

Petra Ritzer-Angerer

Digitalisierung des Personennahverkehrs – das neue Personenbeförderungsgesetz

Die Novelle des PBefG ist ein längst überfälliger Schritt zur rechtlichen Zulassung digitaler Mobilitätsangebote. Bereits im Koalitionsvertrag der Großen Koalition ist das Ziel der Modernisierung des Personenbeförderungsgesetzes verankert: »Wir werden das Personenbeförderungsgesetz mit Blick auf neue digitale Mobilitätsangebote modernisieren.« Es solle der »Rechtsrahmen für neue Mobilitätsangebote wie Fahrgemeinschaften (*Ride Pooling*) mit Steuerungsmöglichkeiten durch die Kommunen« geöffnet werden. Weiter heißt es: »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« (CDU, CSU und SPD, Koalitionsvertrag 2018).

Solche Mobilitätsangebote haben bislang im Rahmen einer Mietwagen-Lizenz agiert und befanden sich damit rechtlich in einem Graubereich, denn in § 49 Abs. 4 PBefG heißt es: »Verkehr mit Mietwagen ist die Beförderung von Personen mit Personenkraftwagen, die nur im ganzen zur Beförderung gemietet werden und mit denen der Unternehmer Fahrten ausführt, deren Zweck, Ziel und Ablauf der Mieter bestimmt und die nicht Verkehr mit Taxen nach § 47 sind.« Ob Sammelfahrten mehrerer Mieter mit unterschiedlichen Zielen damit erlaubt sind, ist zwar nicht explizit gesagt, aber da der Wortlaut des Gesetzes im zweiten Halbsatz nur den Mieter im Singular enthält, ist eine Erweiterung auf mehrere Mieter zumindest explizit nicht vorgesehen, es sei denn, man erklärt die Person, die als letzte den Wagen verlässt, zu diesem »Mieter« im Sinne des Gesetzes.

DIE ZENTRALEN NEUERUNGEN IM PERSONENBEFÖRDERUNGSGESETZ

Das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) ist ursprünglich am 1. Januar 1964 in Kraft getreten. Trotz zwischenzeitlicher Reformen handelt es sich um ein Gesetz, dessen Ursprünge über 55 Jahre zurückliegen und das grundlegender Änderungen bedarf. So stellt etwa in einer Zeit der allgegenwärtigen Navigationsgeräte und Smartphone-Apps die Abschaffung der »Ortskundeprüfung« von Taxifahrern keine Modernisierung, sondern die Beseitigung eines Anachronismus dar.

IN KÜRZE

Zum 1. August 2021 ist das neue Personenbeförderungsgesetz (PBefG) in Kraft getreten. Die Bundesregierung schafft damit die rechtliche Grundlage für neue digitale Formen der Mobilität. Ziel dieses Beitrages ist es, die wichtigsten Änderungen zu beschreiben und einzuordnen. Das neue PBefG bietet einige Chancen, so müssen die neuen Mobilitätsdienste nicht mehr in einem rechtlichen Graubereich agieren, für sie wurde nun Rechtssicherheit geschaffen. Und durch die neuen Verkehrsarten bieten sich neue Möglichkeiten für Kommunen und Unternehmen. Kritisch zu sehen ist allerdings insbesondere die beibehaltene Rückkehrpflicht bei Mietwagen, da Fahrten so künstlich verteuert werden.

Wäre es darüber hinaus zu keiner Novelle gekommen, hätte ein Großteil neuer Verkehre wie Sammelfahrten, die bereits seit Jahren größtenteils auf der rechtlichen Basis einer Experimentierklausel angeboten werden, zum Jahresende eingestellt werden müssen.

Im Folgenden sind die zentralen Änderungen der Gesetzesnovelle aufgeführt:

- Pooling-Angebote, d.h., Sammelfahrten werden als neue Verkehrsart innerhalb und außerhalb des ÖPNV erlaubt.
- Neue Anbieter wie Uber gelten zudem als Unternehmen, die haften müssen und nicht als bloße Vermittler selbständiger Fahrer auftreten können.
- Ein Linienbedarfsverkehr wird eingeführt: »Anruf-« oder »Bürger-Busse«. Diese haben vor allem im ländlichen Raum und Randzonen Bedeutung.
- Neu ist auch der sogenannte gebündelte Bedarfsverkehr: »Anruf-Sammeltaxis« mit Bündelungsquote, d.h. festgelegte Quote, die der gebündelte Bedarfsverkehr am gesamten Verkehr erreichen muss.
- Rückkehrpflicht für Fahrdienste bleibt bestehen. Daten müssen übermittelt werden, so dass die Rückkehrpflicht nun auch überwacht wird.
- Vorgaben für neue Fahrdienstvermittler, insbesondere Preisspannen, sind nunmehr durch die Kommunen möglich.

- Wink- u. Wartemarkt bleibt Taxen vorbehalten.
- Ortskundeprüfung für Taxis entfällt.
- Es gibt keine Mindestbestellfrist für Mietwagen.
- Es gibt neue Mindestbeförderungsentgelte für Mietwagen, Sammeltaxen etc.

KRITIK AM NEUEN GESETZ VON FAST ALLEN SEITEN

Das neue PBefG erfährt von fast allen Seiten Kritik. Der Bundesverband Taxi und Mietwagen e.V. moniert, dass vor Inkrafttreten des Gesetzes ab 1. August 2021 beispielsweise noch nicht geklärt sei, inwieweit die Behörden vor Ort tatsächlich beabsichtigten, den Mietwagenverkehr durch Plattformvermittler einzudämmen. Über u.a. kritisiert vor allem die Rückkehrpflicht. Sie sei antiquiert, hemme Investitionen in moderne Mobilitätsangebote und wirke sich vor allem für die Mobilität auf dem Land schlecht aus. Eine Ablehnung erfuhr der Entwurf auch von der Gewerkschaft Verdi und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund. Der Verband der Verkehrsunternehmen (VDV) hat das Gesetz vom Ansatz her als eine passende Regulierung für gebündelte Verkehre bezeichnet. Dreh- und Angelpunkt sei die Stärkung der kommunalen Aufgabenträger mit wirksamen Steuerungsmöglichkeiten. Dies gehe in die richtige Richtung, es gebe aber Nachbesserungsbedarf, den der VDV als Branchenverband auch gegenüber dem Bund und den Ländern zum Ausdruck gebracht hat.

Aber auch Mitglieder der von Bundesverkehrsminister Scheuer bereits im Frühjahr 2019 eingerichtete Findungskommission üben Kritik: Für Nobert Buchholz (FDP) und Daniela Kluckert (FDP) geht der ausgehandelte Kompromiss nicht weit genug, für die Mobilität des 21. Jahrhunderts dürfe es nicht Ziel sein, niemandem Gewohntes zu nehmen. Der Vorschlag der beiden beinhaltet flexiblere Taxitarife, d.h. künftig nur noch eine Konzession mit einem Höchsttarif, frei verhandelbaren Tarifen bei geteilten Fahrten und eine Aufsichtsbehörde, die schwarze Schafe ausfindig mache und aus dem Verkehr ziehe (Buchholz und Kluckert 2021).

Auch Ökonomen kritisieren eine weiterhin viel zu starke Regulierung bzw. Überregulierung, die schon bald neue Reformen nötig machen werde. So hält der Wettbewerbsökonom Justus Haucap vom Düsseldorf Institute for Competition Economics insbesondere die Rückkehrpflicht bei Mietwagen für problematisch, weil sie deren Fahrten künstlich verteuere, um anderen Verkehrsmitteln künstliche Wettbewerbsvorteile zu verschaffen. Haucap spricht sich auch für mehr Preisflexibilität aus. Damit könne auch eine bessere Auslastung der Fahrzeuge erreicht werden.¹ Beispielsweise hat Hamburg festgesetzt, dass eine Fahrt mit dem Fahrdienst Moia teurer sein muss als eine Fahrt mit Bus oder Bahn.

¹ Diese Kritikpunkte wurden am 22. Februar 2021 während einer öffentlichen Anhörung des Verkehrsausschusses vorgetragen.

FAZIT

Das neue PBefG bietet einige Chancen, die positiv zu beurteilen sind. Die neuen Mobilitätsdienste müssen nicht mehr in einem rechtlichen Graubereich agieren, für sie wurde nun Rechtssicherheit geschaffen. Durch die neu eingeführten Verkehrsarten innerhalb und außerhalb des ÖPNV bieten sich gestalterische bzw. unternehmerische Chancen für Kommunen und Unternehmen. Die Erfassung und idealerweise intelligente Nutzung von Mobilitätsdaten bieten Unterstützung bei dieser Aufgabe für beide Seiten, vor allem in Bezug auf das wichtige Ziel einer Orchestrierung der verschiedenen Verkehrsformen. Möglich geworden ist damit die Option auf eine maßgeschneiderte Lösung für die jeweilige Region, die die spezifische Situation vor Ort adressiert.

Kritisch zu sehen ist allerdings insbesondere die beibehaltene Rückkehrpflicht bei Mietwagen, da Fahrten so künstlich verteuert werden. Zudem könnte sich die Übertragung einiger Aufgaben auf die Kommunen als problembehaftet herausstellen. So könnte es statt einer einheitlichen, einfachen und modernen Regelung völlig uneinheitliche Regelungen geben. In unterschiedlichen Städten Mobilitätsangebote in Anspruch zu nehmen, wird dadurch erschwert, denn unterschiedliche Regelungen ziehen unterschiedliche Angebotsstrukturen nach sich. Mobilitätsgewohnheiten lassen sich dann nur eingeschränkt übertragen.

LITERATUR

- Arshavskiy, M. (2018), »Sharing Economy Business Models: Focus on Ride-Sharing«, *California Review Management*, verfügbar unter: <https://cmr.berkeley.edu/2018/09/ride-sharing/>, aufgerufen am 26. Juli 2021.
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2017), »Sharing Economy und Wirtschaftspolitik, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, verfügbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-wissenschaftlicher-beirat-sharing-economy-wirtschaftspolitik.html>, aufgerufen am 17. Juni 2021.
- Botsman, R. (2018), *Who Can We Trust?*, Penguin Business UK.
- Botsman, R. und R. Rogers (2010), *What's Mine Is Yours – The Rise of Collaborative Consumption*, Harper Business, New York.
- Buchholz, B. und D. Kluckert (2021), »Wie die Digitalisierung uns den Weg in eine bessere Mobilität weisen kann«, *Tagesspiegel*, 25. Januar, verfügbar unter: <https://background.tagesspiegel.de/mobilitaet/wie-die-digitalisierung-uns-den-weg-in-eine-bessere-mobilitaet-weisen-kann>, aufgerufen am 17. Juni 2021.
- Bundesrat (2021a), zu Drucksache 28/21, *Unterrichtung durch den Deutschen Bundestag*, 5. März 2021, verfügbar unter: <https://background.tagesspiegel.de/mobilitaet/wie-die-digitalisierung-uns-den-weg-in-eine-bessere-mobilitaet-weisen-kann>, aufgerufen am 17. Juni 2021.
- Bundesrat (2021b), »Plenarprotokoll, 1002. Sitzung«, Berlin, 26. März 2021, verfügbar unter: <https://www.bundesrat.de/DE/plenum/bundesrat-kompakt/21/1002/1002-node.html>, aufgerufen am 17. Juni 2021.
- CDU, CSU und SPD (2018), »Koalitionsvertrag«, 19. Legislaturperiode, verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>, aufgerufen am 17. Juni 2021.
- Deutscher Bundestag (2021a), »Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur, Redigiertes Wortprotokoll der 97. Sitzung«, Berlin, 13. Januar 2021, verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/827092/83fd4b12cc6a6a032c41140b439e5633/97-Protokoll-13-01-2021-OeA-data.pdf>, aufgerufen am 17. Juni 2021.

Deutscher Bundestag (2021b), »Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur, Öffentliche Sitzung des Verkehrsausschusses zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts«, Berlin, 22. Februar 2021, Redigiertes Wortprotokoll, verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/829006/576236962f6e706cc6a43dbbbc915f1/100-Protokoll-22-02-2021-OeA-data.pdf>, aufgerufen am 17. Juni 2021.

Deutscher Bundestag (2021c), »Drucksache 19/27288, 19. Wahlperiode, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur (15. Ausschuss)«, 3. März 2021, verfügbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/272/1927288.pdf>, aufgerufen am 17. Juni 2021.

Deutscher Bundestag (2021d), »Drucksache 19/26819, 19. Wahlperiode, Gesetzentwurf der Bundesregierung«, 19. Februar 2021, verfügbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/268/1926819.pdf>, aufgerufen am 17. Juni 2021.

Gelbhaar, S. (2021), »DOSSIER Personenbeförderungsgesetz PBefG-Novelle«, verfügbar unter: <https://www.stefan-gelbhaar.de/pbefg>, aufgerufen am 17. Juni 2021.

Huwer, U. (2002), *Kombinierte Mobilität gestalten: Die Schnittstelle ÖPNV – CarSharing*, Dissertation, Universität Kaiserslautern.

Knie, A. und L. Ruhrort (2019), *Die Neuordnung des Öffentlichen Verkehrs, Grundsätze für eine neue zukunftsorientierte Regulierung im Personenbeförderungsgesetz (PBefG)*, verfügbar unter: https://www.klimareporter.de/images/dokumente/2019/05/PBefG_Mai2019.pdf, aufgerufen am 17. Juni 2021.

Leiren, M.D. und J. Aarhaug (2016), »Taxis and Crowd-Taxis: Sharing as a Private Activity and Public Concern«, *Internet Policy Review – Journal on internet regulation* 5(2), verfügbar unter: <https://policyreview.info/articles/analysis/taxis-and-crowd-taxis-sharing-private-activity-and-public-concern>, aufgerufen am 26. Juli 2021.

Rifkin, J. (2014), *The Zero Marginal Cost Society: The Internet of Things, the Collaborative Commons, and the Eclipse of Capitalism*, Palgrave Macmillan, New York.

Santarius, T. (2015), *Der Rebound-Effekt – Ökonomische, psychische und soziale Herausforderungen für die Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Energieverbrauch*, Metropolis, Marburg.

Seiffert, J. (2014), »Fluch und Segen der Ökonomie des Teilens«, *Deutschlandfunk*, 21. November, verfügbar unter: https://www.deutschlandfunk.de/sharing-economy-fluch-und-segen-der-oekonomie-des-teilens.724.de.html?dram:article_id=303971, aufgerufen am 17. Juni 2021.

Sundararajan, A. (2016), *The Sharing Economy – The End of Employment and the Rise of Crowd-based Capitalism*, MIT Press, Cambridge, MA.

Wissenschaftliche Dienste (2021), Deutscher Bundestag, Ausarbeitung, »Regulierung von Car-Pooling-Angeboten, Gesetzentwurf zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts«, WD 5 – 3000 – 017/21, 18. Februar, verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/829894/cbed5f5c4d11eea72adeb12fc3258639/WD-5-017-21-pdf-data.pdf>, aufgerufen am 17. Juni 2021.