
VDV-Stellungnahme zum Referentenentwurf PBefG-Novelle

I. Grundsätzliches

Der VDV begrüßt ausdrücklich die Absicht, das PBefG noch in dieser Legislaturperiode zu novellieren.

Mit dem Eckpunktepapier der Findungskommission vom 19. Juni 2020 ist eine gute Grundlage gefunden worden. Die meisten Aussagen des Eckpunktepapiers werden vom VDV unterstützt.

Der Referentenentwurf ist daher in den überwiegenden Teilen zu begrüßen. Wir sehen allerdings einigen, zum Teil erheblichen Änderungsbedarf, unter anderem weil der Entwurf teilweise deutlich über das Eckpunktepapier hinausgeht. Insbesondere beim Thema Daten sowie den Regelungen zum „gebündelten Bedarfsverkehr“ sind aus Sicht des VDV Anpassungen geboten.

Auch bei den Vorschriften zum Mietwagen sind Änderungen des Referentenentwurfs erforderlich. Es besteht ein erhebliches Risiko, dass im Verkehr mit Mietwagen versucht werden wird, außerhalb der beiden neuen Verkehrsformen Linienbedarfsverkehr und gebündelter Bedarfsverkehr weitere Angebote zu etablieren, die im Ergebnis die Regulierung umgehen. Hier ist dringend erforderlich, ergänzende Möglichkeiten für die Kommunen zu schaffen, eventuelle erhebliche negative Auswirkungen auf öffentliche Verkehrsinteressen zu beseitigen.

Ferner wird in Ergänzung des Referentenentwurfs eine Änderung der Verordnung über die allgemeinen Beförderungsbedingungen im Hinblick auf bargeldloses Zahlen vorgeschlagen, siehe unten III.

II. Änderungsvorschläge in der Reihenfolge des Gesetzentwurfs

Artikel 1 (PBefG)

Zu § 1 Abs. 1a (Genehmigungspflicht des Vermittlers):

§ 1 Abs. 1a in der Fassung des Referentenentwurfs stellt klar, dass unter den dort genannten Voraussetzungen auch derjenige, der eine Fahrt, die durch einen anderen erbracht wird, vermittelt, eine genehmigungspflichtige Personenbeförderung erbringt. Dies ist von der Zielrichtung her ausdrücklich **zu begrüßen**, wir sehen allerdings weiteren **Klarstellungsbedarf**.

Die Formulierung in Abs. 1a: „organisatorisch und vertraglich verantwortlich kontrolliert“, muss dahingehend klargestellt werden, dass der Vermittler sich nicht dadurch, dass er zivilrechtlich nicht als Vertragspartner auftreten oder in sonstiger Weise keinerlei Haftung für die Erfüllung des Beförderungsvertrags übernehmen will, aus dem Anwendungsbereich von § 1 Abs. 1a herausdefinieren kann. Daher wird hier folgender, sich näher an der Formulierung aus Ziffer 11 des Eckpunktepapiers und

der in der Begründung zu § 1 Abs. 1a PBefG-Entwurf aufgeführten Rechtsprechung orientierende Wortlaut für § 1 Abs. 1a PBefG vorgeschlagen:

*„Eine entgeltliche oder geschäftsmäßige Beförderung von Personen im Sinne des Absatz 1 liegt auch vor, wenn ein Vermittlungsdienst die Vermittlung und Durchführung der Beförderung **verantwortlich organisiert und kontrolliert**; dies ist insbesondere der Fall, wenn der Vermittler maßgeblichen Einfluss auf die Bedingungen der ausgeführten Fahrten nimmt oder aus Kundensicht als Vertragspartner erscheint.“*

Darüber hinaus muss klargestellt werden, dass den Vermittler **alle Pflichten** aus dem PBefG und der BOKraft treffen. Zu nennen ist hier z. B. die Pflicht zum Einsatz geeigneten Fahrpersonals nach § 4 Abs. 1 Satz 3 BOKraft. Der Einsatz eines seinerseits mit einer Genehmigung versehenen Unternehmers stellt keine Befreiung von diesen Pflichten dar. Es gelten vielmehr die allgemeinen Grundsätze bei der Delegation von Pflichten auf Dritte (Sorgfalt bei Auswahl, Organisation und Überwachung).

Daher ist folgende Änderung erforderlich:

In **§ 2 Abs. 1 Satz 1 PBefG** sollte die folgende Ergänzung vorgenommen werden, damit zusammen mit Satz 2 der Regelung klargestellt ist, dass auch ein Vermittlungsdienst im Sinne des § 1 Abs. 1a PBefG Unternehmer im Sinne des PBefG mit allen Rechten und Pflichten ist:

*„Wer im Sinne des § 1 Abs. 1 **oder § 1 Abs. 1a** ... Personen befördert, muss im Besitz einer Genehmigung sein. Er ist Unternehmer im Sinne des Gesetzes.“*

Zu § 1a:

Es ist zu begrüßen, dass Belange der Umwelt im PBefG zukünftig ausdrücklich zu berücksichtigen sind.

Zu § 2:

Siehe klarstellenden Änderungsvorschlag, der im Zusammenhang mit § 1 Abs. 1a dargestellt ist. Außerdem ist rein redaktionell in § 2 Abs. 1 Nr. 3 außer § 44 auch § 42a einzufügen, damit alle Varianten des Linienverkehrs genannt sind. Die Vorschrift sollte daher lauten:

*„(1) Wer im Sinne des § 1 Abs. 1 **oder § 1 Abs. 1a***

1. mit Straßenbahnen,

2. mit Obussen,

*3. mit Kraftfahrzeugen im Linienverkehr (§§ 42, **42a**, 43 und 44) oder*

4. mit Kraftfahrzeugen im Gelegenheitsverkehr (§ 46)

Personen befördert, muss im Besitz einer Genehmigung sein. Er ist Unternehmer im Sinne dieses Gesetzes.“

Zu § 3a (Bereitstellung von Mobilitätsdaten):

In § 3a und der neuen „Mobilitätsdatenverordnung“ ist vorgesehen, eine neue **Pflicht zur Bereitstellung von statischen und dynamischen Mobilitätsdaten** für Unternehmer und Vermittler einzuführen.

Die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs sind bereits heute aktive Mobilitätsdienstleister, die ihre Kunden umfassend mit Informationen versorgen. Daten stellen zudem ein Wirtschaftsgut dar. Daher müssen Wettbewerbs- und Kosteneffekte betrachtet und abgewogen werden. Es muss klar sein, für welchen öffentlichen Zweck welche Daten genutzt werden, um eine ausreichende Verhältnismäßigkeit einer Verpflichtung zur Datenweitergabe sicherzustellen. Dabei muss auch zwischen den entsprechenden Adressaten, Genehmigungsbehörden und Aufgabenträger einerseits sowie private Dritte andererseits unterschieden werden.

Aus Sicht des VDV muss die durch § 3a angelegte und die Mobilitätsdatenverordnung ausgeprägte Verpflichtung zur Datenweitergabe anhand folgender Leitlinien deutlich differenzierter ausgestaltet werden.

1. Die Verpflichtung zur Datenweitergabe darf sich nur auf bereits vorhandene Daten beziehen. Denn im Gegensatz zu Soll-Daten (Fahrplandaten etc.) liegen dynamische bzw. Echtzeit-Daten bei den ÖPNV-Unternehmen noch nicht flächendeckend vor. Bei vielen Verkehrsunternehmen liegen aktuell die nötigen technischen Voraussetzungen zur Erzeugung dynamischer Daten noch nicht vor. Eine entsprechende Verpflichtung zur Erzeugung und Bereitstellung dynamischer Daten müsste insofern nicht nur damit verbundene Kosten, sondern insbesondere auch entsprechende Umsetzungszeiträume berücksichtigen. Eine, zudem noch bußgeldbewehrte, Verpflichtung zur Generierung und Bereitstellung dynamischer Mobilitätsdaten ist daher mit Blick auf den effizienten Einsatz unternehmerischer und öffentlicher Mittel abzulehnen.
2. Ohne wirksame Kontrollmöglichkeiten kann der vom PBefG intendierte Regulierungsrahmen und die Abgrenzung der einzelnen Verkehrsformen und Mobilitätsanbieter nicht wirkungsvoll gewährleistet werden. Aufgabenträger und Genehmigungsbehörden müssen daher direkten und umfassenden Zugang zu den Daten (Soll, Ist, und Echtzeit) haben, die sie für ihre gesetzlichen Aufgaben benötigen. Eine Datenbereitstellung und -verwendung für behördliche Aufsichts- und Kontrollzwecke bedarf daher unbedingt einer eigenständigen Regelung und Ermächtigungsgrundlage im Gesetzestext. Eine mittelbare Bereitstellung über den NAP hält der VDV hier nicht für hinreichend.
3. Hinsichtlich der Bereitstellung der Daten an Dritte muss auch im PBefG Konsistenz zu den anderen in der Bundesregierung geführten Debatten beispielsweise in der NPM (Nationale Plattform Zukunft der Mobilität) oder im Datenraum Mobilität hergestellt werden, um Inkonsistenzen und Doppelregulierung zu vermeiden.

Im Bereich der delegierten Verordnung 2017/1926 werden bereits heute statische Verkehrs- und Reisedaten für die Kunden über den NAP publiziert um die entsprechende Kundeninformation sicherzustellen.

Im Bereich dynamischer und Echtzeitdaten ist dieser Ansatz jedoch nicht sachgerecht, um eine ausreichend sicher und qualitativ hochwertige Kundeninformation zu gewährleisten und wettbewerbliche Gesichtspunkte ausreichend berücksichtigen zu können. Zudem ist es von besonderer Bedeutung, auch im Kontext der Novellierung des PBefG hier Konsistenz zu den anderen in der Bundesregierung geführten Debatten beispielsweise in der NPM (Nationale Plattform Zukunft der Mobilität) oder im Datenraum Mobilität herzustellen, um Inkonsistenzen und Doppelregulierung zu vermeiden. Daher sollte in diesem Bereich der in diesen beiden Initiativen als grundlegend niedergelegte Ansatz der **Datensouveränität** auch Richtschnur für die Datenweitergabe an Dritte im PBefG sein.

In der Folge sollte eine Datenbereitstellung nur im Rahmen des Ansatzes von **Open-Service**, und damit über eigene Anwendungsprogrammierschnittstellen erfolgen. Eine Bereitstellung für Dritte im Rahmen von Open-Data über den NAP ist abzulehnen. Mit Blick auf wettbewerbliche Gesichtspunkte lehnt der VDV auch eine Bereitstellung von Auslastungsdaten an Dritte ab.

§ 3a muss daher aus Sicht des VDV wie folgt angepasst werden: (vgl. im Übrigen die Änderungsvorschläge zur Mobilitätsdatenverordnung, Artikel 6).

„Der Unternehmer und der Vermittler sind verpflichtet, die in der Anlage der Verordnung über die Bereitstellung von Mobilitätsdaten aufgeführten wesentlichen statischen und dynamischen Daten zu seiner Dienstleistung, die für

- a) die Erbringung bedarfsgesteuerter Mobilitätsdienstleistungen,
- b) die Bereitstellung multimodaler Reiseinformationsdienste,
- c) die Verkehrslenkung sowie
- d) den Klimaschutz wesentlich sind,

soweit sie vorhanden sind, standardisiert öffentlich und maschinenlesbar über Anwendungsprogrammierschnittstellen ~~einen nationalen Zugangspunkt~~ oder direkt einer Behörde bereitzustellen.

Die Regelungen in der Mobilitätsdatenverordnung müssen entsprechend angepasst werden.

Zu § 13 Abs. 5a:

Es besteht **Änderungsbedarf** bei den Genehmigungsvoraussetzungen des **gebündelten Bedarfsverkehrs**, also dem Pooling-Verkehr **außerhalb** des ÖPNV, in § 13 Abs. 5a (neu) PBefG.

Nach dem Entwurf des § 13 Abs. 5a „**kann**“ die Genehmigung für einen gebündelten Bedarfsverkehr versagt werden, wenn die öffentlichen Verkehrsinteressen beeinträchtigt sind. Demgegenüber führt heute **sowohl beim Linienverkehr als auch beim Taxi** die Beeinträchtigung öffentlicher Verkehrsinteressen **zwingend** zu einer Versagung der Genehmigung. Hier sollte eine **einheitliche Systematik** gewählt werden, wonach die Genehmigung zu versagen „**ist**“. Für die Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalles besteht auch bei einem Ist-Versagungsgrund ein hinreichender Beurteilungsspielraum durch den Begriff der öffentlichen Verkehrsinteressen.

Zusätzlich wird dieser Begriff im ersten Satz des Abs. 5a beim gebündelten Bedarfsverkehr durch den Begriff der **Verkehrseffizienz** eingeschränkt. Der zweite Satz des Abs. 5a ist wohl dahingehend zu verstehen, dass es hier nur auf die Höchstzahl der genehmigungsfähigen Fahrzeuge ankäme. Dies ist zu eng und sollte durch die Einfügung „**insbesondere**“ breiter gefasst werden. Es sollte außerdem ein **breiterer Ansatz** bei der Verkehrseffizienz gewählt werden, indem auch **weitere Belange** zu berücksichtigen sind. Zusätzlich wird die Möglichkeit klargestellt, bei der Quote innerhalb des Behördengebiets räumlich zu differenzieren. Je nach der Dichte der Besiedlung innerhalb eines Kreises oder einer Stadt können die in der Praxis erreichbaren Bündelungsquoten sehr unterschiedlich sein.

Es wird daher der **nachfolgende Wortlaut** vorgeschlagen. Dabei wurde bereits berücksichtigt, dass ein Versagungsgrund eine objektive Berufszulassungsbeschränkung darstellt, so dass besondere **verfassungsrechtliche Voraussetzungen** bestehen.

*„(5a) Bei einem gebündelten Bedarfsverkehr ~~kann~~ **ist** die Genehmigung ~~versagt werden~~ **zu versagen**, wenn die öffentlichen Verkehrsinteressen ~~dadurch~~ beeinträchtigt werden, ~~dass~~ **insbesondere weil** durch die Ausübung des beantragten Verkehrs die Verkehrseffizienz im beantragten Bediengebiet **in Bezug auf das umweltverträgliche und effiziente Zusammenwirken der verschiedenen Verkehrsformen und des öffentlichen Personennahverkehrs** nicht mehr sichergestellt ist. Hierbei ist **zu berücksichtigen**:*

*a) für den Bezirk der Genehmigungsbehörde die Festsetzung zur zulässigen Höchstzahl der genehmigungsfähigen Fahrzeuge des Aufgabenträgers, **die auch unterschiedliche Festsetzungen für Teilbereiche des Bezirks der Genehmigungsbehörde umfassen kann**; zu berücksichtigen*

b) die Gefahr einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Öffentlichen Personennahverkehrs.“

Zu § 23 (Haftungsbeschränkung):

Die Änderung wird in der Sache begrüßt, wir schlagen allerdings vor, Abs. 3 näher an der EU-Bus-Fahrgastrechte-VO 181/2011 zu formulieren. Diese setzt weiterhin Verschulden voraus:

„Abweichend von Absatz 1 kann der Unternehmer im Linien- und Gelegenheitsverkehr mit Kraftomnibussen die Entschädigung für von ihm verursachte und zu vertretende Verluste oder Beschädigungen von Rollstühlen und anderen Mobilitätshilfen oder Hilfsgeräten nur insoweit ausschließen, als sie den Wiederbeschaffungswert oder die Reparaturkosten übersteigt.“

Zu § 39 (Beförderungsentgelte/Zuständigkeiten):

Zu § 39 Abs. 1 haben wir einen Vorschlag zur **Vereinfachung bei der Tarifgenehmigung**: Bei Beförderungsentgelten, die die zuständige Behörde (Aufgabenträger) in einem öffentlichen Dienstleistungsauftrag festsetzt, gilt heute aus Verfahrensvereinfachungsgründen eine **Anzeigepflicht** statt Genehmigungspflicht. Dies sollte erst recht gelten, wenn die zuständige Behörde von ihrem

Wahlrecht Gebrauch macht und nicht den Weg eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages, sondern den einer Allgemeinen Vorschrift wählt, in der der Tarif festgeschrieben ist. Auch hier ist eine Verfahrensvereinfachung sinnvoll, da ansonsten nur ein inhaltsleeres, aber zeitraubendes Genehmigungsverfahren in Gang gesetzt wird. Diese Änderung greift nicht in das materielle Verhältnis von Eigen- und Gemeinwirtschaftlichkeit ein, sondern betrifft nur die Genehmigung der Beförderungsentgelte. Daher sollten in § 39 Absatz 1 Satz 2 nach dem Wort „Dienstleistungsauftrages“ die Wörter „oder einer Allgemeinen Vorschrift“ eingefügt werden.

Soweit der vorgenannte Vorschlag zur Anzeige statt Genehmigung nicht übernommen wird, sollte in § 39 Abs. 1 eine Änderung zur **Zuständigkeit bei Verbundtarifen** eingeführt werden. Zur Vereinfachung bei Verbänden, die die Bereiche mehrere Behörden umfassen, sollte folgender Satz angefügt werden: „Zuständig zur Genehmigung von Beförderungsentgelten eines Verkehrsverbundes ist die Genehmigungsbehörde, in deren Bezirk der Verkehrsverbund seinen Sitz hat. Sie hat ihre Entscheidung mit den anderen Genehmigungsbehörden abzustimmen.“

Die vorgesehene Änderung in **§ 39 Abs. 6** (Zuständigkeit der Genehmigungsbehörde am Betriebssitz für **Besondere Beförderungsbedingungen**) wird für den Fernbus begrüßt. In der konkreten Formulierung würde sie aber auch für den Nahverkehr gelten. Dies könnte aber für Probleme sorgen, wenn der Unternehmer z. B. seinen Betriebssitz außerhalb der Verbundgrenzen hat.

Daher wird vorgeschlagen, die Änderung statt in § 39 Abs. 6 in § 45 Abs. 2 Nr. 1 mit folgendem Wortlaut vorzunehmen:

„§ 39 Abs. 6 gilt im Personenfernverkehr mit der Maßgabe, dass zuständig die Genehmigungsbehörde ist, in deren Bezirk der Unternehmer seinen Betriebssitz hat.“

Zu § 40 (Fahrpläne):

§ 40 Abs. 4 Satz 4 enthält bereits heute Pflichten zur Übermittlung von Fahrplandaten. Dieser Satz würde durch die Neuregelungen über Mobilitätsdaten obsolet und sollte daher gestrichen werden.

Zu § 44:

Die **Definition des Linienbedarfsverkehrs** wird im Grundsatz begrüßt.

Erforderlich ist aber im Hinblick auf die **ÖPNV-Finanzierung** eine sehr wichtige Ergänzung in der **Formulierung**:

Statt „Als Linienverkehr im öffentlichen Personennahverkehr gemäß § 8 Absatz 1 gilt...“ sollte formuliert werden: „Als Linienverkehr **gemäß § 42** im öffentlichen Personennahverkehr gemäß § 8 Absatz 1 gilt...“

Hintergrund ist die Tatsache, dass verschiedene Gesetze, die – nach wohl allgemeiner Auffassung – weiterhin auch auf den Linienbedarfsverkehr Anwendung finden sollen, auf den „Linienverkehr gemäß § 42“ verweisen. Dies gilt für § 230 Abs. 1 Nr. 2 SGB IX, § 45a PBefG, § 56 EnergieStG, außerdem für verschiedene Landesnahverkehrsgesetze (z. B. § 8 Abs. 8 ÖPNVG M-V) sowie zahlreiche allgemeine Vorschriften auf kommunaler Ebene. (Bei § 12 Abs. 2 Nr. 10 UStG gehen wir davon aus, dass dieser auch ohne die vorgeschlagene Ergänzung Anwendung findet, da dort nur von genehmigtem Linienverkehr die Rede ist.)

Inhaltlich bestehen zudem mehrere Kritikpunkte:

In § 44 Satz 1 sollte ein anderes Wort statt „Haltepunkt“ verwendet werden. Ein Haltepunkt ist in § 4 Abs. 8 EBO wie folgt definiert: „Haltepunkte sind Bahnanlagen ohne Weichen, wo Züge planmäßig halten, beginnen oder enden dürfen.“ Auch wenn im Allgemeinen Verwechslungen wegen des unterschiedlichen Anwendungsbereichs ausgeschlossen sein dürften, ist die Verwendung des identischen Wortlautes bei unterschiedlichen Inhalten problematisch.

Satz 2 (Erschließung des gesamten Gebiets) ist dem Grunde nach zu begrüßen. Es ist aber unklar, was konkret mit der Erschließung des gesamten Gebietes gemeint ist, der Hinweis in der Begründung zeigt in die richtige Richtung, ist aber aus Sicht des VDV nicht ausreichend.

Daher sollten in den Gesetzestext hier die Worte: **„nach Maßgabe des Nahverkehrsplans“** eingefügt werden.

Satz 3 (Integration in den ÖPNV-Tarif) und Satz 4 (pauschaler Zuschlag) werden im Grundsatz unterstützt: Beim Linienbedarfsverkehr im Rahmen der Daseinsvorsorge sollten die Preise feststehen und nicht z. B. in der Silvesternacht verdoppelt werden. Außerdem ist der Linienbedarfsverkehr nicht dafür da, herkömmliche Aufgaben des Taxiverkehrs zu übernehmen. Der Wortlaut „pauschaler Zuschlag“ könnte allerdings dahin missverstanden werden, dass der Zuschlag keine entfernungsabhängige Komponente haben darf. Es liegt aber durchaus noch im Bereich des Daseinsvorsorgeauftrags, wenn in unterschiedlichen Preisstufen unterschiedliche Zuschläge gelten. Vor allem muss der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die Tarifentwicklung im Linienverkehr wieder zu kilometerbezogenen Tarifen geht. Daher sollte es auch möglich sein, einen Zuschlag pro Kilometer festzulegen, wenn auch der ÖPNV-Tarif kilometerbezogen ist.

Darüber hinaus ist die jetzige Formulierung in dem Fall problematisch, dass der Aufgabenträger noch gar keine Festlegung getroffen hat; dann wäre möglicherweise zunächst gar kein Tarif genehmigungsfähig.

Aus diesen Gründen sollte eine breitere Formulierung verwendet werden, die auch einen angemessenen Spielraum des Aufgabenträgers widerspiegelt. § 44 Sätze 3 und 4 sollten daher durch folgenden Satz ersetzt werden:

„Der Aufgabenträger kann im Nahverkehrsplan oder der Vorabbekanntmachung festlegen, welche Beförderungsentgelte und -bedingungen zur Anwendung kommen.“

Zu § 45 (siehe Vorschlag, der unter § 39 dargestellt ist)

Zu § 49 Abs. 4 (Mietwagen):

Aus Sicht des VDV besteht die Gefahr, dass die Regelungen zu den einzelnen Verkehrsformen dadurch umgangen werden, dass Unternehmen mit einer Mietwagengenehmigung in Marktsegmenten tätig werden, für die eine andere Verkehrsform vorgesehen ist. Daher ist die Rückkehrpflicht des Mietwagens – wie im Referentenentwurf auch im Grundsatz angelegt – beizubehalten.

Der neu eingefügte § 49 Abs. 4 Satz 4 zu **Ausnahmen vom Rückkehrort** ist aus Sicht des VDV zu **streichen**, da er dazu einlädt, über die Genehmigung weiterer Rückkehrorte die klare Trennung des Mietwagens von den anderen Verkehrsformen aufzuweichen.

Wenn die Vorschrift entgegen unserem Vorschlag nicht gestrichen würde, müsste sie zumindest im Wortlaut abgeändert werden: Der eingefügte Satz 4 kann – wahrscheinlich unbeabsichtigt – so verstanden werden, dass auch die **vollständige Aufhebung der Rückkehrpflicht** beim Mietwagen in das Ermessen der Genehmigungsbehörde gestellt wird. Dies ist strikt abzulehnen, da die Rückkehrpflicht ein wichtiges Element im Genehmigungsgefüge des PBefG ist. Im Übrigen geht die Formulierung weit über das Eckpunktepapier hinaus. Dort heißt es, dass die Kommunen die Möglichkeit erhalten sollen, die Ausgestaltung der Rückkehrpflicht zu regeln. Im Referentenentwurf geht es um „Ausnahmen zum Rückkehrort“. Daher muss mindestens der Wortlaut auf die Festlegung im Eckpunktepapier reduziert werden. Dann wäre in § 49 Abs. 4 Satz 4 statt „kann Ausnahmen zum Rückkehrort ... genehmigen, soweit ...“ zu formulieren: „kann **weitere Rückkehrorte** ... genehmigen, soweit ...“ Entsprechend wäre in § 49 Abs. 5 statt „Genehmigung von Ausnahmen zum Rückkehrort“ neu „Genehmigung von **weiteren Rückkehrorten**“ zu formulieren.

Darüber hinaus schlagen wir vor, dass der Aufgabenträger eine **Mindestbestellfrist** für Mietwagen einführen kann. Indem man dies als **Kann-Bestimmung** ausgestaltet, wird erreicht, dass eine solche Frist

nur dort eingeführt wird, wo es erforderlich ist. Die Regelung sorgt dafür, dass öffentliche Verkehrsinteressen gewahrt werden können und flankiert im Bereich des Mietwagens die bei anderen Verkehrsarten des PBefG sachgerechterweise gestärkte Steuerungsfunktion der kommunalen Ebene.

Zu § 50 (gebündelter Bedarfsverkehr):

Zu § 50 Abs. 3 (Monitoring): Für eine ganzheitliche Bewertung der verkehrlichen Auswirkungen sollte das Monitoring inhaltlich ausreichend breit angelegt sein. In § 50 Abs. 3 sollte daher nach Satz 4 folgender Satz eingefügt werden: „Das Monitoring soll auch die Einschätzung der Frage umfassen, welche Verkehrsmittel ohne den gebündelten Bedarfsverkehr genutzt worden wären.“

Der Entwurf sieht das Monitoring für einen Beobachtungszeitraum von höchstens fünf Jahren nach Genehmigungserteilung vor. Damit die Ergebnisse des Monitorings genutzt werden können, müssen sie rechtzeitig vor der eventuellen Neuerteilung der Genehmigung, also regelmäßig nach weniger als fünf Jahren vorliegen. Dieser Zusammenhang sollte ggf. in der Begründung verdeutlicht werden. Darüber hinaus sollte klargestellt werden, dass nach erneuter Genehmigung auch im folgenden Genehmigungszeitraum ein Monitoring stattfindet, schon damit für eine danach wieder beantragte Genehmigung die sachlichen Informationen vorliegen.

Zu § 51a (Beförderungsentgelte Mietwagen und gebündelter Bedarfsverkehr):

Die Regelung wird begrüßt. Im Gesetz oder in der Begründung sollte genauer bestimmt werden, was unter einem „hinreichenden Abstand“ zu den ÖPNV-Tarifen zu verstehen ist.

In § 51a Abs. 2 Nr. 2 sollte aus redaktionellen Gründen nicht von „Zeitpunkt“ sondern von „Zeitraum“ gesprochen werden, da tarifliche Regelungen nicht einmalig, sondern für eine gewisse Dauer zur Anwendung kommen.

Zu §§ 54 ff. (Aufsicht):

Hier ist erforderlich, dass die Befugnisse der Genehmigungsbehörden und die Pflichten des Unternehmers im Hinblick auf Daten zu Kontrollzwecken ausdrücklich geregelt werden, vgl. oben zu § 3a PBefG. Dies kann in einem neuen § 54d oder in einer Ergänzung von § 54 oder § 54a erfolgen, in der klargestellt wird, dass auch die erforderlichen Daten umfasst sind.

Zu § 61 (Ordnungswidrigkeiten):

In § 61 Abs. 1 Nr. 12 sind vor „zuwiderhandelt“ die Worte „oder den gebündelten Bedarfsverkehr (§ 50)“ einzufügen. Damit ist sichergestellt, dass auch Verstöße z. B. gegen die Örtlichkeitsbindung oder eventuelle Sozialstandards nach § 50 Abs. 4 beim gebündelten Bedarfsverkehr geahndet werden können.

Ob die Nichteinhaltung der Bündelungsquote gemäß § 50 Abs. 3 bußgeldbewehrt sein sollte, könnte diskutiert werden, denn es handelt sich dabei um einen zu erreichenden Durchschnittswert, bei dem die Feststellung eines einzelnen Verstoßes schwierig ist. Wenn die Bündelungsquote nicht eingehalten wird, kann – nach den Ausführungen in der Begründung – die Genehmigung widerrufen werden. Ein solcher Widerruf gemäß § 49 Abs. 2 Nr. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz wegen Nichteinhaltung einer Auflage würde nicht auf einen Einzelfall, sondern auf einen längeren Zeitraum gestützt werden. Wenn aus diesem Grund von einem Bußgeldtatbestand abgesehen werden soll, wäre oben im Vorschlag die Angabe auf „§ 50 Abs. 1, 2 und 4 Nr. 1 und 3“ einzuschränken.

Zu § 64c (Barrierefreiheit):

Die vorgesehene Regelung für Taxen und gebündelten Bedarfsverkehr mit einer Quote barrierefreier Fahrzeuge wird grundsätzlich begrüßt. Die Regelung sollte aber auch auf Mietwagen ausgedehnt werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass im Bereich des Mietwagens überhaupt keine Barrierefreiheit besteht.

Da der Referentenentwurf in § 64c Abs. 2 eine allgemeine Ausnahmemöglichkeit festgelegt, besteht genügend Spielraum, dass für die jeweiligen Geschäftsfelder im Bereich Mietwagen angemessene Lösungen gefunden werden können.

Für die Barrierefreiheit im Linienbedarfsverkehr gelten nach der Systematik des Gesetzentwurfs die allgemeinen Regelungen in § 8 zur Zielsetzung der vollständigen Barrierefreiheit, die weitergehen als bei den Gelegenheitsverkehren. Dies ist angemessen, da es um Verkehre im Bereich der Daseinsvorsorge geht.

Artikel 2 (Regionalisierungsgesetz)

Die Absicht des Referentenentwurfs, im Bedarfsfall – etwa in sehr dünn besiedelten Gebieten – auch Taxiverkehre mit Regionalisierungsmitteln kofinanzieren zu können, wird vom VDV **grundsätzlich unterstützt**, damit die Aufgabenträger möglichst flexibel in der Sicherstellung der Daseinsvorsorge sind.

Im Hinblick auf den konkreten Wortlaut geben wir zu bedenken, dass dadurch zwei im Wortlaut unterschiedliche Definitionen von ÖPNV im Bereich Taxi entstehen würden, vgl. dazu § 8 Abs. 2 PBefG. Wir regen daher an, eine offener Formulierungen für § 2 Regionalisierungsgesetz zu wählen, wie z. B.: „Zum öffentlichen Personennahverkehr kann auch der Verkehr mit Taxen gehören.“

Damit würde deutlich, dass letztlich die Entscheidung des Aufgabenträgers maßgeblich ist, ob er zur Erfüllung des Daseinsvorsorgeauftrags auch auf Taxen zurückgreift und dafür ihm zugewiesene Regionalisierungsmittel einsetzt.

Artikel 3 und 4 (StVG und FeV) – keine Änderungsvorschläge

Artikel 5 (BOKraft)

Zu § 27 BOKraft:

Wir sehen Änderungsbedarf im Hinblick auf die **Fahrzeug-Kennzeichnung**, damit das bislang bestehende Kontrolldefizit verringert werden kann. Mit der Änderung von § 27 BOKraft sollen **Ordnungsnummern** für Mietwagen und Fahrzeuge des gebündelten Bedarfsverkehrs eingeführt werden. Dies ist ausdrücklich zu begrüßen. Mit dem vorgesehenen Nummernaufkleber in der Heckscheibe ist das Fahrzeug allerdings nur von hinten als solches erkennbar. Wir schlagen vor, dass zusätzlich eine **von vorn erkennbare** Markierung vorgeschrieben wird. Dies ist zum einen sehr wichtig im Interesse der Genehmigungsbehörden, da dadurch tatsächliche Kontrollen deutlich erleichtert werden. Zum anderen hilft es auch den Fahrgästen, die auf ein bestelltes Fahrzeug waren.

Hinweis: Für solche Bereiche des Mietwagenmarktes, in denen die Kennzeichnung vielleicht als unpassend angesehen würde (Luxuslimousinen oder ähnliches) können nach dem geltenden § 43 BOKraft allgemein oder im Einzelfall Ausnahmen festgelegt werden.

Zu Artikel 6 (Mobilitätsdatenverordnung):

Zu § 1 (Anwendungsbereich):

In § 1 Abs. 1 und Abs. 2 sind die Bezugnahmen auf den nationalen Zugangspunkt zu streichen und zu ersetzen durch Einbeziehung von Anwendungsprogrammierschnittstellen. Zur Begründung siehe oben unter § 3a PBefG.

Zu § 2 (Verpflichtete):

Unabhängig von der Frage, welche Datenverpflichtungen im Einzelnen angemessen sind, ist der grundsätzliche Ansatz, **alle** Unternehmer im Sinne des PBefG sowie **alle** Vermittler, soweit sie unter § 2 Abs. 2 fallen, einzubeziehen, sehr zu begrüßen.

§ 2 Abs. 2 (**Vermittlerpflichten**) sollte wie folgt formuliert werden:

„Vermittler im Sinne des Absatz 1 sind Betreiber von Mobilitätsdatenplattformen, deren Hauptgeschäftszweck **im Bereich der Mobilität** auf die Vermittlung von Dienstleistungen im Zusammenhang mit der geschäftsmäßigen Beförderung von Personen **nach § 1 Absatz 1 oder Absatz 1a in Verbindung mit §§ 44, 47, 50 oder 49 Abs. 4 des Personenbeförderungsgesetzes** ausgerichtet ist, ohne selbst Beförderer ~~nach § 1 Absatz 1 oder Absatz 1a des Personenbeförderungsgesetzes~~ **im Sinne dieser Regelungen** zu sein.“

Die Verschiebung der Wörter „nach § 1 ...“ und der Einschub „im Sinne dieser Regelungen“ dienen der Klarstellung, dass die Vermittlung von Personenbeförderungsleistungen außerhalb des PBefG nicht umfasst ist.

Darüber hinaus sollte in der Begründung klargestellt werden, dass die Verkehrsverbände nicht unter den Begriff des Vermittlers im Sinne der Mobilitätsdatenverordnung fallen.

In § 2 sollte zur Klarstellung ein **weiterer Absatz** eingefügt werden, der z. B. wie folgt lautet: „Die Verpflichtung kann auch über Verbundorganisationen oder andere geeignete Institutionen erfüllt werden.“ Vielfach bestehen bereits technische Systeme auf **Verbundebene**. Diese vorhandenen Systeme sind am besten geeignet, die Voraussetzungen auch für kleinere Unternehmen zu erfüllen.

In § 2 Abs. 3 des Entwurfs wird eine Verpflichtung der Unternehmen statuiert, dass ihre Dienste und Systeme „ausschließlich auf der Grundlage der **marktüblichen** Systeme“ basieren. Dies ist nicht nur nicht erforderlich, sondern auch wettbewerbspolitisch äußerst bedenklich. Angemessen wäre eine Regelung, wonach die Daten, die nach außen zur Verfügung gestellt werden, nicht in einer für Dritte unverständlichen Form bereitgestellt werden dürfen.

Zu § 3 (Datenbereitstellung):

§ 3 ist auf vorhandene Daten zu begrenzen. In § 3 Abs. 1 Buchstabe a) sind außerdem die Worte „sowie der tatsächlichen oder prognostizierten Auslastung“ zu streichen. Zur Begründung vgl. oben zu § 3a PBefG.

Zu § 4 (Verwendung, Nutzung):

In § 4 Abs. 1 sind nach „... Information“ die Worte „**gegen Entgelt**“ einzufügen; außerdem sind die Worte „Open-Data-Prinzip“ durch die Worte „**Open-Service-Prinzip**“ zu ersetzen.

In § 4 Abs. 1 Satz 2 ist folgende Ergänzung zwingend erforderlich: Die Herausgabe von Daten hat auch einen Sicherheitsaspekt, unter anderem muss bei Störungen und Überfüllung sichergestellt werden, dass keine widersprüchlichen Informationen zur Fahrgastlenkung verbreitet werden. Daraus folgt, dass dafür vertragliche Regelungen erforderlich sind. Daher ist eine weitere Änderung von § 4 Abs. 1 Satz 2 Mobilitätsdatenverordnung erforderlich: Außer a) und b) sollte ein weitere Buchstaben eingefügt werden: „Die Nutzung der Daten ... darf nur eingeschränkt werden ... **c) aus Gründen der Betriebssicherheit.**“

Darüber hinaus ist nach § 4 Abs. 1 Satz 2 zur Nutzungsbeschränkung folgender Satz einzufügen: „**Die Verwendung der Daten kann über Nutzungsbedingungen auf Zwecke, die für die unter § 3a genannten Ziele zwingend notwendig sind, eingeschränkt werden.**“

Zur Anlage zur Mobilitätsdatenverordnung:

Zeile 9 Spalte 2 enthält Vorgaben zu den Daten im Linienverkehr. Dort sind die Worte „und deren tatsächliche oder prognostizierte **Auslastung**“ zu streichen. Zur Begründung verweisen wir auf die Ausführungen zu § 3a PBefG. Diese Streichung würde übrigens kein Unternehmen und keinen Verbund daran hindern, solche Daten zu veröffentlichen, wie dies bereits in Pilotprojekten erfolgt, eine Verpflichtung ist aber abzulehnen.

Soweit beabsichtigt sein sollte, dass über die Mobilitätsdatenverordnung auch geregelt wird, welche Daten den Behörden für Ihre Aufgaben direkt zur Verfügung gestellt werden müssen, dann müsste die Tabelle noch um die Daten zur Ermittlung der Bündelungsquote ergänzt werden, diese sind bisher nicht genau erfasst, vgl. § 50.

Technische Angaben in der Anlage:

Wir schlagen vor, das Format „JSON“ in die Spalte „Alternativ Datenformate“ statt in die Spalte „Geforderte Datenformate“ einzutragen. Die in betreffenden Feldern aufgeführten Datenmodelle (sowohl NeTeX als auch Inspire) verwenden primär XML und alternativ XML.

In der Spalte „Protokolle/Schnittstelle/Webservice“ sollte „MQTT“ über diejenigen, in denen es schon steht, in alle Zeilen eingetragen werden. Darüber hinaus halten wir es im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung im Rahmen von Industrie-4.0-Technologien für angemessen, diese Spalte komplett zu vereinheitlichen.

Artikel 7 (Bekanntmachungserlaubnis) – keine Änderungsvorschläge

Artikel 8 (Inkrafttreten)

Wenn – entgegen unserem Petitem – eine Pflicht zur Erstellung von Daten, die bisher noch gar nicht vorhanden sind, eingeführt wird (vgl. oben II.), dann muss jedenfalls eine angemessene **Übergangszeit** geschaffen werden, da andernfalls bereits am Tag nach dem Inkrafttreten Bußgelder verhängt werden könnten, wenn bestimmte Daten noch nicht vorliegen.

III. Änderungsvorschlag in Ergänzung zum Referentenentwurf: Änderung der VO-ABB / BefBedV

Wir schlagen vor, im Rahmen der PBefG-Novelle auch eine Änderung der Verordnung über die Allgemeinen Beförderungsbedingungen für den Straßenbahn- und Obusverkehr sowie den Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen (meist abgekürzt als VO-ABB oder BefBedV) vorzunehmen.

Der Anteil des Vertriebs von Fahrausweisen an Haltestellen und in den Fahrzeugen gegen Bargeld liegt sowohl absolut als auch hinsichtlich der Fahrgelderlöse bei den meisten Verkehrsunternehmen sehr deutlich unter denen anderer Vertriebsformen – und das mit weiter sinkender Tendenz.

Denn die Kundinnen und Kunden entscheiden sich immer stärker für nach ihren Bedürfnissen komfortablere und individuell angepasste Lösungen. Dies sind in erster Linie Zeitkarten, aber auch bargeldlose, digitale Systeme, die z. B. nicht bei jedem Fahrtantritt einen neuen Bezahlvorgang auslösen oder die „entspannter“ deutlich vor dem Fahrtantritt abgewickelt werden können.

Hinzu kommt, dass die Vertriebsform des Fahrausweises gegen Bargeld am kostenaufwändigsten ist. Denn sie führt beim Personalverkauf zu Lohnkosten, beim Automatenverkauf zu erheblichen Anschaffungs-, Wartungs- und Reparaturkosten sowie nicht zu vernachlässigenden Aufwendungen wegen Zerstörung und Diebstahl.

Ferner bedingt ein Fahrausweiserwerb beim Fahrpersonal Fahrzeitverluste sowie ggf. Verspätungen.

Aus dieser Vielzahl von Gesichtspunkten ist es aus unserer Sicht notwendig, die aus der VO-ABB / BefBedV herauszulesende Verpflichtung anzupassen, entweder an jeder Haltestelle oder in jedem Fahrzeug einen Vertrieb gegen Bargeld vorsehen zu müssen.

Die aktuelle Entwicklung im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie verstärkt die Notwendigkeit einer Modernisierung und den Trend zu bargeldlosen und digitalen Lösungen.

Entsprechend 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.

Dies bedeutet gleichwohl, dass es wichtig bleibt, den Fahrausweiserwerb einfach zu gestalten. Hierzu soll daher weiterhin

- a. bei jedem Fahrtantritt die Möglichkeit des Fahrausweiserwerbs bestehen bleiben. Dieser erfolgt dann jedoch gegebenenfalls bargeldlos, z. B. per Karte, Handy-Ticket, NFC, Paypal oder brancheneigener Pre- und Post-Bezahlmethode.
- b. Ferner soll selbstverständlich in den Kundenzentren sowie an stark frequentierten Haltestellen der Fahrausweiserwerb durch Bargeld möglich bleiben.

Sollten der Aufgabenträger oder die Genehmigungsbehörde vor Ort auf Grund der spezifischen, örtlichen Situation gleichwohl einen Fahrausweiserwerb gegen Bargeld an jeder Haltestelle oder in jedem Fahrzeug für notwendig erachten, besteht über den Nahverkehrsplan und den Genehmigungsvorbehalt in den Besonderen Beförderungsbedingungen auch weiterhin die Möglichkeit zu entsprechenden Vorgaben für den Einzelfall. Damit hat im Ergebnis die öffentliche Hand, wie in anderen Fragen des ÖPNV, maßgebenden Einfluss auf dessen praktische Ausgestaltung.

Zur Umsetzung dieser Ziele schlagen wir vor, § 7 VO-ABB/BefBedV um einen neuen Absatz 4 sinngemäß wie folgt zu ergänzen:

(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.