



## Redigiertes Wortprotokoll der 100. Sitzung

### Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

Berlin, den 22. Februar 2021, 14:00 Uhr  
10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Straße 1  
Paul-Löbe-Haus E 600  
+ Webex-Videokonferenz

Vorsitz: Cem Özdemir, MdB

## Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

### Einzigiger Tagesordnungspunkt

Seite 5

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU  
und SPD

### Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts

**BT-Drucksache 19/26175**

#### **Federführend:**

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

#### **Mitberatend:**

Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Finanzausschuss

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Ausschuss Digitale Agenda

Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen

#### **Berichterstatter:**

Abg. Andreas Wagner [DIE LINKE.]



- b) Antrag der Abgeordneten Daniela Kluckert, Frank Sitta, Torsten Herbst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

**Update für das Personenbeförderungsgesetz - Chancen der Digitalisierung nutzen**

**BT-Drucksache 19/26186**

**Federführend:**

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

**Mitberatend:**

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Finanzausschuss

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Ausschuss Digitale Agenda

Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen

**Berichterstatter:**

Abg. Michael Donth [CDU/CSU]

- c) Antrag der Abgeordneten Andreas Wagner, Jörg Cezanne, Sabine Leidig, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Keine Schlupflöcher für Uber & Co - Mietwagen wirksam regulieren**

**BT-Drucksache 19/26173**

**Federführend:**

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

**Mitberatend:**

Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Finanzausschuss

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Ausschuss Digitale Agenda

Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen

**Berichterstatter:**

Abg. Michael Donth [CDU/CSU]

**Anlagen**

**Seite 37**

Stellungnahmen:

Ausschussdrucksachen 19(15)458 A-I

**Mitglieder des Ausschusses**

	<b>Ordentliche Mitglieder</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder</b>
CDU/CSU	Behrens (Börde), Manfred Bellmann, Veronika Donth, Michael Holmeier, Karl Jarzombek, Thomas Obner, Florian Ploß, Dr. Christoph Pols, Eckhard Rainer, Alois Schnieder, Patrick Schreiner, Felix Schweiger, Torsten Sendker, Reinhold Simon, Björn Storjohann, Gero Uhl, Markus	Damerow, Astrid Erndl, Thomas Hirte, Christian Koeppen, Jens Lange, Ulrich Lips, Patricia Möring, Karsten Müller (Braunschweig), Carsten Rehberg, Eckhardt Riebsamen, Lothar Sauer, Stefan Steier, Andreas Stracke, Stephan Tebroke, Dr. Hermann-Josef Wegner, Kai Whittaker, Kai
SPD	Bach, Bela Herzog, Gustav Klare, Arno Korkmaz-Emre, Elvan Lühmann, Kirsten Müller (Chemnitz), Detlef Schiefner, Udo Schmidt, Uwe Stein, Mathias	Bartol, Sören De Ridder, Dr. Daniela Hartmann, Sebastian Martin, Dorothee Nissen, Ulli Rimkus, Andreas Rützel, Bernd Schmid, Dr. Nils
AfD	Holm, Leif-Erik Magnitz, Frank Mrosek, Andreas Spaniel, Dr. Dirk Wiehle, Wolfgang	Büttner, Matthias Ehrhorn, Thomas Kraft, Dr. Rainer Schulz, Uwe Wildberg, Dr. Heiko
FDP	Herbst, Torsten Jung, Dr. Christian Kluckert, Daniela Luksic, Oliver Reuther, Bernd	Hessel, Katja Hocker, Dr. Gero Clemens Müller, Alexander Sauter, Christian Sitta, Frank
DIE LINKE.	Cezanne, Jörg Leidig, Sabine Remmers, Ingrid Wagner, Andreas	Domscheit-Berg, Anke Lenkert, Ralph Lutze, Thomas Zimmermann, Pia
BUNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Gastel, Matthias Gelbhaar, Stefan Tressel, Markus Wagner, Daniela	Krischer, Oliver Müller, Claudia Nestle, Dr. Ingrid Özdemir, Cem



## Liste der Sachverständigen

### **Mira Ball**

ver.di, Bundesfachgruppenleiterin Busse und Bahnen

### **Dr. Markus Brohm**

Deutscher Landkreistag, Referat Verkehr

### **Prof. Dr. Justus Haucap**

Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE)

### **Stefan Hennigfeld**

Eisenbahnjournal Zughalt, Redaktioneller Leiter

### **Robert Henrich**

MOIA GmbH, CEO

### **Annerose Hintzke**

Sozialverband VdK Deutschland e.V., Abteilung Sozialpolitik, Referat Barrierefreiheit

### **Marion Jungbluth**

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv), Leiterin Team Mobilität und Reisen

### **Thomas Kiel d'Aragon**

Deutscher Städtetag, Referat Verkehr

### **Herwig Kollar**

Bundesverband Taxi und Mietwagen e.V., Vizepräsident

### **Dr. Jan Schilling**

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. (VDV), Geschäftsführer ÖPNV

### **Jan Strehmann**

Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB), Referatsleiter Mobilität und Wirtschaft

### **Christoph Weigler**

Uber Germany GmbH, General Manager Deutschland, Österreich und Schweiz



### **Einzigiger Tagesordnungspunkt**

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

#### **Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts**

##### **BT-Drucksache 19/26175**

b) Antrag der Abgeordneten Daniela Kluckert, Frank Sitta, Torsten Herbst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

#### **Update für das Personenbeförderungsgesetz - Chancen der Digitalisierung nutzen**

##### **BT-Drucksache 19/26186**

c) Antrag der Abgeordneten Andreas Wagner, Jörg Cezanne, Sabine Leidig, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

#### **Keine Schlupflöcher für Uber & Co - Mietwagen wirksam regulieren**

##### **BT-Drucksache 19/26173**

**Vorsitzender:** Liebe Kolleginnen und Kollegen, meine Damen und Herren, ich begrüße Sie ganz herzlich zu der 100. Sitzung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur, der öffentlichen Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD „Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts“, Drucksache 19/26175, und den zwei Anträgen, zum einen den Antrag der Fraktion der FDP „Update für das Personenbeförderungsgesetz - Chancen der Digitalisierung nutzen“, Drucksache 19/26186 sowie Antrag der Fraktion DIE LINKE. „Keine Schlupflöcher für Uber & Co - Mietwagen wirksam regulieren“, Drucksache 19/26173. Der Begriff PBefG ist ein sperriges Wort, aber trotzdem, was die Konsequenz in der Umsetzung angeht, hat das Auswirkungen auf uns alle. Man könnte es als eine Art „Grundgesetz des öffentlichen Verkehrs“ bezeichnen. Das zeigt auch das große Interesse, das wir im Vorfeld unserer Anhörung hatten. Zu unserer Anhörung hier im Saal sind per Videokonferenz weitere Teilnehmerinnen und Teilnehmer zugeschaltet. Das Format ist den gegenwärtigen Abstandsregelungen und Beschränkungen wegen der Covid19-Pandemie geschuldet. Mit den üblichen 150 Personen, die als Abgeordnete, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Sachverständige und Publikum an einer Anhö-

rung in einem Sitzungssaal normalerweise teilnehmen, würden wir diese Regelungen nicht einhalten können. Gestatten Sie mir eingangs noch ein paar technische Hinweise: Das Ausschusssekretariat administriert die Konferenz technisch. Sollten Sie technische Probleme haben, können Sie sich über die Chatfunktion im Videokonferenz-Modul an den Teilnehmer mit dem Namen „Verkehrsausschuss“ wenden oder per Telefon 030/227 32426 anrufen. Diese Nummer finden Sie auch auf der Tagesordnung zu dieser Sitzung. Ihr Mikrofon wurde durch den Administrator zunächst stumm gestellt, damit Hintergrundgeräusche in Ihrer Umgebung nicht für alle hörbar sind. Ich bitte daher die Mitglieder des Ausschusses bzw. die Sachverständigen, die per Web zugeschaltet sind, vor ihrem jeweiligen Redebeitrag ihr Mikrofon jeweils anzuschalten, oder sich zu entstimmen, wie man neudeutsch sagt. Nach einem Redebeitrag bitte ich darum, das Mikrofon wieder zu deaktivieren.

Zu unserer Anhörung darf ich nun alle Gäste und besonders herzlich die Sachverständigen begrüßen: Herrn Dr. Markus Brohm vom Deutschen Landkreistag, dort für Verkehr zuständig. Herrn Robert Henrich, CEO der MOIA GmbH. Herrn Herwig Kollar. Er ist Vizepräsident des Bundesverbandes Taxi und Mietwagen e.V. Herrn Dr. Jan Schilling vom Verband Deutscher Verkehrsunternehmen VDV, dort Geschäftsführer für den Bereich ÖPNV. Herrn Jan Strehmann vom Deutschen Städte- und Gemeindebund und dort Referatsleiter Mobilität und Wirtschaft. Herrn Christoph Weigler. Er ist General Manager der Uber Germany GmbH. Und per Video zugeschaltet sind: Frau Mira Ball. Sie ist Bundesfachgruppenleiterin Busse und Bahnen bei der Bundesgeschäftsstelle von ver.di. Herr Prof. Dr. Justus Haucap. Er forscht und lehrt am Düsseldorf Institute for Competition Economics DICE. Herr Stefan Hennigfeld. Er ist redaktioneller Leiter beim Eisenbahnjournal Zughalt. Frau Annerose Hintzke vom Sozialverband VdK Deutschland. Sie ist dort in der Abteilung Sozialpolitik für Barrierefreiheit verantwortlich. Frau Marion Jungbluth. Sie ist bei der Verbraucherzentrale Bundesverband zuständig für die Themen Mobilität und Reisen. Herr Thomas Kiel d'Aragon vom Deutschen Städtetag, dort für Verkehrspolitik zuständig. Ich möchte an der Stelle noch kurz erwähnen, dass die drei Vertreter der kommunalen Spitzenverbände gemäß § 69 Absatz



5 i. V. m. § 70 Absatz 4 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages zu dieser Anhörung eingeladen wurden. Ich danke den Sachverständigen, die schriftliche Stellungnahmen eingereicht haben, dafür herzlich! Diese wurden als Ausschussdrucksache 19(15)458 verteilt und sind auf der Internetseite des Bundestages abrufbar.

Die Anhörung soll nach folgendem Verfahren ablaufen: Wir haben uns darauf verständigt, dass es keine Eingangsstatements der Sachverständigen geben soll. Die Anhörung gliedert sich in Frage- und Antwortrunden. In jeder Fragerunde können die Ausschussmitglieder, die sich zu Wort melden, bis zu drei Fragen stellen. Die Fragesteller können außerdem in einer Fragerunde höchstens drei Sachverständige befragen. Ich möchte an diese Stelle nochmal erwähnen, dass wir hier im Vorfeld vereinbart hatten, von den üblichen zwei Fragen abzuweichen, um dem Anhörungsgegenstand besser gerecht werden zu können. Ich weise darauf hin, dass drei Fragen gestellt werden können, aber nicht müssen! Auch im Hinblick auf die Zeit! Sonst kommen wir am Ende bei drei Stunden Anhörungsdauer heraus. Die Fragesteller bitte ich, sich auf eine Redezeit von drei Minuten zu beschränken. Auch die drei Minuten müssen nicht zwingend ausgeschöpft werden! Nach der Fragerunde schließt sich die Antwortrunde der Sachverständigen an. Ich bitte Sie, liebe Sachverständigen, sich die an Sie gerichteten Fragen zu notieren und diese in der Antwortrunde en bloc zu beantworten. Ich werde Sie dann auch jeweils noch einmal gesondert ansprechen und zur Beantwortung der an Sie gerichteten Fragen auffordern. Die Sachverständigen bitte ich, sich auf eine Redezeit von vier Minuten pro Frage zu beschränken, damit möglichst viele Fragen gestellt und beantwortet werden können. Das heißt, wenn beispielsweise drei Fragen an Sie gerichtet wurden, stehen Ihnen insgesamt zwölf Minuten für die Beantwortung zur Verfügung. Auch dieses Zeitkontingent ist ein Maximalwert. Sie können sich auch gerne kürzer fassen. Es sind heute zwei Frage- und Antwortrunden vorgesehen. Aufgrund dessen, dass die Sitzung auch als Videokonferenz stattfindet, haben wir nicht wie sonst üblich eine Uhr mit der Redezeit auf der Deckenampel. Ich bitte daher die Fragesteller und die Sachverständigen, die Redezeit auch selbst etwas im Blick zu behalten. Wir hier – also ich und das Ausschusssekretariat – verfolgen die Zeit auch mit und bei einer etwaigen

Überschreitung erlaube ich mir, Ihnen dann einen kurzen Hinweis zu geben. Ich hatte es schon gesagt, den üblichen Zeitrahmen von zwei Stunden werden wir diesmal aufgrund der erweiterten Fragenzahl wohl nicht einhalten können. Peilen wir als Ende mal gegen 16.30 Uhr an. Von der öffentlichen Anhörung wird das Ausschusssekretariat – wie üblich bei öffentlichen Anhörungen – ein Wortprotokoll erstellen, das allen Interessierten im Internet zugänglich sein wird. Wie die aufgebauten Kameras vermuten lassen, wird diese Anhörung vom Parlamentsfernsehen aufgezeichnet und kann live in der Mediathek des Bundestages verfolgt werden – und alle haben Verständnis dafür, dass niemand beim Friseur war. Die erste Fragerunde beginnt mit der Fraktion der CDU/CSU: Herr Abgeordneter Donth, Sie haben das Wort!

Abg. **Michael Donth** (CDU/CSU): Danke! Meine Damen und Herren Sachverständige, ich darf Sie auch namens unserer Fraktion ganz herzlich begrüßen und mich bedanken, dass Sie gekommen sind, um uns zu helfen, dieses PBefG tatsächlich so zum Abschluss zu bringen, dass es nachher einen guten Effekt hat. Auch wenn ich vielleicht nochmals vorausschicken möchte – auch für's Protokoll – eigentlich wollten wir noch einen ganz anderen Bereich mit reinnehmen – ich muss sagen, da haben wir versagt –, nämlich den der Linienbusse, Busverkehre, weil wir es eben nicht geschafft haben, da eine gemeinsame konsensuale Lösung zu finden, auch die Branche im Übrigen nicht. Also nicht nur die Politik, sondern auch die Branche hatte das nicht, das ist also ausgeklammert. Wir kümmern uns jetzt um die neue Mobilität, die individuellere Mobilität, als jetzt mit den Linienverkehren und versuchen, hier ein gutes Ergebnis zu bekommen. Auch die Findungskommission hat ihren Beitrag dazu geleistet. Nun meine Fragen in der ersten Runde an die drei Sachverständigen, die ich ansprechen werde: Zunächst einmal bitte ich Sie, dann immer auch die Ergebnisse der Findungskommission und auch, wie wir das im vorliegenden Gesetzentwurf umgesetzt haben, einfach mit einfließen zu lassen. Jetzt konkret möchte ich Herrn Henrich von MOIA ansprechen, dass er auch besonders darauf eingeht, ob denn die Abgrenzung der Märkte oder neudeutsch das Level playing field hinsichtlich der neuen Verkehrsform des gebündelten Bedarfsverkehrs gelungen ist oder ob es aus seiner Sicht weiteren Klarstellungsbedarf gibt oder es eine Abgrenzung



braucht. Die zweite Frage geht an Herrn Kollar, der jetzt nicht die ganz neue Mobilität, aber auch eine ganz wichtige vertritt: Taxi und Mietwagen. Da geht es um die Marktabgrenzung. Meine Frage, warum Sie nun die von Ihnen oder von der Branche geforderte und jetzt auch umgesetzte kontrollierbare Rückkehrpflicht als nicht mehr so „scharfes Schwert“ einschätzen und stattdessen die Vorbestellfrist favorisieren. Für welches würden Sie sich denn entscheiden, wenn Sie sich nur für eines von beiden entscheiden könnten? Die dritte Frage geht an Herrn Weigler von Uber, dass er seine Sichtweise beleuchtet, nämlich – Ihrem Unternehmen wird ja regelmäßig vorgeworfen, gegen jetzt schon bestehende Regelungen zu verstoßen – a) Wie schätzen Sie das ein, oder wie reagieren Sie darauf? Und b) Ob denn dann auch die Daten, an die wir jetzt herankommen wollen, das neue Gesetz dazu beiträgt, da Transparenz reinzubringen? Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Sie haben sich die Fragen notiert? Herr Holm für die AfD-Fraktion, bitte!

Abg. **Leif-Erik Holm** (AfD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender und vielen Dank, liebe Sachverständigen, dass Sie uns heute zur Verfügung stehen! Meine erste Frage richtet sich an Prof. Haucap. Er hat eine interessante Stellungnahme mit einem wunderbaren Satz am Ende, den ich kurz zitieren möchte. „Das Ziel, möglichst wenig Wettbewerb und möglichst wenig innovative Formen der Mobilität zu ermöglichen, dürfte mit dem Gesetz insgesamt erreicht werden.“ Das ist natürlich sehr süffisant formuliert, aber auch richtig. Auch wir hätten uns natürlich gewünscht, dass über das PBefG mehr Wettbewerb geschaffen wird, den wir aus meiner Sicht hier tatsächlich brauchen. Nun können wir natürlich andererseits auch unsere Taxiunternehmen verstehen, die sagen: „Ja, wir würden uns dem Wettbewerb gerne stellen, mit anderen Plattformdiensten, ohne Frage, aber wir sind so stark reguliert, die anderen sind es nicht und deswegen können wir in keinen fairen Wettbewerb eintreten.“ Das ist in der Tat das Problem, was zu lösen war. Was hiermit aus unserer Sicht eben nicht gelöst wurde. Deswegen meine Frage an der Stelle. Erstens, welche Ideen haben Sie, Prof. Haucap, um Regularien abzuschaffen und eine Gleichbehandlung vorzunehmen zwischen den Dienstleistern, die ja im Grunde die gleiche

Dienstleistung erbringen, nur eben anders kategorisiert sind? Und wäre es nicht sinnvoller gewesen, dass mit dieser Novelle eine Gleichbehandlung damit erzeugt wird, dass wir eine Kategorie für plattformbasierte Dienste schaffen? Eine eigene Rechtskategorie, um dann das Ganze so hinzubekommen, dass wir einen fairen Wettbewerb mit den Taxiunternehmen schaffen. Danke!

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Dann der Kollege Müller für die SPD-Fraktion, bitte!

Abg. **Detlef Müller** (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Zunächst danke nochmal an den Vorsitzenden für die Einordnung des Themas ganz am Anfang. Wir hatten, glaube ich, in der Plenardebatte auch das Wort „Grundgesetz für den ÖPNV“ schon mal geprägt, weil das auch die Bedeutung ziemlich klar stellt. Wir haben in den letzten zweieinhalb Jahren – um das auch nochmal an der Stelle hier zu sagen – viele Verhandlungen geführt und haben dann auch mitbekommen, wie viele Interessenvertreter eigene Interessen haben und wie viele Player in dem Feld der Mobilität aktiv sind. Aber auch, wenn es um Beschäftigte geht, was die Länderinteressen betrifft und zu versuchen, das alles zusammenzubinden, soll auch heute dieser Anhörung dienen. Ich bedanke mich bei den Sachverständigen, dass sie sich die Zeit nehmen, uns wirklich nochmal auch fachlich, sachlich gut zu beraten. Meine ersten beiden Fragen gehen an den VDV, an Herrn Dr. Schilling. Wir haben nicht nur unwahrscheinlich fachlich über Quoten, Kilometer und so was diskutiert, sondern in den Verhandlungen stand ja auch das Thema „soziale Standards innerhalb des ÖPNV“ immer zur Diskussion. Das hat eine große Rolle gespielt. Sehen Sie die Notwendigkeit, in diesem Bereich jetzt zu regeln? Wie bewerten Sie die aktuelle Marktsituation? Und, sehen Sie aktuell die Gefahr, dass Vergaben an kommunale Unternehmen durch eigenwirtschaftliche Verkehre abgelöst werden? Und, wie ist aktuell die Möglichkeit auf der Grundlage des jetzt gültigen PBefG, soziale Standards zu vereinbaren? Meine dritte Frage geht an die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, Herr Dr. Brohm und Herrn Strehmann. Wir haben in der PBefG-Novelle sehr starke kommunale Steuerungsmöglichkeiten eingebaut, vereinbart. Wie bewerten Sie das? Wie bewerten Sie vor allem diese kommunalen Steuerungsmöglichkeiten



im Gelegenheitsverkehr? Reicht das aus? Gibt es weitere Bedarfe? Und ich denke eines der wichtigsten Themen bzw. Fragen an der Stelle: Wie ist es eigentlich um die Kontrolle und Durchsetzungsfähigkeit dieser Regeln bei den Kommunen tatsächlich bestellt?

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Als nächstes Kollege Herbst für die Fraktion der FDP. Sie haben das Wort!

**Abg. Torsten Herbst (FDP):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender, sehr geehrte Sachverständige! Mit der Novelle des PBefG haben wir jetzt einen Text vorliegen, der sich durch eine ungeheure Fülle an neuen Vorgaben, Beschränkungen und Steuerungsmöglichkeiten auszeichnet, im Vergleich zu anderen europäischen Ländern, viel stärker reguliert, als das dortige Rechtsrahmen vorsehen. Zum Teil sagen Kritiker auch, dass die Kundenperspektive fehle, dass eher neue Angebote verhindert würden. Vor diesem Hintergrund hätte ich zwei Fragen an Prof. Haucap. Die erste Frage: Welche Mindestregelungen in welchem Mindestrahmen bräuchte es dann, um Wettbewerb auf dem Personenbeförderungsmarkt vernünftig zu organisieren? Was könnte man getrost der Innovationskraft des Marktes überlassen? Meine zweite Frage: Beim Vergleich zwischen Taxiangeboten und Mietwagen/Ridesharing-Angeboten wird ja oft argumentiert, dass letztere etwas günstiger sind. Hängt das nicht im Endeffekt damit zusammen, dass gerade bei Ridesharing- und Mietwagenangeboten durch Algorithmen eine bessere Auslastung ermöglicht wird? Also wenn ein Taxi weniger ausgelastet ist, muss es natürlich in der geringeren Betriebszeit die entsprechenden Einnahmen erzielen, um die Kosten zu decken. Meine dritte Frage geht an Herrn Weigler. Wir haben doch zwischen Stadt und Land sehr unterschiedliche Mobilitätsangebote. In Berlin hat man eine unheimliche Auswahl in jeder Beziehung und wenn ich in einen Landkreis nach Ostachsen gehe, sieht das schon ganz anders aus. Welchen Regulierungsrahmen bräuchte denn Uber, um mehr Angebote auch im ländlichen Raum zu machen? Sie sind ja, glaube ich, in zwei Landkreisen aktiv. Was hindert Sie daran, auch noch ein Stück weiter in ländliche Räume zu gehen, um dort auch zu besseren Mobilitätsangeboten für die Bürger zu kommen?

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Als nächstes bitte Kollege Wagner für DIE LINKE. Sie haben das Wort!

**Abg. Andreas Wagner (DIE LINKE.):** Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herrn Sachverständige! Wir begrüßen die Einführung der neuen Kategorie des Linienbedarfsverkehrs, mit dem es nun regulären öffentlichen Verkehr in kleinen Fahrzeugen geben kann. Warum es parallel noch privatwirtschaftliche Angebote geben muss, die das Gleiche leisten, leuchtet uns nicht ein – weswegen wir in unserem Antrag fordern, diese Kategorie zu streichen. Privatwirtschaftliche Angebote haben auch niedrigere Anforderungen zu erfüllen, wodurch sie einen Vorteil gegenüber dem öffentlichen Angebot hätten, wenn sie in Konkurrenz zu ihnen stehen. Aber immerhin ist es hier aus unserer Sicht vorgesehen, dass Auflagen gemacht werden können. Das ist gut so! Der Mietwagenmarkt hingegen bleibt zum Vorteil unter anderem von Uber auch zukünftig weitgehend unreguliert, was das Taxigewerbe aus unserer Sicht massiv gefährdet. Ich habe zwei Fragen an Frau Ball und eine Frage an Frau Hintzke. Meine erste Frage: Bevor ich Sie zu den sozialen Standards im Gesetzentwurf frage, möchte ich Sie fragen, Frau Ball, wie die bestimmten Sozialstandards im ÖPNV sind? Genauer gesagt, wie finden Sie es, dass der Koalitionsvertrag immer noch nicht umgesetzt wurde? Das betrifft vor allem die darin angekündigte Klarstellung, dass soziale Standards zum Schutz der Beschäftigten auch bei eigenwirtschaftlichen Verkehren gelten. Zum anderen ist doch auch die angekündigte Anpassung im Vergaberecht, damit beim Betriebsübergang im ÖPNV die Weiterbeschäftigung zu bestehenden Arbeits- und Sozialbedingungen vorgeschrieben werden kann, nicht umgesetzt. Die zweite Frage an Frau Ball: Wie bewerten Sie die Möglichkeiten, Sozialstandards in gebündeltem Bedarfsverkehr vorzugeben? Was wären diesbezüglich die dringendsten gesetzgeberischen Änderungen aus Ihrer Sicht, damit Sozialstandards überall im Verkehr gelten und nicht nur, wenn dieser unter der Regie der öffentlichen Hand stattfindet? Sie schreiben, dass der Gesetzentwurf hierzu völlig unzureichend sei. Wenn dies so bleibt, dann gibt es keinerlei Möglichkeiten, hier Vorgaben für die Beschäftigten zu machen – wenn ich das richtig sehe. Meine Frage an Frau Hintzke: Wie bewerten Sie den Gesetzentwurf hinsichtlich der Barrierefreiheit für Menschen mit Mobilitätseinschränkung und Menschen mit Sehbehinderung? Herzlichen Dank!





**Vorsitzender:** Vielen Dank! Letzter in der Reihe ist der Kollege Gelbhaar für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Bitte, Sie haben das Wort!

Abg. **Stefan Gelbhaar** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Wir bewerten den Gesetzentwurf als Fraktion natürlich entlang des Rahmens Klimaschutz, Verbraucherschutz, Verkehrswende. Kann man damit mehr Mobilität bei weniger Verkehr erreichen? Das sind unsere Punkte. Wir begrüßen es explizit, dass die neuen Kategorien im Pooling eingeführt wurden und gleichzeitig fragen wir uns, ob der Gesetzentwurf das, was die Findungskommission da versucht hat zu definieren, gerade bei der Verantwortung der Plattformen genau trifft. Dazu sind dann auch meine Fragen. Ich möchte zu Beginn eine Frage an Marion Jungbluth stellen und zwar, bei Ihrer Bewertung des Gesetzentwurfs, vielleicht können Sie dort gezielt einmal betrachten, ob aus Sicht der Verbraucherinnen und Verbraucher, was da der Gesetzentwurf leisten sollte. Ob er es wirklich leistet, mehr Mobilität für die Verbraucherinnen und Verbraucher unabhängig vom privaten Pkw zu ermöglichen. Da würde ich mir wünschen, dass Sie dazu aus Verbrauchersicht eine Einschätzung abgeben. Ein zweiter Punkt ist für uns ganz relevant. Funktioniert das überhaupt? Dazu möchte ich an Herrn Strehmann vom Deutschen Städte- und Gemeindebund eine Frage richten. Und zwar, ob der Gesetzentwurf aus Ihrer Perspektive ausreicht, dass auf der einen Seite die VerkehrsplanerInnen und auf der anderen Seite die Genehmigungsbehörden vor Ort, dass der Austausch so geregelt ist, dass wir den gewollten Mobilitätsmix auf der Straße überhaupt hinbekommen. Es ist ganz schön, wenn wir uns hier im PBefG ein „Wünsch dir was“ aufmalen, aber nicht, wenn es dann in der Realität nicht funktioniert. Also da nochmal die Frage: Funktioniert das dann konkret, wenn da zum Beispiel ein Nahverkehrsplan einen Mobilitätsmix als Linien- und Bedarfsverkehr vorsieht und die Genehmigungsbehörden dann vielleicht völlig andere Dienste prüfen und zulassen? Dazu würde ich mir eine Auskunft wünschen. Sind wir da auf einen guten Weg oder müssen wir da noch etwas nachschärfen? Zum Dritten, das ist schon ein bisschen angesprochen worden, aber ich will es nochmal ergänzen, ganz konkret an Mira Ball von ver.di, bezüglich der Sozialstandards für ArbeitnehmerInnen. Ich würde um eine Einschätzung bitten, wie das jetzt

gerade ist, wenn man Pooling-Verkehre einerseits und Mietwagenverkehre andererseits nebeneinander legt. Sind die digitalen Plattformen dort, was die Sozialstandards angeht, erstens ähnlich und zweitens ausreichend geregelt oder führen die vorgesehenen Regeln im schlechtesten Fall zu Sozialdumping und prekären Arbeitsverhältnissen? Dann müssten wir noch was nachschärfen!

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Wenn ich das richtig sehe, Prof. Haucap, Sie haben die meisten Fragen gestellt bekommen, deshalb dürfen Sie anfangen.

**Prof. Dr. Justus Haucap** (DICE): Meine sehr verehrten Damen und Herren, vielen herzlichen Dank für die Fragen der beiden Fragesteller! Ich will anfangen mit den Fragen von Herrn Holm und Herrn Herbst im ersten Teil. Also wie sollte der Taximarkt reguliert werden oder was ist der Mindeststrahmen? Die überschneiden sich ja in gewisser Weise. Ich denke, dass durch den vorliegenden Gesetzentwurf ein gewisser kleiner Schritt gemacht wird. Sicherlich ist zu begrüßen, dass etwa die Ortskenntnisprüfung nun abgeschafft und ersetzt werden soll durch eine Navigationsgerätepfllicht. Gleichwohl geht das noch nicht weit genug, denke ich, mit Blick auf ein wettbewerbliches Angebot. Was könnte man tun? Es gibt sicherlich eine Reihe von Argumenten, die dafür sprechen, zumindest bei den Stellplätzen als auch im Winkbereich bei Taxen zumindest für eine Zeit lang Höchstpreise zu definieren, damit Verbraucherinnen und Verbraucher nicht in Notsituationen ausgenutzt werden und nicht überbordend suchen müssen. Die Argumente für Mindestpreise sind viel weniger gut. Dahinter verbirgt sich manchmal die Vorstellung, dass, wenn die Taxiunternehmer gewisse Mindestpreise nehmen, sie automatisch einen Teil davon an die Fahrer weiterreichen müssen. Diese Hoffnung erscheint mir trügerisch. Das ist vielleicht eine Hoffnung, aber letztendlich wird das, was an Entlohnung gezahlt wird, natürlich durch gesetzliche Vorschriften der Arbeitsbedingungen oder den Mindestlohn und ähnliches definiert und weniger durch die Produktpreise. Also für Mindestpreise gibt es eigentlich kaum gute Argumente. Und von daher könnten die auch abgeschafft werden, die Mindestpreise.

Was bräuchte man an Regulierung? Sicherlich scheint es sinnvoll zu sein, dass die Regulierung bestimmter Versicherungspflichten aufgegeben



werden muss – das ist ganz klar – für das Kfz, aber auch für die Insassen. Das kann ein Verbraucher nicht vernünftigerweise überprüfen und das sollte deswegen reguliert werden. Auch die Sicherheit des Autos und die Fahrtüchtigkeit der Fahrer und Fahrerinnen: Da scheint mir eine Regulierung aus informationsökonomischer Sicht durchaus geboten. Aber das war es dann im Wesentlichen auch. Ich könnte mir auch vorstellen – als Wissenschaftler darf man ja frei denken –, dass man sogar die Höchstpreise in bestimmten Zeiten lockern kann. In anderen Segmenten der Wirtschaft, etwa in Hotels, haben wir durchaus zu Messezeiten auch Zuschläge. Hier könnte man durchaus darüber nachdenken, ob es nicht auch sinnvoll sein könnte, das beim Taxi- und Mietwagengewerbe zumindest zuzulassen, um Angebot und Nachfrage besser in ein Gleichgewicht zu bringen.

Herr Holm hatte noch angesprochen, welche Pflichten denn Plattformen übernehmen sollten, ob es nicht sinnvoll wäre, diese auch in einer gewissen Weise als eigenständige Teilnehmer zu definieren. Ich sage mal so, das entspricht ja in etwa auch der Vorgehensweise, die wir in einem anderen Kontext auf europäischer Ebene jetzt mit dem Digital Services Act und dem Digital Markets Act sehen, dass den Plattformen mehr Haftungsregeln oder überhaupt mehr Verantwortung übertragen wird. Das scheint mir auch im öffentlichen Personennahverkehr sinnvoll zu sein, etwa was die Einhaltung von verschiedenen Standards angeht, scheint es mir sehr sinnvoll, aus informationsökonomischer Sicht, dieses den Plattformen zu übertragen, so wie wir das in anderen Bereichen etwa im Digital Services Act auch an Amazon momentan übertragen, da gegenüber den Teilnehmern Haftungsregeln durchzusetzen und die Einhaltung von Standards zu gewährleisten. Das denke ich, ist eine sinnvolle Regelung, die man wählen sollte.

Herr Herbst hatte auch noch gefragt: Wie ist das eigentlich mit Taxi vs. Mietwagen oder auch anderen Verkehren? Ist nicht die Auslastung ein ganz entscheidender Faktor? Das ist so! Das wird in der öffentlichen Debatte manchmal ignoriert, ist mein Eindruck. Die Evidenz, die wir mittlerweile haben, ist, dass es tatsächlich den neueren innovativeren Anbietern gelingt, die Auslastung ihrer Fahrzeuge deutlich zu steigern. Im Taxibereich haben wir da sicherlich auch aufgrund der

mangelnden Preisflexibilität in der Vergangenheit immer noch Probleme. Also, die Zahlen vom Hamburger Taxipanel, die ich zitiert habe, suggerieren, dass die Fahrerinnen und Fahrer die weitgehende Zeit ihrer Arbeitszeit mit dem Warten und Suchen nach Fahrgästen verbringen und letztendlich den deutlich geringeren Teil ihrer Arbeitszeit mit Fahrgästen, in der sie dann auch bezahlt werden, verbringen. Und natürlich müssen sie auch bezahlt werden in den Zeiten, in denen sie nach Kunden suchen oder auf diese warten. In Hamburg waren die Zahlen so: 28 Prozent der Zeit verbringt man mit Fahrgästen, 72 Prozent ohne. Das heißt also, das wird allein dadurch relativ teuer, wenn es den anderen Unternehmen gelingt, so wie man das in der Literatur sehen kann, teilweise die Auslastung auf über 50 Prozent zu steigern. Dann kann ich natürlich ein ungleich günstigeres Angebot machen, ohne die Fahrerinnen und Fahrer schlechter zu bezahlen, sondern einfach, weil die mehr Zeit mit Fahrgästen verbringen. Das liegt in Teilen an den Algorithmen, aber das ist nicht alles, das liegt natürlich auch an der Preisflexibilität. Die Preisflexibilität ermöglicht eben auch, dass man sagt: Wenn nicht viel los ist, die Preise zu senken, mal eine Happy Hour einzuführen oder gegebenenfalls Studententarife oder ähnliches einzuführen, um die dann doch zur Fahrt zu bewegen bzw. weniger Fahrerinnen und Fahrer überlegen sich, dann auch zu der Zeit zu fahren. Während umgekehrt, wenn die Preise hoch sind, natürlich einerseits mehr Fahrerinnen und Fahrer auf die Straße kommen, weil sie wissen, dass es sich lohnt. Aber andere vielleicht dann doch überlegen, eher den Bus zu nehmen und zu verzichten, sodass also das ganz klassische Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage auch durch Preisflexibilität hergestellt werden und damit natürlich auch die Auslastung verbessert werden kann. Die ist momentan eben noch recht schlecht.

Allgemein vielleicht noch der Kommentar, das knüpft nochmal an das an, was Herr Holm gesagt hat, die Märkte. Ich sehe in dem Gesetz den Versuch, die Märkte relativ klar voneinander zu trennen und ich kann das aus Sicht der Planungsbehörden verstehen. Gleichwohl ist es aus Sicht der Verbraucher natürlich so, dass die häufig ineinandergreifen. Die Verbraucherinnen und Verbraucher sind sehr heterogen. Alle Menschen sind verschieden und die Bereitschaft, auf das andere Ver-



kehrsmittel umzusteigen, ist recht unterschiedlich. Ökonomisch würde man sagen, die Substitutionsbereitschaft ist bei verschiedenen Leuten anders ausgeprägt. Das macht es natürlich schwer, die Märkte einfach so voneinander zu trennen. Wie wir das organisatorisch vielleicht gerne hätten, aber das Verbraucherverhalten ist eben so, dass die Märkte doch häufig ineinander über wachsen, weil die Substitutionsbereitschaften der Verbraucher unterschiedlich sind. Das macht sicherlich das Ganze schwierig. Von daher stimme ich hier zu, dass ein bisschen der Kundenfokus oder der Fahrgästefokus in Teilen unterbeleuchtet ist, so scheint mir das zu sein. Ich hoffe, ich habe die Zeit nicht überstrapaziert.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Als nächstes Frau Ball, an Sie sind drei Fragen gerichtet. Bitte, Sie haben das Wort!

**Mira Ball (ver.di):** Herzlichen Dank! Ich hoffe, Sie hören mich gut. Ich bin zum Status quo im Bereich des ÖPNV befragt worden. Dazu ist auch schon einleitend etwas gesagt worden. Und auch wenn es in diesem Gesetzentwurf nicht vorgekommen ist oder im Moment nicht vorkommt, haben wir ja doch mit Interesse die Reden von Herrn Gelbhaar und Herrn Müller bei der ersten Lesung im Bundestag verfolgt. Unsere Kolleginnen und Kollegen – und ich spreche ja nicht für die Gewerkschaft allein, sondern auch für ihre Mitglieder – sehen im Moment durch die Situation, dass zwar im Koalitionsvertrag eigentlich nach einer langen, langen Auseinandersetzung mit dem Thema „Klarstellung sozialer Standards im ÖPNV bei eigenwirtschaftlichen Anträgen“ eine Lösung gefunden worden ist: nämlich den Bundesratsbeschluss, der ja bereits einen Gesetzentwurf vorgelegt hat; nun das ganze Thema, aber keinen Wiederhall mehr im aktuellen Vorschlag findet. Dazu möchte ich gerne ein bisschen was sagen, denn wir haben in den vergangenen Jahren mehrfach Initiativen von Betriebsräten aus ÖPNV-Unternehmen gehabt und ich betone hier ausdrücklich nicht alleine aus öffentlichen, sondern auch privaten ÖPNV-Unternehmen; zum Teil über 200, die die Mitglieder des Verkehrsausschusses und auch das Bundesverkehrsministerium angeschrieben haben, mit der Bitte, dieses Thema zu klären. Dies ist ein Thema, was nicht allein eines von Interessenvertretungen ist, sondern – weil im Grunde eigentlich fast jeder Beschäftigte im ÖPNV inzwi-

schen bereits einmal durch ein Wettbewerbsvergabeverfahren gegangen ist –, in allen Köpfen tief verankert ist und dementsprechend auch Erwartungshaltungen da sind. Die Vorgänge in Pforzheim und Hildesheim sind Ihnen bekannt. Es gab keine Klarstellung, auch das ist Ihnen bekannt. Allerdings haben einige Länder gehandelt und haben durch die Änderung der Zuweisung damit im Schülerverkehr große Katastrophen verhindert. Das war wirklich bedeutsam und wichtig in der letzten Legislatur, dass das geschehen ist. Wir haben dennoch Probleme, nämlich einmal, dass Kommunen eine ganze Reihe Verfahren mit finanziellem und personellem Aufwand trotzdem geführt haben und auch noch führen. Wir haben dann den Bereich der privaten Unternehmen, die tarifgebunden sind. Es ist außerordentlich unangenehm, wenn ein solches Unternehmen sich in der Ausschreibung bewirbt und dann aber mehrere, zum Teil bis zu fünf eigenwirtschaftliche Anträge kommen. Das Unternehmen gerät unter Druck und da haben wir jetzt auch einen weiteren Bereich, der in der vergangenen Diskussion noch nicht so intensiv ins Bewusstsein gelangt ist, nämlich dass in den Bereichen tatsächlich auch Verkehre verloren werden und damit auch Arbeitsplätze, die tarifgebunden waren, verloren gehen und auch Arbeitsbedingungen zum Teil verschlechtert werden, indem man zum Beispiel alles Übertarifliche streicht, um sich eben doch noch am eigenwirtschaftlichen Verfahren, das durch den Konkurrenten eröffnet worden ist, zu beteiligen. Wir haben schließlich in den vergangenen Jahren auch wegen mangelnder Rentabilität inzwischen erleben müssen, dass eigenwirtschaftliche Linien zurückgegeben werden oder Unternehmen in die Insolvenz geraten, was für die Stabilität des Verkehrsangebotes in keiner Weise hilfreich ist. Die Beschäftigten zittern nach wie vor alle acht Jahre um ihre Zukunft. Und in den nächsten zehn Jahren wird im ÖPNV jeder Zweite in Rente gehen. Das bedeutet, die Branche braucht bis 2030 100.000 neue Fachkräfte und zwar in allen Bereichen. Nicht nur Busfahrerinnen und Busfahrer, die Quereinsteiger sein könnten. Die Frage ist jetzt, wer guten Gewissens seinem Kind die Ausbildung im ÖPNV empfehlen soll. Wir erleben, dass das immer mehr Beschäftigte ihren Kindern nicht empfehlen. Wir meinen, dass der Bundesrat mit dem Änderungsentwurf, der am Vorrang der eigenwirtschaftlichen Verkehre ausdrücklich fest-



hält, einen guten Kompromiss vorgeschlagen hat. Verdi, EVG und auch der DGB erwarten die Umsetzung dieses Kompromisses! Wir finden nicht, dass es sein kann, dass eigenwirtschaftliche Antragsteller neben dem Vorrang den doppelten Wettbewerbsvorteil auf Kosten der Beschäftigten tarifgebundener Unternehmen – und übrigens auch der Kommunen – behalten können, weil sie soziale Standards nicht einhalten müssen. Es gibt in der Debatte eine sogenannte Ausgleichsforderung, die von privaten Busunternehmen vorgebracht worden ist. Ich möchte dazu kurz etwas sagen, weil ich hier die Gelegenheit dazu habe. Es sollen Kommunen zum Erlass einer allgemeinen Vorschrift verpflichtet werden. Das ist die Idee. Eine solche Regelung würde jedoch eine absolute „Totalbegünstigung“ von eigenwirtschaftlichen Anträgen bedeuten. Es ist eigentlich kein Kompromiss, sondern es ist eine Maximalforderung oben draufgesetzt. Wir haben den Eindruck, dass man eigentlich verhindern möchte, sich an einem Ausschreibungsverfahren zu beteiligen. Das ist aber genau das, was ja jeder Gewerbetreibende bei öffentlichen Aufträgen tun muss. Eigenwirtschaftliche Anträge würden durch die Klarstellung, die der Bundesrat vorgelegt hat, überhaupt nicht verhindert. Es würde nur verhindert, dass sie auf Sozialdumping beruhen. Im Übrigen hat das Bundesverwaltungsgericht zu dem Thema „Zwangspflichtung der Kommunen“ bei allgemeinen Vorschriften bereits klar geurteilt, dass das nicht zulässig ist. Der vorliegende Entwurf des PBefG enthält keine Verbesserung für die Beschäftigten im ÖPNV. Er zementiert den deutschen Sonderweg in Europa bei eigenwirtschaftlichen Anträgen – das ist in Europa ein Sonderweg –, indem er über Arbeitnehmerschutz, Arbeitsmarktstabilität, Stabilität der öffentlichen Mobilität und die kommunale Entscheidungsfreiheit gestellt wird. Eine Gleichstellung der Beschäftigten – im Übrigen im Übergang bei der Übernahme der Beschäftigten, wie im Schienenpersonennahverkehr – ist überhaupt nicht mehr Thema. Auch das ist eigentlich ein wesentliches Thema, denn beim Verlust von Verkehren findet kein Betriebsübergang statt, nach wie vor nicht. Die Beschäftigten im öffentlichen Nahverkehr verstehen nicht, warum Tarifbindung und Mitbestimmung nicht gestärkt und geschützt werden, obwohl es eigentlich das europäische Vergaberecht ausdrücklich vorsieht und die anstehende Novellierung eigentlich auch die Chance

dazu böte und wir solange darüber diskutiert haben.

Zum Thema Bedarfsverkehre, Pooling-Verkehre, bin ich ebenfalls gefragt worden. Herr Gelbhaar hat gefragt, wie dort die Arbeitsbedingungen und die sozialen Standards sind. Im Augenblick haben wir wenige Erfahrungen mit eigenwirtschaftlichen oder unternehmensinitiierten Pooling-Verkehren, die nicht Teil eines öffentlichen Nahverkehrs sind. Die Mehrheit ist Teil des öffentlichen Nahverkehrs und damit auch Teil von Verkehrsverträgen. Aber die, die es nicht sind, da kann ich zu den Arbeitsbedingungen sagen, dass wir in etwa von zwölf Euro Stundenlohn sprechen und dass wir beobachten, dass Leiharbeit eingesetzt wird, bis Beschäftigte dann vielleicht in Unternehmen übernommen werden. Und dass es von den Beschäftigten insbesondere an der Frage Kritik gibt, wie geführt wird. Also es ist nicht unbedingt wünschenswert als Beschäftigter, wenn man zum Beispiel jegliche Anweisung über eine SMS oder WhatsApp bekommt. Wir hatten vor zwei Jahren eine Situation, bei der den Beschäftigten morgens um vier mitgeteilt worden ist, dass ihnen gekündigt werden wird; nicht sofort, aber in Bälde. Es gibt also keinen Ansprechpartner und das ist eine Besonderheit, die wir bei den Plattformen insgesamt auch neu kennenlernen, nämlich dass es nicht mehr so klar dieses Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Vertragsverhältnis gibt und dass das auch dazu führt, dass Beschäftigte weniger Möglichkeiten haben, um Mitbestimmung geltend zu machen; und überhaupt eigentlich einen Ansprechpartner und überhaupt Klarheit in ihren Arbeitsbedingungen zu finden. Das ist etwas, was die amerikanische Soziologin Alex Rosenblatt als Willkür bezeichnet, die einerseits Angst bezeichnet, andererseits Probleme heraufbeschwört. Für den Mietwagenverkehr mit Plattformen: Der Mietwagenverkehr – das wurde schon angesprochen – ist ein Problem, immer dann, wenn es nicht genug Fahrgäste gibt. Das gilt im Übrigen in jedem Verkehr und für jedes Geschäft. Beim Mietwagenverkehr erleben wir, wenn es ein Überangebot gibt, natürlich auch diese Problematik, dass das Thema Arbeitszeit – Herr Haucap hat das angesprochen, da wird längere Zeit niemand beschäftigt – auch dazu benutzt wird, Beschäftigte eben nicht zu bezahlen. Eigentlich müsste das mit dem Mindestlohn gemacht werden, aber es gibt die Möglichkeit, Arbeitsverträge so zu gestalten, dass man das



umgehen kann. Man bietet weniger Arbeitsstunden konkret an, die im Arbeitsvertrag stehen, und dann wird angeboten, wer aber möchte, kann dann auf Abruf zur Arbeit kommen. So wird dieses Problem gelöst. Wenn wir dann hören – oder es ist inzwischen ja auch in verschiedenen Presseberichten gekommen –, dass beispielsweise Plattformen und besondere Mietwagenunternehmen, die dazu neu gegründet werden, zehn Euro die Stunde anbieten und man dann mal guckt, wie sind die Arbeitnehmerbewertungen zum Beispiel auf Kununu, da wird deutlich gesagt, das sei eher drunter und es werde immer wieder nach Möglichkeiten gesucht, da was abzuziehen. Ich will aber auch sagen, das ist kein Arbeitsplatz, bei zehn Euro die Stunde mit Arbeit auf Abruf, sondern das ist eher ein Job. Und genau so sollte sich die Mobilitätswirtschaft in der Zukunft nicht entwickeln, sondern sie sollte hinsichtlich eines zukünftig resilienten Verkehrsangebots in der Öffentlichkeit anders aufgestellt sein.

Die Frage bezüglich des neu eingeführten Bedarfsverkehrs, darauf möchte ich gerne noch kurz eingehen. Der Linienbedarfsverkehr ist Teil des ÖPNV. Man kann soziale Standards vorgeben, allerdings der gebündelte Bedarfsverkehr ist ein Gelegenheitsverkehr und muss deshalb gesondert geregelt werden. Laut Gesetzesbegründung sollen dort die Kommunen auch soziale Standards vorgeben können. Wir sehen das leider im Gesetzentwurf nicht umgesetzt, deshalb glauben wir nicht, dass Ausbeutung und prekäre Arbeitsverhältnisse verhindert werden können. Das betrifft insbesondere den zulässigen Inhalt sozialer Vorgaben durch die Bewilligungsbehörde, der unklar ist. Auch Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten werden nicht ausreichend definiert und geregelt. Nachunternehmer sind unserer Auffassung nach nicht erfasst. Wir gehen davon aus, dass in diesen Verkehren Nach- oder Subunternehmer die Regel sein werden, wie wir es jetzt schon mit Leiharbeit sehen. Und wenn dieser Verstoß gegen soziale Vorgaben keine Sanktionen nach sich zieht, dann ist das in der Folge ein System, in dem sich Betrug lohnt. Es wird sozusagen unwirksam. Wir haben weiterhin das Problem, dass nicht klar bestimmt ist, wie der Verantwortungsumfang und die Pflichten von Plattformen sind. Wir kennen das aus dem Fernbusbereich: Die Plattform ist nicht verantwortlich für den Subunternehmer und schiebt die Verantwortung hin und her. Plattfor-

men müssen in gleicher Weise zur Verantwortung gezogen werden können wie klassische Unternehmen. Anderenfalls hätten wir eine Situation, in der die eigentlich Verantwortlichen, die die Preise machen, die Regelungen zur Durchführung, die Rahmenbedingungen festlegen, nicht wirklich zu greifen sind. Ver.di macht – im Übrigen auch die EVG und der Deutsche Gewerkschaftsbund – für den neuen § 50 deshalb ganz konkret die Formulierungsvorschläge, die das kontrollieren würden. In der Gesamtschau, wenn wir das Gesetz jetzt anschauen, sind wir, wie auch unsere Schwestergewerkschaft im DGB, der Meinung, dass der vorliegende Gesetzentwurf leider keine wirksame Verbesserung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer enthält, sondern durch die Neueinführung der gebündelten Bedarfsverkehre – und weil das Problem Mietwagenverkehr nicht wirklich angegangen wird – die Gefahr eines neuen Niedriglohnssektors birgt. Ohne Nachbesserung, also mindestens beim Sozialschutz – und dieser Begriff ist ja auch von den Ländern aufgegriffen worden –, bei der Frage Verkehrseffizienz durch Klimaschutz und Nachhaltigkeit zu ersetzen. Aber auch das ist bisher noch nicht so richtig in die Debatte gedrungen. Ohne diese Nachbesserungen zumindest bei den neuen Mobilitätsformen lehnen wir als Gewerkschaft im DGB den Entwurf ganz klar ab. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Vielen Dank, als nächstes Dr. Schilling, bitte!

**Dr. Jan Schilling (VDV):** Vielen Dank für die Möglichkeit, hier zu den geschilderten Fragen Stellung zu beziehen. Ich will ganz deutlich sagen, dass wir eine PBefG-Novelle in dieser Legislaturperiode befürworten. Wir sehen natürlich schon Verbesserungsbedarf bei einzelnen Themen, gerade beim Level playing field, im Bereich On demand, Mietwagenverkehre, gebündelte Bedarfsverkehre. Es ist natürlich sehr schwierig, ein Level playing field zu erreichen, zwischen einerseits Verkehrsarten, die der Daseinsvorsorge verpflichtet sind, dafür auch einen verminderten Mehrwertsteuersatz bekommen, auf der anderen Seite Verkehrsarten, die dem freien unternehmerischen Markt unterworfen sind. Es ist sehr, sehr schwierig, diese Abwägungen zu treffen. Ich glaube, da haben wir vier Jahr lang hart debattiert. Ich glaube aber – und das wird Sie nicht wundern, weil wir das natürlich auch schon öffentlich gemacht haben –,



dass dieser Kompromiss über die Findungskommission, was jetzt auf dem Tisch liegt, ein guter Entwurf ist, der in die richtige Richtung weist. An dem Punkt mit den Steuerungsmöglichkeiten, die eingezogen worden sind und wenn hier noch Verbesserungen erreicht werden, glaube ich, dass man tatsächlich davon sprechen kann, dass man im PBefG gerade auch im Bereich der Modernisierung, so wie es der Koalitionsvertrag ja auch vorgesehen hat, einen richtigen Schritt nach vorne gekommen ist. Ein Verzicht darauf würde aus meiner Sicht eigentlich einen Rückfall in die alte Zeit – an dem Punkt – bringen. Wir hätten weiterhin keine Rechtssicherheit für neue Pooling-Verkehre, weder im ÖPNV noch bei neuen Anbietern. Wir hätten diesen, wie ich finde, richtigen Grundgedanken der Subsidiarität und kommunalen Steuerung dieser Verkehre verloren. Der ist im jetzigen PBefG bei weitem nicht so verankert, wie er das in einem neuen wäre. Und wir hätten im Übrigen weiter Regulierungs- und Überwachungsdefizite im Bereich der Mietwagenverkehre, so wie wir sie heute sehen und wie sie ja in diversen Gerichtsurteilen nachgewiesen worden sind, wo klar wird, es gibt Verstöße gegen die Rückkehrpflicht. Es ist aber eben auch für die jeweilige Exekutive sehr schwierig, die Rückkehrpflicht durchzusetzen. Ich glaube, wenn man an dieser Stelle mit Daten mehr Transparenz schafft, insbesondere in Richtung der Genehmigungsbehörden, kommt man auch einen richtigen Schritt voran. Also mehr Licht als Schatten. Aus unserer Sicht ist da im Level playing field noch ein bisschen nachzuarbeiten, aber auch was das Thema „ausgewogene Datenverpflichtung“ betrifft.

Und deshalb können wir auch mit dem Kompromiss leben, dass die Findungskommission und man sich hier im Rahmen der Regierungskoalition darauf geeinigt hat, im Bereich allgemeine Vorschriften und Sozialstandards, diesen Punkt auszuklammern. Warum ist das so? Weil ich glaube, dass sich die Lage in den letzten vier Jahren dann doch auch an dem Punkt verändert hat. Der Bundesratsbeschluss wurde erwähnt. Auch wir lehnen es ab, dass Wettbewerb auf dem Rücken von Beschäftigten ausgetragen wird. Das kann nicht Sinn und Zweck der ganzen Geschichte sein. Aber ich glaube, man muss sich anschauen, was in den letzten vier Jahren passiert ist und dann sehen wir auf der einen Seite eine Tarifentwicklung, sowohl im öffentlichen Personennahverkehr auf Seite der

öffentlichen Verkehrsunternehmen, aber auch im Bereich der privaten Verkehrsunternehmen, die dieses Problem hat eher kleiner werden lassen. Da sind Tarifkonflikte mit auskömmlichem Ergebnis geführt worden. Die Beschäftigten sind deutlich besser entlohnt worden. Was aus meiner Sicht auch richtig ist. Den Fachkräftemangel hat Frau Ball schon angesprochen, den sehen wir natürlich auch so. Busfahrer, Triebfahrzeugführer sind Mangelberufe. Wir suchen händeringend nach diesen Leuten! Dementsprechend behandeln wir sie im Übrigen aber auch gut, weil wir wissen, dass Entlohnung, Arbeitszeiten mindestens genauso wichtig sind, wie die Idee, in einer zukunftsträchtigen Branche zu arbeiten und sich für Umweltschutz und gesellschaftliche Teilhabe zu engagieren. Von daher, auch das wirkt eigentlich eher, sagen wir mal, problemdämpfend. Dann hatten wir eine Situation, wo mit Pforzheim, Hildesheim eine große Besorgnis da war, dass man jetzt eine Privatisierungswelle bekommt. Dass das Absinken von Sozialstandards auf den Wettbewerb um Konzessionen Auswirkungen hat. Jenseits dieser beiden Fälle muss man aber konstatieren, dass das so nicht eingetreten ist. Genauso wie wir im Übrigen keine Rekommunalisierungswelle haben. Das alles lässt sich nicht anhand der Daten des Statistischen Bundesamtes nachweisen. Wir haben eigentlich ein natürliches Marktgeschehen. Wie es eigentlich auch von der Verordnung 1370/2007 intendiert war. Wir haben Linien, die mal an ein kommunales Unternehmen gehen, wir haben Linien die an ein privates Unternehmen gehen. So ist das in einem Konzessionswettbewerb, dass irgendwie kein statisches System entsteht, sondern sich Dinge auch hin und her bewegen. Aber sie bewegen sich nicht in einem Maße, dass unserer Meinung nach hier in irgendeiner Form gravierender Handlungsbedarf entstünde. Von daher können wir mit dieser Kompromisslösung leben, weil es uns bei weitem viel wichtiger ist, diese neuen Verkehrsarten ausreichend und gut zu regulieren. Und von daher beginnt Politik ja auch beim Betrachten der Realität und wenn da keine Kompromisse möglich sind, dann sollte man zumindest das möglich machen, was verabredet war in dem Bereich, nämlich eine Modernisierung und eine anständige Regulierung im Bereich der On-demand-Verkehre. Soweit in aller Kürze.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Herr Strehmann, bitte. Sie sind der nächste!



**Jan Strehmann** (DStGB): Vielen Dank für die Einladung. Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich bin zum einen von Herrn Müller um eine Bewertung der kommunalen Steuerungsinstrumente im Gelegenheitsverkehr gebeten worden. Da haben wir eine ganz unterschiedliche Situation zwischen Taxi, gebündeltem Bedarfsverkehr und eben den Mietwagenverkehren. Der Mietwagenverkehr ist weitestgehend unreguliert im Vergleich zum Taxi, zum gebündelten Bedarfsverkehr. Wir haben hier keine Beförderungspflicht, keine Tarifpflicht. Wir haben nicht die Vorgaben zur Barrierefreiheit, die wir in den anderen Verkehrsformen haben. Wir haben auch nicht das Thema Emissionsstandard, was jetzt vom Bundesrat nochmal eingebracht wurde. Wir haben keine Bündelungsquote und wir haben vor allem keine Vorgaben zur Verkehrseffizienz. Das Thema Verkehrseffizienz haben wir ja als Versagungsgrund für die Genehmigung sogenannter gebündelter Bedarfsverkehre jetzt zukünftig vorgesehen. Das ist uns aus Sicht der Kommunen noch nicht klar genug, denn hier fehlt so ein bisschen der konkrete Bezug zum ÖPNV. Denn was ist eigentlich Verkehrseffizienz? Das ist ein neuer Rechtsbegriff, der hier eingeführt wird, der aber noch nicht ausreichend hinterlegt ist. Im Prinzip wollen wir ja eine Bündelung in den Städten. Wir wollen weniger Fahrzeuge auf den Straßen, das verstehen wir auch unter Verkehrseffizienz, unter Klimaschutz. Und letztlich müsste eigentlich dieser Begriff der Verkehrseffizienz in diesem Versagungsgrund nochmal geschärft werden, indem hier auch im Gesetztext eine Beeinträchtigung des ÖPNV auch als solcher Versagungsgrund eingeführt wird. Diesen Versagungsgrund für gebündelte Bedarfsverkehre, den hätten wir auch gerne für Mietwagen, denn was für gebündelte Bedarfsverkehre gilt, müsste doch für die Mietwagen erst recht gelten, weil die nur in der Regel eine weitere Person neben dem Fahrer, der Fahrerin befördern. Von daher wäre das ein konkreter Vorschlag, wie man den Mietwagen eben nochmal stärker reguliert und dieses Level playing field hier eben doch noch stärker erreicht. Das ganze könnte man auch auf Ebene des Plattformanbieters ansiedeln und nicht auf Ebene eines einzelnen Unternehmens, eines einzelnen Beförderers, sondern hier den Plattformanbieter auch an die Hand nehmen. Ein weiteres Instrument, eine weitere Steuerungsmöglichkeit wäre dann aus unserer Sicht auch noch

die Vorausbuchungspflicht, die immer wieder genannt wird. Das sehen wir nicht als Instrument, was in der Fläche eingesetzt würde, sondern das ist quasi eine Art letztes Mittel, was die Kommunen bräuchten, wenn wirklich die Mietwagenverkehre in den Städten überhand nehmen, wo wir sie eben aufgrund von begrenztem Raum und auch aufgrund der genannten Ziele Klimaschutz, saubere Luft, Verkehrseffizienz eigentlich nicht in der Fülle wollen, sodass man hier nochmal ein zusätzliches Instrument hätte. Das fehlt aus unserer Sicht und das sollte letztlich auch für solche Mietwagenverkehre gelten, die quasi ortsfremd sind. Wir haben manchmal eine Situation, wo der Betriebssitz eines Mietwagenunternehmers gegebenenfalls außerhalb einer Stadt ist, das Mietwagenunternehmen selber aber in der Stadt seine Leistung anbietet, dann muss auch die Genehmigungsbehörde in dieser Stadt natürlich in der Lage sein, auf diesen Mietwagen einzuwirken und Instrumente anzuwenden. Das vielleicht zur Bewertung der kommunalen Steuerungsinstrumente.

Die zweite Frage von Herrn Müller, die ging nochmal in Richtung Kontrolle und Durchsetzungsmöglichkeiten bei den Kommunen. Da wollte ich gerne auf das Thema „Daten“ zu sprechen kommen, insbesondere die Daten zur Kontrolle. Denn der Umgang mit Daten ist ja ein ganz wesentlicher Aspekt dieser Novelle. Wir haben hier aber durchaus Nachbesserungsbedarf, weil wir eine Vermischung sehen aus Sicht der Kommunen, zwischen zwei völlig unterschiedlichen Zwecken, wie wir Daten bereitstellen und verwenden und wo wir Daten benötigen. Nämlich einmal die Fahrgastinformation oder auch die Daten, die wir vielleicht für wirtschaftliche Zwecke an andere Unternehmen weitergeben wollen, auch zwischen den Unternehmen austauschen wollen, und dann aber die Daten, die eine kommunale Genehmigungsbehörde für die Kontrolle der Genehmigungen benötigt. Das sind zwei völlig unterschiedliche paar Schuhe, die hier leider im Gesetzentwurf noch an der einen oder anderen Stelle zu stark vermischt werden. Und ohne diese wirksame Kontrolle würden wir auch kein Level playing field erreichen. Das heißt, wenn eine kommunale Genehmigungsbehörde letztlich ein Verkehrsangebot mit Auflagen zulässt, nehmen wir mal die gebündelten Bedarfsverkehre, dann muss sie von diesem Anbieter natürlich diese Daten auch direkt beziehen können. Der Gesetzentwurf sieht hier leider einen



Umweg vor, nämlich über den sogenannten nationalen Zugangspunkt. Das ist ein Mobilitätsdatenmarkt, der eigentlich – ich glaube nach einer EU-Verordnung – dafür gedacht ist, dass Unternehmen untereinander Daten austauschen, dass intermodale Reiseketten ermöglicht werden, dass Daten verfügbar gemacht werden. Aber da geht es nicht um Daten zur Kontrolle, die vielleicht auch mit Geschäftsgeheimnissen zum Beispiel der Unternehmer behaftet sind. Wenn also die Datenübermittlung von den Verkehrsunternehmen nicht erfolgt, dann müsste quasi ja der Aufgabenträger oder die Genehmigungsbehörde letztlich diesen nationalen Zugangspunkt um eine Art Amtshilfe bitten. Das kann es im Prinzip nicht sein! Wie gesagt, das müsste direkt erfolgen. Wir haben auch Regelungen zur Datenlieferung in öffentlichen Dienstleistungsaufträgen, in Nahverkehrsplänen, in Vorabkennntmachungen, wo geregelt ist, dass direkt an die Kommunen, an die Aufgabenträger oder Genehmigungsbehörden Daten zu liefern sind. Und das passt noch nicht mit diesem neuen Datennutzungsregime, was jetzt im Entwurf vorgesehen ist, ganz zusammen. Von daher sehen wir definitiv noch Nachbesserungsbedarf. Wir haben auch konkrete Vorschläge gemacht, wie man das nochmal klarstellt und dann auch eine rechtssichere Handhabung beim Thema „Daten zur Kontrolle“ nochmal ermöglicht.

Dann hatte mich Herr Gelbhaar gefragt, im Prinzip, ob die Kommunen in der Lage seien, diese Steuerungs- und Kontrollfunktion auch wahrzunehmen, auch wie das Zusammenspiel innerhalb einer Kommune zwischen den verschiedenen Ämtern aussehen könne. Denn wir haben ja hier Genehmigungsbehörden – vielleicht bei einer Straßenverkehrsbehörde angesiedelt – und eine Verkehrsentwicklungsplanung, eine ÖPNV-Planung, die vielleicht in einem anderen Amt ist. Letztlich führt aber an dieser kommunalen Steuerungshoheit, an diesen Instrumenten vor Ort, kein Weg vorbei. Sondern wir haben ja gesehen, dass wir unterschiedliche Voraussetzungen zwischen den Kommunen haben. In den Städten haben wir ganz andere Voraussetzungen, unterschiedliche Ziele, die wir vielleicht auf dem Land in der Form gar nicht haben, weil wir die Anbieter gar nicht haben. Dort werden sich die privaten Mobilitätsdienstleister gar nicht blicken lassen, sondern die konzentrieren sich auf die Städte, wo eben – sage ich mal – die „Rosinen“ liegen. Und im ländli-

chen Raum haben wir es zukünftig vielleicht eher mit den Linienbedarfsverkehren zu tun. Eine Flexibilisierung des ÖPNV, die wir ja alle wollen, und völlig unterschiedliche Voraussetzungen und gar nicht die Notwendigkeit, so einzugreifen. Die Kommunen wollen diese Steuerungsinstrumente und ich kann Ihnen sagen, wir werden in dem Fall auch aufrüsten und dafür natürlich auch Personal zur Verfügung stellen. Auch die Abstimmung zwischen den jeweiligen Ämtern wird sich dort weiter intensivieren müssen. Das ist im Übrigen nichts Neues, sondern im Zuge der Verkehrswende haben wir längst eine integrierte Planung, vor allem in den Großstädten, wo neue Mobilitätsreferate geschaffen werden, wo wirklich Planung und Steuerung bis hin zum Tiefbau, die Themen besser koordiniert und umgesetzt werden. Von daher habe ich diese Befürchtung nicht. Wichtig ist, dass wir die Flexibilität brauchen, einerseits bei den Instrumenten, beispielsweise auch bei den Genehmigungsbehörden, um hier schneller einwirken zu können, vielleicht auch eine Genehmigung widerrufen zu können. Wenn wir alles nur über Nahverkehrspläne oder starre Pläne regeln, die nur alle fünf Jahre in dem Fall aktualisiert werden, dann kommen wir auch nicht weiter, weil wir ein sehr dynamisches Verkehrsgeschehen und auch bei den Anbietern ein sehr dynamisches Geschehen haben. Von daher ist die Abstimmung des Aufgabenträgers mit den Genehmigungsbehörden wichtig. Die wird aber funktionieren. Da mache ich mir jedenfalls keine Sorgen. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Als nächstes Herr Weigler, bitte!

**Christoph Weigler (Uber):** Einen schönen guten Tag, meine Damen und Herren und vielen Dank für die Einladung zur Anhörung. Ich glaube, die Fragen und Redebeiträge bisher zeigen, wie komplex diese Reform ist und ich freue mich, da eine weitere Perspektive beitragen zu können, weil ja ganz viele unterschiedliche Aspekte hier unter einen Hut gebracht werden müssen. Herr Donth, Ihre erste Frage zielte auf die Einschätzung zum Level playing field ab. Ich glaube, wenn ich mal anschau, was im Koalitionsvertrag und in den Eckpunkten des Verkehrsministeriums mal an progressiven Ideen dabei war, da findet man nicht mehr viel von diesen progressiven Ideen in dem heutigen Vorschlag. Ich glaube vielmehr, dass das Level playing field, was schon so oft angespro-





chen wurde, gerade im Vergleich Taxi und Mietwagen stark zugunsten des Taxis verschoben wird. Wir haben heute eine Situation, dass die Mehrwertsteuerprivilegierung von zwölf Prozent de facto, wie schon angesprochen, im Taxibereich besteht. Das sind 300 Millionen an Steuersubventionen, die wir in jedem Jahr sehen. Darüber hinaus ist jetzt neu im Vorschlag, dass eine Tarifflexibilisierung ermöglicht wird und auch die Anforderungen an die Ortskenntnis reduziert werden. Wenn man sich mal anschaut, was im Bereich der Mietwagen passiert ist, sehen wir zum einen, dass die Rückkehrpflicht beibehalten wird – das war ja in den ursprünglichen Ideen nicht der Fall –, die nach meiner Einschätzung sowohl ökologisch als auch ökonomisch schwer nachzuvollziehen ist. Darüber hinaus sehen wir bei Mietwagen eine neue Regulierung im Bereich der Mindestpreise, aber auch weitere bürokratische Hürden wie Kennzeichnungspflicht und einiges mehr. Zusätzlich zu diesen neuen Regulierungen für die Mietwagen ist – das ist ja heute auch schon angeklungen – das Thema „Wartezeit“ oder „Vorbestellfrist“ genannt worden. Es setzt dem schon ein Stück weit die Krone auf, dass mal gestartet wurde mit einer bürokratischen Entlastung für Taxi und Mietwagen und diese Vorschläge im Raum stehen. Mich erinnert das ein bisschen so an einen Vorschlag, wenn man sagen würde, ab sofort muss man bei einer WhatsApp oder einer anderen Textnachricht eine halbe Stunde warten, bis man die losschicken darf, um die Leute wieder mehr zum Telefonieren zu bewegen. Man muss sich auch vor Augen führen, der heutige Markt ist ja so, wir haben 53.000 Taxen in Deutschland, 40.000 Mietwagen, also auch schon heute ein großer Markt. Ich befürchte, dass diese Regelungen wirklich auch Einfluss auf die Beschäftigungsverhältnisse und Sicherheit in den Bereichen haben werden. Was mir in der Debatte insgesamt aber zu kurz kommt, ist, dass eigentlich eine Chance vertan wird, aus meiner Sicht, wirklich die Verkehrswende zu beschleunigen. Ich bin nämlich der festen Überzeugung, es sind ja nicht Taxi und Mietwagen, die im Wettbewerb stehen oder Pooling-Dienstleister oder ÖPNV. Ich glaube, der wirkliche Wettbewerber ist doch der privat genutzte Pkw, der in Deutschland von den allermeisten Menschen in der täglichen Mobilität genutzt wird. Nur wenn wir es schaffen, die Alternativen zum privaten Pkw wirklich attraktiv zu machen, dann

lassen die Leute ihr eigenes Auto auch mal stehen. Ich glaube, eine erfolgreiche Reform wäre es gewesen, wenn die Alternativen gestärkt werden, innovativer werden, sodass die Menschen, natürlich mit dem ÖPNV als wichtigem Rückgrat, bessere Alternativen haben als jeden Tag mit dem eigenen Auto in die Stadt zu fahren.

Herr Donth, Sie sprachen noch Verstöße gegen bestehende Regelungen an. Was meine Einschätzung dazu sei. Ich glaube, Sie können sich gut vorstellen, aufgrund auch unseres Lernprozesses als Unternehmen, dass wir ein sehr großes Interesse haben, uns an die Regeln zu halten. Man sieht natürlich heute im Taxi- und Mietwagensegment einige Herausforderungen. Ich erinnere nur an das letzte Taxigutachten aus dem Land Berlin, wo ja unter anderem knapp 80 Prozent der Taxibetriebe als irregulär arbeitend eingeschätzt worden sind. Wie gesagt, für Taxi und Mietwagen ist einiges zu tun! Ich bin aber fest davon überzeugt, dass digitale Lösungen auch hier einen Betrag leisten können, die Regelungen besser einzuhalten. Ich gebe Ihnen mal ein paar Beispiele: Das Thema „Rückkehrpflicht“ ist angesprochen worden. Mittlerweile ist die App in Deutschland so aufgebaut, so programmiert, dass wir nur Fahrten an Fahrzeuge vermitteln, die tatsächlich auf dem Rückweg zum Betrieb sind. Damit sind wir die Einzigen, die das in dem Bereich in Deutschland machen. Das zeigt aber auch, dass da auch technische Möglichkeiten bestehen, solche Regelungen besser einzuhalten. Andere Beispiele eher aus dem Bereich der Verkehrssicherheit oder des Straßenverkehrsrecht: Wir zeigen in der App zum Beispiel auch an, wenn ein Fahrgast an einem Fahrradweg aussteigt und warnen ihn: „Achtung, hier ist ein Fahrradweg, wenn du die Tür aufmachst! Pass auf, dass du niemanden gefährdest!“. Also das zeigt auch, dass es viele Bereiche gibt, wo man Technologie nutzen kann, um die Einhaltung der Regeln zu verbessern.

Herr Herbst, Sie fragten zur Beziehung zwischen Stadt und Land. Es ist ja auch schon ein-, zweimal angeklungen, wie hier die Mobilität aussieht. Die Realität ist natürlich, dass Mobilität in den Städten heute schon deutlich besser funktioniert als auf dem Land. Auch die so genannten neuen Anbieter sind natürlich viel stärker in den Städten vertreten. Ich persönlich und auch wir als Unternehmen sehen aber viel Potenzial im suburbanen



Raum, auch im ländlichen Raum. Wir sehen in der Tat sogar in Berlin, dass unser Geschäft sich viel besser im suburbanen Raum und im Übergang zum ländlichen Raum entwickelt, als in den Städten, weil natürlich hier die Abdeckung mit ÖPNV und anderen Diensten viel besser ist. Wir haben in Kirchheim bei München, in Falkensee in Brandenburg Piloten im ländlichen Raum, wo wir es ausprobieren. Und was ich Ihnen ganz klar sagen kann, ist, dass natürlich ein enger Rechtsrahmen, die niedrig hängende Decke des PBefG gerade im ländlichen Raum zum Tragen kommt. Ich gebe Ihnen mal ein Beispiel: Wir saßen mit einem bayrischen Landrat zusammen, wollten ein Projekt im ländlichen Raum starten. Da haben wir uns angeschaut, wo sind die Mietwagenunternehmen, wo ist das Wirtshaus, wo alle hinfahren. Das sind 20 Kilometer Unterschied. Die Rückkehrpflicht sagt: Du fährst einen Fahrgast hin zu diesem Wirtshaus, du darfst da keine zehn Minuten warten, bis ein neuer rauskommt, obwohl mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit gleich jemand rauskommt. Nein, du musst umdrehen und die 20 Kilometer leer zu deinem Betriebsitz an der anderen Seite des Landkreises fahren. Das zeigt, dass gerade im ländlichen Raum die bestehenden Regelungen schwierig sind. Übrigens auch in Bezug auf Elektromobilität, wo wir sehen, dass die vielen Leerkilometer Partner von uns schon dazu bewegen, Elektroautos wieder abzuschaffen, denn wenn die tatsächliche Reichweite 200 Kilometer ist und Sie davon 100 Kilometer leer zum Betriebsitz fahren, hat das auch einen Einfluss darauf, wie wirtschaftlich diese Dinge betrieben werden können. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Als nächstes Herr Henrich, bitte. Sie haben das Wort!

**Robert Henrich (MOIA):** Guten Tag, auch von meiner Seite! Ridepooling ist für eine Mobilitätswende unverzichtbar. Wir alle sollten uns wünschen, dass Ridepooling flächendeckend entsteht und gedeiht. Der Gesetzentwurf macht einen wichtigen Schritt für die Mobilitätswende, indem er Ridepooling erstmals als eigene Verkehrsart anerkennt und dadurch den bisherigen Zustand der Rechtsunsicherheit überwindet. Das ist ausdrücklich positiv. Zu Ihrer Frage, Herr Donth. Der Entwurf schafft noch kein hinreichendes Level playing field aus folgenden Gründen. Erstens: Der

Entwurf ordnet das private Ridepooling dem Gelegenheitsverkehr zu. Dies wird ihm absolut nicht gerecht. Ridepooling muss aufgrund seiner Bündelfunktion und seiner Umweltfreundlichkeit zu einem maßgeblichen Eckpfeiler des Stadtverkehrs werden. Er ist gerade kein Gelegenheitsverkehr und es ist insbesondere völlig unplausibel, Ridepooling in die Nähe des Mietwagens zu rücken. Beide haben als Verkehrsart absolut nichts miteinander zu tun. Zweitens: Das private Ridepooling wird im Entwurf anders als ÖPNV und Taxi dem vollen Steuersatz von 19 Prozent unterworfen. Diese steuerliche Ungleichbehandlung widerspricht den klimapolitischen Zielen, die im selben Entwurf ausdrücklich gefordert werden und sollte zwingend korrigiert werden. Die Praxis zeigt ganz klar, ein eigenwirtschaftlicher Ridepooling-Betrieb wird bei einem 12-Prozent-Steuernachteil bei zugleich voll umfänglichen Sicherheits-, Sozial- und Umweltstandards, die sehr wohl eingehalten werden im Ridepooling, von vornherein ausgeschlossen. Der Steuernachteil ist auch aus Verbrauchersicht schlicht nicht nachvollziehbar und widerspricht dem Grundsatz der steuerlichen Gleichbehandlung gleichartiger Angebote, wie ÖPNV, Ridepooling und Taxi. Drittens: Es ist völlig richtig und unbestritten, dass die Kommunen im Bereich des Stadtverkehrs einen großen Gestaltungsspielraum haben. Der gebündelte Bedarfsverkehr wird im Entwurf aber einer so außerordentlich hohen Regelungsdichte unterworfen, dass die konkrete Umsetzung durch die Kommunen kaum noch berechenbar erscheint. Beispiele hierfür sind die optionale Gebietsbeschränkung, die optionale Bedienzeitenbeschränkung, die optionale Kontingentierung, selbst die optionale Rückkehrpflicht, die eigentlich zum Mietwagen gehört und für das Ridepooling völlig wesensfremd ist und vieles mehr. Durch dieses Dickicht von Regelungen droht die Rechtsunsicherheit von gestern in eine Planungsunsicherheit von morgen umzuschlagen. Auf dieses Dickicht darf auf keinen Fall weiter draufgesattelt werden. Es ist aus unserer Sicht unverständlich, dass wichtige Regelungen zur Barrierefreiheit und zu Sozialstandards, die wir ausdrücklich befürworten und uns schon heute bemühen vorbildlich einzuhalten, teilweise nur dem privaten Ridepooling abverlangt werden, anstatt für alle zu gelten. Vierter und letzter Punkt: Im Gesetzentwurf fehlt



bei dem wichtigsten Recht des Ridepoolings nämlich dem Recht zu poolen, also juristisch gesprochen dem Recht der Einzelplatzvermietung, die Klarstellung, dass dieses Recht natürlich nur dem Ridepooling zukommt. Diese Klarstellung ist unverzichtbar. Das Pooling-Recht entspricht spiegelbildlich dem Recht der Taxen, Direkteinsteiger aufzunehmen und exklusiv zu befördern. Beide Verkehrsarten müssen sauber voneinander abgegrenzt bleiben. Anderenfalls würde die Systematik des Gesetzes durchbrochen und die Verkehrsart Ridepooling letztlich entwertet und eine behördliche Kontrolle zudem kaum noch möglich. Zusammenfassend: Der Entwurf ist richtig. Der Entwurf ist ein wichtiger Schritt für die Mobilitätswende. Er sollte im Sinne fairer Wettbewerbsbedingungen für alle Anbieter um drei Klarstellungen ergänzt werden. Der Steuersatz muss für ÖPNV, Taxi und Ridepooling einheitlich sein. Zweitens die Regelung zur Barrierefreiheit und Sozialstandards müssen für alle Anbieter einheitlich gelten. Und drittens das Recht, Pooling-Verkehre durchzuführen, muss der Verkehrsart Ridepooling vorbehalten sein. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Herzlichen Dank! Als nächstes Frau Hintzke, bitte. Sie haben das Wort!

**Annerose Hintzke** (Sozialverband VdK): Vielen Dank, dass ich hier sprechen darf! Vorab mal aus der Sicht unseres Sozialverbandes VdK Deutschland: Wir waren durchaus erleichtert, als wir die Gesetzesvorlage gesehen haben, angesichts der Entwicklung, die der Prozess genommen hat, dass hier doch wesentliche Ansätze zur Barrierefreiheit Berücksichtigung finden. Aber nichtsdestotrotz, auch wenn wir dieses Lob aussprechen, müssen wir auf ganz einschneidende Lücken hinweisen, die sich wirklich ganz einschneidend auch auf große Bevölkerungsgruppen auswirken. Damit fange ich an bei dem zweiten Teil der Frage von Herrn Wagner, nämlich wie beurteilen wir die Berücksichtigung, vor allen Dingen sensorisch benachteiligter, eingeschränkter Menschen, vor allen Dingen blinder und sehbehinderter Menschen. Wir haben es hier mit einer ganz großen Personengruppe zu tun, die von der nicht vorgesehenen Barrierefreiheit der Digitalisierung ins Aus gesetzt wird. Digitalisierung ist ja nun mal die Grundfeste der neuen Mobilitätsangebote. Ohne Digitalisierung sind die gar nicht denkbar. Blinde und vor

allen Dingen auch sehbehinderte Menschen werden hier unberücksichtigt gelassen. Wir haben es hier ungefähr mit einer Personengruppe von 2,8 Millionen Menschen zu tun, die betroffen sind durch altersbedingte Seheinschränkungen, wie die Makuladegeneration, Glaukom, diabetische Retinopathie. Diese große Bevölkerungsgruppe steigt an – das beweist eine neue Studie aus dem letzten Jahr, die Gutenberg-Studie – von mindestens 12 bis maximal 17 Prozent bis zum Jahr 2030. Jetzt habe ich noch nicht die sieben Millionen Menschen, die im Frühstadium sehbehindert sind, genannt, die man eigentlich aber auch mitdenken müsste. Was bedeutet das? Diese Personengruppe braucht die Barrierefreiheit bei der digitalen Fahrgastinformation und natürlich die Barrierefreiheit bei allen Buchungs- und Bezahlvorgängen. Wie kann man sich das vorstellen? Wir brauchen für sehbehinderte Menschen vor allen Dingen die Möglichkeit, über Apps alles in gutem Hell-Dunkel-Kontrast zu erkennen, Schriftgrößen anpassen zu können. Wir brauchen die Ausgabe der Interaktion und der Information durch einen Screenreader, durch die Möglichkeit sich einen Text vorlesen zu lassen oder über die Braillezeile taktil zu ertasten. Wenn das nicht gelingt, dann müssen wir uns darüber im Klaren sein, dass wir hier im Ansatz, wo es doch um Modernisierung und Nachhaltigkeit von Mobilität geht, im Grunde genommen patzen. Das finde ich angesichts anderer guter Ansätze im Gesetz wirklich sehr schade. Minister Scheuer hat in seinem Anschreiben an den Chef des Bundeskanzleramtes am 15. Dezember 2020 darauf hingewiesen, man warte erstmal ab, wie das EAA, also das Gesetz zur Barrierefreiheitsanforderung für Produkte und Dienstleistungen, aussehe. Damit wollen wir uns überhaupt nicht zufrieden geben. Erstens, wenn diese Umsetzung mit der gesagten Richtlinie passiert, passiert das nicht vor 2025 und es steht auch total in den Sternen, was dann an Vorgaben für die barrierefreie Vermittlung, Bezahlvorgänge und Fahrgastinformationen der privaten Anbieter tatsächlich vorgesehen ist. Wir wissen, dass sich eigentlich das Haus von Herrn Scheuer, das BMVI, vorbehält, sämtliche Regelungen zu Personenbeförderungsdienstleistungen selbst zu regeln. Also haben wir im Moment keinen Grund, auf das EAA zu setzen. Das jetzt erstmal zum Thema der sensorisch beeinträchtigten Menschen, wie gesagt blinden und sehbehinderten Personen.



Jetzt zur allgemeinen Frage der Barrierefreiheit. Wir finden es natürlich sehr gut, dass jetzt endlich Barrierefreiheit mit einem Richtwert eingeführt wird. Wir möchten aber gleich zu Anfang darauf hinweisen, dass wir natürlich fordern, dass Barrierefreiheit, wie im Gesetz festgeschrieben, auch für die Mietwagen gelten muss. Immerhin haben wir ungefähr 53.000 Taxis in Deutschland. Wir haben aber auch 40.000 Mietwagen – das ist nicht wenig –, die hier unberücksichtigt bleiben würden. Und wir haben die Quote mit fünf Prozent, die ja dann erst greift, wenn ein Unternehmen mindestens 20 Fahrzeuge hat. Wir wissen aber, dass nur 14,3 Prozent der Taxiunternehmen tatsächlich drei und mehr Fahrzeuge haben, das ist noch nicht viel. Wir bitten auch darum, unbedingt eine Konzernbetrachtung einzuführen, sodass nicht einzelne Subunternehmer in den Blick fallen und wir plädieren unbedingt für eine Definition von barrierefreien Fahrzeugen, die man anlehnen sollte an die Straßenverkehrszulassungsordnung § 35a Absatz 4b. Dort ist genau definiert, wie Fahrzeuge auszusehen haben, in denen auch Rollstuhlnutzende, im Rollstuhl sitzend, befördert werden können. Danke!

**Vorsitzender:** Vielen Dank. Als nächste Frau Jungbluth, bitte. Sie haben das Wort!

**Marion Jungbluth (vzbv):** Vielen Dank für die Frage nach der Bewertung aus Verbrauchersicht! Wir haben gehört, wir reden heute über das „Grundgesetz für den ÖPNV“. Wir wünschten uns natürlich, dass wir über das „Grundgesetz der Personenbeförderung“ oder noch besser der „Personenmobilität“ redeten. Deswegen möchte ich auch mit ein paar Stimmungen aus Verbrauchersicht anfangen. Eine 84-jährige Frau teilte uns mit, sie sei jetzt so glücklich und traue sich wieder ins Theater, denn man habe jetzt etwas ganz Tolles in Hamburg: MOIA. Sie könne nämlich jetzt auch später sicher wieder nach Hause kommen. In einer repräsentativen Umfrage, die wir durchgeführt haben, haben 80 Prozent der befragten ÖPNV-Nutzer angegeben, dass das Taxi ihnen zu teuer sei. Nach „Mobilität in Deutschland“ gehen die Bundesbürgerinnen und Bundesbürger gerne zu Fuß oder fahren mit dem Auto. Nur 34 Prozent fahren gerne mit dem ÖPNV. Wiederum hat uns aber ein Verantwortlicher vom Hopper der Kreisverkehrsgesellschaft Offenbach berichtet, dass sie erstmals mit der Einführung des Hoppers erlebt hätten, wie

die Begeisterung für den ÖPNV regelrecht ausgebrochen sei und sie „über den Klee“ von den Nutzerinnen und Nutzern, aber auch in der Öffentlichkeit, gelobt worden seien. Das seien sie gar nicht gewöhnt. Aus klimapolitischer Sicht und auch weil die Digitalisierung natürlich gerade die Welt verändert, brauchen wir für die Verbraucher eine Auswahl an attraktiven, flexiblen und auch bezahlbaren Alternativen zum eigenen Auto. Unter diesen Anforderungen enttäuscht uns der Gesetzentwurf. Im schlimmsten Fall sehen wir nämlich die Gefahr, dass nachher gar nichts passiert. Also in den Städten vielleicht noch mal das eine oder andere eingeführt wird, aber gerade auf dem Land, wo wir dringend kollektive Mobilität brauchen, passiert nichts. Wir appellieren deshalb an Sie: Haben Sie Mut zum Wandel! Nicht nur die Menschen müssen ihre Alltagsmobilität wandeln, sondern es müssen sich auch die Branchen wandeln. Wir merken, dass da der Widerstand sehr groß ist, aber ohne Mut werden wir diese Herausforderungen, die vor uns sind, nicht schaffen.

Jetzt konkret zum Gesetzentwurf fünf kleine Punkte. Erstens: Lassen Sie die Finger weg von bürokratischen Absurditäten, wie die Rückkehrpflicht oder die Vorbestellpflicht. Zweitens: Regulieren Sie dann, wenn etwas schief läuft. Natürlich ist es nicht im Sinne der Verbraucherinnen und Verbraucher, wenn wir mehr Verkehr auf die Straßen bringen. Wir wollen, dass das Ganze natürlich dem Klimagedanken entspricht. Aber es muss nicht von Anfang an alles „tot reguliert“ werden, weil man alle Eventualitäten berücksichtigen und keine Gefahr laufen möchte, dass irgendetwas vielleicht nachher nicht so läuft, wie es eigentlich soll. Deswegen haben wir den pragmatischen Vorschlag: Machen Sie nicht alle zehn Jahre eine Reform des PBefG, sondern rufen Sie den Spruch aus: Nach der Novelle ist vor der Novelle. Und schreiben Sie jetzt schon ins Gesetz, dass der Evaluierungsbericht früher, nämlich spätestens nach drei Jahren, vorliegen soll und dass begleitend gleich eine Kommission eingesetzt wird, die schon über Anpassungen und eine Weiterentwicklung dieses Regulierungsrahmens nachdenkt. Viertens: Reden Sie mit den Leuten vor Ort. Wir sind auch sehr dafür, dass die Kommunen Gestaltungsmöglichkeiten bekommen. Aber so, wie es jetzt in dem Gesetzentwurf steht, geht uns das zu weit, weil man, ohne mit den Leuten zu reden,



auch viele Sachen verhindern und einfach abblocken kann. Und wie gesagt, wir brauchen die Mobilität. Fragen Sie die Leute, was sie wirklich brauchen und ermöglichen Sie das dann auch! Fünftens: Wir brauchen dringend eine Regulierung von Mobilitätsplattformen. Wir haben in unserer Stellungnahme einen Vorschlag gemacht. Aber nutzen Sie die Daten nicht nur zur Kontrolle, sondern schaffen Sie auch ein Datenökosystem, sodass wir Multimodalität und Intermodalität für die Verbraucherinnen und Verbraucher mit wenigen Klicks ganz bald ermöglichen können. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Ich sah hier gerade einige Gesichter von Kollegen, die sich schon wahn-sinnig darüber freuen würden, wenn sie bald wieder über das Gesetz beraten dürften. Last but not least Herr Kollar bitte, Sie haben das Wort!

**Herwig Kollar** (Bundesverband Taxi und Mietwagen): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Herr Donth, Sie hatten die Frage an mich gerichtet, wie denn der Bundesverband Taxi und Mietwagen die zukünftige Marktabgrenzung zwischen Taxi und Mietwagen bewerte. Ob nicht insbesondere die bessere Kontrollierbarkeit der Rückkehrpflicht durch Mobilitätsdaten eine Verbesserung darstelle. Und zuletzt die – ich sage mal – provokative Frage gestellt: Was hätten Sie denn lieber, Rückkehrpflicht oder Vorausbuchungspflicht? Lassen Sie mich anfangen mit dem Thema „Marktabgrenzung“. Von allen, die sich mit dem PBefG beschäftigen, hören wir Marktabgrenzung sei notwendig. Das ist auch richtig, weil Taxi und Mietwagen einfach unterschiedliche Funktionen in diesem Verkehrssystem haben und weil die auch mit ganz unterschiedlichen Pflichten belegt sind. Es ist eben nicht so, dass der Mietwagen mehr reguliert wird und das Taxi dereguliert wird. Es bleibt bei dem Grundsatz: Das Taxi hat die ÖPNV-Pflichten, Tarifpflicht, Beförderungspflicht und Betriebspflicht. Und davon ist beim Mietwagen keine Rede. Wenn aber diese unterschiedlichen Funktionen da sind, dann muss auch eine Abgrenzung da sein, denn es kann nicht sein, dass ein unregulierter Mietwagen das gleiche Marktsegment bedient, zu völlig anderen Bedingungen als das dem Taxi vorgeschrieben wird. Die Rückkehrpflicht hat heute zwei Funktionen. Nicht nur einmal die Abgrenzung: ein auftragsloser Mietwagen, darf sich nicht öffentlich bereithalten,

sondern sie hat vor allem die Funktion, in Innenstädten und Ballungsgebieten zusätzlichen Verkehr zu vermeiden. Wir sehen das in allen anderen Metropolen, in denen sich „Uber und Co.“ breitgemacht haben, dass das zu einer enormen Zunahme des Zielverkehrs, des Suchverkehrs, im Wartebereich parkend geführt hat. Das brauchen wir in den deutschen Großstädten nicht!

Zur Frage der besseren Kontrollmöglichkeiten der Rückkehrpflicht, Herr Donth, theoretisch könnte man daran denken, praktisch wird es nicht zum Ergebnis werden. Weil erstens die Grundlage für die Überlieferung der Mobilitätsdaten dazu gar nicht ausreicht. Sie hatten ja darauf hingewiesen, dass da eine Vermischung stattfindet. Wir sehen im bisherigen Gesetzentwurf gar keine ausreichende Grundlage für die Übermittlung dieser Daten zu Kontrollzwecken. Das Zweite: Wenn diese Grundlage da wäre, wären die kommunalen Verkehrsbehörden hoffnungslos überfordert, mit diesen Daten weiterzuarbeiten. Denn es reicht doch nicht aus, dass da irgendwelche Positionsdaten übermittelt werden, sondern dann geht doch das „Theater“ für die Behörde erstmal los. Sie müssen das auswerten, dann müssen Sie die Unternehmen anschreiben, dann müssen Sie Stellungnahmen dazu einholen. Das Ganze wird zusätzlich dadurch erschwert, dass vorgesehen ist, dass andere Abstellorte als der Betriebssitz möglich werden im Rahmen der kommunalen Regelung. Das führt in der Praxis nicht weiter. Deswegen die Forderung, die übrigens nicht nur vom Bundesverband Taxi und Mietwagen erhoben wird, sondern von vielen anderen Mitstreitern auch, eine vernünftige optionale Vorausbuchungsfrist für Kommunalbehörden dort, wo sie gebraucht wird, um taxiähnlichen Mietwagenverkehr zu vermeiden. Und deswegen, Herr Donth, ist die Antwort auf Ihre Frage nicht, wir möchten das eine oder das andere. Sondern die Antwort lautet: Wir brauchen beides da, wo es nötig ist. Und wir brauchen keines von beiden da, wo es nicht nötig ist. Und nötig ist es in den Ballungszentren, in den Großstädten, da brauchen wir sowohl die Rückkehrpflicht, als auch die Vorausbuchungsfrist, um eben taxiähnlichen Mietwagenverkehr zu vermeiden. Und, das ist ganz wichtig, nicht im Interesse und zum Schutz von Taxiunternehmen, sondern all diese Regulierungsbestimmungen werden immer auch unter dem Gesichtspunkt „Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen“ und vor allem



„Schutz der Verbraucher“ von der Rechtsprechung und der Verwaltung gesehen. Sie werden in einem regulierten Taxigewerbe niemals erleben, dass wir ein Preisearching haben, wo das Zehnfache des normalen Tarifes aufgerufen wird, so wie es beim Mietwagen vorkommt und das, denke ich, ist der beste Verbraucherschutz. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Merci! Damit sind wir am Ende der ersten Runde. Wir treten in die zweite Runde ein. Kollege Donth für die CDU/CSU-Fraktion. Sie haben das Wort, bitte!

Abg. **Michael Donth** (CDU/CSU): Zunächst vielen Dank für die sehr interessante sich entwickelnde Debatte und die Punkte, die wir schon gehört haben. Ich möchte nochmal einsteigen, Herr Henrich nochmals. Nach zahlreichen, langen Diskussionen haben sich die Koalition und auch die Findungskommission auf einen abschließenden Katalog von Steuerungsinstrumenten für den gebündelten Bedarfsverkehr geeinigt. Sie haben das ja gerade schon angesprochen, ein bisschen weniger wäre Ihnen lieber gewesen. Aber dennoch wir haben es abschließend geregelt. Deshalb nochmal die Frage: Die Auflagen, auch Sozialstandards, können Sie die denn trotz wirtschaftlichem Druck – ich möchte nochmal nachhaken genau bei dem Punkt – im eigenwirtschaftlichen Bereich einhalten? Dann nochmals Herr Kollar, an Sie eine konkrete Frage. Es wurde ja schon angesprochen, auch der Bundesrat hat es geäußert, die Zulassung von ... nein, es wurde nicht angesprochen, aber der Bundesrat hat es angesprochen, Entschuldigung ... die Mehrfachkonzession, also von Mietwagen und gebündeltem Bedarfsverkehr, wo möglich auch in Kommunen über 50.000 Einwohnern zuzulassen oder zu ermöglichen. Wie sehen Sie das? Auch da hinsichtlich dieses so genannten Level playing fields, weil dadurch praktisch die Rückkehrpflicht und auch die Pooling-Quote entfallen. Und zum Schluss noch eine Frage an Sie, Herr Weigler, jetzt nicht auf Ihr Unternehmen speziell gemünzt, sondern auf die Branche der Mietwagenanbieter. Die Frage, – ja es wird vorgeworfen, auch mir immer wieder –, dass im jetzigen Entwurf die Mietwagen privilegiert seien, weil sie eben keinen kleinen Fachkundennachweis erbringen müssen und auch die Regeln zur Barrierefreiheit – das wurde ja gerade auch angesprochen – für die Mietwagen nicht gelten. Wie bewerten Sie das? Wäre das für die Mietwagenbranche, jetzt – wie gesagt nicht

nur für Ihr Unternehmen befragt, sondern für die gesamte Branche – möglich, diese Pflichten, wenn die kämen, auch zu erfüllen? Oder wäre das ein k.o.-Kriterium? Dankeschön!

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Dr. Spaniel für die AfD-Fraktion. Bitte, Sie haben das Wort!

Abg. **Dr. Dirk Spaniel** (AfD): Vielen Dank! Wir haben einige interessante Sachen hier gehört. Ich würde gerne zwei Fragen an Herrn Hennigfeld stellen. Das eine wäre die Frage: Welche Argumente sprechen nach Ihrer Auffassung für eine Kennzeichnungspflicht für alle gewerblichen Personenbeförderer? Die zweite Frage wäre: Besteht nach Ihrer Auffassung durch den hier vorliegenden Gesetzentwurf bei allen Beförderern insbesondere für die Kunden digitaler Plattformen ein ausreichender Versicherungsschutz für alle Vertragspartner – also sowohl für Fahrer als auch für die Fahrgäste? Oder bleibt die Haftung ungenügend geregelt? Und die dritte Frage, die geht an Herrn Weigler. Und zwar habe ich da die Stellungnahme des ver.di-Bundesvorstandes in Erinnerung. Das haben wir eben auch nochmal gehört. Da steht drin: „Der Gesetzentwurf soll Sozialstandards beinhalten. Die vorgelegte Regelung ist jedoch wirkungslos und wird Ausbeutung und prekäre Arbeitsverhältnisse nicht verhindern. Es droht ein neuer Niedriglohnsektor.“ Da frage ich doch einfach mal direkt: Herr Weigler, was halten Sie dem entgegen? Welche Zielgruppe von Fahrern wird denn für Sie schlussendlich arbeiten, wenn dieser Gesetzentwurf in Kraft tritt? Was sind denn da die Qualifikationen, die Sie erwarten? Und welche Einkommen dürfen wir da erwarten? Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Danke sehr! Als nächstes Kollege Müller für die Fraktion der SPD. Bitte, Sie haben das Wort!

Abg. **Detlef Müller** (SPD): Vielen Dank! Meine erste Frage geht an Herrn Kiel d'Aragon. Und zwar hatten wir heute bereits das Thema „Mobilitätsdaten, Datenbereitstellung“, auch die Notwendigkeit, möglicherweise zu trennen zwischen Fahrgastinformationsdaten und Fahrdaten. Also das muss man sicherlich nochmal auseinanderdefinieren, was man unter dieser Datenbereitstellung wirklich konkret versteht. Die Frage wäre: Welche Erwartungen stellen Sie in dem Zusammenhang mit der noch zu erarbeitenden Mobilitätsdatenverordnung? Wir wissen ja, dass die Verordnung



kommen wird. Und zwar nicht im PBefG, sondern nachrangig geregelt. Ist es aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände überhaupt vertretbar, dass es einen zeitlichen Versatz gibt zwischen der PBefG-Novelle und der Mobilitätsdatenverordnung? Also was folgt daraus, dass es dort verschiedene Zeitpunkte des Inkrafttretens gibt? Die zweite Frage geht an Mira Ball. Ja, ich habe das alles sehr verstanden. Wir sind ja auch sehr lange im Gespräch. Dieses ganze Thema „soziale Standards“ in diesem ganzen Verkehrsbereich. Und trotzdem muss man halt aus meiner Sicht auch ein Stück weit die Realität wirklich so sehen. Und die heißt eben nicht nur „Pforzheim und Hildesheim“. Zumindest nicht mehr in den letzten fünf Jahren. Deswegen wäre meine Frage: Wenn wir verhindern wollen – was Sie auch in der schriftlichen Stellungnahme von ver.di geschrieben haben –, dass es in diesen gesamten Bereichen – auch in den neuen Mobilitätsarten – zu Betrug, Dumping, Unterlaufen von Mindestlohn und Scheinselbstständigkeit kommt, wäre es da nicht viel wichtiger, schon bestehende Regelungen und Gesetze konsequent durchzusetzen und zu kontrollieren? Haben wir an der Stelle doch kein Regelungsproblem, sondern ein Durchsetzungsproblem? Geben Sie mir an der Stelle Recht? Und die letzte Frage geht nochmal an Herrn Schilling. Wie wir heute auch gemerkt haben, die allgemeine Begeisterung für das neue PBefG ist nicht allzu groß. Das wird ja von vielen irgendwie kritisiert. Das gehe nicht weit genug, es sei nicht alles geregelt und eigentlich sollte man es lassen. Was würde denn in den Städten passieren oder was würde denn bei den Unternehmen passieren, wenn es kein neues PBefG gäbe? Diese Frage stellt sich mir dann schon.

**Vorsitzender:** Kollege Herbst, bitte für die Fraktion der FDP!

Abg. **Torsten Herbst** (FDP): Ganz herzlichen Dank! Anders als der Kollege Müller sehen wir dieses als zu weit gehend und zu detaillistisch. An dem Punkt möchte ich gleich anknüpfen, mit einer Frage an Prof. Haucap. Wenn wir uns die insgesamt restriktive Regulierung in Deutschland für das Thema „Personenbeförderung“ anschauen und das auch mit dem europäischen Ausland vergleichen: Ist das nicht nur ein Problem am Ende – sage ich mal – aus Fahrgastsicht, dass ich weniger Auswahl habe, sondern hat es nicht auch eine

wirtschaftliche Dimension? Weil wir sehen, dass sich deutsche Mobilitätsdienstleister eher schwer tun im internationalen Vergleich, sowohl bei denen, die direkt eine Leistung anbieten, als auch alles, was das Ökosystem rund um Plattform, um Mobilitätsdienstleister, digitalen Start-Ups usw. angeht, was sich da entwickelt. Liegt es daran, weil wir so eine strenge Gesetzgebung haben? Dass wir da auch wirtschaftliche Einbußen erleiden, weil sich zu wenig neu entwickeln kann in diesen engen Regulierungsrahmen? Meine zweite Frage dreht sich um das Thema „Mindestvorbestellfrist für Mietwagen“. Der VdK hat in seiner Stellungnahme gesagt, das sei aus seiner Sicht diskriminierend für mobilitätseingeschränkte Fahrgäste. Deshalb meine Frage sowohl an Frau Hintzke als auch Frau Jungbluth aus Verbrauchersicht: Diese Mindestvorbestellfrist – warum lehnen Sie die ab? Was sind Ihre Gründe dafür? Aus meiner Sicht ist es eh ganz schwierig, wenn ich das mal an einem anderen Beispiel sehe, dann wäre das, als wenn ich einen Netflix-Film schauen wollte, sollte ich wahrscheinlich 20 Minuten warten, bevor der Film startet, weil ich ja vielleicht doch noch mal irgendwo in den Öffentlich-Rechtlichen einen Film sehen kann. Also was ist Ihr Argument aus Sicht der jeweiligen Organisation, warum diese Mindestvorbestellfrist aus Ihrer Sicht nicht in Frage kommt?

**Vorsitzender:** Interessante Vorstellung! Kollege Wagner hat das Wort für die Fraktion DIE LINKE.!

Abg. **Andreas Wagner** (DIE LINKE.): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Ich habe nochmal zwei Fragen an Frau Ball. Zum einen würde mich interessieren, welche Auswirkungen Sie durch den vorgelegten Gesetzentwurf befürchten; durch neue Mobilitätsdienstleistungen, Mietwagen, gebündelten Bedarfsverkehr und Plattformen auf das Taxigewerbe und auf den ÖPNV. Also welche Auswirkungen da befürchtet werden, sowie auf die Verkehrssituation in den Städten. Und was – das wäre dann die zweite Frage – aus Ihrer Sicht gesetzgeberisch getan werden müsste, damit diese Effekte eben nicht eintreten, damit Mietwagen Mietwagen sind und nicht als Schlupfloch für solche Bedarfsverkehre genutzt werden. Das wären die zwei Fragen. Dann habe ich noch eine Frage an Herrn Kollar. Da würde mich interessieren, was aus seiner Sicht getan werden muss, dass die Einhaltung des PBefG, so wie es dann zukünftig



gelten wird, auch tatsächlich kontrolliert werden kann, also sprich die Kontrolle der Rückkehrpflicht, die Kontrolle einer Vorbestellfrist oder einer optionalen Vorbestellfrist. Was dann auch ein ganz interessanter Gedanke ist. Also was muss getan werden, dass es kontrolliert werden kann und dass das Gesetz dann auch effektiv durchgesetzt werden kann? Herzlichen Dank!

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Als nächstes Kollege Gelbhaar für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, bitte!

Abg. **Stefan Gelbhaar** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Auch von meiner Seite aus vielen Dank für die bisherigen Beiträge, insbesondere die klaren Aussagen zu den Fragen zu den sozialen Standards. Ich habe noch weitere Fragen. Einmal möchte ich Herrn Dr. Brohm vom Landkreistag eine sehr spezifische, aber relevante Frage stellen. Es ist ja so, dass in dem Entwurf zum PBefG geregelt ist, dass künftig auch digitale Plattformen darunterfallen und als Beförderer gelten sollen, wenn Sie dem Fahrgast als Vertragspartner, Hauptvertragspartner gegenüber auftreten, das heißt sie sind quasi genehmigungspflichtig im Sinne des Gesetzes. Da stelle ich die Frage, ob es aus Ihrer Sicht ausreichend in dem Entwurf geregelt ist, dass digitale Plattformen wie zum Beispiel Uber auch überlebensfähig und wichtig sind. Oder fehlt da aus Ihrer Sicht im Gesetz etwas? Fehlen da klar geregelte Genehmigungsvoraussetzungen für digitale Plattformen? Das ist nicht ganz irrelevant, weil es da Fragen gibt zum Stichwort „Verfassungsgemäßheit“, weil es da alte Bundesverfassungsgerichtsurteile gibt und deswegen diese sehr spezifische Frage. Aber ich will jetzt hier nicht die Sinnfrage stellen, wie gerade die SPD, sondern ich bin eher bei der „Wie-Frage“ und was wir da noch alles so verbessern müssen am Entwurf, um das richtig rund zu machen. Deswegen geht auch meine zweite Frage an den VDV. Und zwar die Frage, die immer wieder diskutiert wird: Kannibalisierung des ÖPNV. Die wird ja manchmal geradezu beschworen. Da wollte ich fragen, inwieweit die Genehmigung von gebündelten Bedarfsverkehren aus Ihrer Sicht wirklich diese Gefahr beinhaltet oder ob das mit diesem Entwurf, der uns jetzt vorliegt, so nicht gegeben ist. Das interessiert mich. Als letzte Frage an Frau Jungbluth vom vzbv nochmal. Aus Ihrer Sicht: Die

digitalen Plattformen im PBefG, die müssen ja geregelt werden. Ist das für Sie ausreichend aus Sicht der Verbraucherinnen und Verbraucher, insbesondere vielleicht mit dem Fokus auch auf Datenschutz bei Mobilitätsdaten? Um den Punkt auch nochmal aufgerufen zu haben. Ich hätte noch 5.000 weitere Fragen, aber es ist, wie es ist, Herr Vorsitzender, bitte übernehmen Sie!

**Vorsitzender:** Da wir das Gesetz künftig regelmäßiger beraten, gibt es bestimmt genug Gelegenheit die 5.000 Fragen noch ausreichend zu platzieren. Frau Ball wäre die erste für die Beantwortung. Bitte, Sie haben das Wort!

**Mira Ball** (ver.di): Ganz herzlichen Dank. Ich beginne mit der Frage von Herrn Müller, der zur Kontrolle und Durchsetzung von Vorgaben gefragt hat. Ich beziehe mich jetzt mal nur auf das Thema „soziale Standards“, wobei ja auch andere Vorgaben kontrolliert und durchgesetzt werden müssen. Und Herr Müller fragt ganz richtig, wie es denn mit den Regelungen, die wir bisher haben, aussieht. Wenn ich das so aufnehme, gucke ich mal in unseren Erfahrungsschatz, das betrifft besonders die Tariftreuegesetze und genau bei denen haben wir tatsächlich Schwierigkeiten. Das ist überwiegend gekoppelt an die Frage der Sanktionen. Die hatte ich in meinen Ausführungen vorher auch schon mal aufgenommen. Wir haben gelernt, wenn sich der Verstoß nicht wirklich sanktionieren lässt, sondern einfach nur festgelegt wird, dass er bitte abzustellen ist, dann lohnt es sich ja solange, bis ich erwischt werde. Und da lohnt es sich im Grunde schon wieder, bis ich wieder erwischt werde. Und genau deshalb ist das keine wirkungsvolle Form. Im Übrigen ist es auch noch etwas komplexer. Die Tariftreuegesetze und die Frage der Sanktionen, das müssen die Kommunen sanktionieren und das müssen die Kommunen auch kontrollieren. Und da gibt es natürlich dann eine weitere Aufgabe, die auf die Kommunen zukommt, die aber eben auch in der Vorbereitung einer Ausschreibung schon ganz genau dargelegt werden muss, wie die funktionieren wird, weil sonst natürlich der Betreiber sich ganz zu Recht beschweren und sagen würde: „Was macht ihr denn da? Was soll ich denn da für Daten liefern? Warum soll ich das denn tun?“ Und wenn Sie dazu Näheres wissen wollen, wir haben eine sehr intensive Debatte dazu insbesondere in Baden-Württemberg. Da wird nicht nur ver.di, sondern





auch der WBO, das ist der baden-württembergische Verband im Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer, zur Frage der Nichteinhaltung des Tarifreuegesetzes einiges sagen können. Was ich daraus aber schlussfolgern möchte, ist, dass die ursprüngliche Regelung, auf die sich die Standards und Vorgaben, die Kommunen machen können, bezieht, umso wichtiger dadurch wird, dass sie wirklich klar und eindeutig ist. Und genau deshalb haben wir auch unseren Formulierungsvorschlag dazu präzise gemacht. Und was das Thema „Kontrolle und Sanktionen“ angeht, da muss man den Kommunen die Möglichkeit geben, dass sie zum einen Daten geliefert bekommen, mit denen sie ohne großen Aufwand die Kontrolle auch durchführen können. Dafür sind die Betreiber verantwortlich. Und zum anderen, dass Sanktionen stattfinden können. Und wir sagen, es muss bis zum Genehmigungsentzug gehen. Also es muss wirklich wehtun, denn sonst ist es am Ende einfach ökonomisch gesehen doch ein Geschäft, sich nicht daran zu halten. Ein weiterer Vorschlag, den wir im Übrigen machen und das möchte ich hier an dieser Stelle auch erläutern warum, ist, dass derjenige, der eigentlich besonders geschädigt ist – der Arbeitnehmer, die Arbeitnehmerin – muss natürlich rückwirkend entschädigt werden. Wenn ich so eine Regelung habe – und das schlagen wir übrigens auch vor in unserer Formulierung – dann lohnt sich auch der Verstoß nicht mehr. Denn dann ist klar: Irgendwann werde ich doch zur Kasse gebeten für das, was ich nicht gezahlt habe. Übrigens ist das Inhalt jedes Arbeitsvertrages, wie wir ja alle wissen. Daher diese kleinen Rechte, die sind im Gesetz ursprünglich festzulegen. Das ist unsere Erfahrung. Und da haben wir zum Teil auch Schwierigkeiten mit den Tarifreuegesetzen, wo die nicht ganz klar sind und die Kommunen nicht wissen, welche Sanktionen sie festlegen dürfen oder welche Standards sie vorgeben dürfen. Das sieht man auch in dem Antrag der Länder, unter anderem Baden-Württembergs, zu der Frage: Ist es jetzt nur der Mindestlohn? Oder können auch Lenk- und Ruhezeiten oder Pausenzeiten vorgegeben werden? Da ist eine absolute Unsicherheit, die sich jetzt schon abzeichnet, wo wir Klarheit brauchen.

Des Weiteren wurde ich zu den Auswirkungen von neuen Mobilitätsformen, aber auch Mietwagen auf den ÖPNV- und den Taxi-Markt gefragt. Und da möchte ich vorausschicken, aus unserer

Sicht ist ökologisch wie ökonomisch gesehen der effizienteste Verkehr der ÖPNV mit Bus und Bahn; größte Gefäße, geringste Kosten im Übrigen auch beim Personal im Verhältnis zum Angebot; Taxen ergänzen den. Deshalb unterliegen sie der Beförderungs- und Betriebspflicht. Und wenn im ländlichen Raum zum Beispiel Taxen nicht rentabel betrieben werden können, dann sind Mietwagen auch eine gute Alternative. Mietwagen stellen im Übrigen auch Limousinenservice, also einen besonderen Fahrdienst, zur Verfügung. Ich will in Erinnerung rufen, dass beide Formen eigentlich aus der Natur der Sache heraus einer gewissen Vorbestellpflicht bedürfen. Wie zum Beispiel im ländlichen Raum, da muss sich jemand erst noch die Gummistiefel ausziehen und ins Auto steigen, wenn er jemanden befördern soll, weil das ein Nebenjob ist, eben ohne Betriebspflicht und ohne Beförderungspflicht. Im Übrigen, man darf auch Nein sagen. Die inzwischen zu beobachtende Zunahme von Mietwagen in Ballungsräumen ist auf das Engagement von Plattformen zurückzuführen, von Plattformvermittlung, aber auch von Wechseln aus dem Taxiverkehr in den Mietwagen und gleichzeitig schwierig zu kontrollieren. Ich will hier sagen, Mietwagenverkehr ist aus unserer Sicht kein neuer innovativer Verkehr und der wird es auch nicht dadurch, dass man eine App nutzt. Um die Entwicklung eines Parallelverkehrs, neben der kommunalen Mobilitätsplanung für den öffentlichen Verkehr, wo wirklich geplant werden kann und auch geplant wird, zu vermeiden, müssten die Kommunen das Recht erhalten, eine in ihren Augen angemessene Vorbestellfrist für die Mietwagen festzulegen. Man muss nämlich gucken, braucht man die in einem Ballungsraum und wenn ja, in welchem Umfang. Andernfalls haben wir eben das Problem, dass die anderen Verkehrsformen, insbesondere der Taximarkt sich einfach nicht rentiert und dann irgendwann Taxiunternehmen immer, immer weniger werden und damit auch diese Verlässlichkeit nicht mehr da sein wird. Wenn wir Deutschland fit für die Digitalisierung im Bereich öffentlicher Mobilität machen wollen – das ist ja so ein Schlagwort, was immer wieder benutzt wird –, dann sollten wir die Potenziale der Digitalisierung dazu nutzen, um verlässliche, vernetzte und vor allem effiziente Mobilität als Gesamtkonzept anzubieten. Dazu müssen alle Verkehrsangebote gezielt auf die Stärkung des ÖPNV ausgerichtet sein. Das heißt,



ergänzend als Lückenschluss, Zubringer oder Ersatz in Schwachlastzeiten. Das wäre effizienter, umweltfreundlicher Verkehr, also keine Parallelverkehre zusätzlich aufbauen. Und der Umstieg vom ÖPNV auf neue Mobilitätsdienste müsste unbedingt vermieden werden, stattdessen muss es genau andersherum darum gehen, sich vom Pkw in den öffentlichen Nahverkehr zu orientieren und zwar nicht von einem privaten in einen Dienstleistungs-Pkw, sondern in ein Gefäß, in ein Fahrzeug, was mehr Menschen zusammen transportieren kann. Und die überwiegende Zahl im Übrigen der Pooling- und On-Demand-Angebote, die macht es auch. Das ist nämlich Pooling und Demand auf Initiative von Kommunen und öffentlicher Verkehrsunternehmen. Wenn Sie da auf die Deutschlandkarte gucken, sehen Sie deutlich mehr von als private Anbieter, die genau diese Ziele verfolgen. Die sind nicht kostendeckend, deshalb würden sie in Zukunft in die Kategorie des Linienbedarfsverkehrs fallen. Pooling-Angebote als Gelegenheitsverkehr müssten kostendeckend sein, das ist hier auch schon angesprochen worden. Wenn sie nicht zu einer Zunahme des Verkehrsaufkommens führen sollen, dann dürften sie ausschließlich Fahrgäste gewinnen, die andernfalls mit dem Pkw gefahren wären. Und um ökologisch effizient zu sein – und das ist eine Frage, die wir alle auch nicht richtig beantworten können –, müssten sie zudem eine sehr hohe Pooling-Quote unter Einberechnung von Leer- und Mehrfahrten vorweisen. Bisher wissen wir nicht genau, wie das auch in Ballungsräumen funktionieren soll. Da ist noch eine Menge zu experimentieren. Aber unserer Meinung nach müsste, um hier langwieriges und teures Experimentieren und Prozessieren, da wo man schon sieht, das kann nicht klappen, zu vermeiden, müssen die Kommunen im § 13 PBefG stärkere Rechte zu Genehmigungsversagungen beim gebündelten Bedarfsverkehr erhalten. Ich habe schon mal was zum Thema „Personalkosten“ im Pooling im Verhältnis zu den Einnahmen gesagt. Das ist ebenfalls außerordentlich kritisch. Und man hofft sicher auch, den Pooling-Verkehr zur Erschließung des ländlichen Raums nutzen zu können. Aber das ist genau die Krux. Kann man da auf Strecken tatsächlich Menschen poolen? Es gibt aus unserer Sicht keinen großen Markt, sondern es gibt ein großes Potenzial. Und zwar ein großes Potenzial zum Umstieg vom Pkw auf öffentlichen Verkehr. Und da

darf man nicht vergessen, dass der Pkw mit Automobilverkauf und Unterhalt ja auch ein Markt ist. Also dem möchte man die Kunden eigentlich abjagen. Aber die Erschließung dieses Potenzials gelingt unserer Ansicht nach nur durch die Stärkung des ÖPNV und die Ergänzung durch Pooling als On-demand-Verkehr. Aber der ÖPNV ist übrigens auch ein Pooling-Verkehr und zwar der erfolgreichste, den wir hier in diesem Land haben.

Herr Donth hat bei der ersten Lesung des PBefG im Bundestag ganz richtig gesagt, dass eine Stadt wie Reutlingen sich beim ÖPNV-Angebot nicht zum Beispiel mit Berlin vergleichen kann. Es gibt im Übrigen viele Städte und Landkreise, die aus verschiedensten Gründen, gemessen an der Einwohnerzahl, deutlich weniger für den ÖPNV ausgeben als Städte wie Berlin, Köln oder Hannover. Ich möchte deshalb auch das nochmal ins Gedächtnis rufen und davor warnen, darauf zu hoffen, dass private, naturgemäß profitorientierte Anbieter uns diese notwendigen Investitionen in die Daseinsvorsorge abnehmen und das Problem lösen. Das müssen wir schon selbst tun, damit die öffentliche Mobilität Qualität, Verlässlichkeit und vernetzte Verbindungen bietet und Potenziale im Klimaschutz nutzen kann, müsste unserer Ansicht nach das PBefG die kommunale Verkehrsplanung unterstützen und stärken. Der vorliegende Entwurf macht es leider für die Kommunen vor allem aber auch komplizierter und aufwändiger. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Als nächster Herr Hennigfeld, bitte. Sie haben das Wort!

**Stefan Hennigfeld (Zughalt):** Vielen Dank, Herr Özdemir! Die erste Frage war, was für eine Kennzeichnungspflicht bei alternativen Anbietern spricht, wie wir sie ja bei Taxen schon haben. Ein Taxi kann ich in der Regel an der Farbe erkennen, spätestens aber beim Taxischild. Und es erleichtert natürlich den Ordnungsbehörden, der Polizei erheblich, Kontrollen durchzuführen oder auch dem Zoll zu gucken, werden die Arbeitsbedingungen eingehalten, habe ich hier einen Schwarzarbeiter auf dem Auto, wird der Mindestlohn eingehalten und vieles mehr. Und niemand weiß, was ist ein Uber-Auto. Das erkenne ich erstmal so gar nicht. Da kann sich erstmal jeder anmelden – dazu werde ich gleich noch was sagen. Aber wenn die Polizei ganz gezielt bei Uber-Autos gucken will, sind die verkehrssicher und so weiter, dann



können die alle möglichen Autos rausholen und hoffen, dass mal ein Uber-Auto dabei ist oder auch ein Kurzzeitmietwagen. Und deswegen ist die allgemeine Kennzeichnung meiner Ansicht nach sehr wohl von Vorteil. Und es gibt ja schon einen Unterschied, ob ich ein professionelles Taxi habe oder ob hier jemand auf der Schiene einer Mietfahrgelegenheit Personen befördert. Also, offiziell läuft das ja alles als „Ja, ich fahre ja sowieso dahin, da kann ich dich mitnehmen.“ Und deswegen bin ich schon der festen Überzeugung, dass diese Kennzeichnungspflicht notwendig ist. Denn ein Uber ist ja kein Geheintaxi, wenn man so will, sondern ein Uber muss erkennbar sein auch für mich als Fahrgast. Ich habe ja den Vorteil, wenn ich ein freies Taxi sehe, kann ich den Taxifahrer herbeiwinken und sagen: „Lass mich mal eben mitfahren und bringe mich mal eben nach Hause.“ Das würde sich ja dann auch bei Uber anbieten, sodass also auch für die nicht nur ein zusätzlicher Aufwand entstände, sondern auch unter Umständen zusätzliches Geschäft.

Dann die zweite Frage: Was ist mit ausreichendem Versicherungsschutz? Uber sagt natürlich ganz offiziell: „Ja, wir vermitteln nur versicherte Fahrten.“ So haben zumindest die Anbieter es uns gesagt. Also im Grunde kann sich jeder anmelden, und was ist denn, wenn die Versicherung im Falle eines Unfalls nicht bezahlt? Was ist, wenn bei einem Unfall auf einmal ein Personenschaden entsteht? Das kann auch im Stadtverkehr relativ schnell passieren, da ist ein Bein oder Arm gebrochen. Da gibt es in dem hier vorliegenden Gesetzesentwurf meiner Ansicht nach keine ausreichenden Regeln. Und das ist tatsächlich etwas, da ist der Bundesgesetzgeber gefordert. Hier zu sagen, das könnte ja im Rahmen der Genehmigung von der Kommune geregelt werden: Das wird nicht funktionieren! So läuft das einfach nicht. Zum einen wüsste ich nicht, wie sich Stadträte und Kreistage mit so etwas beschäftigen wollen. Wenn ich mir vorstelle, da ist ein Kommunalausschuss beispielsweise für Bau und Umwelt, Verkehr, Wald und Gewässer und der soll sich mit so etwas auseinandersetzen oder ein wie auch immer geartetes Amt in der Kommune. Und dass es nicht funktioniert, sieht man ja auch im praktischen Alltag. Wenn ich mir einfach mal angucke, wie die Kommunen ihre Zuständigkeiten als Aufgabenträger im klassischen konventionellen ÖPNV

erfüllen, nämlich in der Regel gar nicht. Den allermeisten Kommunen sind ihre Pflichten als Aufgabenträger nicht einmal bekannt. Das weiß ich nun wirklich aus der Erfahrung in meiner langjährigen Arbeit als Journalist. Ich habe immer wieder versucht, bei fortlaufenden Schlechtleistungen konventioneller Busverkehre die kommunalen Aufgabenträger zu fragen. In der Regel wird man da angeguckt wie ein gestohlenes Auto und die denken: „Was will der denn von uns?“ Und da kann ich mir nicht vorstellen, dass die, die da, wo sie schon lange zuständig sind, ihren Job in aller Regel nicht vernünftig machen, dann aber bei Uber-Autos sicherstellen, dass einer, der ohne Versicherungsschutz fährt oder mit nicht bezahlter Versicherung oder mit falscher Versicherung, rausgezogen wird. Gerade weil sich jeder anmelden kann und ich keinen Taxischein und keine Ortskunde brauche – auch wenn die Ortskunde jetzt abgeschafft werden soll –, dann sind die Autos als reine Privatwagen versichert oder ich habe der Versicherung nur einen oder zwei Fahrer angegeben. Vielleicht ist das Auto auf den Vater oder die Oma zugelassen? Wer haftet dann bei Personenschäden? Was ist, wenn der tatsächliche Fahrzeughalter es nicht weiß? Und dass es hier Probleme gibt, ist ja nicht neu. Ich möchte nur daran erinnern, dass Uber in Berlin zwischen 2014 und 2016 eine außerordentlich lange Winterpause gemacht hat, weil genau diese Themen völlig ungeklärt waren und man da gesagt hat, „Moment einmal...“ – auch von der Berliner Verwaltung; so wie ich es in Erinnerung habe –, „...so können wir das hier nicht weitermachen!“ Das heißt, ich bin sehr wohl der Auffassung, dass die alternativen Anbieter wie Uber einen Marktdruck erzeugt haben, der dafür gesorgt hat, dass es im Taxiverkehr wesentlich besser gelaufen ist. Wenn ich mir überlege: Wie sah ein Taxi vor zehn Jahren aus, wie sieht es heute aus? Da hat sich einiges zum Guten getan. Aber es muss so ausgestaltet sein, dass es faire Bedingungen für alle gibt. Und das vermisste ich hier ein bisschen. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Dann wäre jetzt Frau Jungbluth dran. Bitte, Sie haben das Wort!

**Marion Jungbluth (vzbv):** Erstmal bin ich froh, dass das Programmangebot der Öffentlich-Rechtlichen doch so gut ist, dass ich nicht 20 Minuten auf den Bildschirm starren muss, wenn ich meine Serie weiter streamen möchte. Da bin ich sehr



froh und hoffe, dass das auch so bleibt. Und das ist vielleicht auch der Ansatz. Natürlich würde eine Vorbuchungsfrist jegliche Vorteile konterkarieren, die die Digitalisierung für Verbraucher bringt. Was wollen Verbraucher? Sie wollen zuverlässige Informationen, am besten in Echtzeit darüber, wann fährt das nächste Verkehrsmittel, wann werde ich abgeholt, wenn ich dies oder jenes buche. Das ist ja auch heute super gut gelöst, dass ich schon die Verkehrsmittel sehe, wie weit die entfernt sind. Dann weiß ich, wann ich runtergehen muss und kann mich fertigmachen. Wenn man da jetzt eine bürokratische Hürde einführt, dann wäre es offensichtlich, dass man halt etwas verhindern möchte, aber nicht für Verbraucher wirklich die Mobilität einfacher machen möchte. Natürlich ist es dann auf der anderen Seite richtig, den ÖPNV zu stärken. Davon sind wir ja absolut überzeugt, dass das das Ziel sein muss, dass im ÖPNV nämlich dann vielleicht auch in kurzer Zeit die nächste Verbindung erreichbar ist. Und ich mich auch darauf verlassen kann, dass der Bus wirklich kommt. Wenn ich aber weiß, es wird mir praktisch alles Mögliche verhindert, dann besteht natürlich auch die Gefahr, dass ich dann doch ins eigene Auto einsteige. Richtig ist natürlich, dass man beim Preis ein Abstandsgebot einführt, weil – wie ich schon gesagt habe – Taxi ist den meisten Leuten zu teuer, aber der ÖPNV wäre immer noch das klimaverträglichste Verkehrsmittel. Deswegen sollte das irgendwo dann auch dazwischenliegen, wenn ich ein Pooling-Fahrzeug oder ein Mietwagen nehme.

Zum Thema „Datenschutz“: Ich finde, wenn das PBefG jetzt so viele Schutzregulierungen aufnimmt, dann fehlt natürlich dort zwingend, dass auch aufgenommen wird, dass die Daten, die mit Personenbezug verarbeitet und weitergeleitet werden zum Beispiel an die Kommunen oder auch an den National Access Point, zwingend anonymisiert werden müssen. Und wir brauchen auch gute Anforderungen an die Anonymisierung. Es darf nicht leicht sein, Daten wieder zu deanonymisieren. Wir brauchen Standards, die immer wieder auf den Stand der Technik gesetzt werden und im Zweifel Sanktionsmöglichkeiten, falls jemand das ausnutzen sollte oder rechtswidrig die Daten wieder deanonymisiert. Ansonsten brauchen wir eine große Verständigung, wie das jetzt auch mit Datenraummobilität versucht wird, über alle Gren-

zen der Verkehrsunternehmen hinaus zusammenzuarbeiten und Daten auf einem sicheren und guten Niveau zu teilen, um den Verbrauchern eine appbasierte Möglichkeit zu gewähren, ihre Mobilität auszuwählen, zu buchen, sich zu informieren, und auch zu bezahlen. Da hinken wir immer noch hinterher und ich hoffe, dass das zumindest in der nächsten Legislaturperiode spätestens Realität wird. Denn die Digitalisierung hat viele Vorteile für Verbraucherinnen und Verbraucher und die wollen wir nutzen.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Als nächstes Herr Kollar, bitte. Sie haben das Wort!

**Herwig Kollar** (Bundesverband Taxi und Mietwagen): Vielen Dank! Herr Donth, Ihre Frage, was zu dem Antrag des Bundesrates zu sagen ist, Mehrfachgenehmigungen auch in Orten über 50.000 Einwohnern zuzulassen: Wir halten davon gar nichts, um das ganz schlicht und einfach zu sagen! Und zwar aus folgendem Grund: Im bisherigen PBefG gibt es die Mehrfachgenehmigung oder Nicht-Genehmigung für Taxi- und Mietwagenverkehr in Ortschaften mit bis zu 50.000 Einwohnern. Das sind eher die ländlich strukturierten Gebiete in Deutschland. Der Grund für diese Ausnahme ist, dass es in diesen Ortschaften oftmals nicht so lukrativ ist, weil die Nachfrage nach den jeweiligen Verkehrsformen nicht so groß ist, dass man dem Unternehmer nicht zumuten muss, zwei Autos vorzuhalten, eins für den Mietwagenverkehr, eins für den Taxiverkehr. Das soll er bitte schön mit einer Investition stemmen können. Das sieht natürlich in den städtischen Bereichen völlig anders aus. Hier gibt es entsprechende Nachfrage und hier ist dann aus Verbraucher- und Verkehrsschutzgründen auch wieder ganz wichtig zu unterscheiden, wann ist denn ein Taxi und wann ist denn ein Mietwagen im Einsatz. Wenn der Unternehmer das freihändig entscheiden kann, dann kann er den Verbraucher auch „über den Tisch ziehen“. Wenn die Nachfrage gering ist, nimmt er den Taxitarif und wenn die Nachfrage hoch ist, sagt er: „Damit habe ich nichts mehr am Hut, jetzt will ich den freien Mietwagenpreis vereinbaren.“ Genau das wäre auch die Gefahr, wenn das jetzt zusätzlich noch auf Fahrzeuge im gebündelten Bedarfsverkehr erweitert wird. Auch da wäre denkbar, dass so ein Flottenbetreiber sagt: „Oh, wir haben eine hohe Nachfrage, das heißt die Leute sind bereit, mehr dafür zu bezahlen, jetzt ist unsere



Flotte auf einmal der Mietwagenverkehr für die Individualbeförderung.“ Und damit würde ein wichtiger Ergänzungsverkehr – so wird ja der gebündelte Bedarfsverkehr begründet – in starken Zeiten wegfallen können. Also diese Vermischung ist schlichtweg abzulehnen, weil der Verbraucher wissen muss, auf welche Verkehrsform er sich verlassen kann, was er bestellt, was er bezahlt und was er dann auch tatsächlich bekommt.

Die Frage von Herrn Wagner: Was muss im PBefG zukünftig zur Verbesserung der Kontrolle getan werden? Eigentlich ganz wichtig ist, die Vorschriften möglichst simpel und einfach zu halten, damit die Genehmigungsbehörden vor Ort damit auch tatsächlich arbeiten können. Es macht wenig Sinn, ganz komplizierte Vorschriften über den gebündelten Bedarfsverkehr zu erlassen, wenn dann die Mitarbeiter der Genehmigungsbehörde vor Ort damit schlichtweg überfordert sind. Es wäre aus unserer Sicht auf jeden Fall notwendig, dass diese Behörden personell besser ausgestattet werden. Sie, Herr Strehmann, hatten ja gesagt, da seien die Kommunen dabei. Wir bemerken das vor Ort nicht, diesen Trend. Eher das Gegenteil: Dass diese Behörden die Mitarbeiter noch mit zusätzlichen Aufgaben belasten und sie damit weniger Zeit haben. Ganz wichtig wäre eigentlich auch hier wieder die Einführung der Vorausbuchungspflicht. Das ist eine Sache, da braucht die Behörde gar nicht viel zu prüfen. Die guckt einfach nur, wann ist der Auftrag eingegangen, wann ist die Fahrt angetreten worden. Das kann im Übrigen auch der Wettbewerber relativ einfach überprüfen. Andere Abgrenzungsmerkmale, wie die Rückkehrpflicht, führen zu einem Rattenschwanz an zusätzlichen Aufgaben – sowohl für den Behördenmitarbeiter, als auch für den Wettbewerber. Ungeheuer schwierig! Deswegen hat diese Vorausbuchungspflicht nicht nur aus Verbraucherschutzinteressen, sondern auch wegen der Kontrollmöglichkeit einen gewissen Charme. Entscheidend wäre aber an diesem Punkt, eine Genehmigungspflicht für Vermittlungsplattformen einzuführen. Warum? Da laufen im Prinzip alle notwendigen Daten zusammen, die für eine vernünftige Kontrollprüfung durch die Genehmigungsbehörden von Interesse sind. Da müsste die Behörde eine Zugriffs- und Anforderungsmöglichkeit haben. Was heute nicht besteht, weil wir keine Genehmigungspflicht haben. Und wenn heute die Genehmigungsbehörde aus Frankfurt, Hamburg oder wo

auch immer von Uber irgendwas wissen möchte, dann müssen sie in Amsterdam nachfragen. Und darauf erstreckt sich die Zuständigkeit der deutschen Behörde noch nicht. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Dr. Schilling bitte. Sie haben das Wort!

**Dr. Jan Schilling (VDV):** Vielen Dank! Zuerst auf die Frage, was denn passieren würde, wenn wir jetzt in dieser Legislaturperiode kein PBefG an dem Punkt bekämen. Wir bekämen mehr Verkehr, vor allem in den Großstädten und Ballungsgebieten. So wie wir es ja an internationalen Beispielen überall sehen, ist da, wo unreguliert diese neuen Verkehrsformen in die Städte kommen, mehr Verkehr, mehr Staus, mehr Emissionen. Was eigentlich auch logisch ist, weil wir einfach mehr Fahrzeuge in diesem Bereich sehen. Was wir gleichzeitig sehen, ist eine „Rosinenpickerei“ zu Lasten des ÖPNV. Denn natürlich fahren diese Angebote dort, wo die höchste Nachfrage ist. Das ist aber normalerweise genau der Punkt, der erschlossen worden ist, durch die effizienteste Art des Poolings, nämlich dem ÖPNV. Wenn ich dort bei einem System, dessen Grenzkosten immer gleich bleiben, einfach nur Kunden rausziehe, erhöhe ich einfach nur das Defizit, das durch die öffentliche Hand getragen wird. Das sind am Ende eine Privatisierung der Gewinne und eine Sozialisierung der Verluste. Das wäre, glaube ich, kein taugliches Modell, mit dem wir arbeiten können. Was wir dann noch sehen würden, ist – ich glaube, ein großer Wurf; ich hatte das schon erwähnt – diese Ausformung der Subsidiarität und die stärkere Steuerungsmöglichkeit der Kommunen. Ich glaube, „One size fits all“ funktioniert im Verkehr eben nicht. Weil eben – wir haben es vielfach diskutiert – die Ausgangslage im ländlichen Raum völlig anders ist, als in Berlin oder in einem suburbanen Raum, wo wir irgendwie dazwischen liegen. Von daher muss die Kommune die Möglichkeit haben, alle diese neuen Verkehrsarten zu einem Gesamtkonzept zu verweben und dort auch die Abstände so einzuhalten, wie es verkehrlich notwendig ist und wie es vielleicht auch die Kunden, Bürger und Wähler wollen und auch entscheiden, wieviel Steuergeld gibt man in dieses System für die öffentliche Bedienung. Ein weiterer Punkt, der fehlte, wenn dieses PBefG nicht käme, wäre das, was wir auch diskutiert haben.



Ich finde, wir haben bisher ein sehr sektoral ausgerichtetes, gewerberechtes Regime im PBefG. Wir haben durch die Einführung von Klimaschutz- und Nachhaltigkeitsaspekten jetzt plötzlich einen Punkt, wo dieses Gesetz aufbricht und eben Abwägungen in diesen unbestimmten Rechtsbegriffen zulässt, für Klimaschutz, für Nachhaltigkeit, für all diese Dinge, wo wir sagen: Die brauchen wir an dem Punkt eh, um die Klimaschutzziele zu erreichen. Wenn das PBefG nicht käme, wäre das weiter rein sektorales Gewerbe-recht ohne die Möglichkeit von Kommunen, Genehmigungsbehörden und Gerichten, diese neuen Themen mit in das PBefG hereinzubekommen. Wir hätten auch keine Daten zur Kontrolle, auch gerade für die Kommunen. Das wäre sehr misslich. Wir hätten aber auch keine Daten aller Player zur Verkehrssteuerung und zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse. Das ist der zweite Aspekt, der für die Kommunen wichtig ist und im Übrigen auch für den ÖPNV. Ich will ausdrücklich loben, dass in diesem Gesetz ein Ansatz gewählt worden ist, wo alle Anbieter von Personenbeförderungsdienstleistungen gleich behandelt werden. Sie wissen, das steht auch in unserer Stellungnahme, wir sind nicht zufrieden, wie Daten reguliert worden sind. Es ist vielfach betont worden. Ich möchte es nochmal unterstützen: Die Kommunen müssen unmittelbar und nicht mittelbar über den National Access Point, sondern unmittelbar selbst Zugriff auf diese Daten bekommen. Ein Intermediär erhöht einfach nur Rechtsunsicherheit. Dann sagt der Anbieter: „Ja, da ist aber in diesem NAP was schief gelaufen.“ Dann muss die Genehmigungsbehörde nachweisen, dass sie jetzt die richtigen Daten hat. Also ich finde, im Ordnungsrecht muss der Staat auch den Zugriff haben, seine Genehmigungsanforderungen auch sicherzustellen und die Daten dafür zu bekommen. Das ist unmittelbare staatliche Aufgabe. Und da an einen Verein heranzutreten, der einen National Access Point macht, das ist einfach nur unangemessen, wenn es eben um Genehmigungsvoraussetzungen geht. Für Dritte, wie gesagt, Level playing field ist ganz wichtig, dass alle die Daten aufgeben. Aber aus unserer Sicht täte mehr Datensouveränität diesem Gesetz gut. Und all das, was wir mit diesen Daten machen könnten, käme auch nicht, wenn wir diese PBefG-Novelle fallen ließen. Und wir bekämen auch keine Rechtssicherheit für die vielen Piloten, die im ÖPNV laufen. Es ist ja eben

nicht so, dass ein Großteil der Pooling-Piloten durch private Anbieter in Deutschland stattfände. Das Thema „Pooling“ ist immer schon DNA des ÖPNV gewesen und die Anzahl an Pooling-Piloten, die in Deutschland laufen, um Erfahrungen mit diesen neuen Verkehrsformen zu bekommen, die ist im ÖPNV weitaus größer als dass private Anbieter in diesem Markt hier tätig werden und zwar in jedem Bundesland und auch in jeder Raumstruktur, nicht nur in den Großstädten, sondern auch im ländlichen Raum und auch vernetzt über komplette Verbundgebiete, wie zum Beispiel zuletzt im RMV, wo der ganze Süd-West-Raum von Hessen eigentlich mit On-demand-Verkehr erschlossen werden soll. Da passiert viel bei uns und da hätten wir natürlich dann auch gerne die Rechtssicherheit dafür, die diese Novelle bietet.

Die zweite Frage war das Thema „Kannibalisierung des ÖPNV durch gebündelte Bedarfsverkehre“. Ich glaube, es ist wirklich ein Kunststück – ich hatte das vorhin schon gesagt –, ein Level playing field durch Daseinsvorsorge verpflichtete Verkehre und private Verkehr hinzubekommen. Weil eben – auch das ist schon mal deutlich geworden – diese ÖPNV-Verkehre und das Taxi mit einem Pflichtenprogramm zugunsten der Kunden aufgeladen werden. Nämlich mit einer Beförderungs-, Tarif- und Betriebspflicht, all das, was sowohl der Mietwagen aber auch der gebündelte Bedarfsverkehr nicht auferlegt bekommt. Von daher glaube ich schon, dass es wichtig ist, diese beiden Themen separat zu betrachten. Deshalb erstens: Ich finde, den Kommunen, da wo es notwendig ist, optional diese Gestaltungsspielräume zu eröffnen, fundamental wichtig. Dass sie auch in der Lage sind, auf die Entwicklungen zu reagieren, die sie sehen. Das ist aus meiner Sicht keine Verhinderungsregulierung, sondern eine Sache, bei der man schauen kann, wie kann ich diese Verkehre als Kommune entsprechend steuern. Wenn ich mir jetzt den § 13 Absatz 5 konkret anschau, muss ich aber sagen, da gibt es schon noch ein bisschen ein Missverhältnis. Da steht was drin von „kann die Genehmigung versagen“. In allen anderen Verkehrsarten steht „ist“. Ich würde dazu raten, bei einer einheitlichen Systematik zu bleiben und da auch ein „ist“ reinzuschreiben. Ansonsten stellt sich der Jurist, der ich von Hause aus gelernt bin, sofort die Frage: „Was ist denn das anders als bei den anderen? Warum steht da



„kann“ wenn bei allen „ist“ steht? Was hat der Gesetzgeber sich dabei gedacht, dieses Verb anders zu formulieren?“ Von daher eine einheitliche Systematik wäre im Sinne der Rechtssicherheit sicherlich ein ganz hohes Gut. Ich plädiere dafür, darüber nochmal intensiv nachzudenken, ob man sich da nicht in der Formulierung auch einheitlich verhalten möchte. Das Ganze wird natürlich ein bisschen verschärft durch diesen Begriff der Verkehrseffizienz, dem ich einerseits viel abgewinnen kann ... ÖPNV mit 20 Leuten im Bus ... viel effizienter wird es eigentlich nicht mehr. Ich glaube nicht, dass wir das irgendwie durch Pooling-Verkehre hinbekommen. Aber dieser Begriff ist so sektoral einfach nur auf die gebündelten Bedarfsverkehre ausgerichtet, dass ich glaube, er geht an dem Punkt fehl. Dieser Begriff braucht, glaube ich – und das wäre vielleicht auch eine Frage der Begründung, wenn schon nicht der Gesetzesformulierung –, mehr Breite und muss auf eine Gesamtverkehrseffizienz abzielen. Das ist das, was die Kommune braucht, um Stau zu vermeiden und was wir für Klimaschutz brauchen. Also brauchen wir da diesen breiten Ansatz. Dann muss natürlich die Funktionsfähigkeit des ÖPNV so wie in allen anderen Genehmigungsformen auch für den gebündelten Bedarfsverkehr rein. Wenn man sich den konkreten Wortlaut anschaut, den wir vorgeschlagen haben, umfasst der genau diese drei Punkte. Ich möchte den Mehrwertsteuerepunkt dann doch nochmal irgendwie betonen. Für mich ist genau der verringerte Mehrwertsteuersatz das Privileg für die Belastungen, die im Rahmen der Daseinsvorsorge dem ÖPNV und Taxi auferlegt worden ist. Das ist die gesetzliche Privilegierung mit dem verminderten Mehrwertsteuersatz. Wenn ich nicht bereit bin, dieses Pflichtenprogramm auf mich zu nehmen, wüsste ich auch nicht, warum wir auf Steuereinnahmen verzichten sollen und dieses Privileg einer Form zuerkennen sollen, die eben genau diese Daseinsvorsorgepflichtung nicht erreichen möchte. Es ist ja jedem Anbieter freigestellt, sich aus den verschiedenen Typen im PBefG zu bedienen. Und wenn man einen verringerten Mehrwertsteuersatz haben möchte, dann muss man halt ein ÖPNV-Pooling beantragen. Dann hat man das Pflichtenprogramm und das Privileg.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Als nächstes hat Herr Weigler das Wort, bitte!

**Christoph Weigler (Über):** Ich gehe zuerst auf die Frage von Herrn Donth ein. Wie aus meiner Einschätzung heraus das Mietwagengewerbe insgesamt diesen Reformentwurf einschätzt und dann insbesondere zum Fachkundenachweis und zur Barrierefreiheit. Aus meinen Gesprächen mit den Vertretern des Mietwagengewerbes nehme ich auch mit, dass die in dem Gesetzentwurf eine klare Verschiebung zugunsten des Taxis sehen, weil eben hier durch die Tarifflexibilisierung eine maßgebliche Flexibilisierung erzeugt wird. Bei Mietwagen aber – wie schon ausgeführt – an der Rückkehrpflicht festgehalten wird und zusätzlich noch Mindestpreise hinzukommen. Ich bin vollkommen der Meinung, wie es auch im Gesetzentwurf steht, dass in Zeiten des Navigationsgerätes eine Ortskenntnisprüfung nicht mehr sinnvoll ist. Ich habe jetzt einen Vorschlag gehört, der hier auch von einigen politischen Parteien vorgebracht wurde, wo man sich die Frage stellt: Macht es nicht mehr Sinn, die Ortskenntnisprüfung für den Winkverkehr beizubehalten? Und dafür auf eine generelle Einführung der Fachkunde auch für die Taxen zu verzichten? Mir scheint das der einzige Fall in der Realität, wo man das wirklich braucht. Stellen Sie sich vor, jemand steigt aus dem Winkverkehr in ein Taxi ein und sagt: „Ich möchte zum nächsten Krankenhaus.“ Es erscheint mir noch plausibel, dass man da eine gewisse rudimentäre Stadtkennntnis braucht, aber darüber hinaus, glaube ich, sind diese Anforderungen nicht mehr zeitgemäß.

Barrierefreiheit, auch ein ganz wichtiger Punkt: Ich glaube hier auch, dass digitale Technologien helfen können, Hürden abzubauen. Zum einen auf der Beschäftigungsseite: Wir haben zum Beispiel eine Funktion in unserer Technologie, wo schwerhörige Fahrerinnen und Fahrer über visuelle Signale die App nutzen können, auch mit dem Fahrgast kommunizieren können. Das ist nur ein Beispiel, wie man Technologie auch nutzen kann, um Hürden abzubauen. Das Gleiche gilt aber natürlich auch auf der Nutzerseite. Wir haben in vielen Ländern barrierefreie Produkte auf Knopfdruck. Da kommt Sie eben ein Fahrzeug mit barrierefreiem Zugang in wenigen Minuten abholen. Was in Zeiten der vordigitalen Bestellung in vielen Städten oftmals viele Stunden Vorbestellfrist bedurfte. Insofern glaube ich, dass einfach Barrierefreiheit auch ein Thema ist, wo wir durch technologische Lösungen viel mehr machen können. Wir sind da



auf jeden Fall auch bereit, einen Beitrag zu leisten.

Dr. Spaniel, Ihre Frage zu den Sozialstandards und Einkommen. Ich würde da auch auf ein paar andere Kommentare anderer Redner eingehen, was das Modell von Uber in Deutschland angeht. Mir scheint, dass wir es noch nicht geschafft haben, klar genug zu machen, wie wir eigentlich aufgestellt sind. Ich glaube, es ist auch nicht überraschend, dass wir hier durch einen nicht optimalen Marktstart vielleicht einen falschen Eindruck hinterlassen haben. Wir arbeiten in Deutschland nur mit professionellen Unternehmen zusammen. Wir vermitteln Fahrten an Taxis und Mietwagenunternehmen. Allein in Berlin gibt es zum Beispiel über 1.000 Taxifahrer, die sich von uns Fahrten vermitteln lassen. All diese Fahrer sind sozialversicherungspflichtige Angestellte bei Mietwagen- oder Taxiunternehmen. Das heißt, die sind nicht irgendwie selbständig. Das sind keine Privatleute, sondern ganz normal sozialversicherungspflichtige Angestellte. Übrigens hat die digitale Vermittlung auch einige Vorteile, was das Thema „Steuer Ehrlichkeit und Sozialabgaben“ angeht. Sie haben eben kein Bargeld, was im Umlauf ist, sondern durch die bargeldfreie Zahlung ist natürlich alles besser dokumentiert, was auch der Nachvollziehbarkeit dieser Zahlungsströme zuträglich ist. Zum Thema „Fahrer“: Da ist es heute auch so, dass all die Fahrer, die mit uns kooperieren, einen Personenbeförderungsschein haben – sowohl die Taxifahrer als auch die Mietwagenfahrer. Also auch die müssen einen P-Schein – wie es so schön heißt – besitzen. Übrigens ist es auch so – und Herr Henrich wird das aus Hamburg bestimmt auch kennen –, es gibt auch einen ziemlichen Fahrermangel in dem Gewerbe. Es gibt ja unheimlich viele innovative Dienste, sei es MOIA, seien es Taxen, seien es andere, die Fahrer mit P-Schein suchen. Insofern nehme ich das eher so wahr, dass es gerade ein ziemlich unkämpfter Markt ist und es eigentlich für viele Unternehmen das größte Hindernis für Wachstum ist, Fahrer zu finden, die den P-Schein haben.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Dr. Brohm, bitte. Sie sind der nächste!

**Dr. Markus Brohm** (Deutscher Landkreistag): Vielen herzlichen Dank! Es ging um die Frage, ob es eines eigenständigen Genehmigungstatbestands

für die Plattformanbieter bedarf. Ich möchte vorausschicken, dass wir als kommunale Spitzenverbände die grundsätzliche Ausrichtung des Gesetzesentwurfs ausdrücklich begrüßen und auch die klare Erwartung haben, dass die Gesetzesnovelle in dieser Legislaturperiode zu einem Abschluss kommt. Wir begrüßen die Steuerungsbefugnisse, die der kommunalen Ebene eingeräumt werden, um passgenaue Lösungen zu ermöglichen. Wir sehen aber Nachsteuerungsbedarf in verschiedenen Punkten, die heute schon angesprochen worden sind. Einmal betreffend das effektive Zusammenwirken der Verkehrsformen, gebündelter Bedarfsverkehr, ÖPNV, aber eben auch den Nachsteuerungsbedarf beim Mietwagenverkehr, damit wir nicht mehr Verkehr und kein „Rosinenpicken“ bekommen in den Kommunen. Herr Strehmann und Herr Schilling haben das schon ausgeführt. Und den Nachsteuerungsbedarf bei den Datenthemen, also Daten zur Kontrolle und zur Mobilitätsvernetzung, das war schon angesprochen worden. In unserer Stellungnahme haben wir darüber hinaus aber eben auch die Regelungslücke, die wir in Bezug auf einen eigenständigen Genehmigungstatbestand für Plattformenvermittler sehen, angesprochen. Die sind nach der europäischen Rechtsprechung selbst als Beförderer anzusehen, weil sie maßgeblich auf die konkrete Ausführung der Beförderungsleistung Einfluss nehmen, mit Blick auf Disposition der Fahrzeuge, Preisgestaltung, Marketing etc., sodass deren Vermittlungstätigkeit eben nicht eine reine Vermittlungsdienstleistung der digitalen Gesellschaft ist, sondern eben selbst als Beförderungsleistung und als Verkehrsleistung zu qualifizieren ist. Herr Kollar hat auch schon angesprochen, dass ein solcher Genehmigungstatbestand eher auch Chancen bietet, einen eigenständigen Beitrag zur Sicherstellung eines Level playing fields zu gewährleisten. Es ist aber nicht nur nice to have, sondern er scheint aus unserer Sicht auch zwingend notwendig. Wenn ein Gesetz eine Genehmigungspflicht vorsieht, dann muss es auch Regelungen enthalten, wie die betreffende Tätigkeit genehmigungsfähig gestellt werden kann. Genehmigungspflicht ist ja kein Verbot, sondern es ist ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Das heißt, es muss irgendwo eine Anforderung geben, dass diese Tätigkeit genehmigt wird. Jetzt haben wir im PBefG einen Typenzwang, wenn man so will. Die einzelnen Beförderungsleistungen





müssen entweder dem Linien- oder Gelegenheitsverkehr zugeordnet werden können. Deshalb regeln wir ja jetzt auch den § 46 Absatz 1 neu und fügen dort den Linienbedarfsverkehr als neue Form des Linienverkehrs ein. Und wir ergänzen bei den Gelegenheitsverkehren in § 46 Absatz 2 den gebündelten Bedarfsverkehr. Ansonsten wären nämlich diese neuen Verkehrsformen gar nicht zulässig. Das sagt auch § 46 Absatz 2 ganz ausdrücklich „als Form des Gelegenheitsverkehrs sind nur zulässig ...“ und dann kommen bisher eben die drei Nummern und die werden jetzt um die vierte ergänzt, für den gebündelten Bedarfsverkehr. Aber wir haben keine Regelung, die sagt, was denn die Anforderungen an den Plattformvermittler sind, der selbst als Beförderer gelten soll. Das ist ja eine eigene Form der Personenbeförderung, nach der neuen Regelung und der Genehmigungspflicht. Die Tätigkeit des Vermittlers, der selbst Beförderer ist, ist mit keiner der aufgeführten Verkehrsformen vergleichbar. Die Tätigkeit ist eben nicht die des ausführenden Verkehrsunternehmens. Herr Weigler hat das eben selbst gesagt, Uber vermittelt Taxifahrten und Mietwagenfahrten, vielleicht künftig auch gebündelte Bedarfsverkehre. Also ist die Tätigkeit des Vermittlers keiner dieser Genehmigungsvoraussetzungen so klar zuzuordnen und deswegen ist auch nicht klar, nach welchem Genehmigungsstatbestand sie denn zu genehmigen wäre und unter welcher Anforderung. Also es ist allein schon um die Widersprüchlichkeit der Rechtsordnung und des Gesetzes zu vermeiden und aus Rechtsstaatsgründen notwendig, ihren eigenen Regelungsstatbestand vorzusehen, der aus der Genehmigungspflicht auch wieder eine Genehmigungsfähigkeit herstellt. Der Verkehrsausschuss hat hierzu einen Vorschlag gemacht. Der Verbraucherverband hat auch das Regelungserfordernis gesehen. Ich kann es nur nochmal unterstreichen, wir sehen es auch als Erfordernis an. Es gibt in der Tat auch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu einem ähnlich gelagerten Fall, wo es in den Sechzigerjahren um die Genehmigungspflicht von öffentlich vermittelten Mitfahrten ging, wo das Bundesverfassungsgericht dann auch gesagt hat: Die Anordnung einer Genehmigungspflicht ohne zu regeln, unter welchen Voraussetzungen denn Genehmigungsfähigkeit hergestellt wird, führt zur Verfassungswidrigkeit dieser Genehmigungspflicht. Also wenn wir das regeln wollen, dann

sollten wir da auch einen Genehmigungsstatbestand dazu vorsehen.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Prof. Haucap, bitte. Sie sind der nächste!

**Prof. Dr. Justus Haucap (DICE):** Vielen Dank! Herr Herbst hatte noch eine Frage zu der industriepolitischen Komponente oder zu den Chancen von Unternehmen aus Deutschland, die dadurch nicht entstehen, dass wir uns doch in einem relativ engen Regulierungskorsett für neue und innovative Angebote befinden. Ich teile die implizit in der Frage ausgedrückte Einschätzung, dass diese Gefahr zumindest nicht von der Hand zu weisen ist. Vielleicht vorweg: Mir scheint es so zu sein, dass der Hauptzweck des PBefG eigentlich sein sollte, die bestmöglichen Mobilitätsangebote für die Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland zu organisieren. Es ist immer ein bisschen schwer, wenn man zu viele Ziele versucht, gleichzeitig mit so einem Gesetzesvorhaben zu erreichen. Dann ist nicht klar, ob man eigentlich die Arbeitsmarktbedingungen regulieren will oder andere Zwecke verfolgt. Aber gleichwohl ist es natürlich so, dass wir gerade im Verkehrssektor in der Vergangenheit die Beobachtung haben machen können, dass dort, wo wir etwas zugelassen haben, auch tatsächlich starke deutsche Unternehmen entstanden sind. Wir waren in Deutschland eine der ersten – sage ich mal –, die die Luftfahrtgesellschaft privatisiert haben. Die Lufthansa, das würden sicherlich wenige retrospektiv als Fehler begreifen, wenn man sich anguckt, was mit den staatlichen Luftfahrtgesellschaften bei unseren europäischen Nachbarn passiert ist. Zumindest war das sicherlich eine gute Entscheidung, da einen liberalen Ansatz zu wählen. Wir haben das auch gesehen, das war ja etwas, wofür wir auch lange gekämpft haben – als ich damals noch in der Monopolkommission war –, als wir den Linienbusfernverkehr gegen große Widerstände der etablierten alternativen Verkehrsträger im Markt liberalisiert haben. Der hat sich bis zur Corona-Krise in dem Sinne recht rasant entwickelt und insbesondere hat das Unternehmen FlixBus dann ja auch in zahlreichen anderen europäischen und sogar außereuropäischen Märkten mittlerweile Angebote gemacht, sodass tatsächlich ein sehr starkes deutsches Unternehmen entstanden ist. In anderen Bereichen können wir das auch durchaus erwarten, wenn man Dinge zulässt. Die Sache ist natürlich immer:



Innovationen, die nicht geschehen, sind schwer zu beobachten. Das liegt vielleicht in der Natur der Sache. Von daher kann man nicht vernünftig drauf hinweisen, dass dieses Unternehmen nicht entstanden sei, weil wir den Markt zu stark reguliert haben. Gleichwohl zeigt die Vergangenheit – die Erfahrungen aus anderen Märkten –, dass man sich auch leicht damit vertun kann. Man könnte damit enden, dass das vielleicht im Bereich der Digitalisierung ein allgemeineres Problem ist, dass wir da nicht gerade besonders vorweggehen – um das mal so zu sagen – in Deutschland, sondern einen sehr vorsichtigen Ansatz wählen und dementsprechend auch kaum international vorzeigbare Unternehmen haben. Von daher ist der Ansatz vielleicht konsistent.

**Vorsitzender:** Vielen Dank, als nächstes Herr Henrich, bitte!

**Robert Henrich (MOIA):** Dankeschön! Die Beiträge meiner Vorredner, die geben natürlich zu stundenlangen Diskussionen Anlass. Leider lässt das Format es nicht zu, dass ich direkt antworten darf, deswegen nur ein Satz und ein Appell: Wir sollten ÖPNV und Ridepooling nicht in erster Linie als Konkurrenz sehen. Der mit Abstand größte Teil der Verkehrsleistung in Städten entfällt nicht auf ÖPNV, Taxi oder Ridepooling, sondern auf den privaten Pkw. Um die Verkehrswende hinzubekommen, benötigen wir ÖPNV und Ridepooling. Also lassen Sie uns nicht dieser Fehlannahme erliegen und in eine Diskussion gegeneinander verfallen. Das würde die Mobilitätswende, die wir uns alle wünschen, letztlich unmöglich machen. Herr Donth, Sie hatten gefragt: Kann Ridepooling Sozialstandards einhalten? Ich bin mir nicht ganz sicher, ob ich eigentlich der richtige Adressat bin, denn das Problem der Sozialstandards stellt sich beim gebündelten Bedarfsverkehr eigentlich weniger. Der Grund dafür ist letztlich, dass der gebündelte Bedarfsverkehr seine verkehrliche Effizienz anhand einer Pooling-Quote nachweisen muss. Das ist sehr entscheidend, er muss es nachweisen. Er ist nur genehmigungsfähig, wenn man nachweist, dass man den Verkehr vermindert – übrigens ist das, Herr Dr. Schilling, ganz genau das, was Sie gerade als Pflichtprogramm gefordert haben für die sieben Prozent Mehrwertsteuer. Und diese Hürde, die im Gesetz gelegt ist, die erfordert unausweichlich

eine Flottenmindestgröße – wir haben zum Beispiel in Hamburg 500 vollelektrische Fahrzeuge – und dieser Aspekt der kritischen Masse führt auch dazu, dass sich ganz normale mittelständische Unternehmen herausbilden. Ich möchte ein paar Beispiele aus Hamburg geben. Wir haben dort über 1.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, viele davon haben wir in Zusammenarbeit mit der Arbeitsagentur aus der Langzeitarbeitslosigkeit geholt und geschult. Alle sind sozialversicherungspflichtig ordentlich beschäftigt. Es gibt dort keine Freiberufler oder Leiharbeitsfirmen. Die Fahrerinnen und Fahrer erhalten nicht nur einen festen Stundenlohn und das Trinkgeld, sondern zusätzlich Nacht- und Feiertagszuschläge. Wir bezuschussen den Fahrerinnen und Fahrern die ÖPNV-Monatskarte, damit sie mit Bus und Bahn zur Arbeit kommen können. Wir haben geregelte Betriebshöfe mit Pausenräumen. Wir haben lückenlose Prozesse zur Überwachung und Einhaltung von Lenk- und Ruhezeiten und aller sonstigen gesetzlichen Regelungen. Das ist alles sehr ähnlich wie ein Betriebshof der BVG oder der Hochbahn mit zertifizierten Betriebsleitern. Beim Ridepooling spricht man insofern über mitbestimmte mittelständische Unternehmen mit ordentlichen, regulären Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Wir haben insofern überhaupt keine Schwierigkeiten, wenn Sozialstandards gefordert werden. Es verwundert mich, dass die Frage oft im Kontext von Ridepooling diskutiert wird. Wir nehmen diese Standards faktisch heute schon vorweg. Sie passt für mich eigentlich eher in die kleinteiligen Arbeitsstrukturen des Gelegenheitsverkehrs, die ja teilweise der Gig Economy zuzuordnen sind oder auf Basis von Selbstausbeutung von Einzelunternehmern beruhen. Unsere Standards gehen schon heute weit darüber hinaus. Also wir sind völlig offen für Sozialstandards. Wir nehmen sie vorweg, aber wir wünschen uns und wir sind darauf angewiesen, dass sie für alle Anbieter gelten und dass ein Level playing field geschaffen wird. Ob sie langfristig dann leistbar für alle Anbieter sind, das hängt sehr stark damit zusammen, wie das Dickicht der Regelungen, was ich angesprochen habe, tatsächlich von den Kommunen konkret angewendet wird. Wir können das heute nicht wissen. Ich hatte es erwähnt: Das Gesetz oder der Gesetzentwurf schafft nur Rechtssicherheit, keine Planungssicherheit. Was ich sicher sagen kann, ohne in



den verbleibenden zehn Sekunden herzuleiten – das mache ich auch gern danach –, der Steuersatz muss zwingend zwischen ÖPNV, Taxi und Mietwagen einheitlich sieben Prozent betragen, anderenfalls ist es unmöglich, die Sozialstandards aufrecht zu erhalten. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Frau Hintzke, bitte. Sie haben das Wort!

**Annerose Hintzke** (Sozialverband VdK): Vielen Dank! Ich bin gefragt worden zu unserer Warnung, die ich in der schriftlichen Stellungnahme zur Vorbestellfrist ausgesprochen habe. Damit wollen wir uns als VdK nun nicht einmischen in die Debatte zum Level playing field, da sind wir nicht kompetent. Aber der Hintergrund ist, ganz kurz erläutert, erst in den letzten paar Wochen sind einige Unternehmen an uns herangetreten, insbesondere aus Hessen und Baden-Württemberg, die uns darauf aufmerksam gemacht haben, dass zum Beispiel die AOK nur Krankenfahrten in Bezug auf die Vergütung anerkennt, die mit Mietwagen ausgeführt werden. Zu Krankenfahrten gehören natürlich auch die Transporte für Rollstuhlnutzende. Daraufhin sahen sich dann schon etliche Unternehmen dazu genötigt, barrierefreie Taxifahrzeuge dann doch wieder als Mietwagen „umzuzukonzessionieren“. Das ist eine Entwicklung, da kann ein Zielkonflikt entstehen zwischen dem Abstandsgebot zwischen Mietwagen und anderen Arten der Verkehrsleistungen und der Verfügbarkeit für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen, die ein barrierefreies Fahrzeug brauchen. Also klar gesagt, der Rollstuhlnutzende steht im Regen, will so schnell wie möglich befördert werden, aber der Unternehmer hat nur noch Mietwagen und hätte jetzt die Auflage, die 30 Minuten abzuwarten, bis dann endlich der Wagen kommt. Ich sehe allerdings auch – das will ich gerne einräumen –, dass die Vorschläge zur Vorbestellfrist relativ moderat sind. Sie sind ja eine Option für die Kommunen. Ich möchte hier nur darauf hinweisen, dass die von mir vertretene Personengruppe durch eine solche Regelung nicht benachteiligt werden darf. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Herr Kiel d'Aragnon, bitte. Sie haben als letzter das Wort!

**Thomas Kiel d'Aragnon** (Deutscher Städtetag): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Abgeordnete, herzlichen Dank auch von meiner Seite für

die Einladung und herzlichen Glückwunsch zur 100. Sitzung! Wenn mir vor zwei Jahren jemand erzählt hätte, dass ich aus meinem Büro im Deutschen Städtetag in eine Sitzung des Bundestages zugeschaltet wäre, hätte mir, glaube ich, keiner geglaubt. Insofern kann ich auch gleich in das Thema und die Frage überleiten, die mir gestellt worden ist, nämlich zur Frage „Daten“. In diesem Fall sehr konkret zu der vorgesehenen Datenregelung und diesem Gesetz und der Datenmobilitätsverordnung, die es ja weiterhin geben wird und die jetzt zeitversetzt in Kraft treten soll. Ich kann Ihnen sagen: Grundsätzlich bestehen gegen diese Vorgehensweise – die ja auch üblich ist, erst das Gesetz zu machen und dann eine Mobilitätsverordnung zu schaffen – keinerlei Bedenken. Im Gegenteil, es ist ja das richtige und entscheidende Vorgehen. Für uns entscheidend und wichtig ist, dass allerdings heute im Gesetz die Grundlagen für die Verordnung hinreichend und abschließend gelegt sind. Und da von Seiten der kommunalen Spitzenverbände nur die Bestärkung zu dem, was Herr Dr. Brohm auch schon gesagt hat: Wir sehen den Gesetzentwurf hier als gute Grundlage, mit dem § 3a bis 3c ist man auf einem guten Weg. Aber es bedarf hier noch mehrerer Richtigstellungen, Klarstellungen, damit wir tatsächlich auch und gerade in dieser Mobilitätsdatenfrage vorankommen. Denn die Mobilitätsdaten sind das Gold von morgen, was der eine oder andere auch schürfen möchte und wo wir den Verbraucherinnen und Verbrauchern letztendlich auch die entscheidenden Informationen geben wollen, wo sie ihren ÖPNV oder die damit verbundenen Dienstleistungen vorbestellen, buchen und letztendlich auch bezahlen können. Das ist der entscheidende Zweck. Daher zu dieser Frage vier entscheidende Punkte: Erstens zum Thema kohärente Datenstrategie. Wir haben zwischen Bund, Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und den Verkehrsunternehmen eine Roadmap „Digitale Agenda ÖV“ vereinbart. Die ist ganz frisch und sie sagt, wo die Reise hingehen soll. Also wie wir die Daten auch einheitlich vernetzen. Und diese Datenstrategie, die finde ich nicht, die finde ich nicht im Gesetz und ich finde sie auch nicht in der Begründung. Da besteht tatsächlich noch Verknüpfungsbedarf. Zum zweiten: Natürlich ist die für uns entscheidende Fragestellung, Daten zur Kontrolle. Wenn Sie in das Gesetz reinschauen – und ich hatte hier sogar zurechtgelegt, damit ich Ihnen unmittelbar



daraus zitiere –, dann werden Sie feststellen, dass irgendwo unter einer ganz kleinen Stelle hier im Gesetzentwurf und zwar auf der Seite 49 aufgeführt ist, dass ein Paragraf die Verpflichtung des Unternehmens regelt, der Aufsichtsbehörde bei ihm vorhandene Informationen zu seiner Beförderungsleistung zur Verfügung zu stellen und so weiter. Interessanterweise ist das allerdings eine Begründung zu einem § 54d, den es in dem Gesetz nicht mehr gibt. Genauso wenig gibt es einen § 3d, der auch im Gesetz genannt ist, der eben auch nicht da ist. Und das deutet darauf hin, dass offensichtlich die Paragraphen 3a bis c nicht ausreichend sind, dass man vielmehr tatsächlich einen § 3d braucht, in dem Mobilitätsdaten für Kontrollzwecke geregelt sind und in dem genau das drinsteht, von dem offensichtlich alle ausgehen, dass es in dem Gesetz schon drinstehen müsste, um diese Regelungen noch vorzusehen.

Ein ganz wichtiger Aspekt jenseits der Kontrollfragen, nämlich die Frage der Bereitstellung der Daten für die Nutzerinnen und Nutzer, nämlich über Portale: Das ist der Weg, auf dem die Daten heute tatsächlich an die Verbraucherinnen und Verbraucher gelangen. Das Stichwort dafür im ÖPNV ist Delphi und dafür gibt es eingeübte Strukturen. Diese Strukturen gehen von unten nach oben. Sie gehen nicht über einen nationalen Zugangspunkt, sondern sie nutzen die örtlichen Portale. Das ist etwas, was der Bundesrat auch schon dargestellt hat, aber eben nur im Hinblick auf die Landesportale, sodass wir jedenfalls vorschlagen würden,

nunmehr den Genehmigungsbehörden aufzugeben, den Verkehrsunternehmen zu sagen, wohin sie die Daten übermitteln – und erst in zweiter Instanz dann die Daten an einen nationalen Zugangspunkt übermittelt werden. Das wäre für uns der richtige Weg. Herzlichen Dank!

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Wir sind damit am Ende dieser Anhörung, aber nicht am Ende der Debatte um den Gesetzentwurf. Das ist ja etwas, wo wir nicht nur auf den Bundestag, sondern auch auf den Bundesrat angewiesen sind. Und angesichts der Mehrheitsverhältnisse – mehr muss man dazu nicht sagen – werden wir uns in der einen oder anderen Konstellation wiedersehen. Jetzt geht es darum: Schaffen wir es, einen Gesetzentwurf hinzubekommen, der nicht nur die unterschiedlichen Stakeholder mit dem, was Sie hier gesagt haben, halbwegs in die Lage versetzt, dass sie sich wiederfinden, sondern eben auch eine breite Mehrheit im Bundestag und Bundesrat dafür zustande kommt? Ich darf meinen Kolleginnen und Kollegen danken, dem Ausschusssekretariat, ganz besonders Ihnen, den Sachverständigen hier im Saal und denen, die per Videokonferenz zugeschaltet waren. Vielen Dank! Und jetzt sind wir gespannt, ob Sie im weiteren Gesetzgebungsverfahren Ihre Anregungen wiedererkennen. Herzlichen Dank, alles Gute, bleiben Sie gesund! Und das nächste Mal dann hoffentlich wieder in voller physischer Präsenz, wenn wir alle geimpft sind und dass das möglichst schnell geht. Danke sehr! Tschüss!

Schluss der Sitzung: 16:38 Uhr

Cem Özdemir, MdB  
**Vorsitzender**



---

## Zusammenfassung der Stellungnahmen

Öffentliche Anhörung am Montag, 22. Februar 2021, 14:00 Uhr  
(PBefG)

---

<b>A-Drs. 19(15)458-A</b> <b>Annerose Hintzke</b> Sozialverband VdK Deutschland e.V.	<b>Seite 1</b>
<b>A-Drs. 19(15)458-B</b> <b>Herwig Kollar</b> Bundesverband Taxi und Mietwagen e.V.	<b>Seite 7</b>
<b>A-Drs. 19(15)458-C</b> <b>Marion Jungbluth</b> Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv)	<b>Seite 17</b>
<b>A-Drs. 19(15)458-D</b> <b>Robert Henrich</b> MOIA GmbH, CEO	<b>Seite 35</b>
<b>A-Drs. 19(15)458-E</b> <b>Christoph Weigler</b> Uber Germany GmbH	<b>Seite 42</b>
<b>A-Drs. 19(15)458-F</b> <b>Mira Ball</b> ver.di, Bundesfachgruppenleiterin Busse und Bahnen	<b>Seite 44</b>
<b>A-Drs. 19(15)458-G</b> <b>Dr. Jan Schilling</b> Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. (VDV)	<b>Seite 59</b>
<b>A-Drs. 19(15)458-H</b> <b>Jan Strehmann</b> Deutscher Städte- und Gemeindebund <b>Dr. Markus Brohm</b> Deutscher Landkreistag, Referat Verkehr <b>Thomas Kiel d'Aragon</b> Deutscher Städtetag, Referat Verkehr	<b>Seite 67</b>
<b>A-Drs. 19(15)458-I</b> <b>Prof. Dr. Justus Haucap</b> Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE)	<b>Seite 79</b>

*Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Verkehr  
und digitale Infrastruktur  
Ausschussdrucksache*

*19(15)458-A  
Stellungnahme zur 100. Sitzung -  
Öffentl. Anhörung am 22.02.2021*



Stellungnahme des Sozialverbands VdK Deutschland e. V.  
zum Kabinettsentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des  
Personenbeförderungsrechts

Sozialverband VdK Deutschland e. V.  
Abteilung Sozialpolitik  
Linienstraße 131  
10115 Berlin

Telefon: 030 9210580-300  
Telefax: 030 9210580-310  
E-Mail: sozialpolitik@vdk.de

Berlin, 25.01.2021

## 1. Zu den Zielen des Gesetzentwurfs und den Maßnahmen der Umsetzung

Zentrales Anliegen des Gesetzentwurfs ist die Schaffung eines Rechtsrahmens für die neuen Mobilitätsangebote, das heißt für alternative Bedienformen bzw. flexible Bedarfsverkehre. Typisch für diese neuen Verkehre ist, dass sie nicht liniengebunden sind und dass der Ein- und Ausstieg an virtuellen Haltestellen erfolgt. Ihre Inanspruchnahme mittels spontaner Bestellung erfolgt in der Regel per App. Die Aufnahme von Fahrwünschen erfolgt digital mit dem Ziel, eine Bündelung ähnlicher Bestellungen zu erreichen.

Darüber hinaus führt der Gesetzentwurf auch neue Regelungen für das Taxigewerbe ein.

Die beschriebenen Neuregelungen finden sich vornehmlich in den neuen §§ 44 und 64c Personenbeförderungsgesetz (PBefG), in denen auch die Barrierefreiheit bezogen auf die neuen Verkehre geregelt wird. Dies gilt, gleich ob die Verkehre Teil des ÖPNV oder privatwirtschaftlich sind.

Dem Kabinettsentwurf ging die Erarbeitung von Eckpunktepapieren zur Modernisierung des Personenbeförderungsgesetzes voraus. Diesen Prozess hat der Sozialverband VdK Deutschland (VdK) insbesondere im Hinblick auf Barrierefreiheit aktiv begleitet. Zudem wurde von uns stets betont, dass die neuen Mobilitätsangebote als Teil der Daseinsvorsorge verstanden werden müssen.

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir ausdrücklich die nunmehr im vorliegenden Regierungsentwurf enthaltenen Bestimmungen. Ungeachtet dessen weisen wir darauf hin, dass auch der Entwurf Regelungslücken aufweist, die eine ungehinderte und selbstbestimmte Nutzung der neuen Verkehre durch Menschen mit Behinderungen erschwert, für einzelne Nutzergruppen sogar zum Ausschluss führen kann. Unzureichend geregelt ist beispielsweise die Barrierefreiheit des gesamten Buchungs- und Bezahlvorgangs. Zwar unterliegen die Verkehre, die zum ÖPNV gehören, den Bestimmungen des neu gefassten § 12 Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) über Webseiten und mobile Anwendungen. Für die privaten Verkehre gilt dies jedoch nicht. Damit droht der Ausschluss beispielsweise der blinden und sehbehinderten Menschen von der Nutzung der privaten Angebote. Unklar bleibt auch, wie sichergestellt werden kann, dass Nutzer, die auf barrierefreie Fahrzeuge angewiesen sind, diese tatsächlich auch vermittelt bekommen. Zudem fehlt aus der Sicht des VdK ein Verweis auf § 35a Absatz 4a Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO), um sicherzustellen, dass die Beförderung von im Rollstuhl sitzenden Personen entsprechend den Regeln der Technik erfolgt. Außerdem weist die Begründung ein gravierendes Versäumnis auf, indem die Barrierefreiheit von Fahrzeugen im Linienbedarfsverkehr, im gebündelten Bedarfsverkehr und beim Verkehr mit Taxen mit keiner Definition unterlegt wird.

Für den Personenfernverkehr mit Fernlinienbussen begrüßt der VdK ausdrücklich, dass ein Verstoß gegen die Auflage zur Barrierefreiheit nach § 42b PBefG (Technische Anforderungen) nun erstmalig als bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeit geahndet werden kann.

Im Folgenden nimmt der Sozialverband VdK Deutschland zu ausgewählten Punkten Stellung.

## 2. Zu den Regelungen im Einzelnen

### 2.1. Zu § 3a Bereitstellung von Mobilitätsdaten

Die in § 3a geregelte Pflicht für personenbefördernde und die Beförderungsleistung vermittelnde Unternehmer zur Bereitstellung von statischen und dynamischen Mobilitätsdaten zum Beispiel zu Bezahl- und Buchungsmöglichkeiten, eingesetzten Fahrzeugen und Zugangsknoten wie Haltestellen und Bahnhöfen, soll einer effektiven Kontrolle von Vorhaben des PBefG und einem effizienteren und klimafreundlicheren Verkehr dienen. Diese Bereitstellung der Daten dient nicht zuletzt dazu, die Umsetzung von Anforderungen der Barrierefreiheit zu überprüfen.

Auffällig ist, dass nach § 3a die Barrierefreiheit im Zusammenhang mit den Fahrzeugen im Linienverkehr (Absatz 1 Nr. 1a) und im Gelegenheitsverkehr (Absatz 1 Nr. 2a) sowie zu Zugangsknoten wie Bahnhöfe und Haltestellen im Linienverkehr (Absatz 1 Nr. 1c) erhoben werden muss, nicht aber zu den Bezahl- und Buchungsmöglichkeiten sowie den Fahrgastinformationen im Linien- und Gelegenheitsverkehr.

**Im Sinne unserer Forderung** (siehe unter 2.3), **sämtliche Fahrgastinformationen sowie Buchungs- und Bezahlmöglichkeiten barrierefrei anzubieten, müssen sowohl in § 3 Absatz 1 Nr. 1a wie auch in § 3 Absatz 1 Nr. 2a unbedingt entsprechende Ergänzungen vorgenommen werden.**

**Aus Sicht des VdK sollte den Verbänden von Menschen mit Behinderungen ein angemessener Zugang zu den für die Barrierefreiheit relevanten Daten zugesichert werden.**

### 2.2. Zu § 44 (neu) PBefG (Linienbedarfsverkehr)

Der VdK begrüßt ausdrücklich, dass der Linienbedarfsverkehr als Linienverkehr im ÖPNV gemäß § 8 Absatz 1 PBefG gilt. Wie in der Begründung zum Gesetzentwurf zu Nr. 22 explizit dargelegt wird, kommt durch diese Zuordnung § 8 Absatz 3 PBefG zur Anwendung, wonach über das Instrument des Nahverkehrsplans die vollständige Barrierefreiheit bis zum 1. Januar 2022 zu erreichen ist, es sei denn, Ausnahmen werden im Nahverkehrsplan konkret benannt und begründet.

Es ist anzunehmen, dass durch die erstmalige rechtliche Klarstellung moderne bedarfs-gesteuerte Linienverkehre neu entstehen und damit in Zukunft auch zahlreiche kleinere Fahr-zeuge, wie Pkw und Kleinbusse, angeschafft werden. Bislang verfügen aber viele Aufgabenträger nicht über einschlägige Erfahrungen mit der Anschaffung und dem Einsatz barrierefreier kleinerer Fahrzeuge. Der herkömmliche Bedarfsverkehr zum Beispiel mit Rufbussen oder auch der den Linienverkehr ersetzende, ergänzende und verdichtende Taxieinsatz waren bislang häufig Randerscheinungen, bei denen die Barrierefreiheit oft vernachlässigt wurde. Jetzt kommt es darauf an, zeitgemäße, das heißt barrierefreie Lösungen anzubieten. Damit dies sichergestellt ist, **fordert der VdK** in die Begründung zum Gesetzentwurf zu Nr. 22 (nachfolgend dem Satz: „Das heißt: auch die Maßgaben an die Barrierefreiheit nach § 8 Absatz 3 finden Anwendung.“) **eine Ergänzung mit dem Hinweis auf § 35a Absatz 4a StVZO aufzunehmen, nach dem Personenkraftwagen, in denen Rollstuhlnutzende, die im Rollstuhl sitzend befördert werden, zum Beispiel über bestimmte Rollstuhl-Stellplätze,**



**Rollstuhl-Rückhaltesysteme und Rollstuhlnutzer-Rückhaltesysteme verfügen müssen.** Die Hinweise in der Begründung auf eine “komplett barrierefreie Flotte“ reichen hier aus den oben genannten Gründen nicht aus.

### 2.3. Zu § 64c (neu) PBefG (Barrierefreiheit)

Der VdK befürwortet die Vorgabe eines Richtwerts von fünf Prozent barrierefreier Fahrzeuge für den Verkehr mit Taxen und beim gebündelten Bedarfsverkehr. Da es sich hierbei lediglich um einen Richtwert handelt, befürchten wir jedoch, dass bei der Interpretation der Mindestverfügbarkeit der vorzuhaltenden barrierefreien Fahrzeuge der Richtwert zugunsten der Unternehmer ausgelegt wird, weil

- a) nicht geregelt wird, wie viele barrierefreie Fahrzeuge ein Unternehmer vorhalten muss, der zum Beispiel über 39, 59 usw. Fahrzeuge verfügt,
- b) nicht geregelt ist, ob bei der Bemessungsgröße für das Vorhalten barrierefreier Fahrzeuge die für den Unternehmer tätigen Subunternehmer eingerechnet werden oder nicht.

Darüber hinaus halten wir für die Abdeckung des Bedarfs an barrierefreien Fahrzeugen insbesondere im ländlichen Raum ein barrierefreies Fahrzeug ab einer Betriebsgröße von zehn Fahrzeugen für unerlässlich.

Aus Sicht des VdK muss im § 64c unbedingt klargestellt werden, welche Anforderungen der Barrierefreiheit von Fahrzeugen zu erfüllen sind. Hier dürfen keine beliebigen Vorgaben einer Nutzung durch Fahrgäste mit unterschiedlichen Einschränkungen entgegenstehen. Es müssen technische Regeln greifen, die es zum Beispiel auch Menschen, die im Rollstuhl sitzend befördert werden müssen, ermöglichen, das Mobilitätsangebot zu nutzen.

**Der VdK fordert daher die Ausstattung der Fahrzeuge ausdrücklich an die Bestimmungen des § 35a Absatz 4a StVZO zu binden und dies auch im § 64c (neu) PBefG zu benennen. Die angeführte Bestimmung in der StVZO besagt, dass Personenkraftwagen, in denen Rollstuhlnutzende, die im Rollstuhl sitzend befördert werden, zum Beispiel über bestimmte Rollstuhl-Stellplätze, Rollstuhl-Rückhaltesysteme und Rollstuhlnutzer-Rückhaltesysteme verfügen müssen.** Eine solche Klarstellung dient nicht zuletzt der Absicherung der Fahrzeugbetreiber, eine gefahrlose Beförderung betroffener Fahrgäste durchzuführen.

Da die neuen Bedarfsverkehre praktisch ausschließlich von Vermittlungsdiensten über App-beziehungsweise Smartphone-Steuerung angeboten werden, muss zudem gewährleistet sein, dass sämtliche Fahrgastinformationen sowie Buchungs- und Bezahlvorgänge barrierefrei funktionieren. **Der VdK fordert daher die verbindliche Einführung der Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (BITV 2.0) als technische Regel, damit die Mobilitätsangebote zum Beispiel auch blinden und sehbehinderten Menschen tatsächlich zur Verfügung stehen.** Diese Einführung muss ausdrücklich geschehen, da die BITV 2.0 wohl für die barrierefreie Gestaltung moderner Informations- und Kommunikationstechnik gilt, bislang aber nur für öffentliche Stellen eingeführt ist.

**Ferner fordert der VdK, die Barrierefreiheitsanforderungen aus der Richtlinie EU 2019/882 (EAA) vollumfänglich auf Personenverkehrsdienstleistungen, wie sie in der PBefG-Novelle geregelt werden sollen, anzuwenden.**

Hier ist der Hinweis von Bundesminister Scheuer in seinem Anschreiben zum Kabinettsentwurf vom 15. Dezember 2020, man warte „für eine Regelung mit Vorgaben zu Fahrgast-informations-, Buchungs- und Bezahlsystemen im Linien- und Gelegenheitsverkehr (...) zunächst die Umsetzung der Richtlinie (EU) 20 19/882 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen“ (EAA) ab, irreführend. Der Bundesminister müsste wissen, dass das nationale Umsetzungsgesetz zum EAA die Personenbeförderungsdienstleistungen gerade nicht enthalten wird, weil sich das BMVI vorbehält, für alle Regelungen aus dem EAA zu Personenbeförderungsdienstleistungen alleine zuständig zu sein.

Das Vorhalten barrierefreier Fahrzeuge macht außerdem nur Sinn, wenn sie auch treffsicher an Fahrgäste vermittelt werden, die solche Fahrzeuge bestellt haben. **Daher ist es aus Sicht des VdK unabdingbar, dass die digitalen Plattformen beziehungsweise Vermittlungsdienste mit präzisen Filterfunktionen ausgestattet sind, durch die barrierefreie Fahrzeuge zuverlässig identifiziert und geschickt werden können.**

#### 2.4. Zu § 66 Berichtspflichten

Die Veränderungen durch die neuen Mobilitätsangebote und die erstmaligen Vorgaben durch den Gesetzentwurf schaffen eine Reihe von bislang nicht vorhandenen Tatbeständen. **Da in vielen Belangen die zielgerichtete Praktikabilität hinsichtlich der Barrierefreiheit nur schwer einzuschätzen ist, hält der VdK eine Evaluierung der erreichten Barrierefreiheit unter Beteiligung der Verbände von Menschen mit Behinderungen nach fünf Jahren für unverzichtbar.** Daher begrüßen wir sehr, dass im Kabinettsentwurf nach § 66 jetzt die Evaluation fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes unter der Beteiligung auch von Verbänden von Menschen mit Behinderungen geregelt ist. **Allerdings regen wir mit Nachdruck an, die Evaluation auf die Barrierefreiheit von Angeboten im Rahmen des Linienbedarfsverkehrs auszuweiten und sie nicht, wie in § 66 Absatz 1 Nummer 2, auf den gebündelten Bedarfsverkehr und den Verkehr mit Taxen zu beschränken.** Es mag sehr wohl von Interesse sein, unter anderem die Fortschritte bei der Barrierefreiheit im Linienbedarfsverkehr mit denen der anderen Angebotsformen vergleichen zu können.

#### 2.5. Zu Artikel 2 Änderung des Gesetzes zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (RegG)

In der Begründung zu Artikel 2 des Gesetzentwurfs wird aus gutem Grund darauf verwiesen, dass die Unterversorgung mit Angeboten des Öffentlichen Personennahverkehrs in ländlichen Regionen und städtischen Randlagen überwunden werden soll. Als geeignetes Mittel wird der zu verstärkende und mit öffentlichen Mitteln zu finanzierende Taxenverkehr genannt. Dieser Zielvorstellung stimmt der VdK vom Grundsatz her zu, vorausgesetzt, die Förderung wird an die Barrierefreiheit der Fahrzeuge gebunden. Wir haben allerdings erhebliche Zweifel, ob die beabsichtigte Ergänzung in § 2 Regionalisierungsgesetz (Begriffsbestimmung) alleine schon ausreichend ist, dieses Ziel zu erreichen.

Es bleibt völlig unklar, dass und wie es beim bestehenden Verteilerschlüssel des Regionalisierungsgesetzes erreicht werden könnte, Mittel für den genannten Taxenverkehr bereitzustellen. Vor allem vor dem Hintergrund, dass von den Ländern nur ein kleiner Prozent-

satz von Mitteln für den Öffentlichen Personennahverkehr und der allergrößte Teil für den Schienenpersonennahverkehr vorgesehen und verwendet wird, kann hier de facto wohl keine Lösung erwartet werden.

**Daher muss es aus Sicht des VdK gelingen, eine stimmige Ergänzung in § 6 RegG (Verwendung) zu erwirken.**

Sollte dies nicht gelingen beziehungsweise von vornherein aussichtslos sein, **fordert der VdK ein gesondertes Förderprogramm des Verkehrs mit barrierefreien Taxen zur Beseitigung der Unterversorgung mit Mobilitätsangeboten durch den Öffentlichen Personennahverkehr in ländlichen Gebieten und städtischen Randlagen.**

Denkbar wäre aus Sicht des VdK auch ein entsprechendes Ergänzungsprogramm zur novellierten Richtlinie zur Förderung des Absatzes von elektrisch betriebenen Fahrzeugen des BMWI (Umweltbonus), die am 16. November 2020 in Kraft getreten ist.

Zusatz vom 12. 02. 2021

Zur Diskussion über eine **Vorausbuchungsverpflichtung** gibt der VdK zu bedenken, dass eine Vorbestellfrist für mobilitätseingeschränkte Fahrgäste eine einschneidende Diskriminierung bedeuten kann. Hintergrund ist, dass eine Reihe von Taxiunternehmen ihre wenigen barrierefreien Fahrzeuge, die auch zur Beförderung von während der Fahrt im Rollstuhl sitzenden Fahrgästen geeignet sind, als Mietwagen führen. Das hat seinen Grund in der Auflage bspw. der AOK, z. B. in Baden-Württemberg und Hessen, Krankenfahrten und Rollstuhlfahrertransporte ausschließlich nur dann zu vergüten, wenn sie mit Mietwagen ausgeführt werden. Eine Vorbestellfrist würde nicht nur diese Art der Beförderungen verzögern, es entstünde auch für alle anderen betroffenen Nutzenden, die auf ein barrierefreies Fahrzeug angewiesen sind, eine offensichtliche Benachteiligung, weil ihnen als Alternative kein barrierefreies Taxi mehr angeboten kann.

*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](https://www.bundesverband.taxi))

Der Sachverständige, Herr RA Herwig Kollar, ist Mitglied des Präsidiums des Bundesverbandes 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 der die Bundesregierung stützenden Parteien sowie in den Beschlüssen der Findungskommission zum PBefG.

**Der vorliegende Gesetzesentwurf 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.

Der Bundesverband sieht jedoch 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 selbst gestellten Anspruch, Plattformbetreiber in die 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 über Vermittlungsdienste vermittelte 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 Verkehrspolitik auch beim Mobilitätsangebot wirksam durchzusetzen. Es muss Anspruch der 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 für 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, wonach ein „Vermittlungsdienst“ 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 im personenbeförderungsrechtlichen Gefüge 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 Vermittlungsdienste aus verkehrswirtschaftlichen und -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 Genehmigungsstatbestand 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. Uber 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 Fahrt) 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 Uber 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 von Gewerkschaften, Kommunen, Umweltverbänden und des Taxigewerbes sieht der 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 ganze 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

*Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Verkehr  
und digitale Infrastruktur  
Ausschussdrucksache*

*19(15)458-C*

*Stellungnahme zur 100. Sitzung -  
Öffentl. Anhörung am 22.02.2021*

**verbraucherzentrale**

*Bundesverband*

**20**  
JAHRE  
**gemeinsam  
wirksam**

## **FÜR EINE PERSONENMOBILITÄT AUF DER HÖHE DER ZEIT**

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands  
e.V. (vzbv) zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung  
des Personenbeförderungsrechts

22. Februar 2021

### **Impressum**

*Verbraucherzentrale  
Bundesverband e.V.*

*Team  
Mobilität und Reisen*

*Rudi-Dutschke-Straße 17  
10969 Berlin*

*[mobilitaet@vzbv.de](mailto:mobilitaet@vzbv.de)*

Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.

# INHALT

<b>I. ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>3</b>
<b>II. VORBEMERKUNGEN</b>	<b>4</b>
<b>III. INNOVATIVE NEUE PERSONENBEFÖRDERUNG</b>	<b>5</b>
1. Private Mitfahrgelegenheiten .....	5
2. Neue Verkehrsformen.....	6
3. Bereitstellung von Mobilitätsdaten .....	9
3.1 Datenschutz.....	9
3.2 Diskriminierungsfreies Teilen von Daten.....	10
<b>IV. BERÜCKSICHTIGUNG VON PLATTFORMEN</b>	<b>10</b>
1. Regulierung von Plattform-Verkehrsunternehmen .....	12
1.1 Erweiterung des Anwendungsbereichs und der Verkehrstypen .....	13
1.2 Definition von Plattform-Verkehrsunternehmen.....	13
1.3 Genehmigungsvoraussetzungen von Plattform-Verkehrsunternehmen.....	13
1.4 Rechte und Pflichten von Plattform-Verkehrsunternehmen.....	14
2. Haftung.....	14
3. Datenschutz .....	16
<b>V. NOTWENDIGKEIT EINES MOBILITÄTSGESETZES</b>	<b>17</b>

# I. ZUSAMMENFASSUNG

Der vorliegende Entwurf eines „Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts“ ist grundsätzlich ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, bleibt aber an mehreren Stellen hinter den Erwartungen des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) zurück. Der vzbv kritisiert insbesondere, dass mit dem Gesetzentwurf neue Verkehrsformen eher verhindert als gefördert werden.<sup>1</sup> In Zukunft sollte es Verbraucherinnen und Verbrauchern<sup>2</sup> möglich sein, eine Reisekette unter Benutzung verschiedener Verkehrsmittel einheitlich und aus einer Hand buchen zu können und einen einzelnen Ansprechpartner zu haben, der ihnen bei Problemen hilft und für einen reibungslosen Ablauf der Reisekette geradesteht. Ein solches Mobilitätserlebnis wird nur gelingen, wenn große Mobilitätsplattformen dahinterstehen. Leider lässt der Gesetzentwurf die Regulierung solcher Plattformen gänzlich vermissen.<sup>3</sup> Auf lange Sicht ist die Etablierung eines Mobilitätsgesetzes unumgänglich, das nicht nur die Regulierung der beteiligten Verkehrsunternehmen und Mobilitätsplattformen, sondern ebenfalls zivilrechtliche Rechte und Pflichten im Rahmen eines „Personenbeförderungsvertrags“ beinhaltet.<sup>4</sup>

Die Verpflichtung zur Bereitstellung von Mobilitätsdaten begrüßt der vzbv hingegen. Nur wenn die aktuell wie Schätze gehorteten Mobilitätsdaten in einem open-data-Ansatz zusammenfließen, kann sich durch deren Verknüpfung ein echter Mehrwert für Verbraucher ergeben. Mobilität aus einer Hand zu buchen wird so erst möglich.

Der vzbv fordert:

- ❖ Keine Ungleichbehandlung zwischen den neuen Verkehrstypen „Linienbedarfsverkehr“ und „gebündelter Bedarfsverkehr“;
- ❖ Ermöglichung neuer und innovativer Pricingmodelle bei neuartigen Mobilitätsangeboten;
- ❖ Regulierung mit Augenmaß, um insbesondere neue Mobilitätsangebote nicht zu behindern, sondern Innovationen zuzulassen und somit Verbraucher- und Umweltvorteile zu vergrößern;
- ❖ Eine Beweislastumkehr, die restriktive Vorgaben durch die Genehmigungsbehörden nur zulässt, wenn diese detailliert und stichhaltig darlegen, dass Regulierungen aus verkehrlicher oder städteplanerischer Sicht notwendig sind;
- ❖ Personenbeförderungsgesetz muss ausdrücklich regeln, dass Daten mit Personenbezug vor der Verarbeitung anonymisiert werden müssen. An die Anonymisierung von Mobilitätsdaten müssen klare Anforderungen formuliert sowie Schutzkonzepte entwickelt werden;
- ❖ Die Bundesregierung sollte eine bundesweite, nutzerfreundliche Reisekette durch bundesweit operierende Mobilitätsplattformen ermöglichen. Diesbezüglich muss sie die Geschäftsmodelle von neuartigen Mobilitätsplattformen antizipieren und dafür

---

<sup>1</sup> Siehe dazu Ausführungen zu Ziff. III.

<sup>2</sup> Die im weiteren Text gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf Personen aller Geschlechter. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Mehrfachbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

<sup>3</sup> Der vzbv stellt seinen Entwurf zu einer Plattformregulierung unter Ziff. IV. vor.

<sup>4</sup> Siehe dazu Ausführungen zu Ziff. V.



schon jetzt die gesetzlichen Voraussetzungen schaffen. Auch die Themen Haftung und Datenschutz müssen in eine solche Regulierung einbezogen werden.

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur sollte schon jetzt unter Einbeziehung aller beteiligten Interessensvertreter eine Findungskommission einrichten, um die Themenfelder und Bedarfe für ein weitergehendes Mobilitätsgesetz zu ermitteln.

## II. VORBEMERKUNGEN

Digitalisierung verändert die Mobilität der Verbraucher. Die sich daraus ergebenden Chancen sollten genutzt werden, um Verkehr für alle umweltverträglicher, effizienter und entlastender zu machen. Das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) ist ein wesentlicher Rahmen zur Regulierung des individuellen und kollektiven Personentransports. Die notwendige Modernisierung des Personenbeförderungsrechts muss aus Verbrauchersicht so viele Innovationen zulassen wie möglich und so viel Regulierung vorschreiben wie nötig. Der vorliegende Gesetzentwurf zur Modernisierung erfüllt diesen Anspruch nicht, sondern atmet den umgekehrten Geist: so viel Regulierung wie möglich, nur so viel Innovation wie nötig. Schon bei der Entstehung des Personenbeförderungsgesetzes in den 30er Jahren stand damals der Schutz der Eisenbahn vor Konkurrenz von Bussen, Straßenbahnen, Taxis und Privatwagen auf deutschen Straßen im Vordergrund der Regulierung. Der Gesetzentwurf leitet mit den Worten ein: „Immer mehr ‚alternative Bedienformen‘ drängen auf den Verkehrsmarkt und stellen den klassischen Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) in Deutschland vor große Herausforderungen.“ Neue Mobilitätsdienstleistungen stellen nach Auffassung der Verfasser des Gesetzentwurfs demnach hauptsächlich eine Bedrohung für den ÖPNV dar, die es abzuwehren gilt, und keine Bereicherung für die Menschen, die gefördert werden muss. Aus Sicht des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) können App-(Sammel-)Fahrdienste bestimmte Lücken im öffentlichen Mobilitätsangebot schließen und so einen Beitrag dazu leisten, dass die Vision von einem lückenlosen öffentlichen Mobilitätsangebot dem „Anschluss Mobilität“<sup>5</sup> ein Stück weit realer wird. Verbraucherinnen und Verbrauchern dürfen Mobilitätsinnovationen nicht länger vorenthalten werden. Dieses Ziel verfehlt der Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts auf ganzer Linie. Nur mit einer nachhaltig gestalteten Nahversorgung mit attraktiven öffentlichen Mobilitätsangeboten kann der eigene Pkw zu einem „Nischenprodukt“ werden und Lebensqualität für alle erhöht werden.

Um die Chancen der Digitalisierung für den Mobilitätswandel zu nutzen, hält der vzbv eine grundsätzliche Überprüfung aller Regulierungen sowie eine Weiterentwicklung und Zusammenführung in einem modernen Mobilitätsgesetz plus Mobilitätsdatengesetz für sinnvoll. Trotzdem appelliert der vzbv dafür, das Personenbeförderungsrecht in einem ersten Schritt bereits in dieser Legislaturperiode partiell zu modernisieren, damit die Anbieter von Mobilitätsinnovationen nicht weiter nur in Graubereichen oder als befristete „Experimente“ ihren Service anbieten können.

---

<sup>5</sup> „Anschluss Mobilität“ ist eine bundeseinheitliche Gewährleistungspflicht zur Sicherstellung von Mindestreichbarkeitsstandards im öffentlichen Personenverkehr unter Einbezug nicht nur des klassischen Linienverkehrs, sondern auch neuer Mobilitätsformen. Positionspapier des vzbv: „Mit einem „Hausanschluss Mobilität“ die Mobilität ohne eigenes Auto sichern“, November 2020; abrufbar unter: [https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/11/17/positionspapier\\_offentlicher\\_verkehr\\_verbandsthema\\_hausanschluss.pdf](https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/11/17/positionspapier_offentlicher_verkehr_verbandsthema_hausanschluss.pdf) (abgerufen am 01.02.2021).

## III. INNOVATIVE NEUE PERSONENBEFÖRDERUNG

Der klassische liniengebundene öffentliche Verkehr als Alternative zum motorisierten Individualverkehr (MIV) hat wichtige verkehrliche, soziale und ökologische Aufgaben. Jedoch entspricht er häufig nicht mehr den individuellen Mobilitätswünschen vieler Verbraucher. Neue Verkehrskonzepte wie App(Sammel)Fahrdienste (zum Beispiel Ride-Sharing oder Ride-Pooling), bei denen Fahrgäste per Smartphone bestellte Tür-zu-Tür-Verbindungen in Pkw und Kleinbussen nutzen, erfreuen sich zunehmender Beliebtheit. Was für eine moderne, nachhaltige Mobilität aktuell noch fehlt, ist eine umfassende digitale Vernetzung, um multimodales Reisen so einfach und komfortabel wie möglich zu gestalten. Damit Verbraucher ihre Mobilität mit wenigen Klicks organisieren können, braucht es die Etablierung einer nutzerfreundlichen, vernetzten Mobilität (inklusive erster und letzter Meile) im Sinne einer umfassenden Organisationsleistung, die sich aus mehreren, sich ergänzenden Mobilitätsdienstleistungen und der Vertriebsleistung zusammensetzt, und dem Kunden die Organisation und Abwicklung (Planung, Buchung, Bezahlung, Haftung, Entschädigung, Kundendienst, Routing, Informationen über Störungen und Alternativangebote) abnimmt bzw. vereinfacht („Seamless Mobility“ und „Mobilität aus einer Hand“). Die Vernetzung soll unter anderem dabei helfen, Mobilitätsnachfrage und -angebot, auch in ländlichen Räumen, besser zu synchronisieren. Diesbezüglich sind Plattformen entstanden, die diese Verknüpfung von unterschiedlichen Verkehrsträgern, aber noch kein umfassendes Angebot, anbieten.

Der derzeitige politische Rahmen macht die Etablierung neuartiger Mobilitätsangebote schwierig. Das PBefG sieht in seiner grundlegenden Ausrichtung solche Angebote bislang nicht vor.

### 1. PRIVATE MITFAHRGELEGENHEITEN

Private Mitfahrgelegenheiten oder Pendlerfahrgemeinschaften entlasten das Klima und den Geldbeutel der Verbraucher. Diese sozialen Innovationen sollten nicht durch überbordende Regulierung blockiert werden. Mit sozialen Innovationen im Mobilitätssektor werden Angebote beschrieben, die auf Interaktion zwischen Menschen beruhen und ohne die ein entsprechendes Angebot oder eine Dienstleistung nicht zustande kommen würde. Es handelt sich um eine nicht-kommerzielle Angebotsform (organisiert zum Beispiel in Vereinen), die eine hohe Eigeninitiative der Nutzerinnen und Nutzer erfordert. Hierzu zählen auch Bürgerbusse, die von Bürgerinnen und Bürgern ehrenamtlich gefahren werden.

Das Umweltbundesamt hält für diese Angebote fest: „Gerade das private Mitnehmen wird von vielen als Möglichkeit gesehen, die Mobilität im ländlichen Raum ohne eigenen Pkw zu gestalten und auch den Anforderungen der Daseinsvorsorge gerecht zu werden. [...] Für die Verbreitung solcher Selbstorganisationen in Räumen schwacher Nachfrage stellen diese Entwicklungen und die Möglichkeit, Kosten durch geteiltes Fahren einzusparen, wichtige Treiber dar. Dadurch kann mehr Mobilität in Räumen schwacher Nachfrage ermöglicht werden und die Kosten für Mobilität lassen sich senken.“<sup>6</sup> Soziale

---

<sup>6</sup> Umweltbundesamt: Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage, 2019, S. 54, <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/rechtliche-hemmnisse-innovationen-fuer-eine>, 01.12.2020

Innovationen stellen eine Möglichkeit dar, eine Grundversorgung mit Mobilität zu erreichen bzw. die Mobilität der Verbraucherinnen und Verbraucher dort zu verbessern, wo es an alternativen Mobilitätsangeboten mangelt.

Deshalb begrüßt der vzbv die vorgeschlagene Änderung und Präzisierung. Endlich erhalten Fahrgemeinschaften die notwendige Rechtssicherheit. Allerdings berücksichtigt die Festlegung des Gesamtbetrags auf 30 Cent pro Kilometer nicht die Erhöhung der Kraftstoffpreise durch die beschlossene CO<sub>2</sub>-Bepreisung. Als sozialen Ausgleich sollte der Höchstbetrag an die Festlegung der Entfernungspauschale dynamisch angepasst werden.

## 2. NEUE VERKEHRSFORMEN

Der vzbv begrüßt die Einführung neuer Verkehrsformen, denn diese bieten erhebliche Chancen für die Verbesserung der Mobilität der Verbraucher. Neue Verkehrsformen versprechen Verbrauchern ein Mehr an Mobilitätsoptionen und unterstützen zusammen mit anderen öffentlich zugänglichen Verkehrsmitteln die Mobilität unabhängig von einem eigenen Auto. Die Erweiterung verfügbarer Mobilitätsalternativen muss dabei das gestiegene Bedürfnis der Verbraucher an Flexibilität berücksichtigen. Dies wird insbesondere vor dem Hintergrund relevant, dass Taxifahren als Alternative zum klassischen ÖPNV von Verbrauchern häufig als zu wenig attraktiv, weil zu teuer, eingeschätzt werden.<sup>7</sup> Mit einer gezielten Steuerung und Förderung durch die öffentliche Hand können neue Verkehrsformen in der Stadt oder in ländlichen Gegenden (zum Beispiel mit einem Angebot für bestimmte Zielgruppen oder in Zeiten oder Räumen mit schwacher Nachfrage) ein Mehrwert für das Gesamtverkehrssystem darstellen. Darüber hinaus können sie zur Realisierung des Anschlusses Mobilität sowie der Etablierung einer Mobilitätsgarantie beitragen. Um die Lebensqualität für alle zu erhöhen, ist es sinnvoll die Regulierung der Personenbeförderung an Umwelt-, Sozial- und Verbraucherstandards zu koppeln.

Auf dem Land ist die Versorgung mit öffentlichen Mobilitätsdienstleistungen meist unzulänglich. Daraus folgend zeichnen sich ländliche Räume durch einen besonders hohen Anteil des Pkw am Modal Split<sup>8</sup> aus. Neue Verkehrsformen müssen daher für Verbraucher eine attraktive Alternative zur Pkw-Nutzung darstellen und damit eine ökologisch (im Hinblick auf Externalitäten wie Lärm, Luftverschmutzung und Treibhausgase) und ökonomisch effiziente Mobilitätsversorgung ähnlich dem klassischen ÖV bieten. Der vzbv schlägt deshalb die Etablierung eines Anschlusses Mobilität vor, einer bundeseinheitlichen Gewährleistungspflicht zur Sicherstellung von Mindestreichbarkeitsstandards im öffentlichen Personenverkehr unter Einbezug nicht nur des klassischen Linienerverkehrs, sondern auch neuer Mobilitätsformen.<sup>9</sup> Die Regulierung der Personenbeförderung muss daher mit Augenmaß gefasst werden, um letztendlich zu einer Flächenerschließung mit flexiblen Bedienformen beizutragen.

Dort, wo sie auf besonders günstige Nachfragebedingungen treffen, bedarf es allerdings zur Vermeidung oder Verminderung der zu erwartenden einhergehenden Verkehrs- und Umweltbelastungen intelligenter Regulierungsmechanismen. Dort, wo die

---

<sup>7</sup> In einer repräsentativen Umfrage haben mehr als 80 Prozent der Nutzer des Öffentlichen Verkehrs gesagt, dass Ihnen Taxis zu teuer sind. Quelle: Umfrage von forsa im Auftrag des vzbv, November 2018, [https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2018/12/10/18-12-10\\_vzbv\\_umfrage\\_oeffentlicher\\_verkehr.pdf](https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2018/12/10/18-12-10_vzbv_umfrage_oeffentlicher_verkehr.pdf)

<sup>8</sup> Modal Split ist eine Kenngröße zur Aufteilung der Verkehrsnachfrage auf verschiedene Verkehrsmittel (Modi).

<sup>9</sup> Positionspapier des vzbv: „Mit einem „Hausanschluss Mobilität“ die Mobilität ohne eigenes Auto sichern“, vgl. Fußnote 5.

Nachfragebedingungen kein wirtschaftliches Angebot ermöglichen, bedarf es (erheblicher) öffentlicher Zuschüsse und entsprechender VergabeprozEDUREN.

In verdichteten Räumen sind bei einer vollständigen Deregulierung der App(Sammel)Fahrdienste negative Umwelteffekte in Bezug auf CO<sub>2</sub>-Emissionen und Flächeninanspruchnahme zu erwarten. Daher sind Regulierungen erforderlich.

Der vzbv kritisiert:

- Die **Ungleichbehandlung** im Gesetzentwurf **zwischen öffentlichen und privaten Anbietern** ist nicht sachgerecht. Es besteht die Gefahr, dass durch die Beschränkung der Innovationen auf öffentliche Anbieter das Angebot künstlich verknappert wird. Ein intelligenter Regulierungsrahmen zur Steuerung sollte daher für alle gleichermaßen gelten. Ebenfalls kritisch zu sehen ist die Möglichkeit, wie nach § 13 PBefG-E (Voraussetzung der Genehmigung) die Genehmigungsbehörde die Genehmigung eines gebündelten Bedarfsverkehrs versagen kann. Um Anbieter des gebündelten Bedarfsverkehrs nicht schlechter zu stellen als Anbieter des Linienbedarfsverkehrs ist die Hürde für die Versagung der Genehmigung hoch zu setzen. Die Genehmigungsbehörde muss stichhaltig und detailliert darlegen, warum eine Genehmigung nicht erteilt wird. Annahmen und Vermutungen sind dabei nicht ausreichend. Dies würde Tür und Tor öffnen für die (indirekte) Bevorteilung von (kommunalen) Anbietern des Linienbedarfsverkehrs, indem Konkurrenz verhindert wird.
- Aus verkehrlicher und Umweltverträglichkeitssicht sind **Sammelfahrten** zu bevorzugen, die als Zu- bzw. Abbringer zu Stationen des ÖPNV führen. Die Kombination aus klassischem Linienverkehr und neuen Verkehrsformen sollte deshalb durch **intelligente preisliche Anreize für Verbraucher attraktiver gestaltet** werden.
- Zwar ist die Möglichkeit der Kontingentierung sowie räumlich und zeitlicher Begrenzungen von **App(Sammel)Fahrdiensten** durch die Kommunen in § 50 Absatz 2 PBefG-E sinnvoll, um mögliche negative Effekte zu mindern. Allerdings ist gerade zur Flächenerschließung eine **ganzheitliche bundesweite Betrachtungsweise** notwendig.
- **In verdichteten Räumen** sind, um negative Umwelteffekte in Bezug auf CO<sub>2</sub>-Emissionen und Flächeninanspruchnahme zu vermeiden, **Regulierungen erforderlich**. Der Verkehrsaufwand im Gesamtsystem verringert sich nur dann, wenn bei Sammelfahrdiensten eine starke Fahrtbündelung erreicht wird und es gleichzeitig gelingt, den betriebsbedingten Leerfahrtenanteil gering zu halten. Zwar sollen Steuerungsmöglichkeiten entsprechend den lokalen Gegebenheiten von den zuständigen Gebietskörperschaften bei Bedarf genutzt werden können, um unerwünschte Wirkungen von neuen Verkehrsformen zu vermeiden bzw. nachträglich auszuschließen. Dies darf aber nicht zu einer Blockade und zum weiteren Vorenthalten von Mobilitätsinnovationen für Verbraucher führen. Ansätze der „intelligenten Regulierung“ wie die Möglichkeiten zur räumlichen und zeitlichen Kontingentierung der Zahl der Fahrzeuge, Fahrten oder (virtuellen) Haltestellen oder zum Ausschluss von App(Sammel)Fahrdiensten dürfen ebenfalls nicht zu einer Verweigerung zu Lasten der Bürgerinnen und Bürger führen. Analog zur Kritik des vzbv zu § 13 PBefG-E dürfen die Restriktionen und Vorgaben der Genehmigungsbehörden nach § 50 PBefG-E nur nach einer sorgfältigen Abwägung und einer stichhaltigen und detaillierten Darlegung erfolgen. Die Expertise und Erfahrung Dritter ist dabei zu berücksichtigen.

- Die Vorgaben nach § 51a PBefG-E (Beförderungsentgelte im Verkehr mit Mietwagen und im gebündelten Bedarfsverkehr) geben den Unternehmen zwar eine gewisse tarifliche Freiheit durch die Schaffung eines Korridors mit Mindest- und Höchstentgelten. Jedoch lässt der derzeitige Formulierungsvorschlag außer Acht, dass sich Pricing-Modelle weiterentwickeln und Verbraucher immer stärker an neuen tariflichen Angeboten, wie zum Beispiel Flatrates, interessiert sind. Der Regulierungsrahmen für App(Sammel)Fahrdienste muss diesem Umstand Rechnung tragen und die **Möglichkeit zusätzlicher Pricing-Modelle** explizit einräumen. Auch für neue Pricing-Modelle sollten die Vorgaben eines hinreichenden Abstands zu den Beförderungsentgelten des Öffentlichen Personennahverkehrs gelten.
- Die **pauschale Festlegung** einer Rückkehrpflicht **durch die Genehmigungsbehörde** ohne stichhaltige und detaillierte Begründung ist **abzulehnen**. Die in § 50 Absatz 2 und 4 PBefG-E vorgesehenen Regelungen machen dies möglich, ohne dass dargelegt werden muss, warum. Eine Rückkehrpflicht kann nicht nur zu einer Zunahme von Leerfahrten führen (was unter anderem dem Ziel der Bündelungsquote zuwiderläuft) und die Verfügbarkeit von Mobilitätsangeboten einschränken. Zudem wird dem gebündelten Bedarfsverkehr eine Pflicht auferlegt, die der Linienbedarfsverkehr nicht erfüllen muss. Somit wird ein weiteres Instrument geschaffen, das Innovationen hemmt, Wettbewerb verhindert und Verbraucherbedarfe ignoriert. Mit dem neuen § 49 Absatz 5 PBefG-E zur Aufhebung der Rückkehrpflicht für Mietwagen in Gemeinden mit großer Flächenausdehnung zeigt sich, dass entsprechende Regelungen möglich und für gebündelte Bedarfsverkehre auch sinnvoll sind.
- Die nach § 50 Absatz 2 PBefG-E vorgesehene Regelung, dass gebündelter Bedarfsverkehr Personen nur in der Gemeinde befördern darf, in der das Unternehmen seinen Betriebssitz hat, schränkt die Verfügbarkeit des Angebots massiv ein und limitiert damit den Verbrauchernutzen. Zudem setzt diese Vorgabe enge Grenzen für die wirtschaftliche Perspektive der Unternehmen und wirkt damit innovationshemmend und wettbewerbsfeindlich. Zwar kann im Einvernehmen mit anderen Genehmigungsbehörden und dem Aufgabenträger die Beförderung außerhalb der Betriebssitzgemeinde gestatten und ein größerer Bezirk festgelegt werden, jedoch setzt dies eine Abstimmung mit einer Vielzahl von Akteuren und deren Zustimmung voraus. Dies erhöht den Aufwand für die Unternehmen und beeinträchtigt eine zuverlässige (betriebs-)wirtschaftliche Planung. Die **Orientierung an der Gemeinde** als Gebietskörperschaft wird insbesondere in ländlichen Räumen als Hemmnis wirken und **neuartige Mobilitätsangebote eher verhindern als fördern**. Somit lässt sich auch hier von einer Schlechterstellung gegenüber dem Linienbedarfsverkehr sprechen, da dieser, insbesondere in ländlichen Räumen, in der Regel nicht auf Gemeinde-, sondern auf Kreisebene agiert. Das Angebot gebündelter Bedarfsverkehre muss somit deutlich einfacher in größeren Raumeinheiten möglich sein.
- Die nach § 66 Absatz 2 beabsichtigte Vorlage eines Berichtes zu den mit der Einführung der neuen Verkehrsformen verfolgten Ziele und deren Auswirkungen auf die Umweltverträglichkeit fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes ist nicht ausreichend. Zum einen muss eine Überprüfung deutlich früher erfolgen, da sich der Markt dynamisch entwickelt und Auswirkungen schneller erkennbar sein werden. Ein Bericht muss deshalb spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes vorgelegt werden. Zum anderen müssen als expliziter Prüfauftrag die Auswirkungen

der Gesetzesänderungen auf die Mobilität der Verbraucher aufgenommen werden. Bei der Evaluierung muss der Fahrgast in den Fokus rücken.

### 3. BEREITSTELLUNG VON MOBILITÄTSDATEN

Damit intermodale Mobilitätsplattformen entstehen können, müssen Anbieter von Mobilitätsdienstleistungen Daten und Dienste bereitstellen (zum Beispiel zur Buchung, Bezahlung oder Schadensabwicklung). Derzeit erfordert die Buchung einer intermodalen Reise ein ständiges Wechseln zwischen unterschiedlichen Apps. Der Gesetzentwurf sieht für die betroffenen Unternehmen eine neue Verpflichtung vor, den zuständigen Behörden und Dritten statische und dynamische Mobilitätsdaten zu ihren Dienstleistungen insbesondere für Zwecke der Aufsicht und Kontrolle standardisiert öffentlich und maschinenlesbar bereitzustellen.

Diesen Ansatz begrüßt der vzbv grundsätzlich. Zurzeit hüten die vielen unterschiedlichen Akteure (Beförderungsunternehmen, Verkehrsverbände etc.) ihre Daten nämlich wie einen Schatz, ohne einen **echten gesellschaftlichen Nutzen** daraus generieren zu können. Dass der Gesetzentwurf dieses innovationshemmende Verhalten durchbrechen will, ist aus Sicht des vzbv lobenswert.

#### 3.1 Datenschutz

Verkehrsunternehmen sollten von Anfang an (also schon bei Erstellung des Businessplans) äußerst strikt den Grundsatz der Datenminimierung einhalten müssen. Es ist aus rechtlicher Sicht davon auszugehen, dass bereitzustellende Daten vor der Bereitstellung zu anonymisieren sind, soweit sie sich überhaupt auf bestimmte Personen beziehen.<sup>10</sup>

Aus datenschutzrechtlicher Sicht geht der Gesetzentwurf grundsätzlich in die richtige Richtung. So heißt es in der Gesetzesbegründung, dass die „einschlägigen datenschutzrechtlichen Vorgaben“, insbesondere die Artikel 24, 25 und 32 der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) vom Nationalen Zugangspunkt gewahrt werden müssen.<sup>11</sup> In Art. 25 DSGVO ist geregelt, dass Unternehmen Datenschutz schon „durch Technikgestaltung und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen“ (privacy by design/default) gewährleisten müssen.

❖ Um rechtliche Klarheit in dem zentralen Punkt „Datenschutz“ zu schaffen fordert der vzbv, dass – wie bereits in anderen Mobilitätsgesetzen deutschland- und EU-weit etabliert<sup>12</sup> – auch im Personenbeförderungsgesetz ausdrücklich klargestellt wird, dass **Daten mit Personenbezug** vor der Verarbeitung **anonymisiert** werden müssen.

<sup>10</sup> Vgl. Gutachten (vgl. Fußnote 17), Ziff. 4.3.1, S. 64 f.

<sup>11</sup> Vgl. Gesetzesbegründung, S. 29.

<sup>12</sup> Vgl. § 2 Nr. 12 S. 2 Gesetz über Intelligente Verkehrssysteme im Straßenverkehr und deren Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern (IVSG): „Für den Fall, dass auch Daten mit Personenbezug verarbeitet werden, sollten diese anonymisiert werden.“; vgl. Erwägungsgrund 5 u. 6 zur Delegierten VO (EU) 2017/1926 der Kommission vom 31.05.2017 (zur Ergänzung der Richtlinie 2010/40/EU hinsichtlich der Bereitstellung EU-weiter multimodaler Reiseinformationsdienste), wonach der EU-Gesetzgeber davon ausgeht, dass die Übermittlung personenbezogener Daten in der Regel nicht notwendig ist, um verkehrsträgerübergreifende Dienste anzubieten.

Eine solche **Klarstellung dient** nicht nur dem Datenschutz, sondern in erster Linie **den datenverarbeitenden Unternehmen**. Indem Daten anonymisiert werden, beziehungsweise von vornherein nicht personenbezogen sind, werden sie erst richtig verkehrsfähig, sodass sie mit möglichst wenig Verzögerung in Echtzeit abgebildet werden können. Erst wenn Mobilitätsdaten derart verkehrsfähig sind, kann aus deren Zusammenführung und zentralen Verarbeitung ein echter Mehrwert für Kunden – und damit auch für Unternehmen – geschaffen werden. Müsste bei der Verarbeitung jedes personenbezogenen Datums zunächst geprüft werden, ob dies datenschutzrechtlich zulässig ist, würde der Sinn und Zweck der Bereitstellung konterkariert werden. Die rechtlichen Hürden für das allgemeine Teilen personenbezogener Daten schließen daher deren öffentliche Bereitstellung de facto aus.<sup>13</sup>

- ❖ An die Anonymisierung von Mobilitätsdaten müssen darüber hinaus **klare Anforderungen** formuliert sowie weiterführende Schutzkonzepte, die das Risiko einer De-Anonymisierung verringern, entwickelt werden.<sup>14</sup>

### 3.2 Diskriminierungsfreies Teilen von Daten

Die Vorschriften im Gesetzentwurf zum PBefG sehen die Datenbereitstellungspflicht zum Zwecke der Kontrolle der Vorgaben des PBefGs (zum Beispiel Rückkehrpflicht) vor. Die Chance der Nutzung von (nicht personenbezogenen oder anonymisierten) Daten für neue Services für die Verbraucher und Geschäftsmodelle muss in den Fokus gestellt werden. Der vzbv sieht die Notwendigkeit, die verschiedenen Bestrebungen der Bundesregierung zur Vernetzung von Mobilitätsdaten sinnvoll zusammenzuführen. Hier ist besonders die Delegierte Verordnung (EU) 2017/1926 sowie das Projekt Datenraum Mobilität zu nennen. Die Bundesregierung sollte die in der Delegierten Verordnung eröffnete Möglichkeit zur Einbeziehung von Echtzeit-Daten zügig umsetzen.

Um möglichst viel Wettbewerb um die besten Anwendungen für Verbraucher auf Basis von Mobilitätsdaten zu gewährleisten, muss das Datenteilen diskriminierungsfrei aufgesetzt werden. Neben einem geeigneten Governance-Modell muss deshalb auch die Regulierung der Kosten, die dem Datennehmer für die Datenbereitstellung in Rechnung gestellt werden, geprüft werden. Insbesondere sollte die Gefahr Berücksichtigung finden, dass gerade große Plattformen ihre Marktmacht dadurch festigen, indem sie hohe Gebühren für die Datenbereitstellung einfordern.

## IV. BERÜCKSICHTIGUNG VON PLATTFORMEN

Mit dem Gesetzentwurf wird im PBefG erstmals die Vermittlung von Personenverkehrsdienstleistungen aufgenommen. Allerdings sollen nach der Begründung des Entwurfs

<sup>13</sup> Vgl. Gutachten (vgl. Fußnote 17), Ziff. 4.3.1, S. 64 f.

<sup>14</sup> Zur Anonymisierung von Daten vgl. Bericht der Datenethikkommission vom 23.10.2019 (Ziff. 4.2., 129ff.), abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/it-und-digitalpolitik/datenethikkommission/arbeitsergebnisse-der-dek/arbeitsergebnisse-der-dek-node.html> (abgerufen am: 02.12.2020).

nur Geschäftsmodelle erfasst sein, die die **reine Vermittlung** von Verkehrsdienstleistungen zum Gegenstand haben und dem Fahrgast gegenüber nicht als Beförderer auftreten (zum Beispiel Taxizentralen). Es soll damit aber **keine Genehmigungspflicht** verbunden sein. Begründung: wer Verkehrsdienstleistungen lediglich vermittele, befördere keine Personen. Solche reinen Vermittler sollen nach dem Gesetzentwurf nur dazu verpflichtet sein, ihre Mobilitätsdaten für die Aufsichtsbehörden und Dritte öffentlich bereitzustellen.

Der vzbv kritisiert:

- Der Definition, wann die digitale Vermittlung von Fahrten selbst als Beförderungsleistung einzustufen ist, fehlt es an Eindeutigkeit.
- Die Abgrenzung zwischen reinen Vermittlern von Personenverkehrsdienstleistungen und solchen Unternehmen, die sowohl selbst befördern als auch vermitteln, trennt diese nicht hinreichend voneinander, sodass ein nicht definierter Graubereich zu befürchten ist.

Der Gesetzentwurf bleibt hinter den Erwartungen zurück. Ein unkompliziertes Mobilitätsenerlebnis „aus einer Hand“ wird damit nämlich noch lange nicht ermöglicht. Insbesondere wären nach wie vor die Kommunen für die Zulassung und Aufsicht zuständig. Das birgt die Gefahr, dass sich die Kleinstaaterei und der Flickenteppich aus verschiedensten kommunalen Verkehrsverbänden fortsetzt.

Es geht darum, intermodales Reisen so einfach und komfortabel wie möglich für Verbraucher zu gestalten. Dafür ist zwangsläufig eine umfassende digitale Vernetzung auf zentralen Plattformen nötig. Plattformen im Mobilitätsbereich können so für Verbraucher eine verbesserte, zeitgemäße öffentliche Mobilität ermöglichen. Den Plattformen kommt insoweit eine zentrale Bedeutung für eine kundenorientierte öffentliche Mobilität zu. Der vzbv bewertet die Entstehung von Plattformmodellen im Mobilitätsbereich daher grundsätzlich positiv. Zugleich sind aber auch Risiken damit verbunden, etwa die Tendenz zur Monopolbildung oder die Beeinflussung und Bevorzugung bestimmter Mobilitätsangebote sowie Bedenken hinsichtlich des Datenschutzes.

Wenn also das PBefG um neue Mobilitätsformen (Linienbedarfsverkehr und gebündelter Bedarfsverkehr, s.o.) ergänzt wird, ist auch eine **Regulierung von Mobilitätsplattformen notwendig**, die mehrere beziehungsweise verschiedene (intermodale) Beförderungsleistungen vermitteln (oder auch selbst anbieten).

Die Bundesregierung sollte eine bundesweite, nutzerfreundliche Reisekette durch **bundesweit operierende Mobilitätsplattformen ermöglichen**. Diesbezüglich muss sie die Geschäftsmodelle von neuartigen Mobilitätsplattformen antizipieren und dafür schon jetzt die gesetzlichen Voraussetzungen schaffen.

Im PBefG werden verschiedene Verkehrstypen mit unterschiedlichen Rechten und Pflichten ausgestaltet, um ein ausgewogenes Verhältnis unter diesen herzustellen und so eine ausreichende Versorgung mit Mobilität insgesamt sicherzustellen. Mobilitätsplattformen haben das Potential, in dieses System erheblich einzugreifen. Aus Sicht des vzbv darf man ihnen daher weder einfach freien Lauf lassen noch ihnen jedwede Entwicklung mangels eindeutiger Regulierung verwehren. Sie müssen vielmehr in das



System der Personenbeförderung integriert werden. Nur so kann weiterhin sowohl die Sicherheit der beförderten Personen gewährleistet werden als auch ein ausgewogenes Verhältnis unter den verschiedenen Verkehrsarten und -formen bestehen und damit eine ausreichende Versorgung mit Mobilität auch unter Einbeziehung neuartiger Mobilitätsplattformen sichergestellt werden.

Aus Verbrauchersicht stellen sich im Zusammenhang mit Mobilitätsplattformen viele Fragen: Wer soll haften, wenn ein Segment einer intermodalen Buchung ausfällt? Wer kümmert sich dann um den vertraglich versprochenen Anschluss? Wer haftet bei Datenmissbrauch?

Der vzbv ist der Auffassung, dass Mobilitäts-Plattformen nicht nur einer öffentlich-rechtlichen Zulassungsregulierung unterliegen sollten. Auch die Themen **Haftung und Datenschutz** müssen in eine Regulierung einbezogen werden.

Während die Regulierung von Geschäftsmodellen, die auch nach dem Gesetzentwurf noch nicht erfasst werden, nämlich von intermodalen Mobilitätsplattformen (im Folgenden nur noch „Plattform-Verkehrsunternehmen“ bezeichnet), im PBefG aufgenommen werden können, müssen die Themen Haftung und Datenschutz an anderen Stellen geregelt werden. Im Einzelnen:

## 1. REGULIERUNG VON PLATTFORM-VERKEHRSUNTERNEHMEN

Weder nach dem aktuellen PBefG noch nach dem Gesetzentwurf werden intermodale Mobilitätsplattformen reguliert. Es werden keine Kategorien zur Abgrenzung zwischen relevanten Mobilitätsplattformen und bloß vermittelnden Dienstleistern festgelegt. Die Geschäftsmodelle von Mobilitätsplattformen lassen sich – gerade weil sie verschiedene Verkehrstypen verknüpfen (intermodal) – in der Praxis kaum nach den hergebrachten Verkehrstypen des PBefG genehmigen.

Der vzbv hält die Schaffung eines neuen eigenständigen Verkehrstypen „Plattform-Verkehrsunternehmen“ für zielführend; die Besonderheiten solcher plattformbasierten Verkehrsunternehmen und deren spezifischer Regulierungsbedarf können so am ehesten berücksichtigt werden.<sup>15</sup> Angesichts der besonders starken, einem Beförderungsverkehrsunternehmen angenäherten Rolle, die das Plattform-Verkehrsunternehmen einnimmt, wird eine Regulierung innerhalb des PBefG notwendigerweise empfohlen.

❖ Der vzbv fordert: Der Gesetzentwurf sollte für Mobilitätsplattformen den Anwendungsbereich des PBefG eröffnen und einen neuen **eigenständigen Verkehrstyp „Plattform-Verkehrsunternehmen“ schaffen**. Konkret müssen weiter eine **Definition der Plattform-Verkehrsunternehmen**, deren **Genehmigungsvoraussetzungen** und deren **Rechte und Pflichten** in einem **neuen § 51b PBefG** geregelt werden.

<sup>15</sup> So auch das Gutachten „Regulierung von Plattform-Verkehrsunternehmen“, erstellt im Auftrag des vzbv durch die Rödl GmbH Rechtsanwaltsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Hamburg/Nürnberg, November 2020 (im Folgenden nur noch: Gutachten), abrufbar unter: <https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/12/01/gutachtenregulierungplattform-verkehrsunternehmen.pdf> (abgerufen am 04.12.2020).

Der vzbv schlägt im Einzelnen folgende Erweiterungen, insbesondere die Schaffung eines neuen § 51b im PBefG, vor:

### 1.1 Erweiterung des Anwendungsbereichs und der Verkehrstypen<sup>16</sup>

Damit Plattform-Verkehrsunternehmen in Zukunft vom PBefG erfasst werden können, müssen sie in den Anwendungsbereich des Gesetzes aufgenommen werden.

❖ **§ 1 Abs. 1 S. 1 PBefG** ist wie folgt neu zu fassen:

*„Den Vorschriften dieses Gesetzes unterliegt die entgeltliche oder geschäftsmäßige Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, mit Oberleitungsbussen (Obussen), mit Kraftfahrzeugen und mittels Plattform-Verkehrsunternehmen.“*

❖ Es ist ein neuer **§ 2 Abs. 1 Nr. 5 PBefG** einzufügen:

*„Wer im Sinne des § 1 Abs. 1 mittels Plattform-Verkehrsunternehmen Personen befördert, muss im Besitz einer Genehmigung sein.“*

### 1.2 Definition von Plattform-Verkehrsunternehmen<sup>17</sup>

Um die maßgeblichen Plattformen unter den Begriff des „Plattform-Verkehrsunternehmens“ subsumieren zu können, ist eine genaue Definition erforderlich. Dabei kommt es entscheidend darauf an, ob die Plattform gegenüber dem Fahrgast als Vertragspartner hinsichtlich der tatsächlichen Personenbeförderungsleistung auftritt oder jedenfalls entscheidenden Einfluss auf die Erbringung der tatsächlichen Personenbeförderungsleistung ausübt.

❖ Aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit ist ein neuer **§ 51b Abs. 1 PBefG** einzuführen, in welchem Plattform-Verkehrsunternehmen wie folgt definiert werden:

*„Das Verkehrsangebot und die Verkehrsnachfrage werden digital zusammengeführt, die Plattform tritt nach außen als Vertragspartner hinsichtlich der physischen Personenbeförderungsleistung gegenüber dem Fahrgast auf oder die Plattform übt einen entscheidenden Einfluss auf die Erbringung der physischen Personenbeförderungsleistung aus, insbesondere durch die Festsetzung des Fahrpreises, die Erhebung des Fahrpreises beim Fahrgast, die Bezahlung des Erbringers der physischen Personenbeförderungsleistung, die Steuerung des Einsatzes des Erbringers der physischen Personenbeförderungsleistung und die Kontrolle über die Qualität der physischen Personenbeförderungsleistung.“*

### 1.3 Genehmigungsvoraussetzungen von Plattform-Verkehrsunternehmen

❖ Insoweit ein neuer Verkehrstyp „Plattform-Verkehrsunternehmen“ eingeführt wird, sollten laut Gutachten auch dessen Genehmigungsvoraussetzungen in einem neuen **§ 51b Abs. 2 PBefG** festgelegt werden. Plattform-Verkehrsunternehmen haben demnach eine Gewährleistung für das Vorliegen einer personenbeförderungsrechtlichen Genehmigung für die angebotene(n) Personenbeförderungsleistung(en) zu übernehmen, indem sie sicherstellen, dass die jeweiligen Beförderungs-Ver-

---

<sup>16</sup> Vgl. Gutachten, Ziff. 2.2.3 und 2.2.4, S. 22.

<sup>17</sup> Vgl. Gutachten, Ziff. 2.2.5, S. 23 ff.

kehrsunternehmen über diese verfügen. Zusätzlich gelten für Plattform-Verkehrsunternehmen eigene subjektive Genehmigungsvoraussetzungen – konkret die der Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit und fachlichen Eignung.<sup>18</sup>

#### 1.4 Rechte und Pflichten von Plattform-Verkehrsunternehmen

❖ In einem neuen **§ 51b Abs. 3 PBefG** müssen spezielle Rechte und Pflichten für Plattform-Verkehrsunternehmen festgelegt werden.

Zur Wahrung des **Abstandsgebots** der hergebrachten Verkehrstypen und zur Sicherstellung einer optimalen Verkehrsbedienung müssen Plattform-Verkehrsunternehmen zum einen verpflichtet werden sicherzustellen, dass die Beförderer-Verkehrsunternehmen die **Pflichten des jeweiligen Verkehrstyps einhalten**.

Um dieses Ziel zu erreichen, müssen Plattform-Verkehrsunternehmen daneben selbst neue „eigenständige“ Pflichten auferlegt werden.<sup>19</sup> Sie müssen die Pflicht haben, eine **diskriminierungsfreie Leistungsauswahl** zu gewährleisten. Anderenfalls könnten intermodale Plattform-Verkehrsunternehmen durch die bevorzugte Behandlung eines Verkehrstyps auch Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit der jeweiligen Verkehrsart bzw. -formen nehmen und das durch die Verkehrstypen intendierte Abstandsgebot umgangen werden. Plattform-Verkehrsunternehmen sollten ferner, zumindest wenn es sich bei den jeweils angebotenen Personenbeförderungsleistungen um Linien- und/oder Taxenverkehr handelt, mit Äquivalenten zur Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht dergestalt belegt werden, dass sie **verpflichtet werden, die Plattform zu betreiben**, d.h. diese zu erhalten und bereitzustellen, diese auch allgemein zugänglich und nutzbar zu machen und die Personenbeförderungsleistungen zu einem **allgemeingültigen Tarif** anzubieten. Bei vertraglichen Streitfällen zwischen Verbrauchern und Plattform-Verkehrsunternehmen können **Verbraucherschlichtungsstellen** helfen. In den Fällen bieten sich zum Beispiel die Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (söp) und die Datenschutzaufsichtsbehörden an.<sup>20</sup> Da davon auszugehen ist, dass Plattform-Verkehrsunternehmen insbesondere auch hergebrachte Vertriebskanäle verdrängen werden, wird Plattform-Verkehrsunternehmen insofern zukünftig nämlich auch eine Rolle zur Sicherstellung „Öffentlicher Mobilität“ zukommen.

## 2. HAFTUNG

Unabhängig davon, ab wann und in welcher Form die Zulassung von Plattform-Verkehrsunternehmen geregelt werden kann, stellt sich aus Verbraucherperspektive die Frage, was geschehen soll, wenn ein Teil einer intermodalen Reise mangelhaft ist oder gar ganz ausfällt. Wer kümmert sich dann um den vertraglich versprochenen Anschluss? An wen kann sich der Verbraucher wenden?

<sup>18</sup> Hinsichtlich der Einzelheiten und näheren Ausgestaltung vgl. Gutachten, Ziff. 2.2.6, S. 25 ff.

<sup>19</sup> Hinsichtlich der Einzelheiten und näheren Ausgestaltung vgl. Gutachten, Ziff. 2.2.7, S. 29 ff.

<sup>20</sup> Siehe auch NPM AG 3, 3. Zwischenbericht: Plattformbasierte intermodale Mobilität und Handlungsempfehlungen zu Daten und Sicherheit, 2020, S. 12, abrufbar unter: <https://www.plattform-zukunft-mobilitaet.de/wp-content/uploads/2020/07/NPM-AG-3-Plattformbasierte-intermodale-Mobilit%C3%A4t-und-Handlungsempfehlungen-zu-Daten-und-Sicherheit.pdf> (abgerufen am 02.12.2020).

Die bestehenden zivilrechtlichen Vorschriften bieten schon jetzt eine für den Verbraucher vorteilhafte gesamtschuldnerische Haftung aller beteiligten Vertragspartner des Verbrauchers.<sup>21</sup> Gesamtschuldnerisch heißt, dass der Fahrgast (als Gläubiger) nach seinem Belieben die volle Leistung sowohl von der Plattform- als auch von dem (bzw. bei einer intermodalen Kette, von einem der) Beförderungsunternehmen verlangen kann.

Allerdings ist die aktuelle Rechtslage mit einigen Unsicherheiten behaftet.<sup>22</sup> Eine Konstruktion über eine Stellvertretung oder einen Vertrag zugunsten Dritter mag juristisch möglich sein. Es ist jedoch zu erwarten, dass die Unternehmen alle denkbaren Möglichkeiten ausschöpfen werden, um sich diesen Konstruktionen einer gesamtschuldnerischen Haftung zu entziehen.

❖ Der vzbv fordert eine eindeutige Regelung, die festlegt, wann eine Mobilitätsplattform einen beherrschenden Einfluss auf die Anbieter hat und somit in die Haftung einbezogen wird, auch wenn sie die tatsächliche Beförderungsleistung nicht erbringt. Eine derartige Regelung bietet nicht zuletzt auch den Unternehmen einen Rahmen, an dem sie ihre Geschäftsmodelle rechtssicher und verbindlich ausrichten können.

Maßgeblich ist dabei zum einen, wie die Plattform gegenüber Verbrauchern auftritt und welchen Einfluss sie auf die Beförderungsunternehmen beziehungsweise Verkehrsdienstleistungen ausübt. Zum anderen muss festgelegt werden, ab wann ein Einfluss als dominierend angesehen werden soll.

❖ Der vzbv schlägt vor, das Bürgerliche Gesetzbuch unter dem Titel „Werkvertrag und ähnliche Verträge“ (§§ 631 ff. BGB) um folgende **Haftungsregelungen bei Mobilitätsplattformen** in einem eigenen Paragraphen zu erweitern:

*„(1) Eine Mobilitätsplattform (Unternehmer) mit beherrschendem Einfluss haftet gegenüber Endkunden (Besteller) unabhängig davon, ob es sich um ein Plattform-Verkehrsunternehmen gemäß § 51b Abs. 1 PBefG oder einen Anbieter von sonstigen Verkehrsdienstleistungen (z.B. Sharing-Angebote) handelt, nach den Maßgaben der Absätze 2 und 3.*

*(2) Wenn der Fahrgast vernünftigerweise darauf vertrauen kann, dass die Plattform einen beherrschenden Einfluss auf das Beförderungsverkehrsunternehmen oder den Anbieter der Verkehrsdienstleistung hat, oder die Plattform selbst als Beförderungsverkehrsunternehmen oder Anbieter der Verkehrsdienstleistung auftritt, kann der Fahrgast die Rechte und Rechtsbehelfe für die Nichterfüllung, die ihm aus dem Vertrag mit dem Beförderungsverkehrsunternehmen oder Anbieter der Verkehrsdienstleistung zustehen, auch gegenüber der Plattform geltend machen.*

---

<sup>21</sup> Vgl. Gutachten, Ziff. 3.1, S. 35 ff.

<sup>22</sup> Vgl. Gutachten, Ziff. 3.1, S. 35 ff.

*(3) Bei der Beurteilung, ob der Fahrgast vernünftigerweise auf einen beherrschenden Einfluss der Plattform auf das Beförderungsverkehrsunternehmen oder den Anbieter der Verkehrsdienstleistung vertrauen kann, sind insbesondere folgende Kriterien zu berücksichtigen:*

- a) der Vertrag zwischen Beförderungsverkehrsunternehmen oder Anbieter von Verkehrsdienstleistungen und Fahrgast wird ausschließlich über die auf der Plattform zur Verfügung gestellten Möglichkeiten abgeschlossen;*
- b) die Plattform hält die Identität oder die Kontaktdaten des Beförderungsverkehrsunternehmens oder des Anbieters von Verkehrsdienstleistungen bis nach dem Abschluss des Beförderungsvertrages zurück;*
- c) die Plattform verwendet ausschließlich Zahlungssysteme, die es ihr ermöglichen, Zahlungen des Fahrgasts an das Beförderungsverkehrsunternehmen oder den Anbieter von Verkehrsdienstleistungen zurückzuhalten;*
- d) die Bedingungen des Beförderungsvertrages zwischen Fahrgast und Beförderungsverkehrsunternehmen oder Anbieters von Verkehrsdienstleistungen werden im Wesentlichen durch die Plattform bestimmt;*
- e) der vom Fahrgast zu zahlende Preis wird von der Plattform festgelegt;*
- f) die Vermarktung ist auf die Plattform und nicht auf die Beförderungsverkehrsunternehmen oder Anbieter von Verkehrsdienstleistungen ausgerichtet; oder*
- g) die Plattform verspricht, das Verhalten der Beförderungsverkehrsunternehmen oder Anbieter von Verkehrsdienstleistungen zu überwachen und die Einhaltung seiner Standards über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinaus durchzusetzen.“*

Der vorstehende Vorschlag basiert auf bereits bestehenden EU-Rechtsnormentwürfen.<sup>23</sup>

### 3. DATENSCHUTZ

Für den Betrieb eines Plattform-Verkehrsunternehmens sind frei verfügbare Daten eine Grundvoraussetzung. Der Gesetzentwurf sieht in Ansätzen schon eine Pflicht zur Bereitstellung von statischen und dynamischen Mobilitätsdaten vor, um unter anderem datenbasierte intelligente digitale Verkehrsdienste zu ermöglichen. Wie bereits oben ausgeführt<sup>24</sup>, ist dieses Zurverfügungstellen noch ergänzungsbedürftig.

Der Betrieb von Plattformen zum Vertrieb intermodaler Beförderungsleistungen erfordert auch die Verarbeitung **personenbezogener Daten**. Plattform-Verkehrsunternehmen benötigen Informationen zur Identität der Fahrgäste, um die Nutzungsberechtigung vor Ort prüfen oder abrechnen, aber auch um spezielle Beförderungsbedürfnisse erkennen oder Tarifrabatte einräumen zu können. Die Rechtfertigung der Verarbeitung personenbezogener Daten zum Betrieb einer intermodalen Mobilitätsplattform kann für

<sup>23</sup> Art. 20 „ELI-Model-Rules“ für Plattformen, abrufbar unter: [https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user\\_upload/p\\_eli/Publications/ELI\\_Model\\_Rules\\_on\\_Online\\_Platforms.pdf](https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI_Model_Rules_on_Online_Platforms.pdf) (abgerufen am 26.11.2020); für weitere Einzelheiten vgl. Gutachten, Ziff. 3.2, S. 51 ff.

<sup>24</sup> Vgl. Ziff. III. 3.2, 3.3.

erforderliche Daten über die gesetzlich geregelten Erlaubnisse erfolgen. Im Übrigen nur mit einer Einwilligung der Betroffenen.<sup>25</sup>

Aus Verbrauchersicht ist beim Ticketkauf über ein Plattform-Verkehrsunternehmen nur im Rahmen der Bezahlung die Übermittlung personenbezogener Daten notwendig. Zu diesem Zeitpunkt müssen Name, Bezahltdaten und gegebenenfalls persönliche Eigenschaften (Behinderungsgrad, Alter etc.) für bestimmte Tarifoptionen mitgeteilt werden. Das daraufhin bezahlte und ausgestellte digitale Ticket muss – wie sein analoges Pendant – personenbezogene Daten, die verarbeitet werden könnten, nicht mehr enthalten.

❖ Der vzbv fordert, dass – wie bereits in anderen Mobilitätsgesetzen deutschland- und EU-weit etabliert<sup>26</sup> – Plattform-Verkehrsunternehmen verpflichtet werden, **Daten mit Personenbezug vor der Übermittlung zu anonymisieren**.

Für die Aufsicht und Sanktionierung von Verstößen gegen die Bereitstellungspflicht oder die Pflicht neutraler Darstellung von Informationen sind die bestehenden Strukturen und Regelungen grundsätzlich ausreichend und effektiv. Wie auch das Bundesdatenschutzgesetz beziehungsweise andere öffentlich-rechtliche Gebots- bzw. Verbotsnormen stehen das Instrumentarium des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) beziehungsweise die Strafprozessordnung (StPO) zur Verfügung.<sup>27</sup> Die Einführung der Datenschutz-Grundverordnung hat allerdings auch deutlich gezeigt, dass Verstöße gegen geltendes Recht kalkulierend in Kauf genommen wurden.

❖ Der vzbv fordert daher, die bestehenden **Regelungen für die Bereitstellung von Daten** über den nationalen Zugangspunkt (betrieben von der Bundesanstalt für Straßenwesen) **auch für Plattform-Verkehrsunternehmen zu übernehmen** und zusätzlich mit **abschreckenden Strafvorschriften** bei Verstößen gegen den Datenschutz zu versehen.

## V. NOTWENDIGKEIT EINES MOBILITÄTSGESETZES

Schon jetzt sind noch viel weitergehende Mobilitätsplattformen denkbar. Das PBefG beschränkt sich (auch in Form des Gesetzentwurfs) noch zu sehr auf die rein passive Beförderung von Personen und verschließt sich damit einem Großteil von Mobilitätskonzepten, in denen sich „Befördert werden“ (ÖPNV, Taxi etc.) und „selbsttätiges Befördern“ (Sharing Economy) mischen. Dabei wird es nicht mehr allein um das Befördert

---

<sup>25</sup> Gutachten, Ziff. 4.2, S. 55 ff.

<sup>26</sup> Vgl. § 2 Nr. 12 S. 2 Gesetz über Intelligente Verkehrssysteme im Straßenverkehr und deren Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern (IVSG): „Für den Fall, dass auch Daten mit Personenbezug verarbeitet werden, sollten diese anonymisiert werden.“; vgl. Erwägungsgrund 5 u. 6 zur Delegierten VO (EU) 2017/1926 der Kommission vom 31.05.2017 (zur Ergänzung der Richtlinie 2010/40/EU hinsichtlich der Bereitstellung EU-weiter multimodaler Reiseinformationendienste), wonach der EU-Gesetzgeber davon ausgeht, dass die Übermittlung personenbezogener Daten in der Regel nicht notwendig ist, um verkehrsträgerübergreifende Dienste anzubieten.

<sup>27</sup> Gutachten, Ziff. 4.4, 4.5, S. 68 ff.

werden, sondern zunehmend auch um die selbsttätige Beförderung gehen, gerade auf der sogenannten „letzten Meile“ nach Hause.

Daher ist aus Verbrauchersicht mittelfristig auch eine Regulierung von solchen Plattformen notwendig, die über die Personenbeförderung im klassischen Sinne hinausgeht. Dabei dürfte es dann weniger um eine Zulassungsregulierung gehen, als vielmehr um einheitliche Passagierrechte über alle Verkehrsformen hinweg. Hierfür bietet sich ein sektorspezifisches „Mobilitätsgesetz“ an, das alle relevanten Fragen zu Vertragsgestaltung, Passagierrechten, Haftung, Datenschutz und weiteren Themen in Bezug auf sowohl selbsttätige als auch passive Personenbeförderung abdecken sollte.

- ❖ Der vzbv fordert das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur auf, unter Einbeziehung aller beteiligten Interessensvertreter schon jetzt eine **Findungskommission** einzurichten, um die Themenfelder und Bedarfe für ein **Mobilitätsgesetz** zu ermitteln.

## **Stellungnahme zum Kabinettsentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts**

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verkehr  
und digitale Infrastruktur im Deutschen Bundestag am 22.02.2021

---

### **Inhaltsverzeichnis:**

- I. Gesamtbewertung:  
Wichtige Weichenstellung für digitale Mobilität mit Nachbesserungsbedarf**
- II. Faire Besteuerung:  
Die drängendste Frage für Ridepooling-Anbieter wird nicht adressiert**
- III. Abgrenzung sicherstellen:  
Einzelplatzvermietung nur für gebündelte Verkehre**
- IV. Potenziale des Linienbedarfsverkehrs nutzbar machen:  
Kommunale Flexibilität in der Tarif- und Angebotsgestaltung ermöglichen**
- V. Schlussfolgerungen:  
PBefG-Novelle für die Rechtssicherheit neuer Angebote zügig vollenden**



## **I. Gesamtbewertung:**

### **Wichtige Weichenstellung für digitale Mobilität mit Nachbesserungsbedarf**

MOIA begrüßt, dass die Reform des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) nun auf der Zielgeraden ist und der rechtliche Rahmen noch in dieser Legislatur an die veränderten Mobilitätsbedürfnisse der Menschen und die neuen digitalen Mobilitätslösungen angepasst wird. Der Gesetzentwurf zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts (PBefG-E) bettet erstmals neuartige, digitale Verkehrsformen in die Mobilitätslandschaft in Deutschland rechtlich ein. Das ist ein wichtiger Schritt.

Doch ist der Gesetzentwurf ein starker politischer Kompromiss, der an vielen Stellen die Interessen und den Schutz bestehender Verkehrsträger in den Vordergrund stellt. Er verpasst die Chance, einen Rechtsrahmen zu schaffen, der sich konsequent an den Mobilitätsinteressen der Bürgerinnen und Bürger orientiert und im Sinne des Klimaschutzes Grundlagen für eine wirkliche Verkehrswende schafft.

Die größte Errungenschaft der Novelle ist der neu geschaffene Paragraf zum gebündelten Bedarfsverkehr (§ 50 PBefG-E). Wir begrüßen, dass damit der grundsätzliche rechtliche Rahmen für bedarfsorientiertes Ridepooling geschaffen wird. Da der Rahmen insgesamt jedoch sehr eng gesteckt ist, wird es für diese neue Verkehrsform schwer, ihr volles Potential für eine erfolgreiche Klima- und Verkehrswende in Deutschland zu entfalten.

Die wichtigste Voraussetzung wurde nicht adressiert: Die steuerliche Gleichbehandlung aller Ridepooling-Verkehre. Nicht nur von der rechtssicheren Verankerung im Gesetz, sondern ganz besonders von einer fairen Besteuerung hängt ab, ob private Ridepooling-Unternehmen wie MOIA im Wettbewerb zu anderen Verkehren bestehen und sich langfristig im kostenintensiven Mobilitätssektor etablieren können.

Die Vielzahl an vorgesehenen kommunalen Steuerungsinstrumenten führt außerdem zu einer Planungs-, Rechts- und Investitionsunsicherheit für Anbieter des gebündelten Bedarfsverkehrs. Zwar ist es sinnvoll und wichtig, dass Städte und Gemeinden ausreichend Gestaltungsspielraum für die Einbettung von Ridepooling in den Mobilitätsmix vor Ort erhalten. So können sie den gebündelten Bedarfsverkehr in ihre lokale Ausgestaltung im Sinne einer klimafreundlichen Mobilitätswende optimal und angepasst an lokale Bedarfe einbinden.

Allerdings kann bei dem jetzt vorgesehenen, sehr weit gefassten Steuerungskatalog ein eigenwirtschaftlicher Betrieb ebenso leicht verhindert werden. Für die junge, sich noch im Aufbau befindende Ridepooling-Branche, bedeutet dies eine weiterhin große Planungsunsicherheit. In der praktischen Anwendung muss darauf geachtet werden, dass die Steuerungsinstrumente in einem realistischen Verhältnis zum praktischen Anspruch an einen innovativen Service eingesetzt werden. Mit Blick auf

das weitere Gesetzgebungsverfahren ist es essentiell, dass auf den bereits umfangreichen Steuerungskatalog nicht noch weiter draufgesattelt wird.

Die dringendsten Knackpunkte kommentiert MOIA im Folgenden im Detail. Sie sind entscheidend, um gebündelte Bedarfsverkehre langfristig etablieren zu können. Trotz des Nachbesserungsbedarfs bleibt aber das wichtigste Ziel, die existenziell notwendige Rechtssicherheit für Pooling-Anbieter wie MOIA noch in dieser Legislaturperiode herzustellen, damit Ridepooling aus der Experimentierklausel herausgeführt wird.

## **II. Faire Besteuerung:**

### **Die drängendste Frage für Ridepooling-Anbieter wird nicht adressiert**

Ein fair austariertes Verhältnis an Rechten und Pflichten für alte und neue Verkehrsformen der Personenbeförderung ist ein wesentlicher Faktor dafür, dass sich eigenwirtschaftliche Unternehmen wie MOIA mit innovativen Angeboten langfristig etablieren können. Das gilt vor allem für eine gerechte Anwendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes als existenziellen Baustein fairer Wettbewerbsbedingungen. Die Steuerthematik wird jedoch im PBefG-E bislang nicht berücksichtigt.

Während Linienverkehre inklusive der neu eingeführten Linienbedarfsverkehre (Ridepooling „unter dem Dach des ÖPNV“) sowie Taxis im Gelegenheitsverkehr mit einem reduzierten Umsatzsteuersatz von 7% operieren, gilt für den gebündelten Bedarfsverkehr der reguläre Steuersatz von 19%. Eine faire steuerliche Behandlung entscheidet darüber, ob der gebündelte Bedarfsverkehr seinen vollen Mehrwert als Ergänzung zum ÖPNV und für die Verkehrs- und Kostenentlastung in Kommunen entfalten kann oder ob er an den existenziellen Rand gedrängt wird.

Die Wichtigkeit einer steuerlichen Gleichbehandlung von gebündelten Bedarfsverkehren mit dem Linien- und Taxiverkehr begründet sich aus Sicht von MOIA in drei Aspekten:

- **Die klimapolitische Bedeutung:** Der gebündelte Bedarfsverkehr leistet mit emissionsfreien Antrieben und dem künftig verpflichtenden Effizienznachweis („Bündelungsquote“) einen wesentlichen Beitrag zur Verkehrseffizienz und zum Klimaschutz. Dieser wichtige Beitrag zahlt konkret auf das im PBefG-E neu verankerte Schutzziel der Umweltverträglichkeit ein. Dies sollte steuerlich ebenso bewertet werden wie der Beitrag zur Daseinsvorsorge des neuen Linienbedarfsverkehrs.
- **Ein aus Verbrauchersicht vergleichbares Angebot:** Ridepooling kombiniert die Bedarfsorientierung des Taxis mit der Bündelungswirkung des Linienverkehrs.

Aus Verbrauchersicht ist Ridepooling unabhängig vom Betreiber mit Blick auf Preis, Komfort und Beförderungsleistung eine zu Taxi- bzw. Linienverkehr vergleichbare Leistung. Eine unterschiedliche Besteuerung von gebündeltem Bedarfsverkehr und Linienbedarfsverkehr ist jedoch nicht nur aus Verbrauchersicht nicht nachvollziehbar. Gleichartige und in Wettbewerb stehende Dienstleistungen dürfen auch nach dem Grundsatz der Neutralität umsatzsteuerlich nicht unterschiedlich belastet werden.

- **Mit wettbewerbsfähigen Preise eine optimale Lenkungswirkung entfalten:** Mobilität ist ein kostenintensiver Markt mit einer stark begrenzten Zahlungsbereitschaft der Nutzer. Nur mit wettbewerbsfähigen Preisen kann ein Anreiz zum Umstieg auf geteilte Mobilität geschaffen werden. Voraussetzung ist ein wettbewerbsfähiger Steuersatz, damit Anbieter von gebündelten Bedarfsverkehren attraktive, wettbewerbsfähige Preise an den Verbraucher weitergeben können.

### III. Abgrenzung sicherstellen:

#### **Einzelplatzvermietung nur für gebündelte Verkehre**

Die eindeutige Systematik klar abgegrenzter Verkehrsarten mit jeweils eigenen Rechten und Pflichten beizubehalten, wird als Intention des PBefG-E an zahlreichen Stellen und bereits in den Ergebnissen der Findungskommission deutlich. Diese klare Abgrenzung ist positiv zu bewerten. Somit bleiben die einzelnen Verkehrsformen gezielt regulier- und kontrollierbar.

Nicht nur zwischen Linien- und Gelegenheitsverkehren, sondern auch unter den Gelegenheitsverkehrsformen wird dieses sinnvolle Ziel mehrfach klar benannt: Klare Abgrenzungen in den § 46 und § 49 (4) werden im PBefG-E durch den gebündelten Bedarfsverkehr ergänzt. Und auch der § 50 zu gebündeltem Bedarfsverkehr stellt die gesetzgeberisch gewünschte Abgrenzung und gebotene Vermeidung von Verwechslungen unter den Verkehrsarten unmissverständlich heraus. Beispielsweise in der Begründung zu § 49 (4) heißt es: *„[Auf diese Weise wird] klargestellt, dass Mietwagen, Taxen und gebündelte Bedarfsverkehre streng voneinander abzugrenzen sind. Grund für diese Abgrenzung ist das unterschiedliche Rechte-Pflichten-Gefüge, denen die drei verschiedenen Gelegenheitsverkehrsformen unterliegen.“*

Aus den hier zitierten Rechten und Pflichten ergeben sich auch die abgrenzenden Alleinstellungsmerkmale der jeweiligen Verkehrsform. **Für gebündelte Bedarfsverkehre wurden gerade die Pflichten im PBefG-E bereits sehr deutlich gemacht. Entsprechend ist nun auch eine Klarstellung der Rechte und eine begrifflich eindeutige und konsequente Zuordnung der Einzelplatzvermietung als**

**Alleinstellungsmerkmal dringend erforderlich. Nur so können ungewollte Interpretationsspielräume und Rechtsunsicherheiten ausgeräumt werden.**

**Die Bündelung von Beförderungsaufträgen entlang einer Fahrtstrecke ohne Einfluss der Fahrgäste auf die tatsächliche Wegstrecke und den beförderten Personenkreis ist das entscheidende Alleinstellungsmerkmal des gebündelten Bedarfsverkehrs, das so auch im Entwurf benannt ist.** Bereits in der Einleitung des PBefG-E heißt es: *„Dieser neuen Verkehrsform wird die Einzelsitzplatzvermietung ermöglicht, um Fahraufträge verschiedener Fahrgäste entlang ähnlicher Wegstrecken zu bündeln.“* Diese rechtlich benannte Eigenschaft ist also zum einen wirtschaftliche Grundlage für Pooling-Angebote, aber auch wichtigstes Kriterium zur Unterscheidung für den Nutzer.

Einige Abgrenzungen entlang dieses Merkmals sind bereits rechtssicher gelungen: Im Unterschied zum Linienbedarfsverkehr darf Pooling die Aufträge ausschließlich auf vorherige Bestellung ausführen. Zum Mietwagenverkehr ist abgrenzend klar, dass Fahrzeuge im Mietwagenverkehr nur im Ganzen angemietet werden können. **Für die vollständig rechtssichere Einbettung der neuen Verkehrsform gebündelte Bedarfsverkehre ist es wichtig, dass anhand der Bündelung von Beförderungsaufträgen, die nur dem Pooling vorbehalten ist, auch die Abgrenzung zum Taxiverkehr eindeutig erfolgt.** Dabei soll aus einer begrifflichen Anpassung auch eindeutig hervorgehen, dass Gruppenfahrten beispielsweise für Krankentransporte, wie sie dem Taxiverkehr vor allem per § 47 (3) ermöglicht werden, auch weiterhin durchführbar sind. Dies entspricht auch dem expliziten Wunsch der Findungskommission, einerseits Gruppenfahrten weiterhin zu ermöglichen, die Einzelplatzvermietung aber eindeutig dem gebündelten Bedarfsverkehr zuzuschreiben.

Eine klare Ordnung des Verkehrsmarktes ist nicht nur für die Rechtssicherheit der Anbieter in der jeweiligen Verkehrsform, sondern auch für Planbarkeit und Kontrollierbarkeit des Verkehrs vor Ort in den Kommunen wichtig. Gleichzeitig sollten Kommunen ausreichend Gestaltungsfreiheit erhalten, um in einem gewissen Rahmen mittels Ausnahmegenehmigung auch Fahrten außerhalb der primären Verkehrsform im Gelegenheitsverkehr zu erlauben, beispielsweise um besondere Bedarfe im Rahmen von Events decken zu können.

Jenseits dieser Ausnahmemöglichkeiten bleibt die klare Trennung der Verkehrsformen zentrales Element im PBefG-E und Angebotsgrundlage für Pooling-Unternehmen wie MOIA.

#### **IV. Potenziale des Linienbedarfsverkehrs nutzbar machen: Kommunale Flexibilität in der Tarif- und Angebotsgestaltung ermöglichen**

Ridepooling hat ein großes Potenzial, mit bedarfsgerechten, digitalen Angeboten die Mobilität von Morgen zu gestalten, Städte zu entlasten und zum Klimaschutz im Verkehr beizutragen. Das gilt für das private Ridepooling ebenso wie für das Ridepooling unter dem Dach des ÖPNV. Auch wenn diese Zweiteilung von Ridepooling in Linienbedarfsverkehre (ÖPNV-Pooling) und gebündelte Bedarfsverkehre (eigenwirtschaftliches Pooling) nach dem PBefG-E aus Anbietersicht nicht zwingend erforderlich ist, muss sichergestellt werden, dass in beiden Formen des Poolings ein nachhaltiger, wirtschaftlicher Betrieb möglich ist.

Vor diesem Hintergrund besteht auch für Ridepooling-Verkehre unter dem Dach des ÖPNV Nachbesserungsbedarf im PBefG-E. Dies betrifft die Frage der Entgeltgestaltung und damit der finanziellen Tragfähigkeit dieser Angebote. Hierzu sieht der §44 Satz 3 PBefG-E aktuell „*höchstens einen pauschalen Zuschlag je Fahrt*“ vor. Eine derart starre Form der Tarifgestaltung wird dem Linienbedarfsverkehr in seiner Anwendungsvielfalt nicht gerecht und vernachlässigt, dass es neben klassischen Zubringerverkehren auch großflächige Linienbedarfsverkehre gibt. Diese werden zum Beispiel in Projekten von CleverShuttle in Darmstadt (HeinerLeiner) oder Leipzig (Flexa) demonstriert.

Linienbedarfsverkehre sind - anders als die klassischen Linienverkehre des ÖPNV - geografisch und zeitlich flexibel einsetzbar. Sie können sich so dem tatsächlichen Mobilitätsbedarf anpassen. Dieses entscheidende Merkmal bedeutet für die Kommunen und kommunale Aufgabenträger einen enormen Zugewinn an Flexibilität bei der Angebotsbereitstellung im Nahverkehr. Damit haben Kommunen die Chance, Angebote passgenau für die konkreten Bedürfnisse vor Ort zu planen und trotzdem den öffentlichen Zuschussbedarf gering zu halten.

**Es ist zentral, der kommunalen Ebene weit gefasste Gestaltungsspielräume beim Linienbedarfsverkehr einzuräumen, da diese die Mobilitätsbedarfe, Nachfrage- und Angebotsstrukturen vor Ort am besten einschätzen kann. Diese Entscheidungshoheit sollte auch die tarifliche Ausgestaltung umfassen. Nur durch dynamische Preise innerhalb eines Korridors kann der Zuschussbedarf durch die öffentliche Hand verringert werden. Zu eng gesteckte bundesweite Vorgaben beim Tarif, wie der vorgesehene Pauschalzuschlag, wären dagegen kontraproduktiv.**

## VI. Schlussfolgerungen:

### **PBefG-Novelle für die Rechtssicherheit neuer Angebote zügig vollenden**

Der aufgezeigte Nachbesserungsbedarf verdeutlicht: Der im Koalitionsvertrag vereinbarte und mit der PBefG-Novelle beabsichtigte „faire Ausgleich (Level-Playing-Field) zwischen den unterschiedlichen Beförderungsformen“ ist noch nicht ausreichend hergestellt.

Um gleichwertige Wettbewerbsbedingungen zu schaffen und den gebündelten Bedarfsverkehr langfristig als zukunftsfähige Mobilitätsoption zu etablieren, ist es unerlässlich, die steuerliche Gleichbehandlung von Ridepooling-Verkehren als elementaren Baustein der Modernisierung des Personenbeförderungsrechts einzubeziehen.

Trotzdem bleibt die wichtigste Aufgabe aus Sicht von MOIA, die grundsätzliche Rechtssicherheit für Ridepooling-Verkehre in der verbleibenden Zeit dieser Legislaturperiode zu schaffen. Dabei darf der teils optionale aber insgesamt umfangreiche kommunale Steuerungskatalog für gebündelte Bedarfsverkehre im weiteren Reformprozess nicht weiter aus der Balance geraten. Nur so kann aus der Intention der Novelle, neue Angebote zu ermöglichen und einen fairen Ausgleich zwischen den Verkehrsarten zu gewährleisten, praktische Realität werden.

---

## **Über MOIA: Größtes elektrisches Ridepooling-Projekt Europas**

- Entwickelt seit 2016 **innovative Mobilitätsdienstleistungen** als 100%ige Tochter des Volkswagen Konzerns
- Zielt konsequent auf **gebündelte Verkehre**, leistet dadurch einen Beitrag zur Verkehrswende und **unterstützt Städte in Ergänzung zum ÖPNV** bei der Lösung von Verkehrsproblemen
- Ist aktuell in Hamburg und Hannover **vollelektrisch** auf der Straße
- Beschäftigt **über 1200 MitarbeiterInnen** (darunter ca. 900 FahrerInnen)
- MOIA Ridepooling ist über die „Experimentierklausel“ im Personenbeförderungsgesetz befristet auf 4 Jahre genehmigt
- Mehr Informationen auf <https://www.moia.io/de-DE/presse> .

## **Modernisierung des Personenbeförderungsrechts**

*Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur, 22. Februar 2021*

Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung setzt sich zum Ziel, durch eine Modernisierung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) dem Wandel der Mobilitätsbedürfnisse und den entsprechenden technologischen Entwicklungen Rechnung zu tragen. Diese Zielsetzung ist begrüßenswert - nur mit einer ambitionierten Reform kann Deutschland der Anschluss an die digitale Zukunft gelingen.

Die Struktur des deutschen Marktes für Personenbeförderung besteht zumeist aus kleinen und mittelständischen Unternehmen. Knapp 10.000 Mietwagenunternehmen (ca. 40.000 Fahrzeuge) stehen gut 20.000 Taxibetriebe mit ca. 53.000 Fahrzeugen gegenüber, einige tausend Betriebe bedienen beide Segmente. Der Großteil der FahrerInnen in Taxi- und Mietwagenbetrieben sind sozialversicherungspflichtig angestellt. Taxis profitieren im Gegenzug zur Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht von einem Mehrwertsteuerprivileg (7%) mit ca. 300 Mio. Euro Entlastung pro Jahr. Weitere Vorteile wie Taxistände, Busspur-Nutzung etc. ergänzen den Privilegienkatalog des Taxis. Bei Fahrten mit Mietwagen muss hingegen der erhöhte Mehrwertsteuersatz von 19% berechnet werden. Hinzu kommt die Rückkehrpflicht für Mietwagen.

Die moderne mobile Gesellschaft ist nicht mehr an den Besitz des eigenen Pkw gekoppelt. Allerdings macht der bestehende Rechtsrahmen die Entwicklung alternativer und zukunftsweisender Mobilitätsdienstleistungen in Deutschland schwer bis unmöglich. Neue digitale Mobilitätsoptionen, die durch bargeldlose Bezahlung zu einer deutlich verbesserten Einhaltung von Sozial- und Steuergesetzen beitragen können, sollten ermöglicht und nicht durch künstliche Marktabschottungsmaßnahmen verhindert werden.

Der Gesetzentwurf verpasst die Chance, den Mobilitätsstandort Deutschland fit für die digitale Zukunft zu machen. Statt die im Koalitionsvertrag angekündigte "regulatorische Entlastung" von Taxi und Mietwagen umzusetzen, werden neue Berichts- und Genehmigungspflichten eingeführt. Während zumindest das Taxi im Bereich Tarifflexibilisierung und Ortskenntnisprüfung regulatorische Erleichterungen erfährt, werden dem Mietwagen durch neu eingeführte Ordnungsnummer-Schilder und Regelungen zu Mindestpreisen neue Belastungen auferlegt. Die Rückkehrpflicht für Mietwagen wird im Kern beibehalten. Die von der Fraktion Die Linke geforderte Vorbestellfrist für Mietwagen würde das Ziel, Deutschland fit für die Digitalisierung zu machen ad absurdum führen und das regulatorische Ungleichgewicht noch weiter zu Lasten des Mietwagengewerbes verschieben. Deutschland - das Kernland der Mobilitätsindustrie - läuft Gefahr, seine Vorreiterrolle aufzugeben.

### **Beibehaltung der Rückkehrpflicht ökonomisch und ökologisch nicht nachvollziehbar**

Geplant ist, die Rückkehrpflicht für Mietwagen beizubehalten, obwohl diese die in Vororten und dem ländlichen Raum besonders dringend benötigten neuen Mobilitätsangebote unmöglich macht. Die gefahrenen Wege, und damit die Entfernungen zu den Betriebshöfen, sind hier in der Regel noch weiter als in der Stadt. Digitale und innovative Lösungen im Sinne der VerbraucherInnen werden sich mit dem Fortbestehen der Rückkehrpflicht für Personenbeförderungsunternehmen kaum rechnen. Der Einsatz batterieelektrischer Fahrzeuge wird durch die Rückkehrpflicht verhindert, da die Leerfahrten oftmals die Hälfte der limitierten Batterieleistung verbrauchen.

In Deutschland müssen digitale Vermittler aufgrund der Rückkehrpflicht Künstliche Intelligenz (KI) abschalten, eine intelligente Verkehrssteuerung wird dadurch verhindert. Lernende Algorithmen erkennen schon heute, wann und wo sich Nachfrage entwickelt, eine Bahn ausfällt oder eine Veranstaltung endet. In anderen Ländern empfiehlt die Uber-App längst FahrerInnen sich dorthin zu begeben, wo mit unmittelbarer Nachfrage zu rechnen ist. Das spart Wege, ist ökonomisch und ökologisch vorteilhaft, in Deutschland aufgrund der Rückkehrpflicht aber leider verboten.

# Über

Die Einführung von Aufstellorten für Mietwagen gibt vor, Erleichterungen zu schaffen und den Kommunen Handlungsspielraum bei deren Ausgestaltung einzuräumen. Dies ist jedoch nicht der Fall. Im Gesetzentwurf werden komplexe Detailregelungen festgelegt: Verschärfend im Vergleich zum Ergebnis der "Findungskommission" wird ein Mindestabstand von 15 km festgelegt. Gerade in Bundesländern mit kleinen Landkreisen wird den Kommunen diese Möglichkeit defacto genommen. Eine Erleichterung für Mietwagenunternehmen ist somit lediglich auf dem Papier gegeben.

## **Mindestbeförderungsentgelte, eine weitere regulatorische Belastung für Mietwagen**

Die Einführung von Mindestbeförderungsentgelten zur Vermeidung von "nicht marktgerechten Preisen" stellt einen Eingriff in den freien Wettbewerb dar. Damit wird ignoriert, dass diese bereits durch das Verbot von unlauterem Wettbewerb eindeutig ausgeschlossen sind. Preise werden von UnternehmerInnen in Abhängigkeit von Ausgaben und Kosten für den Fuhrpark und das sozialversicherungspflichtig angestellte Fahrpersonal festgelegt. Der Preisflexibilität der UnternehmerInnen werden dadurch bereits heute natürliche Grenzen gesetzt.

Da neue Rechtsunsicherheit durch die PBefG-Novellierung verhindert werden sollte, könnte alternativ ein Abstandsgebot zu den ÖPNV-Preisen für Klarheit schaffen. Ein kommunaler Flickenteppich unterschiedlicher Mindestpreise innerhalb eines Ballungsraums, der die Planungssicherheit von Mietwagenunternehmen belastet, würde damit verhindert.

## **KMUs durch automatisierte Auftragsannahme am Betriebsitz entlasten**

Die im Referentenentwurf enthaltene Möglichkeit, Auftragseingänge bei dem/der UnternehmerIn zukünftig auch elektronisch erfassen zu können, ist ein richtiger Schritt. Allerdings werden Fahrten weiterhin durch das Unternehmen angenommen werden müssen. Das belastet insbesondere kleine und mittelständische Mietwagenunternehmen. Denn allein für die Annahme von Beförderungsaufträgen werden diese auch zukünftig extra Arbeitskräfte abstellen müssen.

## **Pooling-Verkehre ermöglichen**

Ridesharing und Pooling, also das Teilen eines Fahrzeugs durch mehrere Personen mit gleich gerichtetem Fahrtziel, ist nicht nur ökologisch sinnvoll, sondern auch einer der großen Zukunftstrends, der in anderen Ländern längst Alltag ist. Dieses Bündeln verschiedener Fahrtwünsche, und dadurch die Einsparung von Einzelfahrten, wird durch ein enges bürokratisches Korsett jedoch unmöglich gemacht. Die neu geschaffene eigenwirtschaftliche Pooling-Kategorie "gebündelter Bedarfsverkehr" wird u.a. durch Kontingentierung, eine optionale Rückkehrpflicht sowie zeitliche, preisliche und räumliche Beschränkungen überaus bürokratisch geregelt. Gleichzeitig wird öffentlich subventioniertes Pooling im Rahmen des ÖPNV privilegiert.



## **Uber in Deutschland**

Uber vermittelt in Deutschland ausschließlich Fahrten an lizenzierte Mietwagen- und Taxiunternehmen, deren FahrerInnen sozialversicherungspflichtig angestellt sind. Alle FahrerInnen haben einen Personenbeförderungsschein und sämtliche Fahrten sind vollständig versichert. Neben acht Ballungsräumen ist Uber mittlerweile in den ländlichen/suburbanen Räumen in Kirchheim bei München und Falkensee bei Berlin verfügbar. Mit Blick auf eine nachhaltige Verkehrswende setzt Uber sowohl auf Elektromobilität als auch auf Multimodalität. Mit der Option Uber Green lassen sich heute schon vollelektrische Fahrzeuge auf Knopfdruck buchen. Neben e-Scootern und Pedelecs, die bereits über die Uber-App gebucht werden können, arbeitet Uber zudem an Partnerschaften mit dem ÖPNV.



per Mail am 18.02.2021 an verkehrsausschuss@bundestag.de

*Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Verkehr  
und digitale Infrastruktur  
Ausschussdrucksache*

*19(15)458-F  
Stellungnahme zur 100. Sitzung -  
Öffentl. Anhörung am 22.02.2021*

**ver di**

Vereinte  
Dienstleistungs-  
gewerkschaft

**ver.di Bundesverwaltung  
Bundesfachbereich Verkehr  
Verantwortlich:  
Christine Behle, Mitglied des ver.di Bundesvorstands**

Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft  
Bund | Ressort 03: FB 11 Verkehr  
Paula-Thiede-Ufer 10, 10179 Berlin

Bearbeitung

Mira Ball  
Bundesfachgruppenleiterin Busse und Bahnen

## **ver.di - Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft**

### **Kurzstellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages am 22.02.2021**

#### **zum Referentenentwurf zur Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) vom 14. Dezember 2012**

Seit der letzten Novellierung des PBefGs im Jahr 2012 wurde über die Geltung sozialer Standards für eigenwirtschaftliche Verkehre beraten, spätestens seit der Evaluation des Gesetzes im Jahr 2016 ist deutlich, dass die Gewerkschaften, die kommunalen Spitzenverbände und der Verband deutscher Verkehrsunternehmen eine Klarstellung in dieser Frage erwarten. Der 2017 vom Bundesrat beschlossene Gesetzentwurf mündete vor der Bundestagswahl 2017 nicht mehr in ein Gesetzgebungsverfahren, die Klarstellung fand jedoch Eingang in den Koalitionsvertrag der neuen Regierung. Zugleich begann ein langer Diskussionsprozess über OnDemand- / Poolingverkehre, die bisher nicht eigenständig im PBefG geregelt sind. Darüber hinaus zeigt sich der Mietwagenmarkt gerade durch den Markteinstieg von Plattformanbietern immer unregelmäßiger und unkontrollierbarer für die kommunale Mobilitätsplanung.

Das PBefG sollte die Kommunen bei der Verkehrsplanung und dem öffentlichen Verkehrsangebot unterstützen und ein level playing field für die Anbieter schaffen. Fahrgästen sollte so ein integriertes und abgestimmtes, nachhaltiges Angebot mit hoher Qualität zur Verfügung stehen, um das Potential des öffentlichen Verkehrs für den Klimaschutz heben zu können und Verkehrsaufkommen zu reduzieren. Der Schutz der Beschäftigten vor Arbeitsplatzverlust und prekärer Beschäftigung ist neben seiner Verankerung im europäischen Vergaberecht für den ÖPNV auch von entscheidender Bedeutung für die Qualität des Verkehrs und zur Vermeidung sozialer Verwerfungen auf den kommunalen Arbeitsmärkten.

Der vorliegende Entwurf löst das alles nicht ein. Vielmehr wird der Markt der Personenbeförderung für Plattformen und neue Anbieter geöffnet und zugleich mit einer Vielzahl neuer Regularien die Abwendung der zu erwartenden Fehlentwicklungen den Kommunen aufgebürdet. Dies ist für die kommunale Ebene mit enormem zusätzlichen

personellem und finanziellem Aufwand und etlichen rechtlichen Unsicherheiten verbunden. Notwendige Informationsrechte zur Kontrolle und Sanktionsmöglichkeiten sind nicht genug bestimmt. Wirksamen Schutz für Arbeitnehmer\*innen sucht man im Gesetzentwurf vergeblich.

**Die Gewerkschaften ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft und die Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft EVG sowie der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) fordern in ihren Stellungnahmen zum Gesetzentwurf vom 14.12.2020 wirksamen Schutz der Arbeitnehmer\*innen und erklären, den Entwurf ohne Nachbesserungen abzulehnen. Zu den entsprechenden §§ 13 Absatz 5a, 50 Absatz 4 und Absatz 5 beinhalten die Stellungnahmen konkrete Formulierungsvorschläge (DGB, [ver.di](#), [EVG](#)). Mit dem Bundesratsbeschluss zur Klarstellung bei eigenwirtschaftlichen Verkehren liegen ebenfalls konkrete Formulierungen vor ([Bundesrat Drucksache 741/16](#)).**

Auf drei Punkte möchten wir in dieser Kurzstellungnahme besonders eingehen. Darüber hinaus verweisen wir auf unsere [Stellungnahme](#) zum Referentenentwurf vom 14.12.2020.

## 1. Schutz der Arbeitnehmer\*innen im ÖPNV

Die im Koalitionsvertrag vereinbarte Umsetzung der Klarstellung der Geltung sozialer Standards auch bei eigenwirtschaftlichen Anträgen verfolgt die Einschränkung des doppelten Wettbewerbsvorteils eigenwirtschaftlicher Verkehre, die bisher zulasten der kommunalpolitischen Entscheidungen und der Arbeitnehmer\*innen geht. Ziel ist die Herstellung eines level playing fields im ÖPNV, in dem bei weitertretender Bevorzugung eigenwirtschaftlicher Anträge durch Fortbestand des Vorrangs zumindest der zusätzliche Vorteil durch die Erlaubnis zum Sozialdumping ausgeschlossen wird. Beschäftigte sollen vor Arbeitsplatzverlust und Verschlechterungen ihrer Arbeitsbedingungen geschützt werden. Die Kommunen sollten entscheiden können, dass der Wettbewerb nicht über Löhne und Arbeitsbedingungen, sondern über Qualität und Angebot ausgetragen wird. Während die Bundesregierung sich für flächendeckendere Tarifbindung einsetzen will, sehen sich hier tarifgebundene Unternehmen aufgrund ihrer Tarifbindung in ihrer Existenz bedroht.

Die über 130.000 Beschäftigten in privaten und öffentlichen ÖPNV-Unternehmen erwarten von den Parteien im Bundestag die im Koalitionsvertrag festgehaltene und von weiteren Bundestagsparteien befürwortete Klarstellung. Sie haben etliche Male dazu die Initiative ergriffen, so mit dem offenen [Brief von Betriebsräten](#) aus über 200 privaten und öffentlichen ÖPNV-Unternehmen an die Mitglieder des Verkehrsausschusses im Bundestag in 2016 und einem weiteren [offenen Brief](#) an Bundesverkehrsminister Andreas Scheuer im November 2018.

Nun stellen die Beschäftigten im ÖPNV fest, dass ihre Zukunft im Gesetzentwurf nach jahrelangen Diskussionen und teilweise dramatischen persönlichen Erfahrungen plötzlich kein Thema mehr ist. Dies ist umso dramatischer auch für die Kommunen und Unternehmen, da bis 2030 jede\*r Zweite Beschäftigte in den Ruhestand gehen wird. Es müssen 100.000 neue Beschäftigte in den Bereichen Werkstatt, Infrastruktur, Fahrdienst und Verwaltung neu gewonnen werden. Wer soll sich aber für eine Ausbildung und Tätigkeit in einer Branche entscheiden, in der im Schnitt alle 8 Jahre mit dem Verlust des Arbeitsplatzes oder Absenkung des Gehaltes zu rechnen ist? Die Gefahr durch eigenwirtschaftliche Anträge ist besonders groß für private tarifgebundene Busunternehmen - bei manchen Ausschreibungen wurden schon bis

zu fünf eigenwirtschaftliche Konkurrenzanträge gestellt - und kleinere kommunale Unternehmen sowie jetzt auch für den in § 44 PBefG neu eingeführten Linienbedarfsverkehr.

Die Beschäftigten in den privaten und öffentlichen ÖPNV-Unternehmen und ihre Gewerkschaften erwarten bei einer Novellierung des PBefG die Umsetzung der Klarstellung zum Schutz der Arbeitnehmer\*innen wie im Gesetzentwurf des Bundesrates von 2017.

## 2. Schutz der Beschäftigten neuer Mobilitätsdienste und in der Plattformmobilität

Mit dem in § 50 PBefG bestimmten „gebündelten Bedarfsverkehr“ als OnDemand- / Poolingangebot wird ein eigentlich dem ÖPNV zugehöriges Angebot zusätzlich als Gelegenheitsverkehr ermöglicht. Dabei droht nicht nur der klassische ÖPNV, sondern auch der neu eingeführte Linienbedarfsverkehr Schaden zu nehmen. Die Rechte der Kommunen zur Regelung und Untersagung dieser Verkehre sind im Gesetzentwurf nicht ausreichend bestimmt.

Der Schutz der Arbeitnehmer\*innen im neuen gebündelten Bedarfsverkehr ist vollkommen unzureichend. Der Gesetzentwurf soll Sozialstandards beinhalten. Die vorgelegte Regelung ist jedoch wirkungslos und wird Ausbeutung und prekäre Arbeitsverhältnisse nicht verhindern, es droht ein neuer Niedriglohnsektor. Weder der zulässige Inhalt sozialer Vorgaben durch die Genehmigungsbehörde noch ein Kontrollregime oder Sanktionen sind ausreichend definiert und geregelt um Wirkung entfalten zu können. Nachunternehmer sind nicht erfasst, wobei der Einsatz von Subunternehmern hier üblich sein wird. Wenn der Verstoß gegen soziale Vorgaben keine Sanktionen nach sich zieht, ist ein System die Folge, in dem sich Betrug bezahlt macht. Die Betrogenen wären die Arbeitnehmer\*innen, denen auskömmliche Bezahlung und Arbeitsbedingungen, die dem Gesundheitsschutz und den Anforderungen der Verkehrssicherheit entsprechen, vorenthalten werden.

Der Verantwortungsumfang und die Pflichten von Plattformen bleiben ebenfalls unbestimmt. Plattformen müssen in gleicher Weise zur Verantwortung gezogen werden können, wie klassische Unternehmen. Andernfalls droht eine Situation, in der die eigentlich Verantwortlichen, die mit Preisen und Regelungen zur Durchführung die Möglichkeiten der durchführenden Unternehmen bestimmen, nicht zu greifen sind.

In unserer Stellungnahme finden Sie Formulierungsvorschläge zu den §§ 13 Absatz 5a, 50 Absatz 4 und Absatz 5, die dies korrigieren würden.

## 3. Mietwagenverkehr

Der Verkehr mit Mietwagen hat sich in den vergangenen Jahren insbesondere in den Ballungsräumen rasant entwickelt, Kommunen und Taxifahrer\*innen klagen über unkontrollierbare Zustände und Verstöße gegen die Rückkehrpflicht. Diese Entwicklung nimmt noch mehr Fahrt auf, seit Plattformanbieter den Markt für sich entdeckt haben, wodurch prekäre Beschäftigung und auch mit Scheinselbständigkeit vergleichbare Arbeitsverhältnisse zunehmen. Durch die Zunahme der Mietwagenverkehre droht ein Überangebot an Verkehr,

---

durch das es für Unternehmen unwirtschaftlich wird, Taxileistungen anzubieten und das damit diesen wichtigen Teil des öffentlichen Nahverkehrs bedroht.

Der Gesetzentwurf hält zwar an der Rückkehrpflicht fest, geht jedoch die beschriebenen Probleme nicht an. Angesichts der Herausforderung einer nachhaltigen, lebensfreundlichen und klimagerechten Verkehrsplanung müssen Mietwagen dort, wo der öffentliche Verkehr inklusive Taxiverkehr ein ausreichendes Angebot vorhält mit einer ausreichenden Vorbestellfrist belegt werden.

**Die gesamte Stellungnahme der ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft finden Sie [hier](#).**

## Stellungnahme

### ver.di - Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft

#### zum Referentenentwurf zur Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) vom 14. Dezember 2012

Im Rahmen der Verbändeanhörung vom 19. November 2020

zugestellt am 03. Dezember 2020 (in der Frist bis 04. Dezember 2020)

per Mail an [ref-stv14@bmvi.bund.de](mailto:ref-stv14@bmvi.bund.de) / [ref-dg10@bmvi.bund.de](mailto:ref-dg10@bmvi.bund.de)

**ver.di Bundesverwaltung**  
**Bundesfachbereich Verkehr**  
**Verantwortlich:**  
**Christine Behle, Mitglied des ver.di Bundesvorstands**

Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft  
Bund | Ressort 03: FB 11 Verkehr  
Paula-Thiede-Ufer 10, 10179 Berlin

#### Bearbeitung

Bundesfachgruppenleiterin Busse und Bahnen

Novellierung des Gesetzes zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften vom 14. Dezember 2012 (Personenbeförderungsgesetz – PBefG)

## Stellungnahme ver.di - Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di legt im Rahmen der Verbändeanhörung zum Referentenentwurf zur Novellierung des Gesetzes zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften vom 14. Dezember 2012 (Personenbeförderungsgesetz – PBefG) die folgende Stellungnahme vor. Diese bezieht sich insbesondere auf folgende Inhalte:

- Linienbedarfsverkehr und gebündelter Bedarfsverkehr S. 3
- Umweltverträglichkeit S. 5
- Plattformen S. 6
- Bereitstellung von Mobilitätsdaten S. 6
- Mindest- und Höchstpreise im Taxenverkehr S. 7
- Verkehr mit Mietwagen S. 7
- Klarstellungen zum Vergaberegime S. 8
- Fernbuslinienverkehr S. 10

### Vorbemerkung

**Aus Sicht von ver.di ist der Referentenentwurf in der vorliegenden Fassung nicht zustimmungsfähig und zurückzuziehen. Bei einer Überarbeitung müssten mindestens die von uns für die §§ 13 Absatz 5a, 50 Absatz 4 vorgeschlagenen Formulierungen und vor allem der zusätzliche neue § 50 Absatz 5 in einem neuen Entwurf enthalten sein.**

### Zur Begründung

Die Novellierung des PBefGs sollte an verkehrspolitischen Zielen ausgerichtet sein. Die Koalition hatte sich auf das Ziel verständigt, bis 2030 doppelt so viele Fahrgäste im ÖPNV transportieren zu können. Diesem Ziel wird der Referentenentwurf nicht gerecht. Stattdessen verfolgt er offenbar in der Hauptsache das Ziel, „die Unsicherheiten bei den Betreibern der neuen Mobilitätsdienste“ zu beseitigen (unter A. Problem und Ziel).

Die eigentlichen Herausforderungen werden dagegen nicht angefasst. Im Referentenentwurf werden der ÖPNV und sein Beitrag zum Umweltschutz nicht erkennbar gestärkt. Attraktiv aus Sicht der Fahrgäste ist ein vernetztes abgestimmtes Angebot durchgängiger Reiseketten. Der Referentenentwurf trägt jedoch zur Zerfaserung des Angebotes bei, indem zwei weitere Verkehre (Linienbedarfsverkehr und gebündelter Bedarfsverkehr) eingeführt werden, die einander widersprechen. Zu ihrer sinnvollen Verknüpfung mit dem Gesamtangebot trägt der Referentenentwurf nicht bei, diese Aufgabe wird den Kommunen aufbürdet. Die Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen sind jedoch herausfordernd bis überfordernd, in verschiedener Hinsicht in ihrer Wirksamkeit in Frage zu stellen und rechtlich angreifbar. Zu erwarten sind negative verkehrspolitische Effekte wie die Erhöhung des Verkehrsaufkommens oder die Konkurrenzierung bestehender ÖPNV-Angebote.

Der dramatische Fachkräftemangel im ÖPNV wird weiter verschärft, denn trotz gegenteiliger Vereinbarung im Koalitionsvertrag wird den Beschäftigten weiterhin zugemutet, sich in ihrem

Arbeitsleben mehrfach durch eigenwirtschaftliche Anträge der Bedrohung durch Arbeitsplatzverlust und Sozialdumping ausgesetzt zu sehen. Dies trägt in keiner Weise zur Attraktivität der Branche für die etwa 100.000 bis 2030 benötigten Fachkräfte bei.

Auch Umweltstandards bleiben bei eigenwirtschaftlichen Anträgen weiterhin unberücksichtigt, das gilt nun auch für den vorgesehenen Linienbedarfsverkehr. Im Übrigen werden Umweltschutzaspekte im Entwurf generell nicht ausreichend verankert.

Die neue Regelung zu OnDemand-Diensten soll Sozialstandards beinhalten. In der vorgelegten Form wird sie jedoch nicht verhindern, dass Ausbeutung und prekäre Arbeitsverhältnisse in den Sektor Einzug erhalten werden. 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 Plattformen bleiben nebulös und werden Gegenstand von Gerichtsverfahren sein, sofern die Kommunen den neuen Anforderungen überhaupt personell und finanziell gewachsen sind und tatsächlich Vorgaben machen.

Die Umsetzung des vorliegenden Referentenentwurfs wird für die Weiterentwicklung eines fahrgastorientierten und in sich abgestimmtes ÖPNV-Angebotes, den sinnvollen Einsatz von OnDemand-Diensten zur Stärkung des öffentlichen Nahverkehrs, den Umweltschutz, die Verkehrssituation in den Kommunen und den Schutz von Beschäftigten im ÖPNV und OnDemand-Verkehr zu Verschlechterungen führen.

## **Zu den Inhalten im Einzelnen:**

### **Linienbedarfsverkehr und gebündelter Bedarfsverkehr**

Die Einführung eines Linienbedarfsverkehrs als Teil des ÖPNVs mit § 44 PBefG begrüßt ver.di. Allerdings setzt sich auch für den Linienbedarfsverkehr das Problem der Einschränkung kommunaler Steuerungsmöglichkeiten bei eigenwirtschaftlichen Anträgen fort. Die Klarstellung zur Geltung kommunaler Vorgaben sozialer, qualitativer und Umweltstandards für eigenwirtschaftliche Antragsteller wird im Entwurf nicht umgesetzt. Daher können kommunale Initiativen der Ergänzung des öffentlichen Nahverkehrsangebotes mit Linienbedarfsverkehren (als Direktvergabe wie auch als Ausschreibung) durch unpassende eigenwirtschaftliche Angebote verhindert werden. Da hier keine Bündelungsquote verlangt werden kann, drohen nicht nur Sozialdumping und mangelnde Qualität des Angebotes., sondern auch umweltschädigende Effekte.

Nicht notwendig ist darüber hinaus die Einführung noch einer weiteren Verkehrsform im Bereich des Gelegenheitsverkehrs mit dem gebündelten Bedarfsverkehr in § 50 PBefG, die zudem einen enorm hohen Regelungsaufwand im Gesetz und einen hohen Verwaltungsaufwand für die Genehmigungsbehörden und Kommunen nach sich zieht. Ein verkehrlicher Vorteil dieser Verkehrsform gegenüber dem Linienbedarfsverkehr für Fahrgäste und Kommunen ist nicht zu erwarten, auch die bisher veröffentlichten Studien über diese Dienste lassen keinen anderen Schluss zu. Vielmehr sind mehrere nachteilige Entwicklungen für die öffentliche Mobilität, den Umweltverbund und ein Anwachsen des Verkehrsaufkommens zu befürchten:

- Mit der Einführung des gebündelten Bedarfsverkehrs drohen Verlagerungseffekte vom klassischen ÖPNV, Fahrradverkehr und neu eingeführten Linienbedarfsverkehr, die um ein vielfaches höher sind als die eigentlich gewünschten Umstiege vom privaten PKW. Laut Gesetzesbegründung soll § 13 Abs. 5a PBefG verhindern, dass „durch eine unbeschränkte Zulassung gebündelter Bedarfsverkehre nachweisbar oder mit hoher Wahrscheinlichkeit das geregelte und effiziente Zusammenwirken der verschiedenen Verkehrsformen an sich und insbesondere auch die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Personennahverkehrs als überragend wichtiges Gemeinschaftsgut bedroht wird“. Die vorliegende Regelung erreicht dies jedoch nicht. Öffentliche Verkehrsinteressen werden mit dem Begriff der „Verkehrseffizienz“ gleichgesetzt, der offenlässt, ob es sich um Steuerung des

Verkehrsaufkommens, Umweltverträglichkeit oder um den Schutz des ÖPNVs oder weiterer Verkehrsformen handelt.

- Für den gebündelten Bedarfsverkehr ist keine Betriebs- und Beförderungspflicht vorgesehen, die vorzuziehende Bündelungsquote wird jedoch nicht an die Anzahl der genehmigten Fahrzeuge, sondern an das Verhältnis gefahrene Kilometer / Besetzungsgrad gekoppelt. Daher könnten im Gesamtgebiet Genehmigungsanträge von Wettbewerbern mit Vorratsgenehmigungen blockiert werden, während der Genehmigungsinhaber nur zu besonders lukrativen Zeiten in begrenztem Gebiet Fahrten anbietet.
- Die fehlende Betriebspflicht ermöglicht darüber hinaus Rosinenpickerei zu Lasten des ÖPNV und Taxengewerbes, indem die Dienstleistung ausschließlich bzw. vorrangig zu Stoßzeiten auf lukrativen Strecken angeboten wird. Diese Gefahr droht nicht nur im Ballungsraum, sondern auch in mittelgroßen Ortschaften mit häufig frequentierten Strecken wie Bahnhof-Universität, Bahnhof-Krankenhaus, Parkplatz-touristische Sehenswürdigkeit oder ähnlichem. Die zuständige Behörde soll zwar Vorgaben zur zeitlichen und räumlichen Beschränkung der Beförderung machen können, müsste dafür allerdings über eine außerordentlich vorausschauende Einschätzung zukünftiger Verkehrsentwicklungen und strategischer Planungen der Anbieter verfügen.
- Sofern weder Betriebs- noch Beförderungspflicht gelten, ist der Nutzen für Fahrgäste fraglich, da zwar ein breites Verkehrsgebiet mit der Genehmigung vom Betreiber besetzt werden kann, jedoch kein umfassendes und diskriminierungsfreies Angebot gewährleistet werden muss.
- Die Anforderungen an die Kommunen und Genehmigungsbehörden zur Genehmigungsgestaltung sind umfassend, die Tiefe des Entscheidungsspielraumes ist jedoch unzureichend bestimmt. In der Folge werden die Kommunen viele offene Fragen gerichtlich ausfechten müssen. Zusätzlich muss ein Monitoring zu Auswirkungen der Bündelungsquote und Umweltverträglichkeit durchgeführt werden, Auskunftsrechte der Kommunen und Mitwirkungspflichten der Betreiber werden jedoch nicht ausreichend definiert. Es droht eine Überforderung der Kommunen, denen vielerorts die personellen, technischen und finanziellen Ressourcen fehlen und damit die weitgehend unregelmäßige Durchführung gebündelter Bedarfsverkehre mit allen negativen Wirkungen, die der Gesetzgeber eigentlich zu verhindern sucht.
- Die Möglichkeit der Festlegung sozialer Standards droht ins Leere zu laufen, da sie weder inhaltlich bestimmt noch kontrollierbar sind und Verstöße nicht sanktioniert werden können. In diesem Fall hätte der gebündelte Bedarfsverkehr einen nicht zu rechtfertigenden Wettbewerbsvorteil gegenüber einem gemeinwirtschaftlichen Linienbedarfsverkehr.

Diese Gefahren sollen laut Gesetzesbegründung weitestgehend abgewendet werden, jedoch wird der Referentenentwurf dem noch nicht gerecht.

ver.di fordert neben den Ausführungen zur Übermittlung von Daten zu Aufsichts- und Kontrollzwecken folgende Formulierung des § 13 Abs. 5a PBefG:

„(5a) Bei einem gebündelten Bedarfsverkehr ~~kann ist~~ die Genehmigung ~~zu versagt~~ werden, wenn die öffentlichen Verkehrsinteressen ~~dadurch~~ beeinträchtigt werden, ~~dass insbesondere, wenn~~ durch die Ausübung des beantragten Verkehrs die Verkehrseffizienz im beantragten Bediengebiet in Bezug auf das umweltverträgliche und effiziente Zusammenwirken der verschiedenen Verkehrsformen und des öffentlichen Personennahverkehrs nicht mehr sichergestellt ist. Hierbei ist zu berücksichtigen:

a) für den Bezirk der Genehmigungsbehörde die Festsetzung zur zulässigen Höchstzahl der genehmigungsfähigen Fahrzeuge der zuständigen Behörde ~~zu berücksichtigen~~

b) die Gefahr einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des öffentlichen Personennahverkehrs.“



ver.di fordert außerdem die folgende Formulierung von § 50 Abs. 4 PBefG:

„Die Genehmigungsbehörde kann zum Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen Einzelheiten zur Rückkehrpflicht und weitere Anforderungen an den gebündelten Bedarfsverkehr in Bezug auf die Festsetzung von Bündelungsquoten regeln. Sie trifft Regelungen zu und Sozialstandards regeln. Es können Regelungen getroffen werden über:

1. die Pflicht zur unverzüglichen Rückkehr zum Betriebssitz oder zu einem anderen Abstellort sowie über die Anforderungen an den Abstellort.
2. eine zu erreichende Bündelungsquote außerhalb des Stadt- und Vorortverkehrs.
3. Sozialstandards, die sicherstellen, dass das Personal des Bedarfsverkehrs zu den gleichen Lohn- und Arbeitsbedingungen beschäftigt wird wie das Personal des übrigen Personennahverkehrs.“

Genehmigungsbehörden brauchen wirksame Handhabe zur Ahndung von Verstößen gegen ihre Vorgaben. Verstöße dürfen sich für Betreiber nicht allein dadurch lohnen, dass sie bei Entdeckung nur die Verpflichtung haben, diese für die Zukunft abzustellen.

ver.di fordert darüber hinaus die Ergänzung des § 50 durch einen Abs. 5 mit folgender Formulierung:

„Die Genehmigungsbehörde kann

- a) bei Verstößen gegen aufgrund Abs. 4 Nr. 1 und Nr. 3 getroffene Regelungen Bußgelder festsetzen und bei wiederholten Verstößen die Genehmigung entziehen,
- b) bei Verstößen gegen aufgrund Abs. 4 Nr. 2 getroffene Regelungen Auflagen zur Durchsetzung der Einhaltung erlassen.

Bei Verstößen gegen Sozialstandards nach Abs. 4 Nr. 3 sind dem Personal nachweislich durch diese Verstöße vorenthaltene Lohnzahlungen und andere Ansprüche vom Genehmigungsinhaber rückwirkend finanziell abzugelten.“

## **Umweltverträglichkeit**

Der Referentenentwurf sieht zur Stärkung des Klimaschutzes „Umweltverträglichkeit“ und „umweltverträgliche Verkehrsgestaltung bzw. Bedienung“ vor. Allerdings werden die Begriffe und ihre Reichweite nicht näher definiert, ihre Auslegung bleibt somit offen. Auch bleibt offen, wie Aufgabenträger und Kommunen ihre Ansprüche durchsetzen sollen. Als Instrumente stehen Taxen- und Mietwagenordnung, Nahverkehrsplan und Vergaberegime zur Verfügung, allerdings wird die „Umweltverträglichkeit“ und „umweltverträgliche Verkehrsgestaltung bzw. Bedienung“ in den §§ 12 und 13 PBefG nicht zur Voraussetzung von Liniengenehmigungen gemacht und kann damit nicht durchgesetzt werden. Wie bei sozialen und Qualitätsstandards ist auch das Ziel der Umweltverträglichkeit bei eigenwirtschaftlichen Anträge im Linienverkehr sowie nun auch im gebündelten Bedarfsverkehr nicht durchsetzbar. Es ist eine Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der Verkehrsangebote der kommunalen Verkehrsplanung zu befürchten.

ver.di hält eine wirksame Vorgabe von Umweltstandards im Linienverkehr und im Poolingverkehr für dringend notwendig.

Dazu ist mindestens in § 1a PBefG zu definieren, welche Maßnahmen Kommunen definieren und festlegen können sowie die Einhaltung für alle Verkehrsformen (Linienverkehr, gebündelter Bedarfsverkehr sowie Taxen- und Mietwagenverkehr) durch Anpassungen im § 13 PBefG sicherzustellen.

## Plattformen

Laut Eckpunktepapier zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts soll die Genehmigungspflicht digitaler Vermittlung sowie die Verantwortung von Plattformbetreibern für die Einhaltung der Standards und kommunalen Regeln durch ihre Fahrdienstleister klargestellt werden. ver.di begrüßt diese Ziele, bezweifelt jedoch, dass die Umsetzung im § 1 Abs. 1 und 1a PBefG ausreicht, diese Ziele zu erreichen. Es bleibt unklar, ob und in welcher Form Vermittlungsdienste einer Genehmigung für ihre Aktivitäten bedürfen sowie in welchem Verhältnis diese zur Genehmigung der die Beförderung durchführenden Unternehmen steht. Darüber hinaus fehlen Auskunftspflichten und Kontrollbefugnisse der Genehmigungsbehörden und Maßnahmen zur Sanktionierung. Es muss ausgeschlossen werden, dass Vermittlungsplattformen Verstöße zum Teil ihres Geschäftsmodells machen können, indem sie sich hinter einer Vielzahl von Fahrdienstleistern verstecken, während die zuständige Behörde mit der mühevollen Aufdeckung von Einzelverstößen beschäftigt wird und kaum Möglichkeiten zur Ahndung hat.

ver.di fordert eine unmissverständliche Klarstellung zur Verantwortung von Plattformbetreibern für die Einhaltung der Standards und Vorgaben der Genehmigungsbehörde durch ihre Fahrdienstleister sowie auch für Plattformen die verbindliche Festlegung von Auskunftspflichten und Kontrollbefugnisse der Genehmigungsbehörden und Maßnahmen zur Sanktionierung durch Auflagen, Bußgelder bis hin zum Entzug der Genehmigung.

## Bereitstellung von Mobilitätsdaten

Die Bereitstellung von Mobilitätsdaten sollte grundsätzlich nach dem Zweck differenziert werden.

Daten zu Aufsichts- und Kontrollzwecken müssen den Kommunen beziehungsweise Aufgabenträgern auf einfache Weise zugänglich sein, damit sie ihre Pflichten erfüllen können. Dies gilt insbesondere im Gelegenheitsverkehr, wo Besetzungsgrad und soziale Standards, aber auch die Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen kontrolliert werden müssen. Es ist nicht zweckmäßig, dass die Behörden diese Daten beim Nationalen Zugangspunkt des „Mobilitätsdaten – Marktplatz“ (MDM) bei der Bundesanstalt für Straßenwesen abfordern müssen, zumal dorthin nicht alle notwendigen Angaben übermittelt werden müssen. Der Zugang zu den notwendigen Kontrolldaten muss für die Genehmigungsbehörde und die übrigen mit Aufsichts- und Kontrollaufgaben betrauten Behörden so einfach wie möglich gehalten werden. Entsprechend sind die Betreiber anzuhalten, die Daten in sachgerechter Form auf Anforderung zur Verfügung zu stellen.

ver.di fordert daher, alle Formen des Gelegenheitsverkehrs (Taxen, Mietwagen und gebündelter Bedarfsverkehr) zur technischen Erfassung der Fahrtstrecken, des Besetzungsgrades und der Fahrpreiserhebung zu verpflichten, sowie nach einer kurzen Übergangsfrist von einem Jahr auch die Erfassung von Einsatz- und Pausenzeiten von Beschäftigten vorzuschreiben, die der Genehmigungsbehörde, der Finanzkontrolle Schwarzarbeit und dem Zoll auf Anforderung zur Verfügung zu stellen sind. Dies ist mit den bereits entwickelten Instrumenten, wie beispielsweise dem Fiskaltaxameter ohne weiteres umsetzbar. Dieser Weg würde auch die Überprüfung der Einhaltung der Rückkehrpflicht von Mietwagen ermöglichen.

### Bereitstellung von Mobilitätsdaten über den Nationalen Zugangspunkt

Die Bereitstellung von Mobilitätsdaten zur Verkehrsplanung, Vernetzung und Anschlusssicherung sowie Fahrgastinformation sollte anhand der bestehenden Datenstrategien und des praktischen Zwecks geregelt werden. Die direkte Datenübermittlung jedes einzelnen Verkehrsunternehmens an den NAP wäre nicht zweckmäßig, da eine Vielzahl von Schnittstellen und unzählige zusammenhangslose Datenbündel entstünden. Auch die Übermittlung von

Besetzungsdaten im klassischen Linienverkehr des ÖPNVs erfüllt schlicht keinen erkennbaren Zweck, sie bricht vielmehr mit dem sinnvollen Grundsatz der Datensparsamkeit.

ver.di schlägt daher vor, die bestehenden Datenstrategien und Strukturen zu ihrer Umsetzung in den Ländern und auf der Ebene der Aufgabenträger und Verbände im Sinne eines bottom-up-Ansatzes zu nutzen und dies im Gesetz eindeutig zu bestimmen. Die Übermittlung von Mobilitätsdaten privater Bedarfsverkehre und von Mietwagenverkehren sollte an die bestehenden Strukturen des ÖPNVs angebunden werden.

## **Mindest- und Höchstpreise im Taxenverkehr**

Ein Preiskorridor mit Mindest- und Höchstpreisen im Taxenverkehr ist abzulehnen. Im Taxengewerbe gibt es viele Kleinunternehmen und Solo-Selbständige, die am Limit kalkulieren müssen. Diese würden bei einem Preiskampf schon binnen weniger Wochen aufgeben müssen. Auch Verbrauchern schadet die Regelung, denn es ist damit zu rechnen, dass vor allem Großkunden von Firmen günstige Konditionen erhalten, während Privatpersonen zum Ausgleich mit teureren Preisen zu rechnen hätten. In jedem Fall würden Verbraucher in Situationen, in denen die Nachfrage das Angebot übersteigt (wie es regelmäßig an den Bahnhöfen dieser Republik des Nachts der Fall ist), immer den Höchstpreis zu zahlen haben. Auch die Preisgestaltung wird für Verbraucher intransparenter, so dass sie möglicherweise nicht mehr beurteilen können, ob sie einen sachgerechten Preis bezahlen. Darüber hinaus ist die Regelung von den Taxenzentralen, in denen sich viele Kleinunternehmen zur Vermittlung zusammengeschlossen haben, nicht umsetzbar. Vielmehr besteht die Gefahr, dass durch neu auf den Markt drängende Vermittlungsdienste diese Regelung zuungunsten der Unternehmen genutzt wird und ein deutliches Machtungleichgewicht zwischen Vermittler und Dienstleister entsteht.

ver.di fordert die ersatzlose Streichung des § 51 Abs. 1 Satz 3.

## **Verkehr mit Mietwagen**

Trotz der Forderung von ver.di und weiteren Verbänden sieht der Referentenentwurf keine sozialen Standards für die Beschäftigten im Mietwagenverkehr vor. Mietwagenverkehre werden nicht weiter eingeschränkt, obwohl die gängige Praxis zeigt, dass diese gerade in Ballungsräumen als günstigere Alternative zum Taxenverkehr angeboten werden und nicht wie vorgesehen mit einer Frist als ganzer Wagen zum Beispiel als Limousinen-Service bestellt werden. Genau diese Lücke nutzen Vermittlungsplattformen, die in einigen Großstädten inzwischen zusammen mit Personaldienstleistern ganze Mietwagenflotten aufgebaut haben und die Behörden vor die nicht zu bewältigende Aufgabe der Kontrolle der Regeleinhaltung stellen. In diesem Zusammenhang ist auch die Schärfung des § 1a des Referentenentwurfes zu den Pflichten und der Sanktion von Plattformunternehmen von besonderer Bedeutung. Auch wenn der Referentenentwurf die Regelungen zur Rückkehrpflicht schärfen wollte, bleibt er ungenau. In § 49 Abs. 4 Satz 3 ist die Rückkehr zum Betriebssitz nicht vorgesehen, sofern der Mietwagenunternehmer „während der Fahrt fernmündlich einen neuen Beförderungsauftrag erhalten“ hat. In Satz 5 wird bestimmt, dass der Beförderungsauftrag auch elektronisch mittels eines App-basierten Systems erfasst werden kann. Offen ist, ob diese elektronische Erfassung mit dem fernmündlichen Erhalt eines neuen Beförderungsantrages gleichzusetzen ist. In diesem Fall ist unverständlich, warum an dieses System nicht Anforderungen zum Manipulationsschutz gestellt werden, ist es doch schließlich der einzige Nachweis, der von den Behörden zur Einhaltung der Rückkehrpflicht herangezogen werden kann.

ver.di hält die Neuregelung für den Verkehr mit Mietwagen für nicht ausreichend, um den Missbrauch dieser Verkehrsform zulasten des öffentlichen Verkehrsinteresses und einer effizienten umweltfreundlichen Verkehrssteuerung besonders in Ballungsräumen

einzu­schränken. ver.di fordert daher, Verkehr mit Mietwagen in Orten mit über 50.000 Einwohnern nur mit Vorbestellung von mindestens drei Stunden zuzulassen.

## Klarstellungen zum Vergaberegime

ver.di kritisiert, dass die Klarstellung der Geltung vom Aufgabenträger bestimmter Sozial-, Qualitäts- und Umweltstandards für eigenwirtschaftliche Antragsteller trotz Vereinbarung im Koalitionsvertrag im Referentenentwurf nicht aufgenommen wurde. Über 130.000 Menschen im ÖPNV sind bei Unternehmen beschäftigt, die sich im Schnitt alle 6-10 Jahre einer Ausschreibung oder Direktvergabe stellen müssen. Solange im Personenbeförderungsgesetz nicht klargestellt ist, dass auch eigenwirtschaftliche Antragsteller Vorgaben der Aufgabenträger zu sozialen, qualitativen und ökologischen Standards erfüllen müssen, sind sie regelmäßig vom Verlust des Arbeitsplatzes oder der Verschlechterung ihre Arbeitsbedingungen bedroht. Denn bisher haben eigenwirtschaftliche Antragsteller einen Wettbewerbsvorteil gegenüber tarifgebundenen privaten wie kommunalen Unternehmen, da sie zwar Vorrang genießen, aber soziale, Umwelt- und Qualitätsstandards, die Aufgabenträger vorgeben, nicht erfüllen müssen. ver.di und die Beschäftigten im ÖPNV fordern seit fünf Jahren, dass dieser Wettbewerbsvorteil auf Kosten der Beschäftigten und der Fahrgäste beendet wird.

Im Rahmen der Evaluation des Personenbeförderungsgesetzes haben sich neben ver.di auch die kommunalen Spitzenverbände und der Verband deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) für eine Lösung dieses Problems ausgesprochen. Nachdem die Bundesregierung am Vorrang eigenwirtschaftlicher Verkehre festhalten wollte, ist mit der Klarstellung, dass soziale, qualitative und Umweltstandards auch von eigenwirtschaftlichen Antragstellern eingehalten werden sollen, ein guter Kompromiss gefunden worden. 2017 hat der Bundesrat einen konkreten Vorschlag zu dieser Klarstellung beschlossen und die Bundesregierung hatte zugesagt, ihn umzusetzen. Dies ist vor der Bundestagswahl nicht mehr geschehen, jedoch hat die Klarstellung Eingang in den Koalitionsvertrag gefunden.

Seit 2013 haben ver.di und die Beschäftigten in privaten und öffentlichen Verkehrsunternehmen immer wieder auf die Dringlichkeit der Klarstellung hingewiesen, u.a. in einem offenen Brief von über 200 Betriebsratsgremien an die Mitglieder des Verkehrsausschusses und weiteren Schreiben an die SPD-Spitze im Bundestag oder den Verkehrsminister Andreas Scheuer.

Der Referentenentwurf setzt diese wichtige Klarstellung zur Geltung sozialer und qualitativer Standards bei eigenwirtschaftlichen Verkehren trotz jahrelanger Diskussion und breiter Befürwortung nicht um und schiebt Sozial- und Qualitätsdumping keinen Riegel vor. Die Beschäftigten im öffentlichen Nahverkehr fühlen sich von der Bundesregierung ignoriert und ausgeliefert.

ver.di fordert nachdrücklich die Umsetzung des bereits entwickelten Ansatzes und der im Bundesrat beschlossenen Klarstellung zu eigenwirtschaftlichen Anträgen im PBefG:

Nach § 8a Absatz 2 Satz 3 wird folgender Satz eingefügt:

„Die zuständige Behörde kann in der Vorabbekanntmachung außerdem Anforderungen festlegen

1. zur Bindung an soziale Standards, insbesondere zu Mindestentgelten und Arbeitsbedingungen nach für die Leistungserbringung im Öffentlichen Personennahverkehr im jeweiligen Bundesland einschlägigen oder nach Landesrecht repräsentativen Tarifverträgen, und
2. zur Verpflichtung des ausgewählten Betreibers gemäß Artikel 4 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007, bei einem Wechsel des Betreibers der von dem beabsichtigten Dienstleistungsauftrag umfassten Verkehrsleistung die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die beim bisherigen Betreiber für die Leistungserbringung beschäftigt waren, zu übernehmen und ihnen die Rechte zu gewähren, auf die sie Anspruch hätten, wenn ein Übergang gemäß § 613a des Bürgerlichen Gesetzbuchs erfolgt wäre; der bisherige Betreiber

ist nach Aufforderung durch die zuständige Behörde verpflichtet, alle hierzu erforderlichen Angaben zu machen.“

Nach § 12 wird nach Absatz 2 wird folgender Absatz 2a eingefügt:

„(2a) Dem Antrag auf Erteilung einer Genehmigung für einen eigenwirtschaftlichen Verkehr im öffentlichen Personennahverkehr im Sinne von Absatz 6 Satz 1 sind folgende weitere Unterlagen beizufügen:

- a) verbindliche Zusicherungen im Sinne von Absatz 1a zur Erfüllung von Anforderungen der Vorabkennzeichnung,
- b) Nachweis, dass die beantragte Verkehrsleistung kostendeckend über die gesamte beantragte Laufzeit der Genehmigung erbracht werden kann; der Nachweis erfolgt über die Vorlage einer vollständigen und prüffähigen Kalkulation, in der alle Aufwands- und Ertragspositionen nachvollziehbar dargelegt sind,
- c) Nachweis, dass der Antragsteller in der Lage ist, den Betrieb entsprechend dem Antrag aufnehmen zu können; der Nachweis erfolgt über die Vorlage eines Betriebs- und Betriebsvorbereitungskonzepts mit prüffähiger Erläuterung zum Status hinsichtlich der für die Aufnahme benötigten Fahrzeuge, Gebäude, Infrastrukturen, sonstigen Einrichtungen und Mitarbeiter.

Die Genehmigungsbehörde hat weitere Angaben und Unterlagen hinsichtlich Buchstaben b) und c) zu verlangen, wenn die vorgelegten Unterlagen Zweifel an der Erfüllung der Voraussetzungen begründen. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn der Verkehr in der Vergangenheit nicht eigenwirtschaftlich im Sinne der Anforderungen des § 8 Absatz 4 Satz 2 erbracht worden ist und die Kalkulation erhebliche, nicht plausible Abweichungen von den der beabsichtigten Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags zugrunde gelegten Erwartungen der zuständigen Behörde aufweist. Lassen sich die Zweifel auch durch ergänzende Angaben und Unterlagen nicht ausräumen, kann sich die Genehmigungsbehörde zur Aufklärung eines Sachverständigen auf Kosten des Antragstellers bedienen. Angaben und Unterlagen gemäß Satz 1 und 2 sind der zuständigen Behörde zur Stellungnahme zu übermitteln.“

Nach § 12 Absatz 3 Satz 2 wird folgender Satz eingefügt:

„Im Fall des § 13 Absatz 2b gelten § 12 Absatz 2a Sätze 2 bis 5 entsprechend.“

§ 13 Abs. 2a wird wie folgt geändert:

- aa) In Satz 2 werden nach dem Wort „Antrag“ die Wörter „keine kostendeckende Erbringung der Verkehrsleistung über die gesamte beantragte Laufzeit der Genehmigung gewährleistet, die Fähigkeit zur rechtzeitigen Aufnahme des Betriebs nicht nachgewiesen ist,“ eingefügt.
- bb) In Satz 4 werden das Wort „grundsätzlich“ durch das Wort „insbesondere“ und die Wörter „der Fahrpläne und zur Barrierefreiheit“ durch die Wörter „und Anpassung der Fahrpläne innerhalb der Genehmigungsdauer, zur Barrierefreiheit, zur Umweltqualität, zu Vertriebs- oder Komfortstandards, Kundenservice und anderen Serviceleistungen sowie zu Anforderungen gemäß § 8a Absatz 2 Satz 4.“ ersetzt.

Nach § 13 Abs. 2b Satz 2 wird folgender Satz eingefügt:

„Im Fall des Satzes 1 ist die Genehmigung zu versagen, wenn die beantragte Verkehrsleistung nicht kostendeckend über die gesamte beantragte Laufzeit der Genehmigung erbracht werden kann oder die Fähigkeit zur rechtzeitigen Aufnahme des Betriebs nicht nachgewiesen ist.“

Bei Ausschreibungen im öffentlichen Personennahverkehr sind Beschäftigte nach wie vor spätestens alle 10 Jahre von der Verschlechterung ihres Einkommens und ihrer Arbeitsbedingungen sowie dem Verlust ihres Arbeitsplatzes akut bedroht, da keine Verpflichtung zur Personalübernahme bei einem Betreiberwechsel besteht. Für den Schienenpersonennahverkehr ist die Personalübernahme bei Ausschreibungen in einer Soll-

Bestimmung im GWB festgeschrieben worden. Die Bundesregierung hatte 2015 ihre Ablehnung einer analogen Regelung für den ÖPNV mit dem Verweis begründet, dies sei im PBefG zu regeln.

ver.di fordert analog zu der Bestimmung für die Beschäftigten im Schienenpersonennahverkehr im Vergaberechtsmodernisierungsgesetz (VergRModG) für die Beschäftigten im öffentlichen Personennahverkehr mit Bussen, Straßen- und Untergrundbahnen einem neu einzufügenden § 8c ins PBefG aufzunehmen, dass Aufgabenträger bei Vergabeverfahren im Schienenpersonennahverkehr die Übernahme des Personals zu den bisher garantierten Bedingungen vorgeben sollen.

Im Ausschreibungswettbewerb wurden in den vergangenen Jahren Erfahrungen mit der Vorgabe sozialer Standards und der Anwendung von Tariftreuegesetzen gesammelt. Die bis dato ergangenen Evaluationen der Tariftreuegesetze ergeben grundsätzlich positive Bewertungen durch Kommunen, Unternehmen und Gewerkschaften. Allerdings hat sich auch gezeigt, dass die Handhabe der Aufgabenträger bei Verstößen unzureichend ist. Sofern solche festgestellt werden, müssen sie lediglich abgestellt werden. Eine Sanktion ist nicht vorgesehen, den betroffenen Beschäftigten steht keine Kompensation für vorenthaltene Löhne und andere Ansprüche zu. In der Folge ist der Verstoß gegen Vorgaben des Aufgabenträgers nicht nur relativ gefahrlos, sondern lohnt sich sogar zum Nachteil der Beschäftigten und der Wettbewerber.

ver.di fordert, dass Verstöße gegen Vorgaben zu Mindestarbeitsbedingungen, die Fahrpersonalverordnung und das Arbeitszeitgesetz durch die Genehmigungsbehörden mit dem Entzug der Liniengenehmigung sanktioniert werden. Die vorenthaltene Lohnzahlungen und anderen Ansprüche müssen den betroffenen Arbeitnehmer\*innen rückwirkend abgegolten werden.

Sofern die Vorgaben des Aufgabenträgers zu sozialen Standards sich nicht auf Nachunternehmen erstrecken, können diese leicht umgangen werden und sind damit entgegen dem gesetzlichen Regelungsanspruch unwirksam.

ver.di fordert, dass Vorgaben der Aufgabenträger und der Landestariftreue- und Vergabegesetze zur Anwendung von Tarifverträgen und Sozialstandards auch für Beschäftigte bei Nachunternehmen gelten müssen.

Darüber hinaus enthält der vorliegende Referentenentwurf keine Umsetzung der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes in Bezug auf die Prüfung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit eigenwirtschaftlicher Anträge. Eine Klarstellung dazu würde notwendige Rechtssicherheit für alle Akteure schaffen und unnötigen Rechtsstreitigkeiten vorbeugen.

ver.di fordert daher, dass, sofern die oben vorgeschlagene Klarstellung zum Vergaberegime nicht umgesetzt wird, mindestens die höchstrichterliche Rechtsprechung zur Prüfung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit eigenwirtschaftlicher Anträge als § 13 Abs. 2 Nr. 3 e) und § 13 Abs. 3a) PBefG eingefügt werden.

## Fernbuslinienverkehr

Das Geschäftsmodell Fernbus ist als Subunternehmermarkt nach wie vor von Lohn- und Sozialdumping geprägt. Da die Genehmigungsinhaber nicht für Verstöße der Nachunternehmer haften müssen, kann dieser Entwicklung bisher kein Einhalt geboten werden. Insbesondere Arbeitszeitdokumentation und Arbeitszeitberechnung werden als Stellschrauben zur Kosteneinsparung genutzt. Daraus resultieren minderwertige Arbeits- und Entlohnungsbedingungen sowie beängstigende Folgen für die Verkehrssicherheit. Zur weiteren Kosteneinsparung setzen Anbieter gerade bei grenzüberschreitenden Linien zunehmend auf Subunternehmen aus den süd- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten sowie Personalagenturen aus Ländern mit deutlich niedrigerem Mindestlohn als in Deutschland.

Die Europäische Transportarbeiter Föderation (ETF) hat am 16. November 2020 die Veröffentlichung einer von der europäischen Union unterstützten europaweiten Studie zur Situation von Busfahrer\*innen im Reise- und Fernbusverkehr angekündigt und erste erschreckende Ergebnisse veröffentlicht. Demnach geben 86 Prozent der befragten Busfahrer\*innen an, lange Serien von Arbeitstagen ohne freie Tage bewältigen zu müssen und generell erschöpft zu sein, 73 bzw. 76 Prozent klagen über straffe Dienstpläne und lange Arbeitszeiten. 79 Prozent geben an, beim Schlaf unterbrochen zu werden, 83 Prozent schlafen generell schlecht. Übermüdung ist ein entscheidendes Sicherheitsrisiko im Straßenverkehr, dass nicht nur die Fahrgäste, sondern auch alle anderen Verkehrsteilnehmenden betrifft. Kontrollen durch das Bundesamt für Güterverkehr (BAG) finden kaum statt, laut Auskunft des BAG gab es im Jahr 2018 nur 597 Kontrollen von Fernbussen, im ersten Halbjahr 2019 wurden nur noch 158 Busse kontrolliert. Allerdings stieg die Beanstandungsquote auf alarmierende 17,76 Prozent. Die Einhaltung des Mindestlohns wurde unserer Kenntnis nach überhaupt nicht kontrolliert.

Die Infrastruktur an den Fernbusstationen genügt nicht überall den Anforderungen an Sicherheit und Störungsfreiheit für die Fahrgäste, andere Verkehrsteilnehmender und den ÖPNV. Zur Finanzierung der Haltestelleninfrastruktur tragen die Fernbusanbieter als einzige Nutzer bisher nicht grundsätzlich bei.

#### Ver.di fordert daher

- Die Überprüfungsquote des BAG muss auf mindestens 0,3 Prozent erhöht werden, zusätzlich muss die Kontrollverantwortung auf die Polizeidirektionen an Orten mit Fernbusstationen ausgeweitet werden. Örtliche Gewerbeaufsichtsämter müssen verpflichtet und personell befähigt werden, Hinweisen nachzugehen.
- Um tatsächlich wirksame Kontrollen durchführen und Manipulationen ausschließen zu können, muss die Ausnahme in § 1 Fahrpersonalverordnung gestrichen werden und die digitale Fahrerkarte auch bei Fahrten im öffentlichen Personennahverkehr vorgeschrieben werden.
- Zum Schutz der Arbeitnehmer\*innen und Sicherstellung der Verkehrssicherheit muss im PBefG aufgenommen werden, dass auf Linien in Genehmigungsverantwortung deutscher Genehmigungsbehörden Beschäftigte aus einem anderen europäischen Mitgliedstaat entsendete Arbeitnehmer i.S.d. der RICHTLINIE 96/71/EG sind und die Richtlinie, das Arbeitnehmerentsendegesetz sowie das Mindestlohngesetz (MiloG) anzuwenden sind. Für die Fahrpersonale müssen die Dokumentationspflichten zur Arbeitszeiterfassung des Mindestlohngesetzes grundsätzlich gelten. Verstöße sind gegenüber dem Genehmigungsinhaber mit Bußgeldern bis zum Entzug der Liniengenehmigung zu ahnden.
- Dem Genehmigungsinhaber muss bei Verstößen gegen Gesetze, Richtlinien, Verordnungen und Vorschriften zum Schutz der Arbeitnehmer/-innen und der Sicherheit, auch wenn sie durch einen Nachunternehmer verursacht werden, die Liniengenehmigung entzogen werden.
- Bei Genehmigungsanträgen müssen Fahrpläne den Nachweis enthalten, dass an den vorgesehenen Halten für Pausen und Übernachtungen adäquate Sozial-, Ruhe- und Hygieneeinrichtungen für das Fahrpersonal zur Verfügung stehen und die geltenden Sozial- und Arbeitszeitvorschriften eingehalten werden. Ohne diesen Nachweis ist die Genehmigung zu versagen.
- Auch die Stationen müssen barrierefrei sein und für die Fahrgäste hygienische Einrichtungen und Schutz vor der Witterung bieten.
- Die Fernbusanbieter müssen als Nutzer die Kosten der Einrichtung und Erhaltung der Stationsinfrastruktur tragen.
- Zur Erhaltung der Straßeninfrastruktur und zur Finanzierung der zur Sicherung der Verkehrssicherheit notwendigen verstärkten Kontrollen sollen Fernbusanbieter in gleichem Maße wie der LKW-Verkehr in die Mauterhebung einbezogen werden.

18. Februar 2021

---

## VDV-Stellungnahme zum Koalitionsentwurf zur PBefG-Novelle (BT-Drs. 19/26175)

---

### I. Grundsätzliches

Der VDV begrüßt ausdrücklich, dass das PBefG noch in dieser Legislaturperiode geändert werden soll. Ein Verzicht auf eine Novellierung würde den Weg in Richtung Verkehrswende erheblich erschweren. Für alle Marktteilnehmer ist es wichtig, dass jetzt ein langfristig verlässlicher Rechtsrahmen festgelegt wird.

Aus Anlass der Anhörung im Verkehrsausschuss des deutschen Bundestages am 22. Februar 2021 werden nachfolgend die wichtigsten Anliegen dargestellt. In Teil II. folgen die zugehörigen Einzelformulierungen sowie weitere Punkte, bei denen Änderungsbedarf besteht.

#### 1. Ausgeglichene Marktverhältnisse / Level playing field im Bereich „On Demand“

Der Gesetzentwurf hat mit den beiden neuen Verkehrsformen Linienbedarfsverkehr und gebündelter Bedarfsverkehr ein im Grundsatz ausgewogenes Konzept für neue On-Demand-Verkehre geschaffen. Damit dies funktioniert, müssen aber dringend **flankierende Maßnahmen** im Bereich des Mietwagens geschaffen werden. Daher muss den Städten und Kreisen die Möglichkeit gegeben werden, für Mietwagen eine **Vorausbuchungsfrist** festzulegen. Damit kann, dort wo es aus Sicht der Kommune sachgerecht und notwendig ist, eine Umgehung der neuen Regelungen zum On-Demand-Verkehr wirksam verhindert und ein level-playing-field geschaffen werden.

Die vom Bundesrat geforderte Ausweitung der Mischkonzession lehnen wir ab, weil auch dadurch ein Einfallstor für Umgehungen geöffnet werden könnte. Darüber hinaus schlagen wir eine moderate Anpassung bei der Genehmigung des gebündelten Bedarfsverkehrs sowie Änderungen bei der Kennzeichnung der Fahrzeuge vor.

#### 2. Ausgewogene Datenverpflichtungen

Die vorgesehenen Regelungen zum Thema Daten müssen zum Teil grundlegend geändert werden. Nach dem jetzigen Konzept des Gesetzentwurfs verlieren die Verkehrsunternehmen jegliche Möglichkeit, darauf einzuwirken, wer wie mit den Daten weiter umgeht. Hier besteht dringender Nachbesserungsbedarf zur Gewährleistung der Datensouveränität der Verkehrsunternehmen (open service). Außerdem hat der Ansatz, die Mobilitätsdaten an den „Nationalen Zugangspunkt“ zu übermitteln, weitere grundlegende Schwächen: Die Genehmigungsbehörden benötigen einen Teil der Daten, um kontrollieren zu können, ob die On-Demand-Verkehre die gesetzlichen Regeln und Beschränkungen einhalten. Hier muss ein direkter Zugriff ohne Umweg sichergestellt werden.

Schließlich muss klargestellt werden, dass die Verpflichtungen der Unternehmen sich nur auf vorhandene Daten beziehen. Auf diese Problematik hat auch der Bundesrat hingewiesen.

#### 3. Moderne Tarifgestaltung

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme vom 12. Februar 2021 erfreulicherweise die Vorgaben für die Tarife beim Linienbedarfsverkehr, also die in den ÖPNV integrierten On-Demand-Verkehre, angepasst.



Während der Regierungsentwurf hier noch „pauschale Zuschläge“ als einzige Tarifierungsmöglichkeit vorsah, macht der Bundesrat deutlich, dass die Vorgabe der On-Demand-Tarife durch den Aufgabenträger ausreichend sicherstellt, dass die Tarife sich im Bereich der Daseinsvorsorge halten. Im ÖPNV geht der Trend zunehmend wieder zu Kilometer-bezogenen Tarifen, die Beschränkung auf „pauschale Zuschläge“ würde hier einiges erschweren.

#### 4. Bargeldloses Zahlen im ÖPNV stärken

Wir begrüßen sehr, dass der Bundesrat das Thema „bargeldloses Zahlen“ in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht hat und bitten den Bundestag, ebenfalls dieser Änderung der Verordnung über die allgemeinen Beförderungsbedingungen zuzustimmen. Es geht den Verkehrsunternehmen darum, zeitgemäße Vertriebsmöglichkeiten zu schaffen, damit ein Vertrieb mit Bargeld nur noch dort stattfinden muss, wo es sinnvoll ist und nicht mehr entweder an jeder Haltestelle oder in jedem Fahrzeug. Auch weiterhin soll bei jedem Fahrtantritt die Möglichkeit zum Fahrausweiserwerb bestehen bleiben. Dieser erfolgt dann jedoch gegebenenfalls bargeldlos, z. B. per Karte, Handy-Ticket, NFC, Paypal oder brancheneigener Pre- und Post-Bezahlmethode.

Ferner soll selbstverständlich in den Kundenzentren sowie an stark frequentierten Haltestellen der Fahrausweiserwerb durch Bargeld möglich bleiben.

## II. Änderungsvorschläge in der Reihenfolge des Gesetzentwurfs

### Artikel 1 (PBefG)

#### Zu § 1 Abs. 1 Satz 2 neu (Definition des Vermittlers)

Der Bundesrat schlägt hier eine Definition des Vermittlers vor, und zwar desjenigen, der tatsächlich nur vermittelt, ohne dass sein Einfluss so stark ist, dass er schon als befördernder Unternehmer anzusehen ist. Wir verstehen diese Definition so, dass sie nur für die Frage relevant ist, ob der Vermittler die im PBefG vorgesehenen Verpflichtungen im Hinblick auf Mobilitätsdaten hat. Die Frage, ob der Vermittler selbst eine Genehmigung benötigt, richtet sich nach unserem Verständnis nur nach dem neuen § 1 Absatz 1a.

Die Definition wird im Grundsatz begrüßt. Allerdings schlagen wir folgende Änderung vor (fett bzw. durchgestrichen):

*„Vermittler im Sinne des Absatz 1 sind Betreiber von Mobilitätsdatenplattformen, deren Hauptgeschäftszweck **im Bereich der Mobilität** auf die Vermittlung von Dienstleistungen im Zusammenhang mit der geschäftsmäßigen Beförderung von Personen **nach § 1 Absatz 1 oder Absatz 1a in Verbindung mit §§ 44, 47, 50 oder 49 Abs. 4 des Personenbeförderungsgesetzes** ausgerichtet ist, ohne selbst Beförderer ~~nach § 1 Absatz 1 oder Absatz 1a des Personenbeförderungsgesetzes~~ **im Sinne dieser Regelungen** zu sein.“*

Die Verschiebung der Wörter „nach § 1 ...“ und der Einschub „im Sinne dieser Regelungen“ dienen der Klarstellung, dass die Vermittlung von Personenbeförderungsleistungen außerhalb des PBefG nicht umfasst ist. Der Einschub „Hauptgeschäftszweck **im Bereich der Mobilität**“ bezieht sich auf Plattformen, die auch im Bereich der Mobilität als Vermittler agieren, aber wegen zahlreicher weiterer Plattformfunktionen so groß sind, dass Verkehr nicht ihr Hauptgeschäftsfeld ist.

Darüber hinaus sollte in geeigneter Weise, z. B. in der Begründung zum Änderungsantrag klargestellt werden, dass die Verkehrsverbände nicht unter den Begriff des Vermittlers im Sinne der Regelung fallen.

## Zu § 1 Abs. 1a (Genehmigungspflicht des vermittelnden Unternehmers):

§ 1 Abs. 1a in der Fassung des Regierungsentwurfs stellt klar, dass unter den dort genannten Voraussetzungen auch derjenige, der eine Fahrt, die durch einen anderen erbracht wird, vermittelt, eine genehmigungspflichtige Personenbeförderung erbringt. Dies ist ausdrücklich **zu begrüßen**; wir sehen allerdings weiteren **Klarstellungsbedarf**.

Die Formulierung in Abs. 1a: „organisatorisch und vertraglich verantwortlich kontrolliert“, muss dahingehend klargestellt werden, dass der Vermittler sich nicht aus dem Anwendungsbereich von § 1 Abs. 1a herausdefinieren kann. Daher wird hier folgender, sich näher an der Formulierung aus Ziffer 11 des Eckpunktepapiers und der in der Begründung zu § 1 Abs. 1a aufgeführten Rechtsprechung orientierende Wortlaut für § 1 Abs. 1a vorgeschlagen:

*„Eine entgeltliche oder geschäftsmäßige Beförderung von Personen im Sinne des Absatz 1 liegt auch vor, wenn ein Vermittlungsdienst die Vermittlung und Durchführung der Beförderung **verantwortlich organisiert und kontrolliert**; dies ist insbesondere der Fall, wenn der Vermittler **maßgeblichen Einfluss auf die Bedingungen der ausgeführten Fahrten nimmt oder aus Kundensicht als Vertragspartner erscheint**.“*

Darüber hinaus sollte klargestellt werden, dass den genehmigungspflichtigen vermittelnden Unternehmer **alle Pflichten** aus dem PBefG und der BOKraft treffen. Zu nennen ist hier z. B. die Pflicht zum Einsatz geeigneten Fahrpersonals nach § 4 Abs. 1 Satz 3 BOKraft. Der Einsatz eines seinerseits mit einer Genehmigung versehenen Unternehmers stellt keine Befreiung von diesen Pflichten dar. Es gelten vielmehr die allgemeinen Grundsätze bei der Delegation von Pflichten auf Dritte (Sorgfalt bei Auswahl, Organisation und Überwachung). Daher schlagen wir folgende Änderung vor:

In **§ 2 Abs. 1 Satz 1 PBefG** sollte eine Ergänzung vorgenommen werden, damit zusammen mit Satz 2 der Regelung klargestellt ist, dass auch ein Vermittlungsdienst im Sinne des § 1 Abs. 1a PBefG Unternehmer im Sinne des PBefG mit allen Rechten und Pflichten ist:

*„Wer im Sinne des § 1 Abs. 1 **oder § 1 Abs. 1a** ... Personen befördert, muss im Besitz einer Genehmigung sein. Er ist Unternehmer im Sinne des Gesetzes.“*

## Zu § 1a:

Es ist zu begrüßen, dass Belange der Umwelt im PBefG zukünftig ausdrücklich zu berücksichtigen sind. Der Bundesrat schlägt hier die Formulierung „Klimaschutz und Nachhaltigkeit“ vor. Aus Sicht des VDV stellen beide Varianten eine Verbesserung gegenüber dem heute geltenden Gesetzestext dar.

## Zu § 2:

Zu § 2 haben wir einen Klarstellungsvorschlag, der wegen des Sachzusammenhangs oben unter § 1 Abs. 1a dargestellt ist.

## Zu § 3a (Bereitstellung von Mobilitätsdaten):

Der Regierungsentwurf enthält in § 3a bis § 3c mehr Regelungen als im Referentenentwurf. Eine Mobilitätsdatenverordnung mit Details soll nach dem Entwurf jedoch erst später durch das Verkehrsministerium mit Zustimmung des Bundesrates erlassen werden. Aus Sicht des VDV wäre es besser, die Verordnung bereits im jetzigen Verfahren zu erlassen, da – je nachdem, wie konkret das Gesetz selbst formuliert werden wird – auch diese Regelungen ein erhebliches Gewicht im Rahmen einer einheitlichen politischen Lösung haben können. Wenn es nicht möglich ist, die Verordnung im gleichen Gesetzgebungsverfahren zu erlassen, muss das Gesetz hinreichend detailliert sein, darauf wird im weiteren Verfahren zu achten sein.

Nach § 3a bezieht sich die Verpflichtung auf Daten, die im Zusammenhang mit der Personenbeförderung **„entstehen“**. Dies kann man so interpretieren, dass es nur um Daten geht, die bei den Unternehmen bereits

**vorhanden** sind. Ausreichend eindeutig ist dies aber nicht, zumal die Begründung dies nicht aufgreift und an anderer Stelle bei den Auslastungsdaten sogar von der „manuellen Eingabe“ der Daten gesprochen wird (Seite 27 der BR-Drs.). Dies könnte für eine Pflicht sprechen, noch nicht vorhandene Daten zu generieren. Hier besteht also Klarstellungsbedarf dahingehend, dass ausdrücklich keine Pflicht zur Generierung bisher nicht vorhandener Daten besteht.

In § 3a sollte daher ein Absatz 5 angefügt werden, der sinngemäß lautet: „Die Verpflichtungen nach Absatz 1 bestehen nur, soweit die Daten in elektronischer Form vorhanden sind.“ Alternativ müsste auf anderem Wege im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens klargestellt werden, dass Daten nicht neu generiert werden müssen.

Für § 3a Abs. 1 schlagen wir insgesamt die nachfolgende Formulierung vor, die insbesondere berücksichtigt, dass für die **Aufsichts- und Kontrollzwecke der Behörden** der Umweg über den NAP nicht sinnvoll ist:

*„Der Unternehmer und der Vermittler sind verpflichtet, die **in Satz 2** aufgeführten wesentlichen statischen und dynamischen Daten zu seiner Dienstleistung, die für*  
*a) die Erbringung bedarfsgesteuerter Mobilitätsdienstleistungen,*  
*b) die Bereitstellung multimodaler Reiseinformationsdienste,*  
*c) die Verkehrslenkung sowie*  
*d) den Klimaschutz wesentlich sind,*  
**soweit sie vorhanden sind, standardisiert öffentlich- und maschinenlesbar über**  
**Anwendungsprogrammierschnittstellen ~~einen nationalen Zugangspunkt~~ oder direkt einer Behörde**  
**bereitzustellen.**

(In Satz 2 sind dann die jetzt im Regierungsentwurf in Satz 1 Nr. 1 und 2 aufgeführten Daten aufzulisten, wobei in Nr. 1 a) die Worte „tatsächliche oder prognostizierte Auslastung“ zu streichen sind. Soweit unser Anliegen, die Pflichten auf vorhandene Daten zu beschränken, nicht übernommen wird, müsste die Auflistung der Daten entsprechend deutlich reduziert werden.)

Wenn die vorgenannten Formulierungen nicht übernommen werden, sind in § 3a Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe b) **zumindest die Worte „sowie der tatsächlichen oder prognostizierten Auslastung“ zu streichen.** Wie dargelegt liegen die Auslastungsdaten im Linienverkehr vielfach gar nicht vor. Sie sind im Übrigen wettbewerbsrelevant und nicht relevant für die Genehmigungserteilung und sollten daher nur freiwillig veröffentlicht werden.

Im Hinblick auf die erforderlichen Daten weisen wir darauf hin, dass die in § 3a Abs. 1 Nr. 2 genannten Daten nicht ausreichend sind, um die **Bündelungsquote** nach § 50 ermitteln zu können, da die Fahrzeug-Leer-km fehlen. Hier muss an geeigneter Stelle (§ 3a oder § 50 bzw. §§ 54ff.) geregelt werden, dass auch insofern eine Bereitstellungspflicht besteht.

§ 3a Abs. 3 ist unbedingt inhaltlich zu korrigieren. Der Gedanke, dass für echte **Ein-Personen-Unternehmen** ohne Angestellte die Verpflichtungen zu den Mobilitätsdaten möglicherweise unverhältnismäßig wären, wird vom VDV im Grundsatz geteilt. Allerdings gilt dies nicht, soweit sie **an einen Vermittler oder einen anderen Unternehmer angeschlossen** sind. Dort werden in aller Regel die entsprechenden Daten entstehen. Daher sollte hier klargestellt werden, dass in solchen Fällen die Verpflichtungen des Vermittlers bzw. des größeren Unternehmers die Daten des angeschlossenen Unternehmers mit umfassen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass bei der Einbeziehung von juristischen Personen die Gefahr bestehen kann, dass auch größere Unternehmen durch geschickte gesellschaftsrechtliche Konstruktionen die Regelung **missbrauchen** könnten, um sich den Verpflichtungen zu entziehen. Daher sollten **juristische Personen nicht** einbezogen werden.

§ 3b ist aus Sicht des VDV entsprechend unserer Forderung zu § 3a **strukturell änderungsbedürftig**.

Unabhängig davon ist in § 3b Abs. 1 Nr. 1 ein **Schreibfehler** enthalten, **der in jedem Fall korrigiert werden muss.** Bei der Datenweitergabe an Behörden für ihre hoheitlichen Aufgaben wird zweimal auf § 49 Abs. 3 Bezug genommen. Dieser enthält allerdings keine Regelung, die von den Behörden zu überwachen wäre. Gemeint dürfte im Regierungsentwurf § 49 Abs. 4 sein, also u. a. die Regelung zur Rückkehrpflicht des

Mietwagens. Daher ist hier statt Abs. 3 der Abs. 4 zu nennen. Andernfalls dürfte der NAP den Behörden die Daten nicht zu dem Zweck weiterleiten, dass diese die **Einhaltung der Rückkehrpflicht** kontrollieren.

Wesentliche Forderungen des VDV beziehen sich auf den Grundsatz der **Datensouveränität** und das Prinzip des **Open-Service**. Daher ist auch die Verordnungsermächtigung in § 57 entsprechend zu ändern, damit sichergestellt ist, dass die Verordnung dies berücksichtigt.

#### **Zu § 13 Abs. 5a:**

Nach dem Entwurf des § 13 Abs. 5a „**kann**“ die Genehmigung für einen gebündelten Bedarfsverkehr versagt werden, wenn die öffentlichen Verkehrsinteressen beeinträchtigt sind. Demgegenüber führt heute **sowohl beim Linienverkehr als auch beim Taxi** die Beeinträchtigung öffentlicher Verkehrsinteressen **zwingend** zu einer Versagung der Genehmigung. Hier sollte eine **einheitliche Systematik** gewählt werden, wonach die Genehmigung zu versagen „**ist**“. Für die Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalles besteht auch bei einem Ist-Versagungsgrund ein hinreichender Beurteilungsspielraum durch den Begriff der öffentlichen Verkehrsinteressen.

Zusätzlich wird dieser Begriff im ersten Satz des Abs. 5a beim gebündelten Bedarfsverkehr durch den Begriff der **Verkehrseffizienz** eingeschränkt. Der zweite Satz des Abs. 5a ist wohl dahingehend zu verstehen, dass es hier nur auf die Höchstzahl der genehmigungsfähigen Fahrzeuge ankäme. Dies ist zu eng und sollte durch die Einfügung „**insbesondere**“ breiter gefasst werden. Es sollte außerdem ein **breiterer Ansatz** bei der Verkehrseffizienz gewählt werden, indem auch **weitere Belange** zu berücksichtigen sind. Zusätzlich wird die Möglichkeit klargestellt, bei der Quote innerhalb des Behördengebiets räumlich zu differenzieren. Je nach der Dichte der Besiedlung innerhalb eines Kreises oder einer Stadt können die in der Praxis erreichbaren Bündelungsquoten sehr unterschiedlich sein.

Daher schlagen wir folgenden Wortlaut vor:

„(5a) Bei einem gebündelten Bedarfsverkehr ~~kann ist~~ die Genehmigung ~~versagt werden~~ **zu versagen**, wenn die öffentlichen Verkehrsinteressen ~~dadurch~~ beeinträchtigt werden, ~~dass~~ **insbesondere weil** durch die Ausübung des beantragten Verkehrs die Verkehrseffizienz im beantragten Bediengebiet **in Bezug auf das umweltverträgliche und effiziente Zusammenwirken der verschiedenen Verkehrsformen und des öffentlichen Personennahverkehrs** nicht mehr sichergestellt ist. Hierbei ist **zu berücksichtigen:**

a) für den Bezirk der Genehmigungsbehörde die Festsetzung zur zulässigen Höchstzahl der genehmigungsfähigen Fahrzeuge des Aufgabenträgers, **die auch unterschiedliche Festsetzungen für Teilbereiche des Bezirks der Genehmigungsbehörde umfassen kann; zu berücksichtigen**

**b) die Gefahr einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Öffentlichen Personennahverkehrs.“**

#### **Zu § 13 Abs. 5b:**

Der Bundesrat hat vorgeschlagen, in einem neuen § 13 Abs. 5b ausdrücklich zu regeln, dass die Genehmigung für einen Gelegenheitsverkehr mit PKW zu versagen ist, wenn die vorgegebenen Standards zu Emissionen und zur Barrierefreiheit nicht erfüllt werden. Dies wird selbstverständlich vom VDV unterstützt.

#### **Zu § 23 (Haftungsbeschränkung):**

Dazu schlagen wir weiterhin vor, § 23 Abs. 3 näher an der EU-Bus-Fahrgastrechte-VO 181/2011 zu formulieren. Diese setzt Verschulden voraus:

„Abweichend von Absatz 1 kann der Unternehmer im Linien- und Gelegenheitsverkehr mit Kraftomnibussen die Entschädigung für von ihm verursachte und zu vertretende Verluste oder

*Beschädigungen von Rollstühlen und anderen Mobilitätshilfen oder Hilfsgeräten nur insoweit ausschließen, als sie den Wiederbeschaffungswert oder die Reparaturkosten übersteigt.“*

#### **Zu § 39 (Beförderungsentgelte/Zuständigkeiten):**

Zu § 39 Abs. 1 schlagen wir zur **Vereinfachung bei der Tarifgenehmigung** weiterhin vor, dass in Satz 2 nach dem Wort „Dienstleistungsauftrages“ die Worte „oder einer Allgemeinen Vorschrift“ eingefügt werden. Bei Beförderungsentgelten, die der Aufgabenträger in einem öffentlichen Dienstleistungsauftrag festsetzt, gilt heute aus Verfahrensvereinfachungsgründen eine **Anzeigepflicht** statt Genehmigungspflicht. Dies sollte erst recht gelten, wenn der Aufgabenträger von seinem Wahlrecht Gebrauch macht und nicht den Weg eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages, sondern den einer Allgemeinen Vorschrift wählt, in der der Tarif festgeschrieben ist. Diese Änderung greift **nicht** in das materielle Verhältnis von Eigen- und Gemeinwirtschaftlichkeit ein, sondern betrifft nur die Genehmigung der Beförderungsentgelte.

Die vorgesehene Änderung in § 39 Abs. 6 (Zuständigkeit der Genehmigungsbehörde am Betriebssitz für Besondere Beförderungsbedingungen) wird für den **Fernbus** begrüßt. In der konkreten Formulierung würde sie aber auch für den **Nahverkehr** gelten. Dies könnte aber für Probleme sorgen, wenn der Unternehmer z. B. seinen Betriebssitz außerhalb der Verbundgrenzen hat. Wir schlagen daher vor, die Änderung statt in § 39 Abs. 6 in § 45 Abs. 2 Nr. 1 mit folgendem Wortlaut vorzunehmen:

*„§ 39 Abs. 6 gilt im Personenfernverkehr mit der Maßgabe, dass zuständig die Genehmigungsbehörde ist, in deren Bezirk der Unternehmer seinen Betriebssitz hat.“*

#### **Zu § 44 (Linienbedarfsverkehr):**

Wie einleitend ausgeführt begrüßen wir ausdrücklich die vom Bundesrat vorgeschlagene Änderung im Hinblick auf den „**pauschalen**“ Zuschlag.

Die im Regierungsentwurf enthaltene Formulierung „*höchstens ein pauschaler Zuschlag je Fahrt*“ berücksichtigt nicht ausreichend, dass die Tarifentwicklung im Linienverkehr wieder zu kilometerbezogenen Tarifen geht und es daher auch möglich sein sollte, einen Zuschlag pro Kilometer festzulegen, wenn auch der ÖPNV-Tarif kilometerbezogen ist. Hier ist zu hoffen, dass im Laufe des weiteren Gesetzgebungsverfahrens noch eine Lösung gefunden wird, die das Anliegen aus der Findungskommission, durch die Forderung nach einem „pauschalen“ Zuschlag den **Daseinsvorsorgecharakter** der Linienbedarfsverkehre sicherzustellen, berücksichtigt, ohne die tariflichen Gestaltungsmöglichkeiten zu sehr einzuschränken.

**Zu § 45** (siehe Vorschlag, der unter § 39 dargestellt ist)

#### **Zu § 46 (Mischkonzessionen):**

Nach dem Beschluss des Bundesrates soll es zukünftig möglich sein, auch in Städten über 50.000 Einwohnern Mischkonzessionen, also mehrere Genehmigungen als Taxi, Mietwagen und/oder gebündelter Bedarfsverkehr für ein Fahrzeug zu erteilen. Diese Regelung würde zwar im Ermessen der Genehmigungsbehörden stehen, könnte aber zu unerwünschten und noch schlechter zu kontrollierenden Ausweitungen bei Plattform-Verkehren führen. Sie wird daher vom VDV abgelehnt.

#### **Zu § 49 Abs. 4 (Mietwagen):**

Wir schlagen wie erwähnt weiterhin vor, dass der Aufgabenträger eine **Mindestbestellfrist** für Mietwagen einführen kann. Indem man dies als **Kann-Bestimmung** ausgestaltet, wird erreicht, dass eine solche Frist nur dort eingeführt wird, wo es erforderlich ist. Die Regelung sorgt dafür, dass öffentliche Verkehrsinteressen gewahrt werden können und flankiert im Bereich des Mietwagens die bei anderen Verkehrsarten des PBefG sachgerechterweise gestärkte Steuerungsfunktion der kommunalen Ebene.

Die Regelung über weitere Abstellorte als Ausnahme von der Rückkehrpflicht in § 49 Abs. 5 wird vom VDV abgelehnt. Sie ist aber immerhin auf den Rahmen des Eckpunktepapiers begrenzt. Es sollte außerdem klargestellt werden, dass die Rückkehrpflicht immer gilt, wenn eine Mietwagenfahrt außerhalb des Bedingebiets endet.

#### **Zu § 50 (gebündelter Bedarfsverkehr):**

Die Vorschläge des Bundesrates zu § 50 werden unterstützt.

Darüber hinaus regen wir folgende Änderung zu § 50 Abs. 3 an (Monitoring): Für eine ganzheitliche Bewertung der verkehrlichen Auswirkungen sollte das Monitoring inhaltlich ausreichend breit angelegt sein. In § 50 Abs. 3 sollte daher nach Satz 4 folgender Satz eingefügt werden: „Das Monitoring soll auch die Einschätzung der Frage umfassen, welche Verkehrsmittel ohne den gebündelten Bedarfsverkehr genutzt worden wären.“

#### **Zu § 51a (Beförderungsentgelte Mietwagen und gebündelter Bedarfsverkehr):**

Im Gesetz oder anderweitig im Gesetzgebungsverfahren sollte genauer bestimmt werden, was unter einem „hinreichenden Abstand“ zu den ÖPNV-Tarifen zu verstehen ist.

#### **Zu §§ 54 ff. (Aufsicht):**

Hier ist weiterhin erforderlich, dass die Befugnisse der Genehmigungsbehörden und die Pflichten des Unternehmers im Hinblick auf Daten zu Kontrollzwecken ausdrücklich geregelt werden, vgl. oben zu § 3a PBefG. Dies kann in einem neuen § 54d oder in einer Ergänzung von § 54 oder § 54a erfolgen, in der klargestellt wird, dass auch die erforderlichen Daten umfasst sind.

#### **Zu § 57 (Verordnungsermächtigung):**

Hier ist wie oben dargelegt, textlich sicherzustellen, dass die Mobilitätsdatenverordnung die Gesichtspunkte der Datensouveränität und von Open Service statt Open Data sicherstellt.

#### **Zu § 61 (Ordnungswidrigkeiten):**

Gegenüber dem Referentenentwurf ist der Ordnungswidrigkeits-Tatbestand zu den Mobilitätsdaten weggefallen. Ob dies aus Sicht des VDV positiv oder negativ zu bewerten ist, hängt davon ab, ob die im Gesetz festgelegten konkreten Pflichten angemessen sein werden.

Weiterhin sollten in § 61 Abs. 1 Nr. 12 vor „zuwiderhandelt“ die Worte „oder den gebündelten Bedarfsverkehr (§ 50)“ eingefügt werden. Damit ist sichergestellt, dass auch Verstöße z. B. gegen die Örtlichkeitsbindung oder eventuelle Sozialstandards nach § 50 Abs. 4 beim gebündelten Bedarfsverkehr geahndet werden können.

Ob die Nichteinhaltung der Bündelungsquote gemäß § 50 Abs. 3 bußgeldbewehrt sein sollte, könnte diskutiert werden, denn es handelt sich dabei um einen zu erreichenden Durchschnittswert, bei dem die Feststellung eines einzelnen Verstoßes schwierig ist. Wenn die Bündelungsquote nicht eingehalten wird, kann – nach den Ausführungen in der Begründung – die Genehmigung widerrufen werden. Ein solcher Widerruf gemäß § 49 Abs. 2 Nr. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz wegen Nichteinhaltung einer Auflage würde nicht auf einen Einzelfall, sondern auf einen längeren Zeitraum gestützt werden. Wenn aus diesem Grund von einem Bußgeldtatbestand abgesehen werden soll, wäre oben im Vorschlag die Angabe auf „§ 50 Abs. 1, 2 und 4 Nr. 1 und 3“ einzuschränken.

#### **Zu § 64c (Barrierefreiheit):**

Leider wurde die Anregung, die vorgesehene Regelung auch auf Mietwagen auszudehnen, nicht übernommen. Dies wird nach wie vor für erforderlich gehalten. Da der Entwurf in § 64c Abs. 2 eine

allgemeine Ausnahmemöglichkeit festgelegt, besteht genügend Spielraum, dass für die jeweiligen Geschäftsfelder im Bereich Mietwagen angemessene Lösungen gefunden werden können.

## **Artikel 2 (Regionalisierungsgesetz)**

Im Hinblick auf den Wortlaut geben wir zu bedenken, dass dadurch zwei im Wortlaut unterschiedliche Definitionen von ÖPNV im Bereich Taxi entstehen würden, vgl. dazu § 8 Abs. 2 PBefG. Wir regen daher an, eine offenere Formulierung für § 2 Regionalisierungsgesetz zu wählen, wie z. B.: „Zum öffentlichen Personennahverkehr kann auch der Verkehr mit Taxen gehören.“

Damit würde deutlich, dass letztlich die Entscheidung des Aufgabenträgers maßgeblich ist, ob er zur Erfüllung des Daseinsvorsorgeauftrags auch auf Taxen zurückgreift und dafür ihm zugewiesene Regionalisierungsmittel einsetzt.

## **Artikel 3 und 4 (StVG und FeV) – keine Änderungsvorschläge**

### **Artikel 5 (BOKraft)**

#### **Zu § 27 BOKraft:**

Wir sehen im Regierungsentwurf Änderungsbedarf im Hinblick auf die **Fahrzeug-Kennzeichnung**, damit das bislang bestehende Kontrolldefizit verringert werden kann. Mit der Änderung von § 27 BOKraft sollen **Ordnungsnummern** für Mietwagen und Fahrzeuge des gebündelten Bedarfsverkehrs eingeführt werden. Dies ist ausdrücklich zu begrüßen. Mit dem vorgesehenen Nummernaufkleber in der Heckscheibe ist das Fahrzeug allerdings nur von hinten als solches erkennbar. Wir schlagen vor, dass zusätzlich eine **von vorn erkennbare** Markierung vorgeschrieben wird. Dies ist zum einen sehr wichtig im Interesse der Genehmigungsbehörden, da dadurch tatsächliche Kontrollen deutlich erleichtert werden. Zum anderen hilft es auch den Fahrgästen, die auf ein bestelltes Fahrzeug waren.

## **Artikel 6 (Bekanntmachungserlaubnis) – keine Änderungsvorschläge**

### **Artikel 7 (Inkrafttreten)**

Im Hinblick auf die Bereitstellung von Mobilitätsdaten enthält der Regierungsentwurf nunmehr Übergangsfristen, was eine deutliche Verbesserung darstellt. Ob diese ausreichend sind, hängt vom weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens und vom Umfang der Verpflichtungen ab. Nur im Hinblick auf die dynamischen Daten zum Betriebsstatus der Zugangsknoten ist gar keine Übergangsfrist vorgesehen, dies dürfte ein redaktionelles Versehen sein, das zu korrigieren wäre.

# Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



DEUTSCHER  
LANDKREISTAG



**DStGB**  
Deutscher Städte-  
und Gemeindebund

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

18.02.2021

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

*Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Verkehr  
und digitale Infrastruktur  
Ausschussdrucksache*

Aktenzeichen  
66.05.20 (DST)  
III/840-10-01/4 (DLT)  
IV/741-20 (DStGB)

*19(15)458-H*

*Stellungnahme zur 100. Sitzung -  
Öffentl. Anhörung am 22.02.2021*

Per E-Mail: [verkehrs-ausschuss@bundestag.de](mailto:verkehrs-ausschuss@bundestag.de)

## Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages am 22. Februar 2021 zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts

Ihr Geschäftszeichen: PA 15 - 5410

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Einladung zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages am 22.02.2021 bedanken wir uns und nehmen als Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände vorab Stellung. Unsere Stellungnahme führt unter I. die wichtigsten Themen und unsere zentralen Kritikpunkte und unter II. die konkreten Anregungen zu Änderungen des Gesetzestexts auf:

### I. Kernforderungen

Die kommunalen Spitzenverbände unterstützen eine Modernisierung des Personenbeförderungsrechts zur Integration digitalbasierter neuer Mobilitätsangebote auf Basis des vorliegenden Gesetzentwurfs und sehen darin erhebliche Chancen. Dazu muss allerdings sichergestellt werden, dass neue Verkehre die Mobilitätsversorgung der gesamten Bevölkerung tatsächlich verbessern, gleichwertige Lebensverhältnisse sichern, dem Klimaschutz dienen und die Verkehrsbelastung reduzieren. Hier sehen wir noch Nachsteuerungsbedarf und Änderungsnotwendigkeiten.

### Steuerungsbefugnis der Kommunen

Die Kommunen haben eine wichtige Rolle bei der Ausgestaltung nachhaltiger und effizienter Verkehrsangebote, die insbesondere unter dem Aspekt der Daseinsvorsorge wahrgenommen wird. Sie sind als ÖPNV-Aufgabenträger für die Planung, Organisation und Finanzierung des ÖPNV



verantwortlich. Auch als Genehmigungsbehörden kommt ihnen gemeinsam mit den Ländern eine Schlüsselrolle zu.

Wir begrüßen, dass der Gesetzentwurf die Eckpunkte der Findungskommission aufgreift und den kommunalen Aufgabenträgern und den Genehmigungsbehörden für sog. „Gelegenheitsverkehre“ eine starke und zentrale Rolle zuspricht, damit **vor Ort passgenaue und bedarfsorientierte Lösungen** geschaffen werden können. Aus unserer Sicht wird diese Steuerungsfunktion im Gesetzentwurf jedoch noch **nicht ausreichend geregelt**. Wir sehen an verschiedenen Stellen noch Konkretisierungsbedarf, um eine rechtssichere Handhabung der Vorschriften zu gewährleisten und kostenträchtige Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden. Wir halten daher weiterhin ergänzende Regelungen für nötig.

### **Level-Playing-Field und effizientes Zusammenwirken gewährleisten**

Um ein effizientes Zusammenwirken der einzelnen Verkehrsformen sicherzustellen, müssen die einzelnen Steuerungsinstrumente rechtssicher handhabbar sein. Zudem müssen die Verkehrsformen so ausgestaltet sein, dass zwischen ihnen ein sog. **Level-Playing-Field** gewährleistet ist.

Dem Gesetzentwurf gelingt es, mit den linienbezogenen und den gebündelten Bedarfsverkehren zwei neue Formen plattformbasierter Beförderungsleistungen zu definieren und im Zusammenhang mit den anderen Verkehrsformen auszugestalten. Positiv ist, dass für die neuen gebündelten Bedarfsverkehre Vorgaben gemacht werden können, die auf die **Sicherstellung eines effizienten Zusammenwirkens** der Verkehrsformen abzielen (Poolingquote, Tarifabstand zum ÖPNV, Barrierefreiheit, Sozialstandards etc.). Wir sehen aber mit Blick auf das effiziente Zusammenwirken mit dem ÖPNV weiterhin den **Bedarf, den neuen Versagungsgrund für gebündelte Bedarfsverkehre nach § 13 Abs. 5a PBefG-E zu präzisieren** (konkreter Vorschlag unten zu Art. 1 Nr. 10).

Die bezweckten **verkehrlichen Effekte** sind nach unserer Überzeugung allerdings **nicht zu erreichen**, wenn die jeweiligen Vorgaben durch Wahl einer anderen Verkehrsform ohne Weiteres umgangen werden können: Werden einzelnen Verkehrsformen, wie dem **gebündelten Bedarfsverkehr**, dem **Taxiverkehr** oder dem **ÖPNV**, im öffentlichen Interesse gemeinwirtschaftliche Vorgaben auferlegt, muss gleichzeitig sichergestellt werden, dass diese Verkehrsformen **nicht einem ruinösen Wettbewerb durch andere Verkehrsformen ausgesetzt** sind, die keine vergleichbaren Pflichten haben. Das sehen wir bereits aus verfassungsrechtlichen Gründen zum Ausgleich für die auferlegten besonderen Pflichten als geboten an (vgl. BVerfGE 81, 70 [86 f.]).

Dieser erforderliche Ausgleich wird durch den Gesetzentwurf u.E. nicht vollständig gewährleistet. Vielmehr sehen wir im aktuell geplanten Rechtsrahmen die konkrete **Gefahr einer „Flucht in den Mietwagenmarkt“**, der weder Beförderungs- und Tarifpflichten noch sonstige Vorgaben zur Verkehrseffizienz oder zur Barrierefreiheit zu erfüllen hat. Damit kann er den anderen Verkehrsformen, die deutlich weitergehende Voraussetzungen nach dem PBefG erfüllen müssen, uneingeschränkt Konkurrenz machen. Dies konterkariert das angestrebte effiziente Zusammenwirken der Verkehrsformen. Zur Wahrung des bereits verfassungsrechtlich geforderten **„Abstandsgebots“** reicht die Rückkehrpflicht dabei allein nicht aus: In verdichteten Räumen mit hoher Nachfrage kann die App-basierte Vermittlung von Mietwagenfahrten in so großer zeitlicher Dichte erfolgen, dass die Rückkehrpflicht allein kein Level-Playing-Field zu den übrigen Verkehrsformen sicherstellen kann.

Wir halten es daher für erforderlich, **taxiähnliche und plattformvermittelte Mietwagenverkehre ebenfalls in den Versagungsgrund für gebündelte Bedarfsverkehre (§ 13 Abs. 5a PBefG-E) einzubeziehen**: Was für die anspruchsvolleren gebündelten Bedarfsverkehre mit Blick auf das effiziente Zusammenwirken der Verkehrsformen gilt, muss für den Mietwagenverkehr ebenso gelten. Zudem halten wir **im Mietwagenbereich eine die Rückkehrpflicht bei Bedarf ergänzende**

**Vorbestellfrist** – unmittelbar auf der Ebene des Plattformbetreibers – für sachgerecht, um den gebotenen Abstand zu den anderen Verkehrsformen zu wahren. Plattformvermittelte Mietwagenunternehmen würden somit erst mit entsprechender Verzögerung über einen neuen Auftrag informiert, hätten selbst aber keine Wartezeit. Die Vorbestellfrist wäre insofern bei Anwendung nur für den Nutzer/Besteller als Wartezeit und Komforteinbuße gegenüber voraussetzungsvolleren Verkehrsarten spürbar (im Einzelnen unten zu Art. 1 Nr. 10).

Nicht zuletzt deshalb muss ein stimmiges **Gesamtkonzept** für die Ausgestaltung der Anforderungen an die einzelnen Verkehrsformen **auch beim Plattformbetreiber ansetzen**: Wir begrüßen, dass durch den neuen § 1 Abs. 1a PBefG-E bestimmte **Plattformvermittlerdienste** im Einklang mit der Rechtsprechung des EuGH als genehmigungspflichtige Personenbeförderung qualifiziert werden. Allerdings vermissen wir im Gesetzentwurf einen **eigenständigen Genehmigungstatbestand**, der dies konkretisiert, umsetzt und sich stimmig in die Regelungssystematik der einzelnen Verkehrsformen einfügt. Die Tätigkeit eines Plattformvermittlers ist nicht mit der Tätigkeit der ausführenden Verkehrsunternehmen vergleichbar. Ferner können Plattformvermittler unterschiedliche Verkehrsarten und -angebote vermitteln, so dass keine klare Zuordnung zu einer Verkehrsform und deren Genehmigungsvoraussetzungen möglich ist. Daher halten wir einen eigenständigen Genehmigungstatbestand für Plattformbetreiber für erforderlich (näher unten zu Art. 1 Nr. 1 b)).

### **Kohärente Datenstrategie erforderlich**

Der Umgang mit den Daten ist ein wesentlicher Aspekt des Novellierungsvorhabens. Er gibt Anlass für grundsätzliche Kritik. Wir teilen ausdrücklich die Feststellung des Bundesrats, dass die durch den Regierungsentwurf neu eingefügten §§ 3a bis 3c PBefG-E einer grundsätzlichen Prüfung unterzogen werden sollten. Die Regelungen enthalten **weiterhin keine kohärente Datenstrategie**. Die Bestimmungen zur Bereitstellung von **Daten zur Kontrolle** der PBefG-Anforderungen und der Bereitstellung von **Daten zu Zwecken der Mobilitätsvernetzung** müssen nachgeschärft werden.

#### **- Mobilitätsdaten für Kontrollzwecke vor Ort**

Ohne eine **wirksame Kontrolle der Vorgaben** kann der vom PBefG intendierte Rahmen für den Wettbewerb und ein Level-Playing-Field der einzelnen Verkehrsformen und Mobilitätsanbieter nicht gewährleistet werden. Eine besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der **Bereitstellung von Mobilitätsdaten für Aufsichts- und Kontrollzwecke** zu. Trotz Überarbeitung und Ergänzung der Datenregelung in den §§ 3a bis 3c PBefG-E halten wir die Regelungen weiterhin nicht für ausreichend. **Hier besteht ein dringender Änderungsbedarf!** Für Aufsichts- und Kontrollzwecke halten wir eine Datenbereitstellung auf dem Umweg über den Nationalen Zugangspunkt (NAP, National Access Point) für ungeeignet. Die **Daten müssen vielmehr ohne Umweg direkt den zuständigen Genehmigungsbehörden übermittelt** oder auf Anforderung bereitgestellt werden.

#### **- Mobilitätsdaten über bestehende Portale und Schnittstellen bereitstellen**

Auch zum Zwecke der **Vernetzung von Mobilitätsangeboten** halten wir eine direkte Bereitstellung der Mobilitätsdaten über den NAP für **unzureichend**. Auch die neuen Regelungen der §§ 3a – 3c PBefG-E berücksichtigen nicht die in den Ländern und auf Ebene der Aufgabenträger und Verkehrsverbünde bestehenden Strukturen (insbesondere DELFI), die eine wesentliche Funktion für die **Qualitätssicherung** und die **unternehmensübergreifende Aggregation und Integration** der Daten haben. § 3a Abs. 4 PBefG-E vermag dies nicht zu kompensieren: Die in die **DELFI-Strukturen** eingebundenen Akteure nehmen wichtige eigene öffentliche Aufgaben der Mobilitätsvernetzung wahr und sind keine „Erfüllungsgehilfen“ der Verkehrsunternehmen. Die Datenüberlassung ihnen

gegenüber sollte nicht ins Belieben der Verkehrsunternehmen („können“) gestellt werden, allein schon zur Vermeidung paralleler Datenbereitstellungen mit unterschiedlichem Inhalt.

Der vom Bundesrat vorgeschlagene **§ 3a Abs. 5 (neu)**, der eine **Datenbereitstellung nur an Landesportale** vorsieht, stellt noch **keine ausreichende Lösung** dar, da er die vorgelagerten Strukturen der Aufgabenträger und Verkehrsverbände nicht erfasst (näher unten zu Art. 1 Nr. 4, § 3a).

Ein **gestuftes Inkrafttreten** der neuen Verpflichtungen nach § 3a PBefG-E durch Artikel 7 des Gesetzentwurfs wird grundsätzlich begrüßt. Im Hinblick auf die Verpflichtung zur Bereitstellung von dynamischen Daten halten wir allerdings eine **Übergangsfrist bis 1.7.2022** für **deutlich zu knapp**; sie ist auch nicht der Umsetzung europäischer Rechtsvorschriften geschuldet. Hier droht eine **Überforderung kleinerer mittelständischer Verkehrsunternehmen**. Die in **§ 3a Abs. 3** PBefG-E vorgesehene Ausnahme von Datenbereitstellungsverpflichtungen für echte Ein-Personen-Unternehmen ohne Angestellte können wir grundsätzlich nachvollziehen, halten sie in der konkreten Ausgestaltung allerdings für pauschal und zu weitreichend (näher unten unter Art. 1 Nr. 4, § 3a).

### **Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe**

Wir halten für problematisch, dass der Gesetzentwurf eine **Vielzahl neuer unbestimmter Rechtsbegriffe** enthält (z.B. Verkehrseffizienz, Stadt- und Vorortverkehr, Klimaschutz, Nachhaltigkeit, Sozialstandards), die **aufgrund ihrer Unschärfe** - insbesondere für Zuständigkeitsfragen - **als Abgrenzungskriterium ungeeignet** erscheinen (Stadt- und Vorortverkehr, vgl. unten zu Art. 1 Nr. 27) **oder jedenfalls noch näher zu konkretisieren wären** (Verkehrseffizienz, Klimaschutz, Nachhaltigkeit, Sozialstandards), um eine rechtssichere Handhabung und Anwendung zu ermöglichen.

Weitere Beispiele finden sich z. B. in § 49 Abs. 5 PBefG-E „Gemeinden mit großer Flächenausdehnung“ (vgl. hierzu unten zu Art. 1 Nr. 26 b)) oder in § 51 a Abs. 1 „Unterbindung nicht marktgerechter Preise“ und einen „hinreichenden Abstand zu den Beförderungsentgelten des jeweiligen ÖPNV“. Hier sollte noch präzisiert und nachgeschärft werden, um von vorneherein eine praxistaugliche Anwendung zu gewährleisten und so gerichtliche Auseinandersetzungen zu minimieren.

### **Pauschaler Zuschlag für Linienbedarfsverkehr unzureichend**

Wir unterstützen den Änderungsantrag des Bundesrates, die Formulierung „höchstens ein pauschaler Zuschlag je Fahrt“ in § 44 PBefG-E zu streichen, damit die **Tarifautonomie der ÖPNV-Aufgabenträger** auch hinsichtlich der neu eingeführten Verkehre gewahrt bleibt (im Einzelnen unten Art. 1 Nr. 22 - § 44).

## **II. Hinweise zu einzelnen Änderungsbestimmungen**

**Im Weiteren sehen wir bei den vorgesehenen einzelnen Gesetzesbestimmungen folgenden Änderungs- und Nachbesserungsbedarf:**

### **Zu Artikel Nr. 1 b): § 1 Abs 1a – Genehmigungspflicht bestimmter Vermittlungsdienste**

Wir begrüßen, dass mit § 1 Abs. 1a PBefG-E auch bestimmte **Vermittlungsdienste, die selbst als „Beförderer“** anzusehen sind, weil sie „die Vermittlung und Durchführung von Beförderungsleistungen organisatorisch und vertraglich verantwortlich kontrollieren“, einer Genehmigungspflicht nach dem PBefG unterworfen werden.

Im Gesetzentwurf fehlt bislang allerdings ein **eigenständiger Genehmigungstatbestand**, der mit der Genehmigungspflicht derjenigen (Plattform-)Vermittlungsdienste korrespondiert, die als Beförderer gelten, und ohne den sich die Genehmigungspflicht nicht umsetzen lässt. Er sollte nähere Bestimmungen treffen, welche konkreten Voraussetzungen und Anforderungen diese Vermittlungsdienste für ihre Genehmigungsfähigkeit zu erfüllen haben. Die Tätigkeit des Plattformvermittlers ist nicht mit der Tätigkeit der ausführenden Verkehrsunternehmen vergleichbar. Ferner können Plattformvermittler unterschiedliche Verkehrsarten und -angebote vermitteln, so dass keine klare Zuordnung zu einer Verkehrsart und deren Genehmigungsvoraussetzungen möglich ist. Darüber hinaus sollte geregelt werden, unter welchen Voraussetzungen dem Plattformvermittler ein etwaiges Fehlverhalten der ausführenden Verkehrsunternehmen zuzurechnen ist.

Als konkrete Grundvoraussetzungen für die wirtschaftliche Tätigkeit von genehmigungspflichtigen (Plattform-)Vermittlungsdienstleistungen sehen wir die **Zuverlässigkeit und fachliche Eignung** an. Bezüglich der vermittelten Beförderungsleistungen sind auf Ebene des Vermittlers diejenigen Vorschriften des PBefG entsprechend abzubilden, deren Durchführung vom Vermittler organisatorisch und vertraglich verantwortlich kontrolliert werden. Hinzutreten sollten diejenigen Anforderungen, die auf Ebene des Plattformvermittlers sinnvoller und wirkungsvoller kontrolliert werden können (z.B. Vorbestellfrist, bestimmte Vorgaben etwa zu räumlichen oder zeitlichen Beschränkungen, zur Sicherung des Level Playing Fields).

Außerdem sollte im Gesetz klargestellt werden, dass **Mobilitätszentralen und Mobilitätsplattformen von Aufgabenträgern nicht als genehmigungspflichtige Vermittlungsdienste** im Sinne des § 1 Abs. 1a PBefG-E anzusehen sind: Infolge der Digitalisierungsanstrengungen von Bund, Ländern und Kommunen sind in den vergangenen Jahren verschiedenste „Mobilitätszentralen“ entstanden (häufig auch bei Verkehrsverbänden), um Mobilitätsdienstleistungen unterschiedlicher Anbieter (z.B. Fahrrad, Elektroroller, Taxi, Mietwagen) in Ergänzung des ÖPNV-Linienangebots zu vermitteln und auf Verfügbarkeit zu prüfen, zu buchen und zu bezahlen. Hauptgeschäftszweck ist dabei nicht die gewerbliche Vermittlung, sondern die Gewährleistung und Erfüllung der den Aufgabenträgern obliegenden öffentlichen Daseinsvorsorgeverpflichtungen, finanziert mit öffentlichen Geldern. Die jetzige Fassung des § 1 Abs. 1a PBefG-E wird derartige Bestrebungen erschweren und insbesondere die Umsetzung der im November 2020 verabschiedeten „Roadmap Digitale Vernetzung im Öffentlichen Personenverkehr 2.0“ gefährden. Soweit Kommunen in **Erfüllung ihres gesetzlichen Gewährleistungsauftrags** zur Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung der Bevölkerung tätig werden, ist dies nicht als genehmigungspflichtige Vermittlungstätigkeit anzusehen. Die klassischen Taxizentralen sind ebenfalls nicht von § 1 Abs. 1a PBefG-E zu erfassen; es bestand in der Findungskommission nicht die Absicht, diese einer gesonderten Genehmigungspflicht zu unterwerfen.

Die vom **Bundesrat** zu Art. 1 Nr. 1 a (§ 1 Abs. 1 PBefG-E) vorgeschlagene Präzisierung betrifft reine Vermittlungsdienste und trägt dem vorstehend geschilderten Klarstellungsbedarf noch nicht Rechnung, da sie letztlich auf die Definition des „Beförderers“ im Sinne von § 1 Abs. 1a PBefG-E verweist.

## **Zu Artikel 1 Nr. 2: § 1a – Begriff Umweltverträglichkeit, neu: Klimaschutz und Nachhaltigkeit**

Es wird im Grundsatz begrüßt, wenn insbesondere Belange des Umwelt- und Klimaschutzes und der Verkehrseffizienz zukünftig über das PBefG wirksamer berücksichtigt werden können und in die Ausgestaltung der Verkehrsverträge einfließen und bei Versagungen/Auflagen/Bedingungen Anwendung finden können. Wir begrüßen insoweit auch, dass der Bundesrat den bereits anderweitig besetzten Begriff der „Umweltverträglichkeit“ hier und in den §§ 8 Abs. 3 und 3a, 50 Abs. 3 und 66 Abs. 2 durch „Klimaschutz und Nachhaltigkeit“ ersetzen möchte. Auch wenn hierdurch einige Unklarheiten vermieden werden können, kritisieren wir die im Gesetzentwurf eingeführten und nicht hinreichend bestimmten Rechtsbegriffe und halten es für notwendig, diese näher zu konkretisieren.

#### **Zu Artikel 1 Nr. 4: § 3a bis § 3d – Mobilitätsdaten**

Die Verpflichtung zur Bereitstellung von statischen und dynamischen Mobilitätsdaten für Unternehmer und Vermittler wird grundsätzlich begrüßt. Die Frage der Datenbereitstellung ist allerdings auch nach grundlegender Überarbeitung im Gesetzentwurf weiterhin ungenügend gelöst.

**Der Forderung nach einer eigenständigen Regelung im Gesetzestext zu Daten für Aufsichts- und Kontrollzwecke kommt der Gesetzentwurf mit den §§ 3b und 3c nur in Teilen nach.** Die Regelung vermengt weiterhin Pflichten der öffentlichen Hand aus europäischen Vorschriften mit der gewünschten Bereitstellung von Daten für intermodale Plattformen. Der vorgesehene Bereitstellungsweg der Daten von Unternehmen ausschließlich über einen Nationalen Zugangspunkt (sog. NAP, National Access Point, angesiedelt bei der Bundesanstalt für Straßenwesen) ist für beide Datennutzungsregime nicht zweckmäßig. **Eine isolierte, unternehmensweise Datenbereitstellung über den NAP passt nicht zu den bestehenden Strukturen und Datenstrategien in den Ländern, bei Verbänden und ÖPNV-Aufgabenträgern.** Die Bereitstellung von Daten zur Aufsicht- und Kontrolle ausschließlich über den NAP wirft erhebliche Fragen zu den Themen Zuständigkeit und Vollzug auf. **Wir halten hier eine Regelung zur direkten Bereitstellung gegenüber den Aufsichts- und Genehmigungsbehörden für unverzichtbar.**

Wir weisen darauf hin, dass die Gesetzesbegründung (S. 49, „zu Nummer 31“) hierzu auf einen § 54d PBefG verweist, der eine solche direkte Datenbereitstellung vorsehen soll; die Vorschrift findet sich allerdings nicht in den Änderungsbefehlen wieder. Dies oder der ebenfalls in den Änderungsbefehlen genannte § 3d sind geeignete Stellen, die hier geforderte Regelung zu ergänzen.

#### **Zu Artikel 1 Nr. 4: § 3a – Bereitstellung von Mobilitätsdaten**

**Wir halten es für notwendig, die Datenbereitstellung grundlegend anders zu regeln. Dazu ist § 3a PBefG-E und die nach § 57 Absatz 1 Nummer 12 PBefG vorgesehene Mobilitätsdatenverordnung nach dem Zweck der Datenbereitstellung zu differenzieren:**

- Daten zur Kontrolle;
- Daten zur besseren Nutzung des ÖPNV und der intermodalen Verkehrsangebote.

Zur Kontrolle sind den ÖPNV-Aufgabenträgern und Genehmigungsbehörden nach Anforderung, unmittelbar die Daten bereitzustellen, die für die Erfüllung der Anforderungen bei der Erbringung der Verkehrsdienstleistung wesentlich sind. Das betrifft Daten aus

- einem öffentlichen Dienstleistungsauftrag,
- einem Nahverkehrsplan bzw. einer Vorabbekanntmachung,
- den Genehmigungen nach §§ 42, 42a, 43, 44 und 46 PBefG.

Die **Daten zur Kontrolle** sind zur besseren Wahrung von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen **den Aufsichts- und Genehmigungsbehörden direkt bereitzustellen** und nicht zur Weitergabe bestimmt. Dies dürfte auch im Interesse der im Wettbewerb befindlichen Unternehmen sein. Eine entlastende Bereitstellung durch Lieferung der Daten an den NAP sollte u.E. allenfalls mit ausdrücklicher Zustimmung der ÖPNV-Aufgabenträger/Genehmigungsbehörden erfolgen. Die vorgesehene Bereitstellungspflicht nach § 3a an eine Bundesstelle (NAP) mit der Herausgabeoption an die zuständigen Stellen (§ 3b PBefG-E) ist für Aufsichts- und Kontrollzwecke ungenügend. Für die von den Unternehmen bereitzustellenden Daten müssen **Aufzeichnungspflichten der Unternehmen konkretisiert werden** (welche Daten sollen mit welchen, ausreichend manipulationssicheren Verfahren aufgezeichnet werden?). Eine solche Konkretisierung halten wir im Interesse aller Beteiligten – Unternehmen wie Behörden – für zwingenden erforderlich, damit klar ist, was verlangt werden kann und was zu liefern ist.

**Daten zu intermodalen Reiseinformationen, Buchung und Zahlung** sollten grundsätzlich auf dem Weg „von unten nach oben“ (bottom-up), d.h. **über jeweils bestehende Schnittstellen der**

**Aufgabenträger, der Verbünde und entsprechender Landesportale** bereitgestellt werden. Zudem wären auch **bundesweite Auskunftssysteme zu bedienen (DELFI)** und erst in der Folge über den NAP die gesamteuropäische Bereitstellung und Vermarktung sicherzustellen. Eine Bereitstellung durch die Verkehrsunternehmen unmittelbar an den NAP würde diesen Weg umgehen, umkehren und eine verstärkte Nutzung qualitativ hochwertiger Daten eher behindern als befördern. ÖPNV-Aufgabenträger und andere zuständige Stellen müssten Daten aus dem NAP aufwendig beziehen. Über die Datenbereitstellung erhielten diese keine Information. Zudem würde einer aktiven Aufforderung der Aufgabenträger oder Genehmigungsbehörden, Daten auf Grundlage der Pflicht aus § 3a PBefG-E zu übermitteln, eine Bedienung des NAP entgegengehalten werden (Exculpation des Verkehrsunternehmens). Der Bundesrat weist zurecht darauf hin, dass eine **Datenlieferung an bestehende Portale** auf anderer Grundlage (z.B. Öffentliche Dienstleistungsaufträge) erfolgt. Diese vertragliche Regelung würde jetzt **ggf. gesetzlich durchbrochen**.

Sofern einer Datenübermittlung von einem Verkehrsunternehmen nicht oder unzureichend erfolgt, müsste der Aufgabenträger den NAP um Amtshilfe bitten. Damit würde quasi eine Bundeszuständigkeit für Mobilitätsdaten geschaffen. Der **Charakter des NAP** erfährt durch die neuen Regelungen einen weitreichenden Wandel von einem Metadatenverzeichnis (der nur den Zugriff auf Daten an ihrer Ursprungsstelle vermittelt) zu einer **umfassenden Bundes-Mobilitätsdatenbank**, welche Daten erhebt, selbst speichert, verwendet und (nur) auf Anfrage an die zuständigen Stellen übermittelt. Dies ist u.E. weder mit der bisherigen Umsetzung des NAP vereinbar, stellt eine inhaltliche Aufrüstung des NAP dar, der weder personell noch technisch vom dargestellten Erfüllungsaufwand abgedeckt ist, und der auch **nicht im Einklang mit anderen Datenstrategien**, wie dem „**Datenraum Mobilität**“ des Bundeskanzleramtes steht. Vor allem aber stellt sich bei den Mobilitätsdaten aus unserer Sicht die Zuständigkeitsfrage. Daher lehnen wir auch die im Gesetzentwurf vorgesehene Streichung von § 40 Abs. 4 Satz 4 PBefG (Bereitstellung von Fahrplandaten) nachdrücklich ab (vgl. zu Art. 1 Nr. 19).

Änderungsbedarf sehen wir auch bei **§ 3a Abs. 3** PBefG-E. Wir können den Gedanken, dass für echte Ein-Personen-Unternehmen ohne Angestellte die Verpflichtung zur Bereitstellung von Mobilitätsdaten möglicherweise unverhältnismäßig ist, grundsätzlich nachvollziehen, halten die jetzt geregelte Ausnahme aber für zu pauschal und zu weitreichend. Die Unternehmen müssten nach der vorgesehenen Ausnahme nicht einmal den Namen und Kontaktdaten des Anbieters, das Bediengebiet und -zeiten mitteilen. Soweit Einzelunternehmen an einen Vermittler oder einen anderen Unternehmer angeschlossen sind, kann dieser zudem die Daten-Verpflichtungen erfüllen.

Die mit **§ 3a Abs. 4** getroffene Regelung wird abgelehnt. Die **Datenbereitstellung sollte nicht im Belieben der Verkehrsunternehmen stehen**. Aufgabenträger und Genehmigungsbehörden sind nicht als „Erfüllungsgehilfen“ anzusehen, sondern verfolgen eigene öffentliche Anliegen. Das gilt auch für DELFI und Verbünde.

Der vom Bundesrat vorgeschlagene **§ 3a Abs. 5 (neu)**, der eine **Datenbereitstellung nur an Landesportale** vorsieht, stellt zwar eine Verbesserung gegenüber dem Gesetzentwurf, aber noch **keine ausreichende Lösung** dar, da er die vorgelagerten Strukturen der Aufgabenträger und Verkehrsverbünde nicht erfasst. Wir schlagen daher vor, dass entsprechend den jeweiligen Strukturen vor Ort die **Genehmigungsbehörden** in Abstimmung mit den ÖPNV-Aufgabenträgern jeweils bestimmen sollten, an welches Portal bzw. welche Schnittstelle die Daten des jeweiligen Anbieters verpflichtend direkt zuzuliefern sind. Erst hieran anknüpfend ist als zweiter Schritt eine gesetzliche Regelung zu verankern, wonach in der Folge sicherzustellen ist, dass die Daten dem NAP übermittelt werden (Europäisches Prinzip: Re-Use of Public data). Damit können **je nach Bestand der Portallösungen differenzierte Lösungen für die Mobilitätsdaten** getroffen und die bestehenden Regeln aus öffentlichen Dienstleistungsaufträgen sowie die geübten Strukturen der Datenübermittlung im Delfi-Bereich kohärent beibehalten werden.

### **Zu Artikel 1 Nr. 4: § 3b – Datenverwendung**

Die **ÖPNV-Aufgabenträger / Genehmigungsbehörden müssen die Befugnis haben, die jeweiligen Daten für die Kontrolltätigkeit und für Verkehrsversuche und Maßnahmen (§ 3b Abs. 1 Nr. 1 und 2 PBefGE) einzufordern.** Es kann nicht mit der Verpflichtung der Unternehmen und Vermittler und der Berechtigung des NAP sein Bewenden haben. Die Datenbereitstellung wird aber - so wie bisher in § 3b vorgesehen - an den Ländern und Aufgabenträgern vorbei organisiert. Dies ist dringend zu ändern! Zur mangelnden Vollzugstauglichkeit bezüglich der Daten zur Kontrolle s. zuvor.

Es fehlt aus unserer Sicht die vollzugstaugliche Umsetzung von Datenübermittlung und Befugnis der zuständigen Behörde. Sie muss ferner auch in der Lage sein, über die in § 3b genannten Datenkategorien hinaus relevante Daten anzufordern. Die in der Genehmigung verankerte Datenübermittlung muss für die Daten zur Kontrolle verbindlich sein und darf nicht durch nachträgliche gesetzliche Regelung ausgehebelt werden. Die in der Genehmigung verankerte Datenübermittlung muss für die Daten zur Kontrolle verbindlich sein und darf nicht durch nachträgliche gesetzliche Regelung ausgehebelt werden.

Wir weisen darauf hin, den Verweis in § 3 b Abs. 1 Nr. 1 PBefG-E zu korrigieren verwiesen. Richtig muss dieser **Verweis auf § 49 Abs. 4 PBefG (Rückkehrpflicht)** lauten. Ferner sind in der Regelung **hinsichtlich der Kontrolle der Bündelungsquote** Daten zur Auslastung (Besetzkilometer) zu ergänzen, da § 3b bisher nur von verwendbaren „statischen Daten“ und von „dynamischen Standort- und Preisdaten“ spricht, die Aussagen zur Auslastung nicht erlauben.

Im Übrigen begrüßen wir, dass Daten zur Ausgestaltung von Maßnahmen zur effizienten Verkehrsplanung und Verkehrslenkung oder für Maßnahmen im Bereich des Klimaschutzes (gemäß §§ 50 Absatz 3, 64b und 64c) genannt sind. Das Ziel der „Umweltverträglichkeit“ (nach Bundesrat neu: Klimaschutz und Nachhaltigkeit) in § 1a PBefG und der § 8 Abs. 3a PBefG sind ebenfalls in Bezug zu nehmen.

### **Zu Artikel 1 Nr. 4: § 3c – Datenverarbeitung**

Die zuständigen Stellen sind nach dem Gesetzentwurf zeitlich und inhaltlich erst „nach der Übermittlung oder Bereitstellung“ durch den NAP zur Datenspeicherung berechtigt. Im Umkehrschluss könnte dies dahingehend missverstanden werden, dass auf unmittelbarem Wege übermittelte Daten nicht erfasst, gespeichert und verwendet werden dürfen. Bei Verbänden und Landesportalen wird die Verwendung datenrechtlich durch den Gesetzentwurf nicht gesichert. Wir regen dringend an sicherzustellen, dass die gesetzliche Regelung jedenfalls **nicht ungewollt heute bestehende vertragliche Ausgestaltungen aushebeln** kann. Insofern bedarf es einer ausdrücklichen Befugnis der zuständigen Stellen, Länder und Portale die Daten für die jeweiligen Zwecke (unabhängig vom Übermittlungsweg durch den NAP, Unternehmen oder Vermittler) zu erfassen, speichern und verwenden. Nach unserer Auffassung sollten diese Stellen auch primär zuständig sein. Aufgabenträger und Genehmigungsbehörden müssen die Übersendung an sich selbst verlangen können und dann nach den europäischen Vorschriften die Weitergabe an den NAP organisieren.

### **Zu Artikel 1 Nr. 7: § 9 Abs. 1 – Mischgenehmigung im Öffentlichen Verkehr**

Mit Blick auf eine bedarfsgerechte Differenzierung des Verkehrsangebots sollte neben der Möglichkeit der Bündelung von Linien auch für die **Mischung von Typen des öffentlichen Verkehrs** verfahrenserleichternd die einheitliche Genehmigung als Soll-Vorschrift vorgesehen werden.

Dazu sollte folgende Bestimmung ergänzt werden: „Erfasst ein öffentlicher Dienstleistungsauftrag im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 Verkehrsleistungen verschiedener Verkehrsarten gemäß § 2 Absatz 1, soll hierüber eine einheitliche Genehmigung erteilt werden.“

### **Zu Artikel 1 Nr. 9: § 12 – Antragstellung**

Zu a) Die Änderung zur **Barrierefreiheit** in § 12 Abs. 1 Nr. 1c) PBefGE, wonach die Maßnahmen zur Erreichung des Ziels der vollständigen Barrierefreiheit darzustellen sind, wird begrüßt.

Zu b und c) Die Ergänzung zu den **erforderlichen Antragsunterlagen** in § 12 Abs. 1 Nr. 3 und 4 PBefG-E für Linienbedarfsverkehre und gebündelte Bedarfsverkehre wird als sachgerecht bewertet. Die Benennung von Angaben zu den Einstiegs- und Ausstiegspunkten in § 12 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3a Buchstabe b neu (Bundesrat) werden begrüßt.

Zu d) Die Anfügung eines Satzes 3 zur Vorlage geeigneter Unterlagen, aus denen sich ergibt, dass die zuständigen Stellen vor Ort des Fernverkehrs den beantragten **Haltestellen bei Fernbuslinien** zugestimmt haben, wird begrüßt. Im Ergebnis der Evaluation hatten die Kommunalen Spitzenverbände weitergehende Anforderungen, u.a. die rechtliche Absicherung der Gebührenerhebung an Fernbushaltestellen erkannt, denen der Entwurf nicht nachgekommen ist.

Im Rahmen der PBefG-Novelle sollten die zum geltenden Rechtsrahmen getroffenen Klarstellungen des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 24.10.2013) in Bezug auf die **Prüfung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit eigenwirtschaftlicher Anträge** aufgegriffen und in § 12 PBefG (sowie ergänzend bei den Genehmigungsvoraussetzungen in § 13 Abs. 2 PBefG) eingefügt werden. Das würde die höchstrichterliche Rechtsprechung verdeutlichen und für mehr Rechtsklarheit sorgen, unnötige Rechtsstreitigkeiten vermeiden und damit eine befriedende Funktion haben.

### **Zu Artikel 1 Nr. 10: § 13 Abs. 5a – Versagungsgrund für gebündelte Bedarfsverkehre und Mietwagenverkehre**

Die schon seitens der Findungskommission vorgesehene **Möglichkeit einer mengenmäßigen Beschränkung von gebündelten Bedarfsverkehren** halten wir bei der Ausgestaltung nachhaltiger und effizienter Verkehrsangebote als Steuerungsinstrument für erforderlich. Die konkrete Ausgestaltung von **§ 13 Abs. 5a PBefG-E** als Versagungsgrund **bedarf jedoch weiterer Nachschärfung:**

Ausweislich der **Gesetzesbegründung** (vgl. S. 40 der Drs.) soll die Regelung verhindern, dass „durch eine unbeschränkte Zulassung gebündelter Bedarfsverkehre nachweisbar oder mit hoher Wahrscheinlichkeit das geregelte und effiziente Zusammenwirken der verschiedenen Verkehrsformen an sich und insbesondere auch die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Personennahverkehrs als überragend wichtiges Gemeinschaftsgut (vgl. schon BVerfGE 11, 168, 184) bedroht“ wird.

Dieses ausdrücklich unterstützte **Regelungsziel** wird **durch die derzeitige Formulierung** von § 13 Abs. 5a allerdings **nicht erreicht**: Der Versagungsgrund sollte unmittelbar an die Beeinträchtigung der öffentlichen Verkehrsinteressen anknüpfen. Der Gesetzentwurf setzt die öffentlichen Verkehrsinteressen demgegenüber mit dem neuen und erst noch näher zu bestimmenden (eng oder weit auslegbaren) Begriff der „Verkehrseffizienz“ gleich und beschränkt sie hierauf („...dadurch, dass..“). Die „Verkehrseffizienz“ kann die Wahrung öffentlicher Verkehrsinteressen jedoch allenfalls ergänzen, aber nicht ersetzen. Zudem bleibt bei der derzeitigen Formulierung u.a. auch offen, dass § 13 Abs. 5a auch das in der Gesetzesbegründung angeführte „Schutzgut ÖPNV“ umfasst. Das in der Gesetzesbegründung klar und zutreffend umrissene Regelungsziel muss jedoch auch unmittelbar im Gesetzeswortlaut verankert werden. Zudem halten wir es für erforderlich, einen Gleichklang mit den übrigen Versagungsgründen im PBefG (§ 13 Abs. 2 und § 13 Abs. 4 PBefG) sicherzustellen, die alle ebenfalls als gebundene Entscheidungen und nicht lediglich als „Kann“-Regelungen formuliert sind.

Vor diesem Hintergrund halten wir folgende **Ergänzung des Gesetzestextes** für **erforderlich**:



*„(5a) Bei einem gebündelten Bedarfsverkehr ~~kann~~ ist die Genehmigung zu versagt~~en~~ werden, wenn die öffentlichen Verkehrsinteressen ~~dadurch~~ beeinträchtigt werden, ~~dass insbesondere~~ weil durch die Ausübung des beantragten Verkehrs die Verkehrseffizienz im beantragten Bediengebiet in Bezug auf das umweltverträgliche und effiziente Zusammenwirken der verschiedenen Verkehrsformen und des öffentlichen Personennahverkehrs nicht mehr sichergestellt ist. Hierbei ist zu berücksichtigen:*

*a) für den Bezirk der Genehmigungsbehörde die Festsetzung zur zulässigen Höchstzahl der genehmigungsfähigen Fahrzeuge der zuständigen Behörde ~~zu berücksichtigen~~*

*b) die Gefahr einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Öffentlichen Personennahverkehrs.*“

Da es sich bei der Kontingentierung gebündelter Bedarfsverkehre um eine grundrechtssensible Regelung (Berufszulassungsverbot) handelt, halten wir für eine rechtssichere Handhabung von § 13 Abs. 5a eine nähere Konkretisierung des Verfahrens und der Kriterien für eine mengenmäßige Beschränkung für angezeigt.

Um die Zielsetzung die Vorgaben und Zielsetzungen des § 13 Abs. 5a nicht durch **Flucht in den Mietwagenmarkt** umgehen zu können, sollte die Vorschrift - unabhängig vom Vorschlag des Bundesrats zu Emissionsvorgaben der Länder (neuer § 13 Abs. 5b) - zudem „erst recht“ auch für Mietwagenverkehre gelten. Ergänzend sollte für die Bestellung von Mietwagenverkehren – idealerweise bereits auf Ebene des Plattformvermittlers – eine **Vorbestellfrist** verankert werden, von welcher bei Bedarf durch die Genehmigungsbehörden Gebrauch gemacht werden kann. Alternativ könnte eine solche Vorbestellfrist, wie vom Verkehrsausschuss des Bundesrates vorgeschlagen, auch in Artikel 1 Nr. 26 a als neuer § 49 Abs. 4 Satz 6a als mögliche Auflage zur Mietwagengenehmigung verankert werden.

#### **Zu Artikel 1 Nr. 19: § 40 Abs. 4 Satz 4 – Bereitstellung von Fahrplandaten**

Die Streichung der Vorschrift wird von uns abgelehnt. Sie wird nicht durch eine Bereitstellung von Daten an den NAP ersetzt (s. zu §§ 3a bis 3d) und stellt nicht nur die Länder, sondern auch die zuständigen Behörden vor Ort schlechter.

#### **Zu Artikel 1 Nr. 22: § 44 – Pauschaler Zuschlag für Linienbedarfsverkehre unzureichend**

Wir unterstützen den Änderungsantrag des Bundesrates, dass die Formulierung „höchstens ein pauschaler Zuschlag je Fahrt“ in § 44 PBefG-E gestrichen werden soll, damit die Tarifautonomie der ÖPNV-Aufgabenträger auch hinsichtlich der neu eingeführten Verkehre gewahrt bleibt. Ob sich ein Aufgabenträger beim Linienbedarfsverkehr für einen pauschalen Aufschlag zum Linienverkehr-Tarif, eine dynamische Gestaltung oder einen separaten Tarif entscheidet sollte nicht pauschal im PBefG vorfestgelegt werden. Bei Flexibilität der Tarifgestaltung könnten durch entsprechende Ausgestaltung etwa unterschiedliche Auslastungssituationen berücksichtigt und eine Konkurrenz zu traditionellen ÖPNV-Verkehren verhindert werden.

#### **Zu Artikel 1 Nr. 25: § 47 Abs. 2 – Standplatzpflicht für Taxen**

Die **Klarstellung zur Standplatzpflicht** in § 47 Abs. 2, dass Unternehmer Taxen nur an behördlich zugelassenen Stellen bereithalten dürfen, sofern entsprechende einschränkende Festlegungen bestehen, wird ausdrücklich als notwendige Klarstellung nach einem BVerwG-Urteil begrüßt, einschließlich der vorgesehenen Vollzugsmöglichkeit als Ordnungswidrigkeit.

Dem Vorschlag des Bundesrates, hier auch die Regelungsziele für lokal emissionsfreie und barrierefreie Fahrzeuge gemäß § 64b und § 64c PBefG konkreter zu normieren, schließen wir uns an.

### **Zu Artikel 1 Nr. 26 a) aa) – ee): § 49 Abs. 4 – Einhaltung der Rückkehrpflicht**

An der **Rückkehrpflicht** halten wir fest. Für eine **effektive Kontrolle** sollte der Genehmigungsbehörde ermöglicht werden, konkrete Vorgaben zum **Nachweis der Einhaltung der Rückkehrpflicht** gegenüber den Unternehmen festzulegen. Wir regen dazu an, einen neuen § 49 Abs. 4 PBefG Satz 4 einzufügen:

*„Die Genehmigungsbehörde kann erforderliche Anforderungen an den Nachweis zur Einhaltung der Rückkehrpflicht festlegen.“*

Wir halten eine Regelung für sinnvoll, dass die Kontrolle nicht nur durch die Genehmigungsbehörde am Betriebssitz, sondern auch durch die **Genehmigungsbehörde am Ausführungsort der Verkehrsleistung** erfolgen kann. Das sollte gleichermaßen auch für die Anordnung einer von uns befürworteten optionalen Vorbestellfrist gelten, etwa durch Allgemeinverfügung durch die Genehmigungsbehörde am Ausführungsort.

### **Zu Artikel 1 Nr. 26 b): § 49 Abs. 5 – Ausnahmen von der Rückkehrpflicht**

Die vorgesehene Möglichkeit, Ausnahmen von der Rückkehrpflicht festlegen zu können, um im Einzelfall und in Abhängigkeit von den lokalen Gegebenheiten bspw. Leerfahrten zu begegnen, unterstützen wir. Wir regen an, auf den **unbestimmten Rechtsbegriff der „flächenmäßig großen Kommunen“** zu verzichten, der im Hinblick auf die klare 15 km-Grenze nicht erforderlich ist.

### **Zu Artikel 1 Nr. 27: § 50 Abs. 3 – Bündelungsquote**

In § 50 Abs. 3 Satz 1 PBefG-E wird hinsichtlich der Vorgabe einer Bündelungsquote der **Begriff des „Stadt- und Vorortverkehrs“** eingeführt. Die Vorgabe einer Bündelungsquote soll hier für die Aufgabenträger verpflichtend sein, wohingegen sie „außerhalb des Stadt- und Vorortverkehrs“ durch die Genehmigungsbehörde festzulegen ist und nur eine Option darstellt (vgl. § 50 Abs. 4 PBefG-E).

Wir halten es nicht für sachgerecht zwischen „Stadt- und Vorortverkehr“ und Bereichen außerhalb desselben zu differenzieren. Der Begriff erlaubt - insbesondere in Bezug auf die unterschiedliche Zuständigkeitsverteilung - keine klare räumliche Abgrenzung und rechtssichere Handhabung. **Die Vorgabe der Bündelungsquote sollte generell dem Aufgabenträger obliegen und generell in seinem Ermessen stehen.** Es sollte zudem präzisiert werden, „wo“ genau die Festlegung der Bündelungsquote rechtlich erfolgen soll. Rechtstechnisch könnte es sinnvoll sein, entsprechende Festlegungen im Nahverkehrsplan zu verankern.

Im Gesetzestext bitten wir klarzustellen, dass die Erfüllung der Bündelungsquote auch nach Ablauf des Beobachtungszeitraum von höchstens fünf Jahren (Monitoring) weiter eingefordert werden kann. Zu regeln ist ferner, welche Möglichkeiten die Genehmigungsbehörde hat, wenn die Bündelungsquote nicht (mehr) erfüllt wird. Zudem bitten wir hierzu auch eine entsprechende Klarstellung der Widerrufsmöglichkeiten in § 25 PBefG vorzunehmen.

### **Zu Artikel 1 Nr. 32: § 61 Abs. 1 Nr. 3 b) – Sanktionsmöglichkeit bei unzureichender Datenübermittlung zur Kontrolle**

Die Nichtbereitstellung von Daten soll nach dem Gesetzentwurf keine **Ordnungswidrigkeit** mehr darstellen (dies war in § 61 Abs. 1 Nr. 3c PBefG-RefE noch so vorgesehen). Der Gesetzentwurf bleibt jetzt für die Daten zur Kontrolle allerdings eine Antwort schuldig, wie der Vollzug bei unzureichender

Übermittlung von Daten zur Kontrolle erfolgen soll. Wir regen an, dies jedenfalls für **Daten zur Kontrolle** mit Bußgeld zu bewehren, halten zugleich aber längere Übergangsfristen für nötig.

### **Zu Artikel 1 Nr. 34: Zu § 64c – Barrierefreiheit**

Die mit § 64c PBefG-E vorgesehenen Vorgaben zur Barrierefreiheit von Taxen und dem gebündelten Bedarfsverkehr unterstützen wir im Grundsatz. Allerdings **sollte die Regelung auch für den Mietwagenverkehr gelten**, damit diese Regelungen nicht durch „Flucht in den Mietwagenmarkt“ umgangen werden und für die Verkehrsformen des Gelegenheitsverkehrs ein Level-Playing-Field gewährleistet wird. Zudem sollte klargestellt werden, dass eine „Konzernbetrachtung“ angestellt werden kann, damit verbundene Unternehmen gemeinsam betrachtet werden können und eine „künstliche Aufspaltung“ in Einzelunternehmen mit weniger als 20 Fahrzeugen ausgeschlossen ist.

### **Zu Artikel 5a – neu – § 7 Absatz 4 BefBedV (Bundesrat) – Fahrkartenautomaten**

Der Bundesrat hat vorgeschlagen, nach Artikel 5 als Artikel 5a ergänzend noch eine Änderung der Verordnung über die Allgemeinen Beförderungsbedingungen von Bussen und Straßenbahnen (BefBedV) vorzunehmen. **Diesen Änderungsvorschlag bzgl. einer Aufgabe des Ticketfahrscheins und des Barverkaufs lehnen wir ab.** Anstelle einer Beschränkung auf digitale Zahlfunktionen sollten diese schrittweise eingeführt werden und zunächst eine größere Verbreitung erfahren, so dass sie grundsätzlich allen Fahrgästen zur Verfügung stehen und Menschen ohne digitalen Zugang nicht ausschließen.

Hilfsweise regen wir an, die vorgeschlagene Änderung sowohl auf der Voraussetzungs- wie auf der Rechtsfolgende Seite deutlich zu begrenzen:

*„(4) Die besonderen Beförderungsbedingungen können vorsehen, dass das Verkehrsunternehmen nicht verpflichtet ist, an allen Haltestellen oder allen Fahrzeugen einen Fahrausweiserwerb mit Bargeld zu ermöglichen, sofern ein digitaler Fahrausweiserwerb angeboten wird und einen wesentlichen Teil der Zahlvorgänge umfasst.“*

### **Zu Artikel 7 – Inkrafttreten**

Ein **gestuftes Inkrafttreten** der neuen Verpflichtungen nach §3a PBefG-E wird grundsätzlich begrüßt. Im Hinblick auf die Verpflichtung zur Bereitstellung von dynamischen Daten ist die **Fristenlage (1.7.2022) allerdings weiterhin zu ambitioniert** und auch nicht der Umsetzung europäischer Rechtsvorschriften geschuldet.

### **Erfüllungsaufwand**

Wir halten es nach wie vor für erforderlich, den mit den einzelnen Steuerungsinstrumenten und Vorgaben verbundenen **Erfüllungsaufwand für die Städte, Landkreise und Gemeinden** angemessen darzustellen.

### **Redaktionelle Fehler**

Auf verschiedene redaktionelle Fehler des Gesetzentwurfs (§ 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, § 3d, § 54d PBefG) hatten wir in vorherigen Stellungnahmen bereits hingewiesen und bitten diese zu korrigieren.

DICE Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf ☒ 40204 Düsseldorf

An den Vorsitzenden des  
Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur  
des Deutschen Bundestages  
Cem Özdemir, MdB  
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Professor Dr. Justus Haucap  
Direktor

Telefon +49 211 81-15494  
Telefax +49 211 81-15499  
haucap@dice.hhu.de

Düsseldorf, 20.02.2021

**Stellungnahme für die Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur zur Novelle des Personenbeförderungsgesetzes (BT-Drucksache 19/26175) und den Anträgen der Fraktion DIE LINKE (BT-Drucksache 19/26173) der FDP-Fraktion (BT-Drucksache 19/126186) am 22.02.2021**

Düsseldorf Institute  
for Competition Economics

Heinrich-Heine-Universität  
Düsseldorf

DICE  
Universitätsstraße 1  
D-40225 Düsseldorf  
Germany

www.dice.hhu.de  
www.hhu.de

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren,  
ich freue mich sehr über die Einladung zum o.g. Themenkomplex. Anbei finden Sie, wie erbeten, allgemeine schriftliche Ausführungen zum Thema.

1. Durch die Digitalisierung ergeben sich in fast allen Bereichen der Wirtschaft neue Möglichkeiten und Herausforderungen – so auch in der Personenbeförderung. Es ist daher nicht nur konsequent, sondern auch dringend notwendig, den Rechtsrahmen so anzupassen, dass die Bürgerinnen und Bürger von neuen Möglichkeiten profitieren können. Diese Veränderungen betreffen die Bürgerinnen und Bürger in ihrer Rolle als Verbraucherinnen und Verbraucher, aber auch als etablierte und als neue Marktteilnehmer, sei es als Unternehmen oder als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

2. Der Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD ist im Kern davon geprägt, so wenige Veränderungen wie möglich zuzulassen, mit dem offensichtlichen Ziel, dass die schon etablierten Anbieter auf den Märkten sich möglichst wenig anpassen müssen und durch neue Anbieter möglichst wenig herausgefordert werden. Wenn überhaupt, so offenbar der Grundgedanke, sollen die bisherigen Anbieter ihr Angebot anpassen. Möglichst vermieden werden soll offenbar, dass Verbraucherinnen und Verbraucher die Angebote neuer Anbieter so attraktiv finden, dass sie auf diese umsteigen und den etablierten Anbietern so einen Teil des Marktes streitig machen.

3. Prinzipiell zu begrüßen ist, dass ein Rechtsrahmen für zwei neue Formen der Mobilität, konkret für den Linienbedarfsverkehr (§44) und den gebündelten Bedarfsverkehr (§50), geschaffen werden.
4. Zu begrüßen sind ebenfalls die Erleichterungen für das Taxi-Gewerbe, etwa was die Ortskundeprüfung angeht. Diese Erleichterungen sind überfällig, eine verpflichtende Ortskundeprüfung ist schon lange nicht mehr zeitgemäß.
5. Prinzipiell begrüßenswert ist aus wettbewerbsökonomischer Perspektive auch die vorgesehene Preisflexibilisierung, wenngleich auch hier der Gesetzesentwurf sich nicht vollends von der bisherigen gesetzlichen Kartellierung zu Lasten der Verbraucherinnen und Verbraucher verabschieden mag. Eine Festlegung von Preisobergrenzen lässt sich, zumindest für eine Übergangszeit, auch ordnungspolitisch rechtfertigen, damit Fahrgäste nicht „übereumpelt“ oder Notsituationen ausgenutzt werden.
6. Das Festhalten an Mindestpreisen dient allein den Profitinteressen der *Taxi-Unternehmer*. Taxifahrerinnen und -fahrer werden von dieser Regelung nicht profitieren, da ihre Vergütung durch den Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt und die gesetzlichen Vorschriften – etwa den gesetzlichen Mindestlohn – bestimmt werden (sofern sich die betroffenen Arbeitgeber an die Vorschriften zum Mindestlohn halten). Dass Verbraucherinnen und Verbraucher nicht von Mindestpreisen profitieren, ist offensichtlich.
7. In Teilen der öffentlichen Debatte ist die Vorstellung vorherrschend, dass sich günstigere Tarife allein durch ein Absenken von Standards und/oder der Entlohnung der Fahrerinnen und Fahrer bzw. eine „Selbstaussbeutung“ möglich sei. Diese Vorstellung ist aus vielerlei Gründen falsch. Erstens wurden für die Konzessionen vor Ausbruch der Corona-Pandemie vielerorts deutlich fünfstellige Euro-Beträge auf dem Graumarkt gezahlt. Diese Zahlungen reflektieren nichts Anderes als die (erwarteten) Kartellgewinne, die sich mit einem Taxi „einfahren“ lassen. In Kommunen hingegen, in denen auch heute schon ein Taxi-Betrieb möglich ist, helfen auch Mindestpreise nicht.
8. Zweitens lassen sich erhebliche Effizienzgewinne realisieren, wenn die Auslastung der Taxen verbessert wird. Zahlen aus dem Hamburger Taxipanel haben – nach Einführung der Fiskaltaxameter – ergeben, dass bei einer Schichtdauer von rund 10 Stunden ein Taxi im Durchschnitt nicht einmal drei Stunden (28%) besetzt, also mit Fahrgast verbracht werden. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den Besetzkilometern, also bei der Frage wie viele Kilometer ein Taxi mit Kundschaft zurücklegt, relativ zur gesamten Laufleistung. Für Hamburger

Funkwagen wurde hier für 2013 ein Wert von 46,7% ermittelt.<sup>1</sup> Nur knapp die Hälfte der insgesamt zurückgelegten Kilometer wird also bezahlt, die andere Hälfte verbringen Fahrerinnen und Fahrer mit Anfahrt, Rückfahrt oder Kundensuche. Noch drastischer ist jedoch, dass Fahrerinnen und Fahrer fast drei Viertel ihrer Arbeitszeit ohne Kundenschaft verbringen.

9. Gelingt es, die Auslastung der Taxen zu erhöhen, könnten logischerweise die Tarife gesenkt werden. Daten aus den USA und Europa etwa zeigen, dass es Ridesharing-Diensten gelingt, eine Auslastung von über 50% zu erreichen. Ursachen für die bessere Auslastung sind zum einen moderne digitale Technologien, zum anderen aber – wie auf Märkten üblich – flexible Preise, die Angebot und Nachfrage in ein Gleichgewicht bringen.

10. Erwägenswert wäre auch, Höchstpreise flexibler zu gestalten. Warum etwa sollte zu Messe-Zeiten nicht auch ein Zuschlag möglich sein, so wie dies bei Hotels Gang und Gäbe ist?

11. Die mit Mindestpreisen teilweise verbundene Hoffnung, dass dies zu einer bessern Entlohnung von Fahrerinnen und Fahrern führen könnte, dürfte sich (leider) als trügerisch erweisen. Auch wenn Mindesttarife zu höheren Gewinnen der Taxi-Unternehmen führen, besteht keine Veranlassung, diese Gewinne an die Fahrerinnen und Fahrer weiterzureichen. Deren Entlohnung wird, wie oben erwähnt, durch den Arbeitsmarkt für Fahrerinnen und Fahrer bestimmt sowie durch Regelungen wie den gesetzlichen Mindestlohn.

12. Das Festhalten an der Rückkehrpflicht für Mietwagen ist sowohl ökonomisch als auch ökologisch problematisch. Durch diese Regelung werden unnütze Leerfahrten induziert. Offensichtlicher Zweck ist, dadurch Fahrten mit Mietwagen künstlich zu verteuern, um anderen Verkehrsmitteln künstliche Wettbewerbsvorteile zu verschaffen.

13. Das Festhalten an der Definition des Taxis als öffentliches Verkehrsmittel und der damit qua Gesetz bestehenden Betriebs- und Beförderungspflicht erscheint vor allem für die Rechtfertigung des reduzierten Mehrwertsteuersatzes von 7% zweckmäßig zu sein. Faktisch scheint die Betriebs- und Beförderungspflicht jedoch durch die Aufsichtsbehörden kaum durchgesetzt zu werden.

14. Insbesondere in ländlichen Gegenden, in denen schon heute kein Taxiverkehr oder nur ein sehr spärliches Angebot besteht, ist die Betriebs- und Beförderungspflicht weitgehend wirkungslos. Als Alternative werden dort daher nicht selten Mietwagenverkehre als Alternative zum Taxi angeboten. Wird dieses alternative Angebot künstlich

---

<sup>1</sup> Die Angaben zu Besetztzeiten und Besetztkilometern beziehen sich auf den Durchschnitt über alle Funktaxen. Vgl. Linne und Krause (2014), Auswertung des Hamburger Taxipanel im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg, Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI).

verteuert oder durch Regulierung erschwert, könnte es gerade in sehr ländlichen Angeboten noch weniger Mobilitätsangebote geben.

15. Auch eine etwaige Vorbestellfrist für Mietwagen dient primär dem Schutz anderer Verkehrsträger und deren Gewinninteressen, da so die Benutzung von Mietwagen für Verbraucherinnen und Verbraucher künstlich unattraktiv gemacht werden soll.

16. Auch die steuerlich ungleiche Behandlung der unterschiedlichen Verkehrsträger dient vor allem der Bevorzugung der etablierten Marktteilnehmer. Auch ist keine ökologische Ausrichtung erkennbar, da etwa eine Taxifahrt mit einem Diesel-Taxi mit einer geringeren Mehrwertsteuer belastet wird als eine Ridepooling-Fahrt mit einem Elektrofahrzeug.

17. Aus ökonomischer Sicht ist nicht ohne Weiteres ersichtlich, mit welcher Zielsetzung insbesondere die Taxi-Unternehmen vor Wettbewerb geschützt werden sollen – eine Branche, in der Schwarzarbeit und das Nicht-Einhalten anderer gesetzlicher Bestimmungen traditionell nicht ohne Probleme sind.<sup>2</sup> Warum eine Branche mit wiederholtem Fehlverhalten besonders schützenswürdig zu sein scheint, ist nicht ohne Weiteres offensichtlich.

18. Insgesamt sind nur sehr zögerliche Veränderungen für die Modernisierung des Personenbeförderungsrechts erkennbar. Auch ist kein Impetus für stärkere lokale Experimentiermöglichkeiten, etwa im Rahmen der sonst von der Bundesregierung geförderten Reallabore, zu erkennen. Das Ziel, möglichst wenig Wettbewerb und möglichst wenig innovative Formen der Mobilität zu ermöglichen, dürften mit dem Gesetz insgesamt erreicht werden.

---

<sup>2</sup> Siehe etwa den Bericht des Berliner Senats dazu, vgl. <https://www.tagesspiegel.de/berlin/verkehr-in-berlin-senats-gutachten-taxi-unternehmen-betrueegen-systematisch/13888466.html> sowie <https://www.tagesspiegel.de/berlin/verkehr-in-berlin-taxi-unternehmer-betrueegen-systematisch/13925318.html> sowie Linne und Krause (2016), Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit des Taxigewerbes in der Bundeshauptstadt Berlin, Studie erstellt für die Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt.