

Unkostenbeiträge für genehmigungsfreie Bürgerfahrdienste

Rechtswissenschaftliche Studie zur Finanzierung ehrenamtlicher Mobilitätsangebote im ländlichen Raum

ERSTELLT VON

Elias Eickelmann
Alexandra Rose

ERSTELLT IM RAHMEN DES PROJEKTES

Hub Chain – Mobilitätsgarantie bei der Verzahnung von On-Demand- und Taktverkehren im ÖPNV durch digitale Mobilitätsdienste



Reallabore
Testräume für Innovation
und Regulierung

Inhaltsverzeichnis

1 Bürgerfahrdienste –Genehmigung und Finanzierung	3
1.1 Rechtsgrundlage: Das Personenbeförderungsgesetz	4
1.1.1 Voraussetzungen der Genehmigungsfreiheit	4
1.1.2 Anwendbarkeit auf Bürgerfahrdienste	7
1.2 Alternative Finanzierungsmöglichkeiten	9
1.2.1 Vereinsrecht	10
1.2.2 Spenden	10
1.2.3 Weitere Möglichkeiten	11
2 Konkrete Gesetzesänderungsvorschläge	13
2.2 Aktueller Gesetzesvorschlag	13
2.3 Alternative Ausgestaltung	13
3 Fazit	17
Literaturverzeichnis	18

1 Bürgerfahrdienste –Genehmigung und Finanzierung

Aus Sicht von Großstadteinwohnern ist es in ländlichen Gebieten vor allem eines, was viele, die selbst kein Auto fahren wollen oder können, davor zurückschrecken lässt, in idyllische, aber abgelegene Dörfer zu ziehen: Die mangelnde Mobilität. Diese bedingt sowohl die Erreichbarkeit von Arbeits- als auch Versorgungs- und Kulturangeboten, welche ein wichtiger Bestandteil des Lebens sind. Sie treibt junge wie alte Menschen immer mehr in die Nähe von Städten, wo der ÖPNV gut ausgebaut ist und jede Ecke durch öffentliche Verkehrsmittel erschlossen ist. Es gibt jedoch Initiativen, die gegen diese „Immobilität“ vorgehen wollen und sich als Aushängeschild bürgerschaftlichen Zusammenhalts und gegenseitiger Unterstützung präsentieren.

Zur Verzahnung von ÖPNV und lokalen Fortbewegungsmöglichkeiten für mehr ländliche Mobilität entstand im Jahr 2018 ELLI, die «Elde-Linie»: Ein von Bürgern für Bürger organisierter Fahrdienst im Elde-Quell-Gebiet in Mecklenburg-Vorpommern, der mittlerweile nicht nur telefonisch, sondern auch über eine App erreicht werden kann und damit vor allem auch die junge Generation abholt. Die App unterstützt die Fahrtenplanung und die Buchung, sodass sich mehrere Fahrgäste etwa zu einem gemeinsamen Ausflug an den Badesee vernetzen können.

Ein solches Projekt, bei dem Bürgerinnen und Bürger freiwillig in ihrer Freizeit tätig werden, bedarf einer rechtlichen Absicherung, damit es problemlos weiterbestehen kann und die Fahrer und Organisatoren entlastet werden. Sonst drohen schlimmstenfalls unerwartete behördliche Sanktionen. Um den Freiwilligen einen weiten Handlungsspielraum zu ermöglichen und ihrem Engagement wenige Hürden entgegenzustellen, wird oft der Wunsch verfolgt, einen genehmigungsfreien Fahrdienst zu etablieren, der nicht unter die strengen Regelungen des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) fällt.

Das setzt bei der derzeitigen Gesetzeslage jedoch voraus, dass der Fahrdienst nicht entgeltlich und geschäftsmäßig durchgeführt wird (§ 1 Abs. 1 PBefG¹). Lediglich bei der Beförderung mit Personenkraftwagen darf ein Entgelt verlangt werden, das die Höhe der Betriebskosten nicht übersteigt.

Daher ist zunächst zu klären, welche Voraussetzungen für die Genehmigungsfreiheit einzuhalten sind. Anschließend werden anhand dieser Voraussetzungen andere Möglichkeiten der Finanzierung

¹ **Personenbeförderungsgesetz** in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690), das zuletzt durch Artikel 329 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

erörtert, sodass die Kosten eventuell gedeckt wären und der Fahrdienst finanziell entlastet würde. Letztlich wird als Ausblick ein Vorschlag zur Änderung der bestehenden Rechtslage unterbreitet. Schließlich ist diese Art Sozialengagement überaus unterstützenswert, da sie die staatliche Aufgabe der Daseinsvorsorge ergänzt, die Lebensqualität in und die Attraktivität von ländlichen Gebieten erhöht und einem Abwandern der jungen Generation in städtische Gebiete vorbeugen kann, was wiederum die Wirtschaftskraft der ländlichen Region stärkt.

1.1 Rechtsgrundlage: Das Personenbeförderungsgesetz

Ehrenamtliche Fahrdienste mit PKWs bis zu neun Personen können **genehmigungsfrei** durchgeführt werden, wenn:

Sie **unentgeltlich** angeboten werden, oder

dass das eingenommene Gesamtentgelt die **Betriebskosten der Fahrt nicht übersteigt**.

Zweiteres ist immer dann der Fall, wenn:

Die erhaltene Gegenleistung im Sinne eines mittelbaren oder unmittelbaren wirtschaftlichen Vorteils

Die Betriebskosten der Fahrt nicht übersteigt. Diese umfassen nach Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nur s.g. bewegliche Kosten wie die Kosten für Treibstoff oder die Abnutzung der Reifen.

Wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, muss insbesondere kein zusätzlicher Personenbeförderungsschein durch die Fahrerinnen und Fahrer erworben werden.

1.1.1 Voraussetzungen der Genehmigungsfreiheit

Nach der Regelungssystematik des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) sind Formen der entgeltlichen oder geschäftsmäßigen Personenbeförderung grundsätzlich genehmigungspflichtig. Eine Ausnahme oder Freistellung von der Genehmigungspflicht kommt in zwei Fällen in Betracht: Zum einen unterliegen nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 PBefG Beförderungen mit Personenkraftwagen dem PBefG nicht, wenn das eingenommene Gesamtentgelt die Betriebskosten der Fahrt nicht übersteigt. Zum anderen werden in der Freistellungsverordnung zum PBefG einige Beförderungsarten mit Personenkraftwagen von der Genehmigungspflicht ausgenommen. Das sind beispielsweise Beförderungen mit Personenkraftwagen, die nach Bauart und Ausstattung zur Beförderung von nicht mehr als sechs Personen geeignet und bestimmt sind, es sei denn, dass für die Beförderung ein Entgelt zu entrichten ist (§ 1 Satz 1 Nr. 3 FrStllgV²).

² **Freistellungs-Verordnung** in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 9240-1-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 4. Mai 2012 (BGBl. I S. 1037) geändert worden ist.

Hintergrund dieser engen Ausnahmeregelungen ist der Schutz der gewerblichen Linienverkehr-, Taxi und Mietwagenanbieter, die nur mit einer Genehmigung fahren dürfen, vor konkurrierenden Betrieben, welche sich nicht den gleichen Anforderungen und Verpflichtungen unterwerfen müssen. Durch eine solche Umgehung der detaillierten Vorgaben und Pflichten im PBefG als besonderes Gefahrenabwehrrecht würde ein unfairer Wettbewerbsvorteil entstehen. Würde man neben dem genehmigungspflichtigen Betrieb einer Personenbeförderung noch Betreiber ohne Genehmigung voraussetzungslos zulassen, widerspräche es der in Art. 12 Grundgesetz (GG) verankerten Berufsfreiheit und dem Gleichbehandlungsgebot in Art. 3 Abs. 1 GG. Auf denselben Sachverhalt fänden dann plötzlich zwei Möglichkeiten des Betriebs Anwendung. Ferner wird durch die Genehmigung sichergestellt, dass der genehmigte Betrieb bestimmte öffentlich-rechtliche Sicherheitsstandards erfüllt, sodass für die Fahrgäste die Gefahren, die im Zusammenhang mit einer durch Dritte vorgenommenen Beförderung entstehen können, minimiert werden. Damit kommt der Gesetzgeber seiner Verpflichtung zum Schutz individueller Rechtsgüter als Teil der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nach.

Private Mitfahrten werden nach dem Sinn und Zweck des Gesetzes durch § 1 Abs. 2 PBefG vom Anwendungsbereich des PBefG ausgenommen. Bei Beförderungen im privaten Rahmen besteht bereits ihrem Umfang nach keine Konkurrenzsituation, sodass eine Regulierung nicht notwendig erscheint. Die genehmigungsfreie Personenbeförderung ist daher lediglich dahingehend eingeschränkt, dass sie nur unentgeltlich erfolgen darf oder ein etwaiges Entgelt die Betriebskosten der Fahrt nicht übersteigt, § 1 Abs. 2 Nr. 1 PBefG. Dabei ist es unerheblich, ob die Beförderung geschäftsmäßig durchgeführt wird oder nicht. **Geschäftsmäßig** ist jede auf eine Dauer ausgerichtete, in Wiederholungsabsicht vorgenommene Beförderung, ohne dabei – im Gegensatz zur gewerbsmäßigen Beförderung - auf Gewinnerzielung ausgerichtet zu sein. Die Ausnahme des § 1 Abs. 2 Nr. 1 PBefG greift also auch bei geschäftsmäßigen Beförderungen, solange sie eben unentgeltlich sind.

Entgeltlich ist eine Personenbeförderung, wenn dafür eine Gegenleistung im Sinne eines zumindest mittelbaren wirtschaftlichen Vorteils erstrebt wird, vgl. § 1 Abs. 1 PBefG³. Davon ist die Geldleistung in Form der Fahrpreiszahlung durch den Fahrgast oder einen Dritten⁴, ebenso wie Zuschüsse, Beiträge oder jährliche Einlagen, sowie Natural- oder Dienstleistungen erfasst⁵. Auch wirtschaftliche Vorteile, die mittelbar für die Wirtschaftlichkeit des Betriebs des Beförderers erstrebt werden (mittelbare Entgeltlichkeit), sind nach § 1 Abs. 1 S. 2 PBefG als Entgelt im Sinne der Norm anzusehen.

³ VGH München Beschl. v. 1.2.2008 – 11 CS 07.1695, BeckRS 2008, 27489.

⁴ BGH, Urt. v. 19.1.1979 – VII C 56.75.

⁵ K. H. Fielitz/ T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 66. Aktualisierung, 2013 § 1 Rn. 10.

Unentgeltlich ist die Beförderung hingegen, wenn keiner der genannten mittelbaren oder unmittelbaren Vorteile durch die Fahrt erlangt wird.

Es darf somit für eine Fahrt kein Gesamtentgelt entgegengenommen werden, welches die Betriebskosten der Fahrt übersteigt, um die Genehmigungsfreiheit des Betriebs nicht zu gefährden. Was genau zu den **Betriebskosten der Fahrt** zählt, wurde nunmehr durch das Bundesverwaltungsgericht geklärt⁶: Danach sind Betriebskosten im Sinne dieser Vorschrift lediglich die durch den Beförderungsvorgang verursachten sogenannten beweglichen Kosten. Der Betriebskostenbegriff wird hier spezifisch personenbeförderungsrechtlich ausgelegt und umfasst wegen des Wortlauts „Betriebskosten der Fahrt“ nur solche Kosten, die **auf den konkreten Beförderungsvorgang bezogen** sind, also etwa Kosten für Treibstoff oder die Abnutzung der Reifen. Das Gericht stellte klar, dass Sinn und Zweck der Ausnahmeregel nicht sei, Beförderungen ohne Gewinnerzielungsabsicht vom Anwendungsbereich des Personenbeförderungsgesetzes auszuschließen, sondern Gefälligkeitsfahrten zu gewähren. Daher werden gerade nicht die festen Kosten für eine Garagenmiete, die Versicherung oder Steuern erfasst, die sowieso ohne die konkrete Fahrt angefallen wären. Insoweit bezieht sich das Gericht bei der Auslegung eindeutig auf die Gesetzesbegründung des historischen Gesetzgebers⁷.

Bei der Festlegung möglicher Preise für eine Fahrt hat das OLG Hamburg in einem Fall eine (fahrzeugabhängige) Obergrenze von 35 Cent pro km formuliert⁸. Dabei orientierte es sich an den Werten eines vom ADAC herausgegebenen Betriebskostenrechners. In den einzelnen Bundesländern werden jeweils Pauschalen zwischen 25 und 30 Cent pro Kilometer empfohlen⁹.

Das für die rechtliche Einordnung entscheidende Gesamtentgelt ergibt sich dabei aus der Summe der von den Mitfahrern geleisteten Einzelentgelte¹⁰. Bei einer Pauschalisierung von Kosten ist daher zu beachten, dass die von allen Mitfahrern geleisteten Entgelte in der Summe die Betriebskosten nicht übersteigen dürfen¹¹. Die Berechnung einzelner Streckenabschnitte bei mehreren Fahrgästen im Rahmen eines Pooling Angebots stellt ehrenamtliche Fahrdienste jedoch in der Praxis vor große Hürden. Zuletzt muss für den Betrieb eines genehmigungsfreien Fahrdiensts ein entsprechendes Fahrzeug ausgewählt werden. **Personenkraftwagen** im Sinne des § 1 Abs. 2 Nr. 1 PBefG sind nur diejenigen Kraftfahrzeuge, die nach ihrer Bauart und Ausstattung zur Beförderung von nicht mehr als neun

⁶ BVerwG Urteil vom 08. Mai 2019 - 10 C 1.19.

⁷ vgl. BT-Drs. 3/2450 S. 3.

⁸ Hamburgisches Obergerverwaltungsgericht, Beschluss vom 24. September 2014 - 3 Bs 175/14 -, Rn. 12.

⁹ „Rechtssichere Gestaltung von ehrenamtlichen Fahrdiensten“, Thomas Beyer in: ZStV 2018, 157.

¹⁰ K. H. Fielitz/ T. Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, 66. Aktualisierung, 2013 § 1 Rn. 17.

¹¹ Linke in: Saxinger/Winnes, Recht des ÖPNV, § 1 Rn. 31.

Personen, einschließlich des Fahrzeugführers, geeignet und bestimmt sind (§ 4 Abs. 4 PBefG). Es darf also kein größeres Fahrzeug verwendet werden.

Erfüllt die Personenbeförderung nicht die Anforderungen, um ohne Genehmigung durchgeführt zu werden, so ist sie genehmigungsbedürftig. Erhält sie eine Genehmigung, so hängen damit weitere Betreiberpflichten zusammen, wie etwa das Erfordernis eines Personenbeförderungsscheins, eine Beförderungs- sowie eine Betriebspflicht. Das ergibt sich aus §§ 13, 21, 22 PBefG. Ferner kann die Genehmigung als Verwaltungsakt im Sinne des § 35 VwVfG mit weiteren Auflagen, die zusätzliche Pflichten und Einschränkungen bedeuten können, versehen werden, § 36 Abs. 2 VwVfG. Vor diesem Hintergrund ist es für einen auf Freiwilligkeit und Flexibilität der Fahrerinnen und Fahrer basierenden Bürgerfahrdienst von Vorteil, wenn dieser ohne zusätzliche, rechtsverbindliche Belastungen betrieben werden kann. Sobald der Bürgerfahrdienst, etwa durch das Entgegennehmen eines über den Betriebskosten liegenden Fahrentgelts, eine Genehmigung erfordert, aber ohne diese betrieben wird, darf der Betrieb nach § 15 Abs. 2 GewO durch die zuständige Behörde untersagt und dies mit Zwangsmitteln durchgesetzt werden. Darüber hinaus kann die zuständige Behörde eine Personenbeförderung, die ohne erforderliche Genehmigung betrieben wird, als Ordnungswidrigkeit nach § 61 PBefG verfolgen. Selbige Handlungsformen stehen der Behörde auch zu, wenn der Bürgerfahrdienst andere Anforderungen an eine Genehmigungsfreiheit verletzt (etwa zu großes Fahrzeug, Beförderungsentgelt über der Betriebskostengrenze).

1.1.2 Anwendbarkeit auf Bürgerfahrdienste

Der in Mecklenburg-Vorpommern betriebene Bürgerfahrdienst ELLI fährt auch nach Ende der Projektförderung auf Basis einer kostendeckenden Bewirtschaftung. Er ist zu festen Zeiten auf einem breit angelegten Liniennetz unterwegs. Die Fahrten werden von Dienstag bis Freitag zwischen 09:00 Uhr und 18:00 Uhr durchgeführt, sobald der Fahrdienst durch einen Fahrgast per Telefon oder seit Juni 2019 auch per App kontaktiert wird. Die Fahrgäste können eine freiwillige Spende tätigen, deren Höhe zurzeit pro Fahrt bei durchschnittlich 2 € liegt.

Der Bürgerfahrdienst ELLI operiert derzeit außerhalb der Regelungen des PBefG, da er auf Grund der konkreten Ausgestaltung des Betriebs nicht von dessen sachlichen Anwendungsbereich erfasst ist. Der Anwendungsbereich des Personenbeförderungsgesetzes ist nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 PBefG nicht eröffnet. Zwar werden Personen geschäftsmäßig, also in der Absicht mehrfacher Wiederholung, mit einem PKW welcher für die Beförderung von bis zu neun Personen ausgerichtet ist transportiert, jedoch findet die Beförderung unentgeltlich statt. Da der Fahrdienst auf freiwilliger Spendenbasis betrieben wird, werden keine unmittelbaren Einnahmen im Gegenzug für die Fahrt erlangt, sodass dieser als unentgeltlich bezeichnet werden kann. Auch wenn man zu dem Schluss kommen sollte, dass es sich

bei der Einnahme freiwilliger Spenden um ein mittelbar durch die Beförderungsleistung erlangtes Entgelt handele, so übersteigt dieses eingenommene Gesamtentgelt jedoch nicht die Betriebskosten der Fahrt.

Für den Bürgerfahrdienst selbst bedeutet ein genehmigungsfreier Betrieb, dass kein Unternehmen angemeldet, kein Unternehmerkurs der IHK belegt und kein Personenbeförderungsschein durch die Fahrerinnen und Fahrer erworben werden muss.

Würde eine Genehmigung nach PBefG angestrebt, könnte der Bürgerfahrdienst im Weiteren entweder als nach § 9 Abs. 1 Nr. 3, 5 PBefG genehmigungspflichtiger Linienverkehr im Sinne des § 42 PBefG oder Gelegenheitsverkehr in Form eines Mietwagens nach § 49 PBefG eingeordnet werden. Da durch das „Ridepooling“-Geschäftsmodell allerdings beide Formen der Zulassung an ihre Grenzen geraten, könnte auch eine Genehmigung nach § 2 Abs. 6 PBefG erteilt werden, welche der Behörde die Zuordnung zu einer gesetzlich geregelten Verkehrsform erlaubt, auch wenn das konkrete Geschäftsmodell eines Beförderungsunternehmens nicht alle Merkmale einer Verkehrsart oder Verkehrsform erfüllt.

1.2 Alternative Finanzierungsmöglichkeiten

Auch **mittelbar erworbene Vorteile**, welche nicht direkt als Entgelt vom Fahrgast für die Beförderung geleistet werden, müssen bei der Bestimmung, ob das Gesamtentgelt die Betriebskosten der Fahrt übersteigt und somit der Anwendungsbereich des PBefG eröffnet ist, mit eingerechnet werden (§ 1 Abs. 1 S. 2 PBefG).

Es ist keine Anerkennung der **Gemeinnützigkeit** nach §§ 51 ff. AO für Bürgerfahrdienst Vereine möglich, weshalb die erhaltenen Spenden zu versteuern sind.

Durch **Fördermitgliedschaften** im Verein können jedoch Gelder für den Erhalt des Bürgerfahrdienstes erworben werden.

Je nach den individuellen Nutzungsbedingungen des Fahrzeugs stellen **Sponsoring, Vermietung des Fahrzeugs und Vermietung von Werbeflächen** Möglichkeiten dar, um zusätzliche Gelder einzunehmen, ohne die Zulassungsfreiheit zu gefährden, da diese außerhalb von Beförderungsleistungen eingenommen werden.

Die Finanzierung über **Ausgleichszahlungen für die Beförderung im Ausbildungsverkehr und die Beförderung von Schwerbehinderten** ist an die Voraussetzung gebunden, dass eine Verkehrsleistung im ÖPNV erbracht wird. Dies ist bei genehmigungsfreien Bürgerfahrdiensten nicht der Fall.

Wenn den Fahrgästen Vorgaben zu „Spendenvorschlägen“ nahegelegt werden, müssen Spenden zum Gesamtentgelt im Sinne des § 1 Abs. 2 Nr. 1 PBefG gezahlt werden, welches die Betriebskosten der Fahrt nicht übersteigen darf. Die Spenden wären dann nicht mehr freiwillig durch die Fahrgäste geleistet, sondern als Gegenleistung für die Beförderung hingegeben worden. Bei **Spenden aus Eigeninitiative der Fahrgäste** kann dies jedoch anders betrachtet werden.

Der Linien- oder Gelegenheitsverkehr mit einer wirksamen Genehmigung finanziert sich zum Teil selbst: Den Betreibern ist das Erheben von Beförderungsentgelt ausdrücklich erlaubt, §§ 39, 51 PBefG. Dies wird zwar von der Behörde der Höhe nach nochmals nachgeprüft, vgl. § 12 Abs. 1 Nr. 3 d PBefG; grundsätzlich dürfen die Linienverkehrsbetreiber aber gewerbsmäßig und mit Gewinnerzielungsabsicht agieren. Des Weiteren wird der ÖPNV gerade in ländlichen Gegenden noch für die Schüler- und Behindertenbeförderung bezuschusst und erhält Finanzierungen nach dem Regionalisierungsgesetz (RegG) und dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG). Das gilt, wie bereits ausgeführt, nicht

für genehmigungsfrei betriebene Fahrdienste, da diese nur von der Genehmigungspflicht befreit sind, solange sie unentgeltlich oder unterhalb der Betriebskostengrenze bleiben.

Somit müssen andere, zulässige Formen der Finanzierung und Erhebung von Unkostenbeiträgen von Bürgerfahrdiensten gefunden werden, um die Belastung bei der Einrichtung und Führung des Fahrdienstes für die freiwillig Beteiligten möglichst gering zu halten.

1.2.1 Vereinsrecht

Viele Bürgerfahrdienste geben sich keine ausdrückliche Rechtsform. Organisiert sich der Bürgerfahrdienst aber in der Rechtsform eines Vereins, §§ 21 ff. BGB, ist das für die freiwilligen Fahrerinnen und Fahrer hinsichtlich Haftung und Pflichtentragung die einfachste und risikoärmste Option, da diese, wenn die Fahrerinnen und Fahrer als Vereinsmitglieder unentgeltlich tätig sind (§ 31b BGB), größtenteils vom Verein übernommen wird. Bei der Organisation als Verein sollte darauf geachtet werden, dass der sogenannte Zweckbetrieb und nicht der Geschäftsbetrieb den Kern der Vereinstätigkeit bildet, also die wirtschaftliche Betätigung nicht den Vereinszweck überlagert.

Eine Finanzierung des Bürgerfahrdienst-Vereins über Mitgliedsbeiträge ist denkbar, etwa durch Fördermitgliedschaften. Diese Gelder stehen nicht mit dem Beförderungsvorgang in Zusammenhang und fallen daher nicht unter "mittelbare Einnahmen", die bei der Bewertung der Betriebskostengrenze zum Tragen kämen, vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 1 PBefG. Die Variante von Tagesmitgliedschaften im Verein, um eine Beförderung zu erlangen, ist hingegen ausgeschlossen, da die Tagesmitgliedschaftsbeiträge auch als mittelbares Entgelt für die Fahrt anzusehen sind.

1.2.2 Spenden

Steuererleichterungen für erhaltene Spenden durch eine Anerkennung der Gemeinnützigkeit kommen dem Bürgerfahrdienst-Verein jedoch nicht zugute. Gemeinnützigkeit liegt nach § 52 Abs. 1 S. 1 AO dann vor, wenn die Tätigkeit darauf gerichtet ist, die Allgemeinheit auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet selbstlos zu fördern, ohne dabei eigenwirtschaftliche Zwecke wie Erwerbs- oder gewerbliche Zwecke zu verfolgen. Obwohl man meinen könnte, dass dies bei ehrenamtlichen Bürgerbusinitiativen der Fall sei, wurde im November 2011 auf Bund-Länderebene von der Finanzministerkonferenz beschlossen, dass „der reine Ersatz oder die Ergänzung des öffentlichen Personennahverkehrs durch sog. Bürgerbusvereine keinen gemeinnützigen Zweck darstellt“¹². Das zuständige Finanzamt wird daher nicht nach § 51 ff. Abgabenordnung (AO) die Gemeinnützigkeit eines Vereins anerkennen.

¹² <http://www.pro-buergerbus-nrw.de/index.php?id=gemeinnuetzigkeit> mit Bezug auf NRW LT-Drs. 15/2526.

Der Bürgerfahrdienst als Verein darf somit zwar generell freiwillige Zahlungen annehmen, muss diese aber mangels Gemeinnützigkeit versteuern. Der Verein muss dabei genau darauf achten, dass diese nicht als mittelbares Entgelt geleistet werden, da die Personenbeförderung sonst möglicherweise doch genehmigungspflichtig werden könnte. Bei dieser Art freiwilliger Zahlungen handelt es sich im juristischen Sinne um Schenkungen. Für diese beträgt der persönliche Freibetrag bei unbeschränkter Steuerpflicht 20.000,00 € (vgl. § 16 ErbStG). Es ist eher unwahrscheinlich, dass diese Beträge bei einem Bürgerfahrdienst erreicht werden.

Viele Bürgerfahrdienste würden sich gerne gänzlich durch Spenden finanzieren, um unabhängig von ungewissen staatlichen Zuschüssen zu sein. Spenden müssen jedoch stets zum Gesamtentgelt, welches die Betriebskosten der Fahrt nicht übersteigen darf, gezahlt werden, wenn den Fahrgästen Vorgaben zu „Spendenvorschlägen“ nahegelegt wurden¹³. Die Spenden würden dann nicht mehr freiwillig durch die Fahrgäste geleistet, sondern als Gegenleistung für die Beförderung hingegeben. Bei bloßer Eigeninitiative der Fahrgäste ist die Betrachtung möglicherweise eine andere. Dies ist von der Rechtsprechung jedoch noch nicht abschließend entschieden worden.

1.2.3 Weitere Möglichkeiten

Eine weitere Möglichkeit für Bürgerfahrdienste, eine finanzielle Unterstützung zu erhalten, ohne genehmigungspflichtig zu werden, ist das **Sponsoring**. Im Gegensatz zur Spende ist ein Leistungsaustausch zwischen Sponsor und Bürgerfahrdienst unabhängig von einer Beförderung gegeben und beide Vertragspartner sind sich gegenseitig aus einem eigenständigen Grund verpflichtet (Sponsoring-Vertrag). Für den Sponsor ist dabei die Kontakt- und Imagepflege oder die Generierung einer größeren Bekanntheit Zweck der Förderung. Soweit das Sponsoring nicht gegen Erbringung einer Beförderungsleistung stattfindet, ist durch diese Einnahmen die Genehmigungsfreiheit im personenbeförderungsrechtlichen Sinne nicht gefährdet; daher wäre dies eine mögliche Finanzierungsvariante für Bürgerfahrdienste.

Ebenso ist die **Vermietung** des durch den Bürgerfahrdienst genutzten Fahrzeugs an Dritte auf Grundlage der §§ 535 ff. BGB an den Tagen, an denen es nicht im Rahmen des Betriebs des Bürgerfahrdienstes genutzt wird, möglich und zulässig. Auch die **Vermietung von Werbeflächen** am Fahrzeug ist grundsätzlich denkbar. Jedenfalls müssen allerdings die jeweiligen Förderungs- und Nutzungsbedingungen, unter denen das Fahrzeug erworben wurde, beachtet werden, insbesondere dann, wenn das Fahrzeug von der Stadt nur zur Durchführung des Bürgerfahrdienstes zur Verfügung gestellt wird.

¹³ Vgl. OLG Frankfurt a. M., Urt. v. 9.6.2016 – 6 U 73/15.

Spezielle Fördermöglichkeiten durch das Land Mecklenburg-Vorpommern sind nur für den ÖPNV, aber nicht für Bürgerinitiativen außerhalb des Linienverkehrs vorgesehen¹⁴. Die Gemeinde oder das Land können ferner zur Förderung eines Bürgerfahrdienstes im Rahmen ihrer Haushaltsplanung tätig werden, solange sie dabei die Belange der ansässigen Wirtschaft beachtet und nicht den Rechtsrahmen gemeindlichen Handelns überschreitet (vgl. §§ 43, 69 KV M-V).

¹⁴ <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/em/Infrastruktur/%C3%96ffentlicher-Verkehr/F%C3%B6rderung-%C3%96PNV/>. Zuletzt abgerufen am: 13.07.2020.

2 Konkrete Gesetzesänderungsvorschläge

2.2 Aktueller Gesetzesvorschlag

Die Änderungsvorschläge für das PBefG ergeben sich derzeit aus dem durch die Verkehrsministerkonferenz überwiegend bestätigten Eckpunktepapier der Koalitionsfraktionen mit dem Titel „11 Eckpunkte der PBefG-Findungskommission für eine zukunftsorientierte Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes zur Ermöglichung digitalbasierter Geschäftsmodelle“ vom 19. Juni 2020. Eine allgemeine Modernisierung des Personenbeförderungswesens wird nach wie vor angestrebt.

Laut Punkt 1 des Eckpunktepapiers soll das geänderte Gesetz den Rahmen der genehmigungsfreien Personenbeförderung eindeutig festlegen und damit die bestehende Rechtsunsicherheit beseitigen. Derzeit ist die Höhe eines „die Betriebskosten nicht übersteigenden Gesamtentgelts“ nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 PBefG nicht gesetzlich festgelegt, was gerade im ehrenamtlichen Bereich große Unsicherheit und beträchtlichen Planungsaufwand bei der Berechnung des Fahrtentgelts mit sich bringt. In Anlehnung an die Höhe der Wegstreckenentschädigung i.S.d. § 5 Abs. 2 Satz 1 Bundesreisekostengesetz (BRKG) soll daher künftig das Gesamtentgelt aller Fahrgäste den Höchstbetrag von 30 Cent pro zurückgelegtem Kilometer nicht übersteigen. Dieser Höchstbetrag soll durch einen dynamischen Verweis für das PBefG gelten. Mittelbare Entgelte, also wirtschaftliche Vorteile, die mittelbar für die Wirtschaftlichkeit einer Erwerbstätigkeit erstrebt werden, müssen dabei weiterhin nach § 1 Abs. 1 S. 2 PBefG mitberücksichtigt werden.

Erfüllt die Personenbeförderung das Kriterium der 30-Cent-Grenze, ist sie künftig somit nicht genehmigungspflichtig und unterliegt nicht den Regelungen des PBefG. Das ist gerade für ehrenamtliche Bürgerfahrdienste relevant, die ihre Fahrkosten nun fest diesen Regelungen entsprechend gestalten können. Unübersichtlich bleibt jedoch noch immer die Ausgestaltung der Fahrgelder eines Ride-Pooling Angebots bei welchem Fahrgäste an verschiedenen Stellen zu- und aussteigen und verschiedene Streckenabschnitte der Fahrt gemeinsam verbringen, bei denen die Einnahmen aus Sicht des Fahrdienstes insgesamt jedoch die 30 Cent Marke pro Kilometer nicht überschreiten dürfen. Dies kann eine kleinteilige Berechnung nach Streckenabschnitten und Anzahl der Fahrgäste mit sich bringen.

2.3 Alternative Ausgestaltung

Das auf Freiwilligkeit und Ehrenamtlichkeit beruhende Bürgerfahrdienste-Modell vermag einen immensen Beitrag zur flächendeckenden Mobilität gerade in Hinblick auf strukturschwache ländliche

Regionen zu leisten. Um diese Entwicklung zu fördern und aufzubauen ist die zuletzt von der Verkehrsministerkonferenz vorgeschlagene Aufnahme einer zusätzlichen klarstellenden Regelung in das PBefG sehr zu begrüßen. Diese sollten die Nische der ehrenamtlichen Bürgerfahrdienste nachhaltig und zielführend erhalten, aber sie gleichzeitig von allen anderen genehmigungsbedürftigen Formen der Personenbeförderung zu unterscheiden. Gleichzeitig sollen aber keine Anreize geschaffen werden, durch einen Betrieb ohne Genehmigung die Regelungen des Arbeitnehmerschutzes zu umgehen und sich in die Genehmigungsfreiheit zu flüchten.

Sinnvoll wären praktisch handhabbare klar verständliche Regelungen (beispielsweise in Form von Verordnungsrecht), damit die Betreiber der Bürgerfahrdienste, die oftmals juristische Laien sind, die Betriebsvoraussetzungen sicher absehen können. Der Gesetzgeber könnte, anstatt starre Pauschalbeträge pro Kilometer festzusetzen, variable Höchstsätze für ehrenamtliche Bürgerfahrdienste durch die Aufgabenträger regeln lassen. Damit könnte sachnäher bestimmt werden, welche Höhe im Einzelfall angemessen ist: Die Differenzierung kann beispielsweise von der Antriebsart (Elektro, Diesel, Benzin) oder dem Hubraum des verwendeten Kraftfahrzeugs und dessen Ausstattung (z.B. behindertengerecht) abhängig gemacht werden. Gerade vor dem Hintergrund, dass Elektromobilität umfassend gefördert¹⁵ werden soll, scheinen dahingehende Entlastungen sich nur sachlogisch in dieses Konzept einzufügen. Im Bundesreisekostengesetz sowie im Steuerrecht (vgl. § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 EStG) mag eine einheitliche Regelung durchaus sinnvoll sein, da auf diese Weise niemand bevorzugt oder benachteiligt wird. Diese gilt auch für klassische Fahrgemeinschaften, welche der historische Gesetzgeber bei Erlass der Norm im Sinn hatte. Für die von Privaten organisierten Bürgerfahrdienste ist dies jedoch nicht sachgerecht, da jene mit ihrem ehrenamtlichen Engagement eine Lücke füllen, die durch mangelnde staatliche Ressourcen in der Daseinsvorsorge geschaffen wurde. Eine höhere Kilometerpauschale würde einen Anreiz zur Anschaffung eines Elektroautos oder eines behindertengerechten Fahrzeugs setzen.

Dieser Vorschlag stößt jedoch im Falle von privat organisierten Mitfahrgelegenheiten auf Langstrecken an seine Grenzen, weil diese beispielsweise beim Anbieter blablacar häufig über Gemeinde- und Landesgrenzen hinaus angeboten werden. Daher erscheint **eine eigenständige Regelung für ehrenamtliche Fahrdienste** durch die Aufgabenträger, welche im Rahmen der Nahverkehrsplanung stattfinden könnte auf lange Sicht sachgerechter, um die ursprüngliche Intention des Gesetzgebers, welcher die Ausnahme aus dem Anwendungsbereich des Personenbeförderungsgesetzes schuf um private Fahrgemeinschaften zu fördern, zu wahren. Diese wurde in der alten Fassung des Gesetzes die

¹⁵ vgl. <https://www.bussgeldkatalog.org/kfz-steuer-elektroauto/>

besagte, dass „Fahrer und Mitfahrer weder durch öffentliche Vermittlung noch durch Werbung zusammengeführt worden“ sein durften, um genehmigungsfrei tätig bleiben zu können, noch deutlicher. Zur Festsetzung der Höchstsätze könnten daher im Rahmen der Nahverkehrsplanung folgende Schritte vom Aufgabenträger vorgenommen werden:

1. Bedarfsplanung

Bei der Definition des Verkehrsangebots wird der Bedarf der Region ermittelt.

2. Feststellung einer Daseinsvorsorgelücke

Es wird festgestellt, ob für die Erfüllung des Bedarfs ein ausreichendes staatliches Angebot geschaffen werden kann.

3. Befristete Öffnung für ehrenamtliche Fahrdienste

Wenn in einer Region kein ausreichendes staatliches Verkehrsangebot bereitgestellt werden kann, wird der Markt befristet auf 3 Jahre für ehrenamtliche Fahrdienste geöffnet. Eine konkrete Definition des Begriffs mit Abgrenzung zu kommerziellen Angeboten ist hier erforderlich. Auch sollten bei der Öffnung für ehrenamtliche Fahrdienste die Auswirkungen der Entgelte auf sich abzeichnende Märkte und die Einbindung in das bereits bestehende Verkehrsangebot geprüft werden.

4. Festlegung eines Höchstentgelts unter Beachtung von Klimaschutzziele und behindertengerechter Ausstattung

Ein Höchstentgelt für den genehmigungsfreien betrieb wird festgelegt. Dieses kann nach Merkmalen der eingesetzten Fahrzeuge gestaffelt werden.

5. Festlegung der Leistungsgebiete

Die Gebiete, innerhalb welcher ehrenamtliche Fahrdienste auf Grundlage dieser Regelung erbracht werden dürfen, werden festgelegt

6. Regelmäßige Prüfung und ggf. Rücknahme, wenn der Bedarf durch den Staat gedeckt werden kann

Das Fortbestehen der Voraussetzungen 1-3 wird in einem Turnus von 3 Jahren regelmäßig überprüft, sodass eine Verlängerung der befristeten Öffnung des Marktes für zulassungsfreie ehrenamtliche Fahrdienste beschlossen werden kann, soweit noch immer keine ausreichende Bedienung durch Erfüllung der staatlichen Pflicht zur Daseinsvorsorge gewährleistet ist.

Wie sich die im Eckpunktepapier enthaltene Genehmigungspflicht der App-gestützten Vermittlung von Personenbeförderungen im Zusammenhang mit § 1 PBefG einordnen lassen wird, kann man hingegen noch nicht abschätzen. Die Vermittler bekommen meist eine Gebühr, die unter der 30 Cent Grenze pro Kilometer liegen wird. Daher kann es insofern zu einer Kollision zwischen der Genehmigungspflicht der digitalen Vermittlungen einerseits und dem definitiven Ausschluss von Beförderungen anhand monetärer Grenzen aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes kommen. Sie sollten daher aus dem Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 PBefG vollständig ausgenommen werden.

Aktuelle Fassung

Vorschlag einer Neufassung

§ 1 PBefG

(1) Den Vorschriften dieses Gesetzes unterliegt die entgeltliche oder geschäftsmäßige Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, mit Oberleitungsbussen (Obussen) und mit Kraftfahrzeugen. Als Entgelt sind auch wirtschaftliche Vorteile anzusehen, die mittelbar für die Wirtschaftlichkeit einer auf diese Weise geförderten Erwerbstätigkeit erstrebt werden.

(2) Diesem Gesetz unterliegen nicht Beförderungen

1. mit Personenkraftwagen, wenn diese unentgeltlich sind oder das Gesamtentgelt die Betriebskosten der Fahrt nicht übersteigt;

2. mit Krankenkraftwagen, wenn damit kranke, verletzte oder sonstige hilfsbedürftige Personen befördert werden, die während der Fahrt einer medizinisch fachlichen Betreuung oder der besonderen Einrichtung des Krankenkraftwagens bedürfen oder bei denen solches auf Grund ihres Zustandes zu erwarten ist.

Satz 1 Nummer 1 gilt auch, wenn die Beförderungen geschäftsmäßig sind.

Text in der Fassung des Artikels 1 Gesetz zur Änderung personenbezogener Vorschriften G. v. 14. Dezember 2012 BGBl. I S. 2598 m.W.v. 1. Januar 2013

§ 1 PBefG

(2) Diesem Gesetz unterliegen nicht Beförderungen

1. mit Personenkraftwagen, wenn diese unentgeltlich sind oder das Gesamtentgelt die Höhe der Wegstreckenentschädigung i.S.d. § 5 Abs. 2 Satz 1 Bundesreisekostengesetz nicht übersteigt;

2. mit Personenkraftwagen als ehrenamtlicher Fahrdienst, wenn diese unentgeltlich sind oder das Gesamtentgelt die durch die Aufgabenträger nach § 8 Abs. 3 PBefG festzulegenden Höchstätze nicht übersteigt;

3. mit Krankenkraftwagen...

Satz 1 Nummer 1 gilt auch, wenn die Beförderungen geschäftsmäßig sind. Die digitale Vermittlung von Beförderungsleitungen ist hiervon nicht erfasst.

3 Fazit

Obwohl einige Länder (vgl. etwa Baden-Württemberg¹⁶) viel für die Förderung von Bürgerfahrdiensten unternommen und dieses Konzept grundsätzlich willkommen ist, bleibt es dem Gesetzgeber vorbehalten, im Gesetzentwurf zum neuen PBefG konkretere Regelungen zum Schutz der Bürgerfahrdienste einzuführen. Diese bleiben bislang jedoch im Hinblick auf Klimaschutzaspekte und die Förderung des ländlichen Raumes hinter den Erwartungen zurück. Insbesondere ist im Eckpunktepapier keine Differenzierung zwischen ländlichen und städtischen Räumen erkennbar. Eine solche wäre allerdings zweckmäßig, da beide Gebiete unterschiedliche Anforderungen an die Mobilität stellen und diese Anforderungen nur durch entsprechend differenzierende, jeweils angepasste Maßnahmen erfüllt werden können. Die ehrenamtliche Übernahme von Beförderungstätigkeiten ist dabei vor allem im ländlichen Raum oft notwendig und unterstützenswert, da dort nur unzureichend die ureigene staatliche Aufgabe der Daseinsvorsorge durch den Staat selbst erfüllt werden kann. Im urbanen Raum hingegen kann die Einführung eines festen „Dumping-Preises“ den Einfallsreichtum kommerzieller Fahrtvermittlungsplattformen wecken und so unter Umgehung von Arbeitsschutzregelungen zur Schaffung prekärer Arbeitsverhältnisse beitragen. Dazu ist vor allem eine stringente und eindeutige Ein- und Abgrenzung von den genehmigungspflichtigen Formen der Personenbeförderung und eine vereinfachte gesetzliche Einordnung zielführend. Das kann die Bereitschaft zur Gründung neuer Bürgerfahrdienste fördern und eine bedarfsgerechte Steuerung durch die Aufgabenträger ermöglichen. Bis dahin müssen die ehrenamtlichen Bürgerfahrdienste die jetzige Gesetzeslage beachten und sich an die Finanzierungsmöglichkeiten halten, die derzeit genutzt werden können.

¹⁶ <https://vm.baden-wuerttemberg.de/de/mobilitaet-verkehr/bus-und-bahn/regiobusse-und-buergerbusse/buergerbusse/>

Literaturverzeichnis

Beyer, Thomas: „Rechtssichere Gestaltung von ehrenamtlichen Fahrdiensten“, in: ZStV 2018, 157.

Fielitz, Karl-Heinrich; Grätz, Thomas: “Personenbeförderungsgesetz”, 66. Aktualisierung, 2013.

Lippross, Otto-Gerd; Seibel, Wolfgang: “Basiskommentar Steuerrecht“, 2019.

Saxinger, Andreas; Winnes, Michael: “Recht des öffentlichen Personennahverkehrs“, 2015.

Ansprechpartner beim IKEM:

Elias Eickelmann

Matthias Hartwig

