

Prof. Dr. Andreas Knie
Dr. des. Lisa Ruhrort

DIE NEUORDNUNG DES ÖFFENTLICHEN VERKEHRS

Grundsätze für eine neue zukunftsorientierte Regulierung im Personenbeförderungsgesetz (PBefG)

Mai 2019

INHALT

ANLASS UND HINTERGRUND 3

REFORMBEDARF IM GESETZ 4

DAS ZIELBILD: MEHR MOBILITÄT MIT WENIGER FAHRZEUGEN 3

FLEXIBILISIERUNG DES ÖPNV ERMÖGLICHEN 7

ORCHESTRIERUNG VON DIGITALEN SAMMELBEFÖRDERUNGSANGEBOTEN 8

INTEGRATION DURCH ROAMING 10

SCHLUSSBEMERKUNG 11

ANLASS UND HINTERGRUND

Digitale Plattformen ermöglichen eine Vielzahl von neuen Mobilitätsangeboten. Diese neue Vielfalt kann in Zukunft dabei helfen, die Klimaziele der Bundesregierung im Verkehr zu erreichen und die Städte vom privaten Autoverkehr zu entlasten. Die Potenziale neuer Mobilitätsdienstleistungen werden aber nur genutzt werden können, wenn neue Angebotsformen erlaubt und gefördert werden und zugleich ein intelligenter Regulierungsrahmen geschaffen wird, um alte und neue Angebote im Sinne einer nachhaltigen Mobilität zu verknüpfen.

Für eine Verkehrswende müssen daher die aktuell gültigen rechtlichen Rahmenbedingungen des Verkehrs auf den Prüfstand gestellt werden. Dazu gehört neben der Straßenverkehrsordnung insbesondere das Personenbeförderungsgesetz (PBefG), das alle Formen von gewerblicher Personenbeförderung im öffentlichen Nahverkehrsraum reguliert. Dieses Gesetz rückt aktuell zunehmend in den Fokus verkehrspolitischer Diskussionen. Ausgelöst wurde die Debatte von neuen Mobilitätsanbietern, die in Deutschland mit verschiedenen neuen Angebotsformen experimentieren oder experimentieren wollen wie insbesondere die kalifornische Firma Uber. Die VW-Tochter MOIA startete im April 2019 mit einem Angebot in Hamburg. CleverShuttle, IOKI und MOIA setzen auf ein Angebotsmodell, bei dem Fahrtwünsche verschiedener Fahrgäste in Echtzeit gebündelt werden („Ride-Pooling“). Die Firma Uber setzt hingegen schwerpunktmäßig auf die Vermittlung von einzelnen Fahrtaufträgen ähnlich wie bei einem Taxi vermittelt werden („Ride-Hailing“).

Die bisherigen rechtlichen Rahmenbedingungen erlauben die Entwicklung und Erprobung dieser neuen Angebotsformen in einem relevanten Umfang praktisch nicht. Das Personenbeförderungsgesetz ist im Wesentlichen darauf ausgerichtet, den Markt der kommerziellen Personenbeförderung so zu begrenzen, dass der Öffentliche Personennahverkehr und das Taxi vor Konkurrenz geschützt werden.

Ausnahmen sind zwar unter bestimmten Umständen erlaubt, aber nur wenn ausgeschlossen werden kann, dass durch die neue Angebotsform die „Funktionsfähigkeit“ des Linienverkehrs und des Taxigewerbes nicht beeinträchtigt werden. Was dies konkret heißt, zeigt sich aktuell in Hamburg. Die VW-Tochter MOIA hat dort auf Basis der so genannten Experimentierklausel des PBefG (§2, Absatz 7) eine Ausnahmegenehmigung erhalten, einen Ride-Pooling-Dienst mit zunächst 500 und später 1.000 Kleinbussen für vier Jahre in einem stadtweiten Versuch zu erproben. Das Land darf diese Ausnahmegenehmigung laut Gesetz nur dann erteilen, wenn „öffentliche Verkehrsinteressen“ nicht entgegenstehen. Mit Bezug auf die Experimentierklausel schreibt das Gesetz nicht streng vor, welche „öffentlichen Verkehrsinteressen“ berücksichtigt werden müssen, sondern überlässt es weitgehend dem Ermessen der Genehmigungsbehörde. In Hamburg hatte diese offenbar vor allem an den Schutz des Linienverkehrs gedacht und kam zu dem Ergebnis, dass die Erprobung von MOIA diesen nicht beeinträchtigen würde. Die Interessen des Taxigewerbes sah die Behörde nicht in einem Maße berührt, das die Genehmigung unzulässig machen würde.

Ein Taxiunternehmer vor Ort sah das anders und ging gegen die Genehmigung vor. Jetzt hat das Gericht entschieden, dass die Interessen des Taxiverkehrs doch berührt sein können – und zwar durch die große Zahl von Fahrzeugen, mit denen MOIA antreten will. Deshalb hat das Gericht angeordnet, dass MOIA zunächst doch nur mit 200 statt mit 500 Fahrzeugen starten darf – solange, bis gerichtlich festgestellt wird, ob die Genehmigung tatsächlich die Existenz des Taxigewerbes gefährden könnte.

REFORMBEDARF IM GESETZ

Das aktuelle Beispiel in Hamburg zeigt: Die etablierten Strukturen im Verkehr sind bisher nicht darauf ausgelegt, dass dort eine echte Innovationsdynamik stattfindet bzw. dass sich in der Struktur überhaupt etwas ändert. Die Experimentierklausel reicht in der bisherigen Auslegungspraxis offensichtlich auch nicht aus, um Innovationen in größerem Maßstab zu erproben. Im „Stresstest“ der MOIA-Genehmigung zeigt sich, dass diese Klausel im Kern nur für kleine Experimente gedacht ist, die keine echten Effekte im Verkehrsmarkt auslösen sollen.¹ Experimente werden durch sie nur insoweit erlaubt, dass alles andere nicht verändert wird. Damit ermöglichen sie es nicht, dass in Zukunft die Chancen der Digitalisierung für ein vielfältiges öffentliches Verkehrsangebot genutzt werden können.

In Zukunft müssen die „öffentlichen Verkehrsinteressen“ auch vorsehen, dass sich der Markt öffentlicher Verkehrsangebote verändert. Damit dies im Sinne einer Verkehrswende ausgeht, muss der neue Rechtsrahmen intelligent und innovationsoffen sein und zugleich den Kommunen neue Steuerungsmöglichkeiten in die Hand geben. Notwendig dafür ist, dass ein klares Zielbild darüber besteht, was denn wirklich erreicht werden soll.

Im Folgenden wird ein Vorschlag für ein solches Zielbild nachhaltiger urbaner Mobilität skizziert und Ansatzpunkte für einen intelligenten zukunftsorientierten Rechtsrahmen entwickelt. Dieser umfasst drei wesentliche Grundprinzipien: Das Spektrum der zulässigen Mobilitätsangebote soll erweitert werden. Vor allem sollen solche neuen Angebote ermöglicht werden, die auf das Sammeln von Fahrtwünschen abzielen. Damit genügend Innovationsdynamik entsteht, sollen diese neuen Angebotsformen sowohl innerhalb als auch außerhalb des bestehenden ÖPNVs möglich werden. Gleichzeitig muss der Aufgabenträger die Möglichkeit erhalten, die neuen Angebote so zu steuern, dass sie optimal zusammenwirken. In diesem „europäischen“ Regulierungsmodell wird der Aufgabenträger perspektivisch zu einer Regieeinrichtung für alle öffentlich zugänglichen Verkehrsangebote, der auch Car- und Bike-

Das Gericht bringt das Problem auf den Punkt: *„Es steht zumindest zu befürchten, dass die Genehmigung von 1000 MOIA Fahrzeugen der Sache nach nicht die Genehmigung eines weiteren, neuen Anbieters ist, sondern zugleich die (endgültige) Einführung einer gesamten neuen Verkehrssäule verkörpert, die das Gefüge der Verkehrsarten, so wie es das Personenbeförderungsgesetz bildet, nachhaltig verändern könnte –und zwar ohne dass die vielfältigen betroffenen Interessen im Wege eines geordneten Gesetzgebungsverfahrens vom Gesetzgeber nach dem Gebot praktischer Konkordanz in Ausgleich gebracht worden wären.“* (zitiert aus: Beschluss 5 E 6467/18 des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 12.4.2019, <https://dieklage.de/downloads/beschluss-drittschutz-vs-moia.pdf>, abgerufen am 29.4.2019)

sharingangebote und andere neue Verkehrsdienstleistungen regulieren und die Nutzung öffentlicher Räume durch diese Angebote, aber auch durch den privaten Individualverkehr regulieren kann. Die Grundlage und Richtschnur für die Regulierung bildet das Zielbild einer effizienten und ressourcenschonenden urbanen Mobilität, bei der die effizientesten Verkehrsmittel – Bus und Bahn, Fahrrad und Fußverkehr und die große Vielfalt von neuen Ride-Pooling und Shared-Mobility-Angeboten – Vorrang vor dem Verkehr mit privaten Fahrzeugen bekommt.

DAS ZIELBILD: MEHR MOBILITÄT MIT WENIGER FAHRZEUGEN

Der Verkehr der Zukunft wird von drei *Leitgedanken* geprägt:

- 1) Städtische Verkehre sollen zukünftig so gestaltet werden, dass sie eine hohe Beweglichkeit von Menschen und Gütern in einer sozial ausgewogenen und nachhaltigen Form ermöglichen.
- 2) Ressourcen werden dazu nachhaltiger und damit effizienter genutzt werden. Das gilt sowohl für die Infrastruktur wie Straßen, Stellflächen und Wege, aber auch für die eingesetzten Fahrzeuge. Der private motorisierte Individualverkehr soll zur Erreichung des Zieles durch neue gemeinschaftliche Mobilitätsformen („Sharing“) schrittweise zurück gefahren werden.
- 3) Um Lärm- und Schadstoff-Emissionen zu reduzieren und CO2 Reduktionsziele zu erreichen, ist ein sukzessiver Umstieg von Diesel- und Benzin-Pkw auf elektrisch betriebene Fahrzeuge zu vollziehen und Fuß- und Fahrradverkehr wirksamer und nachhaltiger zu unterstützen.

Um ein Höchstmaß an Beweglichkeit für Alle zu erreichen, muss die Zahl der Verkehrsgeräte reduziert werden. Ziel ist es, ein Mobilitätsversprechen zu realisieren, dass alle Bewegungswünsche schnell, bequem, sicher und nachhaltig ermöglicht werden. Dabei sollen alle verfügbaren Angebote aus schienen- und linien-geführten Großgefäßen sowie flexiblen Angebotsformen vernetzt werden. Für die Nutzer muss die Kombination der Mobilitätsdienste einfach sein und eine vergleichbare Qualität bieten als das bisher gewohnte private Auto.

Mobilität wird in der Stadt der Zukunft nicht mehr primär auf Basis privater Fahrzeuge, sondern mittels digitaler Zugänge unter Nutzung von vorhandenen Fuhrparks erfolgen. Per App können die verschiedenen Dienste gebucht werden. Um einen einfachen Zugang zu allen Mobilitätsdiensten „aus einer Hand“ zu ermöglichen, ist der Zugang zu diesen verschiedenen Mobilitätsformen auch über integrierende Buchungsplattformen zu ermöglichen.

Um dieses Zielbild umzusetzen, muss die Regulierung verändert werden. Konkret ist das bestehende PBefG in zwei Richtungen anzupassen: Einerseits müssen neue Mobilitätsdienste ermöglicht werden, andererseits ist der Geltungsbereich auszuweiten, um neue und alte Angebote optimal zu orchestrieren. Dabei sollen zugleich neue Freiräume für die unternehmerische Ausgestaltung von Mobilitätsdiensten geschaffen werden, die sich allerdings immer wieder auf das Erreichen des Zielbildes verpflichten lassen müssen.

Der Kommune bzw. dem Aufgabenträger, der bisher nur für den klassischen ÖPNV zuständig war, kommt dabei eine neue, zentrale Rolle zu: Seine Aufgabe besteht darin, die gesamten Mobilitätsangebote auf öffentlichen Straßen so zu ordnen, dass die Ziele optimaler Reisegeschwindigkeiten, effizienter Nutzung der Verkehrsinfrastrukturen sowie hoher Erreichbarkeit aller Ziele für alle Nutzer in einer den Nachhaltigkeitszielen gerechten Weise erreicht werden. Dazu definiert der Aufgabenträger in einem jährlich zu erstellenden Nahverkehrsplan die anzustrebenden Erreichbarkeits- und Qualitätsparameter für sein Bedienebiet. Diese Ziele dienen als Basis dafür, die Angebotsmenge und die Angebotsqualitäten zu bestimmen. Der Aufgabenträger kann die Aufgabe der Orchestrierung auch an ein Unternehmen oder eine andere Stelle übertragen.

Eine zukunftsorientierte Reform des PBefG soll es ermöglichen, dass in Zukunft neben die liniengebundenen Angebote des ÖPNV in Form von Bussen und Bahnen eine Vielfalt von neuen flexiblen Angeboten treten kann. Insbesondere sind dies:

- **On-Demand-Pooling-Verkehre:** Dabei kann unterschieden werden zwischen Angeboten, die von den Aufgabenträgern bestellt werden und die innerhalb des ÖPNV-Netzes eine bestimmte Funktion erfüllen (insbesondere flexible Angebote, die den liniengebundenen ÖPNV ersetzen oder z.B. als Zubringer in bestimmten Gebieten ergänzen, im Folgenden „On-Demand-Busse“ genannt) und Angeboten, die nicht in das ÖPNV-Netz eingebunden sind, sondern auf unternehmerische Initiative hin beantragt werden. Diese fungieren in der Regel als zusätzliches Angebot, das auch parallel zum Linienverkehr in der ganzen Stadt verfügbar ist (wie z.B. heute Clever Shuttle, im Folgenden „Digitale Sammelbeförderungsangebote“ genannt). Mit Hilfe von On-Demand-Pooling-Verkehren werden Fahrtwünsche ohne Linienbindung abgewickelt und dabei Fahrten gebündelt („Ride-Pooling“). Die Buchung dieser Fahrten erfolgt „On Demand“ per App.
- **Ride-Hailing:** Auf Basis einer digitalen Plattform werden Fahrten mit Mietwagen in Echtzeit vermittelt. In der Regel wird, ähnlich wie beim Taxi, pro Fahrt nur ein Fahrgast befördert (z.B. UberBlack).
- **„Bürger-Taxi“:** Auf Basis einer digitalen Plattform können Privatpersonen andere in einem definierten Gebiet zu festgelegten Zeiten gegen ein Entgelt mitnehmen.

Die Erfahrungen in Deutschland und in anderen Regionen der Welt zeigen, dass diese Mobilitätsdienste für viele Kunden attraktiv sind und die Erreichbarkeitsstandards in Städten deutlich verbessern können, wenn eine im Sinne der Erreichung des Zielbildes regulatorische Beaufsichtigung erfolgt.

Ziel des angepassten PBefG ist es, diesen Markt zu öffnen und insbesondere neuen **Digitalen Sammelbeförderungsangeboten** unter der Regie des Aufgabenträgers eine legale Operationsbasis zu geben.

In einem zukünftigen urbanen Mobilitätssystem bildet der liniengebundene ÖPNV das Rückgrat der öffentlichen Personenbeförderung, das Liniennetz des ÖPNV wird aber einerseits an bestimmten Stellen durch flexible Angebotsformen („On-Demand-Bus“) ergänzt oder auch ersetzt (z.B. in Räumen und Zeiten schwacher Nachfrage). Hinzu kommen auf der anderen Seite als entscheidendes neues Element Digitale Sammelbeförderungsangebote, die **nicht als**

Teil des ÖPNV-Netzes organisiert und finanziert werden, sondern die, ähnlich wie heute bereits Taxi und Mietwagen, auf unternehmerische Initiative hin angeboten werden.

Ziel der unten beschriebenen doppelten Anpassung des Regulierungsrahmens des PBefG ist es, dass auf Wirtschaftlichkeit ausgerichtete Unternehmen neue Mobilitätsformen umsetzen können und dabei den überwiegend mit öffentlichen Mitteln finanzierten klassischen ÖPNV optimal ergänzen.

FLEXIBILISIERUNG DES ÖPNV ERMÖGLICHEN

Im Bereich der öffentlichen Bestellung und Finanzierung von ÖPNV-Leistungen soll es dem Aufgabenträger erleichtert werden, nicht nur den klassischen Linienverkehr, sondern als Ergänzung oder Ersatz auch flexible Angebotsformen („On-Demand-Busse“) zu bestellen.

Bisher wurde im PBefG unter ÖPNV (§ 8 PBefG) in der Regel ein Linienverkehr nach Definition § 42 PBefG verstanden. Nicht-liniengebundene Angebote konnten bisher nur als „atypischer Linienverkehr“ unter Rückgriff auf §2(6) PBefG bestellt werden. Zukünftig sollen auch flexible, nicht-liniengebundene Angebotsformen regulär als Teil des ÖPNV-Angebots einer Kommune bestellt werden können.

Dazu soll der Begriff des ÖPNV in § 8 PBefG erweitert werden.² Als ÖPNV sollen nicht mehr nur liniengebundene, sondern auch nicht-liniengebundene Verkehrsangebote verstanden werden können, sofern sie die Merkmale eines gemeinnützigen öffentlichen Verkehrsangebots erfüllen, denen auch der liniengebundene ÖPNV unterliegt: z.B., dass sie für alle Bevölkerungsgruppen zugänglich sind (z.B. im Sinne von Barrierefreiheit, Zugänglichkeit mit Kinderwagen usw.), dass sie in einen **ÖPNV-Tarif** eingebunden sind, dass sie einer **verbindlichen Betriebspflicht** unterliegen und damit eine mit dem Linienverkehr vergleichbare Verlässlichkeit aufweisen und dass sie darauf ausgelegt sind, das bestehende ÖPNV-Angebot optimal zu ergänzen, zu verdichten oder zu ersetzen.

Die Aufgabenträger können auf dieser Basis regulär flexible Angebotsformen als Teil ihres ÖPNV-Netzes bestellen. Dabei kann es sich zum Beispiel um Angebote handeln, die eine klar definierte begrenzte Funktion im Rahmen des bestehenden ÖPNV-Netzes erfüllen – also zum Beispiel als Zubringer zu bestimmten Knotenpunkten fungieren oder nur zu Schwachlastzeiten den liniengebundenen ÖPNV ergänzen oder ersetzen. Diese Angebote werden in der Regel gemeinwirtschaftliche Angebote sein, da sie durch ihr begrenztes Bediengebiet nicht wirtschaftlich betrieben werden können.

Es kann sich auch, wenn der Aufgabenträger das wünscht, um Angebote handeln, die auf dem gesamten Stadtgebiet und zu allen Zeiten operieren. Auch diese unterliegen dann aber

² Dieser Vorschlag stützt sich auf einen von KCW entwickelten Ansatz zur Erweiterung des § 8 PBefG, vgl. KCW (2018): „Wie kann ein umweltorientiertes Recht der Personenbeförderung aussehen?“ Vortrag von Lea Reglin beim Fachgespräch des Umweltbundesamts, Titel: „Wie kann das Nachhaltigkeitspotenzial des ÖPNV ausgeschöpft werden? – Entwicklung eines umweltorientierten Rechts der Personenbeförderung“, Berlin 21.9.2018.

den oben genannten verbindlichen Auflagen z.B. hinsichtlich Betriebspflichten, Barrierefreiheit und der Einbindung in behördlich genehmigte Beförderungstarife.

Die Genehmigung von flexiblen On-Demand-Bussen als Teil des ÖPNV-Netzes soll nicht mit ausschließlichen Rechten einhergehen, die in dem betreffenden Gebiet den Betrieb von anderen digitalbasierten Sammelverkehren untersagen. Es soll also ermöglicht werden, dass in definierten Gebieten und zu definierten Zeiten flexible Angebote als Teil des ÖPNV-Netzes verkehren und **gleichzeitig** eine stadtweite Genehmigung für außerhalb des ÖPNV genehmigte digitalbasierte Sammelverkehre (siehe unten) erteilt wird.

ORCHESTRIERUNG VON DIGITALEN SAMMELBEFÖRDERUNGSANGEBOTEN

Neben On-Demand-Bussen, die als Teil des ÖPNV-Netzes vom Aufgabenträger direkt bestellt werden, soll ein Markt für unternehmerische Tätigkeiten im Bereich der Personenbeförderung in Form von digitalbasierten Sammelbeförderungsangeboten eröffnet werden. Daher soll zusätzlich zu der oben beschriebenen Anpassung der Definition des ÖPNV in § 8 PBefG eine eigenständige Genehmigungsgrundlage für digitalbasierte Sammelverkehre im Bereich des Gelegenheitsverkehrs (§46 PBefG) geschaffen werden. Neben dem Linienverkehr, dem Taxi und dem Mietwagen (die explizit keine Sammelfunktion übernehmen) wird dazu ein weiterer Genehmigungstatbestand unter dem Begriff „Digitale Sammelbeförderungsangebote“ (Arbeitstitel) eingeführt. Dieser umfasst eine neue Kombination von Rechten und Pflichten: Die Einzelplatzvermietung („Sammeln“) ist für diese Verkehrsform konstitutiv (d.h. klassische Mietwagenverkehre sowie Ride-Hailing-Dienste, die nicht auf das Bündeln mehrerer Fahrtwünsche abzielen, fallen nicht in diese Kategorie), es besteht keine Rückkehrpflicht, dafür aber eine Tarifuntergrenze, die über dem ÖPNV Basistarif liegen muss.

Zur Sicherung der verbindlich abgeschlossenen Verträge zur Senkung der Treibhausgase dürfen Fahrzeuge der digitalen Sammelbeförderungsangebote maximal 50 Gramm CO₂ pro Kilometer ausstoßen. In der Regel sind dies dann ausschließlich batterie- elektrische oder wasserstoff-elektrische Fahrzeuge.

Um dabei das Zielbild abzusichern, ist eine Orchestrierung der neuen eigenwirtschaftlichen Beförderungsdienste mit dem ÖPNV erforderlich. Diese erfolgt über eine Lizenzierung, wie sie im Bereich des Taxi- und Mietwagenverkehrs bereits existiert. Verantwortlich dafür ist der Aufgabenträger. Dazu kann er im Nahverkehrsplan die Zielstellung festlegen, dass digitale Sammelbeförderungsangebote zugelassen werden und zugleich Obergrenzen für die Zulassung dieser Angebote festlegen. Er kann darin auch Gebiete und Zeiten benennen, in denen digitale Sammelbeförderungsangebote nicht erlaubt sind. Außerdem kann er vom Anbieter den Nachweis verlangen, dass die digitalen Mobilitätsdienste eine Mindestquote gebündelter Fahrten über einen definierten Zeitraum erreichen (und sich somit von Taxi und Mietwagen unterscheiden). Darüber hinaus kann der Aufgabenträger festlegen, dass die Wiedererteilung einer Genehmigung an die Evaluation der verkehrlichen Effekte des Angebots gebunden ist.

Mit dieser Regelung wird die Genehmigung flexibler digitaler Sammelbeförderungsangebote ermöglicht, die auf unternehmerische Initiative außerhalb des ÖPNV-Netzes beantragt werden. Zugleich bleibt es dem Aufgabenträger vorbehalten, insbesondere die Zahl der Fahrzeuge zu begrenzen, Auflagen zu machen und die Wechselwirkungen zu anderen Verkehrsarten zu evaluieren. Die Grundlage für die Begrenzung des Marktzugangs in der Zahl der Lizenzen und der Fahrzeuge sind die Ziele einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung, wie diese im Nahverkehrsplan festgeschrieben sind. So kann jeder Aufgabenträger steuern, wie viele unternehmerische digitale Sammelbeförderungsangebote mit dem Interesse einer Bündelung von Verkehr auf Hauptachsen des ÖPNV vereinbar sind.

Die Genehmigung soll dabei nicht, wie beim Linienverkehr mit einem „ausschließlichen Recht“ einhergehen. Das bedeutet: Sofern der Betrieb von mehreren digitalbasierten Sammelbeförderungsdiensten von unterschiedlichen Unternehmen auf dem gesamten Stadtgebiet als vereinbar mit dem ÖPNV bewertet wird, darf auch mehreren Unternehmen die Genehmigung erteilt werden.

Durch den neuen Genehmigungstatbestand werden Angebote, die auf das **Bündeln von Fahrtwünschen** abzielen, von der für Mietwagen geltenden Rückkehrpflicht ausgenommen. Die beiden anderen Genehmigungstatbestände im Gelegenheitsverkehr, Taxi und Mietwagen, sollen hingegen in ihrer heutigen Form erhalten bleiben. Für Mietwagen und Ride-Hailing-Dienste gilt also weiterhin die Rückkehrpflicht zum Betriebssitz. Hinter diesem Vorschlag steht das Ziel, dass neue Angebote im Bereich der digital vermittelten Personenbeförderung in erster Linie **Sammelbeförderungsangebote** sein sollten. Die Rückkehrpflicht soll nur für Angebote aufgehoben werden, die explizit als Sammeldienste ausgewiesen sind.

Vor allem im ländlichen Raum, in dem das öffentliche Verkehrsangebot lückenhaft ist, soll der Aufgabenträger darüber hinaus die Möglichkeit erhalten, Gebiete und Zeiten zu bestimmen, in denen sogenannte „Bürger-Taxi“-Angebote erlaubt sind. Unter dieser neuen Kategorie wird verstanden, dass auf einer zugelassenen Plattform registrierte Menschen andere zu einem festgelegten Tarif im eigenen Auto mitnehmen dürfen. Der Tarif wird dabei vom Aufgabenträger festgelegt und liegt über dem Einzelfahrschein des ÖPNV und unter dem Tarif des Taxis (zum Beispiel 1 Euro pro Kilometer). Der Tarif und die Konditionen werden so festgelegt, dass ein monetärer Anreiz entsteht, Fahrten mit einem eigenen Pkw anzubieten, dass aber in der Regel nur Fahrten angeboten werden, die ohnehin gemacht würden. Dieser Dienst ist nicht als Vollunternehmerschaft ausführbar, die Genehmigung wird nur auf Basis einer maximalen Verdienstmöglichkeit für Fahrer in Höhe von 450 Euro pro Monat erteilt.

INTEGRATION DURCH ROAMING

Um die Ziele eines einfachen Zugangs, optimaler Verfügbarkeit und effizienter Nutzung öffentlicher Räume zu erreichen, benötigt der Aufgabenträger neben der Möglichkeit zur Lizenzierung neuer digitaler Personenbeförderungsdienste auch Regulierungsmöglichkeiten für Vermietangebote wie Car- und Bikesharing, die zur Angebotsplatzierung öffentliche Straßen und Plätze nutzen. Die oben beschriebene Regulierungslogik des PBefG soll daher zukünftig auch auf Fahrzeugvermietangebote übertragen werden. In Abstimmung mit anderen bestehenden gesetzlichen Regelungen (Elektromobilitätsgesetz, Carsharinggesetz, Straßenverkehrsordnung) wird zugleich darauf hingewirkt, dass gemeinschaftlich zu nutzende Fahrzeuge von allen Gebühren befreit werden und diesen Fahrzeugen ausreichend Parkraum gewährt bzw. eingeräumt wird.

Alle Mobilitätsangebote müssen für die Nutzerinnen und Nutzer aus einer Hand leicht zugänglich sein, um damit eine effiziente Nutzung vorhandener Fahrzeuge zu schaffen. Der Aufgabenträger verpflichtet alle Anbieter dazu, Ihre Dienste gegenseitig buchbar zu machen, d.h. alle Angebote im Bediengebiet, die überwiegend auf öffentlichen Straßen stattfinden sind für alle registrierte Kunden gegenseitig buchbar ohne das im Einzelnen dazu jeweils Kundenverhältnisse eingegangen werden müssen („Roaming“). Die Verantwortungs- und Abrechnungshoheit verbleibt beim jeweiligen Endkundenhalter.

Darüber hinaus werden alle Anbieter dazu verpflichtet, Bewegungsdaten von Fahrzeugen in aggregierter und anonymer Form zur Weiterentwicklung des Verkehrsangebotes dem Aufgabenträger zur Verfügung zu stellen.

SCHLUSSBEMERKUNG

Das eingangs zitierte Gerichtsurteil aus Hamburg macht deutlich, dass innerhalb der bestehenden Rechtsordnung eine Verkehrswende im Sinne einer Reduktion von privaten Kraftfahrzeugen sowie einer neuen Vielfalt öffentlicher Verkehre nicht möglich ist. Ein Wandel ist sozusagen rechtlich ausgeschlossen. Um daher einen politischen Prozess zu beginnen, um daran anschließend auch die Rechtsordnung zu verändern, ist eine Verständigung auf die Ziele unausweichlich. Das vorliegende Papier soll dazu einen Beitrag liefern und konzentriert sich dabei auf die Veränderungen im öffentlichen Verkehr und die im Rahmen des Personenbeförderungsgesetzes notwendigen Reformen. Angesprochen wurde, dass eine Abkehr vom privaten Automobil nur dann wirksam werden kann, wenn der öffentliche Verkehr auf ein neues Qualitätsniveau gehoben wird. Die neuen Angebote müssen dann auch sichtbar sein und vor allen Dingen so im öffentlichen Raum platziert werden, dass sie einfach nutzbar sind und auch unternehmerisch eigenwirtschaftlich betrieben werden können. Neben dem Personenbeförderungsgesetz müssen dafür auch andere Regelwerke überarbeitet werden. Die angesprochene Regel, dass für öffentlich zugängliche Fahrzeuge wie Carsharing-Pkw Gebühren nur maximal in Höhe eines Anwohnerparkausweises zu zahlen sollten, betrifft dann wiederum andere gesetzliche Regelungen. Die Straßenverkehrsordnung und die Gebührenordnungen müssen angepasst und das Carsharing-Gesetz in Landesrecht übersetzt werden, damit diese neuen öffentlichen Verkehrsangebote gezielt gefördert werden können. Umgekehrt kann die in der deutschen Rechtsordnung verankerte Grundidee, das private Auto als „Gemeingebrauch“ zu deklarieren nicht länger aktuell bleiben, da das ursprüngliche Ziel dieser Idee längst erreicht ist und Fahrzeuge überall verfügbar sind. Das Abstellen privater Kfz muss daher anders als bisher bewertet und auch anders bepreist werden. Denkbar wäre auch, dies über eine generelle Straßenbenutzungsgebühr (Maut) zu erreichen, die so ausgestaltet werden kann, dass gemeinschaftlich genutzte Fahrzeuge weniger zahlen als solche, die nur von einer Person genutzt werden. Es scheint daher ratsam, das zu entwickelnde Zielbild als eine Art Präambel für ein Artikelgesetz zu denken, in dem dann die Anpassungen in den unterschiedlichen Gesetzes- und Verordnungswerken zur Erreichung dieses Zielbildes vorgenommen werden.