

Anforderungen an ein modernes Personenbeförderungsrecht – nutzerorientiert, multimodal, sozial gerecht

Mobilität in der Stadt und auf dem Land beeinflusst stark das alltägliche Leben der Menschen. Ohne Mobilität ist eine Teilhabe an der Gesellschaft in den Bereichen Arbeit, Wohnen, Einkaufen, Bildung, Freizeit und Ehrenamt nicht möglich.

Mobilitätstreiber können persönliche und berufliche Motive sein, die allerdings individuell, zeitlich und regional divergieren. Es braucht deshalb Lösungen, die für die heutige Lebensumwelt mit ihren neuen technischen und technologischen Möglichkeiten bestimmt sind und den unterschiedlichen individuellen Ansprüchen genügen. Aus diesen Gründen wird deutlich, dass es nicht wie bisher um „Beförderungsfälle“ gehen kann. Vielmehr stehen die Bürgerinnen und Bürger mit ihren unterschiedlichen Ansprüchen an Mobilität im Mittelpunkt der Verkehrspolitik.

Mit einer zukunftsfähigen Verkehrspolitik sollen die Wahl- und Entscheidungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger vor Ort verbessert und erhöht werden, gleichzeitig jedoch die Bezahlbarkeit der Mobilität erhalten bleiben.

Marius Haardt, Ottmar Haardt, Stefan Heimlich, Wilhelm Lindenberg,

Volker Sparmann, Bernd Törkel

► Was sind die Anforderungen an ein modernes Mobilitätssystem?

Die Menschen wollen ihre Mobilitätsziele unkompliziert, preiswert, zeitnah, zuverlässig, komfortabel, sicher und barrierefrei erreichen. Und das von Tür-zu-Tür. Das gelingt mit dem Auto, dem Taxi, dem Bus, der Bahn, mit dem Zweirad und zu Fuß unterschiedlich gut. In vielen Fällen kann das Ziel daher nur im Verbund der Verkehrsmodi erreicht werden. Immer mehr Menschen nehmen Mobilität als Dienstleistung in Anspruch („Mobility-as-a-service“) als sich für ein eigenes Fahrzeug („Hardware“) zu entscheiden. Hier versprechen neue

technische und technologische Möglichkeiten signifikante Qualitätsverbesserungen, die im Rahmen eines modernen und intelligenten Personenbeförderungsgesetzes ermöglicht werden sollen.

Insbesondere trägt ein modernes Mobilitätssystem zur Ressourceneffizienz bei, so dass bei einem mindestens gleichbleibenden Mobilitätsangebot weniger Fläche und Energie benötigt werden. Hiervon profitieren letztlich die Nutzer, da dies eine unmittelbare positive Auswirkung auf die Lebensqualität hat. Bereits heute leistet der ÖPNV einen wichtigen Beitrag zu Ressourcenschonung, Umwelt- und Klimaschutz.

Ziel muss sein, die gesamte Mobilitätskette für die Bürgerinnen und Bürger vor Ort einfach und klar abzubilden, damit sie mit einem Ticket ihre Ziele erreichen. Es muss eine kostengünstige und umweltfreundliche Mobilität für alle Bürgerinnen und Bürger in allen Regionen unseres Landes durch eine ganzheitliche und integrierte Verkehrspolitik realisiert werden.

Diese hohen Ansprüche können nur erfüllt werden, wenn die Mobilitätsdienstleistung von engagierten und qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erbracht wird. Gute Löhne und Gehälter sind das Äquivalent für hochwertiges Arbeiten. Zufriedenheit der Kunden muss der Maßstab des Handelns sein.

Nur mit einer Verkehrspolitik, die sich an den Bedürfnissen der Menschen ausrichtet, kann das Leben lebenswerter und menschengerechter gemacht werden.

Diesem Anspruch muss die von der CDU/CSU und SPD geplante Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) in dieser Legislaturperiode genügen.

► **Das aktuelle PBefG und die Notwendigkeit einer Novellierung**

Das derzeitige PBefG versteht sich weitgehend als Gewerbe-recht, hebt somit im Prinzip nur auf unternehmerische Aktivitäten ab. Darüber hinaus unterscheidet es zwischen genehmigungspflichtigen (Linien- und Gelegenheitsverkehr) sowie genehmigungsfreien Verkehren.

Immerhin wurde bei der letzten Novellierung im Jahre 2013 die Rolle der Aufgabenträger gestärkt. Diese sind für die „Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr“ zuständig und organisieren somit den ÖPNV. Durch Länderentscheidungen agieren weitgehend die Landkreise bzw. die kreisfreien Städte als Aufgabenträger. Die konkrete Ausgestaltung des ÖPNV findet ihren Niederschlag im Nahverkehrsplan.

In der Tat hat sich die Stärkung der Rolle der Aufgabenträger bewährt. Sie sollte nicht nur beibehalten, sondern insbesondere mit Hilfe eines moderneren Ansatzes des Nahverkehrsplans noch gestärkt werden. Bewährt haben sich die Rechtsinstrumente wie Direktvergabe und Erteilung ausschließlicher Rechte.

Insgesamt halten wir aber fest: Das derzeit gültige PBefG entspricht weder unserem Leitbild für eine zukunftsfähige Mobilität in Städten und Gemeinden noch wird es den aktuellen

Anforderungen gerecht, die sich aus Digitalisierung und den neuen Geschäftsmodellen der sog. „Sharing Economy“ ergeben. Mit unserem Leitbild wollen wir das neue PBefG auf die Ansprüche und Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger fokussieren. Ihre Mobilitätsbedürfnisse stehen im Mittelpunkt der Reform.

In diesem Zusammenhang müssen auch die neuen technischen und technologischen Möglichkeiten gesehen werden, die sich aus der Digitalisierung und den damit verbundenen neuen Geschäftsmodellen ergeben. Für diese neuen Formen der Mobilität besteht Regelungsbedarf.

Und schließlich muss die Rolle der Aufgabenträger weiter gestärkt und das Rechtsinstrument des Nahverkehrsplans weiterentwickelt werden.

Die Nutzer beeinflussen mit ihren Ansprüchen und ihrer Akzeptanz den Markt. Sie haben individuelle Bedürfnisse und Ansprüche an die Mobilität, die sowohl aus objektiven als auch subjektiven Kriterien resultieren.

Grundsätzlich zeichnet sich das Mobilitätsbedürfnis eines jeden jedoch dadurch aus, dass er oder sie von Tür-zu-Tür möchte; und dies unter Berücksichtigung individueller und wirtschaftlicher Faktoren. Von daher ist Mobilität in ihrer Gesamtheit zu betrachten und zu organisieren. Die Integration von inter- und multimodalen Ansätzen erhält hierbei eine neue Bedeutung.

Die Verkehrspolitik vergangener Jahrzehnte war eher sektoriell ausgerichtet: Die Verkehrsarten wurden für sich betrachtet und gegenseitige Wechselbeziehungen und Ergänzungen vernachlässigt. Durch die Komplexität des Verkehrssystems wird es dem Nutzer erschwert, außerhalb seiner Gewohnheiten für jeden Weg die für ihn individuell effektivste Reise zu gestalten. Hier erhalten Systemdienstleister im Verkehrssektor eine entscheidende Rolle, die ihm den ganzheitlichen Planungsaufwand erleichtern und somit die Zugangshürden zu integrierten Reiseketten verringern (Pre-Trip-Phase). Des Weiteren ist die Durchführung einer integrierten Reisekette (On-Trip-Phase) durch geeignete Maßnahmen der Verkehrsanbieter attraktiv zu gestalten.

Die Forderungen an das Dienstleistungsdesign der Mobilität seitens der Nutzer sind vielfältig: Orientierung geben, Wiedererkennung fördern, Exklusivität und Prestige vermitteln und von Entscheidungsdruck entlasten. Gerade die letzte Aufgabe scheint der Schlüssel zum Erfolg zu sein. Denn

aus der sozialwissenschaftlichen Mobilitätsforschung ist bekannt, dass das Verkehrsverhalten im Alltag primär ein Routinehandeln ist. Insbesondere für hochmobile Personengruppen ist „intermodale Routine“ geübte Praxis. Wesentlich für das Funktionieren einer integrierten Reisekette ist daher die Fähigkeit der Personen, das System zu nutzen. In diesem Zusammenhang wird häufig der Begriff „intermodale Kompetenz“ verwendet. Voraussetzung ist, dass das System für die Nutzer attraktiv, barrierefrei und vor allem verständlich gestaltet ist. Das bedeutet: Weg von der Produktstrategie, hin zur Nutzerstrategie mit einem in möglichst allen Bereichen attraktiven Angebot. Barrierefrei ist in diesem Fall sowohl physisch, beispielsweise in Form von bequemen Verkehrsmittelzugängen, als auch mental zu verstehen. So kann z.B. auch der Kauf einer Fahrkarte im heutigen „Tarifdschungel“ zur mentalen Barriere werden.

Um attraktive Mobilität für die Menschen im Sinne des oben aufgezeigten Leitbilds zu schaffen, müssen daher die Nutzerbedürfnisse bei der Anpassung des PBefG von primärer Bedeutung sein.

► Neue Mobilitätsformen

Unter dem Begriff „Neue Mobilitätsformen“ verstehen wir den Pkw und ÖPNV zunehmend ergänzende bzw. substituierende Verkehrsmittel. Diese neuen Mobilitätsformen folgen häufig der Idee „Nutzen statt Besitzen“ und sind grundsätzlich auf ein multimodales Mobilitätsverhalten ausgerichtet. Sie basieren auf der Sharing Economy, einer Kombination von Car-, Bike- und Ride-Sharing sowie Ride-Hailing.

Car- und Bike-Sharing-Unternehmen stellen öffentlich bzw. teilöffentlich Pkw und Fahrräder zur individuellen Nutzung zur Verfügung. Beim Ride-Sharing werden individuelle Fahrten von privaten Personen öffentlich angeboten, was u. a. zu einer Erhöhung des Fahrzeugauslastungsgrades führt. Beim Ride-Hailing erfolgt dies von besonders qualifizierten Fahrern. Die bekannteste Form des Ride-Hailing ist das Taxi.

Mit diesen verschiedenen Geschäftsmodellen der Sharing Economy entstehen Möglichkeiten der Ergänzung des herkömmlichen ÖPNV hin zu einem ganzheitlichen Mobilitätsangebot, sodass der Nutzer für seinen individuellen Weg mehrere passende Mobilitätsoptionen zur Auswahl hat. Hieraus resultiert ein deutlich größeres Mobilitätsangebot bei gleichzeitigem Effizienzgewinn, da vorhandene Beförderungskapazitäten mit einem höheren Auslastungsgrad genutzt werden.

Mit der Etablierung automatisierter Fahrzeuge werden Car-, Ride-Sharing und Ride-Hailing verschmelzen. Aktuelle Studien zur Folge werden automatisierte Fahrzeuge im Jahr 2030 zur breiten Mehrheit der Fortbewegungsmittel gehören.

Die Vorteile bestehen neben positiven Umwelt- und Klimaeffekten in günstigeren Kosten- und Preisrelationen sowie in einem verbesserten Angebot vor allem im ländlichen Raum.

Ferner setzen die neuen Mobilitätsangebote auf Digitalisierung und Integration von Information, Buchung, Zugangsberechtigung und Bezahlung in einem System bzw. einer Anwendung. Dies entspricht den Ansprüchen der Nutzer bei der Durchführung individueller Wege – insbesondere der Generation Y – und bietet zudem die Grundlage für On-Demand-Systeme.

Integrierte Mobilitätsangebote, also das Zusammenspiel unterschiedlicher Mobilitätsformen wie z. B. S-Bahnnutzung und Car-Sharing sowie die Vernetzung diverser Informations- und Buchungsplattformen zu einer multimodalen Anwendung, werden schon jetzt vielfach betrieben, mit hohen Zuwachsraten.

Sowohl im städtischen als auch im ländlichen Raum kann durch eine Integration aller Mobilitätsformen ein Effizienzgewinn, insbesondere in Bezug auf die Ressourcen Zeit, Fläche, Energie sowie Emissionen realisiert werden. Hierbei bedarf es allerdings eines intelligenten Ordnungsrahmens zwecks Steuerung und Koordinierung einer integrierten Mobilitätspolitik in Stadt und Land.

So entzieht sich beispielsweise die „Liniengenehmigung“ völlig den Sharing-Angeboten, weil es eben keine vorab festgelegte Linie mehr gibt. Die Fahrzeuge fahren per Algorithmus in einem Bedienungsgebiet frei, um ihre Effizienzvorteile beim Pooling von mehreren Reisenden in „die gleiche Richtung“ zu generieren.

Dies alles zeigt: Die vormalige eindeutige Abgrenzung zwischen öffentlichem Verkehr und Individualverkehr wird schwieriger, sodass man auch ohne eigenen Pkw sehr flexibel und individuell mobil sein kann.

Das PBefG muss deshalb die Rahmenbedingungen für die flächendeckende Umsetzung erfolgreich erprobter Lösungen schaffen, so dass die neuen Mobilitätsangebote reibungslos in den Alltag der Bürgerinnen und Bürger übergehen.

► Beschäftigungsperspektiven

Wenn es richtig ist, dass wir unser Leitbild stärker auf die Bürgerinnen und Bürger ausrichten, dann hat das auch Konsequenzen für die Ausbildung und Qualifizierung der Beschäftigten in diesem Sektor. Dienstleistungen, die kundenorientiert erbracht werden müssen, erfordern ein anderes Anforderungsprofil als wenn es nur um "Beförderungsfälle" geht. Denn es gilt: Die Qualität des Mobilitätsangebots hängt unmittelbar von der Ausbildung und Motivation der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in diesem Sektor ab.

Auch in diesem Sektor besteht aufgrund des demographischen Wandels Nachwuchsbedarf.

Auf der anderen Seite dürfen wir nicht die Augen verschließen vor einem erheblichen strukturellen Wandel, dem die Beschäftigten mittel- und langfristig ausgesetzt sein werden: Zum einen durch die zunehmende Elektrifizierung des Antriebs bei den Fahrzeugen, zum anderen durch die Einführung des autonomen Fahrens.

Der politisch gewollte Übergang auf elektrisch angetriebene Fahrzeuge bis 2030 reduziert erheblich die Wartungs- und Reparaturarbeiten. Ein Elektromotor nebst Getriebe umfasst deutlich weniger Bauteile (Faktor 1:10) als ein Verbrennungsmotor. Viele Nebenaggregate (Wasserkreisläufe, Ölkreisläufe, Elektrik, Auspuffanlage) fallen ersatzlos weg.

Die Beschäftigung kann auch durch die Einführung des autonomen Fahrens unter Druck kommen. Experten prognostizieren erste autonom fahrende Fahrzeuge um das Jahr 2025.

Beide Entwicklungen betreffen in erster Linie das Werkstatt- bzw. Fahrpersonal. Aber auch die Beschäftigten in der Administration werden durch automatisierte, standardisierte Prozessoptimierung in Folge der Digitalisierung abnehmen. Einzig die Gruppe der Beschäftigten in der Infrastrukturunterhaltung (also vorwiegend im Straßenbahn- und U-Bahnbereich) bleiben nach heutiger Kenntnis von diesen Entwicklungen weitgehend verschont.

Auch können durch Personalverstärkungen bei bestehenden Dienstleistungen (z. B. Fahrbegleitung mobilitätseingeschränkter Personen, Sicherheitskräfte, Reinigungskräfte oder Transport der Einkäufe) Arbeitsplatzverluste gemindert werden.

Positiv ist anzumerken, dass durch die Umsetzung neuer Geschäftsmodelle im Bereich der Mobilitätsdienstleistungen neue Jobs entstehen. Prognosen gehen davon aus, dass in Deutsch-

land bis 2030 etwa 300.000 neue Arbeitsplätze entstehen, insbesondere im IT-Sektor.

► Anforderungen an ein neues Personenbeförderungsrecht

Um ein modernes Mobilitätssystem umsetzen zu können, bedarf es einiger grundsätzlicher Anpassungen des aktuellen PBefG. Die wichtigsten Anforderungen sind:

1. Klare Zielbestimmung im Sinne unseres Leitbildes

In einem neuen §1 sollten die Ziele und Zielgruppen für eine moderne integrierte Mobilitätspolitik in der Stadt und auf dem Land umfassend definiert werden. Damit wird klar: Das PBefG soll mehr sein als nur eine gewerberechtliche Vorschrift. Es regelt künftig den gesamten gewerblichen Personenverkehr. Hiervon betroffen sind alle Akteure, die Personenverkehr organisieren oder betreiben. Um auch den Fahrradverkehr zu berücksichtigen, wird explizit der Begriff Personenverkehr anstelle von Personenbeförderung genutzt.

Rechtlich klargestellt werden sollte, dass unentgeltliche Beförderungen im Wege der Nachbarschaftshilfe oder Beförderungen, deren Gesamteinnahmen die Betriebskosten der Fahrt nicht übersteigen, nicht unter die Bestimmungen des neuen PBefG fallen.

2. Stärkung der Rolle der Aufgabenträger

Die Rolle der Aufgabenträger muss im Sinne der neuen Zielsetzung konsequent weiterentwickelt und gestärkt werden. Dazu gehört in jedem Fall, dass der Nahverkehrsplan als umfassendes Instrument für Planung, Koordinierung und Steuerung des ÖPNV ausgelegt wird. Dazu gehören auch Aussagen über neue Mobilitätsformen, flexible Beförderungsarten, Taxen und Mietwagenverkehre sowie Anforderungen an die Plattformökonomie. Diese Elemente sind bisher nicht Bestandteil des Nahverkehrsplans.

Ein so neu definierter Nahverkehrsplan muss sodann von der zuständigen Genehmigungsbehörde als Grundlage für ihre Entscheidungen anerkannt werden. Auch das wäre eine Neuerung gegenüber der derzeitigen Rechtslage.

Ferner muss den Aufgabenträgern die Zuständigkeit zufallen, für alle Formen der Mobilitätsanbieter Entscheidungen zu treffen über Kapazitäten, Beförderungsentgelte, Qualitäts- und Sicherheitsstandards sowie alle weiteren Rechte und Pflichten.

Schließlich sollte der Nahverkehrsplan der geeignete Regelungs-ort sein für Bestimmungen über die finanzielle Förderung.

Die Aufgabenträger sollen auch künftig über die Option verfügen, die Dienstleistungen selbst oder durch Dritte erbringen zu lassen.

Für den Fall einer öffentlichen Ausschreibung muss u.a. das Prinzip der Tariftreue zur Durchsetzung angemessener Löhne und Gehälter gelten.

Damit wird deutlich, dass mit dem Nahverkehrsplan ein einheitliches, in sich geschlossenes und abgestimmtes Mobilitätsangebot nach einheitlichen Kriterien, auch unter wettbewerbsrechtlichen Aspekten, den Bürgerinnen und Bürgern angeboten werden kann.

Insgesamt bedeuten diese Vorschläge eine umfassende Änderung des bestehenden § 8 PBefG.

3. Plattformvermittler und Sharing Economy

Im Zusammenhang mit den Online-Vermittlungsdiensten zur Personenbeförderung (z. B. Uber) werden unterschiedliche Verkehrsdienstleistungen angeboten: Vermittlung von Fahrgästen an Mietwagen mit Fahrer, an private Fahrer mit eigenem Auto oder an reguläre Taxis. Die Vermittlung erfolgt über eine Smartphone-App oder eine Website. Das Unternehmen erhebt dabei eine Provision von bis zu 20 Prozent des Fahrpreises.

Durch das EuGH wurde zwischenzeitlich in Einzelfällen entschieden, dass es sich bei diesen Vermittlungsdiensten um eine entgeltliche Personenbeförderung handelt, die der Genehmigungspflicht nach PBefG unterliegt.

Für die anstehende Novellierung wird deshalb empfohlen, der höchstrichterlichen Rechtsprechung durch entsprechende Klarstellung im PBefG zu folgen.

Darüber hinaus verändert die Sharing Economy mit Car-, Bike- und Ride-Sharing zunehmend Angebotsstrukturen und Nachfragemuster in der Stadt und auf dem Land. Auch hier besteht Gestaltungs- und Regulierungsbedarf, um zu einer effizienteren Steuerung und Koordinierung der Mobilitätspolitik zu kommen.

Soweit Sharing als Geschäftsmodell mit Gewinnorientierung ausgelegt ist, sollten im neuen PBefG durch angemessene Regelungen Wettbewerbsgleichheit, Steuergerechtigkeit und die Einhaltung von Sozial-, Sicherheits- und Umweltstandards gewährleistet werden.

4. Zukünftige Rolle des Taxigewerbes

Das Taxi wird im PBefG als Ergänzung des ÖPNV betrachtet. Hierbei unterliegt das Taxigewerbe anderen Regularien als andere Mobilitätsdienstleister, die im Grunde die gleiche Dienstleistung durchführen. Daher sollten künftig alle Mobilitätsdienstleistungen als Ergänzung des herkömmlichen ÖPNV betrachtet werden und einem einheitlichen Ordnungsrahmen unterstellt werden. Dazu gehören gleich hohe Qualitäts- und Sicherheitsstandards sowie die Anwendung einschlägiger Tarifverträge, um Billigkonkurrenz auszuschließen. Auch ist zu gewährleisten, dass Steuern und Sozialabgaben entrichtet werden.

Anforderungen wie z. B. die Ortskundeprüfung können ersatzlos gestrichen werden.

5. Besonders schützenswerte Gruppen

Die Beförderungen von Schülerinnen und Schülern, Kindergartenkindern sowie behinderte Menschen sind bisher von den Vorschriften des PBefG freigestellt. Dies wollen wir ändern durch Einbeziehung dieser Personengruppen in die allgemeine Mobilitätspolitik vor Ort. Als Folge müssten diese Personengruppen aus der Freistellungsverordnung gestrichen werden.

6. Flexibilisierungsklausel für Pilotprojekte

Im neuen PBefG muss in geeigneter Weise neuen technischen und organisatorischen Entwicklungen der zeitliche Spielraum geschaffen werden, der notwendig ist, um von einer Erprobungsphase evtl. zu einer marktfähigen Dienstleistung zu kommen. Deshalb bedarf es einer Flexibilisierungsklausel für Pilotprojekte.

Ein denkbarer Anwendungsfall wäre z. B. das autonome Fahren.

7. Qualitätssicherung und soziale Aspekte

Das novellierte PBefG soll auch den Rahmen für eine Qualitätssicherung im ÖPNV setzen. Das bezieht sich nicht nur auf die Personenbeförderung selbst, sondern auch auf das Dienstleistungsangebot der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in diesem Sektor. Aus- und Weiterbildung, aber auch gute Löhne und Gehälter sind hier die entscheidenden Stichworte.

Über die Autor_innen:

Marius Haardt und Ottmar Haardt: Geschäftsführer Haardt Mobility Consult GmbH

Stefan Heimlich, Vorsitzender Auto Club Europa e.V.

Wilhelm Lindenberg, eh. Personalvorstand Hannoversche Verkehrsbetriebe AG

Volker Sparmann, Vorstandsvorsitzender HOLM e. V.

Bernd Törkel, Geschäftsführer Törkel Consultling GmbH

Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von den Autoren in eigener Verantwortung vorgenommen worden und geben ausschließlich ihre persönliche Meinung wieder.