

Eckpunkte

zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts (vom 19. November 2020)

Berlin, 04. Dezember 2020

Mit dem im Jahr 2018 geschlossenen Koalitionsvertrag haben CDU, CSU und SPD die Stärkung des Taxi- und Mietwagengewerbes vereinbart. Dazu sollen u.a. Maßnahmen zur Förderung der Elektromobilität in der Personenbeförderung, zur Modernisierung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) und zur Entlastung des Gewerbes – durch regulatorische Anpassungen – ergriffen werden.

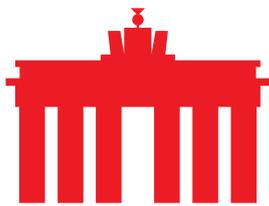
Die Ausgestaltung und Nachfrage zu Mobilitätsdienstleistungen z.B. Taxi- und Mietwagenfahrten haben sich in den vergangenen Jahren erkennbar verändert. Als Impulse für diese Veränderungen gelten u.a. ein verändertes Mobilitätsverhalten und die technischen Möglichkeiten die die zunehmende Digitalisierung bietet. So konnten Anbieter onlinebasierter Vermittlungsdienste zur Personenbeförderung z.B. UBER oder Free Now ihre Dienstleistungen auch auf dem deutschen Markt verfügbar machen.

Im November 2020 hat das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastrukturen (BMVI) den Entwurf eines Gesetzes zur Reform des PBefG vorgelegt. Mit der Reform soll ein Level playing field für verschiedene Mobilitätsdienstleistungen z.B. die Nutzung von bedarfsorientierten Mobilitätslösungen ermöglicht und weitere Aspekte der Digitalisierung sowie des Klima- und Verbraucherschutzes im PBefG verankert werden. In den weiteren Beratungsprozess zur Reform des Personenbeförderungsgesetzes möchte eco – Verband der Internetwirtschaft e.V. folgende Aspekte einbringen.

- **Aufnahme von Vermittlungsdiensten in den Anwendungsbereich**

Mit den Ergänzungen in § 1 PBefG-E sollen künftig auch Vermittlungsdienste zum Anwendungsbereich des PBefG gehören.

Nach Einschätzung des eco würde eine Ergänzung von Vermittlungsdiensten in den Anwendungsbereich des PBefG mit erheblichen ökonomischen und rechtlichen Konsequenzen für die betroffenen Unternehmen einhergehen. Ein Vermittlungsdienst vermittelt Fahraufträge an Beförderungsunternehmen, übernimmt aber nicht deren Ausführung. Der Vermittlungsdienstleister hat keine Kontrolle über die Fahrzeuge und Fahrer, diese obliegt ausschließlich den Beförderungsunternehmen. Die Einhaltung der geltenden gesetzlichen Vorschriften hat alleine der Beförderungsunternehmer sicherzustellen. In Folge der nun geplanten Änderung würden die Vermittlungsdienste künftig ggf. mit haftungsrechtlichen Ansprüchen z.B. für die Einhaltung der geltenden gesetzlichen Vorschriften des PBefG konfrontiert werden. Nach Einschätzung von eco folgen aus der geplanten Änderung nicht unerhebliche Folgen für Vermittlungsunternehmen, wenngleich die Notwendigkeit einer solchen Änderung nicht ersichtlich und somit unbegründet erscheint.



Letztlich stünde eine derartige rechtliche Entwicklung – also die Ergänzung von Vermittlungsdiensten im PBefG und damit einhergehend die Ausweitung haftungsrechtlicher Risiken etc. – potenziellen Innovationen für digitalbasierte, effiziente und moderne Dienstleistungen zur Personenbeförderung entgegen. eco bewertet die geplante Änderung unter Berücksichtigung möglicher Folgen für Vermittlungsdienste kritisch.

- **Fehlende regulatorische Entlastung für den Mietwagenbereich**

Mit der Reform des PBefG erfolgen zahlreiche Ergänzungen und Neuerungen zur künftigen Ausgestaltung von Mobilitätsdiensten. Die geplante Ergänzung zur Auftragsabwicklung mittels App-basierter-Systemen bewertet eco positiv. Diese Maßnahme schafft nicht nur Rechtssicherheit bei den Beförderungsunternehmen, sondern kann ebenso zu bürokratischen Entlastungen führen. Hier sollte allerdings eine Regelung ergänzt bzw. klargestellt werden, dass die Auftragsannahme automatisch erfolgen kann.

Trotz der Überarbeitung des PBefG soll die generelle Rückkehrpflicht für Mietwagen beibehalten werden. Dabei sind nach Einschätzung von eco mit der Rückkehrpflicht gleich zwei Problemstellungen verbunden. Zum einen steht die Beibehaltung der Rückkehrpflicht einer Marktdurchdringung von Elektrofahrzeugen zur Personenbeförderung – insbesondere in großen Gebieten – entgegen. Zum anderen verursacht die Rückkehrpflicht unzählige Leerfahrten. Die aufgezeigten Auswirkungen stehen damit nicht nur im Widerspruch zur Zielsetzung des Gesetzesvorhabens, sondern ebenso zu den klimapolitischen Anstrengungen der Bundesrepublik Deutschland.

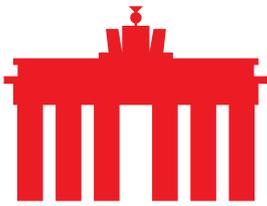
Die Möglichkeit zur Einrichtung von Abstellorten für Mietwagen wird diese Entwicklung kaum beeinflussen, da sie der Genehmigung durch die zuständige Behörde bedarf und an zahlreiche Bedingungen geknüpft ist.

Neben dem Fortbestand der Rückkehrpflicht soll für die Beförderungsunternehmen des Mietwagengewerbes zusätzlich ein Mindestbeförderungsentgelt durch die zuständige Behörde bestimmt werden können. eco wertet die Möglichkeit zur Einführung von Mindestbeförderungsentgelten als einen erheblichen und schwerwiegenden Eingriff in den freien Wettbewerb und die unternehmerische Freiheit der betroffenen Unternehmen. Zudem lässt der Gesetzgeber außer Acht, dass Beförderungsleistungen zu Niedrigpreisen bereits durch die Untersagung von unlauterem Wettbewerb ausgeschlossen werden.

In der Gesamtbetrachtung wird der Gesetzesentwurf an zahlreichen Stellen seiner Zielsetzung insbesondere im Hinblick auf die klimapolitischen und wettbewerblichen Rahmenbedingungen nicht gerecht. Ebenso wird die Einführung eines Mindestbeförderungsentgeltes unter Maßgabe der zuständigen Behörden zu keinerlei regulatorischen Entlastung führen, wie sie im Koalitionsvertrag vereinbart worden ist.

- **Bereitstellung von Mobilitätsdaten**

Mit § 3a PBefG-E schafft der Gesetzgeber eine Verpflichtung für alle dem PBefG unterliegenden Unternehmen zur Bereitstellung von statischen und dynamischen Mobilitätsdaten. Dazu zählen Daten über Zugangsknoten (Geokoordinaten,



Haltepunkte, Plattformen etc.) und Daten zu nachfrageorientierten Mobilitätsdienstleistungen und deren Ausgestaltung (Angaben zu Anbieter, Preise, Verfügbarkeit in Echtzeit etc.).

Mit dem PBefG soll die europäische Verordnung (EU) 2017/1926 zur Erhebung von Echtzeit-Daten im Rahmen der Erfassung von Verkehrs- und Reisedaten über einen nationalen Zugangspunkt in nationales Recht umgesetzt werden. Grundsätzlich bietet die Erfassung und Bereitstellung von Verkehrs- und Reisedaten Möglichkeiten zur effizienten und bedarfsgerechten Ausgestaltung von Mobilitätsangeboten sowie Verkehrsströmen. Jedoch ist eine flächendeckende Erfassung dynamischer Mobilitätsdaten im Hinblick auf datenschutzrechtliche Aspekte problematisch. Vor diesem Hintergrund sollte der Gesetzgeber hinterfragen, ob die im PBefG vorgesehene Verordnungsermächtigung insbesondere vor dem Hintergrund der Anforderungen an den Datenschutz und die Sicherheit der Daten der geeignete Regelungsansatz ist und den Anforderungen gerecht wird.

In der neu zu schaffenden Verordnung über die Bereitstellung von Mobilitätsdaten (Mobilitätsdatenverordnung) sichert der Gesetzgeber zwar die Einhaltung der einschlägigen datenschutzrechtlichen Vorgaben – vor allem die Datenschutzgrundverordnung – zu, eine weitere Konkretisierung oder Präzisierung erfolgt aber weder durch das PBefG noch die Mobilitätsdatenverordnung. Eine generelle Auswertung aller gewonnenen Mobilitätsdaten ist nach Einschätzung von eco ist insbesondere in weniger besiedelten Gebieten bedenklich. In weitläufigen Regionen können mithilfe der Mobilitätsdaten zum Standort und zur Verfügbarkeit eines Mobilitätsdienstes möglicherweise Rückschlüsse auf den Fahrgast bzw. dessen personenbezogenen Daten sowie Mobilitätsverhalten abgeleitet werden. Hier ist zu bedenken, dass die Angabe und Verwendung personenbezogener Daten gemäß Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung unterliegen, welches mit der Herausgabe und Auswertung der Mobilitätsdaten durch die zuständigen Behörden unter Umständen beeinträchtigt werden könnte.

Abschließend bedarf es der weiteren Diskussion darüber, ob die Verpflichtung aller Taxi- und Mietwagenunternehmen nach § 3a PBefG-E, ungeachtet ihrer Größe, Mitarbeiteranzahl, Umsatz etc. verhältnismäßig ausgestaltet ist. Nicht wenige Unternehmen des Taxi- und Mietwagengewerbes agieren als Kleinunternehmer, für die die Anbindung an einen Zugangspunkt und die Umsetzung der damit verbundenen Informationspflichten zu erheblichen Investitionen z.B. zur Umsetzung der technischen Anforderungen führen würde.

- **Schaffung neuer Mobilitätsleistungen (Gebündelter Bedarfsverkehr)**

Mit dem vorliegenden Referentenentwurf schafft das BMVI eine Rechtsgrundlage zur Integration eines neuen Mobilitätsangebotes – dem gebündelten Bedarfsverkehr – in der Personenbeförderung. Als gebündelter Bedarfsverkehr bzw. Ride-Pooling gilt die Möglichkeit einzelne Sitzplätze eines Fahrzeugs entlang einer ähnlichen Fahrstrecke zu vermieten. Mithilfe des Ride-Pooling können Mobilitätsdienstleistungen deutlich effizienter ausgestaltet und organisiert werden.

eco begrüßt, dass der Gesetzgeber mit der Reform des PBefG neue, innovative und smarte Mobilitätsangebote wie Pooling zulässt.

Jedoch bleibt fraglich, ob auf Basis der geplanten Rechtsgrundlage neue und innovative Mobilitätsdienste entstehen können, die den Zielen des



Gesetzesvorhabens dienen. Dies betrifft insbesondere die geplante Regelung über die allgemeine Zulassung und Ausgestaltung der Angebote z.B. Beibehaltung der Rückkehrpflicht und Einführung eines Mindestbeförderungsentgeltes für die Anbieter von Ride-Pooling. Einerseits möchte der Gesetzgeber ein Level playing field für Mobilitätsdienste schaffen, andererseits soll die Ausgestaltung und Zulassung des Ride-Pooling durch die Länder bzw. die jeweiligen Kommunen geregelt werden. An dieser Stelle kann von einem Level playing field nicht die Rede sein, wenn die zuständige kommunale Behörde darüber entscheidet, wie gebündelter Bedarfsverkehr ausgestaltet werden soll. Im Ergebnis ist davon auszugehen, dass die Ausgestaltung des gebündelten Verkehrs auf kommunaler Ebene zu verschiedensten und für die betroffenen Unternehmen unübersichtlich wirkenden Regelungen führt.

Um neue und digitalbasierte Mobilitätsangebote im Bereich des Ride-Poolings zur Personenbeförderung in den Markt zu integrieren, setzt sich eco für langfristig geltende Rahmenbedingungen ein, die den Unternehmen Planungssicherheit gewährleisten und Innovationen zulassen.

- **Zusammenfassung**

Mit dem vorgelegten Gesetzesentwurf zur Reform des PBefG verfolgt der Gesetzgeber eine ambitionierte Zielsetzung – Digitalisierung, Schaffung eines Level playing fields und Stärkung von Klima- und Verbraucherschutz –. Insbesondere mit der weiteren Digitalisierung und der Zulassung von bedarfsgerechten Verkehren könnten wichtige Impulse für eine intelligente und nachhaltige Ausgestaltung und Nutzung von Mobilitätsangeboten gesetzt werden. Der Gesetzgeber lässt die Chancen der Reform jedoch ungenutzt, indem er Vermittlungsdienste durch die Ausweitung des Anwendungsbereiches mit erheblichen Unsicherheiten konfrontiert, an der Rückkehrpflicht für Mietwagendienste festhält und Mindestbeförderungsentgelte zulässt. Dabei wurden bereits im Koalitionsvertrag die Maßnahmen zum Klimaschutz z.B. Förderung der Elektromobilität zur Personenbeförderung, zur Modernisierung des PBefG z.B. attraktive Rahmenbedingungen für digitalbasierte Mobilitätsangebote und regulatorische Vereinfachungen zur Personenbeförderung vereinbart. Der vorliegende Gesetzesentwurf bleibt insgesamt hinter den Vereinbarungen des Koalitionsvertrages zurück und führt zu keinen spürbaren Verbesserungen für bestehende Angebote bzw. bietet keine attraktiven Rahmenbedingungen für künftige Innovationen.

Über eco

Mit über 1.100 Mitgliedsunternehmen ist eco der größte Verband der Internetwirtschaft in Europa. Seit 1995 gestaltet eco maßgeblich das Internet, fördert neue Technologien, schafft Rahmenbedingungen und vertritt die Interessen seiner Mitglieder gegenüber der Politik und in internationalen Gremien. Die Zuverlässigkeit und Stärkung der digitalen Infrastruktur, IT-Sicherheit und Vertrauen sowie eine ethisch orientierte Digitalisierung bilden Schwerpunkte der Verbandsarbeit. eco setzt sich für ein freies, technikneutrales und leistungsstarkes Internet ein.