

Zur Novelle des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) 2021 – Analyse und Bewertung des Gesetzes für die Entwicklung neuer Mobilitätsdienstleistungen in Deutschland

VON JAKOB HEBART

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	117
2	Einordnung in die Literatur	118
2.1	ÖPNV und PBefG	118
2.2	Historie & Novellierung des PBefG	119
2.3	Neue Mobilitätsdienstleistungen	121
2.4	Chancen neuer Mobilitätsdienstleistungen	123
3	Analyse der Novelle des PBefG 2021	125
3.1	Pflicht zur Bereitstellung von Mobilitätsdaten	125
3.2	Einführung der Verkehrsart Linienbedarfsverkehr	126
3.3	Einführung der Verkehrsart gebündelter Bedarfsverkehr	127
3.4	Conclusio der Analyse	128
4	Entwicklung eines alternativen Ordnungsrahmens	129
4.1	Mehr Wettbewerb im Gelegenheitsverkehr	129
4.2	Abbau asymmetrischer Informationen	131
4.3	Vereinfachung der Strukturen	132
5	Fazit	133
	Literaturverzeichnis	134

Hinweis: In diesem Aufsatz wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit das generische Maskulinum verwendet. Weibliche und anderweitige Geschlechteridentitäten werden dabei ausdrücklich mitgemeint, soweit es für die Aussage erforderlich ist.

Anschrift des Verfassers:

Jakob Hebart
Zeppelin Universität
Lehrstuhl für Wirtschafts- und Verkehrspolitik
Am Seemooser Horn 20
88045 Friedrichshafen
E-mail: jakob.hebart@zu.de

1 Einleitung¹

Der Wettbewerb im Verkehrsmarkt in Deutschland befindet sich durch neue Marktteilnehmer, neue Verkehrsmittel, ein neues Nachfrage- und Mobilitätsverhalten der Konsumenten und neue Geschäftsmodelle in einem rapiden Wandel. Maßgeblich wurden die Entwicklungen in den vergangenen Jahren von Innovationen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) geprägt. Beschleunigend wirken die makroökonomischen Entwicklungen in Form eines anhaltenden Zuzugs in Großstädte und Metropolregionen sowie einer zunehmenden Sensibilisierung der Gesellschaft für den anthropogenen Klimawandel. Insbesondere im urbanen Raum wächst das Spannungsfeld zwischen dem öffentlichen Verkehr, dem privatwirtschaftlichen Verkehr und dem Individualverkehr. Während der Individualverkehr primär von Produktinnovationen bei der Antriebstechnik und der Automatisierung des Fahrens geprägt ist (McKinsey, 2019), konzentriert sich der öffentliche Verkehr auf inkrementelle Prozessinnovationen im Bereich des Ticketings und der Buchungsplattformen (VDV, 2020). Der privatwirtschaftliche Verkehr hingegen wurde durch den Markteintritt neuer Unternehmen, die Dienstleistungen zur geteilten Nutzung eines Fahrzeugs oder einer Fahrt anbieten, vollkommen neu sortiert. Neue Mobilitätsangebote nutzen digitale Technologien für eine effiziente Vermittlung über mehrseitige Plattformen, eine Senkung der Transaktionskosten und den Abbau von Informationsasymmetrien zwischen Fahrern und Fahrgästen (Brühn und Götz, 2014).

Den Ordnungsrahmen für die Beförderung von Personen im Nahverkehr in Deutschland liefert das Personenbeförderungsgesetz (PBefG), das „Grundgesetz der Verkehrspolitik“ (Kugoth und Schwietering, 2021). Es regelt die geschäftsmäßige Beförderung von Personen mit bestimmten Verkehrsmitteln und findet seinen Ursprung im Jahr 1935 (§1 PBefG). Trotz einiger Novellen wurde eine zeitgemäße Anpassung des PBefG in den letzten Jahren vernachlässigt. So profitiert der Taximarkt durch veraltete Regulierungen von hohen

¹ Abstract: Der Markt für Mobilitätsangebote in Deutschland befindet sich in einem strukturellen Wandel. Aufgabe der politischen Entscheidungsträger ist es, einen angemessenen Ordnungsrahmen für den urbanen Verkehr zu schaffen, der die wettbewerbsrechtlichen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Ansprüche erfüllt. Die geschäftsmäßige Beförderung von Personen im Straßen- und Schienenverkehr ist in Deutschland genehmigungspflichtig. Maßgeblich sind die Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG), das zuletzt 2013 modernisiert wurde. Durch den Markteintritt neuer Mobilitätsarten und der steigenden Relevanz offener Mobilitätsdaten entstand im PBefG ein akuter Reformbedarf, der in den letzten Jahren von Interessensvertretern und der Wissenschaft kritisch begleitet und mit der Verabschiedung der Novelle Anfang 2021 geschlossen wurde. Im Zentrum des vorliegenden Aufsatzes steht die Analyse dieser Novelle des Personenbeförderungsgesetzes hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Entwicklung neuer Mobilitätsdienstleistungen in Deutschland. Die Untersuchung zeigt, dass die Novelle den Wettbewerb in der gewerblichen Personenbeförderung durch dysfunktionale Anreize verzerrt, um etablierte Anbieter insbesondere im Gelegenheitsverkehr vor neuen Wettbewerbern zu schützen. Die Ergebnisse dienen als Basis für die Erarbeitung eines alternativen wettbewerbsökonomisch effizienten Ordnungsrahmens sowie geeigneter Rahmenbedingungen und Maßnahmen.

Markteintrittsbarrieren und konnte regionale Vermittlungsmonopole mit marktbeherrschender Stellung herausbilden (Wissenschaftlicher Beirat des BMVI, 2017). Die Monopolkommission stellte 2014 fest, dass ordnungsrechtliche und preispolitische Beschränkungen des Marktumfeldes die Ursache für Wettbewerbsdefizite im Taximarkt darstellen (Monopolkommission, 2014). Die wettbewerbsbeschränkenden Maßnahmen gelten als Ursache für überhöhte Konsumentenpreise, prekäre Beschäftigungsverhältnisse, strukturelle Steuerhinterziehung und eine Verlagerung in die Schattenwirtschaft (Schlesiger und Kroker, 2014). Um die Rahmenbedingungen anzupassen, verständigte sich die Bundesregierung im Rahmen des Koalitionsvertrags 2018 auf eine Novelle des PBefG, die Anfang 2021 verabschiedet und umgesetzt wurde.

Fraglich ist, welche Veränderungen sich dadurch für den Verkehrsmarkt in Deutschland ergeben und wie eine alternative wohlfahrtsökonomisch effiziente Verkehrsmarkordnung gestaltet sein müsste. Diese Frage diskutiert der vorliegende Beitrag, der wie folgt aufgebaut ist. In Kapitel 2 werden die verkehrsökonomischen Grundlagen zu neuen Mobilitätsdienstleistungen dargelegt. Anschließend folgt in Kapitel 3 die wettbewerbsökonomische Analyse der Novelle des PBefG. Darauf aufbauend wird in Kapitel 4 ein neuer Ordnungsrahmen für das PBefG vorgestellt, der die Chancen neuer Mobilitätsdienstleistungen ins Zentrum stellt. Kapitel 5 beschließt den Aufsatz.

2 Einordnung in die Literatur

2.1 ÖPNV UND PBefG

Der öffentliche Personennahverkehr, im allgemeinen Sprachgebrauch zumeist mit dem Akronym ÖPNV abgekürzt, bildet neben dem Individualverkehr und dem Fernverkehr eine Säule des Personenverkehrs (Knieps, 2004). Im weiteren Sinne wird er in den öffentlichen Personennahverkehr, auf Basis des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG), sowie den Schienenpersonennahverkehr (SPNV), der auf dem Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) basiert, untergliedert. Letzterer umfasst kurze Verkehre mit Schienenfahrzeugen auf einer Strecke von unter 50 km oder einer Fahrtzeit von weniger als einer Stunde (§42a PBefG) und ist ebenso wie der Schienenpersonenfernverkehr nicht Bestandteil der vorliegenden Arbeit. Unter dem ÖPNV im engeren Sinn ist die geschäftsmäßige Personenbeförderung mit spezifischen, genehmigungspflichtigen Verkehrsmitteln zu verstehen. Dazu zählen neben Straßenbahnen und Obussen auch Verkehre mit Kraftfahrzeugen (§1 PBefG), die in Deutschland aus Gründen der Verkehrssicherheit genehmigungspflichtig sind und nur befristet zugelassen werden. Die Genehmigungsverfahren dieser Gewerbeaufsichtsfunktion sind im PBefG beschrieben und sollen die Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit der Verkehrsunternehmen sicherstellen. Daneben greift das PBefG regulierend in den Verkehrsmarkt ein, um seine Funktionalität zu gewährleisten und Verkehrsangebote, insbesondere solche, die im allgemeinen Interesse liegen, zu schützen (Regling u. a., 2019).

Die in §1 PBefG erwähnten Oberleitungsbusse stellen ein Relikt der Verkehrsmarkordnung der 1960er-Jahre dar, denen im heutigen Verkehrssystem nahezu

keine Bedeutung mehr zukommt (DLR, 2015). Bei Straßenbahnen beschränkten sich Innovationen zuletzt auf prozessuale Entwicklungen im Bereich des Ticketing (VDV, 2020). Maßgebliche Entwicklungen fanden insbesondere bei geschäftsmäßigen Mobilitätsdiensten der Personenbeförderung mit Kraftfahrzeugen (Kfz) statt, auf denen der Schwerpunkt im Folgenden liegt. Kraftfahrzeuge im Sinne des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) sind „Landfahrzeuge, die durch Maschinenkraft bewegt werden, ohne an Bahngleise gebunden zu sein“ (§1 StVG). Kfz der EG-Fahrzeugklasse M umfassen Personenkraftwagen und Kraftomnibusse und dienen der Personenbeförderung (§4 Abs. 4 PBefG). Verkehre mit diesen Kfz werden in den Linienverkehr und den Gelegenheitsverkehr untergliedert. Als Linienverkehre bezeichnet man regelmäßige Verkehrsverbindungen zwischen bestimmten Ausgangs- und Endpunkten, auf denen Fahrgäste an bestimmten Haltestellen ein- und aussteigen können (§42 f. PBefG). Aus Gründen des Gemeinwohls sind Linienverkehrsunternehmen an Pflichten, unter anderem zum Betrieb (§21 PBefG) und zur Beförderung (§22 PBefG), gebunden. Diesem Pflichtenbündel steht das Recht entgegen, als einzige Verkehrsart Personen sammeln zu dürfen. Gelegenheitsverkehre sind Personenverkehr mit Kraftfahrzeugen, die keine Linienverkehre sind (§46 PBefG). Im Nahverkehr umfassen diese den Verkehr mit Taxen (§47 PBefG) sowie mit Mietomnibussen und Mietwagen (§49 PBefG). Die in §48 PBefG beschriebenen Ausflugsfahrten und Ferientziel-Reisen werden in der vorliegenden Arbeit nicht weiter beleuchtet. Sonderformen sind unter anderem Rufbussysteme oder Taxibusse, welche die Merkmale dieser drei Verkehrsarten nicht erfüllen. Eine Genehmigung kann in diesen Fällen nach den Vorschriften erteilt werden, denen das Angebot am meisten entspricht, solange sie öffentlichen Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen (§2 Abs. 6 PBefG).

2.2 HISTORIE & NOVELLIERUNG DES PBEFG

Das Personenbeförderungsgesetz trat zum 1. Januar 1964 erstmals in Kraft, es findet seinen Ursprung jedoch bereits im „Gesetz über die Beförderung von Personen zu Lande“ aus dem Jahr 1935. 1952 wurde es in das Recht der Bundesrepublik Deutschland übernommen und ersetzt ab 1990 auch die in der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) gültige „Anordnung über die Personenbeförderung durch den Kraftverkehr, Nahverkehr und die Fahrgastschiffahrt“. Seitdem wurde das PBefG im Rahmen regelmäßiger Novellen granular weiterentwickelt. 1990 wurde die so genannte Experimentierklausel eingeführt, welche die Erprobung neuer Verkehrsmittel und Verkehrsarten für einen Zeitraum von bis zu vier Jahren ermöglicht, solange diese keine öffentlichen Verkehrsinteressen behindern (§2 Abs. 7 PBefG). Seit 1996 ermöglicht das PBefG den Einsatz von Taxen und Mietwagen, um den ÖPNV zu „ersetzen, ergänzen oder verdichten“ (§8 PBefG). Zudem wurden neben einer normierten Definition des ÖPNV die kommunalen Auftraggeber eingeführt und mit Befugnissen ausgestattet, die in späteren Novellen weiter gestärkt wurden (Karl, Mehlert und Werner, 2017; Regling u. a., 2019). Die Verordnung EC 1370/2007 des Europäischen Parlaments machte 2012 eine weitere Novelle des PBefG erforderlich, die wettbewerbliche Änderungen zur Finanzierung von Verkehrsleistungen

enthielt und in nationales Recht überführt werden mussten. Zudem verpflichtete ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) die Bundesregierung zur Liberalisierung des inländischen Fernbuslinienverkehrs (BVerwG 3 C 14.09). Die Änderungen traten zum 01. Januar 2013 im Rahmen der letzten großen Novelle des Personenbeförderungsgesetzes in Kraft und ermöglichen seitdem den Wettbewerb zwischen Omnibussen und Eisenbahnen im Fernverkehr (BT-Drucksache 17/8233).

Mit dem Aufkommen innovativer Mobilitätsangebote im letzten Jahrzehnt stellt sich für den deutschen Gesetzgeber die Frage, ob und in welchem Umfang das Personenbeförderungsgesetz auf diese neuen Angebote reagieren muss. Diese neuen Mobilitätsdienstleistungen nutzen digitale Plattformen zur Koordination von Angebot und Nachfrage nach Verkehrsleistungen in Echtzeit (Kapitel 2.3). Insbesondere im Bereich der App-basierten Fahrdienste verstärkte sich zuletzt der Regelungsbedarf, da diese nur im Rahmen der Experimentierklausel eine temporäre Ausnahmegenehmigung erhalten konnten. Im Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode einigten sich die regierenden Parteien darauf, „das Personenbeförderungsgesetz mit Blick auf neue digitale Mobilitätsangebote [zu] modernisieren“ (Die Bundesregierung, 2018, S.48), um eine rechtssichere Grundlage für neue plattformbasierte digitale Mobilitätsangebote zu schaffen. Dabei sollten sowohl der Taxi- als auch der Mietwagenverkehr regulatorisch entlastet werden.

Im Februar 2019 legte das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) ein Eckpunktepapier zur Novellierung des PBefG vor, in dem ein Regulierungsrahmen für App-basierte Fahrdienste benannt wurde. Neben der Einführung einer Genehmigungspflicht für die digitale Vermittlung umfasste der Vorschlag die Einordnung von Ride-Pooling Diensten als Sonderform des Linienverkehrs sowie regulatorische Entlastungen des Mietwagenverkehrs durch die Aufhebung des Pooling-Verbots und der Rückkehrpflicht für Mietwagen (BMVI, 2019). Als Reaktion auf das größtenteils negative Stimmungsbild setzte das BMVI im Frühjahr 2019 eine Findungskommission ein, mit dem Ziel, einen mehrheitsfähigen Entwurf zu erarbeiten. Neben dem Beibehalten der Rückkehrpflicht für Mietwagenverkehre und regulatorischen Entlastungen für das Taxigewerbe wurden darin verschiedene marktregulierende Steuerungsmöglichkeiten an die kommunalen Genehmigungsbehörden delegiert, unter anderem die Möglichkeit, Tarifkorridore mit Höchst- und Tiefpreisen für Taxi- und Mietwagenverkehre festzulegen (PBefG-Findungskommission, 2020). Die Änderungen wurden in einen Gesetzentwurf der Bundesregierung überführt, durch das Bundeskabinett beschlossen und im März 2021 parallel zur öffentlichen Anhörung des Verkehrsausschuss in den Deutschen Bundestag eingebracht. Am 05.03.2021 beschloss der Bundestag den Gesetzentwurf der Bundesregierung, einen Tag darauf stimmte auch der Bundesrat dem Gesetz zu (BMVI, 2021).

2.3 NEUE MOBILITÄTSDIENSTLEISTUNGEN

Als neue Mobilitätsdienstleistungen oder new mobility services (NMS) werden in der wissenschaftlichen Literatur moderne Formen der Mobilität bezeichnet, die auf innovativer IKT basieren und seit wenigen Jahren verfügbar sind bzw. in Zukunft verfügbar sein werden (Shibayama und Emberger, 2020). Shaheen und Chan (2016) unterteilen diese in Mobilitätsdienste, die zum einen das Teilen eines zumeist motorisierten Fahrzeugs („Vehicle-Sharing“), insbesondere von PKWs („Car-Sharing“), Fahrrädern („Bike-Sharing“), Motorrollern („Scooter-Sharing“) und Tretrollern („Kick-/E-Scooter-Sharing“), ermöglichen. Zum anderen umfasst der Begriff Dienste, mit denen einzelne Fahrten vermittelt werden („Ride-Sharing“). Neben der Vermittlung klassischer Fahrgemeinschaften („Car-Pooling“) werden dazu bedarfsgesteuerte Personenbeförderungsdienste („Ride-Hailing“) und flexible Formen des Bedarfsverkehrs wie Sammeltaxidienste („Ride-Pooling“) gezählt (Shibayama und Emberger, 2020).

Das vorliegende Papier konzentriert sich auf Mobilitätsdienste, die im Regelungsbereich des Personenbeförderungsgesetzes liegen. Per definitionem sind davon digitale Angebote, die das Teilen eines Fahrzeugs ermöglichen, ausgeschlossen, da hier keine entgeltliche Beförderungsdienstleistung von Personen erbracht wird. Diese werden im Verlauf des Papiers nicht weiter beleuchtet. Daneben schließt das Gesetz Beförderungen mit Pkws aus, „wenn [...] das Gesamtentgelt die Betriebskosten der Fahrt nicht übersteigt“ (§1 Abs. 2 PBefG). Da das Geschäftsmodell von Car-Pooling Diensten darauf beruht, dass die Fahrtkosten maximal den Betriebskosten entsprechen, stellen auch diese keine entgeltlichen Beförderungsdienste im Sinne des PBefG dar. Die vorliegende Analyse konzentriert sich auf die neuen Mobilitätsdienstleistungen „Ride-Hailing“ im Gelegenheitsverkehr und „Ride-Pooling“ im Bedarfsverkehr.

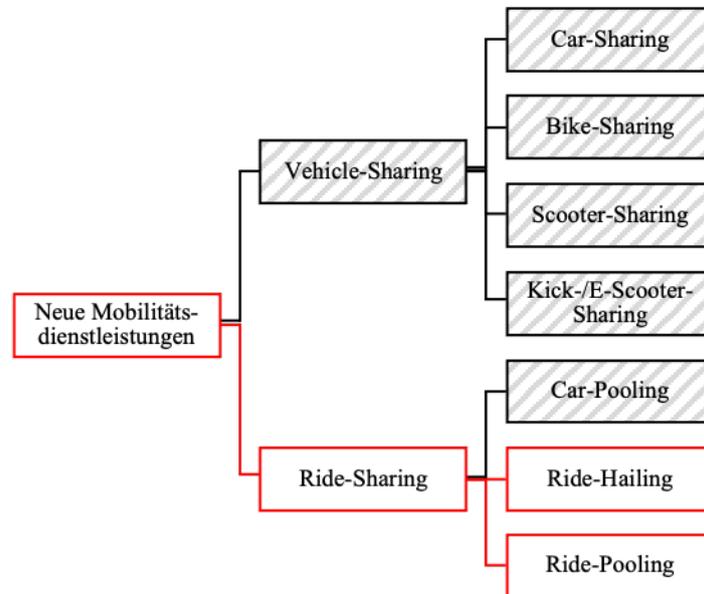


Abbildung 1 - Neue Mobilitätsdienstleistungen (Eigene Darstellung in Anlehnung an Shibayama und Emberger, 2020)

Im Gelegenheitsverkehr mit Taxen existieren seit 2009 IKT-basierte Dienste, unter anderem die Anwendung MyTaxi (heute FreeNow). Diese sogenannten „Taxi-Hailing“ Apps ermöglichen die digitale Vermittlung von Taxifahrten zwischen Fahrgästen und Taxifahrern. Neben der Nutzung eines Taxis über den Winkmarkt, den Wartemarkt an Taxiständen oder telefonisch über eine Taxizentrale, ergänzen Taxi-Hailing Dienste diese um eine digitale Buchungsoption (Shibayama und Emberger, 2020). Gleichzeitig begann international die Verbreitung sogenannter „Ride-Sourcing“ Dienste. Im Gegensatz zu Taxiverkehren transportieren dabei selbstständige Fahrer die Fahrgäste mit privaten Fahrzeugen. Aufgrund der inhaltlichen Nähe der Dienstleistung wird international oftmals auch die Bezeichnung „Ride-Hailing“ verwendet (Jin u. a., 2018). Die Annahme und Vermittlung der Aufträge sowie die Berechnung der Fahrpreise und deren Bezahlung übernehmen „transportation network companies“ (TNCs) (Grahn u. a., 2021). Nach mehreren Klagen in der Europäischen Union entschied der Europäische Gerichtshof (EuGH) im Dezember 2017, dass TNCs nicht nur einen „Dienst der Informationsgesellschaft“ im Sinne des Artikel 56 AEUV übernehmen, sondern als Verkehrsdienstleister tätig sind (EuGH C-434/15). 2018 ergänzte der Bundesgerichtshof (BGH), dass die Annahme von Fahraufträgen durch den Fahrer abseits des Betriebsplatzes gegen §49 Abs. 4 Satz 2 PBefG, der sogenannten Rückkehrpflicht, verstoße. Aus diesen Gründen gelten TNCs in Deutschland als Mietwagenunternehmen und dürfen ihr klassisches Geschäftsmodell mit freien Fahrern und privaten PKWs nicht anwenden. Dies verhinderte bis heute eine Ausbreitung der Dienste. International haben sich TNCs in den

vergangenen Jahren jedoch mit hoher Geschwindigkeit verbreitet. Zu den erfolgreichsten Unternehmen zählen neben Uber und Lyft (USA) insbesondere Didi Chuxing (China) und Ola (Indien). Die Nähe der Dienste von Taxibetrieben und Ride-Sourcing-Unternehmen hat weltweit zu einem starken Spannungsfeld zwischen beiden Playern geführt. Auf der einen Seite bieten TNCs eine Transportdienstleistung an, die sich bei niedrigeren Preisen, besserer Verfügbarkeit und höherer Auslastung kaum von der eines Taxis unterscheidet (Kapitel 2.4). Gleichzeitig treten sie aggressiv in neue Märkte ein und umgehen dabei staatliche Regulierungen und etablierte Praktiken, denen der Taxenverkehr unterliegt (Solon, 2017).

Eine Variante des Ride-Sourcing ist das „Ride-Splitting“ oder „Ride-Pooling“, bei dem sich mehrere fremde Fahrgäste mit ähnlicher Reiserichtung eine Fahrt im selben Fahrzeug teilen. Diese Bereitschaft reduziert die Fahrtkosten und kann, abhängig von der Nachfrage und der Eignung des Start- und Zielortes zu einer gemeinsamen Fahrt führen, muss es aber nicht. Obwohl das Konzept geteilter Fahrten bereits seit Jahrzehnten besteht, machten erst Matching-Algorithmen, die Verarbeitung großer Datenmengen und die breite Verfügbarkeit von Smartphones solche Mitfahrgelegenheiten in den letzten Jahren zu einer günstigen und bequemen Alternative. Wird die geteilte Fahrt nicht von einer TNC, sondern einem Taxi durchgeführt, spricht man von „Taxi-Sharing“ (Shaheen und Cohen, 2018). Neben dem „Ride-Splitting“ und „Taxi-Sharing“ zählt zu diesen „on-demand ride services“ auch der sogenannte „Microtransit“. Gemeint sind Bedarfsverkehre mit Kleinbussen, die sowohl feste als auch flexible Routen und Fahrpläne umfassen. Die Verkehre werden in der Regel durch einen zentralen Anbieter erbracht, der sowohl das Angebot bestehend aus Fuhrpark und Fahrern als auch die digitale Kundenschnittstelle koordiniert (Goletz u. a., 2020). In Deutschland bieten die Microtransit-Unternehmen MOIA (2019), BerlKönig (2018) und CleverShuttle (2019) solche Ride-Pooling Dienstleistungen an. Dadurch grenzt sich Microtransit als neue Form der geschäftsmäßigen Beförderung von Personen von klassischem Ride-Sourcing ab, entspricht jedoch auch keiner Verkehrsart des PBefG. Während im Vergleich zum Linienverkehr (§42 PBefG) feste Routen mit definierten Start-, Halte- und Endpunkten fehlen, grenzt er sich zum Taxenverkehr (§46 PBefG) durch die fehlende Bereitstellung der Fahrzeuge an bestimmten Orten ab. Im Gegensatz zum Mietwagenverkehr (§49 PBefG) dürfen Beförderungsaufträge auch während der Fahrt angenommen werden. Daher operieren die Unternehmen bisher im Rahmen der temporären Ausnahmegenehmigung des §2 Abs. 7 PBefG.

2.4 CHANCEN NEUER MOBILITÄTSDIENSTLEISTUNGEN

Auf Basis verkehrswissenschaftlicher Studien gilt Ride-Sourcing im Vergleich zum Verkehr mit Taxen als ökonomisch effizienter. Dies ist in erster Linie auf dynamische Preismechanismen in den Applikationen der TNCs zurückzuführen, die mit Preisanpassungen auf eine schwankende Beförderungsnachfrage reagieren. Daneben ersetzen die Anwendungen Disponenten und kostenintensive Technik wie Taxameter oder Kartenlesegeräte (Edelman und Geradin, 2016). Auch die Suchkosten der Fahrer und Fahrgäste, die beim Heranwinken und Warten des Fahrzeugs entstehen, reduzieren die

Algorithmen (Rogers, 2017). Daneben zeigten Cramer und Krueger (2016), dass Fahrer des Unternehmens Uber in New York eine signifikant höhere Kapazitätsauslastung als vergleichbare Taxiunternehmen aufwiesen. Kumuliert ermöglichen es diese Faktoren den Ride-Sourcing Unternehmen Fahrten zu niedrigeren Preisen als Taxis anzubieten (Wang und Smart, 2020). Es muss darauf hingewiesen werden, dass Taxis weltweit deutlich stärkeren (Preis-) Regulierungen unterliegen und die Datenlage insgesamt bisher begrenzt ist.

Wie dieser Effizienzvorsprung sich auf die Verkehrsbelastung auswirkt, kann bisher nicht abschließend beurteilt werden. Untersuchungen deuten darauf hin, dass Ride-Sourcing zu Mehrverkehr in urbanen und suburbanen Gebieten führt. Erhardt u. a. (2019) zeigten in San Francisco (USA), dass Straßen mit hoher TNC-Aktivität längere Reisezeiten aufwiesen als solche mit weniger Aktivität. Nie (2017) stellte in Shenzhen (China) fest, dass Ride-Sourcing in geringem Umfang zu höherem Stauaufkommen führt. Auch Wissenschaftler der University of California, Davis kommen zu dem Schluss, dass Ride-Sourcing zu mehr zurückgelegten Fahrzeugkilometer (VMT) führt (Rodier und Michaels, 2019), ebenso wie Wu und MacKenzie (2021), welche die zusätzliche Verkehrsbelastung in den USA auf bis zu 7,8 Millionen Fahrzeugkilometer täglich schätzen. Hinsichtlich der Verlagerungseffekte deutet die bisher dünne Datenlage darauf hin, dass Ride-Sourcing Angebote den ÖPNV sowohl ergänzen als auch kannibalisieren. Eine Umfrage in San Francisco ergab, dass 33 % der Ride-Sourcing-Nutzer alternativ den ÖPNV genutzt hätten (Rayle u. a., 2016). Auch Heno (2017) und die American Public Transportation Association (2016) fanden negative Verlagerungseffekte, wenngleich in geringerem Umfang. Ride-Sourcing wird jedoch am häufigsten an Wochenenden sowie zu Randzeiten genutzt, wenn der ÖPNV seltener verkehrt oder sich Fahrgäste beim Warten unsicher fühlen (APTA, 2016). Zudem fungieren TNCs in Großstädten teilweise als Zubringer zum öffentlichen Nahverkehr auf der ersten/letzten Meile. In den USA, dem Heimatland von Uber und Lyft, sind einzelne öffentliche Verkehrsunternehmen inzwischen dazu übergegangen, Ride-Sourcing Angebote, die an bestimmten ÖPNV-Endstationen starten, zu subventionieren und gleichzeitig unprofitable öffentliche Verkehre zu reduzieren (Brustein, 2016).

Daneben zeigen Studien, dass TNCs deutlich zuverlässiger als Taxen sind und eine bessere Verfügbarkeit in Randbezirken und Vororten aufweisen, wodurch sich signifikant niedrigere Wartezeiten für die Fahrgäste ergeben (Smart u. a., 2015; Brown und LaValle, 2021). Hinsichtlich der wahrgenommenen Sicherheit gaben Fahrgäste und Fahrer in einer Studie an, dass die Applikationen der TNCs, in denen beide Parteien registriert sein müssen, das Sicherheitsgefühl steigerte. Insbesondere Fahrerinnen empfanden durch die Bewertungsfunktionen und das Tracking der Fahrzeuge in Echtzeit ein höheres Sicherheits- und Kontrollgefühl (Glöss, McGregor und Brown, 2016). Gleichzeitig stellten Edelman und Geradin (2016) am Beispiel Uber fest, dass die Fahrzeuge oftmals unter- oder gar nicht versichert waren und vorgeschriebene Inspektionen vielfach nicht durchgeführt wurden. Zudem verfügten die Fahrer teilweise nicht über ausreichend Schulungen, wenngleich sie kein Zusammenhang zur Unfallhäufigkeit nachweisen konnten. In eine Untersuchung zum Arbeitsmarkt für Ride-Sourcing Fahrer zeigten Hall und Krueger (2016), dass Fahrer im Vergleich mit Taxifahrern in der Regel deutlich weniger Stunden pro Woche arbeiteten,

dabei jedoch mindestens so viel wie ein Taxifahrer verdienen, in einigen Fällen sogar deutlich mehr. Während Ride-Sourcing in der Wissenschaft bereits ausführlich untersucht wurde, finden sich zum Microtransit und seinen verkehrlichen Effekten kaum Publikationen. Erste Studien zeigen jedoch, dass das Pooling von Fahrten grundsätzlich zu einer substantiellen Reduktion des Verkehrsaufkommens mit positiven Effekten für die Luftqualität in Städten und den Ausstoß klimaschädlicher CO₂ Emissionen führen könnte (Alonso-Mora *u. a.*, 2017).

Ob die Novelle das Personenbeförderungsgesetz zu einem zeitgemäßen Ordnungsrahmen für neue Mobilitätsdienstleistungen weiterentwickelt, wird im folgenden Kapitel ausführlich analysiert.

3 Analyse der Novelle des PBefG 2021

Die Novelle des Personenbeförderungsgesetzes 2021 widmet sich neben kleineren Änderungen insbesondere drei großen Themenfeldern, die im Folgenden genauer diskutiert werden. Diese umfassen zum einen die Pflicht zur Bereitstellung von Mobilitätsdaten im Gelegenheitsverkehr (Kapitel 3.1), zum anderen die Einführung zwei neuer Verkehrsformen, dem Linienbedarfsverkehr (3.2) sowie dem gebündelten Bedarfsverkehr (3.3). Die Basis der Diskussion bilden der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD (Drucksache 19/26175) sowie das Gesetz zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts.

3.1 PFLICHT ZUR BEREITSTELLUNG VON MOBILITÄTSDATEN

Das Sammeln und Bereitstellen von Mobilitätsdaten stellt eine wichtige Komponente der Entwicklung von Verkehrssystemen dar, um Verkehrsträger besser miteinander zu vernetzen und intermodale Reiseketten zu ermöglichen. Mit dem Ziel, diese Entwicklung zu fördern, verpflichtet das PBefG in Zukunft personenbefördernde Unternehmen im Gelegenheitsverkehr mit Pkw und Vermittler solcher Dienstleistungen zur Bereitstellung statischer und dynamischer Mobilitätsdaten (Drucksache 19/26175). Als Vermittler gelten mit Einführung der Novelle Unternehmen, die selbst keine Personen befördern, Personenbeförderungsdienstleistungen jedoch vermitteln. Die Klarstellung erfolgte als Konsequenz auf das EuGH-Urteil zur Einstufung von TNCs als Verkehrsdienstleister (EuGH C-434/15). Die Daten sollen im Rahmen einer „One-Stop-Shop“ Lösung anonymisiert mit einem nationalen Zugangspunkt (NAP) geteilt werden und so datenbasierte intelligente Verkehrsdienste, beispielsweise verkehrsträgerübergreifende Buchungsplattformen in Sinne des Mobility-as-a-Service (MaaS) Ansatzes ermöglichen. Die Pflicht zur Datenbereitstellung basiert auf der EU-Verordnung 2017/1926, in deren Rahmen in Zukunft Mobilitätsdaten europaweit zusammengeführt werden sollen. Im Kontext wachsender grenzüberschreitender Personenverkehre bietet die Regulierung eine geeignete Basis für transnationale Verkehrsketten ohne Brüche insbesondere in Grenzregionen sowie im internationalen Reise- und Urlaubsverkehr.

Darüber hinaus sollen die Mobilitätsdaten zu Aufsichts- und Kontrollzwecken insbesondere neuer Mobilitätsdienstleistungen genutzt werden (Drucksache 19/26175). Als Argumentationsgrundlage führt der Gesetzgeber die Neuheit der Mobilitätsdienstleistungen im deutschen Verkehrssystem an. Auffallend ist, dass solselbstständige Taxenunternehmen, zu denen im Jahr 2020 mehr als 77% der Taxibetriebe in Deutschland zählten, von der Übermittlungspflicht und den digitalen Kontrollmöglichkeiten ausgeschlossen sind (Taxi, 2020). Vor dem Hintergrund der Marktversagenstatbestände im Markt für Gelegenheitsverkehre mit Taxen (Wissenschaftlicher Beirat des BMVI, 2017) ist diese Entscheidung infrage zu stellen. Neben der informellen Beschränkung der Konzessionen, welche die Bildung eines aktiven informellen Sektors begünstigt hat, wird das Marktversagen durch kommunale Funkzentralen mit regionaler Marktmacht verfestigt. Quantitative Marktzutrittsbeschränkungen in Verbindung mit Tarifpflichten unterbinden eine qualitative Ausdifferenzierung des Angebots in Form unterschiedlicher Preis-Qualitäts-Kombinationen. Zudem sichern sie etablierten Anbietern Monopolrenten und führen zu gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlusten (Monopolkommission, 2014). Aus Gründen der Aufsicht erscheint die Nutzung statischer und dynamischer Mobilitätsdaten zur Kontrolle aller Gelegenheitsverkehre naheliegend und angemessen. Dies gilt auch hinsichtlich der Kontrolle der Umwelt- und Klimaverträglichkeit der Fahrzeuge. Zum Zeitpunkt der Analyse waren keine Daten verfügbar, die darauf hindeuten, dass die Fahrzeugflotten neuer Mobilitätsunternehmen überdurchschnittlich hohe Global- oder Luftschadstoffwerte aufweisen. Im Kontext der Diskussion erscheint eine einheitliche Regulierung aller Verkehrsarten des Gelegenheitsverkehrs daher sinnvoll und zumutbar.

3.2 EINFÜHRUNG DER VERKEHRSART LINIENBEDARFSVERKEHR

Mit der Einführung des Linienbedarfsverkehrs als neuer Verkehrsart schafft das PBefG Rechtssicherheit für diese neuen Verkehre ohne feste Fahrpläne und Stationen in Gefäßen für bis zu neun Personen (§44 PBefG). In der internationalen Literatur wird diese Verkehrsart auch als Microtransit bezeichnet (Shaheen und Cohen, 2018). Die Einführung ermöglicht es Microtransit-Unternehmen, ihre Mobilitätsdienstleistungen in Zukunft außerhalb der Experimentierklausel (§2 Abs. 7 PBefG) anzubieten. Für die Entwicklung neuer Mobilitätsdienstleistungen ist diese Einführung daher grundsätzlich positiv zu bewerten. Microtransit-Anbieter nutzen intelligente digitale Technologien zur Abbildung innovativer Tür-zu-Tür Verkehre. Das Angebot orientiert sich per definitionem am aktuellen Bedarf. Kritisch ist daher die Festlegung zeitlich und räumlich abgegrenzter Betriebspflichten zu diskutieren (§21 PBefG). Auch die geforderte Abstimmung der Betriebszeiten mit dem Linienverkehr verdeutlicht, dass dem Linienbedarfsverkehr primär eine Ergänzungsfunktion neben dem Linienverkehr zugesprochen wird. Die positiven Aspekte einer zusätzlichen attraktiven und ökologisch sinnvollen Mobilitätsform treten dabei in den Hintergrund. Auch Verlagerungspotenziale und Möglichkeiten, bestehende Linienverkehre durch flexible Linienbedarfsverkehre zu substituieren, werden nicht thematisiert. Im Gegenteil betont die Novelle, dass bereits vorhandene Verkehre im Sinne eines öffentlichen Verkehrsinteresses zu schützen sind. Obwohl für den

Linienbedarfsverkehr die gleichen Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflichten gelten, ist er nicht Teil dieses öffentlichen Verkehrsinteresses, mit der Folge, dass bereits erteilte Genehmigungen wieder entzogen werden können. Es zeigt sich eine grundsätzliche Skepsis des Regulierers gegenüber neuen Mobilitätsdienstleistungen, die als Angriff auf bestehende Strukturen und nicht als Ergänzung eines verbesserungswürdigen Verkehrssystems verstanden werden. Dieses Narrativ spiegelt sich in einer Ungleichbehandlung gegenüber anderen Verkehrsarten wider, die selbst potenzielle Eingriffe in die Berufsfreiheit (Art.12 GG) im Rahmen eines Entzugs der Genehmigung als angemessen begründet.

3.3 EINFÜHRUNG DER VERKEHRSART GEBÜNDELTER BEDARFSVERKEHR

Mit dem gebündelten Bedarfsverkehr führt der Gesetzgeber eine weitere neue Verkehrsart in das PBefG ein, die sich nur in geringem Maße von bestehenden Angeboten des öffentlichen Verkehrssystems unterscheidet. So umfasst der gebündelte Bedarfsverkehr die Personenbeförderung mit Pkw, bei der „mehrere Beförderungsaufträge entlang ähnlicher Wegstrecken gebündelt ausgeführt werden“ (Drucksache 19/26175, S. 53). In der internationalen Literatur entspricht das Konzept dem Ride-Splitting. Bei dieser Variante des Ride-Sourcing teilen sich mehrere fremde Fahrgäste mit ähnlicher Reiserichtung eine Fahrt in einem Fahrzeug. Den Eindruck zunehmender Komplexität verfestigt auch der Gesetzesvorschlag, in dem mehrfach darauf verwiesen wird, dass Verwechslungen zwischen den einzelnen Verkehrsarten ausgeschlossen werden müssen. Grundsätzlich ist die Zulassung gebündelter Bedarfsverkehre positiv für die Entwicklung neuer Mobilitätsdienstleistungen. Wie Chang, Lee und Choi, (2017) zeigen, stellen sie eine klima- und verkehrspolitisch sinnvoll Ergänzung des Verkehrssystems dar und können zu substanziellen Energieeinsparungen und Emissionsreduktionen führen. Unter der Prämisse, dass auf einem bestimmten Streckenanteil Fahrten mit mehreren Fahrgästen durchgeführt werden, bilden sie einen Kontrapunkt zu emissions- und verkehrintensiven Taxi-Hailing und Ride-Sourcing-Verkehren.

Der Anteil gebündelter Fahranteile soll durch eine Bündelungsquote gewährleistet werden, die festlegt, dass ein bestimmter Anteil der Fahrten gebündelt erfolgen muss. Bei ausreichender Kontrolle können solche Quoten eine treffsichere umweltökonomische Maßnahme darstellen, um das Umweltziel effektiv zu erreichen (Feess, 1998). Hinsichtlich statischer und dynamischer Effizienzkriterien sind Quoten für einzelne Verkehrsarten jedoch kritisch zu bewerten, um die Verkehrsbelastung in Städten zu reduzieren (May u. a., 2012). Offen bleibt, wie eine Aufsicht der eingeführten Vorgaben gewährleistet und Kontrolldefizite wie im Taxiverkehr vermieden werden sollen. Diese umfassen die Bündelungsquote, soziale Standards für das Fahrpersonal, eine Ausweitung der Rückkehrpflicht sowie über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinausgehende Vorgaben zu Abstellorten, Barrierefreiheit und Emissionsstandards (§50 Abs. 4 PBefG). Unklar ist, weshalb in der Novelle überproportional strenge, die Nachfrage und das Angebot hemmende Regulierungen geschaffen wurden. Angesichts der ökologischen und verkehrstechnischen Erwünschtheit der Verkehrsbündelung wären zusätzliche Privilegien und weniger Pflichten die logische Folge einer konsequenten Verkehrspolitik. Diese Frage

stellt sich auch hinsichtlich der geographischen Begrenzung gebündelter Bedarfsverkehre auf die Gemeinden des jeweiligen Betriebssitzes (§50 Abs. 3 PBefG). Neben wettbewerbsökonomischen Bedenken verkennt die Regelung, dass Verkehre im suburbanen und regionalen Raum vielfach über Gemeindegrenzen hinweg erbracht werden. Zwar können Genehmigungsbehörden Beförderungen außerhalb der Betriebssitzgemeinde gestatten, ob und in welchem Ausmaß diese Möglichkeit eingesetzt werden wird, bleibt unklar.

3.4 CONCLUSIO DER ANALYSE

Die Analyse der Novelle des PBefG zeigt, dass neue Mobilitätsdienstleistungen in Deutschland weiterhin nur in einem eng geschnürten Korsett aus Vorgaben und Quoten zugelassen werden. Ob so langfristig ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen dem Schutz der Konsumenten und der Daseinsvorsorge durch die Anbieter aufrechterhalten werden kann, ist fraglich. Es verfestigt sich der Eindruck, dass das PBefG zunehmend zur Diskriminierung einzelner, im Sinne des Gesetzgebers unerwünschter Verkehrsarten, verwendet wird, um Wettbewerb im Bereich der Personenbeförderung zu unterbindet. Auffallend ist, dass der Gesetzgeber nicht einmal den Versuch unternimmt, die vielfach beschriebenen Marktversagenstatbestände im Gelegenheitsverkehr mit Taxen (Monopolkommission, 2014) zu beheben. Stattdessen betreibt die Novelle großen regulatorischen Aufwand, Anwendungsfälle bis ins Detail zu regeln, wobei sie neue Mobilitätsdienste tendenziell überproportional stark belastet. Hier ist insbesondere auf die Ungleichbehandlung bei der Pflicht zur Bereitstellung von Mobilitätsdaten hinzuweisen. Auch die Möglichkeiten Preiskorridore, Einzelanforderungen sowie explizite ökologische und soziale Standards für Anbieter neuer Mobilitätsdienstleistungen festzulegen, sind zu erwähnen. Zudem wird an der intensiv diskutierten Rückkehrpflicht für Mietwagen, die unnötige Leerfahrten produziert, weiter festgehalten. Lediglich Flächenkommunen und Ballungsräume können in Zukunft Abstellorte mit einem Mindestabstand von 15 Kilometern zueinander festzulegen (§49 Abs. 5 PBefG). Parallel werden etablierte Verkehrsarten wie der Gelegenheitsverkehr mit Taxen über die Abschaffung der Ortskenntnisprüfung regulatorisch entlastet, die durch die Pflicht, ein Navigationsgerät oder eine vergleichbare Softwarelösung (bspw. Google Maps) sowie einen kleinen Fachkundenachweis vorweisen zu können, ersetzt wird (§2 Abs. 13 StVG; §48 Abs. 4 FeV).

Dem Anspruch des Regulierers, mit der Novelle ein level playing field der Verkehrsarten herzustellen, kann hier nur schwer gefolgt werden. Die Neuerungen stehen diametral zu den im Koalitionsvertrag dokumentierten und im ersten Referentenentwurf wiederholten Bemühungen, sowohl den Taxen- als auch den Mietwagenverkehr regulatorisch entlasten zu wollen (Die Bundesregierung, 2018). Insbesondere Entlastungen des Gelegenheitsverkehrs mit Mietwagen finden sich kaum in der Novelle wieder. Über dem Gesetz schwebt zudem die Frage, wie eine wirksame Kontrolle der Vorgaben sichergestellt werden soll. Angesichts der jahrelang vorherrschenden Marktversagenstatbestände im Taxenverkehr erscheint eine konsequente Durchsetzung der Pflichten ohne eine strukturelle

Kapazitätsanpassung der Regulierungsbehörden fraglich. Dass im Gesetzentwurf die Kosten für die Kontrolle einiger Regulierungen keine Erwähnung finden, bestätigt den Eindruck, dass die Implikationen der Novellierung teilweise nicht vollumfassend beleuchtet wurden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass von der Novelle des Personenbeförderungsgesetzes 2021 keine positiven Impulse für die Entwicklung neuer Mobilitätsdienstleistungen zu erwarten sind. Einzig im Bereich der verkehrsträgerübergreifenden Buchungsplattformen, die auf aktuellen statischen und dynamischen Mobilitätsdaten basieren, könnte die neue Regulierung den Aufbau beschleunigen. In allen Bereichen, in denen neue Mobilitätsdienstleistungen zu mehr Wettbewerb für die etablierten Verkehrsarten führen könnten, wurde die Attraktivität durch restriktive Einzelmaßnahmen stark beschränkt. Die Novelle nimmt damit die Verfestigung bestehender Marktversagenstatbestände in einzelnen Märkten und die daraus resultierenden negativen Konsequenzen für Anbieter und Nachfrager sowie die gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtsverluste bewusst in Kauf.

4 Entwicklung eines alternativen Ordnungsrahmens

Die Analyse der Novelle des PBefG zeigt, dass die Anpassungen des Rechtsrahmens auf einer Vielzahl detaillierter Einzelverordnungen basieren, die ökonomisch nicht zu rechtfertigen sind. Die granulare Ausgestaltung des Wettbewerbsrahmens nimmt Wohlfahrtsverluste in Kauf und garantiert einzelnen Marktteilnehmern Monopolrenten. Es entsteht der Eindruck, dass die übergeordneten wettbewerbsökonomischen Zusammenhänge zum Schutz einzelner Verkehrsarten immer stärker aus dem Blick geraten. Der in diesem Kapitel entwickelte Ordnungsrahmen für die gewerbsmäßige Personenbeförderung ist aus wohlfahrtsökonomischen Gründen von deutlich größeren Freiheitsgraden geprägt. Eine freie Preisbildung im Gelegenheitsverkehr kann insbesondere durch mehr Wettbewerb (Kapitel 4.1), den Abbau von Informationsasymmetrien (4.2) sowie eine Vereinfachung der Strukturen des PBefG (4.3) ermöglicht werden. Flankiert wird die Wettbewerbsordnung von klaren Leitplanken, welche die Sicherheit der Konsumenten und die Wohlfahrt insgesamt garantieren. Die Handlungsempfehlungen basieren auf dem PBefG nach seiner Novellierung, die Anfang 2021 politisch beschlossen wurde.

4.1 MEHR WETTBEWERB IM GELEGENHEITSVERKEHR

Der Gelegenheitsverkehr in Deutschland, der insbesondere mit Taxen und Mietwagen durchgeführt wird, ist von einer starken Ungleichbehandlung der Verkehrsarten und massiven Einschränkungen der freien Preisbildung geprägt. Insbesondere die qualitative Regulierung des Taximarktes ist nicht mehr zeitgemäß und unterdrückt Innovationen, von denen vor allem die Konsumenten profitieren würden (Haucap, 2015). Um mehr Wettbewerb im Gelegenheitsverkehr zu ermöglichen, sollte in einem ersten Schritt die in vielen Städten verbreitete Beschränkung der Konzessionen aufgehoben werden. Diese Einschränkung der Berufsfreiheit nach Art.12 GG wurden in der Vergangenheit mit den

hohen irreversiblen Anschaffungskosten eines Pkw und der Schutzbedürftigkeit der Taxen als Teil des ÖPNV begründet. Die Monopolkommission bilanzierte bereits 2014, dass diese Argumente für eine Beschränkung der Konzessionen nicht mehr hinreichend sind. Neben den Preiseffekten fördert die Beschränkung die Entwicklung eines informellen Sektors, auf dem Lizenzen zu fünfstelligen Preisen gehandelt werden (Monopolkommission, 2014). Diese spiegeln die diskontierten Gewinne wieder, welche die Taxifahrer mit einer Konzession erzielen können.

Eine weitere Preisregulierung stellt die Tarifpflicht (§51 PBefG) dar. Ursprünglich konzipiert, um die Nachfrager vor überhöhten Preisen zu schützen, garantiert sie heute den Anbietern sichere Renten. Da sie den Wettbewerb um attraktive Wettbewerbspreise und hochwertige Dienstleistungen unterdrückt und zu höheren Konsumentenpreisen und weniger Qualität führt, sollte die Tarifpflicht ebenfalls aufgehoben werden. Im Falle einer Freigabe der Tarife bliebe es den Anbietern überlassen, ob sie zu Randzeiten, in Randgebieten oder für den Transport sperriger Gegenstände oder Tiere Preisanpassungen vornehmen. Um den unwahrscheinlichen Fall eines ruinösen Preiswettbewerbs einzuschränken, könnte in einer befristeten Übergangsphase ein Preiskorridor mit einer Preisuntergrenze auf dem Level der aktuellen Tarife eingeführt werden. Die Monopolkommission (2014) weist in ihrem Gutachten jedoch darauf hin, dass auch temporäre Höchst- und Tiefstpreise einen unnötigen Eingriff in die Preisgestaltung darstellen und insbesondere in urbanen Regionen mit starkem Wettbewerb nicht notwendig sein könnten.

Zuletzt sollte im Gelegenheitsverkehr mit Mietwagen die Rückkehrpflicht aufgehoben und die Auftragsannahme außerhalb des Betriebssitzes zugelassen werden (§49 Abs. 4 PBefG). Diese protektionistische Einzelanforderung induziert Mehrverkehr in Form von Leerfahrten, der die Betriebskosten der Mietwagenunternehmen steigert und ökologisch nicht mehr zu verantworten ist. Durch eine Abschaffung der Rückkehrpflicht könnten jedes Jahr 170 Mio. Fahrkilometer und 30.000 Tonnen CO₂ eingespart werden (Haucap u. a., 2015).

Die primär positiven Effekte einer Steigerung des Wettbewerbs auf Taximärkten sind international gut erforscht. Sie zeigen sich im Vergleich etablierter Taxiverkehre mit neuen Ride-Sourcing Anbietern und wurden in Kapitel 2.4 ausführlich dargestellt. Profitieren würden von der freien Preisbildung insbesondere die Nachfrager in Form sinkender Konsumentenpreise. Daneben würde die Aufhebung der Konzessionsbeschränkung sowie die durch die Preissenkungen induzierte Mehrnachfrage zu einer Steigerung des Angebots und kürzeren Wartezeiten führen. Nach Brown und LaValle (2021) könnten die Fahrpreise um 40%, die Wartezeiten um 75% sinken. Zudem ist von einer besseren Dienstleistungsabdeckung zu Randzeiten und in Randgebieten auszugehen (Smart u. a., 2015). Für die Anbieter bedeutet die Mehrnachfrage eine höhere Auslastung ihrer Arbeitszeit, die Ertragsrückgänge infolge niedrigerer Gesamtfahrpreise ausgleichen würde. Die Anzahl der Leerfahrten, die 30% bis 50% der gesamten Fahrkilometer ausmachen, würde sich stark reduzieren (Haucap u. a., 2015). Auch für den Staat sind positive Effekte durch geringere Wohlfahrtsverluste infolge einer Umverteilung bisheriger Monopolrenten

zu erwarten (Cohen u. a., 2016). Die induzierte Mehrnachfrage würde höhere Steuereinnahmen generieren und im Gelegenheitsverkehr mit Taxen und Mietwagen, durch die temporäre Preisregulierung, soziale Härten vermindern. Ordnungsrechtlich könnte eine Aufhebung der Konzessionsbeschränkungen den informellen Sektor für Taxikonzessionen eindämmen und der geringere Verwaltungsaufwand die regulierenden Behörden entlasten.

4.2 ABBAU ASYMMETRISCHER INFORMATIONEN

Eine zweite wichtige Säule einer Neuordnung des PBefG stellt der Abbau von Informationsasymmetrien zwischen Konsumenten, Anbietern und regulierenden Behörden dar. Da es sich bei Fahrten im Gelegenheitsverkehr um Erfahrungs- oder Vertrauensgüter handelt, ist eine strukturelle Erhöhung der Markttransparenz maßgeblich, um die Entscheidungsgewalt der Kunden zu stärken und Marktversagenstatbestände zu mindern. In einem ersten Schritt sollte die Pflicht zur Erfassung und Übertragung von Mobilitätsdaten vollständig auf den Gelegenheitsverkehr mit Taxen ausgeweitet werden. Für den Taxiverkehr wäre die Vorgabe auf statische Daten, unter anderem Kontaktdaten, Bedienegebiete und -zeiten, Preise, Buchungs- und Bezahlungsmöglichkeiten sowie Fahrzeugdaten zur Barriere- und Befreiheit und dem Umweltstandard der eingesetzten Fahrzeuge sowie auf dynamische Daten zum Live-Standort zu beschränken (Scharl und Niemann, 2021). Es ist davon auszugehen, dass die höhere Transparenz zu einer Ausdifferenzierung des Angebots in unterschiedliche Preis-Qualitäts-Kombinationen führt (Monopolkommission, 2014). Diese Pflichtenausweitung ist aufgrund der Zugehörigkeit des Taxenverkehrs zum ÖPNV angemessen und auch notwendig, um eine zukünftige Benachteiligung der Verkehrsart zu vermeiden, sollten die Angebote verkehrsträgerübergreifender Buchungsplattformen weiter zunehmen. Für den gewerblichen Mietwagenverkehr sollten die Vorgaben um eine Pflicht zur automatischen Datenübertragung an die Finanzämter erweitert werden, die Steuerhinterziehung verhindert.

Strengere Kontrollmöglichkeiten erscheinen angesichts der massiven steuerrechtlichen Verstöße auch im Verkehr mit Taxen angemessen, die Bedienung des Wink- und Wartemarktes ist mit vergleichbaren Vorgaben jedoch nicht vereinbar. Diese beiden Märkte stellen grundsätzlich eine Herausforderung beim Abbau asymmetrischer Informationen dar, da zwischen Anbietern und Nachfragern ein Hidden-Information-Problem hinsichtlich der Routenführung und des Fahrpreises sowie der Ausstattung, Sauberkeit und Sicherheit des Fahrzeuges besteht, das sich mit digitalen Applikationen nicht lösen lässt (Brühn und Götz, 2014). Um eine saubere Steuererhebung sowie eine faire Routen-, Preis- und Qualitätsgestaltung zu gewährleisten müssen höhere Standards vor allem durch regelmäßige Kontrollen der Taxenbetriebe durchgesetzt werden.

Mit dem Ziel, die Qualität und Sicherheit der Fahrgäste weiter zu erhöhen, sollten aus diesem Grund die Anforderungen an gewerbliche Fahrer und deren Fahrzeuge ausgebaut werden. Dabei gehen die Anforderungen von Ride-Sourcing Unternehmen an ihre Fahrer bereits relativ weit: Fahrer müssen einen Versicherungsnachweis, ein polizeiliches Führungszeugnis, einen Fahrzeugschein und ihren Auszug aus dem Verkehrszentralregister

einreichen (Brühn und Götz, 2014). Insbesondere die Einführung einer Versicherungspflicht in §13 PBefG würde eine sinnvolle Weiterentwicklung darstellen. Hinsichtlich der Fahrer wären unter anderem regelmäßige Prüfungen der Fahrqualität und der gesundheitlichen Fahrtauglichkeit anzudenken. Eine Selektion leistungsschwacher Fahrer würde in einem dynamischen Wettbewerbsumfeld mit geringen Informationsasymmetrien zudem durch Marktkräfte unterstützt (Brown und LaValle, 2021). Angenehmer Nebeneffekt besserer Fahrer und geringer Unfallzahlen könnte eine Senkung der hohen Versicherungsprämien sein, wodurch sich die Betriebskosten der Taxi- und Mietwagenunternehmen reduzieren. Positiv ist in diesem Kontext auf die Abschaffung der Ortskenntnisprüfung in der vorliegenden Novelle hinzuweisen.

Ähnlich der Intensivierung des Wettbewerbsdrucks würden von einem Abbau der Informationsasymmetrien insbesondere die Fahrgäste, in Form eines nach Preis und Qualität besser differenzierten Angebots profitieren. Durch die höhere Transparenz hätten Fahrgästen mehr Informationen zur Routenführung und Preisgestaltung (Monopolkommission, 2014). Bei den Anbietern würden individuelle Vorteile ihrer Fahrzeuge stärker zur Geltung kommen und könnten höhere Fahrpreise rechtfertigen. Zudem zeigen internationale Studien, dass die größere Transparenz die Sicherheit der Fahrer und Fahrgäste erhöht (Glöss, McGregor und Brown, 2016). Für den Regulierer stellen neben der höheren Sicherheit die stärkeren steuerrechtlichen Kontrollmöglichkeiten verbunden mit weniger Steuerdelikten einen Vorteil dar.

4.3 VEREINFACHUNG DER STRUKTUREN

Neben der Steigerung des Wettbewerbs und des Abbaus asymmetrischer Informationen stellt eine Vereinfachung der Strukturen im PBefG die dritte Säule der Neuordnung des Regulierungsrahmens dar. An erster Stelle steht die Auflösung des neu eingeführten gebündelten Bedarfsverkehrs (§50 PBefG), der sich kaum von anderen Verkehrsarten des gewerblichen Gelegenheitsverkehrs differenziert. Der gebündelte Bedarfsverkehr ist ebenso wie der Mietwagenverkehr auf den Bestellmarkt reduziert. Im Sinne einer ökologisch verantwortungsvollen Weiterentwicklung des PBefG könnte die geteilte Nutzung einer Fahrt als Zusatzoption verpflichtend in den Mietwagenverkehr integriert werden. Eine Weiterentwicklung könnte die verhaltensökonomischen Erkenntnisse des Nudging nutzen und festlegen, dass die geteilte Fahrtoption verpflichtend als Standard zu setzen ist (Benartzi *u. a.*, 2017). Durch die bereits erläuterte Aufhebung der Tarifpflicht können Mietwagenverkehre mit gebündelten Fahrtanteilen zu niedrigeren Fahrtkosten angeboten werden. Offen bleibt an die Frage, wie Fahrten, die gebündelt gebucht wurden, für die jedoch entlang der Wegstrecke kein Pooling-Partner zur Verfügung steht, zu behandeln sind.

Einher mit der Auflösung geht der Abbau aller Einzelregulierungen, die für den gebündelten Bedarfsverkehr eingeführt wurden. Diese in §50 Abs. 4 PBefG genannten Vorgaben umfassen unter anderem eine Bündelungsquote, Sozialstandards, die Rückkehrpflicht sowie Regelungen zu Abstellorten, Barrierefreiheit und

Emissionsstandards. Für die Konsumenten würde diese Änderung die Übersichtlichkeit deutlich erhöhen und gleichzeitig das Verkehrssystem um ein günstiges, sozial verträgliches und ökologisch sinnvolles Angebot ergänzen. Auch für die Verkehrsanbieter vereinfacht die Änderung das Angebot und ermöglicht dennoch eine flexible Reaktion auf die sich ändernde Mobilitätsnachfrage. Die Allgemeinheit profitiert von einer Reduktion der emittierten Global- und Luftschadstoffe im Personenverkehr.

Im Bereich der bedarfsorientierten Verkehrsangebote ist eine substantielle Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Linienbedarfsverkehrs und eine stärkere Orientierung an der tatsächlichen Nachfrage der Konsumenten erforderlich. Erst eine Entbindung von den Pflichten zum Betrieb und der Gestaltung von Tarifen entfesselt das flexible Potenzial des Linienbedarfsverkehrs. Die Vorgabe, das Sammeln von Personen zwingend mit dem Pflichtenbündel eines Linienverkehrsunternehmens im Sinne des §42 PBefG i.V.m. §21 und §22 PBefG zu verbinden, stellt eine Reminiszenz dar, die für eine bedarfsgesteuerte Verkehrsart schlicht ungeeignet ist und die Starrheit des deutschen Beförderungsrechts verdeutlicht. Von einer Aufhebung der Betriebszeiten könnten Verkehrssysteme insbesondere in Randgebieten und zu Randzeiten in Form längerer flexibler Betriebszeiten profitieren. Innerhalb der Hauptverkehrszeiten verdichten nachfrageorientierte Linienverkehre die Fahrpläne und ermöglichen so alternative Umsteigeverbindungen. Die Beschränkung der Beförderungsentgelte und Zuschläge auf die Vorgaben des Aufgabenträgers sollte aufgehoben und die Fahrtpreise der freien Preisbildung unterworfen werden.

5 Fazit

Die vorliegende Arbeit liefert einen aktuellen Diskussionsbeitrag zur Regulierung neuer Mobilitätsdienstleistungen im Geltungsbereich des PBefG, insbesondere im Gelegenheitsverkehr. Die Analyse zeigt, dass die Anfang 2021 verabschiedete Novelle des PBefG keine substantiellen Auswirkungen auf die Verkehrsmarkordnung und die Entwicklung neuer Mobilitätsdienstleistungen haben wird. Der Wettbewerb etablierter Verkehrsangebote mit neuen Mobilitätsdienstleistungen wird unter dem Deckmantel der Schutzbedürftigkeit der öffentlichen Daseinsvorsorge weiterhin massiv verzerrt. Die resultierende wettbewerbsökonomische Fehlsteuerung geht in Form überhöhter Konsumentenpreise und geringer Dienstleistungsqualität insbesondere zu Lasten der Fahrgäste. Durch das Festhalten an der bestehenden Verkehrsmarkordnung nimmt der Gesetzgeber soziale Nachteile für die Beschäftigten sowie ökologische Schäden an Umwelt und Klima bewusst in Kauf. Auf diesem Marktversagen aufbauend wurde in Kapitel vier ein innovationsfreundlicher Ordnungsrahmen für das PBefG erarbeitet, der die Chancen des Wettbewerbs nutzt und durch den Abbau asymmetrischer Informationen die Konsumenten und Anbieter schützt. Niedrige Markteintrittsbarrieren garantieren eine wohlfahrtsökonomisch optimale Verteilung der Renten, fördern eine Ausdifferenzierung des Angebots und schaffen so ein echtes level playing field. Ein ganzheitlicher Ansatz bei der Erfassung von Mobilitätsdaten fördert die Entstehung neuer innovativer Wettbewerber.

Literaturverzeichnis

- Alonso-Mora, J. u. a. (2017) „On-demand high-capacity ride-sharing via dynamic trip-vehicle assignment“, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 114(3), S. 426–467.
- APTA (2016) *Shared Mobility and the transformation of public transit*. Chicago. doi: 10.17226/23578.
- Benartzi, S. u. a. (2017) „Should Governments Invest More in Nudging?“, *Psychological Science*, 28(8), S. 1041–1055.
- BerlKönig (2018) *Der BerlKönig rollt durch Berlin*. Verfügbar unter: <https://www.bvg.de/de/Aktuell/Neuvmeldung?newsid=2772>.
- BMVI (2019) *Eckpunkte für eine Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes*. Berlin.
- BMVI (2021) *Moderne Personenbeförderung – fairer Wettbewerb, klare Steuerung*, BMVI. Verfügbar unter: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/StV/personenbefoerderungsgesetz.html>.
- Brown, A. und LaValle, W. (2021) „Hailing a change: comparing taxi and ridehail service quality in Los Angeles“, *Transportation*. Springer US, 48(2), S. 1007–1031.
- Brühn, T. und Götz, G. (2014) „Die Markteintritte von Uber und Airbnb: Wettbewerbsgefährdung oder Effizienzsteigerung?“, *ifo Schnelldienst*, 21, S. 3–6.
- Brustein, J. (2016) „Uber and Lyft Want to Replace Public Buses“, *Bloomberg*, 15 August. Verfügbar unter: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-08-15/uber-and-lyft-want-to-replace-public-buses>.
- Chang, Y. S., Lee, Y. J. und Choi, S. S. B. (2017) „Is there more traffic congestion in larger cities? - Scaling analysis of the 101 largest U.S. urban centers“, *Transport Policy*, 59, S. 54–63.
- CleverShuttler (2019) *Wir feiern 5 Jahre RidePooling mit CleverShuttle!* Verfügbar unter: <https://www.clevershuttle.de/blog/wir-feiern-5-jahre-ridepooling-clevershuttle>.
- Cohen, P. u. a. (2016) *Using Big Data To Estimate Consumer Surplus*, *Nber Working Paper Series*. 22627. Cambridge.
- Cramer, J. und Krueger, A. B. (2016) „Disruptive change in the taxi business: The case of Uber“, *American Economic Review*, 106(5), S. 177–182.
- Die Bundesregierung (2018) *Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 2018*. Berlin. Verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/koalitionsvertrag-zwischen-cdu-csu-und-spd-195906>.

- DLR (2015) *Potenziale des Hybrid-Oberleitungsbusses als effiziente Möglichkeit für die Nutzung erneuerbarer Energien im ÖPNV*. Berlin.
- Edelman, B. G. und Geradin, D. (2016) „Efficiencies and regulatory shortcuts: How should we regulate companies like Airbnb and Uber“, *Stanford Technology Law Review*, 19(293), S. 293–328.
- Erhardt, G. D. u. a. (2019) „Do transportation network companies decrease or increase congestion?“, *Science Advances*, 5.
- Feess, E. (1998) *Umweltökonomie und Umweltpolitik*. 2. München: Verlag Vahlen.
- Glöss, M., McGregor, M. und Brown, B. (2016) „Designing for Labour: Uber and the On-Demand Mobile Workforce“, *CHI '16: Proceedings of the 2016 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems*, S. 1632–1643.
- Goletz, M. u. a. (2020) „Plattformbasiertes Sharing und Pooling im Verkehrssektor – ein Systematisierungsansatz“, *Wirtschaftsdienst*, 2, S. 117–123.
- Grahn, R. u. a. (2021) „Are travelers substituting between transportation network companies (TNC) and public buses ? A case study in Pittsburgh“, *Transportation*, 48, S. 977–1005.
- Hall, J. V und Krueger, A. B. (2016) *Nber Working Paper Series an Analysis of the Labor Market for Uber'S Driver-Partners in the United States, Nber Working Paper Series*. 22843. Cambridge.
- Haucap, J. u. a. (2015) „Chancen der Digitalisierung auf Märkten für urbane Mobilität: Das Beispiel Uber“, *Ordnungspolitische Perspektiven*, 73, S. 1689–1699.
- Haucap, J. (2015) „Ökonomie des Teilens – nachhaltig und innovativ ? Die Chancen der Sharing Economy und ihre möglichen Risiken und Nebenwirkungen“, *Ordnungspolitische Perspektiven*, 69, S. 15.
- Henao, A. (2017) *Impacts of Ridesourcing - Lyft and Uber - On transportation including VMT, mode replacement, parking and travel behavior*. University of Colorado.
- Jin, S. T. u. a. (2018) „Ridesourcing, the sharing economy and the future of cities“, *Cities*, 76, S. 96–104.
- Karl, A., Mehlert, C. und Werner, J. (2017) *Reformbedarf PBefG*. Berlin. Verfügbar unter: https://www.kcw-online.de/content/6-veroeffentlichungen/96-kcw-gutachten-zum-reformbedarf-des-personenbefoerderungsgesetzes-pbefg/2017-06-02-reformbedarf-pbefg-flexible-bedienung_gutachten.pdf.
- Knieps, M. (2004) *Aufgabentraeger oder Verkehrsunternehmen als Gesellschafter von Verkehrsverbänden? - eine Analyse bestehender Verbundstrukturen und eine Bewertung unterschiedlicher Organisationsmodelle unter institutionenökonomischen Gesichtspunkten*. Justus-Liebig-Universität Gießen.

- Kugoth, J. und Schwietering, C. (2021) „Wir brauchen eine neue Verfassung für die Straße“, *TagesspiegelBackground Verkehr und Smart Mobility*. Verfügbar unter: <https://background.tagesspiegel.de/mobilitaet/wir-brauchen-eine-neue-verfassung-fuer-die-strasse>.
- May, A. D. u. a. (2012) „An option generation tool for potential urban transport policy packages“, *Transport Policy*, 20, S. 162–173.
- McKinsey (2019) *The future of mobility is at our doorstep*. Verfügbar unter: <https://www.mckinsey.com/industries/automotive-and-assembly/our-insights/the-future-of-mobility-is-at-our-doorstep>.
- MOIA (2019) *MOIA launches Europe's largest electric ridesharing service in Hamburg*. Verfügbar unter: <https://www.moia.io/en/press/MOIA-launches-Europe-s-largest-electric-ridesharing-service-in-Hamburg>.
- Monopolkommission (2014) „Wettbewerbsdefizite auf Taximärkten“, in *Hauptgutachten XX: Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte*. Bonn, S. 114–127.
- Nie, Y. (Marco) (2017) „How can the taxi industry survive the tide of ridesourcing? Evidence from Shenzhen, China“, *Transportation Research Part C: Emerging Technologies*, 79, S. 242–256.
- PBefG-Findungskommission (2020) *Modernisierung des Personenbeförderungsrechts*. Berlin.
- Rayle, L. u. a. (2016) „Just a better taxi? A survey-based comparison of taxis, transit, and ridesourcing services in San Francisco“, *Transport Policy*, 45, S. 168–178.
- Regling, L. u. a. (2019) *Grundlagen für ein umweltorientiertes Recht der Personenbeförderung*. Dessau-Roßlau, Deutschland.
- Rodier, C. und Michaels, J. (2019) *The Effects of Ride-Hailing Services on Greenhouse Gas Emissions*. Davis.
- Rogers, B. (2017) „The Social Costs of Uber“, *University of Chicago Law Review Online*, 82(1), S. 85–102.
- Scharl, A. und Niemann, J. (2021) *Bereitstellungspflicht von Mobilitätsdaten im PBefG, Kompass Mobilität 07/2021*. Verfügbar unter: <https://www.roedl.de/themen/kompass-mobilitaet/2021/07/bereitstellungspflicht-mobilitaetsdaten-pbefg>.
- Schlesiger, C. und Kroker, M. (2014) „Die Abgründe des Taxi-Gewerbes“, *WirtschaftsWoche*, April. Verfügbar unter: <https://www.wiwo.de/unternehmen/dienstleister/unwuerdiges-geschacher-die-abgruende-des-taxi-gewerbes/10724474.html>.

- Shaheen, S. und Chan, N. (2016) „Mobility and the sharing economy: Potential to facilitate the first-and last-mile public transit connections“, *Built Environment*, 42(4), S. 573–588.
- Shaheen, S. und Cohen, A. (2018) „Shared ride services in North America: definitions, impacts, and the future of pooling“, *Transport Reviews*, 39(4), S. 427–442.
- Shibayama, T. und Emberger, G. (2020) „New mobility services: Taxonomy, innovation and the role of ICTs“, *Transport Policy*, 98, S. 79–90.
- Smart, R. u. a. (2015) *Faster and Cheaper: How Ride-Sourcing Fills a Gap in Low-Income Los Angeles Neighborhoods*. Cambridge.
- Solon, O. (2017) „How Uber conquers a city in seven steps“, *The Guardian*, April. Verfügbar unter: <https://www.theguardian.com/technology/2017/apr/12/why-everyone-hates-uber-seven-step-playbook>.
- Taxi (2020) *Geschäftsbericht 2019/2020*. Berlin. Verfügbar unter: <https://bundesverband.taxi/wp-content/uploads/2021/01/20210118-GB-LAYOUT-2015.pdf>.
- VDV (2020) *Digitale Transformation des ÖPNV - Chancen, Lösungen und Herausforderungen für die Branche*. Köln: Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V.
- Wang, S. und Smart, M. (2020) „The disruptive effect of ridesourcing services on for-hire vehicle drivers’ income and employment“, *Transport Policy*, 89, S. 13–23.
- Wissenschaftlicher Beirat des BMVI (2017) „Die Chancen der Digitalisierung im Taximarkt nutzen: Liberalisieren und Verbraucherschutz stärken“, *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*. Berlin, 43, S. 125–137.
- Wu, X. und MacKenzie, D. (2021) „Assessing the VMT effect of ridesourcing services in the US“, *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 94.