

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts – Drucksache 19/26819 –

Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

Zu Ziffer 1

(zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a₁ – neu – (§ 1 Absatz 1 Satz 1a – neu – PBefG))

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu, wird aber im weiteren Verfahren alternative Formulierungen prüfen.

Zu Ziffer 2

(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))

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

Zu Ziffer 3

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

Die Bundesregierung wird den Vorschlag prüfen. Vorsorglich nimmt die Bundesregierung zum Entschließungsbegehren wie folgt Stellung: Die §§ 3a bis 3c PBefG setzen den in Eckpunkt 8 enthaltenen politischen Kompromiss der Findungskommission um, zukünftig bei der Ausführung von Personenbeförderungsdienstleistungen die dort anfallenden Daten systematisch und digitalisiert bereitzustellen. Die datenschutzrechtlichen Bedenken wurden bereits im vorliegenden Gesetzesentwurf adressiert, insbesondere durch den Ausschluss von Ein-Mann-Betrieben von der Bereitstellungsverpflichtung sowie den ausdifferenzierten Datenverarbeitungsbefugnissen und Löschfristen. Datenschutzrechtliche Aspekte sollen im weiteren parlamentarischen Verfahren zudem nochmals geschärft werden.

Hinsichtlich der bereitzustellenden statischen Daten im Linien- und Gelegenheitsverkehr setzt die Regelung eine bereits seit 2017 geltende delegierte Verordnung der Europäischen Kommission um. Im Hinblick auf die noch bereitzustellenden dynamischen Daten im Linien- und Gelegenheitsverkehr gelten umfassende Übergangsfristen. Das Wissen um solche Echtzeitverkehre ermöglicht insbesondere im ländlichen Raum einen besseren Überblick über das oftmals dünne öffentliche Verkehrsangebot. Diese Transparenz kann ein wesentliches Entscheidungskriterium des Verbrauchers für das klimafreundlichere öffentliche Verkehrsangebot und gegen den motorisierten Individualverkehr darstellen. Es fördert dort zudem unmittelbar die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. In Ballungsräumen kann die Kenntnis über Echtzeitverkehre die Verkehre effizienter und nachhaltiger steuern als das bislang der Fall ist. Die Datenbereitstellungspflicht unterstützt damit unmittelbar die neue Zielbestimmung des § 1a PBefG hinsichtlich Klimaschutz und Nachhaltigkeit. Das Wissen um die Auslastung eines Verkehrsmittels ist schließlich insbesondere innerhalb der Corona-Pandemie ein Vorteil und hilft maßgeblich die von der

Bundesregierung geforderte Entzerrung der Verkehrsströme zu unterstützen. Die Kosten wurden berechnet und vom Normenkontrollrat auch bestätigt. Maßgeblich wird immer sein, welche technische Ausrüstung man für die Erfüllung der Bereitstellungspflicht ansetzt und von welchem regionalen Digitalisierungsgrad man im Einzelfall ausgehen muss. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung ist jedoch in dieser Hinsicht bewusst technologieneutral ausgestaltet.

Im Übrigen stellt die Bundesregierung klar, dass der Nationale Zugangspunkt („NAP“) als Datendrehscheibe für die unterschiedlichen statischen und dynamischen Daten keine missbräuchliche Verwendung der Daten unterstützt oder unterstützen wird. Die Daten werden nicht für die Allgemeinheit veröffentlicht. Es gibt vielmehr einen gesetzlich festgelegten Nutzerkreis, der auf den NAP und die dort bereitgestellten Daten zugreifen darf. Das sind keine Endverbraucher, sondern gewerbliche Reiseinformations- sowie Mobilitätsdiensteanbieter (Dritte) sowie Bund, Länder, Kommunen und verschiedene Behörden zur Wahrnehmung gesetzlich bestimmter hoheitlicher Aufgaben. Insbesondere den Dritten wird ein Zugriff erst nach Durchlaufen eines Zulassungsverfahrens, nach Vorlage eines detaillierten Geschäftskonzeptes, gestattet. Näheres wird die noch zu erlassenden Mobilitätsdatenverordnung regeln. Darüber hinaus bestraft der NAP schon heute ein missbräuchliches Verwenden der Daten im Rahmen seiner Nutzungsbedingungen.

Zu Ziffer 4

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

Die Bundesregierung wird den Vorschlag prüfen – in der jetzigen Form ist er jedoch abzulehnen. Der NAP ist für die von § 3a PBefG umfasste Bereitstellung von Reiseinformationsdiensten „One stop shop“, d.h. die delegierte VO 1926/2017 schreibt für die von § 3a PBefG umfassten Daten – inklusive der Nahverkehrsdaten – eine Bereitstellung über den NAP vor. Daher ist der Vorschlag, Nahverkehrsdaten ausschließlich an auf Länderebene betriebene Systeme zu liefern, aus (europa)rechtlichen Gründen abzulehnen. Die Bundesregierung wird jedoch prüfen, ob der Vorschlag durch einen neuen Satz 2 ergänzt werden könnte, wonach diese – von der Bundesregierung grundsätzlich als sinnvoll eingestuft – Ländersysteme die technische Vernetzung zum NAP zu jeder Zeit und ohne Verzögerung zu gewährleisten haben.

Zu Ziffer 5

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

Die Bundesregierung teilt die Ziele des Vorschlags. Sie wird prüfen, wie dem Anliegen des Bundesrats im weiteren parlamentarischen Verfahren Rechnung getragen werden kann.

Zu Ziffer 6

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

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab. Die Ergänzung des Antragsinhalts im Linienbedarfsverkehr um Angaben zu den Ein- und Ausstiegspunkten verkennet, dass der Linienbedarfsverkehr nahezu überall halten können soll und insoweit eine flexible Tür-zu-Tür-Bedienung auch im Linienverkehr ermöglichen will.

Zu Ziffer 7

(Artikel 1 Nummer 10 (§ 13 Absatz 5b – neu – PBefG))

Die Bundesregierung wird den Vorschlag prüfen. Die neu eingeführten Versagungsgründe stehen mit den in § 64 b und § 64c normierten Regelungsbefugnissen der Länder und der Genehmigungsbehörden sowie den nach der BR-Drucksache 28/21 (Beschluss) beabsichtigten Ergänzungen in den §§ 47 Absatz 3 und 50 Absatz 4 im Zusammenhang. Danach dürfen die Länder bzw. die Genehmigungsbehörden Regelungen zum Einsatz emissionsfreier – künftig auch für gebündelten Bedarfsverkehr – oder zukünftig für barrierefreie Fahrzeuge treffen. Mit der Ergänzung in § 13 Absatz 5b soll eine Genehmigung versagt werden können, wenn der Antrag die Vorgaben des § 64b oder § 64c PBefG nicht erfüllt. Ein solcher Eingriff in die Berufsfreiheit kann nur dann gerechtfertigt sein, wenn er der Abwehr nachweisbarer oder höchstwahrscheinlich schwerer Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut dient. Insoweit ist zu prüfen, ob anstelle des vorgeschlagenen Versagungsgrundes ein gleich geeignetes, milderer Mittel für die Erreichung des gleichen legitimen Zwecks in Betracht kommt, um dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung zu tragen.

Zu Ziffer 8**(Artikel 1 Nummer 22 (§ 44 Satz 3 PBefG))**

Die Bundesregierung wird den Vorschlag prüfen. Mit der Gesetzesnovelle ist die Schaffung eines Level-Playing-Fields bezweckt, welches keine Verkehrsform diskriminiert, sondern für vergleichbare Verkehrsformen gleichartige Ausgangsbedingungen ermöglicht und damit auch offen für neue Mobilitätsformen bleibt. Aus wettbewerblicher Sicht erscheint es insofern schwierig, die Preisbildung im Linienbedarfsverkehr von den ÖPNV-Tarifen zu lösen. In dieser Form könnte der gebündelte Bedarfsverkehr gegenüber dem ÖPNV zugeordneten und insoweit i.d.R. subventionierten und steuerbegünstigten Linienbedarfsverkehr benachteiligt werden, was wettbewerblich fragwürdig erscheint.

Zu Ziffer 9**(Artikel 1 Nummer 24 Buchstabe d (§ 46 Absatz 3 Satz 2 – neu – PBefG))**

Die Bundesregierung lehnt die Änderung, Mischkonzessionen auch in Orten über 50.000 Einwohnern zuzulassen, ab. Es ist erforderlich, dass die unterschiedlichen Verkehrsformen für Fahrgäste und Ordnungsbehörden im Hinblick auf das eingesetzte Fahrzeug auch nach außen klar abgrenzbar bleiben. Ausnahmen sind nur dort zulässig, wo aufgrund geringer Einwohnerzahl und damit verbundener geringer Nachfrage die Verwendung unterschiedlicher Fahrzeuge für mehrere Verkehrsformen unwirtschaftlich wäre und insoweit Beförderungsangebote eingestellt oder per se nicht angeboten werden könnten. So regelt es bislang § 46 Absatz 3 PBefG, von dessen Inhalt auch der Kompromiss der Findungskommission in Ziffer 6 des Eckpunktepapiers nicht abweichen wollte. Zudem würde mit dem Terminus „Ordnung des Verkehrsmarktes“ mit Blick auf die Abgrenzung zu den durch die Rechtsprechung ausgeformten „öffentlichen Verkehrsinteressen“ Rechtsunsicherheit erzeugt.

Zu Ziffer 10**(Artikel 1 Nummer 25 (§ 47 Absatz 2 Satz 1, Absatz 3 Satz 1, Satz 3 Nummer 4, 5 und 6 – neu – PBefG))**

Die Bundesregierung nimmt zur Kenntnis, dass der Vorschlag zu a dem Regierungsentwurf entspricht. Im Übrigen wird die Bundesregierung den Vorschlag prüfen. Es ist fraglich, ob eine solche Privilegierung von Unternehmen mit emissions- oder barrierefreien Fahrzeugen unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten zulässig ist. Ungeachtet dessen könnte eine solche Privilegierung zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

Zu Ziffer 11**(Artikel 1 Nummer 27****(§ 50 Absatz 3 Satz 3, Absatz 4 Satz 1, Satz 2 Nummer 2, 3, Nummer 4 und 5 – neu – PBefG))**

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag in Buchstabe a zu und wird die Vorschläge in Buchstabe b und c prüfen.

Die mit Buchstabe a vorgenommene Ergänzung, dass das Monitoring zur Einhaltung der Bündelungsquote von Genehmigungsbehörde und Aufgabenträger gemeinsam durchgeführt wird, ist richtig. Bislang ist das Monitoring durch den Aufgabenträger durchzuführen, der ggf. aber nicht über die hierfür erforderlichen Informationen verfügt.

Der Vorschlag ergänzt darüber hinaus in Buchstabe b und c die Befugnisse der Genehmigungsbehörde im Hinblick auf die Regelung von Emissionsvorgaben und Vorgaben zur Barrierefreiheit. Es erscheint fraglich, ob dies mit Blick auf den bereits existierenden § 64b PBefG zweckmäßig ist. Denn mit den Vorschlägen zu den Buchstaben b und c soll den Genehmigungsbehörden eine Befugnis übertragen werden (Anforderungen in Bezug auf die Festsetzung von Emissionsvorgaben), die den Ländern bereits in § 64b PBefG für den Taxen- und den Mietwagenverkehr übertragen wurde. Mit der in dieser Novelle gleichzeitig vorgesehenen Ergänzung des § 64b PBefG um den gebündelten Bedarfsverkehr, wäre der gleiche Sachverhalt doppelt geregelt. Das könnte zu Problemen im Vollzug und zu Rechtsunsicherheit führen.

Zu Ziffer 12**(Artikel 1 Nummer 28 (§ 51 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 und Satz 3 PBefG))**

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

Zu Ziffer 13

(Artikel 3 (§ 2 StVG), 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))

Die Bundesregierung wird den Vorschlag prüfen. Der Vorschlag steht nicht im Einklang mit dem Eckpunktepapier der Findungskommission, das ausdrücklich die Einführung eines Kleinen Fachkundenachweises für den Taxiverkehr im Fahrerlaubnisrecht sowie den Entfall der Ortskundeprüfung fordert.

Zu Ziffer 14

(Artikel 5a – neu – (§ 7 Absatz 4 – neu – BefBedV))

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab. Die vorgeschlagene Änderung der Verordnung über die Allgemeinen Beförderungsbedingungen für den Straßenbahn- und Obusverkehr sowie den Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen (BefBedV) ist nach der verfassungsgerichtlichen Praxis unzulässig (s. gemeinsames Rundschreiben von BMI und BMJ vom 21.03.2006, Az: V 1 a – 110 600/0). Hiernach ist eine Änderung einer Verordnung durch den Gesetzgeber nur zulässig, wenn es sich um eine Anpassung im Rahmen einer Änderung eines Sachbereichs durch den Gesetzgeber handelt. Die Änderung einer Verordnung durch den parlamentarischen Gesetzgeber unabhängig von sonstigen gesetzgeberischen Maßnahmen ist unzulässig (BVerfGE 114, 196 <238>). Bei der vom Bundesrat vorgeschlagenen Ordnungsänderung handelt es sich nicht um eine zulässige Folgeänderung, sondern um eine davon losgelöste unzulässige Änderung. Ungeachtet dessen wird der Antrag auch in der Sache kritisch gesehen, weil er sozial schwächere oder ältere Personengruppen, die keinen Zugang zu bargeldlosen Zahlungsmitteln haben, von der Nutzung des Öffentlichen Personennahverkehrs ausschließen würde.

Zu Ziffer 15

(Zum Gesetzentwurf allgemein)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab. Der Entschließungsantrag hat keinen Bezug zu den das Personenbeförderungsrecht betreffenden Aufträgen aus dem Koalitionsvertrag und zum Eckpunktepapier. Das Thema war auch nicht Gegenstand der Beratungen der Findungskommission. Eine ehrenamtliche Beförderung, deren Entgelt sich im Rahmen der Betriebskostengrenze bewegt, unterfällt bereits heute nicht den Vorschriften des PBefG. Zur Vereinfachung der Berechnung des dabei für genehmigungsfreie Beförderungen höchstens zulässigen Entgelts sieht die PBefG-Novelle unter Bezug auf das Bundesreisekostengesetz eine Pauschalierung vor. Eine darüber hinausgehende allgemeine und entgeltunabhängige Befreiung von den Vorschriften des PBefG in der Freistellungsverordnung wird abgelehnt, da es sich dann nicht mehr um ehrenamtliche oder nachbarschaftliche, sondern gewerbliche Beförderungen handeln würde. Diese sollten, auch mit Blick auf das mit der PBefG-Novelle verfolgte Ziel eines „level playing field“, wie andere gewerbliche Personenbeförderungen auch (z.B. mit Taxi und Mietwagen), grundsätzlich dem PBefG unterfallen. Eine Erweiterung der Freistellungsverordnung würde zudem Begehrlichkeiten nach einer vergleichbaren Freistellung bei anderen Unternehmen wecken sowie Kritik bei konzessionierten Unternehmen im Hinblick auf eine Ungleichbehandlung und Wettbewerbsverzerrung hervorrufen.