

Stellungnahme der Landeshauptstadt München zum Referentenentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts vom 03.11.2020

Das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) soll modernisiert werden. Angesichts des Regelungsgegenstandes hat die geplante Novelle des PBefG eine sehr hohe Bedeutung für die künftige öffentliche Personenbeförderung in Deutschland. Für Kommunen im Bundesgebiet kann das PBefG zu einem zentralen Steuerungsinstrument für eine zukunftsgerichtet Verkehrswende werden, wenn es gelingt durch neue gebündelte Bedarfsverkehre komfortable, flexible und schnelle Alternativen zum motorisierten Individualverkehr zu etablieren.

Eine berufene Findungskommission erarbeitete ein Eckpunktepapier für die Modernisierung des Personenbeförderungsrechts. Die „11 Eckpunkte“ der vom Bundesverkehrsminister eingesetzten Findungskommission enthalten wegweisende Vorgaben, damit die Kommunen die Versorgung ihrer Bürger mit digital gesteuerten Bedarfsverkehren deutlich verbessern können. In den Städten würden zusätzliche Möglichkeiten eröffnet werden, dass diese neuen Verkehrsformen zusammen mit dem klassischen ÖPNV zu einer signifikanten Entlastung vom motorisierten Individualverkehr hinsichtlich Flächenverbrauch und Immissionen beitragen.

Der erste Gesetzentwurf des BMVI zur Novellierung des PBefG lässt zahlreiche Fragen offen und schafft wenig Klarheit in Bezug auf Zuständigkeiten für die Genehmigung und Kontrolle neuer Mobilitätsdienstleistungen, wie Pooling, digitale Vermittlung und andere Bedarfsverkehre. Im Falle seiner Verabschiedung würde der Gesetzesentwurf aufgrund der von der Findungskommission vorgegeben gesetzlichen Systematik zu erheblichen Rechtsunsicherheiten führen. Denn aufgrund zahlreicher neuer unbestimmter Rechtsbegriffe (z.B. was ist genau „Verkehrseffizienz“), die noch dazu unzureichend in die bestehende Systematik des PBefG eingeordnet werden, entsteht ein äußerst komplexes Gesetz. In der Praxis würde dieses Gesetz den Verwaltungsaufwand in den Kommunen zur Steuerung der digitalen Gelegenheitsverkehre massiv erhöhen und man ließe sie in der Regulierung von globalen Verkehrsanbietern allein. Die Kommunen könnten überdies das Gesetz nicht rechtssicher anwenden, was sie in vielfältige und langwierige Rechtsstreitigkeiten mit privaten Verkehrsunternehmen verwickeln würde.

Der Gesetzentwurf des BMVI ist darüber hinaus aufgrund seiner Struktur innovationshemmend und wird aus kommunaler Sicht die Entwicklung digitaler Dienstleistungen im Kontext der koordinierten Mobilität aller Voraussicht nach erschweren. Eine ziel- und zukunftsgerichtete Strukturierung des PBefG könnte hingegen die technologischen Potenziale, die in der Nutzung von Fahrzeugen durch mehrere Personen hin zum selbstfahrenden Dienstleister bestehen, aktivieren und lokalen Verkehrsherausforderungen wirksam begegnen.

Im Einzelnen ergeben sich oben genannte Einschätzungen aus Folgendem:

1. Aufnahme von Poolingverkehren in das PBefG. Hierbei wird zwischen gewerblichen und ÖPNV-Poolingverkehren differenziert. Eine Unterscheidung ist jedoch unnötig, wenn nicht sogar hinderlich. Aufgrund der unterschiedlichen Rechtsvorschriften für Linien- und Gelegenheitsverkehr führt die doppelte Einbindung von Pooling zu rechtlichen Unklarheiten. Digital gesteuerte On-Demand-Verkehre versorgen die Bevölkerung mit öffentlichen Verkehrsleistungen als Flächenverkehr. Eine systematische Einordnung dieser Verkehre im PBefG als Linienverkehr in Form eines „Linienbedarfsverkehrs“ für den ÖPNV ist verkehrlich nicht nachvollziehbare. Aus verkehrlicher Sicht ist eine Flächenbedienung von bedarfsgesteuerten Ridepooling-

Verkehren keine Linienbedienung. Auch haben Fahrgäste keine erkennbaren Vorteile dadurch. Die erhebliche Fragwürdigkeit dieser Systematisierung erkennt man in der Definition des Linienbedarfsverkehrs in § 44 Satz 1 PBefG, weil sich der Gelegenheitsverkehr in § 46 PBefG als Negativ zum Linienverkehr definiert. Diese Abgrenzung wird in § 44 Satz 1 PBefG aber jetzt eingeebnet. Angebracht wäre vielmehr, diese neue digitale Bedienung als eigene neue Verkehrsart anzuerkennen.

2. Die neue Rechtssystematik im Gesetzentwurf des BMVI kann zu schweren Nachteilen der Kommunen bei der Gestaltung des ÖPNV führen. Denn aufgrund des dualen eigen- und gemeinwirtschaftlichen Marktzuganges im ÖPNV können private Unternehmen auch Genehmigungen für eigenwirtschaftliche „Linienbedarfsverkehre“ und Zugang zu den Verbundtarifen erhalten. Ein flächenhafter On-Demand-Verkehr als „Linienbedarfsverkehr“ im PBefG verschärft dadurch die bereits seit der Regionalisierung des ÖPNV im Jahre 1996 bestehenden Probleme der Kommunen im Bereich eigen- und gemeinwirtschaftlicher Linienverkehr als Aufgabenträger im ÖPNV. Vielfach haben die Kommunen diese Probleme bislang durch Vergabe kompletter Linienpakete an ihre kommunalen Verkehrsunternehmen gelöst (flächendeckendes Inhouse). Dies würde auf der Basis des Gesetzentwurfes des BMVI nicht mehr durchgängig möglich sein, was grundsätzlich eine Gefahr für den kommunalen ÖPNV darstellt.

a. Ein Antragsteller von eigenwirtschaftlichen Linienbedarfsverkehren könnte bei verfassungskonformer Auslegung des Art. 12 Abs. 1 GG genehmigungsrechtlich nicht an die im Nahverkehrsplan festgelegten Beförderungsentgelte und -bedingungen gebunden werden, wenn der Aufgabenträger im ÖPNV nicht selbst aktiv über das Instrument der Vorabbekanntmachung nach § 8a Abs. 2 PBefG gemeinwirtschaftliche Linienbedarfsverkehre über einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag bestellen will. Das Bundesverwaltungsgericht hat hierzu entschieden, dass Tarife eine wesentliche rechtliche Größe befriedigender Verkehrsbedienungen sind. Wenn es eine Nachfrage für höherwertige Dienstleistungen, wie z.B. Haustürbedienung oder Hilfe beim Ein- und Ausstieg, gibt und dafür ein Markt besteht, dann müssen dafür auch höhere unternehmerische Tarife im Lichte der Berufsfreiheit des Grundgesetzes angewendet werden dürfen.

b. Der Genehmigungsinhaber für eigenwirtschaftliche Linienbedarfsverkehre besäße die gleichen Abwehrrechte eines eigenwirtschaftlichen Linienverkehrsunternehmers nach § 13 Abs. 2 Nr. 3 lit. a) bis c) PBefG, wenn der Aufgabenträger zu einem späteren Zeitpunkt gemeinwirtschaftliche Linienbedarfsverkehre mit einem öffentlichen Dienstleistungsauftrag bestellen will.

c. Dem Antragsteller für eigenwirtschaftliche Linienbedarfsverkehre könnten wiederum mit Blick auf die grundsätzliche Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG diese Abwehrrechte nach § 13 Abs. 2 Nr. 3 lit. a) bis c) PBefG nicht entgegenhalten werden. Diese objektiven Berufszugangsregelungen können gemäß der Rechtsprechung des BVerfG nur zur Abwehr von Gefahren für ein „überragend wichtigen Gemeinschaftsgut“ getroffen werden. Die Linienbedarfsverkehre sind wie Taxen (vgl. BVerfG 1960) kein solches „überragend wichtiges Gemeinschaftsgut“ und können demzufolge verfassungsrechtlich im Rahmen von objektiven Berufszugangsregelungen gesetzlich im PBefG nicht beschränkt werden. Der Vorschlag des Referentenentwurfes dürfte deshalb in diesem Punkt mit Blick auf die Entscheidung des BVerfG aus 1960 unmittelbar verfassungswidrig sein.

d. Es gäbe auch keinen Schutz von bestehenden gemeinwirtschaftlichen Linienbedarfsverkehren vor neu beantragten eigenwirtschaftlichen Linienbedarfsverkehren in einem Bediengebiet. Dies könnte die vom Aufgabenträger bestellten gemeinwirtschaftlichen Linienbedarfsverkehre und Linienverkehre wirtschaftlich aushöhlen, weil hierdurch der Zuschussbedarf steigen würde. Der Gesetzgebungsvorschlag trifft auch keine konkreten Regelungen, wie Kommunen ihre gemeinwirtschaftlichen ÖPNV-Bedarfsverkehre mit einem „ausschließlichen Recht“ nach Art. 3 Abs. 1 VO 1370/2007 schützen könnten. § 8a Abs. 8 PBefG benötigt aber konkrete Vorgaben für gemeinwirtschaftliche Linienbedarfsverkehre, die Verkehrsleistungen in der Fläche erbringen. Es bedarf verfassungskonformer Regelungen, unter welchen Bedingungen eigenwirtschaftliche Linienbedarfsverkehre mit Blick auf bestehende und künftige gemeinwirtschaftliche Bedarfsverkehre noch zulässig sind oder nicht. Deshalb liefere die Vorschrift des § 13 Abs. 2 Nr. 2 PBefG ins Leere.

e. Im Grundsatz könnten diese Probleme durch eine präzise Vorabbekanntmachung seitens des zuständigen Aufgabenträgers (Kommune) gelöst werden, weil Antragssteller für eigenwirtschaftliche Linienbedarfsverkehre die Standards einer Vorabbekanntmachung verbindlich zusagen müssten. Es ist jedoch fraglich, ob ein kommunaler Aufgabenträger in der dynamischen Phase der Entwicklung von digitalen Bedarfsverkehren die richtigen digitalen Vorgaben setzen kann. Sind sie zu hoch, muss er für viel Geld diese Standards selbst gemeinwirtschaftlich sicherstellen. Sind sie zu niedrig unterfordert er die Branche und leistet ggf. selbst Fehlentwicklungen Vorschub und kann sie dann über einen längeren Zeitraum nicht korrigieren.

3. Soweit Kommunen mit einem öffentlichen Dienstleistungsauftrag für den ÖPNV einen Linienbedarfsverkehr bestellen, ist immer zusätzlich ein umfängliches Genehmigungsverfahren des Linienverkehrsrechts erforderlich. Im Falle einer Genehmigung gelten dann auch alle Regeln des PBefG und der BOKraft zur Anpassung sowie Überwachung des Linienverkehrs. Digitale Bedarfsverkehre brauchen aber anders als Linienverkehre eine besonders hohe rechtliche Flexibilität, um sich jeweils an die Mobilitätsbedürfnisse von Fahrgästen anpassen zu können. Der bürokratische Aufwand unter dem rechtlichen Regime des Linienverkehrs würde zusätzlich die direkte Bestellung von gemeinwirtschaftlichen gebündelten digitalen Bedarfsverkehren durch ÖPNV-Aufgabenträger z.B. bei Taxi- und Mietwagenunternehmern behindern und teilweise u.U. sogar verhindern. Dies wäre insbesondere für die ÖPNV-Aufgabenträger im ländlichen Raum von großem Nachteil.

4. Schon heute können Kommunen als Aufgabenträger für den ÖPNV Taxi- und Mietwagenverkehr einsetzen (§ 8 Abs. 2 PBefG). Auch wenn die Klausel bislang wenig genutzt wurde, eröffnet sie breite Möglichkeiten zur Nutzung dieser Verkehrsarten für den ÖPNV der Kommunen. Dagegen wird im Gesetzentwurf des BMVI der „Linienbedarfsverkehr“ als ÖPNV definiert, während parallel dazu ein „Gebündelter Bedarfsverkehr“ ein Gelegenheitsverkehr ist. Dieser Wertungswiderspruch kann nicht aufgelöst werden und ist zudem möglicherweise ein Verstoß gegen die VO 1370/2007. Denn auf der Grundlage dieser Verordnung entscheidet der zuständige Aufgabenträger, wann, wo und wie ein Verkehr fortlaufend zur Erbringung von öffentlichen Verkehren erbracht wird und ob er ggf. hierzu in den Markt über Finanzierung und/oder ausschließliche Rechte eingreift.

5. Sollte § 44 Sätze 3 und 4 PBefG bezwecken, das die von den Aufgabenträgern als

ÖPNV bestellten digitalen Bedarfsverkehre im Grundsatz nur die Verbundtarife für Linienverkehre mit „höchstens einem pauschalen Zuschuss“ anwenden dürfen, würde damit der Bundesgesetzgeber ebenfalls seine Befugnisse überschreiten. Denn den Kommunen ist gemäß der VO 1370/2007 zusammen mit den nationalen Bestimmungen zur Zuständigkeit die Aufgaben- und Organisationsverantwortung für den ÖPNV zugewiesen worden. Im Rahmen dieser europarechtlichen Zuständigkeit und ihrer verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltungsgarantie stellen die Kommunen den ÖPNV für ihre Bürger sicher. Hierzu gehört auch die autonome Gestaltung der Tarife für digitale Linienbedarfsverkehre. Deshalb wäre eine Genehmigungsbehörde auf der Grundlage des § 44 Sätze 3 und 4 PBefG nicht befugt, einen von der Kommune beantragten gemeinwirtschaftlichen Tarif für Linienbedarfsverkehre „Gründen des öffentlichen Verkehrsinteresses“ abzulehnen.

6. Nicht glücklich ist die Vorgabe in § 44 Satz 2 PBefG, wonach der Linienbedarfsverkehr das „gesamte Gebiet erschließen muss“. Dies verkennt die bereits etablierten Formen flexibler Bedienung neben dem Flächenbetrieb (nämlich den Bedarfslinienbetrieb und den Richtungsbandbetrieb), die in der heutigen Praxis für die Fahrgäste von großem Nutzen sind.

7. Die Kommunen sind derzeit bundesweit für den eigenwirtschaftlichen Gelegenheitsverkehr zuständig. Im Gesetzentwurf des BMVI hätten sie drei unterschiedlich gesetzlich geregelte digitale Bedarfsverkehre administrativ zu bewältigen, und zwar für das Taxi, für den Mietwagen und den gebündelten Bedarfsverkehr. In vielen Bundesländern wären die Kommunen auch die zuständigen Genehmigungsbehörde für den eigen- und gemeinwirtschaftlichen Linienbedarfsverkehr. Damit müssten die Kommunen bis zu vier unterschiedlich geregelte Genehmigungstypen für digitale Bedarfsverkehre im Verwaltungsvollzug steuern. Unzweifelhaft führt allein dieser Sachverhalt zu einer starken Ausweitung der Verwaltungstätigkeit der Kommunen in diesem Bereich. Angesichts der unterschiedlichen und systematisch nicht aufeinander abgestimmten gesetzlichen Vorgaben im Referentenentwurf würde dies in der Verwaltungspraxis zu einem stark erhöhten Aufkommen der Rechtsstreitigkeiten führen. Deshalb wäre die Einführung eines einheitlichen Genehmigungstatbestandes für alle digitalen Bedarfsverkehre für die Kommunen von großem Wert.

8. Das Geschäftsmodell von Ridehailing-Diensten (vgl. z.B. UBER, FREENOW oder LYFT) mit Mietwagen basiert darauf, dass es keine „unverzögliche Rückkehrpflicht zum Betriebssitz“ gibt. Dies ist wirtschaftlich sinnvoll, reduziert Verkehrsaufkommen und entlastet die Umwelt, da Leerfahrten vermieden werden können. Aus diesem Grund lässt der Gesetzentwurf des BMVI auch Ausnahmen von der Rückkehrpflicht zu. Damit wird aber das bisherige Unterscheidungsmerkmal der Taxen, die an der Straße bereitstehen oder per heranwinken beauftragt werden und des Mietwagens, der nur auf vorherige Bestellung fährt, ad absurdum geführt. Denn in einer digitalen Angebotsbestellung unterscheiden sich Bestellungen von Taxi und Mietwagen durch Fahrgäste nicht. Daher wäre es unabdingbar, diese nicht mehr zeitgemäße Unterscheidung im PBefG aufzuheben. Es gibt keinen plausiblen Grund mehr, Fahrzeuge, die Fahrgäste spontan befördern, unterschiedlich zu regeln. Die Regulierung muss vielmehr danach unterscheiden, ob Fahrgäste besonders schutzbedürftig sind (z.B. viele Fremde an Flughäfen) und ob ggf. Überlastungen im Straßenraum stattfinden. Den Fahrgästen muss hierbei die Möglichkeit gegeben werden, ob ein Fahrzeug „im Ganzen“ wie das klassische Taxi angemietet wird oder ob die Fahrt mit anderen Fahrgästen vergünstigt im Wege der Einzelplatzbuchung geteilt werden soll. Diese doppelte Einsetzbarkeit eines Fahrzeuges für den digi-

talen Bedarfsverkehr ist ohne Zweifel umweltfreundlich, kundenorientiert und verkehrlich wirksam. Genauso müsste einheitlich festgelegt werden, ob und wie Sozialstandards eingeführt werden und wie wirksam die Einhaltung des Sozial- und Steuerrechts überprüft wird. Gerade hierzu bietet die Digitalisierung weitreichende Möglichkeiten. Für die Kommunen wäre es aber dann notwendig, ein solches „Einheitsgewerbe“ der eigenwirtschaftlichen digitalen Bedarfsverkehre bei Bedarf regulieren und kontrollieren zu können. Der private Mietwagenverkehr könnte hingegen mit einer Vorbestellfrist unter Verzicht einer Rückkehrpflicht geordnet werden und bedürfte dann grundsätzlich keiner weiteren Regulierung.

9. Es ist im Übrigen nicht realistisch, anzunehmen, dass die kommunalen Aufsichtsbehörden die digital gesteuerten Mietwagenverkehre trotz der neuen Verpflichtung zur elektronischen Bereitstellung der Beförderungsaufträge wirksam überwachen werden können. Denn mangels Präzisierung dieses Vorganges wären die Umgehungsmöglichkeiten der „unverzöglichen Rückkehrpflicht“ in der Praxis für Mietwagenunternehmer vorprogrammiert. Dies würde zu einer Verschärfung der bestehenden Situation führen, in der bereits heute die Kardinalspflichten von digital gesteuerten Mietwagen (Rückkehrpflicht, buchmäßige Erfassung der Aufträge und die Auftragsannahme am Betriebssitz) in der Praxis kaum überwachbar sind.

10. Die Vorschläge des BMVI zur Sammlung von Daten durch die Kommunen weisen in die richtige Richtung, sind aber noch nicht konsistent. Grundsätzlich geht es bei dem Thema Datenbereitstellung um folgende Zielstellungen:

a. Anbieter von Fahrgastinformations- und -buchungssystemen müssen freien Datenzugriff auf Fahrpläne, Echtzeitdaten aber auch Ticketing-Systeme haben. Hier geht es sowohl um Auskünfte und Buchungssysteme, die durch die kommunalen Aufgabenträger gewährleistet werden, aber auch um die Möglichkeit durch kommerzielle Anbieter neue Produkte entwickeln zu können. Der öffentliche Verkehr würde hierdurch sehr weitreichend profitieren.

b. Die Kommunen (Aufgabenträger) müssen insbesondere ausreichende Datengrundlagen über Auslastungen von Verkehrssystemen haben. Dies betrifft alle Verkehrsarten gleichermaßen. Hier geht es um Planungsdaten für die Straßenbelastung, aber auch um Umweltdaten wie Emissionen oder Lärm. Die alleinige Fokussierung allein auf den gebündelten Bedarfsverkehr ist nicht sachgerecht.

c. Aus Gründen des Verbraucherschutzes sollten Betreiber von digitalen Auskunftssystemen dem Fahrgast dafür haften, dass die verfügbaren und übermittelten Daten richtig und vollständig dargestellt werden. Fahrtempfehlungen müssen auf objektiven Kriterien wie insbesondere Fahrzeit, Umsteigenotwendigkeit, Komfort, Barrierefreiheit und Fahrpreis beruhen.

d. Schließlich geht es um Überwachung von Sozial- und Steuervorschriften. Hier erscheint es angemessen, dass die Kontrollinstrumente und -zuständigkeiten der jeweiligen Behörden genutzt werden und geschärft werden. Die noch ansatzweise im PBefG versuchte Regelung der Datenerhebung läuft große Gefahr, einem Verwendungsverbot zu unterliegen und damit das Gegenteil zu bewirken.

11. In den Regelungen des Referentenentwurfs wird letztlich nicht ausreichend die Technologie künftiger voll-automatisierter Flotten mitberücksichtigt, die ohne Fahrer voraussichtlich

zu viel niedrigeren Produktionskosten agieren werden. Die verkehrlich und ökologisch nicht wünschenswerte, massive Ausdehnung von Ridehailing-Flotten (siehe Effekte in den USA) könnte die Folge sein. Es mag sein, dass praxistaugliche Systeme noch längere Zeit auf sich warten lassen werden. Trotzdem sollte ein so grundlegender Umbau des PBefG, wie ihn das BMVI aktuell vorschlägt, die Weichen auch für künftige voll-automatisierte Flotten zur öffentlichen Personenbeförderung mit im Blick haben.

Damit neue digitale Technologien zur Effizienzsteigerung bei der öffentlichen Personenbeförderung zum Einsatz kommen können, muss das Gesetz neue Regelungsmöglichkeiten aufnehmen und achtsam aber mutig novelliert werden. Trotz einer Vielzahl an guten inhaltlichen Ansätzen fehlen dem aktuellen Referentenentwurf noch relevante Impulse um die notwendigen Regelungstatbestände für Kommunen für eine zukunftsgerichtete Entwicklung der Personenbeförderung zu etablieren.

Wie eine umfassende Novellierung aussehen könnte, hat das BMVI-geförderte Projekt EASY-RIDE unter Federführung der Landeshauptstadt München erörtert. Das Projekt hat sich intensiv mit dem Personenbeförderungsgesetz auseinandergesetzt und einen Vorschlag für die Weiterentwicklung des PBefG erarbeitet.