

Position

Stellungnahme zur Reform des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) im Rahmen der Verbändeanhörung

Der VDA begrüßt, dass jetzt ein Referentenentwurf für die Reform des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) vorliegt. Der VDA hat seit langem eine grundlegende Reform und Modernisierung des PBefG befürwortet, da es in seiner heutigen Struktur den Anforderungen moderner Mobilität nicht gerecht wird. Mit dem Ziel der nachhaltigen Mobilität im Blick wäre zweifelsohne ein umfassender Reformansatz sinnvoll gewesen. So hätte eine wettbewerblich ausgerichtete Novellierung des Gesetzes dazu beitragen, den Kunden und seine Auswahl- und Entscheidungsmöglichkeiten stärker in den Mittelpunkt zu rücken und ein Level Playing Field für alle Mobilitätsangebote zu schaffen. Öffentliche Belange der Daseinsvorsorge (z. B. Betriebs- und Beförderungspflicht) könnten dabei über vertragliche Vereinbarungen verankert werden anstatt Detailregelungen in das PBefG selbst aufzunehmen, die zudem verschiedene Politikbereiche (wie z. B. die Arbeits- und Sozialgesetzgebung) mit dem PBefG mischen.

Der Gesetzentwurf folgt jetzt jedoch im Wesentlichen den Ergebnissen der so genannten Findungskommission von Bund und Ländern vom Sommer 2020. Diese sahen vor, die Grundstruktur des PBefG beizubehalten und kleinere Reformen umzusetzen. Dennoch ist auch eine solche **Reform zumindest ein wichtiger erster Schritt**. Auf dieser Basis können künftig flexible digitale Angebotsinnovationen wie Ridepooling in Deutschland dauerhaft rechtssicher betrieben werden. Damit besteht die Chance, die Angebotslücke zwischen dem heutigen ÖPNV und der Nutzung des privaten Pkw durch den Markthochlauf neuer Alternativen zu schließen. So kann die Reform des PBefG die Nachhaltigkeit im Verkehr fördern und einen Beitrag zum Klimaschutz leisten. Eine **endgültige Bewertung hängt aber davon ab, wie der neue Rechtsrahmen in der Praxis umgesetzt und angewendet wird**.

Der Gesetzentwurf stellt einen pragmatischen Kompromiss im Rahmen des derzeit politisch Machbaren dar. Er sollte jetzt zeitnah in das parlamentarische Verfahren eingebracht werden und eine Verabschiedung noch in dieser Legislaturperiode erfolgen. Wenn bezüglich der Bereitstellung von Mobilitätsdaten (siehe unten) noch größerer politischer Diskussionsbedarf besteht, sollte diese Thematik von der sonstigen Novellierung des PBefG abgetrennt werden. Die **Frage der Mobilitätsdaten darf die Verabschiedung des Gesetzes nicht verzögern**. Mobilitätsdienstleister in Deutschland sind auf die mit der Gesetzesnovellierung verbundene Rechtssicherheit dringend und zeitnah angewiesen.

Aus Sicht des VDA sollten dabei allerdings im weiteren Verfahren unbedingt folgende Punkte noch einmal angepasst bzw. ergänzt werden.

- Der Entwurf sieht vor, im PBefG einen neuen § 1a einzufügen, wonach bei der Anwendung des Gesetzes das Ziel der Umweltverträglichkeit zu berücksichtigen ist. Dies ist zu begrüßen.

Durch die Bündelung von Fahrten, die schon im eigenen betriebswirtschaftlichen Interesse des Anbieters liegt, und durch den Einsatz umweltfreundlicher Antriebsarten leistet auch Ridepooling einen Beitrag zu Verkehrsentlastung und Emissionsreduzierung und damit zur Erreichung des Ziels der Umweltverträglichkeit. **Daher sollten Pooling-Dienste unabhängig vom Betreiber – und damit unabhängig, ob es sich um Linienbedarfsverkehr nach § 44 oder um gebündelten Bedarfsverkehr nach § 50 (neu) handelt – steuerlich dem sonstigen Linien- und dem Taxiverkehr gleichgestellt werden**. Eine Diskriminierung eigenwirtschaftlicher Pooling-Verkehre gegenüber dem ÖPNV-Pooling ist nicht zielführend. Entsprechend sollte

§ 12 Umsatzsteuergesetz, der die Anwendung des ermäßigten Steuersatzes bei der Personenbeförderung im Linienverkehr und in Taxen vorsieht, auch auf gebündelte Bedarfsverkehre im Sinne von § 50 (neu) PBefG ausgeweitet werden.

- Der Gesetzentwurf sieht in § 50 (neu) Absatz 3 vor, dass die Aufgabenträger für private Poolinganbieter im Stadt- und im Vorortverkehr eine so genannte Bündelungsquote festlegen, die einen Mindestanteil gebündelter Beförderungsaufträge vorgibt. Zudem kann die Genehmigungsbehörde gemäß Absatz 4 auch Vorgaben für Bündelungsquoten außerhalb des Stadt- und Vorortverkehrs treffen. Richtigerweise gibt Absatz 3 eine bundesweit einheitliche Definition für die Quote vor. Bei der Umsetzung des Gesetzes muss aber sichergestellt werden, dass die festzulegenden Quoten am Machbaren orientiert werden und realistische Vorgaben darstellen. So sollte der Mindestwert für die Quote die Gegebenheiten vor Ort (z. B. Gebietsgröße, Flottengröße, Bevölkerungsdichte) berücksichtigen. Für einen erfolgreichen Aufbau der noch jungen Branche sollten zudem die ersten Betriebsjahre von der Bündelungsquote ausgenommen sein, um den initialen Hochlauf des Betriebs zu ermöglichen. Denkbar wären auch zeitlich gestaffelte Quoten. **§ 50 (neu) sollte daher noch explizit um diese Möglichkeiten zur Flexibilisierung der Bündelungsquote ergänzt werden.** In jedem Fall wäre es nicht im Sinne einer Modernisierung des PBefG, wenn neue Angebote über den Umweg einer unrealistisch hohen Bündelungsquote faktisch verhindert würden.
- Der Gesetzentwurf sieht in § 50 (neu) Absatz 2 vor, dass die Genehmigungsbehörde die Beförderung von Personen im gebündelten Bedarfsverkehr zeitlich oder räumlich beschränken kann, soweit öffentliche Verkehrsinteressen dies erfordern. Der VDA erkennt den Wunsch der Kommunen an, ungewollten Entwicklungen im Mobilitätsmarkt, die politische Ziele konterkarieren, entgegenwirken zu können. Dies muss allerdings nicht zwingend im PBefG selbst verankert werden. In jedem Fall sollten die künftig im PBefG vorgesehenen Regelungskompetenzen mit Augenmaß und in einer Weise angewendet werden, die die Entwicklung neuer Mobilitätsdienste fördert und somit Mobilitätsalternativen für die Nutzer schafft. Daher **sind die genannten Möglichkeiten für räumliche/zeitliche Beschränkungen kritisch zu sehen.** Durch derartige Einschränkungen könnten Geschäftsmodelle privater Anbieter entscheidend beschnitten werden, den Genehmigungsbehörden wird so eine Hintertür geöffnet, neuen Anbietern den Marktzugang faktisch zu verwehren. Dies gilt erst recht für die Möglichkeit nach § 13 Absatz 5a (neu), bei einem gebündelten Bedarfsverkehr die Genehmigung zu versagen, wenn die öffentlichen Verkehrsinteressen dadurch beeinträchtigt werden, dass die Verkehrseffizienz im beantragten Bedienebiet nicht mehr sichergestellt ist. Dabei ist auch die für den Bezirk geltende Höchstzahl der genehmigungsfähigen Fahrzeuge zu berücksichtigen. **Eine mengenmäßige Beschränkung (Kontingentierung) bedeutet – wie auch in der Gesetzesbegründung festgehalten wird – einen Eingriff in die Freiheit der Berufswahl nach Art. 12 Grundgesetz.** Dabei stellt sich die Frage, ob ein solcher Eingriff gerechtfertigt ist, um die Funktionsfähigkeit des ÖPNV als Gemeinschaftsgut zu schützen oder ob die anderen Regelungsmöglichkeiten der Genehmigungsbehörden hierfür nicht ausreichen. Zudem erscheint es geboten, den Begriff der Verkehrseffizienz zu definieren und zu präzisieren, da von der Sicherstellung der Verkehrseffizienz die Erteilung der Genehmigung für gebündelte Bedarfsverkehre abhängig gemacht wird.
- § 50 (neu) Absatz 1 sieht zudem vor, dass die Genehmigungsbehörden, soweit öffentliche Verkehrsinteressen dies erfordern, im Einzelfall bestimmen können, dass Fahrzeuge des gebündelten Bedarfsverkehrs nach Ausführung der Beförderungsaufträge unverzüglich zum Betriebssitz oder einen anderen geeigneten Abstellort zurückkehren müssen, es sei denn, sie haben vor der Fahrt oder während der Fahrt neue Beförderungsaufträge erhalten („Rückkehrpflicht“). § 50 (neu) Absatz 4 ermächtigt die Genehmigungsbehörde zudem, generell Einzelheiten zur Rückkehrpflicht festzulegen oder Anforderungen an den Abstellort zu definieren. **Die Möglichkeit der Genehmigungsbehörden, eine Rückkehrpflicht für Pooling-Dienste außerhalb des ÖPNV vorzuschreiben, ist systemfremd und sollte nicht in das PBefG eingefügt werden. § 50 (neu) Absatz 1 und Absatz 4 sollten daher entsprechend überarbeitet werden.** Eine solche Rückkehrpflicht, die zusätzliche Leerfahrten generieren würde, stünde im Widerspruch zur Festlegung einer Bündelungsquote. Die Sorge der Politik,

dass nicht ausgelastete Fahrzeuge von Pooling-Diensten in den Innenstädten abgestellt werden, dürfte wenig realistisch sein, da der Anbieter im Falle von Unterauslastung schon aus betriebswirtschaftlichen Gründen eine Anpassung seiner Flottengröße vornehmen wird.

- § 64 b PBefG ermöglicht es bereits heute den Ländern, für den Verkehr mit Taxen und Mietwagen Regelungen in Bezug auf die Fahrzeugemissionen zu treffen. Der Gesetzentwurf für die Reform des PBefG sieht vor, dies auch auf den gebündelten Bedarfsverkehr zu erweitern. Derartige Umweltvorgaben für Pooling-Fahrzeuge sollten aber in jedem Fall dem Grundsatz der Technologieoffenheit folgen, den Rahmenbedingungen (z. B. Verfügbarkeit einer Lade- und Betankungsinfrastruktur für alternative Antriebe) Rechnung tragen und im Einklang auch mit der Förderung alternativer Antriebe bei privaten Pkw stehen, um nicht zu einem unverhältnismäßigen zusätzlichen betriebswirtschaftlichen Risiko für den Betreiber zu führen. **§ 64 b sollte daher um entsprechende Vorgaben und Präzisierungen ergänzt werden.** Ohnehin dürften Anbieter neuer Mobilitätsdienste zur Marktpositionierung in vielen Fällen auch aus eigenwirtschaftlichem Interesse auf emissionsfreie bzw. emissionsarme Fahrzeuge setzen. Länder und Kommunen können dies zum Beispiel durch die Förderung einer entsprechenden Infrastruktur oder durch Nutzervorteile (z. B. Nutzung von Umweltpunkten für Poolingfahrzeuge) unterstützen.
- Der Gesetzentwurf sieht vor, in § 3a (neu) Unternehmer und Vermittler im Sinne des Gesetzes zu verpflichten, ihre Mobilitätsdaten öffentlich standardisiert über einen nationalen Zugangspunkt bereitzustellen. Art. 6 des Gesetzentwurfes präzisiert diese Verpflichtung durch Erlass einer entsprechenden Mobilitätsdatenverordnung. Diese **Verpflichtung zur öffentlichen Bereitstellung von Daten ist sehr weitgehend.** § 3a (neu) sieht dabei auch keine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse der Datenbereitstellung und den Interessen des Unternehmens auf Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen vor. Lediglich § 4 des Verordnungsentwurf lässt hier Nutzungseinschränkungen zu, betont aber das Open Data-Prinzip. Auch erfolgt keine Unterscheidung zwischen Daten, die der Genehmigungsbehörde z. B. zu Kontrollzwecken zur Verfügung gestellt werden müssen, und öffentlich bereitgestellten Daten. Hier sollte der Gesetzentwurf entsprechend **stärker differenzieren und die Möglichkeit einer Güterabwägung explizit vorsehen.** Zudem sollte der Gesetzentwurf mit Blick auf die Datenbereitstellung auch mit **anderen politischen Initiativen wie dem Datenraum Mobilität** in Einklang stehen.

Mit dieser Reform des PBefG kann die Politik einen ersten Schritt zur Förderung nachhaltiger Mobilitätslösungen machen. Den Rechtsrahmen für die Personenbeförderung zeitgemäß weiterzuentwickeln, dabei den Anforderungen des Klimaschutzes Rechnung zu tragen und gleichzeitig möglichst unbürokratische Lösungen zu finden, bleibt aber auch in Zukunft eine Daueraufgabe der Politik. Daher ist es zwingend erforderlich, die Praxistauglichkeit der neuen Bestimmungen zu prüfen, nachdem erste Erfahrungen mit dem neuen Rechtsrahmen vorliegen, und gegebenenfalls eine Überarbeitung vorzunehmen.

Stand: 4. Dezember 2020