

Ritzer-Angerer, Petra

Article

Sharing Economy trifft ÖPNV – das neue Personenbeförderungsgesetz

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Ritzer-Angerer, Petra (2021) : Sharing Economy trifft ÖPNV – das neue Personenbeförderungsgesetz, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 101, Iss. 10, pp. 789-794,
<https://doi.org/10.1007/s10273-021-3025-z>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/247853>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Petra Ritzer-Angerer

Sharing Economy trifft ÖPNV – das neue Personenbeförderungsgesetz

Am 1.8.2021 ist das neue Personenbeförderungsgesetz in Kraft getreten. Es definiert neue Formen der Mobilität. Die Reform enthält zwei Neuerungen: Erstens wird ein neuer Gelegenheitsverkehr, der gebündelte Bedarfsverkehr, zugelassen und damit die Rechtsgrundlage für derartige Mobilitätsdienste geschaffen. Zweitens ermöglicht das neue Gesetz einen bedarfsgesteuerten Linienverkehr als Ergänzung zum regulären öffentlichen Personennahverkehr. Kritik an dem neuen Gesetz wurde mit unterschiedlicher Begründung geübt. Es wird sich erst herausstellen, welche Wirkungen das Gesetz entfalten und welchen zukünftigen Reformbedarf es auslösen wird.

Die Novelle des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) ist nicht nur für die Regulierung neuer Verkehrsarten wichtig. Es geht um die Schaffung eines modernen Personenbeförderungsgesetzes, um den Anforderungen an den Verkehr von morgen in der Stadt und auf dem Land gerecht zu werden. Dazu müssen die Verkehrswende, der Klimawandel und die Digitalisierung sowie die sich wandelnden Mobilitätsbedürfnisse der Menschen Berücksichtigung finden.

Bereits im Koalitionsvertrag der Großen Koalition ist das Ziel der Modernisierung des Personenbeförderungsgesetzes verankert: „Wir werden das Personenbeförderungsgesetz mit Blick auf neue digitale Mobilitätsangebote modernisieren.“ Es solle der „Rechtsrahmen für neue Mobilitätsangebote wie Fahrgemeinschaften (Ride Pooling) mit Steuerungsmöglichkeiten durch die Kommunen“ geöffnet werden. Weiter heißt es: „Neue plattformbasierte digitale Mobilitätsangebote brauchen eine rechtssichere Grundlage für ihre Zulassung. Dabei achten wir darauf, dass ein fairer Ausgleich (Level Playing Field) zwischen den unterschiedlichen Beförderungsgewährungen bleibt“ (Koalitionsvertrag, 2018). Auf die Grundidee der Koalition lässt diese Passage schließen: „Neue Mobilitätsangebote sowie moderne Bedienformen und der ÖPNV müssen sich bestmöglich ergänzen.“ Dennoch soll an dem „Vorrang von eigenwirtschaftlichen Verkehren im Personennahverkehr“ festgehalten werden und auch „soziale Standards zum Schutz der Beschäftigten“ sowie die

„qualitativen und ökologischen Standards“ im Nahverkehr beibehalten werden.

Das Ziel, die rechtliche Zulassung plattformbasierter digitaler Mobilitätsangebote nachzuholen, stellt eine überfällige, nachträgliche Legitimation längst etablierter Mobilitätsdienste dar. Diese haben bisher häufig im Rahmen einer Mietwagenlizenz¹ agiert und befanden sich damit rechtlich in einem Graubereich, denn in § 49 Abs. 4 PBefG heißt es: „Verkehr mit Mietwagen ist 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 sind.“ Sammelfahrten mehrerer Mieter:innen mit unterschiedlichen Zielen sind zwar nicht explizit untersagt, aber da der Wortlaut des Gesetzes im zweiten Halbsatz nur den Mieter im Singular enthält, ist eine Erweiterung auf mehrere Mietende zumindest explizit nicht vorgesehen (sogenanntes Gebot, den Wagen als Ganzes zu vermieten, vgl. Wissenschaftliche Dienste, 2021). Da dies nicht klar ist, spricht man von einem Graubereich. Die lapidar klingende Schaffung von Rahmenbedingungen für moderne

¹ Ein Mietwagen gemäß PBefG ist ein Fahrzeug, das mit Fahrer:in gemietet wird. Autovermietungen bieten hingegen Mietfahrzeuge zum Selbstfahren an.

© Der/die Autor:in 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Dr. Petra Ritzer-Angerer ist Fachreferentin am ifo Zentrum für Industrieökonomik und neue Technologien in München.

Mobilitätsbedürfnisse verbunden mit dem Anspruch von Fairness bei der Realisierung dieses Ziels stellt gleichwohl eine sehr anspruchsvolle Aufgabe dar.

Neue digitale Mobilitätsdienste

Erst im Gesetzentwurf (Deutscher Bundestag, 2021c) wird das grundsätzliche Problem näher analysiert, dass die „alternativen Bedienformen“, die auf den Verkehrsmarkt drängen, den klassischen Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) in Deutschland vor große Herausforderungen stellen. Der Einsatz neuer Technologien insbesondere Vermittlungsdienste über App- bzw. Smartphone-Steuerung hat neue Geschäftsmodelle entstehen lassen, die eine bedarfsgerechte Vermittlung von Fahrdienstleistungen ermöglichen. Diese kann durch intelligente Bündelung mehrerer Personen mit unterschiedlichen Zielen unabhängig von Linienvorgaben angeboten werden und damit in der Regel auch eine bessere Auslastung der Fahrzeuge erzielen, was der Erreichung von Klimazielen dient. Verglichen mit dem bisherigen Angebot des ÖPNV liegt hier Überlegenheit in Technologie, Ökologie und Service vor (vgl. dazu auch Deutscher Bundestag, 2021a).

Digitale Mobilitätsdienste sind zum einen Ridepooling-Angebote, also Angebotsmodelle, bei denen Fahrtwünsche verschiedener Fahrgäste in Echtzeit gebündelt werden. Die bekanntesten Anbieter sind CleverShuttle, Moia (VW), Ioki (DB), ViaVan (Mercedes Benz Vans und Via) und in München z. B. IsarTiger, ein MVG-Ridepooling-Service on Demand. Beim Ridehailing zum anderen liegt der Schwerpunkt auf der Vermittlung von einzelnen Fahraufträgen ähnlich wie bei einem Taxi bzw. dem Wink- und Warteverkehr. Die bekanntesten Anbieter hier sind Uber (UberPop), Lyft (Kooperation mit GM), BlaBlaCar², Blacklane in Berlin sowie DiDi in Asien.

Digitale Mobilitätsanbieter sind Teil der sogenannte Sharing Economy³, die für immer mehr Menschen eine willkommene Alternative zum herkömmlichen Angebot bietet (vgl. Tabelle 1). Das Teilen von Konsumgegenständen oder Dienstleistungen über Plattformen im Internet ist zum stabilen Trend geworden. In den vergangenen zehn

- 2 BlaBlaCar ist als Vermittlungsplattform privater Mitfahrgelegenheiten bekannt. Gewerbliche Anbieter sind dort aber auch aktiv. Nach § 1 PBefG unterliegen alle entgeltlichen Beförderungen diesem Gesetz. „Entgeltlich“ ist eine Fahrt auch dann schon, wenn nur anteilig Benzinkosten übernommen werden. Eine private Mitfahrgelegenheit muss also formal unentgeltlich sein (man kann sich allerdings anderweitig revanchieren etwa durch ein Geschenk oder eine Essenseinladung) oder man wechselt sich ab, einmal nimmt der eine den anderen mit, dann vice versa, usw.
- 3 Zum Ridesharing als ein Geschäftsmodell der Sharing Economy, vgl. Arshavskiy (2018). Synonym zu dem Begriff „Sharing Economy“ wird auch „Collaborative Consumption“ verwendet (vgl. Botsman und Rogers, 2010; Sundararajan, 2016).

Jahren stellte dieser Trend einen der wichtigsten globalen Gesellschafts- und Wirtschaftstrends dar.

In der Regel folgt auf eine Deregulierung eine Marktdynamik mit dem Entstehen neuer Geschäftsmodelle, deren Skalierung digitale Plattformen ermöglichen, d. h. erst durch digitale Plattformen lässt sich der Umsatz steigern, ohne kontinuierlich in Produktion und Infrastruktur investieren und Fixkosten erhöhen zu müssen. Die Deregulierung fungiert als *enabler* für diese Märkte. Bei den Mobilitätsdiensten passiert die Deregulierung erst jetzt mit der Novellierung des Personenbeförderungsrechts, bis zur Gesetzesnovelle agierten sie jedoch bereits auf der Grundlage von Mietwagenkonzessionen.

Für die Taxibranche waren die auch früher schon zugelassenen Mietwagen so lange kein Problem, bis der technologische Fortschritt in Form der Entwicklung von Apps zur digitalen Bestellung eines Fahrdienstanbieters Mietwagen einen erheblichen Wettbewerbsvorteil verschaffte. Daraufhin regte sich Widerstand. Als dann auch noch die unbegrenzte gesetzliche Zulassung dieser Mobilitätsdienste ernsthaft zur Diskussion stand – Bundesverkehrsminister Andreas Scheuer selbst machte den Vorschlag einer weitgehenden Liberalisierung – kam es zu massiven Protesten.

Notwendigkeit einer Novellierung des PBefG

Das Personenbeförderungsgesetz ist ursprünglich am 1. Januar 1964 in Kraft getreten. Trotz zwischenzeitlicher Reformen handelt es sich um ein Gesetz, dessen Ursprünge mehr als 55 Jahre zurückliegen und das grundlegender Änderungen bedarf. Ein grundsätzliches Problem besteht darin, dass das PBefG den „Gedanken der Daseinsvorsorge materialisiere“ und „die Ordnung der Bereitstellung regelt“, aber „unternehmerische Ansätze ausblende“ (Deutscher Bundestag, 2021a, S. 31). In einer Zeit der allgegenwärtigen Navigationsgeräte und Smartphone-Apps stellt die Abschaffung der „Ortskundeprüfung“ von Taxifahrer:innen keine Modernisierung, sondern die Beseitigung eines Anachronismus⁴ dar. Die veralteten gesetzlich vorgesehenen Verkehrsarten sind auch der Grund dafür, dass die neuen Mobilitätsangebote den gesetzlich vorgegebenen Typen im PBefG oft nicht eindeutig zuzuordnen sind. Statt einer grundlegenden Reform mit dem Ziel der Erfassung und Regulierung der in der Realität vorhandenen Mobilitätsangebote hat man sich dafür entschieden, das vorhandene Gesetz anzupassen, was angesichts der vielfältigen Ziele und der

- 4 Diese Bezeichnung für die Ortskundeprüfung ist der Rede von Dr. Bernd Buchholz entnommen, die er im Rahmen seiner Tätigkeit als Mitglied der Findungskommission in der Bundesratssitzung am 12. Februar 2021 hielt (Bundesrat, 2021b, Plenarprotokoll, 37).

Tabelle 1
Sharing Economy

Beispiele	Vehicle Sharing, Ridesharing und -pooling, Lodging, Helping, Barter Economy, etc.
Attraktivität	Höherer Lebenskomfort durch größeren Optionsreichtum ohne schlechtes Gewissen in Bezug auf Umwelt und Klima; Eigentum wird weniger wichtig, es geht um den schnellen, einfachen Zugriff auf Güter und Dienstleistungen.
Problem	Längst kein Nischenphänomen mehr, sondern ein Milliardengeschäft: Wenn Tauschen und Teilen erhebliche Teile des Marktgeschehens ausmachen, können sie nicht mehr vernachlässigt werden. Es braucht neue Regeln für die neuen Wirtschaftsbereiche.
Rebound-Effekt	Umwelt-/Klimaschutz wird nicht zwangsläufig erreicht: Jeder Gegenstand muss gekauft, untergebracht, gepflegt und gewartet werden. Wenn alle ihren Konsumgüterbestand vergrößern, indem sie bestimmte Funktionen auslagern, wird der Konsum vergrößert, Umwelt und Klima werden weniger geschützt. Technische Effizienzgewinne werden durch Wachstumseffekte aufgezehrt (Santarius, 2015).
Regulierung	Häufig werden Regulierungslücken (aus)genutzt im Bereich des Wettbewerbsrechts, der Arbeitnehmerrechte, der Marktkonzentration, bei Versicherung und Besteuerung (BMW, 2017).
Veränderung der Marktwirtschaft	Eine Veränderung erfolgt in Bezug auf Ressourcenallokation, Wachstum, Marktorganisation und Rolle der Konsument:innen.
Chancen	<ul style="list-style-type: none"> • Effizientere Nutzung von Ressourcen • Senkung von Transaktionskosten • Potenzielle Wachstumseffekte durch neue Geschäftsmodelle mit Erfolgsmessung auf unmittelbare und einfache Weise, womit fortwährend Qualitätsverbesserungen bei Dienstleistungen möglich werden • Innovative Reputationssysteme durch eine Plattform, die gegenseitige Bewertungen aggregiert, kann das Vertrauensproblem einander unbekannter Akteur:innen lösen • Veränderung des Verständnisses von Konsument:innen, die selbst Anbietende sein können
Risiken	<ul style="list-style-type: none"> • Eigentum wird zunehmend durch Nutzungsrechte an Ressourcen verdrängt (Rifkin, 2015) • Wettbewerb zwischen digitalen Vermittlungsplattformen ist von Netzwerkeffekten und positiven Skalenerträgen, aber auch von Größenvorteilen auf der Angebotsseite geprägt. Dynamik: Wer das Produkt als Erster herausbringt, bekommt eventuell den ganzen Markt. An Stelle des Wettbewerbs im Markt tritt der Wettbewerb um den Markt • Plattformbetreibende haben erheblichen Einfluss, da sie den Ordnungsrahmen ihrer Plattform durch die Erstellung des Vertragsnetzwerks weitgehend selbst bestimmen
Rolle des Staates	Handlungsmöglichkeiten häufig eingeschränkt, nur bei physischer Leistung innerhalb des Nationalstaats. Regelungshoheit: Ordnungspolitik hat darauf zu achten, dass Betreibende digitaler Vermittlungsplattformen ihrer Verantwortung hinsichtlich Haftung, Versicherung und Produktsicherheit gerecht werden.

Quelle: eigene Darstellung.

starrten Strukturen des gegebenen Gesetzes von Anfang an nur geringe Erfolgchancen versprach.

Das PBefG regelt alle Formen von gewerblicher Personenbeförderung im öffentlichen Nahverkehrsraum.⁵ Es ist die Grundlage der etablierten Strukturen im Verkehr, die vor der Novelle gar nicht darauf ausgelegt waren, dass dort Innovationen stattfinden sollen bzw. dass sich in der Struktur etwas ändert. Dies wird an der Systematik des PBefG deutlich, die ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt vorsieht und mittels einer Beschränkung genehmigungsfähiger Beförderungsarten und -formen die Sicherheit und Ordnung ge-

5 Der öffentliche Personennahverkehr ist im PBefG wie folgt definiert: Öffentlicher Personennahverkehr im Sinne dieses Gesetzes ist 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 (§ 8 Abs. 1 PBefG). Öffentlicher Personennahverkehr ist auch der Verkehr mit Taxen oder Mietwagen, der eine der in Absatz 1 genannten Verkehrsarten ersetzt, ergänzt oder verdichtet (§ 8 Abs. 2 PBefG).

währleistet sowie öffentliche Verkehrsinteressen berücksichtigt. Die einzige Ausnahme von der Begrenzung des Markts zur kommerziellen Personenbeförderung mit dem Ziel, ÖPNV und Taxibranche vor Konkurrenz zu schützen,⁶ ist die Experimentierklausel gemäß § 2 Abs. 7 PBefG, so hat CleverShuttle in Berlin bisher auf dieser Basis Carpooling angeboten. Eine solche Erprobung von neuen Mobilitätsdienstleistungen ist für eine Zeit von längstens vier Jahren genehmigungsfähig, sofern „öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen“. Dies war also stets nur in geringem Umfang und zeitlich begrenzt möglich.

Die von Bundesverkehrsminister Scheuer bereits im Frühjahr 2019 eingerichtete Findungskommission mit Mitgliedern des Bundesverkehrsministeriums, der Koalitionsfrak-

6 Die Protektion wird durch die Genehmigungspflicht sichergestellt: Jede/r Unternehmer:in gemäß § 3 PBefG bedarf zu einer Personenbeförderung im Sinne dieses Gesetzes einer Genehmigung nach § 2 PBefG. Das Genehmigungsverfahren unterliegt den öffentlich-rechtlichen Vorschriften der §§ 9 ff. PBefG und diverser darauf beruhender Verordnungen. Die Genehmigungsbehörde hat im ÖPNV bei der Erteilung der Genehmigungen einen vom jeweiligen ÖPNV-Aufgabenträger aufgestellten Nahverkehrsplan zu berücksichtigen (§ 8 Abs. 3 PBefG).

tionen, der Länder und des Verkehrsausschusses des Bundestags war sich bereits in seiner ersten Sitzung im Mai 2019 einig, dass ein unbedingt notwendiger Neuregelungsbedarf vorliege. Die Kommission erzielte am 19.6.2020 mehrheitlich eine Einigung, die als Grundlage⁷ des späteren Gesetzentwurfs diene. Anfang März 2021 wird nach fraktionsübergreifenden Verhandlungen ein Kompromiss gefunden, der am 5.3.2021 im Bundestag (2021c, 2021d) beschlossen und dem – nach Änderungsvorschlägen – am 26.3.2021 im Bundesrat (2021c) auch zugestimmt wurde.

Zentrale Neuerungen im Personenbeförderungsrecht

Im Folgenden sind die zentralen Änderungen der Gesetzesnovelle aufgeführt:

1. Pooling-Angebote, d.h. Sammelfahrten werden als neue Verkehrsart innerhalb und außerhalb des ÖPNV erlaubt, sodass Rechtssicherheit herrscht.
2. Neue Anbieter wie Uber gelten zudem als Unternehmen, die haften müssen und nicht als bloße Vermittler selbstständiger Fahrer:innen auftreten können.
3. Ein Linienbedarfsverkehr wird eingeführt: „Anruf-“ oder „Bürger-Busse“. Diese haben vor allem im ländlichen Raum und in Randzonen Bedeutung.
4. Neu ist auch der gebündelte Bedarfsverkehr: „Anruf-Sammeltaxis“ mit Bündelungsquote, d.h. festgelegter Quote, die der gebündelte Bedarfsverkehr am gesamten Verkehr erreichen muss.
5. Rückkehrpflicht für Fahrdienste bleibt bestehen. Daten müssen übermittelt werden, sodass die Rückkehrpflicht nun auch überwacht wird.
6. Vorgaben für neue Fahrdienstvermittler, insbesondere Preisspannen, sind nun durch die Kommunen möglich.
7. Ortskundepflicht für Taxis entfällt, es gibt keine Mindestbestellfrist für Mietwagen.
8. Es gibt neue Mindestbeförderungsentgelte für Mietwagen, Sammeltaxen etc.
9. Taxis behalten ihr alleiniges Privileg, unterwegs Fahrgäste aufnehmen zu dürfen (Wink- und Warteverkehr).

7 Vertreter von Bündnis 90/Die Grünen erhoben den Vorwurf, dass der spätere Gesetzentwurf der Regierung den im Rahmen der überparteilichen Findungskommission ausgehandelten Eckpunkte nur unzureichend entspreche, insbesondere Umweltverträglichkeit und Verkehrseffizienz lediglich Worthülsen seien und auch Anti-Dumping-Regeln fehlen würden (Gelbhaar, 2021).

Nach zahlreichen und teilweise massiven Protesten der Taxibranche behält das neue Gesetz die Rückkehrpflicht bei, das bedeutet, dass die Fahrzeuge von Diensten wie Moia oder CleverShuttle nach einer Fahrt zu ihrem Stützpunkt zurückkehren müssen und erst dann wieder für Fahrgäste zu Verfügung stehen. Kritisierende dieser Regelung beanstanden sinnlose Leerfahrten der Mobilitätsdienste, was auch dem Ziel einer ressourcenschonenden Mobilität bzw. dem Klimaschutz zuwiderlaufe. Es wurde zudem die Regelung aufgenommen, nach der die Kommunen die Taxitarifpflicht lockern und eine Spanne von Höchst- und Mindestpreisen einführen können.⁸ Daneben können die Kommunen eine Quote für die Fahrdienste am Verkehrsmix oder Mindestpreise festlegen. Hamburg hat z. B. festgesetzt, dass eine Fahrt mit dem Fahrdienst Moia teurer sein muss als eine Fahrt mit Bus oder Bahn.

Mobilitätsangebote, die nicht eindeutig zuordenbar sind und die nicht lediglich zur praktischen Erprobung für eine Höchstdauer von vier Jahren zugelassen werden sollen, können nach der Verkehrsart bzw. Verkehrsform genehmigt werden, der sie am meisten entsprechen (typgemischte Verkehre). Diese Lösung bringt es mit sich, dass aufgrund der verschiedenen Genehmigungsbehörden in Deutschland mit jeweils unterschiedlicher Anwendungspraxis Unsicherheiten und Unklarheiten bei den Betreibenden der neuen Mobilitätsdienste entstehen.

Die zentrale Neuerung des Gesetzes ist die Einführung einer dritten Verkehrsart. In dieser können Sammelfahrten (Pooling) innerhalb (Linienbedarfsverkehr) und außerhalb des ÖPNV (gebündelter Bedarfsverkehr) geregelt werden. Solche Sammelverkehre werden durch Unternehmen wie Moia oder CleverShuttle bereits seit Jahren angeboten, allerdings größtenteils auf der rechtlichen Basis einer Experimentierklausel. Auch für den Mobilitätsdienst Uber wurde damit eine Rechtsgrundlage geschaffen.⁹ Wäre es zu keiner Novelle gekommen, hätte ein Großteil dieser neuen Verkehre zum Jahresende eingestellt werden müssen. Möglicherweise liegt darin der Hauptgrund dafür, dass die Modernisierung des Personenbeförderungsrechts jetzt so schnell ein Ende gefunden hat.

8 Unter der Taxitarifpflicht gemäß §§ 51, 39 PBefG versteht man die Pflicht, im Pflichtfahrgebiet den geltenden Taxitarif anzuwenden. Taxiunternehmen unterliegen der Tarifpflicht und sind dazu angehalten, die Beförderungsentgelte gleichmäßig anzuwenden. Ermäßigungen sind verboten und nichtig, wenn sie nicht unter den gleichen Bedingungen angewendet werden. Ein Taxiunternehmen ist dazu verpflichtet, seine Kund:innen gleich zu behandeln.

9 In Deutschland vermittelt Uber ausschließlich Fahrten an lizenzierte Mietwagenunternehmen, so lauten die verfügbaren Optionen UberX, Black, Jump Bike und UberXL. Früher vermittelte Uber über UberPop Fahrten an private Fahrer:innen mit eigenem Auto, was dem Unternehmen gerichtlich verboten wurde. Die Vermittlung erfolgt über eine mobile App oder eine Website. Das Unternehmen erhebt dabei eine Provision von mehr als 25 % des Fahrpreises.

Kritik an der Gesetzesnovelle

Wie so oft bei Interessensausgleichen in Form von Kompromissen sind auch beim neuen PBefG die verschiedenen Seiten nicht zufrieden und üben unterschiedliche Kritik. Der Bundesverband Taxi und Mietwagen e. V. moniert, dass vor Inkrafttreten des Gesetzes ab 1. August 2021 noch eine Vielzahl an offenen Fragen mit der Novellierung des PBefG einhergehen, insbesondere sei von Interesse, inwieweit die örtlichen Behörden tatsächlich beabsichtigten, den Mietwagenverkehr durch Plattformvermittler einzudämmen. Über unter anderem kritisiert die Rückkehrpflicht. Sie sei antiquiert und hemme Investitionen in moderne Mobilitätsangebote und wirke sich vor allem auf die Mobilität auf dem Land schlecht aus. Der Verband der Verkehrsunternehmen (VDV) hat den Regierungsentwurf vom Ansatz her als eine passende Regulierung für gebündelte Verkehre bezeichnet. Dreh- und Angelpunkt sei die Stärkung der kommunalen Aufgabenträger mit wirksamen Steuerungsmöglichkeiten. Dies gehe in die richtige Richtung, es gebe aber Nachbesserungsbedarf, den der VDV als Branchenverband auch gegenüber dem Bund und den Ländern zum Ausdruck gebracht hat.

Aber auch Mitglieder der Findungskommission selbst üben Kritik: Für den Juristen Nobert Buchholz (FDP) und die Volkswirtin Daniela Kluckert (FDP) geht der ausgehandelte Kompromiss nicht weit genug; bei der Mobilität des 21. Jahrhunderts dürfe es nicht Ziel sein, niemandem Gewohntes zu nehmen. Der Vorschlag der beiden beinhaltet flexiblere Taxitarife, d. h. künftig nur noch eine Konzession mit einem Höchsttarif, frei verhandelbaren Tarifen bei geteilten Fahrten und eine Aufsichtsbehörde, die schwarze Schafe ausfindig mache und aus dem Verkehr ziehe (Buchholz und Kluckert, 2021). Sowohl Politiker:innen als auch Forschende kritisieren weiterhin eine viel zu starke Regulierung bzw. Überregulierung, die schon bald neue Reformen nötig machen werde. Justus Haucap vom Düsseldorf Institute for Competition Economics hält die Rückkehrpflicht bei Mietwagen für problematisch, weil sie deren Fahrten künstlich verteuere, um anderen Verkehrsmitteln künstliche Wettbewerbsvorteile zu verschaffen. Das Gleiche gelte für eine etwaige Vorbestellfrist für Mietwagen. Haucap sprach sich für mehr Preisflexibilität aus. Damit könne auch eine bessere Auslastung der Fahrzeuge erreicht werden.¹⁰ Eine Ablehnung erfuhr der Entwurf von der Gewerkschaft ver.di und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund. Schließlich wurde auch beklagt, dass der Prozess der Digitalisierung sehr spät beginne und die Umsetzung große Schwierigkeiten mache.

¹⁰ Diese Kritikpunkte wurden am 22.2.2021 während einer öffentlichen Anhörung des Verkehrsausschusses vorgetragen, vgl. Deutscher Bundestag (2021b).

Förderung neuer Mobilitätsdienste und Protektion der klassischen Anbieter

Auf dem Markt für Personenbeförderung gibt es grundsätzlich nur niedrige Eintrittsbarrieren, denn es braucht lediglich ein Auto mit Navigationsgerät und eine Konzession. Die seit Jahren kritisierte starke Marktregulierung wirkt jedoch wie eine Eintrittsbarriere. Die Regulierungen im PBefG schützen Taxiunternehmer im Ausgleich dafür, dass sie Transport garantieren und für Menschen mit besonderen Bedürfnissen aufgrund ihrer Betriebs- und Beförderungspflicht stets verfügbar sind. Wie sich gezeigt hat, picken die neuen mobilen Dienstleister Rosinen, bieten also nur selektierte Beförderungen an, sodass bei einer weitgehenden Liberalisierung Versorgungslücken befürchtet wurden. Damit wird die bestehende Protektion bislang also durch gesellschaftliche Solidarität gerechtfertigt. Im Grundsatz gilt daher: Wer gesellschaftlich erwünschte Aufgaben übernimmt, hat Anspruch auf Protektion. Wettbewerb durch Anbieter außerhalb dieses Regulierungsrahmens unterläuft diese Solidarität. Wenn die Gesellschaft will, dass diese Dienstleistungen in einem wettbewerbsorientierten System erbracht werden, muss die Zahlung an die Leistungserbringenden auf andere Weise erfolgen als auf diese indirekte Weise (Leiren und Aarhaug, 2016). Diese Legitimation rechtfertigt aber keine Gängelungen anderer Anbieter wie etwa durch die umstrittene Rückkehrpflicht. Durch das neu eingeführte Recht der Kommunen, auch Preisober- und -untergrenzen für Fahrten vorzugeben, ist die Tarifbindung, die für Taxis schon immer galt, faktisch auf Mietwagen zumindest teilweise erweitert worden.

Jeder Anbieter, der bereit ist, zuverlässig und verantwortlich innerhalb oder außerhalb des ÖPNV Transportdienste anzubieten, sollte dies dürfen. Im Rahmen der neu eingeführten Verkehrsarten wie dem Linienbedarfsverkehr (ÖPNV) und dem gebündelten Bedarfsverkehr (Nicht-ÖPNV) können Verkehrsunternehmen nun frei entscheiden, ob sie ihr Beförderungsangebot erweitern oder anpassen wollen. Mit dieser Entscheidung für ein bestimmtes Beförderungsangebot können die Unternehmen gleichzeitig frei darüber entscheiden, inwieweit sie zum ÖPNV gehören (wollen). Eine Alternative zur Protektion der Taxibranche, welche die weitgehende Liberalisierung des Markts der Personenbeförderung ermöglichen würde, wäre eine anderweitige Sicherstellung von etwa Kranken- und Behindertentransporten (vgl. Uber Health in den USA). Erst dann würden die Gründe für die Protektion entfallen und eine ganz neue liberalisierte Form des Markts möglich werden.

Fazit

Das neue PBefG bietet einige Chancen, die positiv zu beurteilen sind. Die neuen Mobilitätsdienste müssen nicht

mehr in einem rechtlichen Graubereich agieren, für sie wurde nun Rechtssicherheit geschaffen. Durch die neu eingeführten Verkehrsarten innerhalb und außerhalb des ÖPNV bieten sich gestalterische bzw. unternehmerische Chancen für Kommunen und Unternehmen. Die Erfassung und idealerweise intelligente Nutzung von Mobilitätsdaten bietet Unterstützung bei dieser Aufgabe für beide Seiten, vor allem in Bezug auf das wichtige Ziel einer Orchestrierung (Knie und Ruhrort, 2019; zur gegenseitigen Ergänzung von ÖPNV und CarSharing, vgl. Huwer, 2002). Die vorhandenen, aber auch neue Unternehmen können selbst durch ihr Geschäftsmodell entscheiden, inwieweit sie zum ÖPNV gehören wollen. Möglich geworden ist damit die Option auf eine maßgeschneiderte Lösung für die jeweilige Region, welche die spezifische Situation adressiert.

Kritisch zu sehen ist, dass es sich erst in Zukunft herausstellen wird, inwieweit die neuen Regelungen eine Zielerreichung bewirken und die Verkehrseffizienz tatsächlich werden steigern können. Eine gerichtliche Überprüfung der Restriktionen einzelner Geschäftstätigkeiten durch Unternehmen ist zu erwarten. Die beibehaltene Rückkehrpflicht bei Mietwagen ist problematisch, da Fahrten so künstlich verteuert werden. Zudem könnte sich die Übertragung einiger Aufgaben auf die Kommunen eventuell als problembehaftet herausstellen. Das Gesetz hat als expliziter Kompromiss bzw. Interessenausgleich eine unklare Zielsetzung: Einerseits Schutz des Taxigewerbes, andererseits innovationsfreundlicher Rechtsrahmen? Durch die Einbeziehung der Kommunen wird es statt einer einheitlichen, einfachen und modernen Regelung völlig uneinheitliche Regelungen geben. Dadurch drohen Kleinstaaterei und die Schaffung eines Flickenteppichs.

Literatur

- Arshavskiy, M. (2018), Sharing Economy Business Models: Focus on Ride-Sharing, California Review Management, <https://cmr.berkeley.edu/2018/09/ride-sharing/> (26. Juli 2021).
- BMW (2017), „Sharing Economy“ und Wirtschaftspolitik, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, <https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-wissenschaftlicher-beirat-sharing-economy-wirtschaftspolitik.html> (17. Juni 2021).
- Botsman, R. und R. Rogers (2010), *What's mine is yours – The rise of collaborative consumption*, Harper Business.
- Buchholz, B. und D. Kluckert (2021), Wie die Digitalisierung uns den Weg in eine bessere Mobilität weisen kann, Tagesspiegel vom 25. Januar, <https://background.tagesspiegel.de/mobilitaet/wie-die-digitalisierung-uns-den-weg-in-eine-bessere-mobilitaet-weisen-kann> (17. Juni 2021).
- Bundesrat (2021a), zu Drucksache 28/21, Unterrichtung durch den Deutschen Bundestag, 5. März, [https://dserver.bundestag.de/brd/2021/0028-21\(zu\).pdf](https://dserver.bundestag.de/brd/2021/0028-21(zu).pdf) (14. September 2021).
- Bundesrat (2021b), Plenarprotokoll, 1000. Sitzung, Berlin, 12. Februar, https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/plenarprotokolle/2021/Plenarprotokoll-1000.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (14. September 2021).
- Bundesrat (2021c), Plenarprotokoll, 1002. Sitzung, Berlin, 26. März, https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/plenarprotokolle/2021/Plenarprotokoll-1002.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (14. September 2021).
- Deutscher Bundestag (2021a), Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur, Redigiertes Wortprotokoll der 97. Sitzung, Berlin, 13. Januar, <https://www.bundestag.de/resource/blob/827092/83fd4b12cc6a6a032c41140b439e5633/97-Protokoll-13-01-2021-OeA-data.pdf> (17. Juni 2021).
- Deutscher Bundestag (2021b), Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur, Öffentliche Sitzung des Verkehrsausschusses zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts, Berlin, 22. Februar, Redigiertes Wortprotokoll der 100. Sitzung, Berlin, 22. Februar, <https://www.bundestag.de/resource/blob/829006/576236962f6e706cc6a43dbbcbf915f1/100-Protokoll-22-02-2021-OeA-data.pdf> (17. Juni 2021).
- Deutscher Bundestag (2021c), Drucksache 19/27288, 19. Wahlperiode, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur (15. Ausschuss), 3. März, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/272/1927288.pdf> (17. Juni 2021).
- Deutscher Bundestag (2021d), Dokumente, Bundestag reformiert das Recht der Personenbeförderung, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw09-de-personenbefoerderungsrecht-824864> (14. September 2021).
- Gelbhaar, S. (2021), DOSSIER Personenbeförderungsgesetz PbefG-Novelle, <https://www.stefan-gelbhaar.de/pbefg> (17. Juni 2021).
- Huwer, U. (2002), *Kombinierte Mobilität gestalten: Die Schnittstelle ÖPNV – CarSharing*, Diss.
- Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (2018), 19. Legislaturperiode, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/koalitionsvertrag-zwischen-cdu-csu-und-spd-195906> (7. September 2021).
- Knie, A. und L. Ruhrort (2019), Die Neuordnung des Öffentlichen Verkehrs, Grundsätze für eine neue zukunftsorientierte Regulierung im Personenbeförderungsgesetz (PBefG), https://www.klimareporter.de/images/dokumente/2019/05/PBefG_Mai2019.pdf (17. Juni 2021).
- Leiren, M. D. und J. Aarhaug (2016), Taxis and crowd-taxis: sharing as a private activity and public concern, *Internet Policy Review – Journal on internet regulation*, 5(2), <https://policyreview.info/articles/analysis/taxis-and-crowd-taxis-sharing-private-activity-and-public-concern> (26. Juli 2021).
- Rifkin, J. (2015), *The Zero Marginal Cost Society: The Internet of Things, the Collaborative Commons, and the Eclipse of Capitalism*, Palgrave Macmillan.
- Santarius, T. (2015), *Der Rebound-Effekt – Ökonomische, psychische und soziale Herausforderungen für die Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Energieverbrauch*, Metropolis.
- Sundararajan, A. (2016), *The Sharing Economy – The end of employment and the rise of crowd-based capitalism*, Cambridge, MIT Press.
- Wissenschaftliche Dienste (2021), Deutscher Bundestag, Ausarbeitung, „Regulierung von Car-Pooling-Angeboten, Gesetzentwurf zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts“, WD 5 - 3000 - 017/21, 18. Februar, <https://www.bundestag.de/resource/blob/829894/cbed-5f5c4d11eea72adeb12fc3258639/WD-5-017-21-pdf-data.pdf> (14. September 2021).

Title: *Sharing Economy Meets Public Transport – The New Passenger Transport Act*

Abstract: *The new Passenger Transport Act came into force on 1 August 2021. It defines new forms of mobility. The reform contains two innovations: Firstly, a new occasional transport service, bundled on-demand transport, is permitted, creating the legal basis for such mobility services. Secondly, the new law allows for demand-responsive scheduled transport as a supplement to regular local public transport. Criticism of the new law has been voiced on different grounds. It remains to be seen what effects the law will have and the need for reform it will trigger in the future.*

JEL Classification: K23, L14, L51