

DIGITALE MOBILITÄTS- PLATTFORMEN

Studie zur rechtlichen Weiterentwicklung
des Personenbeförderungsrechts unter
besonderer Berücksichtigung digitaler
Mobilitätsplattformen

DIGITALE MOBILITÄTSPLATTFORMEN

Studie zur rechtlichen Weiterentwicklung des
Personenbeförderungsrechts unter besonderer
Berücksichtigung digitaler Mobilitätsplattformen

Erstellt durch das

Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität

Magazinstr. 15-16

10179 Berlin

www.ikem.de

Im Auftrag des

**Bundesministeriums für
Verkehr und Digitale Infrastruktur**

Prof. Dr. Michael Rodi

Simon Schäfer-Stradowsky

Hannes Doderer

Clara Burzlaff

Tim Sterniczuk

Dezember 2017

Inhaltsverzeichnis kurz

Einleitung und Problembeschreibung	1
Teil 1: Metaanalyse bestehender Studien, Mitteilungen und Gutachten unter Berücksichtigung der Stellungnahmen von Stakeholdern	4
A. Zielsetzung	6
B. Vorgehensweise	6
C. Auflistung der berücksichtigten Studien, Mitteilungen, Gutachten und Stellungnahmen	7
D. Darstellung der wichtigsten Aussagen	8
I. Forderungen mit Bezug zu bestehenden Beförderungsvorgaben	8
II. Forderungen mit Bezug zu neuen Beförderungsformen	17
III. Forderungen mit Bezug zu digitalen Mobilitätsplattformen	21
E. Fazit	26
Teil 2: Sozioökonomische Einschätzungen	27
A. Zielsetzung	29
B. Vorgehensweise	29
C. Sozioökonomische Einschätzungen	31
I. Mögliche Auswirkungen bei einer Beibehaltung des derzeitigen Ordnungsrahmens	32
II. Mögliche Auswirkungen bei einer Änderung bestehender Beförderungsvorgaben	34
III. Mögliche Auswirkungen der Einführung neuer Beförderungsformen bei Nutzung digitaler Mobilitätsplattformen	43
D. Fazit	61
Teil 3: Rechtswissenschaftliche Analyse	62
A. Einleitung und Zusammenfassung	63
B. Darstellung der Grundsätze des Personenbeförderungsrechts und des ÖPNV	66
I. Anwendungsbereich des PBefG: Entgeltliche und geschäftsmäßige Personenbeförderung	66
II. Der ÖPNV und das Personenbeförderungsrecht	69
III. Entwicklung von Bedarfen (ÖPNV-Verkehrsplanung)	72
IV. Wichtige Schutzzwecke und Instrumente des PBefG	74
V. Darstellung der Vorgaben einzelner Beförderungsarten und -formen	77
VI. ÖPNV-Sonderformen	88
VII. Auffangklausel, § 2 Abs. 6 PBefG	90
VIII. Experimentierklausel, § 2 Abs. 7 PBefG	93
IX. Zuständigkeiten im Rahmen des ÖPNV und des Personenbeförderungsrechts	94
C. Rechtliche Prüfung der sich aus der Metaanalyse ergebenden Forderungen	98
I. Grundsätzliche verfassungsrechtliche und regelungstechnische Überlegungen	99
II. Forderungen zur Reformbedürftigkeit technischer Vorgaben	112
III. Forderung hinsichtlich bereits bestehender Beförderungsformen	119
IV. Forderungen zu digitalen Mobilitätsplattformen und neuen Beförderungsformen	141
Literaturnachweise	183

Inhaltsverzeichnis lang

Einleitung und Problembeschreibung	1
Teil 1: Metaanalyse bestehender Studien, Mitteilungen und Gutachten unter Berücksichtigung der Stellungnahmen von Stakeholdern.....	4
A. Zielsetzung	6
B. Vorgehensweise.....	6
C. Auflistung der berücksichtigten Studien, Mitteilungen, Gutachten und Stellungnahmen	7
D. Darstellung der wichtigsten Aussagen.....	8
I. Forderungen mit Bezug zu bestehenden Beförderungsvorgaben	8
1. Reform des Taxigewerbes.....	10
2. Verhältnis Taxi- und Mietwagenverkehr.....	14
3. Folgen der technologischen Entwicklung	16
II. Forderungen mit Bezug zu neuen Beförderungsformen	17
1. Abgrenzung gewerbliche/private Anbieter.....	18
2. Marktzugangsanforderungen.....	19
3. Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen.....	20
III. Forderungen mit Bezug zu digitalen Mobilitätsplattformen	21
1. Art der Plattform und Verantwortlichkeiten.....	22
2. Datenbezogene Aspekte	23
3. Konzentrationstendenzen und potentielle Wettbewerbsprobleme	24
4. Integration in den ÖPNV	25
5. Möglicher Ordnungsrahmen für Vermittlungsdienste, deren Geschäftsmodell auf privaten Fahrern basiert	25
E. Fazit	26
Teil 2: Sozioökonomische Einschätzungen	27
A. Zielsetzung	29
B. Vorgehensweise.....	29
C. Sozioökonomische Einschätzungen	31
I. Auswirkungen bei einer Beibehaltung des derzeitigen Ordnungsrahmens.....	32
II. Auswirkungen bei einer Änderung bestehender Beförderungsvorgaben	34
1. Taxitariffreigabe	35
2. Taxikonzessionsbeschränkung	38
3. Aufhebung der Rückkehrpflicht für Mietwagen.....	41
III. Auswirkungen der Einführung neuer Beförderungsformen bei Nutzung digitaler Mobilitätsplattformen	43
1. Allgemein zu einem Markteintritt neuer Beförderungsformen.....	44
2. Ride-Selling.....	48
3. Sonstige neue Beförderungsformen (Ride-Sharing, Rufbus)	51
4. Digitale Mobilitätsplattform allgemein (auch ohne Bezug zu neuen Beförderungsformen).....	54

a)	Soziale Auswirkungen.....	55
b)	Ökonomische Auswirkungen	57
c)	Sonstige Auswirkungen	59
D.	Fazit.....	61
Teil 3:	Rechtswissenschaftliche Analyse.....	62
A.	Einleitung und Zusammenfassung.....	63
B.	Darstellung der Grundsätze des Personenbeförderungsrechts und des ÖPNV.....	66
I.	Anwendungsbereich des PBefG: Entgeltliche und geschäftsmäßige Personenbeförderung	66
1.	Entgeltlichkeit.....	67
2.	Geschäftsmäßigkeit	68
II.	Der ÖPNV und das Personenbeförderungsrecht.....	69
1.	Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV).....	69
2.	Wichtige Akteure des ÖPNV und des Personenbeförderungsrechts	70
III.	Entwicklung von Bedarfen (ÖPNV-Verkehrsplanung)	72
1.	Nahverkehrspläne	72
2.	Landesverkehrspläne.....	73
IV.	Wichtige Schutzzwecke und Instrumente des PBefG	74
V.	Darstellung der Vorgaben einzelner Beförderungsarten und -formen	77
1.	Linienverkehr.....	77
2.	Gelegenheitsverkehr.....	78
a)	Taxiverkehr	78
aa)	Genehmigungsvoraussetzungen	78
bb)	Genehmigungswirkungen und -folgen.....	80
b)	Mietwagen.....	81
aa)	Genehmigungsvoraussetzungen	82
bb)	Genehmigungswirkungen und -folgen.....	82
c)	Gegenüberstellung von Taxen und Mietwagen	83
aa)	Ausschließliche Teilnahme von Mietwagen am Bestellmarkt	85
bb)	Rückkehrpflicht	85
cc)	Aufzeichnungspflicht	86
VI.	ÖPNV-Sonderformen	88
VII.	Auffangklausel, § 2 Abs. 6 PBefG.....	90
VIII.	Experimentierklausel, § 2 Abs. 7 PBefG.....	93
IX.	Zuständigkeiten im Rahmen des ÖPNV und des Personenbeförderungsrechts	94
1.	Bundesebene.....	94
2.	Landesebene	95
3.	Kommunale Ebene.....	96

C.	Rechtliche Prüfung der sich aus der Metaanalyse ergebenden Forderungen.....	98
I.	Grundsätzliche verfassungsrechtliche und regelungstechnische Überlegungen.....	99
1.	Verfassungsrecht.....	101
a)	Grundrechte.....	102
aa)	Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG).....	102
bb)	Allgemeiner Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG).....	105
b)	Daseinsvorsorge.....	108
c)	Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG).....	109
2.	Wechselwirkungen im PBefG.....	110
II.	Forderungen zur Reformbedürftigkeit technischer Vorgaben.....	112
1.	Buchmäßige Erfassung der Eingänge von Beförderungsaufträgen bei Mietwagenverkehren.....	112
2.	Personenbeförderungsschein – Ortskundeprüfung.....	114
3.	Ausstattungspflicht mit einer Alarmanlage.....	117
III.	Forderung hinsichtlich bereits bestehender Beförderungsformen.....	119
1.	Abgrenzungskriterien private/gewerbsmäßige Fahrten.....	119
a)	Beispiel zur Veranschaulichung: Wundercar.....	120
b)	Ausgestaltungsoptionen.....	121
2.	Stärkere Nutzung der Experimentierklausel des § 2 Abs. 7 PBefG.....	123
3.	Aufhebung der Mengenregulierung für Taxigenehmigungen.....	125
4.	Aufhebung der Preisregulierung für Taxen.....	129
a)	Hintergrund der Tarifierungspflicht für Taxen.....	129
b)	Rechtliche Ausgestaltungsoptionen.....	130
aa)	Bestellmarkt.....	130
bb)	Wink- und Wartemarkt.....	130
cc)	Transparenzpflichten.....	132
5.	Rückkehrpflicht für Mietwagen aufheben.....	135
a)	Hintergrund der Rückkehrpflicht für Mietwagen.....	135
b)	Rechtliche Ausgestaltungsoptionen.....	136
6.	„Poolingverbot“ für Mietwagen aufheben.....	138
IV.	Forderungen zu digitalen Mobilitätsplattformen und neuen Beförderungsformen.....	141
1.	Digitale Mobilitätsplattformen, die keine Beförderer sind.....	143
2.	Digitale Mobilitätsplattformen, die Beförderer sind.....	144
a)	Ride-Selling mit privaten Fahrern.....	145
aa)	Beispiel UberPOP.....	145
bb)	Derzeitige rechtliche Einordnung.....	145

b)	Ride-Selling mit Mietwagenfahrern	147
aa)	Beispiel UberBlack.....	147
bb)	Derzeitige rechtliche Einordnung	147
c)	Ride-Pooling mit Mietwagenfahrern.....	149
aa)	Beispiele CleverShuttle und UberPool.....	149
bb)	Derzeitige rechtliche Einordnung	149
d)	Ausgestaltungsoptionen	150
aa)	Ausgestaltungsoption 1: Befreiung digitaler Mobilitätsplattformen von der Genehmigungspflicht durch Erweiterung des § 1 Abs. 2 PBefG	151
bb)	Ausgestaltungsoption 2: Digitale Mobilitätsplattformen durch Anpassung der Beförderungsarten und -formen des bestehenden Numerus Clausus genehmigungsfähig machen	153
(1)	Ausgestaltungsoption 2 a): Digitale Mobilitätsplattformen als (reformierte) Mietwagen genehmigen (§ 49 Abs. 4 i. V. m. § 2 Abs. 1 PBefG).....	154
(2)	Ausgestaltungsoption 2 b): Digitale Mobilitätsplattformen als den (reformierten) Mietwagen ähnlich genehmigen (§ 49 Abs. 4 i. V. m. § 2 Abs. 6 und 7 PBefG).....	154
cc)	Ausgestaltungsoption 3: Schaffung eigener Regelungen für digitale Mobilitätsplattformen durch Erweiterung des Numerus Clausus (neuer § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 i. V. m. neuem § 51b PBefG).....	156
(1)	Erweiterung des Numerus Clausus (neuer § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 PBefG)	156
(2)	Definition digitaler Mobilitätsplattformen (neuer § 51b Abs. 1 PBefG).....	157
(3)	Genehmigungsvoraussetzungen für digitale Mobilitätsplattformen schaffen (neuer § 51b Abs. 2 PBefG).....	158
(4)	Verkehrslenkende Aspekte (neuer § 51b Abs. 3 PBefG)	158
(a)	Übernahme gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen	159
(b)	Deutschlandweite Genehmigung für digitale Mobilitätsplattformen.....	162
(c)	Multihoming ermöglichen	165
(d)	Nachvollziehbarkeit für Finanzbehörden ermöglichen?	165
(e)	Bedarfsprüfung zur Genehmigung digitaler Mobilitätsplattformen	166
(5)	Anwendung der verkehrslenkenden Aspekte auch auf andere Beförderungsformen des Gelegenheitsverkehrs (neuer § 51c PBefG).....	167
3.	Neue Beförderungsformen, die keine digitalen Mobilitätsplattformen sind (ÖPNV-Sonderformen) ..	169
a)	Beispiel vollflexibler Rufbus mit Haustür zu Haustürbedienung.....	169
b)	Derzeitige rechtliche Einordnung.....	169
c)	Ausgestaltungsoptionen	170
4.	Ergänzende rechtliche Erwägungen	171
a)	Staatliches Informationsmanagement	171
aa)	Daten für deren Veröffentlichung eine Verpflichtung besteht.....	171

bb)	Daten und Schnittstellen, die keiner Verpflichtung unterliegen.....	172
b)	Konzentrationstendenzen und potenzielle Wettbewerbsprobleme	173
c)	Haftungsrechtlicher Überblick	175
aa)	Digitale Mobilitätsplattformen die dem PBefG unterfallen (Beförderer).....	175
(1)	Haftungsfolge bei Unfällen	175
(a)	Vertragliche Haftung	175
(b)	Sonderfall Arbeitsverhältnis	176
(c)	Gesetzliche Haftung	177
(2)	Haftungsfolge bei Nicht- bzw. Schlechtleistung	179
(a)	Vertragliche Haftung	179
(b)	Gesetzliche Haftung	179
bb)	Digitale Mobilitätsplattformen die nicht dem PBefG unterfallen (Vermittler)	179
(1)	Haftungsfolge bei Unfällen	180
(a)	Vertragliche Haftung	180
(b)	Gesetzliche Haftung	180
(2)	Haftungsfolge bei Nicht- bzw. Schlechtleistung	181
(a)	Vertragliche Haftung	181
(b)	Gesetzliche Haftung	182
	Literaturnachweise	183

EINLEITUNG UND PROBLEMBESCHREIBUNG



Mit der zunehmenden Digitalisierung haben insbesondere in der vergangenen Dekade viele neue Angebote den Markt der Personenbeförderung erreicht. Das Spektrum reicht von im Wesentlichen unumstrittenen Möglichkeiten der Fahrplandarstellung in Echtzeit und App-basierten Buchungs- und Bezahlprozessen bis hin zum Markteintritt neuer Akteure, die an der bestehenden Mobilitätslandschaft Deutschlands rütteln und deren Zulässigkeit teilweise Gegenstand von Gerichtsverfahren geworden ist.

Die vorliegende Studie behandelt einen speziellen Ausschnitt digital basierter Mobilitätsdienstleistungen, die unter den Begriff der digitalen Mobilitätsplattformen gefasst werden können. Unter digitalen Mobilitätsplattformen werden in einer Arbeitsdefinition virtuelle Marktplätze verstanden, auf denen Verkehrsangebot und Verkehrsnachfrage über das Internet zusammengeführt werden. Ihre Funktion schwankt zwischen einem reinen Vermittlungsdienst und einer Beförderungsleistung.

Anbieter und Verfechter dieser digitalen Mobilitätsplattformen heben die Verlässlichkeit, die günstigen Preise, die Niedrigschwelligkeit, die Flexibilität und die hohen Auslastungsgrade der Fahrzeuge mit der Folge des Rückgangs des Verkehrsaufkommens hervor. Gegner stellen den Konkurrenzdruck zum bestehenden öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) heraus, prophezeien ein erhöhtes Verkehrsaufkommen, mangelnden Verbraucherschutz, Steuer- und Sozialversicherungsprobleme, erwarten eine mangelnde flächendeckende Versorgung des ländlichen Raums, fürchten einen Wildwuchs an Verkehrsangeboten und teilweise die Benachteiligung der eigenen Stellung innerhalb des Mobilitätsmarkts.

Die deutsche Verwaltung und Rechtsprechung hat bereits einige Verfahren geführt, die solche in Mobilitätsplattformen aufgehenden Angebote zum Gegenstand hatten und entschied dabei überwiegend restriktiv, was im Ergebnis oftmals zu Verbotsverfügungen führte. Die materielle Rechtsgrundlage dieser Verfügungen, Beschlüsse und Urteile war dabei das Personenbeförderungsgesetz (PBefG)¹, das grundsätzlich strenge Maßstäbe an die Beförderung von Personen u.a. mit Kraftfahrzeugen stellt. Ausdruck dessen ist die Systematik des PBefG. So geht das PBefG von einem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt aus und versucht mittels einer Beschränkung genehmigungsfähiger Beförderungsarten und -formen die Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten sowie öffentliche Verkehrsinteressen zu berücksichtigen.

Die vorliegende Studie geht der Frage nach, inwieweit angesichts der Schutzzwecke dieses strengen Rechtsrahmens und vor dem Hintergrund der Chancen sowie Risiken neuer Mobilitätsdienstleistungen unter Nutzung digitaler Mobilitätsplattformen Anpassungen des Personenbeförderungsrechts und insbesondere des PBefG rechtspolitisch möglich sind.

Basis dieser Studie bildet die Analyse bereits veröffentlichter, themenbezogener Studien, Mitteilungen und Gutachten sowie der eingegangenen Stellungnahmen (Metaanalyse). Ziel dieser Metaanalyse in Teil 1 der Studie ist es, einen Überblick über bestehende Forderungen und Lösungsvorschläge hinsichtlich Änderungen des Personenbeförderungsrechts zu schaffen und zur weiteren Prüfung thematisch zu bündeln. In der Metaanalyse finden auch die im Rahmen eines vom Auftraggeber (Bundesministerium für Verkehr und

¹ Personenbeförderungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 29. August 2016 (BGBl. I S. 2082) geändert worden ist.

digitale Infrastruktur (BMVI)) veranstalteten Workshops² eingegangenen Stellungnahmen von Stakeholdern Berücksichtigung. Es werden somit keine neuen Forderungen durch das IKEM aufgestellt. Vielmehr wird versucht, für bestehende Forderungen rechtliche Ausgestaltungsoptionen in Teil 3 aufzuzeigen.

In Teil 2 der Studie erfolgt eine Einschätzung möglicher sozioökonomischer Auswirkungen, die eine Umsetzung der Forderungen und Lösungsvorschläge zur Folge haben könnte. Auch hierbei stützt sich die Studie im Wesentlichen auf Aussagen der analysierten Studien, Mitteilungen, Gutachten und Stellungnahmen. Inwieweit diese angenommenen Auswirkungen bei einer entsprechenden Umsetzung der Forderungen tatsächlich eintreten würden, lässt sich aufgrund der Komplexität des Beförderungsmarkts nicht kurzfristig ermitteln. Dies dürfte stark von regionalen Umständen abhängig sein, weswegen hierzu getroffene Aussagen lediglich Tendenzen beschreiben können.

In Teil 3 der Studie wird der Rechtsrahmen des PBefG erörtert und darauf aufbauend werden die Forderungen und Lösungsvorschläge rechtswissenschaftlich auf ihre grundsätzliche Umsetzbarkeit hin überprüft. Dabei wird auch der verfassungsrechtliche Rahmen berücksichtigt. Im Ergebnis werden Optionen zur Weiterentwicklung des Personenbeförderungsrechts aufgezeigt, die sich nach vorliegender Einschätzung innerhalb des politischen Handlungsspielraums bewegen. Die Bewertung bleibt dabei auf die rechtliche Umsetzbarkeit beschränkt, ob eine Umsetzung aus verkehrspolitischen Gründen erfolgen sollte, bleibt den politischen Entscheidungsträgern überlassen.

² Erster Workshop: Digitale Mobilitätsplattformen – Untersuchungen, Meinungsbilder und Reformvorschläge – am 6. April 2017 von 10.00 bis 16.00 Uhr im BMVI, Berlin; Zweiter Workshop: Digitale Mobilitätsplattformen – am 11. Juli 2017 von 10.00 bis 14.00 Uhr im BMVI, Berlin.

**TEIL 1: METAANALYSE BESTEHENDER STUDIEN,
MITTEILUNGEN UND GUTACHTEN UNTER
BERÜCKSICHTIGUNG DER STELLUNGNAHMEN
VON STAKEHOLDERN**



Viele Stakeholder haben sich bereits mit den Chancen und Risiken digitaler Mobilitätsplattformen auseinandergesetzt und mehr oder minder detaillierte Vorschläge zur Anpassung des Rechtsrahmens unterbreitet. Um an die bestehende Diskussion anzuknüpfen und um ggf. bereits bestehende Ansätze fruchtbar zu machen, beginnt die Studie mit einer Metaanalyse, in der die wesentlichen Gutachten, Positionen und Forderungen zusammengetragen und systematisch aufbereitet werden.

A. ZIELSETZUNG

Ziel der Metaanalyse ist es, einen Überblick über die Forderungen aus der politischen und wissenschaftlichen Debatte der letzten Jahre zur Reform des Personenbeförderungsrechts zu verschaffen. Dabei fließen auch Best Practices aus dem Ausland ein, auf die die analysierten Studien, Gutachten und Stellungnahmen verweisen. Die Darstellung der Forderungen wird auf diejenigen Themen reduziert, die von einer Mehrheit der Akteure adressiert wurden und die dem Auftrag dieser Studie entsprechen.

B. VORGEHENSWEISE

Vor dem Hintergrund der möglichen Reform des Personenbeförderungsrechts beschreibt die vorliegende Metaanalyse den Status quo der Debatte um bestehende und neue Mobilitätsdienstleistungen sowie digitale Mobilitätsplattformen. Ausgehend vom Auftrag werden die Studien, Mitteilungen und Gutachten der Europäischen Kommission, der Monopolkommission, des wissenschaftlichen Beirates beim BMVI sowie der IHK Baden-Württemberg berücksichtigt. Diese wurden im Rahmen des ersten Workshops „Digitale Mobilitätsplattformen“, der am 6. April 2017 im BMVI stattfand, vorgestellt und diskutiert. Am 11. Juli 2017 fand ein zweiter Workshop „Digitale Mobilitätsplattformen“ im BMVI statt, in dessen Rahmen das Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität (IKEM) erste Studienergebnisse vorgestellt hat. Im Nachgang zu den Workshops hatten die geladenen Stakeholder die Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme. Die Stellungnahmen fließen ebenfalls in die Metaanalyse ein. Die über 50 Forderungen und Positionen, die sich in den analysierten Quellen wiederfinden und sich auf verschiedene Aspekte des PBefG und potentielle Auswirkungen beziehen, werden zunächst thematisch gebündelt. Als Kriterien für die Bündelung fungieren im Wesentlichen der vorgegebene Untersuchungsrahmen, Mehrfachnennung sowie Praxisnähe.

Die analysierten Forderungen werden drei verschiedenen Kategorien zugeordnet, da sie einerseits bestehende Beförderungsvorgaben bzw. neue Formen der Beförderung aufgreifen und andererseits digitale Mobilitätsplattformen betreffen. Dementsprechend unterliegt die Metaanalyse folgender Gliederung:

1. Forderungen mit Bezug zu bestehenden Beförderungsvorgaben
2. Forderungen mit Bezug zu neuen Beförderungsformen
3. Forderungen mit Bezug zu digitalen Mobilitätsplattformen

Diese grobe Kategorisierung findet auch innerhalb der Darstellung der sozioökonomischen Auswirkungen Anwendung. Hierauf baut die Argumentation der rechtlichen Prüfung im Wesentlichen auf, sodass die verschiedenen Teile der Studie modular gelesen werden können.

Innerhalb der Kategorien wird zudem berücksichtigt, inwieweit es sich um wettbewerbsunabhängige oder wettbewerbsabhängige Forderungen handelt und inwiefern urbane oder ländliche Regionen sowie der ÖPNV betroffen sind bzw. beeinflusst werden. Zudem werden die unterschiedlichen Grade an Flexibilität des Beförderungsangebots, die durch die Forderungen erreicht werden könnten, erörtert. Unter Flexibilität fallen dabei die Erweiterung der Gruppe der Anbieter und die Loslösung vom vorgegebenen Fahrtbeginn, vom Fahrtziel und dem Fahrpreis. Es wird auf dieser Grundlage herausgestellt, ob die Forderungen auf die genannten Aspekte geringe, moderate oder starke Auswirkungen hätten. Eine darüberhinausgehende Bewertung erfolgt nicht.

C. AUFLISTUNG DER BERÜCKSICHTIGTEN STUDIEN, MITTEILUNGEN, GUTACHTEN UND STELLUNGNAHMEN

Folgende veröffentlichte Gutachten und Studien wurden berücksichtigt:



Monopolkommission (2016):

- Hauptgutachten XXI: Wettbewerb 2016 – Kapitel V: Digitale Märkte: Sharing Economy und FinTechs.
- Monopolkommission (2012/2013): Hauptgutachten XX: Kapitel I: Aktuelle Probleme der Wettbewerbspolitik – Wettbewerbsdefizite auf Taximärkten.



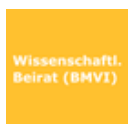
Europäische Kommission (2016):

- Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Europäische Agenda für die kollaborative Wirtschaft.
- Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Online-Plattformen im digitalen Binnenmarkt – Chancen und Herausforderungen für Europa.



Europäisches Parlament/Ausschuss für Verkehr und Tourismus – Abteilung für Struktur- und Kohäsionspolitik (2017):

- Research for TRAN Committee – Infrastructure funding challenges in the sharing economy.



Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur (2017):

- Die Chancen der Digitalisierung im Taximarkt nutzen: Liberalisieren und Verbraucherschutz stärken.



KCW GmbH im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die GRÜNEN (2017):

- Reformbedarf PBefG – Rechtsrahmen für Mobilitätsangebote mit flexibler Bedienung unter besonderer Berücksichtigung des Bedarfs in Räumen und für Zeiten mit schwacher Nachfrage.



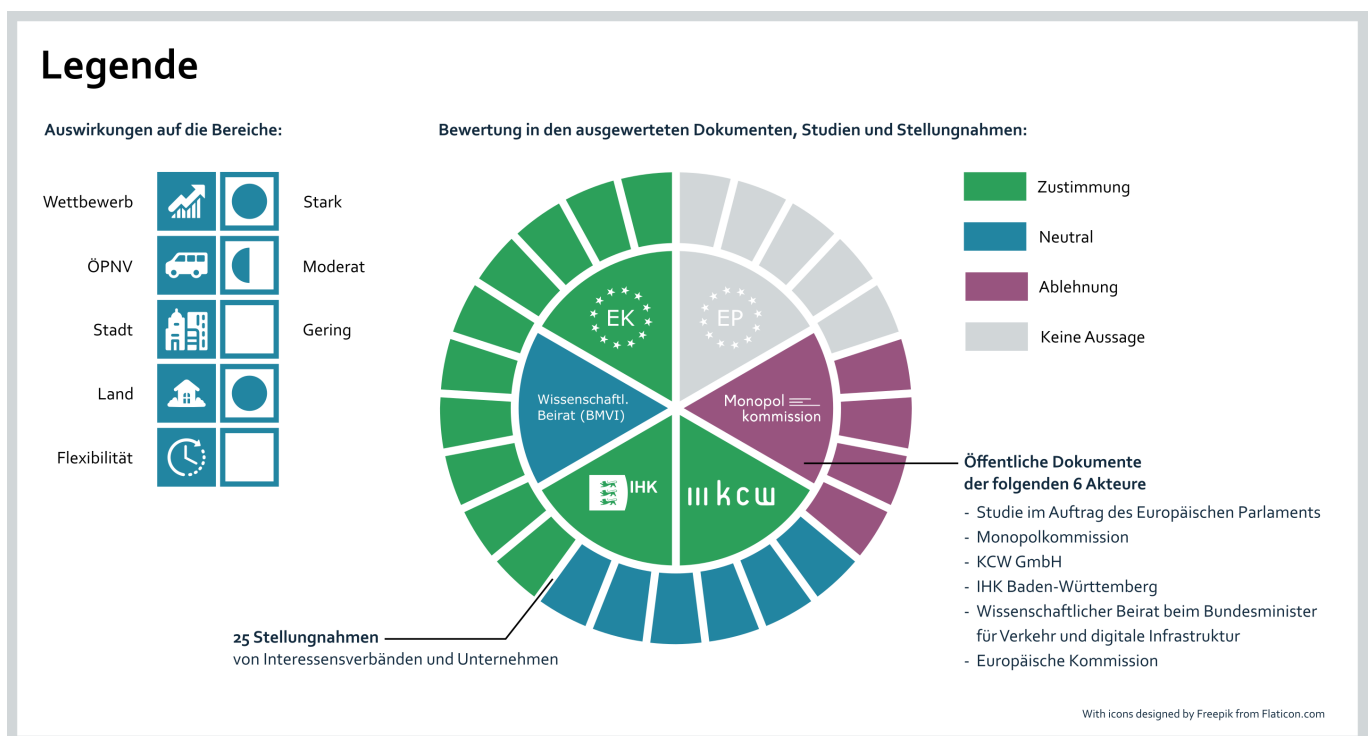
IHK Baden-Württemberg (2016):

- Personenbeförderung mit PKW – Gutachten zur Reform des Ordnungsrahmens.

Im Gegensatz zu den gelisteten Quellen werden die Verfasser der Stellungnahmen aus dem Kreis der Workshop-Teilnehmer in dieser Studie nicht benannt. Festzuhalten ist, dass insgesamt 84 Stakeholder an den Diskussionen im Rahmen der Workshops „Digitale Mobilitätsplattformen“ im Bundesministerium teilgenommen haben, von denen 25 im Nachgang eine schriftliche Stellungnahme eingereicht haben. Diese Stellungnahmen verfassten zwei politische Akteure, drei Interessenverbände aus dem Taxi- und Mietwagengewerbe, fünf Anbieter neuer Beförderungsformen, zwei Anbieter digitaler Mobilitätsplattformen, drei ÖPNV-Akteure, ein wissenschaftlicher Akteur sowie fünf übergreifende Interessenverbände.

D. DARSTELLUNG DER WICHTIGSTEN AUSSAGEN

Im Folgenden werden die ausgewählten Forderungen gebündelt dargestellt. Dies umfasst neben schriftlichen Ausführungen auch einige grafische Darstellungen. Wie der nachfolgenden Legende zu den Grafiken entnommen werden kann, werden im inneren Kreis die Positionen der Akteure der öffentlich zugänglichen Dokumente und Studien abgebildet und im äußeren Kreis die Positionen der Akteure der eingesendeten Stellungnahmen. Die Positionen werden entsprechend der Kategorien „Zustimmung“, „Neutral“, „Ablehnung“ und „Keine Aussage“ zugordnet. Hierbei gilt es zu berücksichtigen, dass die Grafiken die Positionen nur vereinfacht und ungewichtet darstellen und nicht veranschaulichen, inwiefern ggf. noch Voraussetzungen artikuliert wurden, die im Falle der geforderten Anpassungen erfüllt werden müssten. Ebenfalls ist zu beachten, dass die Grafiken aufgrund der vorgenommenen Anonymisierung der Stakeholder-Stellungnahmen nur Stimmungsbilder wiedergeben, da bspw. den Aussagen eines einzelnen Unternehmens die gleiche Gewichtung zuteil kommt wie denjenigen eines Verbandes, der mehrere Unternehmen vertritt.



I. Forderungen mit Bezug zu bestehenden Beförderungsvorgaben

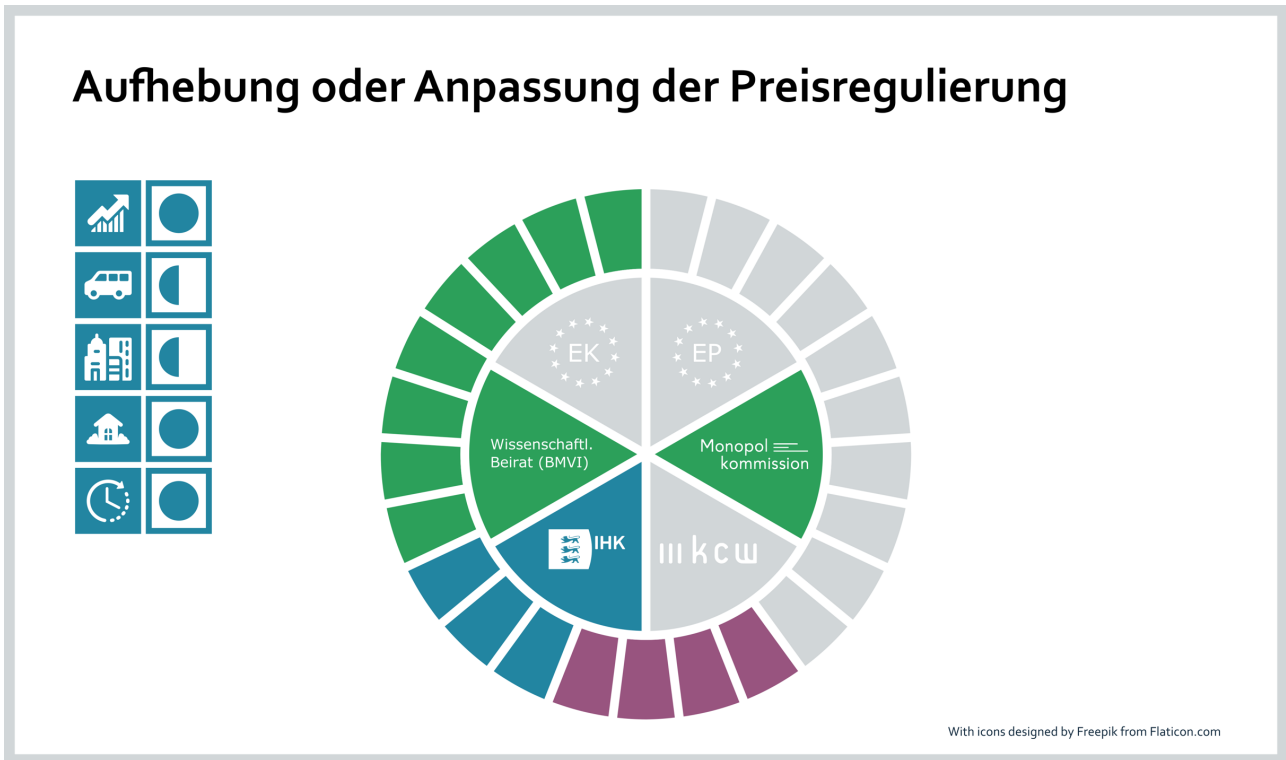
In nahezu allen Studien, Mitteilungen, Gutachten und Stellungnahmen wurden Forderungen geäußert, die unabhängig vom Auftreten neuer Mobilitätsdienstleister sowie digitaler Mobilitätsplattformen eine Änderung des bestehenden Rechtsrahmens des Personenbeförderungsrechts zur Folge hätten. Diverse Forderungen beziehen sich auf das Verhältnis zwischen dem Taxi- und Mietwagenverkehr, auf die Regulierung von Taxikonzessionen und Tariffestsetzung sowie auf Folgen der technologischen Entwicklung.

Um den vorgegebenen Rahmen des Gutachtens nicht zu überdehnen, werden darüber hinaus einige Anmerkungen in Bezug auf eine potentielle Änderung des Personenbeförderungsrechts im Weiteren nicht analysiert, sollten nach Ansicht der Verfasser aber bei einer Reform berücksichtigt werden. Hierzu gehört, dass oftmals auf bürokratische Hürden innerhalb des derzeitigen Ordnungsrahmens – wie bspw. umfangreiche Anhörungsverfahren – verwiesen wird, die die Erprobung innovativer Konzepte stark einschränken. In diesem Zusammenhang spielt wohl die Experimentierklausel eine entscheidende Rolle, die von vielen Akteuren als unzureichend angesehen wird und angepasst werden sollte, um die Einführung neuer Geschäftsmodelle zu erleichtern.³ Bei einer möglichen Anpassung des derzeitigen Regulierungsrahmens wurde von diversen Akteuren außerdem angemerkt, dass ein fragiles Gleichgewicht zwischen den einzelnen Vorgaben herrsche und dementsprechend jeder Eingriff sorgfältig abzuwägen sei.⁴

³ KCW GmbH 2017, S. 35 f.; Stellungnahme Interessenverband 2017; Stellungnahme Plattformbetreiber 2017.

⁴ Stellungnahmen Interessenverbände 2017.

1. Reform des Taxigewerbes



Die analysierten Quellen vertreten überwiegend die Ansicht, dass die **Preisregulierung** des Taximarktes unter bestimmten Voraussetzungen angepasst bzw. ganz aufgehoben werden könne, um eine Wettbewerbsbelebung zu erzielen. Anstatt die Preise komplett freizugeben, sprechen sich die IHK Baden-Württemberg und die Monopolkommission für eine Tarifflexibilisierung mit vorgegebenen Leitplanken aus.⁵ Zudem empfehlen diese Akteure im Falle einer Preisfreigabe die Einführung einer Übergangsphase, die durch gesetzte Tarifstrukturen und Höchstpreise gekennzeichnet ist, sodass sich die Taxiunternehmen sukzessiv an die geänderte Marktsituation anpassen können und Fahrgäste vor Missbrauch bzw. Ausbeutung geschützt werden können. Eine weitere vorgeschlagene Maßnahme bei einer Preisfreigabe umfasst die Einführung eines bezuschussten Sozialtarifs, damit eingeschränkte gesellschaftliche Gruppen auch bei einem starken Preisanstieg weiterhin Zugriff auf individuelle Beförderungsformen haben.⁶ Zudem sieht der wissenschaftliche Beirat beim BMVI die Notwendigkeit einer Preissetzung als obsolet an, da durch digitale Innovationen wie Taxi-Apps Informationsasymmetrien zunehmend abgebaut werden können und Transparenz entstehe. Die Anbieter sollten allerdings dazu verpflichtet werden, ihre aktuellen Preise vor Fahrtbe-

⁵ Monopolkommission 2012/2013, S. 127; IHK Baden-Württemberg 2016, S. 11, S. 16 f.

⁶ Stellungnahme Mobilitätsakteur 2017.

ginn anzuzeigen.⁷ Da der Beirat annimmt, dass Taxizentralen bei einer Preisfreigabe die Tarife bestimmen werden, wird von ihm außerdem gefordert, die Taxizentralen als neue Kategorie ins PBefG zu integrieren, um einen Marktmachtmissbrauch und allgemeine Rechtsverstöße zu verhindern.⁸

Ein häufiges Argument von Befürwortern der Preisregulierung ist, dass es bei einer Preisfreigabe zu einer erhöhten Gefahr der Steuerhinterziehung kommen könne. Dem halten sowohl die Monopolkommission als auch die IHK Baden-Württemberg entgegen, dass diese Missbrauchsvermutung nicht als Ausschlusskriterium dienen dürfe und dass die stetig zunehmende Verbreitung von bargeldloser Bezahlung die Möglichkeiten zur Steuerhinterziehung weitestgehend begrenze.⁹ Die Bundesregierung sprach sich innerhalb ihrer Stellungnahme zum XX. Hauptgutachten der Monopolkommission gegen eine absolute Preisfreigabe aus, da ein wettbewerblich ausgerichtetes Beförderungsangebot dem öffentlichen Verkehrsinteresse an einem zuverlässigen, breit verfügbaren sowie finanzierbaren Beförderungsangebot entgegenstehe. Der Vorschlag von Höchstpreisen wird in der Stellungnahme als überprüfungswürdig angesehen.¹⁰

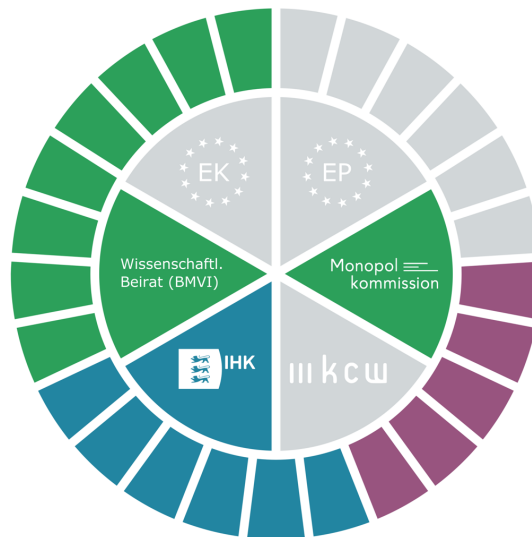
⁷ Wissenschaftlicher Beirat beim BMVI 2017, S. 21 f.; Monopolkommission 2016, S. 395.

⁸ Wissenschaftlicher Beirat beim BMVI 2017, S. 22.

⁹ Monopolkommission 2012/2013, S. 122; IHK Baden-Württemberg 2016, S. 15.

¹⁰ Bundesregierung 2015, S. 7.

Aufhebung der Taxikonzessionsbeschränkung



With icons designed by Freepik from Flaticon.com

Die Monopolkommission erachtet **Taxikonzessionen** als einen schweren Eingriff in die Berufsfreiheit erfolgloser Antragssteller und argumentiert, dass Wartelisten die Entwicklung eines Marktgleichgewichts verhindern.¹¹ Einige Akteure befürchten jedoch einen Anstieg der Schattenwirtschaft bei einer Aufhebung der Mengenregulierung, da Kontrollmechanismen schlechter greifen und entsprechend Steuer- und Sozialversicherungspflichten leichter umgangen werden können.¹² Um einer solchen Auswirkung entgegenzuwirken und eine höhere Rechtstreue zu gewährleisten, empfehlen diverse Akteure die Einführung des sog. „Hamburger Modells“¹³.¹⁴ Die IHK Baden-Württemberg merkt im Zusammenhang mit dem „Hamburger Modell“ an, dass individuell überprüft werden müsse, inwiefern das Modell auf andere Städte übertragen werden könne, da die zuständigen Behörden einen erhöhten Bürokratieaufwand und entsprechend zusätzlich benötigte Ressourcen zu erwarten hätten. So ergab bspw. eine Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit des Taxigewerbes in Berlin, dass das im Jahr 2008 in Berlin eingeführte „Hamburger Modell“ nicht zu einem Rückgang irregulärer Strukturen geführt hat, was u.a. auf unzureichende Personalressourcen der Genehmigungsbehörde und geringe Kontrolldichte zurückgeführt wird. Im Weiteren verweist die Untersuchung auf ein Zusammenspiel verschiedener Faktoren für eine erfolgreiche Umsetzung. Zu den Faktoren zählen (1)

¹¹ Monopolkommission 2012/2013, S. 118.

¹² Stellungnahme Mobilitätsakteure 2017.

¹³ Die Konzessionsvergabe für Taxiunternehmen ist abhängig von der fachlichen Eignung sowie der finanziellen Leistungsfähigkeit der Unternehmer. Bei Regelverstößen und unplausiblen Betriebsprüfungen werden keine Konzessionen erteilt bzw. die erhaltenen Genehmigungen werden widerrufen.

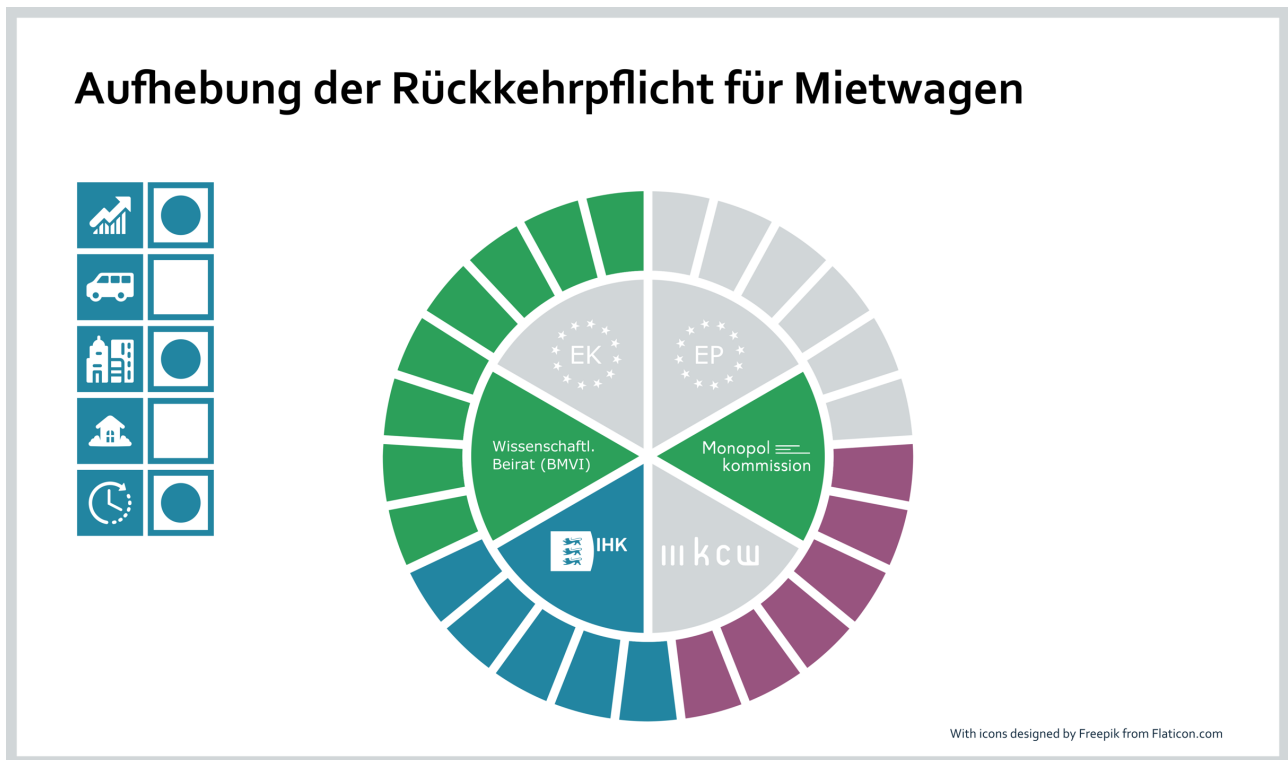
¹⁴ IHK Baden-Württemberg 2016, S. 16; Stellungnahmen Mobilitätsakteure 2017; Stellungnahme Interessenverband 2017.

Politischer Wille zur Veränderung, (2) Genehmigungsbehörde als Treiber, (3) Aufbau eines Fiskaltaxameterpanels¹⁵, (4) kontinuierliche Weiterentwicklung und (5) zielgerichtete koordinierte Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden.¹⁶

¹⁵ Das Fiskaltaxameterpanel wurde als Grundlage zur jährlichen Gewinnung von Vergleichszahlen im Rahmen des „Hamburger Modells“ entwickelt (Linne + Krause Marketing-Forschung GbR 2016, S. 111).

¹⁶ Linne + Krause Marketing-Forschung GbR 2016, S. 110 f.

2. Verhältnis Taxi- und Mietwagenverkehr



Das Verhältnis zwischen Taxi- und Mietwagenverkehr ist vor allem von der Rückkehrpflicht und der Pflicht zur fernmündlichen Auftragsannahme auf der Seite der Mietwagen und der Bedienung des Warte- und Winkmarktes auf der Seite der Taxen geprägt. Zudem unterliegen die beiden Beförderungsformen einer unterschiedlichen steuerlichen Behandlung.

Verschiedene Akteure, u.a. die Monopolkommission, sprechen sich für die Aufhebung der **Rückkehrpflicht** für Mietwagen aus, da diese negative ökonomische und ökologische Konsequenzen hervorrufe.¹⁷ Des Weiteren wird die Auffassung vertreten, dass die Rückkehrpflicht nicht effizient den ursprünglichen Zweck einer erwünschten Benachteiligung des Mietwagengewerbes gegenüber des Taximarktes erfülle und eine automatisierte Aufzeichnung des Fahr- und Vermittlungsgeschehens auf Basis einer digitalen manipulati- onssicheren Ortung weitaus effektiver und einfacher zu überprüfen wäre.¹⁸ Bzgl. der bezweckten Benach- teiligung führt ein Mobilitätsakteur weiter aus, dass das Taxigewerbe durch die geringere Umsatzsteuer

¹⁷ Monopolkommission 2012/2013, S.123 f.; Stellungnahmen Mobilitätsakteure 2017; Stellungnahme politischer Akteur 2017.

¹⁸ Stellungnahme Mobilitätsakteur 2017.

sowie die Bedienung des Warte- und Winkmarktes auch bei einem Wegfall der Rückkehrpflicht weiterhin privilegiert wäre.¹⁹

Während diese Forderungen die Rückkehrpflicht als überholt ansehen, gibt es jedoch auch Stimmen, die sich eindeutig für die Beibehaltung aussprechen. Sich entsprechende Aussagen verweisen zum einen auf die Notwendigkeit einer Rückkehrpflicht, um dem Taximarkt das Vorrecht auf den öffentlichen Verkehrsraum zu gewährleisten.²⁰ Zum anderen wird dargelegt, dass das PBefG bereits in seiner heutigen Form in bestimmten Situationen eine Ausnahme von der Rückkehrpflicht ermögliche, sodass Mietwagenunternehmen trotz dieser Regulierung eine effiziente Fahrzeugdisponierung vornehmen können.²¹

Zur Pflicht einer **fernmündlichen Auftragsannahme** bei Mietwagen spricht sich die Monopolkommission für eine Aufhebung aus.²² Weitere Akteure äußern, dass die fernmündliche Auftragsannahme Innovationen und eine effiziente Nutzung von Smartphone-Apps hemme und dementsprechend eine rechtliche Anpassung erfolgen sollte, die eine Annahme von Folgeanträgen auch auf elektronischem Weg erlaubt.²³

Hinsichtlich der Anmietung von **Mietwagen nur im Ganzen** wird von einigen Mobilitätsakteuren eine Abschaffung gefordert, um ein Pooling von Fahrten zu ermöglichen.²⁴ Zwar sei dies bereits bis zu einem gewissen Umfang möglich, wie am Beispiel CleverShuttle und Door2Door ersichtlich wird. Allerdings würden diese Geschäftsmodelle nicht ausreichende Kapazitäten besitzen, um auch in Großstädten wie Berlin hinreichend zu greifen.²⁵

Des Weiteren wird im Zusammenhang mit dem Verhältnis Taxi- und Mietwagenverkehr von einem Mobilitätsakteur vorgebracht, dass eine **Doppelkonzessionierung** erlaubt sein sollte, die es den Unternehmern ermöglicht, ihre Fahrzeuge als Taxi sowie als Mietwagen im Markt anzubieten, sodass ein entsprechend höherer Flexibilisierungsgrad erzielt werden könnte.²⁶

Die **steuerliche Behandlung** des Taxi- und Mietwagenverkehrs macht ebenfalls einen wesentlichen Unterschied der Beförderungsformen aus. Während die Monopolkommission sowie der wissenschaftliche Beirat beim BMVI für die Einführung einer einheitlichen Umsatzsteuer argumentieren, wird sich in der Stellungnahme der Bundesregierung zum XX. Hauptgutachten der Monopolkommission gegen eine solche Vereinheitlichung ausgesprochen, da am Taxiverkehr – im Gegensatz zum Mietwagenverkehr – ein öffentliches Interesse bestünde.²⁷

¹⁹ Stellungnahme Mobilitätsakteur 2017.

²⁰ Stellungnahme Interessenverband 2017.

²¹ Bundesregierung 2015, S. 7.

²² Monopolkommission 2012/2013, S. 124.

²³ Stellungnahme Mobilitätsakteur 2017.

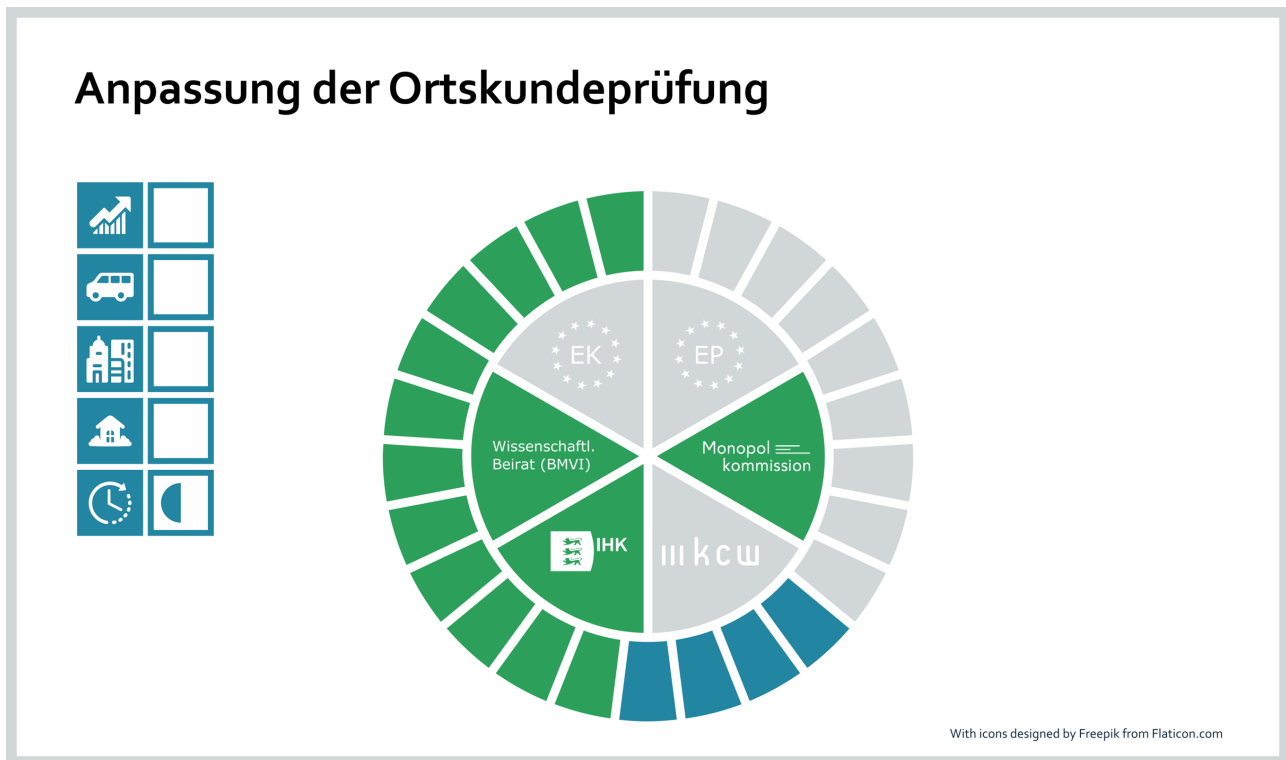
²⁴ Stellungnahme Mobilitätsakteur 2017.

²⁵ Stellungnahme Mobilitätsakteur 2017.

²⁶ Stellungnahme Mobilitätsakteur 2017.

²⁷ Bundesregierung 2015, S. 7.

3. Folgen der technologischen Entwicklung



Neben den bereits dargestellten Forderungen, die den Wettbewerb zwischen den Beförderungsformen stark beeinflussen würden, gibt es auch eine Reihe von Regulierungen, die aufgrund technologischer Entwicklungen als nicht mehr zeitgemäß erscheinen und nach Einschätzung der Studien nur geringe bis gar keine Auswirkungen auf den Wettbewerb zur Folge hätten. Zu diesen Regulierungen gehört die **Ortskundeprüfung**, die von vielen Akteuren als überholt angesehen wird, da heutzutage Navigationsgeräte die Routenplanung übernehmen können. Hinzuweisen ist darauf, dass die Ortskundeprüfung zum Zeitpunkt der Stakeholder-Workshops sowohl für Taxi- als auch für Mietwagenfahrer verpflichtend war. Zum 24.08.2017 ist die Ortskundeprüfung für Mietwagenfahrer ersatzlos entfallen. Nunmehr ist sie also nur noch für Taxifahrer erforderlich. Zu berücksichtigen ist, dass sich die eingegangenen Stakeholder-Stellungnahmen auf die vor dem 24.08.2017 bestehende Rechtslage beziehen.

Nicht alle Akteure sprechen sich allerdings für eine gänzliche Abschaffung der Ortskundeprüfung aus, einige präferieren stattdessen eine teilweise Anpassung, da in Situationen wie Staus weiterhin gewisse Ortskenntnisse erforderlich seien.²⁸ Diese Anpassung könnte z.B. durch eine Beschränkung der Ortskundeprüfung auf Ring- und Einfallstraßen, Verkehrsknotenpunkte sowie spezielle Begebenheiten wie gesonderte Taxispuren

²⁸ Monopolkommission 2012/2013, S. 119; Stellungnahme Plattformbetreiber 2017; Stellungnahme Interessenverband 2017.

erreicht werden.²⁹ Auch Qualifikationen wie Sprachkenntnisse, die für den Kundenkontakt und zur Nutzung moderner Navigationssysteme benötigt werden, könnten im Rahmen der Prüfung abgefragt werden.³⁰ Ferner wird im Zusammenhang mit der Ortskundeprüfung von einem Plattformbetreiber gefordert, dass stattdessen Qualitäts- und Service-Kurse verpflichtend eingeführt werden sollten.³¹

Die **Ausstattungspflicht mit einer Alarmanlage** sowie die **Buchführungspflicht** bei Mietwagen könnten ebenfalls durch digitale Innovationen ersetzt werden. So verweist die IHK Baden-Württemberg auf die mögliche Nutzung von Smartphone-Apps, die die Funktion einer Alarmanlage übernehmen könnten.³² Der wissenschaftliche Beirat beim BMVI plädiert für die Vermittlung der einzelnen Fahrt in digitaler anstatt handschriftlicher Form an die zuständigen Behörden.³³

II. Forderungen mit Bezug zu neuen Beförderungsformen

Mit der Entwicklung neuer Geschäftsmodelle wie Sharing-Angeboten und Peer-to-Peer Dienstleistungen wird die Systematik des Personenbeförderungsrechts zunehmend hinterfragt. Wie durch Gerichtsurteile und behördliche Verfügungen aufgezeigt wurde, sind neue Beförderungsformen vielfach mit dem aktuellen Regulierungsrahmen kaum zu vereinbaren, was zu einem Verbot von Angeboten verschiedener Geschäftsmodellausgestaltungen geführt hat (wie bspw. Uber). In diesem Kapitel werden Forderungen dargestellt, wie der Ordnungsrahmen des PBefG angepasst werden könnte bzw. müsste, um den Markteintritt neuer Mobilitätsakteure zu ermöglichen und welchen Bedingungen diese neuen Akteure unterliegen sollten. Anzumerken ist, dass eine Großzahl der Geschäftsmodelle neuer Beförderungsformen nur durch digitale Mobilitätsplattformen möglich ist und sich dementsprechend häufig Forderungen zu digitalen Mobilitätsplattformen implizit auch auf neue Beförderungsformen beziehen und umgekehrt. Des Weiteren ist hervorzuheben, dass bei einer Ermöglichung neuer Geschäftsmodelle auch eine Deregulierung bestehender Beförderungsformen bedacht werden sollte, um ein „level playing field“ zu schaffen. Hierfür müssten beispielsweise Zulassungskriterien wie die Ortskundeprüfung und die Ausstattungspflicht mit einer Alarmanlage für neue und alte Beförderungsformen im gleichen Maße Anwendung finden bzw. von diesen abgesehen werden.

²⁹ Stellungnahme Plattformbetreiber 2017.

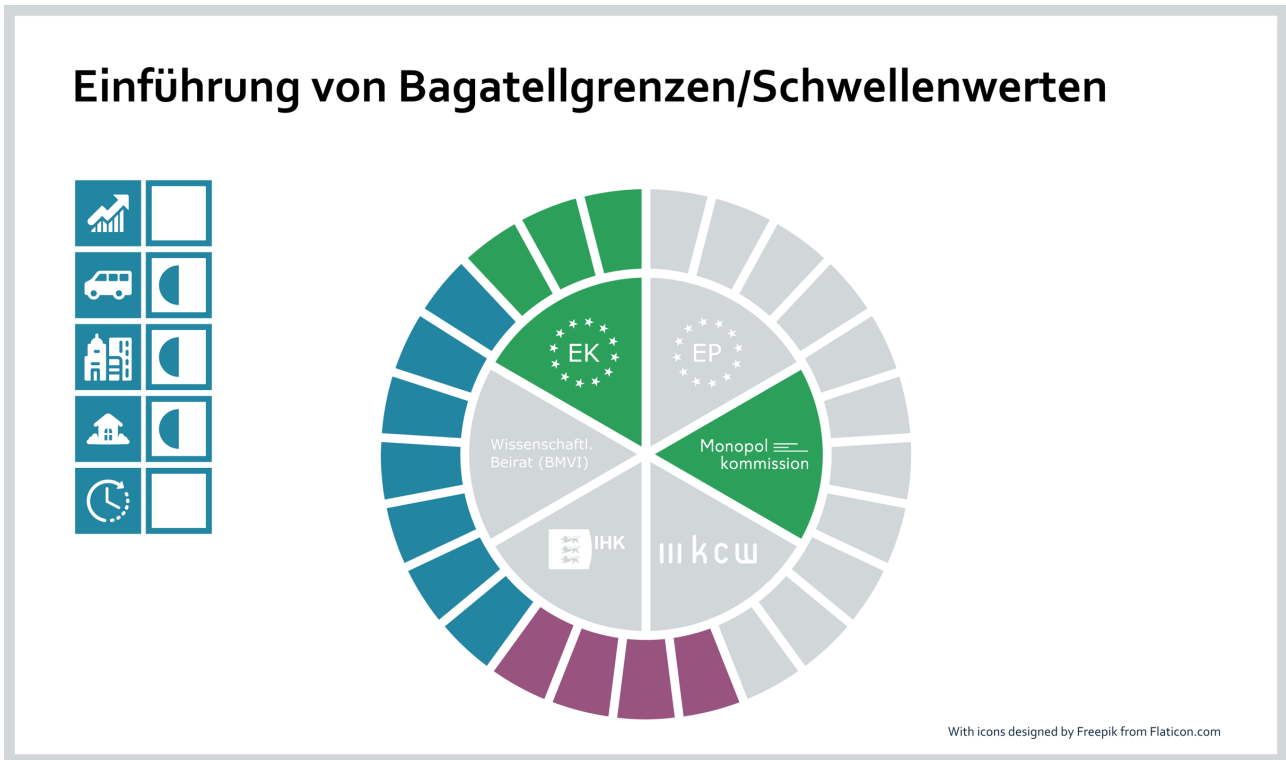
³⁰ IHK Baden-Württemberg 2016, S. 16.

³¹ Stellungnahme Plattformbetreiber 2017.

³² IHK Baden-Württemberg 2016, S. 16.

³³ Wissenschaftlicher Beirat beim BMVI 2017, S. 3 f.

1. Abgrenzung gewerbliche/private Anbieter



Da unterschiedliche Regulierungen für gewerbliche und private Anbieter gelten und gewerbliche Anbieter einem strengen Ordnungsrahmen unterliegen, ist bei neuen Beförderungsformen eine klare Einordnung vorzunehmen. Eine Differenzierung könnte daran ausgerichtet werden, ob es sich um Ride-Sharing-Angebote oder um Ride-Selling-Angebote handelt, da entsprechend der Angebotsart unterschiedliche Anforderungen sowie Steuerpflichten gelten. Als mögliches Differenzierungsinstrument wird von Akteuren wie der Europäischen Kommission und der Monopolkommission die Einführung von Bagatellgrenzen oder Schwellenwerten empfohlen, welche sich bspw. an Umsatz- bzw. Wertgrenzen oder einer Maximalanzahl an Arbeitsstunden pro Woche orientieren könnten.³⁴ Die Monopolkommission führt weiter aus, dass mit einer Einführung von Bagatellgrenzen oder Schwellenwerten überprüft werden sollte, welche Anforderungen stufenweise bei einer nur geringen Ausübung der Tätigkeit entfallen könnten.³⁵ Als Beispiel hierfür nennt sie die Fachkundeprüfung für Taxi- und Mietwagenunternehmer, die ggf. unterhalb des festgelegten Schwellenwertes wegfallen bzw. inhaltlich angepasst werden könnte.³⁶ Bagatellgrenzen im Sinne von steuerlichen Freibeträgen lehnt die Monopolkommission ab, da diese einen klaren Kosten- und somit Wettbe-

³⁴ Europäische Kommission 2016a, S. 5 f.; Monopolkommission 2016, S. 375; Stellungnahme Interessenverband 2017.

³⁵ Monopolkommission 2016, S. 388.

³⁶ Monopolkommission 2016, S. 388.

werbsvorteil gegenüber traditionellen Beförderungsanbietern bedeuten würden.³⁷ Gegner von Bagatellgrenzen oder Schwellenwerten vertreten die Ansicht, dass die Einführung aufgrund mangelnder Kapazitäten der Behörden, die die Einhaltung kontrollieren müssten, praktisch nicht umsetzbar sei und zudem unverhältnismäßig wäre.³⁸

2. Marktzugangsanforderungen

Mit dem Auftreten neuer Geschäftsmodelle wie Peer-to-Peer Dienstleistungen und ihrer möglichen Zulassung müssen die Marktzugangsanforderungen neu diskutiert werden, da Privatfahrzeuge eingesetzt werden, die bisher keinen spezifischen Regulierungen unterliegen. In diesem Zusammenhang empfiehlt die Europäische Kommission ihren Mitgliedstaaten, die derzeitigen Marktzugangsanforderungen zu prüfen, zu vereinfachen und zeitgemäß zu gestalten – unabhängig vom jeweiligen Geschäftsmodell. Des Weiteren fordert sie die EU-Staaten dazu auf, die individuellen Besonderheiten innovativer Dienstleistungen zu berücksichtigen und ein „level playing field“ zu gewährleisten, damit alle Marktteilnehmer gleichwertige Chancen haben.³⁹

Die Monopolkommission hat sich ebenfalls mit den Marktzugangsanforderungen für neue Beförderungsformen befasst und verweist in diesem Zusammenhang auf verbreitete Forderungen, die Regelungen wie Kündigungsschutz, Mindestlohn, Arbeitsschutz und Arbeitszeit als verpflichtend für neue Geschäftsmodelle einführen wollen.⁴⁰ Vor dem Hintergrund möglicher Marktzugangsanforderungen nennt die Monopolkommission außerdem die USA als Beispiel, wo die sogenannten Transportation Network Companies (TNC) größtenteils einem eigenen Regelungsrahmen mit Mindestanforderungen an die Fahrer und Fahrzeuge sowie Versicherungspflichten unterliegen, der je nach Bundesland bzw. Stadt unterschiedlich ausgestaltet ist.⁴¹

In Bezug auf qualitative Mindestanforderungen an die Fahrer fordert die Monopolkommission mindestens die Führerscheinklasse B, ein Mindestalter von 21 Jahren sowie eine nachgewiesene charakterliche und gesundheitliche Eignung. Zudem spricht sie sich dafür aus, dass Privatfahrzeuge, die für gewerbliche Personenbeförderungen genutzt werden, einem kürzeren Hauptuntersuchungsintervall unterliegen sollten.⁴²

³⁷ Monopolkommission 2016, S. 389.

³⁸ Stellungnahme Mobilitätsakteur 2017; Stellungnahme Plattformbetreiber 2017.

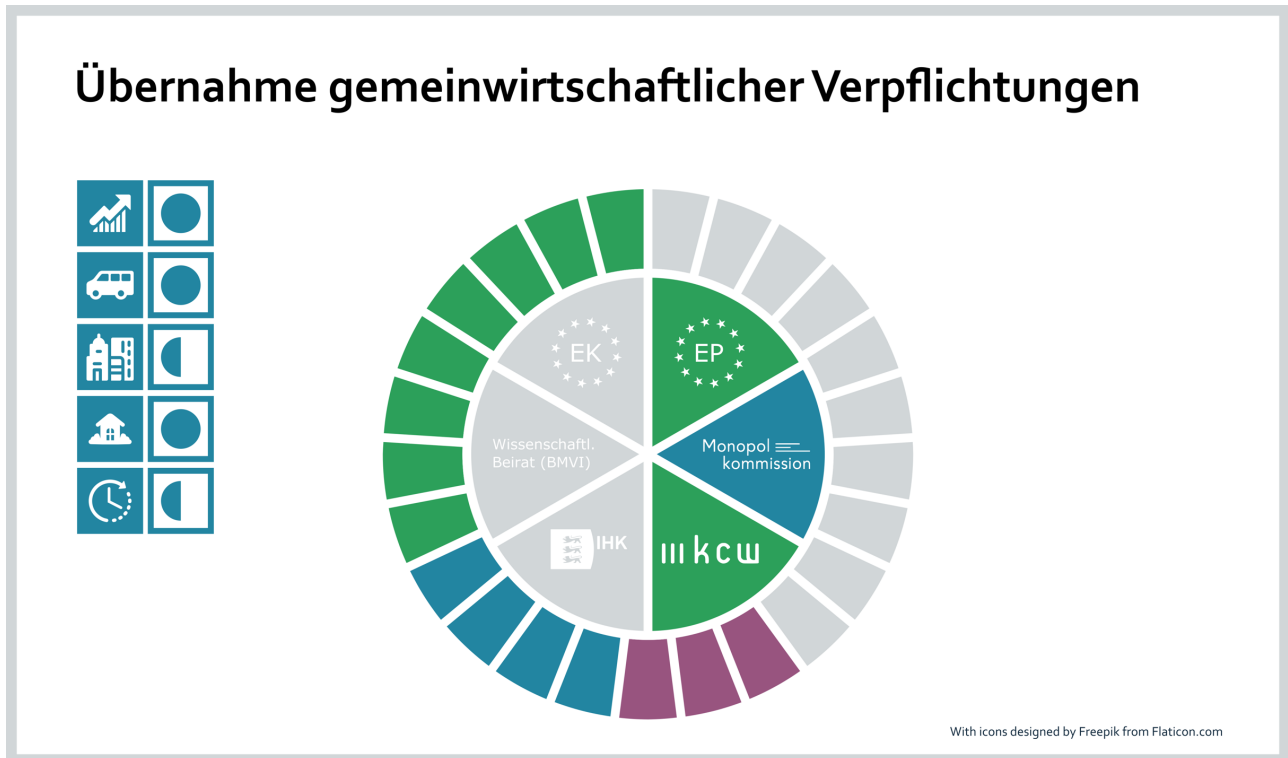
³⁹ Europäische Kommission 2016a, S. 3 f.

⁴⁰ Monopolkommission 2016, S. 378.

⁴¹ Monopolkommission 2016, S. 385.

⁴² Monopolkommission 2016, S. 386.

3. Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen



Aus Wettbewerbsgründen und zur Absicherung der Daseinsvorsorge fordern viele Akteure, dass auch neue Mobilitätsanbieter gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen⁴³ übernehmen müssten.⁴⁴ In ihrem XXI. Hauptgutachten greift die Monopolkommission diese Thematik auf und spricht sich dafür aus, dass neue Mobilitätsdienstleister an der Erreichung von politischen Zielen beteiligt werden sollten und verweist dabei auf zwei Optionen: Wenn Mobilitätsdienstleister konkreten Zielvorgaben unterlägen, wie z.B. der Bereitstellung von rollstuhlgeeigneten Fahrzeugen, sollten die Anbieter dennoch die Maßnahmen, die zur Zielerreichung benötigt werden würden, frei wählen können. Sollte dieser Ansatz nicht greifen, wird der Vorschlag einer Ausschreibung unterbreitet, in dessen Rahmen Anbieter ausgewählt werden würden, die das vom Markt nicht bereitgestellte Angebot erbringen könnten. Für die Finanzierung eines solchen Angebotes könnte ggf. eine zusätzliche Steuer eingeführt werden, die von den anderen Marktteilnehmern zu entrichten wäre oder es könnte auf das allgemeine Steueraufkommen zurückgegriffen werden.⁴⁵

⁴³ Unter gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen werden Leistungen verstanden, die unter Marktbedingungen nicht erbracht würden. Beispielhaft fallen hierunter die Beförderungs-, Tarif- und Bedienpflicht.

⁴⁴ Monopolkommission 2016, S. 374; Europäisches Parlament 2017, S. 55; Stellungnahmen Interessenverbände 2017.

⁴⁵ Monopolkommission 2016, S. 374.

Die Auffassung, dass neue Beförderungsformen an den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen beteiligt werden müssten, wird auch in der vom Europäischen Parlament in Auftrag gegebenen Studie vertreten. Darin wird empfohlen, Maßnahmen zu entwickeln, durch die neue Geschäftsmodelle an der Finanzierung von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen beteiligt werden würden. In diesem Zusammenhang wird auf das Beispiel Massachusetts, USA, verwiesen, wo TNC den staatlichen Behörden pauschal 0,20 US-Dollar für jede Fahrt abgeben müssen. Die Einnahmen werden dann zwischen den staatlichen und lokalen Behörden aufgeteilt: 0,10 US-Dollar bekommen die Gemeinden für die Transportinfrastrukturförderung, 0,05 US-Dollar sind für den staatlichen Transportfonds und 0,05 US-Dollar werden verwendet, um übergangsweise den Wettbewerb für Taxen zu finanzieren.⁴⁶ Ein weiteres Argument für die Anwendung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen verweist auf die Gefahr einer wenig verlässlichen Kalkulation der Verkehrsmittel, sollten die neuen Beförderungsformen keiner Tarif- und Beförderungspflicht unterliegen.⁴⁷

Schließlich ist festzuhalten, dass im Rahmen der Forderungen zu gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen jedenfalls indirekt eine Integration neuer Beförderungsformen in den ÖPNV vorausgesetzt wird, was im Wesentlichen bisher nicht berücksichtigte weitreichende Rechte und Pflichten, wie z.B. Barrierefreiheit, zur Folge hätte. Dieser Aspekt sollte nach Ansicht der Verfasser differenzierter als in der bisherigen Diskussion analysiert und berücksichtigt werden.

III. Forderungen mit Bezug zu digitalen Mobilitätsplattformen

Digitale Mobilitätsplattformen werden unter anderem als Phänomen der kollaborativen Wirtschaft beschrieben⁴⁸ und können einen wesentlichen Mehrwert für Anbieter, Nutzer sowie Verbraucher schaffen. Ebenfalls wird mit Online-Plattformen ein enormes wirtschaftliches Potential assoziiert und so sieht sich die Europäische Kommission aus wirtschaftlichen und strategischen Belangen gefordert, die Bildung neuer wettbewerbsfähiger Plattformen zu erleichtern und zu unterstützen.⁴⁹

Den Plattformen wird zudem eine große Bedeutung für das effiziente Funktionieren des digitalen Binnenmarktes zugeschrieben. In diesem Zusammenhang weist die Europäische Kommission daraufhin, dass die Schaffung gleicher Ausgangsbedingungen im Vordergrund stehen sollte.⁵⁰ Dabei wird angemerkt, dass erörtert werden müsse, inwiefern Maßnahmen auf EU-Ebene erforderlich sind, um faire Beziehungen zwischen den beteiligten Akteuren zu schaffen. Hierbei wird auf die Notwendigkeit harmonisierter politischer und regulatorischer Ansätze verwiesen, die auf durch digitale Mobilitätsplattformen hervorgerufene Herausforderungen eingehen, Rechtsunsicherheiten beseitigen und zudem flexibel sowie zukunftsfähig sind.⁵¹

⁴⁶ Europäisches Parlaments 2017, S. 71f.

⁴⁷ Stellungnahme Interessenverband 2017.

⁴⁸ Unter der „kollaborativen Wirtschaft“ werden Geschäftsmodelle verstanden, bei denen Tätigkeiten auf einer kollaborativen Plattform angeboten werden. Diese Plattformen bieten einen offenen Markt für die temporäre Nutzung von Waren oder Dienstleistungen, die sowohl von Privatpersonen als auch gewerbsmäßigen Dienstleistungserbringern angeboten werden. Die einhergehenden Transaktionen sind gewinnorientiert oder nicht gewinnorientiert ausgerichtet (Europäische Kommission 2016a, S. 3).

⁴⁹ Europäische Kommission 2016b, S. 4.

⁵⁰ Europäische Kommission 2016b, S. 5.

⁵¹ Europäische Kommission 2016b, S. 6.

Im Folgenden wird auf spezifische Fragestellungen eingegangen, die für die mögliche Regulierung von digitalen Mobilitätsplattformen von Relevanz sind und - wie bereits verdeutlicht - auch bei neuen Beförderungsformen greifen würden, die über Mobilitätsplattformen agieren.

1. Art der Plattform und Verantwortlichkeiten

Zunächst ist für genehmigungs- und zulassungsrechtliche Fragen von besonderer Bedeutung, um welche Art von digitaler Mobilitätsplattform es sich handelt. Hierbei gibt es eine Überschneidung zum vorherigen Kapitel (Forderungen mit Bezug zu neuen Beförderungsformen), da es sich bei Plattformdiensten um die Erbringung eines Verkehrsangebots handelt, unter das sowohl neue Beförderungsformen als auch reine elektronische Vermittlungsdienste fallen können. Entsprechend der Zuordnung finden die branchenspezifischen Regelungen einschließlich der Genehmigungs- und Zulassungsanforderungen Anwendung. Die Einordnung digitaler Mobilitätsplattformen ist auch ausschlaggebend für jüngere Gerichtsentscheidungen, die sich mit der Zulassung von Ride-Selling⁵²-Diensten befasst haben und die im Rahmen der rechtswissenschaftlichen Analyse genauer erläutert werden.

Mit dem Aufkommen digitaler Mobilitätsplattformen müssen zudem Anbieterpflichten neu geklärt werden. Im Zusammenhang mit Mobilitätsdienstleistungen durch Privatpersonen wird z.B. gefordert, dass die digitalen Mobilitätsplattformen gesetzlich dazu verpflichtet werden müssten, zu überprüfen, dass die von ihnen vermittelten Dienste die zugrundeliegenden rechtlichen Verpflichtungen erfüllen und einhalten. Außerdem sollten die Plattformbetreiber für die vermittelten Dienste bei einem Regelverstoß die Haftung übernehmen, wenn ein entscheidender Einfluss auf die Ausgestaltung der Dienstleistung vorliegt.⁵³

Ein weiterer Punkt, der in Bezug auf Verantwortlichkeiten Klärung bedarf, betrifft den Versicherungsschutz. Die Monopolkommission nennt hierbei zwei Optionen: Zum einen könnte ein ausreichender Versicherungsschutz durch eine Versicherungspflicht für die Plattformen selbst gewährleistet werden. Zum anderen könnte ein ausreichender Versicherungsschutz im Rahmen einer Pflicht zur Überprüfung des bei den Fahrern bestehenden Versicherungsschutzes sichergestellt werden.⁵⁴ In den USA wurden die Verantwortungsfragen im Rahmen der Vergabe von Lizenzen geklärt, die von den Plattformen benötigt werden. In einigen Fällen muss die Plattform dabei eine ausreichende Versicherung zum Schutz der Fahrgäste sowie Fahrer bereitstellen und seitens der Plattform muss garantiert werden, dass die Fahrer und Fahrzeuge die gesetzlichen Mindestanforderungen erfüllen.⁵⁵

⁵² „Unter Rideselling versteht man das Anbieten von Fahrten in einem privaten Pkw. Der Fahrgast bestimmt, ob und mit welchem Ziel eine Fahrt unternommen wird. Anbieter und Nachfrager [...] werden über eine (Online-) Plattform miteinander verbunden. Für die Vermittlungsdienste kann eine Provision anfallen. Die Fahrt würde ohne die Nachfrage eines Dritten nicht stattfinden. [...] Der Fahrpreis kann [...] die spezifischen Betriebskosten der Fahrt übersteigen.“ (Randelhoff 2014).

⁵³ Stellungnahmen Interessenverbände 2017.

⁵⁴ Monopolkommission 2016, S. 392.

⁵⁵ Monopolkommission 2016, S. 385.

2. Datenbezogene Aspekte

Mit der Nutzung digitaler Mobilitätsplattformen kommen Fragen bzgl. der benötigten und verwendeten Daten auf. Diese Fragestellungen werden im Rahmen der Metaanalyse jedoch nur skizziert, da es sich nicht um spezifische Aspekte des Personenbeförderungsrechts handelt, sondern um weitgehende Fragen der Sharing-Economy im Allgemeinen.

Im Hinblick auf den Daten- und Verbraucherschutz wird eine Anwendung von „privacy by design“ und „privacy by default“ gefordert.⁵⁶ Die Europäische Kommission empfiehlt, Verbraucher selbst entscheiden zu lassen, welche Zugangsberechtigungen sie zur Anmeldung bzw. Authentifizierung verwenden möchten.⁵⁷ Ein weiterer Akteur fordert eine standardmäßig datenschutzsparsame Variante zur Einstellung der persönlichen Daten. Demnach wären bspw. die Bewertungsprofile nur für angemeldete Nutzer einsehbar und persönliche Daten würden erst nach dem direkten Kontakt mit dem Vertragspartner übermittelt werden.⁵⁸

Im Zusammenhang mit dem Datenaustausch wird gefordert, einen bundesweit standardisierten Austausch als verpflichtend im PBefG zu verankern. Der verpflichtende Datenaustausch sollte die Bereitstellung von Echtzeitdaten für eine dynamische Fahrgastinformation beinhalten, damit eine Vernetzung im öffentlichen Nahverkehr plattformübergreifend erzielt werden kann.⁵⁹ Die Studie im Auftrag des Europäischen Parlaments empfiehlt ebenfalls, dass digitale Mobilitätsplattformen große Datenmassen bzgl. Reiseparameter wie Wegstrecke, Häufigkeiten und Fahrtdauer mit Marktteilnehmern teilen sollten.⁶⁰

Ein weiterer Punkt betrifft die Übertragbarkeit und Portabilität der Daten. Die Europäische Kommission verweist in diesem Zusammenhang auf die allgemeine Übertragbarkeit personenbezogener und nicht personenbezogener Daten, da dieser Aspekt sowie die Entwicklung von Standards der Interoperabilität als Schlüsselemente für den freien Datenverkehr in einem digitalen Binnenmarkt fungieren.⁶¹ Der wissenschaftliche Beirat beim BMVI bezieht sich in seinem Gutachten ebenfalls auf Datenportabilität und fordert, dass eine gesetzliche Vorgabe erfolgen müsse, wodurch Nutzer ihre Daten als Kopie in einem gängigen elektronischen Format erhalten und die Daten dementsprechend kostenlos in alternative Systeme übertragen könnten.⁶² Diese Forderung spielt auch eine Rolle im Bereich potentieller Wettbewerbsprobleme, die nachfolgend dargestellt werden.

⁵⁶ Stellungnahme Interessenverband 2017; Europäische Kommission 2016b, S. 11.

⁵⁷ Europäische Kommission 2016b, S. 12.

⁵⁸ Stellungnahme Interessenverband 2017.

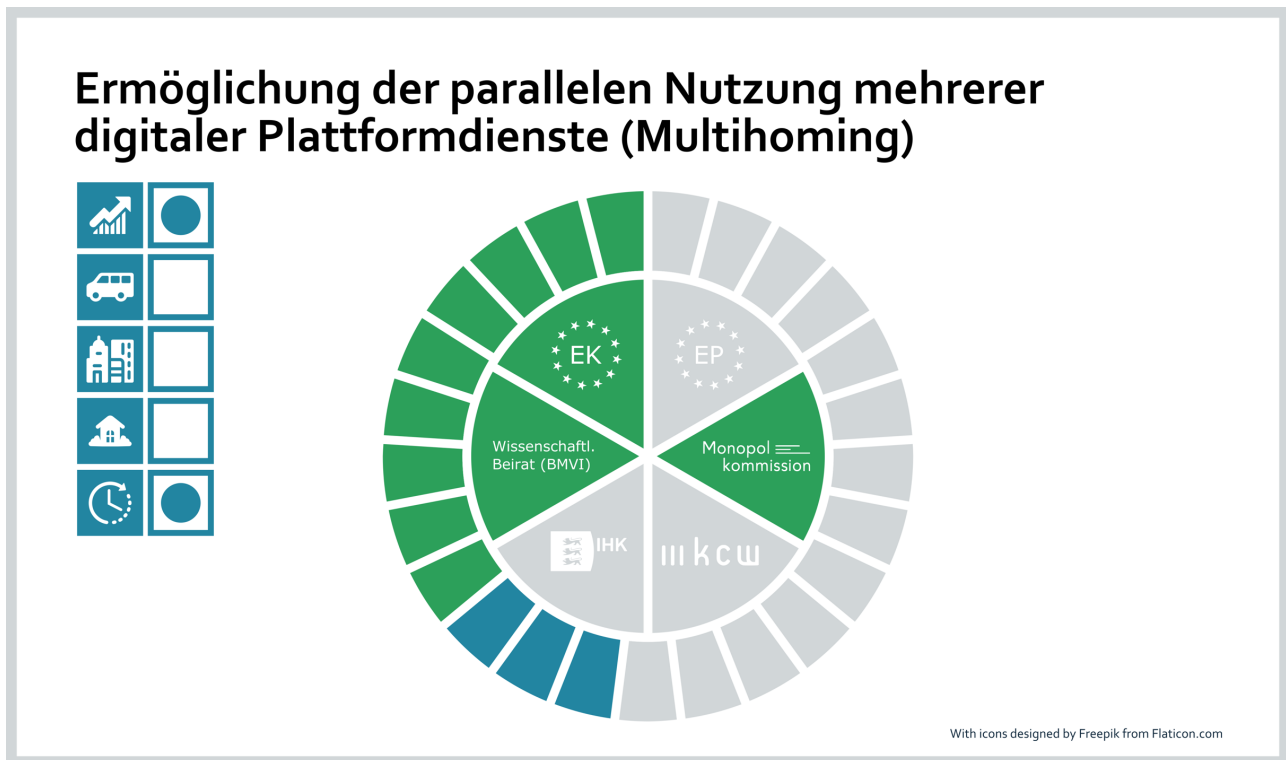
⁵⁹ Stellungnahme Interessenverband 2017.

⁶⁰ Europäisches Parlaments 2017, S. 73.

⁶¹ Europäische Kommission 2016b, S. 15 f.

⁶² Wissenschaftlicher Beirat beim BMVI 2017, S. 18 f.

3. Konzentrationstendenzen und potentielle Wettbewerbsprobleme



Im Rahmen der Diskussion um digitale Vermittlungsplattformen wird häufig die Gefahr einer potentiellen Monopolbildung geäußert. Um dem entgegenzuwirken, fordert die Monopolkommission die Vermeidung von Ausschließlichkeitsklauseln und Fremdwerbeverboten.⁶³ Des Weiteren verweist sie auf die Gefahr eines möglichen Lock-in-Effekts, sollten die erhaltenen Bewertungen und die entsprechende Reputation des Anbieters nicht zu einem alternativen Vermittlungsdienst mitgenommen werden können. Eine Regelung, die eine Übertragung der Bewertung sichert, wäre somit eine potentielle Maßnahme, um Wettbewerb zu erhöhen, Wechselkosten zu verringern und entsprechendes Multihoming⁶⁴ zu ermöglichen. Hierfür müsse jedoch zunächst geklärt werden, inwiefern Datenschutzrichtlinien ein Hemmnis darstellen.⁶⁵

Auch der wissenschaftliche Beirat beim BMVI verweist auf die Notwendigkeit von Multihoming, da durch Beförderungsdienste, die ihre Leistungen simultan auf mehreren Vermittlungsplattformen (Märkten) anbieten, eine Wettbewerbsbelebung stattfinden werde. Entsprechend wird gefordert, dass Anbieter von Online-Plattformen Multihoming zulassen müssen.⁶⁶

⁶³ Monopolkommission 2016, S. 380.

⁶⁴ Unter Multihoming wird die Möglichkeit zur simultanen Nutzung verschiedener Vermittlungsplattformen verstanden.

⁶⁵ Monopolkommission 2016, S. 381.

⁶⁶ Wissenschaftlicher Beirat beim BMVI 2017, S. 18.

Die Europäische Kommission äußert sich ebenfalls bzgl. möglicher Wettbewerbsprobleme und argumentiert, dass geschlossene Systeme innerhalb von Online-Plattformen den Wettbewerb zwischen den einzelnen Betreibern zwar stärken könnten, aber tendenziell offene Plattformmodelle bevorzugt werden sollten, da diese Vorteile bei der Einsparung bei Wechselkosten hätten sowie eine höhere Markteffizienz erwirken könnten.⁶⁷

4. Integration in den ÖPNV

Digitale Mobilitätsplattformen spielen auch im Bereich des ÖPNV eine wichtige Rolle. Dementsprechend haben Vertreter von ÖPNV-Dienstleistungen verschiedene Forderungen geäußert, die eine möglichst effiziente und einfache Nutzung der Plattformen für Nahverkehrsangebote anvisieren. Allgemeiner Tenor dabei ist, das bestehende ÖPNV-Angebot sinnvoll zu ergänzen und zu stärken – vor allem in den Stadtrandlagen und ländlichen Regionen.⁶⁸ Digitale Mobilitätsplattformen könnten dabei helfen, die verschiedenen Mobilitätsangebote intelligent zu vernetzen und ein abgestimmtes Gesamtmobilitätskonzept zu entwickeln, das im Optimalfall auch grenzüberschreitend (Stichwort „seamless travelling“) greifen würde.⁶⁹ Ein solches Konzept sollte vereinheitlichte Tarife, Beförderungsbedingungen und Fahrkartenautomaten beinhalten und somit ein einheitliches ÖPNV-/Mobilitätsticket ermöglichen, mit welchem alle Nahverkehrsangebote genutzt werden könnten. Außerdem wird eine Nutzung per „single-sign-on“ vorgeschlagen, um den Zugang zu ÖPNV-Verkehrsangeboten möglichst leicht zu gestalten.⁷⁰

5. Möglicher Ordnungsrahmen für Vermittlungsdienste, deren Geschäftsmodell auf privaten Fahrern basiert

Die Monopolkommission hat in ihrem XXI. Hauptgutachten einen Vorschlag für die Integration neuer Beförderungsformen unterbreitet, der einer eigenständigen Darstellung bedarf. Der Vorschlag beinhaltet die Einführung einer eigenen Beförderungskategorie, in der eine gesetzliche Definition der Mindestanforderungen zur Qualifikation der Privatfahrer, zum Fahrzeugzustand und zum Versicherungsschutz verankert ist. In diesem Zusammenhang führt die Monopolkommission weiter aus, dass den Vermittlungsdiensten eine nicht-limitierte Lizenz für die Ausübung ihrer Tätigkeit erteilt werden sollte, welche ihnen bei möglichen Verstößen wieder entzogen werden könnte. Um eine Verdrängung des Taximarktes zu vermeiden, wird außerdem vorgeschlagen, festzusetzen, dass Vermittlungsdienste für Privatfahrer ausschließlich den Bestellmarkt bedienen dürfen.⁷¹

⁶⁷ Europäische Kommission 2016b, S. 16.

⁶⁸ Stellungnahme Interessenverband 2017.

⁶⁹ Stellungnahme Interessenverband 2017; Stellungnahme Plattformbetreiber 2017.

⁷⁰ Stellungnahme ÖPNV-Akteur 2017.

⁷¹ Monopolkommission 2016, S. 389 ff.

E. FAZIT

Die ausgewerteten Studien, Mitteilungen, Gutachten und Stellungnahmen zeigen auf, dass diejenigen Akteure, die einer Aufhebung oder Anpassung der Preisregulierung für Taxen zustimmen, sich zumeist auch für eine Aufhebung der mengenmäßigen Beschränkung der Taxikonzessionen sowie der Rückkehrpflicht der Mietwagen aussprechen. Umgekehrt sprechen sich Gegner einer Preisfreigabe zugleich gegen eine Aufhebung der mengenmäßigen Beschränkung der Taxikonzessionen und der Rückkehrpflicht für Mietwagen aus. Dementsprechend kann die Schlussfolgerung getroffen werden, dass diese drei Komponenten von den einzelnen Akteuren im Ganzen betrachtet werden, was auf die vorherrschenden Interdependenzen der einzelnen Regelungen des PBefG rückschließen lässt und hervorhebt, dass bei einer Anpassung des Ordnungsrahmens die Wechselwirkungen insbesondere zwischen diesen Regelungen zu berücksichtigen sind.

Zudem wird ersichtlich, dass potentielles Fehlverhalten eine Rolle in den Argumentationslinien spielt. Dies zeigt sich z.B. daran, dass viele Akteure bei einer Preisfreigabe einen Anstieg der Steuerhinterziehungsdelikte erwarten und bei einer Aufhebung der Taxikonzessionsbeschränkung mit einer Zunahme der Schattenwirtschaft rechnen. Bei einer Reform des PBefG sollten demzufolge gleichzeitig entsprechende Kontrollmechanismen gewährleistet werden. Das bedeutet, neben der Umsetzung im Beförderungsmarkt selbst, müssen auch externe Akteure wie die zuständigen Behörden und politischen Entscheidungsträger entsprechenden Einsatz und Unterstützung zeigen, damit die Mechanismen erfolgreich greifen können. Wie im Zusammenhang mit dem bereits angesprochenen „Hamburger Modell“ deutlich wird, sollte individuell überprüft werden, inwiefern solche Voraussetzungen geschaffen werden können. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich solche Voraussetzungen außerhalb des Regelungsbereichs des PBefG bewegen und in der nachfolgenden rechtlichen Analyse nicht mit geprüft werden konnten, es vielmehr bei Hinweisen auf diese mutmaßliche Wechselwirkung bleibt.

In Bezug auf Forderungen, die den Folgen der technologischen Entwicklung zuzuordnen sind, existieren kaum Gegenstimmen. Dies kann primär dem Aspekt zugeschrieben werden, dass diese nur geringe bis gar keine Auswirkungen auf den Wettbewerb haben. Im Gegensatz dazu sind bei Änderungsvorschlägen, die wettbewerbsrelevant sind – sei es innerhalb einer Beförderungsform oder zwischen verschiedenen Beförderungsformen – häufig Stimmen zu vermerken, die sich kritisch äußern. Zudem ist die allgemeine Schlussfolgerung zu treffen, dass viele der Akteure nicht für eine generelle Aufhebung oder Anpassung einzelner Regulierungen plädieren, sondern Voraussetzungen artikulieren, die allgemein bei einer Neuausrichtung des PBefG erfüllt werden müssten.

Bei den Forderungen bzgl. neuer Beförderungsformen hat sich herausgestellt, dass die Umsetzung dieser nahezu vollständig in digitalen Mobilitätsplattformen aufgeht. Dies impliziert, dass Forderungen zu neuen Beförderungsformen auch im Zusammenhang mit digitalen Mobilitätsplattformen zu regeln wären. Diesem Befund folgend ist auch die Darstellung der sozioökonomischen Auswirkungen gegliedert, die Vorschläge zu neuen Beförderungsformen im Rahmen der Darstellung zu digitalen Mobilitätsplattformen aufgreift.

TEIL 2: SOZIOÖKONOMISCHE EINSCHÄTZUNGEN



Dieses Kapitel widmet sich der Einschätzung möglicher sozioökonomischer Auswirkungen der im Rahmen der Metaanalyse dargestellten Forderungen und Lösungsvorschläge zur Änderung der personenbeförderungsrechtlichen Rahmenbedingungen. Die Auswirkungen werden in der rechtswissenschaftlichen Analyse Berücksichtigung finden, um differenzierte Ausgestaltungsoptionen zur Anpassung des Rechtsrahmens unterbreiten zu können.

A. ZIELSETZUNG

Ziel dieses Kapitels ist eine transparente Einschätzung der sozialen, (verkehrs-)politischen, ökonomischen sowie ökologischen und klimatischen Auswirkungen unter Berücksichtigung der drei Leitfragen, die auch während des Auftakt-Workshops des BMVI erörtert wurden:

- (1) Welchen Mehrwert können neue digitale Mobilitätsplattformen für die flächendeckende Absicherung des Personen(nah)verkehrs generieren?
- (2) Welche Chancen und Risiken sind bei einer Änderung bzw. Öffnung des Rechtsrahmens zu berücksichtigen?
- (3) Was sind die Auswirkungen einer möglichen Anpassung des bestehenden Ordnungsrahmens im Personen(nah)verkehrs?

B. VORGEHENSWEISE

Das vorliegende Kapitel beschreibt die sozioökonomischen Auswirkungen, die mit einer Reform des PBefG assoziiert werden. Dabei wird ein Hauptaugenmerk darauf gelegt, inwiefern der Wettbewerb zwischen verschiedenen Verkehrsträgern betroffen ist – vor allem im Hinblick auf den ÖPNV – und ob die Auswirkungen mehr in ländlichen oder städtischen Regionen zu erwarten sind.

Vom Studienauftrag ausgehend werden vornehmlich Argumente der genannten Studien, Mitteilungen, Gutachten sowie Stellungnahmen dargestellt. Wie bereits in der Metaanalyse musste auch hier eine Reduzierung erfolgen, die anhand des vorgegebenen Untersuchungsrahmens, Mehrfachnennungen und Praxisnähe vorgenommen wurde. Inwieweit diese angenommenen Auswirkungen bei einer entsprechenden Umsetzung der Forderungen tatsächlich eintreten würden, lässt sich aufgrund der Komplexität des Beförderungsmarktes nicht kurzfristig ermitteln. Dies dürfte stark von regionalen Umständen abhängig sein, weswegen hierzu getroffene Aussagen lediglich Tendenzen beschreiben können.

Bei der Einschätzung möglicher sozioökonomischer Auswirkungen ist außerdem zu beachten, dass die Quellen kaum zwischen kurz-, mittel- oder langfristigen Auswirkungen unterscheiden. Nach dem Verständnis der Studienverfasser wird in den Stellungnahmen und Positionen davon ausgegangen, dass sich die Mehrzahl der Auswirkungen recht kurzfristig einstellen dürfte. Schließlich sollte berücksichtigt werden, dass die Einschätzung überwiegend auf qualitativer Basis erfolgt. Viele Aspekte bedürfen einer detaillierteren (quantitativen) Überprüfung, bevor abschließende Schlussfolgerungen getroffen werden können.

Mit der Auswahl der zugrundeliegenden Studien, Mitteilungen und Gutachten sowie der Stellungnahmen der geladenen Workshop-Teilnehmer soll ein möglichst differenziertes Meinungsbild gezeichnet werden. Dennoch sollten bei den dargestellten Auswirkungen auch immer die spezifischen Interessen der einzelnen Akteure bedacht werden. Die eingegangenen Stakeholder-Stellungnahmen differenzieren zum Teil nicht explizit zwischen (rechtlichen) Forderungen und den zu erwarteten sozioökonomischen Auswirkungen. Daher werden die ausdrücklich genannten sozioökonomischen Auswirkungen um weitere Auswirkungen ergänzt, welche den Stellungnahmen implizit sind und durch die Verfasser im Rahmen einer Interpretation bzw.

Auslegung ermittelt wurden. Die Ermittlung von Chancen und Risiken bzgl. Änderungen des personenbeförderungsrechtlichen Gefüges bildet dabei die Grundlage für die in der rechtswissenschaftlichen Analyse erfolgte (verfassungs-)rechtliche Abwägung. Deshalb ist es unerlässlich, diese umfassend darzustellen. Da Chancen einer Änderung des Personenbeförderungsrechts quasi als Kehrseite regelmäßig auch Risiken bzw. Hemmnisse in Bezug auf die bestehende Rechtslage in sich tragen und umgekehrt, werden die Auswirkungen dahingehend entsprechend ergänzt.

C. SOZIOÖKONOMISCHE EINSCHÄTZUNGEN

Im Folgenden werden die möglichen sozialen, (verkehrs-)politischen, ökonomischen sowie ökologischen und klimatischen Auswirkungen gebündelt dargestellt, die mit einer Reform des PBefG assoziiert werden. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass sich nicht in jedem Fall eine klare Differenzierung der Bereiche, in denen sich die einzelnen Maßnahmen auswirken, vornehmen lässt. Dies wird besonders in Bezug auf die Daseinsvorsorge ersichtlich – dieser Aspekt ist nicht nur hinsichtlich sozialer Auswirkungen von Relevanz, sondern stellt zugleich auch ein wesentliches Element der Verkehrspolitik dar.

Neben den schriftlichen Ausführungen sind die Hauptauswirkungen auch tabellarisch abgebildet. Hierbei ist anzumerken, dass die Abbildungen die vermuteten Auswirkungen vereinfacht wiedergeben und erst die schriftlichen Ausführungen den Gesamtkontext mit darstellen können.

Zunächst werden Auswirkungen aufgezeigt, die mit der Beibehaltung des bestehenden Rechtsrahmens verbunden werden. Anschließend werden Auswirkungen bei einer Reform bestehender Beförderungsvorgaben beschrieben, gefolgt von Auswirkungen, die durch die Einführung neuer Beförderungsformen bei Nutzung einer digitalen Mobilitätsplattform entstehen könnten.

I. Mögliche Auswirkungen bei einer Beibehaltung des derzeitigen Ordnungsrahmens

Einschätzung möglicher sozioökonomischer Auswirkungen bei einer Beibehaltung des derzeitigen Ordnungsrahmens



Sozial

Chancen

- Grundsätzliche Funktionsfähigkeit des bestehenden Verkehrsangebots (mit Einschränkungen im ländlichen im Raum)

Risiken

- Je nach Ausgestaltung zu hohe Entgelte oder geringe Verfügbarkeit
- Bestehende Regulierungen als Markteintrittsbarrieren (z.B. hoher Prüfungsaufwand)



Ökonomisch

Risiken

- Keine ökonomischen Anreize für Qualitätsverbesserungen oder Qualitätsdifferenzierungen
- Potentieller Marktmachtmissbrauch durch Taxizentralen
- Abschottung des Taxi- und Mietwagenverkehrs zulasten der Verbraucher
- Rückkehrpflicht führt zu höheren Kosten der Unternehmer
- Notwendigkeit teurer Taximarktgutachten



Verkehrspolitisch

Risiken

- Schwierig, politisch anvisierte Mindestversorgung zu gewährleisten (vor allem in ländlichen Regionen)



Ökologisch und klimatisch

Risiken

- Unnötige Umweltbelastungen durch Rückkehrpflicht und damit einhergehende Leerfahrten

Sollte das PBefG nicht reformiert werden, ist vom derzeitigen Stand des Verkehrsangebots auszugehen. Dieses wird in den Äußerungen der Akteure als grundsätzlich funktionierend bezeichnet, mit Einschränkungen im ländlichen Raum und mit dem zunehmenden Konkurrenzdruck für etablierte Beförderungsformen durch neue auf Digitalisierung gestützte Beförderungsformen und Geschäftsmodelle. Prognostisch wird

angenommen, dass sich die Probleme für den ländlichen Raum und etablierte Anbieter weiter verstärken könnten. Bereits heute sei laut Monopolkommission zweifelhaft, ob die politisch anvisierte Mindestversorgung der Bevölkerung mit Individualmobilität – vor allem in ländlichen Regionen – aufgrund des demografischen Wandels tatsächlich gewährleistet werden könne. So wird auf einen Bericht des deutschen Taxi- und Mietwagenverbandes (BZP) verwiesen, in dem beschrieben wird, dass in manchen Regionen viele Taxiunternehmen aufgrund ökonomischer Aspekte nur noch Mietwagenverkehre anbieten würden, da diese keiner Betriebs- und Beförderungspflicht unterliegen.⁷² Auch die IHK Baden-Württemberg verweist in ihrem Gutachten auf potentielle Nachteile für die Nutzer, die sich je nach Ausgestaltung des Ordnungsrahmens in einer zu geringen Verfügbarkeit und zu hohen Entgelten in nachfragestarken Zeiten bemerkbar machen könnten.⁷³

Taxizentralen wird in manchen Regionen eine marktbeherrschende Stellung zugeschrieben. Diese könnte laut Monopolkommission zu einem Marktmachtmissbrauch führen, welcher sich zum Beispiel in Form von überhöhten Mitgliedsbeiträgen oder einem Abhängigkeitsverhältnis zulasten selbstständiger Taxiunternehmer zeigen könnte.⁷⁴ Weiter legt die Monopolkommission in ihrem Gutachten dar, dass es bei keiner Anpassung der derzeitigen Regulierung und einem gleichzeitigen Verbot neuer Vermittlungsdienste zu einer Abschottung des Taxi- und Mietwagenmarktes zulasten der Verbraucher kommen könnte.⁷⁵ Nachteile des bestehenden Ordnungsrahmens seien laut des wissenschaftlichen Beirats beim BMVI darin zu sehen, dass keine ökonomischen Anreize für Qualitätsverbesserungen gesetzt werden, die den Durchschnitt übertreffen oder überhaupt eine Qualitätsdifferenzierung erwirken.⁷⁶ Taximarktgutachten zur Ermittlung der Anzahl der benötigten Taxen stellen nach Ansicht des wissenschaftlichen Beirats beim BMVI ebenfalls einen ökonomischen Nachteil dar, da diese oftmals sehr kostenintensiv seien.⁷⁷

Einige Akteure sehen Mängel des derzeitigen PBefG in der Rückkehrpflicht der Mietwagen. Laut ihrer Aussagen führe diese zu Leerfahrten und entsprechend zu höheren Kosten der Unternehmer sowie zu vermeidbaren Umweltbelastungen.⁷⁸ Von einem Mobilitätsakteur wird ebenfalls angemahnt, dass der bestehende Ordnungsrahmen den Einsatz technologischer Entwicklungen verhindere, was dazu führen könnte, dass Deutschland seine Vorreiterrolle im Bereich der Automobilindustrie verliert.⁷⁹ Teilweise wird auch geäußert – etwa bezüglich der Ortskundeprüfung –, dass bestehende Regelungen als Markteintrittsbarrieren wirkten. Dies mache sich bereits heute bemerkbar, so dass Personen, die an einer Tätigkeit als Taxifahrer interessiert sind, von der Ortskundeprüfung und den einhergehenden Vorbereitungsmaßnahmen abgeschreckt würden. Dies sei umso mehr der Fall, da ein hohes Risiko bestehe, die Prüfung nicht zu bestehen.⁸⁰

⁷² Monopolkommission 2016, S. 394.

⁷³ IHK Baden-Württemberg 2016, S. 10.

⁷⁴ Monopolkommission 2012/2013, S. 125.

⁷⁵ Monopolkommission 2016, S. 393.

⁷⁶ Wissenschaftlicher Beirat beim BMVI 2017, S. 9.

⁷⁷ Wissenschaftlicher Beirat beim BMVI 2017, S. 10 f.

⁷⁸ Monopolkommission 2012/2013, S. 124; Stellungnahme Mobilitätsakteur 2017.

⁷⁹ Stellungnahme Mobilitätsakteur 2017.

⁸⁰ Stellungnahme Plattformbetreiber 2017.

II. Mögliche Auswirkungen bei einer Änderung bestehender Beförderungsvorgaben

Geht man von einer Änderung des PBefG im Sinne der geforderten Maßnahmen zu bestehenden Beförderungsformen aus (Regulierung des Taxigewerbes und des Mietwagenverkehrs), beschreiben die Studien, Mitteilungen, Gutachten und Stellungnahmen unterschiedliche sozioökonomische Auswirkungen, die sowohl Risiken als auch Chancen umfassen.

Die Europäische Kommission ist der Auffassung, dass sich ein flexibler Ordnungsrahmen produktivitätssteigernd auswirken und zudem den Markteintritt neuer Akteure erleichtern könne, Dienstleistungen erweitern und die Auswahl für die Verbraucher vergrößern werde.⁸¹ Die Monopolkommission unterstützt ebenfalls einen flexibleren Ordnungsrahmen. Jedoch weist sie darauf hin, dass es in einem vollständig deregulierten Markt aufgrund von Informationsasymmetrien zu einer adversen Selektion⁸² sowie Moral Hazard⁸³ kommen könnte, was sich besonders im Ruftaximarkt sowie an den Taxiständen bemerkbar machen könnte.⁸⁴

Etwas konkreter kann der Großteil der potentiellen Auswirkungen bei einer Abschaffung oder Anpassung der Tariffestsetzung, der Taxikonzessionen sowie mietwagenbezogener Regulierungen zugeordnet werden. Dieser Aufteilung unterliegt im Folgenden auch die Gliederung der zu erwartenden sozioökonomischen Auswirkungen bei einer Änderung bestehender Beförderungsvorgaben.

⁸¹ Europäische Kommission 2016a, S. 10.

⁸² „Bei einer adversen Selektion führen im Extremfall die Qualitätsunkenntnis und eine rückläufige Zahlungsbereitschaft der Nachfrager dazu, dass der Preis und die Qualität eines Gutes solange sinken, bis nur noch schlechte Qualität gehandelt wird und der Markt für gute Qualität zusammenbricht.“ (Monopolkommission 2016, S. 372).

⁸³ „Moral Hazard beschreibt eine verdeckte Qualitätsverschlechterung während der Leistungserbringung.“ (Monopolkommission 2016, S. 372).

⁸⁴ Monopolkommission 2012/2013, S. 118.

1. Taxitariffreigabe

Einschätzung möglicher sozioökonomischer Auswirkungen bei einer Taxitariffreigabe



Sozial

Chancen

- Qualitätssteigerung durch höheren Preiswettbewerb
- Angebotssteigerung durch Preisdruck in wirtschaftlich attraktiven Regionen (Ballungszentren)

Risiken

- Ggf. negative Effekte für bestimmte gesellschaftliche Gruppen (z.B. Menschen mit Behinderung, Senioren, gesundheitlich eingeschränkte Menschen) durch ökonomisch gelenkte und weniger sozial orientierte Preisfindung
- Preissteigerung aufgrund eines Angebotsrückgangs in ländlichen Regionen



Ökonomisch

Chancen

- Nachfragegenerierung durch innovative Ansätze
- Ausdifferenzierung unterschiedlicher Qualität-Preis-Kombinationen durch Preiswettbewerb

Risiken

- Preisdruck in wirtschaftlich attraktiven Regionen durch erhöhtes Angebot
- Gefahr erhöhter Preise im ländlichen Raum aufgrund eines Angebotsrückgangs
- Erzeugung von Such- und Opportunitätskosten durch Preisvergleiche



Verkehrspolitisch

Chancen

- Wirtschaftlich attraktivere Randbereiche durch geöffneten Wettbewerb und entsprechend bessere Bedienung dieser Randbereiche

Risiken

- Strenge Regulierungen des Mietwagenverkehrs schwerer zu rechtfertigen



Ökologisch und klimatisch

Chancen

- Ggf. Anreizsetzung für weniger schädliche Antriebstechnologien durch Qualität-Preis-Kombinationen (bspw. E-Auto Tarif) bei entsprechender Kundenakzeptanz

Risiken

- Höhere Umweltbelastung durch gestiegenes Angebot

Als mögliche soziale Auswirkungen einer Taxitariffreigabe könnte es laut der Stellungnahme eines Plattformbetreibers ggf. zu negativen Effekten für bestimmte gesellschaftliche Gruppen (z.B. Menschen mit Behinderung, Senioren, gesundheitlich eingeschränkte Menschen) kommen.⁸⁵ Unter Berücksichtigung ökonomischer Aspekte verweist die IHK Baden-Württemberg darauf, dass bei einer Preisfreigabe innovative Ansätze Nachfrage generieren und die Potenziale der Digitalisierung besser ausgeschöpft werden könnten.⁸⁶ Außerdem merkt die IHK Baden-Württemberg an, dass eine Preisfreigabe größere Auswirkungen in städtischen Regionen zur Folge hätte, da im ländlichen Raum der Bestellmarkt dominiere, in dem bereits heute ein Preiswettbewerb durch das Vorherrschen von Mietwagen möglich sei.⁸⁷

Im Rahmen ihrer Stellungnahme zum XX. Hauptgutachten der Monopolkommission äußerte sich die Bundesregierung ebenfalls zu einer möglichen Taxitariffreigabe. So wird zwar in wirtschaftlich attraktiven Regionen ein Preisdruck aufgrund eines erhöhten Angebots erwartet. Im Gegensatz dazu wird im ländlichen Raum die Gefahr erhöhter Preise aufgrund eines Angebotsrückgangs gesehen. Dabei wird betont, dass gerade die Bevölkerung in ländlichen Regionen auf ein finanzierbares Individualangebot zurückgreifen können müsse, da dort die demografische Entwicklung, der Kaufkraftverlust sowie der Infrastrukturabbau am stärksten greife.⁸⁸ Ein weiterer politischer Akteur befürchtet bei einer vollständigen Aufhebung ebenfalls stark ansteigende Preise– vor allem in Stoßzeiten wie nachts und zu Messezeiten.⁸⁹

Wie bereits ausgeführt bietet der derzeitige Ordnungsrahmen laut des wissenschaftlichen Beirats beim BMVI keine Anreize zu einer (freiwilligen) Qualitätssteigerung. Dieser Punkt wird auch von der Monopolkommission aufgegriffen, die bei einer Preisfreigabe steigende Investitionen in die Qualität der Taxen erwartet, da eine höhere Qualität des Angebots einen teureren Preis rechtfertigen könnte.⁹⁰ Somit könnte bei einem Preiswettbewerb eine Ausdifferenzierung unterschiedlicher Qualität-Preis-Kombinationen bewirkt werden und insgesamt ein höheres Angebot entstehen.⁹¹

Des Weiteren verweisen Akteure darauf, dass die Ermittlung des günstigsten Preises durch den Verbraucher bei einer freien Preissetzung mit Such- und Opportunitätskosten verbunden sei, welche abhängig von Ort, Zeit und Dringlichkeit stark variieren können. Somit seien insbesondere Personen mit hohen Suchkosten wie Ortsfremde, Touristen und Geschäftsleute negativ von einer kompletten Preisfreigabe betroffen.⁹²

Eine Taxitariffreigabe könnte zusätzlich unter verkehrspolitischen Gesichtspunkten dazu führen, dass die derzeitigen Randbereiche aufgrund des geöffneten Wettbewerbs an wirtschaftlicher Attraktivität gewinnen und eine entsprechend bessere Bedienung dieser Randbereiche stattfinden könnte. Allerdings sollte ebenfalls berücksichtigt werden, dass die strenge Regulierung des Mietwagenverkehrs bei einer Aufhebung der Tariffestsetzung im Hinblick auf eine verhältnismäßige Abwägung schwerer zu rechtfertigen sein dürfte.

⁸⁵ Stellungnahme Plattformbetreiber 2017.

⁸⁶ IHK Baden-Württemberg 2016, S. 17.

⁸⁷ IHK Baden-Württemberg 2016, S. 16.

⁸⁸ Bundesregierung 2015, S. 7.

⁸⁹ Stellungnahme politischer Akteur 2017.

⁹⁰ Monopolkommission 2012/2013, S. 121.

⁹¹ Monopolkommission 2012/2013, S. 121; Stellungnahme Interessenverband 2017.

⁹² Monopolkommission 2012/2013, S. 120; Stellungnahme Plattformbetreiber 2017; Stellungnahme Interessenverband 2017.

Abschließend ist hervorzuheben, dass sich durch die Möglichkeit der Entwicklung von Qualität-Preis-Kombinationen ggf. Tarife für klimafreundliche Verkehrsträger herausbilden könnten, wie bspw. (höhere) Tarife für Elektrofahrzeuge, soweit Kunden bereit wären entsprechende Aufpreise zu bezahlen. Ein ökologisches Risiko der Taxitariffreigabe besteht hingegen in höheren Umweltbelastungen durch ein gestiegenes Verkehrsangebot, insbesondere in Ballungszentren.

2. Taxikonzessionsbeschränkung

Einschätzung möglicher sozioökonomischer Auswirkungen bei einer Aufhebung der Taxikonzessionsbeschränkung



Sozial

Chancen

- Höhere Taxidichte und damit mehr Angebot

Risiken

- Steigender Markteintritt unqualifizierter Fahrer und minderwertiger Fahrzeuge durch Wettbewerbsdruck



Ökonomisch

Chancen

- Keine weitere Notwendigkeit teurer Taximarktgutachten
- Erhöhter Wettbewerbsdruck
- Steigende Taxianzahl

Risiken

- (Temporäre) Überkapazitäten des Marktes
- Preissteigerungen oberhalb der Inflationsrate (Bsp. NL)
- Entwicklung Richtung Schattenwirtschaft
- Notwendigkeit umfassender Kontrollen und entsprechender Ressourcenausstattung der Behörden



Verkehrspolitisch

Chancen

- Ggf. mehr Taxen unterwegs, die aus Wettbewerbsgründen auch Randgebiete bedienen

Risiken

- Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Taxigewerbes mit zusätzlichem Verwaltungsaufwand verbunden
- Vgl. „Mannheimer Verkehrschaos“ Ende der 50er nach Aufhebung der Konzessionsbeschränkung: Überlastung der Taxihaltstellen, Aufstellen vor lukrativen Orten, langsames Pendeln durch die Stadt



Ökologisch und klimatisch

Chancen

- Ggf. erhöhter Einsatz von emissionsarmen Antriebstechnologien, um ein Alleinstellungsmerkmal zu erwirken

Risiken

- Höhere Umweltbelastung durch gestiegenes Angebot

Bei einer Aufhebung der Taxikonzessionsbeschränkung könnten Verbraucher auf ein erhöhtes Angebot zurückgreifen, was auch zu einer stärkeren Bedienung der Tagesrandzeiten und ländlichen Regionen führen könnte und entsprechend der Daseinsvorsorge zugutekäme. Zugleich wird von verschiedenen Akteuren jedoch davor gewarnt, dass aufgrund eines entsprechend höheren Wettbewerbsdrucks kostensenkende Qualitätseinschränkungen hervorgerufen werden könnten, die zu einem Anstieg unqualifizierter Fahrer und der Nutzung technisch unsicherer Fahrzeuge führen würden.⁹³ Das Phänomen eines steigenden Markteintritts unqualifizierter Fahrer ist in den Niederlanden beobachtet worden, wo die Konzessionsbeschränkung abgeschafft wurde und alle Taxen ihre Dienste landesweit anbieten dürfen.⁹⁴

Weitere Konsequenzen, die sich in den Niederlanden nach der Konzessionsfreigabe gezeigt haben, umfassen eine steigende Taxianzahl sowie Preissteigerungen oberhalb der Inflationsrate, die einen Nachfrage-rückgang zur Folge hatten.⁹⁵ Eine Erhöhung des Angebots als Folge der Konzessionsfreigabe wird dementsprechend auch von der Monopolkommission vermutet. Weiter erläutert die Monopolkommission, dass sich diese Angebotserhöhung nicht nur in städtischen Regionen bemerkbar machen würde, sondern auch in ländlichen Regionen mit einer erhöhten Anbieterzahl zu rechnen sei.⁹⁶ Neben den positiven Aspekten, die mit einer Angebotserhöhung einhergehen könnten, wird von Akteuren darauf verwiesen, dass eine solche Entwicklung eine höhere Umweltbelastung zur Folge hätte.⁹⁷ Gleichwohl ist darauf zu verweisen, dass sich durch eine Angebotserhöhung auch eine erhöhte Notwendigkeit von Alleinstellungsmerkmalen entwickeln könnte, um (neue) Kundschaft zu generieren. Dieses Alleinstellungsmerkmal könnte mithilfe von klimafreundlichen, emissionsarmen Antriebstechnologien erwirkt werden, was eine entsprechende ökologische und klimatische Chance darstellen würde.

Die Monopolkommission stellt in ihren Erläuterungen zu Konzessionsbeschränkungen dar, dass Befürworter der Taxikonzessionsbeschränkung bei einer Aufhebung der quantitativen Beschränkung einen ruinösen Wettbewerb erwarten, der zum einen die wirtschaftliche Stabilität der Taxiunternehmer angreifen würde und zum anderen zu einer allgemeinen Qualitätsminderung im Taxigewerbe führen würde.⁹⁸ Von den Befürwortern wird ebenfalls angenommen, dass durch die zu erwartende sinkende Qualität des Taxigewerbes umfassendere Kontrollen der Behörden notwendig wären⁹⁹, die mit entsprechenden Ressourcen ausgestattet werden müssten¹⁰⁰, wohingegen das Führen von Wartelisten einen wesentlich geringeren Bürokratieaufwand auslöse.¹⁰¹

Dem Argument eines ruinösen Wettbewerbs infolge von Überkapazitäten hält die Monopolkommission entgegen, dass dieser Marktaustrittsbarrieren aufgrund hoher irreversiblen Kosten voraussetze. Diese würden im Taximarkt jedoch nicht bestehen, da Unternehmer jederzeit ihre Konzessionen zurückgeben und

⁹³ IHK Baden-Württemberg 2016, S. 10; Stellungnahme Mobilitätsakteur 2017.

⁹⁴ IHK Baden-Württemberg 2016, S. 13.

⁹⁵ IHK Baden-Württemberg 2016, S. 13.

⁹⁶ Monopolkommission 2016, S. 394.

⁹⁷ Stellungnahme Plattformbetreiber 2017.

⁹⁸ Monopolkommission 2012/2013, S. 117.

⁹⁹ Stellungnahme Mobilitätsakteur 2017.

¹⁰⁰ Stellungnahme Plattformbetreiber 2017.

¹⁰¹ Monopolkommission 2012/2013, S. 117.

ihre Fahrzeuge verkaufen könnten, wodurch ihre Kosten gedeckt würden.¹⁰² Daher vertritt die Monopolkommission die Ansicht, dass bei einer Konzessionsfreigabe lediglich mit temporären Überkapazitäten zu rechnen sei und kein Anreiz bestünde, ohne Gewinnerwartung im Markt zu verbleiben.¹⁰³ Sie erachtet zudem das Argument eines geringeren Bürokratieaufwands als nicht stichhaltig, da Wartelisten vielmehr die Herausbildung eines Marktgleichgewichts verhindern, was als Einschränkung schwerer wiege als ein möglicher bürokratischer Aufwand.¹⁰⁴ Abschließend ist hinsichtlich möglicher ökonomischer Auswirkungen zu vermerken, dass bei einer Aufhebung der Taxikonzessionsbeschränkung die Notwendigkeit teurer Taxi-marktgutachten entfallen würde.¹⁰⁵

Auch verkehrspolitisch ist die dargestellte Chance einer besseren Bedienung der Randgebiete von Relevanz. Dabei wäre indes der erwähnte Verwaltungsaufwand zu beachten, der zur gleichzeitigen Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Taxigewerbes notwendig sein dürfte. Hierbei ist auf das „Mannheimer Verkehrschaos“ zu verweisen. In den 1950er Jahren hatte die Konzessionsfreigabe in Mannheim eine Überlastung der Taxihaltstellen, übermäßige Ansammlungen vor lukrativen Orten sowie ein häufigeres, langsames Pendeln von Taxen durch die Stadt zur Folge.¹⁰⁶

¹⁰² Monopolkommission 2012/2013, S. 117 f.

¹⁰³ Monopolkommission 2012/2013, S. 118.

¹⁰⁴ Monopolkommission 2012/2013, S. 118.

¹⁰⁵ Wissenschaftlicher Beirat beim BMVI 2017, S. 10 f.

¹⁰⁶ BVerfGE 11, 168, 176.

3. Aufhebung der Rückkehrpflicht für Mietwagen

Einschätzung möglicher sozioökonomischer Auswirkungen bei einer Aufhebung der Rückkehrpflicht für Mietwagen



Sozial

Chancen

- Mehr Wettbewerbsdruck zwischen Taxen und Mietwagen und damit ggf. Qualitätssteigerungen

Risiken

- Ggf. negative Beeinträchtigung der Daseinsvorsorge durch Verdrängung von Taxiunternehmen



Ökonomisch

Chancen

- Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Mietwagengewerbes

Risiken

- Gefährdung der Wirtschaftlichkeit und Funktionsfähigkeit des Taxigewerbes
- Ggf. hoher Verwaltungsaufwand (= hohe Kosten), um effektive Abgrenzung zwischen Taxen und Mietwagen zu gewährleisten



Verkehrspolitisch

Chancen

- Umfangreichere Bedienung auch von Randgebieten durch erhöhte Anzahl von Taxen und Mietwagen

Risiken

- Ohne effektive Kontrolle mangelnde Abgrenzung von Taxi- und Mietwagenverkehr
- Ggf. Gefährdung der Daseinsvorsorge, da Mietwagen günstigere Preise anbieten können, aber keiner Beförderungs- und Betriebspflicht unterliegen



Ökologisch und klimatisch

Chancen

- Reduzierung von Leerfahrten

Risiken

- Zusätzliches Verkehrsaufkommen und dadurch verstärkte Umweltbelastung in den Innenstädten und Ballungszentren u.a. durch „Kundensuchverkehr“

Wie im Rahmen der Metaanalyse dargestellt wurde und im Rahmen der rechtswissenschaftlichen Analyse vertieft wird, dienen die spezifischen Regulierungen für Mietwagenunternehmen einer beabsichtigten Benachteiligung gegenüber dem Taxigewerbe, da Taxiunternehmen im Gegenzug gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unterliegen. Entsprechend könnte eine Aufhebung der Rückkehrpflicht die wirtschaftlichen Beziehungen der Anbieter beider Beförderungsformen ändern. Laut der IHK Baden-Württemberg würde

sich die wirtschaftliche Beziehung in einer geänderten Konkurrenzsituation zum Vorteil des Mietwagenmarktes bemerkbar machen, sollten gleichzeitig andere Regulierungen wie die Taxikonzessionsbeschränkung und Tariffestsetzung in ihrer jetzigen Form bestehen bleiben.¹⁰⁷

In der Stellungnahme eines Mobilitätsakteurs wird ebenfalls die Auffassung vertreten, dass das Taxigewerbe negativen ökonomischen Auswirkungen ausgesetzt würde, sollte es zu einer Aufhebung der Rückkehrpflicht kommen. Diese bestünden darin, dass der Taximarkt einer weitaus geringeren Nachfrage gegenüberstände und es entsprechend zu reduzierten Einnahmen käme. Dies würde wiederum die Funktionsfähigkeit des Taxigewerbes gefährden, was vor allem in Anbetracht seiner Rolle innerhalb des ÖPNV besonders relevant sei.¹⁰⁸ Umso mehr wäre die Daseinsvorsorge betroffen, wenn Mietwagen, die günstigere Preise anböten, keiner Betriebs- und Bedienpflicht unterliegen würden.

Unter Berücksichtigung von sozialen und verkehrspolitischen Auswirkungen, bestünde neben dem bezeichneten Risiko einer gefährdeten Daseinsvorsorge allerdings auch die Chance einer besseren Bedienung der Randgebiete, wenn aufgrund des erhöhten Wettbewerbsdrucks auf diese ausgewichen würde. Ein erhöhter Wettbewerbsdruck könnte außerdem zur Folge haben, dass Qualitätssteigerungen hervorgerufen würden. Unter reinen verkehrspolitischen Gesichtspunkten muss gleichsam berücksichtigt werden, dass mit einer Aufhebung der Rückkehrpflicht ein höherer Verwaltungsaufwand entstünde, da es ohne effektive Kontrollen zu einer mangelnden Abgrenzung von Taxi- und Mietwagenverkehr kommen könnte.

Schließlich vermuten Akteure ein zusätzliches Verkehrsaufkommen in den Innenstädten und Ballungszentren, sollte die Rückkehrpflicht abgeschafft werden.¹⁰⁹ Dieser „Kundensuchverkehr“ würde nicht nur die Verkehrspolitik beeinflussen, sondern würde zudem negative ökologische Konsequenzen hervorrufen, die als weitaus gravierender eingeschätzt werden als unternehmerische Nachteile, die mit der Rückkehrpflicht verbunden werden. Im Gegenzug ist allerdings auf eine Reduzierung von Leerfahrten zu verweisen, wenn Mietwagenfahrer nicht nach jeder erfolgten Beförderung an den Betriebsitz zurückkehren müssten.

¹⁰⁷ IHK Baden-Württemberg 2016, S. 12.

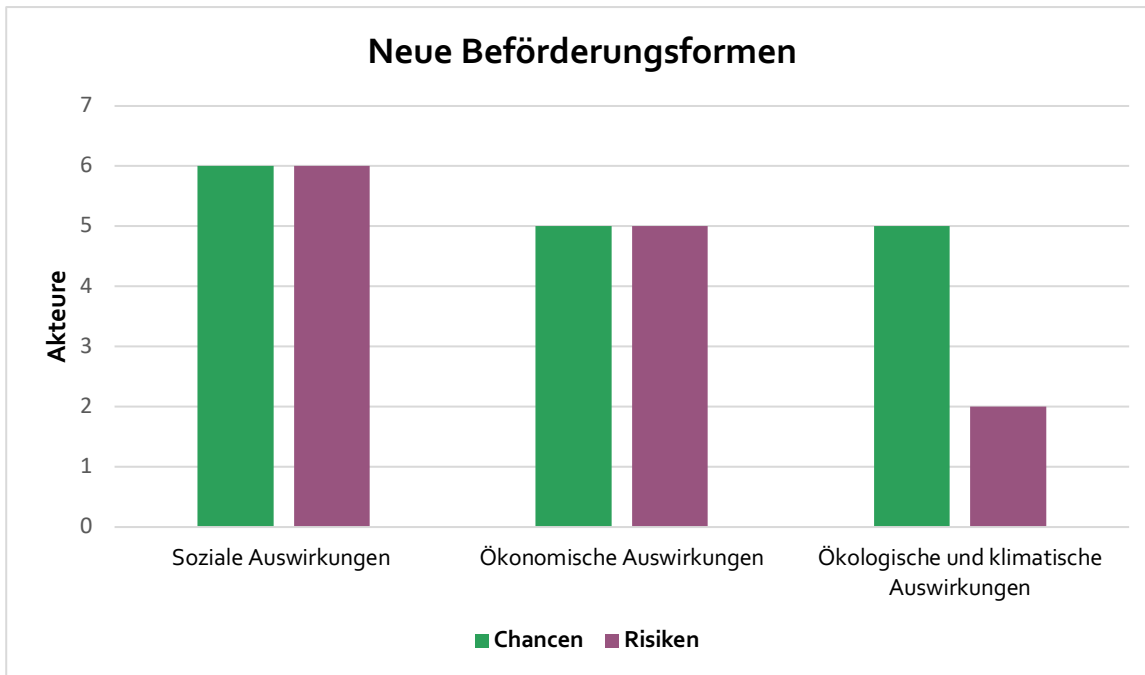
¹⁰⁸ Stellungnahme Mobilitätsakteur 2017.

¹⁰⁹ Stellungnahme Interessenverband 2017; Stellungnahme Mobilitätsakteur 2017.

III. Mögliche Auswirkungen der Einführung neuer Beförderungsformen bei Nutzung digitaler Mobilitätsplattformen

Da neue Beförderungsformen oftmals über digitale Plattformen organisiert werden, ist im Hinblick auf sozioökonomische Auswirkungen keine klare Differenzierung zwischen neuen Beförderungsformen und digitalen Mobilitätsplattformen möglich. Um die Auswirkungen dennoch übersichtlich darzustellen, berücksichtigt die folgende Gliederung zwar unterschiedliche Beförderungsformen. Letztendlich wären die meisten der hier behandelten neuen Beförderungsformen aber gleichbedeutend mit der Einführung einer digitalen Mobilitätsplattform. So kritisieren bspw. die Akteure, die sich nur auf neue Beförderungsformen beziehen, indirekt auch digitale Vermittlungsplattformen, da das Geschäftsmodell neuer Mobilitätsdienstleistungen zumeist in Abhängigkeit zu einer Online-Vermittlung steht. Es werden jedoch auch Aussagen zu digitalen Plattformen allgemein erörtert, da diese von manchen Studien, Mitteilungen, Gutachten und Stellungnahmen adressiert werden, ohne sich auf eine konkrete Beförderungsform zu beziehen und dementsprechend keine produktspezifische Aussage darstellen.

1. Allgemein zu einem Markteintritt neuer Beförderungsformen



Wie durch die Balkendiagramme ersichtlich wird, nennen sechs der berücksichtigten Akteure Chancen und weitere sechs Akteure Risiken im Zusammenhang mit sozialen Auswirkungen, die mit neuen Beförderungsformen assoziiert werden. Ebenfalls herrscht ein Gleichgewicht bzgl. der erwarteten ökonomischen Auswirkungen, da jeweils fünf Akteure auf potentielle Chancen bzw. Risiken verweisen. In Bezug auf ökologische und klimatische Auswirkungen ergibt sich aus dem Diagramm, dass mehr Chancen als Risiken gesehen werden, die durch neue Beförderungsformen hervorgerufen werden könnten.

Einschätzung möglicher sozioökonomischer Auswirkungen bei einem Markteintritt neuer Beförderungsformen allgemein



Sozial

Chancen

- Bessere Bedienung der Tagesrandzeiten
- Verbesserte Erreichbarkeit der Kommunen
- Erhöhung der Lebensqualität insbesondere ländlicher Regionen
- Erhöhter Komfort (z.B. Gepäck und Geschwindigkeit)
- Höherer Verbraucherschutz durch Abbau von Informationsasymmetrien
- Erhöhte Verkehrssicherheit

Risiken

- Oftmals wird ein Smartphone erforderlich sein, um Angebote nutzen zu können – dadurch könnten Personen, die keinen Zugriff darauf haben, von bestimmten Beförderungsformen ausgeschlossen werden



Ökonomisch

Chancen

- Kosten- und Wettbewerbsvorteile gegenüber klassischen Anbietern
- Wettbewerbsintensivierung, die zu Entwicklungen wie Preissenkungen, Qualitätssteigerungen und einer höheren Angebotsvielfalt führt
- Markterweiterung
- Substitutionseffekte
- Wirtschaftliches Potential

Risiken

- Gefährdung der Wirtschaftlichkeit von Nahverkehrsunternehmen
- „Rosinenpickerei“ Dritter



Verkehrspolitisch

Chancen

- Mögliche Integration in verkehrspolitische Ziele

Risiken

- Negative Beeinträchtigung der Daseinsvorsorge sofern neue Beförderungsformen keinen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unterliegen
- „Kannibalisierung“ des ÖPNV



Ökologisch und klimatisch

Chancen

- Verbesserte Luftqualität durch Rückgang des Individualverkehrs bei Fahrtenpooling

Risiken

- Anstieg des innerstädtischen Verkehrs, der zu zusätzlichen Verkehrs- und Umweltbelastungen führt

Aus Sicht der Europäischen Kommission wird politischen Entscheidungsträgern durch einen möglichen Markteintritt neuer Geschäftsmodelle die Chance eröffnet, zu überprüfen, ob die derzeitigen Regulierungen weiterhin Gültigkeit haben sollten und wie eine mögliche Integration in die bestehenden verkehrspolitischen Ziele stattfinden könnte.¹¹⁰ Laut der vom Europäischen Parlament in Auftrag gegebenen Studie seien in diesem Zusammenhang vor allem Aspekte wie Stau, Dekarbonisierung und Verkehrssicherheit zu beachten.¹¹¹ Weiterhin verweist die Europäische Kommission auf ein enormes wirtschaftliches Potential, das in der kollaborativen Wirtschaft verankert sei. So könnte der EU-Wirtschaftshaushalt in den kommenden Jahren durch diese neue Form von Geschäftsmodellen Schätzungen zu Folge um 160-572 Milliarden € wachsen und entsprechend wertvolle Chancen für marktinteressierte Unternehmen darstellen.¹¹²

Viele Akteure beziehen sich bei der Darstellung potentieller Auswirkungen explizit auf den ÖPNV. In diesem Zusammenhang wird häufig die Ansicht vertreten, dass neue Beförderungsformen aufgrund ihres zumeist flexiblen Geschäftsmodells genutzt werden könnten, um ein zusätzliches Angebot an den Tagesrandzeiten sowie in Regionen bereitzustellen, in denen der ÖPNV derzeit nur begrenzt verfügbar sei.¹¹³ Dadurch würde es einfacher werden, eine Grundversorgung mit individuellen Mobilitätsoptionen im Rahmen der Daseinsvorsorge zu gewährleisten und eine verbesserte Erreichbarkeit der Kommunen zu erwirken, wodurch eine Erhöhung der Lebensqualität insbesondere ländlicher Räume hervorgerufen werden könnte.¹¹⁴ Eine verlässliche Grundversorgung könnte zudem in eine erhöhte Verkehrssicherheit münden, da zum Beispiel Menschen unter Alkoholeinfluss (oder aus anderen Gründen vorübergehend nicht fahrtüchtig) weniger geneigt wären, sich dennoch ans Steuer zu setzen.¹¹⁵ Eine intelligente Ergänzung des ÖPNV durch neue Mobilitätsdienstleister könnte laut der vom Europäischen Parlament in Auftrag gegebenen Studie außerdem helfen, die drei relevantesten Schwachpunkte des Nahverkehrs zu überwinden, welche in (1) Verfügbarkeit, (2) Zuverlässigkeit (keine 24/7 Bedienung) und (3) Komfort wie Gepäckmitnahme und Geschwindigkeit verankert seien.¹¹⁶

Eine Verbesserung der Daseinsvorsorge wäre jedoch auch davon abhängig, inwiefern gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen wie die Beförderungs- und Betriebspflicht auf neue Mobilitätsakteure übertragen werden würden bzw. inwiefern Taxiunternehmen in ihrer Wirtschaftlichkeit weiterhin geschützt wären, um die politischen Zielvorgaben der Daseinsvorsorge auch in Zukunft sicherstellen zu können. So könnte der Markteintritt neuer Mobilitätsangebote ggf. auch zu einer negativen Beeinträchtigung der Daseinsvorsorge führen. Der Aspekt einer potentiellen Beeinträchtigung der Daseinsvorsorge wird auch vor dem Hintergrund einer möglichen „Rosinenpickerei“ Dritter genannt, die aufgrund eines Fokus' auf attraktive Zeiten und Dienste die Wirtschaftlichkeit von Verkehrsunternehmen negativ beeinflussen würde.¹¹⁷ Dies würde sich auch zum Nachteil der Gemeinden auswirken, die aufgrund der oftmals angespannten Haushaltssitua-

¹¹⁰ Europäische Kommission 2016a, S. 4.

¹¹¹ Europäisches Parlament 2017, S. 69.

¹¹² Europäische Kommission 2016a, S. 2; Stellungnahme Mobilitätsakteur 2017.

¹¹³ Stellungnahmen Mobilitätsakteure 2017; Stellungnahme Interessenverband 2017; Europäisches Parlament 2017, S. 52.

¹¹⁴ Stellungnahmen Mobilitätsakteure 2017.

¹¹⁵ Stellungnahmen Mobilitätsakteure 2017.

¹¹⁶ Europäisches Parlament 2017, S. 51.

¹¹⁷ Stellungnahmen Interessenverbände 2017; Stellungnahmen Mobilitätsakteure 2017.

tion zu zusätzlichen Sparmaßnahmen in Form von Einschränkungen des ÖPNV gezwungen werden würden. Entsprechend könnten in Randzeiten keine verlässlichen, bezahlbaren und allgemein zugänglichen Mobilitätsalternativen mehr gewährleistet werden, was sich vor allem in ländlichen Regionen bemerkbar machen würde.¹¹⁸ Schließlich wird durch einen Interessenverband angemerkt, dass bei keiner Verfügbarkeit separater Trassen für Busse und Bahnen das bestehende ÖPNV-Angebot durch zusätzliche Mobilitätsakteure in seiner Funktionsfähigkeit eingeschränkt werden würde.¹¹⁹

Während einige Akteure mit dem Auftreten neuer Mobilitätsangebote einen Anstieg des innerstädtischen Verkehrs vermuten, der entsprechend zu zusätzlichen Verkehrs- und Umweltbelastungen in urbanen Regionen führen würde, sehen andere Akteure die Chance einer verbesserten Luftqualität in den Städten, da davon ausgegangen wird, dass neue Beförderungsformen einen Rückgang des Individualverkehrs erwirken würden und der Pooling-Effekt verstärkt werden könnte.¹²⁰ Eine Abnahme des Individualverkehrs würde außerdem einen geringeren Parkplatzsuchverkehr zur Folge haben, wodurch umweltbelastende Emissionen gemindert werden würden und mittelfristig Parkplätze durch wertvolle Grünflächen ersetzt werden könnten.¹²¹ Unabhängig von ökologischen und klimatischen Aspekten wird von einem Mobilitätsakteur angemerkt, dass im Falle von freiwerdenden Flächen Raum für Wohnungsbau, Logistik und Gewerbe gewonnen werden könnte.¹²²

Schließlich könnten laut der Stellungnahme eines Mobilitätsakteurs digital basierte Geschäftsmodelle den Verbraucherschutz stärken, da Informationsasymmetrien zwischen Fahrer und Fahrgast aufgrund der Nachverfolgbarkeit von Fahrten weitestgehend abgebaut werden könnten und zudem Bewertungsmechanismen und die Möglichkeit der nachträglichen Überprüfung sowie Reklamation der Fahrt zu einem Service- und Qualitätsanstieg führen würden.¹²³

Unter sozialen Gesichtspunkten ist zu bedenken, dass oftmals ein Smartphone erforderlich sein wird, um Angebote nutzen zu können. Dies birgt das Risiko, dass Personen, die keinen Zugriff auf technische Mittel wie ein Smartphone besitzen, von vornherein bestimmte Beförderungsangebote nicht nutzen könnten oder jedenfalls erheblichen Nachteilen ausgesetzt wären.

¹¹⁸ Stellungnahmen Interessenverbände 2017.

¹¹⁹ Stellungnahme Interessenverband 2017.

¹²⁰ Stellungnahmen Interessenverbände 2017; Stellungnahme Plattformbetreiber 2017.

¹²¹ Stellungnahme Mobilitätsakteur 2017.

¹²² Stellungnahme Mobilitätsakteur 2017.

¹²³ Stellungnahme Mobilitätsakteur 2017.

2. Ride-Selling

Einschätzung möglicher sozioökonomischer Auswirkungen der Einführung von Ride-Selling-Diensten



Sozial

Chancen

- Neue Erwerbsmöglichkeiten, die vor allem für Geringqualifizierte attraktiv sind
- Flexiblere Arbeitszeitgestaltung
- Überbrückungsmöglichkeiten zwischen zwei Dienstverhältnissen

Risiken

- Umgehung sozialer Sicherungssysteme
- Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse (z.B. Niedriglöhne, keine Absicherung im Alter)
- Anstieg Soloselbstständiger



Ökonomisch

Chancen

- Kosten- und Wettbewerbsvorteile gegenüber klassischen Anbietern
- Wettbewerbsintensivierung, die zu Entwicklungen wie Preissenkungen, Qualitätssteigerungen und einer höheren Angebotsvielfalt führt
- Markterweiterung
- Substitutionseffekte
- Wirtschaftliches Potential

Risiken

- Gefährdung der Wirtschaftlichkeit von bestehenden Beförderungsangeboten (vor allem Nahverkehrsunternehmen)



Verkehrspolitisch

Chancen

- Senkung des Fahrzeugaufkommens durch Fahrtenpooling
- Möglichkeit der Ergänzung des ÖPNV auf der „letzten Meile“

Risiken

- Ggf. negative Beeinträchtigung der Daseinsvorsorge sofern Ride-Selling-Dienste keinen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unterliegen
- „Kannibalisierung“ des ÖPNV



Ökologisch und klimatisch

Chancen

- Verbesserte Luftqualität durch Rückgang des Individualverkehrs bei Fahrtenpooling

Risiken

- Höhere Umweltbelastung durch Verkehrsanstieg

Innerhalb der Debatte um Ride-Selling-Dienste wie bspw. UberPOP wird auf positive als auch negative soziale Auswirkungen verwiesen, die sich vor allem auf Beschäftigungsverhältnisse und einhergehende Arbeitsbedingungen sowie die Daseinsvorsorge beziehen. Viele Akteure erwarten mit dem Markteintritt neuer Beförderungsformen einen Rückgang der Privatfahrzeuge, was entsprechend eine erhöhte Nachfrage nach Mobilitätsangeboten erwirken würde. Dies hätte laut verschiedener Aussagen wiederum einen höheren Bedarf an Fahrern zur Folge, wodurch sich neue Erwerbsmöglichkeiten entwickeln würden, die gerade für Geringqualifizierte attraktiv wären.¹²⁴ Ebenfalls sei im Hinblick auf Arbeitsverhältnisse anzunehmen, dass eine flexiblere Arbeitszeitgestaltung ermöglicht werden könnte und aufgrund eines leichteren Markteintritts Möglichkeiten zur Überprüfung der unterschiedlichen Dienstverhältnisse geschaffen werden könnten.¹²⁵

Während sich diese Aussagen auf positive Auswirkungen beziehen, wird auch die Ansicht vertreten, dass durch genehmigungsfreie Personenbeförderungen soziale Sicherungssysteme umgangen werden könnten.¹²⁶ Dies würde eine Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse bedeuten, die laut der Stellungnahme eines politischen Akteurs von einem Anstieg „Soloselbständiger“ geprägt wären, die aufgrund geringer Vorschriften zur Arbeitszeit und Arbeitssicherheit nicht nur keine Absicherung im Alter besäßen, sondern auch zur Überarbeitung neigen würden.¹²⁷ Vor diesem Hintergrund mahnt die Monopolkommission jedoch, dass mit dem Auftreten von Peer-to-Peer Dienstleistungen nicht pauschal auf einen Anstieg prekärer Beschäftigungsverhältnisse geschlossen werden sollte.¹²⁸ Zudem verweist sie auf die allgemeine Option, arbeits- und sozialpolitische Maßnahmen zu entwickeln, durch die Selbstständige in die gesetzliche Sozialversicherung mitaufgenommen werden oder die Auftraggeber bzw. Plattformbetreiber zur Abführung von Sozialbeiträgen für die Dienstleister verpflichtet werden könnten.¹²⁹

Weitere Risiken im Zusammenhang mit Beschäftigungsverhältnissen könnten durch tiefe Preise begünstigt werden, mit denen neue Mobilitätsanbieter oftmals werben würden. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass die einzige Dispositionsmasse der Unternehmer die Personalkosten seien und somit eine Tendenz zu niedrigen Löhnen und entsprechend schlechten Verdienstaussichten vorhanden sei, die durch die Zahlung von teilweise hohen Vermittlungsgebühren zusätzlich befördert werden würde.¹³⁰ Die niedrigeren Preise könnten jedoch nach der Auffassung eines Mobilitätsakteurs auch als Chance für gesellschaftliche Gruppen verstanden werden, die bisher aufgrund zu hoher Preise nur eingeschränkten Zugriff auf individuelle Mobilität haben.¹³¹

Im Zusammenhang mit ökonomischen Aspekten verweist die Monopolkommission darauf, dass Peer-to-Peer Dienste durch die Nichtanwendung von arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen, wie Mindestlohn,

¹²⁴ Stellungnahme Mobilitätsakteur 2017.

¹²⁵ Monopolkommission 2016, S. 378.

¹²⁶ Stellungnahme Mobilitätsakteur 2017.

¹²⁷ Stellungnahme Politischer Akteur 2017.

¹²⁸ Monopolkommission 2016, S. 378 f.

¹²⁹ Monopolkommission 2016, S. 379.

¹³⁰ Stellungnahme Mobilitätsakteur 2017.

¹³¹ Stellungnahme Mobilitätsakteur 2017.

Kosten- und Wettbewerbsvorteile gegenüber klassischen Anbietern erzielen könnten.¹³² Zudem wird eine Wettbewerbsintensivierung erwartet, wodurch Entwicklungen wie Preissenkungen, Qualitätssteigerungen sowie eine höhere Angebotsvielfalt hervorgerufen werden könnten.¹³³ Eine solche Entwicklung wurde auch mit dem Markteintritt von Peer-to-Peer Diensten in den USA beobachtet, der außerdem Substitutionseffekte und eine Markterweiterung zur Folge hatte.¹³⁴ Substitutionseffekte traten vor allem in San Francisco auf, wo die Anzahl der Taxifahrten von Januar 2012 bis Juli 2014 aufgrund des Aufkommens neuer Vermittlungsdienste für Privatfahrer um ca. 65 Prozent reduziert wurde.¹³⁵ Auch in Los Angeles wurde ein Rückgang der Taxifahrten festgestellt sowie ein entsprechend gesunkener Umsatz des Taxigewerbes seit dem ersten Quartal 2012 um rund 13 Prozent auf ca. 40 Millionen US-Dollar im vierten Quartal 2014. Allerdings hat der Markteintritt von UberX-Fahrern im gleichen Zeitraum einen „zusätzlichen“ Umsatz von ca. 60 Millionen US-Dollar generiert. Somit hat sich der Umsatz im Bereich von Peer-to-Peer Diensten im Zeitraum zwischen 2012 und 2014 mehr als verdoppelt.¹³⁶

Potentielle Auswirkungen auf den ÖPNV werden im Rahmen der vom Europäischen Parlament in Auftrag gegebenen Studie dargestellt, die einen Erfolgszyklus von Peer-to-Peer Diensten beschreibt, der jedoch einen „Teufelskreis“ für Nahverkehrsunternehmen als Risiko berge. Der Erfolgszyklus sei laut der Studie von einer Effizienz durch die Zusammenführung von Angebot und Nachfrage, Fahrern und Mitfahrern gekennzeichnet, wodurch die Wartezeiten reduziert würden und Fahrer weniger Zeit mit Leerfahrten verbrächten. Dies führe zu einer Reduzierung der Kosten und entsprechend günstigeren Fahrpreisen. Durch die gesunkenen Preise entstünde ein erhöhtes Angebot, was die Effizienz der Zusammenführung von Fahrern und Fahrgästen abermals steigern würde. Die Auswirkungen dieses Zyklus greife jedoch die Wirtschaftlichkeit von Nahverkehrsunternehmen stark an, da diese, um im Wettbewerb bestehen zu bleiben, ihre Preise anpassen müssten, was reduzierte Einnahmen zur Folge hätte. Entsprechend würden die Unternehmen versuchen, ihre Kosten durch ein verringertes Angebot zu reduzieren, wodurch eine entsprechend geringere Frequenz entstünde. Die Studie legt nahe, dass durch einen solchen Prozess der Nahverkehr nicht mehr in der Lage wäre, die Bedürfnisse seiner Fahrgäste zu befriedigen und ein „Teufelskreis“ entstünde, da die Anzahl der Fahrgäste, die Höhe der Einnahmen sowie die Häufigkeit der angebotenen Fahrten abermals zurückgehen würden.¹³⁷

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die genannten Auswirkungen bzgl. des ÖPNV und der Daseinsvorsorge gleichwohl auch in Bezug auf die Verkehrspolitik von Relevanz sind. Im Hinblick auf ökologische und klimatische Auswirkungen ist die Gefahr einer höheren Umweltbelastung hervorzuheben, die durch einen Verkehrsanstieg hervorgerufen werden könnte. Sollte allerdings ein Pooling von Fahrten ermöglicht werden, wäre wiederum eine verbesserte Luftqualität durch einen Rückgang des Individualverkehrs denkbar.

¹³² Monopolkommission 2016, S. 378.

¹³³ Monopolkommission 2016, S. 364.

¹³⁴ Monopolkommission 2016, S. 384.

¹³⁵ Monopolkommission 2016, S. 384.

¹³⁶ Monopolkommission 2016, S. 384.

¹³⁷ Europäisches Parlament 2017, S. 55 f.

3. Sonstige neue Beförderungsformen (Ride-Sharing, Rufbus)

Einschätzung möglicher sozioökonomischer Auswirkungen bei einem Markteintritt sonstiger Beförderungsformen (Ride-Sharing, Rufbus)



Sozial

Chancen

- Rufbus: Flexible Bedarfsorientierung
- Rufbus: Bessere Gewährleistung der Daseinsvorsorge

Risiken

- Rufbus: Zum Teil Bestellung eine Stunde vor Fahrtbeginn erforderlich



Ökonomisch

Chancen

- Rufbus: Höhere Wirtschaftlichkeit gegenüber dem regulären Linienverkehr

Risiken

- Rufbus: Zusätzlicher Dispositionsaufwand
- Rufbus: Weitere Notwendigkeit von Fördergeldern



Verkehrspolitisch

Chancen

- Ride-Sharing: Reduzierter Parkdruck

Risiken

- Rufbus: "Kannibalisierung" zum bereits bestehenden Linienverkehr insbesondere in Ballungszentren



Ökologisch und klimatisch

Chancen

- Mitfahrgelegenheiten: Geringere Feinstaubbelastung und verbesserte Luftqualität durch Rückgang des Individualverkehrs (Pooling von Fahrten/Zusammenführung des Pendlerverkehrs)
- Rufbus: Weniger Leerfahrten durch Bedarfsorientierung

Teilweise erwarten Akteure mit einer Zunahme von Ride-Sharing¹³⁸ in der Form von Mitfahrgelegenheiten einen Rückgang des motorisierten Individualverkehrs, wodurch eine geringere Verkehrs- und Feinstaubbelastung erzielt werden könnte.¹³⁹ Zudem wird auf die ohnehin steigende Anzahl von Berufspendlern verwiesen, die durch eine Zusammenführung in der Form von Mitfahrgelegenheiten einen Beitrag für die Umwelt leisten könnten.¹⁴⁰ Hinsichtlich verkehrspolitischer Auswirkungen wird das Argument vorgebracht, dass durch Mitfahrgelegenheiten in stark frequentierten Flächen ein reduzierter Parkdruck erzielt werden könnte.¹⁴¹

Chancen des Rufbuskonzeptes werden vor allem in der flexiblen Bedarfsorientierung gesehen, die den Einsatz von Rufbussen als Zubringer und Verteiler ermöglichen. Somit könne eine Haustür zu Haltestellen- oder Haustür- zu Haustürbedienung ermöglicht werden, die insbesondere für ländliche Regionen attraktiv sei.¹⁴² Viele Berichte legen dar, dass der Einsatz von großen Bussen in ländlichen Regionen häufig nicht mehr rentabel ist. Entsprechend sind viele Dörfer aufgrund eines Mangels an regulärem Buslinienverkehr und außerhalb des Schülerverkehrs nicht an relevante Einrichtungen wie Arztpraxen oder auch Freizeitstätten angebunden.¹⁴³ Laut Professor Josef Becker (Frankfurt Universität für angewandte Wissenschaft) wird dieser Trend zukünftig zunehmen, da die Bevölkerungsentwicklung zwischen Großstädten und ländlichen Gebieten zunehmend auseinanderdriften werde. Weiter führt Becker aus, dass insbesondere bei einem einhergehenden Rückgang der Schülerzahlen der öffentliche Nahverkehr vor existenzielle Probleme gestellt werde.¹⁴⁴

Generell werden mit Rufbussen geringere Kosten als mit dem regulären Linienverkehr assoziiert, was in der Folge zu einer „Kannibalisierung“ des regulären Linienverkehrs führen könnte. Ebenfalls wird betont, dass trotz der besseren Wirtschaftlichkeit nach wie vor Fördergelder notwendig seien, um die Fahrten zu finanzieren.¹⁴⁵ Dies sei dem Faktor geschuldet, dass die Mehrzahl der Fahrten zum normalen ÖPNV-Tarif angeboten würden oder sich zumindest an den Preisen des öffentlichen Nahverkehrs orientierten¹⁴⁶, um dem Daseinsvorsorgegedanken gerecht zu werden.¹⁴⁷ Im Hinblick auf ökonomische Aspekte legt ein Bericht des Bundesverkehrsministeriums dar, dass bei geringen sowie zu hohen Fahrgastzahlen oder mangelnden Möglichkeiten von Bündelungs- und Sammeleffekten eine kritische Überprüfung der flexiblen Angebote stattfinden müsse.¹⁴⁸

¹³⁸ „Unter Ridesharing [...] versteht man das Bilden von Fahrgemeinschaften mit einem privaten Pkw für einen spezifischen gemeinsamen Weg. Der Kraftfahrzeugbesitzer bestimmt, ob und mit welchem Ziel eine Fahrt unternommen wird. Die Fahrt findet auch statt, wenn keine dritte Person mitfährt oder wenn Personen mitfahren, die nicht über eine Ridesharing-Plattform vermittelt wurden. In der Regel werden die Fahrtkosten geteilt oder über abwechselnde Fahrten gegenseitig verrechnet.“ (Randelhoff 2014).

¹³⁹ Stellungnahmen Mobilitätsakteure 2017.

¹⁴⁰ Stellungnahme Mobilitätsakteur 2017.

¹⁴¹ Stellungnahme Mobilitätsakteur 2017.

¹⁴² Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH 2006, S. 41.

¹⁴³ Schaumburger Nachrichten 2013.

¹⁴⁴ Wiesbadener Tagblatt 2017.

¹⁴⁵ Schaumburger Nachrichten 2013.

¹⁴⁶ Ostthüringer Zeitung 2017.

¹⁴⁷ Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH 2006, S. 44.

¹⁴⁸ BMVI 2016, S. 12.

Im Zusammenhang mit Rufbussen wird von Akteuren außerdem auf einen zusätzlichen Dispositionsaufwand verwiesen, der mit der flexiblen Bedarfsorientierung einhergehe und mit zunehmendem Flexibilisierungsgrad steige.¹⁴⁹ Dieser Dispositionsaufwand komme unter anderem dadurch zustande, dass Kunden ihre Fahrten je nach Flexibilisierungsgrad telefonisch anmelden müssen.¹⁵⁰ Laut verschiedenen Berichten muss diese telefonische Anmeldung zumeist eine Stunde vor Fahrtbeginn erfolgen, wodurch spontane Fahrten verhindert werden würden und der Rufbus entsprechend nur für planbare Besorgungen und Termine geeignet sei, die sich zeitlich abschätzen lassen. Hinzu komme, dass die Rufbusse aufgrund von Anschlussfahrten meistens nicht länger als fünf bis zehn Minuten auf die Fahrgäste warten können.¹⁵¹

Hinsichtlich ökologischer und klimatischer Auswirkungen wird das Argument vorgebracht, dass durch eine Orientierung am Bedarf weniger Leerfahrten entstehen würden. Allerdings ist im Zusammenhang mit Rufbussen auch der Auslastungsgrad von Relevanz. So wurden bspw. im Kreis Calw in Baden-Württemberg Daten erhoben, die aufzeigen, dass auf einen Rufbus im Schnitt nur 1,7 Fahrgäste pro Fahrt kommen.¹⁵²

¹⁴⁹ BMVI 2016, S. 60; KCW GmbH 2017, S. 13.

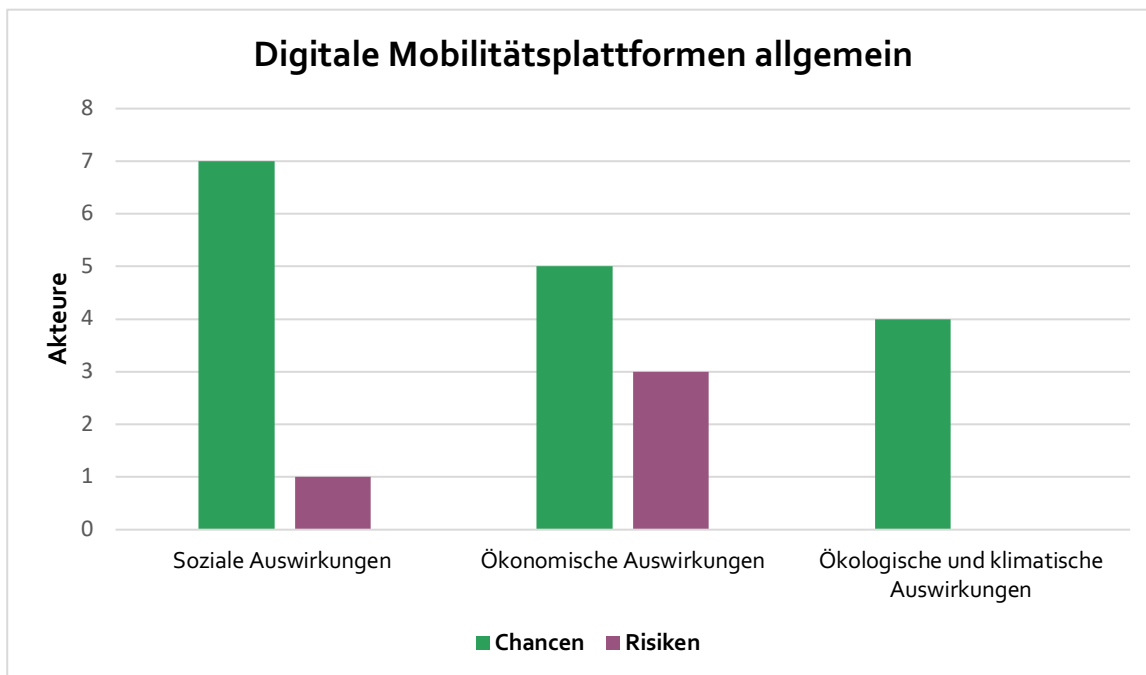
¹⁵⁰ BMVI 2016, S. 60.

¹⁵¹ ADAC 2012, S. 62; Wiesbadener Tagblatt 2017.

¹⁵² Schwarzwälder Bote 2016.

4. Digitale Mobilitätsplattformen allgemein (auch ohne Bezug zu neuen Beförderungsformen)

Im Folgenden werden Auswirkungen dargestellt, die sich auf digitale Mobilitätsplattformen beziehen, ohne auf konkrete Beförderungsformen zu verweisen, die im Rahmen der Plattform angeboten werden würden. Die bereits dargestellten Auswirkungen, die mit dem Eintritt neuer Beförderungsformen assoziiert werden, könnten jedoch aufgrund der beschriebenen Interdependenzen größtenteils generell mit der Nutzung von digitalen Mobilitätsplattformen auftreten.



Die Balkendiagramme veranschaulichen, dass primär Chancen mit digitalen Mobilitätsplattformen assoziiert werden. Hierbei ist vor allem auf die ökologischen und klimatischen Auswirkungen zu verweisen, da im Hinblick auf diese keinerlei Risiken genannt wurden, die durch digitale Mobilitätsplattformen hervorgerufen werden könnten. Auch im Zusammenhang mit sozialen Auswirkungen hat lediglich ein Akteur Bedenken geäußert, wohingegen sieben Akteure Chancen bzgl. sozialer Auswirkungen sehen. In Bezug auf ökonomische Auswirkungen äußerten fünf Akteure potentielle Chancen und drei Akteure potentielle Risiken.

a) Einschätzung möglicher sozialer Auswirkungen

Einschätzung möglicher sozialer Auswirkungen der Nutzung digitaler Mobilitätsplattformen allgemein



Sozial

Chancen

- Flächendeckende Absicherung des Personennahverkehrs
- Schnellere Verfügbarkeit und verbesserte Servicequalität durch Wettbewerbsintensivierung
- Zeiteinsparungen durch geringeren Planungs- und Buchungsaufwand
- Effizienter genutzte Reisezeit
- Transparenter Informationszugang

Risiken

- Oftmals wird ein Smartphone erforderlich sein, um Angebote nutzen zu können – dadurch könnten Personen, die keinen Zugriff darauf haben, von bestimmten Beförderungsformen ausgeschlossen werden

Viele Akteure sind der Auffassung, dass digitale Mobilitätsplattformen durch die Erbringung von Vermittlungsdiensten an den Endpunkten des ÖPNV eine flächendeckende Absicherung des Personennahverkehrs gewährleisten könnten.¹⁵³ Allerdings müsse beim Einsatz neuer Mobilitätsdienstleistungen, die im Rahmen von Online-Plattformen angeboten werden, sichergestellt werden, dass diese keine Konkurrenz zu bereits bestehenden Verkehrsangeboten darstellen. Denn nur durch eine sinnvolle Ergänzung könne eine effektivere Versorgung der Bevölkerung mit preiswerten und nachhaltigen Verkehrsleistungen erzielt werden.¹⁵⁴ Auch in diesem Zusammenhang wird auf die Gefahr einer „Rosinenpickerei“ verwiesen, die zur Folge hätte, dass ÖPNV-Anbieter trotz einer niedrigeren Fahrgastanzahl ihr Angebot aufgrund der Gemeinwohlorientierung weiterhin im vollen Umfang und zu erhöhten Kosten anbieten müssten.¹⁵⁵

Der verbreiteten Annahme einer flächendeckenden Absicherung des Angebots durch digitale Mobilitätsplattformen wird von einem politischen Akteur entgegengehalten, dass die Erfahrungen diverser Staaten zeigen würden, dass Vermittlungsplattformen *nicht* zur Mobilitätssicherung in ländlichen Regionen beitra-

¹⁵³ Stellungnahmen Interessenverbände 2017.

¹⁵⁴ Stellungnahme ÖPNV-Akteur 2017.

¹⁵⁵ Stellungnahme ÖPNV-Akteur 2017.

gen. In Kalifornien seien Vermittlungsplattformen bspw. trotz mehrjähriger Markterfahrung und einem erheblichen Anteil am Verkehr weiterhin nur in urbanen Regionen präsent.¹⁵⁶

Laut eines Plattformbetreibers wird es aufgrund des demografischen Wandels und des einhergehenden Zuwachses in den Ballungszentren zu einer erhöhten Nachfrage nach Mobilität kommen. Sollte diese Entwicklung von einem womöglich ordnungsrechtlich geprägten Rückgang des Individualverkehrs begleitet werden (Innenstadtfahrverbote), würde zwangsläufig eine erhöhte Nachfrage nach digitalen Mobilitätsplattformen entstehen. Somit entstünde ein Markt für neue Mobilitätsdienstleistungen, der einen Wettbewerb in Bereichen wie „schnelle Verfügbarkeit“ und „Servicequalität“ auslösen könnte. Profiteur dieser Entwicklung sei der Verbraucher.¹⁵⁷ Auch die Europäische Kommission sieht Vorteile für die Verbraucher, da digitale Plattformen die Möglichkeit eröffnen würden, Bürgerinnen und Bürger stärker in die gesellschaftliche Teilhabe einzubeziehen und auf Mobilitätsangebote gezielt Einfluss zu nehmen. In Stellungnahmen von Plattformbetreibern wird außerdem auf Verbrauchervorteile in der Form von Zeiteinsparungen verwiesen, die durch einen geringeren Planungs- und Buchungsaufwand entstünden und eine höhere Lebensqualität sowie Produktivität ermöglichen würden, da die Reisezeit effizienter genutzt werden könnte.¹⁵⁸ Schließlich wird in Stellungnahmen von Akteuren angemerkt, dass mit digitalen Plattformen ein besserer und transparenterer Informationszugang für Nutzer als auch Anbieter bestehe.¹⁵⁹

Wiederum ist im Zusammenhang mit sozialen Auswirkungen zu ergänzen, dass Personen, die keinen Zugriff auf technische Geräte wie ein Smartphone besitzen, von den Vorzügen digitaler Mobilitätsplattformen und bestimmten Beförderungsangeboten, die nur über diese verfügbar sind, ggf. gänzlich ausgeschlossen werden könnten.

¹⁵⁶ Stellungnahme Politischer Akteur 2017.

¹⁵⁷ Stellungnahme Plattformbetreiber 2017.

¹⁵⁸ Stellungnahme Plattformbetreiber 2017.

¹⁵⁹ Europäische Kommission 2016a, S. 11 f.; Stellungnahme Plattformbetreiber 2017.

b) Einschätzung möglicher ökonomischer Auswirkungen

Einschätzung möglicher ökonomischer Auswirkungen der Nutzung digitaler Mobilitätsplattformen allgemein

Ökonomisch

Chancen

- Gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit der verschiedenen Beförderungsformen
- Wettbewerbsintensivierung
- Gesteigerte Innovationsmöglichkeiten zur Entwicklung neuer Geschäftsmodelle, Produkte sowie Dienstleistungen
- Erleichterter Markteintritt/bessere Zugangsvoraussetzungen
- Effizientere Allokation knapper Ressourcen
- Anreize zu hohen Qualitätsstandards durch Abbau von Informationsasymmetrien
- Flexiblere Preissetzung
- Rückgang der Steuerhinterziehung durch bargeldlose Bezahlungsmöglichkeiten

Risiken

- Tarif- bzw. Preiserhöhung durch Provisionen
- Monopolisierungstendenzen
- Hohe Markteintrittsbarrieren



Die Europäische Kommission sowie die vom Europäischen Parlament in Auftrag gegebenen Studie verbinden mit digitalen Plattformen die Erwartung eines gesteigerten Wettbewerbs zwischen den verschiedenen Beförderungsformen, da ein erhöhtes Angebot erzeugt werde.¹⁶⁰ Zudem sei es einfacher, verschiedene Mobilitätsoptionen auf effektive Art und Weise zu vergleichen, wodurch der Wettbewerb sich nicht nur innerhalb einer Beförderungsform, sondern vor allem zwischen verschiedenen Beförderungsformen intensiviere.¹⁶¹ Weitere positive Auswirkungen sieht die Europäische Kommission in gesteigerten Innovationsmöglichkeiten zur Entwicklung neuer Geschäftsmodelle, Produkte sowie Dienstleistungen.¹⁶²

Auch die Monopolkommission verbindet ökonomische Vorteile mit der Nutzung von digitalen Plattformen. Sie sieht die Möglichkeit einer effizienteren Allokation knapper Ressourcen und vertritt die Auffassung, dass durch den Abbau von Informationsasymmetrien, der mit Online-Plattformen einhergeht, Anreize zu hohen

¹⁶⁰ Europäische Kommission 2016b, S. 70.

¹⁶¹ Europäisches Parlament 2017, S. 70.

¹⁶² Europäische Kommission 2016b, S. 3.

Qualitätsstandards gegeben werden und gleichzeitig Anreize zu schlechter Qualität und opportunistischem Verhalten reduziert werden würden.¹⁶³

Hinsichtlich des Aspektes der Preissetzung werden sowohl Chancen als auch Risiken gesehen. Die Monopolkommission vermerkt als positiv, dass Online-Plattformen Informationen über aktuelle Marktbedingungen nutzen könnten, um Schwankungen bei Angebot und Nachfrage durch kurzfristige Preisanpassungen auszugleichen und so eine flexiblere Preissetzung zu ermöglichen.¹⁶⁴ Dagegen wird von einem Mobilitätsakteur als mögliches Risiko genannt, dass die von Plattformen verlangten Provisionen zu einer Tarif- bzw. Preiserhöhung führen könnten.¹⁶⁵

Ein weiterer wesentlicher Mehrwert, der durch digitale Mobilitätsplattformen erzielt werden könnte, ist laut der Monopolkommission und der Europäischen Kommission mit Steuerpflichten verbunden. So sollen zum einen durch die Verbreitung von bargeldloser Zahlung die Möglichkeiten zur Steuerhinterziehung weiter beschränkt werden¹⁶⁶ und zum anderen eröffne das digitale Geschäftsmodell der Plattformen neue Optionen, den Steuerbehörden sowie Steuerzahlern bei ihren steuerlichen Verpflichtungen zu helfen.¹⁶⁷ Als Beispiel für letzteren Aspekt verweist die Europäische Kommission auf Estland. Dort wird in Zusammenarbeit mit digitalen Plattformen für Ride-Sharing-Dienste ein vereinfachtes Steuererklärungsverfahren für die Fahrer entwickelt. Dieses Verfahren basiert darauf, dass Plattformen die Transaktionen zwischen Fahrern und Kunden registrieren und anschließend die für die Steuer relevanten Daten an die zuständigen Behörden weiterleiten, die dann ihrerseits die entsprechenden Steuerformulare für die Fahrer im Voraus ausfüllen. Die zugrundeliegende Idee sei dabei, die Steuerzahler wirksam und mit möglichst wenig Aufwand bei ihren Steuerpflichten zu unterstützen.¹⁶⁸

Wie bereits im Rahmen der Metaanalyse skizziert, werden im Zusammenhang mit digitalen Mobilitätsplattformen auch mögliche Monopolisierungstendenzen genannt. Dieser Auffassung ist auch die IHK Baden-Württemberg, die darauf verweist, dass hohe Markteintrittsbarrieren für potenzielle Wettbewerber bestehen, wenn ein Plattformanbieter in einem kurzen Zeitraum eine weite Verbreitung erzielt. Diese Eintrittsbarrieren würden oftmals dazu führen, dass neue Anbieter große Investitionen zur Kundengewinnung tätigen müssten, die sich erst langfristig – sofern eine gewisse Marktstellung erreicht werden konnte – amortisieren könnten.¹⁶⁹

¹⁶³ Monopolkommission 2016, S. 370.

¹⁶⁴ Monopolkommission 2016, S. 370.

¹⁶⁵ Stellungnahme Mobilitätsakteur 2017.

¹⁶⁶ Monopolkommission 2012/2013, S. 122.

¹⁶⁷ Europäische Kommission 2016, S. 16.

¹⁶⁸ Europäische Kommission 2016a, S. 16.

¹⁶⁹ IHK Baden-Württemberg 2016, S. 15.

c) Einschätzung möglicher sonstiger Auswirkungen

Einschätzung möglicher sonstiger Auswirkungen der Nutzung digitaler Mobilitätsplattformen allgemein



Verkehrspolitisch

Chancen

- Übernahme planerischer Aufgaben (z.B. im Bereich von Haltestellennetzen sowie der Ladeinfrastruktur für Elektromobilität)
- Möglichkeit der Ergänzung des ÖPNV auf der „letzten Meile“

Risiken

- „Kannibalisierung“ des ÖPNV



Ökologisch und klimatisch

Chancen

- Rückgang des Individualverkehrs und vermehrte Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel (vor allem bei einer durchgängigen Reisekette)

Risiken

- Ggf. höhere Umweltbelastung durch Verkehrsanstieg

Im Zusammenhang mit möglichen verkehrspolitischen Auswirkungen wird von einem Plattformbetreiber angemerkt, dass digitale Mobilitätsplattformen mittel- und langfristig planerische Aufgaben, zum Beispiel im Bereich von Haltestellennetzen sowie der Ladeinfrastruktur für Elektromobilität, unterstützen könnten.¹⁷⁰ Verkehrspolitisch könnte eine Ergänzung des ÖPNV auf der „letzten Meile“ stattfinden. Allerdings wäre auch eine „Kannibalisierung“ des ÖPNV denkbar, sollten andere Beförderungsangebote gleiche Dienste zu niedrigeren Preisen anbieten.

Auch unter Berücksichtigung ökologischer und klimatischer Faktoren werden mit der Nutzung von Online-Plattformen Chancen verbunden. So wird von einem Mobilitätsakteur angenommen, dass sich bei einer Verbreitung von digitalen Mobilitätsplattformen Verkehrsteilnehmer zunehmend gegen die Nutzung individueller Verkehrsmittel und für die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel entscheiden würden. Dieser Effekt würde stärker werden, wenn eine durchgängige Reisekette durch digitale Plattformen angeboten werden könnte.¹⁷¹ Auch wenn von den einzelnen Studien, Mitteilungen, Gutachten sowie Stellungnahmen aus-

¹⁷⁰ Stellungnahme Plattformbetreiber 2017.

¹⁷¹ Stellungnahme Mobilitätsakteur 2017.

schließlich positive ökologische und klimatische Auswirkungen genannt wurden, ist der Vollständigkeit halber darauf zu verweisen, dass ggf. eine höhere Umweltbelastung durch einen allgemeinen Verkehrsanstieg zustande kommen könnte.

D. FAZIT

Durch die vielen Stellungnahmen der unterschiedlichen Akteure, die im Rahmen dieses Kapitels berücksichtigt werden konnten, hat sich ein breites Spektrum an möglichen Auswirkungen ergeben, das sowohl viele Chancen als auch Risiken aufzeigt. Die oftmals kontroversen Auffassungen sind ein Indiz dafür, dass die konkreten Auswirkungen schwer vorhersehbar sind, was vor allem der Komplexität des Untersuchungsgegenstandes und den unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten zuzuschreiben sein dürfte. Dementsprechend ist als Fazit nur eine vereinfachte Zusammenfassung möglich, die das Kapitel im Ganzen betrachtet und auf Zusammenhänge sowie vertiefenden Prüfungsbedarf hinweist. Dies vorangestellt kann festgehalten werden, dass neue Mobilitätsdienstleistungen im Rahmen von digitalen Mobilitätsplattformen das Potential haben, die Mobilität, insbesondere im Hinblick auf die gegenwärtig eingeschränkte Verfügbarkeit im ländlichen Raum, zu bereichern und somit diversen Prognosen entgegenzuwirken.

Des Weiteren wurde ersichtlich, dass die Digitalisierung nicht nur den Beförderern selbst Vorteile bringt, sondern dass sie auch dazu beitragen kann, den Verbraucherschutz sowie die Benutzerfreundlichkeit zu erhöhen. Zudem kann durch digitalisierte Prozesse eine höhere Rechtskonformität und Effizienz erreicht werden, wie am Beispiel des Steuerverfahrens dargestellt wurde.

Abschließend kann die Schlussfolgerung getroffen werden, dass mit digitalen Mobilitätsplattformen allgemein viele Chancen assoziiert werden und Risiken primär in Bezug auf konkrete Beförderungsformen wie Peer-to-Peer Dienste geäußert werden. Dies impliziert, dass die Akteure digitalen Mobilitätsplattformen generell offen gegenüberstehen bzw. diese befürworten und die Ausgestaltung der digitalen Mobilitätsplattformen sowie die mögliche Integration neuer Beförderungsformen die entscheidenden Faktoren sein dürften.

TEIL 3: RECHTSWISSENSCHAFTLICHE ANALYSE



A. EINLEITUNG UND ZUSAMMENFASSUNG

Prüfauftrag und Gegenstand der rechtswissenschaftlichen Analyse ist die Reformbedürftigkeit des Personenbeförderungsrechts mit besonderem Fokus auf die Regelungen des PBefG unter Berücksichtigung neuer Beförderungsformen und digitaler Mobilitätsplattformen.

Dazu wird zunächst der personenbeförderungsrechtliche Rechtsrahmen – also der rechtliche Status Quo – ausführlich dargestellt (s. „Darstellung der Grundsätze des Personenbeförderungsrechts und des ÖPNV“, S. 66 ff.). Dieser Schritt ist notwendig, um nachzuvollziehen, welche Möglichkeiten für den Gesetzgeber bestehen und an welchen Stellen er wie eingreifen kann. Er dient darüber hinaus auch dem besseren Verständnis der Studie über den Expertenkreis hinaus.

Der anschließenden detaillierten rechtlichen Prüfung der verschiedenen in der Metanalyse dargestellten Forderungen vorangestellt ist eine einleitende Übersicht über grundsätzliche Aspekte, die der Gesetzgeber bei der Änderung von (Bundes-)Gesetzen zu beachten hat (s. „Grundsätzliche verfassungsrechtliche und regelungstechnische Überlegungen“, S. 99 ff.). An dieser Stelle wird verdeutlicht, dass die Änderung von Gesetzen elementarer Bestandteil unseres demokratischen Rechtsstaats ist und dem Gesetzgeber generell ein weiter Gestaltungsspielraum zusteht, den politischen Willen und damit seinen politischen Auftrag umzusetzen. Dieser Spielraum ist jedoch nicht grenzenlos, vielmehr wird der Gesetzgeber in seinem Handeln durch grundlegende Prinzipien beschränkt. Konkret bedeutet das für den *Bundesgesetzgeber* zuvorderst die Verfassungsmäßigkeit des Umsetzungsvorschlags, d.h. insbesondere die Vereinbarkeit des Gesetzesvorschlags mit Grundrechten und anderen Verfassungsprinzipien des Grundgesetzes, wie z.B. der Daseinsvorsorge oder der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung. In diesem Abschnitt der Studie wird zudem betont, dass die legislative Umsetzung einiger der vorgeschlagenen Ausgestaltungsoptionen starke Wechselwirkungen mit anderen Regelungen des PBefG entfalten würde, d.h. die rechtliche Balance, insbesondere im Hinblick auf die faire und angemessene Verteilung von Rechten und Pflichten auf die einzelnen personenbeförderungsrechtlichen Unternehmer, verändert wird (s. „Wechselwirkungen im PBefG“, S. 110 ff.).

Unter Beachtung der im ersten Teil der Studie durchgeführten Metaanalyse sowie vom Auftraggeber gewünschter Untersuchungsgegenstände, lässt sich der konkrete rechtswissenschaftliche Prüfauftrag in **drei Kategorien** einteilen (s. „Rechtliche Prüfung der sich aus der Metaanalyse ergebenden Forderungen“, S. 98 ff.). Diese Kategorien bilden **Module**, sodass die Lösungsansätze und Ausgestaltungsoptionen einschließlich der dazugehörenden Argumente aus der Metanalyse und der Darstellung der sozioökonomischen Auswirkungen modular und grundsätzlich unabhängig voneinander betrachtet und umgesetzt werden können. Wobei die eben beschriebenen Wechselwirkungen zu jeder Zeit bedacht werden sollten.

Die erste Kategorie behandelt Forderungen und Ausgestaltungsoptionen, die im Kern wenig Bezugspunkte zu neuen Beförderungsformen oder digitalen Mobilitätsplattformen haben, deren Weiterentwicklung aber vor dem Hintergrund des technischen Fortschritts klärungsbedürftig erscheint. Demgemäß handelt es sich insbesondere um Forderungen zur Reformbedürftigkeit technischer Vorgaben (S 112 ff). Konkret geprüft werden Ausgestaltungsoptionen zur buchmäßigen Erfassung der Eingänge von Beförderungsaufträgen bei

Mietwagenverkehren, zur Ortskundeprüfung im Rahmen des Erwerbs eines Personenbeförderungsscheins und zur Ausstattungspflicht des Taxi- und Mietwagenunternehmers mit einem Alarmanlagensystem.

Die zweite Kategorie hat Forderungen und Ausgestaltungsoptionen zum Gegenstand, die bereits bestehende Beförderungsformen des PBefG (d.h. vor allem Taxi-, Mietwagen-, Linienverkehrsunternehmen) und dabei insbesondere das Verhältnis zwischen Taxen und Mietwagen mit Fahrern betreffen (S. 119 ff.). Neben grundlegenden Fragen, wie einer verbesserten Abgrenzbarkeit von privaten und gewerbsmäßigen Fahrten durch z.B. feste Betriebskostenwertgrenzen, zeigen sich in diesem Abschnitt gerade im Verhältnis zwischen Taxi- und Mietwagenunternehmen die starken **Wechselwirkungen**, die bei der Umsetzung gewisser Ausgestaltungsoptionen entstehen können und zu berücksichtigen sind. So würde sich beispielsweise eine Aufhebung der Tarifpflicht für Taxiunternehmer unmittelbar auf die Beförderungspflicht derselben auswirken. Hätte der Gesetzgeber die Tarifpflicht für Taxen, d.h. ein feststehendes Fahrtentgelt, vollständig aufgehoben, bestünde die Gefahr der Aushebelung der Beförderungspflicht im Pflichtfahrbereich. Denn dieser ist nach dem Gesetzeswortlaut gerade an die Festsetzung von Tarifen gekoppelt. Möchte der Gesetzgeber die Taxitarife wettbewerbsoffener gestalten, so sollte ggf. nicht nur über Höchst- sondern auch Mindesttarife nachgedacht werden, um den derzeit bestehenden Schutzgedanken, nämlich die Sicherung eines Grunderwerbs für Taxiunternehmer als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge, nicht zu unterlaufen.

Ein weiteres Beispiel für die Wechselwirkungen ist die Überlegung, die derzeit für Mietwagen bestehende Pflicht aufzuheben, nach erfolgter Beförderung zum Betriebssitz zurückzukehren (s. „Rückkehrpflicht für Mietwagen aufheben“, S. 135). Eine mögliche Aufhebung dieser Pflicht durch den Gesetzgeber hätte zur Folge, dass die damit bezweckte Abgrenzbarkeit von Taxi- und Mietwagenunternehmern gefährdet werden könnte. Freilich sind zur Gewährleistung dieses Zweckes – gerade im Lichte der Digitalisierung – andere Möglichkeiten denkbar. Sollte eine dieser Ausgestaltungsoptionen (z.B. Bannmeilen und Positionsermittlung mittels GPS) umgesetzt werden, wäre aber wiederum darüber nachzudenken, dann auch die Tarifpflicht für Taxiunternehmer aufzuheben. Denn diese befänden sich ipso facto im stärkeren Wettbewerb mit Mietwagen und könnten anderenfalls mit deren frei gestaltbaren Fahrpreisen womöglich nicht konkurrieren.

Die dritte Kategorie widmet sich digitalen Mobilitätsplattformen und neuen Beförderungsformen, die in die Mobilitätslandschaft drängen, wie beispielsweise die Vermittlung privater Fahrten (Bsp. Blablacar), die Personenbeförderung unter Einsatz privater Fahrer (Bsp. UberPOP), unter Einsatz konzessionierter Mietwagenfahrer (Bsp. UberX, UberBlack), die gepoolte Personenbeförderung (Bsp. UberPool) und bedarfsgerechten ÖPNV-Sonderformen (Bsp. Rufbusse). Die meisten dieser neuen Beförderungsformen nutzen dabei digitale Mobilitätsplattformen, also *virtuelle Marktplätze, auf denen Verkehrsangebot und Verkehrsnachfrage digital zusammengeführt werden, um Mobilität real zu ermöglichen*. Demnach besteht zwischen einigen solcher neuen Beförderungsformen (insbesondere den Beispielen UberPOP, UberBlack und UberPool) und den digitalen Mobilitätsplattformen eine gewisse Kongruenz bzw. Identität. Diese neuen Beförderungsformen wären aller Voraussicht nach ohne digitale Mobilitätsplattformen kaum möglich. Andere Beförderungsformen, wie beispielsweise Rufbusse, sind dagegen grundsätzlich auch ohne Verwendung digitaler Mobilitätsplattformen denk- und umsetzbar, sie können aber (in der Zukunft) von einer umfassenden Vernetzung im

Rahmen digitaler Mobilitätsplattformen profitieren („Forderungen zu digitalen Mobilitätsplattformen und neuen Beförderungsformen“, S. 141 ff.). Während diese neuartigen Beförderungsformen nach dem PBefG zwar genehmigt werden müssen, unterfallen sie nicht den vom Gesetz vorgeschriebenen Beförderungstypen und sind damit nicht genehmigungsfähig. Um diesen Zustand zu verändern, können verschiedene gesetzgeberische Ausgestaltungsoptionen angedacht werden.

So könnten **erstens** digitale Mobilitätsplattformen grundlegend von dem Geltungsbereich des PBefG ausgenommen werden. Diese Maßnahme würde indes den gewünschten Zustand der staatlichen (Teil)Lenkung und Kontrolle des Personenbeförderungsgewerbes unterlaufen, der dem Schutz der beteiligten hochrangigen Rechtsgüter wie Leib und Leben der beförderten Personen dienen soll.

Eine **zweite Ausgestaltungsoption** könnte sein, den bestehenden Rechtsrahmen für bereits genehmigungsfähige Beförderungsformen, wie z.B. Mietwagen, anzupassen und zu deregulieren, sodass die Möglichkeit eröffnet würde, neue Beförderungsformen gleichsam „im alten Gewand“ genehmigungsfähig werden zu lassen. Dies müsste kein intentioneller Akt sein. Vielmehr könnte sich diese Folge als Rechtsreflex auf die vorher beschriebenen, und dann ggf. umgesetzten, Ausgestaltungsoptionen bzgl. bereits bestehender Beförderungsformen ergeben. Würden z.B. die Rückkehrpflicht oder das „Poolingverbot“ für Mietwagen (also den Mietwagen nicht im Ganzen mieten zu müssen, sondern während der Fahrt weitere Fahrgäste aufnehmen zu dürfen) durch den Gesetzgeber aufgehoben werden, bestünde die Möglichkeit, dass einige der neuartigen Geschäftsmodelle in der Folge ipso iure genehmigungsfähig würden – z.B. als „Mietwagen“ im Sinne des reformierten Gesetzes. Hier bestünde gleichwohl naturgemäß die Gefahr, dass Besonderheiten solcher Beförderungsformen, die sich gerade auch aus dem stärkeren Einsatz digitaler Werkzeuge ergeben können, möglicherweise nicht zu genüge Rechnung getragen würde.

Eine **dritte Ausgestaltungsoption** könnte diese Bedenken auffangen, indem man den „Numerus Clausus“ des PBefG erweiterte und eigene Regelungen für digitale Mobilitätsplattformen trafe. In einem neu zu schaffenden Paragraphen könnte der Gesetzgeber dann auf die besonderen plattformspezifischen Gegebenheiten eingehen. Befürchtungen einer (zu) wenig strengen Regulierung könnten durch die Formulierung verkehrslenkender Aspekte in einem dazugehörigen Absatz entgegnet werden. Zu überlegen wäre beispielsweise, mittels technischer Vorkehrungen und entsprechender Verpflichtungen die Nachvollziehbarkeit der Beförderungsleistungen für die zuständigen Finanzbehörden zu erhöhen, oder digitale Mobilitätsplattformen zu verpflichten, gemeinwirtschaftliche Aufgaben zu übernehmen.

Abschließend werden weitergehende Fragestellungen erörtert, wie z.B. der Bedarf nach einem staatlichen Informationsmanagement für die Bereitstellung und Übertragung von Daten zur Benutzung durch digitale Mobilitätsplattformen oder die besonderen haftungsrechtlichen Konstellationen, die sich ergeben, wenn digitale Mobilitätsplattformen in das (schuld-)rechtliche Gefüge der Durchführung eines Beförderungsauftrags treten.

In der gesamten rechtswissenschaftlichen Analyse befinden sich zu Beginn besonders relevanter Abschnitte Ergebniskästen. Im Teil „Darstellung der Grundsätze des Personenbeförderungsrechts und des ÖPNV“ (S. 66 ff.) sind ferner Verweiskästen eingefügt, die es dem Leser erleichtern sollen, nachzuvollziehen, für welchen Teil der rechtlichen Prüfung die dargestellten Aspekte des Personenbeförderungsrechts besonders relevant sind.

B. DARSTELLUNG DER GRUNDSÄTZE DES PERSONENBEFÖRDERUNGSRECHTS UND DES ÖPNV

Im Folgenden werden die Grundsätze des Personenbeförderungsrechts und des ÖPNV dargestellt, auf welche in späteren Abschnitten verwiesen wird.

I. Anwendungsbereich des PBefG: Entgeltliche und geschäftsmäßige Personenbeförderung

- Den Regelungen des Personenbeförderungsgesetzes unterliegt nur die entgeltliche oder geschäftsmäßige Personenbeförderung.
- Erfolgt die Personenbeförderung mit Personenkraftwagen unentgeltlich oder übersteigt das Gesamtentgelt für die Beförderung die Betriebskosten der Fahrt nicht, ist das Personenbeförderungsgesetz nicht anwendbar.
- Die Betriebskosten für eine Fahrt sind variabel und hängen u.a. vom Fahrzeug und der Fahrweise ab. Konkrete Beträge werden vom Gesetz nicht genannt.

Ausführungen dieses Abschnitts sind insbesondere relevant für die rechtliche Prüfung der Forderungen zu bereits bestehenden Beförderungsformen (S.119 ff.).

Maßgebliche Vorgaben für die Personenbeförderung mit Kraftfahrzeugen finden sich im PBefG.

§ 1 PBefG definiert den sachlichen Geltungsbereich des Gesetzes und legt damit fest, welche Arten und Formen der Personenbeförderung unter das Gesetz fallen. Nach § 1 Abs. 1 PBefG unterliegt die entgeltliche oder geschäftsmäßige Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, mit Oberleitungsbussen (OBussen) und mit Kraftfahrzeugen den Vorschriften des PBefG. In § 1 Abs. 2 PBefG werden bestimmte Beförderungsausgestaltungen aus dem sachlichen Geltungsbereich des PBefG ausgenommen. Relevant ist hier insbesondere die Beförderung mit Personenkraftwagen, wenn diese unentgeltlich ist oder das Gesamtentgelt die Betriebskosten der Fahrt nicht übersteigt, § 1 Abs. 2 Nr. 1 PBefG.

Nach § 1 Abs. 1 PBefG unterliegt (nur) die entgeltliche oder geschäftsmäßige Personenbeförderung mit bestimmten Verkehrsarten dem PBefG und damit der Genehmigungspflicht. Die beiden Alternativen der Entgeltlichkeit und der Geschäftsmäßigkeit stehen unabhängig nebeneinander. Sowohl die Entgeltlichkeit isoliert, als auch die bloße Geschäftsmäßigkeit können daher den sachlichen Geltungsbereich des PBefG eröffnen.

Die Frage, ob die Personenbeförderung entgeltlich bzw. geschäftsmäßig erfolgt, bestimmt sich grundsätzlich nach der Interessenlage desjenigen, der für die Beförderung verantwortlich ist. Die Einordnung als Fahrzeughalter oder Fahrzeugführer spielt insoweit keine Rolle.¹⁷²

1. Entgeltlichkeit

Entgeltlich ist jede Beförderung, für die irgendeine Art der Gegenleistung gewährt wird.¹⁷³ Regelmäßig dürfte für die Beförderung eine Geldleistung in Form der Fahrpreiszahlung erfolgen, aber auch Zuschüsse, Beiträge oder jährliche Einlagen können zur Bejahung der Entgeltlichkeit führen.¹⁷⁴ Das Entgelt muss dabei nicht zwingend vom Beförderten selbst geleistet werden. Entgeltlichkeit kann auch gegeben sein, wenn das Entgelt von einem Dritten stammt.¹⁷⁵

Gemäß § 1 Abs. 1 S. 2 PBefG sind als Entgelt auch wirtschaftliche Vorteile anzusehen, die mittelbar für die Wirtschaftlichkeit des Betriebs des Beförderers erstrebt werden (mittelbare Entgeltlichkeit). Solche mittelbaren Vorteile können beispielsweise bei der Beförderung von Gästen zu Hotels oder von Besuchern zu Sportveranstaltungen sowie Beförderungen des Personals des Arbeitgebers zu Ausbildungs- oder Erholungsstätten gegeben sein. Auch Zubringer- und Abholdienste, beispielsweise für Kunden gewerblicher Anbieter oder für Krankenhauspatienten, dürften regelmäßig als mittelbare wirtschaftliche Vorteile gelten, jedenfalls soweit der Betrieb selbst auf den Erwerb wirtschaftlicher Vorteile gerichtet ist.¹⁷⁶

Nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 PBefG unterliegen Beförderungen mit Kraftfahrzeugen nicht dem Geltungsbereich des Gesetzes, wenn das Gesamtentgelt die Betriebskosten der Fahrt nicht übersteigt. § 1 Abs. 2 S. 2 PBefG stellt dabei klar, dass diese Ausnahme auch gilt, wenn die Beförderungen geschäftsmäßig sind. Die Ausnahmenvorschrift gilt daher für alle Beförderungen, die unentgeltlich oder bis zur Betriebskostengrenze entgeltlich vorgenommen werden, auch wenn sie gleichzeitig geschäftsmäßig sind.¹⁷⁷

Betriebskosten sind die beweglichen Kosten, die durch den Fahrzeugbetrieb entstehen, insbesondere Kosten für Treibstoffe, Öl, Reifenabnutzung, Reinigung und vorfällige Inspektionen. Nicht zu den Betriebskosten gehören hingegen die festen Kosten, die unabhängig vom Fahrzeugbetrieb entstehen, wie beispielsweise Steuern oder Versicherungsbeiträge.¹⁷⁸ Da die Betriebskosten abhängig von Fahrzeugmodell und Treibstoffverbrauch sind, ist die Betriebskostengrenze grundsätzlich anhand des Einzelfalls zu bestimmen. Das Gesamtentgelt für die Beförderung darf die Betriebskosten nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 PBefG nicht übersteigen. Unter dem **Gesamtentgelt** wird die Summe der von den Mitfahrern geleisteten Einzelentgelte verstanden.¹⁷⁹

¹⁷² BGH, Urt. v. 28.5.1991, NZV 199, 348 (349); K. H. Fielitz/ T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 66. Aktualisierung, 2013 § 1 Rn. 9.

¹⁷³ BGH, Urt. v. 28.5.1991, NZV 199, 348 (349).

¹⁷⁴ K. H. Fielitz/ T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 66. Aktualisierung, 2013 § 1 Rn. 10.

¹⁷⁵ BGH, Urt. v. 19.1.1979 – VII C 56.75.

¹⁷⁶ Vgl. K. H. Fielitz/ T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 66. Aktualisierung, 2013 § 1 Rn. 12 ff.

¹⁷⁷ BT-Drs. 17/8233 S. 12.

¹⁷⁸ K. H. Fielitz/ T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 66. Aktualisierung, 2013 § 1 Rn. 17.

¹⁷⁹ K. H. Fielitz/ T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 66. Aktualisierung, 2013 § 1 Rn. 17.

2. Geschäftsmäßigkeit

Geschäftsmäßig handelt, wer beabsichtigt, die Tätigkeit in gleicher Art zu wiederholen und dadurch zu einem wiederkehrenden oder sogar dauernden Bestandteil seiner Beschäftigung zu machen.¹⁸⁰ Der Begriff der Geschäftsmäßigkeit hat einen subjektiven Charakter, es genügt daher die bloße Absicht der wiederholten bzw. regelmäßigen Personenbeförderung. Der Begriff der Geschäftsmäßigkeit hat mit dem Geschäft im Sinne einer kaufmännischen Tätigkeit nichts zu tun.¹⁸¹ Eine Gewinnerzielungsabsicht ist demnach nicht nötig. Die Dauerhaftigkeit und Wiederholungsabsicht lässt sich in der Regel aus der Intensität der Beförderung schließen.¹⁸²

¹⁸⁰ BGH, Urt. v. 14.5.1981, NJW 1981, 1842.

¹⁸¹ K. H. Fielitz/ T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 66. Aktualisierung, 2013 § 1 Rn. 14.

¹⁸² K. H. Fielitz/ T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 66. Aktualisierung, 2013 § 1 Rn. 14.

II. Der ÖPNV und das Personenbeförderungsrecht

- Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) ist die allgemein zugängliche Beförderung von Personen in Straßenbahnen, OBussen und Kraftfahrzeugen im Linienverkehr, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen.
- Zum ÖPNV werden auch Verkehre mit Taxen und Mietwagen gerechnet, wenn sie die genannten Verkehrsarten ersetzen, ergänzen oder verdichten.
- Wichtige Akteure des ÖPNV und des Personenbeförderungsrechts sind: Genehmigungsbehörden, Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen.

Ausführungen dieses Abschnitts sind insbesondere relevant für die rechtliche Prüfung der Forderung zu digitalen Mobilitätsplattformen und neuen Beförderungsformen (S. 141 ff.).

Bei der Prüfung der gesetzlichen Vorgaben für Mobilitätsarten und -formen und insbesondere für eine Integration von neuen Mobilitätsformen in den ÖPNV spielt eine Umgrenzung desselbigen eine erhebliche Rolle. Dementsprechend wird im Folgenden die Definition des ÖPNV-Begriffs erläutert und die wesentlichen Akteure des ÖPNV vorgestellt.

1. Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)

Die grundlegende Definition für den ÖPNV enthält § 2 Regionalisierungsgesetz (RegG)¹⁸³. Diese Definition wurde in das PBefG überführt und entsprechend auf die im PBefG geregelten Beförderungsmittel konkretisiert. Nach § 8 Abs. 1 PBefG ist ÖPNV im Sinne des PBefG die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, Obussen und Kraftfahrzeugen im Linienverkehr, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen. Das ist im Zweifel der Fall, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt. Nach § 8 Abs. 2 PBefG ist auch der Verkehr mit Taxen oder Mietwagen ÖPNV, wenn durch ihn eine der genannten Verkehrsarten ersetzt, ergänzt oder verdichtet wird. Eine Ersetzung oder Verdichtung der genannten Verkehrsarten liegt dabei vor, wenn Ver-

¹⁸³ Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378 ,2395), das zuletzt durch Artikel 19 Absatz 23 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234) geändert worden ist.

kehrleistungen mit Taxen oder Mietwagen an Stelle oder jedenfalls im Zusammenhang eines Linienverkehrs ähnlich wie dieser erbracht werden.¹⁸⁴

2. Wichtige Akteure des ÖPNV und des Personenbeförderungsrechts

Zu den wesentlichen Akteuren zählen die Genehmigungsbehörden, die Aufgabenträger, Verkehrsunternehmen und zusammengeslossene Akteure in Form von Verkehrskooperationen.

Genehmigungsbehörden

Für die Genehmigungserteilung nach § 2 PBefG sind gem. § 11 Abs. 1 PBefG die von den Landesregierungen bestimmten Behörden sachlich zuständig. Beispielsweise sind dies in Mecklenburg-Vorpommern die Landesämter als obere Landesbehörden.¹⁸⁵ Die örtliche Zuständigkeit wird von § 11 Abs. 2 bis 4 PBefG bundeseinheitlich geregelt. Für den Gelegenheitsverkehr mit Kraftfahrzeugen ist die Genehmigungsbehörde zuständig, in deren Bezirk der Unternehmer seinen Sitz oder seine Niederlassung im Sinne des Handelsrechts hat.

Aufgabenträger

Das RegG regelt in § 1 Abs. 1, dass die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV eine Aufgabe der Daseinsvorsorge ist und verweist im Hinblick auf die Stellen, die diese Aufgabe wahrzunehmen haben, auf die Bestimmungen des Landesrechts. Ebenso verweist § 8 Abs. 3 S. 1 PBefG für die Erfüllung der gleichen Aufgabe auf die von den Ländern bestimmten Behörden und legaldefiniert diese als Aufgabenträger.

Regelmäßig sind Aufgabenträger nach den Nahverkehrsgesetzen die Landkreise und kreisfreien Städte, wobei die Möglichkeit gegeben ist, dass auf Antrag einer kreisangehörigen Gemeinde die Aufgaben des Aufgabenträgers an diese übertragen werden können, soweit die Aufgaben auf das Gebiet der antragstellenden Gemeinde beschränkt sind.¹⁸⁶

Verkehrsunternehmen

Die eigentliche Verkehrsdurchführung, also die Erbringung der Verkehrsleistung, ist Aufgabe der Verkehrsunternehmen.

Verkehrskooperationen

Das PBefG selbst trifft für mögliche Kooperationen von Akteuren des ÖPNV keine Regelungen. Lediglich § 8 Abs. 3b PBefG normiert, dass für Vereinbarungen von Verkehrsunternehmen und für Beschlüsse und Empfehlungen von Vereinigungen dieser Unternehmen, § 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkun-

¹⁸⁴ Heinze, in Heinze /Fehling/ Fiedler (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 2. Auflage 2014 § 8 Rn. 8.

¹⁸⁵ § 1 Abs. 1 Mecklenburg-Vorpommersche Verordnung über die Änderung von Zuständigkeiten nach dem Personenbeförderungsgesetz (ÄndZuVO-PBefG).

¹⁸⁶ Vergleiche beispielhaft § 3 Abs. 3 und 4 ÖPNVG M-V.

gen (GWB)¹⁸⁷ nicht gilt, soweit sie dem Ziel dienen, für eine Integration der Nahverkehrsbedienung, insbesondere für Verkehrskooperationen, zu sorgen.

Um die Attraktivität und Wirtschaftlichkeit des ÖPNV, insbesondere in Abgrenzung zum motorisierten Individualverkehr, zu steigern und um bestimmte Aufgaben gemeinsam zu erledigen, schließen sich Akteure des ÖPNV – mit Ausnahme der Genehmigungsbehörden – häufig zu Verkehrskooperationen zusammen. Solche Verkehrskooperationen können zwischen Verkehrsunternehmen untereinander, zwischen Verkehrsunternehmen und Aufgabenträgern sowie zwischen Aufgabenträgern untereinander erfolgen.

Teilweise sind die Voraussetzungen und auch Vorgaben für Verkehrskooperationen in den Nahverkehrsgesetzen der Länder geregelt. So normiert beispielsweise § 4 Abs. 4 S. 2 ÖPNVG M-V¹⁸⁸, dass als Verkehrskooperationen insbesondere die tarifliche Zusammenarbeit in Form eines Übergangstarifs oder eine Durchtarifierung, die Bildung einer Verkehrsgemeinschaft oder die Bildung eines Verkehrs- oder Tarifverbundes gelten. In den Nahverkehrsgesetzen der Länder Berlin und Brandenburg ist sogar geregelt, dass zwischen den Aufgabenträgern der Länder zur Verbesserung des ÖPNV ein Verkehrsverbund gebildet werden soll, der bei der Planung, Organisation, Ausgestaltung und Finanzierung der Versorgung mit Leistungen des ÖPNV tätig werden soll, § 4 ÖPNVG BE¹⁸⁹ und § 5 ÖPNVG- Brb¹⁹⁰.

Aufgrund der Vielzahl der Ausgestaltungsmöglichkeiten von Verkehrskooperationen und der unterschiedlichen Regelungen in den Nahverkehrsgesetzen der Länder lässt sich eine systematische Gliederung nur schwer vornehmen. In der Praxis werden jedoch oftmals Verkehrsverbünde gebildet, bei denen zwischen drei Grundmodellen differenziert werden kann.

Im sog. „Unternehmensverbund“ sind allein die Verkehrsunternehmen Gesellschafter der Verbundgesellschaft. Beim „Aufgabenträgerverbund“ sind allein die Gebietskörperschaften (Aufgabenträger) Gesellschafter der Verbundgesellschaft; Verkehrsunternehmen sind nicht beteiligt. Oftmals wird dieser Aufgabenträgerverbund in Form eines kommunalen Zweckverbands geführt. Mit dem „Mischverbund“ besteht die Möglichkeit einer gemeinsamen Verbundorganisation zwischen Verkehrsunternehmen und Gebietskörperschaften (Aufgabenträger).

¹⁸⁷ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 27. August 2017 (BGBl. I S. 3295) geändert worden ist.

¹⁸⁸ Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Mecklenburg-Vorpommern vom 15. November 1995.

¹⁸⁹ Gesetz über die Aufgaben und die Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs im Land Berlin vom 27. Juni 1995 letzte berücksichtigte Änderung: §§ 5 und 6 geändert durch Artikel III des Gesetzes vom 19.06.2006 (GVBl. S. 576).

¹⁹⁰ Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Brandenburg vom 26. Oktober 1995.

III. Entwicklung von Bedarfen (ÖPNV-Verkehrsplanung)

- Der Genehmigung von Beförderungen/Verkehren geht regelmäßig die Planung des aus staatlicher Sicht gewünschten Verkehrs voraus.
- Wichtigste Instrumente dieser Planung sind die Nahverkehrspläne, die von den Aufgabenträgern (regelmäßig Landkreise und kreisfreie Städte) erstellt werden.

Ausführungen dieses Abschnitts sind insbesondere relevant für die rechtliche Prüfung der Forderung zu neuen Beförderungsformen und digitalen Mobilitätsplattformen (S. 141 ff.).

Gem. § 8 Abs. 3 S. 1 PBefG obliegt die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV den Aufgabenträgern. Die Sicherstellung ausreichender Bedienung mit Verkehrsleistungen stellt dabei keine ad-hoc Maßnahme dar, sondern erfordert eine abgestimmte Planungskonzeption unter Berücksichtigung der spezifischen Belange des Aufgabenträgerwirkkreises.

1. Nahverkehrspläne

Deshalb sieht § 8 Abs. 3 S. 2 PBefG vor, dass der Aufgabenträger die Anforderungen an Umfang und Qualität des Verkehrsangebotes, dessen Umweltqualität sowie die Vorgaben für die verkehrsmittelübergreifende Integration der Verkehrsleistungen in der Regel in einem Nahverkehrsplan zu definieren hat. Der Nahverkehrsplan bildet gem. § 8 Abs. 3 S. 8 PBefG den Rahmen für die Entwicklung des ÖPNV und ist daher dem personenbeförderungsrechtlichen Genehmigungsverfahren vorgelagert und kann Grundlage für Genehmigungsentscheidungen sein.

Der Nahverkehrsplan stellt keine Rechtsnorm dar, er wendet vielmehr das Recht an. Seine Leistungsbeschreibungen sind als Eingriffsgrundlage nur wirksam, wenn sie sich aus einem Gesetz herleiten lassen.¹⁹¹

Die Rechtsnatur des Nahverkehrsplans ist nicht abschließend geklärt.¹⁹² Am ehesten vergleichbar dürfte er mit dem Flächennutzungsplan im Baurecht sein, der als Rahmenplan ebenfalls nicht unmittelbar verbindlich ist, aber als Konkretisierung öffentlicher Interessen in Genehmigungsentscheidungen einfließt.¹⁹³ Aus den

¹⁹¹ Heinze, in Heinze /Fehling/ Fiedler (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 2. Auflage 2014 § 8 Rn. 43.

¹⁹² Eine Qualifikation als Verwaltungsakt gem. § 35 VwVfG scheidet aufgrund der fehlenden unmittelbaren Rechtswirkungen im Außenrechtsverhältnis ebenso aus wie eine Qualifikation als Norm. Auch als Satzung wird der Nahverkehrsplan nicht erlassen.

¹⁹³ So auch z.B. M. Knauff, Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge, S. 408 ff.; L. Wachinger/ M. Wittmann, Regionalisierung des ÖPNV, S. 118. und S. Barth, in: S. Barth/ H. Baumeister et al. (Hg.), Recht des öffentlichen Personennahverkehrs, A3, Rn. 80.

Feststellungen des Nahverkehrsplans lässt sich kein Rechtsanspruch ableiten, dass ein beantragter Verkehr von den Genehmigungsbehörden auch zu genehmigen ist.

Bei der den Aufgabenträgern zugewiesenen Aufgabe der Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung haben die Genehmigungsbehörden unter Beachtung des Interesses einer wirtschaftlichen Verkehrsgestaltung mitzuwirken. Dabei hat die Genehmigungsbehörde den Nahverkehrsplan zu berücksichtigen, § 8 Abs. 3a PBefG. Entsprechend normiert § 13 Abs. 2a S. 1 PBefG auch, dass eine personenbeförderungsrechtliche Genehmigung im ÖPNV versagt werden kann, wenn der beantragte Verkehr mit dem Nahverkehrsplan nicht in Einklang steht. Unternehmer sind bei der Aufstellung des Nahverkehrsplans zu beteiligen, § 8 Abs. 3 S. 6 PBefG.

Die inhaltlich nähere Ausgestaltung und die Einzelheiten über die Aufstellung des Nahverkehrsplans obliegt nach § 8 Abs.3 S. 9 PBefG den Ländern. Die Grundanforderungen der Nahverkehrsgesetze der Länder ähneln sich regelmäßig, wobei teilweise unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt werden.¹⁹⁴

Beispielsweise muss der Nahverkehrsplan in Mecklenburg-Vorpommern gem. § 7 Abs. 2 ÖPNVG M-V mindestens Aussagen über den Bestand und die künftige Entwicklung des ÖPNV-Angebotes, Bestand und Entwicklung der Nachfrage nach ÖPNV-Leistungen, die ÖPNV-Finanzierung und die Organisation des ÖPNV enthalten. In Berlin sind nach § 5 Abs. 2 ÖPNVG beim Nahverkehrsplan auf Grundlage der vorhandenen und geplanten Siedlungs- und Verkehrsstrukturen sowie einer Prognose der zu erwartenden Verkehrsentwicklung Ziele und Rahmenvorgaben für das betriebliche Leistungsangebot festzulegen. Dazu gehören Mindestanforderungen für Betriebszeiten, Zugfolgen und Anschlussbeziehungen an wichtigen Verknüpfungspunkten.

Im Kern muss daher regelmäßig eine Bestandsaufnahme der vorhandenen Angebots- und Nachfragestruktur erstellt werden, auf Grundlage derer die Rahmenbedingungen für die zukünftige Entwicklung abgeleitet werden.

Der Nahverkehrsplan ist somit ein wichtiges Instrument, um die Vorstellungen für einen zukünftigen ÖPNV und die Bedarfe in der jeweiligen Region zu konkretisieren und festzuschreiben.

2. Landesverkehrspläne

Nicht nur für den Wirkkreis des Aufgabenträgers stellt der Rechtsrahmen Planungsinstrumente zur Verfügung, sondern auch auf Landesebene. Landesverkehrspläne bilden den Rahmen für die Verkehrsgestaltung im ÖPNV auf landesweiter Ebene ab. Der Fokus der Landesverkehrsplanung liegt dabei regelmäßig auf der langfristigen überregionalen Planung unter Berücksichtigung des Schienenpersonennahverkehrs. Die Rechtsnatur der Landesverkehrspläne ist – ähnlich wie beim Nahverkehrsplan – nicht klar bestimmt. Jedenfalls entfalten auch Landesverkehrspläne keine unmittelbaren Rechtswirkungen nach außen. Je nach Ermächtigungsnorm im entsprechenden Landesnahverkehrsgesetz geben die Landesverkehrspläne als Rahmenvorgabe allerdings eine Orientierung für die Aufgabenträger zur Erstellung der Nahverkehrspläne.

¹⁹⁴ K. H. Fielitz/ T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 67. Aktualisierung, 2013 § 8 Rn. 13.

IV. Wichtige Schutzzwecke und Instrumente des PBefG

Wichtige Schutzzwecke des PBefG sind:

- Verbraucherschutz, Gewährleistung der Daseinsvorsorge, Wettbewerbsschutz, Schutz öffentlicher Verkehrsinteressen und Allgemeinzugänglichkeit.

Diese Schutzzwecke sind nicht trennscharf voneinander abzugrenzen, sondern bauen aufeinander auf bzw. beeinflussen sich gegenseitig.

Wichtige Instrumente des PBefG sind:

- Genehmigungspflicht, Numerus Clausus, Tarifpflicht, Bedienpflicht, Beförderungspflicht und Nahverkehrsplan.

Ausführungen dieses Abschnitts sind relevant für die rechtliche Prüfung der Forderungen zur Reformbedürftigkeit technischer Vorgaben (S. 112 ff.), Forderungen zu bereits bestehenden Beförderungsformen (S. 119 ff.) sowie digitalen Mobilitätsplattformen und neuen Beförderungsformen (S. 141 ff.).

Wichtige Schutzzwecke des PBefG:

Das PBefG dient der Sicherheit und Ordnung der (genehmigten) Beförderung¹⁹⁵ – vgl. § 13 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1 und Abs. 6 PBefG. Als vorrangigster Schutzzweck des PBefG und der damit korrespondierenden Regelungen¹⁹⁶ ist insoweit die Sicherheit der beförderten Fahrgäste zu nennen. Denn diesen ist es in der Regel nicht möglich den Fahrzeugführer nach dessen tatsächlichem Können frei auszuwählen, weshalb mit den Regelungen des PBefG ein Mindeststandard gewährleistet werden soll und dem **Verbraucherschutz** Rechnung getragen wird. § 2 Abs. 1 PBefG sieht dementsprechend vor, dass jeder, der entgeltlich oder geschäftsmäßig Personen befördert, einer Genehmigung bedarf. Die Genehmigung ist gemäß § 13 Abs. 1 PBefG auch an subjektive Voraussetzungen – wie Zuverlässigkeit und fachliche Eignung (vgl. §§b 3 ff. der Berufszugangsverordnung für den Straßenpersonenverkehr – PBZugV¹⁹⁷) – geknüpft, mit denen ein gewisser Standard für den Kunden gewährleistet werden soll.

¹⁹⁵ Heinze, PBefG, 1. Auflage 2007, § 13 Anm. 1.

¹⁹⁶ So u. a. die Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr (BOKraft) und die Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung in der Fahrerlaubnisverordnung (§ 48 FeV).

¹⁹⁷ Berufszugangsverordnung für den Straßenpersonenverkehr vom 15. Juni 2000 (BGBl. I S. 851), die zuletzt durch Artikel 484 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

Unter diesen Zweck fällt zudem § 13 PBefG Abs. 2 Nr. 1 PBefG, wonach die Genehmigung zu versagen ist, wenn der Verkehr auf Straßen durchgeführt werden soll, die sich aus Gründen der Verkehrssicherheit oder wegen ihres Bauzustandes hierfür nicht eignen. Verbraucherschützend sind insbesondere auch die Voraussetzungen zur Erbringung von Personenbeförderungsdienstleistungen nach §§ 22, 23 PBefG – Betriebs- und Beförderungspflicht – sowie Regelungen zum Taxigewerbe aus §§ 47 und 51 PBefG, die ebenfalls Beförderungs-, Betriebs- und zudem die Tarifpflicht für Taxen regeln. Diese sollen gewährleisten, dass jedermann, jederzeit zu einem angemessenen Preis das Taxiangebot wahrnehmen kann.

Ein weiterer wichtiger Zweck der Regelungen des PBefG ist die Gewährleistung eines Teils der staatlichen **Daseinsvorsorge**.¹⁹⁸ Unter dem Begriff der „Daseinsvorsorge“ – teilweise auch als „Dienste im öffentlichen Interesse“ bezeichnet – werden die Aufgaben erfasst, an deren Erfüllung ein allgemeines öffentliches Interesse besteht. Insoweit deckt sich der Begriff in weiten Teilen mit der öffentlichen Leistungsverwaltung. Der Zweck der Daseinsvorsorge kommt im PBefG nur ansatzweise und zudem nur in allgemeinen Formulierungen zum Ausdruck. Insofern kann nur § 8 PBefG – Förderung des ÖPNV – als ausdrückliche Regelung verstanden werden. Dieser zählt somit ausdrücklich zu den gemeinwohlorientierten Dienstleistungen in Deutschland und ist vor allem der Verengung des sogenannten beherrschten Lebensraumes sowie der Knappheit von Ressourcen im Bereich der Verkehrs-, Kommunikations- und Versorgungsleistungen geschuldet. Das macht die Bündelung der Transportwege in Netzen sowie Wettbewerbsgrenzen notwendig und erfordert weitere Regulierung, um optimale Bereitstellung und Abdeckung zu gewährleisten.¹⁹⁹ So ist die Gewährleistung eines ausreichenden Angebots öffentlicher – also allgemein zugänglicher – Nahverkehrsleistungen zu angemessenen Preisen sowie die planvolle Pflege und Allokation²⁰⁰ der verfügbaren Ressourcen an die jeweiligen Verkehrsträger wohl vom Markt alleine nicht zu leisten. Dies gilt insbesondere für die Bereitstellung von Beförderungsmöglichkeiten im ländlichen Raum, wo sich eine rein wirtschaftlich orientierte Verkehrsanbindung häufig nicht rentieren würde. Insoweit ist auch zu beachten, dass aufgrund des demografischen Wandels zu erwarten ist, dass der Anteil von Menschen, die ihre Mobilitätsbedürfnisse durch den herkömmlichen motorisierten Individualverkehr nicht mehr ohne Weiteres befriedigen können, weiterhin wachsen wird. Dies ist nach § 8 Abs. 1 S. 1 PBefG, der den Regionalverkehr ausdrücklich mit einbezieht, zu beachten. Insoweit korrespondiert der Zweck des Verbraucherschutzes mit der Daseinsvorsorge.

Zum Erreichen dieser Schutzzwecke bzw. Ziele dient zudem der im PBefG im gewissen Maße geregelte **Wettbewerbsschutz** bzw. Bestandsschutz (§ 13 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 3 PBefG) als sekundärer Schutzzweck. § 13 Abs. 2 Nr. 2 PBefG gilt für den bereits in der Personenbeförderung tätigen Unternehmer und sichert somit dessen Dienstleistung im Sinne des PBefG. Dadurch wird der Wettbewerb beschränkt, damit es den am Personenbeförderungsmarkt teilnehmenden Verkehrsunternehmen ermöglicht wird, ihre Nahverkehrsleistungen rentabel und im Rahmen der grundrechtlich geschützten Berufsfreiheit zu erbringen.²⁰¹ Dies wiederum liegt im öffentlichen Interesse, die Verkehrsinfrastruktur sowie die Umwelt zu entlasten und

¹⁹⁸ Heinze, in Heinze/Fehling/Fiedler (Hg.), PBefG 2. Aufl. 2014, Vorbemerkungen IV. Rn. 4.

¹⁹⁹ Heinze, in Heinze/Fehling/Fiedler (Hg.), PBefG 2. Aufl. 2014, Vorbemerkungen I. Rn. 27.

²⁰⁰ Heinze, in Heinze/Fehling/Fiedler (Hg.), PBefG 2. Aufl. 2014, Vorbemerkungen I. Rn. 31.

²⁰¹ Heinze, PBefG, 1. Auflage 2007, § 13 Anm. 11, 2 a) aa).

einen möglichst niedrigen und angemessenen Fahrpreis auf Grund einer größtmöglichen Auslastung zu ermöglichen.²⁰² Soweit § 13 Abs. 3 PBefG einen Bestandschutz gewährt, dient dieser im Wesentlichen dem Zweck, die zulässige Beeinträchtigung der Berufsfreiheit nicht zu überdehnen.²⁰³

Schließlich zählen auch die **öffentlichen Verkehrsinteressen** zu den sekundären Schutzzwecken. Sie dienen als Kriterien für die Auswahl der geeigneten Erbringer der Personenbeförderungsdienstleistung²⁰⁴ und somit dem Ziel, einer verbraucherfreundlichen und im Sinne einer im Sinne der Daseinsvorsorge geeigneten Aufgabenerfüllung.

Wichtige Instrumente des PBefG:

Ein Kerninstrument des PBefG ist die ordnungsrechtliche **Genehmigungspflicht** von Mobilitätsangeboten. Nach § 2 Abs. 1 PBefG muss im Besitz einer personenbeförderungsrechtlichen Genehmigung sein, wer entgeltlich oder geschäftsmäßig Personen mit Straßenbahnen, mit Obussen, mit Kraftfahrzeugen im Linienverkehr oder mit Kraftfahrzeugen im Gelegenheitsverkehr befördert.

Die personenbeförderungsrechtliche Genehmigung stellt eine Erlaubnis im engeren Sinne dar, das PBefG geht daher von einem **Verbot mit Erlaubnisvorbehalt** aus. Es wird durch die Genehmigung nicht der Zweck verfolgt, die gewerbliche Personenbeförderung grundsätzlich zu verhindern, sondern die genehmigte Tätigkeit der verwaltungsbehördlichen Kontrolle zu unterstellen.²⁰⁵

Der Charakter des § 2 Abs. 1 PBefG, der verschiedene aufgezählte Verkehrsarten vom Vorliegen einer Genehmigung abhängig macht, darf dabei nicht so verstanden werden, dass Verkehrsarten, die dort nicht aufgezählt werden, keiner Genehmigungspflicht unterliegen. Vielmehr geht das PBefG von einer abschließenden Klassifizierung der zulässigen Formen entgeltlicher oder geschäftsmäßiger Personenbeförderungen aus (**Numerus Clausus bzw. gesetzlicher Typenzwang**). Wird daher eine Beförderungsart oder -form, die grundsätzlich in den Geltungsbereich des Gesetzes fällt (also insbesondere entgeltlich oder gewerbsmäßig ist) nicht in einer durch den Gesetzgeber vertypten Form betrieben, ist sie nicht genehmigungsfrei, sondern grundsätzlich²⁰⁶ nicht genehmigungsfähig.²⁰⁷

Gewisse Einschränkungen und Ausnahmen vom Numerus Clausus sieht das PBefG mit einer **Auffangklausel** und einer **Experimentierklausel** vor.

Für bestimmte Beförderungsarten und -formen sieht das PBefG zudem die **Tarifpflicht**, die **Bedienpflicht** und die **Beförderungspflicht** vor und unterstellt sie somit einer weitreichenden Regulierung.

Mit dem Instrument des **Nahverkehrsplans** wird das Ziel einer Sicherstellung ausreichender Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Nahverkehr verfolgt.

²⁰² Heinze, PBefG, 1. Auflage 2007, § 13 Anm. 11, 2 a) aa).

²⁰³ Heinze, PBefG, 1. Auflage 2007, § 13 Anm. 15, 5.

²⁰⁴ Heinze, PBefG, 1. Auflage 2007, § 13 Anm. 10, 8. a) aa).

²⁰⁵ K. H. Fielitz/ T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 66. Aktualisierung, 2013 § 2 Rn. 3.

²⁰⁶ Gewisse Ausnahmemöglichkeiten bestehen für Verkehre nach § 2 Abs. 6 und Abs. 7 PBefG.

²⁰⁷ K. H. Fielitz/ T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 66. Aktualisierung, 2013 § 1 Rn. 1.

V. Darstellung der Vorgaben einzelner Beförderungsarten und -formen

Der Numerus Clausus des PBefG gestattet grundsätzlich die Genehmigung nur bestimmter im Gesetz genannter Beförderungsformen. Zu diesen zählen insbesondere:

- Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen.
- Gelegenheitsverkehr mit Taxen.
- Gelegenheitsverkehr mit Mietwagen.

Andere Beförderungsformen können nur unter den engen Voraussetzungen der Auffang- und Experimentierklausel genehmigt werden.

Ausführungen dieses Abschnitts sind relevant für die rechtliche Prüfung der Forderungen zur Reformbedürftigkeit technischer Vorgaben (S. 112 ff.), Forderungen zu bereits bestehenden Beförderungsformen (S. 119 ff.) sowie digitalen Mobilitätsplattformen und neuen Beförderungsformen (S. 141 ff.).

Zur Überprüfung der Vereinbarkeit von Mobilitätsarten und -formen mit dem PBefG werden im Folgenden die verschiedenen Verkehrsarten und Verkehrsformen dargestellt.

Um eine umfassende Darstellung zu gewährleisten, wird in gebotener Kürze auch auf den Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. § 42 PBefG) eingegangen. Der Fokus wird jedoch auf den Gelegenheitsverkehr mit Kraftfahrzeugen nach § 2 Abs. 1 Nr. 4 i. V. m. § 46 gelegt.

1. Linienverkehr

Der Linienverkehr gehört zu den klassischen Verkehrsarten. Sein Vorteil liegt insbesondere darin, dass der Öffentlichkeit eine gleichmäßige und betriebssichere Verkehrsbedienung gewährleistet wird.²⁰⁸ Dies spiegelt sich auch in der Legaldefinition des Linienverkehrs in § 42 S. 1 PBefG wider. Danach ist Linienverkehr eine zwischen bestimmten Ausgangs- und Endpunkten eingerichtete regelmäßige Verkehrsverbindung, auf der Fahrgäste an bestimmten Haltestellen ein- und aussteigen können. Insbesondere das Tatbestandsmerkmal der Regelmäßigkeit ist für den Linienverkehr prägend und soll den Fahrgästen ermöglichen, sich auf das Vorhandensein einer Verkehrsverbindung einzurichten.²⁰⁹ Aus der Regelmäßigkeit und dem verpflichtenden Vorliegen von Haltestellen und bestimmten Ausgangs- und Endpunkten ergibt sich, dass Fahr-

²⁰⁸ K. H. Fielitz/T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 25. Aktualisierung, 1993 § 42 Rn. 1.

²⁰⁹ VGH Stuttgart, Urt. v. 25.11.1988 – 10 K 2142/87 – NZV 1989, 447.

ten im Linienverkehr unabhängig von der Nachfrage stattfinden und dies in letzter Konsequenz auch Leerfahrten ohne Fahrgäste zur Folge haben kann.²¹⁰

2. Gelegenheitsverkehr

Neben dem *Linienverkehr* mit Kraftfahrzeugen adressiert das PBefG in den §§ 46 ff. PBefG mit dem *Gelegenheitsverkehr* mit Kraftfahrzeugen einen weiteren großen Regelungsbereich zulässiger Beförderungsarten und -formen. Der Gelegenheitsverkehr ist nach der Definition des § 46 Abs. 1 PBefG die Beförderung von Personen mit Kraftfahrzeugen, die kein Linienverkehr ist, also insbesondere keine zwischen bestimmten Ausgangs- und Endpunkten eingerichtete regelmäßige Verkehrsverbindung darstellt. § 46 Abs. 2 PBefG zählt die zulässigen Formen des Gelegenheitsverkehrs abschließend auf. Das sind der Verkehr mit Taxen, Ausflugsfahrten und Ferienziel-Reisen sowie der Verkehr mit Mietomnibussen und Mietwagen.

Im Fokus dieser Begutachtung liegen der Taxiverkehr und der Mietwagenverkehr. Ausflugsfahrten und Ferienziel-Reisen werden aufgrund ihrer geringen Bedeutung für die alltägliche Mobilität ausgeklammert. Die rechtlichen Vorgaben des Mietomnibusverkehrs sind – mit Ausnahme der Gefäßgröße – im Wesentlichen identisch mit denen des Mietwagenverkehrs, so dass eine isolierte Betrachtung entbehrlich ist.

a) Taxiverkehr

Der Taxiverkehr als Verkehrsform des Gelegenheitsverkehrs ist in § 47 PBefG geregelt. § 47 Abs. 1 PBefG definiert den Taxiverkehr als die Beförderung von Personen mit Personenkraftwagen, die der Unternehmer an **behördlich zugelassenen Stellen** bereithält und mit denen er Fahrten zu einem **vom Fahrgast bestimmten Ziel** ausführt. Der Unternehmer ist zudem berechtigt, **Beförderungsaufträge während der Fahrt oder am Betriebsitz** entgegenzunehmen.

Der Beförderungsvertrag zwischen Taxiunternehmer und Kunde kann daher sowohl auf dem **Bestellmarkt**²¹¹ (Entgegennahme des Beförderungsauftrags am Betriebsitz), dem **Wartemarkt** (Entgegennahme des Beförderungsauftrags an behördlich zugelassenen Stellen – Taxistände) und auf dem **Winkmarkt** (Entgegennahme des Beförderungsauftrags während der Fahrt) zustande kommen.

Soweit der Taxiverkehr der Ersetzung, Ergänzung oder Verdichtung des Linienverkehrs dient, gehört er gem. § 8 Abs. 2 PBefG zum ÖPNV. Der Verkehr mit Taxen unterliegt der Genehmigungspflicht nach § 2 Abs. 1 Nr. 4 PBefG.

aa) Genehmigungsvoraussetzungen

Für die Genehmigungserteilung sind nach § 11 PBefG die Genehmigungsbehörden zuständig, in deren Bezirk der Unternehmer seinen Sitz oder seine Niederlassung im Sinne des Handelsrechts hat. Regelmäßig sind dies die Landkreise bzw. kreisfreien Städte.

²¹⁰ Saxinger, in: A. Saxinger/ M. Winnes (Hg.), Recht des öffentlichen Personenverkehrs, § 42 Rn. 10.

²¹¹ Teilweise auch als „Rufmarkt“ bezeichnet.

Die Genehmigungsvoraussetzungen für den Taxiverkehr lassen sich in subjektive und objektive Zulassungskriterien aufschlüsseln.

Subjektive Zulassungsvoraussetzungen adressieren solche Genehmigungsvoraussetzungen, die der Antragsteller in seiner Person nach freier Entscheidung erfüllen kann,²¹² auf die er folglich gewisse Einflussmöglichkeiten hat. Die subjektiven Zulassungsvoraussetzungen, die in § 13 Abs. 1 PBefG geregelt sind, haben grundsätzlich für alle Antragsteller Geltung, unabhängig von der Frage, welche Art von Verkehren angeboten werden soll. Modifikationen werden jedoch für gewisse Verkehre durch die PBZugV vorgenommen.

Demnach muss die Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Betriebs gewährleistet sein und es dürfen keine Tatsachen vorliegen, die die Unzuverlässigkeit des Antragstellers als Unternehmer oder der für die Führung der Geschäfte bestellten Personen dartun. Näheres ist in § 1 PBZugV geregelt, wonach insbesondere schwere strafrechtliche, personenbeförderungsrechtliche oder arbeits- und sozialrechtliche Verstöße Anhaltspunkte für die persönliche Unzuverlässigkeit sind. Anforderungen an die finanzielle Leistungsfähigkeit ergeben sich aus § 2 PBZugV i. V. m. Art. 7 Abs. 1 S. 2 VO (EG) 1071/2009. Insbesondere muss der Antragsteller über Eigenkapital und Reserven i. H. v. 2.250,00 € für das erste Taxi und 1.250,00 € für jedes weitere Taxi verfügen.

Ferner muss der Antragsteller als Unternehmer oder die für die Führung der Geschäfte bestellte Person fachlich geeignet sein. Der Nachweis der fachlichen Eignung erfolgt nach § 13 Abs. 1 S. 2 PBefG durch eine angemessene Tätigkeit in einem Unternehmen des Straßenpersonenverkehrs oder durch Ablegung einer Prüfung. Sachgebiete, auf die sich die fachliche Eignung bezieht, können der Anlage 3 der PBZugV entnommen werden.²¹³

Schließlich müssen der Antragsteller oder die von ihm mit der Durchführung der Verkehrsleistung beauftragten Unternehmer ihren Betriebssitz oder ihre Niederlassung im Sinne des Handelsrechts im Inland haben.

Die **objektiven Zulassungsvoraussetzungen** behandeln Genehmigungsvoraussetzungen, auf die der Antragsteller grundsätzlich keine Einflussmöglichkeiten hat, die vielmehr objektiver Natur sind und die Anzahl der erteilten Genehmigungen mengenmäßig beschränken. Nach § 13 Abs. 4 S. 1 PBefG kann demnach eine Genehmigung für den Taxiverkehr versagt werden, wenn die öffentlichen Verkehrsinteressen dadurch beeinträchtigt werden, dass durch die Ausübung des beantragten Verkehrs das örtliche Taxigewerbe in seiner Funktionsfähigkeit bedroht wird. Die wichtigsten Gesichtspunkte, die für die Beurteilung der Frage der Bedrohung der Funktionsfähigkeit relevant sind, sind in § 13 Abs. 4 S. 2 PBefG festgelegt. Zu berücksichtigen sind insbesondere die Nachfrage nach Beförderungsaufträgen im Taxiverkehr, die Taxidichte, die Entwicklung der Ertrags- und Kostenlage unter Einbeziehung der Einsatzzeit und die Anzahl und Ursachen von Geschäftsaufgaben.

²¹² K. H. Fielitz/ T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 68. Aktualisierung, 2014 § 13 Rn. 4.

²¹³ Bspw. Kenntnisse aus den Bereichen Recht, kaufmännische und finanzielle Betriebsführung, technischer Betrieb und Betriebsführung, Straßenverkehrssicherheit, Unfallverhütung sowie Grundregeln des Umweltschutzes bei der Verwendung und Wartung der Fahrzeuge.

Da die Genehmigungen für den Taxiverkehr somit mengenmäßig beschränkt werden können, gibt § 13 Abs. 5 PBefG vor, dass Neubewerber und vorhandene Unternehmer bei der Genehmigungserteilung angemessen zu berücksichtigen sind. Die Antragsteller sind nach der zeitlichen Reihenfolge des Eingangs der Anträge zu berücksichtigen. Dabei werden in der Praxis getrennte Wartelisten für Neubewerber und vorhandene Unternehmer geführt. Eine angemessene Berücksichtigung wird dabei angenommen, wenn Taxigenehmigungen an Neubewerber und vorhandene Unternehmen jedenfalls im Verhältnis eins zu zwei vergeben werden.²¹⁴ Als Anhaltspunkt für die Aufteilung kann aber auch die bisherige Zahl von Anträgen von Neubewerbern und vorhandenen Unternehmern dienen.²¹⁵

Ist die Genehmigung erteilt, hat sie gem. § 16 Abs. 4 PBefG für vorhandene Unternehmer (Follegenehmigung) eine Geltungsdauer von höchstens fünf Jahren, für neue Unternehmen eine Geltungsdauer von höchstens zwei Jahren, § 13 Abs. 5 S. 5 PBefG.

bb) Genehmigungswirkungen und -folgen

Aus der Erteilung der Genehmigung für den Taxiunternehmer ergeben sich eine Reihe wichtiger Folgen. Zunächst unterliegt der Unternehmer einer **Betriebspflicht**, muss also den genehmigten Betrieb aufnehmen und während der Geltungsdauer der Genehmigung den Betrieb aufrechterhalten, § 47 Abs. 3 i. V. m. § 21 Abs. 1 PBefG. Hintergrund dieser Betriebspflicht ist, dass die Erteilung der Taxigenehmigung davon abhängig gemacht wird, dass sie den öffentlichen Verkehrsinteressen nicht zuwiderläuft und demnach verlangt werden muss, dass der Unternehmer seinen Betrieb auch einrichtet und ausübt. Die Betriebspflicht stellt daher das Korrelat zu den objektiven Genehmigungsvoraussetzungen des § 13 Abs. 4 PBefG dar.²¹⁶

Weiterhin trifft den Taxiunternehmer eine **Beförderungspflicht**. Nach § 47 Abs. 4 i. V. m. § 22 PBefG darf der Unternehmer innerhalb des Pflichtfahrbereichs grundsätzlich keine Beförderungsaufträge ablehnen, er unterliegt daher grundsätzlich einem Kontrahierungszwang.

Daneben unterliegt der Taxiverkehr im Pflichtfahrbereich auch einer **Tarifpflicht**. Hierfür können die Landesregierungen durch Rechtsverordnungen Beförderungsentgelte und Beförderungsbedingungen für den Taxiverkehr festlegen. Nach § 51 Abs. 1 S. 3 PBefG kann diese Ermächtigung auch übertragen werden, wovon in der Praxis häufig Gebrauch gemacht wird. In der Regel erlassen daher die Landkreise und kreisfreien Städte Taxitarifverordnungen. Nach § 51 Abs. 5 i. V. m. § 39 Abs. 3 PBefG dürfen die in den Taxitarifverordnungen festgestellten Beförderungsentgelte von Taxen weder über- noch unterschritten werden. Ein Wettbewerb ist daher im Taximarkt – jedenfalls innerhalb des Pflichtfahrbereichs – ausgeschlossen. Außerhalb des Pflichtfahrbereichs sind die Beförderungsentgelte frei verhandelbar.

Aus der Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr (BOKraft)²¹⁷ ergeben sich weitere einzuhaltende Vorschriften. Nach § 25 Abs. 2 BOKraft müssen Taxen mit einer **Alarmanlage**

²¹⁴ OVG NRW, Urt. v. 09.05.1988 – 13 A 994/88.

²¹⁵ K. H. Fielitz/ T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 71. Aktualisierung, 2016 § 13 Rn. 61.

²¹⁶ K. H. Fielitz/ T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 77. Aktualisierung, 2015 § 21 Rn. 1.

²¹⁷ Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr vom 21. Juni 1975 (BGBl. I S. 1573), die zuletzt durch Artikel 483 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

versehen sein, die vom Sitz des Fahrzeugführers aus in Betrieb gesetzt werden kann. Taxen müssen weiterhin als solche gem. § 26 BOKraft erkennbar sein. Hierzu dienen die **einheitliche Farbgebung** mit einem hellelfenbein-farbenen Anstrich (wobei hier die Länder nach § 43 Abs. 1 PBefG Ausnahmen genehmigen können) und das Vorhandensein eines **Taxischildes** auf dem Dach des Taxis.

Zudem müssen Taxen mit einem zu beleuchtenden **Fahrpreisanzeiger** ausgerüstet sein, der das Beförderungsentgelt auf Grundlage der jeweils gültigen Taxitarifverordnung getrennt nach Fahrpreis und Zuschlägen und die gegebenenfalls anzuwendende Tarifstufe anzeigen muss. Taxen müssen weiterhin nach der Anlage VIII zu § 29 StVZO alle **12 Monate** einer **Hauptuntersuchung** unterzogen werden.

Fahrer eines Taxis müssen neben ihrer Fahrerlaubnis für das Lenken des Fahrzeugs über eine zusätzliche **Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung** verfügen, § 48 FeV. Diese ist zu erteilen, wenn der Bewerber unter anderem das 21. Lebensjahr vollendet hat, seine geistige und körperliche Eignung nachweist und die erforderlichen Ortskenntnisse im Pflichtfahrbereich nachweist (**Ortskundeprüfung**).

Privilegien für den Taxiverkehr sieht die StVO vor. Nach § 12 Abs. 4 S. 3 StVO dürfen Taxen **in zweiter Reihe parken**, wenn die Verkehrslage es zulässt. Gem. § 37 Abs. 2 Nr. 4 dürfen Taxen die **Busspur mitbenutzen**, soweit dies durch Zusatzzeichen („Taxi frei“) dort zugelassen ist. **Taxen dürfen exklusiv an Taxiständen halten**, wenn sie sich zu Fahrgastbeförderung bereithalten (Vorschriftszeichen 229). Andere Fahrzeuge dürfen dort nicht halten.

Nach § 12 Abs. 2 Nr. 10 UStG gilt für den Taxiverkehr ein **ermäßigter Umsatzsteuersatz i. H. v. 7 %** für Strecken innerhalb einer Gemeinde oder wenn die Beförderungsstrecke nicht mehr als 50 km beträgt.

b) Mietwagen

Nach § 49 Abs. 4 PBefG ist Mietwagenverkehr die Beförderung von Personen mit Personenkraftwagen, die **nur im Ganzen** zur Beförderung gemietet werden und mit denen der Unternehmer Fahrten ausführt, deren Zweck, Ziel und Ablauf der **Mieter bestimmt** und die nicht Verkehr mit Taxen nach § 47 PBefG sind. Es dürfen dabei nur Beförderungsaufträge ausgeführt werden, die am **Betriebssitz oder in der Wohnung** des Unternehmers eingegangen sind. Der Mietwagen muss nach Ausführung des Beförderungsvertrags unverzüglich zum **Betriebssitz zurückkehren**, es sei denn, er hat vor der Fahrt von seinem Betriebssitz oder der Wohnung oder während der Fahrt fernmündlich einen neuen Beförderungsauftrag erhalten.

Der Beförderungsvertrag zwischen Mietwagenunternehmer und Mieter kann daher nur auf dem **Bestellmarkt** zustande kommen. Winkmarkt und Wartemarkt sind dem Mietwagenverkehr nicht zugänglich.

Soweit der Mietwagenverkehr der Ersetzung, Ergänzung oder Verdichtung des Linienverkehrs dient, gehört er gem. § 8 Abs. 2 PBefG zum ÖPNV. Dabei ist jedoch zu beachten, dass es sich grundsätzlich beim Mietwagenverkehr mangels Beförderungs-, Betriebs- und Tarifpflicht (dazu sogleich) nicht um öffentlichen Verkehr handelt. Die Einbeziehung des Mietwagenverkehrs in den ÖPNV nach § 8 Abs. 2 PBefG entfaltet daher

grundsätzlich nur Wirkung, wenn der Mietwagenverkehr in Form von Ruf-, Anrufsammel-, Linien- und Nachtmietwagen betrieben wird.²¹⁸

Der Verkehr mit Mietwagen unterliegt der Genehmigungspflicht nach § 2 Abs. 1 Nr. 4 PBefG.

aa) Genehmigungsvoraussetzungen

Für die Genehmigungserteilung sind nach § 11 PBefG die Genehmigungsbehörden zuständig, in deren Bezirk der Unternehmer seinen Sitz oder seine Niederlassung im Sinne des Handelsrechts hat. Regelmäßig sind dies die Landkreise bzw. Kreisfreien Städte.

Die Genehmigungsvoraussetzungen für den Mietwagenverkehr umfassen **nur subjektive Zulassungskriterien**, objektive Zulassungskriterien existieren nicht.²¹⁹

Es muss insbesondere nach § 13 Abs. 1 PBefG die Sicherheit und die Leistungsfähigkeit des Betriebes gewährleistet sein, es dürfen keine Tatsachen vorliegen, die die Unzuverlässigkeit des Antragstellers als Unternehmer oder der für die Führung der Geschäfte bestellten Personen dartun. Es muss die fachliche Eignung gegeben sein und der Antragsteller und die von ihm mit der Durchführung von Verkehrsleistungen beauftragten Unternehmer müssen ihren Betriebssitz oder ihre Niederlassung im Sinne des Handelsrechts im Inland haben. Auch der Mietwagenunternehmer muss nach § 2 PBZugV i. V. m. Art. 7 Abs. 1 S. 2 VO/EG 1071/2009 über Eigenkapital und Reserven i. H. v. 2.250,00 € für das erste Fahrzeug und 1.250,00 € für jedes weitere Fahrzeug verfügen.

bb) Genehmigungswirkungen und -folgen

Nach Erteilung der Genehmigung für den Mietwagenunternehmer ergeben sich eine Reihe wichtiger Wirkungen, die jedoch im Vergleich zum Taxiverkehr insgesamt geringer sind.

Mietwagenunternehmer unterliegen **keiner Betriebspflicht**, § 49 Abs. 4 S. 7 i. V. m. § 21 PBefG, **keiner Beförderungspflicht**, § 49 Abs. 4 S. 7 i. V. m. § 22 PBefG und auch **keiner Tarifpflicht**.

Nach § 25 Abs. 2 BOKraft müssen Mietwagen mit einer **Alarmanlage** versehen sein, die vom Sitz des Fahrzeugführers aus in Betrieb gesetzt werden kann.

Mietwagen dürfen Taxen vorbehaltene Zeichen und Merkmale nicht verwenden. Insbesondere dürfen sie nicht hell-elfenbeinfarbig angestrichen sein und über kein Taxischild verfügen. Mietwagen müssen mit einem leicht ablesbaren **Wegstreckenzähler** ausgerüstet sein. Ferner müssen sie nach der Anlage VIII zu § 29 StVZO alle **12 Monate** einer **Hauptuntersuchung** unterzogen werden.

Der Fahrer eines Mietwagens muss neben seiner Fahrerlaubnis für das Lenken des Fahrzeugs grundsätzlich über eine zusätzliche **Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung** verfügen, § 48 der Verordnung über die Zu-

²¹⁸ OLG Schleswig, Urteil v. 25.5.1999 – 6 U 83/98.

²¹⁹ K. H. Fielitz/ T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 51. Aktualisierung, 2005 § 49 Rn. 2.

lassung von Personen zum Straßenverkehr (Fahrerlaubnis-Verordnung - FeV)²²⁰. Diese ist zu erteilen, wenn der Bewerber unter anderem das 21. Lebensjahr vollendet hat und seine geistige sowie körperliche Eignung nachweist. Die Voraussetzung einer absolvierten **Ortskundeprüfung** ist zum 24.08.2017 für Mietwagen ersatzlos weggefallen. Für Taxen besteht die Pflicht zur Ortskundeprüfung allerdings weiterhin.

Nach § 12 Abs. 1 UStG ist für den Mietwagenverkehr der volle **Umsatzsteuersatz i. H. v. 19 %** anzulegen.

c) Gegenüberstellung von Taxen und Mietwagen

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die wichtigsten Unterschiede (violett) und Gemeinsamkeiten (grün) der rechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen und Genehmigungsauswirkungen von Taxen und Mietwagen. Im Anschluss an die Tabelle erfolgt eine detaillierte Darstellung in Textform.

Taxen		Mietwagen
Benötigen eine personenbeförderungsrechtliche Genehmigung		Benötigen eine personenbeförderungsrechtliche Genehmigung
Fahrgast bestimmt Ziel der Fahrt		Fahrgast bestimmt Zweck, Ziel und Ablauf der Fahrt
Es dürfen einzelne Sitzplätze „vermietet“ werden		Darf nur im Ganzen zur Beförderung gemietet werden
Teilnahme am Wink-, Warte- und Bestellmarkt		Teilnahme nur am Bestellmarkt
Es bestehen subjektive und objektive Zulassungsvoraussetzungen		Es bestehen nur subjektive Zulassungsvoraussetzungen
Es besteht Betriebspflicht		Es besteht keine Betriebspflicht
Es besteht Beförderungspflicht		Es besteht keine Beförderungspflicht
Es besteht Tarifpflicht		Preise dürfen frei verhandelt werden
Dürfen sich frei im Verkehrsraum bewegen		Müssen nach Ausführung des Auftrags zum Betriebssitz zurückkehren (mit Ausnahmen)
Müssen mit Alarmanlage ausgerüstet sein		Müssen mit Alarmanlage ausgerüstet sein

²²⁰ Fahrerlaubnis-Verordnung vom 13. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1980), die durch Artikel 4 der Verordnung vom 18. Mai 2017 (BGBl. I S. 1282) geändert worden ist.

Einheitliche Farbgebung (mit Ausnahmen) und Taxischild		Verbot der Verwendung taxiähnlicher Zeichen und Merkmale
Müssen mit einem Fahrpreisanzeiger ausgerüstet sein		Müssen mit einem Wegstreckenzähler ausgerüstet sein
Müssen alle 12 Monate zur Hauptuntersuchung		Müssen alle 12 Monate zur Hauptuntersuchung
Fahrer benötigt Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung (P-Schein)		Fahrer benötigt Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung (P-Schein)
Ortskundeprüfung ist obligatorisch		Seit 24.08.2017 keine Ortskundeprüfung mehr erforderlich
StVO-Privilegien (Zweite-Reihe-Parken, Busspurnutzung, Halt an Taxiständen)		Keine StVO-Privilegien
Ermäßigter Umsatzsteuersatz i. H. v. 7% (für Strecken innerhalb einer Gemeinde oder weniger als 50 km)		Voller Umsatzsteuersatz i. H. v. 19 %

Wie sich bereits aus der Definition des Mietwagenverkehrs nach § 49 Abs. 4 PBefG ergibt, nach der Mietwagenverkehr die Personenbeförderung ist, die kein Taxiverkehr darstellt, ist der Mietwagenverkehr vom Taxiverkehr abzugrenzen. Dies gestaltet sich insofern als Herausforderung, da Taxen und Mietwagen im Kern gleichartige Aufgaben erledigen. Die Abgrenzung ist daher größtenteils nicht anhand tatsächlicher Umstände, sondern anhand der Schutzbedürftigkeit des Taxiverkehrs vorzunehmen.

Der Taxiverkehr steht aufgrund der für ihn bestehenden Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht dem ÖPNV jedenfalls deutlich näher als der Mietwagenverkehr und stellt daher ein öffentliches Verkehrsmittel dar, das es öffentlich zu schützen gilt. Taxiverkehr gilt als „wichtigster Träger individueller Verkehrsbedienungs“²²¹ und wichtiges Gemeinschaftsgut, das eine Andersbehandlung in Form von Eingriffen in die grundsätzlich zu gewährende Berufsfreiheit (der Mietwagenunternehmer) rechtfertigt. Zum Schutz dieses wichtigen Gemeinschaftsguts Taxi sind dem Mietwagenverkehr in § 49 Abs. 4 PBefG verschiedene Definitionsmerkmale auferlegt, deren Sinn darin liegt, den Mietwagenverkehr vom Taxiverkehr abzugrenzen und den Taxiverkehr zu privilegieren. Wichtigste Definitionsmerkmale des Mietwagenverkehrs sind die ausschließliche Teilnahme am Bestellmarkt, die Rückkehrpflicht und die Aufzeichnungspflicht.

²²¹ BVerfG, Beschl. v. 8.6.1960 in BVerfGE 11, 168, 186.

aa) Ausschließliche Teilnahme von Mietwagen am Bestellmarkt

Taxen dürfen von Kunden am Betriebsitz des Taxiunternehmers bestellt werden (Bestellmarkt), sie dürfen Kunden an Taxisständen aufnehmen (Wartemarkt) und sie dürfen Kunden während der Fahrt aufnehmen (Winkmarkt). Zum Schutz des Taxiverkehrs dürfen Mietwagen nur am Bestellmarkt teilnehmen.

bb) Rückkehrpflicht

Nach Ausführung des Beförderungsauftrags müssen Mietwagen gem. § 49 Abs. 4 S. 3 PBefG unverzüglich zum Betriebsitz zurückkehren. Durch die Rückkehrpflicht soll verhindert werden, dass Mietwagen ohne konkrete Beförderungsaufträge an beliebigen Stellen anhalten und damit die Gefahr erzeugt wird, dass die Mietwagen jedermann am Straßenrand zur Verfügung stehen.²²²

Mit Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 14. November 1989²²³ wurde die Rückkehrpflicht für verfassungskonform erklärt. Insbesondere wurde damit argumentiert, dass die Freigabe des Bereitstellens von Mietwagen eine Beeinträchtigung der Existenz- und Funktionsfähigkeit des Taxiverkehrs zur Folge hätte, denn Mietwagen sind anders als Taxen nicht an festgelegte Tarife gebunden und unterliegen keiner Betriebs- oder Beförderungspflicht. Bei Aufhebung der Rückkehrpflicht wäre die Nähe von Mietwagen zum Taxiverkehr so deutlich, dass die Gefahr bestehe, die Wettbewerbsfähigkeit des Taxiverkehrs könnte untergraben werden. Auf längere Sicht könnte dies dazu führen, dass viele Taxiunternehmer zum Mietwagenverkehr übergehen, um der Tarifpflicht zu entgehen. Die Tarifpflicht liege jedoch im öffentlichen Interesse und es bestehe ein legitimes Bedürfnis danach, der Allgemeinheit mit dem Taxiverkehr ein Verkehrsmittel für individuelle Bedürfnisse zu einem festgelegten Tarif zur Verfügung zu stellen.

Von der grundsätzlich bestehenden Rückkehrpflicht macht § 49 Abs. 4 S. 3 2. Hs. PBefG **zwei Ausnahmen**. Danach besteht die Pflicht zur Rückkehr zum Betriebsitz dann nicht, wenn der Fahrer **vor Fahrtantritt** einen weiteren Auftrag erhalten hat, welcher am Betriebsitz oder in der Wohnung des Unternehmers eingegangen ist. In diesem Fall darf der Mietwagen vom Absetzort des ersten ausgeführten Auftrags direkt zum Aufnahmeort des neuen Auftrags fahren, ohne einen Umweg über den Betriebsitz machen zu müssen.²²⁴

Von der Rückkehrpflicht ist der Mietwagen auch dann entbunden, wenn der Mietwagen **während der Fahrt fernmündlich einen weiteren Beförderungsauftrag** erhalten hat. Dabei muss berücksichtigt werden, dass mit Mietwagen nach § 49 Abs. 4 S. 2 PBefG nur Beförderungsaufträge durchgeführt werden dürfen, die am Betriebsitz oder in der Wohnung des Unternehmers eingegangen sind. Der fernmündliche Erhalt eines weiteren Beförderungsauftrags meint daher nur den Fall einer **internen fernmündlichen Übermittlung** des Beförderungsauftrages vom Betriebsitz oder der Wohnung des Unternehmers an den Fahrer. Nicht gemeint ist dagegen der Erhalt eines Beförderungsauftrags direkt im Mietwagen, beispielsweise per Mobiltelefon oder Funk, ohne den Umweg über den Betriebsitz oder die Wohnung.²²⁵

²²² K. H. Fielitz/T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 71. Aktualisierung, 2016 § 49 Rn. 26.

²²³ BVerfG, Beschl. v. 14.11.1989 – 1 BvL 14/85.

²²⁴ K. H. Fielitz/T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 73. Aktualisierung, 2017 § 49 Rn. 31.

²²⁵ K. H. Fielitz/T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 73. Aktualisierung, 2017 § 49 Rn. 33.

Die Begrifflichkeit der Fernmündlichkeit wurde 2005 ins PBefG übernommen²²⁶ und ersetzte die Begrifflichkeit „durch Funk“. Mit dieser Änderung wurde laut Gesetzesbegründung der Entwicklung bei den Übermittlungstechniken Rechnung getragen. Neben Funk kann nunmehr nach der Gesetzesbegründung auch das Mobiltelefon treten.²²⁷ Es bleibt aber dabei, dass der Auftragseingang ausschließlich am Betriebsitz oder in der Wohnung des Unternehmers erfolgen darf. Bei der Weiterleitung des Auftrags an den Mietwagen(-fahrer) ist der Mietwagenunternehmer aber wohl relativ frei, kann also auch bspw. eine Smartphone-Applikation (App) verwenden. Zwar spricht der Gesetzeswortlaut von fernmündlich, legt also die Übermittlung mittels Sprache nahe. Sinn und Zweck dieser gesetzlichen Festlegung ist jedoch nicht eine Regulierung der Übermittlungsform, sondern vielmehr die Sicherstellung des Umwegs über den Mietwagenbetriebsitz bzw. die Wohnung des Unternehmers. Insofern ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber bei der Einführung der Begrifflichkeit der Fernmündlichkeit im Jahre 2005 an Smartphones noch nicht gedacht hat. Wenngleich also dieses Szenario bereits vom aktuellen Gesetzeswortlaut umfasst sein dürfte, könnte bei der nächsten Reform des PBefG entsprechend den in der Metaanalyse beschriebenen Forderungen eine solche elektronische Übermittlung aus Klarstellungsgründen in den Gesetzestext integriert werden.

Der Auftragseingang darf also ausschließlich am Betriebsitz oder der Wohnung des Unternehmers eingehten, von dort aus dürfte der Mietwagenunternehmer jedoch in der Übermittlungsform relativ frei sein. **Der direkte Eingang eines Beförderungsauftrages beim Mietwagen(-fahrer) selbst ist dagegen nicht zulässig.** Unter die unzulässigen Fälle eines direkten Auftragseingangs beim Mietwagen(-fahrer) fallen auch Konstellationen der Anrufweiterleitung vom Betriebsitz in den Mietwagen. Denn vom Schutzzweck des § 49 Abs. 4 S. 2 PBefG ist der Ort des „Ankommens“ des Auftrags relevant. Dies ist der Ort, an dem der Auftrag tatsächlich entgegengenommen wird.²²⁸

Ebenso verhält es sich mit Konstellationen, in denen über eine Smartphone-Applikation (App) eine unmittelbare Kontaktaufnahme zwischen Mieter (Fahrgast) und Mietwagenfahrer ohne den Umweg über den Betriebsitz bzw. die Unternehmerwohnung erfolgt.

cc) Aufzeichnungspflicht

Nach § 49 Abs. 4 S. 4 PBefG ist der Eingang des Beförderungsauftrages am Betriebsitz oder in der Mietwagenunternehmerwohnung buchmäßig zu erfassen und die Aufzeichnung ein Jahr aufzubewahren.

Diese Norm ist in ihrem Wesensgehalt eng mit der Regulierung verbunden, dass Beförderungsaufträge nur am Betriebsitz oder der Unternehmerwohnung entgegengenommen werden dürfen. Die gesetzliche Forderung nach einer buchmäßigen Erfassung dient der lückenlosen und manipulationssicheren Überprüfbarkeit dieser Regulierung.²²⁹ Dementsprechend hat die Erfassung grundsätzlich in einem **gebundenen Buch** fortlaufend zu erfolgen, um nachträgliche Ergänzungen unmöglich bzw. für die Kontrollbehörden erkennbar

²²⁶ Gesetz zur Umsetzung von Vorschlägen zu Bürokratieabbau und Deregulierung aus den Regionen v. 21. Juni 2005 (BGBl. I S. 1666).

²²⁷ BR-Drs. 666/04 S. 31.

²²⁸ K. H. Fielitz/ T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 73. Aktualisierung, 2017 § 49 Rn. 34; OLG Koblenz, Urt. v. 13.7.1995 – 6 U 685/95.

²²⁹ K. H. Fielitz/ T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 73. Aktualisierung, 2017 § 49 Rn. 35.

zu machen. **Aufzeichnungen in Loseblattform** sind nur zulässig, wenn die Einzelblätter mit einer eingedruckten durchlaufenden Paginierung versehen sind um zu verhindern, dass einzelne Blätter ausgetauscht werden.

Mit dem Wortlaut der Norm, die eine buchmäßige Erfassung fordert, sind computergestützte oder automatisierte Aufzeichnungsformen nicht vereinbar.

VI. ÖPNV-Sonderformen

- Insbesondere im ländlichen Bereich drängen verschiedene bedarfsgerechte ÖPNV-Sonderformen auf den Mobilitätsmarkt.
- Diese lassen sich nicht zweifelsfrei einer zulässigen Verkehrsart oder -form des PBefG zuordnen und nur mittels einer Durchbrechung des Numerus Clausus genehmigen.

Ausführungen dieses Abschnitts sind relevant für die rechtliche Prüfung der Forderungen zu neuen Beförderungsformen und digitalen Mobilitätsplattformen und neuen Beförderungsformen (S. 141 ff.).

Neben dem Linienverkehr und den Gelegenheitsverkehren (Taxi- und Mietwagen) finden sich in der Mobilitätslandschaft vermehrt auch bedarfsgerecht gesteuerte ÖPNV-Mobilitätsangebote. Hauptunterschied dieser bedarfsgerecht gesteuerten Mobilitätsangebote im Vergleich zu den „klassischen“ ÖPNV-Formen ist, dass sich Fahrgäste nicht mehr nach festgesetzten Fahrplänen richten müssen, sondern die Beförderung nach ihren Bedarfen bestellen können.

Treiber der ÖPNV-Sonderformen sind insbesondere die Folgen des strukturellen Wandels, vor allem im ländlichen Bereich. Regelmäßig bestehen in ländlichen Regionen nur noch wenige Linienbusverbindungen, oftmals nur noch zwei Mal am Tag im Rahmen der Schülerbeförderung betrieben. Weitere, ggf. früher noch bestehende Linienbusse, wurden aus dem Portfolio der Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger gestrichen, weil sie durch die geringe Auslastung aufgrund der geringen Bevölkerungsdichte in ländlichen Räumen wirtschaftlich praktisch nicht mehr darzustellen waren. Im Gegensatz zum „klassischen“ Linienverkehr fällt bei den bedarfsgerechten Angeboten ein beträchtlicher Teil der Kosten nur an, wenn das Fahrtangebot tatsächlich nachgefragt und ausgeführt wird.

Technisch ermöglicht werden bedarfsgerechte Mobilitätsformen durch die zunehmende Digitalisierung des Verkehrssektors. Fahrgäste können mittels Telefon, App oder im Rahmen digitaler Mobilitätsplattformen in direkten Kontakt mit den Beförderern treten und den gewünschten Fahrtzeitpunkt sowie Ein- und Ausstiegsort kommunizieren. Ebenfalls auf Basis von IT-Lösungen können die zuständigen Disponenten die Bedarfe an die konkreten Fahrer weitervermitteln und Fahrtrouten in Echtzeit optimieren.

Bei den bedarfsgerechten ÖPNV-Sonderformen handelt es sich regelmäßig um entgeltliche und geschäftsmäßige Beförderungsangebote, mit der Folge, dass das PBefG gem. § 1 Abs. 1 PBefG Anwendung findet. Dementsprechend unterliegen sie auch der Genehmigungspflicht nach § 2 PBefG.

Ausgestaltungsmöglichkeiten solcher ÖPNV-Sonderformen gibt es viele. Sie reichen von einer leichten Modifizierung des Linienverkehrs durch Einfügen von Bedarfshaltestellen bis hin zu vollflexiblen Rufbuskonzepten.

ten die fast taxiähnlich eine Haustür-zu-Haustürbedienung vorsehen. Dementsprechend gestaltet sich auch die Erfüllung der Genehmigungspflicht uneinheitlich und ist für jedes Mobilitätsangebot anhand des konkreten Einzelfalls zu prüfen.

Der Typenzwang des PBefG gibt grundsätzlich vor, dass sich jedwedes Beförderungsangebot einer der in § 2 Abs. 1 PBefG genannten Beförderungsarten zuordnen lassen muss. Andere Beförderungsarten oder Beförderungsformen sind grundsätzlich unzulässig nach der Konzeption des PBefG.

Herausforderung bei den bedarfsgerechten Mobilitätsangeboten ist, dass sie sich regelmäßig nicht zweifelsfrei einer der in § 2 Abs. 1 PBefG genannten Beförderungsarten zuordnen lassen, sondern vielmehr oftmals Mischformen darstellen. Eine wesentliche Grundlage für solche bedarfsgerechten Mobilitätsangebote bildet daher die Auffangklausel des § 2 Abs. 6 PBefG.

VII. Auffangklausel, § 2 Abs. 6 PBefG

- Durchbrechungen des grundsätzlich strengen Numerus Clausus sind auf Grundlage der sog. Auffangklausel möglich
- Voraussetzung ist, dass der beantragte Verkehr zwar nicht alle Merkmale einer vertypen Verkehrsart oder -form erfüllt, aber einer der vertypen Verkehrsarten und -formen ähnlich ist und öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen
- Die Entscheidung über die Genehmigung liegt im behördlichen Ermessen, sodass gleich gelagerte Fälle unterschiedlich behandelt werden können und damit Rechtsunsicherheiten bestehen

Ausführungen dieses Abschnitts sind relevant für die rechtliche Prüfung der Forderungen zu digitalen Mobilitätsplattformen und neuen Beförderungsformen (S. 141 ff.).

Da bestimmten Beförderungsarten außerhalb der im PBefG „vertypen“ Arten verstärkt ein Nutzen und ein öffentliches Interesse zugesprochen wurde, hatte der Gesetzgeber im Jahre 1965²³⁰ Ausnahmen von diesem strengen Typenzwang durch Einführung einer „Auffangklausel“ ermöglicht. Diese Norm erfuhr diverse Änderungen und ist im Jahre 2012²³¹ in ihrer heutigen Form gesetzlich verankert worden.

Demnach kann gem. § 2 Abs. 6 PBefG anstelle einer Ablehnung der Genehmigung im Fall einer Beförderung, die nicht alle Merkmale einer Verkehrsart oder Verkehrsform erfüllt, eine Genehmigung nach denjenigen Vorschriften des PBefG erteilt werden, denen diese Beförderung am meisten entspricht, soweit öffentliche Interessen nicht entgegenstehen.

§ 2 Abs. 6 PBefG ist als „Kann-Vorschrift“ formuliert und ermöglicht den Genehmigungsbehörden insofern einen Ermessensspielraum hinsichtlich der Erteilung der Genehmigung. Einen Anspruch auf Genehmigungserteilung eröffnet die Norm nicht. Aus dem Tatbestandsmerkmal „... nicht alle Merkmale ... erfüllen ...“ lässt sich ableiten, dass jedenfalls eine gewisse Ähnlichkeit zu einer im PBefG typisierten Verkehrsform bestehen muss (relevant sind hier insbesondere Linien- und Gelegenheitsverkehr), um nach ihr i. V. m. § 2 Abs. 6 PBefG genehmigt werden zu können. Dies jedoch ohne einem der geregelten Typen zu nahe zu kommen.²³² Insofern kann dem § 2 Abs. 6 PBefG entnommen werden, dass eine wertende Betrachtung

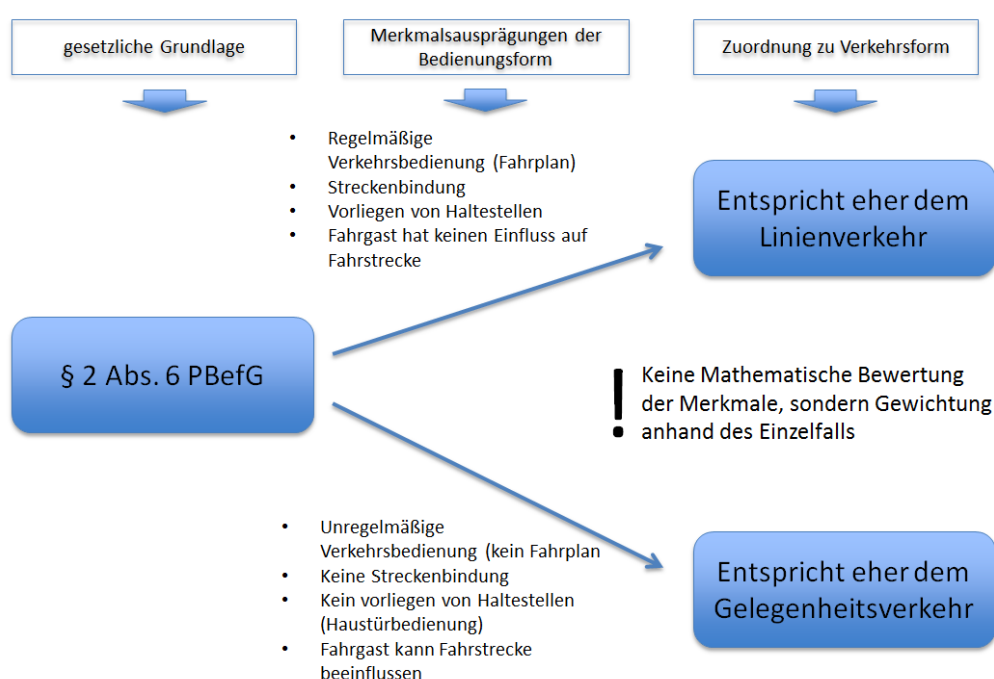
²³⁰ Gesetz zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes vom 24. August 1996 (BGBl. I S. 906).

²³¹ Gesetz zur Änderung der personenbeförderungrechtlichen Vorschriften vom 12. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2598).

²³² K. H. Fielitz/T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 66. Aktualisierung, 2013 § 2 Rn. 26.

vorzunehmen ist, welcher Verkehrsform (insb. Linien- oder Gelegenheitsverkehr) der beantragte Verkehr am ehesten entspricht.²³³

Entscheidend für die Zuordnung der konkreten Beförderung ist nicht die Bezeichnung des Angebots als solches. Vielmehr ist für jeden Einzelfall die konkrete Ausgestaltung der wesentlichen Angebotsmerkmale zu überprüfen. Solche Merkmale können beispielsweise die Regelmäßigkeit der Verkehrsbedienung, die Abhängigkeit von einer Linienführung, das Vorliegen von Ausgangs-/Endpunkten und das Vorhandensein eines Fahrplans sein. Folgendes Schaubild gibt einen grafischen Überblick über den Mechanismus des § 2 Abs. 6 PBefG anhand einer Zuordnungsentscheidung zwischen Linien- und Gelegenheitsverkehr.



Quelle: IKEM in „Integrierte Mobilitätskonzepte zur Einbindung unterschiedlicher Mobilitätsformen in ländlichen Räumen“, BMVI-Online-Publikation Nr. 04/2016 S. 74.

Die über § 2 Abs. 6 PBefG zu genehmigende Beförderungsdienstleistung darf zudem öffentlichen Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen. Bei der für die Anwendung von § 2 Abs. 6 PBefG geforderten Prüfung, inwieweit die konkurrierenden Verkehrsangebote der Bewerber im Einklang mit den öffentlichen Verkehrsinteressen stehen, verfügt die Genehmigungsbehörde – nicht anders als im Rahmen von § 13 Abs. 2 PBefG – über einen gerichtlich kaum zu überprüfenden Beurteilungsspielraum.²³⁴ Ein derartiges öffentliches Verkehrsinteresse kann entgegenstehen, wenn im in Frage stehenden Gebiet das Beförderungsbefürdnis bereits durch bestehende Verkehrsmittel ausreichend befriedigt werden kann (bspw. durch bestehenden und ausrei-

²³³ So auch: VG Oldenburg, Urt. v. 16.6.2004 – 7 A 508/03.

²³⁴ BVerwG, Urt. v. 12.12.2013 – 3 C 30.12, Rn. 54.

chenden Taxi- oder Linienverkehr) und eine wirtschaftliche Notwendigkeit sowie ein allgemeines Interesse nicht vorliegen.²³⁵

Da die Genehmigungsfähigkeit von Beförderungsformen nach § 2 Abs. 6 PBefG im Ermessen der Genehmigungsbehörde steht, können gleichgelagerte Fälle je nach zuständiger Genehmigungsbehörde unterschiedlich behandelt werden. Von einer Rechts- oder Planungssicherheit kann daher bei Verkehren im Rahmen des § 2 Abs. 6 PBefG nicht ausgegangen werden.

Hinzuweisen ist darauf, dass für bedarfsgerechte ÖPNV-Sonderformen die Genehmigungserlangung trotz der geschilderten Hürden regelmäßig nicht der limitierende Faktor ist, sofern sich die in Frage stehende Beförderungsform einer vertypten Form zuordnen lässt. Vielmehr ist für den ÖPNV-Aufgabenträger die auf die Genehmigungserteilung folgende Finanzierungsfrage eine größere Herausforderung. Die Finanzierung des ÖPNV besteht aus einem Mix verschiedener Finanzierungsquellen. Ein Großteil dieser Finanzierungsquellen ist eng an das Merkmal des Linienverkehrs geknüpft. Deswegen können maßgebliche Finanzierungsquellen nur genutzt werden, wenn die in Frage stehende Beförderungsform als dem Linienverkehr vergleichbar eingeordnet wird. Beispielsweise können Beiträge aus Regionalisierungsmitteln nach der ÖPNV-Begriffsbestimmung in § 2 RegG nur für Linienverkehre beansprucht werden. Auch Ausgleichsleistungen für Ausbildungsverkehre (§ 45a PBefG) und Schwerbehindertenbeförderung (§ 145 ff. SGB IX²³⁶) sowie Steuerermäßigungen knüpfen insbesondere an das Merkmal des Linienverkehrs an.

²³⁵ K. H. Fielitz/T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 66. Aktualisierung, 2013 § 2 Rn. 26.

²³⁶ Das Neunte Buch Sozialgesetzbuch – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen – (Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juni 2001, BGBl. I S. 1046, 1047), das zuletzt durch Artikel 165 des Gesetzes vom 29. März 2017 (BGBl. I S. 626) geändert worden ist.

VIII. Experimentierklausel, § 2 Abs. 7 PBefG

- Durchbrechungen des grundsätzlich strengen Numerus Clausus sind ausnahmsweise auf Grundlage einer Experimentierklausel möglich.
- Voraussetzung ist, dass neue Verkehrsarten oder Verkehrsmittel erprobt werden. Eine Genehmigung ist dann für höchstens 4 Jahre möglich.
- Die Erprobung von Mobilitätsplattformen ist vom Wortlaut der Norm nicht gedeckt.

Ausführungen dieses Abschnitts sind relevant für die rechtliche Prüfung der Forderungen zu digitalen Mobilitätsplattformen und neuen Beförderungsformen (S. 141 ff.).

Auf Grundlage der sog. „Experimentierklausel“ nach § 2 Abs. 7 PBefG kann die Genehmigungsbehörde zur praktischen Erprobung neuer Verkehrsarten oder Verkehrsmittel auf Antrag im Einzelfall Abweichungen von den Vorschriften des PBefG für die Dauer von höchstens vier Jahren genehmigen, soweit öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen. Regelungszweck ist es, das Personenbeförderungsrecht für neue verkehrspolitische Entwicklungen offen zu halten.

Liegen bereits ausreichende Praxiserfahrungen für Verkehrsarten oder Verkehrsmittel vor, kann in aller Regel nicht mehr von einem „Experiment“ ausgegangen werden, sodass dann eine Genehmigungserteilung nach § 2 Abs. 7 PBefG, die im Ermessen der Genehmigungsbehörde steht, grundsätzlich nicht erteilt werden kann.

Die Experimentierklausel darf nicht zur Umgehung gesetzlicher Vorgaben genutzt werden. So darf beispielsweise eine Genehmigung nach § 2 Abs. 7 PBefG nicht erfolgen, um damit eine wegen Verstoßes gegen die öffentlichen Verkehrsinteressen nicht nach § 2 Abs. 6 PBefG genehmigungsfähige Beförderungsart über den Umweg der Experimentierklausel doch betreiben zu können.²³⁷

Vom Wortlaut der Norm sind nur Erprobungen neuer Verkehrsarten oder Verkehrsmittel gedeckt. Mobilitätsplattformen, die sich bereits etablierter Verkehrsarten oder Verkehrsmittel bedienen, können von ihr grundsätzlich nicht profitieren.

Auf tatsächlicher Ebene hat sich im Rahmen der vorliegenden Studie gezeigt, dass die Erteilung von Genehmigungen nach § 2 Abs. 7 PBefG teilweise mit geringem (Erprobungs-)Spielraum erfolgt. Ersichtliches

²³⁷ K. H. Fielitz/T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 66. Aktualisierung, 2013 § 2 Rn. 28.

Ergebnis ist, dass beispielsweise Geschäftsmodelle, die auf Fahrtenbündelung (Pooling) beruhen, mit nur wenigen Fahrzeugen genehmigt wurden und dadurch nicht hinreichend erprobt werden können.

IX. Zuständigkeiten im Rahmen des ÖPNV und des Personenbeförderungsrechts

Die Zuständigkeitsverteilung des ÖPNV und des Personenbeförderungsrechts ist komplex, folgt aber im Wesentlichen der Struktur, dass Grundsätze auf bundesrechtlicher Ebene festgelegt werden und über das Landesrecht auf kommunaler Ebene Detailregelungen erfolgen.

Ausführungen dieses Abschnitts sind relevant für die rechtliche Prüfung der Forderungen zu bereits bestehenden Beförderungsformen (S. 119 ff.) sowie digitalen Mobilitätsplattformen und neuen Beförderungsformen (S. 141 ff.).

Wie sich aus den vorstehenden Abschnitten ergibt, werden Regelungen, die die Personenbeförderung und den ÖPNV betreffen, in verschiedenen Rechtsquellen unterschiedlicher Qualität getroffen. Aufgrund der föderalistischen Struktur Deutschlands bestehen Zuständigkeiten und Kompetenzen auf unterschiedlichen Ebenen. In diesem Abschnitt wird daher ein Überblick über diese Zuständigkeiten und Kompetenzen gegeben. Ein Großteil der Zuständigkeiten wird dabei von der Bundes- über die Landes- auf die kommunale Ebene zugewiesen.

1. Bundesebene

Das Recht der Personenbeförderung auf der Straße wird im Sinne der grundgesetzlichen Gesetzgebungszuständigkeiten dem Straßenverkehr bzw. dem Kraftfahrwesen gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Grundgesetz (GG)²³⁸ und damit der **konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit** zugeordnet.²³⁹ Nach Art. 72 Abs. 1 GG haben die Bundesländer im Bereich dieser konkurrierenden Gesetzgebung die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht Gebrauch gemacht hat. Mit dem PBefG hat der Bundesgesetzgeber den sachlichen Geltungsbereich des PBefG sowie die Voraussetzungen und Wirkungen von personenbeförderungsrechtlichen Genehmigungen – einschließlich der Festlegung von Verkehrsarten und -formen die genehmigungsfähig sind – geregelt, sodass diesbezügliche Themen in der Zuständigkeit des Bundes liegen.

²³⁸ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347) geändert worden ist.

²³⁹ Pieroth, in Jarass/Pieroth (Hg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: GG, 13. Auflage, 2014, Art. 74 Rn. 64.

Auf bundesgesetzlicher Ebene werden nach § 13 Abs. 4 PBefG Genehmigungen für Taxiverkehre von objektiven Zulassungskriterien abhängig gemacht. Das PBefG legt daher auf bundesgesetzlicher Ebene die **Grundmaßstäbe für eine mengenmäßige Beschränkung der Taxigenehmigung** fest. Für die Ausfüllung dieser Grundmaßstäbe sind dabei die Genehmigungsbehörden auf kommunaler Ebene zuständig.

Die **Grundmaßstäbe für Beförderungsentgelte und -bedingungen** im Taxiverkehr werden ebenfalls auf bundesgesetzlicher Ebene im Rahmen des § 51 PBefG festgelegt. Dabei ermächtigt § 51 Abs. 1 PBefG die Landesregierungen dazu, durch Rechtsverordnungen Beförderungsentgelte und -bedingungen festzusetzen.

Die **Anforderungen an die Fahrzeuge** für die Personenbeförderung mit Taxen und Mietwagen, wie beispielsweise die Ausrüstungspflicht mit Alarmanlagen, Fahrpreisanzeiger und Wegstreckenzähler sowie die jährliche Hauptuntersuchung dieser Fahrzeuge werden im Rahmen der BOKraft bundeseinheitlich festgelegt.

Gleiches gilt für die **Anforderungen an die Fahrer**, wie beispielsweise die verpflichtende Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung einschließlich der Ortskenntnisprüfung nach § 48 Abs. 4 Nr. 7 FeV, die ebenfalls einheitlich auf Bundesebene festgelegt werden.

Im Hinblick auf die Aufgabe der Daseinsvorsorge durch Bereitstellung eines ausreichenden ÖPNV hat der Bundesgesetzgeber die **Grundlagen des ÖPNV** in §§ 1 und 2 RegG sowie § 8 PBefG inhaltlich bestimmt, mit der Folge, dass Landesrecht der Bundesregelung jedenfalls nicht widersprechen darf.²⁴⁰ Die Verantwortung für den ÖPNV, insbesondere im Hinblick auf Planung, Organisation und Finanzierung desselben ist mit § 3 RegG jedoch vom Bund auf die Länder übergegangen.²⁴¹ Mit Ausnahme von Hamburg haben alle Bundesländer von ihrer Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht und entsprechende Nahverkehrsgesetze erlassen.

Die **Grundsätze der ÖPNV-Planung** werden auf bundesgesetzlicher Ebene im Rahmen des § 8 Abs. 3 PBefG festgelegt und den Aufgabenträgern im Rahmen der Nahverkehrsplanaufstellung auf kommunaler Ebene übertragen.

2. Landesebene

Während die personenbeförderungsrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen und -wirkungen dem Bundesgesetzgeber obliegen, fällt die **Ausführung des PBefG** gem. Artt. 30 und 83 GG als eigene Angelegenheit in die Verwaltungszuständigkeit der Länder, wie sich auch aus § 11 PBefG ergibt, der die von der Landesregierung bestimmte Behörde als sachlich zuständig für die Genehmigungserteilung benennt.

Die Landesregierungen haben auf dieser Grundlage Zuständigkeitsverordnungen erlassen, die jedoch aufgrund unterschiedlicher Verwaltungsstrukturen der Bundesländer unterschiedliche Zuständigkeitsregelungen treffen. Unterschiedliche Zuständigkeiten ergeben sich auch im Hinblick auf die Genehmigung verschiedener Beförderungsarten und -formen. Generell ist zu verzeichnen, dass für die Genehmigungsertei-

²⁴⁰ Heinze, in Heinze /Fehling/ Fiedler (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 2. Auflage 2014 Vorbemerkungen Rn. 53.

²⁴¹ K. H. Fielitz/ T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 66. Aktualisierung, 2013 § 8 Rn. 3.

lung für den Gelegenheitsverkehr mit Kraftfahrzeugen eher die unteren bzw. mittleren Verwaltungsbehörden zuständig sind.

Im Bereich des ÖPNV hat der Bundesgesetzgeber die Aufgabe der Daseinsvorsorge inhaltlich bestimmt, die nähere Ausgestaltung, insbesondere im Hinblick auf **Planung, Organisation und Finanzierung des ÖPNV** fällt jedoch in die Zuständigkeit der von den Bundesländern benannten Behörden (Aufgabenträger), § 3 RegG und § 8 Abs. 3 S. 1 PBefG. Hiervon haben die Bundesländer mit dem Erlass von Nahverkehrsgesetzen – mit Ausnahme Hamburgs – Gebrauch gemacht.

In den Nahverkehrsgesetzen der Länder wird der ÖPNV-Begriff regelmäßig eigens definiert, wobei oftmals nur leichte Formulierungsabweichungen zu § 8 Abs. 1 PBefG getroffen werden, die keine inhaltliche Relevanz haben. Einige Bundesländer, darunter Brandenburg, Hessen und Sachsen-Anhalt haben die Legaldefinition um die Begriffsbestimmungen der alternativen bzw. flexiblen Beförderungsformen erweitert.²⁴² Auswirkungen auf die Frage der Genehmigungsmöglichkeiten solcher alternativen bzw. flexiblen Beförderungsformen hat dies jedoch nicht, da die landesgesetzlichen Definitionen keinen Einfluss auf die im PBefG (des Bundes) vertypen Beförderungsarten und -formen nach § 2 Abs. 1 PBefG hat.

Die Grundmaßstäbe für die Taxitarifizierung werden auf bundesgesetzlicher Ebene festgelegt. Die Landesregierungen werden jedoch ermächtigt, Rechtsverordnungen für Beförderungsentgelte und -bedingungen für den Taxiverkehr festzusetzen. Weiterhin ist es nach § 51 Abs. 1 S. 3 PBefG möglich, durch die Rechtsverordnung diese Ermächtigung zu übertragen. Dieser vom Gesetz zugestandenen Möglichkeit sind alle Bundesländer nachgekommen und haben die Festsetzung von Taxibeförderungsentgelten und -bedingungen auf die kommunale Ebene übertragen.²⁴³

3. Kommunale Ebene

Im Hinblick auf die **Genehmigungserteilung** für den Gelegenheitsverkehr mit Kraftfahrzeugen weisen die Zuständigkeitsverordnungen der Landesregierungen auf Grundlage des § 11 PBefG die Zuständigkeit in Baden-Württemberg beispielsweise den unteren Verwaltungsbehörden, also den Landratsämtern in Landkreisen und in Stadtkreisen den Gemeinden, zu.²⁴⁴ Für die gleiche Materie sind in Brandenburg beispielsweise die Landkreise, kreisfreien Städte und aufgezählten großen kreisangehörige Städte zuständig.²⁴⁵

Nach § 13 Abs. 4 PBefG, der die objektiven Zulassungsvoraussetzungen der Taxigenehmigung zum Gegenstand hat, ist eine Genehmigung für den Verkehr mit Taxen zu versagen, wenn die öffentlichen Verkehrsinteressen dadurch beeinträchtigt werden, dass durch die Ausübung des beantragten Verkehrs das örtliche Taxigewerbe in seiner Funktionsfähigkeit bedroht wird. Die **Prüfung dieser Funktionsfähigkeitsbedrohung des Taxigewerbes** wird der Genehmigungsbehörde zugeschrieben, die dabei insbesondere die Nachfrage

²⁴² Vgl. § 1 Abs. 1 ÖPNVG Brb, § 2 Abs. 1 ÖPNVG Hess. sowie § 2 Abs. 1 ÖPNVG S-A.

²⁴³ K. H. Fielitz/ T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 66. Aktualisierung, 2013 § 51 Rn. 3.

²⁴⁴ § 1 Abs. 1 Verordnung der Landesregierung und des Verkehrsministeriums über personenbeförderungsrechtliche Zuständigkeiten (PBefZuVO) vom 15. Januar 1996.

²⁴⁵ § 4 Abs. 1 a) der Verordnung über die zuständigen Behörden und über die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach dem Personenbeförderungsgesetz (PBefGZV) vom 11. Mai 1993.

nach Beförderungsaufträgen im Taxiverkehr, die Taxidichte, die Entwicklung der Ertrags- und Kostenlage unter Einbeziehung der Einsatzzeit und die Anzahl sowie Ursachen von Geschäftsaufgaben zu berücksichtigen hat. Dabei sind nach § 13 Abs. 5 PBefG Neubewerber und vorhandene Unternehmer angemessen zu berücksichtigen.

Unter Berücksichtigung der genannten Kriterien kann die Genehmigungsbehörde grundsätzlich selbst festlegen, ob eine Beschränkung der Genehmigungen erforderlich ist oder nicht. So gibt es beispielsweise in Berlin und Hamburg keine Kontingentierung bzgl. der Anzahl der Taxigenehmigungen. Bei der Einschätzung, ab welcher Anzahl zugelassener Taxen die Funktionsfähigkeit des örtlichen Taxigewerbes bedroht sein wird, steht der Behörde ein durch die Gerichte nur sehr begrenzt nachprüfbarer Beurteilungsspielraum zu.

Im Hinblick auf die Taxitarifizierung haben alle Bundesländer von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die ihnen zugewiesene Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung nach § 51 Abs. 1 S. 1 PBefG zu übertragen, sodass meist die unteren staatlichen Verwaltungsbehörden, also die Landkreise und kreisfreien Städte, die sachliche Zuständigkeit zum **Erlass von Taxitarifordnungen** wahrnehmen, wobei auch hier Unterschiede im Rahmen des Verwaltungsaufbaus der Länder zu verzeichnen sind.²⁴⁶ Dabei können in den kommunalen Taxitarifordnungen gem. § 51 Abs. 1 S. 2 PBefG insbesondere Regelungen über Grundpreise, Kilometerpreise und Zeitpreise, Zuschläge, Vorauszahlungen, die Abrechnung, die Zahlweise und die Zulässigkeit von Sondervereinbarungen für den Pflichtfahrbereich vorgesehen werden.

Nach § 8 Abs. 3 S. 2 PBefG definiert der Aufgabenträger die Anforderungen an Umfang und Qualität des Verkehrsangebotes, das zu einer Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV erforderlich ist, sowie die Umweltqualität des Verkehrsangebots und die Vorgaben für die verkehrsmittelübergreifende Integration der Verkehrsleistungen, in der Regel in einem **Nahverkehrsplan**. Regelmäßig sind Aufgabenträger nach den Nahverkehrsgesetzen der Länder die Landkreise und kreisfreien Städte, wobei die Möglichkeit gegeben ist, dass auf Antrag einer kreisangehörigen Gemeinde die Aufgaben des Aufgabenträgers an diese übertragen werden können, soweit die Aufgaben auf das Gebiet der antragstellenden Gemeinde beschränkt sind.

²⁴⁶ K. H. Fielitz/T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 67. Aktualisierung, 2013 § 51 Rn. 3.

C. RECHTLICHE PRÜFUNG DER SICH AUS DER METAANALYSE ERGEBENDEN FORDERUNGEN

Während sich der vorangegangene Abschnitt B der Darstellung der Grundsätze des Personenbeförderungsrechts und des ÖPNV widmete, werden im Folgenden die sich aus der Metaanalyse ergebenden, wesentlichen Forderungen einer rechtlichen Analyse unterzogen. Dazu werden die zu überprüfenden Forderungen in drei Kategorien eingeteilt.

Die erste Kategorie behandelt Forderungen, die im Kern wenige Bezugspunkte zu neuen Beförderungsformen oder digitalen Mobilitätsplattformen haben, deren Behandlung aber vor dem Hintergrund des technischen Fortschritts klärungsbedürftig erscheinen. Demgemäß handelt es sich insbesondere um die Reformbedürftigkeit technischer Vorgaben mit Bezug zur Personenbeförderung, vgl. S. 112 ff.

Die zweite Kategorie hat Forderungen zur Reformbedürftigkeit zum Gegenstand, die bereits bestehende Beförderungsformen des PBefG und dabei insbesondere das Verhältnis zwischen Taxen und Mietwagen betreffen, vgl. S. 119 ff.

Die dritte Kategorie widmet sich schließlich digitalen Mobilitätsplattformen und neuen Beförderungsformen, die in der Mobilitätslandschaft aufkommen, vgl. S. 141 ff.

Da mögliche Änderungen von Regelungen des PBefG teilweise starken Bezug zum Verfassungsrecht haben und einer Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz bedürfen, werden der rechtlichen Prüfung der Forderungen grundsätzliche verfassungsrechtliche und regelungstechnische Überlegungen vorangestellt, um den Leser dieser Studie für die Grenzen von Gesetzesänderungen zu sensibilisieren, welche die Verfassung setzt. Zudem wird auf Wechselwirkungen eingegangen, die bei möglichen Gesetzesänderungen nicht unberücksichtigt bleiben dürfen, s. Teil „Grundsätzliche verfassungsrechtliche und regelungstechnische Überlegungen“, S. 99 ff.

I. Grundsätzliche verfassungsrechtliche und regelungstechnische Überlegungen

- Der demokratisch legitimierte Gesetzgeber ist bei seiner Entscheidung legislativ tätig zu werden grundlegend frei. Das Tätigwerden ist Ausdruck politischer Entscheidungen.
- Bei der Gestaltung der Gesetze kommt dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zu.
- Den Bundesgesetzgeber bindet rechtlich die Verfassung. Bundesgesetze müssen mit dem Grundgesetz vereinbar sein.
- Eine Änderung des Personenbeförderungsgesetzes könnte verfassungsrechtliche Konflikte mit Grundrechten (Berufsfreiheit, allgemeiner Gleichheitssatz), der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und dem Daseinsvorsorgeprinzip schaffen.
- Grundsätzlich muss bei hoheitlichen Maßnahmen der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt bleiben.
- Im PBefG besteht ein weitreichendes Geflecht aus Maßnahmen mit Wechselwirkungen, welches versucht, gegenläufige Interessen in Einklang zu bringen. Dies sollte der Gesetzgeber bei Reformen beachten.

Teil 3, Abschnitt C. der vorliegenden Studie beschäftigt sich mit möglichen rechtlichen Weiterentwicklungsoptionen des PBefG. Dabei wird unter Berücksichtigung der Metaanalyse, der Darstellung der sozio-ökonomischen Auswirkungen sowie der öffentlichen Debatte aufgezeigt, welche Änderungs- und Ausgestaltungsoptionen dem Gesetzgeber zur Verfügung stehen. Die Änderung von Bundesgesetzen wie dem PBefG ist grundsätzlich möglich und elementarer Bestandteil unseres demokratischen Rechtsstaats. Es muss insofern betont werden, dass **Gesetzesänderungen stets Ausdruck politischer Entscheidungen** sind. Der parlamentarische Gesetzgeber als Zusammenschluss unmittelbar und mittelbar demokratisch legitimierter Volksvertreter ist bei der Entscheidung, ein neues Gesetz zu schaffen oder ein bestehendes zu ändern, zunächst einmal frei, da er damit den Willen der Bürger normativ zu manifestieren sucht und dies ein grundlegendes Werkzeug seines demokratischen Auftrags darstellt. An dieser Stelle nicht näher eingegangen werden soll auf Konstellationen, in denen das Grundgesetz es dem Gesetzgeber aus dem Gedanken der staatlichen Schutzpflicht heraus sogar gebieten kann, gesetzgeberisch tätig zu werden.²⁴⁷ Aber nicht nur in der Entscheidung über das *ob* ist der Gesetzgeber grundlegend frei, sondern ihm kommt auch ein umfangreicher Spielraum bei der Gestaltung des Gesetzes, also des *wie*, zu. Hier wird oft von einem **gesetzgeberischem Gestaltungsspielraum** oder einer Einschätzungsprärogative gesprochen.

²⁴⁷ Vgl. BVerfGE 39, 1; im ersten Urteil zur Strafbarkeit des Schwangerschaftsabbruchs bejaht das BVerfG eine grundrechtlich begründete Handlungspflicht.

Auf das hier im Fokus stehende PBefG bezogen bedeutet dies, dass es grundsätzlich möglich ist, das PBefG zu ändern und zu erweitern. Die Entscheidung ist eine politische. Lediglich in der Umsetzung sind rechtliche Grenzen zu beachten.

Der Gesetzgeber ist gemäß Art. 20 Abs. 3 S. 1 GG an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden, d. h. die von ihm erlassenen Gesetze dürfen **jedenfalls nicht gegen das Grundgesetz** verstoßen. Neben dem eindeutigen Wortlaut ergibt sich diese Wertung auch aus der Normenhierarchie, die dem deutschen Recht zugrunde liegt, wonach über formellen, d.h. parlamentarischen Gesetzen, nur die Verfassung steht.²⁴⁸

Zunächst werden die verfassungsmäßigen Grenzen für gesetzgeberisches Tätigwerden dargestellt. Anschließend wird aufgezeigt, wie sich diese Grundsätze auf die Konzeptionierung des PBefG auswirken und zu einem komplizierten Konstrukt von Wechselwirkungen und legislativen Balancemechanismen geführt haben, die bei Gesetzesreformen zu beachten sein werden. Dies zeigt sich insbesondere bei der Frage nach der Verhältnismäßigkeit gesetzgeberischer Eingriffe in grundrechtsrelevante Bereiche.

Die im vorliegenden Abschnitt dargestellten Grundsätze dienen als Grundlage für die Gesamtheit der folgenden Überlegungen und vorgeschlagenen Ausgestaltungsoptionen, sodass in der weiteren Prüfung zu meist nur noch Bezug genommen wird auf die vor die Klammer gezogene Darstellung. Die Grundüberlegungen sind dabei für einige der Reformforderungen weniger relevant als für andere. So ist beispielsweise die rechtliche Prüfung der Forderungen zur Reformbedürftigkeit technischer Vorgaben (S. 112 ff.) weniger vom Verfassungsrecht berührt als die rechtliche Prüfung der Forderungen hinsichtlich bestehender Beförderungsformen (S. 119 ff.) und digitaler Mobilitätsplattformen (S. 141 ff.).

²⁴⁸ Auf den Anwendungsvorrang von europäischem Primär- und Sekundärrecht muss an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden.

1. Verfassungsrecht

- Eine Änderung des Personenbeförderungsgesetzes könnte auf Verfassungsebene Konflikte mit Grundrechten (Berufsfreiheit, allgemeiner Gleichheitssatz), der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und dem Daseinsvorsorgeprinzip hervorrufen.
- Der Eingriff in Grundrechte durch hoheitliche Maßnahmen (z. B. Gesetzesänderung) ist grundsätzlich möglich, muss aber - wie auch die nach derzeitiger Rechtslage bestehenden Grundrechtseingriffe - gerechtfertigt sein. Das bedeutet neben anderen Voraussetzungen vor allem, dass ein solcher Eingriff verhältnismäßig ausgestaltet sein muss.
- Verhältnismäßigkeit bedeutet insbesondere auch die Angemessenheit des Eingriffs. Dem Gesetzgeber stehen dabei Möglichkeiten zur Verfügung, einen Grundrechtseingriff im Verhältnis zum angestrebten Zweck angemessen zu gestalten, z.B. durch Übergangs-, Befreiungs-, Ausnahme- und Kompensationsregelungen.

Das Verfassungsrecht als oberstes und gemäß Art. 20 Abs. 3 GG den Staat bindendes Recht ist Maßstab für alle legislativen Akte in der Bundesrepublik Deutschland. Dementsprechend muss sich jedes Bundesgesetz hinsichtlich seiner Kompatibilität mit dem Grundgesetz messen lassen.²⁴⁹ Dies gilt für bestehende, neue oder geänderte Gesetze gleichermaßen. Das bedeutet, dass bei der Schaffung und Änderung von Bundesgesetzen neben einem ordnungsgemäßen Gesetzgebungsprozess gewährleistet sein muss, dass das neue oder geänderte Gesetz in materieller Hinsicht nicht gegen das Grundgesetz verstößt. Ist dem nicht so, so ist das Gesetz verfassungswidrig und kann vom BVerfG für nichtig erklärt werden.

Der Fokus dieser Studie liegt in dem Aufzeigen möglicher Optionen zur Änderung des bestehenden Rechtsrahmens. Nicht verkannt werden darf jedoch, dass auch durch die bestehende Rechtslage das Verfassungsrecht und die Grundrechte der Beteiligten stark berührt wird. So begrenzt der Numerus Clausus des PBefG die Möglichkeit für Unternehmen, insbesondere in Bezug auf neue Geschäftsmodelle, Verkehre nach eigenen Vorstellungen anzubieten. Sie werden daher nach derzeitiger Rechtslage in ihrem Grundrecht auf Berufsfreiheit beschränkt. Auch erfolgt durch die mengenmäßige Beschränkung der Taxikonzessionen ein Eingriff in die Berufsfreiheit derjenigen Taxiunternehmer die bei der Konzessionsverteilung leer ausgehen. Entsprechende Grundrechtseingriffe wurden von der Rechtsprechung jedoch als gerechtfertigt angesehen. Ausführungen zu den jeweiligen Rechtfertigungsargumenten können den folgenden Seiten entnommen werden. Sie stellen aber nicht das Hauptaugenmerk der Studie dar, sondern dienen vielmehr als Richt- bzw. Leitschnur für zukünftige mögliche Gesetzesänderungen.

²⁴⁹ Bei der Gesetzgebung auf Landesebene müssen darüber hinaus auch Verstöße gegen geltendes Bundesrecht und gegen die Landesverfassungen vermieden werden.

Für die in dieser Studie getroffenen Ausgestaltungsoptionen ist insbesondere die Kompatibilität möglicher Gesetzesänderungen mit Art. 28 Abs. 2 GG (Garantie der **kommunalen Selbstverwaltung**) und den persönlichen **Grundrechten** aus Art. 3 Abs. 1 GG (allgemeiner Gleichheitssatz) sowie Art. 12 Abs. 1 GG (Berufsfreiheit) von Bedeutung. Bei einem Eingriff in die Grundrechte der Bürger ist zu prüfen, ob die hoheitliche Maßnahme **verhältnismäßig** ist. Im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit von gesetzgeberischen Maßnahmen muss gerade auch im Bereich der Taxikonzessionierung der **Bestands- und Vertrauensschutz** berücksichtigt werden, den die Genehmigungsinhaber genießen. Ferner spielt das Grundprinzip der **Daseinsvorsorge** eine maßgebliche Rolle. Die Daseinsvorsorge wird zwar nicht explizit im Grundgesetz genannt. Sie wird aber als Maßstab anerkannt für Leistungen, auf die die Menschen existentiell angewiesen sind und die deshalb nach allgemeinem Verständnis der Staat zu gewährleisten hat, wenn er sie nicht ohnehin selbst erbringt.²⁵⁰ Dieses Prinzip zieht sich maßgeblich durch die bereits genannten Schutzzwecke des PBefG (vgl. den Teil „Wichtige Schutzzwecke und Instrumente des PBefG“, S. 74 ff.) und ist jedenfalls mittelbar Ausgangspunkt für viele Regelungen im PBefG. Gerade im ländlichen Raum muss insofern darauf geachtet werden, dass eine Änderung des PBefG es der öffentlichen Verwaltung nicht erschwert oder unmöglich macht, ihrem Daseinsvorsorgeauftrag umfänglich nachzukommen.

a) Grundrechte

Wenn der Staat durch Gesetzgebungsakte hoheitlich in die Freiheit seiner Bürger eingreift, z.B. in das Recht, einen Beruf so auszuüben, wie man es persönlich für richtig erachtet, dann sind zumeist Grundrechte der Bürger berührt. Das PBefG greift als wirtschaftslenkendes Gesetz vor allem in die durch Art. 12 Abs. 1 GG gewährleistete Berufsfreiheit und den durch Art. 3 Abs. 1 GG gewährleisteten allgemeinen Gleichheitssatz ein.

In diese Freiheiten *darf* gleichwohl durch hoheitlichen Akt, z.B. ein Gesetz, eingegriffen werden, soweit dieser Eingriff gerechtfertigt und verhältnismäßig ist. Ein hoheitlicher Eingriff ist immer dann gerechtfertigt, wenn er den verfassungsmäßigen Vorgaben folgt (z. B., dass nur *durch oder aufgrund eines Gesetzes* in das betroffene Grundrecht eingegriffen werden darf, sog. Gesetzesvorbehalt) und zusätzlich nicht unverhältnismäßig ist. Eine Maßnahme ist dann **verhältnismäßig**, wenn sie einen legitimen, d.h. erlaubten, Zweck verfolgt, zum Erreichen dieses Zweckes geeignet ist, die Maßnahme erforderlich ist, d.h. kein gleich geeignetes aber für den Betroffenen milderes Mittel zur Verfügung steht und schließlich einen angemessenen Ausgleich widerstreitender Rechte und Interessen darstellt.²⁵¹

Dabei ist stets zu berücksichtigen, dass dem Gesetzgeber gerade beim Benennen eines legitimen Zwecks ein weiter Beurteilungsspielraum zugesprochen wird.

aa) Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG)

Gemäß Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG haben alle Deutschen das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu *wählen*. Mit umfasst ist auch die freie *Berufsausübung*, Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG. In der Rechtsprechung

²⁵⁰ Dieterich, in Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 10. Auflage 2010, GG Art. 9 Rn. 134.

²⁵¹ Vgl. nur BVerfGE 120, 274 (318 f.).

des BVerfG ist anerkannt, dass als Einschränkung der Berufsfreiheit nicht allein Gebote und Verbote in Betracht kommen; es genügt, dass durch staatliche Maßnahmen der Wettbewerb beeinflusst und die Ausübung einer beruflichen Tätigkeit dadurch behindert wird.²⁵² Die Berufsfreiheit erfasst den Beruf der unternehmerischen Tätigkeit (auch) im ÖPNV. Der von Art. 12 Abs. 1 GG geschützte unternehmerische Bereich umfasst indes nicht einen Schutz vor Konkurrenz, auch nicht vor Konkurrenz durch die öffentliche Hand.²⁵³ Ein Verkehrsangebot der öffentlichen Hand ist insofern nicht bereits als staatlicher Eingriff in die Berufsfreiheit der eigenwirtschaftlichen Verkehrsunternehmer anzusehen. Anders verhält es sich mit gesetzlichen Regelungen im PBefG, durch die der Staat den ÖPNV und die Personenbeförderung organisiert und die als Eingriff in die Berufsfreiheit zu werten sind. Dieser ließ sich nach bisheriger Rechtsprechung aber stets durch die damit verfolgten Zwecke eines bedarfsgerechten Verkehrsangebots rechtfertigen (s. unten).

Das PBefG verfolgt den Grundsatz der eigenwirtschaftlichen Verkehrserbringung, vgl. § 8 Abs. 4 S. 1 PBefG. Das ist Ausdruck einer grundsätzlich unternehmerischen Ausgestaltung und Organisation des Verkehrs und damit auch Ausdruck der gewährleisteten Berufsfreiheit. Entgegen diesem Grundsatz nimmt die öffentliche Hand starken Einfluss im Bereich des ÖPNV.

Ein Eingriff in die Berufsfreiheit kommt grundsätzlich nur bei deutschen Betreibern in Betracht, sog. „Deutschenrecht“. Da es im Bereich des Personenbeförderungsrechts regelmäßig um Unternehmen, also gerade nicht natürliche Personen, geht, folgt gemäß Art. 19 Abs. 3 i. V. m. Art. 12 Abs. 1 GG, dass es sich um „inländische“ juristische Personen (des Privatrechts) handeln muss. Darunter fallen solche, die ihren effektiven Sitz im Inland haben.²⁵⁴ Wegen der unionsrechtlichen Diskriminierungsverbote erstreckt sich der Schutz des Art. 12 Abs. 1 GG aber auch auf juristische Personen mit Sitz in der außerdeutschen EU.²⁵⁵ Als „juristische Person“ i. S. d. Art. 19 Abs. 3 GG zählen aufgrund ihrer rechtlichen Verselbständigung auch Organisationsformen, die formaljuristisch nicht als juristische Person gelten, z.B. die OHG oder KG sowie der nicht-rechtsfähige Verein. Diese Einschränkungen dürften grundsätzlich nicht zu Problemen führen, da aufgrund der Vorschrift in § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 PBefG der Antragsteller einer personenbeförderungsrechtlichen Genehmigung und die von ihm mit der Durchführung von Verkehrsleistungen beauftragten Unternehmer ohnehin ihren Betriebssitz oder ihre Niederlassung im Sinne des Handelsrechts im Inland haben müssen. Das wird zumeist auch der verfassungsrechtlich geforderte „effektive Sitz“ sein.²⁵⁶ Im Geltungsbereich des PBefG genießen auch die Gemeinden mittelbar den Schutz der Berufsfreiheit, wenngleich sie wegen Art. 19 Abs. 3 GG nicht Träger von Grundrechten sein können. Soweit aber die Grundrechte den Inhalt des PBefG prägen, wirkt das *auch zugunsten öffentlichrechtlicher Träger von ÖPNV-Leistungen*, da das PBefG für sie ebenso gilt wie für private Unternehmen – sog. Grundsatz der Eigentümerneutralität.²⁵⁷

²⁵² BVerfG, Beschl. v. 25.3.1992 1 BvR 298/86 – BVerfGE 86, 28, 37.

²⁵³ So auch BVerfG, Beschl. v. 21. 3.1995 – 1 B 21.94 – BayVBl. 1995 S. 698).

²⁵⁴ Sachs, in Sachs(Hg.), Grundgesetz, 7. Auflage 2014, Art. 19, Rn. 54.

²⁵⁵ Sachs, in Sachs(Hg.), Grundgesetz, 7. Auflage 2014, Art. 19, Rn. 54.

²⁵⁶ Sollte der Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG nicht eröffnet sein, kann ein Grundrechtsschutz über Art. 2 Abs. 1 GG (allgemeine Handlungsfreiheit) erlangt werden. Dessen Anwendbarkeit sollte in solchen Fällen indes nicht überdehnt werden.

²⁵⁷ Heinze, PBefG, 1. Auflage 2007, Einleitung III.4.

Bei einem normativen Eingriff in die Berufsfreiheit ist nach gefestigter Rechtsprechung zu unterscheiden, ob der Eingriff die *Ausübung* des Berufes oder die freie *Wahl* des Berufes beeinträchtigt. Die Berufswahlfreiheit ist dann wiederum zu trennen in subjektive Berufswahlkriterien – also solche, auf die der Einzelne Einfluss nehmen kann, z.B. zwei Staatsexamina um als Rechtsanwalt tätig sein zu dürfen – und objektive Berufswahlkriterien, z.B. Mengenregulierung für Taxigenehmigungen – also solche, auf die der Adressat des Eingriffs keinen Einfluss nehmen kann. Für diese Einordnung ist vorliegend nach den Anforderungen, die normativ an die Genehmigungsfähigkeit gestellt werden, zu unterscheiden. Während zum Beispiel die Rückkehrpflicht für Mietwagen als *Berufsausübungsregelung* anzusehen ist („*Wie* ich meinen Beruf ausübe“), ist das Erfordernis eines Personenbeförderungsscheins eine (subjektive) *Berufswahlregelung* („*Ob* ich meinen Beruf ausübe“).

Für *Berufsausübungsregelungen* gilt im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit ein schwächerer Maßstab als für *Berufswahlregelungen*. Zwar muss der Eingriff in beiden Fällen einem legitimen Zweck dienen. Während für *Berufsausübungsregelungen* der Eingriff lediglich „im Interesse des Allgemeinwohls“ stattgefunden haben muss, bedarf es des Schutzes „wichtiger Gemeinschaftsgüter“, um einen Eingriff in die subjektive Berufswahlfreiheit zu rechtfertigen. Ein Eingriff in die objektive Berufswahl ist schließlich nur dann gerechtfertigt, wenn er dem Schutz eines „überragend wichtigen Gemeinschaftsgutes“ zu dienen bestimmt ist.²⁵⁸

Im Rahmen dieser Studie wird darauf verzichtet, mit Blick auf zukünftiges gesetzgeberisches Tätigwerden Einzelfallprüfungen für alle erdenklichen Regulierungsmöglichkeiten vorzunehmen. Es sei lediglich darauf hingewiesen, dass *Berufsausübungsregelungen* jedenfalls niedrigeren verfassungsrechtlichen Hürden unterliegen als *Berufswahlregelungen*, da sie (lediglich) im Interesse des Allgemeinwohls ergehen müssen. Diese Feststellung ist für die weitere Prüfung hilfreich, da sich die meisten Forderungen im Bereich der *Berufsausübung* bewegen (z.B. Rückkehrpflicht, Anmietung von Mietwagen nur im Ganzen, etc.).

Die Rückkehrpflicht für Mietwagen gem. § 49 Abs. 4 S. 3 PBefG stellt beispielsweise eine *Berufsausübungsregelung* i. S. v. Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG dar, die nach derzeitiger Rechtsprechung aus vernünftigen Gründen des Gemeinwohls, hier dem **Schutz der Existenz- und Funktionsfähigkeit des Taxiverkehrs**,²⁵⁹ gerechtfertigt ist.²⁶⁰ Auch dient beispielsweise die Preisregulierung im Taxigewerbe dem Zweck, das wirtschaftliche Interesse des Taxiunternehmers und das Interesse der Allgemeinheit auf Gewährleistung **sicherer, ausreichender und bezahlbarer Beförderungsmöglichkeiten** soweit wie möglich in Einklang zu bringen.²⁶¹

Für *Berufswahlregelungen* bedarf es eines stärkeren Schutzgutes. Gerade im sensiblen Bereich des öffentlichen Straßenverkehrs mit seinen hochwertigen Schutzgütern, wie Leib, Leben und Eigentum aber auch mit Blick auf die öffentliche Daseinsvorsorge dürften sich indes auch strengere Reformvorschläge rechtfertigen lassen.

²⁵⁸ BVerfGE 7, 377 (301, 403 und 405 ff.) – Apotheken-Urteil: erstmalige Erwähnung der „Drei-Stufen-Theorie“ des BVerfG, die das BVerfG langsam in eine umfassende Verhältnismäßigkeit überführt und nicht mehr schematisch anwendet.

²⁵⁹ BVerfG, Beschluss vom 08.06.1960 – 1 BvL 53/55 – BVerfGE 11, 198.

²⁶⁰ BVerfG, Beschluss vom 14.11.1989 – 1 BvL14/85, 1 BvR 1276/84 – BVerfGE 81, 70ff.

²⁶¹ BVerfG, Beschluss vom 25.05.1976 – 1 BvL 1/75 – BeckRS 1976, 704, Rn. 32.

Des Weiteren muss ein regulatorischer Eingriff in die Berufsfreiheit angemessen sein, d.h. widerstreitende Verfassungsgüter und Interessen in Einklagen bringen (s. oben). Auch hier gilt wieder: maßgeblich ist die konkrete Ausgestaltung des Gesetzes. Das die Verhältnismäßigkeit wahrende Wechselspiel wird an zahlreichen Stellen im PBefG deutlich und im Teil „Wechselwirkungen im PBefG“ ab S. 110 ff. näher dargestellt.

Als Beispiel kann die Rückkehrpflicht für Mietwagenunternehmer herangezogen werden. Zwar wird hier die Ausübung des Berufs des Mietwagenunternehmers per Gesetz eingeschränkt. Dieser Eingriff ist indes verhältnismäßig, da er einem legitimen Zweck dient, nämlich der Abgrenzung zum Taxiverkehr, dessen gesunder Bestand im öffentlichen Interesse steht. Zur Erreichung dieses Zweckes ist die Maßnahme auch geeignet. Bei der Frage nach der Erforderlichkeit kann diskutiert werden, ob nicht ggf. gleich geeignete, mildere Mittel ersichtlich sind, z.B. ein über GPS kontrollierbares Verbot der Teilnahme am Wink- und Wartemarkt. An diesem Beispiel wird ersichtlich, dass sich auch im Zuge des technologischen Fortschritts neue Möglichkeiten ergeben und ggf. sogar die aktuelle Verfassungsmäßigkeit noch bestehender Maßnahmen in Frage zu stellen ist. Für die Frage nach der Angemessenheit der Maßnahme gilt es dann zu überprüfen, ob der beabsichtigte Zweck nicht außer Verhältnis zur Schwere des Eingriffs steht; im Rahmen der Angemessenheit wird also eine genaue Abwägung sämtlicher Vor- und Nachteile der Maßnahme vorgenommen.²⁶² Je schwerwiegender dabei eine Grundrechtseinschränkung ist, desto gewichtiger muss auch das mit der Regelung zu erreichende Ziel sein.²⁶³ Dabei muss das gewählte Mittel insbesondere auch zumutbar sein. Daraus folgt, dass ggf. der legitimer Weise bezweckte Schutz zurücktreten muss, wenn das eingesetzte Mittel zu einer unangemessenen Beeinträchtigung der Rechte des oder der Betroffenen führen würde.²⁶⁴ Um diesem Ergebnis entgegenzuwirken, hat der Gesetzgeber die Möglichkeit, den Grundrechtseingriff insbesondere durch **Übergangs-, Befreiungs-, Ausnahme- und Kompensationsregelungen** abzumildern.²⁶⁵

Gerade die Möglichkeit **Übergangsregelungen** zu treffen muss stets mitbedacht werden. Übergangsregelungen dienen vor allem dem Zweck, einen bestehenden **Vertrauensschutz** aufzufangen und in einen angemessenen Ausgleich mit gesetzgeberischen Änderungsvorhaben zu bringen. Vorgreifend auf die im Teil „Daten für deren Veröffentlichung eine Verpflichtung besteht“ (S. 171 ff.) folgende Prüfung kann z.B. festgestellt werden, dass eine zukünftige Verpflichtung zur elektronischen Veröffentlichung von Daten, wie z. B. Fahrpreis oder Streckenführung, den Vertrauensschutz von Genehmigungsinhabern berühren könnte, die noch keine Möglichkeit hatten, die finanziellen Mehraufwendungen zur Bereitstellung der technologischen Voraussetzungen in ihre Fahrpreise einzuberechnen. Diesem Vertrauen könnte gesetzgeberisch z. B. durch Übergangsregelungen begegnet werden.

bb) Allgemeiner Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG)

Gemäß Art. 3 Abs. 1 GG sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich.

²⁶² Vgl. BVerfGE 83,1, 19.

²⁶³ Sachs, Verfassungsrecht II, 3. Auflage 2017, A. 10., Rn. 39.

²⁶⁴ BVerfGE 90, 145 (185).

²⁶⁵ Wienbracke, ZJS 2/2013, S. 148, 153; Manssen, Staatsrecht II, 14. Aufl. 2017, Rn. 188.

Art. 3 Abs. 1 GG verbietet die ungerechtfertigte Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem durch hoheitliche Maßnahmen, wie z. B. Gesetzgebungsakte (sog. „Rechtsetzungsgleichheit“).²⁶⁶ Für die folgende Prüfung von Ausgestaltungsoptionen im PBefG muss dabei stets berücksichtigt werden, dass Art. 3 Abs. 1 GG gerade nicht jede Ungleichbehandlung verbietet. Vielmehr besteht eine **weitgehende Einschätzungsprärogative** und **gesetzgeberische Freiheit**, was Ungleichbehandlungen auf dem Gebiet der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Wirtschaftsordnung betrifft.²⁶⁷ Maßgeblich ist insoweit, ob diese sich durch gesetzgeberische Erwägungen, wie bspw. zwingende Gründe des Allgemeinwohls, rechtfertigen lassen.

Gesichtspunkte des Art. 3 Abs. 1 GG werden von der Rechtsprechung häufig bereits im Rahmen der Prüfung eines Eingriffs in Freiheitsrechte, wie z.B. die Berufsfreiheit, berücksichtigt. Dort sind beim Versuch der Schaffung eines Interessenausgleichs auch Gleichheitsaspekte zu berücksichtigen. Der wechselseitige Einfluss von allgemeinem Gleichheitssatz und Freiheitsgrundrechten ist in einer Reihe von Entscheidungen des BVerfG herausgearbeitet worden.²⁶⁸ Je weniger der Gesetzgeber auf Freiheitsrechte Rücksicht nehmen muss, desto mehr darf er der Egalität den Vorzug geben.²⁶⁹ Eine gerechtfertigte Ungleichbehandlung kann demnach auch mit einem rechtmäßigen Eingriff in Freiheitsrechte einhergehen.²⁷⁰

Die Anwendung des Art. 3 Abs. 1 GG setzt den Vergleich von Lebensverhältnissen voraus, die nicht in allen, sondern stets nur in einzelnen Elementen gleich sein können. Grundsätzlich ist es Sache des Gesetzgebers zu entscheiden, welche von diesen Elementen er als maßgebend für eine Gleich- oder Ungleichbehandlung ansieht.²⁷¹

Bei den Betreibern von neuen Beförderungsformen und digitalen Mobilitätsplattformen, die aufgrund ihrer Ausgestaltung auch als Beförderer i. S. d. PBefG gelten, dürfte es sich im Vergleich zu den Betreibern klassischer im PBefG vorgesehener Beförderungsformen um im Wesentlichen gleiche Gruppen handeln. In beiden Fällen transportiert ein Beförderungsunternehmen durch einen seiner „Mitarbeiter“ eine andere Person von einem Ort zum anderen, wobei sie sich eines Kraftfahrzeugs bedient und ein Entgelt verlangt. Als gemeinsamer Oberbegriff (*tertium comperationis*) bietet sich hier „entgeltliche Personenbeförderer“ an.

Wenn nun also der Gesetzgeber durch die Aufnahme einer neuen Regelung in das PBefG für neue Beförderungsformen und digitale Mobilitätsplattformen niedrigere Anforderungen an die Genehmigungsfähigkeit stellt, behandelt es Mitglieder der o.g. Vergleichsgruppe unterschiedlich i. S. d. Art. 3 Abs. 1 GG. Je stärker eine solche Ungleichbehandlung ausgeprägt ist umso höhere Ansprüchen sind an die Rechtfertigung dieser zu stellen.

Anders als noch bis 1980 wird nunmehr auch im Rahmen der Ungleichbehandlungsprüfung des Art. 3 Abs. 1 GG nach der Feststellung einer *sehr intensiven* Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem²⁷² eine Ver-

²⁶⁶ Etwa BVerfGE 49, 148 (165).

²⁶⁷ BVerfGE 77, 84 (106).

²⁶⁸ Bickenbach, Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, 2014, S. 117 m. w. N.

²⁶⁹ Bickenbach, Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, 2014, S. 117.

²⁷⁰ BVerfG, Urt. v. 20.4.2004 – 1 BvR 1748/99, 905/00 –, E 110, 274 (293).

²⁷¹ BVerfGE 81, 108 – 122.

²⁷² Da eine Regelung im PBefG Bundesrecht darstellen würde, unterfielen die Betroffenen derselben Rechtsetzungsgewalt, sodass es bei Betreibern in unterschiedlichen Regionen (z.B. Bundesländern) nicht automatisch an der wesentlichen Gleichheit fehlte.

hältnismäßigkeitsprüfung vorgenommen und nicht lediglich geprüft, ob ein legitimes Differenzierungsziel vorliegt, die Ungleichbehandlung also lediglich **nicht willkürlich** ist.²⁷³ Die Folge ist, dass der Verstoß gegen den Gleichheitssatz nicht mehr ein Problem der Offenkundigkeit (Evidenz) ist, sondern als Problem verfassungsgerichtlicher Abwägung formuliert ist.²⁷⁴ Die sog. „Willkürformel“ wird indes weiterhin angewandt, soweit die Ungleichbehandlung *nur von geringer Intensität* ist. Ob die Ungleichbehandlung von geringer oder hoher Intensität ist, wird nach gewissen Kriterien unterschieden. In der Praxis bleibt es dabei typischerweise nur im Bereich der Leistungsverwaltung bei der bloßen Willkürprüfung.

Es gilt also vorliegend, dass eine Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem jedenfalls verhältnismäßig sein muss. Dies erfordert in erster Linie, dass die Ungleichbehandlung einem legitimen Zweck zu dienen bestimmt ist. Je stärker dabei die Ungleichbehandlung, desto gewichtiger muss der verfolgte Zweck sein. Für den Gesetzgeber gilt, dass die gesetzliche Auswirkung nicht weiter greifen darf, als der legitimierende Zweck es rechtfertigt, und sie darf schutzwürdige Belange der Nichtbegünstigten nicht ohne hinreichenden sachlichen Grund vernachlässigen.²⁷⁵

Um dieses gedankliche Konstrukt zu veranschaulichen, kann auf ein Beispiel aus der personenbeförderungsrechtlichen Praxis eingegangen werden:

Indem das PBefG den Taxi- und Mietwagenverkehr unterschiedlichen Voraussetzungen unterstellt, behandelt es sie ungleich i. S. d. Art. 3 Abs. 1 GG. Hierzu haben das BVerfG und die obersten Gerichte festgestellt, dass die Ungleichbehandlung einem schutzwürdigen Zweck dient und insofern gerechtfertigt ist. Die Verschiedenbehandlung von Taxi- und Mietwagenunternehmern habe bisher keinen Anlass zu verfassungsrechtlicher Beanstandung gegeben, da es **im öffentlichen Interesse** liege, dass der Allgemeinheit mit dem Taxiverkehr ein dem Kontrahierungszwang unterliegendes öffentliches Verkehrsmittel für individuelle Fahrten zu einem festgelegten Tarif zur Verfügung steht.²⁷⁶ Die unterschiedliche Behandlung von Kraftdroschen- bzw. Taxiverkehr und Mietwagenverkehr liegt also nach der nationalen Rechtsprechung im öffentlichen Interesse.

Hieraus lässt sich für die vorliegende Frage der Ungleichbehandlung von neuen Beförderungsformen bzw. digitalen Mobilitätsplattformen und „herkömmlichen“ Beförderungsformen, wie z.B. dem Mietwagenverkehr, folgender Schluss ziehen: es dürfte bereits problematisch sein, den legitimen Zweck für eine Ungleichbehandlung zwischen den genannten Beförderungsformen zu benennen. Während der Bestand des Taxigewerbes, gerade wegen des Kontrahierungszwangs, dem die Fahrer unterliegen, als **Mittel zur Daseinsvorsorge** maßgeblich im öffentlichen Interesse liegt, streitet ein vergleichbares öffentliches Interesse wohl kaum für die Privilegierung neuer Beförderungsformen und digitaler Mobilitätsplattformen gegenüber sonstigem Gelegenheitsverkehr, der nicht Taxiverkehr ist. Dies mag sich unterschiedlich darstellen, falls die

²⁷³ BVerfGE 55, 72 (88).

²⁷⁴ Osterloh/Nußberger; in Sachs(Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 3, Rn. 14.

²⁷⁵ BVerfGE 4, 7 (18 f.).

²⁷⁶ vgl. BVerfGE 85, 238 – 247; BVerfGE 11, 168 (186 f.); 65, 237 (246 f. [BVerfG 08.11.1983 - 1 BvL 8/81]); 81, 70 (86 f.); BFH, Beschl. v. 10.06.2012, EuGH-Vorlage zur Frage des Anwendungsbereichs des ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf Personenbeförderungsleistungen im Nahverkehr.

neuen Beförderungsformen auch zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben herangezogen würden, wie es von einigen Stimmen gefordert wird.

Sollte ein derartiger legitimer Zweck jedoch bejaht werden, ist indes vor allem maßgeblich, wie die Ungleichbehandlung rechtlich „aufgefangen“ wird, sie also aufgrund flankierender Maßnahmen gegebenenfalls **angemessen** ausgestaltet ist. Um beim o.g. Praxisbeispiel zu bleiben: Das Personenbeförderungsgesetz räumt den Taxiunternehmern zwar bestimmte Vergünstigungen ein, legt ihnen aber auch besondere Lasten auf. Zu diesen gehört vor allem, dass die Ausübung des Berufs einer objektiven Zulassungsschranke unterliegt (§ 13 Abs. 4 PBefG) und dass bestimmte "Taxipflichten" beachtet werden müssen, insbesondere die Pflicht zum Betrieb der Taxen (Betriebspflicht), zum Abschluss von Beförderungsverträgen mit jedermann (Beförderungspflicht) und zur Einhaltung behördlich festgesetzter Beförderungstarife im Pflichtfahrbereich (Tarifpflicht) (§§ 21, 22, 47 Abs. 4, 51 PBefG). Als Vergünstigung legt § 49 Abs. 4 PBefG einen ausschließlichen Betätigungsbereich der Taxiunternehmer fest. Dazu gehört insbesondere, dass Taxen ein eigenes Erscheinungsbild haben dürfen, welches Mietwagen nicht übernehmen dürfen, und dass nur Taxen an dafür vorgesehenen öffentlichen Plätzen und unterwegs Fahrgäste aufnehmen dürfen (Exklusivität des Wink- und Wartemarkts). Das BVerfG führt hierzu aus, dass die den Taxibetreibern eingeräumten Vorteile gegenüber den Mietwagenunternehmern zugemuteten Nachteilen auch nicht außer Verhältnis stünden, da sich unter anderem hieraus keine allgemeine Existenzgefährdung für Mietwagenunternehmer ableiten ließe und die Verfassung einen Anspruch beider Gewerbebezüge auf gleichmäßigen Zuwachs nicht gewähre.²⁷⁷

b) Daseinsvorsorge

Ein weiterer wichtiger Zweck der Regelungen des PBefG ist die Gewährleistung eines klassischen Teils der staatlichen **Daseinsvorsorge**.²⁷⁸ Unter dem Begriff der „Daseinsvorsorge“ – teilweise auch als „Dienste im öffentlichen Interesse“ bezeichnet – werden die Aufgaben erfasst, an deren Erfüllung ein allgemeines öffentliches Interesse besteht. Insoweit wird hier auf die Ausführungen im Teil „Wichtige Schutzzwecke und Instrumente des PBefG“ (S. 74 ff.) verwiesen.

Mobilität ist eine wesentliche Voraussetzung für Wachstum, Wohlstand und gesellschaftliche Entwicklung. Mobilitätsangebote, zu denen insbesondere der **Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV)** zählt, gehören somit zu den Aufgaben der Daseinsvorsorge.²⁷⁹ Dies gilt umso mehr für die ländliche Mobilität.²⁸⁰ Zwar findet sich der Begriff „Daseinsvorsorge“ nicht im PBefG. Explizit ergibt sich diese Einordnung indes aus § 1 Abs. 1 Regionalisierungsgesetz (RegG)²⁸¹ und aus dem Mobilitätsgehalt verschiedener Grundrechte, so

²⁷⁷ BVerfGE 85, 238-247.

²⁷⁸ Heinze, in Heinze/Fehling/Fiedler (Hg.), PBefG 2. Aufl. 2014, Vorbemerkungen IV. Rn. 4.

²⁷⁹ So die Bundesregierung in der Antwort v. 24.7.2015 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Tressel, Stephan Kühn (Dresden), Dr. Valerie Wilms, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 18/5506), BT-Drs. 18/5644, S. 2.

²⁸⁰ BT-Drs. 18/5644, S. 2.

²⁸¹ Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378 ,2395), das zuletzt durch Artikel 19 Absatz 23 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234) geändert worden ist.

z.B. Art. 11 Abs. 1 GG (Freizügigkeit im Bundesgebiet), Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG (Freie Wahl des Arbeitsplatzes), oder auch Art. 8 Abs. 1 GG (Versammlungsfreiheit).²⁸²

Während das PBefG wie bereits dargestellt einen Vorrang des eigenwirtschaftlichen Betriebs von Verkehrsunternehmen beabsichtigt, kann dieser Vorrang aus Gesichtspunkten der Daseinsvorsorge nur insoweit gelten, als es auf diesem Wege möglich ist, die im Grundgesetz verankerten Mobilitätsanforderungen und -bedürfnisse der Bürger zu erfüllen.²⁸³ Sollte dies nicht gewährleistet sein, wäre der Gesetzgeber auch aufgrund der oben genannten Schutzpflichten ggf. sogar verpflichtet einzugreifen. So erklärt sich der Einfluss, den der Staat gesetzgeberisch auf das Personenbeförderungsrecht genommen hat. Eingriffe zur Erfüllung der Daseinsvorsorgepflicht werden wiederum durch die oben genannten Grundrechte beschränkt. Hier zeigt sich, wie die einzelnen verfassungsrechtlichen Gesichtspunkte ineinander übergehen und zusammenhängen.

c) Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG)

Art. 28 Abs. 2 GG regelt: „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“ Dieser Grundsatz wird u.a. Garantie der kommunalen Selbstverwaltung genannt und ist nicht nur im Grundgesetz, sondern auch in einzelnen Landesverfassungen zu finden.²⁸⁴ Es handelt sich dabei um eine „Staatsfundamentalnorm“,²⁸⁵ die eine institutionelle Rechtssubjektgarantie für die politische Einheit „Gemeinde“ selbst auf der einen und eine objektive Rechtsinstitutionsgarantie für das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung als solches auf der anderen Seite regelt. Hinzu kommt eine **subjektive Rechtsstellungsgarantie**, welche Rechtsschutz der Gemeinden gegenüber einer Verletzung der Rechte der Gemeinden gewährleistet.²⁸⁶ Art. 28 Abs. 2 GG ist den Bund und die Länder unmittelbar bindendes **subjektives**²⁸⁷ Verfassungsrecht.²⁸⁸ Klassischer Ausfluss hiervon ist die Kommunalverfassungsklage gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b) GG. Denn auch wenn die Gemeinden keine Grundrechtsträger sind, garantiert Art. 19 Abs. 4 GG den Schutz nicht nur der Grundrechte, sondern aller Verfassungsrechte und subjektiven Rechte.²⁸⁹

Die Zuständigkeit für Planung, Ausgestaltung, Organisation und Finanzierung des ÖPNV einschließlich des Schienenpersonennahverkehrs liegt bei den Ländern bzw. den Kommunen. Dem liegt zum einen der Gedanke zugrunde, dass die Aufgabenträger vor Ort am besten in der Lage seien, ein an die jeweiligen Rah-

²⁸² Angelehnt an Prof. Dr. Matthias Knauff: Verfassungs-, europa- und personenbeförderungsrechtliche Grundlagen (Vorlesungsskript), im Internet abrufbar unter: https://www.rewi.uni-jena.de/rewi2media/Bilder/Fakult%C3%A4t/Institute/Energierechtsinstitut/FVMR+am+LS+Knauff/Knauff_Grundlagen.pdf.

²⁸³ Prof. Dr. Matthias Knauff: Verfassungs-, europa- und personenbeförderungsrechtliche Grundlagen (Vorlesungsskript), im Internet abrufbar unter: https://www.rewi.uni-jena.de/rewi2media/Bilder/Fakult%C3%A4t/Institute/Energierechtsinstitut/FVMR+am+LS+Knauff/Knauff_Grundlagen.pdf.

²⁸⁴ So z.B. in § 78 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen.

²⁸⁵ Nierhaus, in Sachs(Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 28 Rn. 33.

²⁸⁶ Stern, Staatsrecht I, S. 409 ff.

²⁸⁷ Heinze, PBefG, 1. Auflage 2007, Einleitung IV. 1.

²⁸⁸ BVerfGE 1, 167 (173 f.).

²⁸⁹ Heinze, PBefG, 1. Auflage 2007, Einleitung IV. 1.

menbedingungen angepasstes Mobilitätsangebot zu erstellen.²⁹⁰ Zum anderen ist die im PBefG angelegte Aufgabenverteilung auf die Länder und kommunalen Aufgabenträger (vgl. den Teil „Zuständigkeiten im Rahmen des ÖPNV und des Personenbeförderungsrechts“, S. 94 ff.) auch Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie der Länder aus Art. 28 Abs. 2 GG. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung umfasst insofern auch das Angebot von ÖPNV-Leistungen durch die Gemeinden einschließlich ihrer Unternehmen. Darüber hinaus gewährt Art. 28 Abs. 2 GG jedoch **keinen Schutz der Kommunalwirtschaft vor der Konkurrenz Privater**.²⁹¹

Der Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung ist bei einer Weiterentwicklung des PBefG zu beachten. Wird zum Beispiel gefordert, die Genehmigung für Taxiunternehmen nicht durch den kommunalen Aufgabenträger, sondern bundeseinheitlich und deutschlandweit vorzunehmen, kann hierdurch Art. 28 Abs. 2 GG beeinträchtigt werden.

2. Wechselwirkungen im PBefG

- Die Regelungen des PBefG, insbesondere im Bereich des Gelegenheitsverkehrs mit Kraftfahrzeugen, stehen vielfach in einem engen und miteinander „verzahnten“ Verhältnis. Eine Änderung der einen Regelung bewirkt entweder den Bedeutungsverlust einer anderen oder erschwert die Rechtfertigung einer damit verbundenen Beschränkung zum Teil erheblich.
- Dieses Konstrukt ist bei Reformbestrebungen des Gesetzgebers von maßgeblicher Bedeutung und muss bei der Prüfung entsprechender Forderungen berücksichtigt werden.

Die dargestellten Grundprinzipien haben auf verschiedene Art und Weise Einzug in das PBefG in seiner bestehenden Fassung gehalten. So wird an vielen Stellen in die Berufsfreiheit der Unternehmer eingegriffen, indem z.B. Genehmigungsvoraussetzungen zu erfüllen sind oder die Freiheit des Betriebs durch gewisse Verpflichtungen, wie die Betriebs- oder Tarifpflicht für Taxiunternehmer, begrenzt wird. Gleichzeitig zeigt sich, dass versucht wird, die Beschränkungen gesetzgeberisch aufzufangen und abzumildern, indem korrespondierende Privilegien eingeräumt oder den jeweils anderen Beförderungsformen weitergehende Pflichten auferlegt werden. Im Folgenden werden diese Mechanismen als „**Wechselwirkungen**“ beschrieben.

Diese Mechanismen sind vor allem Ausfluss des rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsprinzips. Wie bereits oben beschrieben werden die Eingriffe in Berufs- und allgemeiner Handlungsfreiheit durch korrespondierende Regelungen „abgemildert“, damit die hoheitlichen Maßnahmen angemessen, vor allem zumutbar, für die Adressaten ausgestaltet sind.

²⁹⁰ BT-Drs. 18/5644, S. 3.

²⁹¹ Nierhaus, in Sachs(Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 28 Rn. 33.

Beispielhaft kann die Wechselwirkung zwischen der Tarifpflicht für Taxen und der Beförderungspflicht derselben genannt werden. Wird die Tarifpflicht für Taxen aufgegeben, oder jedenfalls in gewissem Maße dereguliert, ist davon auch mittelbar die Beförderungspflicht betroffen. Gemäß § 47 Abs. 4 PBefG besteht die Beförderungspflicht für Taxiunternehmer nur für Fahrten innerhalb des Geltungsbereichs der nach § 51 Abs. 1 Satz 1 und 2 und Abs. 2 PBefG festgesetzten Beförderungsentgelte (Pflichtfahrbereich). D.h. nur innerhalb des Pflichtfahrbereiches gilt die Beförderungspflicht im Taxiverkehr und nur innerhalb des Pflichtfahrbereiches gilt die Tarifpflicht (§§ 51 Abs. 5 i. V. m. § 39 Abs. 3 PBefG).²⁹² Wenn nun also die Tarifpflicht entfiel, d.h. für den Pflichtfahrbereich nicht mehr nach § 51 Abs. 1 Satz 1 und 2 sowie Abs. 2 PBefG Beförderungsentgelte festgesetzt würden, dann würde dem Wortlaut des § 47 Abs. 4 PBefG und der Gesetzeslogik zufolge die Beförderungspflicht für Taxen als gesetzlicher Reflex entfallen.

Zwar könnte am beförderungspflichtigen Kontrahierungszwang über eine Gesetzesänderung des § 47 Abs. 4 PBefG auch bei einer Deregulierung der Tarifpflicht festgehalten werden. Faktisch bestünde jedoch die Gefahr, dass diese Pflicht dann kaum mehr Wirkung entfalten würde. Denn ein Unternehmer wäre zwar zur Beförderung verpflichtet, er könnte aber die (monetären) Konditionen, zu welchen er der Beförderungspflicht nachkommt, bei einer gänzlichen Aufhebung der Tarifpflicht frei mit dem Fahrgast verhandeln bzw. diesem vorgeben. Das könnte dazu führen, dass der Unternehmer bzw. der Taxifahrer für eine ihm unliebsame Beförderung prohibitiv hohe Entgelte verlangt, welche die Beförderungspflicht faktisch ins Leere laufen ließe. Dies hätte Auswirkungen auf die Daseinsvorsorgegewährleistung, deren Schutz auch die Beförderungspflicht dient.

Eine Aufgabe oder Deregulierung der Tarifpflicht, mit der Folge einer mittelbaren Einschränkung der Beförderungspflicht, kann aber wiederum nicht isoliert nur im Rahmen des Taxiverkehrs und der Daseinsvorsorge diskutiert werden, sondern entfaltet Wechselwirkungen auch zur Mietwagenregulierung. Denn verringert sich der Pflichtenkatalog für Taxen, entfällt auch ein Teil der Rechtfertigung für Belastungen des Mietwagenverkehrs. Das berücksichtigend könnte oder müsste ggf. sogar dann wiederum der Belastungskatalog für Mietwagen reduziert werden, indem beispielsweise von der Rückkehrpflicht oder der Voraussetzung der „Anmietung nur im Ganzen“ (Pooling-Verbot) abgerückt werden kann. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die einzelnen Regelungen nicht „Eins-gegen-Eins“ ersetzt werden können, sondern eine Gesamtschau der Privilegierungen und Belastungen zur Gewährleistung einer angemessenen Deregulierung durchzuführen ist.

²⁹² K. H. Fielitz/T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 66. Aktualisierung, 2013 § 51, Rn. 4.

II. Forderungen zur Reformbedürftigkeit technischer Vorgaben

Die in diesem Abschnitt behandelten Forderungen nach Gesetzesanpassungen sind davon geprägt, dass sie im Kern wenige spezifische Bezugspunkte zu neuen Beförderungsformen oder digitalen Mobilitätsplattformen haben. Die Forderungen werden vielmehr unabhängig von der Schaffung neuer Beförderungsformen unter dem Eindruck des technologischen Fortschritts diskutiert. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der buchmäßigen Erfassung der Eingänge von Beförderungsaufträgen bei Mietwagenverkehren, der Ortskundeprüfung für Taxen (Personenbeförderungsschein) und der Ausstattungspflicht für Taxen und Mietwagen mit einer Alarmanlage.

1. Buchmäßige Erfassung der Eingänge von Beförderungsaufträgen bei Mietwagenverkehren

- Beförderungsauftragseingänge bei Mietwagenunternehmen müssen buchmäßig erfasst werden. Digitale Erfassungsmöglichkeiten sind vom Wortlaut des Gesetzes derzeit nicht gedeckt.
- Die Regelung dient der Gewährleistung der behördlichen Kontrolle, dass Beförderungsaufträge nur am Betriebssitz des Mietwagenunternehmers eingehen.
- Soweit dieser Normzweck insbesondere durch Manipulations- und Verlusstsicherheit gewährleistet werden kann, stehen einer Speicherung auf digitaler Basis rechtliche Gründe nicht entgegen.

Nach § 49 Abs. 4 S. 2 PBefG dürfen Beförderungsaufträge, die den Mietwagenverkehr betreffen, nur am Betriebssitz oder in der Wohnung des Mietwagenunternehmers eingehen. Nach § 49 Abs. 4 S. 4 PBefG ist der Eingang eines Beförderungsauftrags beim Mietwagenunternehmer buchmäßig zu erfassen und die Aufzeichnung ein Jahr lang aufzubewahren. Eine computermäßige Erfassung von Beförderungsauftragseingängen ist vom Wortlaut der Norm derzeit nicht gedeckt.

Sowohl die rechtswissenschaftliche Darstellung zum PBefG als auch die eingegangenen Stellungnahmen haben ergeben, dass diese buchmäßige Erfassung der Beförderungsaufträge teilweise von den zuständigen Behörden wörtlich genommen wird und eine handschriftliche Buchführung gefordert wird. Dies kann insbesondere bei größeren Mietwagenunternehmen zum Teil zu erheblichen Zeit- und Kostenbelastungen führen.

Die Erfassungspflicht dient der Kontrolle der Einhaltung des Verbots für Mietwagenunternehmer, Beförderungsaufträge an einem anderen Ort als dem Betriebssitz oder der Wohnung anzunehmen.²⁹³

²⁹³ BVerfG, Beschl. v. 14.11.1989 — 1 BVL 14/85 und 1 BvR 1276/84.

Eine Verpflichtung zur buchmäßigen Erfassung der Beförderungsauftragseingänge erschien dem Gesetzgeber vor dem Hintergrund einer zum Zeitpunkt der Schaffung der Regelung fehlenden Digitalisierungsmöglichkeit als das erforderliche und adäquate Mittel um die Einhaltung der Rückkehrpflicht zu kontrollieren. Mit dem Aufkommen technischer Lösungen durch die zunehmende Digitalisierung könnte diese Regelung entsprechend angepasst werden.

Sofern der Normzweck auch mittels digitaler Erfassung gewährleistet werden kann, stehen rechtliche Gründe einer digitalen Erfassung der Beförderungsauftragseingänge grundsätzlich nicht entgegen. Dabei sind jedoch grundsätzlich hohe Standards einzuhalten, insbesondere um Datenverlust oder Datenmanipulation vorzubeugen.²⁹⁴ Beispielsweise könnten die Vorgaben der Datenerfassung, also insbesondere Datum und Uhrzeit des Auftragseingangs, der Abholort, das Fahrtziel und das ausführende Fahrzeug digital aufgezeichnet werden und unmittelbar, also ohne Eingriffs- und Manipulationsmöglichkeiten durch den Mietwagenunternehmer an einen (verlust-)sicheren Server übermittelt werden. Auf dem Server könnte dann eine elektronische Signatur erzeugt werden, die die Manipulation verhindert, oder jedenfalls nachvollziehbar macht, um bei einer möglichen Manipulation Bußgelder verhängen zu können.

Einen ähnlichen Weg scheint Österreich mit der Barumsatzverordnung zur Umsetzung der sog. Belegerteilungspflicht am 01.01.2016 und Regelung von Exportschnittstellen eingeschlagen zu haben.²⁹⁵

²⁹⁴ K. H. Fielitz/ T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 66. Aktualisierung, 2013 § 49, Rn. 36.

²⁹⁵ K. H. Fielitz/ T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 66. Aktualisierung, 2013 § 49, Rn. 36; weitere Hinweise sind dem „Handbuch – Steuerliche Aufzeichnung für Taxi- und Mietwagenunternehmen“ des WKO vom Januar 2016 zu entnehmen. Im Internet verfügbar unter: https://www.wko.at/branchen/transport-verkehr/beforderungsgewerbe-personenkraftwagen/Handbuch_2016_SAVE_DRUCKBAR.pdf.

2. Personenbeförderungsschein – Ortskundeprüfung

- Taxi und Mietwagenfahrer benötigen grundsätzlich einen Personenbeförderungsschein (P-Schein).
- Die sicherheitsrelevanten Elemente des P-Scheins (körperliche und geistige Eignung) sollten nicht dereguliert werden.
- Änderungsoptionen bietet aber eine **Deregulierung bzgl. der Ortskundeprüfung für Taxifahrer**, die Bestandteil des P-Scheins ist. Die Ortskundeprüfung dient dem Verbraucherschutz und dem Zweck, eine effiziente und umweglose Personenbeförderung zu gewährleisten.
- Die **Ortskundeprüfung für Mietwagenfahrer** wurde zum 24. August 2017 **ersatzlos gestrichen**.
- Mit der zunehmenden Digitalisierung können auch **Navigationssysteme** dem Zweck der Ortskundeprüfung gerecht werden, durch Abbau von Informationsasymmetrien teilweise sogar besser als der ortskundige Fahrer.
- Die Deregulierung könnte so ausgestaltet werden, dass das Navigationssystem dem „**Stand der Technik**“ entsprechen muss. Dadurch könnte die Verwendung bestimmter (aktueller) Navigationssysteme vorgeschrieben werden und die Regelung wäre offen für (technische) Veränderungen.
- Als Ausgestaltungsoption könnte angedacht werden, die erforderlichen Elemente des P-Scheins um eine **Sachkundeprüfung** zu ergänzen (Nachweis, dass Navigationssystem bedient werden kann). Zu beachten ist, dass dies (voraussichtlich geringen) Verwaltungsaufwand erzeugt.
- Denkbar ist darüber hinaus, Kommunen im **begründeten Einzelfall** die Möglichkeit zu eröffnen, eine **reduzierte Ortskundeprüfung** zu verlangen, wenn die Technik an Grenzen stoßen kann (Bsp.: keine stabile GPS- oder Internetverbindung).

Nach § 48 FeV benötigen Fahrer neben dem gewöhnlichen Führerschein eine zusätzliche Erlaubnis (Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung – P-Schein), wenn sie Fahrgäste in Kraftfahrzeugen befördern und für diese Beförderung eine Genehmigung nach dem PBefG erforderlich ist. Voraussetzung für den Erwerb dieses P-Scheins ist, dass der Bewerber im Besitz einer Fahrerlaubnis ist, das 21. Lebensjahr vollendet hat, dass er durch Vorlage eines nach dem Bundeszentralregister ausgestellten Führungszeugnisses und durch eine aktuelle Auskunft aus dem Fahreignungsregister nachweist, dass er die Gewähr dafür bietet, dass er der besonderen Verantwortung bei der Fahrgastbeförderung gerecht wird, seine geistige und körperliche Eignung nachweist, sowie nachweist, dass er die Anforderungen an das Sehvermögen erfüllt, vgl. § 48 Abs. 4 Nr. 1 bis 4 PBefG.

Die genannten Voraussetzungen betreffen insbesondere durch die Bezugnahme auf die körperliche und geistige Eignung des Fahrers sicherheitsrelevante Aspekte. Eine Deregulierung im Hinblick auf diese Anforderungen ist daher grundsätzlich abzulehnen. Sie kann auch durch die zunehmende Digitalisierung nicht ersetzt werden.

Eine weitere Voraussetzung für den Erwerb des P-Scheins ist jedoch der Nachweis über die Ortskundeprüfung. Diesbezüglich bestehen Deregulierungsoptionen. So muss der Bewerber nach § 48 Abs. 4 Nr. 7 FeV nachweisen, dass er über die erforderlichen Ortskenntnisse im Pflichtfahrbereich bzw. am Ort des Betriebsitzes verfügt (Ortskundeprüfung). Dies galt bis zum 24. August 2017 sowohl für den Taxiverkehr, als auch für den Mietwagenverkehr, sofern der Ort des Betriebsitzes des Mietwagenunternehmers 50.000 oder mehr Einwohner hat. Seit dem 24. August 2017 ist die Ortskundeprüfung für Mietwagen ersatzlos und vollständig gestrichen.²⁹⁶ Diesbezügliche Ausgestaltungsoptionen haben folglich nur für den Taxiverkehr Relevanz.

Dabei ist zu beachten, dass die Anforderungen an die Ortskundeprüfung mangels detaillierter Regelungen in § 48 Abs. 4 Nr. 7 FeV im Wesentlichen im (praktisch unterschiedlich ausgeübten) Ermessen der zuständigen Fahrerlaubnisbehörde liegen. So kann die Prüfung zum Teil mündlich, zum Teil schriftlich abgenommen werden.²⁹⁷ Einige Behörden verlangen beispielsweise vollständige Skizzen aller örtlichen Hauptstraßen, andere Verlangen dem Prüfling nur die Kenntnis einiger weniger Hauptstraßen ab.²⁹⁸

Der verbraucherschützende Zweck der Regelungen zur Ablegung einer Ortskundeprüfung liegt im Interesse der Fahrgäste, die sich auf die Ortskunde des Beförderers verlassen müssen, damit eine gut funktionierende und zuverlässige Transporteinrichtung gewährleistet ist.²⁹⁹ Der Fahrer soll den Transport zu möglichen Zielorten wie Hotels, Sehenswürdigkeiten oder Firmen, deren Adresse der Fahrgast ggf. nicht kennt, sicher und schnell ermöglichen.³⁰⁰

Navigationssysteme sind nach allgemeiner Erfahrung grundsätzlich geeignet, diesem Zweck nachzukommen und damit in der Lage, die grundsätzlich kürzeste und günstigste Streckenführung anzuzeigen. Auch kann unterstellt werden, dass bei zunehmender Integration von Echtzeitdaten bzgl. verkehrsbelasteter Straßen und bspw. Straßensperrungen Navigationssysteme den Ortskenntnissen eines menschlichen Fahrers überlegen sind. Die Kenntnislücke einer zuverlässigen Auswahl der kürzesten und schnellsten Routenführung, die seither der ortskundige Fahrer zu schließen hatte, wird mit der weiteren Entwicklung von Navigationssystemen zunehmend geringer.

Navigationssysteme können zudem grundsätzlich auch zu einer Erhöhung des Verbraucherschutzes und zum Abbau von Informationsasymmetrien für die Verbraucher führen, indem der Routenverlauf bei Fahrtantritt objektiv feststeht und dem Fahrgast entweder im Rahmen des fahrzeugeigenen Navigationssystems angezeigt wird oder eine Nachverfolgbarkeit auf dem eigenen Smartphone im Rahmen einer App gewährleistet ist. Dies würde auch mögliche Missbräuche durch Taxifahrer nach den bisherigen Regelungen vorbeugen, denn der Kunde muss nach der jetzigen Regelung darauf vertrauen, dass der Taxifahrer nicht nur den kürzesten und günstigsten Weg kennt, sondern diesen auch abfährt.

²⁹⁶ Art. 1 der 12. Verordnung zur Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 14. August 2017, BGBl. I S. 3232.

²⁹⁷ VG München, Beschl. v. 22.3.2005 – M 6a E 05.714.

²⁹⁸ Wüstenberg, RdTW 2016, 203, 205.

²⁹⁹ VG München, Beschl. v. 22.3.2005 – M 6a E 05.714.

³⁰⁰ Wüstenberg, RdTW 2016, 203, 204.

Die technische Eignung von Navigationssystemen bzw. notwendige technische Anforderungen können aus juristischer Sicht nicht abschließend bewertet werden. Dementsprechend erscheint es sinnvoll, in einer Öffnungsklausel für Navigationssysteme zu normieren, dass das technische System dem „Stand der Technik“ entsprechen müsse. Entsprechend könnten dann über Verwaltungsvorschriften konkrete Anforderungen an das Navigationssystem und an entsprechende Softwareaktualisierungsverpflichtungen (Updates) getroffen werden. Beispielsweise wäre zu klären, ob ein fest im Fahrzeug verbautes Navigationssystem erforderlich ist, oder eine entsprechende internetbasierte Applikation auf einem Smartphone ausreicht. Durch Bezugnahme auf den „Stand der Technik“ könnte die Zulassung von Navigationssystem auch offen für (technische) Veränderungen ausgestaltet werden.

Die Regulierungstiefe und der Verwaltungsaufwand würden entsprechend geringer, wenn von einer starren Vorprüfung (Ortskundeprüfung) abgesehen würde. Dabei darf natürlich kein reiner Vertrauensvorschuss gelten, sondern der Behörde sind Kontrollmöglichkeiten einzuräumen, zu überprüfen, dass das Navigationssystem auch tatsächlich dem „Stand der Technik“ entspricht.

Navigationssysteme müssen zur zuverlässigen Routenführung entsprechend bedient werden können. Soweit über den „Stand der Technik“ nicht gewährleistet werden kann, dass eine entsprechende Bedienung intuitiv möglich ist, kann angedacht werden, die Voraussetzungen eines P-Scheins um eine Sachkundeprüfung dahingehend zu ergänzen, dass geprüft wird, ob der Fahrer das Navigationssystem fehlerfrei bedienen kann. Dies würde zwar grundsätzlich einen höheren Verwaltungsaufwand als bei der vollständigen Deregulierung der Ortskundeprüfung bedeuten. Allerdings wird der Aufwand sowohl für die Behörde als auch für den Fahrer deutlich geringer eingeschätzt als bei Beibehaltung der derzeitigen Rechtslage.

Soweit in gewissen Gebieten (Pflichtfahrbereiche) Besonderheiten gegeben sind, die eine zuverlässige Routenführung mit technischen Systemen nicht gewährleisten, kann weiterhin angedacht werden, ausnahmsweise eine auf diese Besonderheiten reduzierte Ortskundeprüfung zu regeln. Entsprechend eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses wäre dann grundsätzlich ein Navigationssystem ausreichend und nur bei begründetem Bedarf ausnahmsweise eine Ortskundeprüfung erforderlich. Beispiel für eine solche Besonderheit könnte das Fehlen einer stabilen und zuverlässigen GPS- bzw. Internetverbindung bei internetbasierter Navigation (insb. bzgl. Echtzeitdaten) sein.

3. Ausstattungspflicht mit einer Alarmanlage

- Taxen und Mietwagen müssen nach derzeitiger Rechtslage mit einer **Alarmanlage** ausgerüstet sein. Diese Pflicht dient insbesondere dem **Schutz des Fahrers** vor Übergriffen durch Fahrgäste. Die Verpflichtung stellt einen Eingriff in die Grundrechte der Taxi- und Mietwagenunternehmer dar.
- Eine **gänzliche Aufhebung** der Pflicht zum Verbau einer Alarmanlage ist insbesondere zum Schutz der Fahrer **nicht anzuraten**.
- Denkbar sind aber Ausgestaltungsoptionen, die weniger stark in die Grundrechte der Unternehmer eingreifen. Insbesondere ist denkbar, die Alarmanlagenpflicht mittels eines Systems umzusetzen, das nach Aktivierung einen **Notruf** bei der Polizei absetzt und ggf. eine Sprachverbindung zu dieser herstellt.
- Denkbar ist, dieses System in das ab 2018 verpflichtende „**eCall-System**“ für alle Neufahrzeuge oder in das (ggf. smartphonebasierte) **Navigationssystem zu integrieren**.

Nach § 25 Abs. 2 BOKraft müssen Taxen und Mietwagen mit einer Alarmanlage versehen sein, die vom Fahrzeugsitz des Fahrzeugführers aus in Betrieb gesetzt werden kann. Diese Vorschrift dient dem Schutz der Taxi- und Mietwagenfahrer vor Überfällen durch Fahrgäste.³⁰¹ Die Alarmanlage muss nach § 25 Abs. 2 S. 2 BOKraft die Hupe des Fahrzeugs zum Tönen in Intervallen und die Scheinwerfer sowie die hinteren Fahrtrichtungsanzeiger zum Blinken bringen. Die Alarmanlage wirkt demnach nach außen und vermag somit auch einen Schutz des Fahrgasts vor äußeren Eingriffen zu bewirken. Im Fokus dürfte allerdings der Schutz des Fahrzeugführers vor Übergriffen der Fahrgäste stehen; deswegen muss die Alarmanlage vom Sitz des Fahrzeugführers aus in Betrieb gesetzt werden können.

Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit der Fahrzeugführer sind grundsätzlich nachvollziehbar. Allerdings ist zu beachten, dass die Vorschrift des § 25 Abs. 2 BOKraft dem Fahrzeugführer bzw. Unternehmer nicht nur die Möglichkeit einräumt, eine Alarmanlage zu verbauen, sondern dass das Fahrzeug verpflichtend mit einer Alarmanlage auszustatten ist. Demnach greift die Verpflichtung in die durch Art. 2 Abs. 1 und 12 Abs. 1 GG geschützte Handlungs- und Berufsfreiheit der Fahrzeugführer und Unternehmer ein. Dieser Eingriff muss indes gerechtfertigt sein.

Andere Verkehrsmittel, die zur Personenbeförderung eingesetzt werden, wie beispielsweise Busse, unterliegen keiner Einbaupflicht in Bezug auf Alarmanlagen. Insofern besteht eine Anders- bzw. Ungleichbehandlung. Eine Rechtfertigung für diese Andersbehandlung dürfte darin zu sehen sein, dass Taxen und im Besonderen Mietwagen regelmäßig nur eine Einzelperson bzw. eine geschlossene Gruppe befördern und so keine anderen, außenstehenden Fahrgäste im Fahrzeug sind, die einen möglichen übergreifenden Fahrgast

³⁰¹ Lampe, in Häberle, Peter (Hg.), Erbs/Kohlhaas: Strafrechtliche Nebengesetze, 214. Ergänzungslieferung, München Mai 2017, § 25 BOKraft Rn. 2.

psychisch und/oder physisch von seiner Tat abhalten könnten. Auch bestimmt bei Taxen und Mietwagen der Fahrgast das Ziel der Fahrt und kann so den Fahrzeugführer bewusst in Seitenstraßen oder zu anderen schlecht einsehbaren Orten führen, um dort übergriffig zu werden.

An der grundsätzlichen Verpflichtung zum Einbau einer Alarmanlage für Taxen und Mietwagenunternehmer und der damit verbundenen Ungleichbehandlung bestehen daher insbesondere zum Schutz der jeweiligen Fahrer keine grundsätzlichen Bedenken. Deregulierungsoptionen bestehen aber im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung der Alarmanlage. So könnte es einen grundsätzlich milderem Eingriff in die Grundrechte der Unternehmen bedeuten, wenn eine Alarmanlage nicht mittels baulicher Maßnahmen fest mit der Fahrzeugelektronik (Hupe, Scheinwerfer, Blinker) verbunden ist, sondern von dieser isoliert und damit grundsätzlich kostengünstiger umzusetzen wäre.

Es könnte beispielsweise angedacht werden, den Verbau eines Notrufsystems abzuverlangen, das mittels gut erreichbarer Betätigungstaste bei Gefahrensituationen die Notrufnummer wählt, einen Notruf absetzt und eine direkte Sprachverbindung zur Polizei herstellt. Dabei könnten ggf. kostengünstige Synergieeffekte zu dem ab 31. März 2018 in allen Neuwagen verpflichtend zu verbauenden „eCall-System“³⁰² erzielt werden, sofern eine technische Prüfung ergibt, dass das Notrufsystem über eine Schnittstelle integriert werden kann.

Denkbar wäre weiterhin, dass ein entsprechendes Notrufsystem mittels gut sicht- und erreichbarer Betätigungstaste in das (die Ortskundeprüfung ggf. ersetzende) Navigationsgerät bzw. in das navigierende Smartphone integriert wird.

Kernunterschied dieser Ausgestaltungsoption im Vergleich zur bisherigen Rechtslage wäre, dass der Alarm bzw. Notruf nicht unmittelbar außerhalb des Fahrzeugs zu erkennen wäre, sondern ein Notruf bei der Polizei direkt abgesetzt wird. In Anbetracht der Schutzfunktion der Alarmanlagenverpflichtung, insbesondere vor Übergriffen in Seitenstraßen und anderen schlecht einsehbaren Orten, dürfte dies tendenziell eine zusätzliche Sicherheit für Taxi- und Mietwagenfahrer darstellen, so dass eine dahingehende Reform rechtlich jedenfalls vertretbar erscheint.

³⁰² Vgl. Verordnung (EU) 2015/758 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2015 über Anforderungen für die Typgenehmigung zur Einführung des auf dem 112-Notruf basierenden bordeigenen eCall-Systems in Fahrzeugen und zur Änderung der Richtlinie 2007/46/EG.

III. Forderung hinsichtlich bereits bestehender Beförderungsformen

Die zweite Kategorie der Forderungen bezieht sich auf bereits bestehende Beförderungsformen und -vorgaben. Dabei wird insbesondere auf das Verhältnis zwischen Taxen und Mietwagen eingegangen. Die im Rahmen dieses Abschnitts vorgeschlagenen rechtlichen Ausgestaltungsoptionen können grundsätzlich isoliert von den Ausgestaltungsoptionen zu technischen Vorgaben im Personenbeförderungsrecht (s. „Forderungen zur Reformbedürftigkeit technischer Vorgaben“, S. 112 ff.) sowie den Ausgestaltungsoptionen zu digitalen Mobilitätsplattformen und neuen Beförderungsformen (S. 141 ff.) umgesetzt werden. Ihre Umsetzung hätte aber Auswirkungen auf die Bewertung neuer Beförderungsformen und digitaler Mobilitätsplattformen.

1. Abgrenzungskriterien private/gewerbsmäßige Fahrten

- Das PBefG gilt nur für entgeltliche Fahrten, sofern das Gesamtentgelt der Beförderung die Betriebskosten der Fahrt übersteigt, § 1 PBefG. **Rechtsunsicherheit** besteht dabei zum Verständnis des Merkmals der **Betriebskosten**, das derzeit anhand des **Einzelfalls** zu ermitteln ist (eingesetztes Fahrzeug und Fahrverhalten).
- Eine **Ausgestaltungsoption** zum Abbau dieser Rechtsunsicherheit könnte in der **pauschalieren Festlegung von Wertgrenzen** für die Betriebskosten liegen. Die Wertgrenze sollte dabei unabhängig von der Anzahl der beförderten Personen festgelegt werden.
- Abstrakt sollte die Wertgrenze so hoch angesetzt werden, dass die **Mitnahme von Fahrgästen angereizt** wird, aber so tief liegen, dass **nicht zusätzliche (Einzel)Fahrten** rentabel werden (Gedanke der Sharing-Economy).
- Die konkrete Höhe der pauschalen Wertgrenze sollte sich an den (durchschnittlichen) Betriebskosten orientieren, beispielsweise unter Zugrundelegung der Entfernungspauschale aus dem Einkommenssteuergesetz i. H. v. 0,30 €/km. Dabei ist eine **Differenzierung anhand von Fahrzeugklassen denkbar**.
- Regelungstechnisch bietet sich eine **Verordnung** zur Festlegung der Wertgrenzen an.
- Angedacht werden könnte darüber hinaus, **Elektrofahrzeuge besonders zu privilegieren**.

Nach derzeitiger Rechtslage unterliegt gem. § 1 Abs. 1 PBefG (nur) die entgeltliche Personenbeförderung mit Personenkraftwagen dem Geltungsbereich des PBefG. Für unentgeltliche Personenbeförderungen mit Pkw oder Beförderungen für die ein Gesamtentgelt verlangt wird, welches die Betriebskosten der Fahrt nicht übersteigt, gilt nach § 1 Abs. 2 PBefG das PBefG nicht; dies gilt auch dann, wenn die Fahrten ge-

schäftsmäßig sind, § 1 Abs. 2 S. 2 PBefG. Als Entgelt sind Gegenleistungen jeder Art anzusehen, durch die eine Beförderung, meistens durch Zahlung eines Geldbetrages, abgegolten wird. Dazu zählt gemäß § 1 Abs. 1 S. 2 PBefG auch die mittelbare Entgeltlichkeit.³⁰³

Während die Einordnung als unentgeltliche oder entgeltliche Personenbeförderung relativ einfach vorzunehmen ist und auch durch die Rechtsprechung konkretisiert wurde, bereitet das Tatbestandsmerkmal des Nichtübersteigens der Betriebskosten in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten, da die Betriebskosten anhand des Einzelfalls zu bestimmen sind und vom eingesetzten Fahrzeug sowie der Fahrweise im Einzelfall abhängen.³⁰⁴ Die Frage, ob eine Personenbeförderung demnach den Vorgaben des PBefG unterfällt oder nicht, ist mit erheblichen Rechtsunsicherheiten behaftet, welche sich hemmend auf Geschäftsmodellentwicklungen auswirken können.

Beispielhaft für diese Rechtsunsicherheit kann das – soweit ersichtlich allerdings nicht mehr in Deutschland angebotene – Produkt „Wundercar“ genannt werden.

a) Beispiel zur Veranschaulichung: Wundercar

Im Rahmen der Wundercar-App wurden Fahrten privater Fahrer mit eigenem PKW (ohne Fahrerlaubnis zur Personenbeförderung) vermittelt. Für den Dienst wurde jedoch kein Beförderungsentgelt verlangt, sondern die Möglichkeit eröffnet, für die Fahrt ein „Trinkgeld“ zu bezahlen, das Freiwilligkeitscharakter haben sollte. Die Höhe des Trinkgelds wurde mit 0,20 € je gefahrenem Kilometer von der App vorgeschlagen. Es war aber auch möglich, kein Trinkgeld oder ein höheres Trinkgeld zu bezahlen, als die App vorgeschlagen hatte.³⁰⁵

Bei den von Wundercar vorgeschlagenen 0,20 € je gefahrenem Kilometer mag das Entgelt bei einer einzelnen beförderten Person – in Abhängigkeit des verwendeten Fahrzeugs – noch unterhalb der Betriebskostengrenze und damit außerhalb des Geltungsbereichs des PBefG liegen. Rechtlich schwierig wird es jedoch, wenn mehrere Personen befördert werden und jede dieser Personen ein „Trinkgeld“ in Höhe von 0,20 € je gefahrenem Kilometer bezahlt oder gegebenenfalls ein höheres Trinkgeld bezahlt wird, als von Wundercar vorgeschlagen. In diesen Fällen dürfte die Betriebskostengrenze schnell erreicht und ggf. überschritten sein, mit der Folge, dass die Regelungen des PBefG Anwendung finden.

Dementsprechend hat auch die Hamburger Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovationen am 04.06.2014 verfügt, dass die Fahrer von Wundercar eine entgeltliche Personenbeförderungsleistung anbieten und im Besitz einer personenbeförderungsrechtlichen Genehmigung sein müssten.³⁰⁶

³⁰³ K. H. Fielitz/T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 66. Aktualisierung, 2013. § 1 Rn. 10.

³⁰⁴ K. H. Fielitz/T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 66. Aktualisierung, 2013 § 1 Rn. 17, sowie zum Beispiel die Aufstellung des ADAC „Autokosten Frühjahr/Sommer 2017“, im Internet abrufbar unter: https://www.adac.de/_mmm/pdf/autokostenuebersicht_47085.pdf.

³⁰⁵ Ingold, NJW 2014, 3334, 3338; Rebler, RdTW 2014, 461, 461.

³⁰⁶ Pressemitteilung der Stadt Hamburg: <http://www.hamburg.de/fb/pressearchiv/nofl/4324116/wundercar-06-06-2014/>.

b) Ausgestaltungsoptionen

Zum Abbau dieser Rechtsunsicherheiten kann angedacht werden, die Abgrenzung nicht mehr anhand individuell zu ermittelnder Wertgrenzen vorzunehmen, sondern pauschalierte Werte anzuwenden. Vorteil ist, dass Rechtsunsicherheiten, ob eine Beförderungsleistung dem Geltungsbereich des PBefG unterfällt oder nicht, abgebaut werden. In Betracht kommen hier aus Praktikabilitätsgründen *Werthöchstgrenzen*.

Feste Höchstgrenzen können darüber hinaus gewisse Anreizeffekte im Hinblick auf die Verwendung betriebskostensparmer Fahrzeuge haben. Denn es könnten insbesondere Besitzer treibstoffsparsamer Fahrzeuge (in engen Grenzen) finanziell mehr von einer Personenbeförderung profitieren, als Besitzer von Fahrzeugen mit hohem Treibstoffverbrauch. Denkbar ist auch, solche klimaschützenden Anreizeffekte noch stärker zu verankern, indem beispielsweise für Elektrofahrzeuge oder sonst alternativ angetriebene, emissionsarme Fahrzeuge eine höhere pauschalierte Wertgrenze angesetzt wird.

Hinsichtlich der abstrakten Ermittlung der Höhe einer solchen Wertgrenze ist zu bedenken, dass diese einerseits so hoch angesetzt sein sollte, dass ein Anreiz für den Fahrer besteht, ggf. eine fremde Person mitzunehmen, andererseits darf sie aber nicht so hoch sein, dass die Fahrt nur deswegen angeboten wird um Gewinn zu erzielen. Denn unter verkehrspolitischen Gesichtspunkten sind Anreize für die sog. Sharing Economy, u. a. wegen der Entlastung der Verkehrsinfrastruktur, empfehlenswert. Nach Möglichkeit sollten nur solche Fahrten angereizt werden, die zu einem Pooling führen, d.h. mehrere Fahrgäste pro Fahrt befördert werden.

Hinsichtlich der konkreten Ermittlung der Wertgrenze könnte sich an bereits bestehenden gesetzlichen Regelungen zu Betriebskosten orientiert werden. Beispielsweise sieht das Einkommensteuergesetz eine Entfernungspauschale von 0,30 € je zurückgelegtem Kilometer nach § 9 Abs. 1 Nr. 4 EstG vor. Auch in § 5 Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz (JVEG)³⁰⁷ gibt es eine Regelung zu den Betriebskosten von Fahrzeugen. Diese sieht vor, dass „bei Benutzung eines eigenen oder unentgeltlich zur Nutzung überlassenen Kraftfahrzeugs [...] zur Abgeltung der Betriebskosten sowie zur Abgeltung der Abnutzung des Kraftfahrzeugs 0,25 € [...] für jeden gefahrenen Kilometer ersetzt“ werden.

Diese Abgeltungen/Entschädigungen differenzieren nicht danach, ob nur eine Person im Fahrzeug sitzt/saß oder ggf. weitere Personen. Im Einklang mit der derzeit bestehenden Rechtslage sollte jedoch darauf geachtet werden, dass das Gesamtentgelt die (pauschalen) Betriebskostenwertgrenzen nicht übersteigen kann, was eine Pauschale pro Fahrt empfehlenswert erscheinen lässt. Denn die Betriebskosten sind – unter Berücksichtigung des ggf. erhöhten Treibstoffverbrauchs – grundsätzlich unabhängig von der Anzahl der beförderten Personen.

Da pauschalierte Werte nicht die tatsächlichen Betriebskosten aller Fahrzeugtypen abbilden können, könnte angedacht werden, eine differenzierte Kategorisierung anhand unterschiedlicher Fahrzeugklassen zu normieren, da ein großes Fahrzeug wie z. B. ein SUV regelmäßig höhere Gesamtbetriebskosten hat als ein

³⁰⁷ Gesetz über die Vergütung von Sachverständigen, Dolmetscherinnen, Dolmetschern, Übersetzerinnen und Übersetzern sowie die Entschädigung von ehrenamtlichen Richterinnen, ehrenamtlichen Richtern, Zeuginnen, Zeugen und Dritten vom 5. Mai 2004 (BGBl. I S. 718, 776), das zuletzt durch Artikel 5 Absatz 2 des Gesetzes vom 11. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2222) geändert worden ist.

Kleinwagen. Denkbar wäre es z.B. 0,30 €/km für einen großen Pkw und 0,25 €/km für einen kleinen Pkw als Gesamtbetriebskosten pro Kilometer anzusetzen.

In der Umsetzung würde das bedeuten, dass der Fahrer eines großen Pkws bei einem Mitfahrer 0,30€/km von diesem verlangen könnte und bei z. B. drei Mitfahrern 0,10€/km von jedem verlangen könnte. Diese Regelung würde einer Gewinnerzielung des Fahrers vorbeugen und wäre auch ganz im Sinne der sog. Sharing Economy.

Bei der Festsetzung einer Wertgrenze wäre auch eine Privilegierung für Elektrofahrzeuge – z. B. durch eine gegenüber Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor erhöhte Wertgrenze – denkbar. Diese müsste dem grundrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz entsprechen. Rechtfertigungsgründe für eine Ungleichbehandlung könnten dabei im Umweltschutz und der Verminderung von Emissionen liegen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass zu den Schutzziele des PBefG derzeit nicht der Umweltschutz gehört. Allerdings ließe sich eine Privilegierung von Elektrofahrzeugen ähnlich wie in anderen Gesetzen, zum Beispiel § 3 Abs. 4 Elektromobilitätsgesetz (EmoG)³⁰⁸ (Busspurnutzung), gut vertreten.

Regelungstechnisch wäre es denkbar, die Wertgrenze(n) direkt in § 1 Abs. 2 PBefG zu normieren. Diese Variante würde zwar Rechtssicherheit schaffen, wäre aber wenig dynamisch und würde, als womöglich komplexe Regelung an der „falschen Stelle“ stehen. Insoweit erscheint es praktikabler, die Festsetzung der konkreten Grenze(n) dem BMVI als Verordnungsgeber zu überlassen, in dem in das PBefG lediglich eine Verordnungsermächtigung aufgenommen wird. Dies würde eine detaillierte und einheitliche Regelung der Wertgrenze und zudem eine einfachere und zügigere Anpassung ermöglichen, wenn beispielsweise Treibstoffkosten mit gewisser Dauerhaftigkeit steigen oder sinken. Zudem könnte im Rahmen des Verordnungserlasses eine Expertenkommission einbezogen werden, um so die oben dargestellten Herausforderungen einer Wertgrenzenermittlung unter Berücksichtigung verschiedener Fahrzeugkategorien bestmöglich abzubilden. Voraussetzung dafür wäre, dass eine entsprechende Verordnungsermächtigung auf gesetzlicher Ebene im Rahmen des § 57 PBefG geschaffen wird.

³⁰⁸ Gesetz zur Bevorrechtigung der Verwendung elektrisch betriebener Fahrzeuge vom 5. Juni 2015 (BGBl. I S. 898).

2. Stärkere Nutzung der Experimentierklausel des § 2 Abs. 7 PBefG

- Die Experimentierklausel des § 2 Abs. 7 PBefG ermöglicht nach derzeitiger Rechtslage nur die Erprobung neuer Verkehrsarten und Verkehrsmittel („analoge“ Verkehrserbringung).
- Als Ausgestaltungsoption ist eine Erweiterung der Experimentierklausel dahingehend denkbar, dass auch Vernetzungs- und Synergiepotenziale digitaler Verkehrserbringung (digitale Mobilitätsplattformen) erprobt werden können.
- Über die Erprobung hinausgehende Genehmigungen (Regelbetrieb) können über § 2 Abs. 7 PBefG nicht erfasst werden.

Die Darstellung der Grundsätze des PBefG hat ergeben, dass neue Beförderungsformen und digitale Mobilitätsplattformen nur mit Einschränkungen von der Experimentierklausel des § 2 Abs. 7 PBefG profitieren können. Dies liegt zum einen an der maximal vierjährigen Befristung der Genehmigung und zum anderen an dem behördlich eingeräumten Ermessen bei der Genehmigungserteilung. Eine Ausweitung der Experimentierklausel auf einen längeren Zeitraum oder eine Konkretisierung des behördlichen Ermessensspielraums würde jedoch dem Experimentiercharakter nicht gerecht werden. Der Experimentiercharakter der Norm setzt eine zeitliche Befristung und eine gewisse Flexibilität in der Handhabung voraus, auch wenn dies zu einer gewissen Rechtsunsicherheit führen kann.

Zudem wurde festgestellt, dass der Anwendungsbereich des § 2 Abs. 7 PBefG wenige Spielräume für Beförderungsformen bietet, die im Kern keine neuartigen Verkehrsarten oder Verkehrsmittel darstellen. Der derzeitige Anwendungsbereich des § 2 Abs. 7 PBefG beschränkt sich bei strikter Anwendung des Wortlauts auf die „analoge“ Verkehrserbringungsleistung. Neue Beförderungsarten und digitale Mobilitätsplattformen setzen aber häufig nicht auf Innovationen im Bereich der analogen Verkehrsleistung, sondern vielmehr auf die Hebung „digitaler“ Potenziale zur flexiblen und effizienten Erbringung verschiedener Beförderungsformen.

Als Beispiel kann hier das „Pooling“ genannt werden, bei dem Fahrgäste mit dem gleichen Fahrtziel oder dem gleichen Routenverlauf gemeinsam befördert werden. Dabei werden regelmäßig keine neuen Verkehrsmittel genutzt und die Verkehrsart ist dem Grunde nach keine neue. Die Innovation dieser Poolingangebote liegt vielmehr in der Digitalisierung, die Angebot und Nachfrage zusammenbringt, optimale Fahrtrouten in Echtzeit erzeugt und darstellt, um für alle Fahrgäste den kosten- und wegeffizientesten Verlauf der Route berechnen zu können.

Daher könnte eine Ausgestaltungsoption sein, den Anwendungsbereich explizit auch auf digitale Mobilitätsplattformen zu erweitern. Dabei dürfte es nicht möglich sein, den Experimentiercharakter der Klausel aufzubrechen und Genehmigungen für neue Beförderungsformen regelmäßig über § 2 Abs. 7 PBefG zu erteilen. Dies würde dem Experimentiercharakter der Norm entgegenstehen und dürfte das rechtliche Risiko erhöhen, dass Konkurrenten gegen den Inhaber einer solchen Genehmigung mit Erfolgsaussichten klagen.

Generell und unabhängig von der Experimentierklausel besteht bei der Regulierung digitaler Mobilitätsplattformen jedoch die Herausforderung ihrer treffgenauen Definition, die alle Produkte und Dienstleistungen, die über digitale Mobilitätsplattformen angeboten werden können, dynamisch umfasst. Im Hinblick auf die Elemente, die Bestandteil einer möglichen Definition sein können, wird auf den Teil „Definition digitaler Mobilitätsplattformen (neuer § 51b Abs. 1 PBefG)“ (S. 157 ff.) verwiesen. Eine exakte Definition im Sinne eines möglichen Gesetzeswortlauts bedürfte einer näheren Detailuntersuchung.

Zudem sollte bei einer möglichen Berücksichtigung im Rahmen der Experimentierklausel beachtet werden, dass neue Beförderungsarten und digitale Mobilitätsplattformen sowie ihre Auswirkungen auf den ÖPNV sowie andere Verkehrsarten und -formen teilweise nur angemessen erprobt werden können, wenn auch eine gewisse kritische Masse an Fahrzeugen genehmigt werden kann, die die Vernetzungs- und Synergiepotenziale der Digitalisierung abbilden können. Die Stellungnahmen im Rahmen des Stakeholderworkshops haben aufgezeigt, dass zum Beispiel für die Erprobung eines Poolingkonzepts in Berlin lediglich eine Genehmigung für zehn Fahrzeuge erteilt wurde, was in Anbetracht der Größe Berlins als zu wenig erschien.

3. Aufhebung der Mengenregulierung für Taxigenehmigungen

- Die Aufhebung einer Mengenregulierung von Taxigenehmigungen ist bereits nach derzeitiger Rechtslage durch die jeweils zuständige Kommune im jeweiligen Bezirk unter den Voraussetzungen des § 13 Abs. 4 PBefG möglich, wie insbesondere das Beispiel Hamburgs zeigt.
- Für eine bundeseinheitliche Aufhebung der Mengenregulierung bedürfte es einer Änderung des PBefG.
- Eine solche bundeseinheitliche Aufhebung der Mengenregulierung ist rechtlich möglich. Es muss aber gewährleistet werden, dass der Schutzzweck des § 13 Abs. 4 PBefG – die Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Taxigewerbes – gewährleistet ist. Dies kann über eine effektive Kontrolle der gesetzlichen Mindestanforderungen an Fahrer und Fahrzeuge sowie der Branche insgesamt als milderem Mittel gegenüber einer mengenmäßigen Beschränkung erfolgen (sog. „Hamburger Modell“).
- Das „Hamburger Modell“ ist deswegen mit zum Teil erheblichen Kosten und Personalaufwand der Verwaltung verbunden, was womöglich nicht von jeder Kommune aufgebracht werden kann.
- Durch eine Umkehrung des „Regel-Ausnahme-Verhältnisses“ dahingehend, dass bundesweit grundsätzlich keine mengenmäßige Beschränkung der Genehmigungen erfolgt und Kommunen nur dann davon abweichen dürfen, wenn nachweislich (etwa mangels finanzieller und personeller Kontrollmittel) die mengenmäßige Beschränkung das effizientere Mittel darstellt, kann diesem Umstand Rechnung getragen werden.

Die Kontingentierung von Taxigenehmigungen nach § 13 Abs. 4 PBefG ist eine objektive Zulassungsschranke der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG und dient dem Zweck, den Konkurrenzdruck zwischen den Taxiunternehmen abzuschwächen, um dadurch den Markt des Gelegenheitsverkehrs zu entspannen. Denn ein ausreichendes und bis zu einem gewissen Grad ungefährdetes taxmäßiges Einkommen kann die Funktionsfähigkeit des Taxigewerbes gewährleisten.³⁰⁹ Dabei geht der Gesetzgeber aktuell davon aus, dass die Wirtschaftlichkeit der Beförderung für den Unternehmer grundsätzlich am geeignetsten ist, die Betriebssicherheit des Beförderungsvorgangs und die Fähigkeit und Bereitschaft zu den vom Gesetz gewünschten Beförderungsleistungen im Sinne der Daseinsvorsorge und der öffentlichen Verkehrsinteressen sicherzustellen.³¹⁰ Anzumerken ist, dass die Regulierung nicht die Verhinderung von einfachem Wettbewerb oder Konkurrenzschutz bezweckt, sondern nur den Schutz vor ruinösem Wettbewerb und Existenzbedrohung.³¹¹

Anzumerken ist weiterhin, dass eine mengenmäßige Beschränkung der Taxigenehmigungen bereits nach derzeitiger Rechtslage nicht zwingend in jedem Bezirk der Genehmigungsbehörde erfolgen muss. Zwar handelt es sich bei § 13 Abs. 4 S. 1 PBefG um eine **gebundene Entscheidung** dahingehend, dass eine Ge-

³⁰⁹ Heinze, in Heinze/Fehling/Fiedler (Hg.), PBefG 2. Aufl. 2014, § 13, Rn. 17.

³¹⁰ BVerfG, Beschluss vom 25.05.1976 – 2 BvL 1/75 – BeckRS 1976, 704, Rn. 32.

³¹¹ Heinze, in Heinze/Fehling/Fiedler (Hg.), PBefG 2. Aufl. 2014, § 13, Rn. 17.

nehmung zu versagen ist, wenn öffentliche Verkehrsinteressen dadurch beeinträchtigt werden, dass durch die Ausübung des beantragten Verkehrs das örtliche Taxigewerbe in seiner Funktionsfähigkeit bedroht wird. Bei der Frage, ob weitere genehmigte Taxen die Funktionsfähigkeit des örtlichen Taxigewerbes bedrohen bzw. ab welcher Anzahl weiterer genehmigter Taxen die Funktionsfähigkeit des örtlichen Taxigewerbes bedroht sein wird, steht der Behörde aber ein **Beurteilungsspielraum** in den Grenzen der nach § 13 Abs. 4 S. 2 PBefG zu berücksichtigenden Ermittlungsfaktoren zu, der von den Gerichten nur sehr begrenzt überprüfbar ist.³¹² Dies führt dazu, dass bereits nach derzeitiger Rechtslage in einigen Genehmigungsbezirken, wie beispielsweise Hamburg oder Berlin, keine mengenmäßige Beschränkung der Taxigenehmigungen erfolgt.

Die grundsätzliche Aufhebung der mengenmäßigen Beschränkung von Taxigenehmigungen auf bundesweiter Ebene erfordert allerdings eine Änderung des PBefG.

Die Mengenregulierung für den Taxiverkehr stellt – so wie sie aktuell besteht – eine (zulässige) Beschränkung der verfassungsrechtlich geschützten Berufsfreiheit dar. Denn die Existenz und das Funktionieren dieses Zweiges des Gelegenheitsverkehrs sind als ein schutzwürdiges Gemeinschaftsgut im Sinne der Auslegung des Art. 12 Abs. 1 GG anzusehen.³¹³ Sofern die Mengenregulierung insgesamt abgeschafft würde, stieße ein Wegfall der Mengenregulierung auch auf keine verfassungsrechtlichen Bedenken, insbesondere hinsichtlich des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG). Denn es würde nur eine einschränkende Regelung wegfallen, die für eine zukünftige Konzessionsvergabe keine Ungleichbehandlung regelt. Ein möglicherweise geltend gemachter Vertrauensschutz der vormals von der Mengenregulierung betroffenen Taxiunternehmer als gleichsam privilegierte Konzessionäre dürfte grundsätzlich nicht in Betracht kommen, da zum einen gegenüber einer Gesetzesänderung der Gedanke des Vertrauensschutzes regelmäßig nachrangig behandelt wird³¹⁴ und zum anderen der Vertrauensschutz in einem Szenario, in welchem die mengenmäßige Beschränkung umfassend aufgehoben wird, jedenfalls nicht maßgeblich ins Gewicht fiele. Während „Altkonzessionäre“ zwar bei weiterhin bestehender Rechtslage ggf. einen Eingriff in ihre Berufsfreiheit befürchten könnten, falls die verfügbaren Konzessionen (fast) ausschließlich an Neubewerber verteilt werden sollten,³¹⁵ würde die Berufsfreiheit im vorliegenden Szenario (umfassende Aufhebung) in dieser Hinsicht nicht berührt, da Art. 12 GG jedenfalls nicht vor (vermehrter) Konkurrenz schützt.³¹⁶

Ferner ist zu berücksichtigen, dass die für den Einstieg in das Taxigewerbe notwendigen Investitionen inzwischen so gering sind, bzw. einem verhältnismäßig geringen Wertverlust unterliegen, dass bei höherem Konkurrenzdruck der Austritt aus dem Markt ohne wesentliche Verluste möglich ist.³¹⁷ So können Taxifahrzeuge auch durch den überwiegenden Wegfall der verpflichtenden Elfenbeinlackierung weitestgehend

³¹² K. H. Fielitz/T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 66. Aktualisierung, 2013, § 13, Rn. 58.

³¹³ So bereits BVerfGE 11, 168, Rn. 71.

³¹⁴ BVerwG, Urt. v. 14.2.1962, Az.: VI C 119/60; vgl. ferner das Urt. des II. Senats des BVerwG vom 27.10.1960 - BVerwG II C 41.58.

³¹⁵ So der zugrundeliegende Sachverhalt in OVG NRW, Urt. v. 09. 5.1988 – 13 A 994/88.

³¹⁶ Vgl. nur BVerfGE 34, 252, 256; 55, 261, 269; 93, 362, 370; 94, 372, 395; s. auch K. H. Fielitz/ T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 66. Aktualisierung, 2013, § 13, Rn. 59.

³¹⁷ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur: Die Chancen der Digitalisierung im Taxi-markt nutzen, 4.; Monopolkommission, HG XXI 2016, Kapitel V 2.6.3.2 (1278).

problemlos auf dem allgemeinen Fahrzeugmarkt gekauft und auch wiederverkauft werden. Diese verringerten Markteintritts- und Marktaustrittskosten könnten bei einer Aufhebung der Mengenregulierung dazu führen, dass mittel- bis langfristig eine ausreichende Versorgung mit Taxiunternehmen gewährleistet ist und der Markt „sich selbst reguliert“, ohne eine für die Branche ruinöse Entwicklung zu riskieren.

Die derzeitige Mengenregulierung der Taxigenehmigungen stellt auch nicht das einzige bzw. zwingende oder mildeste Mittel dar, um ruinösen Wettbewerb der Taxibranche zu verhindern und dem Folgeproblem im Bereich der Daseinsvorsorge durch die Gefahr eines untergehenden Taxigewerbes zu begegnen.

Vielmehr haben die Erfahrungen in Hamburg gezeigt, dass es bei einer Aufhebung der Mengenregulierung nicht zwingend zu einem ruinösen Wettbewerb im Taxigewerbe kommen muss. Das setzt aber voraus, dass anstelle der Mengenregulierung eine koordinierte, finanziell und insbesondere personell ausreichend ausgestattete Kontrolle der insbesondere steuerlichen und arbeitsrechtlichen Zuverlässigkeit der Genehmigungsinhaber im Taxigewerbe gewährleistet wird („Hamburger Modell“).³¹⁸ Die zunehmende Digitalisierung mit Optionen des GPS-Trackings und der elektronischen und damit leichter zu überprüfenden Buchführung könnten hier die Kontrolle vereinfachen.

Durch eine umfassende Kontrolle können solche Zustände wie vom BVerfG in seinem „Taxi-Beschluss“³¹⁹ beschrieben, in mengenmäßig unregulierten Taxiwettbewerbszonen verhindert und ein fairer Wettbewerb gewährleistet werden (damals „Mannheimer Verkehrschaos“: Überlastung der Taxihaltstellen; die Fahrer hätten sich vor den Lokalen aufgestellt, aus denen sie Kundschaft erwarteten oder seien im langsamen Tempo durch die Stadt gependelt, um ihre Kundschaft im Vorbeifahren zu suchen; es sei aus Konkurrenzgründen sogar zu tätlichen Auseinandersetzungen unter den Fahrern gekommen).

Im Rahmen des „Hamburger Modells“ stand von Beginn an eine strenge Überwachung der Taxiunternehmen hinsichtlich der Erfüllung steuerlicher Pflichten im Fokus. Denn ohne das Erfüllen einer solchen finanziellen Verpflichtung, die gleichsam als „Abschreckung“ dienen kann, wurde ein Anwachsen der sog. „Schattenwirtschaft“ im Bereich des Taxiverkehrs befürchtet, welches in letzter Konsequenz die durch die Regelung des § 13 Abs. 4 PBefG bezweckte Entspannung und damit die Leistungsfähigkeit des Taxiverkehrs bedrohen kann (s. oben). Die Wirtschaftlichkeit wäre dann für die ihrer Steuerpflicht nachkommenden Unternehmer gefährdet. Eine in Hamburg verfolgte koordinierte, finanziell und insbesondere personell ausreichend ausgestattete Kontrolle bringt indes einen beachtlichen, finanziell teilweise schwerwiegenden Verwaltungsaufwand mit sich. Es muss also überprüft werden, ob das „Hamburger Modell“ ohne weiteres auf andere Regionen übertragbar ist. Das dürfte mit Blick auf beträchtliche Unterschiede bei den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln nicht überall der Fall sein. Ausgleichend könnte allerdings wirken, dass die gleichfalls kostenintensiven „Taxi-Gutachten“, die bereits jetzt im Vorfeld einer Prognose nach § 13 Abs. 4 PBefG gefertigt werden, wegfielen.

³¹⁸ Vgl. IHK in Baden-Württemberg, Personenbeförderung mit PKW, S. 10, veröffentlicht unter: https://www.schwarzwald-baarheuberg.ihk.de/fileadmin/IHK_root/Branchen/Verkehr/IHK_Broschuere_Personenbefoerderung.pdf; Linne + Krause, Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit des Taxigewerbes in der Bundeshauptstadt Berlin, veröffentlicht unter: http://www.stadtentwicklung.berlin.de/verkehr/politik/taxi/download/untersuchung_wirtschaftlichkeit_taxi_berlin.pdf (zuletzt abgerufen am 20.06.2017).

³¹⁹ BVerfGE 11, 168, 176.

Dennoch kann angedacht werden, anstelle einer generellen Rücknahme von mengenmäßigen Genehmigungsbeschränkungen eine Öffnungsklausel in solchen Bezirken aufrechtzuerhalten, wo die Mittel nachweislich für eine effektive Branchenkontrolle nicht aufgebracht werden können. Insoweit wäre das nach derzeitiger Rechtslage bestehende „Regel-Ausnahme-Verhältnis“ des § 13 Abs. 4 PBefG für mengenmäßige Konzessionsbeschränkungen umzukehren. Grundsätzlich würde also keine Beschränkung der Genehmigungsanzahl erfolgen, könnte aber ausnahmsweise als Alternative in Kommunen weiterhin beibehalten werden, wenn diese nachweisen, dass andernfalls die Funktionsfähigkeit des Taxigewerbes bedroht wäre (weil eine effektive Kontrolle nachweislich nicht zu gewährleisten ist). Damit könnte auch einem möglichen Einwand der Kommunen auf Grundlage der kommunalen Selbstbestimmungshoheit begegnet werden, dass ihnen der im Rahmen des Art. 28 Abs. 2 GG bislang zustehende Spielraum bei der Beurteilung der Funktionsfähigkeit des Taximarktes ein Stück weit erhalten bleibt.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Abschaffung der Mengenregulierung für Taxigenehmigungen weniger rechtlich problematisch ist, als vielmehr von einer politischen (und finanziellen) Entscheidung abhängt, andere Maßnahmen zur Sicherstellung eines funktionsfähigen Taxigewerbes zu ergreifen. Zentral erscheint insoweit eine effektive Kontrolle der gesetzlichen Mindestanforderungen an Fahrer und Fahrzeuge, sowie eine Verhinderung der Schattenwirtschaft, damit ein fairer Wettbewerb und damit die Sicherstellung eines existenten und funktionierenden Taxiverkehrs gewährleistet wird.

Durch eine Umkehrung des „Regel-Ausnahme-Verhältnisses“ dahingehend, dass bundesweit grundsätzlich keine mengenmäßige Beschränkung der Genehmigungen erfolgt und nur ausnahmsweise in Kommunen gestattet wird, in denen andernfalls nachweislich (mangels finanzieller und personeller Kontrollmittel) das Taxigewerbe existenziell bedroht wäre, kann der Eingriff in die Berufsfreiheit milder ausgestaltet werden, als dies bislang der Fall ist und Wettbewerb zwischen den Taxiunternehmen angereizt werden.

4. Aufhebung der Preisregulierung für Taxen

- Die Taxitarifpflicht schützt sowohl das Taxigewerbe vor ruinösem Wettbewerb, als auch den Fahrgast vor überhöhten Preisen (Verbraucherschutz, Daseinsvorsorge).
- Ein (verfassungs-)rechtlich zwingendes Gebot zur Aufrechterhaltung der derzeitigen Taxitarifizierung besteht nicht, vielmehr besteht ein gesetzgeberischer Spielraum, die Schutzzwecke auch durch andere Ausgestaltungsoptionen zu erfüllen. Dieser Spielraum dürfte auf dem Bestellmarkt grundsätzlich größer sein, als auf dem Wink- und Wartemarkt.
- Bei einer Deregulierung der Taxitarifpflicht sind **Wechselwirkungen** mit der Beförderungspflicht und der Regulierung der Mietwagen zu beachten.
- Als denkbare Ausgestaltungsoption kommt die **Einführung von Mindest- und Höchstpreisen** in Betracht. Hierdurch könnte die Beförderungspflicht aufrechterhalten und ein ruinöser Wettbewerb verhindert werden.
- Da sich Gegebenheiten vor Ort teilweise deutlich unterscheiden (ländlicher Raum/Ballungszentren), und in einigen Regionen ggf. die Gewährleistung der Daseinsvorsorge gefährdet wäre, kann die Taxitarifizierung alternativ oder ergänzend auch so ausgestaltet werden, dass grundsätzlich ein Preiswettbewerb stattzufinden hat, aber im Einzelfall und mit Begründung auf kommunaler Ebene eine Preisfestsetzung erfolgen kann (**Regel- Ausnahmeverhältnis**).
- Bei einer Deregulierung der Taxitarifpflicht sind die **Preise dem Fahrgast transparent zu vermitteln**, um dem Verbraucherschutz gerecht zu werden. Auf dem Bestellmarkt dürfte dies unproblematisch sein. Auf dem Wink- und Wartemarkt könnten die Preise durch gut sichtbare Aushänge am Fahrzeug nach dem Vorbild der Tankstellenpreisangabenverpflichtung vermittelt werden.

a) Hintergrund der Tarifierungspflicht für Taxen

Die Preisregulierung für Taxen – § 51 PBefG und die daran anknüpfenden Vorschriften – stellt hinsichtlich des Schutzbereichs des Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG eine zulässige Regelung der Berufsausübung dar³²⁰ und bezweckt die Gewährleistung einer „angemessenen Gewinnspanne“ für das Taxigewerbe.³²¹ Sie soll nach dem Ausdruck des gesetzgeberischen Willens über die Tarifpflicht gewährleistet werden.³²² Die Notwendigkeit einer angemessenen Gewinnspanne wird damit begründet, dass der Taxiverkehr, als notwendige Ergänzung des sonstigen Angebotes des ÖPNV, selbst als öffentliches Verkehrsmittel einzustufen ist, soweit er den Linienverkehr ersetzt, ergänzt oder verdichtet (vgl. § 8 Abs. 2 PBefG).³²³ Die regulierten Preise korrespondieren dabei mit der Regelung, dass nach §§ 51 Abs. 5, 39 Abs. 3 PBefG i. V. m. § 37 BOKraft im Pflichtfahr-

³²⁰ BVerfG, Beschl. v. 25.5.1976 – 1 BvL 1/75 – BeckRS 1976, 704, Rn. 42.

³²¹ BVerfG, Beschl. v. 25.5.1976 – 1 BvL 1/75 – BeckRS 1976, 704, Rn. 36.

³²² Vgl. BVerfGE 7, 377.

³²³ Vgl. K. H. Fielitz/ T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 66. Aktualisierung, 2013 § 8, Rn. 6.

bereich der Taxen die festgesetzten Beförderungsentgelte nicht über- oder unterschritten werden dürfen. Dies soll im Interesse der Daseinsvorsorge einen ruinösen Preiswettbewerb verhindern und so das bestehende öffentliche Interesse an einer angemessenen und bezahlbaren Beförderungsmöglichkeit sicherstellen. Mit der Preisregulierung wird u.a. der Erhalt eines funktionsfähigen Taxigewerbes geschützt³²⁴ um dadurch ein ausreichendes Angebot an Taxen im jeweiligen Regulierungsbereich zu gewährleisten. Folglich dient die Preisregulierung auch dem Zweck, das wirtschaftliche Interesse des Taxiunternehmers und das Interesse der Allgemeinheit auf Gewährleistung sicherer, ausreichender und bezahlbarer Beförderungsmöglichkeiten soweit wie möglich in Einklang zu bringen.³²⁵ Es geht somit bei der Preis- wie auch der Mengenregulierung nicht um den Schutz des Taxigewerbes an sich, sondern um den Schutz übergeordneter Gemeinwohlinteressen bzw. der Sicherung der Daseinsvorsorge im Verkehrsbereich.

b) Rechtliche Ausgestaltungsoptionen

Den Schutzzweck vor Augen, bestehen keine (verfassungs-)rechtlichen Bedenken gegen die Aufhebung der Preisregulierung soweit der hiermit angestrebte Schutzzweck anderweitig sichergestellt werden kann. Bei einer entsprechenden Reform sollte zwischen dem Bestell- und dem Wink- sowie dem Wartemarkt unterschieden werden.

aa) Bestellmarkt

In Anbetracht der Digitalisierung und dem damit verbundenen Zugang zu Informationen – insbesondere zu Preisvergleichen – und der damit einhergehenden Reduzierung der Informationsasymmetrie scheint es im Bereich des Bestellmarktes weniger notwendig, eine Preisregulierung zum Schutz des Verbrauchers vorzunehmen. Der Verbraucher kann grundsätzlich vor jeder Bestellung – sei es mittels digitaler Mobilitätsplattformen, einer Preisvergleichs-App oder mittels entsprechender Tools im Internet – für sich nachvollziehen, ob ein angemessenes Entgelt für die betreffende Beförderung erhoben wird.

bb) Wink- und Wartemarkt

Hinsichtlich des Wink- und Wartemarkts erscheint eine Tariffreigabe problematischer als auf dem Bestellmarkt. Dabei können verschiedene Szenarien aufgestellt werden, die die Risiken sowie Chancen abbilden und für die Ausgestaltungsoptionen zu diskutieren sind. Unterschiede im Hinblick auf die Risiko- und Chancenbewertung lassen sich dabei zwischen ländlichen Räumen und städtischen Ballungszentren ausmachen.

So könnte eine Aufhebung der Preisregulierung dazu führen, dass die (durchschnittlichen) Preise für Taxibeförderungen über ein Level ansteigen, welches der Verbraucher bereit oder in der Lage ist zu zahlen. Für einen potenziellen Fahrgast im Wink- oder Wartemarkt wäre ein Preisvergleich schwierig, er müsste hierfür mehrere Angebote quasi am „Straßenrand“ einholen. Dies könnte die Attraktivität des Taxiverkehrs senken und zu einem Rückgang des Taxigewerbes führen. Im städtischen Bereich dürfte diese Gefahr weniger stark ausgeprägt sein, da unterschiedliche Angebote eher eingeholt werden könnten. Im ländlichen Raum könnte

³²⁴ Vgl. K. H. Fielitz/ T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 66. Aktualisierung, 2013 § 51, Rn. 20.

³²⁵ BVerfG, Beschl. v. 25.5.1976 – 1 BvL 1/75 – BeckRS 1976, 704, Rn. 32.

dagegen das Taxigewerbe bedroht werden, was aufgrund der Bedeutung der Taxen gerade für den ÖPNV im ländlichen Raum kritisch zu bewerten ist.

Ein **gegensätzliches Szenario** könnte so aussehen, dass die Öffnung des Marktes für den Wettbewerb zu einer Reduktion des (durchschnittlichen) Beförderungstarifs führt. Auf der Seite des Verbrauchers würde dies voraussichtlich nicht zu unmittelbaren Nachteilen führen. Indes könnte die Gefahr erzeugt werden, dass auf Seiten der Taxiunternehmer ein ruinöser Wettbewerb entsteht. Mit der Folge, dass der Taximarkt insgesamt geschwächt wird und damit jedenfalls mittelbar auch der Verbraucher betroffen ist. Dies würde sich wiederum verstärkt auf die Funktionsfähigkeit des ÖPNV im ländlichen Raum auswirken. Solch ein ruinöser Wettbewerb könnte den Daseinsvorsorgezweck gefährden, sichere und ausreichende Individualbeförderung zu gewährleisten, da mit einer Senkung des Preisniveaus zur Gewinnmaximierung mit einer parallel verlaufenden Qualitätsminderung zu rechnen sein könnte. Allerdings muss kritisch hinterfragt werden, ob ein Wegfall der Preisregulierung heute noch ebenso einschneidend wäre. Dabei muss beachtet werden, dass sich vor allem die Markteintritts- und Marktaustrittskosten im Beförderungsmarkt erheblich reduziert haben (z.B. kann ein vormals als Taxi verwendetes Fahrzeug heute anders als zu Zeiten der Schaffung des PBefG verhältnismäßig problemlos als Privatfahrzeug weiterbenutzt oder veräußert werden). Ein Taxiunternehmer, der dem Wettbewerb nicht gewachsen ist, wäre daher nicht aufgrund hoher Marktaustrittskosten gezwungen, an einem ruinösen Wettbewerb teilzunehmen. Die verringerten Markteintrittskosten ließen dabei gleichzeitig zu, dass die entstehende Marktlücke vergleichsweise schnell gefüllt werden könnten.

Bei einer Aufhebung der Tarifpflicht sind im städtischen Bereich grundsätzlich wohl mehr Chancen zu erkennen als im ländlichen Bereich. Das sollte bei einer Gesetzesreform berücksichtigt werden.

Eine Ausgestaltungsoption könnte daher sein, dass **im Bereich der Tarifregulierung ein Regel-Ausnahme-Verhältnis** dahingehend eingeführt wird, dass die Preise grundsätzlich im freien Wettbewerb ermittelt werden aber im Einzelfall auf kommunaler Ebene eine Preisfestsetzung (wie nach derzeitiger Rechtslage oder durch Mindest- und Höchstarife, siehe sogleich) stattfinden kann. Hierfür müsste ein Bedarf positiv festgestellt werden, bzw. es müsste im Rahmen der kommunalen Nahverkehrsplanung nachgewiesen werden, dass die Gefahren einer Preisliberalisierung die Chancen im Hinblick auf die Daseinsvorsorge übersteigen. Dadurch könnte insbesondere auf die angesprochenen Herausforderungen im ländlichen Raum eingegangen werden. Dies hätte zur Folge, dass ein „regulatorischer Flickenteppich“ im Bundesgebiet hinsichtlich der Preisregulierung bestehen könnte, wenn einige Kommunen ihre Taxiverkehre der Tarifpflicht unterstellten und andere nicht. In Anbetracht der Tatsache, dass die Preise schon jetzt in den einzelnen Tarifgebieten individuell festgelegt werden, würde sich durch das Regel-Ausnahme-Verhältnis die Anzahl unterschiedlicher Tarife aber eher verringern.

Um die o.g. Interessen in angemessener Form in Ausgleich bringen zu können, wäre – **alternativ oder als Ergänzung** – zum Regel-Ausnahme-Verhältnis die **Schaffung von Mindest- und Höchstarifen** denkbar. Denn die gänzliche Aufhebung der Preisregulierung bzw. Tarifpflicht hätte in letzter Konsequenz zur Folge, dass die Beförderungspflicht faktisch ins Leere laufen könnte (*Wechselwirkung Tarifpflicht - Beförderungspflicht*). Gemäß § 47 Abs. 4 PBefG besteht die Beförderungspflicht für Taxiunternehmer nur für Fahrten innerhalb des Geltungsbereichs der nach § 51 Abs. 1 Satz 1 und 2 und Abs. 2 PBefG festgesetzten Beförde-

rungsentgelte (Pflichtfahrbereich). D.h. nur innerhalb des Pflichtfahrbereiches gilt die Beförderungspflicht im Taxiverkehr und nur innerhalb des Pflichtfahrbereiches gilt die Tarifpflicht (§§ 51 Abs. 5 i. V. m. § 39 Abs. 3 PBefG).³²⁶ Wenn die Tarifpflicht vollständig entfiel, würde dem Wortlaut des § 47 Abs. 4 PBefG zufolge die Beförderungspflicht für Taxen als gesetzlicher Reflex entfallen. Wie bereits im Teil „Hintergrund der Tarifierungspflicht für Taxen“ (S. 129 ff.) dargestellt, ist dieser Rechtsreflex nach dem Sinn und Zweck der Regelung nachvollziehbar. Denn der Gesetzgeber hat mit ihr eine verhältnismäßigkeitswahrende Grundentscheidung dahingehend getroffen, dass der Taxiunternehmer nur dort zur Beförderung verpflichtet werden kann, wo eine tarifmäßige Bezahlung garantiert ist. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass § 47 Abs. 4 PBefG eine für das Taxigewerbe vorrangige Spezialregelung zu § 22 PBefG darstellt. Nach dem Sinn und Zweck der Norm sowie aus systematischen Erwägungen verböte sich bei einer Aufhebung der Tarifpflicht dann auch ein Rückgriff auf die allgemeine Norm des § 22 PBefG.

Würde man **lediglich Höchstpreise festlegen**, um den Verbraucher zu schützen und eine bezahlbare ÖPNV-Erweiterung durch Taxen im Lichte der Daseinsvorsorge zu gewährleisten, wäre zwar dem Schutzzweck des Verbraucherschutzes hinreichend Rechnung getragen. Es bestünde jedoch die Gefahr, dass ein ruinöser Preiswettbewerb zwischen den Taxiunternehmen einträte, der dann wiederum durch mangelnde Verfügbarkeit von Taxen die Daseinsvorsorge gefährden könnte (siehe oben). Nach dem Sinn und Zweck der Taxitarifierung erscheint die Festlegung von lediglich Höchstgrenzen daher eher nicht zielführend. Vielmehr sollten zur Gewährleistung eines umfassenden Daseinsvorsorgeauftrags **Mindest- und Höchsttarife eingeführt** werden.

Ein gänzlicher Wegfall der Tarifpflicht mit der Folge des faktischen Wegfalls der Beförderungspflicht für Taxiunternehmer könnte ferner dazu führen, dass eine wesentliche Rechtfertigung für die Benachteiligung von Mietwagen gegenüber Taxen entfiel (*Wechselwirkungen Taxi - Mietwagen*). Denn wenn sich der Pflichtenkatalog für Taxen verringert, reduziert sich gleichsam die Anzahl von Rechtfertigungsgründen für Belastungen des Mietwagenverkehrs gegenüber dem Taxiverkehr. Entsprechend könnte dann der Belastungskatalog für Mietwagen reduziert werden, indem beispielsweise von der Rückkehrpflicht oder der Voraussetzung der „Anmietung nur im Ganzen“ abgerückt würde.

cc) Transparenzpflichten

Unabhängig von der konkreten Wahl der angesprochenen Ausgestaltungsoptionen zur Abkehr von einer festen Tarifpflicht (Einführung eines Regel-Ausnahme-Verhältnis oder von Mindest- und Höchsttarifen), sollte gewährleistet werden, dass der Verbraucher vor Fahrtantritt Kenntnis darüber hat, was ihn die Fahrt kosten wird.

Zum einen dient die Tariftransparenz dem allgemeinen Schutz der Verbraucher vor überhöhten Preisen, die bei einer Tariffreigabe grundsätzlich auftreten können. Bei der Ausgestaltungsoption in Form von Mindest- und Höchstpreisen sind dabei die Gefahren eines überhöhten Preises grundsätzlich geringer. Weiterhin

³²⁶ K. H. Fielitz/T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 66. Aktualisierung, 2013 § 51, Rn. 4.

dient die Transparenz der Verhinderung von Informationsasymmetrien und dem Abbau von Such- sowie Transaktionskosten.

Nach derzeitiger Rechtslage kommt der Transparenz im Rahmen der Taxitarifizierung nur ein relativ geringer Stellenwert zu. Regelmäßig weiß der Fahrgast nicht, welchen Preis er am Ende der Beförderung tatsächlich zu bezahlen hat. Dieser hängt maßgeblich vom Verkehr, dem Routenverlauf und der benötigten Beförderungszeit ab. Er kann gleichwohl über die örtliche Taxitarifordnung grundsätzlich einsehen, welche Grund-, Minuten- und Kilometerpreise zu bezahlen sind. Den aktuell fälligen Preis kann der Fahrgast über das Taxameter einsehen.

Hinzu kommt, dass der Verbraucher jedenfalls die Grundsätze der Tariffestlegung nachvollziehen und Rückrechnungen anhand der Taxitarifordnung anstellen kann. Dieser Tarif wird von öffentlicher Stelle festgesetzt. Dem Verbraucherschutzgedanken wird bereits im Rahmen dieses Festsetzungsverfahrens Rechnung getragen. Bei einer Deregulierung der Taxitarifpflicht fände die Preisfindung hingegen im Rahmen des Privatrechts statt und unterläge im Grundsatz der Privatautonomie. Im Privatrechtsregime sind die Preise frei verhandelbar, und werden der Höhe nach grundsätzlich nur durch Sittenwidrigkeit oder Wucher nach § 138 BGB begrenzt. An die Annahme der Sittenwidrigkeit eines Rechtsgeschäfts oder dessen wucherischer Ausgestaltung sind aber grundsätzlich sehr hohe Anforderungen zu stellen. Demnach besteht ein sehr großer Bereich, in dem der Verbraucher wenig geschützt wäre. Um dem im Personenbeförderungsrecht anerkannten Schutzzweck des Verbraucherschutzes hinreichende Geltung zu verleihen, könnten dem Verbraucher daher Beförderungsentgelte verpflichtend transparent gemacht werden.

Bei der Ausgestaltung der Transparenzpflichten kann wiederum zwischen dem Bestellmarkt einerseits und dem Wink- und Wartemarkt andererseits unterschieden werden.

Bestellmarkt:

Auf dem Bestellmarkt könnten dem Fahrgast vor Fahrtantritt die individuellen Preisbestandteile (ggf. Grund-, Minuten- und Kilometerpreis) kommuniziert werden. Dabei ist es möglich, bereits vor Fahrtantritt einen verbindlichen Fahrpreis festzulegen und dem Fahrgast zu kommunizieren. Als Grundlage hierfür können digital basierte Routen- und Zeitprognosen, ggf. unter Einbeziehung von Echtzeitverkehrsdaten dienen, was ggf. eine direkte Vergleichbarkeit verschiedener Taxiunternehmer erleichtert. Der Fahrgast kann dann vorab Preisvergleiche, beispielsweise über digitale Mobilitätsplattformen, Internetportale oder (Vergleichs-)Apps durchführen, und ein entsprechendes Beförderungsangebot annehmen.

Wink- und Wartemarkt:

Grundsätzlich schwieriger umzusetzen ist die Preistransparenz auf dem Wink- und Wartemarkt. Hier ist es dem Fahrgast regelmäßig nicht möglich, sich vorab über die Preise zu informieren. Vielmehr müsste er auf dem Wartemarkt die einzelnen Taxen auf ihre angebotenen Preise hin sondieren, was mit erheblichen Such- und Transaktionskosten verbunden sein kann. Noch schwieriger dürfte es auf dem Winkmarkt umzusetzen sein, denn hier müssten einzelne Taxen aus dem Verkehr heraus gewunken und nach Preisen befragt werden.

Abhilfe könnte hier eine Verpflichtung leisten, die Preisbestandteile gut sichtbar am Fahrzeug nach dem Vorbild der Tankstellenpreisangabenverpflichtung in § 8 Preisangabenverordnung (PAngV³²⁷) auszuhängen. Denkbar ist auch, entsprechend angebotene, besonders häufig nachgefragte Fahrten (Beispielsweise Flughafen – Innenstadt) gesondert auszuweisen.

³²⁷ Preisangabenverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4197), die zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 11. März 2016 (BGBl. I S. 396) geändert worden ist.

5. Rückkehrpflicht für Mietwagen aufheben

- Die Rückkehrpflicht für Mietwagen dient dem Schutz des Taxigewerbes und damit mittelbar auch dem vom PBefG anerkannten Schutzzweck der Daseinsvorsorgegewährleistung.
- Soweit dieser Schutzzwecke auch über andere Wege gewährleistet werden kann, ist die Abschaffung der Rückkehrpflicht rechtlich möglich.
- Zur Erfüllung des Schutzzwecks könnte den Mietwagen beispielsweise ein „Aufstellverbot“ für besonders attraktive/fahrgastreiche Gebiete auferlegt werden, welches per „GPS-tracking“ kontrolliert werden könnte. Dabei stellt sich aber die Herausforderung der rechtsverbindlichen Kommunikation dieser Aufstellverbotsorte. De facto dürfte durch die bestehenden Taxihaltebuchten an attraktiven Orten bereits derzeit eine Privilegierung für Taxen bewirkt werden, die einem Aufstellverbot für Mietwagen nahe kommt. Dem Regelungszweck könnte durch effektive Kontrolle dieser Bereiche nachgekommen werden.
- Insgesamt sind bei einer möglichen Abkehr von der Rückkehrpflicht *Wechselwirkungen* mit anderen Privilegien und Belastungen, insbesondere mit der Tarifpflicht für Taxen, zu berücksichtigen.

a) Hintergrund der Rückkehrpflicht für Mietwagen

Die Rückkehrpflicht stellt rechtlich eine Berufsausübungsregelung i. S. v. Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG dar, die aus vernünftigen Gründen des Gemeinwohls, hier dem Schutz der Existenz- und Funktionsfähigkeit des Taxiverkehrs,³²⁸ nach der jetzigen Rechtslage gerechtfertigt ist.³²⁹ Zweck des Rückkehrgebots ist es, zu verhindern, dass Mietwagen nach dem Ende ihrer Beförderungsaufträge *wie ein Taxi* im öffentlichen Raum bereitstehen, um dort Beförderungsaufträge anzunehmen. Das Verbot der taxiähnlichen Bereitstellung von Mietwagen ist seinerseits verfassungsgemäß.³³⁰ Dem liegt die Überlegung des Gesetzgebers zugrunde, dass die praktische Möglichkeit von Mietwagen, unterwegs taxiähnliche Beförderungsaufträge anzunehmen, bei wartenden Mietwägen erheblich größer ist, als bei fahrenden. Denn durch eine Annäherung der Regelungen für Mietwagenunternehmen und Taxen könnten diese, wegen der fehlenden Tarifbindung und Beförderungspflicht, den Taxitarif unterbieten und so die Wettbewerbsfähigkeit des Taxiverkehrs gefährden, ohne dass die Taxiunternehmer mittels flexibel gestalteter Beförderungsentgelte darauf reagieren könnten.³³¹ Die Rückkehrpflicht vermindert somit die Möglichkeit, gegen das Verbot der Auftragsannahme außerhalb des Betriebssitzes zu verstoßen, erheblich. Im Kern dient die Regelung damit der Abgrenzung vom Taxigewerbe.

³²⁸ BVerfG, Beschl. v. 08.6.1960 – 1 BvL 53/55 – BVerfGE 11, 198.

³²⁹ BVerfG, Beschl. v. 14.11.1989 – 1 BvL 14/85, 1 BvR 1276/84 – BVerfGE 81, 70ff.

³³⁰ BVerfG, Beschl. v. 14.11.1989 – 1 BvL 14/85, 1 BvR 1276/84 – BVerfGE 81, 70ff.

³³¹ BVerfG, Beschl. v. 14.11.1989 – 1 BvL 14/85, 1 BvR 1276/84 – BVerfGE 81, 70ff, m. w. N.

b) Rechtliche Ausgestaltungsoptionen

Es ist nicht ersichtlich, dass der Schutz des Taxiverkehrs ausschließlich über die Belastung der Mietwagen mit einer Rückkehrpflicht zu erreichen ist. Der Schutz kann auch über andere Wege gleich wirksam gewährleistet werden.

Vorzustellen ist, dass bei der Reform der Rückkehrpflicht mögliche Änderungen der taxibezogenen Regulierungen zu berücksichtigen sind. So wäre bei einer Deregulierung der Taxitarifpflicht je nach Ausgestaltung ggf. ein wichtiges Argument für die Privilegierung des Taxi- gegenüber dem Mietwagengewerbe geschwächt, da dann den Taxen die Möglichkeit an die Hand gegeben wäre, preislich mit Mietwagen konkurrieren zu können und somit das Taxigewerbe weniger schutzbedürftig wäre. Eine Aufhebung der Rückkehrpflicht wäre dann einfacher zu rechtfertigen (*Wechselwirkung der Rückkehrpflicht mit der Taxitarifpflicht*).

Eine Aufhebung der Rückkehrpflicht ist denkbar, sofern andere geeignete Maßnahmen ergriffen werden, die die Funktionsfähigkeit des Taxigewerbes sicherstellen können. Alternativen, diesen Zweck zu erreichen, wie eigene Wartebereiche für Mietwagen oder Aufenthaltsverbote für Mietwagen in bestimmten Bereichen, wurden in der Vergangenheit insbesondere wegen Abgrenzungsschwierigkeiten vom BVerfG als nicht gleichwertiges Mittel zum Erreichen des Schutzzwecks angesehen.³³² Unter Abgrenzung ist hierbei keine optische Abgrenzung sondern vielmehr eine tatsächliche Abgrenzung der Wirkbereiche zu verstehen. Weiterhin wurde argumentiert, dass eine alternativ denkbare strengere Überwachung der Mietwagen mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand für die öffentliche Hand verbunden sei.

Aus heutiger Sicht und in Anbetracht der voranschreitenden Digitalisierung erscheint es jedoch möglich, alternativ zur Rückkehrpflicht eine ausreichend effektive und gleichsam effiziente Überwachung der Mietwagen zu gewährleisten. Insoweit könnte die Möglichkeit einer Ortung der Mietwagen über Satellit (GPS) als ein Mittel eingesetzt werden. Der vom BVerfG bemängelte unverhältnismäßig hohe Aufwand für die öffentliche Hand könnte damit jedenfalls in personeller Hinsicht stark reduziert werden. Dabei wären datenschutzrechtliche Folgefragen mit zu bedenken.

Hält man eine effektive Überwachung für möglich, könnte den Mietwagenunternehmern für bestimmte Bereiche ein Aufenthaltsverbot bzw. ein „Aufstellverbot“ auferlegt werden. Beispielweise könnte man eine Art „Bannmeile“ um besonders attraktive Stellplätze (Flughafen, Fußgängerzonen, Bahnhöfe) ziehen, an der Mietwagen sich grundsätzlich nur zur Ablieferung von Passagieren aufhalten dürfen. Dadurch würde, ähnlich wie durch das Rückkehrgebot, die Kundensuche vor Ort erschwert. Außerhalb dieser Bereiche wäre es den Mietwagen erlaubt, Beförderungsaufträge anzunehmen, sofern es sich um keine Teilnahme am Wink- oder Wartemarkt handelt. Denn eine Pflicht, den Auftrag am Betriebsitz anzunehmen, bestünde weiterhin.

Darauf aufbauend könnte überlegt werden, aus Praktikabilitätsgründen auch die Vorgabe der alleinigen Annahme von Beförderungsaufträgen am Betriebsitz fallen zu lassen. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass gerade diese Auflage ein gut kontrollierbares (Dokumentationspflichten) Abgrenzungsmittel zu Taxen darstellt. Die vorgeschlagene Lösung hätte den Vorteil, dass unnötige Leerfahrten und damit verbundener

³³² BVerfG, Beschl. v. 14.11.1989 – 1 BvL 14/85, 1 BvR 1276/84 – BVerfGE 81, 70ff.

unnötiger CO₂- und Feinstaubausstoß vermieden werden kann. Damit dies ohne eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Taxiverkehrs erfolgt, müsste das Aufenthaltsverbot effektiv kontrolliert werden können. Dieses Kontrollproblem besteht allerdings bereits nach derzeitiger Rechtslage bei der klassischen Rückkehrpflicht von Mietwagen.

Eine weitere Herausforderung besteht zudem darin, wie man die Aufenthaltsverbote für die Mietwagenverkehre kenntlich macht. Eine Möglichkeit wäre das Aufstellen von Parkverbotsschildern für Mietwagen in bestimmten Bereichen. Ein solches Vorgehen erscheint indes wegen des damit verbundenen finanziellen und verwaltungstechnischen Aufwandes wenig zweckmäßig. Vorstellbar wäre dagegen eine Verzeichnung in speziellem Kartenmaterial bzw. regelmäßige Information der Mietwagenunternehmer über die Bereiche des Aufenthaltsverbotes (gegebenenfalls könnte den Unternehmern eine Nachforschungs- und Aktualisierungspflicht auferlegt werden). Dies würde verbunden mit einer spezifischen satellitengestützten Ortung der Mietwagen während ihrer Betriebszeiten unter Berücksichtigung von Beförderungsannahmen eine ausreichend erscheinende Kontrolle ermöglichen und gewährleisten, dass Verstöße nicht stattfinden bzw. aufgedeckt werden.

Dabei ist aber zu bedenken, dass mit den bestehenden Haltebuchten für Taxen *de facto* für Mietwagen eine Art Bannmeile an besonders fahrgastreichen Orten besteht. Denn diese Orte sind meist verkehrsreiche Plätze ohne hinreichende (kostenfreie) Parkmöglichkeiten außerhalb der Parkbuchten, was es für andere Verkehrsteilnehmer faktisch bereits jetzt unmöglich macht, haltend auf Fahrgäste zu warten. Dabei ist ebenfalls zu berücksichtigen, dass das dauerhafte Zirkulieren ohne erkennbares Fahrtziel („unnützes Hin- und Herfahren“) innerhalb geschlossener Ortschaften unter Bußgeldandrohung verboten ist (§ 30 Abs. 1 S. 2 StVO). Insoweit könnte eine stärkere Kontrolle dieser Bereiche die Privilegierung von Taxen sicherstellen, ohne dass es zwingend neuer Regelungen bedürfte.

Im Ergebnis wäre die Aufgabe der Rückkehrpflicht für Mietwagen rechtlich möglich, sofern durch effektive Kontrolle sichergestellt würde, dass Mietwagen nicht wie Taxen am Wink- und Wartemarkt teilnehmen können. Eine Deregulierung des Mietwagengewerbes muss allerdings in einer Gesamtschau aller Privilegien und Pflichten erfolgen und zu einem verhältnismäßigen Ausgleich der beruflichen Interessen der Taxi- und Mietwagenunternehmen führen (z. B. Aufhebung der Rückkehrpflicht bei gleichzeitiger Aufhebung der Preisregulierung).

6. „Poolingverbot“ für Mietwagen aufheben

- Mietwagen dürfen nur „im Ganzen“ angemietet werden. Die Anmietung einzelner Sitzplätze ist unzulässig (Poolingverbot).
- Der Zweck der Regelung liegt insbesondere im Schutz des Linienverkehrs und damit des ÖPNV vor möglichen Verdrängungseffekten durch andere gebündelte Fahrten.
- Entsprechend sind die Auswirkungen von Poolingfahrten auf den Linienverkehr zu berücksichtigen und ggf. auf Grundlage einer erweiterten Experimentierklausel (vgl. S. 123 ff.) zu erproben.
- Als Ausgestaltungsoption einer Aufhebung des Poolingverbots bietet sich an, die Einzelsitzplatzvermietung grundsätzlich zu gestatten und eine Versagung der Genehmigung nur in eng begrenzten Ausnahmefällen zuzulassen.
- Da mögliche negative Auswirkungen auf den Linienverkehr ggf. durch Auflagen minimiert werden können (bspw. Bestimmung des Bedienegebiets oder der Bedienzeit), kann die Regelung zur Einzelsitzplatzvermietung um die Möglichkeit einer Auflagenerteilung ergänzt werden.
- Eine Aufhebung des Poolingverbots für Mietwagen berührt auch das Verhältnis des Taxi- und Mietwagenverkehrs (*Wechselwirkung*).

Einige Geschäftsmodelle neuer Beförderungsformen und digitaler Mobilitätsplattformen umfassen das Pooling von Fahrten. Zum Beispiel sollen mittels digitaler Dienste (Apps) in Echtzeit mehrere Fahrgäste mit gleichem Fahrtziel bzw. gleicher Fahrtrichtung zueinander gebracht werden um sie in einem Fahrzeug gemeinsam befördern zu können. Für die Kunden ergibt sich aus diesem „Pooling“ der Vorteil einer Fahrpreisreduzierung. Dafür haben sie ggf. Umwege in Kauf zu nehmen, um andere Mitfahrer einsammeln oder absetzen zu können. Durch Fahrtenpooling kann die Verkehrsbelastung insgesamt gesenkt werden, weil grundsätzlich mehr Personen pro Fahrzeug befördert werden.

Für Taxiunternehmen ist dieses Pooling von Fahrten nach derzeitiger Rechtslage bereits möglich. Für Mietwagenunternehmer steht dem Pooling jedoch § 49 Abs. 4 S. 1 PBefG entgegen. Danach ist Verkehr mit Mietwagen die Beförderung von Personen mit Personenkraftwagen, die nur *im Ganzen zur Beförderung gemietet* werden. Die Anmietung im Ganzen bedeutet, dass das Fahrzeug mit allen Fahrgastplätzen und nicht nach getrennten Plätzen angemietet wird.³³³ Die Vermietung von einzelnen Sitzplätzen in Mietwagen ist daher unzulässig.

Ob der Mietwagen von mehreren Fahrgästen im Ganzen angemietet wird, richtet sich danach, auf welche Weise die gemeinsame Beförderung zustande kam oder organisiert wurde und welche Fahrpreisabrechnung der Mietwagenunternehmer gegenüber der Gruppe der Fahrgäste vornimmt. Soweit sich eine Gruppe zusammenschließt um gemeinsam eine Fahrt mit einem Mietwagen zu dem von ihr festgelegten Beförde-

³³³ OLG Karlsruhe Beschl. v. 24.1.1990 – 6 U 218/89.

rungsziel anzutreten und vom Mietwagenunternehmer gegenüber der Gruppe ein Gesamtentgelt für die Beförderung verlangt wird, liegt ein Anmieten im Ganzen vor.³³⁴

Regelmäßig werden nach den Geschäftsmodellen von Poolingfahrdiensten Einzelpreise für die Beförderung festgelegt, die sich ggf. nach der Anzahl der Mitfahrenden richten. Der potenzielle Fahrgast kommt dabei regelmäßig nur mit dem Mietwagenunternehmer in Kontakt und nicht mit den Fahrgästen, die ggf. mit ihm fahren. Die Fahrgäste erfahren von der Existenz der Mitfahrer regelmäßig erst bei oder nach Fahrtantritt, von einem Zusammenschluss einer Gruppe kann in diesen Fällen daher regelmäßig nicht gesprochen werden.³³⁵ Insbesondere bei dynamischen Poolingkonzepten, bei denen ein Fahrgast seinen Beförderungswunsch auch dann noch anmelden kann, wenn der erste Fahrgast bereits befördert wird, liegt das Vorliegen einer gemeinsamen Gruppe und damit eine Anmietung im Ganzen fern.

Rechtsgeschäftliche Vereinbarungen bspw. dergestalt, dass der Mietwagenunternehmer auf seiner Plattform die Möglichkeit eröffnet, vor Fahrtantritt virtuelle Gruppen zu bilden, bei denen bspw. ein Fahrgast als Vertragspartner und damit als Schuldner des gesamten Beförderungsentgelts gegenüber dem Mietwagenunternehmer auftritt und die Fahrgäste die Kostenverteilung untereinander regeln, dürften regelmäßig als verbotenes Umgehungsgeschäft nach § 6 PBefG einzustufen sein.

Der Sinn und Zweck der Regelung zur Anmietung des Mietwagens im Ganzen liegt nicht primär in einer Abgrenzung vom oder einer Belastung gegenüber dem Taxigewerbe. Vielmehr dient sie dem Schutz des Linienverkehrs und damit dem ÖPNV. Es soll verhindert werden, dass der Mietwagenunternehmer durch das Pooling eine Art Linienverkehr dergestalt einrichtet, dass er für die Beförderung zu einem zuvor generell festgelegten und von ihm regelmäßig angefahrenen Beförderungsziel dem einzelnen Fahrgast einen im konkreten Fall von dem Gesamtpreis und der Auslastung des Mietfahrzeugs unabhängigen Fahrpreis für den einzelnen Sitzplatz berechnet.³³⁶

Dennoch ist bei einer Abkehr vom Poolingverbot auch das Verhältnis des Taxi- zum Mietwagenverkehr zu berücksichtigen. Durch eine Gestattung von Poolingfahrten wird mittelbar die derzeit bestehende Rückkehrpflicht für Mietwagen nach Ausführung des Beförderungsauftrags berührt. Geringere Wechselwirkungen ergeben sich dabei wohl bei Poolingkonzepten, bei denen vor Fahrtbeginn Wegstrecke und Fahrgäste feststehen und demnach ein umfassender Beförderungsauftrag angenommen werden könnte, bei dem, nachdem der Fahrgast mit der längsten Route abgesetzt worden ist, der Mietwagen zurück zum Betriebsitz zu fahren hat. Stärkere Wechselwirkungen sind aber wohl zu erwarten, wenn das Poolingkonzept dynamisch so ausgestaltet werden soll, dass auch während der Ausführung eines Beförderungsauftrags und nach Fahrtbeginn neue Fahrgäste zusteigen können und sich der Beförderungsauftrag ständig revolviert bzw. nicht endet. Hierbei würde die Rückkehrpflicht umgangen und damit der Wettbewerb mit Taxen womöglich erhöht werden (*Wechselwirkung mit der Rückkehrpflicht*).

³³⁴ OLG Karlsruhe Beschl. v. 24.1.1990 – 6 U 218/89.

³³⁵ So auch OLG Karlsruhe Beschl. v. 24.1.1990 – 6 U 218/89.

³³⁶ OLG Karlsruhe Beschl. v. 24.1.1990 – 6 U 218/89; K. H. Fielitz/ T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 51. Aktualisierung, 2005 § 49 Rn. 15.

Als Ausgestaltungsoption für eine Abkehr vom Poolingverbot könnte die Verpflichtung, den Mietwagen nur im Ganzen anzumieten, ersatzlos gestrichen werden.

Da die Auswirkungen eines Fahrtenpoolings auf den Linienverkehr vom konkreten Einzelfall abhängen dürften, bietet es sich an, diese konkreten Auswirkungen umfassend zu erproben. Insoweit wird auf die Ausgestaltungsoption zur Erweiterung der Experimentierklausel verwiesen (s. „Stärkere Nutzung der Experimentierklausel des § 2 Abs. 7 PBefG“, S. 123 ff.).

Regelungstechnisch könnte die Streichung der Pflicht, Mietwagen nur im Ganzen anzumieten, durch ein *Regel-Ausnahme-Verhältnis* ausgestaltet werden. Entsprechend wäre zu normieren, dass Mietwagen grundsätzlich auch Einzelplätze vermieten dürfen, sofern nicht positiv festgestellt und bspw. im Rahmen der Nahverkehrsplanung qualifiziert begründet wird, dass durch die Einzelplatzvermietung öffentliche Verkehrsinteressen nachhaltig beeinträchtigt werden.

Zudem kann als Ausgestaltungsoption angedacht werden, die Einzelsitzplatzvermietung mit Auflagen zu verbinden. Dadurch könnte beispielsweise das Angebot in zeitlicher oder räumlicher Hinsicht unter Berücksichtigung der Linienführung und der Betriebszeit des Linienverkehrs angepasst werden, um dadurch Verdrängungseffekte des Linienverkehrs zu verhindern. Die Möglichkeit einer Verbindung mit Auflagen müsste hierfür in die entsprechende Regelung aufgenommen werden.

IV. Forderungen zu digitalen Mobilitätsplattformen und neuen Beförderungsformen

Die dritte Kategorie der Forderungen zum Reformbedarf des PBefG widmet sich digitalen Mobilitätsplattformen und neuen Beförderungsformen. Da bislang weder neue Beförderungsformen noch digitale Mobilitätsplattformen gesetzlich definiert sind und auch in der Literatur nicht abgegrenzt werden, wird der folgende Abschnitt in drei Themenfelder untergliedert, die einer systematischen Abgrenzung dienen.

Als erstes wird auf digitale Mobilitätsplattformen eingegangen, deren Geschäftsmodell sich im Wesentlichen auf die Vermittlung von Personenbeförderungsleistungen beschränkt und die damit nicht dem Regelungsregime des PBefG unterfallen, vgl. S. 143 ff.

Anschließend werden digitale Mobilitätsplattformen betrachtet, die von der nationalen Rechtsprechung und zum Teil auch auf europäischer Ebene als Beförderer i. S. d. PBefG angesehen werden und dementsprechend dem Regelungsregime des PBefG unterfallen, vgl. S.144 ff.

Das dritte Themenfeld hat neue Beförderungsformen zum Gegenstand, die keine digitalen Mobilitätsplattformen darstellen, die aber ggf. vom Vernetzungs- und Digitalisierungsgedanken solcher Plattformen profitieren können, vgl. S. 169 ff.

Abschließend werden Ergänzende Hinweise (S. 171 ff.) gegeben, deren Fokus nicht auf der personenbeförderungsrechtlichen Materie liegt, die aber Relevanz für das Personenbeförderungsrecht haben und sowohl für vermittelnde als auch für befördernde digitale Mobilitätsplattformen zu beachten sind.

In Bezug auf neue Beförderungsformen und digitale Mobilitätsplattformen ist, wie in der Einleitung der rechtswissenschaftlichen Analyse bereits angesprochen, hervorzuheben, dass zwischen diesen häufig eine **Identität** besteht. Insbesondere solche neuen Beförderungsformen, die sich zur Umsetzung ihres Beförderungsangebots erheblicher Datenmengen, wie Standort- Ziel und Wegstreckendaten in Echtzeit sowie Bezahl- und Bewertungsdaten bedienen, benötigen eine digital vernetzte Infrastruktur in Form digitaler Mobilitätsplattformen. Neue Beförderungsformen, wie die Beförderungsangebote mit privaten Fahrern, konzessionierten Mietwagenfahrern oder gepoolten Fahrten, wären ohne die zunehmende Digitalisierung daher kaum möglich und haben sich im Wesentlichen erst nach dem Aufkommen der Digitalisierung entwickelt.

Digitale Mobilitätsplattformen bestehen in verschiedenen Ausprägungen. Einige digitale Mobilitätsplattformen treten nach außen hin als Vermittler auf, nehmen aber tatsächlich Aufgaben eines Beförderers wahr und unterliegen deshalb nach Ansicht deutscher Gerichte den Vorschriften des PBefG (bspw. Uber Pop).

Andere digitale Mobilitätsplattformen beschränken sich hingegen auf die reine Vermittlung von Beförderungsarten und -formen sowie Bezahlssysteme, wie beispielsweise Taxi-Apps oder Blablacar. Sie erbringen grundsätzlich keine eigenen Beförderungsleistungen. Damit fallen sie grundsätzlich nicht in den sachlichen Geltungsbereich des PBefG.

Andere **Beförderungsformen** wie beispielsweise klassische Mitfahrgelegenheiten oder ÖPNV-Sonderformen (Rufbusse) sind dagegen grundsätzlich auch ohne (intensive) Nutzung digitaler Infrastruktur umsetzbar. Deshalb handelt es sich dabei im Kern auch um keine neuen Phänomene. Vielmehr existieren Mitfahrgelegenheiten bereits seit Jahrzehnten beispielsweise auf Basis „schwarzer Bretter“. Rufbusse können in ihrer einfachsten Ausgestaltungsform auch per Telefon angefordert werden. Die zunehmende Integration in digitale Mobilitätsplattformen ermöglicht zwar die Potenziale dieser Beförderungsformen weiter auszuschöpfen, größere Kundenkreise anzusprechen und die Angebote flexibler zu gestalten. Voraussetzung für diese Beförderungsformen ist das aber regelmäßig nicht.

Gesetzliche Kategorien hinsichtlich der Abgrenzung zwischen digitalen Mobilitätsplattformen, die Beförderer und solchen die Vermittler sind, existieren im PBefG nicht. Sowohl die deutsche Rechtsprechung als auch die Rechtsprechung auf europäischer Ebene widmen sich derzeit diesen Fragestellungen und arbeiten Indizien bzw. Merkmale heraus, die die Abgrenzung ermöglichen und die Eingang in die vorliegende Studie finden.

1. Digitale Mobilitätsplattformen, die keine Beförderer sind

- Digitale Mobilitätsplattformen, deren Geschäftsmodell sich im Wesentlichen auf die Vermittlung von Beförderungsangeboten richtet, unterfallen nicht dem PBefG, da sie keine eigene Beförderungsleistung erbringen.
- Gleichwohl bewegen sich solche digitalen Mobilitätsplattformen nicht im rechtsfreien Raum, sondern unterliegen den allgemeinen Gesetzen (bspw. BGB, HGB, UWG, GWB).

Auf dem Mobilitätsmarkt entwickeln sich digitale Mobilitätsplattformen, deren Geschäftsmodell sich auf die reine Vermittlung von Verkehrsdienstleistungen sowie ggf. das Buchen von Tickets und die Integration von Bezahlssystemen konzentriert.

Beispiele für solche digitalen Mobilitätsplattformen sind mytaxy, Blablacar, Qixxit oder Moovel.

Solche digitalen Mobilitätsplattformen treten nicht als Beförderer gegenüber dem Fahrgast auf, sondern zeigen diesem (zum Teil verschiedene) Verkehrsmittel sowie Beförderungsarten und -formen an und vermitteln Beförderungsaufträge zwischen Fahrgast und Verkehrsunternehmen bzw. Privatperson.

Die eigentlichen Beförderer verfügen entweder selbst über die erforderlichen Genehmigungen nach dem PBefG oder unterfallen nicht dem Geltungsbereich des PBefG, da das Entgelt nicht über der Betriebskostengrenze liegt.

Der Geltungsbereich des PBefG ist für solche vermittelnden digitalen Mobilitätsplattformen nicht eröffnet. Zu beachten ist, dass sich solche digitalen Mobilitätsplattformen nicht im rechtsfreien Raum bewegen, sondern durch die allgemeinen Gesetze, wie beispielsweise das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB), das Handelsgesetzbuch (HGB), das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (UWG) und das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) geregelt werden.

Es sind auch Geschäftsmodelle denkbar, bei denen digitale Mobilitätsplattformen sowohl Vermittlungsangebote als auch Beförderungsangebote bereithalten. Dann gilt das PBefG für die befördernden Geschäftsteile.

Relevant für solche digitalen Mobilitätsplattformen, die keine Beförderer sind, sind die ergänzenden Hinweise ab S. 171. Für sie wird der Bedarf an Daten und Schnittstellen besonders hoch eingeschätzt, da sich ihr Geschäftsmodell auf die reine Vermittlung fremder Beförderungsleistungen bezieht und somit auf fremde Daten angewiesen sein dürfte.

2. Digitale Mobilitätsplattformen, die Beförderer sind

- Digitale Mobilitätsplattformen deren Geschäftsmodell sich nicht nur auf die reine Vermittlung von Beförderungsleistungen beschränkt, sondern die selbst als Vertragspartner gegenüber dem Fahrgast auftreten, sich nach außen als Beförderer gerieren und erheblichen Einfluss auf Fahrpreise sowie die verkehrserbringenden Fahrer ausüben, werden von der deutschen Rechtsprechung und auf europäischer Ebene jedenfalls vom Generalanwalt beim EuGH als Beförderer i. S. d. PBefG angesehen.
- Entsprechend ist für solche Produkte/Phänomene eine **Genehmigung nach dem PBefG erforderlich**.
- Die betrachteten Produkte/Phänomene (Ride-Selling mit privaten Fahrern, Ride-Selling mit Mietwagenfahrern und Ridepooling mit Mietwagenfahrern) sind aber regelmäßig **nicht genehmigungsfähig**, da sich ihr Geschäftsmodell nicht mit dem Numerus Clausus des PBefG in Einklang bringen lässt.
- Ausgestaltungsoptionen, solche Plattformen mit dem PBefG vereinbar zu gestalten, sind über mehrere Wege denkbar.
- Digitale Mobilitätsplattformen könnten **aus der Genehmigungspflichtigkeit entlassen** werden, wobei hier starke Einschränkungen der Schutzzwecke des PBefG (Daseinsvorsorge und Wettbewerbschutz) zu befürchten sein dürften (vgl. „Ausgestaltungsoption 1: Befreiung digitaler Mobilitätsplattformen von der Genehmigungspflicht durch Erweiterung des § 1 Abs. 2 PBefG, S. 151 ff.).
- Sie könnten als **Reflex einer Anpassung der bestehenden Beförderungsarten und -formen** (vgl. „Forderung hinsichtlich bereits bestehender Beförderungsformen“, S. 119 ff.) im Rahmen des **bestehenden Numerus Clausus**, bspw. als **Mietwagen genehmigungsfähig** sein (vgl. Ausgestaltungsoptionen 2 a und b, ab S. 154 ff.).
- Es ist schließlich denkbar, den bestehenden **Numerus Clausus um eine eigene Regelung für digitale Mobilitätsplattformen zu ergänzen**, um spezifische Besonderheiten solcher digitalen Mobilitätsplattformen hinreichend zu adressieren und verkehrslenkende Maßnahmen festzuschreiben (vgl. „Ausgestaltungsoption 3: Schaffung eigener Regelungen für digitale Mobilitätsplattformen durch Erweiterung des Numerus Clausus (neuer § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 i. V. m. neuem § 51b PBefG)“, S. 156 ff.).

Im Folgenden werden Phänomene bzw. Produkte neuer Beförderungsformen bzw. digitale Mobilitätsplattformen vorgestellt und nach derzeit geltender Rechtslage eingeordnet. Dabei werden zur Veranschaulichung Beispiele herangezogen, mit denen sich Verwaltungsbehörden sowie Gerichte bereits auseinandergesetzt haben.

a) Ride-Selling mit privaten Fahrern

aa) Beispiel UberPOP

Bei UberPOP handelt es sich um eine mobile Software-Applikation (App), über die Beförderungsmöglichkeiten angeboten werden. Es werden **Fahrten privater Fahrer mit eigenem PKW** (ohne Fahrerlaubnis zur Personenbeförderung) gegen Entgelt vermittelt. Konkret müssen sich Nutzer eine entsprechende Uber-App herunterladen, auf ihrem Smartphone installieren und sich im Rahmen eines Online-Registrierungssystems unter Nennung ihres Namens, der Mobiltelefonnummer sowie der Kreditkartendaten anmelden. Bei Nutzung des Dienstes übermittelt der GPS-Empfänger des Kunden-Smartphones den Beförderungswunsch und die Standortinformationen an potenzielle UberPOP-Fahrer, die sich ebenfalls im Rahmen eines Online-Registrierungssystems angemeldet haben müssen. Wenn ein Fahrer einem Beförderungswunsch nachkommen möchte, benachrichtigt der Fahrer den Fahrgast, indem er ihm seinen Namen, sein Kfz-Kennzeichen, seine Mobilfunknummer sowie den voraussichtlichen Fahrpreis über die App übermittelt. Die Bezahlung der Fahrt erfolgt über Uber. Der Fahrpreis wird von Uber festgelegt und kann in Abhängigkeit von der konkreten Nachfrage auch über dem Regelpreis von 1 € (Starttarif) plus 0,25 € pro Minute plus 1 € pro Kilometer liegen. Entsprechend stellt Uber die Kosten für die Fahrt im Namen der jeweiligen Fahrer in Rechnung und belastet die Kreditkarte. Als Vermittlungsgebühr behält Uber etwa 20 % des Fahrpreises ein.

bb) Derzeitige rechtliche Einordnung

Das PBefG findet Anwendung auf Geschäftsmodelle wie UberPOP, da aufgrund der Tarifgestaltung durch Uber eine Unentgeltlichkeit der Beförderung nicht gegeben ist bzw. das Gesamtentgelt der Fahrt die Betriebskosten übersteigt. Grundsätzlich ist daher das Vorliegen einer personenbeförderungsrechtlichen Genehmigung Voraussetzung für die Personenbeförderung mit Kraftfahrzeugen im Gelegenheitsverkehr, § 2 Abs. 1 Nr. 4 PBefG.

Diverse deutsche Gerichtsverfahren hatten in jüngerer Vergangenheit UberPOP zum Gegenstand.³³⁷

Kernpunkte der Gerichtsentscheidungen sind, dass Uber als Betreiber von UberPOP als Unternehmer i. S. d. PBefG einzuordnen ist und nicht lediglich eine Vermittlung von Mitfahrgelegenheiten anbietet. Demnach ist eine Genehmigung nach dem PBefG für UberPOP erforderlich. Grundlage dieses Ergebnisses ist, dass Uber selbst mit den Nutzern der App (Fahrgäste) Verträge über Beförderungsleistungen schließt und sich ihnen gegenüber als Vertragspartner geriert. Uber setzt die Fahrpreise in unterschiedlicher Höhe selbst fest und der Fahrgast verpflichtet sich gegenüber Uber und nicht gegenüber dem Fahrer zur Zahlung des Fahrpreises, eventueller Stornogebühren und Reinigungspauschalen. Im Rahmen der Verträge mit den Fahrern werden von Uber konkrete Bedingungen an Alter, Verhalten und Fahrzeugzustand gestellt. Uber zahlt ein

³³⁷ VG Hamburg, Beschl. v. 27.8.2014 – 5 E 3534/14; OVG Hamburg, Beschl. v. 24.9.2014 – 3 Bs 175/14; VG Berlin, Beschl. v. 26.9.2014 – 11 L 353.14; OLG Frankfurt a. M. Urt. v. 9.6.2016 – 6 U 73/15.

als „Unterstützungsgebühr“ gekennzeichnetes Entgelt für 40 Stunden Arbeitszeit an die Fahrer („Available Hours“) und rechnet mit den Fahrern deren Entlohnung für die durchgeführten Fahrten ab.³³⁸

In Bezug auf das Geschäftsmodell von UberPOP steht auch die Anwendung und Auslegung europäischen Rechts in Frage. Beim EuGH ist dazu ein Vorabentscheidungsverfahren des Handelsgerichts Barcelona (Aktenzeichen: C-434/15) anhängig, welches u.a. die Frage zu klären hat, ob für den UberPOP-Dienst als „Dienst der Informationsgesellschaft“ der Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs gilt oder ob der UberPOP-Dienst zu dem mitgliedstaatlich geregelten Verkehrssektor gehört. Diesbezüglich hat der Generalanwalt beim EuGH am 11. Mai 2017³³⁹ die Schlussanträge vorgelegt. Nach seiner (für den EuGH allerdings unverbindlichen) Ansicht ist der von UberPOP angebotene Dienst als „Verkehrsdienstleistung“ zu qualifizieren, für die der Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs im Rahmen der „Dienste der Informationsgesellschaft“ nicht gilt.

Nach Ansicht des Generalanwalts beim EuGH handele es sich bei UberPOP um einen gemischten Dienst, von dem ein Teil auf elektronischem Weg erbracht werde und der andere Teil nicht. Ein solcher gemischter Dienst könne aber nur unter den Begriff „Dienste der Informationsgesellschaft“ fallen, wenn die nicht elektronisch erbrachte Leistung vom elektronisch erbrachten Dienst wirtschaftlich unabhängig ist oder der Fahrtenanbieter (d.h. der Fahrer) entweder den gesamten Dienst erbringt oder entscheidenden Einfluss auf die Bedingungen ausübt, unter denen der nicht elektronische Teil erbracht wird, so dass beide Dienste eine untrennbare Einheit bilden, vorausgesetzt das zentrale Element werde auf elektronischem Weg vollzogen.

Laut Generalanwalt erfüllt UberPOP keine dieser Voraussetzungen, denn die Fahrer übten keine eigenständigen Tätigkeiten aus, die unabhängig von der Plattform Bestand hätten. Auch kontrolliere Uber die wirtschaftlich relevanten Faktoren der im Rahmen der Plattform angebotenen Beförderungsdienstleistung, denn durch Uber würden Bedingungen für den Zugang der Fahrer zur Tätigkeit und für deren Ausübung festgelegt. Uber belohne Fahrer, die eine große Zahl von Fahrten durchführten und kontrolliere jedenfalls indirekt die Qualität der von den Fahrern verrichteten Arbeit. Zudem lege Uber de facto die Preise für die Fahrten fest. Daraus ergebe sich, dass UberPOP kein bloßer Vermittler zwischen Fahrern und Fahrgästen sei. Die auf elektronischem Weg erbrachte Leistung, also die Vermittlung zwischen Fahrgast und Fahrer, habe im Verhältnis zur Beförderungsleistung weder einen eigenständigen noch einen zentralen Charakter. Uber habe vielmehr die Organisation und den Betrieb eines umfassenden Systems des Personenverkehrs auf Abruf zum Gegenstand. Der von UberPOP angebotene Dienst sei daher als „Verkehrsdienstleistung“ zu qualifizieren, für die der Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs im Rahmen der „Dienste der Informationsgesellschaft“ nicht gelte. Demnach unterliege nach Ansicht des Generalanwalts Uber nicht der europarechtlich garantierten Dienstleistungsfreiheit. Die Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen richteten sich vielmehr nach nationalen Regelungen.³⁴⁰

³³⁸ OVG Hamburg, Beschl. v. 24.9.2014 – 3 Bs 175/14.

³³⁹ Schlussanträge des Generalanwalts Maciej Szpunar vom 11.5.2017 in der Rechtssache C-434/15 (Vorabentscheidungsersuchen des Juzgado de lo Mercantil n° 3 de Barcelona [Handelsgericht Nr. 3 von Barcelona, Spanien]).

³⁴⁰ Schlussanträge des Generalanwalts Maciej Szpunar vom 11.5.2017 in der Rechtssache C-434/15 (Vorabentscheidungsersuchen des Juzgado de lo Mercantil n° 3 de Barcelona [Handelsgericht Nr. 3 von Barcelona, Spanien]).

Folgt der EuGH den Schlussanträgen des Generalanwalts, so kann UberPOP auferlegt werden, die nach dem PBefG erforderlichen Genehmigungen zu erwerben.

Geschäftsmodelle wie UberPOP sind somit nach Ansicht deutscher Gerichte und nach Ansicht des Generalanwalts beim EuGH genehmigungspflichtig. Allerdings lasse sich UberPOP nach den im PBefG vertypen Beförderungsarten und -formen nicht genehmigen, es mangle somit an der *Genehmigungsfähigkeit*.

Eine Einordnung als Taxiverkehr scheidet aus, da sich die eingesetzten Fahrzeuge nicht an den für Taxen zugelassenen Stellen bereithielten, keine Beförderungspflicht für die Fahrer bestehe und sich die Vergütung im Widerspruch zur Tarifbindung nach § 51 Abs. 1 PBefG ausgestalte. Außerdem könnten Beförderungsaufträge ausschließlich über die Uber App erteilt werden.³⁴¹

Auch eine Einordnung als Mietwagenverkehr scheidet aus, weil die Fahrzeuge unter Berücksichtigung des Geschäftsmodells nach Ausführung des Beförderungsauftrags nicht unverzüglich zum Betriebssitz zurückkehrten³⁴² sondern sich vielmehr taxiähnlich in den Städten aufhielten.

b) Ride-Selling mit Mietwagenfahrern

aa) Beispiel UberBlack

Ähnlich wie UberPOP werden bei UberBlack über eine mobile Software-Applikation (App) Beförderungsmöglichkeiten gegen Entgelt angeboten. Im Unterschied zu UberPOP werden jedoch nicht private Fahrer eingesetzt, sondern **konzessionierte Mietwagenfahrer mit Fahrerlaubnis zur Personenbeförderung**.

bb) Derzeitige rechtliche Einordnung

Rechtliche Bedenken ergeben sich auch in Bezug auf das Geschäftsmodell UberBlack.

Das PBefG findet gem. § 1 PBefG Anwendung auf Geschäftsmodelle wie UberBlack, da eine Unentgeltlichkeit der Beförderung nicht gegeben ist bzw. das Gesamtentgelt der Fahrt die Betriebskosten übersteigt. Daher ist grundsätzlich das Vorliegen einer personenbeförderungsrechtlichen Genehmigung Voraussetzung für die Personenbeförderung mit Kraftfahrzeugen im Gelegenheitsverkehr, § 2 Abs. 1 Nr. 4 PBefG.

Rechtlich umstritten ist, ob es ausreicht, dass die einzelnen fahrtausführenden Mietwagenunternehmer eine personenbeförderungsrechtliche Genehmigung besitzen oder ob UberBlack als Unternehmer i. S. d. PBefG selbst im Besitz einer solchen Genehmigung sein muss. Entscheidend ist hier – wie bei UberPOP auch – ob die Grundsätze der europäischen Dienstleistungsfreiheit auf UberBlack Anwendung finden, oder ob es sich um eine Verkehrsdienstleistung handelt, bei deren Vorliegen nur nationales Recht zu berücksichtigen ist.

³⁴¹ OVG Hamburg, Beschl. v. 24.9.2014 – 3 Bs 175/14.

³⁴² OVG Hamburg, Beschl. v. 24.9.2014 – 3 Bs 175/14.

Diese Frage wurde vom Landgericht Berlin³⁴³ und vom Kammergericht Berlin³⁴⁴ als Berufungsinstanz dahingehend beantwortet, dass UberBlack eine Verkehrsdienstleistung erbringe und damit Unternehmer i. S. d. PBefG sei, folglich die Tätigkeit von UberBlack selbst der Genehmigungsbedürftigkeit unterliege. Im Revisionsverfahren hatte der BGH als letztinstanzliches Gericht nach Art. 267 Abs. 3 AUEV die Frage, ob UberBlack den Grundsätzen der europäischen Dienstleistungsfreiheit unterliege, dem EuGH zur Vorabentscheidung vorgelegt. Die BGH-Richter sahen sich am 18. Mai 2017³⁴⁵ dazu verpflichtet, obwohl bereits ein Vorabentscheidungsverfahren zu UberPOP beim EuGH anhängig ist. Denn es bestünden Sachverhaltsunterschiede zwischen UberPOP und UberBlack, die es unabsehbar machen würden, ob aus der Entscheidung des EuGH zu UberPOP Rückschlüsse auch auf UberBlack zu ziehen seien.

Dabei ist dem BGH zuzuerkennen, dass die Dienste von UberBlack eher in Richtung einer Vermittlungsrolle tendieren als bei UberPOP, gerade auch weil die Tätigkeit der Mietwagenunternehmer ohne Uber Bestand haben kann. Dennoch nimmt UberBlack durch die konkrete Zuweisung von Fahrtaufträgen, das Gerieren als Vertragspartner gegenüber den Fahrgästen sowie der Preisgestaltung und der Abwicklung des Zahlungsverkehrs derart Einfluss auf die Beförderungsleistung, dass einiges dafürspricht, auch UberBlack eher als eine Verkehrsdienstleistung zu qualifizieren.

Qualifiziert der EuGH Angebote wie UberBlack als Verkehrsdienstleistung, steht es den Mitgliedstaaten grundsätzlich frei, diese Tätigkeit durch nationales Recht zu regulieren.

Dementsprechend müssten Angebote wie UberBlack aber mit den Vorgaben des PBefG vereinbar sein.

Relevant für die rechtliche Einordnung ist insbesondere, wie die Anforderung des Mietwagens durch den Fahrgast abläuft. Der Fahrgast bestellt über die App einen Mietwagen. Dieser Beförderungsauftrag wird an einen Server des Unternehmers gesendet und dort verarbeitet. Vom Server wird der Beförderungsauftrag an den Betriebssitz des Mietwagenunternehmers weitergeleitet, dessen Fahrer die nächste Position zum Standort des Bestellenden innehat. Gleichzeitig erfolgt im Falle von UberBlack die unmittelbare Übermittlung des Beförderungsauftrags an den Fahrer selbst, der den Auftrag bestätigt.

Dieses Bestellverfahren im Rahmen von UberBlack verstößt nach vorherrschender Meinung gegen § 49 Abs. 4 S. 2 PBefG. Nach dieser Norm dürfen – zum Schutz des Taxiverkehrs – nur solche Beförderungsaufträge ausgeführt werden, die am Betriebssitz oder der Wohnung des Unternehmers eingegangen sind. Diese Bedingung wird nicht erfüllt, wenn der Fahrer unmittelbar den Fahrauftrag erhält, auch wenn das mietwagenbetreibende Unternehmen gleichzeitig per Email unterrichtet wird.³⁴⁶

Folglich sind Angebote wie UberBlack nicht nach dem PBefG genehmigungsfähig. Eine andere Genehmigungsmöglichkeit außer §§ 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 4, 46, 49 Abs. 4 PBefG ist nicht ersichtlich.

³⁴³ LG Berlin, Urt. v. 9.2.2015 – 101 O 125/14.

³⁴⁴ KG Berlin, Urt. v. 11.12.2015 – 5 U 31/15.

³⁴⁵ BGH, Beschl. v. 18.5.2017 – I ZR 3/16.

³⁴⁶ BGH, Beschl. v. 18.5.2017 – I ZR 3/16.

c) Ride-Pooling mit Mietwagenfahrern

aa) Beispiele CleverShuttle und UberPool

Verschiedene Ride-Pooling-Produkte wie beispielsweise CleverShuttle oder UberPool, drängen auf den Markt der Beförderungsangebote. Kernansatz dieser Angebote ist, dass sie mit konzessionierten Fahrern im Mietwagenverkehr gegen Entgelt Fahrtwünsche mehrerer Kunden mit ähnlichen Routen gebündelt nachkommen. Die Tatsache, dass ähnliche Routen gebündelt werden, hat für den Fahrgast die Folge, dass teilweise Umwege und damit eine längere Fahrtzeit in Kauf genommen werden müssen. Umgekehrt können dadurch aber auch die Entgelte für den Einzelnen gesenkt werden.

bb) Derzeitige rechtliche Einordnung

Soweit für solche Angebote eine Genehmigung auf Grundlage des Mietwagenverkehrs nach § 49 Abs. 4 PBefG im Raum steht, ist für die Genehmigungsfähigkeit insbesondere das Tatbestandsmerkmal der „Beförderung nur im Ganzen“ relevant. Anders als im Taxiverkehr dürfen bei Mietwagen keine Sitzplätze einzeln vermietet werden, der Mietwagen ist vom Fahrgast im Ganzen anzumieten. Die Zielsetzung dieser Voraussetzung für Mietwagen liegt vornehmlich im Schutz des Linienverkehrs. Es soll verhindert werden, dass Mietwagenunternehmer linienverkehrsähnliche Verkehre dergestalt anbieten, dass sie hinsichtlich regelmäßig zu bedienender Fahrtziele Einzelfahrgästen auslastungsunabhängige Fahrpreise für einzelne Sitzplätze anbieten.³⁴⁷ Dementsprechend ist eine sitzplatzweise Vermietung für Mietwagenverkehre unzulässig und entsprechende Pooling-Angebote verstoßen gegen die Vorgaben des PBefG.

Grundsätzlich verstoßen daher Ride-Pooling-Angebote gegen § 49 Abs. 4 S. 1 PBefG und sind, da eine Genehmigung als andere Beförderungsarten oder -formen nicht ersichtlich ist, nicht genehmigungsfähig.

Jedenfalls CleverShuttle bietet jedoch derzeit in Deutschland zu gewissen Tages- bzw. Uhrzeiten Fahrten an. Nach eigenen Angaben ist das Unternehmen im Besitz aller erforderlichen Genehmigungen und verweist in seinem Internetauftritt neben § 49 Abs. 4 PBefG auch auf die personenbeförderungsrechtliche Auffang- und Experimentierklausel nach §§ 2 Abs. 6 und Abs. 7 PBefG.³⁴⁸

Nach § 2 Abs. 6 PBefG kann anstelle einer Genehmigung im Fall einer Beförderung, die nicht alle Merkmale einer Verkehrsart oder Verkehrsform erfüllt, eine Genehmigung nach derjenigen Vorschrift des PBefG erteilt werden, der diese Beförderung am meisten entspricht, soweit öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen. Soweit der Beförderungsauftrag am Betriebsitz des Mietwagenunternehmers eingegangen ist und die Mietwagenfahrer nach Beendigung ihres Beförderungsauftrags unverzüglich zum Betriebsitz zurückkehren, dürfte der einzige Unterschied zu regulären Mietwagenverkehren im Verstoß gegen die Voraussetzungen des § 49 Abs. 4 S. 1 PBefG liegen, der eine Sitzplatzvermietung im Einzelnen verbietet. Dementsprechend kann die Genehmigungsbehörde solche Konzepte als dem Mietwagenverkehr ähnlich

³⁴⁷ K. H. Fielitz/ T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 51. Aktualisierung, 2005 § 49 Rn. 15.

³⁴⁸ CleverShuttle FAQ („Ist CleverShuttle behördlich genehmigt?“) <http://clevershuttle.org/faq/>.

nach § 2 Abs. 6 i. V. m. § 49 Abs. 4 PBefG genehmigen, soweit öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen.

Öffentliche Verkehrsinteressen dürften in Anbetracht der Zielsetzung des Verbots der Einzelplatzvermietung vor allem im Schutz des Linienverkehrs liegen. Dementsprechend leuchten auch die begrenzten Bedienzeiten im Fall von CleverShuttle ein, die sich insbesondere auf die Abend- und Nachtstunden konzentrieren, in denen der Linienverkehr insgesamt weniger angeboten wird.³⁴⁹ Es ist deshalb zu vermuten, dass die Betriebszeiten durch behördliche Auflagen bzgl. der Genehmigung nach § 2 Abs. 6 i. V. m. § 49 Abs. 4 PBefG eingeschränkt worden sind.

Gepoolte Fahrten mit Mietwagenfahrern sind mit den Regelungen des § 49 Abs. 4 S. 1 PBefG daher zwar grundsätzlich nicht vereinbar. Soweit jedoch begrenzte Bedienzeiten beantragt werden, besteht die Möglichkeit, eine Genehmigung auf Grundlage der Auffang- und Experimentierklausel zu erlangen, die allerdings im Ermessen der jeweils zuständigen Genehmigungsbehörde steht.

d) Ausgestaltungsoptionen

Wie dargestellt, unterliegen die betrachteten neuen Beförderungsformen und digitalen Mobilitätsplattformen dem Anwendungsbereich des PBefG, sind also *genehmigungspflichtig*. Da sie sich regelmäßig nicht – oder jedenfalls nicht ohne Anwendung der Auffang- oder Experimentierklausel – in den Numerus Clausus der zulässigen Beförderungsarten und -formen einordnen lassen, sind sie aber grundsätzlich nicht *genehmigungsfähig*.

Rechtliche Lösungsansätze, um solche neuen Beförderungsformen und digitale Mobilitätsplattformen mit dem Personenbeförderungsrecht vereinbar zu gestalten, lassen sich auf mehreren Wegen gestalten.

Zum einen könnten sie durch eine Erweiterung des § 1 Abs. 2 PBefG, der Beförderungsarten und -formen zum Gegenstand hat, die nicht dem PBefG unterliegen, aus dem Regulierungsbereich des PBefG herausgenommen werden. Sie würden dann grundsätzlich nicht mehr *genehmigungspflichtig* sein, vgl. „Ausgestaltungsoption 1: Befreiung digitaler Mobilitätsplattformen von der Genehmigungspflicht durch Erweiterung des § 1 Abs. 2 PBefG“, S. 151 ff.

Eine zweite Option wäre es, solche neuen Beförderungsformen und digitale Mobilitätsplattformen weiterhin als *genehmigungspflichtig* anzusehen und stattdessen die *Genehmigungsfähigkeit* zu ermöglichen. Dabei ist es möglich, dass Geschäftsmodelle digitaler Mobilitätsplattformen unter Berücksichtigung der Ausgestaltungsoptionen bzgl. bestehender Beförderungsformen (vgl. „Forderung hinsichtlich bereits bestehender Beförderungsformen“, S. 119 ff.) als Reflex möglicher Gesetzesänderungen bereits *genehmigungsfähig* werden, vgl. „Ausgestaltungsoption 2: Digitale Mobilitätsplattformen durch Anpassung der Beförderungsarten und -formen des bestehenden Numerus Clausus *genehmigungsfähig* machen“, S. 153 ff. Es ist aber auch denkbar, eigene Regelungen für digitale Mobilitätsplattformen im PBefG zu verankern und damit den Nu-

³⁴⁹ Clevershuttle Unternehmensangabe: <http://clevershuttle.org/staedte/>.

merus Clausus zulässiger Beförderungsformen zu erweitern, vgl. „Ausgestaltungsoption 3: Schaffung eigener Regelungen für digitale Mobilitätsplattformen durch Erweiterung des Numerus Clausus (neuer § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 i. V. m. neuem § 51b PBefG)“, S. 156 ff.

aa) Ausgestaltungsoption 1: Befreiung digitaler Mobilitätsplattformen von der Genehmigungspflicht durch Erweiterung des § 1 Abs. 2 PBefG

- Befördernde digitale Mobilitätsplattformen können **aus der Genehmigungspflichtigkeit entlassen** werden, indem § 1 Abs. 2 PBefG sie explizit aus dem Anwendungsbereich des PBefG heraus nimmt.
- Ein solches Vorgehen dürfte aber den **Schutzzwecken** des PBefG, insbesondere im Hinblick auf **Daseinsvorsorge** und **Wettbewerbsschutz**, nicht gerecht werden.

Ausgestaltungsoption 1 würde digitale Mobilitätsplattformen nicht *genehmigungsfähig* machen, sondern aus der *Genehmigungspflichtigkeit* entlassen. Eine entsprechende Regelung könnte in § 1 Abs. 2 PBefG aufgenommen werden.

Die Folge einer Befreiung von der Genehmigungspflicht wäre, dass neue Beförderungsformen und digitale Mobilitätsplattformen unreguliert neben den bestehenden Beförderungsarten und -formen bestehen und so in (unregulierten) Wettbewerb zu diesen treten würden. Die Folge wäre, dass Beförderungsformen wie Taxen und Mietwagen aufgrund der Regulierung Wettbewerbsnachteile hätten und die Gefahr bestünde, dass sie jedenfalls zum Teil aus dem Markt verdrängt würden.

Soweit eine solche Befreiung von der Genehmigungspflicht, bspw. durch Erweiterung der genehmigungsfreien Beförderungsarten in § 1 Abs. 2 PBefG erfolgt, ist zu überprüfen, ob dadurch die Schutzzwecke des PBefG gefährdet oder sogar verletzt werden könnten.

Im Hinblick auf den Schutzzweck der **Daseinsvorsorge**, also die Gewährleistung eines ausreichenden Angebots allgemein zugänglicher (Nah-)Verkehrsleistungen zu angemessenen Preisen, kann zwischen ländlichen Regionen und Ballungszentren (städtische Bereiche) differenziert werden.

Im städtischen Bereich haben Fortbewegungsmittel wie S- und U-Bahnen sowie Regionalzüge einen großen Ausbau erfahren und tragen zu einem ausreichenden Angebot öffentlicher Verkehrsleistungen bei. Weiterhin ist die Stadtplanung grundsätzlich effizienter als noch vor Jahrzehnten („Stadt der kurzen Wege“) und dem Fahrradverkehr wird durch Ausbau von Fahrradinfrastruktur grundsätzlich mehr Raum gegeben. Im städtischen Bereich wird dem Schutzzweck der Daseinsvorsorge damit bereits stärkeres Gewicht eingeräumt.

Im ländlichen Bereich ist hervorzuheben, dass privat genutzte Pkw immens zugenommen haben, so dass auf einer abstrakten Ebene die Gewährleistung der Daseinsvorsorge nicht mehr in ganz so starkem Maße durch die öffentliche Hand zu gewährleisten ist, wie früher. Dies lässt sich auch an der derzeit praktizierten

ÖPNV-Daseinsvorsorgegewährleistung im ländlichen Raum ablesen, die sich zum Teil – auch wegen der privat genutzten Pkw – auf die Schülerbeförderung beschränkt. Auf der anderen Seite darf aber nicht verkannt werden, dass es gerade Aufgabe der Daseinsvorsorge ist, Personen, denen die finanziellen Mittel für einen eigenen Pkw fehlen oder die einen solche nicht führen können, ebenfalls soziale Teilhabe zu ermöglichen. Zudem haben sich ländliche Strukturen stark gewandelt. Während früher die Grundversorgung (Bäcker, Gemüseladen, Bibliotheken, Behördengänge, etc.) oftmals in der eigenen Gemeinde erledigt werden konnte, sind durch Kreisgebietsreformen und Eingemeindungen die Wege zu diesen Grundversorgungen weiter geworden und teilweise ohne eigenen Pkw kaum zu bewältigen.

Der Schutzzweck des **Verbraucherschutzes** ist grundsätzlich nicht vom gesellschaftlichen oder technologischen Wandel abhängig und weiterhin wichtiges Schutzgut des PBefG. Insbesondere der Verzicht auf subjektive Zulassungsvoraussetzungen wie die fachliche Eignung des Unternehmers oder die Zuverlässigkeitsprüfung sowie die Vorgaben für die eingesetzten Fahrzeuge würden voraussichtlich zu einer erheblichen Herabsetzung der Sicherheitsstandards und damit zu einer Gefahr für den Verbraucherschutz führen.

Wie bereits angedeutet, würde auch der **Wettbewerbsschutz** leiden, wenn neue Beförderungsformen oder digitale Mobilitätsplattformen unreguliert am Markt teilnehmen könnten. Dies gilt in städtischen Bereich grundsätzlich wesentlich stärker als im ländlichen Bereich, denn im ländlichen Raum haben sich konventionelle Beförderungsarten und -formen bei einer Gesamtbetrachtung teilweise bereits vom Markt entfernt und es bestehen nur wenige Verkehrsleistungen, die es zu schützen gilt.

Darüber hinaus würde auch eine Verletzung des **allgemeinen Gleichheitssatzes** anzunehmen sein, wenn befördernde digitale Mobilitätsplattformen ohne erkennbaren sachlichen Grund von der Genehmigungspflicht ausgenommen würden, andere Beförderungsdienstleister dieser aber weiterhin unterfielen.

Eine Befreiung von der Genehmigungspflicht für neue Beförderungsformen oder digitale Mobilitätsplattformen würde bei einer Berücksichtigung der Argumente zu Daseinsvorsorge, Verbraucherschutz und Wettbewerbsschutz den Schutzzwecken des PBefG nicht gerecht werden und kann rechtlich nicht empfohlen werden.

bb) Ausgestaltungsoption 2: Digitale Mobilitätsplattformen durch Anpassung der Beförderungsarten und -formen des bestehenden Numerus Clausus genehmigungsfähig machen

- Befördernde digitale Mobilitätsplattformen könnten als **Reflex einer Änderung der bestehenden Beförderungsarten und -formen** (vgl. „Forderung hinsichtlich bereits bestehender Beförderungsformen“, S.119 ff.) genehmigungsfähig sein.
- Entweder wäre eine **Genehmigung als Mietwagen direkt** denkbar (vgl. „Ausgestaltungsoption 2 a): Digitale Mobilitätsplattformen als (reformierte) Mietwagen genehmigen (§ 49 Abs. 4 i. V. m. § 2 Abs. 1 PBefG“, S. 154 ff.), mit den Vorteilen von **Rechtssicherheit und Rechtseinheitlichkeit**, aber den Nachteilen, dass spezifische **Besonderheiten digitaler Mobilitätsplattformen ggf. nicht hinreichend berücksichtigt** werden können.
- Denkbar ist auch eine Genehmigung als den Mietwagen ähnlich (vgl. „Ausgestaltungsoption 2 b): Digitale Mobilitätsplattformen als den (reformierten) Mietwagen ähnlich genehmigen (§ 49 Abs. 4 i. V. m. § 2 Abs. 6 und 7 PBefG“, S. 154 ff.), mit den Vorteilen einer **Berücksichtigungsfähigkeit von Besonderheiten digitaler Mobilitätsplattformen**, aber den Nachteilen **mangelnder Rechtssicherheit und Rechtseinheitlichkeit**.

Ausgestaltungsoption 2 setzt nicht bei der *Genehmigungspflichtigkeit* an, sondern bei der *Genehmigungsfähigkeit*. Vorbehaltlich der Bestätigung der Schlussanträge des Generalanwalts beim EuGH durch den EuGH wären dann die hier behandelten digitalen Mobilitätsplattformen als Beförderer anzusehen und würden aufgrund ihrer Entgeltsystematik genehmigungspflichtig nach dem PBefG sein.

Nach derzeitiger Rechtslage sind neue Beförderungsformen und digitale Mobilitätsplattformen allerdings regelmäßig nicht genehmigungsfähig, da sie sich keiner der im Numerus Clausus vertypen Beförderungsarten und -formen zuordnen lassen (s.o.). Soweit die im Teil „Forderung hinsichtlich bereits bestehender Beförderungsformen“ (S. 119 ff.) genannten Ausgestaltungsoptionen bezüglich bestehender Beförderungsarten und -formen vom Gesetzgeber umgesetzt werden, könnte sich dies aber ändern. Ggf. wären dann neue Beförderungsformen und digitale Mobilitätsplattformen quasi als Reflex auf eine Änderung der bestehenden Vorgaben genehmigungsfähig.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die neuen Beförderungsformen sowie digitale Mobilitätsplattformen verschiedene Geschäftsmodelle zum Gegenstand haben und von der konkreten Geschäftsmodellausgestaltung die Zuordnung zu einer vertypen Beförderungsart oder -form abhängt. Diese Geschäftsmodelle befinden sich auch in einer ständigen Weiterentwicklung und lassen Prognosen, welches Geschäftsmodell sich durchsetzen könnte, nicht zu.

Soweit die Rückkehrpflicht für Mietwagen dereguliert bzw. durch ein Aufstellverbot an besonders attraktiven Bereichen ersetzt wird (s. „Rückkehrpflicht für Mietwagen aufheben“, S. 135 ff.) und die Vorgabe zur Anmietung des Mietwagens nur „im Ganzen“ (Poolingverbot) aufgehoben wird (s.„Poolingverbot“ für

Mietwagen aufheben“, S. 138 ff.), rücken digitale Mobilitätsplattformen wesentlich näher an diese Mietwagen heran, denn regelmäßig hindert die fehlende Rückkehr der befördernden Fahrzeuge zum Betriebsitz sowie das Poolingverbot eine Einordnung als Mietwagen nach § 49 Abs. 4 PBefG (s. „Digitale Mobilitätsplattformen, die Beförderer sind“, S. 144 ff.).

Innerhalb der Ausgestaltungsoption 2 bestehen wiederum zwei Varianten, wie eine Genehmigungsfähigkeit neuer Beförderungsformen und digitaler Mobilitätsplattformen erreicht werden könnte. Zum einen könnte eine direkte Einordnung unter die reformierte Mietwagenregelung (Ausgestaltungsoption 2 a)) erfolgen. Zum anderen könnte eine Einordnung unter die Mietwagenregelung unter Zuhilfenahme der Auffangklausel des § 2 Abs. 6 PBefG (Ausgestaltungsoption 2 b)) möglich sein. Die Vor- und Nachteile dieser Varianten werden im Folgenden betrachtet.

(1) **Ausgestaltungsoption 2 a): Digitale Mobilitätsplattformen als (reformierte) Mietwagen genehmigen (§ 49 Abs. 4 i. V. m. § 2 Abs. 1 PBefG)**

Werden die Ausgestaltungsoptionen bzgl. der Deregulierung von Mietwagen, die im Teil „Forderung hinsichtlich bereits bestehender Beförderungsformen“ (S. 119 ff.) dargestellt sind, umgesetzt, besteht die Möglichkeit, dass sich Geschäftsmodelle neuer Beförderungsformen und digitaler Mobilitätsplattformen direkt nach den Normen für Mietwagen genehmigen lassen.

Vorteil wäre, dass dies entsprechend geringen gesetzgeberischen Aufwand in Bezug auf die Regulierung digitaler Mobilitätsplattformen mit sich bringen würde, da für digitale Mobilitätsplattformen die gleichen Regelungen Anwendung fänden, wie für Mietwagenunternehmer. Weiterhin würde derjenige Plattformbetreiber, dessen Geschäftsmodell im Einklang mit den reformierten Regelungen stünde, einen **Anspruch auf Erteilung der Genehmigung** haben (nicht lediglich Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung) und es bestünde eine entsprechende Rechts- und Planungssicherheit. Auch wären aufgrund der Gebundenheit der behördlichen Entscheidung deutschlandweit einheitliche Vorgaben für neue Beförderungsformen und digitale Mobilitätsplattformen gegeben.

Nachteilig könnte sich jedoch auswirken, dass digitale Mobilitätsplattformen nicht explizit im PBefG geregelt wären und darüberhinausgehende Besonderheiten und spezifischer plattformbezogener Regelungsbedarf nur schwierig bis gar nicht berücksichtigt werden könnte. Entsprechend könnten auch weitere Entwicklungen im Bereich digitaler Mobilitätsplattformen nicht hinreichend abgebildet werden.

(2) **Ausgestaltungsoption 2 b): Digitale Mobilitätsplattformen als den (reformierten) Mietwagen ähnlich genehmigen (§ 49 Abs. 4 i. V. m. § 2 Abs. 6 und 7 PBefG)**

Soweit sich Geschäftsmodelle digitaler Mobilitätsplattformen gleichwohl nicht direkt unter die Genehmigungsvorschrift für Mietwagen subsumieren ließen, weil bspw. einzelne Merkmale nicht gegeben wären, die auch nach den reformierten Regelungen erforderlich sind, besteht die Möglichkeit, im Rahmen der Auffangklausel nach § 2 Abs. 6 PBefG oder der Experimentierklausel nach § 2 Abs. 7 PBefG in Verbindung mit den neuen Regelungen zu Mietwagen eine Genehmigung zu erteilen. Diese Optionen gestalten die Genehmigungsfähigkeit digitaler Mobilitätsplattformen grundsätzlich flexibler, da in den Grenzen öffentlicher

Verkehrsinteressen auch Genehmigungen erteilt werden können, die nicht alle Merkmale einer Verkehrsart oder -form erfüllen. Entsprechend könnten die Besonderheiten bzw. der spezifische Regulierungsbedarf für Plattformen ggf. in Verbindung mit **Auflagen** zur Genehmigung berücksichtigt werden.

Nachteil der Ausgestaltungsoption 2 b) wäre jedoch, dass eine explizite gesetzliche Adressierung neuer Beförderungsformen und digitaler Mobilitätsplattformen nicht bestünde. Zudem handelt es sich bei § 2 Abs. 6 PBefG um eine Ermessensvorschrift, mit der Folge, dass kein Anspruch auf Genehmigungserteilung besteht und entsprechende Planungs- und Rechtssicherheit nicht gegeben sein dürfte. Da die verschiedenen Genehmigungsbehörden ihr Ermessen ggf. unterschiedlich ausüben, besteht darüber hinaus die Gefahr, dass „regulatorische Flickenteppiche“ entstehen könnten und die Voraussetzungen für eine personenbeförderungsrechtliche Genehmigung digitaler Mobilitätsplattformen deutschlandweit uneinheitlich werden.

Wird die Ausgestaltungsoption zur Erweiterung der Experimentierklausel nach § 2 Abs. 7 PBefG für digitale Mobilitätsplattformen verfolgt (s. „Stärkere Nutzung der Experimentierklausel des § 2 Abs. 7 PBefG“, S. 123 ff.), dürften zwar auf dieser Grundlage digitale Mobilitätsplattformen grundsätzlich genehmigungsfähig sein, allerdings beschränkt sich diese Genehmigung auf maximal vier Jahre und ist grundsätzlich nicht verlängerbar. Die Norm steht ebenfalls im Ermessen der Behörde mit entsprechender Rechts- und Planungsunsicherheit sowie der Gefahr des Entstehens von „regulatorischen Flickenteppichen“.

cc) Ausgestaltungsoption 3: Schaffung eigener Regelungen für digitale Mobilitätsplattformen durch Erweiterung des Numerus Clausus (neuer § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 i. V. m. neuem § 51b PBefG)

- Durch eine **Erweiterung des Numerus Clausus und daran anknüpfende eigene Regelungen** für befördernde digitale Mobilitätsplattformen könnte **Rechtssicherheit** und **Rechtseinheitlichkeit** geschaffen werden. Voraussetzung ist, dass der Begriff der digitalen Mobilitätsplattformen **definiert** wird.
- Denkbar ist dies über einen neuen § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 i. V. m. einem neuen § 51b PBefG, der wie folgt aufgebaut werden könnte:
- In § 51b **Abs. 1** PBefG wird der **Begriff digitaler Mobilitätsplattformen definiert**.
- In § 51b **Abs. 2** PBefG werden die **Genehmigungsvoraussetzungen** normiert, wobei möglich ist, **auf (deregulierte) Mietwagen zu verweisen** oder **eigene Genehmigungsvoraussetzungen zu normieren**.
- § 51b **Abs. 3** PBefG könnte darauf aufbauend **verkehrslenkende Anforderungen** an digitale Mobilitätsplattformen stellen, die eine **spezifische Regulierung** ermöglichen.
- Statt verkehrslenkende Anforderungen nur an digitale Mobilitätsplattformen zu stellen, kann auch angedacht werden, diese in einem neuen **§ 51c PBefG** für alle Beförderungsformen des Gelegenheitsverkehrs (insb. Taxen und Mietwagen) zu regeln um ein „**level playing field**“ zu schaffen.

Die dritte Ausgestaltungsoption setzt ebenfalls bei der Frage der Genehmigungsfähigkeit an und hat die Schaffung eigener Regelungen für digitale Mobilitätsplattformen und die Erweiterung des Numerus Clausus um die Beförderungsart der digitalen Mobilitätsplattform zum Gegenstand.

(1) **Erweiterung des Numerus Clausus (neuer § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 PBefG)**

Die nach dem PBefG zulässigen Beförderungsarten und -formen sind in § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 4 PBefG geregelt (Numerus Clausus). Im Einklang mit der Systematik des PBefG bietet sich daher an, den § 2 Abs. 1 S. 1 PBefG um eine Nr. 5 und die schlichte Nennung digitaler Mobilitätsplattformen zu erweitern.

Der § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 PBefG könnte dann beispielsweise lauten: „Wer im Sinne des § 1 Abs. 1 *mittels digitaler Mobilitätsplattformen (§ 51b)* Personen befördert, muss im Besitz einer Genehmigung sein.“

Dadurch wäre aber zunächst nur geregelt, dass der Numerus Clausus um digitale Mobilitätsplattformen ergänzt wird und diese der Genehmigungspflichtigkeit unterliegen. Eine Definition der digitalen Mobilitätsplattformen sowie konkrete Anforderungen an diese müssten dann in einem neuen § 51b PBefG geregelt werden.

(2) Definition digitaler Mobilitätsplattformen (neuer § 51b Abs. 1 PBefG)

Ähnlich wie für die bislang vertypen Beförderungsarten und -formen könnte in einem zu schaffenden § 51b PBefG zunächst definiert werden, was digitale Mobilitätsplattformen sind und für welche Geschäftsmodelle der § 51b PBefG folglich Anwendung finden soll.

Aufgrund der Vielzahl möglicher Geschäftsmodellausgestaltungen und angesichts der Tatsache, dass sich diese als Reflex möglicher sonstiger Erweiterungen und Reformen des PBefG ändern oder konkretisieren könnten, besteht in der Definition der digitalen Mobilitätsplattformen eine erhebliche Herausforderung. Insbesondere ist das Spannungsfeld zu berücksichtigen, welches sich zwischen der notwendigen Abstraktheit einer gesetzlichen Regelung zur Erfassung aller relevanten Fälle und dem Bestimmtheitsgrundsatz aufbaut, der sich aus dem in Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Rechtsstaatsprinzip ergibt und dem Bürger durch deutliche Formulierung klar vor Augen führen soll, was der Tatbestand der Regelung ist und welche Rechtsfolgen sich daraus ergeben.

Elemente einer Definition der digitalen Mobilitätsplattformen könnten in Anlehnung an die deutsche Rechtsprechung und die Schlussanträge des Generalanwalts beim EuGH³⁵⁰ folgende sein:

- Es handelt sich um Beförderungsarten und -formen, die keiner anderen Beförderungsart und -form des PBefG entsprechen.
- Es handelt sich grundsätzlich um nachfrageorientierte Verkehrsleistungen.
- Verkehrsangebot und Verkehrsnachfrage werden digital zusammengeführt.
- Betreiber von digitalen Mobilitätsplattformen treten nach außen als Vertragspartner gegenüber dem Fahrgast auf.
- Es wird sich nicht nur auf eine reine elektronische Vermittlungstätigkeit beschränkt, sondern es ist auch ein nicht elektronisches Element gegeben (die Beförderung).
 - Zwischen der reinen elektronischen Vermittlung und der nicht elektronischen Verkehrserbringung besteht eine gewisse wirtschaftliche Abhängigkeit, oder
 - der Betreiber der digitalen Mobilitätsplattform erbringt den gesamten Dienst (sowohl den elektronischen als auch den nicht elektronischen Teil) selbst, oder
 - durch den Betreiber der digitalen Mobilitätsplattform wird entscheidender Einfluss auf die Bedingungen ausgeübt, unter denen der nicht elektronische Teil erbracht wird.

Eine Definition digitaler Mobilitätsplattformen im Rahmen des PBefG hätte den Vorteil, dass durch eine (in den Grenzen des Bestimmtheitsgrundsatzes) entsprechend weite Formulierung auch künftige Phänomene eingefangen werden könnten, die derzeit noch nicht absehbar sind. Zudem bietet eine explizite gesetzliche Nennung digitaler Mobilitätsplattformen die Möglichkeit, daran anknüpfend in ebenfalls zu schaffenden Absätzen 2 und 3 des § 51b PBefG Genehmigungsvoraussetzungen und Besonderheiten digitaler Mobilitätsplattformen zu regeln.

³⁵⁰ Vgl. hierzu der Teil „Derzeitige rechtliche Einordnung“ (von UberPOP), S. 128 ff.

(3) Genehmigungsvoraussetzungen für digitale Mobilitätsplattformen schaffen (neuer § 51b Abs. 2 PBefG)

Während Abs. 1 des neu zu schaffenden § 51b PBefG digitale Mobilitätsplattformen definiert, könnten in einem Abs. 2 die Genehmigungsvoraussetzungen geschaffen werden. Dabei bieten sich zwei Varianten an.

Nach einer ersten Variante könnte normiert werden, dass für digitale Mobilitätsplattformen die (reformierten, vgl. den Teil „Forderung hinsichtlich bereits bestehender Beförderungsformen“, S. 119 ff.) Vorgaben für Mietwagen entsprechend anzuwenden sind. Diese Variante wäre im Kern zwar der Ausgestaltungsoption 2 (siehe oben) sehr nahe, böte aber zum einen den Vorteil, dass digitale Mobilitätsplattformen in Abs. 1 definiert wären und in Abs. 3 Besonderheiten sowie über die (reformierten) Mietwagenregelungen hinausgehender Regulierungsbedarf (zum Beispiel verkehrslenkende Aspekte) in Bezug auf digitale Mobilitätsplattformen adressiert werden könnten.

In einer zweiten Variante wäre denkbar, in Abs. 2 eigene Genehmigungsvoraussetzungen für digitale Mobilitätsplattformen festzulegen und sie so von den Vorgaben der (reformierten) Mietwagenregelungen zu entkoppeln. Dabei sind jedoch die im Teil „Grundsätzliche verfassungsrechtliche und regelungstechnische Überlegungen“ (S. 99 ff.) dargestellten verfassungsrechtlichen Herausforderungen, insbesondere im Hinblick auf das Pendelspiel zwischen der durch Art. 12 GG geschützten Berufsfreiheit und dem in Art. 3 Abs. 1 GG normierten Gleichheitssatz zu berücksichtigen. Pauschal dürfte gelten: je weiter die Genehmigungsvoraussetzungen digitaler Mobilitätsplattformen von denen der (reformierten) Mietwagen abweichen, desto höher ist der verfassungsrechtliche Begründungsaufwand für diese Regelungen. Anzumerken ist, dass sich eine eigenständige Regelung für digitale Mobilitätsplattformen von den Regelungen für Mietwagen unterscheiden muss, ansonsten kann u.U. eine ungewollte Doppelregulierung mit entsprechender Unsicherheit für Antragsteller und Behörden eintreten.

Hinzuweisen ist darauf, dass die subjektiven Genehmigungsvoraussetzungen nach § 13 Abs. 1 PBefG für Betreiber digitaler Mobilitätsplattformen unabhängig von der Wahl der genannten Ausgestaltungsvariante grundsätzlich nicht neu normiert werden müssen. Vielmehr wäre § 13 Abs. 1 PBefG, der insbesondere die Zuverlässigkeit und fachliche Eignung des Unternehmers zum Gegenstand hat, auch im Rahmen eines zu schaffenden § 51b PBefG zu beachten. Auch die Vorgaben der BOKraft und der PBZugV fänden auf die nach § 51b PBefG zu genehmigenden digitalen Mobilitätsplattformen Anwendung, sodass sichergestellt wäre, dass die Ausrüstung und Beschaffenheit der Fahrzeuge, die persönliche Zuverlässigkeit, die finanzielle Leistungsfähigkeit und die fachliche Eignung des Unternehmers den Vorgaben des Verbraucherschutzes grundsätzlich genügt.

(4) Verkehrslenkende Aspekte (neuer § 51b Abs. 3 PBefG)

Ein besonders hervorzuhebender Vorteil einer eigenständigen Regelung digitaler Mobilitätsplattformen im PBefG kann darin gesehen werden, dass beispielsweise in einem zu schaffenden § 51b Abs. 3 PBefG verkehrslenkende Aspekte Berücksichtigung finden könnten. So könnten digitale Mobilitätsplattformen mit Verpflichtungen belegt werden, die über die Genehmigungsvoraussetzungen nach Abs. 2 (s.o.) hinausgehen und spezifische plattformbezogene Chancen ermöglichen oder Risiken abfedern.

Dabei ist eine Vielzahl möglicher Maßnahmen denkbar. Im Folgenden wird ein Überblick über Regelungsoptionen gegeben, die sowohl mit den Stakeholdern als auch mit dem Auftraggeber diskutiert wurden. Gegebenenfalls gebietet es der Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG, solche verkehrslenkenden Aspekte nicht lediglich für digitale Mobilitätsplattformen festzuschreiben, sondern insgesamt auch für die anderen Formen des Gelegenheitsverkehrs (insb. Taxen und Mietwagen) zu normieren, vgl. hierzu den nachfolgenden Teil „Anwendung der verkehrslenkenden Aspekte auch auf andere Beförderungsformen des Gelegenheitsverkehrs (neuer § 51c PBefG)“, S. 167 f.

(a) Übernahme gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen

Den Stakeholderbefragungen ist zu entnehmen, dass bei der Genehmigung digitaler Mobilitätsplattformen zu befürchten ist, dass diese sich im Rahmen ihres Betriebs auf lukrative Regionen und Tageszeiten konzentrieren könnten („Rosinenpicken“), ihr Geschäftsmodell insbesondere auf Großstädte bzw. Ballungszentren fokussieren und es dort womöglich zur Verdrängung des bestehenden ÖPNV kommt. Zudem werden Befürchtungen geäußert, dass insbesondere der ländliche Raum von digitalen Mobilitätsplattformen praktisch nicht bedient werden würde, weil dort die Mobilitätsnachfrage gering sei und sich in Ermangelung anbietender Fahrer der Betrieb wirtschaftlich nicht lohnte.

In diesem Abschnitt werden daher Ausgestaltungsoptionen zur Verhinderung dieses „Rosinenpickens“ zum Nachteil der sonstigen ÖPNV-Verkehre dargestellt. Dabei sind verschiedene Ansatzpunkte möglich.

Zum einen könnten auch digitale Mobilitätsplattformen mit gewissen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, wie der Betriebs- oder der Beförderungspflicht, belegt werden. Denkbar ist auch, digitale Mobilitätsplattformen nicht zu verpflichten, gemeinwirtschaftliche Aufgaben zu übernehmen, sondern sie bspw. durch Vorgaben zu Betriebszeiten nur daran zu hindern, andere Verkehrsarten zu verdrängen. Dritter Ansatzpunkt kann schließlich die finanzielle Unterstützung digitaler Mobilitätsplattformen durch den Staat sein, um Lenkungseffekte der verkehrlichen Bedienung anzureizen.

Digitale Mobilitätsplattformen mit Betriebs- und Beförderungspflichten belegen (Verpflichten):

Zur Reduzierung der Risiken des „Rosinenpickens“ könnte angedacht werden, dass digitale Mobilitätsplattformen zur Bedienung des gesamten die Genehmigung umfassenden Gebiets verpflichtet werden, was der Betriebs- und Beförderungspflicht nach §§ 21, 22 PBefG nahekäme.

Folgt man den oben genannten Ausgestaltungsoptionen zur rechtlichen Adressierung digitaler Mobilitätsplattformen, könnten diese als Mietwagenverkehre (vgl. „Ausgestaltungsoption 2: Digitale Mobilitätsplattformen durch Anpassung der Beförderungsarten und -formen des bestehenden Numerus Clausus genehmigungsfähig machen“, S. 153 ff.) oder im Rahmen eigener Regelungen zugelassen werden (vgl. „Ausgestaltungsoption 3: Schaffung eigener Regelungen für digitale Mobilitätsplattformen durch Erweiterung des Numerus Clausus (neuer § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 i. V. m. neuem § 51b PBefG)“, S. 156 ff.). In beiden Fällen unterlägen sie anders als Taxen weder einer Betriebs- noch einer Beförderungspflicht, könnten also ihren Betrieb auf attraktive Tageszeiten und Regionen beschränken und nur solche Fahrgäste befördern, die ihnen belieben.

Taxiunternehmer unterliegen innerhalb des Pflichtfahrbereichs der Beförderungspflicht, § 47 Abs. 4 PBefG. Diese Verkürzung der Privatautonomierechte des Taxiunternehmers stellt einen Eingriff in die durch Art. 12 GG geschützte Berufsfreiheit dar, der sich zum einen mit der Beschränkung der Allgemeinen Handlungsfreiheit der Fahrgäste durch Monopolisierung des Leistungsangebotes rechtfertigen lässt.³⁵¹ Zum anderen resultiert die grundsätzliche Zulässigkeit eines solchen Eingriffs aber auch aus Überlegungen der Daseinsvorsorge in Verknüpfung mit den besonderen Privilegien, welche Taxiunternehmer genießen (Gewissheit angemessener Einnahmen durch Tarifpflicht, Konkurrenzschutz durch mengenmäßige Beschränkung der Genehmigungen, Recht sich an Taxiständen bereitzuhalten, geringerer Steuersatz).

Dadurch erfolgt eine angemessene Gestaltung der Taxiregulierung durch Einräumung von Privilegien und Verpflichtungen (insb. Betriebs- und Beförderungspflicht), vgl. hierzu umfassend der Teil „Grundsätzliche verfassungsrechtliche und regelungstechnische Überlegungen“, S. 99 ff.

Für Betreiber digitaler Mobilitätsplattformen gelten diese Privilegien hingegen nicht. Entsprechend ist auch ein Eingriff in ihre Berufsfreiheit durch die Belegung mit einer Betriebs- und Beförderungspflicht schwieriger zu rechtfertigen. Auch die regulatorische Annäherung der Taxiverkehre an die Mietwagenverkehre bzw. digitalen Mobilitätsplattformen durch bspw. Aufgabe der mengenmäßigen Genehmigungsbeschränkung oder Deregulierung der Taxitarifpflicht (vgl. „Forderung hinsichtlich bereits bestehender Beförderungsformen“, S. 119 ff.) vermag eine solche Rechtfertigung nicht leichter zu gestalten, denn dabei würden Taxen nur Privilegien entzogen und nicht den digitalen Mobilitätsplattformen gewährt. Zudem ist zu berücksichtigen, dass es durch das regulatorische Heranrücken der digitalen Mobilitätsplattformen an den Mietwagenverkehr zu ungerechtfertigten Ungleichbehandlungen im Rahmen des Art. 3 Abs. 1 GG kommen kann (vgl. „Allgemeiner Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG)“, S. 105 ff.).

Zur Verbesserung der Daseinsvorsorge wäre eine solche Regelung jedoch rechtlich möglich, wenn sich entsprechende Effekte nachweisen lassen. Ähnliche Pflichten könnten dann auch Mietwagen auferlegt werden. Dies spricht dafür, nur die Möglichkeit einer solchen Verpflichtung zu regeln, die Entscheidung aber der Genehmigungsbehörde in Abhängigkeit von der Bedarfsermittlung vor Ort zu überlassen.

Betriebszeiten digitaler Mobilitätsplattformen beschränken (Verbieten):

Eine Ausgestaltungsoption, das befürchtete „Rosinenpicken“ digitaler Mobilitätsplattformen zu verhindern, könnte sein, dass sie nicht verpflichtet werden, den Betrieb und die Beförderung überall zu erbringen (vgl. oben), sondern sie vielmehr durch zeitliche und/oder örtliche Separierung daran gehindert werden, die bestehenden Verkehrsarten (bspw. Linien- oder Taxiverkehr) zu verdrängen.

Es könnte normiert werden, dass Beförderungen digitaler Mobilitätsplattformen bspw. nicht in Bereichen der Gemeinde oder zu Zeiten angeboten werden dürfen, in denen der Verkehr mit den vorhandenen Verkehrsmitteln befriedigend bedient werden kann und somit öffentliche Verkehrsinteressen einem zusätzli-

³⁵¹Heinze, in Heinze/Fehling/Fiedler (Hg.), Personenbeförderungsgesetz 2. Auflage 2014, Rn. 1.

chen Angebot entgegenstehen. Entsprechend wird derzeit im Rahmen der Auffangklausel und Experimentierklausel nach § 2 Abs. 6 und Abs. 7 PBefG verfahren.³⁵²

Eine solche Beschränkung des örtlichen und zeitlichen Betriebs stellt einen Eingriff in die Berufsfreiheit dar, der einer Rechtfertigung bedarf. Als Anknüpfungspunkt können hier die öffentlichen Verkehrsinteressen herangezogen werden. Da es sich bei den Regelungen um *Berufsausübungsregelungen* handeln würde, ist der Rechtfertigungsaufwand nicht sehr hoch, sie müssen lediglich im Interesse des Allgemeinwohls ergehen (vgl. der Teil „Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG)“, S. 102 ff.). Dabei dürfte pauschal gelten, dass der Eingriff stärker und damit grundsätzlich schwieriger zu rechtfertigen ist, wenn das Gebiet, in welchem der Plattformbetrieb nicht gestattet ist, entsprechend größer ist. Selbiges gilt auch in Bezug auf die zeitliche Angebotsbegrenzung. Wird das zeitliche Fenster des unzulässigen Betriebs groß gewählt, stellt dies einen intensiveren Eingriff in die Berufsfreiheit der Plattformbetreiber dar. Werden vor Ort jedoch entsprechende Verkehrsinteressen festgestellt, dürfte eine solche Festlegung rechtlich möglich sein. Geregelt werden könnte im PBefG insofern, dass die Genehmigungsbehörden in Abhängigkeit der Bedarfsermittlung solche Einschränkungen vornehmen dürfen.

Digitale Mobilitätsplattformen unterstützen (Anreizen):

Digitale Mobilitätsplattformen, wie sie derzeit auf den Markt zu dringen versuchen, setzen regelmäßig auf Angebote in großen Städten bzw. Ballungszentren. Hier sind sowohl Nachfrage als auch Angebot (in Gestalt potenzieller Fahrer) größer. Insbesondere der ländliche Raum leidet jedoch an der unzureichenden Bereitstellung von mobilitätsbezogener Daseinsvorsorge. Da sowohl Angebot als auch Nachfrage in diesem Bereich schwach ausgeprägt sind, wird der Wettbewerb aller Voraussicht nach nicht allein dafür sorgen können, dass sich Verkehre auf Grundlage digitaler Mobilitätsplattformen im ländlichen Raum durchsetzen.

Entsprechend könnte angedacht werden, dass Verkehre auf Grundlage digitaler Mobilitätsplattformen, soweit sie den „klassischen“ ÖPNV ersetzen, ergänzen oder verdichten (vgl. § 8 Abs. 2 PBefG) an der ÖPNV-Finanzierung teilhaben könnten und bspw. Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln erhielten, um die Wirtschaftlichkeitslücke zu schließen und entsprechende Anreize zu setzen, Angebote auch für den ländlichen Raum bereitzustellen. § 8 Abs. 2 PBefG müsste insoweit um digitale Mobilitätsplattformen ergänzt werden. Neben komplexen Fragestellungen aus der ÖPNV-Finanzierung sind dabei zwei Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Zum einen muss sichergestellt werden, dass von den Zuschüssen nicht der Plattformbetreiber selbst profitiert, sondern vielmehr die einzelnen Unternehmen und Fahrer, die sich bereit erklären, den ländlichen Raum zu versorgen und dabei auf Einnahmen verzichten, die sie bspw. in Ballungszentren generieren könnten. Zweitens sollte es sich bei den Fahrtentgelten um keine verhandelbaren Preise handeln, sondern vielmehr um Festpreise, denn sonst besteht die Gefahr, dass Beförderungsverträge zu künstlich überhöhten Preisen abgeschlossen werden, weil der Staat bezuschusst.

³⁵² Vgl. die örtliche und zeitliche Beschränkung des Betriebs des Produkts „Clevershuttle“, einzusehen unter: <http://clevershuttle.org/staedte/>.

Für die Einbeziehung auch von Taxen und Mietwagen in diese ÖPNV-Finanzierung und wettbewerbliche Ermittlung der Zuschusshöhe vgl. den Teil „Anwendung der verkehrslenkenden Aspekte auch auf andere Beförderungsformen des Gelegenheitsverkehrs (neuer § 51c PBefG)“, S. 167 f.

(b) Deutschlandweite Genehmigung für digitale Mobilitätsplattformen

In Betracht gezogen werden könnte eine deutschlandweit gültige Genehmigung, d.h. der Plattformbetreiber beantragt z.B. bei der zuständigen Behörde in der jeweiligen Betriebsitzgemeinde eine Genehmigung, kann dann aber in einer anderen Gemeinde die Beförderungsleistung erbringen.

Eine solche Regelung hätte den Vorteil, dass der Verwaltungsaufwand für die Unternehmen erheblich reduziert würde, da sie nicht in jeder Gemeinde, die sie bedienen wollen, einen Betriebsitz unterhalten und eine Genehmigung beantragen müssten. Gerade für digitale Mobilitätsplattformen wäre dies profitabel, da wohl die meisten zugrundeliegenden Geschäftsmodelle nicht „durch die Standortauswahl beschränkt“ sind. Anders als z.B. ein Taxiunternehmer muss sich der Betreiber einer digitalen Mobilitätsplattform nicht dem unternehmerischen Risiko aussetzen, dass die Nachfrage mancherorts ausbleibt, sodass die Standortauswahl keine übergeordnete Rolle spielt. Vielmehr ist jeder angemeldete Fahrer unabhängig von dessen frei gewähltem Einsatzort ein „Gewinn“ für die Plattform und in seiner Tätigkeit – sofern kein Arbeitsverhältnis besteht – unabhängig von der Plattform; er trägt also auch das Risiko der mangelnden Nachfrage. Zudem kann über die digitale Mobilitätsplattform ein besonders großer, vermutlich deutschlandweiter Kunden- und Fahrerstamm angesprochen werden, der es erfordert eine weitläufige Genehmigung inne zu haben. Denn wenn ein Kunde einer digitalen Mobilitätsplattform den Dienst in seiner Heimatgemeinde regelmäßig nutzt, erwartet er vermutlich diesen Dienst auch in einer anderen Gemeinde nutzen zu können. Erkennbar sind hier die Vorteile, die ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren auch im Hinblick auf Niederschwelligkeit und Kundenservice bringen würde.

Das Risiko einer solchen deutschlandweit gültigen Genehmigung besteht im „Rosinenpicken“. Demnach könnte sich ein Unternehmen eine Genehmigung in (der kleineren) Gemeinde A besorgen, die Beförderungsleistungen indes in (der größeren und rentableren) Gemeinde B erbringen. Die betroffene Gemeinde könnte dann nicht mehr kontrollieren, wie viele und welche Inhaber von Genehmigungen in ihrem Gebiet anbieten und somit ihre eigene Nahverkehrsplanung nur noch mit erheblichem Aufwand überwachen. Dies birgt einige rechtliche Probleme, insbesondere im Hinblick auf die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 GG, so z.B. wegen beschränkter ÖPNV-Planungshoheit oder gewerbesteuerlicher Einbußen.

Nach derzeitiger Rechtslage sind für den Gelegenheitsverkehr mit Kraftfahrzeugen kommunale Genehmigungsbehörden zuständig, § 11 Abs. 2 Nr. 2 PBefG. Wobei die erteilten Genehmigungen gemeindegebunden sind.

Taxen dürfen nur in der Gemeinde bereitgehalten werden, in der der Unternehmer seinen Betriebsitz hat, § 47 Abs. 2 S. 1 PBefG. Ein Unternehmen kann zwar durchaus ortsverschiedene Betriebsitze einrichten, muss dann aber pro Ort Genehmigungen einholen und die jeweiligen Fahrzeuge nur in den jeweiligen Be-

triebssitzgemeinden bereithalten. Ein „bedarfsbezogener“ Einsatz, der dem alleinigen Willen des Unternehmers obliegt, ist mit § 13 Abs. 4 PBefG, der die öffentlichen Verkehrsinteressen in der Gemeinde schützt, nicht vereinbar.³⁵³ Das bedeutet also, dass grundsätzlich das Taxiunternehmen dort eine Genehmigung beantragen muss, wo es mit seinen Fahrzeugen verkehren will; dort braucht es auch einen Betriebsitz.

Für Mietwagen besteht eine, dem § 47 Abs. 2 S. 1 PBefG entsprechende, *explizite* örtliche Betriebsbegrenzung im PBefG nicht. Nach § 49 Abs. 4 S. 2 PBefG dürfen jedoch nur am Betriebsitz oder an der Wohnung des Unternehmers eingegangene Beförderungsaufträge mit Mietwagen ausgeführt werden und nach § 49 Abs. 4 S.3 PBefG müssen Mietwagen grundsätzlich nach Ausführung eines Beförderungsauftrages zum Betriebsitz zurückkehren. Dies bedeutet, dass Mietwagen nicht außerhalb ihres Betriebsitzes „bereitgehalten“ werden dürfen. Insbesondere lässt sich diese Bestimmung nicht durch die Einrichtung „unselbständiger (Neben-) Niederlassungen“ umgehen.³⁵⁴ Hier muss bedacht werden, dass sich diese Situation für Mietwagen grundlegend ändern kann, wenn z.B. die Rückkehrpflicht für Mietwagen dereguliert werden sollte (dazu „Rechtliche Ausgestaltungsoptionen“, S. 136 ff.). Dabei ergeben sich zu berücksichtigende *Wechselwirkungen*. Wenn z.B. Ausgestaltungsoption 2 a): Digitale Mobilitätsplattformen als (reformierte) Mietwagen genehmigen (§ 49 Abs. 4 i. V. m. § 2 Abs. 1 PBefG)“ (S. 154 ff.) gefolgt wird, dann würden für digitale Mobilitätsplattformen die Vorschriften für Mietwagen entsprechende Anwendung finden, sodass z.B. bei der Aufhebung der Rückkehrpflicht für Mietwagen und einer Deregulierung der Pflicht, Aufträge am Betriebsitz anzunehmen, faktisch bereits eine deutschlandweit gültige Genehmigung für digitale Mobilitätsplattformen bestünde (dazu der Teil „Deutschlandweite Genehmigung für digitale Mobilitätsplattformen“, S. 162 ff.).

Eine deutschlandweite Genehmigung ist also mit der bestehenden Rechtslage für den Gelegenheitsverkehr nicht in Einklang zu bringen, sodass das PBefG dahingehend jedenfalls geändert werden müsste. Einer Gesetzesänderung stehen indes wegen der beschriebenen Risiken rechtliche Zweifel entgegen. Zum einen müsste die Wechselwirkung mit der Reform von Taxen und Mietwagen bedacht und untersucht werden. Weniger Bedenken bestünden zum Beispiel, wenn die Rückkehrpflicht für Mietwagen dereguliert würde (vgl. der Teil „Rückkehrpflicht für Mietwagen aufheben“, S. 135).

Zum anderen liegt dem derzeitigen System der Gedanke zugrunde, dass die Aufgabenträger vor Ort am besten in der Lage seien, ein an die jeweiligen Rahmenbedingungen angepasstes Mobilitätsangebot zu erstellen.³⁵⁵ Diesen Gedanken unterstützt die im PBefG angelegte Aufgabenverteilung auf die Länder und kommunalen Aufgabenträger (vgl. der Teil „Zuständigkeiten im Rahmen des ÖPNV und des Personenbeförderungsrechts“, S. 94 ff.) als Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG. Würde nunmehr eine Gemeinde über die Genehmigung z. B. einer digitalen Mobilitätsplattform in allen übrigen Gemeinden entscheiden können, würde die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 GG der übrigen Gemeinden empfindlich gestört (dazu der Teil „Garantie der kommunalen

³⁵³ K. H. Fielitz/ T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 66. Aktualisierung, 2013 § 47 Rn. 45.

³⁵⁴ BayObLG, Beschl. v. 23.1.2004 – Az.: 3 ObOWi 3/2004 nach VD 3/2004, S. 78.

³⁵⁵ BT-Drs. 18/5644, S. 3.

Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG)“, S. 109 ff.). Dies gilt umso mehr als Art. 28 Abs. 2 GG gerade auch die Wahrnehmung von Daseinsvorsorgeaufgaben durch die Gemeinden verfassungsrechtlich schützt, wozu auch die Gewährleistung eines angemessenen Mobilitätsangebotes gehört.³⁵⁶

Eine deutschlandweite Genehmigung könnte zudem steuerrechtliche Konsequenzen haben. Art. 28 Abs. 2 GG schützt auch die Erhebung der Gewerbesteuer durch die Gemeinden. Die Gewerbesteuer wird in jeder Gemeinde erhoben, in der das Unternehmen eine Betriebsstätte zur Ausübung des stehenden Gewerbes hat (§ 4 Abs. 1 Gewerbesteuergesetz – GewStG³⁵⁷) und ist dabei im bundesweiten Durchschnitt die wichtigste Einnahmequelle der Gemeinden.³⁵⁸ § 12 Abs. 1 S. 1 Abgabenordnung (AO)³⁵⁹ definiert eine Betriebsstätte als jede feste Geschäftseinrichtung oder Anlage, die der Tätigkeit eines Unternehmens dient. Damit dürfte der Begriff sich mit dem handelsrechtlichen Betriebsitzbegriff decken, auf den § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 PBefG sich für die Genehmigungsfähigkeit bezieht. Folglich fällt für einen Unternehmer die Gewerbesteuer in der Gemeinde an, in der er seinen Betriebsitz hat. Hat ein Unternehmen mehr als eine Betriebsstätte, so ist der Gewerbeertrag zu zerlegen, so dass jeder Belegenheitsgemeinde ein Teil des Gewerbesteueraufkommens zusteht. Maßstab für die Zerlegung ist regelmäßig das Verhältnis der Lohnsummen, vgl. §§ 28 ff. GewStG. Erhielte nun ein Unternehmer eine Genehmigung in der Betriebsitzgemeinde, aber könnte deutschlandweit Beförderungsaufträge wahrnehmen, würden die übrigen Gemeinden, in denen die Beförderung stattfindet, um ihren Teil der Gewerbesteuer gebracht, da der Unternehmer in diesen Gemeinden gerade keinen Betriebsitz mehr einrichten müsste. Dies stellt einen Eingriff in Art. 28 Abs. 2 GG dar. Bei einer zu schaffenden Regelung, die eine deutschlandweite Genehmigung für digitale Mobilitätsplattformen ermöglicht, besteht demnach die Herausforderung, diesen Eingriff in Art. 28 Abs. 2 GG zu rechtfertigen, die Interessen der Mobilitätsanbieter sowie der Kommunen in gerechten Ausgleich zu bringen und somit den verfassungsrechtlichen Anforderungen zu genügen. (vgl. der Teil „Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG)“, S. 109 ff.).

Ferner ist zu bedenken, dass das Einräumen der Möglichkeit einer deutschlandweit gültigen Genehmigung zwar für digitale Mobilitätsplattformen Vorteile birgt, es aber trotzdem verfassungsrechtlich schwer zu rechtfertigen sein dürfte, warum eine solche Möglichkeit Taxi- und Mietwagenunternehmen nicht nachgelassen sein sollte (allgemeiner Gleichheitssatz). Um hier ein level playing field zu schaffen, sollte eine solche Regelung mithin möglicherweise in einem für alle Gelegenheitsverkehre geltenden § 51 c PBefG geregelt werden (vgl. der Teil „Anwendung der verkehrslenkenden Aspekte auch auf andere Beförderungsformen des Gelegenheitsverkehrs (neuer § 51c PBefG)“, S. 167 f.).

³⁵⁶ Mehde, in: Maunz/Düring (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, 67. EL (2013), Art. 28 Rn. 92.

³⁵⁷ Gewerbesteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4167), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 27. Juni 2017 (BGBl. I S. 2074) geändert worden ist.

³⁵⁸ Statistik über das Steueraufkommen des Statistischen Bundesamts, im Internet abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/Steuern/Steuerhaushalt/Tabellen/KassenmaessigeSteuereinnahmenNachSteuerverteilung.html>; zuletzt besucht am 09.08.2017.

³⁵⁹ Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), die zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745) geändert worden ist.

(c) Multihoming ermöglichen

Die Stakeholderanalyse hat ergeben, dass im Rahmen digitaler Mobilitätsplattformen die Gefahr einer potenziellen Monopolbildung gesehen wird, wenn schnell wachsende und finanzstarke Marktteilnehmer frühzeitig in den Markt eintreten, sich einen gewissen Kundenstamm sichern und diese Kunden an einem Wechsel zu anderen digitalen Mobilitätsplattformen gehemmt werden, da sie Bewertungen und Reputationswerte nicht auf alternative Plattformen übertragen können.

Diesen potenziellen Monopolbildungstendenzen könnte entgegengewirkt werden, indem Plattformbetreiber verpflichtet werden, die Übertragbarkeit der Bewertungen und Reputationswerte auf alternative Plattformen sicherzustellen (sog. „Multihoming“). Die rechtliche Prüfung einer solchen Ausgestaltungsoption ist dem Teil „Konzentrationstendenzen und potenzielle Wettbewerbsprobleme“ (S. 173 f.) zu entnehmen. Kernergebnis der Prüfung ist, dass entsprechende Übertragungsansprüche bereits im europäischen Rechtsrahmen (EU-DSGVO) angelegt sind, ggf. aber durch den nationalen Gesetzgeber konkretisiert werden können und sollten.

Zu berücksichtigen ist jedoch, dass sich die rechtliche Ermöglichung des Multihomings nicht lediglich auf digitale Mobilitätsplattformen erstrecken sollte, die dem PBefG unterfallen, mithin Beförderer sind. Denn die Übertragbarkeit von Bewertungen und Reputationswerten spielt auch bei digitalen Mobilitätsplattformen eine große Rolle, die nicht dem PBefG unterfallen, mithin nur Vermittler sind (vgl. der Teil „Digitale Mobilitätsplattformen, die keine Beförderer sind“, S. 143 ff.).

Zudem stellt das Ermöglichen des Multihomings keine Herausforderung dar, die nur digitale Mobilitätsplattformen betrifft, sondern vielmehr übergreifende Relevanz für Phänomene der sog. Sharing Economy hat (bspw. auch Wohnungs- bzw. Ferienwohnungsvermittlung). Insoweit könnte zielführender sein, das Multihoming nicht spezifisch im PBefG zu regeln, sondern in einem eigenen Gesetz mit größerem Anwendungsbereich.

(d) Nachvollziehbarkeit für Finanzbehörden ermöglichen?

Schließlich kann überlegt werden, ob digitalen Mobilitätsplattformen die Verpflichtung auferlegt wird, über technische Mittel die jeweils entstehenden einzelnen Fahrdaten an die zuständigen Finanzbehörden zu übermitteln. Dies würde es für die Finanzbehörden einfacher machen, die steuerliche Geltendmachung aller Beförderungsleistungen zu überprüfen und so insbesondere der **Schwarzarbeit vorzubeugen**. Dieser Aspekt würde besonders relevant, wenn die Ausgestaltungsoption der Aufhebung einer mengenmäßigen Beschränkung von Taxikonzessionen verfolgt werden sollte (s. den Teil „Aufhebung der Mengenregulierung für Taxigenehmigungen“, S. 125 ff. zum sog. „Hamburger Modell“). In diesem Fall müsste besonders stark kontrolliert werden, um Unternehmer auszuschließen, die ihren Betrieb dadurch auf Kosten anderer fördern, dass sie sich Verpflichtungen entziehen und somit anderen Unternehmern mittelbar einen unbilligen Wettbewerb bereiten.³⁶⁰

³⁶⁰ K. H. Fielitz/T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 66. Aktualisierung, 2013 § 25 Rn. 17.

Unternehmer könnten grundsätzlich verpflichtet werden, die technischen Voraussetzungen zu schaffen und vorzuhalten, die benötigt werden, um die einzelnen Fahrtdaten unmittelbar an die zuständigen Finanzbehörden weiterzuleiten. Dabei sind hohe Standards einzuhalten, insbesondere um Datenverlust oder Datenmanipulation vorzubeugen. Beispielsweise könnten die Vorgaben der Datenerfassung, also insbesondere Datum und Uhrzeit des Auftragseingangs, der Abholort, das Fahrtziel und das ausführende Fahrzeug digital aufgezeichnet werden und unmittelbar, ohne Eingriffs- und Manipulationsmöglichkeiten durch den Mietwagenunternehmer, an einen (verlust-)sicheren Server übermittelt werden. Auf dem Server könnte dann eine elektronische Signatur erzeugt werden, die die Manipulation verhindert, oder jedenfalls nachvollziehbar macht (vgl. der Teil „Buchmäßige Erfassung der Eingänge von Beförderungsaufträgen bei Mietwagenverkehren“, S. 112 ff.)

Eine solche Verpflichtung würde in die **Berufsausübungsfreiheit** aus Art. 12 Abs. 1 GG der Unternehmer eingreifen (vgl. dazu den Teil „Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG)“, S. 102 ff.). Allerdings dürfte ein solcher Eingriff gerechtfertigt sein. Der legitime Zweck der Verpflichtung bestünde in einer effektiven Bekämpfung der Schwarzarbeit, was im allgemeinen Interesse ist und spätestens seit dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG)³⁶¹ bundespolitisch bestätigt wurde. Im Verhältnis zu diesem Zweck dürfte eine Verpflichtung zur Anschaffung und Vorhaltung der jeweiligen technischen Vorrichtungen angemessen sein. Zwar entstehen für den Regelungsadressaten Erwerbs- und ggf. Schulungskosten. Dazu tritt aber der Vorteil, dass Unternehmer durch die regelmäßige und im besten Fall automatische Übertragung ihrer Daten auf lange Sicht mit wesentlich geringerem Verwaltungsaufwand ihren Mitwirkungspflichten aus den §§ 140 ff. AO nachkommen könnten.

Eine derartige Verpflichtung für digitale Mobilitätsplattformen dürfte im Hinblick auf eine effektive Schwarzarbeitsbekämpfung gut vertretbar sein. Regulatorisch kann entweder eine gesetzliche Verpflichtung im PBefG geschaffen werden. Oder es wäre möglich, die erteilten Genehmigungen gem. § 15 Abs. 3 PBefG an die **Auflage** zu knüpfen, die technischen Voraussetzungen zu schaffen und vorzuhalten. Hierdurch könnte eine bedarfsgerechte Entscheidung der jeweiligen Genehmigungsbehörde erfolgen.

(e) Bedarfsprüfung zur Genehmigung digitaler Mobilitätsplattformen

Als Ausgestaltungsoption hinsichtlich der Regelungen von digitalen Mobilitätsplattformen kann angedacht werden, diese nicht ausnahmslos im gesamten Bundesgebiet genehmigungsfähig auszugestalten, sondern die Genehmigungsfähigkeit um eine Bedarfsprüfung zu ergänzen. Denn die Regionen in Deutschland unterscheiden sich zum Teil erheblich hinsichtlich bestehender Mobilitätsangebote und Mobilitätsbedarfe. Dies gilt nicht nur im Hinblick auf eine Differenzierung zwischen ländlichen Räumen und Ballungszentren, sondern auch unter Berücksichtigung der halbstädtischen Bereiche. Auf Bundesebene können die **Bedarfe der jeweiligen Regionen** nur schwer widerspiegelt werden, auch weil der Bundesgesetzgeber kaum oder jedenfalls nur geringe Einblicke in die regionale oder lokale Bedürfnislandschaft hat.

³⁶¹ Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung vom 23. Juli 2004 (BGBl. I S. 1842), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2739) geändert worden ist.

Kenntnis dieser regionalen Bedarfe haben hingegen die Aufgabenträger, also insbesondere die Landkreise und kreisfreien Städte. Diese sind nach der Konzeption des PBefG zuständig für die Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung, § 8 Abs. 3 S. 1 PBefG und definieren die Anforderungen an Umfang und Qualität des Verkehrsangebots regelmäßig in einem Nahverkehrsplan (vgl. „Entwicklung von Bedarfen (ÖPNV-Verkehrsplanung)“, S. 72 ff.).

Demnach könnte es zweckmäßig sein, die Genehmigungsfähigkeit von digitalen Mobilitätsplattformen im Rahmen des neu zu schaffenden § 51b PBefG im Sinne eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses mit dem lokalen Planungsinstrument des Nahverkehrsplans zu verknüpfen. Regelmäßig wären so digitale Mobilitätsplattformen genehmigungsfähig, soweit die subjektiven Zulassungsvoraussetzungen des § 13 Abs. 1 PBefG und die weiteren Anforderungen gegeben sind. Nur in Kommunen bei denen kein Bedarf an digitalen Mobilitätsplattformen besteht und positiv im Nahverkehrsplan festgestellt und qualifiziert begründet wird, dass die Genehmigung von digitalen Mobilitätsplattformen öffentlichen Verkehrsinteressen entgegensteht, könnten sie ausnahmsweise nicht genehmigungsfähig sein. Ein solches Vorgehen würde dabei auch die kommunale Selbstverwaltungshoheit der Kommunen aus Art. 28 Abs. 2 GG stärker berücksichtigen.

Dabei wäre zu klären, wie die unbestimmten Rechtsbegriffe des „Bedarfs“ und der „öffentlichen Verkehrsinteressen“ in diesem Kontext ausgefüllt werden, um insbesondere zu verhindern, dass verschiedene Aufgabenträger unterschiedliche Voraussetzungen an die Prüfung anlegen. Denkbar wäre dabei eine bundesweit geltende Verwaltungsvorschrift zu schaffen, die vom BMVI erlassen wird. In dieser Verwaltungsvorschrift könnten die unbestimmten Rechtsbegriffe näher ausgestaltet werden (sog. „norminterpretierende Verwaltungsvorschrift“).

(5) Anwendung der verkehrlenkenden Aspekte auch auf andere Beförderungsformen des Gelegenheitsverkehrs (neuer § 51c PBefG)

Anstatt die oben angesprochenen verkehrlenkenden Aspekte nur für digitale Mobilitätsplattformen festzulegen, könnte angedacht werden, diese beispielsweise in einem zu schaffenden § 51c PBefG für alle Formen des Gelegenheitsverkehrs, also insbesondere für Taxen, Mietwagen und digitale Mobilitätsplattformen gleichermaßen zu regeln. Dadurch würde ein „level playing field“ zwischen den grundsätzlich konkurrierenden Beförderungsformen geschaffen. Unter Berücksichtigung des Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG scheint ein solches Vorgehen ggf. und in Abhängigkeit der Umsetzung der Ausgestaltungsoptionen bzgl. bestehender Beförderungsformen (Teil „Forderung hinsichtlich bereits bestehender Beförderungsformen“, S. 119 ff.) sogar geboten. Im Folgenden werden rechtliche Fragen dargestellt, die sich stellen, wenn man die vorgeschlagenen verkehrlenkenden Aspekte nicht lediglich für digitale Mobilitätsplattformen (§ 51b Abs. 3 PBefG) reguliert, sondern übergreifend für alle Gelegenheitsverkehre regelt (§ 51c PBefG).

Insbesondere bei der Ausgestaltungsoption „**digitale Mobilitätsplattformen unterstützen (Anreize)**“, vgl. S. 159 ff., sollten verkehrlenkende Aspekte bedacht werden. So könnten im ländlichen Raum nicht nur digitale Mobilitätsplattformen an der ÖPNV-Finanzierung teilhaben, sondern auch Taxen und Mietwagen sofern sie den ÖPNV ersetzen, ergänzen oder verdichten. Dies könnte über die Gewährung von Zuschüssen aus öffentlichen ÖPNV-Mitteln erfolgen, um Anreize zu schaffen, Verkehrsleistungen auch in Regionen an-

zubieten, in denen die Beförderungsnachfrage grundsätzlich gering ist und sich ein eigenwirtschaftlicher Verkehr nicht rentieren würde, in denen aber die Gewährleistung der Daseinsvorsorge ein Grundangebot erfordert. Soweit die Ausgestaltungsoptionen für die Deregulierung der Taxitarife zum Zuge kommen sollten, müssten entsprechend für solche staatlich bezuschussten Taxifahrten weiterhin feste Preise gelten bzw. die Zuschusshöhe feststehen. Auch die Höhe der Preise für Mietwagenfahrten, soweit sie (teilweise) durch die öffentliche Hand bezuschusst werden, dürfen nicht der Verhandlung zwischen Fahrgast und Fahrer unterliegen, denn ansonsten könnte der Preis den Betrag übersteigen, der von der bezuschussenden Gemeinde bzw. dem bezuschussenden Landkreis für erforderlich gehalten wird und es würde ein Missbrauchsrisiko entstehen. Instrument zur Ermittlung der erforderlichen Zuschusshöhe könnten Ausschreibungen sein, bei denen Taxen, Mietwagen und digitale Mobilitätsplattformen in unmittelbarem Wettbewerb treten. Wer das Angebot mit dem geringsten Zuschussbedarf bei Erfüllung verkehrslenkender Aspekte einreicht, könnte grundsätzlich den Zuschlag erhalten.

Bei der Einführung einer **deutschlandweiten Genehmigung** (vgl. S. 162 ff.) für alle Gelegenheitsverkehre muss berücksichtigt werden, dass eine solche nach derzeitiger Rechtslage nicht möglich ist. Insofern kommt eine alle Gelegenheitsverkehre umfassende Regelung grundsätzlich nur dann in Betracht, wenn die Ausgestaltungsoption bzgl. der Aufhebung einer mengenmäßigen Beschränkung bzw. eine Anwendung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses (S. 125 ff.) verfolgt wird. Sollte die Ausgestaltungsoption des Regel-Ausnahme-Verhältnisses umgesetzt werden, müsste weiterhin berücksichtigt werden, dass sich Gemeinden darüber weiterhin das Recht vorbehalten können, die von ihren Behörden erteilten Genehmigungen mengenmäßig zu beschränken. Dieses Recht als Ausfluss der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 GG würde unterlaufen, wenn eine andere Gemeinde für z.B. denselben Bewerber eine deutschlandweite und damit auch in der ablehnenden Gemeinde gültige Genehmigung erteilen könnte. Ferner müssten Gleichheitsaspekte berücksichtigt werden. Während Mietwagen und digitale Mobilitätsplattformen durch solch eine deutschlandweite Genehmigung lediglich privilegiert würden, entstünde möglicherweise für Taxen dadurch kein unmittelbarer Mehrwert. Grund dafür dürfte sein, dass bei gemeindeübergreifenden Fahrten Taxiunternehmer nicht den ermäßigten Umsatzsteuersatz nach § 12 Abs. 2 Nr. 10 UstG geltend machen können und sich insofern tendenziell nur in der Gemeinde, in der der Taxiunternehmer seinen Betriebssitz hat, anbieten würden.

Der Gleichheitssatz legt weiterhin nahe, dass die Verpflichtung, die technischen Voraussetzungen zu schaffen und vorzuhalten, welche benötigt werden, um die einzelnen **Fahrt Daten unmittelbar an die zuständigen Finanzbehörden** weiterzuleiten, auf alle Gelegenheitsverkehre zu erweitern ist. Eingriffe in die Berufsfreiheit der Unternehmer wären durch den legitimen Zweck der effektiven Bekämpfung der Schwarzarbeit gerechtfertigt.

3. Neue Beförderungsformen, die keine digitalen Mobilitätsplattformen sind (ÖPNV-Sonderformen)

- Neue Beförderungsformen, die keine digitalen Mobilitätsplattformen sind, wie beispielsweise der vollflexible Rufbus, sind nach derzeitiger Rechtslage genehmigungspflichtig, aber nicht genehmigungsfähig.
- Hinsichtlich der Ausgestaltungsoption zur Herstellung einer Kompatibilität mit dem PBefG gilt im Kern, wie bei digitalen Mobilitätsplattformen auch, dass sie entweder aus dem Anwendungsbereich des PBefG genommen werden könnten oder nach Regelungsänderungen für bestehende Beförderungsformen beispielsweise als Mietwagen genehmigungsfähig wären.

Der folgende Abschnitt betrachtet neue Beförderungsformen, die keine digitalen Mobilitätsplattformen darstellen und sich nicht einer solchen Plattform zur Umsetzung bedienen müssen.

a) Beispiel vollflexibler Rufbus mit Haustür zu Haustürbedienung

ÖPNV-Sonderformen existieren in verschiedenen Ausprägungen bereits in der deutschen Mobilitätslandschaft. Beispielhaft wird hier der vollflexible Rufbus im Flächenbetrieb dargestellt, der insbesondere dadurch geprägt ist, dass er ohne festgelegten Fahrplan abhängig von Fahrgastbedarfen auf nicht festgelegten Linien, also im Flächenbetrieb, verkehrt und somit auch eine Haustür zu Haltestellen- oder Haustür zu Haustürbedienung möglich ist. Insbesondere in ländlich strukturierten Gebieten, mit weiten Flächen und relativ geringer Einwohnerzahl können solche vollflexiblen Rufbusse ihre Stärken ausspielen.

b) Derzeitige rechtliche Einordnung

Insofern für vollflexible Rufbusse regelmäßig ein ÖPNV-Entgelt und ggf. zusätzlich ein Komfortzuschlag zu entrichten ist, ist der Anwendungsbereich des PBefG nach § 1 Abs. 1 PBefG eröffnet. Der Typenzwang des PBefG gebietet es somit, diese Rufbusse in eine vertypete Beförderungsart bzw. Beförderungsform einzuordnen. Da die beschriebenen Rufbusse nicht zwischen bestimmten Ausgangs- und Endpunkten verkehren, die Verkehrsbedienung nur nach Bedarf und damit nicht regelmäßig stattfindet und Haltestellen bei der vollflexibilisierten Ausgestaltung nicht vorhanden sind, lassen sie sich nicht in den Linienverkehr nach § 42 PBefG einordnen.³⁶² Aufgrund der flexiblen Ausgestaltung unterfällt der flexible Rufbus daher eher dem Gelegenheitsverkehr nach § 46 PBefG. Eine Einordnung als Mietwagenverkehr nach § 49 Abs. 4 PBefG dürfte am Tatbestandsmerkmal, dass eine Vermietung von Mietwagen nur im Ganzen zulässig ist, und an der Nichteinhaltung der Rückkehrpflicht des Rufbusses zum Betriebssitz scheitern. Eine Einordnung als Ta-

³⁶² So auch BVerwG, Urt. v. 12.12.2013, NVwZ 2014, 746.

xiverkehr nach § 47 PBefG dürfte ebenfalls nicht möglich sein, da Rufbusse keiner Tarifpflicht unterliegen, sondern im Rahmen von ÖPNV-Tarifen verkehren.

In der Praxis ist daher das Bemühen der Auffangklausel des § 2 Abs. 6 PBefG erforderlich, um solche Beförderungsformen genehmigen zu können. Danach kann eine Genehmigung nach derjenigen Beförderungsart oder -form erteilt werden, denen die in Rede stehende Beförderung am meisten entspricht. Die Norm eröffnet dabei lediglich ein Ermessen der Genehmigungsbehörde. Ein Anspruch auf Erteilung der Genehmigung besteht nicht.

Je nach konkreter Ausgestaltung müssten vollflexible Rufbusse wohl als dem Mietwagenverkehr ähnlich nach § 2 Abs. 6 i. V. m. § 49 Abs. 4 PBefG genehmigt werden. Auf praktischer Ebene ist jedoch zu verzeichnen, dass die Genehmigungsbehörden teilweise nicht den gleichen strengen Maßstab an die Einordnung legen und durch großzügige Ermessensausübung zum Teil auch vollflexible Rufbusse als dem Linienverkehr ähnlich nach § 2 Abs. 6 i. V. m. § 49 Abs. 4 PBefG genehmigen und sich damit in Widerspruch zur Rechtsprechung des BVerwG setzen.³⁶³

Hintergrund für diese Einordnung dürften regelmäßig finanzielle Aspekte des ÖPNV sein. Denn ein Großteil der ÖPNV-Finanzierungsquellen ist eng an das Merkmal des Linienverkehrs geknüpft. Beispielsweise gilt dies für Regionalisierungsmittel nach § 2 RegG oder Ausgleichsleistungen nach § 45a PBefG oder §§ 145 ff. SGB IX.

Festhalten lässt sich somit, dass die Genehmigungsmöglichkeiten für vollflexible Rufbusse aufgrund des Typenzwangs des PBefG, der behördlichen Ermessensentscheidung im Rahmen des § 2 Abs. 6 PBefG und der darauf aufbauenden Finanzierungsfragen mit erheblichen rechtlichen und finanziellen Unsicherheiten belastet sind.

c) Ausgestaltungsoptionen

Grundsätzlich stellen sich für die Frage der regelmäßigen Genehmigungsfähigkeit, d.h. außerhalb einer Experimentierklausel (§ 2 Abs. 6 PBefG) oder Auffangklausel (§ 2 Abs. 7 PBefG), solcher flexiblen oder bedarfsgerechten Beförderungsformen, die gleichen Probleme, die sich auch für die Genehmigungsfähigkeit aller anderen außerhalb des Numerus Clausus befindlichen Beförderungsformen stellen. Das bedeutet konkret, dass sie entweder aus der Genehmigungspflicht des PBefG ausgenommen werden können oder zukünftig im Rahmen der geänderten Regelungen zu bestehenden Beförderungsformen genehmigungsfähig werden.

Für Rufbusse, wie sie oben dargestellt wurden, müssen indes geschäftsmodelltypische Nuancen Berücksichtigung finden. So ist erkennbar, dass es teilweise politischer Wille ist, diese Betreibermodelle an der Finanzierung des ÖPNV (siehe oben: Genehmigung als „dem Linienverkehr ähnlich“, vgl. Teil „Auffangklausel, § 2 Abs. 6 PBefG“, S. 90 ff.) teilhaben zu lassen. Hierfür müsste das PBefG so geändert werden, dass sie genehmigungsfähig werden.

³⁶³ BVerwG, Urt. v. 12.12.2013, NVwZ 2014, 746.

migungsfähig wären und gleich dem Linienverkehr behandelt werden könnten. Dies könnte über eine Erweiterung des Linienverkehrsbegriffs erreicht werden.

4. Ergänzende rechtliche Erwägungen

Im Folgenden werden ergänzende rechtliche Erwägungen insbesondere zu datenbezogenen Aspekten und zum Haftungsrecht dargestellt. Die datenbezogenen Aspekte betreffen dabei keine spezifischen Probleme des Personenbeförderungsrechts, sondern gelten grundsätzlich für das Phänomen der sog. Sharing Economy.

a) Staatliches Informationsmanagement

Die Metaanalyse hat ergeben, dass es wünschenswert wäre, wenn es digitalen Mobilitätsplattformen ermöglicht würde, Daten und Schnittstellen von Verkehrsunternehmen bereitgestellt zu bekommen und diese in ihre Plattform einpflegen zu können. Insbesondere Fahrplandaten, ggf. in Echtzeit, Preisinformationen, Buchungs- und Bezahlschnittstellen könnten dabei die Schaffung verkehrsmittelübergreifender Mobilitätsplattformen ermöglichen, die dem Verbraucher Wegeketten, Buchungs- und Bezahloptionen aus einer Hand bereitstellen.

Die Umsetzung dieser Bereitstellung aus einer Hand scheitert bislang an fehlender Daten- und Schnittstellenstandardisierung und teilweise der Bereitschaft der Unternehmen, die entsprechenden Daten zur Verfügung zu stellen.

Lösungsansätze für diese Hemmnisse könnten in einem Informationsmanagement durch den Staat gesehen werden. Danach wäre zu regeln, dass die Unternehmen Daten und Schnittstellen in (einen noch zu schaffenden) Datenstandard überführen und anderen Unternehmen, die dem Geltungsbereich des PBefG unterliegen sowie digitalen Mobilitätsplattformen außerhalb des Geltungsbereichs des PBefG zur Verfügung zu stellen.

aa) Daten für deren Veröffentlichung eine Verpflichtung besteht

Für Akteure, die dem Geltungsbereich des PBefG unterliegen, bestehen bereits Verpflichtungen, gewisse Daten ortsüblich bekanntzumachen.

Hierzu zählen insbesondere **Beförderungsentgelte** für Straßenbahnen (§ 39 Abs. 7 PBefG), für OBusse (§ 41 Abs. 3 i. V. m. § 39 Abs. 7 PBefG) und für den Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen (§ 45 Abs. 2 i. V. m. § 39 Abs. 7). Diese Beförderungsentgelte sind vom jeweiligen Unternehmen vor ihrer Einführung und bei Änderungen ortsüblich bekanntzumachen. Beförderungsentgelte im Taxiverkehr werden in Taxitarifordnungen, meistens durch die unteren staatlichen Verwaltungsbehörden veröffentlicht (§ 51 Abs. 1 S. 3 PBefG).

Zudem sind **Fahrpläne**, also die **Linienführung, Ausgangs- und Endpunkte, Haltestellen und Fahrzeiten** vom jeweiligen Unternehmen ortsüblich bekanntzumachen. Für Straßenbahnen ist dies in

§ 40 Abs. 4 S. 1 PBefG geregelt. Für OBusse in § 41 Abs. 3 i. V. m. § 40 Abs. 4 S. 1 PBefG und für Linienverkehre mit Kraftfahrzeugen in § 45 Abs. 2 i. V. m. § 40 Abs. 4 S. 1 PBefG.

Diese Daten sind von den jeweiligen Unternehmen bzw. von nach den Taxitarifordnungen zuständigen Behörden in jedem Fall zu erstellen, bislang aber nur ortsüblich bekanntzumachen, was regelmäßig durch ausgedruckten Anschlag umgesetzt wird. Da demnach ohnehin eine Verpflichtung besteht, diese Daten zu erstellen und zu publizieren, und ein entsprechender Mehraufwand für eine elektronische Bereitstellung als eher gering eingeschätzt wird, dürften einer Verpflichtung, diese Daten auch im Rahmen elektronischer standardisierter Schnittstellen bereitzustellen, nur geringe rechtliche Hürden entgegenstehen. Dies gilt umso mehr, da diese Unternehmen über personenbeförderungsrechtliche Genehmigungen verfügen und ihnen dadurch auch privilegierende Ausschließlichkeitsrechte, wie beispielsweise gem. § 13 Abs. 2 Nr. 2 PBefG gewährt werden. Auch erfolgt ein großer Anteil der Verkehrsleistungen im ÖPNV gemeinwirtschaftlich und wird durch die staatliche Finanzierung ermöglicht. Dementsprechend wäre es verhältnismäßig, insbesondere solche gemeinwirtschaftlich agierenden Unternehmen dem staatlichen Informationsmanagement zu unterstellen.

Dabei sind zur gesetzlichen Verankerung solcher Daten- und Schnittstellenansprüche grundsätzlich zwei Wege denkbar. Zum einen könnten sie direkt in den jeweiligen Paragraphen normiert werden, welche die bisherigen Veröffentlichungspflichten regeln. Zum anderen ist auch denkbar, sie als Bedingung des wettbewerblichen Vergabeverfahrens der Aufgabenträger – soweit ein solches stattfindet - zu gestalten. Dann könnten insbesondere die finanziellen Aufwendungen bei der Erstellung der Angebote durch das Verkehrsunternehmen eingepreist werden.

Grundsätzlich geringere Hürden dürften dabei bei neu auszustellenden Genehmigungen im Vergleich zu Bestandsgenehmigungen bestehen, denn hier gilt praktisch kein Vertrauensschutz. Denkbar sind auch Übergangsvorschriften um dem grundsätzlich bestehenden Vertrauensschutz von Unternehmen gerecht zu werden, die bereits im Besitz einer Genehmigung sind und dementsprechend keine Möglichkeit hatten, die finanziellen Aufwendungen in ihr Angebot einzupreisen.

Um den Anforderungen einer Verhältnismäßigkeit zu genügen, dürfte aber zu beachten sein, dass insbesondere kleine und umsatzschwache Verkehrsunternehmen, mit nur wenigen Fahrzeugen bzw. zu leistenden Personenkilometern, vergleichsweise hohe finanzielle Aufwendungen für eine solche Schnittstellen- und Datenbereitstellung haben könnten. Solche Belastungen könnten über entsprechende Härtefallklauseln abgemildert werden.

bb) Daten und Schnittstellen, die keiner Verpflichtung unterliegen

Bislang nicht vom Rechtsbestand adressiert werden Portabilitätsverpflichtungen bezüglich weitergehender Daten. Beispielhaft können hier **Standortdaten und Echtzeitbewegungsdaten der Fahrzeuge** sowie **Daten und mögliche Schnittstellen bezüglich Buchungs- und Bezahlprozessen** genannt werden. Dabei ist davon auszugehen, dass die jeweiligen Unternehmen diese Daten und Schnittstellen auf freiwilliger Basis erheben bzw. erstellen, um ihre Effizienz zu steigern und Komfortgewinne für ihre Fahrgäste zu generieren, um sich dadurch Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Marktteilnehmern zu verschaffen.

Zu berücksichtigen gilt es bei einer anzudenkenden Verpflichtung, entsprechende Daten diskriminierungsfrei, standardisiert und computerlesbar zur Verfügung zu stellen, dass diese Verpflichtung mit den Unternehmensinteressen sowie dem Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb vereinbar auszugestalten ist.

Eine Portabilitätsverpflichtung bzgl. der reinen Standort-, Bewegungs-, und Verfügbarkeitsdaten dürfte nur geringe Bezüge zum Schutz der unternehmensbezogenen Betriebsgeheimnisse haben. Diese Daten lassen sich bereits regelmäßig im Rahmen der unternehmenseigenen Applikation abrufen und sind damit der Öffentlichkeit grundsätzlich zugänglich. Lediglich eine standardisierte Übertragung bzw. Zurverfügungstellung dieser Daten wird derzeit nicht gewährleistet. Die rechtlichen Hürden, eine Portabilitätsverpflichtung bezüglich solcher Daten einzuführen, dürften daher gering sein.

Zu beachten gilt es aber, dass die Algorithmen, die zu den jeweiligen Fahrzeugstandort- und Bewegungszuständen führen weder mittelbar noch unmittelbar von der Portabilitätsverpflichtung berührt werden dürfen. Die verwendeten Berechnungsverfahren und Algorithmen gehören zur Sphäre der Betriebsgeheimnisse und unterliegen dem Wettbewerbsschutz. Weder dürfen sie von der Portabilitätsverpflichtung umfasst sein, noch dürfen sie sich aus den bereitgestellten Daten durch Auswertung mittelbar ergeben. Dies ist bei einer entsprechenden Umsetzung zwingend zu beachten.

An rechtliche Grenzen dürften Interoperabilitätsbestrebungen hinsichtlich Buchungs- und Bezahlprozessen stoßen. So dürfte eine Verpflichtung von Unternehmen zur Bereitstellung entsprechender Schnittstellen, die eine Buchung durch unbekanntes Dritte ermöglicht, wichtige Unternehmensrechte beschneiden. Zu den Grundsätzen unseres Rechtssystems gehört es, dass sich ein Unternehmer seine Vertragspartner selbst aussuchen kann (Privatautonomie). Eingeschränkt werden kann dieser Privatautonomiegedanke nur durch Kontrahierungszwänge, an die jedoch hoher rechtlicher Begründungsaufwand zu stellen ist, wie beispielsweise im Rahmen der bestehenden Beförderungspflicht für Taxen und den Linienverkehr. Entsprechend können Wechselwirkungen zur Diskussion um die Übernahme gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen bestehen, in der die Frage aufgeworfen wird, ob digitale Mobilitätsplattformen mit einer Beförderungspflicht belegt werden können, vgl. S. 159.

Auf rechtliche Bedenken stößt auch eine angedachte Interoperabilität bzgl. der Zahlungsprozesse mit der Möglichkeit des Forderungsmanagements durch Dritte. Das Forderungsmanagement und Eintreiben offener Zahlungen ist ureigene Aufgabe und Recht des forderungsberechtigten Unternehmens. Eine Verpflichtung, entsprechende Datenschnittstellen anzubieten, die das Forderungsmanagement durch Dritte ermöglicht, ist rechtlich nur schwer umzusetzen.

b) Konzentrationstendenzen und potenzielle Wettbewerbsprobleme

Bei digitalen Mobilitätsplattformen, aber auch bei anderen Ausprägungen der sog. „Sharing Economy“, besteht die Gefahr, dass sich einzelne schnell wachsende und mit erheblichen finanziellen Mitteln ausgestattete Marktteilnehmer monopolartige Marktpositionen sichern und so potenziellen Wettbewerbern den Marktzugang oder den Stand im Markt erschweren wird.

Daher sollten Maßnahmen geschaffen werden, die solche Konzentrationstendenzen verhindern. Der Metaanalyse ist zu entnehmen, dass teilweise davon ausgegangen wird, dass eine **Datenübertragbarkeit**, insbesondere **im Hinblick auf (Qualitäts-)Bewertungssysteme** und Reputationswerte, marktbeherrschende Stellungen verhindern könnte. Dem liegt die Idee zu Grunde, dass Plattformnutzer ihre auf einer Plattform gesammelten Bewertungen (z.B.: „A ist ein zuverlässiger und angenehmer Fahrer.“) kopieren und zu einer anderen Plattform mitnehmen können. Solche Rechte auf Datenübertragbarkeit werden in der EU-Datenschutzgrundverordnung (EU-DSGVO) behandelt, die ab dem 25. Mai 2018 gilt.

Nach Art. 20 Abs. 1 EU-DSGVO hat die betroffene Person (Plattformnutzer) grundsätzlich das Recht, personenbezogene Daten, die sie einem Verantwortlichen (Plattformbetreiber) bereitgestellt hat, in einem strukturierten, gängigen und maschinenlesbaren Format zu erhalten und diese Daten einem anderen Verantwortlichen zu übermitteln, sofern die Verarbeitung auf einer Einwilligung beruht und die Verarbeitung mithilfe automatisierter Verfahren erfolgt. Nach Art. 20 Abs. 2 EU-DSGVO besteht darüber hinaus das Recht, zu erwirken, dass die personenbezogenen Daten direkt übermittelt werden, soweit dies technisch machbar ist.

Personenbezogene Daten sind nach Art. 4 Nr. 1 EU-DSGVO alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person (betroffene Person) beziehen. Der Hauptanwendungsfall der Datenübertragungsregelung für digitale Mobilitätsplattformen dürfte bei der Übertragbarkeit von Kontaktdaten und angelegten persönlichen Profilen liegen.

Fraglich ist jedoch, ob vom Wortlaut der Regelung auch die Übertragung von (Qualitäts-)Bewertungen bzw. Reputationswerten umfasst ist. Zwar kann es sich bei Bewertungen teilweise um Informationen bezüglich natürlicher Personen handeln, es können aber auch Bewertungselemente enthalten sein, die sich beispielsweise auf den Fahrzeugzustand oder Preise beziehen und die damit weit von einem Personenbezug entfernt sind.

Die EU-DSGVO entfaltet unmittelbare Wirkung für die Mitgliedstaaten. Nationalstaatliche Regelungen, die inhaltlich mit dem Regelungsgegenstand der Verordnung unvereinbar sind, sind nicht gestattet. Regelungsbedarf, der z.B. im Hinblick auf die Öffnungsklauseln der EU-DSGVO, als auch wegen des Bedarfs der Bereinigung nationalen Datenschutzrechts bestand, wurde in Deutschland auf Bundesebene mit der Neufassung des Bundesdatenschutzgesetzes und der Änderung weiterer Gesetze durch das Datenschutz-Anpassungs- und -Umsetzungsgesetz EU (DSAnpUG-EU)³⁶⁴ erreicht. Dabei ist davon auszugehen, dass einer Ausdehnung der Regelungen zur Datenübertragbarkeit nach Art. 20 EU-DSGVO durch nationalstaatliche Gesetze auch auf (Qualitäts-)Bewertungssysteme bzw. Reputationswerte keine Hemmnisse entgegenstehen, denn sie ergänzen bzw. erweitern die EU-DSGVO nur und stehen dieser nicht entgegen.

Da solche Übertragungsansprüche keine spezifischen personenbeförderungsrechtlichen Aspekte enthalten und auch andere Sharing-Economy Phänomene davon betroffen sind, ist eine Regelung im PBefG eher nicht zweckmäßig. Vielmehr sollte darüber nachgedacht werden, diese umfassend, ggf. in einem eigenen Gesetz zu normieren.

³⁶⁴ Gesetz zur Anpassung des Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680. v. 30.06.2017 BGBl. I S. 2097 (Nr. 44); Geltung ab 25.05.2018.

c) Haftungsrechtlicher Überblick

Neuartige Beförderungsformen, insbesondere solche, die in Mobilitätsplattformen organisiert sind, werfen haftungsrechtliche Fragen auf. Diesen haftungsrechtlichen Fragen widmet sich das folgende Kapitel, mit Fokus auf Haftungsfolgen bei Verkehrsunfällen und Schlecht- bzw. Nichtleistungen. Die Besonderheiten bei Konstellationen unter Beteiligung digitaler Mobilitätsplattformen liegen darin, dass regelmäßig nicht nur zwei Parteien beteiligt sind, sondern mit der Plattform noch ein dritter Akteur hinzutritt. Mögliche rechtliche Verbindungen, die auf einen Schadenausgleich zwischen Mobilitätsplattform, Fahrern und Fahrgästen abzielen, hängen dabei vom konkreten Einzelfall des schädigenden Ereignisses sowie der möglicherweise vorliegenden vertraglichen Ausgestaltung ab. Daher wird nur ein abstrakter Überblick über mögliche Anspruchsgrundlagen, ggf. beruhend auf Vertragsverhältnissen, gegeben. Dabei wird wie folgt differenziert:

- Unterfällt die Mobilitätsplattform dem PBefG (=Beförderer) oder nicht (=Vermittler)?
- Steht ein Unfall mit Sach- bzw. Personenschaden im Raum oder eine Schlecht- bzw. Nichtleistung (bspw. Nicht- oder zu spätes Erscheinen des Fahrers)?
- Sind deliktische (=gesetzliche) oder vertragliche (=vereinbarte) Haftungsansprüche betroffen?

aa) Digitale Mobilitätsplattformen die dem PBefG unterfallen (Beförderer)

Folgend wird auf Haftungskonstellationen unter Beteiligung digitaler Mobilitätsplattformen eingegangen, die selbst Beförderungsleistungen erbringen und daher dem PBefG unterfallen.

(1) Haftungsfolge bei Unfällen

Grundsätzlich ist zwischen Ansprüchen aus Vertrag zu unterscheiden und solchen, die sich unmittelbar aus dem Gesetz ergeben.

(a) Vertragliche Haftung

Im Hinblick auf Haftungsansprüche aus Vertrag ist zwischen den einzelnen Beziehungen der Parteien zu differenzieren.

Mobilitätsplattformen, die dem PBefG unterfallen sind selbst Beförderer i. S. d. PBefG. Im Gleichlauf mit dem von der Rechtsprechung aufgestellten Merkmal, dass ein Unterfallen der Plattform unter das PBefG u.a. dann vorliegen kann, wenn sich der Plattformbetreiber als Vertragspartner gegenüber dem Fahrgast geriert, kann davon ausgegangen werden, dass in diesen Konstellationen regelmäßig sowohl ein Plattformnutzungsvertrag als auch ein Beförderungsvertrag **zwischen Plattformbetreiber und dem Fahrgast** vorliegen dürfte.

Die Hauptleistungspflicht eines Beförderungsvertrags liegt in der Beförderung des Fahrgastes. Der Beförderungsvertrag umfasst aber auch dahingehende Nebenpflichten, dass die Beförderung ohne Sach- und Personenschaden durchgeführt wird (§ 241 Abs. 2 BGB). Dementsprechend verletzt der Plattformbetreiber grundsätzlich diese Nebenpflicht, wenn während der Beförderung ein Unfallereignis eintritt, das den Fahr-

gast schädigt und für das der Plattformbetreiber einzustehen hat, ihm also ein Verschulden vorgeworfen werden kann (§ 276 BGB). Regelmäßig wird ein Verschulden des Plattformbetreibers in eigener Person nicht vorliegen, da er das Fahrzeug nicht selbst steuert. Über die Norm des § 278 S. 1 BGB kann aber das Verschulden des Fahrers dem Plattformbetreiber zugerechnet werden, wenn dieser Erfüllungsgehilfe des Plattformbetreibers ist. Erfüllungsgehilfe ist, wer nach den tatsächlichen Gegebenheiten bei der Erfüllung einer Verbindlichkeit des Schuldners mit dessen Willen als dessen Hilfsperson tätig wird.³⁶⁵ Dabei ist keine Weisungsgebundenheit erforderlich.³⁶⁶

Vertragliche Haftungsausschlüsse bzw. -begrenzungen auf Grundlage von Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) sind nur in engem Rahmen möglich. So ist ein Ausschluss oder eine Begrenzung für Schäden aus der Verletzung des Lebens, des Körpers oder der Gesundheit, die auf einer fahrlässigen Pflichtverletzung des Verwenders der AGB (regelmäßig der Plattformbetreiber) oder dessen Erfüllungsgehilfen beruhen, nach § 309 Nr. 7a BGB unwirksam. Ein Ausschluss oder eine Begrenzung der Haftung für sonstige Schäden, die auf einer grob fahrlässigen Pflichtverletzung des Verwenders oder Erfüllungsgehilfen des Verwenders beruhen, sind nach § 309 Nr. 7 b BGB ebenfalls unwirksam. Dabei darf nicht der Umkehrschluss gezogen werden, dass Haftungsausschlüsse unterhalb der Schwelle des groben Verschuldens grundsätzlich erlaubt sind. Vielmehr ist ergänzend nach § 307 BGB zu prüfen, ob der Haftungsausschluss den Fahrgast unangemessen benachteiligt.³⁶⁷ Dies hängt erheblich vom konkreten Einzelfall der Regelung ab. Die Haftung bzgl. Sachschäden darf gem. § 23 PBefG gegenüber jeder beförderten Person nur insoweit ausgeschlossen werden, als der Schaden 1.000 € übersteigt und nicht auf Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit beruht.

Zwischen dem Plattformbetreiber und dem Fahrer dürfte dann regelmäßig ein Plattformnutzungsvertrag geschlossen werden, der bspw. Zahlungsansprüche und Details zum Fahrzeugzustand und ggf. zu Verhaltensweisen gegenüber dem Fahrgast beinhaltet. Unfallhaftungsfragen im Rahmen dieses Vertragsverhältnisses dürften weniger relevant sein.

Vertragskonstellationen **zwischen Fahrer und Fahrgast** dürften regelmäßig nicht vorliegen.

(b) Sonderfall Arbeitsverhältnis

Wenn zwischen dem Betreiber der Mobilitätsplattform und dem Fahrer ein Arbeitsverhältnis nach § 611a BGB besteht, ergeben sich haftungsrechtliche Besonderheiten in Bezug auf den sog. innerbetrieblichen Schadensausgleich. Arbeitnehmer ist, wer auf Grund eines privaten Vertrags im Dienste eines anderen in persönlicher Abhängigkeit zur Leistung fremdbestimmter Arbeit verpflichtet ist.³⁶⁸ Entscheidendes Merkmal ist die Abhängigkeit, die sich am deutlichsten dann zeigt, wenn der Arbeitgeber Weisungen in Bezug auf Arbeitszeit und Arbeitsort festlegen kann.³⁶⁹

³⁶⁵ BGHZ 13, 113.

³⁶⁶ BGH NJW 1996, 451.

³⁶⁷ Becker, in: BeckOK BGB, 43. Ed. 1.5.2016, BGB § 309 Nr. 7 Rn. 20, beck-online

³⁶⁸ Besgen, in: BeckOK Arbeitsrecht, 44. Auflage 2017, § 5 BetrVG Rn. 2, beck-online.

³⁶⁹ Besgen, in: BeckOK Arbeitsrecht, 44. Auflage 2017, § 5 BetrVG Rn. 2, beck-online.

Arbeitgeber verlagern aufgrund notwendiger Arbeitsteilung und der zwingenden Berührung der Arbeitnehmer mit teilweise hochwertigen Arbeitsmitteln oder Rechtsgütern die bestehenden Haftungsrisiken faktisch oftmals auf Arbeitnehmer. Deswegen werden Arbeitnehmer privilegiert und haften bei leichter Fahrlässigkeit nicht, bei grober Fahrlässigkeit und Vorsatz in der Regel voll und bei mittlerer Fahrlässigkeit erfolgt eine Aufteilung nach Verschuldensanteilen („innerbetrieblicher Schadensausgleich“). Schädigt ein Arbeitnehmer schuldhaft Dritte (z.B. in einer Beförderungssituation den Fahrgast), so ist er dem Dritten zunächst zum vollen Ersatz des Schadens verpflichtet. Aufgrund der Beschränkung der Haftung im Verhältnis zum Arbeitgeber hat der Arbeitnehmer indes einen Anspruch gegen den Arbeitgeber auf Freistellung von seiner Inanspruchnahme durch den Dritten. Durch Abtretung des Anspruchs kann der Dritte einen direkten Anspruch gegen den Arbeitnehmer erhalten.

(c) Gesetzliche Haftung

Bei einem Verkehrsunfall kommen neben einer Haftung aus Vertrag die gesetzliche Haftung nach §§ 7 Abs. 1 und 18 Abs. 1 S. 1 StVG sowie die allgemeine Deliktshaftung aus § 823 BGB in Betracht. Während die vertragliche Haftung lediglich die Vertragsparteien untereinander schützt (Wirkung *inter partes*), kommt die gesetzliche Haftung sowohl Fahrgästen als auch sonstigen geschädigten Verkehrsteilnehmern zugute.

Im Rahmen der gesetzlichen Haftung sind insbesondere die Halter- und Fahrerhaftung nach dem StVG sowie subsidiär die allgemeine deliktische Haftung relevant. Der Haftungsfokus bei einem Unfallgeschehen wird regelmäßig beim Fahrer und beim Halter des befördernden Fahrzeugs liegen, da die Mobilitätsplattform praktisch an der Fahraufgabe nicht beteiligt ist. In engen Grenzen ist aber auch hier eine gesetzliche Haftung denkbar.

Bei der Haftung des Fahrzeughalters nach § 7 Abs. 1 StVG handelt es sich um eine sog. Gefährdungshaftung, die allein an den Betrieb eines Kfz anknüpft, der per se als Gefährdung für die Allgemeinheit angesehen wird. Aus diesem Grund haftet der Fahrzeughalter bei einem Unfall – mit Ausnahme von höherer Gewalt – für den entstandenen Schaden, ohne dass man ihm ein Verschulden vorwerfen können muss (verschuldensunabhängige Haftung).

Die Halterhaftung erfordert, dass der Anspruchsgegner Halter des Fahrzeugs ist. Halter ist derjenige, der das Kfz für eigene Rechnung gebraucht und die Verfügungsgewalt darüber besitzt.³⁷⁰ Die Verfügungsgewalt besteht darin, Anlass, Ziel und Zeit der Fahrten selbst bestimmen zu können.³⁷¹ Die Haltereigenschaft ist unabhängig vom Eigentum am Fahrzeug. Demgemäß kann nicht nur der Fahrer selbst Halter des Fahrzeugs sein, sondern auch ein Dritter. Es ist vor allem auch denkbar, dass der Plattformbetreiber selbst Halter des Fahrzeugs ist, soweit er die Verfügungsgewalt über das Fahrzeug innehat, z.B. bei Verwendung einer eigenen Flotte. Die Frage nach der Haltereigenschaft ist also stets anhand des Einzelfalls zu klären.

³⁷⁰ BGH NJW 1983, 1492.

³⁷¹ OLG Düsseldorf NZV 1991, 39; OLG Köln VRS 1986, 202.

Folge der Halterhaftung ist, dass der Halter dem Geschädigten Personen- und Sachschäden zu ersetzen hat. Die Ersatzpflicht wird nach § 12 StVG auf Haftungshöchstbeträge begrenzt. Nach § 8a StVG darf im Fall einer entgeltlichen, geschäftsmäßigen Personenbeförderung die Schadenersatzpflicht des Halters nach § 7 StVG wegen Tötung oder Verletzung beförderter Personen weder ausgeschlossen, noch beschränkt werden (Verbot des Haftungsausschlusses). Die Haftung für Sachschäden ist hingegen grundsätzlich auch bei entgeltlicher, geschäftsmäßiger Personenbeförderung abdingbar oder beschränkbar.

Neben der Halterhaftung ist auch die sog. Fahrerhaftung nach § 18 Abs. 1 StVG relevant. Bei dieser Haftungsgrundlage handelt es sich um eine Haftung des Fahrzeugführers für vermutetes Verschulden, unabhängig von der Frage ob dieser gleichzeitig Fahrzeughalter ist. Nach § 18 Abs. 1 S. 2 StVG ist die Ersatzpflicht ausgeschlossen, wenn der Schaden „nicht durch ein Verschulden des Fahrers verursacht wurde“. Dieser Gesetzwortlaut begründet ein vermutetes Verschulden, d.h. nicht der Anspruchsinhaber muss –wie regelmäßig– ein Verschulden des Fahrers beweisen, sondern dieser muss positiv nachweisen, dass ihn entgegen der gesetzlichen Vermutung gerade kein Verschulden trifft. Der Fahrzeugführer kann sich entlasten, indem er darlegt, dass er die gewöhnliche, im Verkehr erforderliche Sorgfalt angewandt hat, mit der er gewöhnliche Verkehrslagen hätte meistern können.³⁷²

Die Haftungsschuldner nach § 7 Abs. 1 und § 18 Abs. 1 S. 1 StVG haften grundsätzlich gesamtschuldnerisch. Der geschädigte Gläubiger kann daher die Leistung von jedem Schuldner nach seinem Belieben ganz oder zum Teil fordern.

Daneben ist grundsätzlich § 823 BGB als allgemeine Deliktshaftung anwendbar, der aber mehr Anspruchsvoraussetzungen enthält als §§ 7, 18 StVG: Der Fahrer muss den Unfall schuldhaft verursacht, d.h. die im Verkehr erforderliche Sorgfalt außer Acht gelassen haben. Das Verschulden wird im Rahmen des § 823 BGB auch nicht vermutet, sondern ist positiv nachzuweisen. Praktisch relevant wird die Haftungsnorm des § 823 BGB insbesondere, wenn höhere Haftungssummen im Raum stehen, als § 12 StVG diese begrenzt.

Eine gesetzliche Haftung der Mobilitätsplattform aus dem StVG dürfte regelmäßig nicht gegeben sein, es sei denn die Plattform ist Halter des unfallverursachenden Fahrzeugs. Relevant kann aber im Einzelfall die deliktische Haftung des Mobilitätsplattformbetreibers nach § 831 BGB sein, wenn der Fahrer Verrichtungsgehilfe der Mobilitätsplattform ist. Verrichtungsgehilfe ist grundsätzlich, wer mit Wissen und Wollen des Geschäftsherrn (Plattformbetreiber) in dessen Interesse tätig wird und von dessen Weisungen abhängt, also in den Organisationsbereich des Geschäftsherrn, oftmals als Arbeitnehmer - eingegliedert ist. Soweit demnach zwischen Plattformbetreiber und Fahrer ein Weisungsverhältnis besteht, ist eine Haftung des Plattformbetreibers für Schäden, die der Verrichtungsgehilfe einem Dritten widerrechtlich (nicht schuldhaft) zufügt, gegeben. Nach § 831 Abs. 1 S. 2 BGB ist die Ersatzpflicht aber ausgeschlossen, wenn der Geschäftsherr bei der Auswahl des Verrichtungsgehilfen die im Verkehr erforderliche Sorgfalt beobachtet hat (ihn also kein Auswahlverschulden trifft). Im Bereich der Personenbeförderung könnte ein solches Auswahlverschulden beispielsweise anzunehmen sein, wenn der Plattformbetreiber einen Verrichtungsgehilfen mit der Beförderungsaufgabe betraut, der erkennbar fahruntüchtig ist.

³⁷² Grüneberg, in: Burmann, Handbuch des Straßenverkehrsrechts, Band 1, 36. EL (2016), 4.II.2.c.

(2) Haftungsfolge bei Nicht- bzw. Schlechtleistung

Neben den Folgen eines Unfalls in Form von Personen- und Sachschäden sind mögliche Haftungsfälle durch Verspätungen, Fahrtausfälle und andere Arten mangelhafter Beförderung denkbar (Vermögensschäden).

(a) Vertragliche Haftung

Im Rahmen des Beförderungsvertrags zwischen Plattformbetreiber und Fahrgast schuldet der Plattformbetreiber die Beförderungsleistung. Wird diese Leistung nicht erbracht, weil bspw. der Fahrer nicht zum vereinbarten Treffpunkt erscheint, besteht grundsätzlich ein Anspruch auf Schadenersatz nach §§ 280 Abs. 1, 281 BGB, sofern der Plattformbetreiber schuldhaft handelte. Ein Verschulden des Fahrers wird dem Plattformbetreiber über § 278 BGB zugerechnet, wenn er Erfüllungsgehilfe des Plattformbetreibers ist. Bei einem Zuspätkommen des Fahrers richtet sich der Schadenersatzanspruch auf Verzugsschaden nach §§ 280 Abs. 2, 286 BGB. Eine Mahnung, um den Vertragsgegner in Verzug zu setzen, dürfte regelmäßig nach § 286 Abs. 2 Nr. 1 oder Nr. 4 BGB entbehrlich sein. Art und Umfang der Schadenersatzpflicht richten sich nach den §§ 249 ff. BGB.

Haftungsausschlüsse im Rahmen von AGB sind in den Grenzen der §§ 307 ff BGB möglich. Die Haftung wegen Vorsatzes kann dem Schuldner der Leistung gemäß § 276 Abs. 3 BGB (ggf. i. V. m. § 307 BGB) indes unter keinen Umständen im Voraus erlassen werden.

(b) Gesetzliche Haftung

Für Vermögensschäden sind grundsätzlich weder das allgemeine Deliktsrecht (§ 823 BGB) noch die Anspruchsgrundlagen aus dem StVG anwendbar, da diese dem Grunde nach nur aufgrund vertraglicher Haftung ersetzt werden können.

bb) Digitale Mobilitätsplattformen die nicht dem PBefG unterfallen (Vermittler)

Auch bei Haftungsfragen mit Bezug zu digitalen Mobilitätsplattformen, die nicht unter das PBefG fallen, müssen sich zunächst die Verbindungen der einzelnen Akteure vor Augen geführt werden. Der Plattformbetreiber tritt hier anders als oben dargestellt gerade nicht als Beförderer auf und unterfällt deshalb nicht dem PBefG. Vielmehr wird er regelmäßig nur eine Vermittlungsaufgabe wahrnehmen. Dabei kann er Fahrten vermitteln, die ein Fahrer gewerblich oder wenigstens entgeltlich und damit geschäftsmäßig anbietet, wonach dieser dem PBefG als Beförderer unterfiele. Er kann aber auch Fahrten vermitteln, bei denen der Fahrer nur maximal einen „Zuschuss“ in Höhe der anfallenden Betriebskosten erlangt und damit nicht als Beförderer im Sinne des PBefG gilt, z.B. bei Mitfahrzentralen wie BlaBlaCar.

Je nach Art der Konstellation bestehen zwischen dem Plattformbetreiber, dem Fahrer und dem Fahrgast die folgenden möglichen Beziehungen: in jedem Fall wird der Fahrgast, indem er die Plattform benutzt, mit dem Plattformbetreiber einen Nutzungsvertrag über die Nutzung der Plattform abschließen. Abhängig von der Entgeltlichkeit der Beförderung schließt der Fahrgast dann einen weiteren Vertrag mit dem Fahrer (Beförderungsvertrag). Fehlt es an der Entgeltlichkeit schließt der Fahrgast ggf. keinen Vertrag mit dem Fahrer ab, sondern es handelt sich zwischen den beiden Parteien um eine bloße Gefälligkeit, die grundsätzlich keine Rechte und Pflichten begründet. Die Frage, ob bei fehlender Entgeltlichkeit ein Vertrag zwischen

Fahrgast und Fahrer geschlossen wird, wird danach entschieden, ob sich die beiden Parteien rechtlich binden wollten oder nicht. Im ersteren Fall ist dann zu fragen, ob die Parteien dann vielleicht (wenigstens) konkludent, also durch schlüssiges Handeln, einen Haftungsausschluss vereinbaren wollten.

(1) Haftungsfolge bei Unfällen

Sollte es während der Beförderung zu einem Unfall kommen, bei dem der Fahrgast zu Schaden kommt, kommt eine Haftung der Vermittlungsplattform grundsätzlich nicht in Betracht, sie schuldet grundsätzlich nur die Vermittlungsleistung. Eine Haftung des Fahrers ist indes nicht ausgeschlossen.

(a) Vertragliche Haftung

Wie eingangs dargestellt dürfte zwischen dem Fahrgast und der Vermittlungsplattform lediglich ein Vertrag über die Nutzung der Plattform zustande kommen. Dieser wird regelmäßig Aspekte der Beförderungsleistung nicht berühren. Eine vertragliche Inanspruchnahme der Plattform scheidet also bei Verkehrsunfällen mit Sach- oder Personenschäden während der Beförderung regelmäßig aus.

Es ist denkbar, dass zwischen dem Fahrgast und dem Fahrer lediglich ein reines Gefälligkeitsverhältnis besteht, welches von der Plattform vermittelt wurde, und der Fahrgast dem Fahrer für die Fahrt nur einen „Zuschuss“ zu den anfallenden Betriebskosten zukommen lässt. Hier entsteht zwischen Fahrer und Plattformnutzer eben gerade kein (Beförderungs-)Vertrag mit den bereits oben dargestellten Rücksichtnahmepflichten oder Hauptleistungspflichten (die Beförderung), sodass eine vertragliche Haftung im Falle eines Unfalls ausscheidet und der Anspruchsteller auf die deliktische Haftung zu verweisen ist.

Indes kann zwischen dem Fahrgast und dem Fahrer auch ein Beförderungsvertrag mit Haupt- und Rücksichtnahmepflichten zustande gekommen sein. Wie dargestellt hängt das davon ab, ob zwischen den Parteien ein Rechtsbindungswille besteht. Bei einer entgeltlichen Beförderung ist davon regelmäßig auszugehen. Dann ist der Fahrer auch automatisch Beförderer im Sinne des PBefG und unterfällt dessen Regelungen. In diesen Fällen kann der Fahrgast den Fahrer auf Schadensersatz in Anspruch nehmen gemäß §§ 280 Abs. 1, 241 Abs. 2 BGB, weil dieser verpflichtet war, im Rahmen des Schuldverhältnisses als sog. Nebenpflicht auf die Rechtsgüter des Kunden (Leib, Leben, Eigentum, etc.) Rücksicht zu nehmen. Mögliche Haftungsausschlüsse müssen sich hier, insbesondere wenn sie als AGB in den Vertrag einbezogen werden, wiederum an den Regelungen des § 309 Nr. 7 a) und b) BGB messen lassen.

Die Unterscheidung zwischen einer Gefälligkeit des täglichen Lebens und vertraglicher Bindung im Rahmen von Mitfahrgelegenheiten ist komplex und im Einzelfall genau anhand gewisser Indizien zu treffen. Mögliche Indizien sind z.B. Art, Grund und Zweck der Vereinbarung, die wirtschaftliche Bedeutung, der Wert von der Vereinbarung betroffener Gegenstände, die Interessenlage und die erkennbare Gefährdung der Parteien.

(b) Gesetzliche Haftung

Die Vermittlungsplattform wird im Falle eines Unfalls wohl auch nicht aus gesetzlicher, d.h. hier deliktischer Haftung (§ 823 Abs. 1, 2 BGB) in Anspruch genommen werden können, denn sie trifft regelmäßig kein Ver-

schulden an der Rechtsgutverletzung. Anders als in den Fällen, in denen die Plattform selbst als Beförderer auftritt, wird hier der Fahrer auch nicht als Erfüllungsgehilfe des Plattformbetreibers tätig, mit der Folge, dass ein Verschulden des Fahrers dem Plattformbetreiber nicht über § 278 BGB zuzurechnen ist. Dementsprechend entfällt erst recht eine Haftung des Plattformbetreibers nach § 831 BGB, weil nicht Verrichtungsgehilfe sein kann, wer nicht einmal Erfüllungsgehilfe ist. Eine gesetzliche Haftung käme für den Plattformbetreiber gemäß § 7 Abs. 1 StVG in Betracht, wenn er Halter des am Unfall beteiligten Kfz wäre. Ein solches Geschäftsmodell, bei dem der Plattformbetreiber die Fahrzeuge hält, aber nicht als Beförderer im Sinne des PBefG auftritt, ist indes derzeit nicht ersichtlich.

Für Ansprüche des Fahrgasts gegenüber dem Fahrer/Beförderer greifen grundsätzliche gesetzliche Haftungsregelungen. Der Fahrer, der gleichzeitig Halter des Kfz ist, haftet nach § 7 Abs. 1 StVG verschuldensunabhängig. Der Fahrer, der nicht auch Halter der Kfz ist, haftet gemäß § 18 Abs. 1 S. 1 StVG aufgrund vermuteten Verschuldens. In beiden Fällen eröffnet § 16 StVG auch den Rückgriff auf die Verschuldenshaftung des § 823 Abs.1, 2 BGB.

Für den Fall, dass es sich um eine unentgeltliche Beförderung handelt (also maximaler Kostenbeitrag der Fahrgäste bis zur Höhe der Betriebskosten), sollte wiederum im Einzelfall unterschieden werden, ob es sich um eine Gefälligkeitshandlung oder einen Vertragsschluss handelt. Zwar ist der Vertragsschluss für die deliktische Jedermann-Haftung grundsätzlich irrelevant. Allerdings wird teilweise diskutiert, dass für solche Abgrenzungsfälle, in denen dann von einem Gefälligkeitsverhältnis ausgegangen wird, jedenfalls die deliktische Haftung aus § 823 Abs. 1, 2 BGB als konkludent beschränkt gelten müsse. Der Gedanke dahinter ist, dass im BGB sogar für gewisse unentgeltliche *Vertragsbeziehungen* Haftungserleichterungen vorgesehen sind, so z.B. §§ 521 (Haftung des Schenkers), 599 (Haftung des Verleihers) oder 690 (Haftung bei unentgeltlicher Verwahrung) BGB. Eine solche wird allerdings i. d. R. bei Gefälligkeitsfahrten verneint, da diese ohnehin nur dem Haftpflichtversicherer zugutekäme und von einem solchen Parteiwillen nicht auszugehen sei.³⁷³ Auch eine gesetzliche Haftungsbeschränkung analog §§ 708, 1359, 1664 BGB kommt nicht in Betracht, da diese Vorschriften nach dieser herrschenden Ansicht nicht auf den Straßenverkehr anwendbar sind. Demnach haftet auch der Erbringer einer Gefälligkeitshandlung nach dem allgemeinen Sorgfältigkeitsmaßstab des § 823 Abs. 1 BGB.

(2) Haftungsfolge bei Nicht- bzw. Schlechtleistung

(a) Vertragliche Haftung

Ob der Plattformbetreiber für die Nicht- oder Schlechtleistung (Fahrer kommt nicht, kommt verspätet) vertraglich in Anspruch genommen werden kann, hängt in erster Linie von der vertraglichen Pflichtenübernahme ab, die zwischen Plattformbetreiber und Plattformnutzer vereinbart wurde. Grundsätzlich dürfte davon auszugehen sein, dass die Plattform *keine* Verantwortung dafür übernehmen will, ob und zu welchem Zeitpunkt der Fahrer am vereinbarten Treffpunkt sein wird. Vielmehr wird gerade diese Abrede meist dem Fahrgast und dem Fahrer persönlich überlassen. Vertragliche Ansprüche gegen den Plattformbetreiber

³⁷³ Heinrichs, in Palandt, BGB, § 254 Rn.80.

dürften daher regelmäßig nicht gegeben sein, sofern jedenfalls bei der Vermittlungsaufgabe durch den Plattformbetreiber keine verschuldeten Fehler unterlaufen.

Der Fahrgast kann indes gegenüber dem Fahrer vertragliche Ansprüche schuldrechtlicher Natur geltend machen (Schadensersatz wegen Nichtleistung, Verzugsschaden), wenn zwischen den Parteien ein Beförderungsvertrag zustande gekommen ist. Zu der Abgrenzung zur reinen Gefälligkeit gilt das oben Gesagte.

(b) Gesetzliche Haftung

Da es sich bei Schlecht- oder Nichterfüllung der Beförderung nicht um typische straßenverkehrsrechtliche Haftungsfälle handelt, kommt lediglich die gesetzliche Haftung aus § 823 BGB in Betracht. Diese schützt indes nur absolute Rechte wie körperliche Unversehrtheit oder Eigentum und gerade nicht das Vermögen des Betroffenen (z.B. Vermögenseinbußen wegen Verspätung, Nichterscheidens, etc.), sodass eine Haftung aus deliktischen Ansprüchen vorliegend regelmäßig ausscheiden dürfte.

- ADAC (2012): Mobilitätsoptionen Älterer im ländlichen Raum. Abrufbar unter: https://www.adac.de/_mmm/pdf/fv_mobilitaet_laendlicher_raum_studie_1115_219852.pdf. Letzter Zugriff am: 28.7.2017
- Bamberger, Heinz Georg/Roth, Herbert/Hau, Wolfgang/Poseck, Roman, Beck'scher Online-Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 43. Edition, 1.5.2017, beck-online
- Barth, Sibylle /Baumeister, Hubertus /Berschlin, Felix /Werner, Jan (Hg.), Recht des öffentlichen Personennahverkehrs, Praxis-Handbuch. Berlin, 2010
- Bickenbach, Christian, Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers – Analyse einer Argumentationsfigur in der (Grundrechts-)Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen 2014, S. 117
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016): Mobilitäts- und Angebotsstrategien in ländlichen Räumen – Planungsleitfaden für Handlungsmöglichkeiten von ÖPNV-Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen unter besonderer Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte flexibler Bedienungsformen. Abrufbar unter: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/mobilitaets-und-angebotsstrategien-in-laendlichen-raeumen-neu.pdf?__blob=publicationFile. Letzter Zugriff am: 20.7.2017
- Bundesregierung (2015): Unterrichtung durch die Bundesregierung – Zwanzigstes Hauptgutachten der Monopolkommission 2012/2013 – Drucksache 18/2150 – Stellungnahme der Bundesregierung. Abrufbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/047/1804721.pdf>. Letzter Zugriff am: 21.7.2017
- Burmann, Michael, Handbuch des Straßenverkehrsrechts – Band 1: Zivilrecht, 36. Ergänzungslieferung, München Dezember 2016
- Europäische Kommission (2016a): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Europäische Agenda für die kollaborative Wirtschaft. Abrufbar unter <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/1-2016-356-DE-F1-1.PDF>. Letzter Zugriff am: 1.8.2017
- Europäische Kommission (2016b): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Online-Plattformen im digitalen Binnenmarkt – Chancen und Herausforderungen für Europa. Abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/1-2016-288-DE-F1-1.PDF>. Letzter Zugriff am: 1.8.2017
- Fielitz, Karl H./Grätz, Thomas et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz – Kommentar zum gesamten Personenbeförderungsrecht – PBefG, BOKraft, BOStrab, PBZugV, Freistellungs-Verordnung PBefG sowie anderen Nebenbestimmungen und einschlägigen EU-Vorschriften, Köln, Loseblattsammlung (einschl. 73. Ergänzungslieferung, Stand: Januar 2017)

- Finger, Bert, Kupfer, Montero, Wolek (2017): Research for TRAN Committee – Infrastructure funding challenges in the sharing economy, Europäisches Parlament, Ausschuss für Struktur- und Kohäsionspolitik. Abrufbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/601970/IPOL_STU\(2017\)601970_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/601970/IPOL_STU(2017)601970_EN.pdf). Letzter Zugriff am: 20.6.2017
- Häberle, Peter (Hg.), Erbs/Kohlhaas: Strafrechtliche Nebengesetze, 214. Ergänzungslieferung, München Mai 2017
- Heinze, Christian /Fehling, Michael/ Fiedler, Lothar (Hg.), Personenbeförderungsgesetz – Kommentar, 2. Auflage, München 2014
- Heinze, Christian, Personenbeförderungsgesetz – Handkommentar, 1. Auflage, Baden-Baden 2007
- Heinze, Christian, Personenbeförderungsgesetz – Handkommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2014
- IHK Baden-Württemberg (2016): Personenbeförderung mit PKW – Gutachten zur Reform des Ordnungsrahmens. Abrufbar unter https://www.schwarzwald-baarheueberg.ihk.de/fileadmin/IHK_root/Branchen/Verkehr/IHK_Broschuere_Personenbefoerderung.pdf. Letzter Zugriff am: 2.8.2017
- Ingold, Albert: Gelegenheitsverkehr oder neue Verkehrsgelegenheiten? – Taxi-Apps und Ridesharing als Herausforderung für das Personenbeförderungsrecht, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2014, S. 3334 ff.
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo (Hg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: GG, 13. Auflage, München 2014
- KCW GmbH im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die GRÜNEN (2017): Reformbedarf PBefG – Rechtsrahmen für Mobilitätsangebote mit flexibler Bedienung unter besonderer Berücksichtigung des Bedarfs in Räumen und für Zeiten mit schwacher Nachfrage. Abrufbar unter: https://www.kcw-online.de/content/6-veroeffentlichungen/90-kcw-gutachten-zum-reformbedarf-des-personenbefoerderungsgesetzes-pbefg/2017-06-02-reformbedarf-pbefg-flexible-bedienung_gutachten.pdf. Letzter Zugriff am: 25.7.2017
- Knauff, Matthias, Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge – Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des ÖPNV, Berlin 2004
- Linne + Krause Marketing-Forschung GbR (2016): Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit des Taxigewerbes in der Bundeshauptstadt Berlin. Abrufbar unter https://www.berlin.de/senuvk/verkehr/politik/taxi/download/untersuchung_wirtschaftlichkeit_taxi_berlin.pdf. Letzter Zugriff am: 2.8.2017.

Manssen, Gerrit, Staatsrecht II – Grundrechte, 14. Auflage, München 2017

Maunz, Theodor/Düring, Günter (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, 67. Ergänzungslieferung, München 2013

Monopolkommission (2012/2013): Hauptgutachten XX: Kapitel I: Aktuelle Probleme der Wettbewerbspolitik – Wettbewerbsdefizite auf Taximärkten. Abrufbar unter: http://www.monopolkommission.de/images/PDF/HG/HG20/1_Kap_4_A_HG20.pdf. Letzter Zugriff am: 25.7.2017

Monopolkommission (2016): Hauptgutachten XXI: Wettbewerb 2016 – Kapitel V: Digitale Märkte: Sharing Economy und FinTechs. Abrufbar unter http://www.monopolkommission.de/images/HG21/HGXXI_Kap5.pdf. Letzter Zugriff am: 28.7.2017.

Müller-Glöge, Rudi/Preis, Ulrich/Schmidt, Ingrid (Hg.), Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 10. Auflage, München 2010 (dort unter 10. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland)

Ostthüringer Zeitung (2017): Schmöllner Nahverkehr soll zukunftsfähig werden: Bei Anruf Bus. Aufrufbar unter: <http://schmoelln.otz.de/web/schmoelln/startseite/detail/-/specific/Schmoellner-Nahverkehr-soll-zukunftsaehig-werden-Bei-Anruf-Bus-1454008856>. Letzter Zugriff am: 23.7.2017

Palandt, Otto (begr.), Bürgerliches Gesetzbuch: BGB, 76. Auflage, München 2017

Prof. Dr. Matthias Knauff: Verfassungs-, europa- und personenbeförderungsrechtliche Grundlagen (Vorlesungsskript), im Internet abrufbar unter: https://www.rewi.uni-je-na.de/rewi2media/Bilder/Fakult%C3%A4t/Institute/Energierechtsinstitut/FVMR+am+LS+Knauff/Knauff_Grundlagen.pdf

Randelhoff, M. (2014): [Definition] UberPop, WunderCar, Lyft & Co. – Ridesharing oder vielmehr Rideselling?, Abrufbar unter: <http://www.zukunft-mobilitaet.net/74151/analyse/definition-ridesharing-rideselling-unterschiede-taxi-carpooling>. Letzter Zugriff am: 4.7.2017

Rebler, Adolf, Unmoderne Regelungswut oder berechnete Kontrolle: Genehmigungspflicht nach PBefG in Zeiten von Uber und WunderCar, Recht der Transportwirtschaft (RdTW) 2014, S. 461 ff.

Rolfs, Christian/Giesen, Richard/Kreikebohm, Ralf/Udsching, Peter, Beck'scher Online-Kommentar zum Arbeitsrecht, 44. Auflage 2017, beck-online

Sachs, Michael (Hg.), Grundgesetz, 7. Auflage, München 2014

Sachs, Michael, Verfassungsrecht II – Grundrechte, 3. Auflage, Berlin/Heidelberg 2017

Saxinger, Andreas/Winnes, Michael (Hg.), Recht des öffentlichen Personenverkehrs – Kommentar zur Personenbeförderung auf Straße und Schiene – Verordnung (EG) Nr. 1370/2007, Personenbeförderungsgesetz, Allgemeines Eisenbahngesetz und Nebengesetze, Loseblatt, Stand 12/2016

Schaumburger Nachrichten (2013): Der Trend geht zum Rufbus. Abrufbar unter: <http://www.sn-online.de/Schaumburg/Landkreis/Themen/Thema-des-Tages/Der-Trend-geht-zum-Rufbus>. Letzter Zugriff am: 23.7.2017

Schwarzwälder Bote (2016): Centro: Warum ist der Rufbus gescheitert? Abrufbar unter: <http://www.schwarzwaelder-bote.de/inhalt.calw-centro-warum-ist-rufbus-gescheitert.6b7dafba-a659-411d-bbd7-d44980d69c76.html>. Letzter Zugriff am: 23.7.2017

Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland – Band I: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts. Strukturprinzipien der Verfassung, 2. Auflage, München 1984

Wachinger, Lorenz /Wittemann, Martin, Regionalisierung des ÖPNV, Der rechtliche Rahmen in Bund und Ländern nach der Bahnreform, Bielefeld, 1996

Wienbracke, Mike: Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, in: Zeitschrift für das Juristische Studium (ZJS) 2013, S. 148 ff.

Wiesbadener Tagblatt (2017): Öffentlicher Nahverkehr in Hessen am Limit – Anpassung der Infrastruktur nötig. Abrufbar unter: http://www.wiesbadener-tagblatt.de/lokales/rhein-main/oeffentlicher-nahverkehr-in-hessen-am-limit-anpassung-der-infrastruktur-noetig_17986717.htm. Letzter Zugriff am: 23.7.2017

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur (2017): Die Chancen der Digitalisierung im Taximarkt nutzen: Liberalisieren und Verbraucherschutz stärken. In: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik. Vol. 43(2), S. 125-137

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH (2006): MultiBus – Das Nahbussystem für den ländlichen Raum. Abrufbar unter: https://wupperinst.org/uploads/tx_wupperinst/MultiBus_Schlussbericht.pdf. Letzter Zugriff am: 19.6.2017

Wüstenberg, Dirk, Strategie zur Umschiffung der Ortskundeprüfung für den Gelegenheitsverkehr – mehr Flexibilität für die Unternehmen, Recht der Transportwirtschaft (RdTW) 2016, S. 203 ff.

Mit Icons erstellt durch Freepic, Chanut is Industries, Those Icons und andere Autoren. Bezogen von flaticon.com.