

29.01.21**Empfehlungen
der Ausschüsse**

Vk - In - U

zu **Punkt ...** der 1000. Sitzung des Bundesrates am 12. Februar 2021

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts

Der **federführende Verkehrsausschuss (Vk)**,
der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten (In)** und
der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (U)**
empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des
Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Vk 1. Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a₁ – neu – (§ 1 Absatz 1 Satz 1a – neu – PBefG)

In Artikel 1 Nummer 1 ist nach Buchstabe a folgender Buchstabe einzufügen:

,a₁) In Absatz 1 wird nach Satz 1 folgender Satz eingefügt:

„Vermittler im Sinne von Satz 1 zweite Alternative sind Betreiber von Mobilitätsdatenplattformen, deren Hauptgeschäftszweck auf die Vermittlung von Dienstleistungen im Zusammenhang mit der geschäftsmäßigen Beförderung von Personen ausgerichtet ist, ohne dass sie selbst Beförderer nach Satz 1 erste Alternative oder Absatz 1a sind.“ ‘

Begründung:

Nach dem Gesetzentwurf soll die Vermittlung von Beförderungsleistungen nun ausdrücklich geregelt und unter bestimmten Voraussetzungen dem Personenbeförderungsgesetz unterworfen werden. Als Klarstellung ist es – unabhängig von den Vorgaben für die Gleichstellung des Vermittlers mit einem Beförderer im neuen Absatz 1a – zwingend erforderlich, in Absatz 1 die Definition des Vermittlers selbst ausdrücklich aufzunehmen. So kann einer ansonsten drohenden Rechtsunklarheit wirksam begegnet werden.

- Vk 2. Zu Artikel 1 Nummer 2 (§ 1a PBefG),
Nummer 5 (§ 8 Absatz 3 Satz 1 und Absatz 3a Satz 1 PBefG),
Nummer 27 (§ 50 Absatz 3 Satz 3 PBefG),
Nummer 36 (§ 66 Absatz 2 Satz 1 PBefG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 2 ist § 1a wie folgt zu ändern:
- aa) In der Überschrift ist das Wort „Umweltverträglichkeit“ durch die Wörter „Klimaschutz und Nachhaltigkeit“ zu ersetzen.
 - bb) Die Wörter „ist das Ziel der Umweltverträglichkeit“ sind durch die Wörter „sind die Ziele des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit“ zu ersetzen.
- b) Nummer 5 ist wie folgt zu ändern:
- aa) In Buchstabe a ist das Wort „umweltverträglichen“ durch die Wörter „den Grundsätzen des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit entsprechenden“ zu ersetzen.
 - bb) In Buchstabe b ist das Wort „umweltverträglichen“ durch die Wörter „den Klimaschutz, die Nachhaltigkeit“ zu ersetzen.
- c) In Nummer 27 sind in § 50 Absatz 3 Satz 3 die Wörter „die Umweltverträglichkeit“ durch die Wörter „auf Klimaschutz und Nachhaltigkeit“ zu ersetzen.
- d) In Nummer 36 sind in § 66 Absatz 2 Satz 1 die Wörter „die Umweltverträglichkeit“ durch die Wörter „Klimaschutz und Nachhaltigkeit“ zu ersetzen.

Begründung:

Der Begriff „Umweltverträglichkeit“ im neuen § 1a PBefG wird im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bereits genutzt. Die Verwendung des Begriffs im Personenbeförderungsgesetz soll sich aber von den Voraussetzungen im UVP abgrenzen. Es drohen ansonsten Unklarheiten und damit Rechtsunsicherheit. Zur Klarstellung und besseren Darstellung des Regelungsinhalts ist daher ein Begriff zu verwenden, der nicht bereits durch andere rechtliche Regelungen belegt ist. So werden Unklarheiten hinsichtlich der Auslegung vermieden. Mit dem Vorschlag des Terminus „Klimaschutz und Nachhaltigkeit“ wird der intendierten Zielrichtung des § 1a PBefG besser und gezielter Rechnung getragen. Gleichzeitig werden Rechtsunsicherheiten zur Definition beseitigt.

Die Anpassung des Wortlauts muss sodann auch in § 8 Absatz 3 und 3a, § 50 Absatz 3 Satz 3 und § 66 Absatz 2 Satz 1 PBefG übernommen werden.

...

Vk 3. Zu Artikel 1 Nummer 2a – neu – (§ 1b – neu – PBefG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 2 folgende Nummer einzufügen:

,2a. Nach § 1a wird folgender § 1b eingefügt:

„§ 1b Sozialverträglichkeit

Bei Ermessensentscheidungen sowie bei der nach diesem Gesetz zu treffenden Beurteilung des öffentlichen Verkehrsinteresses und der Festlegung der ausreichenden Verkehrsbedienung sollen im Rahmen des jeweiligen Ermessens- oder Beurteilungsspielraums erwünschte soziale Folgewirkungen gefördert und unerwünschte soziale Folgewirkungen vermieden werden.“ ‘

Begründung:

Erfahrungen mit ähnlichen Diensten in anderen Ländern haben gezeigt, dass unterschiedliche soziale Folgewirkungen mit der Genehmigung App-vermittelter Fahrdienste verbunden sein können (diese betreffen unter anderem Fragen der Entlohnung des Fahrpersonals, der Sicherung von Mobilität in unterschiedlich nachfragestarken Gebieten, der sozialen Ausgrenzung durch Preisgestaltung oder der Folgewirkungen bei geringerer Verfügbarkeit von Taxen und ÖPNV). Im Rahmen der Grenzen des Verkehrsgewerberechts müssen die sozialen Folgewirkungen auch bei den nach dem PBefG zu treffenden Behördenentscheidungen beachtlich sein. Lenk- und Ruhezeiten müssen für App-vermittelte Fahrdienste deshalb gesetzlich vorgegeben werden, weil hier allen Erfahrungen nach der Gefahr eines Rundum-Einsatzes je Schicht sowie der Gefahr überlanger Schichten vorgebeugt werden muss.

Vk 4. Zu Artikel 1 Nummer 4 (§3a bis 3c PBefG)

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die im Gesetzentwurf vorgesehenen §§ 3a bis 3c PBefG zur Bereitstellung von Mobilitätsdaten einer rechtlichen Überprüfung zu unterziehen und die Kosten für die Wirtschaft neu zu bewerten, insbesondere unter folgenden Gesichtspunkten:

- a) Es bestehen erhebliche Bedenken, ob den Regelungen der Datenschutzgrundverordnung, insbesondere dem Grundsatz der Datensparsamkeit im Umgang mit den Mobilitätsdaten, und dem Gebot der Rechtsklarheit ausreichend Rechnung getragen wurde.

...

- b) Die Sensibilität bestimmter Daten und die Vermeidung einer Überforderung von kleinen und mittelständischen Unternehmen sollte in die Prüfung mit- einbezogen werden. So könnte beispielsweise auch ein längerer Übergangs- zeitraum bis zum Inkrafttreten für die vielfach erforderlichen umfangrei- chen Umsetzungsmaßnahmen bei den Verkehrsunternehmen sinnvoll sein.
- c) Es bestehen Zweifel an den sehr geringen angesetzten Kosten für die Wirt- schaft. Gerade bei kleinen und mittelständischen Unternehmen sind durch die Datenanforderungen Investitionen in Ausstattung und Software erfor- derlich, die bisher nicht ausreichend berücksichtigt wurden und dauerhafte Mehrkosten im Betrieb bewirken.
- d) Die Rolle der Länder beziehungsweise beauftragter Dritter betreffend den Betrieb vorhandener Landesplattformen, die wiederum mit dem Nationalen Zugangspunkt kooperieren werden, ist nicht ausreichend gewürdigt. Für die künftige Sicherstellung des Betriebs dieser Plattformen ist eine ver- pflichtende direkte Zulieferung sämtlicher Daten nach § 3a Absatz 1 PBefG vorzusehen.

Begründung:

Im Kabinettsentwurf wurden mit den §§ 3a bis 3c PBefG-E viele der im Refe- rentenentwurf teils in einer Mobilitätsdatenverordnung niedergelegten Vor- schriften in das Gesetz überführt. Die Mobilitätsdatenverordnung soll sodann nachgelagert zum Gesetzgebungsverfahren mit Zustimmung des Bundesrates erlassen werden. Dies wird insofern begrüßt, als mehr Zeit für die im Detail komplexen Fragen im Zusammenhang mit der Bereitstellung der Mobilitätsda- ten bleibt. Jedoch verbleibt es beim Erfordernis der (zum Teil zeitlich gestaffel- ten, aber dennoch zeitnah anstehenden) unmittelbaren Umsetzung der §§ 3a bis 3c.

Zu Buchstabe a:

Die vorgesehenen Bestimmungen enthalten vielfältige statische und dynami- sche Daten, die alle Bereiche des Verkehrs betreffen. Ein Tracking einzelner Kundengruppen erscheint, gerade in den Gegenden geringer Nachfrage, nicht ausgeschlossen. Insofern sollten die eingefügten Paragraphen kritisch auf die Grundsätze der DSGVO und die Notwendigkeit der Datenbereitstellung über- prüft werden. Angesichts des Umfangs der nun in § 3a geregelten bereitzustel- lenden Daten, teils in statischer, teils auch in dynamischer Form, bestehen Zweifel an der Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Datensparsamkeit beziehungsweise Datenminimierung, vergleiche Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO. Hiernach müssen die zu erhebenden Daten dem Zweck angemessen und erheblich sowie auf das für die Zwecke der Verarbeitung notwendige Maß beschränkt sein („so viel wie nötig, so wenig wie möglich“).

...

Es ist eine Klarstellung erforderlich, ob eine Erhebungspflicht für neue Daten oder lediglich eine Bereitstellungspflicht definierter vorhandener Daten gilt.

Zu Buchstabe b:

Die zu liefernden Daten sind zum Teil als sensibel und wettbewerbsrelevant einzustufen; hier sind berechnigte Interessen der zur Datenlieferung Verpflichteten zu berücksichtigen. Die Detailtiefe der zu liefernden Daten ist der Leistungsfähigkeit gerade des kleinen und mittelständischen Gewerbes nicht angemessen; der drohenden Überforderung ist etwa durch ausreichende Übergangsfristen zu begegnen.

Zu Buchstabe c:

Die umfangreichen Datenanforderungen können vielerorts, gerade im Mittelstand, nicht mit den bestehenden Systemen bedient werden. Diese zusätzlichen Investitionen und die Kosten des laufenden Betriebes müssen umfassend dargestellt werden.

Zu Buchstabe d:

Die Länder beziehungsweise von ihnen beauftragte Dritte betreiben Landesplattformen, die bundesweit das Rückgrat integrierter Fahrgastinformationen darstellen. Eine direkte Zulieferung der in § 3a Absatz 1 genannten Daten an die Landesplattformen ist jedoch nicht vorgesehen, da die Bereitstellung von Daten über den NAP des Bundes zu erfolgen hat. Hierdurch besteht das Risiko einer Entwertung der erheblichen Vorleistungen der für den ÖPNV zuständigen Länder oder der Schaffung unnötiger kostspieliger Doppelstrukturen, wo die Datenlieferung an die Landesplattformen auf anderer Grundlage (zum Beispiel öffentliche Dienstleistungsaufträge) geregelt ist. Durch den Wegfall von § 40 Absatz 4 PBefG werden die Länder hinsichtlich der Verfügbarkeit von Daten in Teilen sogar schlechter gestellt.

Vk 5. Zu Artikel 1 Nummer 4 (§ 3a Absatz 5 – neu – PBefG)

In Artikel 1 Nummer 4 ist § 3a folgender Absatz anzufügen:

„(5) Soweit diese Daten im öffentlichen Personennahverkehr über auf Länderebene betriebene Systeme zusammengeführt werden können, sind die Daten ausschließlich an diese Systeme zu liefern.“

Begründung:

Die Länder oder von ihnen beauftragte Dritte betreiben Landesplattformen, die bundesweit diskriminierungsfrei bereits einen erheblichen Teil der im Rahmen des §3a zu liefernden Daten sammeln, in Wert setzen und bereitstellen. Die neu hinzukommenden Daten können von dieser Struktur effizient verarbeitet werden. Eine entsprechende Lieferung an die Landesplattformen ist bislang jedoch nicht vorgesehen. Hierdurch besteht das Risiko der Schaffung unnötiger, kost-

...

spieliger und ineffizienter Doppelstrukturen und einer Entwertung der erheblichen Vorleistungen der für den ÖPNV zuständigen Länder.

Durch die Ergänzung wird sichergestellt, dass die erzeugten Mobilitätsdaten, soweit diese auf Landesebene verarbeitet werden können, frühzeitig qualifiziert, integriert und in konsistenter Form breit eingesetzt werden. Die Landesplattformen stellen den diskriminierungsfreien Zugriff über den nationalen Zugangspunkt sicher.

Vk 6. Zu Artikel 1 Nummer 4 (§ 3b Absatz 1 Nummer 5 – neu –, § 3c Absatz 1 Nummer 1 PBefG)

Artikel 1 Nummer 4 ist wie folgt zu ändern:

a) Dem § 3b Absatz 1 ist folgende Nummer anzufügen:

„5. Alle statischen Daten im Sinne von § 3a Absatz 1 Nummer 1 und Nummer 2 an das Statistische Bundesamt und die jeweiligen Landesämter für Statistik zur Erfüllung deren Aufgabe nach § 1 Nummer 7 des Gesetzes über die Statistik der See- und Binnenschifffahrt, des Güterkraftverkehrs, des Luftverkehrs sowie des Schienenverkehrs und des gewerblichen Straßen-Personenverkehrs (Verkehrsstatistikgesetz – VerkStatG) im Rahmen der Erfassung und Verwertung der Verkehrsdaten.“

b) In § 3c Absatz 1 Nummer 1 ist nach der Angabe „Nummer 2“ das Wort „und“ durch ein Komma zu ersetzen und nach der Angabe „Nummer 4“ sind die Wörter „und Nummer 5“ einzufügen.

Begründung:

Das Statistische Bundesamt und die statistischen Ämter der Länder benötigen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich zur Erfassung und Verwertung der Verkehrsdaten im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 1 Nummer 7 des Gesetzes über die Statistik der See- und Binnenschifffahrt, des Güterkraftverkehrs, des Luftverkehrs sowie des Schienenverkehrs und des gewerblichen Straßen-Personenverkehrs (Verkehrsstatistikgesetz – VerkStatG) eine Zugriffsmöglichkeit auf die im Nationalen Zugangspunkt gelieferten Mobilitätsdaten. Durch diesen Zugriff wird die Grundlage geschaffen, um Verkehrsunternehmen von bestehenden statistischen Pflichten zu entlasten und die Verwaltungskosten für die Wirtschaft zu senken.

...

Vk 7. Zu Artikel 1 Nummer 9 Buchstabe b (§ 12 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3a Buchstabe b bis d PBefG)

In Artikel 1 Nummer 9 Buchstabe b ist § 12 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3a wie folgt zu ändern:

- a) Nach Buchstabe a ist folgender Buchstabe b einzufügen:
„b) Angaben zu den Einstiegs- und Ausstiegspunkten,“
- b) Die bisherigen Buchstaben b und c sind als Buchstaben c und d zu bezeichnen.

Begründung:

Die Regelungen des neuen § 44 PBefG geben Ein- und Ausstiegspunkte als Tatbestandsmerkmal vor. Die Ein- und Ausstiegspunkte wären dann im Genehmigungsverfahren in Bezug auf die Verkehrssicherheit und den Bauzustand zu prüfen (§ 13 Absatz 2 Nummer 1 PBefG). Hierzu werden die Straßenverkehrsbehörde und die Straßenbaulastträger im Anhörungsverfahren nach § 14 beteiligt. Wenn die Übersichtskarte nur das Bediengebiet und die vorhandenen Verkehre enthält, kann eine Prüfung und die Anhörungen nicht erfolgen.

Zudem sind die Ein- und Ausstiegspunkte auch ein wichtiges Abgrenzungskriterium zum gebündelten Bedarfsverkehr nach § 50. Dann muss die Genehmigungsbehörde auch wissen, wo sich diese Ein- und Ausstiegspunkte befinden, um den Verkehr auch bewerten zu können.

Vk 8. Zu Artikel 1 Nummer 10 (§ 13 Absatz 5b – neu – PBefG)

Artikel 1 Nummer 10 ist wie folgt zu fassen:

„10. Nach § 13 Absatz 5 werden folgende Absätze eingefügt:

„(5a) [... weiter wie Regierungsvorlage ...]

(5b) Beim Verkehr mit Taxen, Mietwagen sowie beim gebündelten Bedarfsverkehr kann die Genehmigung versagt werden, wenn die mit dem Verkehr beantragten Fahrzeuge nicht die Anforderungen der Emissionsvorgaben im Sinne von § 64b erfüllen. Beim Verkehr mit Taxen und im gebündelten Bedarfsverkehr kann die Genehmigung darüber hinaus versagt werden, wenn die mit dem Verkehr beantragten Fahrzeuge nicht die Vorgaben zur Barrierefreiheit im Sinne von § 64c erfüllen.“ ‘

...

Begründung:

Die im Gesetz verankerten Zielbestimmungen zur Stärkung des Klimaschutzes (§ 1a in Verbindung mit § 64b) und der Barrierefreiheit (§ 64c) müssen von den jeweiligen Ländern und Genehmigungsbehörden auch rechtlich umsetzbar sein. Derzeit besteht für die Genehmigungsbehörden keine Möglichkeit, Anträge, die etwa gegen die vorgegebenen Emissionsstandards verstoßen, abzulehnen.

Es ist erforderlich, dass Genehmigungen im Gelegenheitsverkehr mit Kraftfahrzeugen abgelehnt werden können, wenn sie gegen diese beziehungsweise sonstige landesrechtlichen Vorgaben zum Klimaschutz oder der Barrierefreiheit verstoßen. Es muss vermieden werden, dass eine Genehmigungsbehörde sehenden Auges einen Antrag zu genehmigen hat, der gegen die landesrechtlichen, gegebenenfalls bußgeldbewehrten, Vorgaben verstößt.

Vk 9. Zu Artikel 1 Nummer 22 (§ 44 Satz 3 PBefG)

In Artikel 1 Nummer 22 ist § 44 Satz 3 wie folgt zu fassen:

„Für Beförderungen im Linienbedarfsverkehr können Zuschläge nur nach Maßgabe von Satz 2 erhoben werden.“

Begründung:

Die Formulierung „höchstens ein pauschaler Zuschlag je Fahrt“ von § 44 Satz 3 in der bisherigen Fassung schränkt die Genehmigungsbehörden beziehungsweise Aufgabenträger unnötig in ihrer Kompetenz zur Gestaltung des Tarifs für den neu eingeführten Verkehr ein. Ob sich ein Aufgabenträger beim Linienbedarfsverkehr für einen pauschalen Aufschlag zum Linienverkehr-Tarif, eine dynamische Gestaltung oder einen separaten Tarif entscheidet, hängt vom jeweiligen Anwendungsfall ab und 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.

Im Gegensatz zu einer denkbaren vollständigen Streichung des § 44 Satz 3 stellt diese Neufassung die grundsätzliche Zulässigkeit von Zuschlägen bezüglich des Linienbedarfsverkehrs sicher. Gleichzeitig bindet sie die Erhebung der Zuschläge durch den Verweis auf Satz 2 an die Vorgaben des Aufgabenträgers, der im Rahmen seiner Planungen zur Bestellung von Linienbedarfsverkehren die genaue Ausgestaltung des Zuschlags auf diesem Wege sachgemäß festsetzen kann und transparent darstellen muss. Nur auf diese Weise ist es möglich, ein differenziertes Angebot von Linienbedarfsverkehren zu etablieren, das auskömmlich finanziert werden kann.

...

Vk 10. Zu Artikel 1 Nummer 24 Buchstabe d (§ 46 Absatz 3 Satz 2 – neu – PBefG)

Artikel 1 Nummer 24 Buchstabe d ist wie folgt zu fassen:

,d) Absatz 3 wird wie folgt geändert:

aa) Nach dem Wort ... [weiter wie Regierungsvorlage].

bb) Folgender Satz wird angefügt:

„Die Genehmigungsbehörde kann Ausnahmen von Satz 1 zulassen, wenn die Ordnung des Verkehrsmarktes gewahrt bleibt und die Verkehrsunternehmen zu einer Nachweisführung über den Einsatz der Fahrzeuge in der jeweiligen Verkehrsart verpflichtet werden.“ ‘

Begründung:

Es soll den Genehmigungsbehörden über eine Ausnahmeregelung ermöglicht werden, dass insbesondere Fahrzeuge des (neuen) gebündelten Bedarfsverkehrs auch im Mietwagenverkehr eingesetzt und örtliche Bedürfnisse dadurch berücksichtigt werden können. Das pauschale Verbot der Misch-/Doppelkonzessionierung von Fahrzeugen des Mietwagen- und des gebündelten Bedarfsverkehrs ist nicht zielgerecht, sondern erschwert ein wirtschaftliches Agieren von Anbietern. Anbieter von gebündelten Bedarfsverkehren sollten auch die Möglichkeit haben, die Fahrzeuge im Ganzen anbieten zu können, insbesondere in Zeiten geringerer Nachfrage für die Bedarfsverkehre. Im Übrigen existiert dieses Doppelkonzessionsverbot auch nicht für Fahrzeuge des neuen § 44 Linienbedarfsverkehrs oder für Verkehre nach § 2 Absatz 6 und nach § 2 Absatz 7 PBefG.

Vk 11. Zu Artikel 1 Nummer 25 (§ 47 Absatz 2 Satz 1 PBefG),

(bei
Annahme
entfällt
Ziffer 12)

Nummer 32 Buchstabe c – neu – (§ 61 Absatz 1 Nummer 3
Buchstabe f PBefG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

a) Nummer 25 ist zu streichen.

b) In Nummer 32 ist nach Buchstabe b folgender Buchstabe anzufügen:

,c) Im neuen Buchstaben f wird nach der Angabe „§ 47“ die Angabe „Abs. 1,“ eingefügt.‘

...

Begründung:

Das gewünschte Ziel wird durch die vorgeschlagene Anpassung nicht erreicht. Der Ansatz, § 47 Absatz 2 PBefG dahingehend zu erweitern, dass Taxen nur „an behördlich vorgesehenen Stellen“ bereitgehalten werden dürfen, und den Verstoß gegen § 47 Absatz 2 PBefG in § 61 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe f PBefG zur Ordnungswidrigkeit zu erklären, greift nicht. Dadurch würde auch das in § 47 Absatz 1 Satz 2 PBefG ausdrücklich erlaubte Entgegennehmen von Aufträgen während der Fahrt oder am Betriebssitz zur Ordnungswidrigkeit erklärt werden. Zudem stellt der so veränderte § 47 Absatz 2 Satz 1 PBefG eine teilweise Wiederholung des § 47 Absatz 1 Satz 1 PBefG dar, was gesetzgebungstechnisch unglücklich ist.

Vk 12. Hilfsempfehlung zu Ziffer 11

(entfällt
bei
Annahme
von
Ziffer 11)

Zu Artikel 1 Nummer 25 (§ 47 Absatz 2 Satz 1,

Absatz 3 Satz 1,

Satz 3 Nummer 4, 5 und 6 – neu –PBefG)

Artikel 1 Nummer 25 ist wie folgt zu fassen:

,25. § 47 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 2 Satz 1 werden nach dem Wort „nur“ die Wörter „an behördlich zugelassenen Stellen und“ eingefügt.
- b) In Absatz 3 Satz 1 werden nach dem Wort „Taxenständen“ die Wörter „ , den Betrieb in Bezug auf Fahrzeugemissionen und Barrierefreiheit“ eingefügt.
- c) Absatz 3 Satz 3 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Nummer 4 wird das Wort „und“ durch ein Komma ersetzt.
 - bb) In Nummer 5 wird der Punkt am Ende durch das Wort „und“ ersetzt.
 - cc) Folgende Nummer 6 wird angefügt:

„6. Bevorrechtigungen an Taxistandplätzen und im Betrieb für lokal emissionsfreie Fahrzeuge und barrierefreie Fahrzeuge.“ ‘

...

Begründung:

Die Zielsetzungen des § 64b PBefG sowie des neu eingeführten § 64c PBefG werden begrüßt und sollen bestmöglich umgesetzt werden. § 64b und § 64c können jedoch ohne konkretere Normierung nicht als ausreichende Rechtsgrundlagen zur Verfolgung der Regelungsziele herangezogen werden.

Um rechts- und verfassungskonform entsprechende Anforderungen, wie Barrierefreiheit und die Einhaltung von Umweltstandards, festzuschreiben, muss eine gesetzliche Regelung für eine Bevorrechtigung im Tarif und an Standplätzen für saubere oder emissionsfreie Fahrzeuge im Taxenbereich in § 47 Absatz 3 Satz 3 Nummer 6 PBefG eingeführt werden. In § 47 Absatz 3 Satz 1 müssen daher die entsprechenden Regelungsmöglichkeiten klargestellt werden.

Mit diesem Vorschlag können die Genehmigungsbehörden vor Ort wirksame Maßnahmen zur Umsetzung der §§ 64b und 64c im Taxenverkehr initiieren.

Diese Ergänzung stellt einen wirtschaftsfreundlicheren Weg zur Erreichung der Emissionsziele im Vergleich etwa zu Emissionsvorgaben oder Vorgaben von Quoten dar. Er eröffnet den Kommunen neue Gestaltungsmöglichkeiten, insbesondere um empfindliche Lagen innerhalb der Kommunen besser zu schützen und wirksam den Klimaschutz und die Barrierefreiheit zu verbessern.

- Vk 13. Zu Artikel 1 Nummer 26 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa₁ und bb₁ – neu –
(§ 49 Absatz 4 Satz 2, Satz 3a – neu – PBefG),
Buchstabe b (§ 49 Absatz 5 Satz 3 Nummer 1, 2 und
3 – neu – PBefG)

Artikel 1 Nummer 26 ist wie folgt zu ändern:

a) Buchstabe a ist wie folgt zu ändern:

aa) Nach Doppelbuchstabe aa ist folgender Doppelbuchstabe einzufügen:

„aa₁) In Satz 2 werden nach den Wörtern „am Betriebssitz“ die Wörter „, am Abstellort“ eingefügt.“

bb) Nach Doppelbuchstabe bb ist folgender Doppelbuchstabe einzufügen:

„bb₁) Nach Satz 3 ist folgender Satz einzufügen:

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

b) In Buchstabe b ist Absatz 5 Satz 3 wie folgt zu ändern:

aa) In Nummer 1 ist das Wort „und“ durch ein Komma zu ersetzen.

...

bb) In Nummer 2 ist der Punkt durch das Wort „und“ zu ersetzen.

cc) Folgende Nummer ist anzufügen:

„3. die Ausnahme von der Rückkehrpflicht für emissionsfreie oder barrierefreie Fahrzeuge.“

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Bisher ist die Möglichkeit der Auftragsannahme an den neu eingeführten „Abstellorten“ nicht vorgesehen. Aufträge können weiterhin nur am Betriebssitz oder während eines anderen Auftrages entgegengenommen werden. Dies bedeutet, dass der Mietwagen nach dem jetzigen Wortlaut vom Abstellort zur Auftragsentgegennahme wieder zurück zum Betriebssitz fahren muss. Dies würde mehr Leerkilometer statt weniger verursachen. Um die Abstellorte daher wirklich nutzbar zu machen, ist diese Möglichkeit einzuführen. Die Änderung dient der Umsetzung des Regelungszwecks.

Die fehlende Möglichkeit einer effektiven Kontrolle der Rückkehrpflicht ist seit Jahren ein Problem im Mietwagenverkehr. Dieses Problem kann dadurch gelöst werden, dass der Genehmigungsbehörde explizit ermöglicht wird, konkrete Vorgaben zum Nachweis der Einhaltung der Rückkehrpflicht gegenüber den Unternehmen festzulegen.

Die Einfügung der besseren Überprüfbarkeit der Rückkehrpflicht könnte eine Befriedungsfunktion bewirken, die bisherigen Auseinandersetzungen vor Ort zur Einhaltung rechtmäßiger Zustände spürbar entspannen und letztlich mehr Rechtssicherheit schaffen.

Zu Buchstabe b:

Durch die Ergänzung der neuen Nummer 3 in § 49 Absatz 5 Satz 3 kann eine Privilegierung von emissionsfreien und barrierefreien Fahrzeugen reguliert werden. Dies ermöglicht eine effektive Umsetzung der Vorgaben aus § 64b und § 64c vor Ort und bewirkt eine effektive und effiziente Stärkung der Klimafreundlichkeit und Barrierefreiheit im öffentlichen Personenverkehr.

Vk 14. Zu Artikel 1 Nummer 26 Buchstabe a Doppelbuchstabe ff – neu – (§ 49 Absatz 4 Satz 6a – neu – PBefG)

In Artikel 1 Nummer 26 Buchstabe a ist nach Doppelbuchstabe ee folgender Doppelbuchstabe anzufügen:

,ff) Nach Satz 6 ist folgender Satz einzufügen:

„Die Genehmigungsbehörde kann zum Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen für in ihrem Bezirk beginnende Mietwagenfahrten eine vom Un-

...

ternehmer einzuhaltende Zeitspanne zwischen Buchung und Fahrtantritt (Vorausbuchungsverpflichtung) durch Auflage zur Genehmigung festlegen.“ ‘

Begründung:

Aus der mit dem Regierungsentwurf eröffneten Möglichkeit der App-Vermittlung von Mietwagen resultieren erlös- und nachfrageseitige Risiken für den ÖPNV und die im öffentlichen Interesse regulierten Verkehre des Taxigewerbes und der gebündelten Bedarfsverkehre. Damit werden auch deren im öffentlichen Interesse ausgestalteten Merkmale in Bezug auf Barrierefreiheit, Umweltstandards, Tarifvorgaben und Sozialstandards gefährdet. Mit der Vorausbuchungsverpflichtung kann insoweit ein „level playing field“ im Gelegenheitsverkehr gesichert und damit zugleich der im öffentlichen Verkehrsinteresse erforderliche Abstand zum ÖPNV gewahrt werden. Verhindert wird, dass App-Mietwagen wirtschaftlich bessergestellt werden als Taxiverkehr und gebündelter Bedarfsverkehr, die verschiedenen Regulierungsvorgaben unterliegen. Die Festlegung einer Vorausbuchungsverpflichtung muss mit Blick auf Anlass und Zeitspanne zum Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen geeignet und erforderlich sein.

Anders als beim Taxi, beim gebündelten Bedarfsverkehr oder beim ÖPNV unterliegt der Betrieb von Mietwagen keinem Örtlichkeitsprinzip. Die für den Gelegenheitsverkehr örtlich zuständige Genehmigungsbehörde kennt die von ihr genehmigten, in ihrem Bezirk ansässigen Mietwagenunternehmen. Diesen gegenüber kann sie per Verwaltungsakt die Auflage durchsetzen. Sie weiß aber nicht, welche weitere Mietwagenunternehmen mit Sitz oder Niederlassung außerhalb ihres Bezirkes in ihrem Bezirk Beförderungsleistungen anbieten. Diesen ortsfremden Mietwagenunternehmen gegenüber kann sie die Vorausbuchungsverpflichtung durch Allgemeinverfügung festlegen.

- Vk 15. Zu Artikel 1 Nummer 27 (§ 50 Absatz 3 Satz 3,
Absatz 4 Satz 1,
Satz 2 Nummer 2, 3,
Nummer 4 und 5 – neu – PBefG)

In Artikel 1 Nummer 27 ist § 50 wie folgt zu ändern:

- a) In Absatz 3 Satz 3 sind nach dem Wort „führt“ die Wörter „gemeinsam mit der Genehmigungsbehörde“ einzufügen.
- b) In Absatz 4 Satz 1 sind nach dem Wort „Bündelungsquoten“ die Wörter „, Barrierefreiheit und Emissionsvorgaben“ einzufügen.

...

c) Absatz 4 Satz 2 ist wie folgt zu ändern:

aa) In Nummer 2 ist das Wort „sowie“ durch ein Komma zu ersetzen.

bb) In Nummer 3 ist der Punkt durch ein Komma zu ersetzen.

cc) Nach Nummer 3 sind folgende Nummern anzufügen:

„4. Vorgaben zur Barrierefreiheit sowie

5. Emissionsstandards von Fahrzeugen und den Einsatz lokal emissionsfreier Fahrzeuge.“

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Im neuen § 50 Absatz 3 Satz 3 ist vorgesehen, dass der Aufgabenträger erfasst und überwacht, inwiefern sich die Poolingquote für den gebündelten Bedarfsverkehr verkehrlich auswirkt. Um dies auf einer fundierten Datengrundlage überhaupt durchführen zu können, bedarf es der Unterstützung durch die Genehmigungsbehörde. Da die Festlegung der Poolingquote im neuen § 50 Absatz 3 Satz 1 federführend von der Genehmigungsbehörde im Einvernehmen mit dem Aufgabenträger erfolgt, muss auch die Überwachung von beiden gemeinsam erfolgen. Die Änderung dient der Umsetzbarkeit des Regelungszweckes und ist zwingend erforderlich.

Zu Buchstaben b und c:

Mit dem neu eingefügten § 64c Absatz 2 soll der Genehmigungsbehörde die Möglichkeit gegeben werden, beim gebündelten Bedarfsverkehr Vorgaben zur Barrierefreiheit festzusetzen. Gleichzeitig soll die Aufzählung der durch die Genehmigungsbehörde zu regelnden Aspekte in § 50 Absatz 4 Satz 2 abschließend sein. Diese Aussagen widersprechen sich. Daher muss die Regelungsbezugnis in § 50 Absatz 4 Satz 1 sowie die Aufzählung in § 50 Absatz 4 Satz 2 um die Möglichkeiten zu Vorgaben der Barrierefreiheit erweitert werden. Gleiches gilt sinngemäß für die Vorgaben zum Klimaschutz in § 1a und § 64b.

Mit diesem Vorschlag können die Genehmigungsbehörden vor Ort individuell Vorgaben im gewerblichen Pooling zu Barrierefreiheit und Emissionsstandards der Fahrzeuge festlegen. Andernfalls kann der angestrebte Regelungszweck des § 64b und des neu eingeführten § 64c wohl nicht umgesetzt werden. Die Änderung ist für die Klimafreundlichkeit und die Barrierefreiheit im gebündelten Bedarfsverkehr geboten.

...

Vk 16. Zu Artikel 1 Nummer 28 (§ 51 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 und Satz 3 PBefG)

Artikel 1 Nummer 28 ist wie folgt zu fassen:

,28. § 51 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

a) In Satz 2 Nummer 1 werden nach dem Wort „Zeitpreise“ die Wörter „sowie Festpreise für bestimmte Wegstrecken“ angefügt.

b) Nach Satz 2 wird folgender Satz eingefügt:

„Für Fahrten auf vorherige Bestellung können Festpreise bestimmt oder Regelungen über Mindest- und Höchstpreise getroffen werden, innerhalb derer das Beförderungsentgelt vor Fahrtantritt frei zu vereinbaren ist.“ ‘

Begründung:

Die im Gesetzentwurf für § 51 Absatz 1 Satz 3 gewählte Formulierung ist hinsichtlich des Bezugs „für bestimmte Fahrtstrecken“ missverständlich und spiegelt nicht den in der Begründung dargestellten Regelungsinhalt wider. Die Formulierung in § 51 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 und Satz 3 ist so anzupassen, dass klargestellt ist, dass für Fahrten auf Bestellung, etwa elektronisch oder telefonisch, sowohl ein Tarifkorridor als auch ein Festpreis festgelegt werden kann. Zudem sind durch die Änderung von Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 Festpreise für bestimmte Strecken, etwa zwischen Flughafen und Hauptbahnhof, auch im Wink- und Wartemarkt zulässig. Die Änderung ist eine erforderliche Klarstellung der bereits bestehenden Rechtslage.

Vk 17. Zu Artikel 3 (§ 2 StVG),

(bei
Annahme
entfällt
Ziffer 18)

Artikel 4 Nummer 2 (§ 48 Absatz 4 Nummer 7 FeV),

Nummer 3 bis 5 (§ 49 Absatz 1 Nummer 16,

§ 51 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe n,

§ 52 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe m FeV)

Der Gesetzentwurf ist wie folgt zu ändern:

a) Artikel 3 ist zu streichen.

b) Artikel 4 ist wie folgt zu ändern:

...

aa) Nummer 2 ist wie folgt zu fassen:

„2. In § 48 Absatz 4 Nummer 7 werden im Satzteil vor Satz 2 nach den Wörtern „erforderlichen Ortskenntnisse“ die Wörter „(Kenntnisse der für das Taxigewerbe wesentlichen Verkehrsverbindungen)“ eingefügt.“

bb) Die Nummern 3 bis 5 sind zu streichen.

Begründung:

Durch die Pflicht zum Vorhalt eines Navigationsgerätes wird eine umfassende Ortskundeprüfung entbehrlich. Für den Fall des Ausfalls der Internetverbindung, des technischen Versagens des Gerätes oder einer dem Gerät noch nicht bekannten geänderten Verkehrsführung zum Beispiel auf Grund von Baustellen sollte der Taxifahrer aber über eine grobe Orientierung in dem Gebiet besitzen, für das eine Beförderungspflicht besteht.

Die Ortskundeprüfung sollte daher durch eine „kleine“ Ortskundeprüfung ersetzt werden, die die Ortskenntnisse umfasst, die für eine grobe Orientierung erforderlich sind. Dazu wird in das Gesetz eine Legaldefinition aufgenommen.

Für die angedachte Fachkundeprüfung besteht dagegen kein spezifischer Bedarf. Es wäre sachlich nicht gerechtfertigt und daher mit der Berufsfreiheit schwerlich vereinbar, das Taxigewerbe mit einer Fachkundeprüfung zu belasten und das damit im Wettbewerb stehende Mietwagengewerbe aber davon auszunehmen, obwohl dort in gleicher Form Fahrgäste befördert werden.

In 18. Zu Artikel 4 Nummer 2 Buchstabe a, b (§ 48 Absatz 4 Nummer 7 FeV),

(entfällt
bei
Annahme
von
Ziffer 17)

Artikel 7 Absatz 3 (Inkrafttreten)

a) In Artikel 4 Nummer 2 sind die Buchstaben a und b durch folgenden Buchstaben zu ersetzen:

,a) Absatz 4 Nummer 7 wird wie folgt gefasst:

„7. – falls die Erlaubnis für Taxen, Mietwagen und den gebündelten Bedarfsverkehr gelten soll – einen Nachweis der Fachkunde vorlegt. Der Nachweis kann durch eine Bescheinigung einer geeigneten Stelle geführt werden. Die geeignete Stelle wird durch die für das Personenbeförderungsgesetz zuständige oberste Landesbehörde oder die nach Landesrecht bestimmten Stellen bestimmt.““

...

b) Artikel 7 Absatz 3 ist wie folgt zu fassen:

„(3) Artikel 4 tritt ein Jahr nach der Verkündung dieses Gesetzes in Kraft, Artikel 5 am zweiten Tag nach der Verkündung dieses Gesetzes.“

Begründung:

Der Gesetzentwurf beruht auf dem Eckpunktepapier der zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts eingerichteten Findungskommission. Er hegt die neuen Mobilitätsformen in das Verkehrswirtschaftsrecht des Personenbeförderungsgesetzes ein.

Der Verzicht auf die bisher ordnungsrechtlich vorgeschriebene Ortskundeprüfung ist begründet. Der bisherige Sinn und Zweck der Ortskundeprüfung, die Verkehrssicherheit zu fördern, weil nicht oder nicht ausreichend ortskundige Fahrer den Verkehr gefährden und seine Flüssigkeit beeinträchtigen können, hat sich durch den Einsatz von dem Stand der Technik entsprechenden Navigationsgeräten weitestgehend erledigt.

Personenbeförderungsrechtlich wird neu der Nachweis der Fachkunde für erforderlich gehalten. Allerdings vermeidet der Gesetzgeber ohne nähere Begründung dessen naheliegende Regelung im Personenbeförderungsgesetz.

Der Inhalt des künftig notwendigen Nachweises der Fachkunde bleibt vage. Insbesondere bleibt die dem Nachweis der Fachkunde vorgeschaltete Regelung der Anforderungen an die Schulung, die Prüfung sowie die Ausstellung der Bescheinigung offen. Mit der Änderung wird klargestellt, dass die dafür geeigneten Stellen durch die insoweit sachnäheren, für den Vollzug des Personenbeförderungsgesetzes zuständigen Behörden bestimmt werden. Die Umsetzung des personenbeförderungsrechtlichen Eckpunktes verbleibt insoweit im verkehrswirtschaftlichen Verantwortungsbereich.

Das ist auch sachgerecht. Denn nur die für den Vollzug des Personenbeförderungsgesetzes bestimmten Behörden können die personenbeförderungsrechtlich geboten erscheinende Fachkunde für die künftige Berufsausübung in Personenbeförderungsunternehmen beurteilen.

Das Personenbeförderungsrecht wendet sich vorrangig an Unternehmen. Es ist insoweit unschädlich, dass der personenbeförderungsrechtlich gewollte Nachweis der berufsbezogenen Fachkunde der die Beförderungen durchführenden Fahrzeugführer als eine Erteilungsvoraussetzung zum Erwerb der Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung verortet wird. Dieser Umstand ändert aber nichts am Ursprung, dem Personenbeförderungsrecht.

Die Erteilungsvoraussetzung gilt sowohl für Taxen, Mietwagen und den gebündelten Bedarfsverkehr. Diese Gleichbehandlung dient dem Schutz der zu befördernden Personen.

...

Die Einführung des neuen Nachweises der Fachkunde bedarf einer Übergangsfrist. Dies ist mangels konkreter Regelungen notwendig, um einerseits das Personenbeförderungsgewerbe und andererseits die nach Landesrecht zuständigen Behörden auf den Vollzug vorzubereiten. Zudem vermeidet die Übergangsfrist einen ansonsten zu befürchtenden Stau bei der künftigen Erteilung von neuen Fahrerlaubnissen zur Fahrgastbeförderung.

Vk 19. Zu Artikel 5a – neu – (§ 7 Absatz 4 – neu – BefBedV)

Nach Artikel 5 ist folgender Artikel einzufügen:

„Artikel 5a

Änderung der Verordnung über die Allgemeinen Beförderungsbedingungen für den Straßenbahn- und Obusverkehr sowie den Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen (BefBedV)

Dem § 7 der Verordnung über die Allgemeinen Beförderungsbedingungen für den Straßenbahn- und Obusverkehr sowie den Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen vom 27. Februar 1970 (BGBl. I S. 230), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 21. Mai 2015 (BGBl. I S. 782) geändert worden ist, wird folgender Absatz angefügt:

„(4) Die besonderen Beförderungsbedingungen können vorsehen, dass das Verkehrsunternehmen nicht verpflichtet ist, an der Haltestelle oder im Fahrzeug einen Fahrausweiserwerb mit Bargeld zu ermöglichen, sofern auf andere Weise ein Fahrausweiserwerb angeboten wird.“ ‘

Begründung:

Bisher ist die bargeldlose Zahlung im Bereich der gewerblichen Personenbeförderung nicht geregelt. Die BefBedV ist an die Möglichkeiten des bargeldlosen Zahlens anzupassen. In der Praxis liegt der Anteil des Vertriebs von Fahrausweisen an Haltestellen und in den Fahrzeugen gegen Bargeld bei den meisten Verkehrsunternehmen deutlich unter denen anderer Vertriebsformen. Dabei ist die Vertriebsform des Fahrausweises gegen Bargeld am kostenintensivsten. Deshalb soll eine zeitgemäße Regelung der Vertriebsmöglichkeiten geschaffen werden, damit ein Bargeldvertrieb nur noch dort stattfinden muss, wo es sinnvoll ist, und nicht mehr entweder an jeder Haltestelle oder in jedem Fahrzeug.

Mit der vorgeschlagenen Formulierung des neuen Absatzes 4 ist auch sichergestellt, dass die zuständigen Behörden vor Ort bei Bedarf weiterhin den Bargeldvertrieb über den Nahverkehrsplan und den Genehmigungsvorbehalt in den

...

besonderen Beförderungsbedingungen vorsehen können. Dabei muss allerdings auch den Anforderungen der Barrierefreiheit sowie des Verbraucher- und Datenschutzes ausreichend Rechnung getragen werden.

Vk 20. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, zeitnah die Freistellungs-Verordnung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 9240-1-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 4. Mai 2012 (BGBl. I S. 1037) geändert worden ist, zu überarbeiten, um insbesondere die Anforderungen an ehrenamtliche und soziale Fahrdienste (Nachbarschaftshilfe und andere) bedarfsgerecht zu vereinfachen. Insbesondere ehrenamtliche Fahrdienste sollten von bürokratischen Anforderungen entlastet werden. Hierbei ist eine sichere Beförderung der Fahrgäste zu wahren.

Begründung:

Ehrenamtliche Fahrdienste ergänzen vielerorts die örtliche Mobilität. Aufgrund der engen Betreuung stellen sie gerade im Alter einen wichtigen Baustein für ein selbstbestimmtes Leben dar. Dies betrifft insbesondere Personenbeförderungen zum Arzt oder für Erledigungen im Alltag, welche oftmals Bestandteil von bürgerschaftlich engagierten Nachbarschaftshilfen sind. Dieses bedeutsame Angebot muss durch unbürokratische rechtliche Rahmenbedingungen abgesichert werden. Das Ehrenamt muss als Stütze der Gesellschaft weiter gestärkt werden. Es ist nicht vermittelbar, dass ehrenamtliche Fahrdienste vielerorts die vollständigen Genehmigungsanforderungen nach dem Personenbeförderungsgesetz erfüllen müssen, während viele gewerbliche Verkehre, etwa Schülerverkehre mit PKW, weiterhin umfassend von den Anforderungen freigestellt werden. Dieses Missverhältnis gilt es aufzulösen und eine klare Rechtslage zu schaffen.

In diesem Sinne haben sich beispielsweise die Verkehrsminister der Länder im November 2017 für die Überarbeitung der Freistellungstatbestände ausgesprochen. Auch die Sozialminister der Länder haben sich im November 2019 dahingehend geäußert, dass sie klare Regelungen zur Stärkung dieser Fahrdienste für erforderlich halten.

Daher sollte die Bundesregierung die Verordnung über die Befreiung bestimmter Beförderungsfälle von den Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes (Freistellungs-Verordnung) umfassend überarbeiten, um selbstbestimmte, sichere Mobilität zu gewährleisten und die bestehende genehmigungsrechtliche Benachteiligung ehrenamtlicher und sozialer Fahrdienste zu beseitigen.

...

U 21. Zum Gesetzentwurf allgemein

Die sogenannte PBefG-Findungskommission hat am 19. Juni 2020 Eckpunkte für eine zukunftsorientierte Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes zur Ermöglichung digitalbasierter Geschäftsmodelle vereinbart. App-vermittelte Beförderungsdienste soll es in fünf Verkehrsformen geben: Neben der unverändert zulässigen App-Vermittlung des Taxis sollen zwei neue Verkehrsformen für Bedarfssammelverkehre („Pooling“) geschaffen werden: der Linienbedarfsverkehr im ÖPNV (§ 44 neu) und der gebündelte Bedarfsverkehr (Umsetzung in § 50 neu). Zudem soll auch der Mietwagenverkehr auf App-Basis vermittelt werden dürfen (§ 49 Absatz 4 Satz 4). Schließlich sollte die Genehmigungspflicht der digitalen Vermittlung einschließlich der Verantwortlichkeiten des Plattformbetreibers geregelt werden (Vermittlungsdienste nach § 1 Absatz 1a neu). Vorgaben zur Barrierefreiheit, zu Sozialstandards, zu verkehrlicher Effizienz im Sinne von „Mehr Mobilität bei weniger Verkehr“, zum Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen sowie zum Klima- und Umweltschutz sollten die digitalbasierten Geschäftsmodelle im öffentlichen Interesse regulieren. Dazu sollten die Rechte und Pflichten der verschiedenen Verkehrsformen so austariert sein, dass sie unter Absicherung der mit ihnen verfolgten öffentlichen Interessen zueinander in einem fairen Wettbewerb stehen im Sinne des im Koalitionsvertrag garantierten und den Eckpunkten der Findungskommission zugrunde gelegten „level playing field“.

Der Regierungsentwurf setzt die Vorgaben der Findungskommission aber nur unzureichend um. Die für das angestrebte „level playing field“ hoch relevanten Verantwortlichkeiten des Betreibers der Vermittlungsplattform werden nicht geregelt. Die zur Absicherung der öffentlichen Interessen vereinbarten Pflichten sind im Gesetz oftmals zu schwach ausgeprägt. Zudem können die Kommunen das „level playing field“ nicht absichern. Es besteht daher das hohe Risiko, dass die mit den Regulierungen angestrebten Verbesserungen (unter anderem Barrierefreiheit) nicht erreicht werden und insbesondere das mit den Eckpunkten intendierte und klimapolitisch bedeutsame Ziel – Mehr Mobilität mit weniger Verkehr – verfehlt wird.

Der Bundesrat sieht daher im weiteren Gesetzgebungsverfahren für die Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes grundsätzlichen Überarbeitungsbedarf vor allem bei den folgenden Punkten:

...

- a) Es ist zu begrüßen, dass der Regierungsentwurf die Rechtsprechung zur Genehmigungspflicht der Vermittlung von Beförderungsdiensten („Vermittlungsdienst“) in § 1 Absatz 1a umgesetzt hat. Allerdings muss der Umfang der neuen Verkehrsform in § 9 Absatz 1 PBefG beschrieben und in § 46 Absatz 2 aufgenommen werden. Zudem muss dort auf einen neuen Paragraphen verwiesen werden, der den Vermittlungsdienst genauer regelt. Die fehlenden Regelungen führen dazu, dass die durch § 1 Absatz 1a erfassten Vermittlungsdienste zwar in den Anwendungsbereich des PBefG fallen, aber wegen der dem § 46 Absatz 2 zu Grunde liegenden Unzulässigkeit nicht explizit genannter Verkehrsformen keine generell genehmigungsfähige Form des Gelegenheitsverkehrs darstellen. Um für die Vermittlungsdienste eine rechtssichere Grundlage zu schaffen, müssen daher die für diese einschlägigen Regelungen im PBefG explizit geregelt werden.

Der durch § 1 Absatz 1a erfasste Vermittlungsdienst sollte entsprechend dem Ergebnis der Findungskommission nicht nur für die eigenen Tätigkeiten, sondern auch für die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben durch die von ihm vermittelten Fahrdienstleister Verantwortung tragen. Inhaltlich ist im Übrigen zu regeln, dass der Vermittlungsdienst die Beförderung mit Mietwagen und mit gebündelten Bedarfsverkehr organisieren darf. Der Vermittlungsdienst sollte eigenständigen Anforderungen an die Barrierefreiheit der von ihm vermittelten Dienste unterliegen. Die Befugnisse der Genehmigungsbehörde sollten im Wesentlichen den für den gebündelten Bedarfsverkehr geltenden Regelungen entsprechen und auch die Versagungsgründe für gebündelte Bedarfsverkehre sollten greifen. Der Vermittlungsdienst sollte eine manipulationssichere Erfassung und Aufzeichnung der erbrachten Dienste, der abgerechneten Leistungen sowie der eingesetzten Fahrzeuge und Fahrer gewährleisten und diese Daten sollten für steuerliche, verkehrsgewerberechtliche und sozialrechtliche Kontrollzwecke verwendet werden können. Der Vermittlungsdienst muss gegenüber dem Fahrgast für die erbrachte Leistung haften und darf diese Haftung im Außenverhältnis nicht auf die Erbringer der Leistung abwälzen können, indem er sich darauf beruft, nur als Vermittler tätig geworden zu sein.

- b) Der Bundesrat begrüßt im Grundsatz die Verankerung des Schutzziels der Umweltverträglichkeit im Personenbeförderungsgesetz. Der Begriff der „Umweltverträglichkeit“ ist allerdings durch das UVP-Gesetz spezifisch vorgeprägt und sollte durch das Begriffspaar „Klimaschutz und Nachhaltig-

...

keit“ ersetzt werden. Zudem verpflichtet der Regierungsentwurf mit seinem „Berücksichtigungsgebot“ die das Gesetz anwendenden Behörden nur begrenzt. Eine wirksamere Verankerung von „Klimaschutz und Nachhaltigkeit“ sollte dadurch gewährleistet werden, dass diesen Zielen bei der Ausübung pflichtgemäßen Ermessens sowie bei der Beurteilung der offenen Rechtsbegriffe „ausreichende Bedienung“ und „öffentliche Verkehrsinteressen“ ein relevantes Gewicht zukommt. Dieses leistet der Gesetzentwurf in seiner jetzigen Fassung nicht.

- c) Der Bundesrat hält es mit Blick auf die Beförderung von in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen für unabdingbar, dass bei allen Formen App-vermittelter Beförderungsdienste die barrierefreie Buchbarkeit der Dienste sowie die barrierefreie Nutzbarkeit der gebuchten Dienste – letzteres durch den Einsatz von barrierefreien Fahrzeugen – gewährleistet wird. Dieses leistet der Gesetzentwurf in seiner jetzigen Fassung nicht.
- d) Der Bundesrat vermisst in dem Gesetzentwurf wirksame Regelungen zur Wahrung der Sozialverträglichkeit insbesondere beim Mietwagenverkehr und bei den Vermittlungsdiensten. Bei allen Formen App-vermittelter Beförderungsdienste müssen die genehmigenden Behörden soziale Folgewirkungen ihres Handelns, etwa auch in Bezug auf die Arbeitsbedingungen der Fahrerinnen und Fahrer, im rechtlich zulässigen Maß in ihren Entscheidungen einbeziehen können. Lenk- und Ruhezeiten müssen für App-vermittelte Fahrdienste von der Genehmigungsbehörde vorgegeben werden können; ihre Einhaltung und auch die Einhaltung des Mindestlohnes müssen effektiv prüfbar sein.
- e) Der Bundesrat hält bei allen Formen App-vermittelter Beförderungsdienste zur effektiven Kontrolle gewerbe-, steuer- und sozialrechtlicher Vorgaben die manipulationssichere Erfassung von Daten und Übermittlung an die jeweils zuständigen Behörden für notwendig. Dazu müssen Vorgaben zur Manipulationssicherheit der Datenerfassung gesetzt und die erforderlichen Daten für Kontrollzwecke nutzbar gemacht werden. Zur Durchsetzung steuerlicher oder sozialrechtlicher Regelungen müssen Datenerfassung und Kontrollzwecke die einschlägigen Normen außerhalb des Verkehrsgewerberechts adressieren.
- f) Der neue Rechtsrahmen für das Personenbeförderungsrecht soll auch nach Einführung der App-vermittelten Bedarfsverkehre einen fairen Ausgleich

...

zwischen den unterschiedlichen Verkehrsformen gewährleisten. Nach Auffassung des Bundesrates können die Behörden den im Koalitionsvertrag garantierten und den Eckpunkten der Findungskommission zugrunde gelegten Ausgleich („level playing field“) auf Basis des Gesetzentwurfes nicht sicherstellen. Dieses ist im Gesetzgebungsverfahren zu ändern.

- g) Der Bundesrat verweist darüber hinaus auf zum Teil erhebliche handwerkliche Mängel im Gesetzentwurf. So bestehen deutliche Bedenken, ob der Gesetzentwurf in seiner Gesamtheit den rechtsförmlichen Anforderungen wie auch den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Berufsfreiheit entspricht. Im weiteren Gesetzgebungsverfahren sind insbesondere folgende Aspekte rechtsförmlich zu überprüfen und im Ergebnis der Prüfung anzupassen: die Definition des Linienbedarfsverkehrs, Klarstellungen der Regulierung des gebündelten Bedarfsverkehrs, die Ausgestaltung der Mischkonzessionen sowie die Regelungen zur Datenbereitstellung.

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Ein wesentlicher rechtlicher Auslöser der vorliegenden Novellierung des PBefG ist die auch in der Begründung des Regierungsentwurfs [zu Nummer 1 Buchstabe b) (Absatz 1a)] festgestellte Konsequenz, dass App-gestützte Vermittlungen von Mietwagen den Vermittlungsdienst zu einem Unternehmer im Sinne des PBefG machen. Der Vermittlungsdienst bedarf daher einer Genehmigung nach PBefG. Eine solche regelt der Gesetzentwurf aber nicht. Wegen der Unzulässigkeit nicht explizit genannter Verkehrsformen nach § 46 Absatz 2 ergibt sich somit keine geregelte Genehmigungsmöglichkeit aber auch kein explizit begründetes Verbot. Das Rechtsstaatsprinzip verlangt in einer solchen Konstellation (vergleiche BVerfG Beschluss vom 7. April 1964, 1 BvL 12/63), dass Ausgestaltung, Voraussetzungen und Bedingungen einer neu eingeführten Verkehrsform im Gesetz explizit geregelt werden, wenn der Gesetzgeber nicht dezidiert das Verbot dieser Verkehrsform bezweckt. Dieser Vorgabe entspricht der Gesetzentwurf bisher nicht.

Entsprechend den Ergebnissen der Findungskommission ist die Verantwortung der Vermittler für die eigene Unternehmertätigkeit sowie die Einhaltung der Standards und der kommunalen Regulierungsvorgaben durch die von dem Vermittler beauftragten Fahrdienstleister zu regeln. Aus Sicht des Bundesrates sollten den Vermittlungsdiensten die Vermittlung von Beförderung durch Mietwagenverkehr und gebündelten Bedarfsverkehr erlaubt werden, da auf diese Weise alle Chancen der neuen Verkehrsformen genutzt werden können. Für die Befugnisse der Genehmigungsbehörde sollten die Regelungen des gebündelten Bedarfsverkehrs entsprechend gelten, damit die Regulierungsbefugnisse passfähig zu den Risiken sind. Auf diese Weise wird eine rechtssichere

...

Genehmigungsbasis geschaffen, um die Chancen effizienter, digital buchbarer, gepoolter Verkehrsangebote zu nutzen und die mit ihnen einhergehenden Risiken im Bedarfsfall wirksam eingrenzen zu können (Gefährdung von Sozialstandards, Barrierefreiheit, verkehrlicher Effizienz und von öffentlichen Verkehrsinteressen). So wird zugleich ein eigenständiger Beitrag zum „level playing field“ der Verkehrsformen des Gelegenheitsverkehrs geleistet.

Da der Vermittler gegenüber dem Fahrgast das Geschäft im Wesentlichen prägt, sollte der Vermittler und nicht der dem Fahrgast regelmäßig zunächst unbekannte Betreiber in Bezug auf Ansprüche aus dem Beförderungsverhältnis gegenüber dem Fahrgast haften. Der Vermittlungsdienst muss seine Angebote barrierefrei erbringen. Es ist kein Grund ersichtlich, warum in ihrer Mobilität eingeschränkte Menschen von diesen Angeboten ausgeschlossen werden, wenn diese auf Basis regulärer Genehmigungen erbracht werden. Die daraus resultierenden Anforderungen sind in Buchstabe c beschrieben. Auf den Vermittlungsdienst sind die in Buchstabe d beschriebenen Regelungen zur Wahrung der Sozialverträglichkeit anzuwenden. Die App-gestützte Vermittlungstätigkeit verursacht die Risiken für die öffentlichen Verkehrsinteressen (ÖPNV, Taxi, Ineffizienz im Verkehrssystem durch Leerfahrten). Bei konkreter Gefährdung muss dem Vermittlungsdienst daher eine Bündelungsquote entsprechend den Regelungen für gebündelten Bedarfsverkehr vorgegeben werden können. Soweit diese nicht ausreichend wirkt, muss die Genehmigungsbehörde eine vom Vermittlungsdienst einzuhaltende Zeitspanne zwischen Buchung und Fahrtantritt (Vorausbuchungsverpflichtung) festlegen können.

Zu Buchstabe b:

Die Umweltverträglichkeit ist im Personenbeförderungsgesetz ein nur begrenzt sinnvoller Maßstab, da der Begriff im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bereits belegt ist. Zur Klarstellung und besseren Darstellung des Regelungsinhalts sollte daher mit „Klimaschutz und Nachhaltigkeit“ eine andere Begrifflichkeit verwendet werden. Von besonderer Relevanz ist, dass „Klimaschutz und Nachhaltigkeit“ bei der Ausübung pflichtgemäßen Ermessens sowie bei der Beurteilung der offenen Rechtsbegriffe „ausreichende Bedienung“ und „öffentliche Verkehrsinteressen“ ausreichendes Gewicht erlangen. Die vom Regierungsentwurf vorgenommene Ergänzung in § 8 Absatz 3 Satz 1 bewirkt eine inkonsistente Doppelung zum Begriff der aus der ausreichenden Bedienung abgeleiteten Umweltqualität in § 8 Absatz 3 Satz 2 und erzeugt so ein Risiko für den etablierten Begriff der „ausreichenden Bedienung“, der für die Eingriffsmöglichkeiten der Aufgabenträger in anderen Zusammenhängen hoch relevant ist.

Zu Buchstabe c:

Die Gewährleistung der barrierefreien Zugänglichkeit digitaler Angebote steht auf der Agenda vieler öffentlicher Angebote und ist technisch umsetzbar und erprobt. Dennoch gibt der Gesetzentwurf die barrierefreie Buchbarkeit der neuen digitalen Dienste nicht vor. Die Anbieter beziehungsweise Vermittler der App-vermittelten Dienste werden nicht auf die Erbringung barrierefreier Dienste verpflichtet. Das Gesetz sieht nur bei Taxen und gebündelten Bedarfsverkehren eine Mindestverfügbarkeit von barrierefreien Fahrzeugen vor und dieses auch nur unter bestimmten Bedingungen. Die effektive Sicherung der Zugäng-

...

lichkeit der neuen Dienste auch für in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkte Menschen wird daher verfehlt. Dazu müssten diese Dienste einerseits barrierefrei gemäß der Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (BITV 2.0) buchbar sein und die Anbieter aller Formen des Gelegenheitsverkehrs müssten andererseits darauf verpflichtet werden, eine gesetzlich festgelegte Quote von Fahrten mit barrierefreien Fahrzeugen anzubieten. Diese Quote muss von den Kommunen bei Bedarf erhöht werden können. Fahrzeuge sind dann barrierefrei, wenn sie die Anforderungen zur Beförderung von mobilitätsbehinderten Personen sowie die Anforderungen an Rollstuhlstellplätze erfüllen (DIN 75078-1 und § 35a Absatz 4 StVZO).

Zu Buchstabe d:

Erfahrungen mit App-vermittelten Fahrdiensten in anderen Ländern haben gezeigt, dass unterschiedliche soziale Folgewirkungen mit der Genehmigung dieser Dienste verbunden sein können (diese betreffen unter anderem Fragen der Entlohnung des Fahrpersonals, der Sicherung von Mobilität in unterschiedlich nachfragestarken Gebieten, der sozialen Ausgrenzung durch eine rein nachfrageabhängige Preisgestaltung oder der Folgewirkungen bei geringerer Verfügbarkeit von Taxen und ÖPNV). Im Rahmen der Grenzen des Verkehrsgewerbebereichs müssen die zu treffenden Behördenentscheidungen die sozialen Folgewirkungen im Rahmen des PBefG beeinflusst werden können. Lenk- und Ruhezeiten müssen für App-vermittelte Fahrdienste deshalb auf gesetzlicher Basis bei Bedarf vorgegeben werden können, um den Risiken eines Rundum-Einsatzes je Schicht sowie der Gefahr überlanger Schichten vorbeugen zu können.

Zu Buchstabe e:

Im Einklang mit dem Ergebnis der Findungskommission bedarf es im Taxi eines sogenannten „Fiskaltaxameters“ mit einer manipulationssicheren Aufzeichnung der Geschäftsvorfälle, um das notwendige Maß an Kontrollierbarkeit zu sichern. Derartige Systeme werden in unterschiedlicher Ausprägung insbesondere in Hamburg und Berlin verwendet. Entsprechende Anforderungen an gesicherte Daten muss es auch für zugelassene App-basierte Systeme der Abrechnung für alle Formen App-vermittelter Beförderungsdienste geben. Der Gesetzentwurf sichert bisher weder den Einsatz des „Fiskaltaxameters“ ab, noch adäquate Zulassungsvoraussetzungen für die vorgesehenen App-basierten Systeme der Abrechnung. Auch fehlt es an der für verschiedene Prüfpflichten (unter anderem Rückkehrpflicht) notwendigen Verknüpfung der Daten des Wegstreckenzählers mit GPS-Daten.

Zu Buchstabe f:

Der Regierungsentwurf verfestigt eine Schieflage in den verkehrsgewerberechtlichen Ausgangsbedingungen, die einseitig den Mietwagen begünstigen. Für Mietwagenunternehmen sollen keine Anforderungen an Barrierefreiheit und Sozialstandards gelten, sie können App-basierte Vermittlungssysteme in Echtzeit nutzen, die faktisch die Erbringung taxiähnlicher Leistungen ermöglichen, verfügen andererseits aber über mehr Freiheitsgrade bei der Preis- und Angebotsgestaltung als die regulierten Unternehmer des Taxiverkehrs (bisher) sowie des gebündelten Bedarfsverkehrs (zukünftig). Auswirkungen dieser Schieflage sind bereits heute in deutschen Metropolen sichtbar als Boom der

...

Mietwagenneuzulassungen, kritischer Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit des Taxigewerbes und Zunahme des Individualverkehrs zu Lasten des Umweltverbunds. Wirksame Instrumente der Gegensteuerung durch die öffentliche Hand enthält der Regierungsentwurf nicht. Das dem Mietwagenverkehr obliegende Rückkehrgebot wird durch die Zulassung der App-Vermittlung in Echtzeit ausgehöhlt und ist faktisch nicht kontrollierbar. Im Ergebnis besteht das Risiko einer erheblichen Schwächung von Taxi und ÖPNV. Zudem wird die Entfaltung solcher Anbieter verhindert, deren Geschäftsmodelle ausschließlich auf die neu eingeführten gebündelten Bedarfsverkehre abzielen. Ohne fairen Ausgleich („level playing field“) wird der Taxiverkehr wie auch der gebündelte Bedarfsverkehr gegenüber dem Mietwagenverkehr an Konkurrenzfähigkeit verlieren. Es droht daher eine allgemeine „Flucht“ in den – weitgehend unregulierten – Mietwagenverkehr stattzufinden. Zur Risikovorbeugung sollte die ausweislich der Gesetzesbegründung zur Absicherung des level playing field in § 51a Absatz 1 vorgesehene Regelung anwendungsfähig gemacht werden. Dazu darf sie nicht auf die Unterbindung des Anbietens von Leistungen zu nicht marktgerechten Preisen ausgerichtet sein. Die Herstellung eines level playing field ist vielmehr darauf auszurichten, die Anreizwirkung eines fehlerhaft geregelten gesetzlichen Marktrahmens durch aktive Regulierung ausgleichen zu können. Dieses muss sowohl im Tatbestand wie auch in den als Rechtsfolge sich bietenden Instrumenten deutlich werden.

Zu Buchstabe g:

Die Definition des Linienbedarfsverkehrs muss so gefasst sein, dass eine Abgrenzung von vergleichbar ausgestalteten Bedarfsangeboten im Gelegenheitsverkehr sicher möglich ist. Dazu bedarf es objektiver Merkmale, wann ein flexibler Bedarfssammelverkehr zum ÖPNV gehört und wann nicht. Nur so ist die Bestellbarkeit dieser Verkehre durch die Kommunen gesichert und nur so unterfallen sie den Vorgaben eines Nahverkehrsplanes oder dem Nahverkehrsplan vergleichbarer Beschlüsse. Zudem muss vor dem Hintergrund bisheriger Rechtsunsicherheiten klargestellt werden, dass auch teilflexible Angebote des ÖPNV, die in ihrer Ausgestaltung zwischen starrem Linienverkehr und vollflexiblem Linienbedarfsverkehr liegen ohne Rückgriff auf Ausnahmeregelungen genehmigungsfähig sind.

Die Genehmigungsvoraussetzungen des gebündelten Bedarfsverkehrs sind insbesondere darauf hin zu überprüfen, ob es zulässig ist, die Genehmigungsversagung in das pflichtgemäße Ermessen der Verwaltung zu stellen, obwohl dieses die vollständige gerichtliche Überprüfbarkeit dieser grundrechtsrelevanten Entscheidung einschränken würde.

Die Ausgestaltung der Mischkonzessionen soll – wie bisher – durch einen komplizierten Umkehrschluss erreicht werden. Dieser bildet das Gewollte aber nicht eindeutig ab. Um das gemeinsam gewollte Ergebnis zu erreichen, ist eine „Positivformulierung“ erforderlich.

In Bezug auf die Regelungen zur Datenübermittlung besteht ein Bedarf an vollständigen Daten von allen Marktakteuren, soweit mit den Daten gewerbeerrechtliche, steuerliche oder sozialrechtliche Kontrollzwecke verfolgt werden. Insoweit müssen auch Einzelunternehmer auf die Datenlieferung verpflichtet werden, die bisher den überwiegenden Teil der Marktakteure im Bereich der

...

Steuern stellen und im Bereich der Mietwagen bisher auch einen relevanten Umfang ausmachen. Im Übrigen bestehen große Zweifel, ob die zur Datenübermittlung vorgesehenen Regelungen praxistauglich sind. Dieses kann noch nicht abschließend beurteilt werden, weil die im Gesetz geregelte Verordnung noch nicht im Entwurf vorliegt.

Für das Inkrafttreten ist eine Übergangsfrist vorzusehen, da die Umsetzung verschiedener Neuerungen erst nach einer Vorbereitungszeit sowohl der öffentlichen Hand wie auch der Branchenakteure angewendet werden kann.