

## SONDER-UPDATE ÖPNV-RECHT

### **GESETZ ZUR MODERNISIERUNG DES PERSONEN- BEFÖRDERUNGSRECHTS VERABSCHIEDET**

**Der Bundesrat stimmt am 26.03.2021 dem Gesetzentwurf des Bundestages zu**

Kernelemente der Neuregelungen des PBefG im Überblick:

1. Klimaschutz und Nachhaltigkeit sind bei der Anwendung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) zu berücksichtigen (§ 1a PBefG).
2. Mobilitätsplattformen unterliegen dem PBefG, ohne jedoch genehmigungspflichtig zu sein (§ 1 Abs. 3 PBefG). Soweit diese „die Vermittlung und Durchführung der Beförderung organisatorisch und vertraglich verantwortlich kontrollieren“, wird eine Genehmigung als Verkehrsunternehmen erforderlich (§ 1 Abs. 1a PBefG). Unternehmer und Vermittler werden in Umsetzung der Delegierten VO (EU) 2017/1926 zur Bereitstellung EU-weiter multimodaler Reiseinformationsdienste umfassend zur Bereitstellung von Daten verpflichtet (§§ 3a, 3b, 3 c PBefG).
3. Für den digital gesteuerten Bedarfsverkehr zur Flächenbedienung (Einzelplatzvermietung) werden die *Linienbedarfsgenehmigung* im ÖPNV (§ 44 PBefG) und die *Gebündelte Bedarfsverkehrsgenehmigung* (§ 50 PBefG) im Gelegenheitsverkehr neu eingeführt. Genehmigungen für diese Verkehre können gemäß den §§ 13 Abs. 2 Nr. 3, Abs. 5a PBefG im öffentlichen Verkehrsinteresse versagt werden, wenn für sie kein Bedürfnis besteht (u.a. wenn die Verkehrseffizienz nicht mehr sichergestellt wäre).
  - > Der gebündelte Bedarfsverkehr ist erheblichen Regulierungen (Festlegung einer Bündelungsquote mit Pflicht zum Monitoring) bzw. Regulierungsoptionen ausgesetzt (Rückkehrpflicht zum Betriebssitz, zeitliche und räumliche Beschränkung des Verkehrs, der nur in der Betriebssitzgemeinde erbracht werden darf, Vorgaben zur Barrierefreiheit und Emissionsstandards sowie Abstellorten, Tarifregulierung).
  - > An der Rückkehrpflicht der Mietwagen (Anmietung eines PKW nur im Ganzen) zum Betriebssitz wird festgehalten, nun mit elektronischer Erfassung. In Ausnahmefällen können zusätzliche Abstellplätze gestattet werden (mit 15 km Mindestabstand zum Betriebssitz). Der Mietwagenverkehr kann zum Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen einer Tarifregulierung unterworfen werden. Regulierungen des gebündelten Bedarfsverkehrs können in Städten mit mehr als 100 Tsd. Einwohner auf die Verkehre mit Mietwagen erstreckt

werden, wenn sie einen Marktanteil von 25 % im Gelegenheitsverkehr überschreiten (§ 49 Abs. 4 Satz 7 PBefG).

- > Für Taxiverkehre werden erstmals Tarifkorridore mit Mindest- und Höchstpreisen sowie Festpreise ermöglicht.

Der Linienverkehr im ÖPNV mit dem Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit im PBefG wird in der Novellierung nicht angetastet.

### **Bedeutung für die Praxis**

Das Gesetz wird voraussichtlich im August 2021 in Kraft treten. Durch die neuen Genehmigungsformen für digital gesteuerte Bedarfsverkehre muss nicht mehr auf das Provisorium des § 2 Abs. 6 PBefG zurückgegriffen werden. Allerdings gibt es jetzt vier Genehmigungsformen für digitale Bedarfsverkehre, und zwar für Linienbedarfsverkehre und gebündelte Bedarfsverkehre (nur Einzelplatzvermietung), für Taxen (Einzelplatzvermietung und Vermietung des Fahrzeugs im Ganzen) und Mietwagenverkehre (nur Vermietung des Fahrzeugs im Ganzen). Eine Einheitsgenehmigung für gebündelte Bedarfsverkehre (ggf. mit einer Sonderstellung für die Weltmarke „Taxi“) wäre mit Blick auf den Verwaltungsvollzug und die Rechtssicherheit für die Marktteilnehmer wesentlich sinnvoller. Dies würde auch die Grundlage schaffen, dass den Fahrgästen ein PKW in allen Anwendungsformen des Bedarfsverkehrs zur Verfügung stünde. Eine so geschaffene Einheitsbranche könnte durch die zuständigen Behörden bei Bedarf mit einheitlichen rechtlichen Maßstäben reguliert werden. Die Mietwagenverkehre würden mit einer Vorbuchungsfrist den privaten Verkehren vorbehalten sein.

Praxisrelevant werden künftig die Linienbedarfsverkehre (§ 44 PBefG) sein, die „Fahrgästen auf vorherige Bestellung ohne festen Linienweg zwischen bestimmten Ein- und Ausstiegspunkten innerhalb eines festgelegten Gebietes und festgelegten Bedienzeiten dienen“. Der Tarif wird von den Aufgabenträgern des ÖPNV bestimmt (ggf. mit Zuschlägen) und das Erfordernis der Genehmigung der Ein- und Ausstiegspunkte entfällt (d.h. keine „virtuellen Haltestellen“ mehr). Dies ist für die Praxis im ÖPNV eine Erleichterung. Allerdings wird mit der Zuständigkeit der Behörden für den Linienverkehr den Kommunen die Möglichkeit genommen, die gemein- und eigenwirtschaftlichen Bedarfsverkehre vor Ort in eigener Zuständigkeit zu regeln und bei Bedarf mit dem gemeinwirtschaftlichen Linienverkehr integriert zu verbinden.

Offen ist, inwieweit sich die plattformbasierten Mietwagenverkehre im Lichte jetzt möglicher Tarifregulierungen und der neuen „Taxischutzklausel“ des § 49 Abs. 4 Satz 7 PBefG weiter entwickeln werden. Mittlerweile sind die Plattformunternehmer dazu übergegangen, in ihrem Geschäftsmodell zwischengeschaltete Generalunternehmer einzubinden, was damit u.a. die Kontrolle der Rückkehrpflicht faktisch unmöglich macht. Die gebündelten Bedarfsverkehre dürften hingegen mangels Wirtschaftlichkeit auf absehbare Zeit keine Praxisrelevanz erlangen. Warum man trotzdem vor dem Hintergrund von 44 Mio. privat zugelassenen PKW eine pflichtige Bündelungsquote mit einem Monitoring gesetzlich verankert hat, ist unverständlich. Die durch die Corona-Pandemie noch mehr in Not geratenen Taxiunternehmen werden in den Städten noch stärker von den plattformbasierten Mietwagenverkehren in ihrer Existenz bedrängt werden. Es bleibt nur zu hoffen, dass die Aufgabenträger die Taxen künftig im ländlichen Raum und in den Städten als bestelltes „ÖPNV-Taxi“ einsetzen werden, um den Linienverkehr gemäß § 8 Abs. 2 PBefG zu unterstützen. Andernfalls werden die klassischen Taxen im ländlichen Raum vielfach nicht mehr zur Verfügung stehen und der städtische Taxiverkehr wird wirtschaftlich in noch schlechtere Strukturen geraten.

Mit den Bedürfnisprüfungen, Kontingentierungen und Regulierungen der privatwirtschaftlichen Bedarfsverkehre schafft der Bundesgesetzgeber im Lichte der Berufsfreiheit gemäß

Art. 12 Abs. 1 GG und der hierzu ergangenen Rechtsprechung des BVerfG ein erhebliches verfassungsrechtliches Spannungsfeld mit Blick auf Freiheit der Berufswahl und Berufsausübung. Hierfür übernimmt er aber nicht selbst die Verantwortung, sondern delegiert diese auf die zuständigen kommunalen Behörden, die hierfür meist wenig Kapazitäten haben. Erhebliche Rechtsstreitigkeiten sind vor diesem Hintergrund zu erwarten. Sollte das BVerfG Vorschriften des novellierten PBefG für verfassungswidrig erklären, kann das Regulierungskonzept dieses Gesetzes in sich zusammenbrechen.

Insgesamt ist die Novelle des PBefG von einer erschreckenden Überregulierung gekennzeichnet, die versucht, es allen Akteuren recht zu machen. Nur die Fahrgäste hat man hierbei offenbar aus dem Blick verloren. Politischer Hintergrund ist eine informelle Findungskommission mit Vertretern aus Union, SPD, Grünen und FDP, die mit ihren „11 Eckpunkten“ einen politischen Kompromiss erarbeitet hat, der bindend für das BMVI zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfes war.

Die gesetzgeberische Chance für einen kraftvollen Schritt zur Verbesserung der öffentlichen Mobilität wurde nicht genutzt. Und faktisch dürfte die Novelle als Antidigitalisierungsgesetz im Bereich des öffentlichen Verkehrs wirken, weil sich innovative Marktkräfte im Rahmen dieser Überregulierung naturgemäß nicht entfalten können.

Der Vorgang zeigt im Übrigen deutlich, dass das gewerblich geprägte PBefG nicht mehr geeignet ist, die Gestaltung einer modernen öffentlichen Mobilität zu gewährleisten, die auch den Klimaschutz als integralen Bestandteil ihres gesetzlichen Auftrags begreift. Es bedarf hierzu eines radikalen Umbaus zu einem Mobilitätsgesetz, das auch den Ansatz eines Mobility-as-a-Service (MaaS) verwirklicht, der die verschiedenen öffentlichen Mobilitätsdienste auf die Bedürfnisse der Fahrgäste intermodal abstimmt. Ein besonderes Augenmerk ist auf den Verbraucherschutz zu legen, um digitale Manipulationen hinsichtlich des besten Verkehrsangebots für die Fahrgäste vorzubeugen. Das ist mehr als nur die sektorale Ordnung von Linien- und Gelegenheitsverkehren, der die gesamtverkehrliche Sicht des öffentlichen Verkehrs fehlt. Es bleibt zu hoffen, dass das PBefG im Jahre 2034 nicht sein 100-jähriges Jubiläum erlebt.