

DIGITALE MOBILITÄTS- PLATTFORMEN

Zusammenfassung der Ergebnisse der Studie zur rechtlichen Weiterentwicklung des Personenbeförderungsrechts unter besonderer Berücksichtigung digitaler Mobilitätsplattformen

Ausgangslage

Mit der zunehmenden Digitalisierung hat insbesondere in der vergangenen Dekade eine Vielzahl neuer Angebote den Markt der Personenbeförderung erreicht. Das Spektrum reicht von 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 Zulässig-

keit teilweise Gegenstand von Gerichtsverfahren geworden ist. Die Studie geht der Frage nach, inwieweit angesichts der Schutzzwecke des streng regulierten Personenbeförderungsrechts und vor dem Hintergrund der Chancen sowie Risiken neuer Mobilitätsdienstleistungen unter Nutzung digitaler Mobilitätsplattformen Anpassungen des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) erforderlich und rechtspolitisch möglich sind.



Metaanalyse

Ziel der Metaanalyse ist es, einen Überblick über die Forderungen aus der politischen und wissenschaftlichen Debatte der letzten Jahre zur Reform des Personenbeförderungsrechts unter besonderer Berücksichtigung digitaler Mobilitätsplattformen zu verschaffen.

Eingeflossen sind in die Metaanalyse neben verschiedenen veröffentlichten Studien, Mitteilungen und Gutachten auch Stellungnahmen von Stakeholdern, die diese im Anschluss an zwei Workshops beim BMVI einreichen konnten.



Sozioökonomische Einschätzungen der Stakeholder

Ziel dieses Arbeitsschrittes ist es, die wichtigsten sozialen, verkehrspolitischen, ökonomischen sowie ökologischen und klimatischen Auswirkungen aufzuzeigen, die eine Umsetzung der genannten Forderungen zur Folge haben könnte. Auch hierbei wird sich im Wesentlichen auf Aussagen der analysierten Studien, Mitteilun-

gen Gutachten, sowie der ausgewerteten Stakeholder-Stellungnahmen fokussiert. Aufgrund der Komplexität des Beförderungsmarktes sowie starker regionaler Abhängigkeiten können die angenommenen Auswirkungen dabei lediglich Tendenzen beschreiben.



Rechtswissenschaftliche Analyse

Ziel der rechtswissenschaftlichen Analyse ist es, die rechtliche Umsetzbarkeit des in der Metaanalyse geforderten Reformbedarfs unter Berücksichtigung der sozio-ökonomischen Auswirkungen zu überprüfen.

tierten Ausgestaltungsoptionen können modular und grundsätzlich unabhängig voneinander betrachtet und umgesetzt werden, wobei zu jeder Zeit jeweils Wechselwirkungen mit anderen Regelungen des PBefG bedacht werden müssen.

Der konkrete rechtswissenschaftliche Prüfungsauftrag lässt sich in drei Module einteilen: Forderungen zur Reformbedürftigkeit technischer Vorgaben (Modul 1), bestehender Beförderungsformen (Modul 2) sowie digitaler Mobilitätsplattformen und neuer Beförderungsformen (Modul 3). Die disku-

Im Ergebnis werden Ausgestaltungsoptionen in Bezug auf das Personenbeförderungsrecht aufgezeigt, die sich nach vorliegender Einschätzung innerhalb des verfassungsrechtlich gesicherten politischen Handlungsspielraums bewegen.



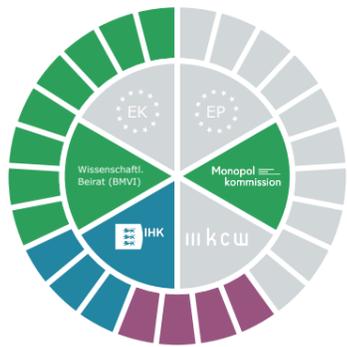
Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und Digitale Infrastruktur (BMVI)

Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität (IKEM)

Magazinstr. 15-16,
10179 Berlin
+49 (0) 30 40 81 870-10
info@ikem.de
www.ikem.de

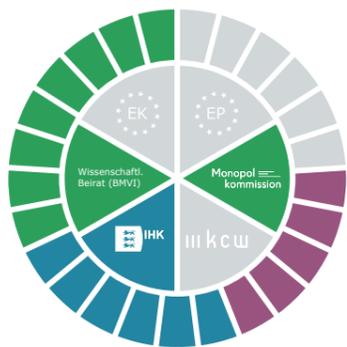
Autoren:
Prof. Dr. Michael Rodi
Simon Schäfer-Stradowsky
Hannes Doderer
Clara Burzlaff
Tim Sterniczuk

Layout:
Dennis Nill



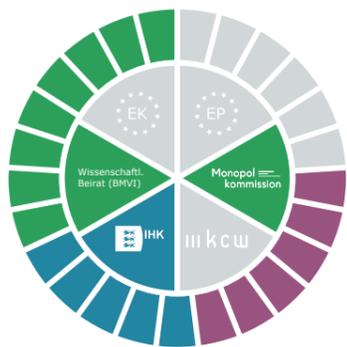
Aufhebung oder Anpassung der Taxipreisregulierung

Von den 25 eingegangenen Stakeholder-Stellungnahmen stimmten acht einer Aufhebung bzw. Anpassung der Taxipreisregulierung zu, vier lehnten sie ab und drei waren einer Aufhebung bzw. Anpassung gegenüber neutral eingestellt. Von den analysierten Studien, Mitteilungen und Gutachten sprachen sich der Wissenschaftliche Beirat beim BMVI und die Monopolkommission für eine Deregulierung der Taxitarifierung aus. Die IHK Baden-Württemberg stellte eine Aufhebung oder Anpassung der Preisregulierung als ein denkbare und genauer zu überprüfendes Ausgestaltungsszenario dar. Allerdings wurden verschiedene Bedingungen genannt, die bei einer Tarifflexibilisierung greifen müssten.



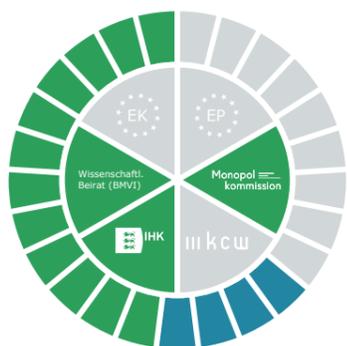
Aufhebung der Taxikonzessionsbeschränkung

Hinsichtlich der Frage, ob die mengenmäßige Beschränkung der Taxikonzessionen aufgehoben werden sollte, votierten acht Stakeholder für eine Aufhebung, fünf dagegen und sechs standen ihr neutral gegenüber. Von den analysierten Studien, Mitteilungen und Gutachten sprachen sich der Wissenschaftliche Beirat beim BMVI und die Monopolkommission für eine Aufhebung der mengenmäßigen Beschränkung aus. Die IHK Baden-Württemberg stellte eine Aufhebung der Taxikonzessionierung als ein denkbare Ausgestaltungsszenario dar.



Aufhebung der Rückkehrpflicht für Mietwagen

Hinsichtlich der Aufhebung der Rückkehrpflicht für Mietwagen votierten acht Stakeholder dafür, sechs dagegen und fünf waren neutral eingestellt. Von den analysierten Studien, Mitteilungen und Gutachten sprachen sich der Wissenschaftliche Beirat beim BMVI und die Monopolkommission für eine Aufhebung der Rückkehrpflicht aus. Die IHK Baden-Württemberg betrachtete eine Aufhebung wie auch die vorherigen Ausgestaltungsoptionen im Rahmen von verschiedenen, näher zu überprüfenden Szenarien, welche unterschiedliche Liberalisierungsgrade abbilden.

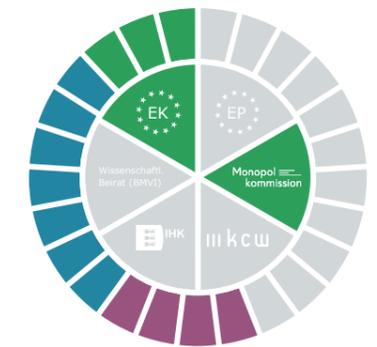


Anpassung der Ortskundeprüfung

Mit 12 Stakeholdern sprach sich fast die Hälfte der eingegangenen Stellungnahmen für eine Reform der Ortskundeprüfung aus. Gegenstimmen, die für ein Festhalten an der derzeitigen Regulierung votierten, gab es keine. Neutral gegenüber einer Anpassung der Ortskundeprüfung verhielten sich vier Stakeholder. Der Wissenschaftliche Beirat beim BMVI, die Monopolkommission und die IHK Baden-Württemberg stimmten für eine Anpassung der Ortskundeprüfung.

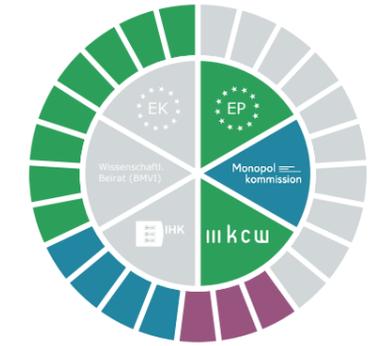
Einführung von Bagatellgrenzen/Schwellenwerten

Hinsichtlich der Schaffung klarer Kriterien zur Abgrenzung von gewerblichen und privaten Anbietern durch Einführung von Bagatellgrenzen/Schwellenwerten äußerte sich mit sieben Stakeholdern der Großteil neutral. Lediglich drei votierten für ihre Einführung und vier dagegen. Fast die Hälfte der Stellungnahmen äußerte sich nicht zur Frage. Die Monopolkommission und die Europäische Kommission votierten für die Einführung von Bagatellgrenzen/Schwellenwerten im Personenbeförderungsrecht.



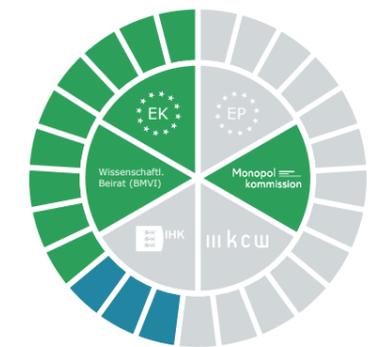
Übernahme gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen

Mit acht zustimmenden Stellungnahmen forderten die meisten Stakeholder, dass auch neue Mobilitätsanbieter gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen übernehmen sollten. Drei sprachen sich dagegen aus und vier standen der Frage neutral gegenüber. Von den analysierten Gutachten und Studien argumentierten die Studie im Auftrag des Europäischen Parlaments und die Studie der KCW GmbH für die Übernahme gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen. Die Monopolkommission nahm eine neutrale Stellung ein.



Ermöglichung der parallelen Nutzung mehrerer digitaler Plattformdienste (Multihoming)

Der Gefahr, dass digitale Mobilitätsplattformen zu Monopolbildung neigen, soll nach neun Stakeholder-Stellungnahmen durch Ermöglichung der parallelen Nutzung mehrerer digitaler Plattformdienste begegnet werden. Drei Stakeholder verhielten sich bei der Frage der gesetzlichen Einführung des Multihomings neutral. Gegenäußerungen gab es keine. Auch der Wissenschaftliche Beirat beim BMVI, die Monopolkommission und die Europäische Kommission verwiesen auf die Notwendigkeit von Multihoming.



Hinweis

Die Grafiken stellen die Positionen nur vereinfacht dar und veranschaulichen nicht, inwiefern ggf. noch zusätzliche Voraussetzungen artikuliert wurden, die im Falle der geforderten Anpassungen erfüllt werden müssten. Zu beachten ist ebenfalls, 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 den Aussagen eines Verbandes.

Legende

- Zustimmung
- Neutral
- Ablehnung
- Keine Aussage

SOZIOÖKONOMISCHE EINSCHÄTZUNGEN DER STAKEHOLDER

Ziel dieses Arbeitsschrittes war es, die wichtigsten sozioökonomischen Auswirkungen von Änderungen des Personenbeförderungsrechts aufzuzeigen. Untergliedert wurden diese Auswirkungen in soziale, verkehrspolitische, ökonomische sowie ökologische und klimatische Komponenten. Hierbei erfolgte eine Reduzierung der Argumente anhand des vorgegebenen Untersuchungsrahmens und unter Berücksichtigung von Mehrfachnennungen. Inwieweit die angenommenen Auswirkungen bei einer entsprechenden Umsetzung der

Forderungen tatsächlich eintreten würden, lässt sich aufgrund der Komplexität des Beförderungsmarktes im Untersuchungszeitraum nicht ermitteln. Dies dürfte stark von regionalen Umständen abhängig sein, weswegen hierzu getroffene Aussagen lediglich Tendenzen beschreiben können. Ebenfalls ist zu berücksichtigen, dass die Quellen kaum zwischen kurz-, mittel- oder langfristigen Auswirkungen differenzieren und die Darstellung der Auswirkungen überwiegend qualitativer Natur ist.

Fazit

Im Ergebnis dürften neue Mobilitätsdienstleistungen und digitale Mobilitätsplattformen das Potential haben, die gegenwärtig eingeschränkte Mobilität auch im ländlichen Raum zu bereichern. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die neuen Beförderungsformen in einer Art und Weise integriert werden, die die Konkurrenz zu bestehenden Beförderungsformen – insbesondere im Bereich des ÖPNV – berücksichtigt und die Wirtschaftlichkeit von bestehenden Beförderungsformen nicht

gefährdet. Konkrete Risiken wurden zudem in Bezug auf einzelne Beförderungsformen (z.B. Peer-to-Peer-Dienste) geäußert.

Die Digitalisierung von Mobilitätsangeboten dürfte nicht nur den Beförderern selbst Vorteile bringen, sondern kann auch dazu beitragen, Verbraucherschutz sowie Benutzerfreundlichkeit zu erhöhen. Zudem kann durch digitalisierte Prozesse höhere Effizienz und Rechtskonformität, etwa bei steuerrelevanten Angaben, erreicht werden.

Eingang in die sozioökonomische Betrachtung fanden explizite und implizite Argumente aus den untersuchten Studien, Mitteilungen, Gutachten und Stakeholder-Stellungnahmen. Die tabellarischen Darstellungen geben die wichtigsten Auswirkungen vereinfacht und ungewichtet wieder. Die Einschätzung weiterer Auswirkungen kann in der vollständigen Studie nachgelesen werden.

	 Einschätzung möglicher sozialer Auswirkungen	 Einschätzung möglicher ökonomischer Auswirkungen	 Einschätzung möglicher verkehrspolitischer Auswirkungen	 Einschätzung möglicher ökologischer und klimatischer Auswirkungen
Einschätzung möglicher sozioökonomischer Auswirkungen bei ausbleibenden Änderungen				
Beibehaltung des derzeitigen Ordnungsrahmens	<p>Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> Grundsätzliche Funktionsfähigkeit des bestehenden Verkehrsangebots (mit Einschränkungen im ländlichen im Raum) <p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> Je nach Ausgestaltung zu hohe Entgelte oder geringe Verfügbarkeit Bestehende Regulierungen als Markteintrittsbarrieren (z.B. hoher Prüfungsaufwand) 	<p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> Keine ökonomischen Anreize für Qualitätsverbesserungen oder Qualitätsdifferenzierungen Potentieller Marktmissbrauch durch Taxizentralen Abschottung des Taxi- und Mietwagenverkehrs zulasten der Verbraucher Rückkehrpflicht führt zu höheren Kosten der Unternehmer Notwendigkeit teurer Taximarktgutachten 	<p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> Schwierig, politisch anvisierte Mindestversorgung zu gewährleisten (vor allem in ländlichen Regionen) 	<p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> Unnötige Umweltbelastungen durch Rückkehrpflicht für Mietwagen
Einschätzung möglicher sozioökonomischer Auswirkungen bei Änderung bestehender Beförderungsvorgaben				
Taxitariffreigabe	<p>Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> Qualitätssteigerung durch höheren Preiswettbewerb Angebotssteigerung durch Preisdruck in wirtschaftlich attraktiven Regionen (Ballungszentren) <p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 	<p>Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> Nachfragegenerierung durch innovative Ansätze Ausdifferenzierung unterschiedlicher Qualität-Preis-Kombinationen durch Preiswettbewerb <p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> Preisdruck in wirtschaftlich attraktiven Regionen durch erhöhtes Angebot Gefahr erhöhter Preise im ländlichen Raum aufgrund eines Angebotsrückgangs Erzeugung von Such- und Opportunitätskosten durch Preisvergleiche 	<p>Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> Wirtschaftlich attraktivere Randbereiche durch geöffneten Wettbewerb und entsprechend bessere Bedienung dieser Randbereiche <p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> Strenge Regulierungen des Mietwagenverkehrs schwerer zu rechtfertigen 	<p>Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> Ggf. Anreizsetzung für weniger schädliche Antriebstechnologien durch Qualität-Preis-Kombinationen (bspw. E-Auto Tarif) bei entsprechender Kundenakzeptanz <p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> Höhere Umweltbelastung durch gestiegenes Angebot

SOZIOÖKONOMISCHE EINSCHÄTZUNGEN DER STAKEHOLDER

	 Einschätzung möglicher sozialer Auswirkungen	 Einschätzung möglicher ökonomischer Auswirkungen	 Einschätzung möglicher verkehrspolitischer Auswirkungen	 Einschätzung möglicher ökologischer und klimatischer Auswirkungen
Einschätzung möglicher Auswirkungen bei Änderung bestehender Beförderungsvorgaben (Fortsetzung)				
Aufhebung der Taxikonzessionsbeschränkung	<p>Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Höhere Taxidichte und damit mehr Angebot <p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> – Steigender Markteintritt unqualifizierter Fahrer und minderwertiger Fahrzeuge durch Wettbewerbsdruck 	<p>Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Keine weitere Notwendigkeit teurer Taximarktgutachten – Erhöhter Wettbewerbsdruck – Steigende Taxianzahl <p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> – (Temporäre) Überkapazitäten des Marktes – Preissteigerungen oberhalb der Inflationsrate (Bsp. NL) – Entwicklung Richtung Schattenwirtschaft – Notwendigkeit umfassender Kontrollen und entsprechender Ressourcenausstattung der Behörden 	<p>Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ggf. mehr Taxen unterwegs, die aus Wettbewerbsgründen auch Randgebiete bedienen <p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> – Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Taxigewerbes mit zusätzlichem Verwaltungsaufwand verbunden – Vgl. „Mannheimer Verkehrschaos“ nach Aufhebung der Konzessionsbeschränkung (1950er-Jahre): Überlastung der Taxihaltstellen, Aufstellen vor lukrativen Orten, langsames Pendeln durch die Stadt 	<p>Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ggf. erhöhter Einsatz von emissionsarmen Antriebstechnologien, um ein Alleinstellungsmerkmal zu erwirken <p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> – Höhere Umweltbelastung durch gestiegenes Angebot
Aufhebung der Rückkehrpflicht für Mietwagen	<p>Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Mehr Wettbewerbsdruck zwischen Taxen und Mietwagen und damit ggf. Qualitätssteigerungen <p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ggf. negative Beeinträchtigung der Daseinsvorsorge durch Verdrängung von Taxiunternehmen 	<p>Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Mietwagengewerbes <p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> – Gefährdung der Wirtschaftlichkeit und Funktionsfähigkeit des Taxigewerbes – Ggf. hoher Verwaltungsaufwand (= hohe Kosten), um effektive Abgrenzung zwischen Taxen und Mietwagen zu gewährleisten 	<p>Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Umfangreichere Bedienung auch von Randgebieten durch erhöhte Anzahl von Taxen und Mietwagen <p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> – 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 	<p>Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Reduzierung von Leerfahrten <p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> – Zusätzliches Verkehrsaufkommen und dadurch verstärkte Umweltbelastung in den Innenstädten und Ballungszentren u.a. durch „Kundensuchverkehr“
Einschätzung möglicher Auswirkungen bei Einführung neuer Beförderungsformen bei Nutzung einer digitalen Mobilitätsplattform				
Markteintritt neuer Beförderungsformen allgemein	<p>Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> – 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 <p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> – Oftmals wird ein Smartphone erforderlich sein, um Angebote nutzen zu können – dadurch können Personen, die keinen Zugriff darauf haben, von bestimmten Beförderungsformen ausgeschlossen werden 	<p>Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Kosten- und Wettbewerbsvorteile gegenüber klassischen Anbietern – Wettbewerbsintensivierung, die zu Entwicklungen wie Preissenkungen, Qualitätssteigerungen und einer höheren Angebotsvielfalt führt – Markterweiterung – Substitutionseffekte – Wirtschaftliches Potential <p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> – Gefährdung der Wirtschaftlichkeit von Nahverkehrsunternehmen – „Rosinenpickerei“ Dritter 	<p>Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Mögliche Integration in verkehrspolitische Ziele <p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> – Negative Beeinträchtigung der Daseinsvorsorge sofern neue Beförderungsformen keinen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unterliegen – „Kannibalisierung“ des ÖPNV 	<p>Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Verbesserte Luftqualität durch Rückgang des Individualverkehrs bei Fahrtenpooling <p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> – Anstieg des innerstädtischen Verkehrs, der zu zusätzlichen Verkehrs- und Umweltbelastungen führt

SOZIOÖKONOMISCHE EINSCHÄTZUNGEN DER STAKEHOLDER

	 Einschätzung möglicher sozialer Auswirkungen	 Einschätzung möglicher ökonomischer Auswirkungen	 Einschätzung möglicher verkehrspolitischer Auswirkungen	 Einschätzung möglicher ökologischer und klimatischer Auswirkungen
Einschätzung möglicher Auswirkungen bei Einführung neuer Beförderungsformen bei Nutzung einer digitalen Mobilitätsplattform				
Einführung von Rideselling-Diensten	<p>Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Neue Erwerbsmöglichkeiten, die vor allem für Geringqualifizierte attraktiv sind – Flexiblere Arbeitszeitgestaltung – Überbrückungsmöglichkeiten zwischen zwei Dienstverhältnissen <p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> – Umgehung sozialer Sicherungssysteme – Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse (z.B. Niedriglöhne, keine Absicherung im Alter) – Anstieg Soloselbstständiger 	<p>Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Kosten- und Wettbewerbsvorteile gegenüber klassischen Anbietern – Wettbewerbsintensivierung, die zu Entwicklungen wie Preissenkungen, Qualitätssteigerungen und einer höheren Angebotsvielfalt führt – Markterweiterung – Substitutionseffekte – Wirtschaftliches Potential <p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> – Gefährdung der Wirtschaftlichkeit von bestehenden Beförderungsangeboten (vor allem Nahverkehrsunternehmen) 	<p>Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Senkung des Fahrzeugaufkommens durch Fahrtenpooling – Möglichkeit der Ergänzung des ÖPNV auf der „letzten Meile“ <p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ggf. negative Beeinträchtigung der Daseinsvorsorge sofern Ride-Selling-Dienste keinen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unterliegen – „Kannibalisierung“ des ÖPNV 	<p>Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Verbesserte Luftqualität durch Rückgang des Individualverkehrs bei Fahrtenpooling <p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> – Höhere Umweltbelastung durch Verkehrsanstieg
Markteintritt sonstiger Beförderungsformen (Ride-Sharing, Rufbus)	<p>Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Rufbus: Flexible Bedarfsorientierung – Rufbus: Bessere Gewährleistung der Daseinsvorsorge <p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> – Rufbus: Zum Teil Bestellung eine Stunde vor Fahrtbeginn erforderlich 	<p>Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Rufbus: Höhere Wirtschaftlichkeit gegenüber dem regulären Linienverkehr <p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> – Rufbus: Zusätzlicher Dispositionsaufwand – Rufbus: Weitere Notwendigkeit von Fördergeldern 	<p>Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ride-Sharing: Reduzierter Parkdruck <p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> – Rufbus: „Kannibalisierung“ zum bereits bestehenden Linienverkehr insbesondere in Ballungszentren 	<p>Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Mitfahrgelegenheiten: Geringere Feinstaubbelastung und verbesserte Luftqualität durch Rückgang des Individualverkehrs (Pooling von Fahrten/Zusammenführung des Pendlerverkehrs) – Rufbus: Weniger Leerfahrten durch Bedarfsorientierung
Nutzung digitaler Mobilitätsplattformen allgemein ohne Bezug zu konkreten Beförderungsformen	<p>Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Flächendeckende Absicherung des Personennahverkehrs – Schnellere Verfügbarkeit und verbesserte Servicequalität durch Wettbewerbsintensivierung – Zeiteinsparungen durch geringeren Planungs- und Buchungsaufwand – Effizienter genutzte Reisezeit – Transparenter Informationszugang <p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> – Oftmals wird ein Smartphone erforderlich sein, um Angebote nutzen zu können – dadurch können Personen, die keinen Zugriff darauf haben, von bestimmten Beförderungsformen ausgeschlossen werden 	<p>Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> – 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 <p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> – Tarif- bzw. Preiserhöhung durch Provisionen – Monopolisierungstendenzen – Hohe Markteintrittsbarrieren 	<p>Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Übernahme planerischer Aufgaben (z.B. im Bereich von Haltestellennetzen sowie der Ladeinfrastruktur für Elektromobilität) – Möglichkeit der Ergänzung des ÖPNV auf der „letzten Meile“ <p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> – „Kannibalisierung“ des ÖPNV 	<p>Chancen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Rückgang des Individualverkehrs und vermehrte Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel (vor allem bei einer durchgängigen Reisekette) <p>Risiken</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ggf. höhere Umweltbelastung durch Verkehrsanstieg



FORDERUNGEN ZUR REFORMBEDÜRFTIGKEIT TECHNISCHER VORGABEN

Modul 1 behandelt Ausgestaltungsoptionen, die im Kern wenig Bezugspunkte zu neuen Beförderungsformen oder digitalen Mobilitätsplattformen haben, deren Behandlung aber vor dem Hintergrund des

technischen Fortschritts klärungsbedürftig erscheint. Demgemäß handelt es sich insbesondere um Forderungen zur Reformbedürftigkeit technischer Vorgaben.

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 Ortskundeprüfung dient dem Verbraucherschutz und dem Zweck, eine effiziente und umweglose Personenbeförderung zu gewährleisten.
- Die Ortskundeprüfung für Mietwagenfahrer wurde zum 24. August 2017 bereits ersatzlos gestrichen.
- Mit der zunehmenden Digitalisierung und dem damit verbundenen Abbau von Informationsasymmetrien auf Kundenseite können dem Verbraucherschutzgedanken auch Navigationssysteme gerecht werden.
- Die Deregulierung könnte dabei 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).

Buchmäßige Erfassung von Beförderungsauftragseingängen bei Mietwagen

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

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. Diese 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 in die Grundrechte der Unternehmer eingreifen. Insbesondere ist vorstellbar, 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. smartphone-basierte) Navigationssystem zu integrieren.



FORDERUNGEN ZU BESTEHENDEN BEFÖRDERUNGSFORMEN

Das Modul 2 hat Ausgestaltungsoptionen zum Gegenstand, die bereits bestehende Beförderungsformen des PBefG (d.h. vor allem Taxen-, Mietwagen-, Linienverkehrsunternehmen) und dabei insbesondere das Verhältnis zwischen Taxen und Mietwagen betreffen. Neben grundlegenden Fragen, wie einer verbesserten Abgrenz-

barkeit von privaten und gewerbsmäßigen Fahrten durch z.B. feste Betriebskostengrenzen, zeigen sich in diesem Abschnitt gerade im Verhältnis zwischen Mietwagen- und Taxenunternehmen die starken **Wechselwirkungen**, die bei der Umsetzung gewisser Ausgestaltungsoptionen entstehen können und zu berücksichtigen sind.

Abgrenzungskriterien private/gewerbsmäßige Fahrten

- Dem PBefG unterfallen nur entgeltliche Fahrten, sofern das Gesamtentgelt der Beförderung die Betriebskosten der Fahrt übersteigt, § 1 PBefG. Rechtsunsicherheit erzeugt dabei das Merkmal der Betriebskosten, das derzeit anhand des Einzelfalls zu ermitteln ist (eingesetztes Fahrzeug und Fahrverhalten).
- 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, bspw. 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.
- Eine Ausgestaltungsoption zum Abbau dieser Rechtsunsicherheit könnte in der pauschalierten Festlegung von Wertgrenzen für die Betriebskosten liegen. Die Wertgrenze sollte dabei unabhängig von der Anzahl der beförderten Personen festgelegt werden.



FORDERUNGEN ZU BESTEHENDEN BEFÖRDERUNGSFORMEN (FORTSETZUNG)

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-)rechtliches Gebot zur Aufrechterhaltung der derzeitigen Taxitarifizierung ist dem Rechtsbestand nicht zu entnehmen. Vielmehr besteht ein gesetzgeberischer Spielraum, die Schutzzwecke auch durch andere Ausgestaltungsoptionen zu gewährleisten. 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 aufrecht erhalten 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. Beispielsweise indem auf dem Bestellmarkt vorher der Preis feststeht und auf dem Wink- und Wartemarkt durch gut sichtbare Aushänge am Fahrzeug nach dem Vorbild der Tankstellenpreisangabenverpflichtung vermittelt wird.

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 Taxengewerbes – 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“).

Aufhebung der Mengenregulierung für Taxigenehmigungen (Fortsetzung)

- Das „Hamburger Modell“ ist jedoch mit zum Teil erheblichen Kosten und Personalaufwand der Verwaltung verbunden, was womöglich nicht von jeder Kommune aufgebracht werden kann.
- Durch eine Umkehrung des „Regel-Ausnahmeverhältnisses“ dahingehend, dass bundesweit grundsätzlich keine mengenmäßige Beschränkung der Genehmigungen erfolgt und nur Kommunen, bei denen nachweislich (etwa mangels finanzieller und personeller Kontrollmittel) die mengenmäßige Beschränkung das mildere Mittel darstellt, kann diesem Umstand Rechnung getragen werden.

Aufhebung der Rückkehrpflicht für Mietwagen

- Die Rückkehrpflicht für Mietwagen dient dem Schutz des Taxigewerbes und damit mittelbar auch dem vom PBefG anerkannten Schutzzweck der Daseinsvorsorgegewährleistung.
- Soweit dieser Schutzzweck 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 nahekommt. 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.

Aufhebung des „Poolingverbots“ für Mietwagen

- 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 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 Bediengebiets oder der Bedienzeit), kann die Einzelsitzplatzvermietung um die Möglichkeit einer Auflagenerteilung ergänzt werden.
- Eine Aufhebung des Poolingverbots für Mietwagen berührt auch das Verhältnis des Taxi- und Mietwagenverkehrs (Wechselwirkung).



FORDERUNGEN ZU DIGITALEN MOBILITÄTSPLATTFORMEN

Modul 3 hat digitale Mobilitätsplattformen zum Gegenstand. Unter digitalen Mobilitätsplattformen können in einer Arbeitsdefinition Marktplätze verstanden werden, auf denen Verkehrsangebot und Verkehrsnachfrage digital zusammengeführt werden.

Dabei ist zu unterscheiden zwischen digitalen Mobilitätsplattformen, deren Geschäftsmodell sich im Wesentlichen auf die

Vermittlung von Personenbeförderungsleistungen beschränkt und solchen digitalen Mobilitätsplattformen, die regelmäßig als Beförderer i. S. d. PBefG angesehen werden und dementsprechend dem Regelungsregime des PBefG unterfallen. Für letztgenannte werden verschiedene Ausgestaltungsoptionen vorgestellt, diese in das Regelungsregime des PBefG einzubeziehen.

Digitale Mobilitätsplattformen, die keine Beförderer sind

Digitale Mobilitätsplattformen, deren Geschäftsmodell sich im Wesentlichen auf die Vermittlung von Beförderungsangeboten richtet, unterfallen nicht dem Regelungsregime des 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).

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 Rechtsprechung und nach Ansicht des Generalanwalts 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 (Rideselling mit privaten Fahrern, Rideselling 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 (siehe rechts).

Ausgestaltungsoptionen

Digitale Mobilitätsplattformen könnten aus der Genehmigungspflichtigkeit entlassen werden.

👍 Rechtssicherheit, geringer gesetzgeberischer und behördlicher Aufwand

👎 Starke Einschränkungen der Schutzzwecke des PBefG (Verbraucherschutz, Daseinsvorsorge und Wettbewerbsschutz) sind zu befürchten

Digitale Mobilitätsplattformen könnten als Reflex einer Anpassung der bestehenden Beförderungsarten und -formen im Rahmen des bestehenden Numerus Clausus, bspw. als Mietwagen (§ 49 Abs. 4 PBefG) genehmigungsfähig sein.

👍 Rechtssicherheit, gebundene Behördenentscheidung, Rechtseinheitlichkeit

👎 Berücksichtigung der Besonderheiten und des spezifischen Regulierungsbedarfs für digitale Mobilitätsplattformen schwierig

Digitale Mobilitätsplattformen könnten als Reflex einer Anpassung der bestehenden Beförderungsarten und -formen im Rahmen des bestehenden Numerus Clausus, bspw. als den Mietwagen ähnlich (§ 2 Abs. 6 i. V. m. § 49 Abs. 4 PBefG) genehmigungsfähig sein.

👍 Berücksichtigung der Besonderheiten digitaler Mobilitätsplattformen über Auflagen i. R. d. Auffangklausel möglich

👎 Keine Rechtssicherheit, Ermessensentscheidung der Behörden, Gefahr eines „regulatorischen Flickenteppichs“

Der Numerus Clausus könnte um eine eigene Regelung für digitale Mobilitätsplattformen ergänzt werden, um spezifische Besonderheiten solcher digitaler Mobilitätsplattformen hinreichend zu adressieren und verkehrlenkende Maßnahmen festzuschreiben.

👍 Möglichkeit, durch Definition auch künftige Phänomene einzufangen; Rechtssicherheit; gebundene Behördenentscheidung; Rechtseinheitlichkeit; Vermeidung eines „regulatorischen Flickenteppichs“

👎 Herausforderung einer Definition für digitale Mobilitätsplattformen

