

Stellungnahme zu dem vorgelegten Referentenentwurf zur Änderung des PBefG

Der vorgelegte Referentenentwurf befasst sich überwiegend mit Änderungen im Gelegenheitsverkehr, die - soweit es die Neuregelung von *on-demand*-Verkehren betrifft - im Ansatz nachvollziehbar sind und den verkehrspolitischen Vereinbarungen der Regierungsparteien im Koalitionsvertrag folgen.

Darüber hinaus enthält der Referentenentwurf Regelungen zum Taxi- und Mietwagenverkehr, die weder den Bedürfnissen der Verbraucher noch der im Markt vorhandenen Unternehmen dienlich sind und eine hohe Gefahr der Verdrängung des Taxigewerbes in den Städten befürchten lassen.

Das im Koalitionsvertrag vereinbarte Ziel, bei der Modernisierung des Personenbeförderungsrechts darauf zu achten, dass *„ein fairer Ausgleich (level playing field) zwischen den unterschiedlichen Beförderungsformen gewahrt bleibt“* ist aus unserer Sicht mit dem vorliegenden Entwurf nicht erreicht.

Zudem ist die vorgesehene Regelung hinsichtlich der in den letzten Jahren auf den Markt drängenden App- und Internet-basierten Vermittlungsplattformen völlig unzureichend.

Zu den für uns maßgeblichen Punkten der vorgeschlagenen Novellierung des PBefG nehmen wir im Einzelnen wie folgt Stellung:

I. Regulierung von App- und Internet-basierten Vermittlungsplattformen

Die aus dem vorliegenden Entwurf zuerkennende Absicht, die auf den Beförderungsmarkt drängenden Vermittlungsplattformen im Personenbeförderungsrecht zu adressieren, begrüßen wir. Die vorgeschlagene Umsetzung halten wir jedoch für nicht ausreichend.

Die dem Markteintritt von UBER und anderen Plattformen folgenden bundesweiten rechtlichen Auseinandersetzungen vor den Gerichten waren (u.a.) geprägt von der Frage, inwieweit Vermittlungsplattformen Adressaten des PBefG sind. Die vorgeschlagene Ergänzung in § 1 Abs. 1 Satz PBefG regelt zumindest diesen Aspekt gesetzlich. Allerdings enthalten die nachfolgenden Bestimmungen im PBefG keine Regelungen, welche Konsequenzen aus dieser ausdrücklichen Adressierung der Vermittlungsplattformen für diese entstehen. Konkret regelt das PBefG in den nachfolgenden Bestimmungen immer nur Pflichten des Unternehmers. Lediglich in dem vorgeschlagenen § 3a PBefG (Mobilitätsdaten) werden den adressierten Vermittlungsplattformen eigenständige Pflichten auferlegt.

Diese Minimalverpflichtung für Vermittlungsplattformen reicht nach unserer Auffassung nicht aus, um die seit Jahren auftretenden systematischen Rechtsverletzungen durch entsprechende Vermittlungsmodelle - insbesondere im Gelegenheitsverkehr - zu verhindern.

Gerade die zahlreichen gerichtlichen Verfahren im Zusammenhang mit der Vermittlung von Mietwagen im großstädtischen Bereich (mit zahlreiche Entscheidungen bis zum BGH und

EuGH) haben aufgezeigt, dass eine dem verkehrspolitischen Konzept des PBefG angepasste Regulierung von App- und Internet-basierten Vermittlungsplattformen notwendig ist.

Wir halten eine ausdrückliche gesetzliche Genehmigungspflicht für App- und Internet-basierte Vermittlungsplattformen für erforderlich, damit Vermittlungsplattformen, die durch ihre Tätigkeit die im PBefG vorgesehene verkehrswirtschaftliche Konzeption missachten und dadurch die öffentlichen Verkehrsinteressen beeinträchtigen, effektiv reguliert und ggf. untersagt werden können.

In den letzten Jahren ist durch den Markteintritt von Vermittlungsplattformen für den Mietwagenverkehr im großstädtischen Bereich die vom PBefG vorgesehene Funktionsabgrenzung zwischen dem Taxi- und Mietwagenverkehr in der Praxis weitgehend aufgehoben worden. Die gesetzlich vorgesehene Funktionsabgrenzung zwischen Taxis einerseits und Mietwagen andererseits beinhaltet die Zuweisung der Ausführung von ad-hoc-Bestellungen zum Taxiverkehr. Der Taxiverkehr ergänzt und verdichtet den öffentlichen Nahverkehr, eine nach der Rechtsprechung des BVerfG unverzichtbare Funktion, die nur vom Taxiverkehr zu leisten ist. Den Taxis ist deshalb die auftragslose Bereithaltung im öffentlichen Verkehrsraum exklusiv vorbehalten. Diesem „Privileg“ stehen die klassischen ÖPNV-Pflichten (Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht) gegenüber.

Demgegenüber ist dem Mietwagenverkehr grundsätzlich die Funktion zugewiesen, besondere - nicht im öffentlichen Interesse liegende - Beförderungsangebote auszuführen.

Die Annahme und Ausführung von Beförderungsbestellungen ist durch die App- und Internet-basierten Vermittlungsmodelle - die sowohl im Taxi- wie auch im Mietwagenverkehr verfügbar sind - in Echtzeit möglich, ohne Rücksicht darauf, ob es sich um Fahrten zur Ergänzung und Verdichtung im öffentlichen Verkehrsangebot handelt. Insbesondere preisaggressive Modelle haben verstärkt dazu geführt, dass Beförderungen mit Mietwagen die Funktion von Taxis übernommen haben, ohne jedoch an die öffentlichen Taxipflichten gebunden zu sein.

Die unregulierte Zulassung von Vermittlungsplattformen, die diese Entwicklung forcieren, wird nach unserer Einschätzung zu einer weiteren dramatischen Verdrängung von Taxibetrieben in den Großstädten führen. Erfahrungen auf dem Beförderungsmarkt in den Vereinigten Staaten und Großbritannien belegen die von uns befürchtete Entwicklung. Nach einer Untersuchung der Verkehrsbehörde der Stadt New York hat sich in den letzten Jahren die Zahl der von Plattformen vermittelten Mietwagen verdreifacht (von ca. 40.000 Fahrzeugen auf ca. 120.000 Fahrzeuge), während sich der Anteil der zugelassenen Taxis an den städtischen Beförderungsleistungen halbiert hat. Auch in London hat sich die Anzahl der Mietwagen auf mehr als 100.000 Fahrzeuge entwickelt, während die Bedeutung des Taxiverkehrs signifikant abgenommen hat.

Eine ähnliche Entwicklung zeichnet sich bereits in Berlin ab. Während die Anzahl der zugelassenen Mietwagen von ca. 1.000 Fahrzeuge auf mehr als 4.000 Fahrzeuge gestiegen ist, wurden mehr als 1.000 Taxikonzessionen von den Betreibern an die Stadt zurückgegeben.

Eine Ersetzung der verkehrswirtschaftlichen Beförderungsangebote von im öffentlichen Verkehrsinteresse regulierten Taxis durch weitgehend unregulierte Mietwagenangebote liegt nach unserer Auffassung nicht im öffentlichen Verkehrsinteresse.

Die Verlagerung der individuellen Beförderung im Tür-zu-Tür-Verkehr in Großstädten von Taxis auf Mietwagen führt im Ergebnis zu einer Ausweitung des Verkehrsangebots mit allen damit verbundenen negativen Auswirkungen auf den Großstadtverkehr. Eine deutliche Zunahme von Mietwagen führt zu einem signifikanten Anstieg der Verkehrsbelastung in den Großstadtzentren, ausgelöst durch bereitgehaltene auftragslose Mietwagen, die während der Wartezeiten die ohnehin knappen Verkehrsflächen durch Parken oder Umherfahren zusätzlich belasten.

Das den Kommunen grundsätzlich zur Verfügung stehende Regulierungspotential für den Taxiverkehr - die Kontingentierung von Taxilizenzen zur Vermeidung eines Überangebotes an Beförderungsleistungen im öffentlichen Verkehrsinteresse - steht für die Lizenzierung von Mietwagengenehmigungen nicht zur Verfügung. Eine stetige Zunahme des Mietwagenangebotes entwertet des Regulierungspotential im Taxiverkehr.

Der in der öffentlichen Diskussion über die Einschränkung von Mietwagenverkehr in den großstädtischen Zentren gemachte Vorschlag, zukünftig auch Mietwagengenehmigungen kontingentieren zu können, wäre grundsätzlich geeignet die aufgezeigte Entwicklung aufzuhalten, ist aber aus verfassungsrechtlichen Gründen eher skeptisch zu beurteilen. Die von uns vorgeschlagene Lösung über die Genehmigungspflicht für Vermittlungsplattformen unter spezifisch zu benennenden Voraussetzungen, erscheint uns als die sachgerechtere Lösung.

Ergänzend zu einer Genehmigungspflicht für Vermittlungsplattformen im großstädtischen Mietwagenverkehr schlagen wir die Einführung einer Vorbestellfrist für Mietwagenbestellungen über Vermittlungsplattformen vor, die der Verhinderung von taxiähnlichen Mietwagenverkehren in Großstädten dienen soll. Die Festlegung einer Vorbestellfrist sollte den Kommunen für ihren Genehmigungsbezirk ermöglicht werden, wenn Anzeichen dafür bestehen, dass die öffentlichen Verkehrsinteressen durch plattformbasierte Mietwagenvermittlungen beeinträchtigt werden. Derartige Anzeichen können beispielsweise in der Bedrohung der Funktionsfähigkeit des örtlichen Taxigewerbes durch den plattformbasierten Mietwagenverkehr gesehen werden oder in einer den öffentlichen Verkehrsinteressen entgegenstehenden Zunahme des Mietwagenverkehrs.

Wenn das mit der Novellierung des PBefG verfolgte Ziel, den Kommunen eine moderne und umweltgerechte Verkehrspolitik unter Berücksichtigung der öffentlichen Verkehrsinteressen zu ermöglichen und die dazu erforderlichen Regulierungsinstrumente zur Verfügung zu stellen, erreicht werden soll, ist die Einführung einer optionalen Vorbestellfrist für plattformvermittelte Mietwagen unerlässlich.

II. Bereitstellung von Mobilitätsdaten

Die vorgesehene Verpflichtung für Unternehmer und Vermittler zur Bereitstellung von Mobilitätsdaten wird im Grundsatz begrüßt. Bei der konkreten Ausgestaltung der Verpflichtung sehen wir jedoch noch Änderungs- und Ergänzungsbedarf.

Die in § 57 Abs. 1 Nr. 12 PBefG i. V. m. § 3 a PBefG vorgesehene Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung zur Verpflichtung der Bereitstellung von Mobilitätsdaten ist aus unserer Sicht nicht ausreichend. § 3 a PBefG regelt den Zweck und Umfang der vom

Unternehmer oder Vermittler bereitzustellenden Mobilitätsdaten. Materiell begrenzt diese Vorschrift damit auch die Ermächtigung zum Erlass der Rechtsverordnung.

Die vorgesehene Rechtsverordnung sieht in § 4 Abs. 2 vor, dass - neben dem BMVI und den Ländern - auch die Kommunen die bereitgestellten Daten für die hoheitliche nichtkommerzielle Aufgabenerfüllung nutzen dürfen. Aus den die den Entwurf der Novelle begleitenden Papieren und Gesprächen wurde im Zusammenhang mit der vorgesehenen Neuregelung der Rückkehrpflicht für Mietwagen darauf hingewiesen, dass die Überwachung einer gelockerten Rückkehrpflicht für die Genehmigungsbehörden wegen der Verpflichtung zur Bereitstellung von Mobilitätsdaten erheblich vereinfacht werden würde.

Abgesehen davon, dass die Praxiserfahrungen mit der sachlichen und personellen Ausstattung von kommunalen Genehmigungsbehörden sehr stark vermuten lassen, dass diese Überwachungsaufgaben nicht geleistet werden können, erscheint es uns fraglich, ob die bereitgestellten Mobilitätsdaten für die Überwachung der Einhaltung der Rückkehrpflicht überhaupt verwendet werden dürfen. Jedenfalls halten wir es für fragwürdig, ob die Verwendung der gemäß § 3 a PBefG bereitzustellenden Daten über die dort aufgeführten Zwecke hinaus zulässig ist und über die vorgesehene Rechtsverordnung eine Zweckerweiterung rechtlich möglich ist. Eine entsprechende Zweckerweiterung in der gesetzlichen Grundlagennorm halten wir deshalb für zwingend notwendig.

Darüber hinaus ist in der Anlage zur Rechtsverordnung keine Datenkategorie aufgeführt, die eine Überwachung der Rückkehrpflicht von Mietwagen durch die Genehmigungsbehörde ermöglicht. Insoweit muss die Anlage entsprechend ergänzt werden.

Die in § 3 Abs. 1 Ziff. c) der Rechtsverordnung vorgesehene Übermittlung von dynamischen Daten zur Auslastung in Echtzeit und zur Übermittlung der tatsächlich abgerechneten Kosten lehnen wir grundsätzlich ab. Diese Daten werden für die in § 3 a PBefG angeführten Zwecke nicht benötigt. Sie enthalten im Übrigen sensible betriebsinterne Daten, deren Übermittlung verbunden mit einer öffentlichen Einsichtnahme und Verwendung durch Dritte, insbesondere durch Wettbewerber, den Unternehmen nicht zuzumuten ist.

Wir halten die vorgesehenen Regelungen zur Verwendung der übermittelten Daten durch Dritte - insbesondere Wettbewerber - nicht für ausreichend. Die im Verkehrsmarkt agierenden Unternehmen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Unternehmensgröße erheblich. Insbesondere der Taximarkt in den Großstädten wird von Kleinstunternehmen dominiert. Diese Unternehmen können zwar die geforderten Mobilitätsdaten - ggf. über die Vermittlungszentralen, wobei längst nicht alle Fahrzeuge einer Vermittlungszentrale angeschlossen sind - liefern. Eine Auswertung der bereitgestellten Mobilitätsdaten für eigene Unternehmenszwecke wird diesen Unternehmen in der Regel nicht möglich sein. Demgegenüber wird eine dynamische Auswertung der bereitgestellten Daten in Echtzeit für große Mobilitätsanbieter - wie z. B. international agierende Vermittlungsplattformen - zu Wettbewerbszwecken regelmäßig möglich sein. Nach unserer Auffassung sollte der Gesetzgeber die Verzerrung der Wettbewerbsverhältnisse auf den kommunalen Verkehrsmärkten nicht zu Lasten der Kleinstunternehmen durch einen unregulierten Zugang zu den bereitgestellten Mobilitätsdaten ermöglichen.

Im Übrigen schlagen wir vor, dass der einzelne Taxiunternehmer seine Verpflichtung zur Übermittlung von dynamischen Daten auch durch die - anonymisierte - Übermittlung von Taxizentralen erfüllen kann.

III. Linienbedarfsverkehr und gebündelter Bedarfsverkehr

Grundsätzlich können wir nachvollziehen, dass für den Bereich des *on-demand*-Verkehrs für Sammelbeförderungen ein Bedürfnis besteht, Regelungen einzuführen, die den Akteuren mehr Rechtssicherheit als die bislang geltende Rechtslage bietet. Nach unserer Auffassung ist dafür die Erweiterung bestehender Verkehrsarten (§ 44 PBefG) bzw. die Schaffung einer neuen Verkehrsform (§ 50 PBefG) nicht zwingend erforderlich. Für die Einordnung des Linienbedarfsverkehrs als Linienverkehr und die dauernde Genehmigungsmöglichkeit für private Pooling-Verkehre würde sich auch eine klarstellende Regelung in § 2 Abs. 6 PBefG, ggf. mit einer Regelung in den allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum PBefG, anbieten.

Was wir jedoch für verfehlt halten ist, dass im *on-demand*-Verkehr für Sammelbeförderungen unterschiedliche Regelungen für öffentliches Pooling und privates Pooling vorgesehen sind. Für das öffentliche Pooling sind strenge Regulierungen vorgesehen, während das private Pooling weitgehend unreguliert bleiben soll. Damit werden für den Bereich des Poolings im öffentlichen Personennahverkehr ähnliche wettbewerbsverzerrende Voraussetzungen geschaffen, wie wir sie im Bereich des Gelegenheitsverkehrs zwischen Taxis und Mietwagen feststellen müssen.

Linienbedarfsverkehre unterliegen nach dem vorliegenden Entwurf grundsätzlich der Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht, während für den gebündelten Bedarfsverkehr keine entsprechenden Verpflichtungen vorgesehen werden.

Insbesondere der weitgehend unregulierte gebündelte Bedarfsverkehr ist potentiell geeignet, die öffentlichen Verkehrsinteressen zu beeinträchtigen, weil die Wettbewerbsbedingungen die öffentlichen Verkehrssysteme, einschl. Taxis, benachteiligen.

Die fehlende Betriebspflicht ermöglicht den Betreibern von gebündelten Bedarfsverkehren ihr Angebot nur dann aufrechtzuerhalten, wenn lukrative Verkehrszeiten bedient werden können. Die Einstellung oder weitgehende Einschränkung des Verkehrsangebots zu Corona-Zeiten durch die auf dem Markt bereits tätigen Unternehmen hat eindrucksvoll bewiesen, dass diese Verkehrsangebote für die Fahrgäste nicht verlässlich sind.

Die fehlende Tarifpflicht für den gebündelten Bedarfsverkehr führt im Ergebnis zu einer wirtschaftlichen Bevorzugung dieser Verkehrsform im Verhältnis zu den öffentlichen Verkehrssystemen. Während z. B. im Taxitarifrecht die Ermittlung des Fahrpreises für die Beförderung insgesamt - unabhängig von der Anzahl der zu befördernden Personen - erfolgt, basiert das Preismodell für den gebündelten Bedarfsverkehr auf der Einzelberechnung für jeden Fahrgast. Ohne Tarifbindung ermöglicht das den Betreibern von gebündelten Bedarfsverkehren in nachfragestarken Verkehrszeiten erhebliche Zusatzgewinne, die in nachfrageschwachen Zeiten zusätzlichen Spielraum für Preisunterbietungen einräumen.

Die vorgesehene Regelung für den gebündelten Bedarfsverkehr ist gegenüber dem Taxi- und Mietwagenverkehr nicht ausreichend abgegrenzt.

Kennzeichnend für den Gelegenheitsverkehr mit Taxis und Mietwagen ist die individuelle Tür-zu-Tür-Beförderung. Während für den Linienbedarfsverkehr in § 44 PBefG die Beförderung von Fahrgästen von bestimmten Haltepunkten zu anderen Haltepunkten vorgesehen ist, fehlt die Verknüpfung der Beförderung von Fahrgästen zu vorher bestimmten Haltepunkten beim gebündelten Bedarfsverkehr. Damit wird dem privaten Pooling-Verkehr - im Gegensatz zum Linienbedarfsverkehr - die Tür-zu-Tür-Beförderung der Fahrgäste nicht ausdrücklich untersagt, was den Umkehrschluss zulässt, dass diese Art der Beförderung zulässig sein soll. Diese Privilegierung des gebündelten Bedarfsverkehrs ist weder gegenüber dem Linienbedarfsverkehr noch gegenüber dem Taxi- und Mietwagenverkehr sachlich gerechtfertigt. Wir schlagen deshalb vor, auch beim gebündelten Bedarfsverkehr die Genehmigung nur für Beförderungen innerhalb eines im Voraus von der Genehmigungsbehörde genehmigten Haltestellenkonzeptes zu erteilen.

In diesem Zusammenhang weisen wir explizit darauf hin, dass die Einführung des gebündelten Bedarfsverkehrs als weitere Verkehrsform im Gelegenheitsverkehr die seit Jahrzehnten durchgeführten Sammelbeförderungen im Taxiverkehr gefährdet.

Wesentliches Abgrenzungsmerkmal des gebündelten Bedarfsverkehrs zu den übrigen Gelegenheitsverkehren ist „die Beförderung von Personen mit Personenkraftwagen, bei der mehrere Beförderungsaufträge entlang ähnlicher Wegstrecken gebündelt ausgeführt werden.“ Die bisher im Taxiverkehr durchgeführten Sammelbeförderungen - insbesondere im Bereich der Krankenfahrten, Schülerfahrten und Beförderungen von Menschen mit Behinderungen - erfüllen diese Voraussetzungen. Ohne eine Klarstellung im PBefG, wonach auch Taxis zur Sammelbeförderung (weiterhin) berechtigt sind, besteht die Gefahr, dass zukünftig dem Taxiverkehr diese Sammelbeförderungen - unter Hinweis auf die Regelung zum gebündelten Bedarfsverkehr - untersagt sind.

Die in § 46 Abs. 3 PBefG vorgesehene Regelung, wonach in Orten unter 50.000 Einwohnern Mehrfachgenehmigungen für ein Fahrzeug ermöglicht werden, ist in diesem Zusammenhang nicht ausreichend. Die Sammelbeförderungen durch Taxis finden derzeit flächendeckend in Deutschland statt und sind für die Taxibetriebe von existenzieller wirtschaftlicher Bedeutung. Darüber hinaus hätte ein Ausschluss der Taxis von den bisherigen Sammelbeförderungen erhebliche negative finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte und die Krankenkassen.

IV. Neuregelungen zur Rückkehrpflicht

Die derzeit bestehende Rückkehrpflicht von auftragslosen Mietwagen zum Betriebssitz des Unternehmens ist die wichtigste Abgrenzung zwischen dem Taxi- und Mietwagenverkehr und darf nach unserer Auffassung nicht aufgeweicht werden, will man den Taxiverkehr als Teil des öffentlichen Nahverkehrs und der staatlichen Daseinsvorsorge funktionsfähig aufrechterhalten.

Die mit der Taxi-Novelle 1982 eingeführte Rückkehrpflicht für auftragslose Mietwagen zum Betriebssitz war eine Reaktion des Gesetzgebers auf die flächendeckende Einführung des Betriebsfunks für Taxi- und Mietwagenbestellungen. Dieser (damalige) technische Fortschritt ermöglichte sowohl Taxis wie auch Mietwagen die zeitnahe Ausführung von ad-hoc-

Bestellungen für Beförderungsfahrten. Wie bereits erwähnt, ist die zeitnahe Ausführung von ad-hoc-Bestellungen für Beförderungen eine verkehrswirtschaftliche Funktion, die das PBefG dem Taxiverkehr - mit der dazu notwendigen Regulierung - zuweist. Zur Aufrechterhaltung dieser Funktionsabgrenzung sollte die auftragslose Bereithaltung von Mietwagen an den Nachfrage-Schwerpunkten für ad-hoc-Beförderungsaufträge (Bahnhöfe, Flughäfen, Hotels u. ä.) unterbunden werden. Der Vorwurf der „Technologiefreundlichkeit“ wurde gegenüber dem Gesetzgeber damals nicht erhoben.

Das BVerfG hat in mehreren Entscheidungen die Einführung der Rückkehrpflicht als verfassungsrechtlich zulässig und verkehrspolitisch geboten bezeichnet. In einer Entscheidung hat das BVerfG sogar ausdrücklich betont, dass die Zunahme des Mietwagenverkehrs einerseits und der technologische Fortschritt durch den Betriebsfunk andererseits die Konkurrenzsituation zwischen dem Taxi- und Mietwagenverkehr so verschärft hat, dass der Gesetzgeber aus verkehrspolitischen Gründen gehalten war, das Taxigewerbe - wegen der besonderen Funktion im Verkehrsgesamtheit - vor der Mietwagenkonkurrenz zu schützen.

Berücksichtigt man diese Überlegungen in der heutigen Situation, besteht nicht der geringste Anlass, die zur Abgrenzung zwischen dem Taxi- und Mietwagenverkehr eingeführte Rückkehrpflicht aufzuweichen.

Die Konkurrenzsituation zwischen dem Taxi- und Mietwagenverkehr hat sich durch den weiteren technologischen Fortschritt dramatisch verschärft. Aus Sicht der Verkehrsnutzer erbringen Taxi- und Mietwagenunternehmen grundsätzlich die gleiche Verkehrsleistung: die individuelle Beförderung „on demand“ von Tür-zu-Tür.

Der wesentliche Unterschied dabei ist, dass die regulatorischen Bedingungen, zu denen diese Verkehrsdienstleistung erbracht werden, sich erheblich (zu Lasten der Taxiunternehmer) unterscheiden. Den zahlreichen öffentlichen Pflichten, die dem Taxiverkehr im Zusammenhang mit der Erbringung der Verkehrsdienstleistungen auferlegt werden, steht im Wesentlichen das Privileg der auftragslosen Bereithaltung der Fahrzeuge gegenüber. Dieses Privileg wird weitgehend entwertet, wenn man die bedingungslose Rückkehrpflicht für auftragslose Mietwagen zum Betriebsort aufhebt oder auflockert. Die Möglichkeit zur Einrichtung von weiteren „Rückkehrorten“ für Mietwagen wird - insbesondere in Großstädten - dazu führen, dass diese „Rückkehrorte“ in unmittelbarer Nähe zu den Nachfrage-Schwerpunkten für ad-hoc-Beförderungsaufträge (Bahnhöfe, Flughäfen, Hotels u. ä.) eingerichtet werden. Vorhersehbar ist zudem, dass derartige zentrale (zusätzliche) Rückkehrorte von Vermittlungsplattformen für die angeschlossenen Mietwagenunternehmen als Sammelaufstellplätze eingerichtet werden. Im Ergebnis wird damit die auftragslose Bereithaltung von Mietwagen an allen nachfragestarken Plätzen ermöglicht. Die Privilegierung des Taxiverkehrs, die nicht den wirtschaftlichen Interessen der Taxiunternehmer, sondern ausschließlich den öffentlichen Verkehrsinteressen dient, wäre damit weitgehend obsolet.

Die Auflockerung der Rückkehrpflicht ist auch nicht aus Umweltschutzgründen zur Vermeidung von Leerfahrten erforderlich. Taxis, die innerhalb ihrer Betriebsortsgemeinde keiner Rückkehrpflicht unterliegen, weisen eine Leerfahrtenquote zwischen 40% und 50% der Gesamtfahrleistung auf. Die Leerfahrtenquote ergibt sich im Wesentlichen aus den Rückfahrten zu Aufstellplätzen für Taxis und Anfahrten zu Fahrgästen, die das Taxi bestellt haben. Eine ähnliche Leerfahrtenquote weisen Mietwagen auf, die der Rückkehrpflicht zum Betriebsort unterliegen.

Es ist nicht ersichtlich, weshalb sich die Leerfahrtenquote für Mietwagen reduzieren sollte, wenn die Rückkehrpflicht aufgelockert wird. Leerfahrten entstehen vorrangig deshalb, weil die Fahrzeuge - gleich ob Taxis oder Mietwagen - von den Fahrtzielen der vorangegangenen Beförderungen, die üblicherweise in nachfrageschwachen Gebieten liegen, entweder in nachfragestarke Gebiete oder zum Betriebsitz zurückkehren und den Anfahrten zu den Fahrgästen.

Dass Mietwagen, die keiner Rückkehrpflicht unterliegen, gleichwohl erhebliche Leerkilometer zurücklegen, belegt zudem eine Studie der Taxibehörde in New York. Nach dieser Studie beträgt der Anteil der Leerkilometer an der Gesamtfahrleistung für Mietwagen ca. 41%.

Die Auflockerung der Rückkehrpflicht durch die Genehmigung weiterer Rückkehrorte macht zudem die Überwachung der Einhaltung der Rückkehrpflicht nahezu unmöglich.

Schon die Überprüfung der Einhaltung der bestehenden Rückkehrpflicht für Mietwagen durch die zuständigen Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden erfolgt in der Praxis nicht. Diese Behörden sind weder personell noch sachlich für diese Überwachungsaufgabe ausgestattet. Mit einer ausreichenden Personal- und Sachausstattung ist auch zukünftig nicht zu rechnen.

Die Überprüfung der Einhaltung der Rückkehrpflicht von Mietwagen hat in der Realität nahezu ausschließlich durch im Wettbewerb stehende Marktteilnehmer im Rahmen des Wettbewerbsrechts stattgefunden. Dabei waren Verstöße gegen die Rückkehrpflicht - ungeachtet der erheblichen praktischen Schwierigkeiten - nachweisbar, wenn der Mietwagen nach Beendigung einer Beförderungsfahrt nicht in Richtung des bekannten Betriebsitzes fuhr. Die Genehmigung weiterer Rückkehrorte, die den Wettbewerbern - im Gegensatz zu dem eindeutigen Betriebsitz des Mietwagenunternehmens - nicht bekannt sind, führt in der Praxis dazu, dass Verstöße gegen die Rückkehrpflicht im Rahmen von Wettbewerbsverfahren nicht mehr nachweisbar sein werden. Damit entfällt die einzige, in der Praxis existierende, Möglichkeit zur Aufdeckung und Unterbindung von Verstößen gegen die Rückkehrpflicht.

Wir fordern deshalb eindringlich, die bestehende Rückkehrpflicht für auftragslose Mietwagen unverändert aufrechtzuerhalten.

V. Neuregelungen zum Taxitarif und zu Tarifbedingungen im Mietwagenverkehr

Die in dem Referentenentwurf vorgesehene Regelung für eine Öffnung des Taxitarifs für vorbestellte Fahrten bewerten wir grundsätzlich positiv. Die entsprechenden Bedingungen für die Flexibilisierung des Taxitarifs sollten jedoch präziser gefasst werden.

Ein erheblicher Wettbewerbsnachteil des Taxiverkehrs gegenüber dem Mietwagenverkehr besteht darin, dass dem Taxikunden bei einer Fahrtbestellung kein verbindlicher Festpreis zugesichert werden kann. Die meisten Taxitarife enthalten als Tarifelement die Wartezeit, auch soweit diese verkehrsbedingt während der Beförderung anfällt. Wesentliches Element einer Tarifneuordnung für den Taxiverkehr muss deshalb die Möglichkeit sein, für eine vorbestellte Fahrt mit dem Fahrgast einen verbindlichen Festpreis zu vereinbaren.

Im Hinblick auf die verkehrswirtschaftliche Funktion des Taxiverkehrs im System der öffentlichen Verkehrsmittel ist es aus unserer Sicht zwingend erforderlich, dass die Preisbildungselemente eines zu vereinbarenden Festpreises in der örtlichen Taxitarifordnung durch die zuständige Genehmigungsbehörde festgelegt werden. Eine Tarifflexibilisierung darf dabei nur

für vorbestellte Fahrten zulässig sein und ausdrücklich nicht für Auftragsfahrten ermöglicht werden, die am Halteplatz erteilt werden.

Die vorgesehene Regelung erfüllt im Wesentlichen die vorstehenden Bedingungen, ist allerdings missverständlich formuliert. Durch die Verknüpfung der Tatbestandsalternativen „Mindest- und Höchstpreise“ sowie „Festpreise für bestimmte Fahrtstrecken“ mit dem Wort „und“ würden die Festpreise nur für bestimmte Fahrtstrecken auch nur für vorbestellte Fahrten gelten. Diese Verknüpfung halten wir nicht für sachgerecht.

Wenn die Tarifordnung Festpreise für bestimmte Fahrtstrecken (wie z. B. zum Flughafen, zur Messe u. ä.) festsetzen soll, hätte das in der Praxis eher Bedeutung für Auftragsfahrten, die an Halteplätzen erteilt werden. Für Bestellfahrten reicht nach unserer Auffassung die Regelung, dass Festpreise innerhalb eines von der Taxitarifordnung vorgegeben Rahmens erlaubt werden können.

Zur Vermeidung eines Missbrauchs der Tarifflexibilisierung und zur ordnungsgemäßen Erfassung dieser vom allgemeinen Tarif abweichenden Fahrten halten wir eine detaillierte Dokumentation der Bestellung einschl. des vereinbarten Festpreises durch den Unternehmer oder den Auftragsvermittler (z. B. die Vermittlungszentrale) und die Erfassung des vereinbarten Festpreises über den Fahrpreisanzeiger für unbedingt erforderlich. Die Erfassung des vereinbarten Fahrpreises über den Fahrpreisanzeiger ist technisch - auch unter Beachtung der eichrechtlichen Vorschriften - möglich. Sie ist nach unserer Auffassung auch deshalb nötig, weil ohne diese Erfassung die derzeit vorbereitete Einstufung des Taxifahrpreisanzeigers als Kasse im Sinne der Kassensicherungsverordnung konterkariert werden würde. Zudem sollte die Begleichung des für die Bestellfahrt vereinbarten Fahrpreises nur bargeldlos zulässig sein. Diese ergänzenden Regelungen für vom üblichen Taxitarif abweichende Fahrpreisvereinbarungen stellen die ordnungsgemäße Verbuchung der Fahrpreise sicher, ermöglichen eine lückenlose Kontrolle der Einhaltung der Tarifvorschriften und unterstützen die jahrelangen Bemühungen des Taxigewerbes zur Einhaltung der Steuervorschriften.

Die vorgesehene Regelung in § 51 a PBefG begrüßen wir ausdrücklich und regen an, auch die Festlegung von Höchsttarifen für den plattformbasierten Mietwagenverkehr ausdrücklich zu erwähnen. Die generelle Festlegung von Höchsttarifen für den Mietwagenverkehr ist problematisch, weil sich das Angebot von Mietwagenfahrten erheblich unterscheiden kann. Der Plattform-basierte Mietwagenverkehr umfasst allerdings - wie im Taxiverkehr auch – weitgehend standardisierte Beförderungsangebote. Diese standardisierten Beförderungsangebote sind einer Höchstpreisreglung zugänglich. Aus unserer Sicht sind Höchstpreisregelungen in diesem Segment auch erforderlich. Erfahrungen in der Vergangenheit haben gezeigt, dass in nachfragestarken Zeiten Plattformvermittler durch entsprechende Algorithmen bis zum 10-fachen des üblichen Fahrpreises aufrufen.

VI. Fachkundenachweis für Taxifahrer

Die vorgeschlagene Regelung, wonach die bisherige Ortskundeprüfung für Taxifahrer durch einen Fachkundenachweis ersetzt werden soll, lehnen wir strikt ab.

Der Wegfall der Ortskundeprüfung für Mietwagenfahrer in 2017 hat für Taxibetriebe erhebliche Nachteile bei der Personalbeschaffung mit sich gebracht. Nach unserer Auffassung ist es

unerlässlich, dass die Berufszugangsregelungen für Taxi- und Mietwagenfahrer wieder gleichwertig sind. Wenn die Notwendigkeit einer Ortskundeprüfung wegen der weiten Verbreitung von Navigationssystem nicht mehr gegeben ist, muss diese Regelung auch für Taxifahrer gelten. Der Wegfall der Ortskundeprüfung für Taxifahrer ist deshalb aus Gründen der Gleichbehandlung mit den Mietwagenfahrern nur konsequent.

Inkonsequent ist es dann aber, wenn statt der bisherigen Ortskundeprüfung für Taxifahrer nur für diese der Nachweis einer Fachkundeprüfung verlangt wird. Taxi- und Mietwagenfahrer haben bei der Personenbeförderung die gleichen Fürsorge- und Obhutspflichten gegenüber den Fahrgästen. Diese Verpflichtungen werden im Wesentlichen in der Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr (BOKraft) geregelt. Weshalb nur Taxifahrer in einer gesonderten Fachkundeprüfung Kenntnisse über die besonderen Pflichten gegenüber den Fahrgästen nachweisen sollten, ist nicht ersichtlich und auch nicht sachgerecht. Es wäre aus unserer Sicht eine sachlich und rechtlich nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung, wenn die vorgesehene Fachkundeprüfung für die Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung nur für Taxifahrer verpflichtend ist. Daraus ergibt sich für uns zwingend, dass der Nachweis für die Fachkunde entweder für die Taxifahrer entfällt oder für alle Fahrer im Taxi- und Mietwagenverkehr (und auch im gebündelten Bedarfsverkehr) eingeführt wird.

VII. Kenntlichmachung von Fahrzeugen im Mietwagenverkehr und im gebündelten Bedarfsverkehr

Die vorgesehene Kennzeichnung der Fahrzeuge im Mietwagenverkehr und im gebündelten Bedarfsverkehr begrüßen wir im Grundsatz. Allerdings halten wir die dafür vorgesehene Regelung für unzureichend.

Die Kennzeichnung soll die Kontrolle und Überprüfung der eingesetzten Fahrzeuge und des Fahrpersonals ermöglichen bzw. erleichtern. Es ist deshalb nicht auszuschließen, dass Unternehmer und Fahrer von Fahrzeugen im Mietwagen- und gebündelten Bedarfsverkehr diese erleichternde Kontrollmöglichkeiten vereiteln wollen.

Die vorgesehene Kennzeichnung, ein an der Heckscheibe anzubringendes Schild mit der Ordnungsnummer, ist leicht unkenntlich anzubringen oder gar zu entfernen.

Ohne das vorgeschriebene Schild ist das eingesetzte Fahrzeug nicht mehr als Mietwagen oder Fahrzeug im gebündelten Bedarfsverkehr zu erkennen. Zudem sehen die wenigsten Fahrgäste und Kontrolleure das Fahrzeug zuerst von hinten, um diese Kennzeichnung registrieren zu können. Wir schlagen deshalb vor, die Kennzeichnung der Fahrzeuge in diesen Verkehrsformen so zu regeln, dass die Kenntlichmachung nicht ohne weiteres entfernt werden kann. Dazu bietet sich an, die Kennzeichnung entweder über die Kfz-Kennzeichen vorzunehmen oder eine fälschungssichere Plakette vorzuschreiben, die fest am Fahrzeug (vorzugsweise in der Front- und Heckscheibe) anzubringen ist. Die Ausgabe der Plaketten könnte über die Genehmigungsbehörde oder die Zulassungsstelle erfolgen.

Frankfurt am Main, den 04.12.2020

Taxi Deutschland Servicegesellschaft für Taxizentralen eG