

Stellungnahme des Verkehrsclubs Deutschland e. V. (VCD) zum Referentenentwurf zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG)

Berlin, den 04.12.2020

Ausgangslage

Mit dem Referentenentwurf zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) vom 3. November 2020 möchte die Bundesregierung einen eindeutigeren Rechtsrahmen für den Individualisierten Öffentlichen Verkehr (IÖV) setzen. Dieser ergänzt im bisherigen Gesetz On-Demand-Angebote und umfasst unter anderem gewerbliche Pooling-Dienste, die über Mobilfunk-Apps übermittelte Fahrtenwünsche mittels Algorithmen bündeln und mit Kleinbussen virtuelle Haltestellen bedienen sowie taxiähnliche Dienste, die über eine Plattform Tür-zu-Tür-Verbindungen in Kooperation mit Mietwagenunternehmen anbieten. Darüber hinaus zählen zu On-Demand-Angeboten Linienbedarfsverkehre, die in den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) integriert sind und in Schwachverkehrszeiten oder in dünn besiedelten Regionen als nachfrageorientiertes Basisangebot des Nahverkehrs fungieren.

Damit On-Demand-Angebote eine Genehmigung zur Personenbeförderung erhalten, müssten sie Linienverkehre im Sinne des § 42 PBefG darstellen. Da viele dieser Angebote die aus dem Paragraphen hervorgehenden Anforderungen wie einen definierten Linienanfangs- und -endpunkt sowie eine regelmäßige Bedienung nicht erfüllen, operieren manche Dienste unter Bezugnahme auf § 2 Absatz 7 PBefG, der sogenannten Experimentierklausel. Hiernach können die zuständigen Behörden neue Verkehrsarten und -mittel, die von den Regelungen des PBefG abweichen, für eine Dauer von bis zu vier Jahren zur Probe genehmigen. Stärker an den Linienverkehr angelehnte Dienste nutzen § 2 Absatz 6 PBefG. Dieser ermöglicht Genehmigungen für die Verkehrsform, der diese Dienste am ehesten entsprechen, soweit ihnen öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen.

Plattformen, die Fahrdienste mit Mietwagen vermitteln, berufen sich auf § 49 PBefG, stehen jedoch aufgrund ihrer taxiähnlichen Services und Verstößen gegen die für sie gebotene Rückkehrpflicht in diversen gerichtlichen Auseinandersetzungen mit der Taxibranche.

Für die meisten Anbieter von On-Demand-Verkehren stellen der Ausnahmestatus ihres Betriebs, in vielen Fällen die zeitliche Befristung der Betriebsgenehmigung und eine umstrittene Rechtslage bisher Entwicklungshemmnisse dar. Diese versucht die Bundesregierung mit einer eindeutigeren Kategorisierung der verschiedenen nachfrageorientierten Mobilitätsangebote und einer Liberalisierung der entsprechenden bisherigen Regelungen im PBefG zu minimieren.

Position des VCD

Aus Sicht des VCD soll die Novellierung des PBefG dem grundsätzlichen Ziel dienen, das Angebot an öffentlichen Mobilitätsdienstleistungen zu erhöhen und gleichzeitig den motorisierten Individualverkehr (MIV) zu verringern. Die mit der Novellierung einhergehende Liberalisierung der Regelungen des PBefG ist daher nur zu befürworten, wenn die geplanten Gesetzesänderungen dazu geeignet sind, dieses Ziel schnellstmöglich zu erreichen. Daher darf der IÖV bestehende **ÖPNV-Linien nicht ersetzen, sondern soll Angebotslücken schließen** und neue Verbindungen dort schaffen, wo Verlagerungspotenzial vom MIV zum Öffentlichen Verkehr besteht. So können On-Demand-Angebote abseits der Hauptachsen des ÖPNV als Zubringer zu Hauptlinien fungieren sowie in verkehrsarmen Zeiten, zwischen kleinen Orten oder als Querverbindung zwischen Stadtteilen mit schwacher Nachfrage ÖPNV-Aufgaben übernehmen. Soll der IÖV diese Anforderungen erfüllen, ist ein eigenwirtschaftlicher Betrieb nicht immer möglich. In diesem Fall ist eine Leistungsbestellung durch den Aufgabenträger geboten.

Um das Ziel einer nachhaltigen öffentlichen Mobilität zu erreichen, müssen On-Demand-Verkehre aus Sicht des VCD unter anderem folgende Bedingungen erfüllen:

- **Enge Verzahnung mit dem ÖPNV**, damit Mehrverkehre und eine Kannibalisierung konventioneller Angebote verhindert werden. Poolingdienste und Linienbedarfsverkehre entstehen im Idealfall aus öffentlichen Verkehrsbetrieben heraus, um als **integraler Baustein eines öffentlichen Verkehrssystems** zu wirken.
- Sollten privatwirtschaftliche Unternehmen Interesse am Betrieb eines On-Demand-Services anmelden, ist dieser durch den Aufgabenträger mit einer klar umrissenen Leistungsbeschreibung **auszuschreiben**. Diese umfasst Vorgaben hinsichtlich sozialer, klima- und umweltpolitischer sowie fahrzeug- und angebotsseitiger Standards. Eine Betriebsgenehmigung ist ausschließlich dem gewinnenden Anbieter zu erteilen.
- Beförderungsentgelte des IÖV müssen sich von denen des ÖPNV abheben. Dabei ist eine größere Preisdifferenz zu den ÖPNV-Tarifen bei gewerblichen Poolingdiensten als bei Linienbedarfsverkehren geboten.
- Verfolgen von klar festgelegten und messbaren **Nachhaltigkeitszielen** (z. B. Festlegen eines Zielwertes für eine durchschnittliche Poolingquote, Senkung des CO₂-Ausstoßes durch Einsatz von emissionsfreien Fahrzeugen) und Prozess-Monitoring.
- Erfüllen von **Umwelt-, Klima- und Sozialstandards**. Diese müssen im PBefG eindeutig beschrieben und von der Genehmigungsbehörde überwacht werden. Bei Missachtung muss die Behörde weitgehende Sanktionierungsmöglichkeiten haben und die Betriebsgenehmigung im Falle schwerer Verstöße zurücknehmen.
- Die Bedien- und Beförderungspflicht und die Notwendigkeit eines Personenbeförderungsscheins sollen ähnlich wie für das Taxigewerbe auch im IÖV und dessen Fahrpersonal gelten.

Bewertung der im Referentenentwurf vorgeschlagenen Änderungen

Der VCD begrüßt generell den Vorstoß der Bundesregierung, das PBefG sowie davon berührte weitere Gesetze und Verordnungen zu modernisieren und damit sowohl dem Trend zu einem flexibleren Mobilitätsverhalten unter Einhaltung von Nachhaltigkeitsaspekten als auch der Sicherung der Mobilität in dünn besiedelten Räumen Rechnung zu tragen. Dies findet seinen Ausdruck in der geplanten Erweiterung des PBefG um die Schaffung einer rechtlichen Grundlage für neue, individualisierte und bedarfsorientierte Formen des Öffentlichen Verkehrs wie Linienbedarfsverkehre und gebündelte Bedarfsverkehre. Diese werden im Rahmen des Referentenentwurfs zudem konkretisiert und beschrieben.

Insbesondere wertet der VCD dabei folgende Punkte **positiv**:

- Eine verpflichtende Festlegung einer zu erreichenden Poolingquote für gebündelte Bedarfsverkehre im urbanen Raum sowie ein dauerhaftes Monitoring der Auswirkungen der Quote auf öffentliche Verkehrsinteressen und die Umweltverträglichkeit (§ 50 Abs. 3 des Entwurfs),
- eine verpflichtende Festlegung von Mindestbeförderungsentgelten im gebündelten Bedarfsverkehr (§ 51 a Abs. 2) und die Möglichkeit zur Festlegung solcher für Mietwagenverkehre (§ 51 a Abs. 1),
- die Klarstellung, dass im Linienbedarfsverkehr nur die vom Aufgabenträger im Nahverkehrsplan oder der Vorabbekanntmachung festgelegten Beförderungsentgelte plus eines optionalen Komfortzuschlages zur Anwendung kommen (§ 44),
- die Möglichkeit der zeitlichen und räumlichen Beschränkung von gebündelten Bedarfsverkehren durch die Genehmigungsbehörde, sofern öffentliche Verkehrsinteressen dies erfordern (§ 50 Abs. 2),
- die Klarstellung, dass Verkehr mit Taxen als ÖPNV zu betrachten ist, wenn dieser zur Beseitigung einer räumlichen oder zeitlichen Unterversorgung befriedigt (§ 2 Entwurf zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes) sowie
- die Verpflichtung von Mobilitätsanbietern und Vermittlern zur Bereitstellung von statischen und dynamischen Daten zur angebotenen Dienstleistung in standardisierter und maschinenlesbarer Form nach dem Open-Data-Prinzip über den Nationalen Zugangspunkt (Artikel 6 Entwurf Mobilitätsdatenverordnung).

Trotz der positiven Punkte sieht der VCD Nachbearbeitungsbedarf bezüglich einiger der vorgeschlagenen Regelungen und identifiziert Regelungslücken mit Blick auf mögliche Folgen der Liberalisierung des PBefG und angrenzender oder sich hierauf beziehender weiterer Gesetze und Verordnungen.

So fehlen:

1. Vorgaben zum Monitoring hinsichtlich einer möglichen **Verlagerung von MIV-Anteilen zum Umweltverbund**,
2. klar definierte, umzusetzende **Klima- und Umweltschutzstandards** für eingesetzte Fahrzeuge,
3. klar definierte, von Mobilitätsanbietern und Plattformbetreibern umzusetzende **Sozialstandards** für deren Beschäftigte,
4. Regelungen zur **Verfügbarkeit von barrierefreien Fahrzeugen** für Unternehmen mit weniger als 20 Fahrzeugen,
5. Regelungen zur **Anwendung** der Punkte 2 bis 4 **auf das Mietwagengewerbe** sowie die Möglichkeit der zeitlichen und räumlichen Beschränkung von Mietwagenverkehren

- durch die Genehmigungsbehörde, sofern öffentliche Verkehrsinteressen dies erfordern (analog zu § 50 Abs. 2),
6. die Möglichkeit der Einführung einer **Vorbestellfrist für per App vermittelte Mietwagenverkehre** durch die Genehmigungsbehörde sowie
 7. die Möglichkeit der **öffentlichen Mitfinanzierung** von Taxen zur Versorgung unterversorgter Gebiete.

Eine Verpflichtung der Aufgabenträger zur Festlegung einer Poolingquote für gebündelte Bedarfsverkehre im Stadt- und Vorortverkehr begrüßt der VCD, wie bereits erwähnt, als Maßnahme zur Förderung der besseren Fahrzeugauslastung und damit der Nachhaltigkeit im Verkehr. Diese darf jedoch nicht die einzige klima- und umweltpolitische Anforderung an den IÖV sein. Insbesondere auf das Ziel des **Modal Shifts**, also der Verlagerung von weiten Teilen des MIV auf den Umweltverbund, müssen neue Mobilitätsangebote hinwirken. Aus diesem Grund ist eine langfristige Beobachtung der Wirkungen dieser Angebote auf die Verkehrsmittelwahl der Bevölkerung unabdingbar. Möglich ist dies beispielsweise durch eine regelmäßige Befragung von Nutzenden des IÖV hinsichtlich Änderungen ihres Mobilitätsverhaltens.

Um die CO₂-Reduktion im Verkehrssektor zu beschleunigen, spricht sich der VCD zudem für **Vorgaben zum Einsatz emissionsarmer/-freier Fahrzeuge** aus.

Ebenfalls betrachtet der VCD die vorgesehene fakultative Festsetzung von Sozialstandards im gebündelten Verkehr durch die Genehmigungsbehörde (§ 50 Abs. 4 des PBefG-Entwurfs) als unzureichend. Die Verantwortung für die Einführung dieser Standards im IÖV darf nicht vom Bund auf die kommunale Ebene abgewälzt werden. Notwendig sind **bundesweit einheitliche und für alle Beschäftigten im Bereich der entgeltlichen Personenbeförderung gültige Mindestsozialstandards**, die durch die kommunalen Behörden um weitere Anforderungen ergänzt werden können. So sollte im PBefG festgelegt werden, dass die jeweiligen Landestariftreue- und Vergabegesetze zur Anwendung von Tarifverträgen zu beachten sind.

Darüber hinaus fordert der VCD, dass auch Mobilitätsanbieter mit weniger als 20 Fahrzeugen eine **Mindestanzahl an barrierefreien Fahrzeugen** betriebsbereit halten müssen, um im Falle der Buchung eines solchen Fahrzeuges dem Fahrgastbedürfnis ohne Einschränkungen entsprechen zu können. Dazu muss die Auswahlmöglichkeit einer barrierefreien Beförderung im Buchungsprozess gegeben sein. Außerdem sollen die nötigen Ausstattungsmerkmale entsprechender Fahrzeuge im PBefG festgehalten und derart gestaltet sein, dass die Mobilität möglichst vieler Menschen mit unterschiedlichen Beeinträchtigungen gesichert werden kann. Sollte die Vorgabe der Barrierefreiheit Mobilitätsanbieter finanziell überfordern, müssen Bund und Länder zusätzliche Mittel bereitstellen.

Während der Referentenentwurf hinsichtlich des gebündelten Bedarfsverkehrs die unter anderem die Möglichkeit der Vorgabe von Sozialstandards und der Einschränkung des Verkehrs durch die Genehmigungsbehörde (§ 50 Abs. 2 und 4 des Referentenentwurfs) vorsieht, bleibt die Vermittlung und Durchführung von Fahrten mit Mietwagenverkehren relativ wenig reguliert. Die bedeutendsten Unterscheidungskriterien dieser Verkehre von Taxiverkehren sind für Mietwagenverkehre die geltende Rückkehrpflicht zum Betriebssitz und das Verbot, Fahrtenwünsche durch fahrgastseitiges "Zuwinken" aufzunehmen. Durch die digitale Übermittlung von Fahrtenwünschen in Echtzeit haben diese Unterscheidungskriterien für die meisten Fahrgäste kaum noch eine Relevanz. Damit schwindet die Funktionsdifferenzierung dieser beiden Verkehrsarten, weshalb sie sich zunehmend in einem ruinösen Konkurrenzverhältnis gegenüberstehen würden. Es ist zudem zu erwarten, dass aufgrund der Auflagen für

gebündelte Bedarfsverkehre sich diese kaum entwickeln und stattdessen vom Pooling ausgeschlossene Mobilitätsdienste mit Mietwagen beantragt werden. Der VCD fordert daher, eine **Vorbestellfrist für per App vermittelte Mietwagenverkehre** in das PBefG aufzunehmen und so diese Verkehre eindeutiger von Taxiverkehren abzugrenzen. Auch sollen nach Ansicht des VCD Betreiber von Mietwagenverkehren analog zu den Auflagen für gebündelte Bedarfsverkehre Anforderungen hinsichtlich des Umwelt- und Klimaschutzes und der Barrierefreiheit sowie Sozial- und Tarifaufgaben erfüllen. Hier sieht der VCD die Vermittlungsplattformen in der Pflicht, die Einhaltung der entsprechenden Auflagen zu garantieren, da die Plattformen als Vertragspartner der Fahrgäste auftreten und damit haftungspflichtig sind.

Zudem kritisiert der VCD die Nichtübernahme des Vorschlags aus den Eckpunkten der PBefG-Findungskommission vom 19. Juni 2020, Taxiverkehre in Räumen mit einer ÖPNV-Unterversorgung aus öffentlichen Mitteln finanzieren zu können. Dies hätte Rechtssicherheit für jene Kommunen mit sich gebracht, in denen schon heute Linienbedarfsverkehre wie z. B. Anrufsammeltaxen durch Taxiunternehmen erbracht werden.

Forderungen nach einer Neuausrichtung des Öffentlichen Verkehrs

Die in dem Referentenentwurf vorgeschlagenen Änderungen können aus Sicht des VCD nur ein erster Schritt sein, um das deutsche Personenbeförderungsrecht zu modernisieren und an Nachhaltigkeitsziele für den Verkehrssektor zu koppeln. Daher sieht der VCD auch in anderen als den bisher debattierten Punkten Handlungsbedarf.

Will die Bundesregierung erreichen, dass sich die Fahrgastzahlen im ÖPNV bis 2030 verdoppeln, müssen eine Struktur- und Finanzreform neue Möglichkeitsfenster für attraktive, nachhaltige und solide finanzierte Mobilitätsangebote eröffnen.

Hierzu braucht es einen bundesweiten, zwischen dem Bund, den Ländern und den Kommunen abgestimmten **Masterplan** für den lokalen und regionalen Öffentlichen Verkehr. In diesem muss festgehalten werden, dass auf Landesebene **Nahverkehrspläne als Planungsgrundlage** für die Konzipierung und Qualifizierung von öffentlichen Mobilitätsangeboten **zwingend erforderlich** sind. Ebenso soll dieser Masterplan die Aufgaben des ÖPNV festschreiben.

Die für den ÖPNV im Allgemeinen, aber insbesondere die für den straßengebundenen Nahverkehr (ÖSPV) bereitgestellten Mittel reichen für eine Angebotsoffensive nicht aus. Deshalb plädiert der VCD dafür, ein neues paritätisches **Finanzierungsmodell für den ÖSPV** in den Masterplan zu integrieren. Hieran sollen sich der Bund, die Länder und die Kommunen jeweils zu einem Drittel beteiligen. Im Gegenzug ist die Festschreibung der Bereitstellung öffentlicher Mobilitätsangebote als **kommunale Pflichtaufgabe** in den jeweiligen Nahverkehrsgesetzen angebracht.

Des Weiteren soll der Masterplan die jeweiligen Aufgabenträger zur Kooperation und Abstimmung mit den benachbarten Regionen und über Landes- und Bundesgrenzen hinweg, aber auch mit dem Schienenpersonenfernverkehr (SPNV) verpflichten.

Auch die aus dem PBefG stammende, unkonkrete Gesetzesvorgabe einer ausreichenden ÖPNV-Bedienung (§ 8 Abs. 3) muss durch klar definierte **Mindestbedienstandards** ersetzt werden. Diese sollen ähnlich der Mobilitätsgarantie vieler Schweizer Kantone die Einführung eines Stundentaktes als Basisangebot für alle Gemeinden ab einer bestimmten Einwohnerzahl umfassen.

Weitere Forderungen entnehmen Sie bitte dem VCD-Forderungspapier zur Änderung des PBefG: https://www.vcd.org/fileadmin/user_upload/Redaktion/Themen/Oeffentlicher_Personennahverkehr/Personenbefoerderungsgesetz/VCD_Positionspapier_PBefG_final.pdf