

Gutachten

PBefG-Novelle: Zulassung App- basierter Fahrdienste mit Augenmaß

**Thematischer Vorabauszug aus dem Gesamtbericht:
Grundlagen für ein umweltorientiertes Recht der
Personenbeförderung**

KCW GmbH
Bernburger Straße 27
10963 Berlin

Bearbeitungsstand 30.04.2019

Der vorliegende Text entstand in einem Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamts (Ressortforschungsplan des Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Forschungskennzahl 3717 17 105 0), Teilprojekt „Grundlagen für ein umweltorientiertes Recht der Personenbeförderung“.

Autoren

Astrid Karl, Lea Regling, Axel Stein, Jan Werner

KCW GmbH
Bernburger Str. 27
10963 Berlin

Urheberrechtshinweis

Dieses Gutachten unterliegt den Bestimmungen des deutschen Urheberrechts.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage: App-basierte Fahrdienste und das PBefG	4
2	Ziele für eine PBefG-Novelle mit Blick auf App-basierte Fahrdienste.....	7
3	Verkehrliche Wirkungen App-basierter Fahrdienste und einhergehende Chancen und Risiken.....	11
3.1	Vorliegende Erfahrungen und darauf basierende Szenarien .	11
3.2	Chancen einer gesetzlichen Zulassung App-basierter Fahrdienste	14
3.3	Risiken einer gesetzlichen Zulassung App-basierter Fahrdienste	15
3.4	Zwischenfazit.....	18
4	Eckpunkte für eine Novellierung des PBefG mit Blick auf App-basierte Fahrdienste	19
4.1	Taugliche Abgrenzung von Mitnahmefahrten und gewerblicher Beförderung	19
4.2	Gesetzliche Definition des ÖPNV erweitern	21
4.3	Zulassung App-basierter Fahrdienste im ÖPNV.....	22
4.4	Regulierte Zulassung App-basierter Fahrdienste im Gelegenheitsverkehr	23
5	Was bringt die (so regulierte) Zukunft?	29

1 Ausgangslage: App-basierte Fahrdienste und das PBefG

Der vorliegende Text beschäftigt sich fokussiert mit App-basierten Fahrdiensten und dem Personenbeförderungsgesetz (PBefG). Der Text ist ein ergebnisorientierter **Auszug aus einem noch nicht abgeschlossenen Gesamtbericht**, der eine umfassendere thematische Ausrichtung hat: Der Gesamtbericht beschäftigt sich damit, welchen Beitrag der öffentliche Verkehr für eine **nachhaltige, umweltorientierte Verkehrspolitik in Deutschland** leisten kann, welche rechtlichen Hindernisse im Weg stehen und welche Normen des Personenbeförderungsrechts ggf. einer Anpassung bedürfen, sodass die identifizierten Potenziale des öffentlichen Verkehrs tatsächlich realisiert werden können. Der Gesamtbericht erfasst auch neue Mobilitätsangebote, die über sogenannte Plattformen vermittelt werden und die durch Einsatz von Softwareanwendungen in Echtzeit Nachfrage und Angebot zusammenbringen (nachfolgend „App-basierte Fahrdienste“ oder „Plattform-vermittelte Fahrdienste“). Grund hierfür ist, dass zum einen Anbieter und Befürworter vehement mit dem Versprechen werben, die „Sharing-Angebote“ seien die quasi natürliche und nachhaltige Lösung der gegenwärtigen Mobilitäts- und Verkehrsprobleme. Zudem hat die Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag die Absicht bekundet, im Rahmen einer Modernisierung des Personenbeförderungsrechts für eine rechtssichere Regelung von – dort so bezeichneten – „plattformbasierten Mobilitätsangeboten“ zu sorgen.

Das **Potenzial der App-basierten Fahrdienste** zu Gunsten einer nachhaltigen, umweltorientierten Verkehrspolitik ist allerdings zweifelhaft. Bislang existieren keine für Deutschland anwendbaren Forschungsergebnisse dazu, dass diese Mobilitätsangebote tatsächlich einen gesamthaft positiven Beitrag für klima- und umweltpolitische Fortschritte in der Verkehrspolitik leisten können. In Ländern, in denen keine rechtlichen Barrieren bestanden oder bestehende rechtliche Hürden durch Anpassung des Rechtsrahmens überwunden wurden – teils werden die Angebote trotz rechtlicher Unklarheit auch nur geduldet –, haben sich App-basierte Fahrdienste jedenfalls binnen kurzer Zeit etabliert. Die App-Vermittler punkten bei ihren Kunden mit höherem Service, kurzen Wartezeiten und im Vergleich mit bestehenden Taxiangeboten häufig günstigeren Preisen. Durchgesetzt haben sich App-Fahrdienste in einer Variante, in der Privatpersonen als Selbständige mit ihrem eigenen Fahrzeug im Neben- oder Hauptwerb über eine Plattform vermittelte Beförderungen durchführen. Je nach lokalem bzw. nationalem rechtlichen Rahmen kommen auch lizenzierte Mietwagen und Mietwagenfahrer bzw. Taxifahrzeuge und Taxifahrer zum Einsatz. Software-Algorithmen der Plattform übernehmen das Zusammenführen und die Optimierung von Nachfrage und Angebot (sogenanntes „matching“). Die App-Fahrdienst-Vermittler steuern hier selbst die Anforderungen an Fahrer und Fahrzeuge. Es werden vor allem – wie beim Taxi üblich – exklusive Direktfahrten angeboten. Daneben werden zum Teil (potenziell) „gepoolte“ Fahrten zusammen mit weiteren Fahrgästen mit

ähnlicher oder sich überlagernder Fahrtstrecke angeboten. Die Kunden nehmen dann für das preiswertere geteilte Angebot Umwege und ggf. längere Fahrzeiten sowie auch zum Teil zusätzliche Wege zu „virtuellen Haltepunkten“ in Kauf („Sammelfahrdienste“).

App-basierte Fahrdienste sind im **aktuellen deutschen Rechtsrahmen** nicht oder nur im Ausnahmefall und bei Erprobungen nur für eine begrenzte Frist genehmigungsfähig. Daraus entsteht aus Sicht der Anbieter und Unterstützer der Bedarf nach einer Modernisierung des PBefG. Dieses sieht bisher zwei reguläre Formen für den Gelegenheitsverkehr mit Pkw vor: einerseits den Taxen- und zum anderen den Mietwagenverkehr (mit Chauffeur). Nach dem Verbot von UberPop werden in Deutschland aktuell ausschließlich Varianten, die ein „Pooling“ vorsehen, getestet. Der Druck auf den Rechtsrahmen geht soweit, dass in der Praxis für die Genehmigung auf Konstruktionen zurückgegriffen wird, die die bislang von der Rechtsprechung vertretene Auslegung des Genehmigungstatbestands des „Linienverkehrs“ weit ausdehnen – dieser ist gesetzlich definiert als „eine zwischen bestimmten Ausgangs- und Endpunkten eingerichtete regelmäßige Verkehrsverbindung, auf der Fahrgäste an bestimmten Haltestellen ein- und aussteigen können“. Charakteristikum App-basierter Fahrdienste ist, dass sie nur bei Bedarf verkehren und sich ihre jeweilige Fahrtstrecke nach den Kundenwünschen richtet. Nichtsdestotrotz werden sie teils als (atypischer) Linienverkehr genehmigt. Dieses rechtliche Spannungsverhältnis betrifft – mit Abstufungen – auch die seit mehreren Jahrzehnten praktizierten „flexiblen Bedienformen“ im ÖPNV (z. B. Anrufbus, Anrufsammeltaxi), insbesondere dann, wenn sie als „Flächenverkehr“ betrieben werden. Auch diese herkömmlichen flexiblen Bedienformen stellen Verkehrsformen dar, die grundsätzlich nur nach Anmeldung verkehren und wegen weiterer Modifikationen des konventionellen ÖPNV-Linienverkehrs hin zu mehr räumlicher Flexibilität nicht den regulär vom PBefG vorgesehenen Verkehrsformen entsprechen.

Mitte Februar 2019 wurden **Eckpunkte des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur** (BMVI) zur Reform des PBefG publik und eröffneten eine erste fachliche Diskussion. Aus den BMVI-Eckpunkten ergeben sich für App-basierte Fahrdienste die grobe Skizze eines Regulierungskonzepts sowie einige Regulierungsinstrumente. Für die „Modernisierung des PBefG unter dem Stichwort Digitalisierung“ sehen die BMVI-Eckpunkte vor: die Einführung der Genehmigungspflicht digitaler Vermittler, wenn diese als Beförderungsleistung einzustufen sind, einen neuen Sondergenehmigungstatbestand für „ÖPNV Ride Pooling-Dienste“, regulatorische Entlastungen des Mietwagenverkehrs und Einführung einer pauschalen Wertgrenze für Kostenbeteiligungen, bis zu der Mitnahmefahrten genehmigungsfrei bleiben. Damit soll (wohl) der Ankündigung des Koalitionsvertrages entsprochen werden, eine rechtssichere Grundlage für die Zulassung plattformbasierter digitaler Mobilitätsangebote zu schaffen. Aus dem Zusammenspiel mit den regulatorischen Entlastungen des Mietwagenverkehrs könnte sich ergeben, dass „plattformbasierte digitale Mobilitätsangebote“ als

digitale Vermittlung von Mietwagenverkehren ermöglicht werden sollen. Auf Basis der BMVI-Eckpunkte lässt sich nicht klar abschätzen, welche Geschäftsmodelle „digitaler Vermittler“ zukünftig zugelassen werden sollen und wie die Einordnung in das PBefG konkret erfolgen soll. Ohne hier eine Diskussion im Detail vornehmen zu wollen, erscheint als wesentliches Manko der BMVI-Eckpunkte, dass mit Blick auf Angebote außerhalb des ÖPNV keine funktionsfähigen Steuerungselemente für Kommunen aufgezeigt werden: Eine kommunale Steuerung wird zwar formal benannt, aber inhaltlich erkennbar unzureichend ausgestaltet.

Das hiermit als Auszug des Gesamtberichts vorgelegte Papier versteht sich als **Beitrag zur Diskussion um eine sachgerechte Anpassung des PBefG**. In Kapitel 2 werden für den Gesetzgeber verbindlich zu beachtende übergreifende Ziele und Schutzgüter dargestellt. Kapitel 3 beschreibt – vor dem Hintergrund der bislang vorliegenden Erfahrungen mit den verkehrlichen Auswirkungen App-basierter Fahrdienste – die Chancen und Risiken, die mit ihrer gesetzlichen Zulassung in Deutschland einhergehen würden. Diese Erwägungen dienen als Hintergrund für die in Kapitel 4 dargestellten Novellierungsvorschläge. Im späteren Gesamtbericht wird eine detaillierte Herleitung und Begründung der Erwägungen enthalten sein. Kapitel 5 fasst die Regulierungsherausforderungen mit Blick auf einen größeren Kontext zusammen.

2 Ziele für eine PBefG-Novelle mit Blick auf App-basierte Fahrdienste

Regelungsgegenstand des PBefG ist das Verkehrsgewerberecht. Aus verfassungsrechtlichen Gründen ist eine **Abgrenzung zwischen Regulierung des Verkehrsgewerbes (Bundeskompetenz) und der Daseinsvorsorge im ÖPNV (Landeskompetenz)** erforderlich: Der Bund kann daher im PBefG nicht vorgeben, was im Sinne der Daseinsvorsorge zu tun ist.

Allerdings haben die Daseinsvorsorge und andere verfassungsrechtliche und überstaatliche Zielbestimmungen eine hohe Relevanz für die konkrete Ausgestaltung des Verkehrsgewerberechts, also die Frage, unter welchen Bedingungen Zugang zum Gewerbe besteht und wie ein Gewerbe ausgeübt werden darf. Jede gewerberechtliche **Beschränkung der Berufs- und Gewerbefreiheit** (Art. 12 Abs. 1 GG) muss durch überwiegende Gemeinwohlinteressen bzw. durch überragend wichtige Gemeinschaftsgüter mit Verfassungsrang gerechtfertigt sein. Durch Abwägung bringt der Gesetzgeber die ggf. widerstreitenden Grundrechtspositionen in sogenannte praktische Konkordanz. Aktuell beachtlich sind hierbei – nach unserer Einschätzung – insbesondere:

- Die **Mobilitätssicherung der Bevölkerung**: Verfassungsrechtlicher Bezugspunkt sind einerseits eine Gesamtschau einzelner Grundrechte (insbesondere Teilhaberechte), die Menschenwürdeverpflichtung (Art. 1 Abs. 1 GG) und das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) – Ziel ist die allgemeine Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger. Zudem bedeutet Mobilitätssicherung auch den aktiven Abbau von Barrieren für die freie Entfaltung mobilitätseingeschränkter Menschen (Barrierefreiheit; Art. 3 Absatz 3 Satz 2 GG, UN-Behindertenrechtskonvention).
- Der **Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit** (Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 GG): Verkehrssicherheit (z. B. Vermeidung von Unfallgefahren) und Schutz der Menschen insbesondere vor Lärm, Abgasen sowie Feinstaub.
- Das **Staatsziel Umweltschutz** (Artikel 20a GG): Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen („auch in Verantwortung für die künftigen Generationen“) durch Beachtung u. a. des Vorsorgeprinzips, des Verursacherprinzips, des Ursprungsprinzips, des (ökologischen) Nachhaltigkeitsprinzips und eines Verbots der Verschlechterung der Gesamtsituation der Umwelt durch den Gesetzgeber.
- Die **Vorgaben zum Klimaschutz aus dem Pariser Klimaschutzübereinkommen** sowie den verbindlichen **Zielvorgaben der EU**: Erreichen einer treibhausgasneutralen Weltwirtschaft zwischen 2050 und 2100, Ergreifen „innerstaatlicher Minderungsmaßnahmen“ zur Verwirklichung der „national festgelegten Beiträge“; für die EU und ihre

Mitgliedstaaten insbesondere eine Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2050 um 80-95 % gegenüber 1990.

- Eine angemessene und zielgerichtete **Bewirtschaftung knapper Ressourcen, hier insbesondere des öffentlichen Straßenraums in enger werdenden Städten**: Die Nutzungsinteressen vieler – u. a. von Anwohnern, Berufstätigen, Erholungssuchenden, sozialen und kulturellen Einrichtungen, Gewerbe- und Industriebetriebe sowie Mobilitätsdienstleistern aller Art – sind als grundgesetzlich geschützte Freiheitsrechte in die Abwägung gesetzgeberischer Tätigkeit einzubeziehen.

Eine Beschränkung der Berufs- und Gewerbefreiheit durch **Regulierung im Verkehrsgewerberecht kann durch vielzählige Gründe gerechtfertigt sein**. Zu berücksichtigen sind in der gesetzgeberischen Abwägung aktuell vor allem:

- Berufs- und Gewerbefreiheit von Beförderungsunternehmen
- Mobilitätssicherung der Bevölkerung
- Verkehrssicherheit
- Effizienz des Verkehrssystems
- Schutz vor verkehrsspezifischen Gesundheitsgefahren (Feinstaub, Lärm)
- Klimaschutz
- Umweltschutz
- Erhalt bzw. Schaffung lebenswerter Räume für vielfältige Nutzungsinteressen

Die gesetzgeberische Abwägung dieses Bündels an Zielen bedingt **komplexe Anforderungen an die Regulierung**.

Die jeweilige Relevanz kann sich zudem nach den **lokalen Umständen** stark unterscheiden. Zwischen den Extremen Großstadtverkehr und Verkehr im dünn besiedelten ländlichen Raum sind vielzählige und fein abgestufte Zielbilder mit veränderlichen Aspekten denkbar. Bei bereits überlasteten Verkehrssystemen (insbesondere in Großstädten und Ballungsräumen) ist jeder weitere Verkehrsaufwand mit Belastungen für alle Schutzgüter und zudem mit einem weniger an Mobilität verbunden – Überlastungen und Staufolgen nehmen hier mit jedem weiteren Fahrzeug zu. Hier geht es also darum, motorisierten Mehrverkehr und überfüllte Straßen soweit wie möglich zu vermeiden und zugleich möglichst viele Verkehrsteilnehmer in Fahrzeugen zu sammeln, die den Klima-, Umwelt- und Gesundheitszielen Rechnung tragen. Anders verhält es sich im ländlichen Raum, wo die Leistungsfähigkeit der Infrastruktur dem Pkw-Verkehr bislang kaum Grenzen setzt. Hier stehen vor allem die Mobilitätssicherung – auch ohne eigenes Auto – sowie die Etablierung eines klima- und umweltschutzgerechten Verkehrs im Vordergrund: Für die

Erreichung der Klimaschutzziele sollte nicht nur der Wechsel des Energieträgers sondern auch ein Modal Shift weg vom privaten Pkw in den Blick genommen werden.

Aus dem Wesen und der verfassungsrechtlichen Bedeutung des **ÖPNV als öffentlichem, im Gemeinwohl liegenden Verkehr** ergeben sich für diesen zusätzlich speziellere, gesondert zu betrachtende Zielsetzungen: Der ÖPNV erbringt in besonderem Maße einen Mehrwert für ein nachhaltiges Verkehrssystem. Im Rahmen der staatlichen Daseinsvorsorge stellt er insbesondere in den Städten ein Rückgrat für den Alltagsverkehr vieler dar. Die Zugänglichkeit für jedermann, die Barrierefreiheit und die Verlässlichkeit des Angebots haben hier eine herausragende Bedeutung. ÖPNV richtet sich im Grundsatz an alle. Alle müssen mitfahren können – auch wer im Rollstuhl sitzt, einen Kinderwagen schiebt, Kinder, Menschen ohne Smartphone oder ohne Kreditkarte.

Der Nutzen des ÖPNV für die Allgemeinheit hat Auswirkungen auf seine gesetzgeberische Ausgestaltung. Der ÖPNV ist Gegenstand des staatlichen Aufgabenkatalogs. Der Staat schützt den am Gemeinwohl orientierten Verkehr gegenüber anderen, dem Gemeinwohl nicht oder weniger dienenden Verkehrsformen (aktuell im PBefG durch das sogenannte Abstandsgebot). Im Rahmen der Daseinsvorsorge finanziert der Staat nur ein kollektives Verkehrsangebot, dass im Grundsatz alle Menschen nutzen können.

Demgegenüber bedient der **Gelegenheitsverkehr mit Pkw** (aktuell: Taxi und Mietwagenbeförderung) individuelle Beförderungswünsche und ermöglicht damit die Berücksichtigung besonderer individueller Verkehrsbedürfnisse im Gesamtverkehrssystem – etwa mit Blick auf Komfort, Exklusivität, direkte Wege, Schnelligkeit. Gemeinwohlbezogene gesetzliche Pflichten sind aktuell (verglichen mit dem ÖPNV) mit Blick auf den Taxiverkehr in geringerem Maße (Tarifpflicht und Betriebspflicht) bzw. mit Blick auf die Mietwagenbeförderung gar nicht vorgesehen. Die Regulierung der Mietwagenbeförderung zielt bislang vor allem darauf, dass der Mietwagenverkehr die Gemeinwohlfunktion von ÖPNV und Taxi nicht beeinträchtigt. Bei Beachtung dieser gesetzlichen Einschränkungen gilt für die Mietwagenbeförderung im übrigen Gewerbefreiheit: Umfang, Qualität und Ausgestaltung der Angebote werden vom Potenzial im Fahrgastmarkt und den langfristigen Gewinnaussichten getrieben.

Der Gelegenheitsverkehr weist damit mit Blick auf die gesetzlichen Zielsetzungen Besonderheiten auf: Insbesondere die verfassungsrechtlich geschützte Berufs- und Gewerbefreiheit kommt hier in größerem Maße zum Tragen als beim gemeinwohlgebundenen ÖPNV. Die Mobilitätssicherung der Bevölkerung (als staatliche Aufgabe der Daseinsvorsorge) hat für die unmittelbare Ausgestaltung dieser Verkehre hingegen keine wesentliche Bedeutung. Die weiteren (oben genannten) übergreifenden Ziele des Verkehrsgewerberechts – Verkehrssicherheit, effizientes Verkehrssystem,

Schutz vor verkehrsspezifischen Gesundheitsgefahren, Klimaschutz, Umweltschutz, lebenswerte öffentliche Räume – sind im Gelegenheitsverkehr vor allem wichtig als verfassungsrechtlich taugliches Korrektiv für die ansonsten gewinnorientierte Ausrichtung von Geschäftsmodellen. Eine umweltfolgenbezogene Regulierung sollte nicht nur für neue Formen des Gelegenheitsverkehrs, sondern auch für Taxi und Mietwagenbeförderung – in Ergänzung zum Abstandgebot im Verhältnis zum ÖPNV – mitgedacht werden. Für alle Formen des Gelegenheitsverkehrs sollte auf Regulierungsebene sichergestellt werden, dass eine gewerbliche Personenbeförderung keine größere Belastung für Klima, Umwelt, Verkehrssicherheit, Gesundheit, öffentliche Räume und Leistungsfähigkeit der Verkehrssysteme darstellt als bei Nutzung des ÖPNV oder des eigenen Pkw.

3 Verkehrliche Wirkungen App-basierter Fahrdienste und einhergehende Chancen und Risiken

3.1 Vorliegende Erfahrungen und darauf basierende Szenarien

Ausgehend von den USA hat sich dort und weltweit das **Modell Plattform-vermittelter Taxi-ähnlicher, entgeltlicher Dienste** etabliert, die von (semiprofessionellen) Privaten mit eigenen Fahrzeugen durchgeführt werden. Der Plattformvermittler steuert in diesem Modell die Preise dynamisch nach verschiedenen Kriterien (u.a. Verhältnis Nachfrage/Angebot; Preise konkurrierender Anbieter etc.) und behält eine Vermittlungsprovision pro Fahrt ein. Die Angebote der Plattformvermittler werden von ihnen selbst und anderen als Vorläufer von Diensten gesehen, die in einer derzeit nicht genau absehbaren Zukunft mit autonom fahrenden Fahrzeugen durchgeführt werden.

Die Plattformvermittler bieten zum Teil neben Exklusivfahrten auch preislich günstigere „gepoolte“ Fahrten an, es gibt auch Anbieter, die ausschließlich auf gepoolte Fahrten setzen. Dabei handelt es sich vielfach auch nur um potenziell gepoolte Fahrten, wenn der erste Fahrgast zwar Poolingbereitschaft bekundet, aber sich dann kein passender Mitfahrgast findet. Vorrangig nachgefragt werden exklusive Fahrten. Die höchste Nachfrage erzielen die App-Fahrdienste der Plattformvermittler in den Metropolen und insbesondere in deren Zentren. Die Nutzung in den Abendstunden und am Wochenende überwiegt insgesamt deutlich; in dicht besiedelten Städten zeigt sich aber auch wochentags in den Morgenspitzen eine beträchtliche Nachfrage.

Inzwischen liegen in den USA Befragungen dazu vor, welche Verkehrsmittel anstelle des App-Fahrdienstes genutzt worden wären. Diese variieren in ihren Ergebnissen, ergeben aber im Gesamtbild¹ über alle Befragungen hinweg, dass im Schnitt ca. 60% der Befragten an Stelle des App-basierten Fahrdienstes den ÖPNV oder das Rad genutzt hätten, zu Fuß gegangen wären oder die Fahrt nicht unternommen hätten. Ca. 20% hätten ihr Auto und ca. 20% ein Taxi genutzt.² Fahrtdaten zeigen wiederum, dass die Fahrgastfahrten mit zusätzlichen Leerkilometern einher gehen: im Durchschnitt machen diese Leerkilometer – also das Herumkreisen zwischen Fahrtaufträgen und die

¹ Schaller, The New Automobility: Lyft, Uber and the Future of American Cities, 25. Juli 2018, S. 15 ff.; ähnlich auch die Zusammenfassung von Rodier, The Effects of Ride Hailing Services on Travel and Associated Greenhouse Gas Emissions, April 2018.

² Die Befragungsergebnisse variieren, die Werte betragen für die Ersetzung von ÖPNV-Fahrten 15 bis 50%, von Fuß-/Radverkehr 12 bis 24% und für den Fahrtverzicht 2 bis 22%.

Anfahrt zum nächsten Abholpunkt – mehr als die Hälfte der Länge der Fahrgastfahrt aus.³

Auf Basis dieser empirischen Daten wurde von Schaller für die Rahmenbedingungen in den USA aufgezeigt, dass **in allen denkbaren Szenarien ein steigender Verkehrsaufwand** zwangsläufige Folge der App-basierten Fahrdienste ist. Unter den Annahmen,⁴ dass

- die Kunden den App-basierten Fahrdienst für Exklusivfahrten nutzen und damit ausschließlich Autofahrten ersetzen, steigt der Verkehrsaufwand um 58%;
- die Kunden den App-basierten Fahrdienst für Exklusivfahrten nutzen und Verkehrsmittel im empirisch ermittelten Durchschnitt ersetzen (s.o.: ÖPNV/zu Fuß/Rad/keine Fahrt = 60%; Auto 20%, Taxi 20%), steigt der Verkehrsaufwand um 180%;
- der Anteil gepoolter Fahrten bei realistischen 20% liegt und die Kunden Verkehrsmittel im empirisch ermittelten Durchschnitt ersetzen (s.o.), steigt der Verkehrsaufwand um 160%;
- der Anteil gepoolter Fahrten bei ambitionierten 50% liegt und die Kunden Verkehrsmittel im empirisch ermittelten Durchschnitt ersetzen (s.o.), steigt der Verkehrsaufwand um 120%;
- der Anteil gepoolter Fahrten bei hochoptimistischen 75% liegt, der Leerkilometeranteil nur noch ein knappes Drittel des bisherigen empirischen Durchschnittswerts beträgt und die Kunden Verkehrsmittel im empirisch ermittelten Durchschnitt ersetzen (s.o.), steigt der Verkehrsaufwand immer noch um 41%;
- im suburbanen Raum zu 90% Autofahrten ersetzt werden (10% ÖPNV/zu Fuß/Rad/keine Fahrt) und der Anteil gepoolter Fahrten 10% beträgt (optimistischer Wert, da üblicherweise im suburbanen Raum keine Pooling-Optionen angeboten werden), steigt der Verkehrsaufwand um 68%.

Die Ursachen des erzeugten „Mehrverkehrs“ liegen systembedingt darin, dass **App-basierte Fahrdienste im Vergleich mit einer direkten Pkw-Fahrt zusätzliche Leerkilometer** erzeugen („Herumkreisen“, Anrückkilometer). Zudem entstehen zusätzliche Fahrzeugkilometer durch die real überwiegende Ersetzung von ÖPNV-Fahrten, Fuß- oder Radverkehr bzw. durch den erzeugten Neuverkehr. Darüber hinaus sind die geteilten Fahrten nicht zu 100% geteilt:

³ Durchschnittliche Fahrtlänge (Besetztfahrt): 5,2 Meilen, durchschnittlichen Länge der Leerkilometer: 3 Meilen.

⁴ Nachfolgend sind nur die wichtigsten Eingangsgrößen wiedergegeben, vgl. im Detail zu den weiteren wie dem Bündelungsanteil geteilter Fahrten und dem Anteil der Fahrten mit ≥ 3 Fahrgästen Schaller (siehe Fn. 1), Tabelle 8, S. 19 und die dazugehörigen Erläuterungen.

Die auf eine Fahrt gebündelten separaten Fahrtwege überschneiden sich nur zum Teil, der übrige Teil der „geteilten Fahrt“ sind Einzelfahrtabschnitte.

Die Erfahrungen mit App-basierten Fahrdiensten in den USA sind nicht direkt auf Deutschland übertragbar, bieten aber erste Anhaltspunkte für die zu erwartenden Verlagerungseffekte bei unterschiedlichen Kundengruppen. Hinsichtlich der **Beurteilung der verkehrlichen Auswirkungen auf das Verkehrssystem** sind entscheidende Kennziffern benannt und ein entsprechender Bedarf an Daten und Erhebungen identifiziert worden. Sehr vereinfachend gilt: Je mehr Menschen pro Fahrt befördert werden, desto weniger Fahrzeuge werden benötigt und desto effizienter kann der nur begrenzt verfügbare Verkehrsraum genutzt werden.⁵ Aussagefähiger quantitativer Indikator für die Auswirkung eines neuen Mobilitätsangebotes mit motorisierten Fahrzeugen auf die Leistungsfähigkeit eines bestehenden Verkehrssystems ist der **Quotient aus Verkehrsleistung (Personenkilometer) und Verkehrsaufwand (Fahrzeugkilometer im motorisierten Verkehr)**. Dieser „Besetzungsquotient“ bildet letztlich die durchschnittliche Besetzung der Fahrzeuge im Straßenverkehr ab. Je höher der Besetzungsquotient ist, desto – relativ betrachtet – leistungsfähiger ist ein Verkehrssystem.

Für hinzutretende, neue Mobilitätsangebote gilt (ebenfalls sehr vereinfachend)⁶: Erhöht (verringert) das neu hinzutretende Mobilitätsangebot den Besetzungsquotienten des bestehenden Verkehrssystems, so bedeutet dieses eine Erhöhung (Verringerung) der Leistungsfähigkeit des Verkehrssystems. Ob eine solche Effizienzsteigerung eintritt, hängt einerseits an den betrieblichen Kennziffern des neuen Angebotes (beförderte Personenkilometer und erbrachte Fahrzeugkilometer). Auf der anderen Seite sind die **Verlagerungswirkungen im Verkehrssystem in seiner Gesamtheit** von besonderer Relevanz. Wenn das neue Angebot seine Nachfrage aus dem bisherigen privaten Pkw-Verkehr generiert, dann bedeutet ein Besetzungsquotient des neuen Dienstes oberhalb des durchschnittlichen Besetzungsgrades im privaten Pkw ein Gewinn für die Leistungsfähigkeit des Gesamtsystems. Werden hingegen die Fahrgäste des neuen Systems vollständig vom ÖPNV oder vom Radverkehr abgeworben, dann verringert sich die relative Leistungsfähigkeit des Gesamtsystems.

Der im Markt erreichbare Besetzungsquotient eines App-basierten Fahrdienstes ist abhängig von der Ausgestaltung des Angebotes und des Geschäftsmodells.

⁵ Für die Verständlichkeit der wesentlichen Argumentation wird an dieser Stelle eine Vereinfachung bewusst in Kauf genommen. Für die gesamthafte Betrachtung der Verkehrseffizienz sind freilich weitere Umstände in Rechnung zu stellen: etwa die Größe der Fahrzeuge, ihre Auslastung, die erreichten Reisegeschwindigkeiten oder die Effizienz der Verkehrslenkung.

⁶ Siehe dazu bereits die vorhergehende Fußnote.

Simulationen für den Flottenanbieter eines Pooling-Verkehrs⁷ zeigen die Abhängigkeit des Besetzungsgrades (und damit in der Folge auch des Besetzungsquotienten) von solchen Faktoren wie Flottengröße und Sitzplatzkapazität der Fahrzeuge, in Kauf genommener maximaler Wartezeit der Fahrgäste und der maximalen, durch das Pooling bedingten Umwegezeiten oder der Bedienungsrate (Anteil erfüllter Fahrtanfragen). Unter den simulierten Bedingungen zeigt die Studie bei relativer Betrachtung eines Gebietes: Je größer die eingesetzte Fahrzeugflotte (also die Anzahl eingesetzter Fahrzeuge), desto niedriger ist der Besetzungsgrad; er steigt hingegen grundsätzlich – aber in unterschiedlichem Ausmaß je nach Flottengröße/Fahrzeugkapazität – mit der maximalen Wartezeit der Fahrgäste, d. h. mit abnehmender Servicequalität; gleichzeitig steigen die Umwegezeiten. Je höher die angestrebte Bedienungsrate, desto größer muss die eingesetzte Fahrzeugflotte und die Kapazität der Fahrzeuge sein. Die höchsten Bedienungsraten werden dann mit den höheren maximalen Wartezeiten der Fahrgäste erreicht, bei allerdings deutlich niedrigerem Besetzungsgrad als bei Einsatz einer kleineren Fahrzeugflotte.

3.2 Chancen einer gesetzlichen Zulassung App-basierter Fahrdienste

Die gesetzliche Zulassung App-basierter Fahrdienste würde die verfügbaren Mobilitätsalternativen erweitern und mit einem einfach zugänglichen „Direktfahrdienst“ **Chancen für ein Mehr an Mobilität** begründen. Von diesem Zugewinn würde allerdings (je nach Ausgestaltung) wohl nur ein beschränkter Personenkreis profitieren können:

Mobilitätsalternative in Großstädten

Nach den weltweit bisher gemachten bzw. dokumentierten Erfahrungen, den Ergebnissen von Simulationen und eigenen Modellierungen ist zu erwarten, dass sich derartige Angebote nur in Großstadtreionen und wohl auch nur in deren Kernbereichen etablieren können. In Randbereichen der Großstädte, in Klein- und Mittelstädten und im ländlichen Raum werden sie wirtschaftlich nicht tragfähig sein.

Mobilitätsalternative insbesondere für Zahlungskräftige

Die neuen Nutzer werden sich insbesondere aus dem Personenkreis rekrutieren, dem ein Taxi für die betreffende Fahrt zu teuer ist, der aber zugleich bereit ist, mehr als den ÖPNV-Preis zu bezahlen, weil er den ÖPNV als

⁷ Hier am Beispiel der „Ersetzung“ von Taxifahrten in New York City, vgl. Alonso-Moraa et al., On-demand high-capacity ride-sharing via dynamic trip-vehicle assignment, in: PNAS, January 17, 2017, vol. 114, no. 3, 462–467.

zu unbequem oder zu zeitaufwändig wahrnimmt. Faktisch würde es sich insoweit um ein von einem eingeschränkten Personenkreis nutzbares 1.-Klasse-„ÖPNV“-Angebot handeln.

Mobilitätsalternative für ausgewählte Zielgruppen

App-basierte Fahrdienste sind zwar per App für viele Fahrgäste einfach zugänglich und stellen für diese eine Mobilitätsalternative und ggf. einen Mobilitätsgewinn dar. Gleichwohl sind sie nicht in gleicher Weise von der Allgemeinheit nutzbar, wie dieses beim ÖPNV (oder auch beim Taxi) der Fall ist. Die Einschränkungen sind ggf. vielfältig und abhängig vom jeweiligen Geschäftsmodell (siehe dazu unten bei den Risiken, Kapitel 3.3). Davon abgesehen haben App-basierte Fahrdienste grundsätzlich das Potenzial, für ausgewählte Zielgruppen einen Mobilitätsgewinn zu generieren: etwa durch spezielle Angebote an Frauen und Kinder, die dann ggf. von Frauen gefahren werden. Die damit verbundenen Kinderbeförderungsdienste erhöhen grundsätzlich die Mobilität von Kindern. Dieser Mobilitätsgewinn erfordert allerdings eine bewusste Geschäftsentscheidung des Betreibers und eine entsprechende Ausrichtung des Angebots.

3.3 Risiken einer gesetzlichen Zulassung App-basierter Fahrdienste

Die **Risiken der neuen Angebote** sind in Bezug auf die von diesen Verkehren betroffenen Schutzgüter zu bewerten. Zu bewerten sind insbesondere die Auswirkungen auf die Mobilitätssicherung der Bevölkerung, die Leistungsfähigkeit und Effizienz des bestehenden Verkehrssystems, die Wirtschaftlichkeit von Taxi und ÖPNV sowie die Auswirkungen der Verkehre auf Klimaschutz, Umweltschutz, Gesundheit und Verkehrssicherheit.

App-basierte Fahrdienste schließen vielzählige Kundengruppen faktisch aus

Der Nutzen App-basierter Fahrdienste für die Mobilitätssicherung der Bevölkerung ist in verschiedenen Richtungen eingeschränkt. Häufig sind App-basierte Fahrdienste nicht barrierefrei nutzbar. Auch werden Buchung und Bezahlung im Regelfall ausschließlich per Smartphone-App und Kreditkarte abgewickelt, sodass die Fahrdienste für Personen, die über keine Kreditkarte oder die über kein Smartphone verfügen (oder dieses nicht zu bedienen vermögen), nicht nutzbar sind. Weitergehende Einschränkungen als beim (konventionellen) ÖPNV ergeben sich ggf. in Bezug auf die Mitnahme von Gepäck und Haustieren. Auch die Mitnahme von Kinderwagen und Kindern scheitert ggf. am fehlenden Platz oder den fehlenden erforderlichen Kindersitzen (größen- und gewichtsgerechter Kindersitz). Im Ergebnis werden, je nach Ausgestaltung des Geschäftsmodells, bestimmte Kundengruppen faktisch ausgeschlossen.

App-basierte Fahrdienste senken die Effizienz städtischer Verkehrssysteme

Nach Bedarf operierende Fahrdienste gehen in jedem Fall, d. h. auch wenn sie ausschließlich (potenziell) gebündelte Fahrten anbieten, systematisch mit einem **betriebsbedingten Anteil an Leerkilometern und im Fall der Pooling-Dienste auch Umwegkilometern** einher. In einer vereinfachenden Betrachtung ist eine Steigerung der Effizienz städtischer Verkehrssysteme dann zu erwarten, wenn a) ein hoher Besetzungsquotient – Quotient aus Verkehrsleistung (Personenkilometer) und Verkehrsaufwand (Fahrzeugkilometer), siehe dazu oben in Kapitel 3.1 – erreicht wird und wenn b) ausschließlich oder deutlich überwiegend vorherige Pkw-Selbstfahrer als Kunden gewonnen werden.

Fahrten mit dem Privat-Pkw haben in Deutschland im Regelfall einen Besetzungsquotienten (bzw. gewichteten Pkw-Besetzungsgrad)⁸ von 1,3-1,5 Personen. Fahrten mit dem ÖPNV weisen im Durchschnitt aller Fahrten wesentlich höhere Besetzungsquotienten auf (Größenordnung z. B. zwischen 15 und 80 – abhängig von Kapazität des Fahrzeugs (Bus/Zug), Nachfrage und Angebotsdichte). Die im vorigen Abschnitt dargestellten Erfahrungen sowie Simulationsergebnisse legen nahe, dass eine **„Neutralisierung“ von Leer- und Umwegkilometern durch eine hohe Poolingquote unwahrscheinlich ist**. Faktoren, die die Poolingquote systematisch verbessern, senken gleichzeitig die Angebotsqualität (höhere Wartezeiten, mehrfache/vielfache Fahrtunterbrechungen durch die Aufnahme neuer Fahrgäste verlängern die Fahrt). Selbst mit einem ambitionierten Poolinganteil (vgl. hierzu die Szenarien in Kapitel 3.1) wird deshalb der Besetzungsquotient des neuen Mobilitätsangebots allenfalls an den eines Privat-Pkw heranreichen. Zu erwarten sind eher Werte merklich unterhalb heutiger Besetzungsgrade im privaten Pkw-Verkehr (umfasst auch gemieteten Pkw). Dies hat zur Folge, dass tendenziell selbst unter der – unrealistischen – Annahme, dass die neuen Dienste ausschließlich Verkehr mit dem selbst gefahrenen Auto ersetzen, die Effizienz des Verkehrssystems nicht erhöht, sondern herabgesetzt wird.

Real werden die neuen Dienste aber zu nicht unbeträchtlichen Anteilen bzw. überwiegend Verkehr aus den Bereichen ÖPNV, Rad- und Fußverkehr sowie Pkw-Mitfahrten verlagern (die Ersetzung von Taxi-Fahrten dürfte weitgehend neutrale Auswirkungen haben). Die **Verlagerung dieser Nachfrage erhöht damit zwingend die im motorisierten Verkehr erbrachte Verkehrsleistung** (Personenkilometer). Von induzierten Verkehren abgesehen wird die gleiche Mobilität mit einem höheren motorisierten Verkehrsaufwand erkaufte. Durch die geschäftsmodellbedingten Leer- und

⁸ Für Fahrten mit Privat-Pkw entspricht der hier definierte Besetzungsquotient dem (bei der statistischen Ermittlung des Pkw-Verkehrs üblichen) „gewichteten“ Pkw-Besetzungsgrad. Der „ungewichtete“ Besetzungsgrad bezeichnet hingegen den Quotienten aus der Summe der Personenfahrten im Pkw und der Anzahl der Pkw-Fahrten. Der „gewichtete“ berücksichtigt demgegenüber die Fahrtlängen.

Umwegfahrten ist damit eine überproportionale Erhöhung des Verkehrsaufwands (Fahrzeugkilometer) und damit eine überproportionale Herabsetzung der Effizienz des Verkehrssystems verbunden.

Eine Herabsetzung der Effizienz des Verkehrssystems ist nicht jederzeit und nicht an jeder Stelle in gleicher Weise von Relevanz. Dort, wo ein Verkehrssystem über ausreichende Kapazitäten verfügt (z. B. in aufkommensschwachen Zeiten und Räumen), kommt es auf eine effiziente Raumnutzung nur begrenzt an. Ein echter Schaden droht dem Verkehrssystem allerdings dann, wenn neue Dienste das Verkehrssystem mit zusätzlichen Fahrzeugen zu Zeiten und an Orten belasten, wo heute schon die Systemgrenze erreicht ist. Hier werden dann – wie derzeit in New York oder San Francisco beobachtbar – Staus induziert, die ohne die neuen Dienste hätten vermieden werden können.

App-basierte Fahrdienste als wirtschaftliche Bedrohung für das Taxi

Anders als die an einen festen Tarif gebundenen Taxen können die App-Dienste die Preise an die Nachfrage anpassen. In Zeiten hoher Nachfrage (z.B. Messen, Stadtfeste, Großveranstaltungen, Streiks im ÖPNV oder Jahreswechsel) werden die vorhandenen Taxen die Nachfrage nicht vollständig bedienen können. Hier ist es den neuen App-Diensten möglich, dass sie die Nachfrage mit ihren Angeboten flexibler befriedigen und vor allem die vorhandenen Zahlungsbereitschaften durch dynamische Bepreisung abschöpfen. So können sie höhere spezifische Umsätze als der Taxiverkehr generieren. In Zeiten schwacher Nachfrage können die neuen Angebote hingegen auch Tarife unterhalb des Taxitarifes anbieten, um über den Mengeneffekt der Nachfrage höhere Umsätze zu erzielen. Diese Umsätze werden im Wesentlichen zu Lasten des Taxiverkehrs gewonnen werden.

App-basierte Fahrdienste mit wirtschaftlichen Nachteilen für den ÖPNV

Als Nutzer der bisher etablierten Geschäftsmodelle kommen vor allem Personen in Betracht, die verlässlich und zügig abgeholt werden wollen und die die direkte, komfortable Beförderung an ihr Ziel schätzen. Kunden, die ihre Fahrt mit dem App-basierten Fahrdienst mit dem ÖPNV verbinden wollen, müssen bei fehlender preislicher Integration zusätzliche Kosten in Kauf nehmen und wegen der fehlenden Ankunftszeitorientierung der App-basierten Fahrdienste mehr oder weniger große Zeitpuffer einplanen. Die Modelle werden daher im Regelfall auch dann Direktfahrten verkaufen, wenn an sich auch ein Umstieg auf den ÖPNV möglich wäre – **ÖPNV wird also ersetzt und nicht ergänzt**. Es ist daher auch nicht zu erwarten, dass Zubringerwerte für den ÖPNV in einem solchen Ausmaß generiert werden, die das zu erwartende „Abwerben“ von Kunden wirtschaftlich kompensieren.

App-basierte Fahrdienste mit negativen Auswirkungen auf Klima, Gesundheit, Sicherheit und Umwelt

Die neuen Verkehrsdienste erhöhen den Verkehrsaufwand im motorisierten Verkehr (siehe oben). Wenn die neuen Dienste mit der durchschnittlichen Pkw-Fahrzeugflotte betrieben werden, dann verstärken sie die derzeit zu konstatierenden negativen Effekt auf Klima (CO₂-Emissionen) und Gesundheit (Feinstaub, Stickoxide, Lärm). Ganz unabhängig von der Art der Fahrzeuge und ihres Antriebs werden die Mehrleistungen im motorisierten Pkw-Verkehr belastend für Umwelt und Klima wirken (Versiegelung, Flächenverbrauch, Energieverbrauch).

3.4 Zwischenfazit

App-basierte Fahrdienste sind in ihrer Funktionalität am ehesten **einem im Regelfall preiswerteren, schnell verfügbaren und verlässlichen „Taxi“ vergleichbar**. Da die strukturellen Nachfragepotenziale für Taxi-ähnliche Verkehre in Deutschland ganz andere sind als in den US-amerikanischen Metropolen mit ihren sehr dicht bebauten Business-Distrikten, ist derzeit nicht zuverlässig abschätzbar, ob das Potenzial für derartige Verkehre in Deutschland überhaupt die Dimensionen wie in den USA erreicht. Andererseits ist der Marktanteil des ÖPNV in Deutschland wesentlich höher. Es gibt daher viel mehr Menschen, die daran gewöhnt sind, mit anderen Personen zusammen in einem Fahrzeug befördert zu werden und ggf. gerne bereit sind, auf ein etwas teureres 1.-Klasse-Angebot umzusteigen. Von daher kann das Potenzial von App-basierten Fahrdiensten, die auf (potenzielle) Bündelungen abzielen, in Deutschlands Städten auch wesentlich größer sein als in den USA.

Anbieter und Unterstützer verbinden langfristig mit App-basierten Fahrdiensten die Hoffnung, zur Stadtverträglichkeit sowie zu Klima- und Umweltschutz beizutragen: Ihre (zukünftigen) **Nutzer sollen davon abgehalten werden, einen privaten Pkw zu erwerben** und auf diese Weise mittelbar und langfristig die Nutzung von stadt- und umweltverträglichen Mobilitätsalternativen gefördert werden. Derzeit ist **nicht absehbar, dass diese Annahmen Wirklichkeit werden**. Zudem ist die Nutzung eines privaten Pkw zumindest in Bezug auf die Effizienz des Verkehrssystems und den Primärenergiebedarf sogar verträglicher als eine sich abzeichnende (massenhafte) Nutzung App-basierter Fahrdienste, die den Verkehrsaufwand überproportional ansteigen lassen würde.

Die skizzierten **Chancen und Risiken sind allerdings abhängig von den konkreten Geschäftsmodellen** App-basierter Verkehrsdienste. Der Bewertung liegen die insbesondere in den USA etablierten Modelle, die dort gemachten Erfahrungen und auf diese Erfahrungen gestützten Szenarien denkbarer weiterer Entwicklungen sowie eigene Modellierungen zugrunde. Derzeit ist nicht absehbar, dass in Deutschland Modelle entwickelt werden, die

die skizzierten, in der Summe zu erwartenden negativen verkehrlichen Auswirkungen vermeiden können. Solche alternativen Modelle sind nicht von einem deregulierten Markt zu erwarten, der den Marktakteuren mit den heute bekannten Modellen Gewinnchancen bietet. Alternative Modelle sind eher dann zu erreichen, wenn statt einer „blinden“ Deregulierung **intelligente Regulierungsmechanismen** etabliert werden, die die **skizzierten Risiken vermeiden und Anreize** dafür **setzen**, Geschäftsmodelle zu entwickeln, die Chancen für die Verwirklichung der oben genannten Ziele bieten.

4 Eckpunkte für eine Novellierung des PBefG mit Blick auf App-basierte Fahrdienste

4.1 Taugliche Abgrenzung von Mitnahmefahrten und gewerblicher Beförderung

Anlass und Hintergrund

Beförderungen mit Pkw – auch geschäftsmäßige – werden nach aktueller Rechtslage vom sachlichen Anwendungsbereich des PBefG ausgenommen, wenn sie unentgeltlich sind oder das Gesamtentgelt die Betriebskosten der Fahrt nicht übersteigt. Damit sollen Beförderungen – insbesondere sogenannte Mitnahmefahrten (bzw. Mitfahrgelegenheiten) –, für die eine verkehrsgewerberechtliche Regulierung nicht veranlasst ist, aus dem Regelungsbereich des PBefG herausgelöst werden: Bei **Mitnahmefahrten findet die Fahrt in der Regel unabhängig vom Fahrtwunsch mitfahrender Personen** statt. Nicht die Mitfahrenden, sondern FahrerIn/Fahrer bestimmen, ob und mit welchem Ziel eine Fahrt unternommen wird. Eine spürbare Erhöhung der persönlichen Sicherheit der Verkehrsteilnehmenden kann durch eine verkehrsgewerberechtliche Regulierung hier kaum erreicht werden (die private Fahrt findet ja sowieso statt), sodass ein Eingriff in die Handlungsfreiheit von Pkw-Besitzerinnen/Besitzern nicht gerechtfertigt ist. Anders ist die Interessenlage, wenn eine **Fahrt im Rahmen einer gewerblichen Tätigkeit und gerade wegen eines Fahrtwunsches** stattfindet und damit ein zusätzlicher Verkehrsaufwand zu gewerblichen Zwecken generiert wird. Für die Abgrenzung des Anwendungsbereichs ist aktuell allerdings unklar, wie die Betriebskosten der Fahrt zu berechnen sind. Auch eine generell abstrakte Klärung zur Definition der Betriebskosten würde für den konkreten Fall einer Mitnahmefahrt die zulässige Höhe einer Kostenbeteiligung („Benzingeld“) nicht ohne weiteres erkennbar machen. Für einen privaten Fahrer, der eine Mitfahrgelegenheit anbietet, bliebe weiterhin unklar, ob der Anwendungsbereich des PBefG eröffnet wäre oder nicht. Auf der anderen Seite nutzen gewerblich ausgerichtete Anbieter die aktuelle gesetzliche Unschärfe: Fahrdienste werden

(vorab) ohne Fahrentgelt oder mit einem geringen Fahrentgelt betrieben und eine Genehmigung mit Verweis auf den gesetzlichen Ausnahmetatbestand nicht beantragt.

Ziel

App-basierte Fahrdienste und Mitnahmefahrten sollten **hinsichtlich der Anwendung des PBefG gesetzlich klar unterschieden** werden. Für Mitnahmefahrten gibt es weder Anlass noch verfassungsrechtliche Rechtfertigung für eine verkehrsgewerberechtliche Regulierung (siehe oben). Auf der anderen Seite sollten App-basierte Fahrdienste – als auf gewerbliche Zwecke ausgerichtete Verkehrsangebote – immer in den Anwendungsbereich des PBefG fallen.

Umsetzung

Das bisherige Kriterium für Ausnahmen vom Anwendungsbereich des PBefG für (auch geschäftsmäßige) Mitfahrangebote – ein die Betriebsausgaben übersteigendes Gesamtentgelt – sollte durch eine **definierte Wertgrenze** abgelöst bzw. konkretisiert werden. Hierbei sollte eine Fortschreibung der Wertgrenze vorgesehen werden. Denkbar wäre insoweit etwa eine gesetzlich verankerte Inflationskennziffer. Alternativ könnte die Wertgrenze in einer Verordnung des Bundesministers für Verkehr auf Basis von im PBefG verankerten Bemessungskriterien festgelegt und jeweils durch den Erlass einer neuen Verordnung zu im Gesetz festgelegten Anlässen (ohne Gesetzesänderung) aktualisiert werden.

Mit Gewinnabsicht organisierte und deshalb **gewerbliche Beförderungen mit Pkw**, müssen allerdings (unmissverständlich) auch dann in den Anwendungsbereich des PBefG fallen, wenn kein Entgelt erhoben wird oder das Gesamtentgelt unter der definierten Wertgrenze liegt.⁹

Bei einer sich häufig wiederholenden und deshalb **geschäftsmäßigen Beförderung** kann die Zuordnung zum Anwendungsbereich hingegen über die Einhaltung der definierten Wertgrenze erfolgen. Sollten geschäftsmäßige Fahrten mit Gewinnabsicht organisiert werden, dann sind sie wegen ihres gewerblichen Charakters dem Anwendungsbereich des PBefG zuzuordnen.

⁹ Gewerblichkeit – selbst bei nicht kostendeckender Beförderung – kommt insbesondere dann in Frage, wenn die Betriebskosten als Betriebsaufwendungen eines Gewerbetreibenden geltend gemacht und von den Finanzämtern anerkannt werden.

4.2 Gesetzliche Definition des ÖPNV erweitern

Anlass und Hintergrund

Aktuell knüpfen die **Definition eines Verkehrs als ÖPNV** – relevant u. a. für die Finanzierung auf Basis von Regionalisierungsmitteln – und die PBefG-Genehmigung für ÖPNV-Angebote an das Merkmal „Linienverkehr“ an. Sowohl die öffentliche Finanzierung eines Verkehrsangebots als auch seine Genehmigungsfähigkeit hängen daher im Grundsatz vom Vorliegen eines Linienverkehrs ab. Die Definition schließt Angebote flexibler Bedienung, die nicht an einen festen Linienweg gebunden sind und zudem nicht regelmäßig, sondern nur nach Bedarf fahren, im Grundsatz vom ÖPNV aus. Zudem ergibt sich aus der heute verwendeten Definition nicht, welches Maß an öffentlicher Zugänglichkeit vom ÖPNV zu erwarten ist.

Ziel

Die **Definition des ÖPNV sollte gesetzlich neu geregelt** werden.¹⁰ Dabei sollte nicht auf das Vorliegen von Linienverkehr zurückgegriffen werden. Positiv sollte in die Definition einfließen, auf welche Öffentlichkeit mit dem Begriff des ÖPNV abgestellt wird. Relevant ist dies für den im PBefG geregelten Marktzugang sowie für die bundesgesetzlichen Regelungen zur staatlichen Finanzierung von Verkehrsangeboten (insbesondere nach dem Regionalisierungsgesetz, RegG).

Umsetzung

Beförderungsangebote mit den im PBefG geregelten Verkehrsmitteln (Bus, Kraftfahrzeuge, Straßenbahn, U-Bahn) sollten zum ÖPNV zählen, wenn sie folgende Kriterien erfüllen:

- **Mobilität für alle:** Beförderungspflicht für alle Menschen unabhängig von Mobilitätsbeeinträchtigungen, Alter, Körpergröße, Verfügbarkeit von Smartphone-App und/oder Kreditkarte
- **Regelmäßigkeit und/oder Verlässlichkeit** der angebotenen Verkehrsverbindungen durch Betriebs- und Beförderungspflicht im Rahmen des beantragten Angebotes
- **Transparenz, Verlässlichkeit und Angemessenheit** von Tarifen – vorab festgelegte Tarife bzw. Berechnungslogiken
- **Integration** des Verkehrsangebots in das Gesamtnetz des ÖPNV (entsprechend der im Landesrecht bzw. vom lokalen Aufgabenträger konkretisierten Merkmale) – u. a. Berücksichtigung von

¹⁰ Auch die gesetzliche Abgrenzung von Nah- und Fernverkehr bedarf der Überarbeitung, was allerdings für den vorliegenden Kontext App-basierter Fahrdienste keine praktische Relevanz hat.

Umsteigeverbindungen und Zu-/Abbringerfunktion zu effizienteren, aus Sicht des Umwelt- und Klimaschutzes vorzugswürdigeren Angeboten (auch in Routing), vertriebliche und/oder tarifliche Integration

4.3 Zulassung App-basierter Fahrdienste im ÖPNV

Anlass und Hintergrund

Eine **Genehmigung von ÖPNV-Angeboten mit Kraftfahrzeugen knüpft aktuell an das Merkmal „Linienverkehr“ an** (§ 8 Abs. 1, § 42 PBefG). Linienverkehr ist definiert als eine zwischen bestimmten Ausgangs- und Endpunkten eingerichtete regelmäßige Verkehrsverbindung, auf der Fahrgäste an bestimmten Haltestellen ein- und aussteigen können (§ 42 PBefG). App-basierte Fahrdienste entsprechen diesen Anforderungen in der Regel nicht, weil sie nicht regelmäßig, sondern nur bei Bedarf und nicht entsprechend eines vorgegebenen Linienweges verkehren, und sind daher nicht regulär genehmigungsfähig. Ausnahmen mit geringer Tragweite können sich aus der Zulässigkeit sog. typengemischter Verkehre (§ 2 Abs. 6 PBefG) sowie der Genehmigung von zeitlich befristeten Experimenten (§ 2 Abs. 7 PBefG) ergeben. Soweit App-basierte Fahrdienste durch Erfüllung bestimmter Kriterien dem Gemeinwohl dienen (siehe oben Kapitel 4.2, insbesondere Zugänglichkeit für jede/jeden und Integration in ÖPNV-Gesamtnetz), besteht kein Anlass sie verkehrsgewerberechtlich zu verbieten. Dann ist regelmäßig – im Gemeinwohlinteresse – auch eine Verdrängung von Taxenverkehren gerechtfertigt.

Ziel

Für App-basierte Fahrdienste im ÖPNV sollte rechtlich sichergestellt sein, dass sie **qualitativ einen am Gemeinwohl orientierten, öffentlichen Verkehr** anbieten und sie ansonsten – ohne zwingend Linienverkehr sein zu müssen – der Angebotsausgestaltung des ÖPNV-Aufgabenträgers bzw. eigenwirtschaftlichen Fahrdiensteanbieters unterliegen. Bei entsprechend qualitativer Ausgestaltung sollten App-basierte Fahrdienste wie Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen **verkehrsgewerberechtlich zugelassen** werden. Eine Genehmigung sollte unabhängig von einer Einstufung als Linienverkehr möglich sein. Hier kann die künftige Regulierung auf den bestehenden Regelungen des Linienverkehrs aufsetzen, sodass die bisher an einen Linienverkehr geknüpften Rechtsfolgen auch bei App-basierten Fahrdiensten im ÖPNV ausgelöst werden. Der ÖPNV-Aufgabenträger kann diese Verkehre dann im Nahverkehrsplan berücksichtigen. Sie können öffentlich finanziert werden und Gegenstand von Verkehrsverträgen sein. Daneben besteht grundsätzlich auch die Möglichkeit eigenwirtschaftlicher Erbringung als ÖPNV-Verkehr (ggf. soweit den Anforderungen einer Vorabkennzeichnung des Aufgabenträgers in Bezug auf die Ausgestaltung dieser Dienste entsprochen wird).

Umsetzung

Fahrdienste mit Kraftfahrzeugen, die den in Kapitel 4.2 dargestellten Anforderungen an ÖPNV entsprechen, ohne Linienverkehr zu sein, sollten **im Wege einer gesetzlichen Fiktion („gelten als“) dem Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen gleichgestellt** werden. Die Regelungen für Kraftfahrzeuge im Linienverkehr kommen so auch für Verkehrsformen zur Anwendung, ohne dass diese die Voraussetzungen des § 42 PBefG erfüllen müssen. Soweit weitere Regelungen des PBefG an Fahrplan, Linie oder Linienführung anknüpfen, sind diese der Bedienform entsprechend anwendbar.

4.4 Regulierte Zulassung App-basierter Fahrdienste im Gelegenheitsverkehr

Anlass und Hintergrund

Eine Genehmigung App-basierter Fahrdienste im Gelegenheitsverkehr kommt aktuell nur als **zeitlich befristetes Experiment** (§ 2 Abs. 7 PBefG) in Betracht.

Zudem sind **Plattform-vermittelte Fahrdienste mit verschiedenen Akteuren** (siehe zu den denkbaren Konstellationen oben in Kapitel 1 und 3.1) **in der bisherigen Konzeption des PBefG nicht berücksichtigt**. Regulierungsanlass besteht einerseits wegen des hohen Einflusses von Plattformvermittlern auf die Qualität des Angebots und andererseits wegen ihrer Neigung zur Monopolisierung von Märkten. **EU-rechtlich steht einer Regulierung von App-Fahrdienst-Vermittlern im Verkehrsgewerberecht nichts entgegen**. Nach Ansicht des EuGH stellt ein „Vermittlungsdienst“, der mittels einer Smartphone-Applikation erbracht wird und integraler Bestandteil einer hauptsächlich aus einer Verkehrsdienstleistung bestehenden Gesamtdienstleistung ist, selbst eine „Verkehrsdienstleistung“ im Sinne des EU-Rechts dar. Einerseits greifen damit die EU-Regeln für „Dienste der Informationsgesellschaft“ nicht. Andererseits sind Verkehrsdienstleistungen nur für den öffentlichen Personenverkehr über die VO (EG) Nr. 1370/2007 abschließend geregelt. Für Verkehrsdienstleistungen in der Form des Gelegenheitsverkehrs besteht hingegen nach Ansicht des EuGH kein europaweiter Regelungsbedarf, zumindest fehlt es bisher an europarechtlichen Vorgaben. Folge ist, dass eine Regulierung von Berufs- und Marktzugang im Gelegenheitsverkehr nach Maßgabe des Rechts der Mitgliedsstaaten und damit in Deutschland über das Verkehrsgewerberecht möglich ist.

Sowohl für Plattform-vermittelte Angebote mit verschiedenen Akteuren (Plattformvermittler und Beförderer) als auch für Angebote aus einer Hand sind die aktuell **im PBefG enthaltenen typisierten Verkehrsformen** nicht geeignet, App-basierte Fahrdienste so zu erfassen, dass sie aus Sicht der

Verkehrseffizienz und des Umwelt- und Klimaschutzes sinnvoll bzw. über eine Experimentierzeit hinaus genehmigt werden können.

Das aktuelle System der Verkehrsformen enthält allerdings **bestimmte Rechte- und Pflichtenbündel, (auch) um das Verhältnis der Verkehrsformen zueinander zu regeln (Abstand jeweils zwischen ÖPNV, Taxi und Mietwagen)**. Tritt im Rahmen einer PBefG-Novelle eine weitere genehmigungsfähige Verkehrsform hinzu, muss das System der Verkehrsformen zielorientiert neu austariert werden. Dieses Austarieren betrifft das öffentliche Interesse an den verschiedenen Verkehrsformen und die daraus abzuleitende Priorisierung der Verkehrsformen durch entsprechende Regulierungen im Verhältnis der Verkehrsformen zueinander (Abstand). Ein **bundesweit einheitliches Regulierungsniveau wäre für eine Genehmigung App-basierter Fahrdienste allerdings nicht passfähig**. Auswirkungen der neuen Plattformverkehre können je nach Geschäftsmodell sehr unterschiedlich sein. Auch die Marktpotenziale stellen sich von Ort zu Ort unterschiedlich dar. Eine umfassende Regulierung auf PBefG-Ebene hätte daher das Potenzial, an einem Ort zu viel, an einem anderen Ort hingegen zu wenig zu sein. Erforderlich ist vielmehr, die verschiedenen **Verkehrsformen (ÖPNV, Taxen, App-basierte Fahrdienste und Mietwagenbeförderung) in ihrer lokalen Relevanz** – insbesondere mit Blick auf die in Kapitel 2 genannten Schutzgüter und Ziele – zu bewerten und dieser Relevanz entsprechend in Abstand zueinander zu bringen. Ein Verkehr mit hohem Gemeinwohlbezug muss vor Konkurrenz durch Verkehrsformen mit negativen Folgen für staatliche Schutzgüter oder mit einem geringeren Gemeinwohlbezug geschützt werden können. Der nationale Rechtsrahmen sollte daher einen Baukasten für die Regulierung bereitstellen, der vor Ort zielgerichtet und unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes eingesetzt werden kann.

Eine solche **lokale Gestaltbarkeit der Genehmigungserfordernisse** für Angebote im Gelegenheitsverkehr setzt voraus, dass dies im PBefG wirksam verankert ist. Lokale Verkehrsplanungen haben für sich genommen keine Verbindlichkeit für Unternehmen, die Gelegenheitsverkehr anbieten. Ihre Verbindlichkeit auf verkehrsgewerberechtlicher Ebene muss daher im PBefG explizit vorgesehen werden. Dies ist aktuell bereits der Fall für Genehmigungsanträge im ÖPNV (§ 13 Abs. 2a PBefG).

Ziel

Kommerzielle App-basierte Fahrdienste sollten **gewerberechtlich als Gelegenheitsverkehr zugelassen** werden. Zugleich sollten rechtliche Instrumente verankert werden, die eine Ausrichtung des Angebots zulasten (lokaler) öffentlicher Interessen effektiv verhindern bzw. wirksam auf ein angemessenes Maß abmildern können.

Für **plattformbasierte Angebote mit verschiedenen Akteuren (Vermittler und Beförderer)** sollten im PBefG – den jeweiligen Wirkungskreisen der Akteure entsprechende – differenzierte Rechte und Pflichten geschaffen werden.

Die regulierte Zulassung von App-basierten Fahrdiensten bzw. Plattformverkehren bedarf zunächst die Festlegung von **bundesweit einheitlichen gesetzlichen Mindestvorgaben**.

Andererseits müssen **lokale Gegebenheiten, Anforderungen und Planungsvorgaben bei der Genehmigungsentscheidung wirksam berücksichtigt** werden können. Die Genehmigungsbehörde des PBefG sollte dies einerseits im Rahmen von Auflagen bewirken können. Zudem sollte der ÖPNV-Aufgabenträger wirksame Vorgaben im Interesse der Daseinsvorsorge setzen können. Dem Aufgabenträger sollte es möglich sein, im Nahverkehrsplan auch das Verhältnis App-basierter Fahrdienste im Gelegenheitsverkehr zum Fuß- und Radverkehr, zum ÖPNV sowie zum klassischen Taxen- und Mietwagenverkehr zu bestimmen. Verkehrlich begründete Stellungnahmen und Verkehrsgutachten der lokal für Verkehr zuständigen Behörden sollten im gewerberechtlichen Anhörungsverfahren mit einem stärkeren Verpflichtungsgehalt Beachtung finden, als dieses bisher üblich ist. Die Ziele der Verkehrssicherheit, der Effizienz des Verkehrssystems, des Schutzes vor verkehrsspezifischen Gesundheitsgefahren, des Klima- und Umweltschutzes und der Schaffung lebenswerter Räume für vielfältige Nutzungsinteressen sollten hierbei maßgeblich sein. Die Gestaltungsansätze des Aufgabenträgers und der lokal für Verkehr zuständigen Behörden sollten bei der Entscheidung der Genehmigungsbehörde zu beachten und dadurch gegenüber dem Antragssteller eines App-basierten Fahrdienstes verbindlich sein.

Die Regulierungsinstrumente sollten **gezielt die Digitalisierung der angebotenen Verkehrsdienste** und die dadurch verfügbare Datengrundlage über Einsatz- und Nutzung der angebotenen Dienste **nutzen**, um Entscheidungen auch bei unsicherer Prognose in Bezug auf innovative Geschäftsmodelle treffen zu können. Denkbar ist, dass negative Folgen innovativer Geschäftsmodelle auf die zu beachtenden öffentlichen Interessen zum Zeitpunkt der Genehmigungsentscheidung nicht ausgeschlossen werden können (oder positive Folgen nicht sicher sind). Gegenüber einer Versagung der Genehmigung wäre dann eine Genehmigung mit einer Monitoringauflage und behördlicher Nachsteuerungsmöglichkeit ein weniger starker Eingriff in die Berufs- und Gewerbefreiheit. Ein behördliches Monitoring kann auf schnell verfügbare digitale Buchungs- und Betriebsdaten aufsetzen. Einzelne Umstände (etwa der Bündelungserfolg, die jeweils im Einsatz befindlichen Fahrzeuge, die gefahrenen Routen) können in Echtzeit beobachtet oder nachträglich zeitnah ausgewertet werden und als Grundlage für eine behördliche Nachsteuerung (z. B. der Nutzung bestimmter virtuelle Haltestellen), die Kontrolle von Beschränkungen (z. B. Begrenzung der

Fahrzeuganzahl) oder als Grundlage für eine differenzierte Bepreisung der Nutzung der Verkehrsinfrastruktur (z. B. für die Straßennutzung, Nutzung virtueller Haltestellen) herangezogen werden.

Daneben bleiben **weiterhin eigene Genehmigungstatbestände für die klassische Taxen- und Mietwagenbeförderung** erforderlich. Unternehmen sollten die Wahl haben, wie sie ihr Geschäftsmodell gestalten. Dabei kann es weiterhin sinnvoll sein, ein Verkehrsangebot nicht umfassend digital zu organisieren – z. B. ein klassischer Limousinendienst, der Bündelung für sich gar nicht in Anspruch nehmen möchte.

Umsetzung

1. App-basierte Fahrdienste sollten künftig **als neue Verkehrsform im Gelegenheitsverkehr genehmigungsfähig** sein. Mit Blick auf die Besonderheiten neuer Geschäftsmodelle sollte dazu eine weitere Verkehrsform neben den Taxen- und den Mietwagenverkehr treten. Für plattformbasierte Angebote mit verschiedenen Akteuren (Vermittlungsplattform eigenständig neben Beförderer) sollten hierbei differenzierte Rechte und Pflichten für die jeweiligen Akteure geschaffen werden.
2. Auf Ebene des PBefG sollten neben der Genehmigungsfähigkeit einige **wesentliche Mindestvorgaben zum Berufs- und zum Marktzugang** gesetzt werden:
 - a) subjektive Genehmigungsvoraussetzungen für den Betreiber (z. B. Personenbeförderungsschein)
 - b) Vorgaben zur Genehmigungsdauer – mit Blick auf innovationsbedingte Ungewissheiten angemessen begrenzt (z. B. 5 Jahre)
 - c) explizite Zulassung eines Widerrufs für den Fall geänderter Umstände bzw. neuer Erkenntnisse in Bezug auf genehmigungsrelevante Entscheidungsgrundlagen – mit Blick auf die wirtschaftlichen Interessen des Betreibers und die Interessen der Fahrgäste mit angemessener Vollzugsfrist (z. B. grundsätzlich 6 Monate)
 - d) verbindliche Festlegung virtueller Haltestellen mit der Genehmigung (in räumlicher und zeitlicher Hinsicht), die die allgemeinen, rechtlichen Vorgaben (insbesondere Straßenverkehrsrecht, Verkehrssicherheit) und sonstige öffentlichen Verkehrsinteressen (keine Behinderung Fußverkehr, Radverkehr, ÖPNV, Wirtschaftsverkehr) berücksichtigt

- e) Vorgaben zur Transparenz der Fahrpreise, Vorgabe zur Mindesthöhe der Fahrpreise in Abgrenzung zum ÖPNV
 - f) explizite rechtliche Zulassung von Nebenbestimmungen (insbesondere Auflagen) zur Genehmigung des Fahrdienstes, die die Genehmigungsbehörde im öffentlichen Verkehrsinteresse auch nachträglich erlassen kann
 - g) Monitoring (Pflicht zur Generierung, Speicherung und Berichterstattung zu bestimmten Daten im Verhältnis zur Genehmigungsbehörde) zu den Auswirkungen auf die öffentlichen Verkehrsinteressen
 - h) Kennzeichnungspflicht für die Fahrzeuge (eine Bezeichnung/Vermarktung als „Taxi“ sollte ausgeschlossen sein, wenn/soweit die Fahrt auf Grundlage einer Genehmigung als App-Fahrdienst erfolgt)
3. Im PBefG sollte festgelegt werden, dass die Genehmigungsbehörde für den Gelegenheitsverkehr eine **Genehmigung mit Nebenbestimmungen** (insbesondere Auflagen) zu versehen hat, **soweit** der beantragte Verkehr **mit einem Nahverkehrsplan oder einer verkehrlich begründeten Stellungnahme bzw. einem Verkehrsgutachten** der für Verkehr zuständigen Behörde **nicht in Einklang** steht.

Als **lokale Gestaltungsansätze für den Marktzugang und die Berufsausübung** kommen u. a. Nebenbestimmungen in Betracht, die an folgende Umstände anknüpfen:

- a) Vorgaben zum Einsatz von Fahrzeugen mit nichtfossilen Antrieben („dekarbonisierte“ Fahrzeuge)
- b) ein über die gesetzliche Mindestvorgabe hinausgehendes, zielgerichtetes Monitoring (Vorlage bestimmter Betreiberdaten, Nutzer-Feedback und verkehrliche Analysen) und periodische Bewertung und Änderung von Maßnahmen – basierend darauf, wie gut der Betreiber zu den kommunalen Zielen beiträgt
- c) Vorgaben zur Höhe und Struktur der Tarife in Abgrenzung zum ÖPNV-Tarif und zum Taxitarif, ggf. gezielte Verteuerung von Parallelangeboten zum ÖPNV
- d) Vorgaben, die an virtuelle Haltestellen anknüpfen:

- eine orts- und zeitbezogene Steuerung der Nutzbarkeit virtueller Haltestellen (z. B. Nutzungsausschluss zur Hauptverkehrszeit des ÖPNV)
 - eine Bepreisung virtueller Haltestellen, ggf. nach tatsächlicher Nutzung (gemäß Monitoring der Buchungsdatensätze), ggf. mit zusätzlichen Gebühren für Fahrten zu stark überlasteten Zielen, die prioritär mit dem ÖPNV erreicht werden sollen (wie Flughäfen, Messen, Volksfesten)
 - eine Privilegierung bei der Nutzung virtueller Haltestellen durch Betreiber, die bestimmte Bündelungseffekte nachweisen
- e) Vorgaben, die an die Buchung per App anknüpfen:
- Buchung mit verzögertem Fahrtantritt (Verzögerungszeit z. B. 15 Minuten)
 - Einschränkung der Geolocation von Fahrzeugen
 - Vorgabe einer Beauskunftung über parallele ÖPNV-Angebote und Preise
- f) Gebühren für die Straßennutzung (Anteil an Umsatz pro Fahrt, fixe Gebühr oder km-abhängig), ggf. abgestufte Gebührenhöhe in Abhängigkeit von der Antriebstechnologie (Vergünstigungen für klima- und umweltschutzgerechten Antrieb) oder von erreichten Bündelungseffekten
- g) Begrenzung des Angebotsumfangs (ggf. kumulativ für mehrere Betreiber), etwa durch
- Begrenzung der Fahrzeugzahl
 - Vorgabe einer monatlichen Gesamtkilometerzahl (insgesamt für Fahrten mit Fahrgästen und Leerfahrten)
- h) Vorgabe von Abstellorten für Zeiten ohne Fahrtauftrag (um lange Rückfahrten und Kreisfahrten zu vermeiden)
- i) Vorgabe flächenhafter Mindestbedienung auch außerhalb von Kernbedienungsgebieten/-zeiten
- j) Mindestangebotspflicht für mobilitätseingeschränkte Menschen
4. Sollte der beantragte Verkehr auch durch die vorstehend unter Ziffer 3. beschriebenen Auflagen mit den lokalen Verkehrsinteressen nicht in Einklang gebracht werden können, so ist die **Genehmigung des beantragten Verkehrs zu versagen**.

5 Was bringt die (so regulierte) Zukunft?

Der **Beitrag App-basierter Fahrdienste zu den verkehrlichen Herausforderungen unserer Zeit** ist aktuell als eher gering bzw. ungewiss zu bewerten: Dies betrifft den Modal Shift hin zu klimaschutz- und umweltfreundlichen Verkehrsformen – ganz an vorderster Stelle einer Stärkung des Fuß- und Radverkehrs –, die Dekarbonisierung der Verkehrsmittel sowie die Schaffung eines verlässlichen, attraktiven und effizienten Gesamtverkehrssystems. App-basierte Fahrdienste fügen sich hier tendenziell als ein Premiumprodukt des Verkehrsmarktes ein. Selbst wenn App-basierte Fahrdienste als ÖPNV-Angebot ausgestaltet werden, hat ihre Leistungsfähigkeit Grenzen. Sie können nicht wesentlicher Treiber einer klimaschutz- und umweltorientierten Verkehrswende sein. Insbesondere für den Klimaschutz ist ihr positiver Beitrag ungewiss. Aktuelle Herausforderung ist vielmehr, die verbindlichen Zielsetzungen für den Klimaschutz nicht durch eine unbedachte Deregulierung neuer Mobilitätsangebote zu gefährden.

Wie genau sich **App-basierte Fahrdienste auf dem deutschen Verkehrsmarkt** entwickeln werden, kann nicht verlässlich vorausgesagt werden. Die **rechtlichen Rahmenbedingungen werden allerdings einen erheblichen Einfluss darauf haben**. Wird eine gesetzliche Zulassung App-basierter Fahrdienste nicht zielgerichtet beschränkt oder von der Erfüllung bestimmter Zielkriterien abhängig gemacht, ist zu erwarten, dass auf den Straßen insgesamt mehr Pkw unterwegs sind und dies tendenziell gerade dort und auch zu Zeiten, wo der Platz schon heute knapp ist. App-basierte Fahrdienste haben systembedingt (zwangsläufige Erzeugung zusätzlicher Leer- und Umwegkilometer) das „Potenzial“, die Leistungsfähigkeit städtischer Verkehrssysteme (überproportional) zu vermindern.

App-basierte Fahrdienste haben zudem **wenig für eine Mobilität für alle und insbesondere die Mobilität auf allen täglichen Wegen beizutragen**. Aus Kundensicht kommt es hier auf Einfachheit, Verlässlichkeit, Regelmäßigkeit und Bezahlbarkeit an. App-basierte Fahrdienste im Gelegenheitsverkehr können zwar die verfügbaren Mobilitätsalternativen erweitern und mit einem einfach zugänglichen, komfortablen Direktfahrdienst die Chancen auf ein Mehr an Mobilität begründen. Allerdings gilt dieser Zugewinn nur für einen beschränkten Personenkreis – zugespitzt: zahlungskräftige Menschen in Großstädten, die über Smartphone und Kreditkarte verfügen und keine besonderen Bedarfe – wie Transport von Kindern, Mitnahme von großen Dingen – für die Beförderung haben. Je nach Geschäftsmodell können vielfältige Ausschlussgründe für eine Nutzung gegeben sein: die Beförderung von Kindern oder Menschen mit Rollstuhl, die Mitnahme von Kinderwagen oder Gepäck oder schlicht das Fehlen von Smartphone oder Kreditkarte.

Eine **Verbesserung der Mobilitätsversorgung in ländlichen Räumen** durch App-basierte Fahrdienste **zeichnet sich aktuell nicht ab**. Für rein

kommerzielle Angebote bestehen hier keine oder kaum Gewinnaussichten. Flexible App-basierte Angebote, die als ÖPNV öffentlich finanziert werden, sind nicht automatisch günstiger als ein Linienverkehr. Ihr Beitrag in ländlichen Räumen sollte daher ebenfalls nicht überschätzt werden.

Bei den Novellierungsüberlegungen sollten daher **seitens des Gesetzgebers verbindliche Vorgaben und eine hohe gesellschaftliche Verantwortung** bedachtsam einbezogen werden. Mit Blick auf Chancen und Risiken sowie die schwere Prognostizierbarkeit künftiger Geschäftsmodelle und Wechselwirkungen sollte die **Zulassung App-basierter Fahrdienste mit Augenmaß** erfolgen. Die Fahrdienste berühren alle Aspekte der kommunalen und integrierten Verkehrsplanung. Abhängig von der regulatorischen und planerischen Ausgestaltung werden die Chancen und Risiken in ihrer Ausprägung erheblich variieren. Neu ist, dass sich regulatorische Ansätze die Digitalisierung der Verkehrsangebote nutzbar machen können.

Langfristig wird das **autonome Fahren** eine Änderung in Verkehrsleistung und Verkehrsaufwand mit sich bringen. Mit Blick auf die Kosten-/Nutzen-Rechnung von App-basierten Fahrdiensten ist insoweit zu erwarten, dass die hoch relevanten Personalkosten entfallen und nur in Grenzen durch neue Systemkosten des autonomen Fahrens ersetzt werden. Faktisch bedeutet dies, dass sich der kommerziell erreichbare Markt für derartige Dienste ausweitet. Allerdings steigen damit nicht nur die Chancen, sondern auch in gleicher Weise die vorab beschriebenen Risiken App-basierter Fahrdienste. Daher ist es hilfreich, wenn jetzt schon Erfahrungen mit vergleichbaren Verkehren gesammelt und notwendige Regulierungsmechanismen etabliert und erprobt werden.

Bei dem aktuellen politischen Fokus auf eine „Modernisierung des PBefG unter dem Stichwort Digitalisierung“ sollte nicht aus dem Blick geraten, worauf es **in der Verkehrspolitik aktuell viel wesentlicher** ankommt: Der Fuß- und Radverkehr sollte sicher, einfach und attraktiv sein. Eine integrierte Verkehrsplanung sollte alle Verkehrsmodi im Blick haben und entsprechend ihrer Potenziale berücksichtigen. Wir brauchen mehr und besseren ÖPNV. Eine Dekarbonisierung der Verkehrsmittel sollte beanreicht oder sogar verbindlich vorgegeben werden.