

Gutachten

Für die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die GRÜNEN

Reformbedarf PBefG

Rechtsrahmen für Mobilitätsangebote mit flexibler Bedienung unter besonderer Berücksichtigung des Bedarfs in Räumen und für Zeiten mit schwacher Nachfrage

KCW GmbH
Bernburger Straße 27
10963 Berlin

05.03.2017 (redigierte Fassung vom
02.06.2017 final)

Endbericht

Autoren

Dr. Astrid Karl, Dr. Christian Mehlert, Dr. Jan Werner

Urheberrechtshinweis

Dieses Gutachten unterliegt den Bestimmungen des deutschen Urheberrechts. Soweit nicht anders schriftlich vereinbart, ist eine Veröffentlichung oder Weitergabe, auch in Auszügen, nicht zulässig.

Inhaltsverzeichnis

Anlass des Gutachtens und Ergebnisüberblick.....	5
1 Klassische flexible Bedienung und neue Herausforderungen	9
1.1 Überblick zur Ausgangslage.....	9
1.2 Klassische flexible Bedienformen	10
1.3 Vom PBefG vorgesehener „Flächenbetrieb“: Taxi	14
1.4 Engagement ehrenamtlicher Fahrer.innen	14
1.5 Neue Angebote des Ridesharing und Rideselling	15
2 Rechtliche Rahmenbedingungen der Personenbeförderung	19
2.1 Regelungskonzeption des PBefG	19
2.2 Genehmigungsfreie Mitnahme und Vermittlung	23
2.2.1 Nicht kostendeckend entgeltene Mitnahme	23
2.2.2 Vermittlung von Beförderungen/Mitnahme.....	24
2.3 Marktzugang bei regulären Verkehrsformen.....	25
2.3.1 Linienverkehr	27
2.3.2 Gelegenheitsverkehr	29
2.4 Marktzugang außerhalb regulärer Verkehre	33
2.4.1 Typengemischte Verkehre gemäß § 2 Abs. 6 PBefG.....	33
2.4.2 Experimentierklausel gemäß § 2 Abs. 7 PBefG.....	35
2.5 Berufszugangsvoraussetzungen	36
2.5.1 Generelle Konzeption des PBefG	36
2.5.2 Besonderheiten bei Pkw-Verkehren	37
2.5.3 Besonderheiten beim Kraftomnibusverkehr	38
2.6 Praxis/Erfahrungen mit dem „PBefG 2013“	38
2.6.1 Anwendungsbereich genehmigungsfreier Mitnahme außerhalb des Anwendungsbereichs des PBefG unklar.....	38
2.6.2 Genehmigungsvoraussetzungen im Bedarfslinien- bzw. Bedarfskorridorbetrieb unproblematisch.....	39
2.6.3 Unsicherheiten bei Genehmigungsvoraussetzungen im Bedarfsflächenverkehr („Anrufflächenbetrieb“)	40
2.6.4 Auf dem Rückzug: Taxi im ländlichen Raum.....	43
2.6.5 Probleme bei Einbindung ehrenamtlicher Fahrer.innen	46
2.6.6 Grenzen der Etablierung neuer Angebotsformen	47

3	Anpassungsbedarf im PBefG.....	50
3.1	Genehmigungsfreie Mitnahme eindeutig regeln.....	50
3.2	Flexible Bedienung als Teil des ÖPNV ermöglichen	51
3.3	Genehmigungspraxis bei typengemischten Verkehren harmonisieren.....	53
3.4	Möglichkeiten zur Erprobung neuer Verkehrsformen verbessern (Innovationsoffenheit)	53
3.5	Handlungsoptionen zur Stärkung des Taxiverkehrs im ländlichen Raum etablieren	55
3.6	Stellung des Mietwagenverkehrs im Regulierungsgefüge belassen.....	55
3.7	Unterstützung ehrenamtlichen Engagements bei genehmigungsrechtlichen Anforderungen.....	56
3.8	Genehmigungspflichtigkeit und Genehmigungsfähigkeit für Ridesharing und Rideselling	56
4	Anhang	59
4.1	Abbildungsverzeichnis.....	59
4.2	Tabellenverzeichnis	59
4.3	Abkürzungsverzeichnis.....	60

Anlass des Gutachtens und Ergebnisüberblick

Anlass des Gutachtens sind drei Entwicklungen/Diagnosen mit erheblicher Bedeutung für die Sicherstellung öffentlicher Mobilität:

- 1) Im ländlichen Raum stößt die Mobilitätssicherung durch den ÖPNV im Linienverkehr seit längerem auf zunehmende Probleme. Hintergrund hierfür sind insbesondere Veränderungen in Bevölkerungsstruktur und Wegebeziehungen sowie Wegelängen, die ihrerseits wieder die Folge von Veränderungen der Schulstandorte, der Versorgungsinfrastruktur, der Arbeitsplätze etc. sind. Sogenannte „flexible Bedienformen“ sowie ehrenamtliches Engagement „hinter dem Lenkrad“ haben in Reaktion hierauf in den letzten Jahrzehnten an Bedeutung gewonnen. Diese Angebote begegnen allerdings – zumindest in der Wahrnehmung engagierter Beteiligter – weiterhin Hürden bei der zumeist erforderlichen Genehmigungsprozedur.¹ Trotz der die Genehmigung von flexiblen Bedienformen erleichternden Anpassung der PBefG im Zuge der Novellierung 2012/13² werten Praktiker die rechtlichen Anforderungen als abschreckend oder nicht erfüllbar.
- 2) Im ländlichen Raum ist kaum mehr ein wirtschaftlicher Betrieb von Unternehmen des Taxigewerbes möglich. In weiten Teilen des ländlichen Raums existieren keine im spontanen Bedarfsfall verlässlich nutzbaren Angebote im Taxiverkehr.
- 3) Mit der Digitalisierung drängen neue, Internet- bzw. App-basierte Fahrdienste bzw. Vermittlungen von Fahrdiensten auf den Markt. Diese neuen Angebote sind mit der aktuellen Regulierung der gewerblichen Personenbeförderung kaum in Einklang zu bringen bzw. wurden in Einzelfällen bereits auf dem Rechtsweg verboten (UberPop). Aus der „Netz- bzw. Sharing-Wirtschaft“ und von ihren Fürsprechern kommen Forderungen, das Genehmigungsrecht zu Gunsten der neuen Bedienformen zu deregulieren („Anpassung der Regulierung an die Gegebenheiten der heutigen Welt“³).

¹ Vgl. Knauff, Matthias, Bürgerbusse im Lichte des Personenbeförderungsrechts, Verkehr und Technik 2015, 29 ff.

² Änderung des PBefG durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2598), die zum 01.01.2013 in Kraft trat.

³ Haucap et al., Chancen der Digitalisierung auf Märkten für urbane Mobilität: Das Beispiel Uber, Ordnungspolitische Perspektiven, Nr. 73, Düsseldorfer Institut für Wettbewerbsökonomie, Düsseldorf, August 2015, S. 42. Reformbedarf beim Ordnungsrahmen für die Personenbeförderung mit Pkw im Gefolge neuer technischer Entwicklungen im Bereich der Digitalisierung sieht auch der Baden-Württembergischer Industrie- und Handelskammertag (BWIHK), BWIHK (Hrsg.), Personenbeförderung mit PKW. Gutachten zur Reform des Ordnungsrahmens, Stuttgart, Juni 2016. Der Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium

Vor diesem Hintergrund beschreibt das Gutachten die jeweiligen Ausprägungen der Mobilitätsformen, untersucht ihre Kompatibilität mit dem gegebenen Rechtsrahmen, prüft den gegebenenfalls bestehenden regulatorischen Anpassungsbedarf und stellt dar, in welcher Weise dieser durch „gesetzestechnische Änderungen“ überwunden werden könnte.

Ergebnisüberblick

Voraussetzungen genehmigungsfreier Mitnahme eindeutig regeln

Die organisierte Mitnahme, d. h. die gemeinschaftliche Nutzung von privaten Personenkraftwagen, sichert Mobilität für Menschen ohne Auto und verringert zugleich die Umweltbelastungen des Verkehrs im Verhältnis zu der Variante, in der alle betroffenen Personen mit ihrem eigenen Pkw unterwegs wären.

Die Abgrenzung zwischen zulässiger „Gefälligkeitsmitnahme“ und „Beförderung im Anwendungsbereich des PBefG“ sollte vom Gesetzgeber eindeutig und für alle Fälle auf einfache Weise nachvollziehbar festgelegt werden. Denkbar wäre eine typisierende Festlegung der maximal zulässigen Erlöse in Cent/km durch das für Verkehr zuständige Bundesministerium als Verordnungsgeber. Zu weiteren Einzelheiten des Vorschlags vgl. Abschnitt 3.1.

Flexible Bedienung als Teil des ÖPNV sicher ermöglichen

Flexible Bedienformen, die bei Einsatz von Pkw den ÖPNV ersetzen, ergänzen oder verdichten, gehören gemäß § 8 Abs. 2 PBefG zwar zum ÖPNV. Allerdings bleibt dieses ohne genehmigungsrechtliche Konsequenzen und gilt zudem auch nicht bei Einsatz von Bussen („Kraftomnibus“ im Sinne des PBefG = „Beförderung von mehr als neun Personen (einschließlich Führer)“) in bedarfsgesteuerten Verkehren.

Der Gesetzgeber sollte § 8 Abs. 2 PBefG dahingehend überarbeiten, dass unter definierten Bedingungen bedarfsgesteuerte Verkehre mit Pkw oder Bussen dem ÖPNV zugerechnet werden. Als Teil des ÖPNV sollten sie im Prinzip wie Linienverkehr genehmigungsfähig sein. Zu weiteren Einzelheiten vgl. Abschnitt 3.2.

für Verkehr und digitale Infrastruktur diagnostiziert „inadäquat gewordene Regeln“, die den Markteintritt neuer internetbasierter Dienstleister einschränken oder diesen nur durch Unterlaufen der Regeln realisieren lassen (Die Chancen der Digitalisierung im Taximarkt nutzen: Liberalisieren und Verbraucherschutz stärken, Gutachten Februar 2017, S. 3).

Genehmigungspraxis bei typengemischten Verkehren harmonisieren

Soweit der Bedarf nicht bereits durch den vorgenannten Vorschlag entfällt, sollte für *typengemischte Verkehre* (§ 2 Abs. 6 PBefG i. V. m. weiterer Norm) sichergestellt werden, dass die zu erfüllenden Tatbestandsvoraussetzungen in der Verwaltungspraxis in geeigneter Weise bundesweit vereinheitlicht werden. Auf diese Weise würde der gegenwärtig für die flexiblen Bedienformen zu konstatierende Flickenteppich unterschiedlicher Wertungen bei gleichartigen typengemischten Verkehren zukünftig generell vermieden. Zu weiteren Einzelheiten vgl. Abschnitt 3.3.

Möglichkeiten zur Erprobung neuer Verkehrsformen verbessern

Der Gesetzgeber sollte es durch Überarbeitung der Erprobungsregelung aus § 2 Abs. 7 PBefG ermöglichen, in angemessener Weise und nach angemessener Zeit die Genehmigungsvoraussetzungen für „innovative Typen“ schaffen zu können. Dieses würde die starre Typisierung des PBefG einerseits und die als Ausfluss der Berufsfreiheit auch verfassungsrechtlich notwendige Innovationsoffenheit andererseits unter einen Hut bringen.

Das für Verkehr zuständige Bundesministerium sollte dazu dem Parlament regelmäßig darüber berichten, welche Erfahrungen und Erkenntnisse aus der „*praktischen Erprobung neuer Verkehrsarten oder Verkehrsmittel*“ resultieren. Dies setzt eine nutzbare Erprobungsklausel und entsprechende Informationen der Genehmigungsbehörden der Länder und des für Verkehr zuständigen Bundesministeriums voraus. Zu weiteren Einzelheiten vgl. Abschnitt 3.4.

Handlungsoptionen zur Stärkung des Taxiverkehrs im ländlichen Raum etablieren

Um die Verkehrsform Taxi insbesondere im ländlichen Raum fördern zu können, müsste die öffentliche Hand durch Auftrag oder Förderbescheid entsprechende besondere Betriebspflichten etablieren und finanzieren.

Um Unsicherheiten zu vermeiden, wäre zu regeln wie die öffentliche Hand konform mit den Marktregelungen des Taxigewerbes durch Einsatz öffentlicher Mittel bewirken kann, dass bestimmten Anforderungen an die Verfügbarkeit von Taxiangeboten entsprochen werden kann. Dieses könnte räumliche und zeitliche Verfügbarkeiten aber auch die Vorhaltung spezieller Fahrzeuge betreffen (z. B. hinsichtlich besonderer Anforderungen an Barrierefreiheit). Zu weiteren Einzelheiten vgl. Abschnitt 3.5.

Stellung des Mietwagenverkehrs im Regulierungsgefüge belassen

Für den – nicht im Fokus der Studie stehenden – Mietwagenverkehr gelten für die Fälle der Einbindung in flexible Bedienformen, für typengemischte Ver-

kehre oder für Erprobungen neuer Verkehrsarten/-formen die obigen Schlussfolgerungen. Zu weiteren Einzelheiten vgl. Abschnitt 3.6.

Unterstützung ehrenamtlichen Engagements bei genehmigungsrechtlichen Anforderungen

Ehrenamtliches Engagement im Bereich der Ermöglichung von Beförderungen erstreckt sich nicht auf den „Verwaltungsaufwand“, den das PBefG verlangt. Insoweit sollten die den Kommunen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten der Klärung der erforderlichen verwaltungsrechtlichen Fragen genutzt werden. Zu weiteren Einzelheiten vgl. Abschnitt 3.7.

Keine speziellen Regelungen für Ridesharing und Rideselling

Es ist noch unklar, welches Potenzial sich die neuen Angebote des Ridesharing und Rideselling (vgl. Abschnitt 1.5) erschließen können und welche Folge dieses auf Mobilitätsverhalten, auf Verkehrsnachfrage (Modal split) sowie generell in Bezug auf die mit dem Verkehr verknüpften öffentlichen Interessen haben wird. Daher sollte der Rechtsrahmen so gestaltet sein, dass er Experimente in Grenzen zulässt. Eine dauerhaft wirkende Zulassung von neuen Angeboten durch den Gesetzgeber sollte aber erst dann erfolgen, wenn sich negative Auswirkungen auf das öffentliche Verkehrsinteresse sicher ausschließen oder durch Zulassungsvoraussetzungen oder geeignete Auflagen vermeiden lassen.

Im Ergebnis stehen bei Umsetzung der Vorschläge aus den Abschnitten 3.1 bis 3.4 alle Möglichkeiten zur Verfügung, um im Rahmen der heutigen Erkenntnisse auch neue Formen des Rideselling und Ridesharing zuzulassen bzw. in strukturierter Weise zu erproben und nachgelagert auf Basis gesicherter Erkenntnisse dauerhaft den „passenden“ Rechtsrahmen zu setzen. Zu weiteren Einzelheiten vgl. Abschnitt 3.8.

Hinweis: Dieses Gutachten bezieht sich nur auf die Regelungen des Verkehrsgewerberechtes. Ergänzend dazu werden bei der Etablierung der Geschäftsmodelle neuer Mobilitätsanbieter auch die tatsächlich gegebene Entscheidungsmacht über die Infrastrukturverfügbarkeit, die Regeln des (ggf. angepassten) Straßenverkehrsordnungsrechtes sowie des Kartellrechts und des Datenschutzrechtes eine Rolle spielen (können).

1 Klassische flexible Bedienung und neue Herausforderungen

1.1 Überblick zur Ausgangslage

Die in der Praxis entstandenen Mischformen aus Linien- und Gelegenheitsverkehr („atypische“, „alternative“, „bedarfsgerechte“ oder – im Folgenden synonym verwendet – „flexible“) Bedienformen sind das Ergebnis von Versuchen, auf die sinkende Bündelungsfähigkeit der ÖPNV-Nachfrage insbesondere, aber nicht nur, in ländlichen Gebieten zu reagieren. Flexible Bedienformen zielen darauf, stärker am tatsächlichen Bedarf orientierte Beförderungsangebote zu offerieren und damit den herkömmlichen ÖPNV – im Sinne des „starrten“ Linienverkehrs – zu „flexibilisieren“. Flexibler kann entweder die Streckenführung sein, wenn beispielsweise bei Bedarf von einer Kernstrecke abgewichen wird oder wenn ausgehend von einer Anfangsstrecke die Beförderung in ein vorher definiertes Bediengebiet ohne feste, vorbestimmte Haltestellen erfolgt. Flexibilisiert ist auch die zeitliche Verfügbarkeit: Häufig erfolgt die Fahrt nicht nach striktem Fahrplan, sondern nur auf Anforderung durch die Fahrgäste, wobei zumeist Anmeldezeiten einzuhalten sind.

Der klassische Linienverkehr mit festen, regelmäßigen Verbindungen entlang den vorab in den Fahrplänen bekannt gemachten Strecken und Haltestellen stößt in ländlichen Gebieten abseits der Schülerverkehre aufgrund veränderter Mobilitätsbedürfnisse auf eine immer geringere Nachfrage und damit an wirtschaftliche Grenzen: In Gebieten und zu Zeiten, die sich durch schwache Nachfrage auszeichnen, kann der herkömmliche Linienverkehr nur mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand sowie durch die tendenziell langen Reisezeiten mit nur begrenzter Attraktivität betrieben werden. Selbst wenn flächendeckende Netze (noch) vorhanden sind oder aufgebaut werden, so wird die Nachfrage aufgrund der räumlich und zeitlich weit verteilten Beförderungswünsche auf relativ niedrigem Niveau bleiben. Fehlen finanzielle Ressourcen für den erforderlichen Ausgleich der entsprechenden Differenz zwischen Einnahmen und Kosten, so führen die (sehr) begrenzten Einnahmebedingungen früher oder später dazu, dass Teile der Verkehrsleistungen eingestellt werden müssen.

Auf lokaler Ebene wurden vielfältige Ansätze entwickelt, um unter diesen Gegebenheiten dennoch eine gewisse Mobilität der Bevölkerung zu gewährleisten. Grob unterschieden werden können die Lösungen folgendermaßen:

- Einführung bedarfsgesteuerter Lösungen und/oder von kleineren Fahrzeugen (z. B. Einsatz von Taxis/Mietwagen als Subunternehmer)
- Einsatz ehrenamtlicher Fahrer:innen im „normalen“ Linienverkehr oder in bedarfsgesteuerten Verkehren.

Im nachfolgenden Abschnitt 1.2 werden die „klassischen“ flexiblen Bedienformen beschrieben und mit dem vom PBefG vorgesehenen „klassischen“ Taxiverkehr kontrastiert (Abschnitt 1.3). Nachfolgend wird auf das ehrenamtliche Engagement (Abschnitt 1.4) für lokale Mobilitätsformen eingegangen. Dieses kann sich sowohl auf „normalen“ Linienverkehr als auch auf Formen der flexiblen Bedienung beziehen. Im darauffolgenden Abschnitt 1.5 werden schließlich verschiedene „neue“ Angebote im Gefolge der Digitalisierung – insbesondere Internet-/App-basierte Fahrdienste – vorgestellt.

1.2 Klassische flexible Bedienformen

Unter den klassischen flexiblen Bedienformen werden seit zum Teil mehr als zwanzig Jahren etablierte Angebote mit verschiedenen Ausprägungen verstanden. Die Angebote eint, dass sie *bedarfsgesteuert* operieren, d. h. die jeweilige Fahrt wird nur nach vorheriger Bestellung per Telefon/Internet o. Ä. durchgeführt. Dies setzt den Einsatz einer Dispositionseinheit voraus sowie die Festlegung von Regeln dafür, mit welchem zeitlichen Vorlauf Fahrtbestellungen eingegangen sein müssen.

Abgesehen von diesen beiden einheitlichen Merkmalen unterscheiden sich die Angebote hinsichtlich der Ausprägungen weiterer Merkmale – welche Fahrzeuge kommen zum Einsatz?, ist die Bedienung linienorientiert oder flächenhaft?, welcher Tarif kommt zur Anwendung?, basiert dieser auf dem Tarif für den ÖPNV (ggf. mit Zuschlag oder Anrechnung)?,?

Einheitliche Bezeichnungen haben sich bis heute weder für die Angebote selbst (siehe Abbildung 1) noch für die Kategorisierungen durchgesetzt. Die Kategorien der einschlägigen Literatur bilden mit unterschiedlicher Feinheit den Grad der Flexibilisierung der Verbindung zwischen Quell- und Zielort, und damit verbunden den Zu- und Ausstiegsmöglichkeiten für die Fahrgäste und/oder den eingesetzten Fahrzeugen ab (vgl. nachfolgende Tabelle 1).

Tabelle 1: Kategorisierungen flexibler Bedienformen

<i>Autoren</i>	<i>Kategorien der Bedienformen</i>
Mehlert ⁴	■ Anruflinienbetrieb, Anruflkorridorbetrieb, Anrufsternbetrieb, Anruflflächenbetrieb
Barth/Klinger ⁵	■ L-Bus, R-Bus, R-AST, F-Bus
BMVBS (Hrsg.) ⁶	■ Anrufbus (L-Bus), Anrufbus im Richtungsbandbetrieb (R-Bus), Anruf-Sammeltaxi im Richtungsbandbetrieb (R-AST), Anrufbus im Flächenbetrieb (F-Bus), Anrufbus im Flächenbetrieb (RF-BUS)
VDV ⁷	■ Taxibus, Anruf-Sammeltaxi, Rufbus
BMVI (Hrsg.) ⁸	■ Bedarfslinienverkehr, (fahrplanbasierter) Richtungsbandbetrieb, (fahrplanbasierter) Sektorbetrieb, Flächenbetrieb
VBB ⁹	■ Linienverkehre mit Rufbusfahrten; Rufbuslinien Die als „alternativen Bedienformen“ bezeichneten Angebote werden – mit Ausnahme des Bürgerbusses – vom VBB einheitlich als „Rufbus“ vermarktet.

Quelle: KCW

Abbildung 1: Vielfalt der Bezeichnungen

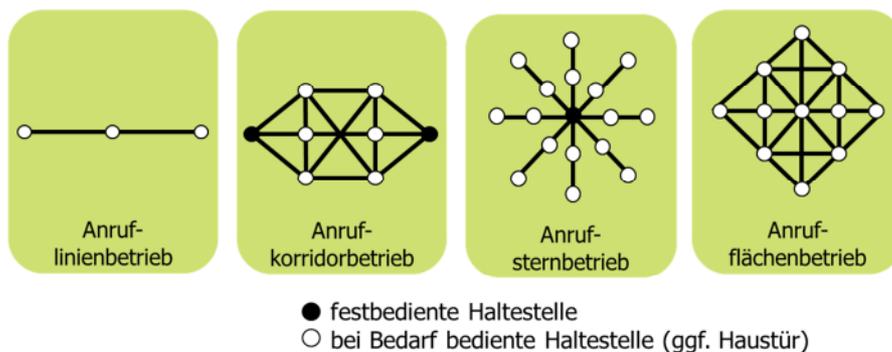
Anrufbus, Anrufsammeltaxi (AST), Anrufsammelmobil (ASM), Anruflinienbus, Anrufliniendienst (ALDI, ANDI), Anruffahrt, Anruflinientaxi (ALITA), Anruflinienfahrt (ALF, ALFA), Anruftaxi, Bedarfbus, Bestellbus, Bedarfsbedienung, Bestellfahrt, Bedarfsfahrt, Bedarfsverkehr, Bürgeranrufbus, Bürgerrufauto, Hotzenblitz, Linienbedarfstaxi, Moobil+, Netliner, Publicar, Rufbus (R-Bus), Ruf-mich-Bus, Ruftaxi, Sammeltaxi, Taxibus, Telefonbus (T-Bus)

Quelle: KCW

-
- ⁴ Mehlert, Christian, Einführung des AnrufBus im ÖPNV. Praxiserfahrungen und Handlungsempfehlungen. Schriftenreihe für Verkehr und Technik, Bd. 91, Bielefeld 2001
- ⁵ Barth, Sibylle/Klinger, Daniela, Genehmigung Alternativer Bedienungsformen nach dem Personenbeförderungsgesetz (PBefG), Arbeitspapier 3, Amabile, Bremen 2002
- ⁶ BMVBS (Hrsg.), Handbuch zur Planung flexibler Bedienungsformen im ÖPNV. Ein Beitrag zur Sicherung der Daseinsvorsorge in nachfrageschwachen Räumen. Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2009
- ⁷ VDV, Flexible Bedienungsformen – Genehmigung und Rechtsfolgen, Thesenpapier zur Fachtagung am 3. Februar 2015
- ⁸ BMVI (Hrsg.), Mobilitäts- und Angebotsstrategien in ländlichen Räumen. Planungsleitfaden für Handlungsmöglichkeiten von ÖPNV-Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen unter besonderer Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte flexibler Bedienungsformen, Februar 2016
- ⁹ VBB, Handbuch Alternative Bedienung, Berlin, Oktober 2016

Die räumliche/zeitliche Flexibilisierung wächst graduell angefangen vom *Bedarfslinienbetrieb* (vgl. Abbildung 2), bei dem je nach Bedarf die Fahrt nur auf einem Teil der Strecke oder überhaupt nicht durchgeführt wird, über verschiedene Formen des „Korridor-“ oder „Richtungsbandbetriebs“, bei dem punktuelle, netz-, korridor- bzw. sektorartige Abweichungen vom Linienbetrieb möglich sind. *Sternbetrieb* ist ein spezieller Korridorbetrieb mit einer hohen räumlichen Flexibilität. Ausgehend von einem zentralen Punkt („Sternmittelpunkt“) werden hier die ihn umgebenden (Teil-)Flächen zu definierten Zeitpunkten bei Bedarf und umgekehrt der Fläche zum Sternmittelpunkt zu definierte Abfahrtszeiten bedient. Am flexibelsten sind die Quell- und Zielverbindungen im „*Flächenbetrieb*“.

Abbildung 2: Betriebsformen der „klassischen“ flexiblen Angebote



Quelle: KCW

Die „Abstammung“ der klassischen flexiblen Bedienformen vom Linienverkehr wird insbesondere am Merkmal des „Sammelns“ sichtbar (vgl. Abbildung 3): (zusätzliche) Fahrgäste können an allen vorgesehenen Stellen¹⁰ aufgenommen werden; dem entspricht umgekehrt die Möglichkeit, an jeder vorgesehenen Stelle aussteigen zu können.¹¹ Der Linienverkehr (vgl. Abschnitt 2.3.1) stellt genehmigungsrechtlich die einzige regulär zulässige und typisierte Form eines *Sammelverkehrs* dar. Bezogen auf die Preisgestaltung erscheint dieses Merkmal im Gewand der „Einzelplatzvermietung“, d. h. das Entgelt wird personenbezogen erhoben. Im Taxiverkehr ist „Sammeln“ nur dann gestattet,

¹⁰ Im Linienverkehr nur Haltestellen; bei den flexiblen Bedienformen Haltestellen und/oder Haustür.

¹¹ Vgl. die Begründung zu § 42 PBefG der BT-Drs. 3/255, S. 31, die den nur beim Linienverkehr möglichen ständigen Fahrgastwechsel („Fahrgastfreiheit“) im Gegensatz zur „Fahrgastbindung“ beim Gelegenheitsverkehr als wesentliches Unterscheidungsmerkmal hervorhebt.

wenn dies vom Fahrgast veranlasst wird; der Taxipreis bezieht sich hier auf die Fahrt unabhängig von der Zahl der Fahrgäste (vgl. Abschnitt 2.3.2.1).

Abbildung 3: Merkmalsausprägungen der Bedienformen zwischen „Linie“ und „Taxi“ (vereinfacht)

Betriebsform	Fahrplan	Anmeldung	Zugang	Abgang	„Sammeln“
Linienverkehr	ja	ohne	Haltestelle	Haltestelle	ja
Bedarfslinienbetrieb	ja	mit	Haltestelle	Haltestelle	ja
Korridor-/Richtungsbandbetrieb	ja	mit	Haltestelle; z.T. Haustür	Haltestelle; z.T. Haustür	ja
Flächenbetrieb (I)	nein	mit	Haltestelle	Haltestelle	ja
Flächenbetrieb (II)	nein	mit	Haustür	Haustür	ja
Taxiverkehr	nein	mit	Haustür	Haustür	nein*

* nur zulässig, wenn vom Fahrgast veranlasst (Bestandteil des Fahrtziels)

Quelle: KCW

Die unterschiedlichen Erscheinungsformen der flexiblen Angebote „erklären“ sich mit jeweiligen Zielen/Motiven ihrer Einführung, mit den jeweils lokal vorgefundenen Mobilitätsbedürfnissen, dem u. a. durch die Siedlungsstruktur beeinflussten Fahrgastpotenzial sowie – gegebenenfalls – dem ermittelten Bedarf spezifischer Zielgruppen.¹² Eine weitere Einflussgröße stellen die vorhandenen (technischen) Möglichkeiten der Disposition dar – mit zunehmender Flexibilisierung steigt der Dispositionsaufwand.¹³ Hinzu kommt unter Umständen das Bedürfnis, das Angebot so zu gestalten, dass es als Linienverkehr genehmigt werden kann, da bestimmte Fördermittel/Ausgleichszahlungen diese genehmigungsrechtliche Zuordnung voraussetzen (z. B. § 45a PBefG und §§ 145 ff. SGB IX).

¹² Vgl. BMVBS (Hrsg.), Handbuch zur Planung flexibler Bedienungsformen im ÖPNV, 2009, S. 17 f.

¹³ Vgl. hier BMVI (Hrsg.), Mobilitäts- und Angebotsstrategien in ländlichen Räumen, S. 60 ff., wonach entweder die Fremddisposition durch Taxi- oder Mietwagenunternehmen, die Eigendisposition durch das Verkehrsunternehmen oder der Einsatz eines externen Dispositionsdienstleisters in Frage kommt. Grundsätzlich kann die Disposition manuell oder automatisiert (IT-gestütztes Dispositionssystem) erfolgen. In der Erforschung befinden sich Ansätze, die Disposition regional über eine Plattform abzuwickeln (z. B. HVV) oder übergreifend über mehrere Dienstleistungen zu organisieren (z. B. Landkreis Vorpommern-Greifswald im Rahmen der BMVI-Modellvorhaben „Langfristige Sicherung von Versorgung und Mobilität in ländlichen Räumen“).

1.3 Vom PBefG vorgesehener „Flächenbetrieb“: Taxi

Flexible Bedienformen im *Anrufflächenbetrieb* („von Haustür zu Haustür“) unterscheiden sich hinsichtlich der Mehrzahl der Merkmale nicht vom „klassischen“ Taxiverkehr (siehe oben Abbildung 3 – Flächenbetrieb II). Neben dem oben erwähnten Sammelaspekt besteht der charakteristische Unterschied in der Art des angewandten Tarifs: Der Anrufflächenbetrieb wird zum ÖPNV-Tarif erbracht. Ggf. wird hiervon abweichend allenfalls ein zwar eigenständiger Tarif angewendet, der sich aber auf ÖPNV-Niveau bewegt. Einher hiermit geht ein genereller Zuschussbedarf. Hingegen gelten für den Taxiverkehr zwar behördlich regulierte Preise (dazu unten Abschnitt 2.3.2.1), allerdings befinden sich die Preise auf einem Niveau, das grundsätzlich einen kommerziellen Betrieb ermöglicht. Ein weiterer Unterschied des Anrufflächenbetriebs im Vergleich mit dem Taxiverkehr besteht in der Vorgabe einzuhaltender Anmeldezeiten für die jeweilige Bedarfsfahrt. Der Taxiverkehr kennt dieses nicht. Die Anmeldezeiten des Anrufflächenbetriebs sichern eine gewisse Chance auf Bündelung von Fahrten. Zum Teil erklären sie sich auch aus behördlichen Auflagen der Genehmigung, die eine Abgrenzung zum Taxiverkehr sicherstellen sollen („Abstandsgebot“).

Das PBefG verwendet für das Taxi weder den Begriff des „Anrufflächenbetriebs“ noch den des „Bedarfsverkehrs“, sondern ordnet den Taxiverkehr dem „Gelegenheitsverkehr“ zu. Unter Gelegenheitsverkehr erfasst das PBefG sämtliche Verkehrsformen, die keinen Linienverkehr darstellen (siehe Abschnitt 2.3.2).

1.4 Engagement ehrenamtlicher Fahrer.innen

Bürgerschaftliches Engagement, insbesondere der Einsatz ehrenamtlicher Fahrer.innen, ermöglicht Mobilitätsangebote zu Zeiten oder/und in Räumen, in denen kein öffentliches Verkehrsangebot (mehr) besteht. Auf diese Weise wird häufig Linienverkehr mit Kleinbussen organisiert („Bürgerbus“), aber es werden auch flexible Bedienformen bürgerschaftlich umgesetzt. Träger sind häufig eingetragene Vereine (e. V.). Zum Einsatz kommen im Regelfall Pkw-Kleinbusse mit bis zu acht Fahrgastplätzen. Die Bürgerbusse ergänzen das vorhandene ÖPNV-Angebot oder erschließen ein Gebiet, in dem es vorher kein ÖPNV-Angebot gab – so ermöglicht der Bürgerbus etwa eine Erschließung besonderer Gebietsteile (Straßenbreite und -zustand), die sonst keinen normalen Busbetrieb zulassen.

Die meisten Bürgerbus-Systeme verkehren im konventionellen Linienbetrieb und sind als Linienverkehr genehmigt. Für die Nutzung ist ein Entgelt zu entrichten; zur Anwendung kommt zumeist der regionale ÖPNV-/Verbund-Tarif.

Eine weitere Erscheinungsform sind ehrenamtlich betriebene Verkehre mit Pkw im Bedarfsflächenverkehr (mit Sammelbeförderung) unter Anwendung eines Sondertarifs. Zum Teil wird ganz auf ein Entgelt verzichtet und das Angebot auf Spendenbasis betrieben oder es wird ein Entgelt unterhalb der Betriebskosten einer Fahrt erhoben, damit das Angebot nicht genehmigungspflichtig ist.¹⁴ Bei den bedarfsgesteuerten ehrenamtlichen Verkehren erfolgen Buchung und Disposition (nach den uns vorliegenden Erkenntnissen bisher) ausschließlich telefonisch bzw. manuell.

1.5 Neue Angebote des Ridesharing und Rideselling

Im Zuge der Digitalisierung drängen neue Angebote auf den Mobilitätsmarkt. Über Internetanwendungen bzw. Smartphone-Apps werden spontan vermittelte Pkw-Fahrtgelegenheiten zu zum Teil sehr günstigen Preisen angeboten. Die Vermarktung dieser neuen Angebote erfolgt häufig unter dem Schlagwort „Sharing“ bzw. „Ridesharing“. Im Gegensatz zu den oben dargestellten flexiblen Angeboten handelt es sich bei diesen neuen Angeboten vor allem um ein Phänomen der Großstädte. Beispiele seien nachfolgend kurz illustriert:

- Das – insbesondere vonseiten der Taxibranche heftig problematisierte – prominenteste Beispiel dürfte *UberPop* sein: Bei diesem Geschäftsmodell konnten registrierte Nutzer per App private Pkw und deren Fahrer.innen. als Uber-Fahrzeuge für ihren Beförderungswunsch ordern. Der Beförderungswunsch wurde an vertraglich an Uber gebundene Fahrer.innen übermittelt. Nach Bestätigung des Fahrtangebots eines Fahrers bzw. einer Fahrerin wurden dem Nutzer die voraussichtliche Ankunft des Fahrzeugs, der Anfahrweg und der voraussichtliche Fahrpreis sowie die Fahrtroute übermittelt. Der Fahrpreis richtete sich nach der konkreten Nachfrage und setzte sich aus Start-, Minuten- und Kilometerarif zusammen und war (deutlich) günstiger als der gängige Taxi-Tarif. Die Zahlungsabwicklung erfolgte automatisiert über Uber. UberPop ist inzwischen in Deutschland und auch in vielen anderen europäischen Ländern¹⁵ verboten. Vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) ist ein aus einem spanischen Rechtsstreit hervorgegangenes Verfahren anhängig, in dem es um die Klä-

¹⁴ Vgl. Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur (Hrsg.), Projekt Bürgerbusse, Mainz 2013, Tabelle 1 S. 16 i. V. m. mit den Aktualisierungen zur Broschüre „Projekt Bürgerbusse Rheinland-Pfalz“ vom 9. März 2015; NVBW (Hrsg.), BürgerBusse in Fahrt bringen. Stationen auf dem Weg zum BürgerBus, Stuttgart 2015, S. 16 f.

¹⁵ Vgl. EWSA, Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema Sharing Economy und Selbstregulierung, ABl. C 303 vom 19.08.2016, 36, 40

nung der Rechtsnatur des Geschäftsmodells geht (Internetplattform?, reiner Vermittler?, Betreiber eines Transportservices?).¹⁶

- Gegenwärtig betreibt *Clever Shuttle* in den Innenstädten von Berlin, Leipzig und München ein genehmigtes Sammelfahrt-Angebot mit Tür-zu-Tür-Bedienung in den Abend- und Nachtstunden. Eingesetzt werden Pkw sowie geschulte Fahrer.innen mit Personenbeförderungsschein. Über eine App werden Fahrtwünsche gebündelt, die Fahrten gebucht sowie Informationen über den Weg, den Preis und die Ankunftszeit angeboten. Der Fahrpreis hängt von der Fahrtlänge und der Anzahl der Fahrgäste ab; nach Angabe von Clever Shuttle ist der Preis mindestens 40% niedriger als der lokale Taxipreis.
- Innerhalb des östlichen Berliner S-Bahn-Rings bietet *Allygator Shuttle* ebenfalls Sammelfahrten mit Tür-zu-Tür-Bedienung in den Wochenendnächten an. Die Fahrten werden mit Kleinbussen und professionellem Fahrpersonal durchgeführt. Der Fahrpreis beträgt nur 5 Cent/Kilometer pro Fahrgast und ermöglicht so den bisher genehmigungsfreien Betrieb (siehe Abschnitt 2.2.1).

In ihren wesentlichen Merkmalsausprägungen gleichen die skizzierten neuen Angebotsformen sowohl den flexiblen Bedienformen im Anruflächenbetrieb als auch dem Taxiverkehr (siehe nachfolgende Abbildung 4). Die neuen Angebote werden zu kommerziellen,¹⁷ nicht regulierten Tarifen betrieben, bzw. dies ist zumindest langfristig von deren Initiatoren so intendiert. Das Niveau der Preise liegt dabei (deutlich) unter dem des Taxiverkehrs und gleichzeitig, jedenfalls bei längeren Distanzen, über den im ÖPNV üblichen Tarifen.

Die neuen Anbieter sind bestrebt, sich den für den Taxiverkehr geltenden Pflichten bzw. den für den Mietwagenverkehr geltenden Restriktionen (z. B. „Personenbeförderungsschein“) und Geboten („Betriebspflicht“) zu entziehen. Die Unterschreitung der Preise des Taxiverkehrs wird zusätzlich durch die

¹⁶ Rechtssache C-434/15 – anhängiges Vorabentscheidungsverfahren Uber/Dienstleistungsfreiheit (Asociación Profesional Elite Taxi/Uber Systems Spain, S.L.); die mündliche Verhandlung fand am 29.11.2016 statt; die Schlussanträge erfolgten am 11.05.2017. Der Generalanwalt Maciej Szpunar wertete die Dienstleistung UberPop als *Verkehrsdienstleistung*, mit der Folge, dass diese nicht dem (liberalisierten) Markt der Dienstleistungen der Informationsgesellschaft, sondern dem in einem gesonderten Titel VI geregelten Gebiet des Verkehrs unterfällt. Für das Gebiet des Verkehrs gilt gemäß Art. 58 Abs. 1 AEUV eine Ausnahme von der Dienstleistungsfreiheit. Deren Ausgestaltung erfolgt durch die gemeinsame Verkehrspolitik (Art. 90 ff. AEUV). Das Urteil ist für Herbst 2017 zu erwarten.

Ein weiteres Vorlageverfahren, in dem es um die strittige Einordnung von UberPop als (un-)zulässigem Vermittler von Beförderungsdiensten ging, hat der EuGH (Beschluss vom 27.10.2016, Rs. C-526/15) wegen offensichtlicher Unzulässigkeit abgewiesen; die Anforderungen an Klarheit und Genauigkeit der Vorlagefragen waren nicht erfüllt.

¹⁷ Abgesehen von Fällen wohl vorerst strategischer Preissetzung wie bei Allygator Shuttle.

Bündelung von Fahrtwünschen zu Sammelfahrten ermöglicht, die dem Taxiverkehr und auch dem Mietwagenverkehr üblicherweise verwehrt ist.¹⁸

Abbildung 4: Überschneidungen zwischen Flächenbetrieb, Taxi und den neuen Angeboten („Herausforderer“)

Betriebsform	Fahrplan	Anmeldung	Zugang	Abgang	Tarif
Flächenbetrieb (II)	nein	mit	Haustür	Haustür	ÖPNV/ ÖPNV-Niveau
Taxiverkehr	nein	mit	Haustür	Haustür	reguliert, kommerziell
„Herausforderer“	nein	mit	Haustür	Haustür	kommerziell, nicht reguliert*

** hier keine Aussage über Genehmigungsfähigkeit des Angebots*

Quelle: KCW

Das Taxigewerbe reagiert einerseits mit rechtlichen Schritten,¹⁹ andererseits aber durchaus auch mit innovativen Initiativen, indem etwa der Deutsche Taxi- und Mietwagenverband eine Taxi-Sharing-App entwickeln lässt,²⁰ die es Fahrgästen ermöglichen soll, ein Taxi zu teilen, um Kosten zu sparen.

Die neuen Fahrdienstanbieter bzw. -vermittler stoßen somit zum Teil auf erhebliche Probleme, ihre Produkte bzw. Geschäftsmodelle mit dem geltenden Regulierungsrahmen vereinbaren zu können.

¹⁸ Taxifahrten sind zu dem vom Fahrgast bestimmten Ziel auszuführen, § 47 Abs. 1 Satz 1 PBefG. Neuere Bestrebungen, Sammelfahren im Voraus über eine App unter Einhaltung des geltenden Taxitarifs zu organisieren (vgl. Fußnote 20), sind wohl als genehmigungsrechtlich unkritisch zu beurteilen; in diese Richtung könnte OVG Lüneburg, Urteil vom 21.02.1972, VI A 76/71 – juris, Rn. 47 („Bildung von Fahrgemeinschaften, wie es sie im Individualverkehr als ‚Mitfahrgelegenheit‘ mit dem Ziel der Kostenersparnis auch gibt“), verstanden werden.

¹⁹ Neben den bereits berichteten, gegen das Geschäftsmodell UberPop gerichteten Klagen ist eine von einem Berliner Taxiunternehmer gegen den Betreiber der Smartphoneapplikation „UberBlack“ gerichtete Klage Anlass für ein weiteres Vorlageverfahren zum EuGH (BGH, Beschluss vom 18.05.2017, I ZR 3/16 – Pressemitteilung Bundesgerichtshof Nr. 78/2017 vom 18.05.2017). Bei UberBlack werden per App Fahraufträge von Privatpersonen an kooperierende Mietwagenunternehmer vermittelt. Strittig ist, ob die über UberBlack vermittelten Fahrdienste wettbewerbswidrig gegen die Vorgaben zum Mietwagenverkehr (§ 49 Abs. 4 PBefG) verstoßen (vgl. hierzu Abschnitt 2.3.2.3). Der BGH sah die Vorlage zum EuGH deshalb als erforderlich an, da offen sei, ob einem nach nationalen Recht gebotenem Verbot von UberBlack unionsrechtliche Vorschriften entgegenstünden (z. B. Dienstleistungsfreiheit) und diese Frage wegen des andersgearteten Sachverhalts absehbar nicht schon in dem Verfahren zu UberPop (Rechtssache C-434/15) geklärt werden werde. Das OVG Berlin-Brandenburg hat die Untersagung des Geschäftsmodells UberBlack (genauso wie die Untersagung von UberPop) für rechtmäßig erachtet, Beschluss vom 10.04.2015, OVG 1 S 96.14.

²⁰ Vgl. z. B. <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Taxi-und-Mietwagenverband-plant-Taxi-Sharing-App-3506492.html>, Zugriff 03.03.2017.

Zu klären ist, ob es sich um „Übergangsprobleme“ oder um echte materielle Probleme handelt und ob es im Falle echter materieller Probleme gerechtfertigt ist, diese durch Anpassung des Gesetzes zu lösen. Relevant dafür wäre z. B., ob die neuen Fahrdienste etwa durch bessere Auslastung der von ihnen organisierten oder betriebenen Flotten u. a. einen ökologischen Mehrwert bieten oder durch die günstigeren Tarife neue Nutzergruppen erschließen.

Eine Rolle spielt hierbei auch, inwieweit es sich bei den neuen Angeboten tatsächlich um – wie deren Selbstvermarktung häufig anpreist – „Sharing“-Angebote als Teil der „Sharing Economy“ handelt. Unter den Begriff der *Sharing Economy* sind jene Praktiken zu fassen, bei denen durch Bereitstellung insbesondere von online-Plattformen eine Vielzahl von Anbietern (Waren/Dienstleistungen) mit einer Vielzahl von Nutzern verbunden werden kann. Als typisches Ziel gilt die bessere Auslastung von bisher ungenutzten Kapazitäten von Gütern bzw. Dienstleistungen durch die Ermöglichung des *Teilens* bzw. einer *gemeinsamen Nutzung* („sharing“). Darüber hinaus gilt als kennzeichnendes Merkmal die Anbahnung von Transaktionen zwischen „Gleichen“ („peer-to-peer“, „P2P“ oder „consumer-to-consumer“, „C2C“), d. h. zu nicht kommerziellen Zwecken.²¹

In entsprechender Anwendung auf Mobilitätsangebote wäre danach unter *Ridesharing* das *nicht gewerbliche Teilen bzw. Angebot freier Kapazitäten privater Fahrten, die ohnehin durchgeführt werden* (= unentgeltlich oder Höhe des Entgelts bis zur Grenze der Betriebskosten der Fahrt), zu verstehen. Hiervon zu unterscheiden sind die gewerblichen Angebote, für die sich hinsichtlich der Einordnung der neuen Dienste gegebenenfalls der Begriff des *Ridesellings* anbietet, worunter für die Zwecke dieses Gutachtens *Internet-/App-vermittelte entgeltliche Personenbeförderung mit Personenkraftwagen als Einzel- oder Sammelbeförderung, die nicht Taxi- oder Mietwagenverkehr ist*, verstanden werden sollte.

Hinzuweisen ist an dieser Stelle, dass die Begriffsverwendung in der Literatur zum Teil weniger differenziert ist, etwa wenn der Begriff des „Ridesharing“ auch für (vermittelte) gewerbliche Fahrdienste Anwendung findet.²²

²¹ Vgl. etwa die Darstellung bei EWSA, ABl. C 303 vom 19.08.2016, 36, 38 f., sowie Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (Hrsg.), *Mobilität der Zukunft. Ergebnisbericht Projekt „ShareWay – Wege zur Weiterentwicklung von Shared Mobility zur dritten Generation“*, S. 12 f.

²² Vgl. nur Haucap et al., *Chancen der Digitalisierung auf Märkten für urbane Mobilität*, S. 18 f.

2 Rechtliche Rahmenbedingungen der Personenbeförderung

2.1 Regelungskonzeption des PBefG

Jede entgeltliche oder geschäftsmäßige Personenbeförderung mit – hier relevant – Kraftfahrzeugen unterfällt grundsätzlich dem Anwendungsbereich des PBefG, § 1 Abs. 1 PBefG. Das PBefG gilt somit nicht nur für gewerbliche, d. h. mit Gewinnerzielungsabsicht betriebene Verkehre. Motivation hierfür ist, dass bereits die *regelmäßige* Beförderung von Personen mit Gefahren einhergehen und die öffentlichen Verkehrsinteressen beeinträchtigen kann und daher unabhängig von der Gewinnerzielungsabsicht der Überwachung bedarf. Die öffentlichen Verkehrsinteressen speisen sich dabei einerseits aus (verkehrs-)sicherheitsrechtlichen Aspekten und andererseits aus dem Interesse an der Ordnung des Verkehrssystems u. a. im Hinblick auf die effiziente Nutzung der Verkehrsinfrastruktur.

Eine Ausnahme²³ vom Anwendungsbereich des PBefG gilt gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 1 PBefG für Beförderungen mit *Personenkraftwagen* (Pkw), wenn diese unentgeltlich erfolgt oder das Gesamtentgelt die Betriebskosten der Fahrt nicht übersteigt (siehe Abschnitt 2.2.1).

Unterliegt eine Personenbeförderung dem Anwendungsbereich des PBefG, dann bedarf diese der Genehmigung.

Die Genehmigungsentscheidung basiert darauf, dass der Unternehmer für den Beruf zugelassen sein muss und die Anforderungen zum „Berufszugang“ erfüllt (siehe Abschnitt 2.5) und er zudem die konkreten Marktzugangsvoraussetzungen des jeweiligen Verkehrs erfüllt.

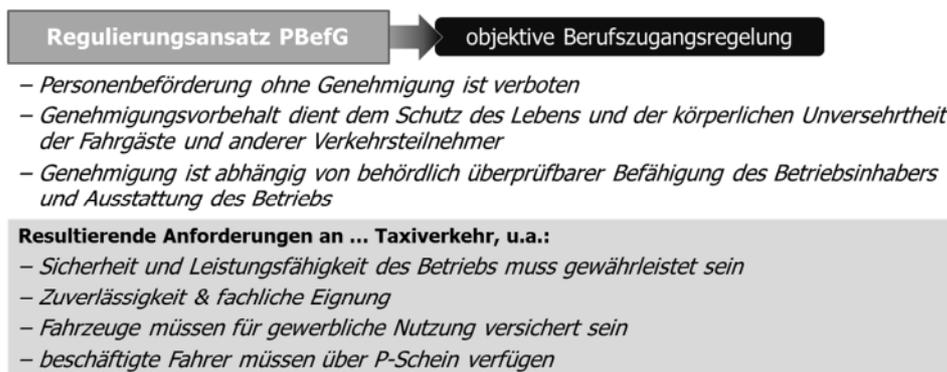
Hinsichtlich der Marktzugangsvoraussetzungen statuiert das PBefG einen Kanon zulässiger Verkehrsformen des Linienverkehrs und des Gelegenheitsverkehrs („Typenzwang“; zu den insoweit regulären Verkehrsformen siehe nachfolgend Abschnitt 2.3). Außerhalb der vorgesehenen Typen liegende Ver-

²³ Weitere bestehende Ausnahmen sind hier nicht relevant: § 1 Abs. 2 Nr. 2 PBefG nimmt Krankenbeförderungen vom Anwendungsbereich des PBefG aus; darüber hinaus stellt die sogenannte Freistellungs-Verordnung (FrStilgV, Verordnung über die Befreiung bestimmter Beförderungsfälle von den Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes) die dort benannten Beförderungen von den Vorschriften des PBefG frei.

kehrarten und Verkehrsformen sind nur in eng definierten Ausnahmefällen zulässig (siehe Abschnitt 2.4).

Die im PBefG realisierte Kombination aus *Genehmigungspflichtigkeit* und *Typenzwang* dient zum einen dem Schutz der Fahrgäste und zum anderen der Sicherstellung der Existenz und Funktionsfähigkeit des Verkehrsgewerbes: Fahrgäste sollen darauf vertrauen dürfen, dass die Anbieter der jeweiligen Personenbeförderung in fachlicher und persönlicher Hinsicht zuverlässig sind (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5: Regulierung der Personenbeförderung durch das PBefG



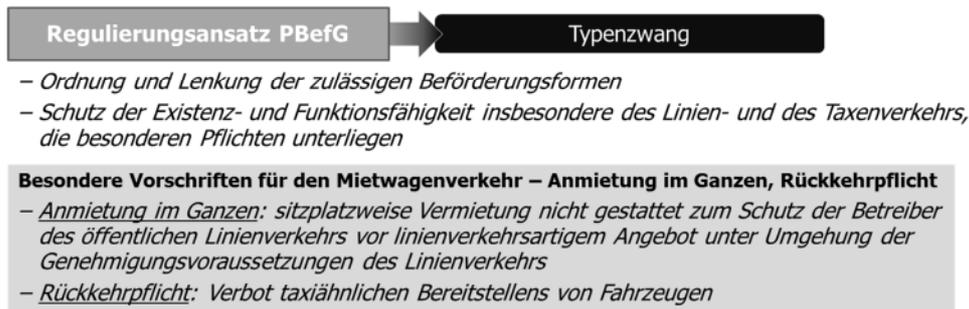
Quelle: KCW

Darüber hinaus soll der Markt für den jeweiligen „Typus“ auch den vom Gesetzgeber ausgebildeten Anforderungen des „öffentlichen Verkehrsinteresses“ entsprechen. Als schutzwürdig gelten der *öffentliche Personennahverkehr* (Beförderung in Straßenbahnen inklusive U-Bahnen, Obussen oder als Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen) sowie auch der *Taxiverkehr*, nicht zuletzt wegen der mit der jeweiligen Genehmigung verbundenen Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflichten (vgl. Abbildung 6).

Der Typenzwang soll eine regulative Ordnung der zugelassenen Verkehrsformen ermöglichen, die eine „unbillige“ existenzgefährdende Konkurrenz zwischen den Verkehrsformen verhindern soll.

Bestimmte, zum Teil nur schwer verständliche Eigenheiten des PBefG-Regulierungsrahmens lassen sich nur vor dem Hintergrund dieser Regulierungsziele nachvollziehen.

Abbildung 6: Verbot unbilliger Konkurrenzierung von Linien- und Taxiverkehr



Quelle: KCW

Ursprüngliches Kennzeichen des PBefG ist das „Ausschließlichkeitsprinzip“ d. h. der geschlossene Kreis genehmigungsfähiger Verkehrsformen.²⁴ „Zwischenformen“²⁵ zu den gesetzlich vorgesehenen Verkehrsarten und -formen gab es nicht. Der geschlossene Kreis wurde nachgelagert durch verschiedene ergänzende Regelungen „durchbrochen“:

1. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die abschließende Definition zulässiger Beförderungsberufe bewirkten die Einführung einer zusätzlichen Klausel: Seit 1965 konnten *in besonders gelagerten Einzelfällen* „typen-gemischte“ Verkehrsformen eine Genehmigung erlangen. Die Regelung findet sich inzwischen in § 2 Abs. 6 PBefG; seit 2013 ist der Vorbehalt *besonders gelagerter Einzelfälle* entfallen, stattdessen knüpft die Genehmigungsfähigkeit nun daran an, dass dem zu genehmigenden Verkehrsdienst *öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen*.
2. Mit der zum 1.7.1990 in Kraft getretenen Neufassung des PBefG wurde § 2 Abs. 7 PBefG eingeführt, der die Erprobung neuer Verkehrsarten oder Verkehrsmittel im Einzelfall für höchstens vier Jahre zulässt, soweit *öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen*.
3. Mit Geltung zum 1.1.1996 in Kraft getretenen Änderung des PBefG wurde im Zusammenhang mit der erstmals in § 8 Abs. 1 normierten Definition des ÖPNV²⁶ in § 8 Abs. 2 PBefG festgelegt, dass zum ÖPNV auch der Ver-

²⁴ BVerfG, Beschluss vom 07.04.1964, 1 BvL 12/63

²⁵ Bidinger, Personenbeförderungsrecht, Berlin 1961, § 1, Rn. 3.

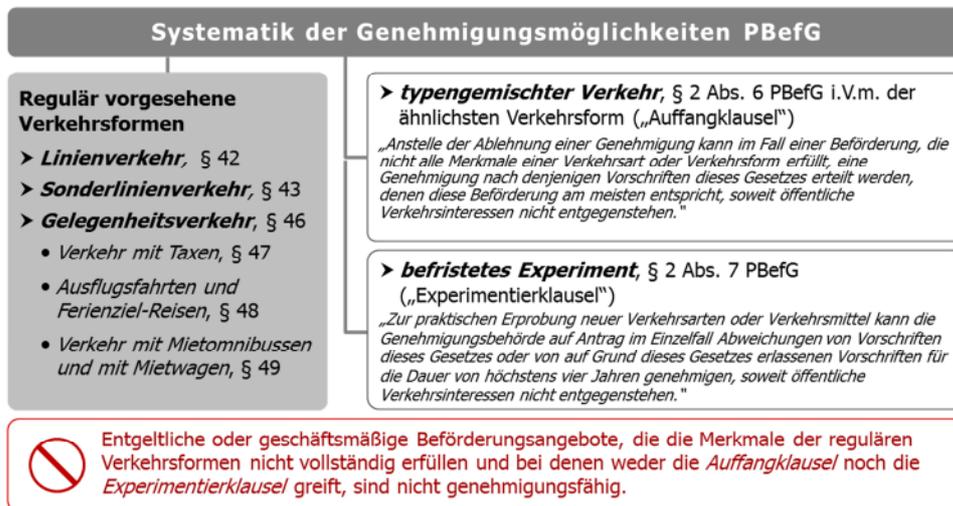
²⁶ „Öffentlicher Personennahverkehr im Sinne dieses Gesetzes ist die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, Obussen und Kraftfahrzeugen im Linienverkehr, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen. Das ist im Zweifel der Fall, wenn in der Mehrzahl der Be-

kehr mit Taxen oder Mietwagen gehört, der eine der in § 8 Abs. 1 PBefG genannten Verkehrsarten des ÖPNV *ersetzt, ergänzt oder verdichtet*.

Obwohl das PBefG die Zugehörigkeit von flexiblen Bedienformen – ohne jedoch diesen Begriff zu verwenden! – zum ÖPNV seit 1996 explizit hervorgehoben hat, kennt das Gesetz bis heute keine eigenen genehmigungsrechtlichen Anforderungen für diesen Angebotstypus. Nicht überraschend gestaltet sich die Genehmigungspraxis flexibler Bedienformen daher uneinheitlich (vgl. Abschnitte 2.6.1, 2.6.3).²⁷

Die sich aus dem PBefG ergebenden Genehmigungsmöglichkeiten fasst die nachfolgende Abbildung 7 zusammen.

Abbildung 7: Reguläre Verkehrsformen des PBefG und Abweichungen



Quelle: KCW

Ist eine Genehmigung nach PBefG erforderlich, folgt insbesondere, dass

- bei einem *Verkehr mit Pkw* die Berufszulassungsvoraussetzungen gemäß § 13 Abs. 1 PBefG zu erfüllen sind (siehe Abschnitt 2.5); diese Genehmigungsvoraussetzungen gelten als gegeben bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts; § 13 Abs. 6 PBefG;

förderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt.“

²⁷ So auch mit Einführung als Manko der Norm bewertet von Fromm, Das Gesetz zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes, Der Betriebs-Berater 1965, 1010, 1012.

- bei einem *Verkehr mit Kraftomnibussen* die Berufszulassungsvoraussetzungen gemäß § 13 Abs. 1a PBefG zu erfüllen sind (siehe Abschnitt 2.5);
- die Straßen, die für den Verkehr benutzt werden sollen, verkehrssicher sein müssen (§ 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 PBefG).

Das PBefG sieht zusätzliche Rechtsverordnungen zur Gewährleistung der Fahrzeugsicherheit und Sicherheit und Ordnung des Betriebs vor (§ 57 PBefG). Von Relevanz sind die auf dieser Grundlage erlassene „Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr“ (BOKraft), die „Verordnung über die Allgemeinen Beförderungsbedingungen für den Straßenbahn- und Obusverkehr sowie den Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen“ (BefBedV) sowie die Fahrerlaubnisverordnung (FeV), die in § 48 festlegt, in welchen Fällen eine Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung (Personenbeförderungsschein – „P-Schein“) erworben werden muss, die befristet für fünf Jahre erteilt wird.

2.2 Genehmigungsfreie Mitnahme und Vermittlung

2.2.1 Nicht kostendeckend entgeltene Mitnahme

Unabhängig davon, ob Beförderungen geschäftsmäßig erfolgen, unterfallen sie nicht dem PBefG, wenn für die Beförderung **Pkw** benutzt werden und das **Gesamtentgelt** die **Betriebskosten** der Fahrt nicht übersteigt; § 1 Abs. 2 Nr. 1 PBefG.

Zweck dieser Regelung ist, dass private Mitnahmen und sonstige Gefälligkeitsfahrten (Mitnahme von Bekannten oder Arbeitskollegen) nicht mit den Genehmigungserfordernissen des PBefG konfrontiert werden sollen. Da die Fahrten unentgeltlich bzw. nur bis zu einer bestimmten Grenze einer Kostenbeteiligung erfolgen, handelt es sich gerade nicht um zielgerichtete gewerbliche Beförderungen, für die u. a. ein systematischer Schutz der Fahrgäste für erforderlich gehalten wird. Unter die Ausnahmeregelung fallen auch von Mitfahrzentralen vermittelte Mitfahrten/Fahrgemeinschaften, soweit die Grenze bezüglich des Gesamtentgelts eingehalten wird.

2.2.1.1 Personenkraftwagen (Pkw)

Das PBefG definiert Pkw als Kraftfahrzeuge, die nach ihrer Bauart und Ausstattung zur Beförderung von nicht mehr als neun Personen (einschließlich Führer) geeignet und bestimmt sind, § 4 Abs. 4 PBefG. Die Ausnahme vom Anwendungsbereich betrifft also nur Beförderungen mit Kleinwagen oder Kleinbussen (Fahrerlaubnisklasse B).

2.2.1.2 Gesamtentgelt

Als Entgelt sind Gegenleistungen jeder Art anzusehen, durch die eine Beförderung abgegolten wird. Hierzu gehören auch mittelbare Vorteile, die z. B. im Hinblick auf Werkpersonenverkehr oder auf Transferfahrten zu/von Hotels oder Einkaufszentren die Anwendbarkeit des PBefG begründen.

Das Gesamtentgelt ist die Summe aller geldwerten Gegenleistungen, mit denen eine Beförderung abgegolten wird.²⁸

2.2.2 Vermittlung von Beförderungen/Mitnahme

Die *Vermittlung* von Mitfahrten oder sonstigen Beförderungen kann gewerblich betrieben werden, ohne dass hierfür eine Genehmigung nach dem PBefG erforderlich wäre. Reine Vermittlung liegt vor, wenn der (vermittelte) Beförderungsauftrag nicht zwischen dem Vermittler, sondern zwischen dem eigentlichen Beförderer und dem Fahrgast zustande kommt. Typisches Beispiel sind Taxizentralen.

Genehmigungsbedarf entsteht aber dann, wenn der Vermittler – auch wenn die konkreten Beförderungen ausschließlich andere Unternehmen oder Fahrer:innen durchführen – als derjenige anzusehen ist, der die Personenbeförderung verantwortlich durchführt.²⁹ Dies ist nach höchstrichterlicher Rechtsprechung dann der Fall, wenn etwa der Vermittler oder ein Veranstalter gegenüber den Fahrgästen („nach außen“) als Vertragspartner auftritt.³⁰ Derjenige, der die Personenbeförderung verantwortlich durchführt, unterliegt als Unternehmer der Genehmigungspflicht. Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) begründet diese Auslegung, die sich aus der Zusammenschau von § 2 Abs. 1 (Genehmigungserfordernis entgeltlicher oder geschäftsmäßiger Personenbeförderung) i. V. m. § 3 PBefG ergebe (Genehmigung wird dem Unternehmer erteilt), mit dem Verbraucherschutz, als einem wesentlichen Zweck der Genehmigungspflicht. Die Fahrgäste seien in besonderer Weise darauf angewiesen, dass ihr Vertragspartner bei der Bearbeitung des Beförderungsauftrags und der Auswahl der durchführenden Unternehmen den gesetzlichen Anforderungen gerecht wird. Gestützt werde diese Auslegung zusätzlich dadurch, dass § 2 Abs. 5a PBefG nur für die Verkehrsformen der *Ausflugsfahrt* (§ 48 Abs. 1 PBefG) und der *Ferienziel-Reise* (§ 48 Abs. 2 PBefG) denjenigen, der die fraglichen Gelegenheitsverkehrs plant, organisiert und

²⁸ Ggf. von Relevanz können hier in Anspruch genommene Fahrzeugförderung oder die Finanzierung über Spenden sein.

²⁹ Vgl. Alexander/Knauff, Per App ans Ziel?, GewArch 2015, 200, 202 f.

³⁰ BVerwG, Urteil vom 27.08.2015, 3 C 14.14

anbietet, die Beförderungen aber nicht selbst durchführt, von dem [sonst gegebenen] Genehmigungserfordernis freistellt. Nur für diese abgegrenzten Fälle wollte der Gesetzgeber vom dem Erfordernis zweier Genehmigungen absehen (verantwortlicher Unternehmer und das die Beförderung durchführende Unternehmen).

2.3 Marktzugang bei regulären Verkehrsformen

Die regulären Verkehrsformen des PBefG sind die Personenbeförderung mit Straßenbahnen, inklusive U-Bahnen, Obussen sowie der Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen (§§ 42, 43 PBefG = Linienverkehr und Sonderlinienverkehr), vgl. Abschnitt 2.3.1. Hiervon grenzt das Gesetz den Gelegenheitsverkehr ab, der abstrakt als jene Beförderung von Personen mit Kraftfahrzeugen gefasst wird, *die nicht Linienverkehr nach den §§ 42, 42a [Personenfernverkehr] und 43 [Sonderlinienverkehr] PBefG ist* (§ 46 Abs. 1 PBefG), vgl. Abbildung 8. Die zulässigen Formen des Gelegenheitsverkehrs werden in § 46 Abs. 2 PBefG aufgeführt (Verkehr mit Taxen, Ausflugsfahrten und Ferienziel-Reisen und Verkehr mit Mietomnibussen und mit Mietwagen), die von den nachfolgenden Normen §§ 47 bis 49 PBefG weiter ausgestaltet werden.

Abbildung 8: Abgrenzung von Linien- und Gelegenheitsverkehr



Quelle: KCW

Das PBefG unterscheidet auf diese Weise *abgegrenzte Berufsbilder*,³¹ zwischen denen ein durch die gesetzlich festgesetzten Merkmalsausprägungen

³¹ So etwa das BVerfG, Urteil vom 14.11.1989, 1 BvL 14/85 und 1 BvR 1276/84, für die Abgrenzung zwischen Taxi- und Mietwagenverkehr; vgl. auch OLG Celle, Urteil vom 30.07.2015, 13 U 57/15 – juris, Rn. 17: Das in § 49 Abs. 4 Satz 1 PBefG ausgesprochene Gebot [Anmietung im Ganzen; Fahrten dürfen nicht Verkehr mit Taxen sein] habe „die Ab-

bewirkter Abstand hergestellt wird (vgl. nachfolgende Abbildung 9). Zweck dieser Abgrenzungsregelungen ist, dass zum einen verhindert wird, dass der *Gelegenheitsverkehr* in den Bereich des *Linienverkehrs* eindringt, und zum anderen, dass *Mietwagenverkehr* in den Bereich des *Taxiverkehrs* eindringt.³²

Abbildung 9: Abstand zwischen Linienverkehr, Taxiverkehr und Mietwagenverkehr



Quelle: KCW

Die nachfolgende Darstellung in Abschnitt 2.3.2 beschränkt sich auf die für das Gutachten relevanten der zulässigen Formen des Gelegenheitsverkehrs: Taxiverkehr, Verkehr mit Mietomnibussen und Mietwagen; daneben kennt das PBefG als weitere Formen *Ausflugsfahrten* und *Ferienziel-Reisen* (§ 48 PBefG).

Abgrenzung des Mietwagen- zum Taxi- (§ 47 PBefG) bzw. zum Linienverkehr (§§ 42, 43 PBefG) zum Gegenstand“.

³² Vgl. VGH München, Urteil vom 01.06.2011, 11 B 11.332 – juris, Rn. 53 unter Bezugnahme von Biding, Personenbeförderungsrecht, 2. Auflage, Loseblattsammlung, Anmerkung 2 zu § 46.

2.3.1 Linienverkehr

2.3.1.1 Linienverkehr nach § 42 PBefG

Beim Linienverkehr nach § 42 PBefG handelt es sich um eine regelmäßige Verkehrsverbindung zwischen bestimmten Ausgangs- und Endpunkten, auf der Fahrgäste an bestimmten Haltestellen ein- und aussteigen können.³³

Ein Fahrplan (oder die Einrichtung von Zwischenhaltestellen) ist nicht Voraussetzung für die *Einordnung* als Linienverkehr³⁴ – mit Einordnung des Verkehrs als Linienverkehr trifft den Unternehmer allerdings die Fahrplanpflicht gemäß § 40 PBefG: ein Fahrplan muss aufgestellt und eingehalten werden. Linienverkehr mit eingerichteten Zwischenhaltestellen ist, ohne dass der Begriff verwendet würde, „Sammelverkehr“, dessen Streckenverlauf und zeitliches sowie regelmäßiges Angebot der Fahrten allerdings von vornherein feststehen muss.³⁵

Der Linienverkehr nach § 42 PBefG steht allen potenziellen Fahrgästen – bis zur Grenze der Fahrzeugkapazität – offen („Fahrgastfreiheit“³⁶). Abfahrtszeiten und Linienverlauf werden in Fahrplanmedien potenziellen Nachfragern bekanntgegeben.

Tabelle 2: Übersicht Merkmale und Rechtsfolgen Linienverkehr (§ 42 PBefG)

	Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen, § 42 PBefG
Merkmale	<ul style="list-style-type: none"> ■ eine zwischen bestimmten Ausgangs- und Endpunkten eingerichtet ■ regelmäßige Verkehrsverbindung, bei der Fahrgäste an bestimmten Haltestellen ein- und aussteigen können ■ Fahrplan mit bestimmten Abfahrts- und Ankunftszeiten oder Zwischenhalte müssen nicht bestehen (= keine <i>Voraussetzung</i> für Einord-

³³ Vgl. zur Ableitung der Merkmale des Linienverkehrs aus der Definition in § 42 PBefG insbesondere BVerwG, Urteil vom 12.12.2013, 3 C 30.12.

³⁴ § 42 Satz 2 PBefG: „Er [Linienverkehr, Anm. d. Verf.] setzt nicht voraus, daß ein Fahrplan mit bestimmten Abfahrts- und Ankunftszeiten besteht oder Zwischenhaltestellen eingerichtet sind.“ Diese Regelung darf nicht etwa als Befreiung vom Erfordernis der *Regelmäßigkeit* der Verkehrsverbindung missverstanden werden; diese ist zwingendes Merkmal der Zuordnung eines Verkehrs zum Linienverkehr. Der Sinngehalt der Norm wird deutlicher anhand der ursprünglich vorgesehenen Fassung, die lautete: „Eine linienmäßige Beförderung wird nicht dadurch ausgeschlossen, daß ein Fahrplan mit bestimmten Abfahrts- und Ankunftszeiten fehlt oder Zwischenhaltestellen nicht eingerichtet sind.“ (BT-Drs. 2/831, S. 16)

³⁵ VGH München, Urteil vom 25.11.1982, 11 B 80 A.922 – VRS, Bd. 64/83, 396, 399

³⁶ VGH München, Urteil vom 25.11.1982, 11 B 80 A.922 – VRS, Bd. 64/83, 396, 398

Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen, § 42 PBefG	
	nung als Linienverkehr)
Pflichten	<ul style="list-style-type: none"> ■ Beförderungspflicht, § 22 PBefG ■ Betriebspflicht, § 21 PBefG ■ Tarifpflicht (Genehmigung Beförderungsentgelte und -bedingungen), § 39 PBefG ■ Fahrplanpflicht, § 40 (= Folge der Einordnung als Linienverkehr) <ul style="list-style-type: none"> ■ Sonderregelung (Reduktion auf Anzeigepflicht), wenn der Verkehr, die Beförderungsentgelte und -bedingungen oder die Fahrpläne Gegenstand eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags sind
§ 145 SGB	<ul style="list-style-type: none"> ■ Schwerbehinderte sind unentgeltlich zu befördern, es besteht Ausgleichsanspruch
§ 45a PBefG bzw. Nachfolgeregelung Länder	<ul style="list-style-type: none"> ■ wenn weiterhin die Bundesregelung gilt: Ausgleichsanspruch nach § 45a PBefG i. V. m. PBefAusglV, Festlegung „Sollkosten“ durch Bundesland, soweit Auszubildende mit Zeitfahrausweisen befördert werden ■ Ländernachfolgeregelung erfasst regelmäßig Beförderung im Linienverkehr
Ermäßigung Umsatzsteuer	<ul style="list-style-type: none"> ■ ja
Befreiung von Kraftfahrzeugsteuer	<ul style="list-style-type: none"> ■ ja (Kraftomnibussen und Personenkraftwagen mit acht oder neun Sitzplätzen einschließlich Führersitz sowie Kraftfahrzeuganhängern, die zu mehr als 50% der insgesamt gefahrenen Strecke im Linienverkehr verwendet werden)
Landesförderung	<ul style="list-style-type: none"> ■ ja

Quelle: KCW

Der Linienverkehr nach § 42 PBefG muss einer Vielzahl von gesetzlichen Anforderungen entsprechen. Insbesondere besteht neben der bereits erwähnten Fahrplanpflicht nach § 40 PBefG die Betriebs- und Beförderungspflicht (§§ 21, 22 PBefG) sowie die Pflicht zur Einhaltung von Beförderungsentgelten und -bedingungen (§ 39 PBefG).

2.3.1.2 Sonderlinienverkehr nach § 43 PBefG

In Abgrenzung zum allgemeinen Linienverkehr unterscheidet § 43 PBefG als Sonderformen des Linienverkehrs Berufsverkehr, Schüler-, Markt- und Theaterfahrten. Diese Verkehrsformen, insbesondere der Berufsverkehr, wurden vor Erfassung in § 43 PBefG zum Teil dem Gelegenheitsverkehr zugeordnet, was dazu führte, dass unerwünschte Beeinträchtigungen des Linienverkehrs wahrgenommen wurden, denen durch die Eingliederung als Sonderform des

Linienverkehrs begegnet werden sollte. Die Sonderformen des Linienverkehrs werden dem Linienverkehr im Wege einer Fiktion gleichgestellt.³⁷ Grundsätzlich bestehen für die Sonderformen des Linienverkehrs nach § 43 die Rechtsfolgen wie im Linienverkehr: Betriebspflicht (§ 21 PBefG), Beförderungspflicht (§ 22 PBefG), Tarifpflicht (§ 39 PBefG) sowie Fahrplanbindung (§ 40 PBefG). Nach § 45 Abs. 3 Satz 1 PBefG kann die Genehmigungsbehörde auf deren Einhaltung ganz oder teilweise verzichten.

Die Sonderformen sind dadurch charakterisiert, dass die Verkehre den Bedarf einer speziellen Nutzergruppe abdecken und nur dieser offen stehen. Allerdings kann die Genehmigungsbehörde, wenn dies im öffentlichen Verkehrsinteresse geboten und mit Rücksicht auf bestehende öffentliche Verkehrseinrichtungen wirtschaftlich vertretbar ist, eine Befreiung vom Verbot der Mitnahme anderer Fahrgäste erteilen (§ 2 Abs. 4 PBefG).

Die im Gesetz aufgeführten Gruppen sind nicht zwingend abschließend zu verstehen, vielmehr kann die Sonderform des Linienverkehrs i. V. m. § 2 Abs. 6 PBefG (vgl. Abschnitt 2.4.1) auch auf andere abgeschlossene Gruppen wie etwa Senioren und Schwerbehinderte angewendet werden.³⁸ Das BVerwG hat die Zuordnung eines Flughafen-Shuttles zum Sonderlinienverkehr nicht beanstandet.³⁹

2.3.2 Gelegenheitsverkehr

Vom Linienverkehr grenzt das PBefG den Gelegenheitsverkehr ab. § 46 regelt die zulässigen Formen als Verkehr mit Taxen (§ 46 Abs. 2 Nr. 1, § 47 PBefG), als Ausflugsfahrt und Ferienziel-Reise (§ 46 Abs. 2 Nr. 2, § 48 PBefG) sowie als Verkehr mit Mietomnibussen und mit Mietwagen (§ 46 Abs. 2 Nr. 3, § 49 PBefG). Relevanz haben im Kontext der Fragestellung des hiesigen Gutachtens der Taxiverkehr (§ 47 PBefG), der Verkehr mit Mietomnibussen (§ 49 Abs. 1 PBefG) sowie der Mietwagenverkehr (§ 49 Abs. 4 PBefG).

³⁷ BVerwG, Urteil vom 27.08.2015, 3 C 14.14

³⁸ Vgl. OVG Koblenz Urteil vom 24.05.2012, 7 A 10246/12.

³⁹ Siehe Fn. 37; diese Zuordnung beruhte auf der Erwägung, dass durch die Beschränkung des Kreises der Fahrgäste auf einen bestimmten zusammengehörigen Personenkreis eine Parallele zum Sonderlinienverkehr bestehe, hingegen eine Vergleichbarkeit mit dem Gelegenheitsverkehr zu verneinen war, weil die Mietfahrzeuge sitzplatzweise „weitervermietet“ wurden.

2.3.2.1 Taxiverkehr, § 47 PBefG

Der Taxiverkehr ist dadurch gekennzeichnet, dass der Unternehmer einen Pkw an behördlich zugelassenen Stellen bereithält, um Fahraufträge auszuführen, die vom Kunden formuliert werden. Potenzielle Fahrgäste können Fahraufträge auch vom Straßenrand erteilen. Es besteht grundsätzlich eine Beförderungspflicht, wenn das Taxi frei ist. Daneben besteht auch eine Betriebspflicht. Der Umfang der Betriebspflicht wird per Rechtsverordnung für alle Taxiunternehmer eines Pflichtgebietes festgelegt. Grundsätzlich ist die Landesregierung für den Erlass der Rechtsverordnung zuständig, sie ist zur Übertragung der Ermächtigung befugt; regelmäßig wird die Zuständigkeit außerhalb der Stadtstaaten auf untergeordnete Behörden übertragen. Der durch Verordnung geregelte Tarif im Pflichtfahrbereich ist einzuhalten (§ 51 Abs. 5 i. V. m. § 39 Abs. 3 PBefG). Das jeweilige Fahrzeug ist als Taxi zu kennzeichnen; hinzukommen weitere Vorgaben über die Ausrüstung und Beschaffenheit der Fahrzeuge (§§ 25 ff. BOKraft).

Gemäß Rechtsprechung des BVerfG⁴⁰ ist der Schutz des Taxiverkehrs vor Konkurrenz durch andere Verkehrsformen (insbesondere durch den Mietwagenverkehr) weiterhin berechtigt, da trotz erheblicher Verbreitung der privaten Verfügung über Pkw ein öffentliches Interesse an einem Verkehrsmittel für individuelle Bedürfnisse zu einem festgelegten Tarif besteht. Das BVerfG bestätigte hier eine Entscheidung aus dem Jahr 1960, in der das BVerfG beim – damals noch als „Kraftdroschkenverkehr“ bezeichneten – Taxiverkehr wichtige Interessen der Allgemeinheit berührt sah, da Kraftdroschken in größeren Städten die wichtigsten Träger individueller Verkehrsbedienungen seien und im modernen Großstadtverkehr auf ihre Dienste nicht mehr verzichtet werden könne.⁴¹ Ob diese Bewertung so zu verstehen ist, dass sich der Schutz des Taxiverkehrs räumlich auf größere Städte/Großstädte beschränkt, blieb offen, da dies für die Entscheidung nicht relevant war. Das PBefG selbst trifft zu solchen ggf. gebotenen räumlichen Differenzierungen jedenfalls keine Aussage.

Die Schutznormen des PBefG zur Sicherung der Existenz- und Funktionsfähigkeit des Taxiverkehrs gelten nach obergerichtlicher Rechtsprechung⁴² auch heute noch, da es sich bei dem Taxiverkehr unverändert um ein wichtiges Gemeinschaftsgut handle, dessen Schutz im Interesse des Gemeinwohls erforderlich und damit verfassungsrechtlich zulässig sei.

⁴⁰ BVerfG, Urteil vom 14.11.1989, 1 BvL 14/85 und 1 BvR 1276/84.

⁴¹ BVerfG, Beschluss vom 08.06.1960, 1 BvL 53/55.

⁴² OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 10.04.2015, OVG 1 S 96.14

Tabelle 3: Übersicht Merkmale und Rechtsfolgen Taxiverkehr (§ 47 PBefG)

	Taxiverkehr, § 47 PBefG
Merkmale	<ul style="list-style-type: none"> ■ Personenbeförderung mit Personenkraftwagen, deren Zweck, Ablauf und Ziel der Fahrgast bestimmt ■ Bereithaltung von Personenkraftwagen der Taxiunternehmer <ul style="list-style-type: none"> ■ entweder an behördlich zugelassenen Stellen (Taxihalteplätzen) oder ■ Entgegennahme von Beförderungsaufträgen während einer Fahrt oder am Betriebsitz ■ Bereithalten von Taxis regelmäßig nur in der Gemeinde, in der der Unternehmer seinen Betriebsitz hat
Pflichten	<ul style="list-style-type: none"> ■ Beförderungspflicht, § 22 PBefG ■ Betriebspflicht, § 21 PBefG ■ Tarifpflicht (feste Tarife); Beförderungsentgelte und -bedingungen für den Taxenverkehr im Pflichtfahrgebiet werden durch Rechtsverordnung festgelegt, § 51 PBefG ■ Pkw muss als Taxi gemäß § 26 BOKraft gekennzeichnet sein
§ 145 SGB	<ul style="list-style-type: none"> ■ nein
§ 45a PBefG bzw. Nachfolgeregelung Länder	<ul style="list-style-type: none"> ■ nein
Ermäßigung Umsatzsteuer	<ul style="list-style-type: none"> ■ ja
Befreiung von Kraftfahrzeugsteuer	<ul style="list-style-type: none"> ■ nein
Landesförderung	<ul style="list-style-type: none"> ■ nein

Quelle: KCW

2.3.2.2 Mietomnibusverkehr, § 49 Abs. 1 PBefG

Der Mietomnibusverkehr nach § 49 Abs. 1 PBefG ist dadurch gekennzeichnet, dass der Kraftomnibus nur im Ganzen angemietet wird. Der Zweck, das Ziel und der Ablauf der Fahrt werden im Gegenteil zum Linienverkehr mit vorab festgelegten Linien vom Mieter bestimmt. Die Teilnehmer der Fahrt sind zwangsläufig ein zusammengehöriger Personenkreis, die sich über Ziel und Ablauf der Fahrt einig sind. Nach § 49 Abs. 2 PBefG ist es dem Unternehmer nicht erlaubt, im Verkehr mit Mietomnibusse das Fahrtziel vorzugeben und die Mietomnibusse auf öffentlichen Straßen oder Plätzen anzubieten. Der Mietomnibusverkehr unterliegt keiner der für den Linien- und Taxiverkehr verbindlichen Pflichten (Beförderungs-, Betriebs- und Tarifpflicht).

Tabelle 4: Übersicht Merkmale und Rechtsfolgen Verkehr mit Mietomnibussen (§ 49 Abs. 1 PBefG)

	Verkehr mit Mietomnibussen, § 49 Abs. 1 PBefG
Merkmale	<ul style="list-style-type: none"> ■ Beförderung von Personen mit Kraftomnibussen, die nur im ganzen zur Beförderung angemietet werden und mit denen der Unternehmer Fahrten ausführt, deren Zweck, Ziel und Ablauf der Mieter bestimmt ■ Teilnehmer müssen ein zusammengehöriger Personenkreis und über Ziel und Ablauf der Fahrt einig sein
Pflichten	<ul style="list-style-type: none"> ■ nein; Unternehmer legt Beförderungsentgelt fest
§ 145 SGB	<ul style="list-style-type: none"> ■ nein
§ 45a PBefG bzw. Nachfolgeregelung Länder	<ul style="list-style-type: none"> ■ nein
Ermäßigung Umsatzsteuer	<ul style="list-style-type: none"> ■ nein
Befreiung von Kraftfahrzeugsteuer	<ul style="list-style-type: none"> ■ nein

Quelle: KCW

2.3.2.3 Mietwagenverkehr, § 49 Abs. 4 PBefG

Auch beim Mietwagenverkehr bestimmt der Fahrgast Zweck, Ablauf und Ziel der Fahrt. Die Anmietung der Personenkraftwagen erfolgt „im Ganzen“. Die Beförderungsaufträge sind am Betriebssitz oder in der Wohnung des Unternehmers entgegenzunehmen. Für Mietwagenverkehr bestehen eine Rückkehrpflicht zum Betriebssitz sowie eine Aufzeichnungspflicht über die durchgeführten Fahrten. Wie beim Mietomnibusverkehr besteht keine Beförderungs-, Betriebs- und Tarifpflicht.

Insbesondere die Vorgabe der Art der Auftragsbuchung sowie die Rückkehrpflicht erklären sich aus dem vom Gesetzgeber für erforderlich gehaltenen „Abstandsgebot“ gegenüber dem Taxiverkehr. Die Verfassungsmäßigkeit der Vorgaben wurde vom BVerfG bestätigt.⁴³

⁴³ BVerfG, Urteil vom 14.11.1989, 1 BvL 14/85 und 1 BvR 1276/84, vgl. Abschnitt 2.3.2.1. Die Berufsausübungsregelung für den Mietwagenverkehr hinsichtlich der Art der Auftragsannahme wurde aktuell wohl auch vom BGH laut Pressemitteilung zur Beschlussvorlage vom 18.05.2017 (Mietwagen-App - UberBlack, vgl. oben Fußnote 19) aus der Perspektive des

Tabelle 5: Übersicht Merkmale und Rechtsfolgen Mietwagenverkehr (§ 49 Abs. 4 PBefG)

	Mietwagenverkehr, § 49 Abs. 4 PBefG
Merkmale	<ul style="list-style-type: none"> ■ 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 ■ Beförderungsaufträge müssen am Betriebssitz oder in der Wohnung des Unternehmers eingehen
Pflichten	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mietwagen muss nach Ausführung des Beförderungsauftrags unverzüglich an Betriebssitz zurückkehren ■ Aufzeichnungs- & Aufbewahrungspflichtigen Beförderungsaufträge ■ keine Tarifvorgaben, keine Betriebspflicht
§ 145 SGB	■ nein
§ 45a PBefG bzw. Nachfolgeregelung Länder	■ nein
Ermäßigung Umsatzsteuer	■ nein
Befreiung von Kraftfahrzeugsteuer	■ nein

Quelle: KCW

2.4 Marktzugang außerhalb regulärer Verkehre

2.4.1 Typengemischte Verkehre gemäß § 2 Abs. 6 PBefG

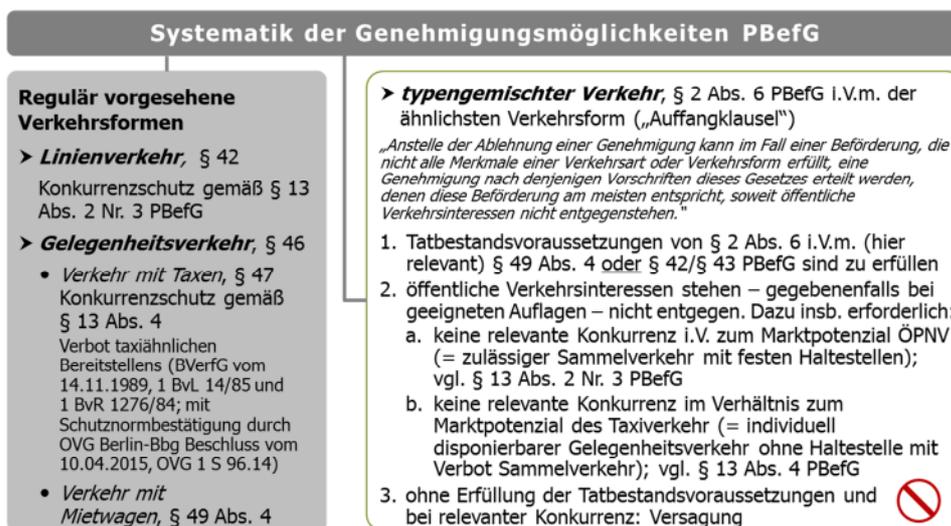
Der Katalog der im PBefG aufgeführten „regulären“ Verkehrsformen ist historisch gewachsen. Ursprünglich waren ausschließlich diese normierten Typen von Verkehren genehmigungsfähig. Die flexiblen Bedienformen des ÖPNV zeichnen sich durch mehr oder weniger große Abweichungen vom klassischen Linienverkehr aus bzw. weisen zum Teil Merkmale sowohl des Linienverkehrs – z. B. Bedienung von Haltestellen – als auch des Gelegenheitsverkehrs – z. B. Fahrt nach individuellem Bedarf – auf (s. o. Abbildung 3). Solche „typengemischte“ bzw. „atypische“ Verkehre können laut § 2 Abs. 6 PBefG nach

nationalen Rechts als verfassungsrechtlich unbedenklich beurteilt; die Begründung des Beschlusses liegt allerdings noch nicht vor.

denjenigen Vorschriften genehmigt werden, denen diese Beförderungsarten am meisten entsprechen. In der bis zum 31.12.2012 gültigen Fassung war dieses nur in *besonders gelagerten Einzelfällen* zulässig. Seit dem 01.01.2013 ist diese Einschränkung entfallen und eine Genehmigung nach § 2 Abs. 6 PBefG nur noch insoweit unzulässig, als öffentliche Verkehrsinteressen entgegenstehen. Zur Genehmigungspraxis vgl. Abschnitt 2.6.

Bei einem typengemischtem Verkehr ist laut § 2 Abs. 6 PBefG in einem ersten Schritt danach zu fragen, welchen Merkmale der vom PBefG vorgesehenen Verkehrsarten oder Verkehrsformen die „atypische“ Beförderung *am meisten entspricht* (siehe nachfolgende Abbildung 10).

Abbildung 10: Stellung der Auffangklausel in der Systematik des PBefG



Quelle: KCW

Sicherzustellen ist im Weiteren, dass der Genehmigung nicht öffentliche Verkehrsinteressen entgegenstehen. Erforderlich ist hier die Prüfung und Abwägung der öffentlichen Verkehrsinteressen zum Schutz des Linienverkehrs im Nahverkehr (§ 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 PBefG)⁴⁴ und auch der öffentlichen Verkehrsinteressen des Taxiverkehrs (§ 13 Abs. 4 PBefG). Die in § 13 Abs. 2

⁴⁴ So auch bereits ganz grundsätzlich für die bis 1990 geltende, aber insoweit auch jetzt noch einschlägige Fassung des PBefG: VG Stuttgart, Urteil vom 25. November 1988, 10 K 2142/87 – NZV 1989, 447, 448: Eine Prüfung der Interessen des Linienverkehrs hat bei Verkehren, die § 42 PBefG nicht entsprechen und die deshalb gemäß § 46 Abs. 1 PBefG den Gelegenheitsverkehren zuzuordnen sind, aber dessen zugelassene Formen nicht erfüllen, stattzufinden, sofern das Verkehrsangebot in Konkurrenz zum geschützten Linienverkehr steht (z. B. Umfang des zu befördernden Personenkreises).

Satz 1 Nr. 3 PBefG normierten Gründe für die Versagung einer Genehmigung dienen dem Zweck, dass es durch den beantragten Verkehr nicht zu einer Beeinträchtigung der öffentlichen Verkehrsinteressen kommt.⁴⁵ § 13 Abs. 4 PBefG normiert den Schutz der Funktionsfähigkeit des Taxiverkehrs. Durchzuführen sind die gemäß § 14 Abs. 1 PBefG vorgesehene Anhörung bzw. die gemäß § 14 Abs. 2 PBefG vorgesehene gutachtliche Anhörung. Nur durch die (gutachtliche) Anhörung kann herausgefunden werden, ob die Genehmigung des typengemischten Verkehrs zu einer Beeinträchtigung der öffentlichen Verkehrsinteressen führt. Ggf. können Auflagen die öffentlichen Verkehrsinteressen absichern.

Kommt nach diesen Kriterien die Anwendung der Auffangklausel nicht in Frage, so ist die Genehmigung zu versagen.

2.4.2 Experimentierklausel gemäß § 2 Abs. 7 PBefG

Die Experimentierklausel in § 2 Abs. 7 PBefG ermöglicht zur praktischen Erprobung neuer Verkehrsarten Ausnahmegenehmigungen von sonst bestehenden Vorschriften. Problematisch ist allerdings, dass diese Klausel eine Genehmigung nur für eine Phase von maximal vier Jahren ermöglicht. In einem derart kurzen Zeitraum können technische Innovationen als solche erprobt, aber im Regelfall nicht amortisiert werden. Marktakzeptanz und Marktwirkung von Innovationen benötigen zur Beurteilung auch im Regelfall mehr Zeit. Wenn der Gesetzgeber nach Abschluss dieser Zeit die erprobte Verkehrsart nicht in den Katalog genehmigungsfähiger Verkehre aufgenommen hat und auch eine Genehmigung nach § 2 Abs. 6 PBefG nicht möglich ist, fehlt es dennoch an der Möglichkeit einer weiteren Genehmigung. Zur Genehmigungspraxis vgl. Abschnitt 2.6.

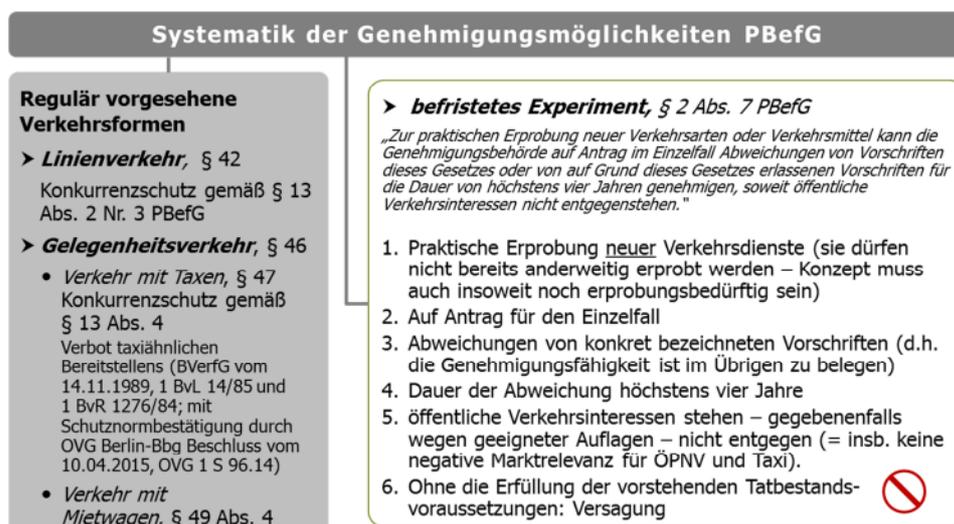
Die – auf maximal vier Jahre befristete – Genehmigung kann nur auf Antrag für einen Einzelfall erfolgen. Eine Genehmigung auf Basis der Experimentierklausel kommt überhaupt nur in Frage für „neue Verkehrsarten oder Verkehrsmittel“, bei denen praktischer Erprobungsbedarf besteht (vgl. Abbildung 11). Dies dürfte es systematisch ausschließen, mehrere gleichartige

⁴⁵ BVerwG, Urteil vom 27.08.2015, 3 C 14.14 – juris, Rn. 20.

Bereits die Erwägung des Bestandsunternehmens zur Einrichtung eines später strittigen Verkehrsangebots kann allerdings dazu führen, dass einem Dritten nicht mehr die Verletzung der Schutznorm durch ein solches Verkehrsangebot entgegengehalten werden kann, vgl. BVerwG, Urteil vom 24.06.2010, 3 C 14.09 – juris, Rn. 22: „Gegen eine solche Annahme [Einwand, beantragter Verkehr stelle „Rosinenpickerei“ dar, Anm. d. Verf.] spricht insbesondere, dass die Klägerin erwägt, auf der in Rede stehenden Strecke selbst einen Busfernverkehr einzurichten.“ (Das Urteil erging zur bis 2012 geltenden Fassung des PBefG, das den Busfernverkehr noch vom Schutzprogramm des damaligen § 13 Abs. 2 Nr. 2 erfasste.)

„neue“ Verkehre gleichzeitig im Zuständigkeitsgebiet einer Genehmigungsbehörde auf der Grundlage von § 2 Abs. 7 PBefG zu genehmigen. Die Abweichungen des zu erprobenden Verkehrs von *bestehenden Regelungen* sind konkret zu bezeichnen; im Umkehrschluss ergibt sich, dass die Einhaltung sonstiger geltender Regelungen und Voraussetzungen für die Genehmigungsfähigkeit gegeben sein muss. Wie die Auffangklausel so steht auch die Anwendung der Experimentierklausel unter dem Vorbehalt, dass öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen – wie oben dargetan (2.4.1), bedeutet dies, dass bei Interessenberührung insbesondere die Schutznormen für Linienverkehre im Nahverkehr (§ 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 PBefG) bzw. das Taxigewerbe (§ 13 Abs. 4 PBefG) zu beachten sind. Unter Umständen können geeignete Auflagen absichern, dass es zu keiner Verletzung der öffentlichen Verkehrsinteressen kommt.

Abbildung 11: Stellung der Experimentierklausel in der Systematik des PBefG



Quelle: KCW

Die Genehmigung auf Grundlage der Experimentierklausel verbietet sich, wenn die aufgezeigten Kriterien nicht erfüllt sind.

2.5 Berufszugangsvoraussetzungen

2.5.1 Generelle Konzeption des PBefG

Das PBefG fordert als Voraussetzung für den Berufszugang subjektive Eignung (Fachkunde), Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit sowie die Niederlassung im Inland (§ 13 Abs. 1 und Abs. 1a PBefG). Die konkreten Anforder-

rungen hierfür regelt die *Berufszugangsverordnung für den Straßenpersonenverkehr* (PBZugV), die hinsichtlich der Anforderungen für den Kraftomnibusverkehr auf die einheitlichen Regelungen der Verordnung (EG) Nr. 1071/2009⁴⁶ (im Folgenden VO 1071/2009) verweist. Die Eignung wird regelmäßig durch Nachweis der Fachkunde für die jeweilige Verkehrsform erbracht, z. B. IHK-Fachkunde Omnibusverkehr (sogenannte „große Fachkunde“ oder „Busfachkunde“) oder IHK-Fachkunde Taxi-/Mietwagenverkehr (sogenannte „kleine Fachkunde“).

Für den *Verkehr mit Pkw* gilt, dass die Zuverlässigkeit des Unternehmers und der zur Führung der Geschäfte bestellten Personen gegeben ist, wenn keine Anhaltspunkte vorliegen, die Anlass geben, vom Gegenteil auszugehen (§ 1 Abs. 1 Satz 1 PBZugV). § 1 Abs. 2 Satz 2 PBZugV führt einen nicht abschließenden Katalog von Anhaltspunkten auf, die auf die Unzuverlässigkeit des Unternehmers oder der zur Führung der Geschäfte bestellten Personen schließen lassen (z. B. rechtskräftige Verurteilungen wegen schwerer Verstöße gegen strafrechtliche Vorschriften oder Verstöße gegen Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes).

Beim *Verkehr mit Kraftomnibussen* regelt § 1 Abs. 2 Satz 1 PBZugV, dass ein Unternehmer bzw. dessen Verkehrsleiter (s. u. 2.5.3) dann als zuverlässig gilt, wenn keine Tatsachen dafür vorliegen, dass bei der Führung des Unternehmens gegen gesetzliche Bestimmungen verstoßen oder dass bei dem Betrieb des Unternehmens die Allgemeinheit geschädigt oder gefährdet wird (z. B. rechtskräftige Verurteilung oder unanfechtbarer Bußgeldbescheid wegen schwersten Verstößen gegen Gemeinschaftsvorschriften). Weitere Anhaltspunkte für die Unzuverlässigkeit werden in § 1 Abs. 2 Satz 3 PBZugV aufgeführt; diese entsprechen weitgehend den für den Verkehr mit Pkw geltenden aufgeführten Beweggründen.

Auf Unterschiede zwischen Pkw-Verkehr und Kraftomnibusverkehr hinsichtlich der finanziellen Leistungsfähigkeit sowie weitere Besonderheiten gehen die nachfolgenden Abschnitte 2.5.2 und 2.5.3 ein.

2.5.2 Besonderheiten bei Pkw-Verkehren

Die finanzielle Leistungsfähigkeit wird bejaht, wenn die Zahlungsfähigkeit des Unternehmens gewährleistet ist und beim Verkehr mit Taxen und Mietwagen

⁴⁶ Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Festlegung gemeinsamer Regeln für die Zulassung zum Beruf des Kraftverkehrsunternehmers und zur Aufhebung der Richtlinie 96/26/EG des Rates, (ABl. L 300 vom 14.11.2009, S. 51)

das Eigenkapital und die Reserven des Unternehmens eine bestimmte Höhe je eingesetztes Fahrzeug aufweist (mindestens 2 250 Euro für ein genutztes Fahrzeug sowie mindestens 1 250 Euro für jedes weitere Fahrzeug).

Die Berufszulassungsanforderungen gelten bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts stets als gegeben (§ 13 Abs. 6 PBefG); Verkehre mit Kraftomnibussen sind allerdings von dieser Regel ausgenommen, hier gelten über den Verweis in § 13 Abs. 1a PBefG die Anforderungen der VO 1071/2009. Die Genehmigung für einen flexiblen Verkehr mit Pkw kann entsprechend unter deutlich vereinfachten Bedingungen z. B. durch den jeweiligen Landkreis beantragt werden.

2.5.3 Besonderheiten beim Kraftomnibusverkehr

Die finanzielle Leistungsfähigkeit eines Unternehmens des Kraftomnibusverkehrs gilt als erfüllt, wenn das Unternehmen über ein Eigenkapital und Reserven in Höhe von 9 000 Euro für ein genutztes Fahrzeug sowie mindestens 5 000 Euro für jedes weitere Fahrzeug verfügt. Für den Verkehr mit Kraftomnibussen verlangt Art. 4 VO 1071/2009, dass eine natürliche Person benannt wird, die zuverlässig ist und die geforderte fachliche Eignung besitzt, die Verkehrstätigkeit tatsächlich und dauerhaft leitet, in unmittelbarer Beziehung zum Unternehmen steht und ihren ständigen Aufenthalt in der EU hat („Verkehrsleiter“).

2.6 Praxis/Erfahrungen mit dem „PBefG 2013“

2.6.1 Anwendungsbereich genehmigungsfreier Mitnahme außerhalb des Anwendungsbereichs des PBefG unklar

Die Mitnahme von Personen unterfällt als „Gefälligkeitsfahrt“ nicht dem PBefG, wenn für die Beförderung a) Pkw benutzt werden und b) das Gesamtentgelt die Betriebskosten der Fahrt nicht übersteigt; vgl. Abschnitt 2.2.

Das PBefG äußert sich aber nicht dazu, was die Betriebskosten der Fahrt umfasst. Die bisher übliche bzw. häufige Auffassung folgte der ursprünglichen Begründung im Gesetzgebungsverfahren,⁴⁷ wonach ausschließlich unmittelbare Verbrauchskosten (insbesondere für Treibstoff, Schmierstoff, Reifenabrieb) der konkreten Fahrt außerhalb des PBefG entgolten werden können sollten.

⁴⁷ BT-Drs. 3/2450, S. 3: „Unter Betriebskosten sind die beweglichen Kosten, insbesondere die Kosten für Treibstoffe, Abnutzung der Reifen zu verstehen. Nicht hierunter fallen die festen Kosten, wie z. B. Steuern, Versicherung, Garagenmiete.“

Mitfahrzentralen orientieren sich üblicherweise an dieser Auslegung der Grenze der Kostenbeteiligung und berechnen Vorschläge für die Kostenbeteiligung an der vermittelten Fahrt auf dieser Grundlage bzw. stellen einen entsprechenden „Betriebskostenrechner“ für die eigene Berechnung zu Verfügung.

Trotz dieser bisher weitgehend einheitlichen Rechtsauffassung darüber, was unter den Betriebskosten der Fahrt zu verstehen ist, variiert die konkrete Auslegung in der Praxis. Bestes Beispiel hierfür sind zwei hessische Fälle für Obergrenzen für genehmigungsfreie Kostenbeteiligungen bei Mitfahrten: Das Regierungspräsidium Kassel setzte diese fahrtbezogen bei 30 Cent/km an, das Regierungspräsidium Darmstadt bei 12 Cent/km.⁴⁸

Gegen das bisher übliche eher enge Verständnis der Betriebskosten einer Fahrt haben jüngst zwei Obergerichte Stellung bezogen: Nach der Auffassung des OVG Thüringen⁴⁹ sind unter Betriebskosten sämtliche auf die Fahrt bezogenen Kosten (ggf. anteilig) zu verstehen. Zwar erkennt das Gericht an, dass der Gesetzgeber wohl bestimmte Kostenarten ausschließen wollte, allerdings sei dies im Wortlaut nicht zum Ausdruck gekommen. Der VGH München⁵⁰ hat sich dem OVG Thüringen grundsätzlich angeschlossen.⁵¹ Würde sich diese Rechtsauffassung durchsetzen, so würde der Bereich von Beförderungen, die nicht unter die Anwendung des PBefG fallen, ausgeweitet. Solange keine höchstrichterliche Entscheidung vorliegt – oder alternativ der Gesetzgeber nicht klärend tätig wird –, bleibt es bei Rechtsunsicherheit und einer uneinheitlichen Anwendung in der Praxis.

2.6.2 Genehmigungsvoraussetzungen im Bedarfslinien- bzw. Bedarfskorridorbetrieb unproblematisch

ÖPNV-Angebote im Bedarfslinienbetrieb (inkl. Bedarfskorridorbetrieb) bedürfen in der Regel einer Genehmigung und begegnen – soweit ersichtlich – keinen besonderen Problemen bei der Genehmigung.

Tabelle 6: Genehmigungsbeispiele Bedarfslinien-/Bedarfskorridorbetrieb

	Bedienungsform	PBefG-Genehmigung
ALFA Ostholstein, SH	Bedarfslinienbetrieb	§ 42
Bürgerbus Fehmarn, SH	Sommer: Linienbetrieb	§ 42

⁴⁸ Gemäß Angaben des NVV im August 2016.

⁴⁹ OVG Thüringen, Urteil vom 24.11.2015, 2 KO 131/13

⁵⁰ VGH München, Urteil vom 02.05.2016, 11 BV 15.1895

⁵¹ Beide Entscheidungen sind nicht rechtskräftig, die Verfahren sind beim BVerwG anhängig.

	Bedienungsform	PBefG-Genehmigung
	[Winter: Bedarfsflächenbetrieb]	
AST Bargtheide, SH	Bedarfskorridorbetrieb	§ 42
Rufbus Nord-Vorpommern, MV	(Bedarfs-)Linienbetrieb	§ 42
Moobil+ Vechta, NDS	Bedarfskorridorbetrieb	§ 42
Bürgerbus Malente, SH	(Bedarfs-)Linienbetrieb	genehmigungsfrei

Quelle: KCW

2.6.3 Unsicherheiten bei Genehmigungsvoraussetzungen im Bedarfsflächenverkehr („Anrufflächenbetrieb“)

Die Genehmigung von ÖPNV-Bedarfsflächenverkehr führt erfahrungsgemäß zu erhöhtem Erläuterungsbedarf bei den zuständigen Genehmigungsbehörden. Das Hauptargument gegen eine Genehmigung als Linienverkehr gemäß § 42 PBefG besteht darin, dass der Bedarfsflächenverkehr eben gerade nicht auf einer Linie verkehrt. Des Weiteren wird bei einer Beförderung von Tür zu Tür gegen eine Genehmigung als Linienverkehr ins Feld geführt, dass der Fahrgastwechsel nicht wie im Gesetz vorgesehen an Haltestellen erfolgt. Andererseits erfüllt der Bedarfsflächenbetrieb u. a. auch nicht die Merkmale des Mietwagenverkehrs gemäß § 49 Abs. 4 PBefG („Anmietung im Ganzen“, Rückkehrpflicht zum Betriebsitz). Zentral für die Argumentation, den Bedarfsflächenbetrieb als Linienverkehr zu genehmigen, ist dessen Integration in den ÖPNV. Allerdings bedarf es hierfür häufig viel Überzeugungsarbeit in persönlichen Gesprächen mit den Genehmigungsbehörden.

Im Ergebnis ist eine Genehmigung grundsätzlich möglich, auch wenn es zu Auflagen wegen der Nähe dieser Beförderungsform zum Taxiverkehr (z. B. als Vorgabe von Voranmeldezeiten) oder zum Schutz des traditionellen Linienverkehrs (z. B. in Form zeitlich-räumlicher Bedienungsbeschränkungen) kommen kann. Die Art der Genehmigung variiert zwischen Linienverkehr und Mietwagenverkehr in Verbindung mit der Auffangklausel § 2 Absatz 6 PBefG, vgl. beispielhaft nachfolgende Tabelle 7.

Tabelle 7: Genehmigungsbeispiele Bedarfsflächenbetrieb

	Bedarfsflächenbetrieb	PBefG-Genehmigung
Rufbus Oderbruch, BB	Haltestelle zu Haltestelle	ursprünglich § 42 zwischenzeitlich einstweilige Erlaubnis § 20
Anrufbus Grevesmühlen, MV	Haltestelle zu Haltestelle	§ 42
Anrufbus Leer, NDS	Haustür zu Haustür	§ 42
Anrufbus Löbau, SN	Haltestelle zu Haltestelle	§ 42
Anrufbus Ostholstein, SH	Haltestelle zu Haltestelle	§ 49 Abs. 4 i. V. m. § 2 Abs. 6

	Bedarfsflächenbetrieb	PBefG-Genehmigung
AST Bad Bramstedt, SH	Haltestelle zu Haltestelle	§ 42
AST Jesteburg, NDS	Haltestelle zu Haltestelle	§ 49 Abs. 4 i. V. m. § 2 Abs. 6
Bürgeranrufbus Fehmarn, SH	Haltestelle zu Haltestelle	§ 42
Bürgeranrufbus Niedernwöhren, NDS	Haustür zu Haustür	§ 49 Abs. 4 i. V. m. § 2 Abs. 6

Quelle: KCW

Genehmigungsprobleme hatte der Rufbus Wolfen-Bitterfeld (Bedarfsflächenbetrieb von Haltestelle zu Haltestelle), der ursprünglich als Linienverkehr gemäß § 42 PBefG in Verbindung mit § 2 Abs. 6 PBefG (alte Fassung bis 31.12.2012) genehmigt war. Aufgrund einer Klage im Zusammenhang mit der Vergabe der Verkehrsleistungen (Linien- und Anrufbus) stellte das BVerwG⁵² fest, dass der streitgegenständliche Rufbus die Tatbestandsvoraussetzungen von § 2 Abs. 6 PBefG in der bis Ende 2012 geltenden Fassung („alte Fassung“, a.F.), nach der es sich bei der Genehmigung von typengemischten Verkehren um *besonders gelagerte Einzelfälle* handeln musste, nicht erfüllte: Dass § 2 Abs. 6 PBefG a. F. nur im Einzelfall die Genehmigungsfähigkeit von gesetzlich nicht erfassten Verkehrsformen, an deren Zulassung aber ein Interesse bestehe, herstellen sollte, ergab sich nach Auffassung des BVerwG auch aus der damaligen Gesetzesbegründung. Aus dem Vergleich mit den alternativen Regelungen zu Sonderfällen (§ 57 Abs. 1 Nr. 8, § 2 Abs. 7 PBefG) schloss das BVerwG, dass eine enge Auslegung geboten war.

Zudem verneinte das BVerwG, dass der Rufbus als Linienverkehr genehmigungsfähig war: Die Legaldefinition des Linienverkehrs in § 42 PBefG setze eine Verbindung zwischen *bestimmten Ausgangs- und Endpunkten* und die *Regelmäßigkeit* der Verbindung voraus. Das BVerwG kam zu dem Schluss, dass die dem Rechtsstreit zugrunde liegenden Verkehrsformen bereits der Anforderung des Vorhandenseins *bestimmter Ausgangs- und Endpunkte* nicht entsprechen: Bei den strittigen Angeboten sollten die Fahrgäste u. a. auch zu Haltestellen anderer Linien desselben Linienbündels oder auch anderer Linienbündel befördert werden können. Auf die Beantwortung der Frage nach der Erfüllung des Kriteriums der *Regelmäßigkeit* kam es deshalb nicht mehr an. Das BVerwG führte hierzu allerdings aus, dass die gegebenen zeitlichen Rahmenbedingungen für die Inanspruchnahme durch die Fahrgäste für die erforderliche Regelmäßigkeit sprechen könnten, bemerkte aber auch gleich-

⁵² BVerwG, Urteile vom 12.12.2013, 3 C 30.12 und C 31.12

zeitig, dass die Notwendigkeit der Voranmeldung, d. h. die Abhängigkeit der Fahrt von der individuellen Bestellung, Zweifel an der Regelmäßigkeit im Sinne von § 42 PBefG begründen könnte.

Der erste Aspekt aus dieser Rechtsprechung des BVerwG hat sich insoweit erledigt, als dass das mit Wirkung zum 1.1.2013 angepasste PBefG das vom BVerwG zur Begründung der Ablehnung herangezogene Tatbestandsmerkmal der „besonders gelagerten Einzelfälle“ aufgegeben hat; vgl. Abschnitt 2.4.1.

Kritisch zu werten im Hinblick auf die Genehmigungsfähigkeit und Finanzierbarkeit flexibler Angebote des ÖPNV sind hingegen die Hürden, die das BVerwG in Bezug auf dessen Genehmigungsfähigkeit als Linienverkehr aufgestellt hat. So hat z. B. im Gefolge des BVerwG-Urteils das Brandenburger Landesamt für Bauen und Verkehr (LBV) die Genehmigungsfähigkeit von bedarfsgesteuerten ÖPNV-Angeboten im Bedarfsflächenbetrieb als Linienverkehr hinterfragt. In der Praxis führte dies beim Rufbus Oderbruch dazu, dass dieser anfänglich im Bedarfsflächenbetrieb von Tür zu Tür und später nur noch von Haltestelle zu Tür verkehren durfte; heute fährt der Rufbus Oderbruch nur noch im Bedarfslinienbetrieb.

Das Land Brandenburg hat zudem die Verwaltungsvorschrift,⁵³ die die Ermittlungsgrundlagen für Zuweisungen von Finanzmitteln an die Aufgabenträger für *Bedarfsverkehre* regelt, geändert. Die Änderungen betreffen den einführenden Abschnitt 1 zum Begriffsverständnis „Bedarfsverkehr“: Satz 1 der Ziffer 1.1. lautet weiterhin: *„Als Bedarfsverkehr gilt genehmigter Linienverkehr gemäß § 42 des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG), der auf der Grundlage eines Fahrplans durchgeführt wird und bei dessen Streckenführung am Ausgangs- oder Endpunkt eine Haltestelle liegt.“* Gestrichen wurde der zweite Satz der Ziffer 1.1 a. F.: *„Es können auch Haltestellen verschiedener Linien miteinander verknüpft werden.“* Die Abänderung reagierte auf die Feststellung des BVerwG, dass Ruf- oder Anrufbusse, die nach einer telefonischen Voranmeldung des Fahrtwunsches durch den Fahrgast zwischen den dort angegebenen Haltestellen nicht nur einer Linie, sondern auch linien- und linienbündelübergreifend verkehren, kein Linienverkehr im Sinne von § 42 PBefG sind.

Heute werden im Land Brandenburg nur noch bedarfsgesteuerte ÖPNV-Angebote mit Linien- und Fahrplanbindung genehmigt; selbst in Vergabeverfahren als Rufbus im Anrufflächenbetrieb von den Bietern geplante und von

⁵³ Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft für die Zuweisung von Mitteln für die Durchführung von Bedarfsverkehren (VVBV)

der Vergabestelle bezuschlagte Verkehre müssen in der Praxis im Anruflinienbetrieb fahren, um genehmigungsfähig zu sein.⁵⁴

Die Brandenburger Genehmigungspraxis erscheint in der Konsequenz der Entscheidung des BVerwG rechtlich vertretbar. Eine Genehmigung von Bedarfsflächenverkehren nach den Genehmigungsvoraussetzungen des Mietwagenverkehrs nach § 2 Abs. 6 i. V. m. § 49 Abs. 4 PBefG beim Einsatz von *Pkw* dürfte gleichwohl auch weiterhin in Betracht kommen.

Für den flexiblen Einsatz von *Bussen* besteht allerdings vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des BVerwG das Risiko, dass eine flächenhafte Erschließung nur bei festen Start- und Endpunkten, d. h. im Anruflinienbetrieb (vgl. Abbildung 2) zulässig sein könnte, und zudem die erforderliche Regelmäßigkeit der Fahrt nur gewahrt würde, wenn deren generelle Durchführung nicht ausschließlich vom Bedarf der Nutzer abhängig wäre. Der Rückgriff auf die Genehmigung als „mietwagenähnlicher Verkehr“ steht bei einem Einsatz von Bussen nicht zur Verfügung (vgl. Abschnitt 2.3.2.3 für die Merkmale Mietwagenverkehr).

Fazit: In Summe ist eine die Etablierung entsprechender Angebote unnötig beeinträchtigende Unsicherheit mit Blick auf die Genehmigungsfähigkeit von flexiblen Verkehren im Bedarfsflächenbetrieb generell und insbesondere beim Einsatz von Bussen zu konstatieren.

2.6.4 Auf dem Rückzug: Taxi im ländlichen Raum

2.6.4.1 Schwierige ökonomische Ausgangssituation

Die Probleme des Taxigewerbes im ländlichen Raum sind zunächst nicht genehmigungsrechtlicher, sondern wirtschaftlicher Natur:

- Auf der einen Seite sieht sich das Taxigewerbe steigenden Kosten ausgesetzt (Fahrzeugpreise, schwankende Preise für Treibenergie; Personalkostensteigerung mit Einführung des Mindestlohngesetzes zum 1.1.2015: 8,50 €/Stunde; ab 2017: 8,84 €/Stunde).

⁵⁴ In einem Brandenburger Landkreis wurde eine Vergabe u. a. wegen vermeintlicher Fraglichkeit der Genehmigungsfähigkeit des in den ausgeschriebenen Leistungen inbegriffenen (flexiblen) Rufbusses angegriffen, vgl. Vergabekammer Brandenburg, Beschluss vom 03.08.2016, VK 10/16. Die Vergabekammer Brandenburg lehnte den hierauf gerichteten Teil des Nachprüfungsantrags ab, da sie die Verletzung von Vorschriften des PBefG im Genehmigungsverfahren grundsätzlich nicht prüfen könne.

- Auf der anderen Seite führen – ähnlich wie beim klassischen ÖPNV (siehe oben 1.1) – Abwanderung und demografischer Wandel sowie zunehmende Autoverfügbarkeit bis ins hohe Alter zu einer sinkenden Nachfrage.

Die ungünstige Kosten-/Nachfragesituation wird bei dispersen, dünn besiedelten Siedlungsstrukturen zusätzlich durch hohe zurückzulegende Distanzen (inkl. der An- und Abfahrten) verstärkt. Unter diesen Bedingungen sind die Taxitarife kaum (mehr) auskömmlich und dennoch für die Nutzer nicht erschwinglich. Die Konkurrenz durch das weniger regulierte Mietwagengewerbe, insbesondere bei der Durchführung von Krankenfahrten gemäß Krankentransport-Richtlinie, verstärkt die ungünstige Situation niedriger Gewinne und sinkender Qualität sowie Zuverlässigkeit. Der daraus folgende Personalabbau und/oder gar Gewerbeabmeldungen führen zu einem Angebotsabbau, der wiederum eine sinkende Nachfrage nach sich zieht. Damit ist eine sich selbst verstärkende Abwärtsspirale in Gang gesetzt.

2.6.4.2 Veränderungen der Betriebspflicht nicht zielführend

Die Regelungsmöglichkeit der Landesregierung nach § 47 Abs. 3 Satz 1 PBefG bzw. der Landkreise und kreisfreien Städte (auf Grundlage von § 47 Abs. 3 Satz 2 PBefG) ermöglichen eine Veränderung des Umfangs der Betriebspflichten des Taxigewerbes beispielsweise in Form geänderter Pflichtfahrbereiche oder Mindestfahrtenzahlen. In der Folge verringern sich zwar die Bereitschafts- und Vorhaltekosten der Unternehmen und führen damit kurzfristig zur ökonomischen Entlastung für das Taxibetrieb; aber Verlässlichkeit und Nutzbarkeit des Angebotes für die Fahrgäste erfahren ebenfalls eine Verringerung. Mittelfristig wird daher die Abwärtsspirale von Angebotsreduktion, Nachfrageschwund, Margendruck, Angebotsreduktion nicht durchbrochen, sondern gestützt. Im Ergebnis führt dieser Ansatz also nicht zur gewünschten „Stärkung des Taxiverkehrs in der Fläche“.

2.6.4.3 Stärkung des Taxiverkehrs in der Fläche als Taxi

Die Stärkung des Taxiverkehrs in der Fläche als Taxi könnte nach erster Prüfung wohl über die Ausschreibung einer „Erweiterten Betriebspflicht“ erfolgen. Bei diesem Ansatz wird der normale Umfang der Betriebspflicht in der Rechtsverordnung für alle Taxiunternehmer festgelegt.

Die Erweiterung dieser Betriebspflichten – beispielsweise hinsichtlich des Pflichtfahrbereichs, des täglichen Einsatzzeitraums, der Zahl der verfügbaren Fahrzeuge oder spezieller Fahrzeuganforderungen – wird im Rahmen einer Ausschreibung zur Übernahme dieser erweiterten vertraglichen Verpflichtungen festgelegt. Dabei dürfte eine Losdifferenzierung nach Standorten im Kreisgebiet möglich sein. Das Erlösrisiko (Auslastung) verbleibt beim Taxiunternehmer. Denkbar wäre auch eine diskriminierungsfreie Vergabe von Inves-

titionsförderungen mit der Einhaltung der „Erweiterten Betriebspflichten“ als Förderungsvoraussetzung.

Die mit den „Erweiterten Betriebspflichten“ verbundenen Fixkosten wie Vorhaltekosten für das Fahrpersonal oder zusätzlichen speziellen Anforderungen an die Fahrzeuge würden von der öffentlichen Hand finanziert. Durch die tatsächliche Nachfrage und die damit verbundenen Erlöse würde der Negativzyklus von sinkendem Angebot und sinkender Nachfrage durchbrochen.

Die „Erweiterten Betriebspflichten“ würden aufgrund einer Sonderbeziehung (Auftrag oder Förderbescheid) neben die mit der Taxigenehmigung verbundenen Betriebspflichten treten. Allerdings ist deren Zusammenspiel mit der Konkurrenzschutzregelung aus § 13 Abs. 4 PBefG nicht erprobt.

2.6.4.4 Stärkung des Taxiverkehrs in der Fläche als ÖPNV

Die Stärkung des Taxiverkehrs in der Fläche als ÖPNV kann über die Einführung bzw. Ausweitung von Angeboten im Anrufflächenbetrieb mit dem Pkw von Tür zu Tür (ggf. auch Haltestelle zu Haltestelle) erfolgen. Dies jedoch setzt ökonomisch voraus, dass eine Finanzierung der durch Nutzungsentgelte ungedeckten Betriebskosten seitens der öffentlichen Hand erfolgt. Rechtlich muss die Erbringung und Finanzierung von Leistungen im Anrufflächenbetrieb seitens der öffentlichen Hand beauftragt werden. Als grundsätzlich problematisch kann angesehen werden, dass laut der Europäischen Kommission⁵⁵ Bedarfsverkehr nicht vom Anwendungsbereich der VO (EG) Nr. 1370/2007 erfasst wird. Dies ist aber dahingehend zu relativieren, dass dies in der deutschen Praxis (bislang) keine Rolle spielt⁵⁶ und auch keine Konsequenzen für die Anforderungen an die Beauftragungs- und Genehmigungsfähigkeit hat. Auch führt die Ansicht der Kommission nicht dazu, dass Zahlungen an Taxiunternehmen zur Erfüllung bestimmter Anforderungen per se unzulässig wären.

Eine Genehmigung von Bedarfsflächenverkehren nach den Genehmigungsvoraussetzungen des Mietwagenverkehrs nach § 2 Abs. 6 i. V. m. § 49 Abs. 4 PBefG beim Einsatz von Pkw dürfte möglich sein (vgl. Abschnitt 2.6.3). Dies würde allerdings den Taxiverkehr nicht als solchen stärken, sondern seine Funktion unter den Genehmigungsvoraussetzungen des Mietwagenverkehrs und bei Einbindung in den ÖPNV-Tarif in bestimmten Einsatzgebieten erhalten.

⁵⁵ Europäischen Kommission, Beschluss vom 04.06.2015 – C(2015) 3657 final

⁵⁶ Im Gegenteil: § 8a Abs. 2 Satz 1 PBefG erfasst systematisch auch die Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags im Sinne der VO (EG) Nr. 1370/2007 für den *Verkehr mit Kraftfahrzeugen*, hierunter fallen auch die i. V. m. § 2 Abs. 6 PBefG genehmigten flexiblen Verkehre.

2.6.5 Probleme bei Einbindung ehrenamtlicher Fahrer:innen

Ehrenamtliche Bürgerbus-Angebote können auf Schwierigkeiten bei der Erfüllung der Berufszugangsvoraussetzungen stoßen. Die Anforderungen der fachlichen Eignung sowie der finanziellen Leistungsfähigkeit (siehe oben 2.5) können Bürgerbus-Vereine überfordern. In der Praxis erfolgen deshalb häufig Kooperationen mit Busunternehmen, die die Berufszugangsvoraussetzungen ohnehin erfüllen, oder mit Kommunen, die Genehmigungsinhaber werden (vereinfachter Zugang, siehe 2.5.2) und damit rechtlich für den Bürgerbus-Betrieb verantwortlich sind.

Ein größeres Problem stellt die Diskrepanz zwischen der Umsetzungserwartung der Bürger und der tatsächlichen Umsetzungszeitspanne von ein bis zwei Jahren zwischen Bürgerbus-Idee und Bürgerbus-Start, sofern das PBefG einschlägig ist (Abschluss Kooperationsvertrag zwischen Bürgerbus-Verein und Verkehrsunternehmen, Genehmigungsantrag, Erwerb von Personenbeförderungsscheinen, Fahrzeugbeschaffung mit ÖPNV-Ausstattung, ggf. Verbundtarif- und Druckerschulungen usw.).⁵⁷

Um diese Zeitspanne deutlich zu verkürzen und Einstiegshürden zu senken wurden erstmalig in Rheinland-Pfalz und zwischenzeitlich auch in Baden-Württemberg sogenannte „Bürger(ruf)autos“ eingeführt.⁵⁸ Diesem Modell liegt der Ansatz zugrunde, dass aufgrund der entgeltfreien Nutzung bzw. eines Entgelts unterhalb der Betriebskosten einer Fahrt (siehe 2.2.1) der Anwendungsbereich des PBefG als nicht eröffnet gilt. Der hierdurch bewirkte Status von Bürger(ruf)autos ist damit privaten Nachbarschaftsmobilitätshilfen bzw. dem privaten Pkw-Verkehr vergleichbar.

Die Bürgerbus-Vereine erhalten oftmals einen pauschalen Zuschuss durch die Kommune und/oder eine Förderung von Investitions- und Betriebskosten gemäß länderspezifischen Bürgerbus-Förderrichtlinien.

⁵⁷ Erhalten ehrenamtlich tätige Fahrer:innen eine „nennenswerte Vergütung“, kann bei Bürgerbus-Angeboten mit Betriebspflichten, die die Erteilung von Weisungen gegenüber den Fahrer:innen nach sich ziehen, unter Umständen aus Sicht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales die Ehrenamtlichkeit nicht rechtswirksam sein, vgl. BMAS, Das Mindestlohngesetz im Detail. Ziele, Anwendung, Durchführung und Kontrolle, ohne Ort/Jahr, S. 12.

⁵⁸ Vgl. Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur (Hrsg.), Projekt Bürgerbusse, Mainz 2013, Tabelle 1 S. 16 i. V. m. mit den Aktualisierungen zur Broschüre „Projekt Bürgerbusse Rheinland-Pfalz“ vom 9. März 2015; NVBW (Hrsg.), Bürgerbusse in Fahrt bringen. Stationen auf dem Weg zum BürgerBus, Stuttgart 2015, S. 16 f.

2.6.6 Grenzen der Etablierung neuer Angebotsformen

In ihren wesentlichen Merkmalsausprägungen gleichen die neuen Angebotsformen sowohl den flexiblen Bedienformen im Anruflflächenbetrieb als auch dem Taxiverkehr (siehe nachfolgende Abbildung 12). Insofern sind die für den Anruflflächenbetrieb relevanten Ausführungen zu Praxisproblemen aus Abschnitt 2.6.3 auch für die neuen Angebotsformen einschlägig.

Abbildung 12: Überschneidungen zwischen Flächenbetrieb, Taxi und den neuen Angeboten (Wiederholung von Abbildung 4)

Betriebsform	Fahrplan	Anmeldung	Zugang	Abgang	Tarif
Flächenbetrieb (II)	nein	mit	Haustür	Haustür	ÖPNV/ ÖPNV-Niveau
Taxiverkehr	nein	mit	Haustür	Haustür	reguliert, kommerziell
„Herausforderer“	nein	mit	Haustür	Haustür	kommerziell, nicht reguliert*

** hier keine Aussage über Genehmigungsfähigkeit des Angebots*

Quelle: KCW

(Kommerzielle) Chancen sehen die neuen Angebote bislang auch nicht in ländlichen Gebieten, sondern sie sind eher bestrebt, sich in Großstädten zu etablieren. Hier unterbieten sie die regulierten Taxi-Tarife entweder, indem das Angebot von Sammelfahrten günstigere Preise ermöglicht, oder indem die Beförderungsleistungen von nicht berufsmäßigen Fahrer:innen⁵⁹ erbracht werden.

Die Produkte bzw. Geschäftsmodelle der neuen Fahrdienstanbieter sind mit dem geltenden Regulierungsrahmen häufig nicht vereinbar.

Beispielhaft soll dies an dieser Stelle anhand der Rechtsprechung zu UberPop illustriert werden (vgl. Abbildung 13 bis): Entgegen der Selbstdarstellung des UberPop-Services (Beschreibung eingangs unter 1.5) als Vermittlung von „Ridesharing“-Diensten stuften mehrere deutsche Gerichte den Service als genehmigungsbedürftige, jedoch nicht genehmigungsfähige entgeltliche Personenbeförderung ein.

⁵⁹ Pointiert sprechen Alexander/Knauff, Per App ans Ziel?, GewArch 2015, 200, 203, vom „Einsatz privater ‚Hobby‘-Fahrer“.

Abbildung 13: OVG Hamburg – unzulässiger Gelegenheitsverkehr UberPop

OVG Hamburg

- Gelegenheitsverkehr ist nur in den vorgesehenen Formen zulässig (s. o.: Verkehr mit Taxen, Ausflugsfahrten und Fernziel-Reisen sowie der Verkehr mit Mietomnibussen und Mietwagen)
- UberPop
 - kann **nicht** als *Taxenverkehr* eingeordnet werden – Fahrzeuge werden nicht an den für Taxen behördlich zugelassenen Stellen bereitgehalten (§ 47 Abs. 1 PBefG); keine Beförderungspflicht der Fahrer, fehlende äußerliche Kennzeichnung der Fahrzeuge
 - kann **nicht** als *Mietwagenverkehr* eingeordnet werden – Fahrzeuge kehren nach Ausführung des Beförderungsauftrages nicht unverzüglich zum Betriebssitz zurück
 - *Ausflugsfahrten* und *Fernziel-Reisen* werden nicht angeboten
- **gegen** ausnahmsweise Genehmigung zur *Erprobung neuer Verkehrsarten* (§ 2 Abs. 7 PBefG) spricht bereits der Einsatz nicht versicherter Fahrzeuge zur gewerblichen Nutzung sowie von UberPop nicht vorgesehene Entrichtung von Einkommenssteuern und Sozialabgaben für die Fahrer

Quelle: OVG Hamburg, Beschluss vom 26.09.2014, 3 Bs 175/14

Abbildung 14: OVG Berlin-Brandenburg Geschäftsmodelle UberPop und UberBlack unzulässig

OVG Berlin-Brandenburg

- Geschäftsmodell ist offensichtlich auf Gewinnerzielung angelegt, wobei der Kunde Ziel und Zeit der Fahrt bestimmt, die nur seinetwegen stattfindet
- Ausnahmetatbestände § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 PBefG liegen nicht vor
- Betreiberin von UberPop (und UberBlack) ist als Unternehmerin im Sinne des PBefG anzusehen – Betreiberin tritt im Außenverhältnis als Vertragspartner auf, Bezahlung der Beförderungsleistung erfolgt über sie
- die Bewertung der Betreiberin als Unternehmerin im Sinne des PBefG ergibt sich nicht zuletzt aus dem Umgehungsverbot gemäß § 6 PBefG
- UberPop zielt auf eine taxiähnliche Bereitstellung von Fahrzeugen für Beförderungsleistungen ab, die ohne Einhaltung der für den Taxiverkehr geltenden Gebote und Pflichten verboten ist

Quelle: OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 10.04.2015, OVG 1 S 96.14

Abbildung 15: OLG Frankfurt
UberPop verstößt gegen das PBefG und stellt unlautere geschäftliche Handlung dar

OLG Frankfurt

- von OLG Frankfurt geteilt, aber nicht entscheidungserheblich: Beklagte ist als Personenbeförderungsunternehmerin im Sinne von § 3 Abs. 2 PBefG anzusehen, maßgeblich hierfür ist, wer aus Sicht der Fahrgäste der Erbringer der Dienstleistung ist = vorliegend die Beklagte (Genehmigung fehlt)
- mindestens sind die bei der Beklagten registrierten Fahrer als Unternehmer im Sinne des § 3 Abs. 2 Satz 1 PBefG anzusehen; die Fahrer verfügen allerdings nicht über eine Betriebsgenehmigung zur Personenbeförderung
- die Beklagte ist für das rechtswidrige Verhalten der bei ihr registrierten Fahrer verantwortlich
- die Genehmigungspflicht für Taxi- und Mietwagenunternehmer dient nicht nur dem Interesse des Taxengewerbes an einem unverfälschten Wettbewerb, sondern auch dem Verbraucherschutz (Gewährleistung einer sicheren und ordnungsgemäßen Beförderung)

Quelle: OLG Frankfurt, Urteil vom 09.06.2016, 6 U 73/15

3 Anpassungsbedarf im PBefG

3.1 Genehmigungsfreie Mitnahme eindeutig regeln

Organisierte Mitnahme bzw. die gemeinschaftliche Nutzung von privaten Personenkraftwagen kann Mobilität für Menschen ohne Auto sichern. Zugleich können sich die Umweltbelastungen des Verkehrs im Verhältnis zu der Variante verringern, in der alle betroffenen Personen mit ihrem eigenen Pkw unterwegs wären.

Unsicherheit besteht hinsichtlich der zulässigen Vergütung, die mit „organisierter Mitnahme“ von Personen für den Fahrer bzw. die Fahrerin verbunden sein darf. Sicher ist nur, dass die zulässige Gesamtvergütung nicht kostendeckend sein darf: Andernfalls würden die Fahrten um ihrer selbst willen bzw. wegen der mit der Mitnahme Dritter verbundenen wirtschaftlichen Vorteile vorgenommen. Um die mit einer solchen Konstellation „gewerblicher Personenbeförderung“ verbundenen Folgen bewältigen zu können, wurden die Genehmigungsvoraussetzungen des Taxi- bzw. Mietwagengewerbes geschaffen.

Die Entscheidung, wann die Grenze zulässiger Kostendeckungsbeiträge in Richtung eines unzulässigen Gewinns überschritten wird, überlässt die Politik der Rechtsprechung (vgl. Abschnitt 2.6.1). Dies erscheint nicht sinnvoll.

Der Gesetzgeber sollte die Grenze der zulässigen teilentgeltlichen Mitnahme bestimmbar machen:

- Die Grenze sollte eindeutig und für alle Fälle einfach nachvollziehbar festgelegt werden. Denkbar wäre eine Rechtsgrundlage für eine typisierende Festlegung der zulässigen Erlöse in Cent/km durch das für Verkehr zuständige Bundesministerium als Verordnungsgeber. Bemessungsgrundlage für die Festlegung der Grenze der zulässigen Erlöse sind die Betriebskosten und deren jeweilige Entwicklung. Eine zyklische Überprüfung und Fortschreibung der Betriebskostensätze und der daraus erforderlichen Ableitung der zulässigen Erlöse ist aus Gründen der Inflationierung erforderlich und sollte von vornherein in bestimmten Zyklen (z. B. alle fünf Jahre) oder zu bestimmten Anlässen (z. B. Indexüberschreitung) vorgesehen werden.
- In der Ermächtigung der Verordnung sollte festgelegt werden, dass bei der typisierenden Festlegung die Anschaffungskosten der Fahrzeuge außer Betracht bleiben, weil sonst ein lukrativer Graubereich von entgeltlichen Beförderungen außerhalb des PBefG auf der Basis abgeschriebener Altfahrzeuge aufblühen könnte.
- Die Bemessungsgrundlage für die typisierende Betrachtung sollte nicht nach spezifischem Fahrzeug und individuellen Verbrauchskosten differen-

zieren,⁶⁰ sondern sich für alle Mitnahmefälle an einem niedrigen Niveau typischer Betriebskosten orientieren. Begründung dafür: Die „Kostenbeteiligung an der Gefälligkeitsfahrt“ sollte sich an der Tatsache der Mitnahme und deren Entfernung richten. Fahrzeugdifferenzierte Beteiligungshöhen widersprechen dem Charakter der „Mitfahrgelegenheit“. Die Ausnahmeregelung soll zudem zwar einen Kostendeckungsbeitrag der Mitgenommenen ermöglichen, aber verhindern, dass die Mitnahme zu einem Geschäft für den Fahrer bzw. die Fahrerin wird. Dieses ist nur dann gesichert, wenn sich die zulässigen Kostenbeiträge auf unterdurchschnittliche Kosten beziehen. Andernfalls wäre nicht zu verhindern, dass sie im Einzelfall nicht doch ein Unterlaufen der Ausnahmeregelung bei Einsatz besonders kostengünstiger Fahrzeuge erlauben.

3.2 Flexible Bedienung als Teil des ÖPNV ermöglichen

Ohne dass das PBefG den Begriff verwenden würde, gehören gemäß § 8 Abs. 2 PBefG *flexible Bedienformen*, die bei Einsatz von Pkw den ÖPNV ersetzen, ergänzen oder verdichten, zwar zum ÖPNV. Adäquate genehmigungsrechtliche Konsequenzen sind aber mit dieser Aussage bisher nicht verbunden. Die bisherige Norm belässt es ohnehin im Unklaren, ob die skizzierten flexiblen Bedienformen den „klassischen ÖPNV“ positiv ergänzen oder negativ verdrängen. Der Norm ist darüber hinaus nicht direkt zu entnehmen, dass „on demand“- bzw. Bedarfsverkehre adressiert werden. Zudem ist die Begrenzung auf Pkw-Verkehre nicht hilfreich. Es mangelt an einer Absicherung dahingehend, dass der Bedarfsflächenverkehr (vgl. Abschnitt 2.6.3) mit Pkw und Bus sicher genehmigungsfähig ist.

Der Gesetzgeber könnte § 8 Abs. 2 PBefG im vorstehenden Sinne überarbeiten und dann auch genehmigungsrechtliche Folgen damit verknüpfen. Die bisherige Norm (siehe Abschnitt 2.1) sollte dahingehend geändert werden, dass *bedarfsgesteuerte Verkehre mit Pkw oder Bussen* dann dem ÖPNV zugerechnet werden, wenn sie im Bedienungsraum des Bedarfsverkehrs – soweit vorhanden – die Haltestellen des Linienverkehrs bedienen und wenn sie

- die zeitliche und/oder räumliche Verfügbarkeit des ÖPNV nach § 8 Abs. 1 PBefG oder des SPNV nach § 2 Abs. 5 AEG verbessern oder
- zu bestimmten Zeiten und/oder in bestimmten Räumen an die Stelle von Angeboten des ÖPNV nach § 8 Abs. 1 PBefG oder des SPNV nach § 2 Abs. 5 AEG treten.

⁶⁰ Vgl. zur Problemstellung Wimmer/Weiß, Taxi-Apps zwischen Vermittlertätigkeit und Personenbeförderung, MultiMedia und Recht 2015, 80, 84.

Voraussetzung für die Zurechnung zum ÖPNV könnte die Anwendung des ÖPNV-Tarifs, eines mit diesem kompatiblen Tarifs (z. B. zulässiger Komfortzuschlag o. Ä.) oder – im Fall des nicht vorhandenen Linienverkehrs – eines mit den öffentlichen Interessen vereinbaren Tarifs sein. Die Festlegungen für den Tarif sollte der Aufgabenträger im Einzelfall (Auftragsvergabe) oder generell z. B. im Nahverkehrsplan treffen. Die dem ÖPNV zugerechneten bedarfsgesteuerten Verkehre könnten im Wege einer gesetzlichen Fiktion dem Linienverkehr nach § 42 PBefG gleichgestellt werden. Die Anforderungen an die Berufszulassung müssten sich nach den eingesetzten Fahrzeugen (Pkw oder Bus) richten. Die Anforderungen an den Marktzugang und zur Antragstellung müssten denen des Linienverkehrs entsprechen; vgl. § 13 Abs. 2 bzw. 2a PBefG. Sinnvoll erschiene eine Präzisierung der Anforderungen an die Antragstellung in § 12 Abs. 1 Nr. 3 PBefG im Hinblick auf die Angabe von Bediengebieten und Zeiten und ggf. weiterer Spezifika (z. B. Einstieg an Haltestellen oder Tür-zu-Tür-Bedienung).

Als Teil des ÖPNV wären die so definierten Angebote flexibler Bedienung – wie bereits heute⁶¹ – im Nahverkehrsplan zu berücksichtigen; § 8 Abs. 3 PBefG. Insoweit bedarf es keiner weiteren Gesetzesänderung. Präzisierend könnte in § 8 Abs. 3 PBefG vorgegeben werden, dass die zur Realisierung der ausreichenden Verkehrsbedienung sowie zur Beachtung der öffentlichen Verkehrsinteressen vor dem Hintergrund der Integration in das übrige ÖPNV-Angebot erforderlichen Festlegungen an die Angebote flexibler Bedienung zum Gegenstand des Nahverkehrsplans gemacht werden können. Dieses könnte z. B. Vorgaben zu Bediengebieten und -zeiten, spezifische Anforderungen an Tarife sowie weitere Spezifika (z. B. Zubringerfunktion zu Haltestellen) betreffen.

Die dem ÖPNV entsprechend einem neu formulierten § 8 Abs. 2 PBefG zuzurechnenden Angebote flexibler Bedienung können als separate Verkehrsleistung oder zusammen mit weiteren herkömmlichen ÖPNV-Leistungen Gegenstand eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages sein. Sie sollten daher auch in eine Gesamtleistungsvergabe eingebunden werden können. Dazu wäre eine Ergänzung in § 8a Abs. 2 PBefG erforderlich.

Sinnvoll wäre überdies, dass innerhalb von vom Aufgabenträger beauftragten Netzen oder Teilnetzen vom Aufgabenträger bestellte Umstellungen zwischen herkömmlichem ÖPNV nach § 8 Abs. 1 PBefG und Angeboten flexibler Bedienung nach dem neu formulierten § 8 Abs. 2 PBefG keiner eigenständigen Genehmigung im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 1 PBefG wegen „wesentlicher Ände-

⁶¹ Vgl. Knauff, Bürgerbusse im Lichte des Personenbeförderungsrechts, Verkehr und Technik 2015, 29 ff.

„rungen“ bedürfen. Insoweit könnte § 40 Abs. 2 Satz 6 PBefG entsprechend ergänzt werden. Zu prüfen wäre, ob auch eine Ergänzung in § 2 Abs. 2 Nr. 1 PBefG erforderlich wäre.

Die vorstehend skizzierten Neuregelungen würden unabhängig davon zur Anwendung kommen können, ob es sich um Verkehre im städtischen oder ländlichen Raum handelt. Im ländlichen Raum könnte damit bei Bedarf auch die Funktion des aus ökonomischen Gründen dort oftmals nicht oder kaum mehr vorhandenen Taxis ersetzt werden (vgl. dazu Abschnitt 2.6.4.4).

3.3 Genehmigungspraxis bei typengemischten Verkehren harmonisieren

Bei Realisierung des in Abschnitt 3.2 formulierten Vorschlags entfällt der Bedarf nach der Auffangklausel für typengemischte Verkehre zwar weitgehend. Die Auffangklausel sollte dennoch beibehalten werden, so etwa für denkbare *nicht* in den ÖPNV integrierte Fälle von bedarfsgesteuerten oder anderweitig von den Regeltypen abweichende Verkehrsformen.

Sichergestellt werden sollte für die typengemischten Verkehre (§ 2 Abs. 6 PBefG i. V. m. weiterer Norm), dass die zu erfüllenden Tatbestandsvoraussetzungen in der Verwaltungspraxis in geeigneter Weise bundesweit vereinheitlicht werden. Auf diese Weise würde der gegenwärtig für die flexiblen Bedienformen zu konstatierende Flickenteppich unterschiedlicher Wertungen bei gleichartigen typengemischten Verkehren zukünftig generell vermieden. Unterstützt werden könnte dies durch eine Verpflichtung der Genehmigungsbehörden, ihre diesbezüglichen Entscheidungen zu veröffentlichen (z. B. auf einer entsprechenden Webseite des für den Verkehr zuständigen Bundesministeriums) und Abweichungen von der Entscheidung einer anderen Genehmigungsbehörde zu begründen.

Relevant wäre dieses aktuell insbesondere für „Haustür-zu-Haustür“- , aber auch „Haltestelle-zu-Haltestelle“-Bedienungen mit Angeboten flexibler Bedienung im Anruflflächenbetrieb (vgl. Abschnitt 2.6.3), die allerdings zielgerichteter vom Vorschlag in Abschnitt 3.2 erfasst würden. Die Relevanz für weitere Formen typengemischter Verkehre ist nicht absehbar.

3.4 Möglichkeiten zur Erprobung neuer Verkehrsformen verbessern (Innovationsoffenheit)

Zur Genehmigung von flexiblen Bedienformen ist die Experimentierklausel nach § 2 Abs. 7 PBefG seit der Neufassung der Klausel zur Etablierung typengemischter Verkehre mit der Novellierung von § 2 Abs. 6 PBefG zum 1.1.2013 nur noch von untergeordneter Bedeutung.

Auf sie kann gleichwohl nicht verzichtet werden. Generell beizubehalten ist sie für Verkehrsformen, die es (heute) noch nicht gibt und bei denen z. B. auf Basis der gesetzlich vorgesehenen Genehmigungstatbestände nicht richtig erfasst werden kann, welche Auswirkungen sie auf die öffentlichen Verkehrsinteressen haben.

Dem Gesetzgeber wird hierdurch ermöglicht, in angemessener Weise und nach angemessener Zeit die Genehmigungsvoraussetzungen für „innovative Typen“ zu schaffen und insoweit einen Ausgleich zwischen starrer Typisierung des PBefG einerseits und der als Ausfluss der Berufsfreiheit auch verfassungsrechtlich notwendigen „Innovationsoffenheit“ andererseits herzustellen.⁶²

Das für Verkehr zuständige Bundesministerium sollte dem Parlament allerdings regelmäßig darüber berichten, ob und inwieweit und mit welchen Ergebnissen Genehmigungen aufgrund der Experimentierklausel beantragt und erteilt bzw. versagt worden sind und welche Erfahrungen und Erkenntnisse aus der „*praktischen Erprobung neuer Verkehrsarten oder Verkehrsmittel*“ (Wortlaut des Gesetzes) resultieren. Dieses setzt entsprechende Informationen der Genehmigungsbehörden der Länder und des für Verkehr zuständigen Bundesministeriums voraus. Für beide Informationspflichten könnte durch Novellierung von § 2 Abs. 7 PBefG eine verbesserte gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

Die Regelung in § 2 Abs. 7 sollte zudem praxistauglicher ausgestaltet werden.

- Sie sollte nicht nur eine einmalige zeitliche begrenzte Erprobung von neuen Verkehrsformen mit maximaler Laufzeit von vier Jahren ermöglichen, sondern – soweit im Erfolgsfall keine öffentlichen Verkehrsinteressen entgegenstehen – auch eine ggf. mit Auflagen bewehrte Anschlussgenehmigung des jeweiligen Erprobungsfalles. Dieses sollte zumindest so lange möglich sein, bis der Gesetzgeber den erfolgreich erprobten Fall analysiert hat und in der Ausgestaltung des PBefG positiv oder negativ mit Blick auf die Genehmigungsfähigkeit und deren konkrete Anforderungen auseinandergesetzt hat.
- Messlatte für die Aussteuerung bzw. Nachsteuerung der Anschlussgenehmigungen über insoweit geeignete Auflagen sind die öffentlichen Ver-

⁶² Bedarf und Zulässigkeit beschreibt das KG Berlin pointiert in seinem Urteil vom 11.12.2015, 5 U 31/15 – juris, Rn. 115: „Ändern sich die Verhältnisse so stark, dass eine Regelung der Berufsausübung nicht mehr dem Gebot der Verhältnismäßigkeit genügt, so folgt daraus aber nicht ohne weiteres ihre Verfassungswidrigkeit. Vielmehr ist dem Gesetzgeber bei komplexen, in der Entwicklung begriffenen Sachverhalten ein zeitlicher Anpassungsspielraum zuzubilligen. Er muss einen angemessenen Zeitraum zur Verfügung haben, um Erfahrungen zu sammeln, Klarheit zu gewinnen und Mängeln einer Regelung abzuwehren (...).“

kehrsinteressen. Die Konkretisierung der insoweit zu berücksichtigenden öffentlichen Verkehrsinteressen sollte den für den betroffenen Verkehr verantwortlichen Behörden obliegen und z. B. im Nahverkehrsplan erfolgen.

3.5 Handlungsoptionen zur Stärkung des Taxiverkehrs im ländlichen Raum etablieren

Um das Taxi als Taxi im ländlichen Raum fördern zu können (vgl. dazu Abschnitt 2.6.4.3), müsste die öffentliche Hand durch Auftrag oder Förderbescheid entsprechende besondere Betriebspflichten etablieren und finanzieren. Dieses erscheint rechtlich eher nicht mit den mit der Taxigenehmigung verbundenen Betriebspflichten zu kollidieren.

Allerdings ist das genehmigungsrechtliche Zusammenspiel einer solchen Vergabe mit der Konkurrenzschutzregelung aus § 13 Abs. 4 PBefG nicht erprobt. Um nach den Erfahrungen im ÖPNV hier vergleichbare Unsicherheiten zu vermeiden, wäre eine gesetzliche Regelung im Anschluss an § 13 Abs. 4 PBefG voraussichtlich hilfreich, die vergleichbar der Regelung in § 8a PBefG für den ÖPNV hier dann für den Taxiverkehr regelt, wie die öffentliche Hand mit Finanzierungshilfen konform mit den Marktregelungen des Taxigewerbes bewirken kann, dass bestimmte Anforderungen an die Verfügbarkeit von Taxiangeboten entsprochen werden kann. Dieses könnte auch die Verfügbarkeit spezieller Fahrzeuge betreffen (z. B. hinsichtlich besonderer Anforderungen an Barrierefreiheit).

Zur Erhaltung der Taxifunktion als ÖPNV vgl. Abschnitt 3.2 letzter Absatz.

3.6 Stellung des Mietwagenverkehrs im Regulierungsgefüge belassen

Ein Änderungsbedarf hinsichtlich der Regulierung des Mietwagenverkehrs stand nicht im Fokus des Gutachtens. Für diesen gelten allerdings insbesondere die in 3.2 bis 3.5 dargestellten Schlussfolgerungen gleichermaßen, sei es für Fälle der Einbindung in flexible Bedienformen, Fälle von typengemischten Verkehren oder für den Fall der Erprobung abweichender Beförderungsformen. Weitergehende Maßnahmen, wie etwa eine mancherorts geforderte Deregulierung des Mietwagenverkehrs (Wegfall der Rückkehrpflicht sowie der

Vorgaben zur Auftragsannahme, Zulassung von Sammelbeförderungen),⁶³ hätten die Demontage der dem PBefG zugrunde liegenden Logik der Regulierung verschiedener Verkehrsarten und -formen (Linienverkehr, Sonderlinienverkehr, Gelegenheitsverkehr und dessen zulässige Formen) (vgl. hierzu 2.1) zur Folge und sollten dementsprechend auch nur im Bewusstsein dieser zwangsläufigen Konsequenz erwogen werden.

3.7 Unterstützung ehrenamtlichen Engagements bei genehmigungsrechtlichen Anforderungen

Gerade im ländlichen Raum gibt es oftmals eine ausgeprägte Bereitschaft sich mit bürgerschaftlichem Engagement in Fahrgemeinschaften, in Bürgerbusse oder in Bürgertaxis einzubringen. Das Engagement erstreckt sich regelmäßig aber gerade nicht auf den „Verwaltungsaufwand“, den das PBefG verlangt.

Soweit der Gang ins PBefG nicht durch „Gefälligkeitsfahrten“ außerhalb des Anwendungsbereichs des PBefG (vgl. Abschnitt 2.6.1) vermieden werden kann, könnten die Kommunen die erforderlichen verwaltungsrechtlichen Fragen klären; vgl. dazu Abschnitt 2.6.5. Ein Absehen von den Anforderungen des PBefG erscheint hingegen nicht sinnvoll.

3.8 Genehmigungspflichtigkeit und Genehmigungsfähigkeit für Ridesharing und Rideselling

Es ist noch unklar, welches Potenzial sich die neuen Angebote des Ridesharing und Rideselling (vgl. Abschnitt 1.5) erschließen können und welche Folge dieses auf das Mobilitätsverhalten sowie auf die Verkehrsnachfrage (Modal split motorisierter Individualverkehr, öffentlicher Verkehr, nicht motorisierter Individualverkehr) und speziell auf die Wirtschaftlichkeit und die systemhafte Verfügbarkeit der Angebote im ÖPNV haben wird. Diese Frage lässt sich auf der Basis der im Jahr 2017 unmittelbar realisierbaren Angebote im Ridesharing und Rideselling nicht sicher beantworten und erst recht nicht dann, wenn – wann auch immer – diese Angebote zulassungstechnisch auch auf der Basis autonom fahrender Pkw und Busse angeboten werden können.

Insofern sollte der Rechtsrahmen so gestaltet sein, dass er Experimente in Grenzen zulässt. Eine dauerhaft wirkende Zulassung von neuen Angeboten

⁶³ Vgl. etwa das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, in dem die Aufhebung der Unterscheidung von Mietwagen- und Taxiverkehr befürwortet wird (Die Chancen der Digitalisierung im Taximarkt nutzen: Liberalisieren und Verbraucherschutz stärken, Gutachten Februar 2017).

durch den Gesetzgeber sollte aber erst dann erfolgen, wenn sich negative Auswirkungen auf das öffentliche Verkehrsinteresse sicher ausschließen oder durch Zulassungsvoraussetzungen oder geeignete Auflagen vermeiden lassen.

Für das PBefG sollte zunächst – wie in Abschnitt 3.1 vorgeschlagen – eindeutig geklärt werden, bis zu welcher „Kostenbeteiligung“ Gefälligkeitsmitnahmen außerhalb des Verkehrsgewerberechts liegen und daher stets zulässig sind.

Im Anwendungsbereich des Verkehrsgewerberechts sollte der Weg eröffnet werden, dass Angebote flexibler Bedienung – wie in Abschnitt 3.2 vorgeschlagen – auf gesicherter Basis in den ÖPNV integriert werden können.

Soweit Geschäftsmodelle über Angebote flexibler Bedienung darüber hinaus lukrativ erscheinen und sie nicht als „typengemischter Verkehr“ konkreten Genehmigungsanforderungen unterliegen – vgl. dazu Abschnitt 3.3 – sollten sie mit Blick auf ihre Kompatibilität mit den öffentlichen Verkehrsinteressen in einem strukturierten Verfahren erprobt werden können. Ein solches Verfahren könnte durch Präzisierung der Regelungen in § 2 Abs. 7 PBefG geschaffen werden; vgl. dazu Abschnitt 3.4.

Letztlich stehen somit bei Umsetzung der vorstehenden Vorschläge aus den Abschnitten 3.1 bis 3.4 bereits alle Möglichkeiten zur Verfügung, um im Rahmen der heutigen Erkenntnisse auch neue Formen des Rideselling bzw. Ride-sharing zuzulassen bzw. in strukturierter Weise zu erproben.

Im Rahmen der „Erprobungen“ sowie im Vorfeld einer nachfolgenden gesetzlichen Ausformung von Zulassungstatbeständen werden verschiedenste Auswirkungen auf das Verkehrssystem und auf sein städtisches Umfeld abzuschätzen sein. Dieses betrifft u. a.:

- Entwicklung der Verkehrssicherheit und der Gesundheitsfolgen
- Entwicklung des Flächenbedarfs für den fließenden und ruhenden Verkehr
- Klima- und Umweltverträglichkeit des fließenden und ruhenden Verkehrs
- Nutzbarkeit des Gesamtsystems für Menschen ohne eigenes Auto und ohne Fahrerlaubnis sowie für Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigungen
- (Sozialverträglichkeit der) Entwicklung der Mobilitätskosten
- Effizienz des Gesamtsystems (u. a. Besetzung pro Fahrzeug) und speziell Entwicklung der Bündelungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit des ÖPNV
- Gesamtstädtische Entwicklung von Leistungsmengen und Reisezeiten
- Leistungsfähigkeit von Knoten- und Umsteigepunkten sowie Hauptzielen
- Bedarf nach öffentlichen Investitionen in das gesamte Verkehrssystem
- (sozialversicherungspflichtige) Arbeitsmarktwirksamkeit

Die Umsetzung des skizzierten Untersuchungsbedarfs wird zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen für verschiedene Raum- bzw. Stadttypen führen (können).

Insbesondere in Großstädten können die neuen Angebotsformen die Funktionsfähigkeit des ÖPNV und des Taxigewerbes ernsthaft bedrohen. Wenn es nicht gelingen sollte, den (zwingenden) Bedarf für jeden der beiden Verkehrstypen im „Mobilitätsmix“ des städtischen Verkehrs zu begründen, dann würde dieses das Ende der Legitimation der in Abschnitt 2.1 beschriebenen Regelungskonzeption des PBefG bedeuten.

4 Anhang

4.1 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Vielfalt der Bezeichnungen	11
Abbildung 2:	Betriebsformen der „klassischen“ flexiblen Angebote.....	12
Abbildung 3:	Merkmalsausprägungen der Bedienformen zwischen „Linie“ und „Taxi“ (vereinfacht).....	13
Abbildung 4:	Überschneidungen zwischen Flächenbetrieb, Taxi und den neuen Angeboten („Herausforderer“)	17
Abbildung 5:	Regulierung der Personenbeförderung durch das PBefG.....	20
Abbildung 6:	Verbot unbilliger Konkurrenzierung von Linien- und Taxiverkehr	21
Abbildung 7:	Reguläre Verkehrsformen des PBefG und Abweichungen.....	22
Abbildung 8:	Abgrenzung von Linien- und Gelegenheitsverkehr.....	25
Abbildung 9:	Abstand zwischen Linienverkehr, Taxiverkehr und Mietwagenverkehr	26
Abbildung 10:	Stellung der Auffangklausel in der Systematik des PBefG	34
Abbildung 11:	Stellung der Experimentierklausel in der Systematik des PBefG	36
Abbildung 12:	Überschneidungen zwischen Flächenbetrieb, Taxi und den neuen Angeboten (Wiederholung von Abbildung 4)	47
Abbildung 13:	OVG Hamburg – unzulässiger Gelegenheitsverkehr UberPop.....	48
Abbildung 14:	OVG Berlin-Brandenburg Geschäftsmodelle UberPop und UberBlack unzulässig	48
Abbildung 15:	OLG Frankfurt UberPop verstößt gegen das PBefG und stellt unlautere geschäftliche Handlung dar.....	49

4.2 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Kategorisierungen flexibler Bedienformen	11
------------	------------------------------------------------	----

Tabelle 2:	Übersicht Merkmale und Rechtsfolgen Linienverkehr (§ 42 PBefG)	27
Tabelle 3:	Übersicht Merkmale und Rechtsfolgen Taxiverkehr (§ 47 PBefG)	31
Tabelle 4:	Übersicht Merkmale und Rechtsfolgen Verkehr mit Mietomnibussen (§ 49 Abs. 1 PBefG).....	32
Tabelle 5:	Übersicht Merkmale und Rechtsfolgen Mietwagenverkehr (§ 49 Abs. 4 PBefG).....	33
Tabelle 6:	Genehmigungsbeispiele Bedarfslinien-/Bedarfskorridorbetrieb.....	39
Tabelle 7:	Genehmigungsbeispiele Bedarfsflächenbetrieb	40

4.3 Abkürzungsverzeichnis

a. F.	alte Fassung
ABl. L	Amtsblatt der Europäischen Union, Reihe L (Rechtsvorschriften)
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Amabile	<u>A</u> usschreibung und <u>M</u> odellierung von <u>A</u> lternativen <u>B</u> edienformen in Form von Teilnetzen unter <u>I</u> ntegration traditioneller <u>L</u> inienverkehre
Anm. d. Verf.	Anmerkung der Verfasser.innen
App	„application software“ = Anwendungssoftware insbesondere für Mobilgeräte wie Smartphones und Tabletcomputer
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen
BGH	Bundesgerichtshof
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BOKraft	Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr
BT-Drs.	Bundestag-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d. h.	das heißt
e. V.	eingetragener Verein
EG	Europäische Gemeinschaft
etc.	et cetera

EU	Europäische Union
EuG	Europäisches Gericht erster Instanz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i. d. R.	in der Regel
i. V. m	in Verbindung mit
i. W.	im Wesentlichen
IHK	Industrie- und Handelskammer
inkl.	inklusive
km	Kilometer
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NDS	Niedersachsen
Nr.	Nummer
NVV	Nordhessischer Verkehrsverbund
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖSPV	Öffentlicher Straßen-Personenverkehr (Busse, Straßenbahn, Stadtbahn und U-Bahn)
OVG	Oberverwaltungsgericht
PBefAusglV	Verordnung über den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Straßenpersonenverkehr
Pkw	Personenkraftwagen
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
SGB	Sozialgesetzbuch
SH	Schleswig-Holstein
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
T	Tausend
u. a.	unter anderem
Urt.	Urteil
v. a.	vor allem
VBB	Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg GmbH
VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen
VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VK	Vergabekammer
VO	Verordnung
VU	Verkehrsunternehmen
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil