

TEXTE

83/2022

# Personenbeförderungsgesetz- Novelle 2021

Kurzbewertung der Ergebnisse aus Umweltsicht

von:

Dr. Astrid Karl, Dr. Jan Werner  
KCW GmbH, Berlin

Herausgeber:

Umweltbundesamt



TEXTE 83/2022

Projektnummer 149879

Sachverständigentitel (SVT) „Fachliche und rechtliche Beratung  
des Umweltressorts zur geplanten Novellierung des  
Personenbeförderungsgesetzes (PBefG)“

FB000599

## **Personenbeförderungsgesetz-Novelle 2021**

Kurzbewertung der Ergebnisse aus Umweltsicht

von

Dr. Astrid Karl, Dr. Jan Werner  
KCW GmbH, Berlin

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

## Impressum

### Herausgeber

Umweltbundesamt  
Wörlitzer Platz 1  
06844 Dessau-Roßlau  
Tel: +49 340-2103-0  
Fax: +49 340-2103-2285  
[service@bmu.bund.de](mailto:service@bmu.bund.de)  
Internet: [www.umweltbundesamt.de](http://www.umweltbundesamt.de)

[f/umweltbundesamt.de](https://www.facebook.com/umweltbundesamt.de)

[t/umweltbundesamt](https://twitter.com/umweltbundesamt)

### Durchführung der Studie:

KCW GmbH  
Bernburger Straße 27  
10963 Berlin

### Abschlussdatum:

Juli 2021

### Redaktion:

Fachgebiet I 2.1 Umwelt und Verkehr  
Marco Schäfer

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, August 2022

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

### **Kurzbeschreibung: Personenbeförderungsgesetz-Novelle 2021**

Im August 2021 treten das geänderte PBefG und weitere geänderte Normen des Personenbeförderungsrechts in Kraft. Die Änderungen betreffen die Ermöglichung neuer Formen der gewerblichen Personenbeförderung, insbesondere von Formen App-basierter, auf individuelle Nachfrage erfolgende Beförderungsdienstleistungen („Gelegenheitsverkehr“). Die Neuerungen im PBefG sind von hoher Relevanz für das Ziel einer nachhaltigen und umweltgerechten Personenbeförderung, da sie sowohl mit Chancen als auch (erheblichen) Risiken einhergehen. In der vorliegenden Kurzbewertung stellen wir deshalb die wesentlichen Änderungen des PBefG vor, zeigen den sich stellenden rechtlichen Klärungsbedarf – insbesondere Reichweite der im PBefG verankerten Ziele des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit und der Genehmigung von Plattformen – und bewerten die Markt- und Umweltperspektiven im App-vermittelten Gelegenheitsverkehr sowie die Perspektiven flexibler Bedienungskonzepte im ÖPNV.

Die mit der Novellierung verbundenen praktischen Herausforderungen betreffen sowohl die rechtliche wie die fachliche Seite der Anwendung der neuen Instrumente. Gegenstand dieser Ausarbeitung ist insoweit ein erster orientierender Problemaufriss und nicht dessen lösungsorientiert und systematisch angelegte Bearbeitung.

### **Abstract: Amendment of the Passenger Transportation Act 2021**

The amended German Passenger Transportation Act enters into force in August 2021. The amendment legalizes new forms of app-based passenger services (‘for-hire services’). App-based mobility promises individual and societal benefits (convenient transport option, efficiency gains, emissions reductions and other desirable impacts on the transport system) but might as well lead to unwanted increased motorized traffic. The amendment is therefore critical with regard to public policies aiming at an environmentally friendly mobility. This report presents the main changes of the Passenger Transportation Act, demonstrates at which points the new law might need clarifying for instance with regard to the significance of the introduction of the aims of climate protection and sustainability and concerning the license of digital platforms. The report evaluates market and environmental perspectives of app-based for hire services and the potential of on-demand services as a part of the public transport system.

The amendment causes various practical challenges that concern legal as well as technical aspects of the application of the new instruments. This report aims at giving an initial overview of the problems; it will be the task of further studies to provide a systematic analysis and to develop solutions.

## Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	8
Tabellenverzeichnis.....	8
Abkürzungsverzeichnis.....	9
Zusammenfassung.....	11
Summary.....	12
1 Einleitung und Fragestellungen.....	13
1.1 Themen der PBefG-Novelle.....	13
1.2 Fragestellungen in Bezug auf Nachhaltigkeit und Umweltverträglichkeit.....	15
2 Klärungsbedarfe Rechtsanwendung.....	18
2.1 Reichweite der „Klimaschutz- und Nachhaltigkeitsklausel“.....	18
2.1.1 Einfügung einer Klimaschutz- und Nachhaltigkeitsklausel in § 1a PBefG.....	18
2.1.2 Klimaschutz- und Nachhaltigkeitsklausel bei Ermessenentscheidungen.....	20
2.1.3 Anwendung der Klimaschutz- und Nachhaltigkeitsklausel auf offene Rechtsbegriffe.....	22
2.1.4 Klimaschutz und Nachhaltigkeit als zusätzlicher Inhalt des Gewährleistungsauftrags der kommunalen Aufgabenträger.....	23
2.2 Genehmigungspflicht bestimmter „Vermittlungen“.....	25
2.2.1 Tatbestandsvoraussetzungen der genehmigungspflichtigen Vermittlung.....	25
2.2.2 Bejahung Genehmigungspflicht – widersprüchliche praktische Folgen bis hin zur Unmöglichkeit der Genehmigung?.....	28
2.2.3 Verneinung Genehmigungspflicht – wie gewonnen, so zerronnen?.....	30
2.2.4 Zwischenfazit.....	31
2.3 Weitere Klärungsbedarfe.....	32
2.3.1 Widersprüchliche Abstandsregelungen?.....	32
2.3.2 Genehmigungsvoraussetzungen gebündelter Bedarfsverkehr.....	34
2.3.3 Mischkonzessionen.....	34
2.3.4 Barrierefreiheit in Teilen des Pkw-Gelegenheitsverkehrs.....	35
2.3.5 Emissionsstandards Pkw-Gelegenheitsverkehr.....	37
3 App-vermittelter Gelegenheitsverkehr.....	39
3.1 Markt- und Umweltperspektiven.....	39
3.2 Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen im Gelegenheitsverkehr.....	41
3.2.1 Mietwagenverkehr.....	41
3.2.2 Gebündelter Bedarfsverkehr.....	43
3.3 Zwischenfazit.....	46

4	Ausgestaltung flexibler Bedienung im ÖPNV .....	47
4.1	Formen der flexiblen Bedienung.....	47
4.2	Abgrenzung zum gebündelten Bedarfsverkehr .....	48
4.2.1	Abgrenzung über den Begriff des ÖPNV.....	49
4.2.2	Unterscheidung von Linienverkehr und Gelegenheitsverkehr weiter sicher möglich?.....	51
4.3	Zwischenfazit.....	51
5	Fazit .....	53
6	Quellenverzeichnis .....	55

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Ableitung konsistenter Anforderungen an bedarfsgesteuerte Konzepte für Zuordnung zum „Linienverkehr“ und zum ÖPNV .....	50
--------------	---	----

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Vergleich der Tatbestandsmerkmale von Linienbedarfsverkehr und gebündeltem Bedarfsverkehr.....	49
------------	---	----



## Abkürzungsverzeichnis

<b>a. a. O.</b>	am angegebenen Ort
<b>ABl.</b>	Amtsblatt der Europäischen Union
<b>Abs.</b>	Absatz
<b>a. F.</b>	alter Fassung
<b>a. E.</b>	am Ende
<b>AEG</b>	Allgemeines Eisenbahngesetz
<b>App</b>	Applikation – Software-Anwendung Smartphone/Computer
<b>Art.</b>	Artikel
<b>BGBI</b>	Bundesgesetzblatt
<b>BGH</b>	Bundesgerichtshof
<b>BMU</b>	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
<b>BMVI</b>	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
<b>BOKraft</b>	Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr
<b>BR-Drs.</b>	Bundesrat-Drucksache
<b>BT-Drs.</b>	Bundestag-Drucksache
<b>BVerfG</b>	Bundesverfassungsgericht
<b>BVerwG</b>	Bundesverwaltungsgericht
<b>bzw.</b>	beziehungsweise
<b>CDU</b>	Christlich Demokratische Union Deutschlands
<b>CSU</b>	Christlich-Soziale Union in Bayern
<b>d. h.</b>	das heißt
<b>EG</b>	Europäische Gemeinschaft
<b>et al.</b>	und andere
<b>EuGH</b>	Europäischer Gerichtshof
<b>EWG</b>	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
<b>f./ff.</b>	fortfolgend/e
<b>FeV</b>	Fahrerlaubnis-Verordnung
<b>Fn.</b>	Fußnote
<b>GG</b>	Grundgesetz
<b>ggf.</b>	gegebenenfalls
<b>i. V. m.</b>	in Verbindung mit
<b>km</b>	Kilometer
<b>KSG</b>	Bundes-Klimaschutzgesetz
<b>LG</b>	Landgericht
<b>MIV</b>	motorisierter Individualverkehr
<b>Nr.</b>	Nummer
<b>Obus</b>	Oberleitungsbus

<b>OLG</b>	Oberlandesgericht
<b>ÖPNV</b>	Öffentlicher Personennahverkehr
<b>OVG</b>	Oberverwaltungsgericht
<b>PBefG</b>	Personenbeförderungsgesetz
<b>PBZugV</b>	Berufszugangsverordnung für den Straßenpersonenverkehr
<b>Pkw</b>	Personenkraftwagen; Pkw im Sinne des PBefG = „zur Beförderung von nicht mehr als neun Personen (einschließlich Führer) geeignet und bestimmt“
<b>RegG</b>	Regionalisierungsgesetz
<b>Rn.</b>	Randnummer
<b>S.</b>	Seite
<b>SGB</b>	Sozialgesetzbuch
<b>SPD</b>	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
<b>SPNV</b>	Schienenpersonennahverkehr (ÖPNV gemäß AEG)
<b>u. a.</b>	unter anderem
<b>UBA</b>	Umweltbundesamt, Dessau
<b>USA</b>	United States of America (Vereinigte Staaten von Amerika)
<b>UStG</b>	Umsatzsteuergesetz
<b>UVPg</b>	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
<b>VG</b>	Verwaltungsgericht
<b>vgl.</b>	vergleiche
<b>z. B.</b>	zum Beispiel

## Zusammenfassung

Im August 2021 treten das geänderte PBefG und weitere geänderte Normen des Personenbeförderungsrechts in Kraft. Die Änderungen betreffen die Ermöglichung neuer Formen der gewerblichen Personenbeförderung, insbesondere von Formen App-basierter, auf individuelle Nachfrage erfolgende Beförderungsdienstleistungen („Gelegenheitsverkehr“). Die Neuerungen im PBefG sind von hoher Relevanz für das Ziel einer nachhaltigen und umweltgerechten Personenbeförderung, da sie sowohl mit Chancen als auch (erheblichen) Risiken einhergehen.

Die Kurzbewertung stellt die wichtigsten Änderungen der Reform und den Hintergrund für die sich anknüpfenden Fragestellungen in Bezug auf Nachhaltigkeit und Umweltverträglichkeit vor. In Kapitel 2 werden Klärungsbedarfe für die Rechtsanwendung aufgezeigt, allen voran die Frage der Reichweite der „Klimaschutz- und Nachhaltigkeitsklausel“ und die durch die Genehmigungspflicht bestimmter „Vermittlungen“ aufgeworfenen Fragen. Kapitel 3 widmet sich den Markt- und Umweltperspektiven App-vermittelter Gelegenheitsverkehre und beleuchtet die vorgesehenen Instrumente ihrer Steuerung im öffentlichen Interesse. Kapitel 4 untersucht die Umsetzung der neuen Verkehrsform des Linienbedarfsverkehrs näher.

Bei allen untersuchten Themen stellen sich – zum Teil gravierende – praktische Herausforderungen, bei denen nicht ohne weiteres abzusehen ist, ob sie durch die Rechtspraxis gelöst werden können oder im Wege der Gesetzgebung gelöst werden müssen.

## Summary

The amended German Passenger Transportation Act enters into force in August 2021. The amendment legalizes new forms of app-based passenger services ('for-hire services'). App-based mobility promises individual and societal benefits (convenient transport option, efficiency gains, emissions reductions and other desirable impacts on the transport system) but might as well lead to unwanted increased motorized traffic. The amendment is therefore critical with regard to public policies aiming at an environmentally friendly mobility.

This report lists the main changes initiated by the reform and explains the background for the resulting questions from the perspective of a sustainable and environmentally friendly mobility. Chapter 2 identifies those amendments that need clarifying – questions arise especially with regard to the significance of the introduction of the aims of climate protection and sustainability and concern the intended licensing of digital platforms. Chapter 3 evaluates market and environmental perspectives of app-based for-hire services and analyses the new instruments that the law provides to regulate the services in the public interest if necessary. Chapter 4 focuses on the solution found for the licensing of flexible on-demand services as a part of the public transport system.

The report reveals for all its subjects that the amendment causes various practical challenges, some of them grave. At this early stage, it is yet unclear whether the legal practice will be able to solve these challenges or whether new legislation will be necessary.

# 1 Einleitung und Fragestellungen<sup>1</sup>

## 1.1 Themen der PBefG-Novelle

Mit der Zustimmung des Bundesrats vom 26. März 2021 hat das Gesetzesvorhaben zur Modernisierung des Personenbeförderungsgesetzes seinen Abschluss gefunden.<sup>2</sup> Das Gesetz wurde Ende April im Bundesgesetzblatt verkündet (BGBl I, S. 822); die Verkündung löst das Inkrafttreten der meisten Neuregelungen zum 1. August 2021 aus.<sup>3</sup> Die Inhalte gehen wesentlich auf die „PBefG-Findungskommission“ zurück, die im Juni letzten Jahres einen politischen Kompromiss in elf Eckpunkten erreicht hatte.<sup>4</sup>

Die Fülle der Anpassungen betrifft das Personenbeförderungsgesetz (PBefG). Weitere, zum Teil geringfügige Anpassungen erfolgen im Regionalisierungsgesetz (RegG) und Straßenverkehrsgesetz (StVG) sowie in nachgelagerten Verordnungen: der Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr (BOKraft), der Fahrerlaubnis-Verordnung (FeV) und der Verordnung über die Allgemeinen Beförderungsbedingungen für den Straßenbahn- und Obusverkehr sowie den Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen (BefBedV).

Treiber der Novellierung war das im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD 2018 festgehaltene Ziel einer rechtssicheren Regelung von sogenannten plattformbasierten Mobilitätsdiensten. Durch die Digitalisierung ermöglichte Geschäftsmodelle einer bedarfsgerechten Vermittlung von Fahrdiensten sollten eine rechtssichere Grundlage im PBefG finden. Bei diesen „digitalen Geschäftsmodellen“ erfolgt die Bestellung, Buchung, Streckenführung und Zahlungsabwicklung der Beförderungen automatisiert über Smartphone-Apps. Je nach Geschäftsmodell können auch Beförderungswünsche separater Parteien auf eine Fahrt gebündelt und (virtuelle) Abhol-/Absetzpunkte vorgesehen werden. Nachfrage und Angebot werden algorithmenbasiert zusammengeführt; ebenso automatisiert erfolgen Bündelung und Preisfestlegung im Rahmen vorgegebener Kriterien.

Die entsprechenden Anpassungen des PBefG betreffen folgende Themen:

- ▶ Die Novelle führt zugunsten dieser Geschäftsmodelle zwei neue Verkehrsformen ein, den Linienbedarfsverkehr (§ 44 PBefG) und den gebündelten Bedarfsverkehr<sup>5</sup> (§ 50 PBefG), und sieht Anpassungen beim Mietwagenverkehr vor (§ 49 Abs. 4, 5 und § 51a Abs. 1 PBefG).
- ▶ Bestimmte Vermittlungsdienste sind als Beförderer im Sinne des PBefG zu werten und bedürfen damit einer Genehmigung (§ 1 Abs. 1a PBefG).

<sup>1</sup> Wir beziehen uns nachfolgend ohne besondere Kennzeichnung auf den am 27. April 2021 im Bundesgesetzblatt verkündeten Wortlaut des PBefG. Sämtliche Hervorhebungen in zitierten Gesetzespassagen oder zitierten Passagen aus der Gesetzesbegründung stammen von uns.

<sup>2</sup> Zum Gesetzgebungsprozess vgl. Faber, IR 2019, 122, Baumeister/Berschlin, V+T 2019, 287, Karl/Werner, V+T 2020, 449; Fehling/Schröter Die Verwaltung 2020, 381.

<sup>3</sup> Abweichend treten in Kraft: Die Pflicht zur Bereitstellung von statischen Grunddaten „Linienverkehr“ zum 1. September 2021, die Pflicht zur Bereitstellung von Daten zu Bahnhöfen/Haltestellen „Linienverkehr“ und von statischen Grunddaten im Gelegenheitsverkehr zum 1. Januar 2022; die Pflicht zur Bereitstellung dynamischer Daten „Linienverkehr“ (z.B. Störungen, Verspätungen) sowie von Daten zum Betriebsstatus von Bahnhöfen/Haltestellen und dynamische Daten zur Verfügbarkeit von Angeboten des Gelegenheitsverkehrs zum 1. Juli 2022.

<sup>4</sup> BMVI, Eckpunkte der PBefG-Findungskommission, 19.06.2020

<sup>5</sup> Übliche Begriffe vor der rechtlichen Normierung waren etwa „Ridepooling“ (Koalitionsvertrag CDU, CSU und SPD 2018; Eckpunkte BMVI vom Februar 2019), „Pooling-Dienst“ (Eckpunkte der PBefG-Findungskommission, siehe Fn. 4) oder auch „Ridesharing-Dienst“ (z.B. Selbstbeschreibung MOIA – <https://www.moia.io/de-DE/ueber-moia>).

- ▶ Auch „reine“ Vermittler, die nicht als Beförderer zu werten sind, werden nun vom Geltungsbereich des PBefG erfasst (§ 1 Abs. 3 PBefG) mit dem alleinigen Zweck, dass auch für sie die neuen Datenbereitstellungspflichten gelten.

Weitere Anpassungen des PBefG regeln:

- ▶ Verankerung der Ziele des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit (§ 1a PBefG)
- ▶ Verlängerung der auf die „Experimentierklausel“ gestützten Genehmigung von Ausnahmen von bisher vier auf nun fünf Jahre (§ 2 Abs. 7 PBefG)
- ▶ Bereitstellung, Verarbeitung und Löschung von sogenannten „Mobilitätsdaten“ (§ 3a bis 3c PBefG)
- ▶ Möglichkeit von Festpreisen bzw. Mindest- und Höchstpreisen („Tarifkorridor“) im Taxiverkehr (§ 51 Abs. 1 PBefG)
- ▶ Vorgaben zur Barrierefreiheit im Taxiverkehr und gebündelten Bedarfsverkehr (§ 64c PBefG)
- ▶ Einbeziehung des gebündelten Bedarfsverkehrs bei möglichen Vorgaben zu Fahrzeugemissionen (§ 64b PBefG)

Folgeanpassungen von StVG, FeV und BOKraft betreffen:

- ▶ den Wegfall der Ortskundeprüfung (Taxi)<sup>6</sup>
- ▶ die Einführung eines Fachkundenachweises für den Pkw-Gelegenheitsverkehr
- ▶ die Kennzeichnung der Mietwagenfahrzeuge und der Fahrzeuge des gebündelten Bedarfsverkehrs mit Ordnungsnummern
- ▶ die Einführung der Pflicht zur Ausstattung mit einem dem Stand der Technik entsprechenden Navigationsgerät (Taxi)
- ▶ die Ermöglichung eines „konformitätsbewerteten softwarebasierten Systems“ anstelle eines Fahrpreisanzeigers (Taxi) bzw. Wegstreckenzählers (Mietwagenverkehr)

Im Gegensatz zur letzten „großen“ Novelle von 2012<sup>7</sup> zielen viele der Neuregelungen auf den sogenannten „Gelegenheitsverkehr“ und innerhalb dessen auf den Gelegenheitsverkehr mit Personenkraftwagen (Pkw), zu dem bis zur Novelle der *Verkehr mit Taxen* und der *Verkehr mit Mietwagen* gehörten. Mit dem Begriff des „Gelegenheitsverkehrs“ grenzt das PBefG im Bereich der Personenbeförderung mit Kraftfahrzeugen *nicht linienmäßige* Beförderungen vom *Linienverkehr* ab – beim Gelegenheitsverkehr handelt es sich also um Bus- oder Pkw-Verkehre, die sich nach den Wünschen von Individuen oder Gruppen bzw. an vorab feststehende Ausflugs- oder Reisegruppen richten.

---

<sup>6</sup> Die Anforderungen an den Nachweis von Ortskenntnissen am Ort des Betriebssitzes für den Erwerb der Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung im Verkehr mit Mietwagen waren bereits 2017 weggefallen; Art. 1 Nr. 7a der Zwölften Verordnung zur Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung, Bundesgesetzblatt 2017, Teil I, Nr. 58, Seite 3233.

<sup>7</sup> 2012 erfolgten umfangreiche Änderungen des PBefG zur Anpassung an die Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 (BGBl. I S. 2598), insbesondere an die von der Verordnung vorgesehenen Instrumente für im öffentlichen Interesse stehende Eingriffe in den Markt der öffentlichen Personenbeförderungsdienste; vgl. Werner, Verkehrsgewerberecht, in: Baumeister (Hrsg.) Recht des ÖPNV, 2013, Band 2, A 3, Rn. 10 ff.

Das Gefüge des Pkw-Gelegenheitsverkehrs wird durch die Novelle erheblich berührt: Mit dem *gebündelten Bedarfsverkehr* kommt eine dritte Form hinzu; zudem wird die – bislang verbotene<sup>8</sup> bzw. in Graubereichen agierende – App-Vermittlung von Mietwagenverkehren gestärkt (Zulassung Auftragseingang per App; optionale Flexibilisierung der „Rückkehrpflicht“ durch Zulassung weiterer Abstellorte neben dem Betriebssitz; Ermöglichung eines „softwarebasierten Systems“ anstelle eines Wegstreckenzählers). Das ohnehin prekäre Wettbewerbsverhältnis zwischen Taxi und Mietwagen<sup>9</sup> gerät so unter zusätzliche Spannungen. Die Marktveränderungen wirken sich ggf. auch auf das Verhältnis zum ÖPNV aus, wenn etwa neue Angebote des Gelegenheitsverkehrs dem ÖPNV Kunden entziehen oder ein erhöhtes Fahrzeugaufkommen Pünktlichkeit und Verlässlichkeit beeinträchtigen sollten.<sup>10</sup>

Die Novellierung sieht aber im Zuge dieser Marktveränderungen Steuerungsmöglichkeiten sowohl in Bezug auf die neue Verkehrsform des gebündelten Bedarfsverkehrs als auch hinsichtlich des Mietwagenverkehrs vor, zu denen auch neue Versagungsgründe gehören.<sup>11</sup> Diese Steuerungsmöglichkeiten sollen die Kommunen in die Lage versetzen, die öffentlichen Verkehrsinteressen zu wahren; zudem sind bei der Anwendung des Gesetzes die Ziele des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit zu berücksichtigen.

Die Neuerungen fügen sich nicht ohne Widersprüche in das ohnehin durch die Novellierungen 1993/1996 und 2012<sup>12</sup> zunehmend komplexere Regelungsgefüge des PBefG<sup>13</sup> ein. Ein in sich schlüssiges Gesamtbild der Regelungssystematik des PBefG ist nur noch mit gehöriger Imaginationskraft erkennbar, was angesichts der konträren Interessenlage der an der aktuellen Novellierung beteiligten Akteure allerdings auch kaum überrascht.

## 1.2 Fragestellungen in Bezug auf Nachhaltigkeit und Umweltverträglichkeit

Eine nachhaltige und umweltgerechte Personenbeförderung erfordert insbesondere aus Gründen des Klimaschutzes neben der Umstellung der Fahrzeuge auf treibhausgasneutrale Antriebsenergien eine erhebliche Verminderung des Autoverkehrs und Verlagerung auf den Umweltverbund.<sup>14</sup> Schlagwortartig lässt sich der drängende klimapolitische Handlungsbedarf

<sup>8</sup> Vgl. das Verbot strittiger Geschäftsmodelle von Uber wegen der Verletzung von Vorschriften des PBefG (Erbringung von Personenbeförderungsleistungen ohne Genehmigung) oder von für den Mietwagenverkehr geltenden Vorschriften (Auftragsannahme nur durch Mietwagenunternehmer am Betriebssitz bzw. in der Wohnung; Rückkehrpflicht): LG Köln, Beschluss vom 19.07.2019 – 81 O 74/19 [die Entscheidung wird teilweise zitiert mit Datum vom 23.10.2020 oder 25.10.2020], LG München, Urteil vom 10.02.2020 – 4 HK O 14935/16, LG Düsseldorf, Urteil vom 30.04.2020 – 38 O 61/19, OLG Frankfurt, Urteil vom 20.05.2021 – 6 U 18/20 (Bestätigung der Vorinstanz LG Frankfurt, Urteil vom 19.12.2019 – 3-06 O 44/19).

<sup>9</sup> Prägnant Linne + Krause, Wirtschaftlichkeit des Taxi- und Mietwagengewerbes Stuttgart, 2020, S. 95, zum Vergleich mit der Situation im Jahr 1960, in dem eine zentrale Entscheidung des BVerfG (08.06.1960 – 1 BvL 53/55) zu verfassungsrechtlichen Zulassungsvoraussetzungen der Verkehrsarten des PBefG erging: „Aus Sicht des BVerfG war 1960 an einen ernsthaften Wettbewerb zwischen Taxibus und Mietwagen noch nicht zu denken. Nach Auffassung der Verfassungsrichter bedienten Mietwagen seinerzeit ein ‚Luxusbedürfnis‘. Mittlerweile ist aber ein massiver Wettbewerb zwischen Mietwagen und Taxibus entstanden.“ (Hervorh. d. Verf.)

<sup>10</sup> Vgl. Werner/Karl, V+T 2018, 164, 170 ff.; Linke/Jürschik, NZV 2018, 496, 501; KCW, Grundlagen für ein umweltorientiertes Recht der Personenbeförderung, Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, 2020, Kapitel 5.1.5

<sup>11</sup> Versagung der Genehmigung eines gebündelten Bedarfsverkehrs bei Gefährdung der „Verkehrseffizienz“ (§ 13 Abs. 5a PBefG), Versagung der Genehmigung eines Taxiverkehrs, Mietwagenverkehrs oder gebündelten Bedarfsverkehrs bei Nichteinhaltung von Emissionsvorgaben (§ 13 Abs. 5b Satz 1 PBefG), Versagung der Genehmigung eines Taxiverkehrs oder gebündelten Bedarfsverkehrs bei Nichteinhaltung von Vorgaben zur Barrierefreiheit (§ 13 Abs. 5b Satz 2 PBefG)

<sup>12</sup> 1993 erfolgten Anpassungen im PBefG im Zuge der u.a. durch europäische Vorgaben veranlassten Neuordnung der Eisenbahnen des Bundes (BGBl. I S. 2378), mit der die Verlagerung der Aufgabenverantwortung für den SPNV auf die Bundesländer einherging; diese Änderungen wurden am 1. Januar 1996 wirksam (vgl. die zeitgenössische Bewertung von Fromm, TranspR 1994, 425). Zur Novellierung 2012 siehe Fn. 7.

<sup>13</sup> Knauff spricht gar vom „durch Indifferenzen geprägten und sich daher immer wieder durch Dysfunktionalitäten auszeichnenden Personenbeförderung[s]“, Die Verwaltung 2020, 347, 347 f.

<sup>14</sup> Dazu ausführlich: KCW, Grundlagen für ein umweltorientiertes Recht der Personenbeförderung, Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, 2020.

zusammenfassend auf die Formel „Mehr Mobilität mit weniger Verkehr!“ bringen.<sup>15</sup> Aus dieser Perspektive sind die Neuerungen im PBefG von hoher Relevanz: Anbieter und Unterstützer der neuen Angebote weisen auf Effizienzgewinne hin und die Ermöglichung von flexibler Mobilität ohne eigenes Auto in Ergänzung zu öffentlichen Angeboten.<sup>16</sup> Andererseits werden App-basierte Bedarfsverkehre mit kleinen Fahrzeugen durchgeführt, was den erreichbaren „Besetzungsgrad“<sup>17</sup> von vornherein im Vergleich mit üblicherweise im ÖPNV eingesetzten Fahrzeuggrößen begrenzt. Systembedingt gehen Bedarfsverkehre durch die nötigen Anfahrten zum nächsten Fahrgast und Herumkreisen oder anderweitige Leerfahrten zwischen den Besetztfahrten mit Leerkilometern einher. Leerkilometer fallen in jedem Fall auch bei den Bedarfsverkehren an, die auf die Bündelung ähnlicher Fahrtwünsche zielen; hinzu kommen hier entsprechende bündelungsbedingte Umwege. Die App-vermittelten, bedarfsgesteuerten Angebote sind also – entgegen häufiger Darstellung – nicht per se verkehrlich effizient. Wenn die neuen Angebote Nachfrage auch oder vor allem von bisherigen Nutzenden des Umweltverbands abziehen, wäre unter sonst gleichen Bedingungen mehr und nicht weniger Verkehr die Folge. Verkehrliche Effizienz im Sinne von „mehr Mobilität mit weniger Verkehr“ ergibt sich aus der unmittelbaren betrieblichen Effizienz in Kombination mit der Verlagerungswirkung im Verkehrsmarkt. Vereinfacht gesagt: Die neuen Angebote müssen ihre Fahrgäste effizienter befördern, als wenn diese selber Auto fahren würden, und bei dieser Betrachtung spielen im Wesentlichen nur die Fahrgäste eine Rolle, die ansonsten auch tatsächlich selber Auto gefahren wären.

Zur Beurteilung der verkehrlichen Auswirkungen neuer motorisierter Mobilitätsdienste ist in einem ersten Schritt anhand der betrieblichen Daten der erreichte „Besetzungsgrad“ zu ermitteln. Der „Besetzungsgrad“ bildet ab, wie viele Personen über welche Distanzen je aufgewendetem Fahrzeugkilometer befördert werden. Über die verschiedenen Verkehrsarten des Linien- oder Gelegenheitsverkehrs hinweg lässt sich der „Besetzungsgrad“ als Quotient aus Verkehrsleistung (gemessen über die Kenngröße Personenkilometer) und Verkehrsaufwand (gemessen über die Kenngröße Fahrzeugkilometer inklusive Leerkilometer) vergleichend abbilden. Je höher der Wert des „Besetzungsgrades“, desto leistungsfähiger bzw. effizienter ist das betrachtete motorisierte Verkehrsmittel. Im öffentlichen Verkehr liegt – je nach Verkehrsmittel – der Besetzungsgrad bei durchschnittlicher Auslastung der Verkehrsmittel zwischen 15 und 80; im privaten Pkw-Verkehr wird deutschlandweit ein Wert von 1,37 erreicht.<sup>18</sup>

In einem zweiten Schritt ist zu ermitteln, wie sich die Nachfrage der neuen motorisierten Mobilitätsdienste zusammensetzt, d.h. es ist zu beantworten, welche Verkehrsmittel alternativ benutzt worden wären und durch das neue Angebot substituiert werden. Erst anhand dieser

<sup>15</sup> So Bundesverkehrsminister Scheuer in einem Interview: „digitale Mobilitätsplattformen“ sollen zu weniger Verkehr, aber mehr Mobilität beitragen; Berliner Zeitung, 16. März 2019, <https://www.berliner-zeitung.de/politik-gesellschaft/andreas-scheuer-im-interview-demos-ausserhalb-der-schulzeiten-waeren-besser-li.28724>.

<sup>16</sup> Besonders vehemente Unterstützung hat „Ridepooling“ erfahren, in der Annahme, dass sich durch die Bündelung separater Fahrtwünsche auf bedarfsgesteuerten Direktfahrten automatisch verkehrsentlastende Wirkungen und Verringerungen des privaten Autoverkehrs ergeben; vgl. etwa IKEM, Digitale Mobilitätsplattformen, 2017, S. 50; Zeil/Prinz zur Lippe, GewArch 2018, 405, 405; Haack/Dathe, ZRP 2019, 81, 82; Fehling/Schröter, Die Verwaltung 2020, 381, 400. Vgl. auch in der Gesetzesbegründung zum neu geregelten gebündelten Bedarfsverkehr: „Mit dem Einsatz der neuen Mobilitätsangebote ist die Erwartung verbunden, dass durch die digitale Vermittlung von Angebot und Nachfrage eine höhere Effizienz des Verkehrs erreicht werden kann, weil durch die Bündelung von Fahrtwünschen bzw. Beförderungsaufträgen Individualfahrten entfallen.“ BT-Drs. 19/26175, S. 50

<sup>17</sup> Der Begriff des Besetzungsgrades wird in der Praxis für verschiedene Verkehrsträger unterschiedlich verwendet; gemeinsam ist der Verwendung, dass die Auslastung des jeweiligen Verkehrsmittels näher bestimmt werden soll. Wir verwenden den Begriff hier ausschließlich – wie nachfolgend im Text ausgeführt – als Quotienten aus geleisteten Personenkilometern (beförderte Personen) und erzeugten Fahrzeugkilometern (einschließlich der Leerkilometer).

<sup>18</sup> Vgl. zur Berechnung und den Quellen zu diesen Werten KCW, Grundlagen für ein umweltorientiertes Recht der Personenbeförderung, Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, 2020, S. 49 ff, sowie Karl/Werner, V+T 2020, S. 453 ff.



*Nachfragereaktionen* lässt sich durch Auf- oder Abschläge auf den ermittelten betrieblichen „Besetzungsgrad“ die tatsächliche Auswirkung auf den Verkehr in Form erhöhter, gleichbleibender oder verminderter Fahrzeugkilometer ermitteln (hier: verkehrliche Effizienz). Erfahrungen und Berechnungen für die USA haben gezeigt, dass bei App-Fahrdiensten durch die Überwanderung von Nachfrage aus effizienteren und umweltfreundlicheren Verkehrsmitteln (ÖPNV/Rad/Fußverkehr; ggf. auch zusätzlich induzierter Verkehr) eine erhebliche Zunahme der Verkehrsbelastungen resultieren kann. Aufgrund der vergleichsweise geringen Beförderungskapazitäten und der systembedingten Leerkilometer der App-Fahrdienste ändern auch gute oder die Annahme höherer Bündelungsquoten nur wenig an diesem Resultat.<sup>19</sup>

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie die mit der jüngsten Novelle des Personenbeförderungsgesetzes bewirkten (potentiellen) Marktveränderungen und die vorgesehenen Steuerungsmöglichkeiten aus der Perspektive des Ziels einer nachhaltigen und umweltgerechten Personenbeförderung zu bewerten sind.

Zu diesem Zweck untersuchen wir die folgenden Fragestellungen:

- ▶ Herausarbeitung von Klärungsbedarfen der Änderungen im PBefG für die Rechtsanwendung, hier insbesondere
  - Analyse der Reichweite der „Klimaschutzklausel“ (Ziele des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit) im Verhältnis zum etablierten Begriff der „öffentlichen Verkehrsinteressen“ und zur „ausreichenden Verkehrsbedienung“
  - Analyse des neuen Genehmigungstatbestands der Plattformgenehmigung
- ▶ Markt- und Umweltperspektiven im App-vermittelten Gelegenheitsverkehr und Bewertung der Erwartungen hinsichtlich eines Beitrags zur Verkehrswende (inklusive methodische Ansatzpunkte für weiteren Forschungsbedarf) + offene Fragen in Bezug auf den Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen
- ▶ offene Fragen in Bezug auf die Ausgestaltung flexibler Bedienung im ÖPNV

Hinweis: Eine systematische Auseinandersetzung mit den Regelungen zu den Mobilitätsdaten lässt sich im Rahmen dieser Kurzbewertung nicht bewältigen und wurde daher ausgeklammert.

---

<sup>19</sup> Vgl. hier zusammenfassend Schaller, Transport Policy 2021, 1, sowie Diao et al., Nat Sustain 2021.

## 2 Klärungsbedarfe Rechtsanwendung

Rechtsetzung ist natürlicher Weise wegen neuer oder veränderter Gesetzestexte, neuer Begriffe und neuer oder veränderter Tatbestände mit einem gewissen Bedarf an Klärung verbunden.

Die PBefG-Novelle scheint das natürliche Maß zu überschreiten. Schwierigkeiten ergeben sich bereits in der systematischen Passfähigkeit und der damit verbundenen Aussagekraft der neu eingefügten Klimaschutz- und Nachhaltigkeitsklausel im PBefG. Gewichtiger ist allerdings, dass für ein zentrales Reformanliegen – die „Plattformgenehmigung“ – keine überzeugende Lösung umgesetzt wurde (dazu 2.2). Über die in den nachfolgenden Kapiteln behandelten spezielleren Probleme im Zusammenhang mit der Marktentwicklung des App-Gelegenheitsverkehrs sowie den flexiblen Bedienkonzepten im ÖPNV (Kapitel 3 und 4) hinaus listen wir – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – weitere Klärungsbedarfe auf (2.3).

Daneben finden sich eine Fülle von Vollzugsfragen und damit einhergehenden Rechtsunsicherheiten, deren Behandlung aber den Rahmen dieser Kurzbewertung sprengen würde.<sup>20</sup>

### 2.1 Reichweite der „Klimaschutz- und Nachhaltigkeitsklausel“

#### 2.1.1 Einfügung einer Klimaschutz- und Nachhaltigkeitsklausel in § 1a PBefG

§ 1a verankert die Ziele des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit<sup>21</sup> als Schutzziele im PBefG.

§ 1a PBefG lautet: „Bei Anwendung dieses Gesetzes sind die Ziele des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit zu berücksichtigen.“

Nach der Gesetzesbegründung soll die nun in § 1a PBefG verankerte *umweltpolitische Zielsetzung* die Berücksichtigung von Umweltbelangen bei allen Verkehrsarten und -formen des PBefG befördern. Dabei steht folgende Absicht dahinter: „Dadurch werden die beteiligten Akteure (kommunale Aufgabenträger, Genehmigungsbehörden, Länder) stärker für eine nachhaltige und umweltorientierte Personenbeförderung im Geltungsbereich des PBefG *sensibilisiert*. Die kommunalen Aufgabenträger sind bereits nach geltender Rechtslage aufgefordert, neben Umfang und Qualität des Verkehrsangebotes auch dessen Umweltqualität in einem Nahverkehrsplan zu definieren (§ 8 Abs. 3 Satz 2). Mit dem neuen § 1a erhält diese Regelungskompetenz zur Schaffung bzw. Weiterentwicklung eines umweltverträglichen Straßenpersonenverkehrs *zusätzliche Bedeutung*.“<sup>22</sup>

Unklar bleibt, was sich der Gesetzgeber von einer zusätzlichen Sensibilisierung von kommunalen Aufgabenträgern, Genehmigungsbehörden und Ländern verspricht. Wichtiger wäre es gewesen, in der Begründung herauszustellen, welche praxisrelevanten Änderungen mit der Neuregelung in § 1a PBefG tatsächlich verbunden sind. Dazu wäre zu klären, was mit den Zielen des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit gemeint ist und wie die das PBefG anwendenden Behörden diese dabei berücksichtigen können.

<sup>20</sup> Dies betrifft beispielsweise das Verständnis folgender Begrifflichkeiten: „natürliche oder juristische Personen, die als Einzelunternehmer firmieren“ (§ 3a Abs. 3 PBefG), „Gemeinden mit großer Flächenausdehnung“, „anderer Abstellort als Betriebssitz“ (§ 49 Abs. 5 PBefG), „konformitätsbewertetes softwarebasiertes System“ (§ 28, 30 BOKraft).

<sup>21</sup> Im ursprünglichen Gesetzentwurf „Ziel der Umweltverträglichkeit“, vgl. BT-Drs. 19/26175, im Gesetzgebungsprozess geändert, da der Begriff der Umweltverträglichkeit bereits durch das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) spezifisch vorgeprägt ist. Es ist daher auch auf die Begründung der Änderung aus BT-Drs. 19/27288 zu achten.

<sup>22</sup> BT-Drs. 19/26175, S. 37

Zu klären ist dazu, welche Rechtsqualität die zu berücksichtigenden Ziele haben und wie die Inhalte der beiden Ziele zu bestimmen sind:

- ▶ Rechtsqualität: Die Begründung spricht von „Sensibilisierung“ in Bezug auf eine „umweltpolitische Zielsetzung“. Die in § 1a PBefG geforderte Berücksichtigung verlangt daher bei Anwendung des Gesetzes eine Prüfung, inwieweit bei entsprechenden Entscheidungsspielräumen den Zielen des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit entsprochen werden kann und darf. In diesem Rahmen ist den Zielen dann auch zu entsprechen. Eine weitergehende Verbindlichkeit ist mit der von § 1a PBefG geforderten „Berücksichtigung“ nach erster Einschätzung wohl nicht verbunden.
- ▶ Inhaltsbestimmung der Ziele: Mit Blick auf die Inhaltsbestimmung des „Ziels des Klimaschutzes“ und des „Ziels der Nachhaltigkeit“ ist anzunehmen, dass diese entsprechend der Einheit der Rechtsordnung sich aus dem Klimaschutzrecht und aus dem im Umweltrecht ausgeprägten Gebot der Nachhaltigkeit ergeben. In Bezug auf den Klimaschutz sind daher vermutlich Beiträge zu den nationalen Klimaschutzzielen gemäß § 3 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)<sup>23</sup> zu leisten. Basis für das Ziel der Nachhaltigkeit dürfte die von den Vereinten Nationen 2015 beschlossene Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung sein. Die Nachhaltigkeit ist als Ziel auch über den EU-Vertrag verankert und die EU hat daher konkretisiert, was die Agenda 2030 für ihre Politik bedeutet. Aufbauend darauf wurde die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie von der Bundesregierung im Januar 2017 beschlossen; die jüngste Aktualisierung erfolgte im März 2021 („Weiterentwicklung 2021“). Eine Analyse dessen, welche Aspekte der Nachhaltigkeitsstrategie für die Anwendung des PBefG relevant sind, kann allerdings im Rahmen der vorliegenden Kurzbewertung nicht geleistet werden.

Der Gesetzgeber versteht § 1a PBefG als „regulatorische Neuausrichtung“: „Es [das Personenbeförderungsgesetz] dient damit nicht mehr – wie bisher – nur der Gefahrenabwehr, sondern das Ziel der Umweltverträglichkeit [durch BT-Drs. 19/27288 geändert in „Ziele des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit“] ist zumindest gleichrangig neben das Ziel der Gefahr[en]abwehr getreten.“<sup>24</sup>

Die Intention des Gesetzgebers an sich ist zu begrüßen. Es bleibt allerdings unklar, warum er meint, dass mit den Zielen des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit der Bereich der Gefahrenabwehr überschritten wird. Klimaschutz und Nachhaltigkeit dienen der Abwehr drohender Gefahren für die Schutzgüter der Umwelt (aufgezählt z.B. in § 2 Abs. 1 UVPG) und damit dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen im Sinne von Art. 20a GG. Ein rechtzeitiger, wirksamer Klimaschutz dient mittelbar der Sicherung der allgemeinen Handlungsfreiheit der nachfolgenden Generationen; vgl. Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes zu Art. 20a GG.<sup>25</sup>

Der wesentliche Akteur des PBefG ist die *Genehmigungsbehörde*; sie hat folgende Aufgaben:

- ▶ Sie hat zu verhindern, dass genehmigungspflichtiger Verkehr ohne Genehmigung durchgeführt wird.
- ▶ Sie hat Genehmigungsanträge zu prüfen und Genehmigungen – so wie beantragt oder verbunden mit Bedingungen und Auflagen – zu erteilen oder abzulehnen.

---

<sup>23</sup> Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513); aktuell wurde das erste Gesetz zur Änderung des Klimaschutzgesetzes am 24. Juni 2021 vom Bundestag beschlossen.

<sup>24</sup> BT-Drs. 19/26175, S. 51

<sup>25</sup> BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 et al.

- ▶ Sie hat den genehmigten Verkehr zu überwachen, ggf. bestehende Betriebspflichten durchzusetzen und sie muss unter den einschlägigen Voraussetzungen eine erteilte Genehmigung widerrufen.
- ▶ Sie hat beantragte Veränderungen der Genehmigung zu prüfen und diesen zuzustimmen oder sie abzulehnen.
- ▶ Sie hat Planfeststellungsverfahren – insbesondere im Kontext der Errichtung von Schienenverkehrsinfrastruktur – durchzuführen.

Eine Berücksichtigung der Ziele des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit ist in vielen der vorstehenden Entscheidungen nicht möglich, weil es sich um Entscheidungen handelt, bei denen der Genehmigungsbehörde kein Ermessen zusteht, d.h. ein bestimmter Verwaltungsakt zu erlassen ist, wenn die zu prüfenden gesetzlichen Tatbestandsmerkmale vorliegen („gebundene Entscheidung“).

- ▶ Anders verhält es sich dann, wenn die Tatbestandsmerkmale einer Norm einen *unbestimmten Rechtsbegriff* enthalten, der im Kontext der Ziele des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit ausgelegt werden kann. Als insoweit relevante unbestimmte Rechtsbegriffe kommen die „ausreichende Verkehrsbedienung“ und die „öffentlichen Verkehrsinteressen“ in Betracht.
- ▶ Anders verhält es sich auch dann, wenn keine gebundenen Entscheidungen, sondern *Ermessensentscheidungen* zu treffen sind, die als einen abwägungsrelevanten Belang auch den Klimaschutz oder die Nachhaltigkeit enthalten.

### 2.1.2 Klimaschutz- und Nachhaltigkeitsklausel bei Ermessensentscheidungen

Das PBefG kennt eine Reihe von Ermessensentscheidungen. Bei erster cursorischer Durchsicht ist aber nur ein kleinerer – nachfolgend fett markierter – Teil überhaupt dazu geeignet, Einfluss auf Klimaschutz oder Nachhaltigkeit nehmen zu können:

- ▶ Genehmigungsbehörde: **§ 2 Abs. 4, 6, 7**, § 3 Abs. 2, 3, § 7 Abs. 2, § 9 Abs. 2, § 12 Abs. 3 Satz 1, Abs. 5, 6, 7 **§ 13 Abs. 2a, 5a, 5b**, § 14 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2, 3, **§ 15 Abs. 3, § 16 Abs. 1, 2**, § 19 Abs. 3, 4, § 20 Abs. 3, § 21 Abs. 2, 3, 4, **§ 25 Abs. 2**, § 25a, § 36 Abs. 2, § 39 Abs. 4, 6, § 40 Abs. 2, 4, § 45 Abs. 3, § 45a Abs. 4, § 47 Abs. 2, **§ 49 Abs. 5, § 50 Abs. 1, 2, 4**, § 51 Abs. 1, **§ 51a Abs. 1, 2**, § 54 Abs. 1, 2, 3, **§ 54a Abs. 1**, § 64c Abs. 2
- ▶ Zuständige Behörde (Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge): § 8a Abs. 1 Satz 2, Abs. 2, Abs. 8, § 8b Abs. 5
- ▶ Planfeststellung: Anhörungsbehörde § 28b, § 29 Abs. 1a, Planfeststellungsbehörde § 29 Abs. 5
- ▶ Landesregierung: § 47 Abs. 3, (**§ 64b**)
- ▶ Bundesministerium für Verkehr: § 52 Abs. 3, 4

Da es sich vorliegend um ein Kurzgutachten handelt, kann an dieser Stelle nur cursorisch und beispielhaft angerissen werden, welche Herausforderungen mit der Anwendung der an sich zu begrüßenden Zielvorgabe in Bezug auf Ermessensentscheidungen zu erwarten ist:

- ▶ *Vorgaben zu Emissionsstandards im Gelegenheitsverkehr* finden sich generell im durch EU- und Bundesrecht geprägten Kraftfahrzeugzulassungsrecht für Pkw. Hinzu treten die speziell

für den Gelegenheitsverkehr mit Pkw in § 64b PBefG in Verbindung mit § 13 Abs. 5b PBefG möglichen Vorschriften des Landesrechts. Auf Ebene der Exekutive kann die Genehmigungsbehörde spezielle Vorgaben für den gebündelten Bedarfsverkehr gemäß § 50 Abs. 4 Satz 2 Nr. 5 PBefG und mittelbar für den Mietwagenverkehr gemäß § 49 Abs. 4 Satz 7 PBefG setzen. Anwendungspraktische Fragen, bei denen die Klimaschutzklausel bei der Ausübung von Ermessen eine Rolle spielen kann, finden sich in Kapitel 2.3.5.

- ▶ *Rückkehrpflicht im Mietwagenverkehr:* Die Genehmigungsbehörde kann zukünftig in „Gemeinden mit einer großen Flächenausdehnung“ als Ausnahme zur Rückkehrpflicht an den Betriebssitz die Rückkehr an einen anderen Abstellort als an den Betriebssitz regeln (Mindestwegstrecke von 15 km zwischen Betriebssitz und Abstellort bzw. zwischen Abstellorten; § 49 Abs. 5 PBefG). Bei der Rückkehrpflicht handelt es sich um das zentrale Abgrenzungsmerkmal des Mietwagenverkehrs vom Taxi<sup>26</sup> – die Zulassung weiterer Abstellorte sorgt naturgemäß für eine Schmälerung der Wirkung dieser Abgrenzung, was dafür sprechen könnte, dass die Auswirkungen der Zulassungen weiterer Abstellorte auf das Taxigewerbe sorgsam abgewogen werden muss. In der Begründung<sup>27</sup> weist der Gesetzgeber allerdings u.a. auch auf im Interesse des Klimaschutzes zu reduzierende Leerfahrten hin, was angesichts von § 1a PBefG ggf. für eine starke Gewichtung gegen die Aufrechterhaltung der Abgrenzungswirkung sprechen könnte. Andererseits ist der App-gestützte Mietwagenverkehr vielerorts davon geprägt, dass er nur durch einen hohen Einsatz an Leerfahrten in der Lage ist, sich gegenüber dem Taxi und dem gebündelten Bedarfsverkehr im Markt zu profilieren; vgl. Kapitel 1.2 und 3.1. Bei gesamthafter Betrachtung kann es daher – entgegen der ersten Intuition – im Sinne des Klimaschutzes sinnvoll sein, wenn die Konkurrenzfähigkeit des Mietwagenverkehrs gerade nicht durch eine Verringerung der Rückkehrpflicht verbessert wird. Vor diesem Hintergrund stellen sich zum Beispiel folgende Rechtsfragen: Was ist die gesetzliche Erwartung an den Prüfbedarf? Kann bei hoher prognostischer Unsicherheit auch mit kürzeren Genehmigungsfristen und intensiven Auflagen zum Monitoring der Auswirkungen gearbeitet werden?
- ▶ *Umgang mit prognostischen Unsicherheiten:* Welche Geschäftsmodelle kurz-, mittel- und langfristig klimaschützend wirken und nachhaltig sind, lässt sich oftmals nicht oder nicht mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit prognostizieren. Dies liegt zum einen daran, dass die Klimaschutzwirkung eine hohe Komponente im Bereich der Nachfrage hat, die Nachfragewirkungen aber nur begrenzt prognostizierbar sind. Zudem fehlen derzeit oft die notwendigen Mobilitätsdaten, um hier eine valide Datengrundlage für eine Prognose zu erhalten. Dies betrifft neben den Ausgangsdaten für Nachfragewirkungen (Angaben zu Verschiebungen zwischen den Verkehrsarten und Verkehrsmodi) zum Beispiel Fragen von Fahrtaufkommen, Besetzkilometer, Leerkilometer, Besetzungsgrad etc. Hier ist auch nur begrenzt Abhilfe durch Mobilitätsdaten gemäß § 3a ff. PBefG zu erwarten, da dort zum Beispiel die im Gelegenheitsverkehr bisher oft vertretenen „Einzelunternehmen“<sup>28</sup> nicht verpflichtet werden. In Bezug auf Ermessensentscheidungen im Gelegenheitsverkehr stellen sich daher verschiedene Fragen: Wie intensiv muss die prognostische Wirkung ermittelt werden? Wie ist mit der Situation einer hohen prognostischen Unsicherheit umzugehen? Ergibt sich aus Art. 20a GG und dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (vgl. Fußnote 25) als Leitlinie für den Umgang mit Ungewissheit, dass auf Basis belastbarer

<sup>26</sup> „Bei der Rückkehrpflicht handelt es sich um eine Kardinal- bzw. Hauptpflicht des Mietwagenunternehmers.“ VG München, Urteil vom 17.03.2021 – M 23 K 20.1954, Rn. 24

<sup>27</sup> BT-Drs. 19/26175, S. 50

<sup>28</sup> Hier verstanden als Unternehmen mit einem Fahrzeug; in der Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates „Ein-Mann-Betriebe“, vgl. BT-Drs. 19/26963, S 1.

Hinweise in Bezug auf eine klimaschädliche Wirkung Entscheidungen auch gegen die Berufsfreiheit zu treffen sind, wenn weitere Aufklärung nicht erfolgversprechend ist? Kommt als geringeres Mittel hier ggf. eine zeitverkürzte Zulassung (z.B. drei Jahre Genehmigungsdauer) mit angemessenen Auflagen zum Monitoring in Betracht?

### 2.1.3 Anwendung der Klimaschutz- und Nachhaltigkeitsklausel auf offene Rechtsbegriffe

Von besonderer Relevanz wäre es, wenn Klimaschutz und Nachhaltigkeit bei der Beurteilung der offenen Rechtsbegriffe „öffentliche Verkehrsinteressen“ (zu beachten von der Genehmigungsbehörde) und „ausreichende Bedienung“ (zu erreichen vom Aufgabenträger) ein angemessenes Gewicht erlangen.

Unter dem öffentlichen Verkehrsinteresse wird das Interesse der Allgemeinheit an einer dauerhaft funktions- und leistungsfähigen Verkehrsbedienung verstanden, die den jeweiligen örtlichen Verhältnissen und Bedürfnissen des jeweils betroffenen Publikums entspricht.<sup>29</sup> Zentrale Ausprägungen sind der Schutz des ÖPNV und des Taxigewerbes (vgl. § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 und Abs. 4 PBefG). Der Begriff des öffentlichen Verkehrsinteresses ist letztlich die personenbeförderungsgewerbespezifische Ausprägung des öffentlichen Interesses. Vor dem Hintergrund von Art. 20a GG in Kombination mit dem Beschluss des BVerfG (vgl. Fußnote 25) ist zu erwarten, dass bei Anwendung des Gesetzes durch Behörden und Gerichte eine nachhaltige und klimaschützende Auslegung des Begriffs der „öffentlichen Verkehrsinteressen“ geboten ist, soweit es im jeweiligen Verwendungskontext darauf ankommt.

Die „öffentliche Verkehrsinteressen“ finden sich in folgenden Verwendungskontexten im PBefG:

- ▶ § 2 Abs. 6 – Genehmigung sogenannter atypischer bzw. typengemischter Verkehre („Auffangklausel“)
- ▶ § 2 Abs. 7 – Experimentierklausel
- ▶ § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 – „Konkurrenzschutzklausel“ des ÖPNV („Doppelbedienungsverbot“)
- ▶ § 13 Abs. 4 – Schutz der Funktionsfähigkeit des Taxigewerbes
- ▶ § 13 Abs. 5a – Versagungsgrund für gebündelten Bedarfsverkehr
- ▶ § 16 Abs. 2 – Genehmigungsdauer im Linienverkehr
- ▶ § 21 Abs. 1, 3 – Maßstab für Betriebspflicht generell
- ▶ § 36 Abs. 1 – Maßstab für Bau- und Unterhaltungspflicht für Schieneninfrastruktur
- ▶ § 49 Abs. 4 Satz 7 – Anwendung Vorgaben gebündelter Bedarfsverkehr auf Mietwagen
- ▶ § 50 Abs. 1, 2 – Vorgaben für den gebündelten Bedarfsverkehr
- ▶ § 51a Abs. 1 – Tarifpflichten im Mietwagenverkehr

---

<sup>29</sup> Barth, Nahverkehr in kommunaler Verantwortung, 2000, S. 47.

#### 2.1.4 Klimaschutz und Nachhaltigkeit als zusätzlicher Inhalt des Gewährleistungsauftrags der kommunalen Aufgabenträger

Der kommunale Gewährleistungsauftrag bezog sich bislang auf die „ausreichende Bedienung“. Dieser Begriff wurde 1969 mit der VO (EWG) Nr. 1191/69<sup>30</sup> im Europarecht zur Legitimation von Eingriffen in den Verkehrsmarkt geprägt. Mit der Anpassung der VO (EWG) Nr. 1191/69 durch die VO (EWG) Nr. 1893/91<sup>31</sup> wurde 1991 geklärt, dass er auch Ausgestaltungsvorgaben im Interesse des Umweltschutzes legitimiert. Im Bereich des PBefG ist er seit dem 1. Januar 1996 (vgl. Fußnote 12) der eingeführte Maßstab für die vom Aufgabenträger sicherzustellende Bedienung. Das jeweilige Landesrecht hat dabei in vielfältiger Weise festgelegt, mit welcher Ausrichtung die ausreichende Bedienung auch dem Umwelt- und Klimaschutz zu dienen hat.

In § 8 Abs. 3 Satz 1 PBefG hat der Gesetzgeber nun den Klimaschutz und die Nachhaltigkeit **neben** die ausreichende Bedienung gestellt und zu einem **eigenständigen** Element des Sicherstellungsauftrags des (kommunalen) Aufgabenträgers gemacht.

§ 8 Abs. 3 Satz 1 PBefG lautet nun: „Für die Sicherstellung einer ausreichenden *und den Grundsätzen des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit* entsprechenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr sind die von den Ländern benannten Behörden (Aufgabenträger) zuständig.“

Der Gesetzgeber hat somit die von den Ländern bestimmten kommunalen Aufgabenträger unmittelbar auf Grundsätze des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit verpflichtet. Nach § 8 Abs. 3 Satz 2 PBefG hat der Aufgabenträger dazu – insoweit instrumentell unverändert – die geforderte Umweltqualität im Nahverkehrsplan zu definieren. Weitere Konsequenzen hat das Landesrecht zu setzen.

Schwierigkeiten ergeben sich insbesondere insoweit, als die „ausreichende Bedienung“ bisher im Wege einer planerischen Ermessenentscheidung unter Berücksichtigung aller öffentlichen Belange konkretisiert werden konnte. Nimmt man den Bundesgesetzgeber beim Wort, dann müsste nun eine neu zu definierende „Sicherstellungsleistung“, die sich aus ausreichender Bedienung (inklusive Umweltschutz) sowie Klimaschutz und Nachhaltigkeit zusammensetzt, Gegenstand der ÖPNV-Planung sein. Die Praxis könnte auch einen pragmatischen Weg gehen und die ausreichende Bedienung unter besonderer Berücksichtigung von Klimaschutz und Nachhaltigkeit konkretisieren. Geplant würde dann eine *ausreichende Bedienung*, die den Grundsätzen des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit entspricht.

Allerdings stellt sich dann immer noch die Frage, was in § 8 Abs. 3 Satz 1 PBefG mit den *Grundsätzen* des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit gemeint ist. Das Bundes-Klimaschutzgesetz kennt keine Grundsätze. Es ist auch unklar, in welchem Verhältnis derartige Grundsätze zu den nationalen Klimaschutzzielen in § 3 KSG stehen sollten. Schließlich ist unklar, warum der Aufgabenträger insoweit über § 1a PBefG die „**Ziele** des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit“ bei der Anwendung des PBefG zu berücksichtigen hat und er davon abweichend gemäß § 8 Abs. 3 PBefG für eine „den **Grundsätzen** des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit entsprechende Bedienung“ zuständig ist. Die Gesetzesbegründung gibt leider keinen Aufschluss darüber, mit welcher Absicht zwischen Zielen und Grundsätzen differenziert wird. Mit Blick auf

<sup>30</sup> Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates vom 26. Juni 1969 über das Vorgehen der Mitgliedsstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs (ABl. L 156 vom 28.06.1969, S. 1)

<sup>31</sup> Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 des Rates vom 20. Juni 1991 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei dem mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs (ABl. L 169 vom 29.06.1991, S. 1)

den Klimaschutz wird allerdings aus der Begründung deutlich, dass durch die Anpassung von § 8 Abs. 3 PBefG die Zuständigkeit des kommunalen Aufgabenträgers für die Dekarbonisierung des Bus- und Bahnverkehrs festgelegt werden soll.<sup>32</sup> Mit Blick sowohl auf Klimaschutz als auch auf Nachhaltigkeit ergibt sich aus der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie der Transformationsprozess der Verkehrswende und auch der Bedarf nach einem attraktiveren ÖPNV sowie das Ziel der Bundesregierung, dass die durchschnittliche Reisezeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln zum nächsten Mittel- oder Oberzentrum bis 2030 verringert wird.<sup>33</sup>

Erst eine vertiefte Analyse kann ermitteln, welche neuen Ziele bzw. Grundsätze der Gesetzgeber hier dem kommunalen Aufgabenträger durch das PBefG vorgegeben hat. Dabei wird unter anderem zu prüfen sein, welche Konsequenzen sich in Bezug auf den ÖPNV für dessen Dekarbonisierung und die Verkehrswende generell ergeben. Vor dem Hintergrund des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts (vgl. Fußnote 25) wird zu prüfen sein, ob nicht genauer hätte bestimmt werden müssen, welchen Klimaschutzbeitrag bzw.

Nachhaltigkeitsbeitrag der Bund von den Ländern bzw. von den Aufgabenträgern des ÖPNV erwartet (die Gesetzesbegründung zu § 1a PBefG nennt „einen Beitrag“). Das Klimaschutzrecht legt in der Auslegung durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts nahe, dass es einen „erforderlichen Beitrag“ für jeden relevanten Akteur geben müsste. Mit „Grundsätzen“ (Gesetzestext in § 8 Abs. 3 Satz 1 PBefG) und „Sensibilisierung“ (Begründung zu § 1a PBefG) ist es insoweit nicht getan. Es wäre zu klären, ob nicht der Bund Klarheit zu schaffen hat, was von Ländern und Kommunen an „erforderlichen Beiträgen“ zu leisten ist. Dabei wird es auch nicht nur um die Dekarbonisierung des ÖPNV gehen (siehe Begründung zur Anpassung von § 8 Abs. 3 Satz 1 PBefG), sondern insbesondere auch darum, in welchem Umfang der ÖPNV zu einer attraktiven und im Verkehrsmarkt akzeptierten Alternative zum motorisierten Individualverkehr wird.<sup>34</sup> Schließlich ist auch zu prüfen, ob die kommunalen Aufgabenträger den Herausforderungen alleine begegnen müssen oder Anspruch auf eine aufgabenadäquate finanzielle Unterstützung durch Bund und/oder Länder haben.

Mit der Anpassung von § 8 Abs. 3a Satz 1 PBefG hat der Gesetzgeber geregelt, dass die Genehmigungsbehörde ihrerseits „im Rahmen ihrer Befugnisse nach diesem Gesetz und unter Beachtung des Interesses an einer wirtschaftlichen, *den Klimaschutz, die Nachhaltigkeit und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse berücksichtigenden* Verkehrsgestaltung an der Erfüllung der dem Aufgabenträger nach Absatz 3 Satz 1 obliegenden Aufgabe“ mitwirkt. Dieses ist im Sinne der Einheit der Rechtsordnung zu begrüßen. Allerdings ist unklar, warum nur die Genehmigungsbehörde auf eine die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse berücksichtigende Verkehrsgestaltung verpflichtet wird. Es bleibt einer zu vertiefenden Analyse vorbehalten, zu klären, ob es ein tieferen Sinn hat, die Mitwirkungsziele der Genehmigungsbehörde weiter zu fassen als die Handlungsziele des Aufgabenträgers und wenn ja, worin dieser besteht.

<sup>32</sup> BT-Drs. 19/26175, S. 8: Beförderung des Einsatzes emissionsarmer Antriebe.

<sup>33</sup> Vgl. Die Bundesregierung, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2021, S. 52, 56, 278.

<sup>34</sup> Vgl. umfassend zum rechtlichen Handlungsbedarf für eine stärker umweltorientierte Personenbeförderung und der Diagnose, dass es zur Erreichung der Klimaschutzziele insbesondere bundesweiter Handlungsziele und Strategien zur integrierten Entwicklung aller Verkehrsmittel bedarf KCW 2020 (Fn. 14); vgl. auch die Ausführungen von Knauff, Die Verwaltung 2020, 347, 357, oder Fehling/Schröter, Die Verwaltung 2020, 381, 409 ff., dass mit punktuellen Änderungen im PBefG die nötige Ausgestaltung eines rechtlichen Rahmens für eine zukunftsfähige, nachhaltige und sozialverträgliche Mobilität nicht zu bewältigen ist.



## 2.2 Genehmigungspflicht bestimmter „Vermittlungen“

### 2.2.1 Tatbestandsvoraussetzungen der genehmigungspflichtigen Vermittlung

§ 1 Abs. 1a PBefG erweitert den Begriff der ansonsten in § 1 Abs. 1 PBefG geregelten Tatbestände der dem PBefG unterfallenden „Beförderungen von Personen“ wie folgt:

§ 1 Abs. 1a PBefG: „Eine Beförderung von Personen im Sinne von Absatz 1 Satz 1 liegt **auch** vor, wenn die Vermittlung und Durchführung **der Beförderung** organisatorisch und vertraglich verantwortlich **kontrolliert** wird.“

Der neue Tatbestand stellt keine eigenständige Regelung dar, sondern ist eng verknüpft mit dem bereits vorhandenen § 1 Abs. 1 PBefG. Das Wort „**auch**“ spricht für eine Erweiterung der bereits vorhandenen Tatbestände aus Abs. 1 Satz 1 PBefG. Diese Erweiterung bezieht sich auf die **Beförderung** aus Abs. 1 Satz 1 PBefG. Wenn deren Vermittlung und Durchführung organisatorisch und vertraglich verantwortlich **kontrolliert** wird, handelt es sich um eine zusätzlich den Vorschriften des PBefG unterliegende Aktivität im Sinne von Abs. 1 Satz 1 PBefG.

Der im Gesetz funktional nicht bezeichnete Akteur muss eine Kontrollverantwortung über Vermittlung **und** Durchführung der Beförderung ausüben. Diese Kontrollverantwortung muss sich in Organisationsverantwortung manifestieren und vertraglich geregelt sein.

Nach dem Wortlaut von § 1 Abs. 1a PBefG ist der neue Tatbestand auf diejenigen anzuwenden, der **Vermittlung und Durchführung von Beförderungen** kontrolliert. Es liegt nicht auf der Hand, wer der hier gemeinte Kontrolleur sein soll.

Verständlich wird die Regelung erst in der Zusammenschau mit der Gesetzesbegründung und der dort in Bezug genommenen Rechtsprechung. Die Begründung formuliert: „*Mit der Ergänzung in § 1 Absatz 1a wird unter Berücksichtigung der von der Rechtsprechung zum PBefG entwickelten Grundsätze klargestellt, dass auch die (digitale) Vermittlung von Fahrten, die selbst als Beförderungsleistung einzustufen ist, genehmigungspflichtig gemäß PBefG ist. Hintergrund sind Geschäftsmodelle neuer Mobilitätsanbieter, die mittels einer Software-Applikation (App) Kunden die Möglichkeit bieten, einen entgeltlichen Fahrdienst mit konzessionierten Mietwagen- oder Taxiunternehmer zu bestellen. Hierbei handelt es sich um digitale Vermittlungsdienste, die Fahrgäste und gewerbliche Personenbeförderungen durchführende Unternehmer mittels App zusammenbringen.*“<sup>35</sup>

Ausweislich der Gesetzesbegründung ist § 1 Abs. 1a PBefG daher wie folgt zu lesen: *Eine Beförderung von Personen im Sinne von Absatz 1 Satz 1 liegt auch vor, wenn ein die Vermittlung ~~und die~~ Durchführung der Beförderung organisatorisch und vertraglich verantwortlich kontrolliert wird.*“

Dies ergibt sich auch aus der von der Gesetzesbegründung in Bezug genommenen Rechtsprechung: Die Formulierung, die Eingang in § 1 Abs. 1a PBefG gefunden hat, geht zurück auf die zusammenfassende rechtliche Bewertung des OVG Berlin-Brandenburg<sup>36</sup> bezüglich der im Jahr 2014 streitigen Geschäftsmodelle von Uber<sup>37</sup> und der von der Vorinstanz für diese Modelle vorgenommenen Einordnung des App-Vermittlers Uber als Beförderer im Sinne des PBefG. Das OVG Berlin-Brandenburg formuliert in Rn. 32: „Danach [nach den in den vorhergehenden Randnummern beschriebenen entscheidungserheblichen Merkmalen des

<sup>35</sup> BT-Drs. 19/26175, S. 37

<sup>36</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 10.04.2015 – OVG 1 S 96.14; <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/IURE150006690>

<sup>37</sup> UberBlack = App vermittelt Personenbeförderungen mit konzessionierten Mietwagen und UberPop = App vermittelt Personenbeförderungen durch nicht konzessionierte Fahrer mit deren privaten Kraftfahrzeugen; siehe Rn. 6 der Entscheidung

Geschäftsmodells „UberBLACK“] ist davon auszugehen, dass die Antragstellerin, sowohl von der vertraglichen als auch von der organisatorischen Seite betrachtet, *die Personenbeförderung der Nutzer ihrer Apps bei den streitigen Geschäftsmodellen, angefangen von der Kunden-Werbung und deren Registrierung über die Vermittlung und Durchführung der Beförderung bis hin zu deren Bezahlung allein verantwortlich organisiert und kontrolliert*, womit sie - wie es das Obergerverwaltungsgericht Hamburg (a.a.O., Rn. 14 a.E.) in Bezug auf UberPOP zutreffend zusammengefasst hat - ‚alle Vor-aussetzungen [sic], die einen selbst Personenbeförderungen durchführenden Unternehmer kennzeichnen‘, erfüllt.“ Die Gesetzesbegründung<sup>38</sup> verwendet – leicht abgewandelt – diese ausführlichere und verständlichere Formulierung des OVG Berlin-Brandenburg und ist damit klarer als der Gesetzestext.

Wie auch das OVG Berlin-Brandenburg weist die Gesetzesbegründung auf das Umgehungsverbot § 6 PBefG hin: Wer als Beförderungsunternehmer anzusehen sei, könne sich seinen gesetzlichen Verpflichtungen nicht durch Verweis auf eine vorgeblich nur auf die Vermittlung von Gelegenheiten zur Personenbeförderung beschränkte Tätigkeit entziehen.<sup>39</sup> Daneben beruft sich die Begründung – ebenfalls leicht abgewandelt – auf die Rechtsprechung des BVerwG<sup>40</sup> zum Unternehmerbegriff des PBefG. In der entsprechenden Entscheidung formulierte das BVerwG in Rn. 16: „Der personenbeförderungrechtlichen Genehmigungspflicht unterliegender Unternehmer ist, wer die Personenbeförderung verantwortlich durchführt. Das ist nach ganz herrschender Auffassung in Rechtsprechung und Literatur derjenige, der nach außen, also gegenüber den Fahrgästen, als Vertragspartner auftritt, auch wenn er mit der faktischen Durchführung des Transports einen anderen betraut.“

Ist die „Klarstellung“ der Unternehmerstellung bestimmter Vermittlungen im Wortlaut der Norm des § 1 Abs. 1a PBefG etwas missglückt, so bringt die Gesetzesbegründung und die dort aufgenommene Rechtsprechung das Gemeinte zum Ausdruck: Vermittlungstätigkeiten, bei denen der Vermittler den bestimmenden Einfluss auf die vermittelte Beförderung nimmt, sind genehmigungspflichtig, auch wenn andere konzessionierte Unternehmen mit der Durchführung der Beförderung beauftragt werden.

Zusätzliche Auslegungsprobleme ergeben sich daraus, dass der in § 1 Abs. 1a PBefG verwendete Begriff der **Vermittlung** scheinbar in § 1 Abs. 3 PBefG definiert wird. § 1 Abs. 3 PBefG formuliert: „Den Vorschriften dieses Gesetzes unterliegt außerdem die Vermittlung von Beförderungen gemäß Absatz 1. **Vermittlung im Sinne von Satz 1 ist die Tätigkeit von Betreibern von Mobilitätsplattformen, deren Hauptgeschäftszweck auf den Abschluss eines Vertrages über eine gemäß § 2 genehmigungspflichtige Beförderung ausgerichtet ist, und die nicht selbst Beförderer nach Absatz 1 Satz 1 sind.**“

Als Betreiber von Mobilitätsplattformen kommen im ÖPNV klassischerweise Verkehrsunternehmen oder Verkehrsverbände in Betracht. Im Gelegenheitsverkehr sind es Taxiplattformen und Plattformen, die derzeit Mietwagen und gegebenenfalls zukünftig auch gebündelte Bedarfsverkehre vermitteln (Uber, FREE NOW, Bolt).

Die Aktivität des Vermittlers ist vom Beförderer abzugrenzen. Vermittler im Sinne des § 1 Abs. 3 PBefG ist derjenige, dessen Hauptaktivitäten auf den Abschluss eines Beförderungsvertrages ausgerichtet sind, ohne selbst Beförderer im Sinne von § 1 Abs. 1 PBefG zu sein.

Der Beförderungsvertrag regelt das Verhältnis zwischen Fahrgast und Betreiber. Hinsichtlich des Vertragsabschlusses ist zwischen dem ÖPNV (hier als Oberbegriff für Linienverkehr mit

---

<sup>38</sup> Vgl. die Begründung BT-Drs. 19/26175, S. 37.

<sup>39</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Fn.36, Rn. 35.

<sup>40</sup> BVerwG, Urteil vom 27.08.2015 – 3 C 14.14; <https://www.bverwg.de/de/270815U3C14.14.0>

Kraftfahrzeugen sowie den Verkehr mit Straßenbahnen und Obussen im Nahbereich) und dem Gelegenheitsverkehr zu unterscheiden:

- ▶ *Für den Gelegenheitsverkehr gilt:* Der Betreiber erbringt seine Leistung erst, wenn sie von einem Fahrgast nachgefragt wird und ein Fahrgast einen Beförderungsvertrag geschlossen hat.
- ▶ *Für den ÖPNV gilt:* Der Betreiber erbringt seine Leistungen grundsätzlich unabhängig von der zu Fahrtbeginn nicht bekannten Nachfrage. Unabhängig davon, wie sich ein Fahrgast über die die Fahrt informiert hat und wie er seinen Fahrausweis erworben hat, kommt der Beförderungsvertrag (spätestens) mit Betreten des Fahrzeugs zu Stande. Nur bei flexibler ÖPNV-Bedienung (Anrufsammeltaxi, Rufbus, Linienbedarfsverkehr) kommt der Beförderungsvertrag ähnlich zu Stande wie im Gelegenheitsverkehr.

Unklar ist, ob die Vermittlungstätigkeit im Sinne von § 1 Abs. 3 Satz 2 PBefG sich überhaupt auf Angebote des ÖPNV bezieht. Nur im Falle flexibler Bedienung (Anrufsammeltaxi, Rufbus, Linienbedarfsverkehr) wäre die Vermittlung auf den Abschluss eines Beförderungsvertrages ausgerichtet. Die Information über Angebote des ÖPNV und der Vertrieb von Fahrausweisen sind zwar sinnvolle Vorbereitungshandlungen der Nutzung des ÖPNV. Der Beförderungsvertrag wird aber davon unabhängig erst mit Betreten des Fahrzeugs geschlossen. Dieses wäre mit Blick auf die Regelungen in § 3a bis 3c PBefG vertiefter zu untersuchen.

Klar ist aber, dass die Vermittlungstätigkeit im Sinne von § 1 Abs. 3 Satz 2 PBefG sich auf den Gelegenheitsverkehr beziehen kann, weil dort Vermittler für Betreiber Beförderungsverträge abschließen können.

Unklar ist aber zudem, ob § 1 Abs. 3 PBefG überhaupt eine Aussage über den Gehalt der Vermittlung im Sinne von § 1 Abs. 1a PBefG trifft. Nach § 1 Abs. 3 Satz 2 letzter Halbsatz PBefG liegt keine Vermittlung vor, wenn der Vermittler selber Beförderer nach Abs. 1 Satz 1 PBefG ist. Der Vermittler im Sinne von § 1 Abs. 1a PBefG ist Beförderer im Sinne von § 1 Abs. 1 PBefG. Er ist daher qua definitionem nicht Vermittler im Sinne des Begriffs aus § 1 Abs. 3 Satz 2 PBefG. Nähere Anhaltspunkte zur einschlägigen Qualifikation der Vermittlungstätigkeit im Sinne von § 1 Abs. 1a PBefG können daher nicht aus § 1 Abs. 3 PBefG, sondern nur aus der Gesetzesbegründung zu § 1 Abs. 1a PBefG entnommen werden.

Hilfreich wäre es zudem gewesen, wenn die Rechtsprechung des EuGH zu den europarechtlichen Grenzen der Regulierung von digitalen Plattformanbietern ihren Niederschlag im Gesetz gefunden hätte. Der EuGH hat in seinen Entscheidungen<sup>41</sup> herausgestellt, unter welchen Bedingungen Geschäftsmodelle von Plattform-Vermittlungsdiensten als eine Gesamtdienstleistung zu werten sind, bei der die Vermittlungsleistungen als integraler Bestandteil einer hauptsächlich aus einer – der nationalen Regulierung zugänglichen – Verkehrsdienstleistung bestehenden Leistung anzusehen sind.

Die im Wortlaut des § 1 Abs. 1a PBefG aufgeführten Merkmale machen jedoch diesen typischen Charakter der „Gesamtdienstleistung“ der neuartigen Vermittlungsdienste als eigener Art der gewerblichen Personenbeförderung nicht deutlich.

Rechtsstreitigkeiten um die in die Berufsfreiheit eingreifende Regelung der Genehmigungspflicht bestimmter Vermittlungsdienste (§ 1 Abs. 1a PBefG) sind vorprogrammiert. Auf der Basis des bisherigen Rechts herrscht über die Einordnung von –

---

<sup>41</sup> EuGH: Urteil vom 20.12.2017 – C-434/15 (Elite Taxi); Urteil vom 10.04.2018 – C-320/16 (Uber France SAS) sowie Urteil vom Urteil vom 03.12.2020 – C-62/19 (Star Taxi SRL App).

immer wieder abgewandelten – Geschäftsmodellen von Anbietern wie Uber oder FREE NOW, die auf der Einbindung konzessionierter Mietwagenunternehmer beruhen, weder im Schrifttum<sup>42</sup> noch in der Rechtsprechung Einigkeit.<sup>43</sup>

Soweit ersichtlich sind unter dieser Ausgangslage zwei Konstellationen für die Praxis denkbar, die im Folgenden beleuchtet werden (2.2.2, 2.2.3). Wenig optimistisch stimmt hier, dass keine der Konstellationen den Gesetzgebungszweck (sicher) erreicht.

## 2.2.2 Bejahung Genehmigungspflicht – widersprüchliche praktische Folgen bis hin zur Unmöglichkeit der Genehmigung?

Vermittlungsdienste, die als dem Anwendungsbereich des PBefG unterfallende Beförderungen (§ 1 Abs. 1 PBefG) einzustufen sind, bedürfen einer Genehmigung; der Beförderer ist Unternehmer im Sinne des PBefG (§ 2 Abs. 1 PBefG). Aus dem Katalog der in § 2 Abs. 1 PBefG aufgeführten Verkehrsarten greift für die genehmigungspflichtigen Vermittler nach Intention des Gesetzgebers der in Nr. 4 aufgeführte Gelegenheitsverkehr mit Kraftfahrzeugen mit Verweis auf § 46 PBefG. Dieser listet in Abs. 2 die regulär zulässigen Formen des Gelegenheitsverkehrs mit Kraftfahrzeugen auf: In Frage kommen bei Beförderungen mit Pkw der Taxiverkehr (§ 47 PBefG), der Mietwagenverkehr (§ 49 Abs. 4 PBefG) oder der neu hinzu gekommene gebündelte Bedarfsverkehr (§ 50 PBefG).

Rechtliche Schwierigkeiten entstehen bei der Genehmigung von Vermittlungsdiensten aber dadurch, dass das PBefG generell Genehmigungen *für einen bestimmten Verkehr* (§ 3 Abs. 1 i.V.m. § 9 PBefG) und speziell im Gelegenheitsverkehr mit Personenkraftwagen die Genehmigung für die Form des Gelegenheitsverkehrs *und den Betrieb mit bestimmten Kraftfahrzeugen unter Angabe ihrer amtlichen Kennzeichen* vorsieht (§ 9 Abs. 1 Nr. 4 PBefG; entsprechend ausgestaltet sind die Antragsinhalte § 12 Abs. 1 Nr. 4 PBefG und die Pflichtinhalte der Genehmigungsurkunde § 17 Abs. 1 Nr. 8 PBefG).<sup>44</sup> Dies gilt nun explizit auch für den gebündelten Bedarfsverkehr als weiterer Form des Pkw-Gelegenheitsverkehrs.

Diese Konzeption deckt sich ersichtlich nicht mit dem Wesen eines Vermittlungsdienstes, der die Beförderungen gerade nicht mit eigenen Fahrzeugen/Fahrpersonalen durchführt. Die Vermittlungsdienste zeichnen sich dadurch aus, dass sie die an sie vertraglich gebundenen Flotten von Fahrzeugen mit Fahrern organisieren und für diese den Marktauftritt vereinheitlichen, die Preisvorgaben setzen, den Zahlungsverkehr abwickeln etc.<sup>45</sup>

Konkret drängen sich für die Genehmigung der § 1 Abs. 1a PBefG unterliegenden Vermittlungsdienste mangels Anpassung an die Spezifika dieser Vermittlungsdienste folgende Fragen auf:

<sup>42</sup> Kritisch z.B. Koschmieder/Uwer, ZRP 2021, 15, 16 f.

<sup>43</sup> Vgl. zuletzt LG Frankfurt, Urteil vom 17.02.2021 – 3-08 O 67/20; die beklagte Vermittlungsapplikation wurde vom LG Frankfurt als *Vermittler* und nicht als Beförderer eingestuft (Rn. 52); gemäß den Sachverhaltsangaben vermittelte die Vermittlungsapplikation unter anderem Mietwagenfahrten an potentielle Fahrgäste, wickelte die Kommunikation und die Zahlung über die App ab, übernahm die Verwaltung umfangreichen Datenmaterials der Kunden, das Inkasso, die Unterhaltung eines Bewertungssystems sowie die Information von Kunden über Handy mit entsprechenden Neuerungen, Aktionen und sonstiger Werbung. Als Rechnungssteller wurde in den von der Beklagten ausgestellten Quittungen das Mietwagenunternehmen benannt. Anders hingegen in ähnlichen Konstellationen: OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 10.04.2015 – OVG 1 S 96.14; LG Frankfurt, Urteil vom 19.12.2019 – 3-06 O 44/19; LG Düsseldorf, Urteil vom 30.04.2020 – 38 O 61/19.

<sup>44</sup> In der für das BMVI 2017 erarbeiteten Studie zur rechtlichen Weiterentwicklung des Personenbeförderungsrechts, die allerdings erst im Sommer 2019 allgemein zugänglich gemacht wurde, wurden dies nicht in den Blick genommen; vgl. die dort angestellten Überlegungen zu den Gestaltungsoptionen der Genehmigung von digitalen Mobilitätsplattformen, die Beförderer sind: IKEM, Digitale Mobilitätsplattformen, 2017, S. 144 ff. Dort insbesondere Ausgestaltungsoption 2 a) „Digitale Mobilitätsplattformen als (reformierte) Mietwagen genehmigen“ – diese Option würde als Vorteil „geringen gesetzgeberischen Aufwand“ mit sich bringen (S. 154).

<sup>45</sup> Vgl. etwa die Ausführungen BGH, Urteil vom 13.12.2018 – I ZR 3/16 (UberBlack II), Rn. 48.

- ▶ Wie ist mit den bereits angesprochenen Regelungen zum Umfang der Genehmigung („Betrieb mit bestimmten Kraftfahrzeugen“) und der Aufnahme der amtlichen Kennzeichen der einzusetzenden Kraftfahrzeuge als *Pflichtinhalt* der Genehmigungsurkunde umzugehen (§ 17 Abs. 1 Nr. 8 PBefG)?
- ▶ Ist ein bereits bei dem Vertragspartner/Nachunternehmer eines Vermittlungsdienstes konzessioniertes Fahrzeug „doppelt“ zu konzessionieren und wäre entsprechend eine weitere Ordnungsnummer anzubringen (§ 27 BOKraft)?
- ▶ Wonach ist die im Rahmen der subjektiven Berufszugangsvoraussetzungen (§ 13 Abs. 1 PBefG) nachzuweisende finanzielle Leistungsfähigkeit zu bemessen (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 PBZugV knüpft z.B. hinsichtlich der Höhe des nachzuweisenden Eigenkapitals an die Zahl der eingesetzten Fahrzeuge an)?

Besondere Fragestellungen ergeben sich dadurch, dass die Plattformvermittler häufig bundesweit agieren. Sie haben nur wenige Geschäftssitze oder Niederlassungen im Bundesgebiet, an die die örtliche Zuständigkeit der Genehmigungsbehörde anknüpft (§ 11 Abs. 2 Nr. 2 PBefG). Sie erbringen aber (perspektivisch) ihre Leistungen an sehr vielen anderen Orten der Republik, jedenfalls dann, wenn die (indirekten) Beschränkungen der jeweiligen Form des Pkw-Gelegenheitsverkehrs nicht gegenüber dem „Vermittlungsunternehmer“ greifen.<sup>46</sup> Anders als bisher üblich hat die örtliche Genehmigungsbehörde daher in diesen Fällen kein unmittelbares Rechtsverhältnis zu den Vermittlungsdiensten. Dieses hat Konsequenzen für die Anwendung des PBefG:

- ▶ *subjektive Genehmigungsvoraussetzungen*: Inwieweit hätte die örtlich zuständige Genehmigungsbehörde bei der Beurteilung der persönlichen Zuverlässigkeit einer Vermittlungsplattform andernorts im Ergebnis von Rechtsstreitigkeiten zugerechnete wiederholte Rechtsverstöße z.B. gegen die Rückkehrpflicht<sup>47</sup> oder die Vorgaben zur Auftragsannahme einzustellen? Wie kann die örtlich zuständige Genehmigungsbehörde ihren Amtsermittlungspflichten nachkommen, wenn die materiell einschlägigen Sachverhalte außerhalb ihrer örtlichen Zuständigkeit vorkommen?
- ▶ *Rückkehrpflicht im Mietwagenverkehr*: Wie ist in dem Fall der Genehmigung eines Vermittlungsdienstes als Mietwagenverkehr die Rückkehrpflicht anzuwenden? Denkbar wären hier die Konstellationen a) der Vertragspartner/Nachunternehmer des Vermittlungsdienstes hat keine eigene Genehmigung<sup>48</sup> b) der Vertragspartner/Nachunternehmer des Vermittlungsdienstes hat eine eigene Genehmigung, aber wird für eine dem Vermittlungsdienst zuzurechnende Beförderung in Anspruch genommen oder c) der Vertragspartner/Nachunternehmer des Vermittlungsdienstes hat – wie b) – eine eigene Genehmigung, aber führt die vermittelte Fahrt auf „eigene Rechnung“ durch. Ist in den Fällen a) und b) der Betriebssitz des „Vermittlungsdienstunternehmers“

<sup>46</sup> Beim Taxi ergeben sich Beschränkungen dadurch, dass das Bereithalten nur in der Betriebssitzgemeinde erlaubt ist (§ 47 Abs. 2 PBefG; beim Mietwagen durch die Rückkehrpflicht (§ 49 Abs. 4 Satz 3 PBefG); beim gebündelten Bedarfsverkehr gilt eine explizite Beschränkung der Beförderungen auf das Gebiet der Betriebssitzgemeinde, von der Ausnahmen möglich sind (§ 50 Abs. 2 PBefG).

<sup>47</sup> Vgl. aktuelle Entscheidungen, in denen solche Verstöße als schwere Verstöße gegen Vorschriften des PBefG im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Buchstabe a PBZugV mit der Folge des Widerrufs der Genehmigung (§ 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PBefG) gewertet wurden, VG München, Urteil vom 17.03.2021 – M 23 K 20.1954, VG Düsseldorf, Beschluss vom 12.05.2021 – 6 L 199/21.

<sup>48</sup> Die Konsequenz – bei vorhandener Genehmigung des Vermittlungsdienstes benötigen Nachunternehmer/Vertragspartner der Plattform keine eigene Genehmigung; die Fahrer benötigen nur die Fahrerlaubnis zur Personenbeförderung – identifizieren zutreffend auch Fehling/Schröter, Die Verwaltung 2021, 381, 388. Offen bleibt aber die „Konzessionierung“ der Fahrzeuge, hier bedürfte es einer Lösung vergleichbar etwa der private hire vehicle licence z.B. in London.

Bezug für die Rückkehrpflicht?<sup>49</sup> Hat in diesen Fällen der Vermittlungsdienstunternehmer dann an seinem Betriebssitz Stellplätze für *alle* bei ihm „angeschlossenen“, d.h. als dem verantwortlichen Unternehmer zuzurechnende Mietwagenfahrzeuge nachzuweisen? Zu bedenken ist hier, dass der Vermittlungsdienst von einem zentralen Standort aus bundesweit (oder bisher ggf. ohne Niederlassung im Inland) agieren kann.

- *Anwendung örtlicher Vorschriften bei überörtlich tätigen Betreibern:* Die zuständige Genehmigungsbehörde wird von der Landesregierung bestimmt. Die Zuständigkeit für den Pkw-Gelegenheitsverkehr ist häufig bei den unteren Verwaltungsbehörden (kreisfreie Städte, Landkreise) angesiedelt, zum Teil auch auf Ebene der Gemeinden. Die Instrumente der zuständigen Genehmigungsbehörden zur Steuerung des Pkw-Gelegenheitsverkehrs beschränken sich auf den örtlichen Zuständigkeitsbereich. Vor dem Hintergrund bundesweit agierender Plattformbetreiber ergibt sich eine doppelte Asymmetrie: Aus Sicht der Plattformbetreiber wirkt ein Flickenteppich lokaler Regelungen nicht sehr einladend. Aus Sicht der lokalen Behörden und von lokal agierenden Unternehmen des Gelegenheitsverkehrs erscheint der bundesweit agierende Plattformbetreiber schlicht übermächtig mit Blick auf die seine geschäftlichen Opportunitäten fördernde Durchdringung des Rechtsrahmens bei entsprechender Bedienung der prozessualen Klaviatur des Rechtsstaates.

Weitere praktische Schwierigkeiten dürften sich gegenüber dem „Vermittlungsdienstunternehmer“ ohne eigene Fahrzeuge hinsichtlich der Durchsetzung von fahrzeugbezogenen Emissionsstandards ergeben (siehe 2.3.5) oder der Vorgaben der Barrierefreiheit (siehe 2.3.4).

Die geschilderten Schwierigkeiten sind Folge der fehlenden Anpassung der Genehmigungen im Pkw-Gelegenheitsverkehr an die Spezifika einer gemäß § 1 Abs. 1a PBefG genehmigungspflichtigen Vermittlung.<sup>50</sup> Sie könnten in der Praxis dazu führen, dass die Erteilung einer regulären Genehmigung nicht möglich ist. Dies käme faktisch einem Verbot gleich, mit der Folge der Verfassungswidrigkeit der Genehmigungspflicht.<sup>51</sup> Bei Festhalten an der Genehmigungspflicht wäre der Gesetzgeber dann entsprechend aufgefordert, umgehend die nötigen Anpassungen vorzunehmen.

### 2.2.3 Verneinung Genehmigungspflicht – wie gewonnen, so zerronnen?

Denkbar ist aber auch, dass die Plattformvermittler ihre Geschäftsmodelle so am unpräzisen Wortlaut von § 1 Abs. 1a PBefG ausrichten, dass sie im Sinne einer Risikoentscheidung gar nicht „vorsorglich“ eine Genehmigung beantragen, sondern ihre Geschäftstätigkeit ausweiten und das PBefG nur in Bezug auf die Vermittlung nach § 1 Abs. 3 PBefG für sich als einschlägig akzeptieren. Über hatte nach der Entscheidung des LG Frankfurt Ende 2019 unverzüglich das

<sup>49</sup> In Analogie zur Rechtsprechung zu UberPop, vgl. OVG Hamburg, Beschluss vom 24.09.2014 – 3 Bs 175/14, Rn. 15: die Fahrzeuge des strittigen Geschäftsmodells kehrten weder zum Sitz der Gesellschaft in Amsterdam noch zum Sitz der deutschen Gesellschaft zurück, weshalb eine Einordnung als Verkehr mit Mietwagen ausscheidet.

<sup>50</sup> Vgl. die entsprechende Problembeschreibung im Gesetzgebungsprozess, Ausschussempfehlung BR-Drs. 28/1/21, Ziffer 21 Buchstabe a), S. 21, sowie die Ausführungen zur Ausgestaltung der Plattformgenehmigung KCW, Grundlagen für ein umweltorientiertes Recht der Personenbeförderung, Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, 2020, Kapitel 7.2.4.

<sup>51</sup> Vgl. in analoger Anwendung BVerfG, Beschluss vom 07.04.1964 – 1 BvL 12/63 sowie die Stellungnahme von Dr. Markus Brohm, Deutscher Landkreistag, in der Anhörung vom 22.02.2021, Deutscher Bundestag, Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur, Protokoll-Nr. 19/100, S. 32 f. <https://www.bundestag.de/resource/blob/829006/576236962f6e706cc6a43dbbbc915f1/100-Protokoll-22-02-2021-OeA-data.pdf> [Zugriff 10.05.2021]

strittige Modell umgestellt<sup>52</sup> und anlässlich der Abweisung der Beschwerde durch das OLG Frankfurt (siehe Fn. 8) die Differenzen zwischen aktuellem und damaligem Modell bekräftigt.

In diesem Fall müssten die zuständigen Genehmigungsbehörden anderer Rechtsansicht sein und diese auch vor Gericht durchsetzen. Insbesondere in Kombination mit ständigen Anpassungen der Geschäftsmodelle der Plattformvermittler ist es unklar, ob dieses „Hase-und-Igel-Spiel“<sup>53</sup> von den Genehmigungsbehörden gewonnen werden kann. Anders wäre dies nur dann, wenn sich in der Rechtspraxis eine funktionale Auslegung der Vermittlungsdienste nach § 1 Abs. 1a PBefG durchsetzt, die alle relevanten Geschäftsmodelle erfasst.

Geschieht letzteres nicht, dann hätte die Novelle keine substantielle Veränderung bewirkt: Die Vereinbarung der PBefG-Findungskommission, die Genehmigungspflicht für Plattformbetreiber und ihre Verantwortlichkeiten klar zu regeln,<sup>54</sup> wäre damit gescheitert. Die Findungskommission hatte vorgesehen, dass die nun durch § 1 Abs. 1a PBefG erfassten Vermittlungsdienste sowohl für die eigenen Tätigkeiten als auch für die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben durch die von ihnen vermittelten Fahrdienstleister Verantwortung tragen. Übrig bliebe als Neuerung der PBefG-Novelle nur die auch für Vermittler im Sinne von § 1 Abs. 3 PBefG geltenden Pflichten zur Bereitstellung von Mobilitätsdaten (§ 3a bis 3c PBefG), die für den Gelegenheitsverkehr ab dem 1. Januar 2022 (statische Daten gemäß § 3a Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe a) bzw. 1. Juli 2022 (dynamische Daten gemäß § 3a Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe b) in Kraft treten.

#### 2.2.4 Zwischenfazit

Der Anker der Novelle ist die Genehmigungspflicht der Mobilitätsplattformen, die durch die Vermittlung von Mietwagen per App taxiähnliche Beförderungen anbieten.

Der Genehmigungstatbestand ist unpräzise formuliert. Sein Gehalt erschließt sich nur unter kräftiger Zuhilfenahme der Gesetzesbegründung und der auf Basis des bisherigen Rechts ergangenen Rechtsprechung. Es ist unklar, wie der Genehmigungstatbestand in der Rechtspraxis ausgelegt werden wird und ob die Genehmigungspflicht die beabsichtigten Fälle umfasst (vgl. Abschnitt 2.2.1.).

Bejaht die Rechtspraxis eine Genehmigungspflicht, so ergeben sich gravierende Folgeprobleme für die Genehmigungspraxis daraus, dass keine spezifischen Rechtsfolgen für Vermittlungsdienste eingeführt wurden, sondern die Regelungen der vermittelten Verkehre Anwendung finden sollen. Damit sind enorme Herausforderungen verbunden, bei denen noch nicht absehbar ist, ob sie sich im Rahmen des bestehenden Gesetzes bewältigen lassen. Es ist auch denkbar, dass zwar die Genehmigungspflicht festgestellt wird, aber die Genehmigungsfähigkeit faktisch kaum erreichbar ist (vgl. Abschnitt 2.2.2). Hier hätten andere Wege beschritten werden können, wie z.B. die Regulierung der Gelegenheitsverkehrsmärkte in

<sup>52</sup> Vgl. <https://www.uber.com/de/blog/fakten-deutschland/> unter „14. Unsicherer Rechtsrahmen sorgt für gerichtliche Auseinandersetzungen“; der Text dort verlinkt auf einen Bericht der Süddeutschen Zeitung, der folgende Änderungen benennt: Zusammenarbeit mit nur noch einem Mietwagenunternehmen je Stadt; Mietwagenunternehmen übernimmt die Festlegung der Preise; technische Neuerung zur Überwachung der Einhaltung der Rückkehrpflicht <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/verkehr-uber-schafft-fuer-deutsche-kunden-mehr-transparenz-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-191223-99-247001> [Zugriff 10.05.2021]

<sup>53</sup> vgl. Baumeister/Bersch, V+T 2020, 287, 289

<sup>54</sup> Siehe elfter Punkt „Genehmigungspflicht der digitalen Vermittlung“: „Klarstellung der Genehmigungspflicht der digitalen Vermittlung im PBefG einschließlich der Verantwortung der Plattformbetreiber auch für die Einhaltung der Standards und der kommunalen Regeln durch ihre Fahrdienstleister (Genehmigungspflicht besteht für den Fall, dass der Vermittler maßgeblichen Einfluss auf die Bedingungen der ausgeführten Fahrt nimmt oder aus Kundensicht als Vertragspartner erscheint).“; [https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Gesetze/Gesetze-19/eckpunkt Papier-personenbefoerungsrecht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Gesetze/Gesetze-19/eckpunkt Papier-personenbefoerungsrecht.pdf?__blob=publicationFile) [Zugriff 23.05.2021].

London oder New York City zeigen – in London benötigen die Plattformdienste, d.h. die App-Vermittler, eine Zulassung als „private hire operator“,<sup>55</sup> in New York City – wenn mehr als 10 000 Fahrten pro Tag vermittelt werden – eine Zulassung für einen „High-Volume For-Hire Service“,<sup>56</sup> ansonsten eine Zulassung für eine „For-Hire Vehicle Base“.

Verneint die Rechtspraxis eine Genehmigungspflicht (vgl. Abschnitt 2.2.3), so stellt sich die Frage, ob der Gesetzgeber dann in den „Reparaturmodus“ schaltet, um die aus der Gesetzesbegründung und den vorlaufenden Eckpunkten der PBefG-Findungskommission ersichtliche ursprüngliche Regelungsintention doch noch umzusetzen.

Falls die vorstehend aufgezeigten Herausforderungen nicht durch Rechtspraxis oder Gesetzgebung gelöst werden, ergeben sich auch negative Konsequenzen aus Umweltsicht: Wenn die mit der PBefG-Novelle zur Aussteuerung der Marktverhältnisse vorgesehenen Regulierungsmöglichkeiten nicht auf der Ebene des Plattformbetreibers greifen, dann muss der Weg über die vielen einzelnen Betreiber im Mietwagenverkehr und im gebündelten Bedarfsverkehr gegangen werden. Dieser Weg ist zumindest in den größeren Städten auf Grund der großen Anzahl an Akteuren, die zudem im Mietwagenverkehr oft aus dem Umland und damit auch anderen Genehmigungsbezirken kommen, wesentlich aufwändiger als die Verpflichtung der – relativ wenigen – Plattformbetreiber.

## 2.3 Weitere Klärungsbedarfe

Im Sinne einer Kurzbewertung der Gesetzesnovelle sind nachfolgend einige weitere Klärungsbedarfe ohne Anspruch auf Vollständigkeit aufgeführt. Auch für diese bedarf es entweder einer Klärung in der Rechtspraxis oder – wenn keine zugleich belastbare und praktikable Auslegung gefunden wird – durch den Gesetzgeber.

### 2.3.1 Widersprüchliche Abstandsregelungen?

Das PBefG stellt entgeltliche und oder geschäftsmäßige Beförderungen mit Straßenbahnen, Obussen und Kraftfahrzeugen unter einen Genehmigungsvorbehalt (Verbot mit Erlaubnisvorbehalt). Von Ausnahmeregelungen abgesehen, ist die Genehmigung nur für die im PBefG definierten Verkehrsarten und -formen vorgesehen. Genehmigungsvoraussetzungen und -folgen unterscheiden sich je nach Verkehrsart oder Verkehrsform insbesondere danach, inwieweit bei einer Verkehrsart oder Verkehrsform öffentliche Interessen der Allgemeinheit berührt werden. Als Regel gilt verkürzt formuliert: je größer das Ausmaß der öffentlichen Verpflichtungen, desto stärker gehen Schutzmaßnahmen einher und damit in der Folge ein zu wachsender Abstand zwischen den Verkehrsarten und Verkehrsformen (sogenanntes „Abstandsgebot“).

Zentral für die Begründung und Rechtfertigung eines unterschiedlichen Schutzniveaus ist immer noch die Entscheidung des BVerfG aus dem Jahr 1960,<sup>57</sup> wonach die Interessen der

<sup>55</sup> Vgl. Private Hire Vehicles (London) Act 1998, Section 1 (1)(b): „(In this Act) ‚operator‘ means a person who makes provision for the invitation or acceptance of, or who accepts, private hire bookings“; <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/34/section/1>

<sup>56</sup> Rules of the City of New York, Title 35: Taxi and Limousine Commission, §59D-03 (d): „High-Volume For-Hire Service is a Commission-licensed business that facilitates or otherwise connects passengers to for-hire vehicles by prearrangement, including through one or more licensed For-Hire Vehicle Bases, using a passenger-facing booking tool, and that dispatches or facilitates the dispatching of ten-thousand (10,000) or more trips in the City per day. Any and all bases using a common brand, trade, business or operating name will be considered together for purposes of identifying a High-Volume For-Hire Service.“ §59A-03 (e): „For-Hire Base (or ‚Base‘) is the Commission-licensed business for dispatching For-Hire Vehicles and the physical location from which For-Hire Vehicles are dispatched; a For Hire Base can be any of the following [...]“  
<https://codelibrary.amlegal.com/codes/newyorkcity/latest/NYCrules/0-0-0-68003>

<sup>57</sup> Beschluss vom 08.06.1960 – 1 BvL 53/55



Allgemeinheit beim Kraftfahrzeugverkehr im Linienverkehr<sup>58</sup> in stärkstem Maße berührt werden. Der Gelegenheitsverkehr hingegen habe grundsätzlich nicht dieselbe Bedeutung; innerhalb des Gelegenheitsverkehrs sei aber der Verkehr mit Taxen (zum damaligen Zeitpunkt noch „Kraftdroschken“) aufgrund seiner Funktion und der einhergehenden Verpflichtungen schutzwürdig, der Mietwagenverkehr hingegen nicht. Hinsichtlich des Mietwagenverkehrs hat das BVerfG über ggf. zu treffende Ausübungsregelungen oder subjektive Berufszulassungsvoraussetzung hinaus eine Bedürfnisprüfung nicht als gerechtfertigt angesehen, da der Mietwagenverkehr aufgrund seiner Besonderheiten keine bedrohliche Konkurrenz des Linienverkehrs oder des Taxenverkehrs darstelle.<sup>59</sup> Mit der Neufassung des PBefG 1961 sollte auch diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen Rechnung getragen werden. Zeitgenossen hielten bereits damals die Abgrenzung zwischen Taxen und Mietwagen für nicht geglückt, da sie mit dem Festhalten an dem herkömmlichen Unterscheidungsmerkmal – der allein den Kraftdroschken/Taxen vorbehaltenen Bereitstellung auf öffentlichen Straßen und Plätzen – der zunehmenden Bedeutung der Entgegennahme von Aufträgen per Telefon oder Funk nicht gerecht wurde.<sup>60</sup>

Neuregelungen zur besseren Abgrenzung zwischen Taxi und Mietwagen mussten Anfang der 1980er Jahre vorgenommen werden (explizite Regelung der „Rückkehrpflicht“ in § 49 Abs. 4 PBefG), nachdem die praktizierte Übertragung von Beförderungsaufträgen per Funk zu einer nicht mehr hinnehmbaren Verschiebung des Konkurrenzverhältnisses zwischen Taxi und Mietwagen geführt hatte. Das BVerfG hat mit seinem Beschluss vom 14.11.1989 – 1 BvL 14/85 und 1 BvR 1276/84 die neuen Ausübungsregelungen zur Abgrenzung des Mietwagenverkehrs vom Taxenverkehr als dem Schutz der Existenz- und Funktionsfähigkeit des Taxenverkehrs dienend und damit verfassungskonform und im Ergebnis auch verhältnismäßig bestätigt. Auf diese Entscheidung des BVerfG haben sich die in den letzten Jahren mit strittigen Geschäftsmodellen von Vermittlungsdiensten befassten Gerichte regelmäßig berufen.<sup>61</sup>

Die aktuellen Neuregelungen im PBefG fallen im Vergleich mit den 1980er Jahren weniger eindeutig aus, obwohl das Aufkommen der Plattformvermittler die Grenze zwischen Taxi und Mietwagen noch stärker nivelliert:<sup>62</sup> Zwar hält die PBefG-Novelle an den Vorgaben und Verpflichtungen im Taxiverkehr und auch am Verbot taxiähnlichen Bereitstellens von Mietwagen und der (bislang nur schwer kontrollierbaren) Rückkehrpflicht<sup>63</sup> fest. Gleichzeitig aber wird der Mietwagenverkehr für die Bestellung per App geöffnet und es werden (ausnahmsweise) weitere Abstellorte neben dem Betriebssitz zugelassen sowie anstelle eines Wegstreckenzählers softwarebasierte Systeme. Dem Gesetzgeber ist hier nicht zu unterstellen, dass er mit diesen Neuerungen „abstandswidrig“ handeln wollte. Die Neuregelungen lassen sich verfassungskonform auslegen, indem sie als bedingte Flexibilisierungen zu verstehen sind, die unter dem Vorbehalt der Abstandswahrung stehen. Die Abstandswahrung hat allerdings aktiv mit Hilfe der neu hinzugekommenen Instrumente zu erfolgen (hier insbesondere § 49 Abs. 4 Satz 7, § 51a Abs. 1 PBefG), die jeweils im Tatbestand den offenen Rechtsbegriff des öffentlichen

<sup>58</sup> Inzwischen infolge der Liberalisierung des Fernbusverkehrs beschränkt auf den ÖPNV, vgl. § 13 Abs. 2 Satz 2 PBefG.

<sup>59</sup> Wesentlich für die damalige Einschätzung des BVerfG war dem Gericht der Umstand, dass die Beförderungsleistungen des Mietwagenverkehrs nicht öffentlich angeboten, sondern individuell per Vertrag geregelt werden.

<sup>60</sup> Vgl. Fromm, DVBl. 1961,428, 432 insbesondere auch mit dem Hinweis auf die gelungenere Lösung im Schweizerischen Recht, wonach alle Fahrten mit Pkw, die auf Abruf erfolgen, als Taxifahrten gelten.

<sup>61</sup> Prominent: BGH, Urteil vom 13.12.2018 – I ZR 3/16 (UberBlack).

<sup>62</sup> Die App-Vermittlung führt – im Gegensatz zur Situation BVerfG im Jahr 1960 (vgl. Fn. 59) – faktisch zur „Veröffentlichung“ des Mietwagens; gleichzeitig bedeutet die Vermittlung in Echtzeit, dass zwar formal eine „Vorbuchung“ erfolgt, dieser aber keinerlei Abstandswirkung zum spontan im öffentlichen Straßenraum verfügbaren Taxi mehr beikommt.

<sup>63</sup> VG Düsseldorf, Beschluss vom 12.05.2021 – 6 L 199/21, Rn. 6: „die Einhaltung der Rückkehrpflicht [kann] im Tatsächlichen behördlich nur unzureichend überwacht werden“.

Verkehrsinteresses nutzen und zudem über eine „Kann-Formulierung“ den Verwaltungsakt in das Ermessen der Behörde stellen.

Soweit nur eine aktive Abstandswahrung die ökonomischen Bedingungen für die im öffentlichen Verkehrsinteresse erforderliche Ausübung der geschützten Verkehrsform absichert, stellt sich die Frage, ob der aktive Eingriff im freien Ermessen der jeweiligen Genehmigungsbehörde steht. Nach erster Einschätzung dürfte es so sein, dass bei einer Gefährdung der im öffentlichen Interesse geschützten Berufsausübung der gefährdete Betreiber aus der Berufsfreiheit heraus einen justiziablen Anspruch auf Einschreiten der Behörde hat.

### **2.3.2 Genehmigungsvoraussetzungen gebündelter Bedarfsverkehr**

Die in § 13 Abs. 5a PBefG geregelten Genehmigungsvoraussetzungen für einen gebündelten Bedarfsverkehr sehen vor, dass die Genehmigung im Fall einer Beeinträchtigung öffentlicher Verkehrsinteressen versagt werden kann. § 13 Abs. 5a PBefG stellt diese Entscheidung in das Ermessen der Genehmigungsbehörde: „Bei einem gebündelten Bedarfsverkehr *kann die Genehmigung versagt werden*, wenn die öffentlichen Verkehrsinteressen dadurch beeinträchtigt werden, dass ...“. Vor dem Hintergrund des damit verbundenen Eingriffs in die Berufsfreiheit ist es fraglich, ob es zulässig ist, die Ausübung einer im neuen § 50 PBefG konkret ausgestalteten Form des Beförderungsgewerbes nicht nur von der Bewertung eines gerichtlich vollständig überprüfbaren offenen Rechtsbegriffes (hier: Beeinträchtigung der öffentlichen Verkehrsinteressen) abhängig zu machen, sondern zudem die Entscheidung über die Versagung in das nur eingeschränkt gerichtlich überprüfbare Ermessen der Genehmigungsbehörde zu stellen. Nach erster Einschätzung dürfte dies mit der Berufsfreiheit nicht vereinbar sein.

### **2.3.3 Mischkonzessionen**

Regelungsziel des § 46 Abs. 3 PBefG ist ausweislich der Gesetzesbegründung,<sup>64</sup> dass derselbe Pkw unterhalb der Einwohnerschwelle von 50 000 Einwohnern nicht nur wie bisher als Taxi *und* Mietwagen, sondern nun auch im gebündelten Bedarfsverkehr genutzt werden kann. In Orten oberhalb der Einwohnerschwelle sollen hingegen in keiner der Alternativen, also weder für Zweierkombinationen noch für alle drei Formen des Pkw-Gelegenheitsverkehrs, mehrere Genehmigungen für denselben Pkw möglich sein.

Das in der Gesetzesbegründung enthaltene Regelungsziel wird vom Wortlaut des Gesetzes nicht eindeutig erfasst: Formuliert wird, dass in Orten oberhalb der Einwohnerschwelle für denselben Pkw „eine Genehmigung für den Taxenverkehr, den Mietwagenverkehr oder den gebündelten Bedarfsverkehr“ nicht erteilt werden darf. Im Umkehrschluss ergibt sich eindeutig, dass in Orten unterhalb der Einwohnerschwelle von weniger als 50 000 Einwohnern derselbe Pkw für alle drei Verkehrsformen zugelassen werden kann. Es ist allerdings unklar, was in Orten oberhalb der Schwelle gelten soll, weil die Verknüpfung mit „oder“ es im Unklaren lässt, ob nur die Dreierkombination (Taxi, Mietwagen, gebündelter Bedarfsverkehr) oder auch die beiden Zweierkombinationen (Taxi/gebündelter Bedarfsverkehr; Mietwagen/gebündelter Bedarfsverkehr) unzulässig sein sollten.

Die im Wortlaut von § 46 Abs. 3 PBefG bestehende Unsicherheit geht entsprechend mit dem Risiko einher, dass entgegen dem eindeutig intendierten Gesetzeszweck oberhalb der Einwohnerschwelle Mischkonzessionen für „Zweierkombinationen“ möglich wären und nur die Kombination aller drei Formen des Pkw-Gelegenheitsverkehrs sicher ausgeschlossen ist.

---

<sup>64</sup> BT-Drs. 19/26175, S. 48

### 2.3.4 Barrierefreiheit in Teilen des Pkw-Gelegenheitsverkehrs

§ 64c Abs. 1 Satz 1 PBefG regelt, dass die *Aufgabenträger* beim Verkehr mit Taxen und beim gebündelten Bedarfsverkehr die Belange der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen mit dem Ziel berücksichtigen sollen, eine möglichst weitgehende Barrierefreiheit zu erreichen. Vorzusehen ist dabei eine in § 64c Abs. 1 Satz 2 PBefG näher bestimmte Mindestverfügbarkeit von barrierefreien Fahrzeugen, für die ein bundesweiter Richtwert festgelegt ist (5% barrierefreie Fahrzeuge ab 20 Fahrzeugen je Unternehmen).

§ 64c Abs. 2 Satz 1 PBefG stellt es in das Ermessen der *Genehmigungsbehörde*, Einzelheiten zur Herstellung einer weitgehenden Barrierefreiheit im Hinblick auf die Mindestanzahl vorzuhaltender barrierefreier Fahrzeuge beim Verkehr mit Taxen und beim gebündelten Bedarfsverkehr festzulegen, soweit dies keine unzumutbare wirtschaftliche Härte gegenüber dem Unternehmer darstellt. § 64c Abs. 2 Satz 2 PBefG erlaubt der Genehmigungsbehörde die Bestimmung von Ausnahmen unter den dort genannten Bedingungen. Erst aus der Gesetzesbegründung<sup>65</sup> wird ersichtlich, dass den Genehmigungsbehörden gestattet werden soll, für ihren Zuständigkeitsbereich abweichende Regelungen zu § 64c Abs. 1 PBefG zu treffen, worunter sowohl eine weitergehende Barrierefreiheit als auch Ausnahmemöglichkeiten verstanden werden sollen.

§ 13 Abs. 5b Satz 2 PBefG stellt es in das Ermessen der Genehmigungsbehörde, beim Verkehr mit Taxen und im gebündelten Bedarfsverkehr die Genehmigung dann zu versagen, wenn die Fahrzeuge nicht die Vorgaben zur Barrierefreiheit im Sinne von § 64c PBefG erfüllen.

Aus dem Wortlaut der beiden Absätze des § 64c PBefG lässt sich der Grund für die unterschiedlichen Adressaten und die Erwartungen an die Umsetzung nicht ohne Weiteres ableiten. Schwierigkeiten bereitet bereits die jeweils abweichende Wortwahl hinsichtlich des Regelungsziels – § 64c Abs. 1 PBefG: „eine möglichst weitgehende Barrierefreiheit [zu] erreichen“, hingegen § 64c Abs. 2 PBefG: „Herstellung einer weitgehenden Barrierefreiheit“ – und der Operationalisierung – § 64c Abs. 1 PBefG: „Mindestverfügbarkeit von barrierefreien Fahrzeugen je Unternehmer“, hingegen § 64c Abs. 2 PBefG: „Mindestanzahl vorzuhaltender barrierefreier Fahrzeuge“.

Die Gesetzgebungsunterlagen geben keinen Aufschluss darüber, warum die Vorgaben für Taxen und den gebündelten Bedarfsverkehr, aber nicht für den Mietwagenverkehr gelten sollen.

Gemäß § 64c Abs. 1 PBefG obliegt dem *Aufgabenträger* nun die „Pflicht zur Sicherstellung der Barrierefreiheit“<sup>66</sup> im Taxi- und gebündelten Bedarfsverkehr. Das überrascht, da dem Aufgabenträger bisher keinerlei Kompetenzen im Gelegenheitsverkehr zukamen: Aufgabenträger im Sinne des PBefG sind von den Ländern benannte Behörden, die für die Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung im ÖPNV zuständig sind (§ 8 Abs. 3 Satz 1 PBefG; mit der Novelle ergänzt: „Sicherstellung einer ausreichenden und den Grundsätzen des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit entsprechenden Verkehrsbedienung im ÖPNV“). Der ÖPNV umfasst nach der Definition in § 8 Abs. 1 PBefG den Straßenbahnverkehr, Obusverkehr und Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen im – verkürzt gesprochen – Nahbereich. Gemäß § 8 Abs. 2 PBefG gehört auch der Verkehr mit Taxen oder Mietwagen zum ÖPNV, wenn er die in § 8 Abs. 1 PBefG genannten Verkehrsarten ersetzt, ergänzt oder verdichtet. Abgesehen davon, dass diese „Ergänzungsregel“ genehmigungsrechtlich und bezogen auf den Gewährleistungsauftrag

<sup>65</sup> BT-Drs. 19/26175, S. 54

<sup>66</sup> So in der Begründung im Abschnitt zum Erfüllungsaufwand, BT-Drs. 19/26175, S. 29.

praktisch wirkungslos geblieben ist,<sup>67</sup> stellt § 64c PBefG auch keinen Bezug zu § 8 Abs. 2 PBefG her und ist hinsichtlich der erfassten Verkehrsformen ohnehin nicht deckungsgleich: Eine möglichst weitgehende Barrierefreiheit soll gemäß § 64c für den Verkehr mit Taxen und den *gebündelten Bedarfsverkehr* erreicht werden; § 8 Abs. 2 PBefG bezieht sich hingegen auf Taxen und *Mietwagen*.

Die Zuständigkeit des Aufgabenträgers für die Sicherstellung von im öffentlichen Interesse stehenden ÖPNV-Verkehrsdienstleistungen zielt auf die Umsetzung im Wege der Planung und Bestellung, also der Finanzierung gemeinwirtschaftlicher Leistungen (vgl. § 8 Abs. 3, §§ 8a, 8b PBefG). In diese Struktur fügt sich die über § 64c Abs. 1 PBefG begründete „Teilkompetenz“ des Aufgabenträgers zur Sicherstellung der Barrierefreiheit bestimmter Formen des Pkw-Gelegenheitsverkehrs ersichtlich nicht ein. § 64c Abs. 1 PBefG äußert sich auch nicht dazu, wie diese „Teilkompetenz“ vom Aufgabenträger wahrzunehmen ist: Die an § 8 Abs. 3 Satz 3 PBefG angelehnte Formulierung von § 64c Abs. 1 Satz 1 PBefG könnte es nahelegen, dass der Aufgabenträger die Anforderungen an die Barrierefreiheit Taxi/gebündelter Bedarfsverkehr im Nahverkehrsplan zu regeln hat, explizit benannt wird der Nahverkehrsplan aber nicht. Auch dem neuen Versagungsgrund § 13 Abs. 5b Satz 2 PBefG, der sich (unspezifisch) auf die Vorgaben von § 64c PBefG bezieht, ist nicht zu entnehmen, wo diese Vorgaben geregelt werden – weder die des Aufgabenträgers (§ 64c Abs. 1 PBefG) noch die Festlegungen der Genehmigungsbehörde selbst (§ 64c Abs. 2 PBefG) – und wie im Fall des § 64c Abs. 1 PBefG die Genehmigungsbehörde Kenntnis von den Vorgaben des Aufgabenträgers erlangt.

Ausgehend von der Gesetzesbegründung zu § 64c<sup>68</sup> ist auch eine andere Lesart denkbar, weil hier nur die Genehmigungsbehörde als Akteure benannt und der Aufgabenträger nicht erwähnt wird. Sie erläutert zudem, dass § 64c Abs. 1 PBefG den Regelfall abbilden soll, von dem entsprechend § 64c Abs. 2 PBefG Ausnahmen nach oben und unten zulässig sein sollen. Vielleicht ist die Aufnahme des Aufgabenträgers in Abs. 1 schlicht ein redaktioneller Fehler und es hätte wie in der Begründung Genehmigungsbehörde heißen müssen. Dafür würde auch sprechen, dass der Aufgabenträger im eigenen Wirkungskreis agiert – in den der Bund gar nicht per Gesetz mit neuen Aufgaben eingreifen darf – während die in der Begründung erwähnte Genehmigungsbehörde im übertragenen Wirkungskreis agiert. Auch den Unterschieden in Wortwahl und Begrifflichkeiten zwischen § 64c Abs. 1 und Abs. 2 PBefG muss keine Differenzierungsabsicht unterstellt werden, wo diese sich nicht aus der Begründung ergibt.

Unabhängig von den Chancen dieser Lesart bleibt ärgerlich, dass der Gesetzgeber in § 64c Abs. 1 PBefG im Wortlaut mit dem Aufgabenträger eine Behörde in die Verantwortung nimmt, die entweder ohnmächtig ist, weil sie über keinerlei Handlungsinstrumente verfügt, oder aber gar nicht gemeint ist, wenn es sich bei der Nennung nur um ein Versehen handeln würde. Wäre letzteres der Fall, dann sollte dies für die Anwendung des Gesetzes schnellstmöglich klargestellt werden.

Es stellen sich allerdings auch noch weitere Fragen in Bezug auf das wichtige Thema der Barrierefreiheit, die aber in der Kurzbewertung nur angerissen werden können:

- ▶ Warum wurde nicht einfach auf eine Quote von 5 % der Fahrzeuge abgestellt, sondern diese *expressis verbis* im Gesetz als bundesweiter Richtwert bezeichnet? Soll der Richtwert

<sup>67</sup> Durch die Rechtsprechung Klarstellungen nur dahingehend, dass es bei Mietwagen insbesondere wegen der fehlenden Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht besonderer Voraussetzungen für eine Einbeziehung in den Begriff des ÖPNV bedürfe, die nur bei solchen Angeboten wie z.B. Anrufsammeltaxen gegeben seien, vgl. OLG Schleswig, Urteil vom 25.5.1999 – 6 U 83/98; das VG Karlsruhe, Urteil vom 29.08.2017 – 11 K 2695/15 sah bei einem umstrittenen Bedarfsangebot nur der Teil der Leistungen als öffentlicher Personennahverkehr im Sinne der kommunalen Daseinsvorsorge anzusehen, bei dem es sich um Zubringer- und Abholdienste zum bzw. vom öffentlichen Linienverkehr handelte; VG Karlsruhe, Urteil vom 29.08.2017 – 11 K 2695/15.

<sup>68</sup> BT-Drs. 19/26175, S. 54; allerdings taucht in den Passagen zum Erfüllungsaufwand (S. 3 ff.) insoweit auch der Aufgabenträger auf.

veränderlich sein? Ist bundesweit zu prüfen, ob der Richtwert erreicht wird? Ist von antragstellenden Unternehmern ein Nachweis darüber zu erbringen, wie viele Fahrzeuge bereits insgesamt konzessioniert sind, ob/wie viele barrierefreie Fahrzeuge darunter sind? Soll die Genehmigungsbehörde hier auf gemäß § 3a Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe a PBefG bereitzustellende Daten zurückgreifen?

- ▶ Gehören die Vorgaben § 64c PBefG zu für den gebündelten Bedarfsverkehr geltenden Regelungen, die auf den Mietwagenverkehr übertragen werden können, wenn die „Marktanteilsschwelle“ überschritten wird (§ 49 Abs. 4 Satz 7 PBefG)? Gilt die Regelung dann auch für die Plattform oder nur für die Betreiber? Was gilt für Plattformen, die z.B. 200 Mietwagen vermitteln, wobei aber jeder Nachunternehmer nur 19 Fahrzeuge oder weniger hat?

### 2.3.5 Emissionsstandards Pkw-Gelegenheitsverkehr

§ 64b PBefG gibt bereits seit der am 1. Januar 2020 in Kraft getretenen Anpassung<sup>69</sup> den Ländern die Möglichkeit der Vorgabe von Emissionsstandards für Fahrzeuge im Taxi- und Mietwagenverkehr.

Mit der jetzigen Novelle kommen folgende Regelungen hinzu:

- ▶ § 64b PBefG: Die bereits bestehende Möglichkeit zur Vorgabe von Emissionsstandards durch Landesregelung für Fahrzeuge des Gelegenheitsverkehrs wird durch eine Ergänzung in § 64b PBefG auf den gebündelten Bedarfsverkehr erweitert.
- ▶ § 13 Abs. 5b PBefG: Beim Verkehr mit Taxen, Mietwagen sowie beim gebündelten Bedarfsverkehr kann die Genehmigung versagt werden, wenn die mit dem Verkehr beantragten Fahrzeuge nicht die durch Landesregelung vorgegebenen Emissionsstandards im Sinne von § 64b PBefG erfüllen.
- ▶ § 50 Abs. 4 Satz 2 Nr. 5 PBefG: Unabhängig von landesrechtlich vorgegebenen Standards kann die *Genehmigungsbehörde* Emissionsstandards für Fahrzeuge des gebündelten Bedarfsverkehrs setzen und auch den Einsatz lokal emissionsfreier Fahrzeuge regeln.

Hier stellen sich unter anderem folgende anwendungspraktische Fragen:

- ▶ Erzwingt § 1a PBefG – ggf. in Verbindung mit dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes zu Art. 20a GG<sup>70</sup> –, dass das Land regelmäßig prüfen muss, ob und welche Emissionsstandards es zusätzlich zu den generell gültigen Vorgaben des Zulassungsrechts für den Gelegenheitsverkehr durch Landesregelung vorgibt? Was ist für diesen Klimaschutzbeitrag des Landes der richtige Maßstab und wie werden die Beiträge der Länder und des Bundes aufeinander abgestimmt?
- ▶ Erzwingt § 1a PBefG – ggf. in Verbindung mit dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes zu Art. 20a GG (siehe Fußnote 70) –, dass die Genehmigungsbehörde regelmäßig prüfen muss, ob und welche Emissionsstandards sie

---

<sup>69</sup> BGBl. I S. 2886

<sup>70</sup> BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 et al. Relevant ist hier insbesondere die Übertragung der Rechtsausführungen der Randnummern 184 bis 187 auf die Konstellation des Landesgesetzgebers oder der Genehmigungsbehörde, denen hier entsprechende Handlungsmöglichkeiten eingeräumt werden und die insoweit in der Ausübung des damit verbundenen Eingriffsermessens durch § 1a PBefG zumindest angehalten sind, über das „ob“ eines solchen Eingriffs zu entscheiden. Für den Umfang der Entscheidung ist unklar, ob sie hier „in Bundestreue“ agieren müssen und zu den vom Bund zu erreichenden Klimaschutzziele beitragen müssen oder ob diese eine gesamtstaatliche Aufgabe darstellen, wo nur verabsäumt wurde einen Mechanismus festzulegen, der die Klimaschutzbeiträge der Länder und Kommunen fixiert.

zusätzlich zur Landesregelung oder an deren Stelle für gebündelte Bedarfsverkehre setzt, um treibhausgasneutrale sowie lokal emissionsfreie Angebote zu unterbreiten?

- ▶ Erzwingt § 1a PBefG – ggf. in Verbindung mit dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes zu Art. 20a GG (siehe Fußnote 70) –, dass die Genehmigungsbehörde prüfen muss, ob sie in Anwendung von § 49 Abs. 4 Satz 7 PBefG die sonst nur für den gebündelten Bedarfsverkehr geltenden Standards auch auf den Mietwagenverkehr erstreckt, wenn andernfalls die gebündelten Bedarfsverkehre wegen der Mehrkosten an Marktdurchdringung verlieren und die angestrebten Ziele der Emissionsstandards im Markt verfehlt werden?

## 3 App-vermittelter Gelegenheitsverkehr

### 3.1 Markt- und Umweltperspektiven

Anlass der PBefG-Novelle waren die neuen Möglichkeiten digital gesteuerter Geschäftsmodelle der bedarfsgesteuerten Personenbeförderung (siehe oben 1.1). App-vermittelte Gelegenheitsverkehre sind zukünftig (weiter) als App-vermittelte Mietwagenverkehre oder als gebündelte Bedarfsverkehre möglich. Bisher und auch zukünftig unstrittig ist im Übrigen die Möglichkeit der App-Vermittlung von Taxis. Die App-Vermittlung ist im neuen PBefG allerdings kein bestimmendes Merkmal einer Form des Gelegenheitsverkehrs:<sup>71</sup> Der neue Genehmigungstatbestand des gebündelten Bedarfsverkehrs z.B. greift die App-Vermittlung nicht als Tatbestandsmerkmal auf, d.h. die Art der Umsetzung der Vorbestellung und Zusammenführung von separaten Beförderungswünschen auf eine Fahrt ist offengelassen worden. Beim Mietwagenverkehr erfolgte dahingehend eine Anpassung, dass nun Auftragseingänge auch mittels „App-basierter Systeme“ vom Mietwagenunternehmer erfasst werden können (§ 49 Abs. 4 Satz 4 PBefG; sowie Folgeanpassungen in der BOKraft, siehe 1.1).

Der Marktzugang für (*App-vermittelte*) *Mietwagenverkehre* unterliegt – wie bisher auch – keiner objektiven Berufszulassungsschranke hinsichtlich einer Höchstzahl an Genehmigungen. Neu ist allerdings die mögliche Versagung der Genehmigung, wenn für den Verkehr beantragte Fahrzeuge ggf. bestehende Anforderungen an Emissionsvorgaben nicht erfüllen (§ 13 Abs. 5b PBefG). Diese Genehmigungsvoraussetzung gilt auch für den *gebündelten Bedarfsverkehr*; darüber hinaus kann beim gebündelten Bedarfsverkehr der Marktzugang beschränkt werden, wenn die „Verkehrseffizienz“ nicht mehr sichergestellt ist, wobei eine festgesetzte Höchstzahl der genehmigungsfähigen Fahrzeuge und die Zahl bereits genehmigter Fahrzeuge zu berücksichtigen sind (§ 13 Abs. 5a PBefG). Um die öffentlichen Verkehrsinteressen zu schützen, sieht die Novellierung zudem die Möglichkeit der Kommunen vor, im Bedarfsfall den gebündelten Bedarfsverkehr mit weiteren Vorgaben etwa hinsichtlich zeitlicher oder räumlicher Bedienungseinschränkungen oder einer preislichen Deckelung zu regulieren (§ 50, § 51 Abs. 2 PBefG).

Bisher nur als Experiment zugelassene oder in einem Graubereich agierende „digitale“ Newcomer können nun für ihre Beförderungsdienste eine Genehmigung erhalten und diese somit auf einer legalen Basis anbieten. Die Genehmigungsinhaber und damit die Unternehmer der neuen plattformvermittelten Dienste können damit am Markt ausloten, welche Angebote auf eine zahlungskräftige Kundschaft stoßen und sich so dauerhaft am Markt etablieren lassen.

Nach bisherigen Erfahrungen hängt die Marktakzeptanz kommerzieller App-Fahrdienste insbesondere von ihrer hohen Verfügbarkeit ab, wenn also auf einen Fahrtwunsch hin die Abholung binnen weniger Minuten erfolgt.<sup>72</sup> Um eine solche Verfügbarkeit gewährleisten zu können, müssen ausreichend viele Fahrzeuge bereitgehalten werden. Die Vorhaltung lohnt sich

<sup>71</sup> Anders als z.B. bei Neuschöpfungen in Reaktion auf die App-vermittelten Fahrdienste z.B. in den USA (Kategorie der „Transportation Network Company (TNC)“, definiert im Bundesstaat Kalifornien als „... organization whether a corporation, partnership, sole proprietor, or other form, operating in California that provides prearranged transportation services for compensation using an online-enabled application (app) or platform to connect passengers with drivers using their personal vehicles“ – Public Utilities Code, ARTICLE 7. 5431. (c); [https://leginfo.ca.gov/faces/codes\\_displaySection.xhtml?lawCode=PUC&sectionNum=5431](https://leginfo.ca.gov/faces/codes_displaySection.xhtml?lawCode=PUC&sectionNum=5431)) oder in Portugal, wo das entsprechende Gesetz seinen Gegenstand auf „... transporte em veículo descaracterizado a partir de plataforma eletrónica (TVDE)“ bezieht [... Beförderung in nicht gekennzeichneten Fahrzeugen über eine elektronische Plattform ...] (Artikel 1 Nr. 1 Lei n.º 45/2018; <https://data.dre.pt/eli/lei/45/2018/08/10/p/dre/pt/html>). Vgl. auch den Vorschlag, einen neuen Typus „Smart-Shared-Fahrdienst“ für die App-basierten Mobilitätsformen und denkbar weitere Formen dieser Art einzuführen, Kment, NVwZ 2020, 366, 365.

<sup>72</sup> Ausnahme hier: Uber berichtet, dass Kunden für „grüne“ Fahrten (E-Fahrzeuge, „Uber Green“) längere Wartezeiten hinnehmen.

für die Anbieter in Gebieten und zu Zeiten, in denen die Nachfrage ausreichend hoch und die nötige Zahlungsbereitschaft vorhanden ist. Pooling-Angebote sind nach bisherigen Erfahrungen im Ausland im Vergleich mit den exklusiven Fahrtangeboten sowohl für Anbieter als auch Betreiber „aufwändiger“, werden zwar nicht überall, aber durchaus in aus Anbietersicht lohnenden Märkten angeboten. Für die USA wird berichtet, dass gebündelte Fahrten – dort wo angeboten – Anteile zwischen einem Achtel und einem Drittel der Fahrten mit App-Fahrdiensten erreichen.<sup>73</sup> Die preisgünstigeren Fahrten, die mit gewissen Komforteinbußen einhergehen (Umwege, keine Exklusivität, teils Abholung an Haltpunkt statt vor der Tür), werden besonders von preissensiblen Kunden nachgefragt, die häufig kein eigenes Auto haben und in Gegenden wohnen, die im Vergleich mit Innenstädten mit dem ÖPNV schlechter erschlossen sind. Die für New York City und Chicago dokumentierten Poolinganteile sanken von zwischenzeitlich erreichten Werten von 25% bzw. 20% im Verlauf des Jahres 2019 auf 14% bzw. knapp unter 10% ab – Schaller vermutet einen Zusammenhang mit den 2019 erfolgten Börsengängen von Uber und Lyft, die scheinbar mit reduzierten Preisnachlässen für die gebündelten Fahrten einhergingen.<sup>74</sup>

Indiz für die Marktperspektiven *App-vermittelter Mietwagenverkehre* in Deutschland sind die ohnehin schon etablierten Angebote von Anbietern wie Uber und FREE NOW in einigen Großstädten.<sup>75</sup> Prognosen zur Marktentwicklung sind wegen diverser Unsicherheitsfaktoren nicht einfach möglich:

- ▶ Bisherige Geschäftsmodelle der App-Vermittlung von Mietwagen wurden immer wieder verboten – jüngst bestätigte das OLG Frankfurt die Untersagung der Fahrdienstvermittlung für Mietwagen durch die Uber-App (vgl. Fußnote 8). Die Auswirkungen auf die aktuell praktizierten Geschäftsmodelle und die Situation mit Inkrafttreten der PBefG-Novelle werden jedoch von den Beteiligten des Rechtsstreits konträr beurteilt: Die obsiegende Taxiservicegesellschaft kündigt die Durchsetzung der Untersagung mit Ordnungsgeldern an;<sup>76</sup> Uber hingegen betont geänderte Geschäftsgrundlagen, die die Entscheidung obsolet werden ließen.
- ▶ Die in den letzten Jahren zunehmende Konkurrenz von Taxi und Mietwagen hat zu erhöhter Aufmerksamkeit und Reaktionen auch auf Seiten der Verwaltungsbehörden geführt, mit zum Teil klarer Kommunikation der Anforderungen an die Berufszulassung und der behördlichen Praxis der Überwachung des Gewerbes z.B. mittels Betriebsprüfungen.<sup>77</sup> Die Auswirkungen eines ggf. erhöhten behördlichen Prüfungsdrucks lassen sich allerdings nicht pauschal abschätzen.
- ▶ Interesse international agierender, kapitalstarker Plattformanbieter und Konkurrenten von Uber an einem Markteintritt kann unterstellt werden, wie der Einstieg von Bolt in den Berliner Markt zeigt. Intensität des Wettbewerbs und langfristiger Wettbewerbserfolg lassen sich aber nicht vorhersagen.

<sup>73</sup> Schaller, Transport Policy 2021, 1, 3.

<sup>74</sup> Schaller, Transport Policy 2021, 1, 3.

<sup>75</sup> Hamburg, Berlin, München, Frankfurt, Düsseldorf, Köln; Uber vermittelt auch in Stuttgart (ob erfolgreich, wohl noch fraglich, siehe Einschätzung bei Linne + Krause [Fn. 9], S. 53) und hat im Frühjahr 2021 die Ausweitung seines Vermittlungsdienstes in Regionen in NRW angekündigt.

<sup>76</sup> Vgl. Taxi Deutschland, Pressemitteilung vom 25. Mai 2021.

<sup>77</sup> Vgl. die „Hinweise für Antragstellungen im Mietwagenverkehr“ der zuständigen Hamburger Behörde für Verkehr und Mobilitätswende; <https://www.hamburg.de/contentblob/2977712/0e690b8d137308946a5e270252bef248/data/merkblatt-antrag-mietwagen-ausflugsfahrten-ferienzielreisen.pdf> [Zugriff 10.05.2021]



Noch schwieriger einzuschätzen ist die Marktentwicklung *gebündelter Bedarfsverkehre*, die vor der Novelle nur auf Basis befristeter Ausnahmegenehmigungen operieren konnten, verschärft noch durch die Ausnahmebedingungen in Folge der Bekämpfung der Auswirkungen der Corona-Pandemie. Die Anbieter zogen sich teilweise vom Markt zurück (CleverShuttle war z.B. im Frühsommer 2021 nur noch in Leipzig und Düsseldorf verfügbar) oder/und stellten den regulären Betrieb vorübergehend ein. MOIA kündigte einen schrittweisen Neustart in Hamburg ab dem Juni 2021 an.

Eine Normalisierung der Situation unterstellt könnte mit der Fortführung der Angebote bisheriger Betreiber und auch weiteren Markttestungen neuer Anbieter gerechnet werden. Die unternehmerischen Freiheitsgrade der Anbieter sind beim gebündelten Bedarfsverkehr von vornherein im Vergleich mit dem Mietwagenverkehr eingeschränkter, da Mindestpreise zur Abstandswahrung zum ÖPNV einzuhalten und Bündelungsquoten zu erfüllen sind. Im öffentlichen Interesse sind zusätzliche Regulierungen angelegt (dazu nachfolgend unter 3.2.2). Andererseits kann die Genehmigungsbehörde in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern ab der im Gesetz bestimmten Marktanteilsschwelle auch Maßnahmen zugunsten des gebündelten Bedarfsverkehrs ergreifen (dazu nachfolgend unter 3.2.1). Ob sich Anbieter unter diesen Bedingungen dauerhaft im umkämpften Markt des Pkw-Gelegenheitsverkehrs etablieren werden können, ist vollkommen offen.

### 3.2 Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen im Gelegenheitsverkehr

Erfahrungen insbesondere aus den USA haben gezeigt, dass App-vermittelte Fahrdienste mit Risiken für die öffentlichen Interessen behaftet sind (siehe oben 1.2). Zu diesen sich dort zum Teil realisierenden Risiken zählt die Verdrängung des Taxis und die Schwächung der Angebote des ÖPNV. Nicht gesichert ist, dass es positive Verlagerungseffekte weg vom individuellen Autoverkehr in die neuen Verkehrsformen gibt. In den USA ist häufig zu beobachten gewesen, dass neue App-vermittelte Bedarfsverkehre zu nicht unerheblichen Teilen oder sogar überwiegend Kundschaft aus dem ÖPNV oder dem Carsharing in die neuen App-vermittelten Bedarfsverkehre abgezogen haben. In diesen Fällen ergibt sich per Saldo, dass der Verkehrsaufwand in den Städten zunimmt.

Eine Verdrängung des Taxigewerbes durch App-vermittelte Mietwagen zeichnete sich auch in Deutschland bereits vor der Novelle in einigen Großstädten ab.<sup>78</sup>

#### 3.2.1 Mietwagenverkehr

Die PBefG-Novelle etablierte Steuerungsmöglichkeiten, um bei konkret drohenden Fehlentwicklungen gegensteuern zu können. Dieses betrifft insbesondere zwei Regelungen:

1. Generell kann die Genehmigungsbehörde zum Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen – d.h. zur Vermeidung der eingangs für die USA beschriebenen Risiken für Taxi, ÖPNV, Sozialstandards sowie Umwelt – tarifbezogene Regelungen für den *Mietwagenverkehr* vorgeben (§ 51a Abs. 1 PBefG).

<sup>78</sup> Vgl. für die Berliner Situation die Antwort auf die Schriftliche Anfrage Nr. 18/25742 vom 23. November 2020 zum Berliner Taxi- und Mietwagengewerbe {<https://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/18/SchrAnfr/s18-25742.pdf>} sowie auch die Abschätzung der Verdrängung des Taxigewerbes durch den Markteintritt von Uber in Frankfurt bei Linne + Krause (Fn. 9), S. 50 ff.

Je nach Konstellation könnten dies zum Beispiel Mindesttarife zum Schutz des ÖPNV oder zum Schutz der Funktionsfähigkeit des Taxigewerbes sein. Über die im Gesetz aufgeführte Festlegung von Mindestbeförderungsentgelten hinaus sind als tarifbezogene Regelungen auch denkbar:

- ▶ Aufschläge generell
- ▶ Aufschläge für bestimmte Zeiten und Orte
- ▶ Aufschläge in Bezug auf zeitlichen Mindestabstand zwischen Buchung und Fahrtantritt

Sicherzustellen ist, dass die Tarifregelungen auch von Mietwagenunternehmen angewendet werden, die ihren Betriebssitz außerhalb der Gemeinde haben, in deren Gebiet die Regelungen Anwendung finden. Dies kann über einen Verwaltungsakt per Allgemeinverfügung oder im Wege der Amtshilfe bei benachbarten Genehmigungsbehörden erfolgen. Hier besteht Klärungsbedarf hinsichtlich aufwandsarmer effektiver Prozesse der behördlichen Zusammenarbeit.

2. In Großstädten mit mehr als 100.000 Einwohnern können die Genehmigungsbehörden darüber hinaus agieren und speziell die *gebündelten Bedarfsverkehre* dadurch schützen, dass die für diese Verkehre vor Ort anzuwendenden Vorgaben auch auf den Mietwagenverkehr angewendet werden, wenn der Marktanteil des Mietwagenverkehrs am Fahrtaufkommen der Pkw-Gelegenheitsverkehre die Schwelle von 25% überschreitet (§ 49 Abs. 4 Satz 7 PBefG).

Laut Wortlaut müssen die zu übertragenden Regelungen im Bezirk der Genehmigungsbehörde gelten. Dabei könnte es sich unter anderem um auf Grundlage von § 50 PBefG gesetzte zeitliche und räumliche Bedienungseinschränkungen oder Vorgaben zur Barrierefreiheit oder zu Sozialstandards handeln. Auch die in § 13 Abs. 5a PBefG in Bezug genommene festgelegte Höchstzahl genehmigungsfähiger Fahrzeuge ist vom Wortlaut nicht ausgeschlossen. Offen gelassen ist hingegen, wie vollständig die für den gebündelten Bedarfsverkehr geltenden Regelungen übertragen werden können, denkbar ist hier durchaus auch eine graduelle Anwendung. Ebenfalls offen ist, wie lange die „Übertragungsklausel“ angewendet werden kann bzw. ob bei Überschreiten der Schwelle eine dauerhafte Übertragung der Geltung der Regelungen des gebündelten Bedarfsverkehrs gelten soll.

Hinsichtlich der „25%-Schwelle“ besteht eine Herausforderung darin, dass derzeit keine Daten vorliegen, die eine unmittelbare Beurteilung der Marktsituation erlauben. Es ist auch unklar, ob die ab 1. Juli 2022 im Gelegenheitsverkehr bereitzustellenden dynamischen Daten überhaupt<sup>79</sup> und angesichts der für sogenannte „Einzelunternehmer“ bestehenden Freistellung von der Bereitstellungspflicht (§ 3a Abs. 3 PBefG) geeignet sein werden, diese Lücke zu schließen. Angesichts eines mit Inkrafttreten der PBefG-Novelle zu erwartenden dynamischen Marktgeschehens kämen diese Daten ohnehin zu spät (z.B. Nachfrageeinbrüche zu Lasten des Taxigewerbes). Zur Ermöglichung der Wahrung der öffentlichen Verkehrsinteressen muss daher – bevor am Markt vollendete Tatsachen geschaffen werden – rasch geklärt werden, inwieweit die nötigen Daten beschafft werden können oder ob hilfsweise vor dem Hintergrund der betroffenen Rechtsgüter eine ausreichend valide Abschätzung der Marktanteile aus

---

<sup>79</sup> Vgl. § 3a Abs. 1 Nummer 2 Buchstabe b PBefG: „Daten zur Verfügbarkeit von Fahrzeugen an Stationen und im Verkehr inklusive deren Auslastung in Echtzeit sowie Daten zu den tatsächlich abgerechneten Kosten.“ Aufgabenträger und Genehmigungsbehörden sollen für die in § 3b Abs. 1 Nr. 1 PBefG genannten Zwecke Zugang zu diesen Daten erhalten (= Überwachung Maßgaben Mietwagenverkehr (§ 49 Abs. 4), Überwachung der Bündelungsquote (§ 50 Abs. 3 PBefG) und der in § 50 Abs. 4 PBefG geregelten optionalen Anforderungen an gebündelte Bedarfsverkehre sowie Überwachung der Maßgaben zu Beförderungsentgelten im Verkehr mit Mietwagen und im gebündelten Bedarfsverkehr, § 51a Abs. 1, 2 und 4 PBefG).

vorhandenen Daten vorgenommen werden kann bzw. muss (Anzahl Fahrzeuge, Laufleistung, Auslastung).

Ob die Praxis die widerstreitenden Interessen ausbalancieren kann, ist nicht vorherzusehen. Dabei ist sowohl damit zu rechnen, dass die in den Markt drängenden Mietwagenunternehmer Einschränkungen ihrer unternehmerischen Betätigung gerichtlich überprüfen werden, als auch damit, dass in ihrem Markt bedrängte Taxiunternehmer gegen fehlende Schutzmaßnahmen der Genehmigungsbehörden gerichtlich vorgehen.

### 3.2.2 Gebündelter Bedarfsverkehr

Die Merkmale der neuen Form des gebündelten Bedarfsverkehrs sind in § 50 Abs. 1 PBefG geregelt. Die auf Bündelung separater Fahrtwünsche angelegte Beförderung in Pkw auf vorherige Bestellung hat, wenn keine Ausnahme getroffen wurde, innerhalb der Betriebsitzgemeinde zu erfolgen (§ 50 Abs. 2 PBefG). Wie beim Mietwagenverkehr gilt für den gebündelten Bedarfsverkehr keine Beförderungs- und Betriebspflicht (§ 50 Abs. 1 Satz 6 PBefG). In Abgrenzung zum Mietwagen (und zum Taxi) ist vom gebündelten Bedarfsverkehr ein von der Genehmigungsbehörde festgelegter Preisabstand zum ÖPNV einzuhalten (§ 51a Abs. 2 Satz 1 PBefG) und die im Einvernehmen mit dem Aufgabenträger von der Genehmigungsbehörde festgelegte Bündelungsquote zu erfüllen (§ 50 Abs. 3 PBefG). Im Übrigen wird auf die Ausführungen zur Barrierefreiheit (siehe Abschnitt 2.3.4) und zu den Emissionsvorgaben für Fahrzeuge (siehe Abschnitt 2.3.5) verwiesen.

Vor der PBefG-Novelle wurde bei Erprobungsgenehmigungen (z.B. MOIA, CleverShuttle) ein einzuhaltender Preisabstand zum ÖPNV als Genehmigungsaufgabe definiert – für MOIA in Hannover wurde berichtet, dass hier festgelegt wurde, dass das jeweilige Streckenentgelt für eine Person über dem Tarif eines Ein-Zonen-Tickets liegen müsse; für CleverShuttle in Hamburg galt die Auflage, dass das Fahrtentgelt über dem Vergleichswert eines HVV-Einzelfahrausweises liegen müsse.<sup>80</sup> Ähnliche Regelungen sind für gebündelte Bedarfsverkehre denkbar.

Bei der für den Stadt- und Vorortverkehr obligatorischen Bündelungsquote handelt es sich letztlich um das zentrale Abstandsmerkmal im Verhältnis zu den beiden bestehenden Formen des Gelegenheitsverkehrs Taxi/Mietwagen, das auch nur das Hinzutreten einer weiteren Verkehrsform rechtfertigen konnte; eine Hinnahme einer „zu niedrigen“ Bündelungsquote würde aus dem gebündelten Bedarfsverkehr faktisch einen Mietwagenverkehr machen, allerdings ohne dass die regulär für den Mietwagenverkehr geltenden Abstandsregelungen zum Taxi gelten (die Genehmigungsbehörde kann, falls im öffentlichen Verkehrsinteresse erforderlich, für den gebündelten Bedarfsverkehr eine Rückkehrpflicht auftragsloser Fahrzeuge bestimmen; § 50 Abs. 1, Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 PBefG).

Nach § 50 Abs. 3 Satz 2 PBefG ist Grundlage für die Berechnung der Bündelungsquote die Beförderungsleistung im Verhältnis der zurückgelegten Personenkilometer zu den zurückgelegten Fahrzeugkilometern. Es handelt sich dabei um den oben in Abschnitt 1.2 unter der Bezeichnung „Besetzungsgrad“ beschriebenen Wert.<sup>81</sup>

Die Höhe der Bündelungsquote bestimmt sich nach den angestrebten Auswirkungen der Bündelungsquote auf die öffentlichen Verkehrsinteressen und auf Klimaschutz und Nachhaltigkeit. Dieses ergibt sich mittelbar aus § 50 Abs. 3 Satz 3 PBefG, denn darauf ist das Monitoring von Aufgabenträger und Genehmigungsbehörde auszurichten.

---

<sup>80</sup> VG Hamburg, Beschluss vom 20.12.2018, 5 E 4748/18

<sup>81</sup> Vgl. Fußnote 18 und den zugehörigen Text.

Klimaschutz und Nachhaltigkeit erzwingen letztlich „Mehr Mobilität mit weniger Verkehr“. Dies wird im gebündelten Bedarfsverkehr nur von einer Bündelungsquote erreicht, die auch die Nachfragereaktionen im Markt berücksichtigt.<sup>82</sup>

Die öffentlichen Verkehrsinteressen beziehen sich hier einerseits auf den Konkurrenzschutz zugunsten des ÖPNV gemäß § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 PBefG. Die hohe Bündelungswirkung des ÖPNV und die damit einhergehende verkehrliche Effizienz des ÖPNV soll nicht durch gebündelte Bedarfsverkehre unterlaufen werden. Auch sollte die Nachfrage nach ÖPNV-Angeboten nur unerheblich beeinträchtigt werden. Die Interessen des ÖPNV sind vom Aufgabenträger zu vertreten, dessen Einvernehmen zur Bündelungsquote gemäß § 50 Abs. 3 Satz 1 PBefG von der Genehmigungsbehörde benötigt wird.

Die Festlegung der Bündelungsquote (Soll-Wert) muss bezogen auf die Fahrgäste, die ohne das Angebot des gebündelten Bedarfsverkehrs das eigene Auto genutzt hätten (Selbstfahrende), bewirken, dass die Nutzung des eigenen Autos nicht die „verkehrsärmere Alternative“ gewesen wäre. Die Bündelungsquote würde sich im Soll-Wert und im Ist-Wert dann nur auf die Selbstfahrenden beziehen. Damit würden Fahrgäste, die alternativ Rad oder ÖPNV genutzt hätten, bei der Berechnung schlicht außer Betracht bleiben. Denkbar ist auch, dass alle Fahrgäste in die Berechnung von Soll- und Ist-Wert der Bündelungsquote einbezogen werden, aber der Sollwert mit Blick auf die Nachfragewirkung so justiert wird, dass unter Berücksichtigung der Quote der vom ÖPNV und vom Rad- und Fußverkehr abgeworbenen Fahrgäste das sich aus Nachhaltigkeit und Klimaschutz ergebende Ziel von „Mehr Mobilität bei weniger Verkehr“ auch erreicht wird.

Bei der Festlegung der Bündelungsquote ist ein leistbarer „Aufwuchspfad“ vorzusehen. Spätestens nach drei Jahren sollte aber die anzustrebende Bündelungsquote bezogen auf ein Kalenderjahr auch erreicht sein.

Bei der Festlegung der Bündelungsquote wird auch zu berücksichtigen sein, welche weiteren Gestaltungsregelungen zur Anwendung kommen. Hier stehen insbesondere zur Auswahl:

- ▶ Rückkehrpflicht Betriebssitz/Abstellort sowie Anforderungen an Abstellort (§ 50 Abs. 1, Abs. 4 PBefG)
- ▶ Erlaubnis von Beförderungen auch außerhalb der Betriebssitzgemeinde (§ 50 Abs. 2 PBefG)
- ▶ zeitliche oder räumliche Beschränkungen (§ 50 Abs. 2 PBefG)
- ▶ Bündelungsquote „außerhalb des Stadt- und Vorortverkehrs“ (§ 50 Abs. 4 PBefG)
- ▶ Vorgaben zur Barrierefreiheit (§ 50 Abs. 4 PBefG; § 64c PBefG)
- ▶ Emissionsstandards Fahrzeuge (§ 50 Abs. 4 PBefG; § 64b PBefG)
- ▶ Vorgaben zu Sozialstandards (z.B. Arbeitszeit, Entlohnung, Pausen) (§ 50 Abs. 4 PBefG)
- ▶ Höchstpreise (§ 51a Abs. 2 Satz 2 PBefG)

Hohe verkehrsfachliche und verfassungsrechtliche Schwierigkeiten bereitet der Versagungsgrund nach § 13 Abs. 5a PBefG. Dieser regelt, dass im gebündelten Bedarfsverkehr die Genehmigung versagt werden kann, wenn die „Verkehrseffizienz“ nicht mehr sichergestellt ist; zu berücksichtigen ist hier die von der „zuständigen Behörde“ festgelegte zulässige

---

<sup>82</sup> Vgl. Fußnoten 15 und 19 zusammen mit dem jeweils zugehörigen Text.

Höchstzahl der genehmigungsfähigen Fahrzeuge und die Anzahl der bereits genehmigten Fahrzeuge.

Laut Begründung<sup>83</sup> soll die Verkehrseffizienz

- ▶ einerseits – ähnlich dem „Doppelbedienungsverbot“ im ÖPNV gemäß § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 PBefG – zu verstehen sein: Versagung der Genehmigung dann, wenn bereits vorhandene gebündelte Bedarfsverkehre „diese Verkehrsaufgaben“ bereits wahrnehmen und durch den beantragten Verkehr keine wesentliche Verbesserung der Verkehrsbedienung eintritt;
- ▶ zum anderen soll der Begriff der Verkehrseffizienz „übergreifend“ zu verstehen sein: Zu verhindern sei die Zulassung unbegrenzter neuer gebündelter Bedarfsverkehre, die das „ausgewogene Nebeneinander aller bereits bestehenden Verkehrsformen im Bediengebiet“ gefährdeten; die Begründung hebt hier insbesondere gemäß Rechtsprechung BVerfG 1960 die zu schützende Funktionsfähigkeit des öffentlichen Personennahverkehrs hervor.

Die gebündelten Bedarfsverkehre stellen zugleich Chance und Risiko für die öffentlichen Verkehrsinteressen sowie Klimaschutz und Nachhaltigkeit dar. Gelingt eine hohe Bündelung und zugleich eine hohe Nutzung durch Personen, die sonst das eigene Auto als Selbstfahrende nutzen würden, dann bedeutet das eine Chance für Umwelt- und Klimaschutz und tangiert auch die öffentlichen Verkehrsinteressen nicht negativ. Gelingt eine derartige Bündelung nicht, dann besteht ein hohes Risiko, dass sowohl die Interessen des ÖPNV wie auch generell die Interessen an verkehrlicher Effizienz im Sinne von „Mehr Mobilität mit weniger Verkehr“<sup>84</sup> unter die Räder kommen.

Der Versagungsstatbestand des § 13 Abs. 5a PBefG arbeitet mit einem Begriff von „Verkehrseffizienz“, der sich ausschließlich an der Zahl der bereits genehmigten bzw. noch zusätzlich genehmigungsfähigen Fahrzeugen orientiert. Die Zahl der Fahrzeuge ist in Bezug auf die in der Gesetzesbegründung angegebene Schutzwirkung kein sinnvoller Maßstab. Die „markttragbare Zahl von Fahrzeugen“ ist in hohem Umfang von der erreichten Bündelungsquote bei vormaligen Autofahrenden abhängig und zudem davon abhängig, wie hoch das Marktpotenzial derjenigen ist, die noch für den gebündelten Bedarfsverkehr gewonnen werden können.

Die im Sinne von Klimaschutz und Nachhaltigkeit zu erreichende Wirkung wird mit dem Bezug auf die Fahrzeuganzahl nicht erreicht. Hierzu wäre auf die Bündelungsquote, ergänzt um deren Nachfragewirkung, abzustellen gewesen. Die Fahrzeuganzahl ist auch nicht tauglich, um im Sinne einer Kontingentierung den Bedarf zum Schutz der bereits vorhandenen Marktteilnehmer zu ermitteln.

Aus verfassungsrechtlicher Perspektive ist zudem eine „Schieflage“ festzustellen: Die Risiken, die vom gebündelten Bedarfsverkehr ausgehen, sind geringer als die Risiken, die von unregulierten App-vermittelten Mietwagenverkehren ausgehen. Für den Mietwagenverkehr sieht das Gesetz allerdings keinerlei Kontingentierung vor. Es stellt sich daher die Frage, ob innerhalb der gestuften Regulierungssystematik des PBefG der Gesetzgeber nicht die „Risikoschutzmechanismen“ an den falschen Stellen eingebaut hat.

Schließlich ist unklar, ob ein Versagungsgrund als Ermessensentscheidung ausgestaltet werden kann (siehe Abschnitt 2.3.2). Diese könnte die verfassungsrechtlich bedenkliche Folge haben,

---

<sup>83</sup> BT-Drs. 19/26175, S. 43 f.

<sup>84</sup> Vgl. Fußnote 18 und der zugehörige Text.

dass objektive Berufszugangsbeschränkungen nur einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle unterliegen würden.

In der Summe ist unklar, ob die Einschätzung des Gesetzgebers zu Regulierungsbedarf und Regulierungsinstrumenten im Pkw-Gelegenheitsverkehr den aus der Berufsfreiheit abzuleitenden Anforderungen genügt. In jedem Fall ist es eine extreme Herausforderung für die von den Ländern zu bestimmende „zuständige Behörde“, die Höchstzahl genehmigungsfähiger Fahrzeuge im Einklang mit den durch Auslegung zu klärenden Anforderungen der Berufsfreiheit zu ermitteln. Zu erwarten ist, dass in der Praxis zunächst die Bestimmung der „zuständigen Behörde“ länger dauert und dann keine oder nur sehr hohe Höchstzahlen festgelegt werden. Es ist auch nicht zu erwarten, dass auf Grund von § 13 Abs. 5a PBefG viele Versagungsentscheidungen getroffen werden, solange dessen Tatbestand nicht verändert wird.

Entgegen der Intention nach mehr Rechtssicherheit könnten die für den gebündelten Bedarfsverkehr getroffenen Regelungen Unsicherheiten bei Marktteilnehmenden hervorrufen und diese ggf. sogar vom gebündelten Bedarfsverkehr abschrecken.

### **3.3 Zwischenfazit**

Bisher ist nicht ersichtlich, dass die App-vermittelten Gelegenheitsverkehre „Mehr Mobilität mit weniger Verkehr“ bewirken. Die bisher bekannten Anzeichen sprechen dagegen.

Gelingen könnte dies nur, wenn sich die Anbieter genau hierüber profilieren könnten. Dieses ist mit der aktuellen PBefG-Novelle allein über die Bündelungsquote im gebündelten Bedarfsverkehr dem Grunde nach möglich. Dies allerdings nur dann, wenn in ihrer Berechnung die Nachfrageeffekte Berücksichtigung finden, also danach geschaut wird, ob die in die Quote eingehenden Fahrgäste auch ehemalige Selbstfahrende des MIV sind. Ob dieses so praktiziert werden wird, ist aber nicht gesichert.

Es ist zudem überhaupt nicht gesichert, ob und inwieweit „gebündelter Bedarfsverkehr“ im Markt zum Tragen kommt. Seine Regulierung könnte die Chancen zu wenig betonen: Die Vielzahl der vorgesehenen Instrumente ist nicht falsch. Aber es wird nicht deutlich, dass die Behörde auf den Einsatz des mildesten geeigneten Mittels verpflichtet ist, d.h., dass die Instrumente nur „im Bedarfsfalle“ greifen und zudem im Regelfall nicht kumulativ anzuwenden sind. Hier hätte die gesetzliche Ausgestaltung durchaus einladender um zukünftige Betreiber werben können.

Besonders misslich ist es, dass der App-vermittelte Mietwagenverkehr wesentlich geringer reguliert ist als der gebündelte Bedarfsverkehr. Aus verkehrlicher und auch aus verfassungsrechtlicher Sicht spricht hier vieles für eine „Umschichtung“ der Schwerpunkte der Regulierung.

Verkehrsfachlich stellt sich die Frage, welche Langfristwirkung App-vermittelte Gelegenheitsverkehre haben. Bewirken sie vielleicht langfristig, dass nur noch dann, wenn Bedarf besteht, ein Auto genutzt wird und damit die Nutzung des Autos insgesamt verringert wird? Bisher ist das nicht sichtbar<sup>85</sup>. Aber an diesem Thema sollte weiter geforscht werden.

---

<sup>85</sup> Die vorliegenden Erfahrungen aus den USA sprechen dagegen, vgl. Schaller, Transport Policy 2021, 1, 6 f., der hier ebenfalls auf den weiteren Forschungsbedarf hinweist.

## 4 Ausgestaltung flexibler Bedienung im ÖPNV

App-basierte Pooling-Dienste innerhalb des ÖPNV sollten eine eigenständige rechtssichere Grundlage für ihre Zulassung erhalten. Die Praxis behalf sich vor der PBefG-Novelle damit, diese flexiblen Bedarfsverkehre auf Basis der Experimentierklausel (§ 2 Abs. 7 PBefG) oder auf Basis der Auffangklausel als atypischen Verkehr (z.B. § 2 Abs. 6 i.V.m. § 42 PBefG) zu genehmigen.<sup>86</sup> Die PBefG-Novelle führt deshalb die Verkehrsform des „Linienbedarfsverkehrs“ § 44 PBefG als neue Form des Linienverkehrs mit Kraftfahrzeugen ein.

Merkmale des „Linienbedarfsverkehrs“ sind die vorherige Bestellung und die Beförderung ohne festen Linienweg zwischen bestimmten Einstiegs- und Ausstiegspunkten innerhalb eines festgelegten Gebietes und festgelegter Bedienzeiten. Der Linienbedarfsverkehr gilt nach gesetzgeberischer Intention als Linienverkehr im Sinne des PBefG (§ 42 PBefG). Damit wäre für den Linienbedarfsverkehr auch die Geltung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes<sup>87</sup> gesichert.

Als Rechtsfolge formuliert § 44 PBefG, dass für den Linienbedarfsverkehr nur vom Aufgabenträger festgelegte Beförderungsentgelte und die Beförderungsbedingungen, die Zuschläge vorsehen können, zur Anwendung kommen.

Rechtliche Unklarheiten und verpasste Chancen bestehen hier hinsichtlich der Frage des Verhältnisses des neuen Genehmigungstatbestands zu weiteren Formen der flexiblen Bedienung (Abschnitt 4.1) sowie hinsichtlich der Abgrenzung zum gebündelten Bedarfsverkehr (Abschnitt 4.2).

### 4.1 Formen der flexiblen Bedienung

Rufbusse und Anrufsammeltaxen im *Flächenbetrieb* gelten nun als „Linienbedarfsverkehr“. Wegen der Ausgestaltung der Merkmale des Linienbedarfsverkehrs ist fraglich, ob in der Praxis etablierte „Zwischenformen“ flexibler Verkehre mit zumindest teilweise linienförmiger Bedienung (z.B. Linienbandbetrieb, Sektorbetrieb, Bedienung von Bedarfshaltestellen oder Bedarfsabschnitten) von dem neuen Genehmigungstatbestand erfasst werden. Zwar könnte der Gesetzesbegründung die Absicht des Gesetzgebers zu entnehmen sein, einen „eigenständigen Genehmigungstatbestand“ für *alle* Formen bedarfsgesteuerter Verkehre des ÖPNV zu schaffen,<sup>88</sup> der Wortlaut der Norm erfasst jedoch eindeutig nicht die bekannte Vielfalt der Bedienformen.

Beispielhaft erläutert sei dies an einem teilflexiblen Linienangebot. Dieses Angebot hat einen Bereich flexibler Bedienung mit im Raum verteilten Bedarfshaltestellen, die nur nach Voranmeldung bedient werden und geht ab einem bestimmten Punkt in den „starren“ Linienbetrieb über:

- ▶ Im Bereich des Linienbetriebs wird regelmäßig nach Fahrplan eine zwischen einem bestimmten Ausgangs- und Endpunkt verkehrende Linie bedient. Insoweit greifen die Merkmale aus § 42 PBefG, die für den flexiblen Angebotsbereich nicht gelten.

<sup>86</sup> Vgl. hierzu Karl/Werner, KommP spezial, 188, 192 f.

<sup>87</sup> § 12 Abs. 2 Nr. 10 Buchstabe b UStG: „[Die Steuer ermäßigt sich auf sieben Prozent für die folgenden Umsätze: ...] im Verkehr mit Oberleitungsbussen, im *genehmigten Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen*, im Verkehr mit Taxen, mit Drahtseilbahnen und sonstigen mechanischen Aufstieghilfen aller Art und im genehmigten Linienverkehr mit Schiffen sowie die Beförderungen im Fährverkehr

aa) *innerhalb einer Gemeinde* oder

bb) *wenn die Beförderungstrecke nicht mehr als 50 Kilometer beträgt*“ (Hervh. d. Verf.)

<sup>88</sup> BT-Drs. 19/26175, S. 47

- Im Bereich des flexiblen Angebots werden die Merkmale des Linienbedarfsverkehrs nach § 44 Satz 1 PBefG erfüllt. Allerdings greifen diese Angebotsmerkmale nicht für den Bereich des „starren“ Linienverkehrs.

Genehmigungsrechtlich könnten hier zwei eigenständige Genehmigungen erteilt werden. Das ist aber dann nicht mehr denkbar, wenn die Bedienung durchgängig mit einem Fahrzeug erfolgen soll. Zudem geht dies auch dann nicht, wenn sich die Elemente der verschiedenen Verkehrsformen noch stärker mischen und flexible und starre Abschnitte sich zum Beispiel häufiger abwechseln.

Abhilfe dürfte durch eine entsprechende Anwendung von § 2 Abs. 6 PBefG möglich sein. Die Regelung ermöglicht die Genehmigung einer atypischen Beförderung, d.h. die Genehmigung eines Verkehrs, der nicht alle Merkmale einer Verkehrsart oder Verkehrsform „in Reinform“ erfüllt. Im vorliegenden Fall handelt es sich um zwei verschieden ausgeprägte Fälle der gleichen Verkehrsart (Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen). Für diesen Fall ist § 2 Abs. 6 PBefG wiederum eigentlich nicht vorgesehen. Aber wenn er sogar für atypische Verkehre verschiedener Verkehrsarten bzw. Verkehrsformen gilt, dann muss er erst recht für die Kombination zweier Merkmalsausprägungen (starre Linie und flexible Bedienung) der gleichen Verkehrsart gelten. Für derartige teilflexible Linienverkehre ist daher in jedem Fall eine Genehmigung für einen Linienverkehr zu beantragen und zu genehmigen. Dabei dürften die Antragsunterlagen für die verschiedenen Teile zu kombinieren sein, soweit nicht eine der beiden Ausprägungen ganz wesentlich überwiegt.

Das Beispiel verdeutlicht, dass eine sachgerechtere Ausgestaltung des „Linienbedarfsverkehrs“ den Rückgriff auf solche hilfswesen Überlegungen hätte vermeiden können.

## 4.2 Abgrenzung zum gebündelten Bedarfsverkehr

Intention des Gesetzgebers war es, rechtssichere Lösungen für „Pooling-Dienste“ sowohl innerhalb des ÖPNV als auch außerhalb des ÖPNV zu schaffen. Die gesetzgeberische Herausforderung bestand folglich darin, die jeweiligen Tatbestände klar voneinander abzugrenzen, um Unsicherheiten hinsichtlich der Rechtsfolgen zu vermeiden und die Systematik des PBefG nicht zu untergraben. Für die Abgrenzung zum gebündelten Bedarfsverkehr ist der Begriff des ÖPNV entscheidend (4.2.1), für die Systematik des PBefG die bei der Personenbeförderung mit Kraftfahrzeugen zentrale Unterscheidung von Linienverkehr und Gelegenheitsverkehr (4.2.2).

Bei genauerer Betrachtung und Vergleich des Wortlauts von § 44 und § 50 Abs. 1 PBefG scheint allerdings nicht ausgeschlossen zu sein, dass der Tatbestand des Linienbedarfsverkehrs auch den Tatbestand des gebündelten Bedarfsverkehrs erfasst: beide Definitionen stellen im Kern auf die Merkmale der vorherigen Bestellung, der Möglichkeit der Aufnahme weiterer Fahrgäste und der Unabhängigkeit von vordefinierten Strecken ab (vgl. Tabelle 1). In beiden Fällen geht es also um Bedarfssammelverkehr mit flexibler Tür-zu-Tür-Bedienung innerhalb eines bestimmten Gebietes (beim gebündelten Bedarfsverkehr – von Ausnahmen abgesehen – beschränkt auf die Betriebssitzgemeinde). Zwar sind nach dem Wortlaut beim Linienbedarfsverkehr bestimmte Einstiegs- und Ausstiegspunkte vorgesehen, diese sind allerdings nicht als Antragsinhalt aufgenommen worden,<sup>89</sup> sodass unklar geblieben ist, ob sie in der Genehmigung festzulegen sind.

<sup>89</sup> Vgl. hier die Ausführungen der Bundesregierung, die den Vorschlag ablehnte, den Antragsinhalt im Linienbedarfsverkehr (§ 12 Abs. 1 Nr. 3a PBefG) um konkrete Angaben zu den Ein- und Ausstiegspunkten zu ergänzen, da dies verkenne, dass der Linienbedarfsverkehr nahezu überall halten können solle und insoweit eine flexible Tür-zu-Tür-Bedienung auch im Linienverkehr ermöglichen solle; BT-Drs. 19/26963, S. 3.



**Tabelle 1: Vergleich der Tatbestandsmerkmale von Linienbedarfsverkehr und gebündeltem Bedarfsverkehr**

Tatbestand Linienbedarfsverkehr § 44 Satz 1 PBefG	Tatbestand gebündelter Bedarfsverkehr § 50 Abs. 1 Satz 1, 2 PBefG
<p>„Als Linienverkehr gemäß § 42, der öffentlicher Personennahverkehr gemäß § 8 Absatz 1 ist, gilt auch der <b>Verkehr, der der Beförderung von Fahrgästen auf vorherige Bestellung ohne festen Linienweg zwischen bestimmten Einstiegs- und Ausstiegspunkten innerhalb eines festgelegten Gebietes und festgelegter Bedienzeiten dient</b> (Linienbedarfsverkehr).“</p>	<p>Gebündelter Bedarfsverkehr ist die <b>Beförderung von Personen mit Personenkraftwagen, bei der mehrere Beförderungsaufträge entlang ähnlicher Wegstrecken gebündelt ausgeführt werden. Der Unternehmer darf die Aufträge ausschließlich auf vorherige Bestellung ausführen.</b></p>

Quelle: eigene Darstellung, KCW GmbH

#### 4.2.1 Abgrenzung über den Begriff des ÖPNV

Aus § 8 Abs. 1 PBefG ergibt sich, dass der Begriff des ÖPNV neben dem Verkehr mit Straßenbahnen und Obussen auch den Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen erfasst und diese Verkehre vom kommunalen Aufgabenträger (§ 8 Abs. 3 Satz 1 PBefG) nach den Vorgaben des Nahverkehrsplans insbesondere durch den Abschluss öffentlicher Dienstleistungsaufträge zu gewährleisten sind (§ 8a Abs. 1 PBefG; für den SPNV: § 15 Abs. 1 AEG). Aus § 12 Abs. 2 Nr. 10 Buchstabe b UStG ergibt sich, dass für den „genehmigten Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen“ (innerhalb von Gemeinden oder Beförderungsstrecke < 50 km) der ermäßigte Umsatzsteuersatz von sieben Prozent gilt.

Die unterschiedlichen Rechtsfolgen (Beförderungspflicht, Betriebspflicht beim Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen; Eingriffsbefugnisse des Aufgabenträgers im ÖPNV; umsatzsteuerliche Folgen) erfordern es, dass bereits auf der Ebene des Tatbestands aufgrund objektiver Merkmale der beiden Beförderungsformen entschieden sein muss, wann bedarfsgesteuerte Bedienungskonzepte wegen ihrer verbindlichen Einbindung als funktionaler Bestandteil in das Netz der Angebote des ÖPNV dem Linienverkehr und wann derartige Konzepte dem Gelegenheitsverkehr zuzuordnen sind, weil sie im Wesentlichen den für den Gelegenheitsverkehr typischen individuellen Verkehrsbedürfnissen dienen.

Verbindliche Merkmale, die die Zuordnung eines bedarfsgesteuerten Bedienungskonzepts als Linienbedarfsverkehr zum Linienverkehr zu rechtfertigen vermögen, fehlen jedoch. – Die Integration des Linienbedarfsverkehrs in den ÖPNV ist zwar gesetzgeberische Intention, wird aber nicht sicher erreicht: Aus der Definition in § 44 PBefG geht nicht klar hervor, wann ein „Linienbedarfsverkehr“ in den ÖPNV eingebettet ist und wann dies – wie beim gebündelten Bedarfsverkehr – nicht der Fall ist. § 44 PBefG formuliert zudem nur als Rechtsfolge – und gerade nicht auf der Tatbestandsebene –, dass vom Aufgabenträger festgelegte Beförderungsentgelte und -bedingungen zur Anwendung kommen. In der Begründung geht der Gesetzgeber davon aus, dass der Aufgabenträger den Linienbedarfsverkehr im Nahverkehrsplan ausgestaltet (so sei etwa das Gebiet im Nahverkehrsplan auszuweisen;<sup>90</sup> auch die Ausgestaltung weiterer „vor Ort geltenden Anforderungen“ soll vom Aufgabenträger vorzugsweise im Nahverkehrsplan vorgenommen werden), dies lässt der Wortlaut von § 44 aber vollkommen offen.

<sup>90</sup> „Die neue Verkehrsform muss innerhalb eines im Nahverkehrsplan ausgewiesenen Gebietes ohne festen Linienweg durchgeführt werden.“ BT-Drs. 19/26175 S. 47

Die Ursache der rechtlich nicht überzeugenden Definition des Linienbedarfsverkehrs dürfte darin liegen, dass der Gesetzgeber den Einschub in § 44 Satz 1, der deklaratorisch auf die Definition des ÖPNV verweist („der öffentlicher Personennahverkehr gemäß § 8 Absatz 1 ist“), wohl als ausreichend für die angestrebten Zwecke ansah. Bei dem Einschub handelt es sich aber zum einen um eine unnötige Doppelung.<sup>91</sup> Zum anderen übersieht dieser Ansatz, dass sich das Gemeinde – der anhand öffentlicher Interessen ausgestaltete ÖPNV – nicht bereits aus der Definition in § 8 Abs. 1 PBefG ergibt, sondern erst im Zusammenspiel mit weiteren Regelungen: der Zuständigkeit des Aufgabenträgers für die Gewährleistung einer den öffentlichen Interessen entsprechenden Verkehrsbedienung im ÖPNV (§ 8 Abs. 3 Satz 1 PBefG), der Festlegung der im öffentlichen Interesse stehenden Anforderungen durch den Aufgabenträger im Nahverkehrsplan (§ 8 Abs. 3 Satz 2 ff. PBefG) und der Umsetzung des Gewährleistungsauftrags mittels der in § 8a Abs. 1 PBefG in Bezug genommenen Eingriffsbefugnisse der maßgeblichen europäischen Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 (siehe auch nachfolgende Abbildung 1).

**Abbildung 1: Ableitung konsistenter Anforderungen an bedarfsgesteuerte Konzepte für Zuordnung zum „Linienverkehr“ und zum ÖPNV**



Quelle: eigene Darstellung, KCW GmbH

Weitere systematische Ungereimtheiten seien noch cursorisch aufgeführt:

- Der Gesetzgeber hat die Chance vertan, die in der Praxis weitgehend funktionslose „Ergänzungsregelung“ zur Definition des ÖPNV (§ 8 Abs. 2 PBefG) zu bereinigen. Die Gesetzesbegründung deutet zwar den Zweck der Regelung an – „die in § 8 Absatz 2 normierte – wenn auch nicht so explizit bezeichnete – Möglichkeit der flexiblen Bedienung“ im ÖPNV, vermeidet aber eine weitere Auseinandersetzung.<sup>92</sup>
- Zusätzliche Komplexität bzw. neue Widersprüche erzeugt die mit der Gesetzesnovelle vorgenommene Ergänzung der Definition des ÖPNV in § 2 des Regionalisierungsgesetzes (RegG) um den folgenden Satz: „Der Verkehr mit Taxen ist öffentlicher Personennahverkehr im Sinne dieses Gesetzes, wenn er die in Satz 1 genannte Verkehrsnachfrage

<sup>91</sup> Für den Linienbedarfsverkehr würde bereits aus der Zuordnung zum Linienverkehr nach § 42 PBefG anhand der Definition in § 8 Abs. 1 PBefG die Zugehörigkeit zum ÖPNV folgen, wenn die dort genannten Voraussetzungen der Abgrenzung des „Nahbereichs“ erfüllt sind.

<sup>92</sup> Vgl. zu einem Vorschlag zur Aufwertung der Norm KCW, Grundlagen für ein umweltorientiertes Recht der Personenbeförderung, Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, 2020, Kapitel 7.2.1.

[Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr] zur Beseitigung einer räumlichen oder zeitlichen Unterversorgung befriedigt.“ Gemäß der Gesetzesbegründung<sup>93</sup> soll hierdurch die Finanzierung von Taxiverkehren mit Regionalisierungsmitteln zur Förderung der Mobilität auch in ländlichen Regionen oder städtischen Randlagen ermöglicht werden. Übersehen wird allerdings, dass die Anpassung im RegG nicht die intendierte Zuständigkeit des Aufgabenträgers gemäß PBefG begründet. Verfehlt wird im Übrigen der eigentliche in Ziffer 4.6 der Eckpunkte der PBefG-Findungskommission benannte Zweck, wonach die Sicherstellung eines flächendeckenden Angebots von Taxiverkehren auch in der Fläche erreicht werden sollte. Die Änderung im RegG führt angesichts der oben hergeleiteten Regelungskette (vgl. auch Abbildung 1), an deren Ende erst ein im öffentlichen Interesse ausgestalteter ÖPNV steht, jedenfalls weder zur scheinbar gewünschten Zuständigkeit des Aufgabenträgers für den ÖPNV gemäß PBefG noch sonst zum anscheinend ursprünglich gewünschten Ergebnis.

#### 4.2.2 Unterscheidung von Linienverkehr und Gelegenheitsverkehr weiter sicher möglich?

Das PBefG regelt die Anforderungen an die dem Gesetz unterliegenden Beförderungen von Personen mit Straßenbahnen, Obussen und mit Kraftfahrzeugen. § 2 Abs. 1 PBefG differenziert die genehmigungspflichtige Personenbeförderung mit Kraftfahrzeugen nach der Beförderung im Linienverkehr (Nr. 3) und der Beförderung im Gelegenheitsverkehr (Nr. 4). § 46 Abs. 1 PBefG formuliert für die Abgrenzung des Gelegenheitsverkehrs vom Linienverkehr:

„Gelegenheitsverkehr ist die Beförderung von Personen mit Kraftfahrzeugen, die nicht Linienverkehr nach den §§ 42, 42a, 43 und § 44 ist.“

Die Ausgestaltung von § 44 PBefG könnte im Rahmen dieser grundlegenden Konzeption des PBefG bei einem bedarfsgesteuerten Bedienungskonzept, welches die Tatbestandsmerkmale des Linienbedarfsverkehrs und des gebündelten Bedarfsverkehrs erfüllt (siehe 4.2), zur Folge haben, dass aufgrund der Vorrangigkeit der Prüfung des Vorliegens einer Form des Linienverkehrs nur eine Genehmigung als Linienbedarfsverkehr möglich wäre und daher der gebündelte Bedarfsverkehr überhaupt nicht zur Genehmigung gelangt; vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 13.11.1964 – VII C 176.63, Rn. 9: „... Aus der gesetzlichen Festlegung bestimmter Typen ergibt sich, daß die Frage, ob eine der Formen des Linienverkehrs vorliegt, den Vorrang hat und erst bei Verneinen dieser Frage geprüft werden kann, ob eine der zulässigen Formen des Gelegenheitsverkehrs vorliegt.“

#### 4.3 Zwischenfazit

Die Novelle führt mit dem Linienbedarfsverkehr die Genehmigungsgrundlage für Bedarfssammelverkehre mit Pkw oder Bus im Flächenbetrieb ein. Aufgabenträger werden – nicht zuletzt angesichts aktueller Förderprogramme – die Potenziale App-vermittelter Linienbedarfsverkehre ausloten. Keine sichere Genehmigungsgrundlage wurde hingegen für die vielen bekannten „Zwischenformen“ flexibler Bedienung geschaffen – diese Lücke muss und kann wohl weiterhin unter Zuhilfenahme der Auffangklausel (§ 2 Abs. 6 PBefG) geschlossen werden.

Welche Potentiale sich durch ÖPNV-Bedarfssammelverkehre dauerhaft realisieren lassen, wird davon abhängen, ob die Nachfrage die im Vorfeld der Novelle geäußerten teils hohen

<sup>93</sup> BT-Drs. 19/26175, S. 54

Erwartungen an die Attraktivität und Leistungsfähigkeit dieser Angebote rechtfertigen kann<sup>94</sup> und sie sich zu wirtschaftlichen Bedingungen<sup>95</sup> erbringen lassen. In Kombination mit dem überlagernden Linienangebot kann die flächenhafte flexible Bedienung eine Mindesterreichbarkeit im Sinne der Daseinsvorsorge sichern. Die spezifisch hohen Kosten individualisierter Bedienung in nachfrageschwachen Räumen können der Verfügbarkeit solcher Angebote allerdings Grenzen setzen.<sup>96</sup>

Die mit der PBefG-Novelle gewählte Umsetzung des Linienbedarfsverkehrs als Form des Linienverkehrs mit Kraftfahrzeugen geht mit gewissen Rechtsrisiken einher, da die Abgrenzung des Linienbedarfsverkehrs vom gebündelten Bedarfsverkehr über die Integration in den ÖPNV zwar intendiert, aber nicht auf der Tatbestandsebene verankert wurde. Dies kann rechtssystematisch unerwünschte Folgen für die Genehmigung von gebündelten Bedarfsverkehren haben, auf die der Gesetzgeber, falls diese Risiken sich realisieren, jedoch umgehend reagieren könnte.

---

<sup>94</sup> Systematische Auswertung der vielen Erprobungen von App-Bedarfssammelverkehren vor der Novelle liegen nicht vor, berichtet wird zum Teil eine nur zögerliche Annahme der Angebote, vgl. etwa Linne & Krause, Taxigutachten Stuttgart Esslingen, 2020, S. 51, zu Erfahrungen in Stuttgart mit SSB-Flex.

<sup>95</sup> Röhrig-Dietrich/Weißhand, V+T 2021, 147, 149, weisen auf äußerst niedrige Kostendeckungsgrade bei allen flexiblen Bedienformen und ganz besonders bei den on-demand-Lösungen hin.

<sup>96</sup> Pitzen, Umweltfreundlich mobil im ländlichen Raum, S. 13, schlussfolgert wegen der hohen bis sehr hohen Kosten pro Fahrt, dass zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit des Mitteleinsatzes der Einsatz von flexiblen Bedarfsverkehren im Einzelfall abzuwägen ist.

## 5 Fazit

Die umfassenden Änderungen des Personenbeförderungrechts, die insbesondere den Gelegenheitsverkehr betreffen, ziehen nicht unbeträchtliche Herausforderungen nach sich. Teil der Reform ist auch die – ambitioniert klingende – Einführung der Ziele des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit als Schutzziele im PBefG.

Die Ergebnisse des vorliegenden Problemaufrisses sind:

- ▶ Die neuen Regelungen zu Klimaschutz und Nachhaltigkeit verpflichten die Genehmigungsbehörde darauf, die Erfordernisse des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit bei Ermessensentscheidungen ausreichend zu berücksichtigen. Wie weit dies Relevanz entfalten wird, ist eine Frage der Praxis und der weiteren Klärung des Rechtsrahmens. Der im PBefG an vielen Stellen verwendete Begriff des „öffentlichen Verkehrsinteresses“ dürfte nach erster Wertung so auszulegen zu sein, dass er – soweit im jeweiligen Kontext einschlägig – auch die Interessen des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit umfasst. Unklar ist, welche Wirkung der um Klimaschutz und Nachhaltigkeit erweiterte Sicherstellungsauftrag der kommunalen Aufgabenträger entfaltet. Insbesondere in Bezug auf den Klimaschutz hätte der Bund hier einen Prozess etablieren sollen, der auch den erwarteten Klimaschutzbeitrag klärt. Ohne eine solche Erwartung wird dem zeitkritischen Klimaschutzziel wahrscheinlich nicht ausreichend Rechnung getragen.
- ▶ Das zentrale Reformanliegen der Genehmigungspflicht der Mobilitätsplattformen, die durch die Vermittlung von Mietwagen per App taxiähnliche Beförderungen anbieten, ist unzureichend umgesetzt worden: Der gewollte Gehalt erschließt sich nur unter Zuhilfenahme der Gesetzesbegründung und bisheriger Rechtsprechung. Bejaht die Rechtspraxis die intendierte Genehmigungspflicht, so ergeben sich gravierende Folgeprobleme mangels Regelungen spezifischer Rechtsfolgen für Vermittlungsdienste. Verneint die Rechtspraxis eine Genehmigungspflicht, so müsste der Gesetzgeber korrigierend aktiv werden, um die ursprüngliche Regelungsintention umzusetzen. Negative Konsequenzen aus Umweltsicht können resultieren, wenn im Ergebnis die zur Aussteuerung der Marktverhältnisse vorgesehenen Regulierungsmöglichkeiten nicht auf der Ebene des Plattformbetreibers greifen, sondern gegenüber einer Vielzahl von Akteuren geltend gemacht werden müssen.
- ▶ Die Reform wirft eine Vielzahl von Klärungsbedarfen auf. Dies betrifft unter anderem die verfassungskonforme Auslegung der verminderten Abgrenzung zwischen Taxi und Mietwagen trotz Beibehaltung des Grundkonzepts des PBefG der Unterscheidung von Verkehrsarten und Verkehrsformen mit unterschiedlichen Niveaus von Schutzmaßnahmen je nach Ausmaß der öffentlichen Inpflichtnahme. Betroffen sind auch die Ausgestaltung der Genehmigungsvoraussetzung beim gebündelten Bedarfsverkehr als Ermessensentscheidung sowie die neuen Regelungen zu den Mischkonzessionen, der Umsetzung der Barrierefreiheit bei Taxi und gebündeltem Bedarfsverkehr sowie von Emissionsstandards im Pkw-Gelegenheitsverkehr.
- ▶ Über Anpassungen im Mietwagenverkehr und die Einführung der neuen Kategorie des gebündelten Bedarfsverkehrs wird das PBefG für neue „digitale“ Verkehrsformen geöffnet, von denen sich Anbieter und Verfechter Effizienzsteigerungen und Vorteile für eine Verkehrswende versprechen. Bisher ist allerdings nicht ersichtlich, dass App-vermittelte Gelegenheitsverkehre „Mehr Mobilität mit weniger Verkehr“ realisieren. Die PBefG-Novelle führt zumindest grundsätzlich Instrumente zur Absicherung der gewünschten Umweltwirkungen ein, bei denen aber die zielkonforme Anwendung nicht gesichert ist.

Misslich und aus verfassungsrechtlicher Sicht ggf. fragwürdig ist die wesentlich geringere Regulierung App-vermittelter Mietwagenverkehre im Vergleich mit der Regulierung der gebündelten Bedarfsverkehre. Ob die Ausgestaltung der neuen Verkehrsform Anbieter anziehen wird und ob sich diese angesichts der sonstigen Marktordnung dauerhaft etablieren können, ist offen.

- ▶ Die PBefG-Novelle etabliert mit dem Linienbedarfsverkehr eine Lösung für Bedarfssammelverkehre mit Pkw oder Bus im Flächenbetrieb, jedoch keine Lösung für sonstige bekannten „Zwischenformen“ flexibler Bedienung. Die zukünftige Rolle des Linienbedarfsverkehrs wird von Nachfragereaktionen und der Rechtfertigung des Mitteleinsatzes wegen der spezifisch hohen Kosten individualisierter Bedienung abhängen. Die gewählte Umsetzung des Linienbedarfsverkehrs geht aufgrund von Schwächen bei der Integration in den ÖPNV auf der Tatbestandsebene mit Rechtsrisiken auch für den gebündelten Bedarfsverkehr einher, die sich bei sachgerechterer Ausgestaltung hätten vermeiden lassen.

## 6 Quellenverzeichnis

- Barth, S. (2000): Nahverkehr in kommunaler Verantwortung – Der öffentliche Personennahverkehr nach der Regionalisierung. Schriftenreihe für Verkehr und Technik, Bd. 90, Bielefeld
- Baumeister, H./Berschin, F. (2020): Die Integration und Steuerung von On-Demand-Mobility (ODM) in das Personenbeförderungsgesetz, Verkehr und Technik (V+T), Heft 8, 287 – 290
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (2019): Eckpunkte für eine Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes, Anlage zu TOP 4.8 (zum Bericht des BMVI), Berlin/Bonn, 26.02.2019, <https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/19-04-04-05-vmk/19-04-04-05-bericht-bmvi-4-8.pdf?blob=publicationFile&v=3>
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (2020): Eckpunkte der PBefG-Findungskommission für eine zukunftsorientierte Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes zur Ermöglichung digitalbasierter Geschäftsmodelle, Stand: 19.06.2020 <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Gesetze/Gesetze-19/eckpunktepapier-personenbefoerderungsrecht.pdf?blob=publicationFile>
- Diao, M., Kong, H. & Zhao, J. (2021): Impacts of transportation network companies on urban mobility. In: Nature Sustainability (Nat Sustain), <https://doi.org/10.1038/s41893-020-00678-z>
- Die Bundesregierung (Hrsg.) (2021): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021, Stand 15. Dezember 2020, Kabinettsbeschluss vom 10. März 2021
- Faber, M. (2019): Die Integration neuer digitaler Mobilitätsangebote in das PBefG – ein Lösungsvorschlag und zugleich eine Antwort auf das Eckpunktepapier des BMVI. In: InfrastrukturRecht (IR), Heft 5, 122 – 127
- Fehling, M./Schröter, N. (2020): Regulierungsansätze für plattformgestützte Mobilitätsdienste – Reformbedarf und Reformbestrebungen. In: Die Verwaltung, Heft 3, 381 – 420
- Fromm, G. (1961): Das neue Personenbeförderungsgesetz. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), 428 – 433
- Fromm, G. (1994): Zur Neuordnung des Personenbeförderungsgesetzes. In: Transportrecht (TranspR), Heft 11/12, 425 – 434
- Haack, T. J./Dathe, I. (2019): Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes, Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), Heft 3, 81 – 85
- IKEM (2017): Digitale Mobilitätsplattformen – Studie zur rechtlichen Weiterentwicklung des Personenbeförderungsgesetzes unter besonderer Berücksichtigung digitaler Mobilitätsplattformen. Im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, Berlin  
Download unter: <https://www.ikem.de/studie-digitale-mobilitaetsplattformen/>
- Karl, A./Werner, J. (2017): Digitale Experimente im ÖPNV – Bedarf nach Anpassung des Personenbeförderungsgesetzes? In: KommunalPraxis (KommP) spezial, Heft 4, 188 – 196
- Karl, A./Werner, J. (2020): „Mehr Mobilität mit weniger Verkehr“ – Tücken der Regulierung von App-Fahrdiensten im Spannungsfeld zwischen Sammelfahrdiensten und App-vermittelten Mietwagen, in: Verkehr und Technik (V+T), Heft 12, S. 449 – 456
- KCW (2020), Grundlagen für ein umweltorientiertes Recht der Personenbeförderung. Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, 2. Teilbericht des Forschungsvorhabens „Recht und Rechtsanwendung als Treiber oder Hemmnis gesellschaftlicher, ökologisch relevanter Innovationen – untersucht am Beispiel des Mobilitätsrechts“, Forschungskennzahl 3717 17 1050, UBA-Texte 213/2020, Dessau-Roßlau
- Kment, M.: Inklusion neuer Mobilitätsformen in den urbanen Verkehr – Erweiterung und Anpassung des Personenbeförderungsgesetzes, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2020, Heft 6, 366 – 370

- Knauff, M. (2020): Modernisierung des ÖPNV-Rechts (auch) zur Förderung der Verkehrswende. In: Die Verwaltung, Heft 3, 347 – 379
- Koschmieder, N./Uwer, D. (2021): PBefG auf den Stand der Zeit bringen! Plädoyer für eine zeitgemäße Regulierung von Car-Pooling-Angeboten. In: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), Heft 1, 15 – 19
- Linke, B./Jürschik, C. (2018): Analog trifft digital – Neuigkeiten bei den rechtlichen Rahmenbedingungen zum Ride- und Carsharing. In: Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht (NZV), Heft 11, 496 – 507
- Linne + Krause (2020): Fortschreibungsgutachten: Wirtschaftlichkeit des Taxi- und Mietwagengewerbes in der Landeshauptstadt Stuttgart sowie in den Städten Filderstadt und Leinfelden-Echterdingen, Oktober 2020
- Pitzen, C. (2019): Umweltfreundlich mobil im ländlichen Raum. Stellschrauben einer flächendeckenden Verkehrswende. Heinrich Böll Stiftung [Hrsg.], böll.brief, Grüne Ordnungspolitik #12, Berlin
- Röhrig-Dietrich, C./Weißhand, M. (2021): Tragen innovative Kleinbusverkehre zur Verkehrswende im ländlichen Raum bei? In: Verkehr und Technik (V+T), Heft 5, 147 – 150
- Schaller, B. (2021): Can sharing a ride make for less traffic? Evidence from Uber and Lyft and implications for cities. In: Transport Policy 102, 1 – 10
- Taxi Deutschland Servicegesellschaft für Taxizentralen eG (Taxi Deutschland) (2021): Taxi Deutschland gegen Uber: Verbot von Uber in Deutschland erneut bestätigt. Ordnungsgelder bis zu 250.000 Euro pro Fahrt. Pressemitteilung vom 25. Mai 2021. <https://taxi-deutschland.net/presse/> [Zugriff 4. Juni 2021]
- Uber Deutschland (2020): Positive Bilanz nach einem herausfordernden 1. Halbjahr 2020, 11. August 2020. <https://www.uber.com/de/newsroom/uber-deutschland-positive-bilanz-nach-einem-herausfordernden-1-halb-jahr-2020/>
- Werner, J. (2013): Verkehrsgewerberecht. In: Baumeister, H. [Hrsg.], Recht des ÖPNV. DVV Media Group, Hamburg, Band 2, A 3
- Werner, J./Karl, A. (2018): Marktwirkungen „digitalisierter Mobilität“ und damit verbundene Herausforderungen ihrer Regulierung. In: Verkehr und Technik (V+T), Heft 5, 164 – 172
- Zeil, M./Prinz zur Lippe, F. (2018): Der rechtliche Rahmen für innovative Mobilitätsangebote. In: Gewerbearchiv (GewArch), Heft 11, 405 – 410