

Stellungnahme von

Sören Bartol, MdB und stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion

Kirsten Lühmann, MdB und Vorsitzende der Arbeitsgruppe Verkehr und digitale Infrastruktur der SPD-Bundestagsfraktion

Detlef Müller, MdB und Berichterstatter für die Reform des Personenbeförderungsgesetzes der SPD-Bundestagsfraktion im Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

Andreas Rieckhof, Staatsrat, Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation

Jürgen Barke, Staatssekretär, Saarland, Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr
zu den

Eckpunkten des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur für eine Novellierung des Personenbeförderungsrechts

Berlin, den 06.05.2019

I. Vorbemerkung

CDU/CSU und SPD haben im Bund im Koalitionsvertrag vereinbart, dass das Personenbeförderungsrecht modernisiert und die Rahmenbedingungen für den öffentlichen Verkehr und neuartige Bedienformen im Bereich geteilter Nutzungen (Ride Pooling) und digitaler „on demand“-Verkehre an die sich ändernden Mobilitätsbedürfnisse der Menschen und neue technischen Entwicklungen angepasst werden sollen.

Die Reform des Personenbeförderungsgesetzes wird weitreichende Folgen für die Organisation unserer zukünftigen Mobilität haben. Daher kann dies nur in einem breiten Dialog mit allen Betroffenen vorbereitet werden, um am Ende einen breiten politischen Konsens zwischen alle Beteiligten zu erreichen.

Eine Reform braucht die Zustimmung von Bundestag und Bundesrat. Daher muss die Diskussion über neue Regelungen nicht nur zwischen den Koalitionsfraktionen und dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, sondern auch mit den Ländern geführt werden. Dabei sind die Eckpunkte des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur lediglich ein erster Aufschlag, mit dem jetzt die Diskussion begonnen hat.

- a.) Wir wollen eine Präzisierung der Vorschriften im Personenbeförderungsgesetz vornehmen, die dazu führt, dass im klassischen ÖPNV soziale Standards zum Schutz der Beschäftigten sowie qualitative und ökologische Standards auch für eigenwirtschaftliche Verkehre gelten.
- b.) Wir wollen digitale Innovationen in der Mobilität fördern und gleichzeitig für fairen Wettbewerb und gute Beschäftigung sorgen.

Wir verfolgen dabei in der Debatte über die Zukunft der Personenbeförderung folgende Grundsätze:

1. Wir wollen die digitale Vernetzung dazu nutzen, mehr Mobilität für alle Menschen bei einer effizienteren, umweltfreundlicheren Organisation zu ermöglichen und damit weniger Autoverkehr zu erreichen.
2. Wir wollen gute Arbeitsbedingungen und eine angemessene Bezahlung sowie soziale Absicherung der Beschäftigten aller Mobilitätsanbieter- vom ÖPNV, über die Taxen, Mietwagen bis hin zu den neuartigen digitalen Anbietern.
3. Wir wollen einen fairen Wettbewerb zwischen kommunalen und privatwirtschaftlichen Anbietern von herkömmlichen und neuartigen digitalen Mobilitätsangeboten. Damit meinen

wir die kommunalen ÖPNV-Unternehmen genauso wie die klassischen Mittelständler und Kleinunternehmer sowie die neuen plattformbasierten Unternehmen.

4. Wir wollen eine starke Steuerungsfunktion für die Städte, Kreise und Gemeinden, die entscheiden sollen, an welcher Stelle das Verkehrsangebot durch weitere Mobilitätsangebote von welchem Mobilitätsanbieter ergänzt werden soll. Diese sollen eine sinnvolle Ergänzung der bestehenden Personenbeförderung sein. Die bedeutet im Umkehrschluss, dass die neuartigen digitalen Mobilitätsanbieter den bestehenden ÖPNV nicht kannibalisieren und die mobile Daseinsvorsorge nicht gefährden dürfen.

Anhand dieser Leitlinien gehen wir jetzt in die Diskussion. Dabei werden wir den engen Kontakt zu allen Interessenorganisationen, Verbänden und Gewerkschaften halten.

Mit diesem Papier legen wir als SPD-Verkehrspolitikerinnen und Verkehrspolitiker im Bund und Vertreter des Saarlands sowie der Freien und Hansestadt Hamburg eine erste Stellungnahme zu den Eckpunkten des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur für eine Novellierung des Personenbeförderungsrechts vor. Dabei handelt es sich um eine erste Kommentierung, die jedoch noch nicht abschließend ist.

II. Kommentierung der Eckpunkte des BMVI, hier: Regulierung von neuen digitalen Mobilitätsformen

Die Reform des Personenbeförderungsgesetzes muss einem klaren Ziel folgen. Daher muss am Anfang der Reformdiskussion die Definition eines gemeinsamen Leitbildes stehen, das dem novellierten Personenbeförderungsgesetz vorangestellt wird.

Wir setzen auf starke Kommunen, die vor Ort entscheiden, wie das beste Mobilitätsangebot im Zusammenspiel von privatwirtschaftlichen und kommunalen Anbietern für die Menschen organisiert werden kann- ohne dass es dabei zu negativen Folgen wie verstopfte Städte und Gemeinden, Lohndumping oder Preistreiberei kommt.

Die Steuerungsfunktion der Städte und Gemeinden ist für uns der Schlüssel, um das sicherzustellen. Unser Erachtens sollte dafür die Rolle der Aufgabenträger und Genehmigungsbehörden gestärkt und der Nahverkehrsplan bzw. vergleichbare fachliche Konzepte als Instrument fortentwickelt werden. Dies könnte das Instrumentarium sein, mit dem die Kommunen ein umfassendes Mobilitätsangebot planen, koordinieren und steuern, um unternehmerische Kreativität und Freiheit und die lokalen Bedürfnisse nach einer bezahlbaren, effizienten und sauberen Mobilität zusammen zu bringen.

zu 1a. Genehmigungspflicht der digitalen Vermittlung

Mit einer Reform des Personenbeförderungsgesetzes sollten die Hinweise des Europäischen Gerichtshofes und des Bundesgerichtshofs aufgegriffen werden. Vor diesem Hintergrund verstehen wir den Vorschlag, die Genehmigungspflicht auf die digitale Vermittlung von Fahrten zur Personenbeförderung auszudehnen.

Wir warnen davor, die Genehmigungspflicht ohne weitere Konditionierung auf die digitale Vermittlung auszudehnen. Insbesondere gilt dies, wenn dadurch die Genehmigung vor Ort ersetzt würde.

Dies könnte dazu führen, dass digitale Vermittler, welche den Zugang zum Angebot durch Vertragsabschluss mit den Fahrgästen, dessen örtliche und zeitliche Ausgestaltung, die Beförderungsbedingungen, den Fahrzeugeinsatz und insbesondere auch die Preise bestimmen, Zugang zum deutschen Verkehrsmarkt bekämen, ohne eigene Anforderungen erfüllen zu müssen.

Das Geschäftsmodell UBER wäre damit pauschal legalisiert. Andere digitale Anbieter wie Google, Amazon oder ähnliche Unternehmen könnten, ohne für die vermittelten Fahrten und ihre Rechtmäßigkeit einstehen zu müssen, ebenfalls die Vermittlung des Transports von Personen übernehmen. Es braucht also hinsichtlich der Genehmigungspflicht der digitalen Vermittlung noch eine darüber hinausgehende begleitende Regulierung.

zu 1b. Einordnung von ÖPNV Ride Pooling-Diensten als Linienverkehr

Wir halten es für sinnvoll, „on demand“-Verkehre der kommunalen Verkehrsunternehmen als ein zusätzliches Angebot in den ÖPNV-Linienverkehr über virtuelle Haltestellen zu integrieren. Wichtig ist, dass die neuen digitalen Angebote den bestehenden ÖPNV sinnvoll ergänzen, es nicht zu einer gegenseitigen Kannibalisierung mit vorhandenen Angeboten kommt und die gleichen Rechte und Pflichten wie für den klassischen ÖPNV gelten.

Darüber hinaus ist es geboten, die Rolle von solchen Ride-Pooling Angeboten von mittelständischen Unternehmen und neuen plattformbasierten Anbietern, die unabhängig von den kommunalen ÖPNV-Unternehmen agieren, zu regeln. Dies könnte nach dem Vorbild der bisherigen Regulierung von privatwirtschaftlichen Verkehren im klassischen ÖPNV erfolgen.

Sollten sich diese Verkehrsformen nur schwer in den klassischen Formen der Linien- und Gelegenheitsverkehre einordnen lassen, bietet es sich an, die privatwirtschaftlichen netzgebundenen Pooling-Dienste als eigene Verkehrsform innerhalb des Personenbeförderungsrechts zu zulassen.

Dabei sollte die Genehmigungsfähigkeit maßgeblich davon abhängig gemacht werden, dass tatsächlich Fahrten in erheblichem Umfang geteilt werden und das Angebot nicht auf die Innenstadtzonen der großen Städte beschränkt bleibt, und dass umweltfreundliche Fahrzeuge zum Einsatz kommen.

Sofern diese „Ride-Pooling-Anbieter“ Teil eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags sind, sollten sie einer Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht unterliegen. In jedem Fall müssen attraktive und gute Arbeitsbedingungen, gute Entlohnung und hohe Standards bei allen Formen der Beförderungsleistungen sichergestellt werden.

zu 1c. Aufhebung des Poolingverbots für Mietwagen sowie zu 1 d Abschaffung der Rückkehrpflicht von Mietwagen

Veränderungen an den Vorschriften für Mietwagen dürfen das fein austarierte Verhältnis zu den anderen Mobilitätsangeboten wie Busse und Bahnen sowie Taxi nicht ins Rutschen bringen. Einseitige Regelungen zu Gunsten eines Marktteilnehmers, die das sogenannte Abstandsgebot zwischen den Mobilitätsformen negativ beeinflusst, lehnen wir ab.

Es besteht aus heutiger Sicht keine Notwendigkeit, den Umweg über eine Öffnung des Mietwagenverkehrs zu gehen, wenn privatwirtschaftlich organisierte digitale Pooling- oder „on demand“-Angebote von Mittelständlern und neuartigen plattformbasierten Anbietern im Rahmen der Vorschriften für den ÖPNV geregelt oder als neue Verkehrsform definiert werden.

Die Aufhebung des Verbots der Einzelplatzvermietung für Mietwagen und der ausschließlichen Bestimmung des Fahrtweges durch die Fahrgäste ist damit entbehrlich. Mietwagenunternehmen würden damit außerdem einen einseitigen Wettbewerbsvorteil erhalten.

Die vorgeschlagene Möglichkeit für die Verkehrsbehörden der Kommunen, die Vermietung von Einzelplätzen in Mietwagen zu versagen, wenn die „Funktionsfähigkeit des Linienverkehrs oder eines Teilnetzes“ gefährdet sei, erscheint darüber hinaus in der Praxis nicht umsetzbar. Die kommunalen Entscheidungsträger dürften dies nur schwer nachweisen können. Es ist damit zu rechnen, dass große Plattformanbieter regelmäßig und ausdauernd gegen Versagungen vor Gericht vorgehen würden, was zu neuen rechtlichen Unsicherheiten führt.

Die Abschaffung der Rückkehrpflicht für Mietwagen führt mit Sicherheit nicht zu weniger Leerfahrten, da die Mietwagenfahrer nach Beendigung einer Fahrt auf der Suche nach neuen Fahrgästen durch die Städte fahren würden, was im Ergebnis zu Mehrfahrten durch „Kreisen“ im Stadtgebiet und zu einem unfairen Wettbewerb zu Lasten der Taxis führen würde, die als einzige Verkehrsart neben dem Linienverkehr berechtigt ist, ohne Vorbestellung Fahrgäste aufzunehmen.

Der Vorschlag, den begünstigten Mietwagenunternehmen durch die zuständigen Genehmigungsbehörden ein sogenanntes „Aufstellverbot“ aufzuerlegen, halten wir in der Praxis nicht für durchsetzbar. Es wird -mangels Kontrollmöglichkeiten- in der Praxis nicht verhindern, dass diese trotzdem in die Regionen einfahren.

Durch die Abschaffung der Rückkehrpflicht für Mietwagen entfielen das wesentliche Abgrenzungskriterium zwischen Mietwagen und Taxis. Den Mietwagen würden mit einem Schlag die wesentlichen, bislang den Taxis vorbehaltenen Vorteile gewährt, ohne dass dies mit einer Ausweitung der Pflichten einhergehen würde. Dem Taxigewerbe würde ein struktureller Wettbewerbsnachteil entstehen, den es nicht überleben könnte.

Daher sehen wir die Abschaffung der Rückkehrpflicht für Mietwagen außerordentlich kritisch und lehnen sie ab.

zu 1e. digitale Erfassung der Eingänge von Beförderungsaufträgen beim Mietwagenverkehr

Wir befürworten aus Rechtssicherheitsgründen den Vorschlag, die digitale Erfassung der Eingänge von Beförderungsaufträgen beim Mietwagenverkehr ausdrücklich zu ermöglichen.

zu 1f. eindeutige Regelung der genehmigungsfreien Mitnahme und Einführung einer pauschalen Wertgrenze

Wir halten die Einführung einer pauschalen Wertgrenze für die im Personenbeförderungsgesetz genannten Betriebskosten für nichtkommerzielle Mitnahme von anderen Personen bei sogenannten „Sowieso-Fahrten“ für sinnvoll.

Sie darf jedoch den Selbstkostenpreis nicht überschreiten, da sonst bei einer genehmigungsfreien Mitnahme von Mitfahrerinnen und Mitfahrern eine Öffnung für die kommerzielle Vermittlung von Mobilitätsdienstleistungen durch digitale Plattformen durch die Hintertür droht. Scheinselbstständigkeit und Lohndumping wäre Tür und Tor geöffnet.

III. Vorschlag für weitere notwendige Veränderungen zur Modernisierung des Taxenverkehrs

Wir schlagen vor, in einem sozialverträglichen Rahmen die Entgelte für Sharing-Angebote im Taxenverkehr zu flexibilisieren. Dabei sollte eine Unter- und Obergrenze gelten, die sich an dem geltenden ÖPNV-Tarif für Busse und Bahnen (Untergrenze) und dem durch die Kommune genehmigten Taxitarif einer Strecke (Obergrenze) orientiert.

Wir halten es darüber hinaus für sinnvoll, dass die Ortskundeprüfung für Taxifahrer (§ 48 Abs. 4 Nr. 7 FeV) durch einen „kleinen Fachkundenachweis“ für alle Fahrerinnen und Fahrer im Taxi-, Mietwagen- und Pooling Dienst ersetzt wird. (z.B. Verkehrsverhalten, Taxi- und Mietwagenrecht, Steuerrecht, Zivilrecht, Überfallsicherheit).

Die Ortskundeprüfung verliert angesichts der Durchdringung mit Navigationsinstrumenten an Bedeutung. Zum Schutz der Kunden und im Interesse einer geordneten Verkehrsabwicklung ist aber ein Fachkundenachweis notwendig.

Angesichts des Mangels an Fahrpersonal stellt die Tatsache, dass die Ortskundeprüfung allein für Taxiunternehmer vorgeschrieben ist, eine Wettbewerbsverzerrung dar.

IV. Kommentierung der Eckpunkte des BMVI, hier: Klarstellung, dass über die Nahverkehrspläne soziale Standards zum Schutz der Beschäftigten sowie qualitative und ökologische Standards auch für eigenwirtschaftliche Verkehre gelten (Koalitionsvertrag Seite 121, Zeilen 5720ff.)

Wir halten eine Präzisierung der Vorschriften im Personenbeförderungsgesetz, dass über die Nahverkehrspläne soziale Standards zum Schutz der Beschäftigten sowie qualitative und ökologische Standards auch für eigenwirtschaftliche Verkehre im klassischen ÖPNV gelten, für dringend geboten.

Angesichts der bevorstehenden Vergabewellen in den Kommunen sollte die Regelung zügig umgesetzt werden und bei anhaltender längerer Diskussion über die Regulierung neuer digitaler Pooling- und „on demand“- Mobilitätsdienstleister vorgezogen werden.

Dabei sollte inhaltlich u.a. der Gesetzesantrag der Länder Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein aus dem Dezember 2016 (BR-Drs. 741/16) wieder aufgegriffen und § 8a Absatz 2 (neuer Satz 4) PBefG entsprechend geändert werden. Auf eine Änderung des § 12 PBefG zur Auskömmlichkeit und Prüfverfahren könnte verzichtet werden.

Der Vorschlag, dass die Länder in ihren Nahverkehrsplänen die Standards festlegen sollen, erschließt sich uns jedoch nicht, da es auf der Länderebene keine den ÖPNV betreffende Nahverkehrspläne gibt. Es handelt es sich um ein Instrument der Kommunen.

Da es nicht in allen Kommunen Nahverkehrspläne gibt und um den Kommunen größere Flexibilität zu ermöglichen, sollten soziale Standards auch in der Vorabbekanntmachung bestimmt werden können.

Alternativ könnte auf den Vorschlag 2 des Bundesverkehrsministeriums ergänzend zurückgegriffen werden. Die Ermächtigung zur Festlegung von Standards könnte damit nicht nur ausdrücklich den Nahverkehrsplänen der Kommunen vorbehalten sein, sondern ggfs. auch durch eine eigenständige auf das Personenbeförderungsgesetz gestützte Vorschrift erfolgen. Eine solche Regelung dürfte jedoch nicht dazu führen, dass das Regelungsniveau zu niedrig ist und damit weder den Beschäftigten noch den Unternehmen hilft.

Um einen Wettbewerb zu Lasten der Beschäftigten auszuschließen, müsste angesichts der unterschiedlichen tarifvertraglichen Niveaus in den Ländern die Übernahme der Beschäftigten zu bisherigen Bedingungen festgelegt werden. Eine derartige Regelung schränkt die kommunale Handlungsfähigkeit stärker ein, wäre jedoch angesichts des Fahrermangels im ÖPNV analog zum SPNV zu diskutieren.

V. Kommentierung der Eckpunkte des BMVI, hier: Änderung des Ordnungsrahmens, dass Länder, Städte und Kommunen in der Lage sind, verbindliche Vorgaben und Emissionsgrenzwerte für u.a. Busse, Taxen und Mietwagen zu erlassen (Koalitionsvertrag Seite 76, Zeilen 3484 ff.)

Wir halten es für sinnvoll, dass die Länder im Landesrecht im Bereich des Taxi- und Mietwagenverkehrs Vorschriften in Bezug auf die Fahrzeugemissionen regeln können.

VI. Kommentierung der Eckpunkte des BMVI, hier: Anpassung der besonderen Planfeststellungsvorschriften für Betriebsanlagen von Straßenbahnen (§§ 28 ff. PBefG)

Der Vorschlag entspricht dem Beschluss des Deutschen Bundestags und wird unterstützt.

VII. Kommentierung der Eckpunkte des BMVI, hier: Im Nachgang zur „Großen PBefG-Novelle“ (Inkrafttreten 01.01.2013) sind mehrere redaktionelle bzw. kleinere klarstellende Anpassungen im PBefG notwendig.

Wenn Bedarf nach redaktioneller Anpassung nach der Novelle des Personenbeförderungsrechts vom 01.01.2013 besteht, sollte dieser im Rahmen der anstehenden Neuregulierung umgesetzt werden.

Dabei sind u.a. Anpassungen an die nach der Liberalisierung des Fernbus-Linienverkehrs erheblich gestiegene Zahl länderübergreifender Genehmigungsverfahren zu diskutieren, die gleichermaßen der Vereinfachung des Verwaltungsvollzugs als auch den Interessen der Antragsteller entsprechen