

Innovative Mobilität ermöglichen - Eckpunktepapier zur Modernisierung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) Positionspapier der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag

Der digitale Fortschritt unserer Zeit verändert nicht nur Wirtschaft, Politik und Gesellschaft, auch das Privatleben und die Arbeitswelt werden nachhaltig und tiefgreifend revolutioniert. Industrie 4.0, Autonomes Fahren oder Online-Banking sind nur einige Anwendungsbereiche, die einer modernen und international wettbewerbsfähigen Gesellschaft neue Chancen eröffnen.

Ebenso gilt dies für das Mobilitätsverhalten der Gesellschaft: Neue Geschäftsmodelle und neue Anbieter drängen im Zuge der Digitalisierung auf den Markt und folgen so der veränderten Mobilitätsnachfrage der Menschen. Insbesondere in der Personenbeförderung wird mit den neuen Formen wie der Sharing Economy und des (On-Demand-) Poolings die Diskrepanz zwischen Status Quo und den neuen Möglichkeiten offensichtlich.

Bereits seit 1934 regelt das Gesetz zur Beförderung von Personen zu Lande (heute: Personenbeförderungsgesetz – PBefG) den straßengebundenen Nahverkehr und beinhaltet vor allem die gewerberechtlichen Gesetzmäßigkeiten zur Erbringung von Personenbeförderungsleistungen durch die Verkehrsunternehmen. Obwohl es 2017 zuletzt geändert wurde, ist es im Zuge der Digitalisierung und den damit einhergehenden Veränderungen heute nicht mehr aktuell.

Aufgrund dessen fordern die Freien Demokraten im Deutschen Bundestag im Rahmen der Öffnung des Gesamtmarktes für die Personenbeförderung die Bundesregierung zu nachstehenden Punkten auf:

I. Schaffung eines Level-Playing-Fields für Mobilitätsdienste

Innovative Mobilitätsdienste können die Leistungsfähigkeit und Effizienz des Personenverkehrs signifikant steigern. Gerade Sharing-Economy und Pooling-Konzepte können zur Belebung des Wettbewerbs, zur Entlastung der Infrastruktur und zum Schutz der Umwelt beitragen.

Grundsätzlich gilt es Wettbewerbsverzerrungen zwischen privaten und kommerziellen Anbietern im Zuge der Sharing Economy einzudämmen. Ziel der Sharing Economy darf es nicht sein, durch Umgehung sinnvoller Regulierungen, etwa im Arbeits- und Gesundheitsschutz oder bei Steuervorschriften Wettbewerbsvorteile zu erlangen.

Gleichzeitig sollten innovative Mobilitätsdienste gefördert werden, z. B. durch flexiblere Regelungen bzw. der Etablierung neuer Regelungsrahmen, anstatt alte, überholte Gesetze und Rechtsvorschriften anzuwenden.

Um innovativen Mobilitätsdiensten den Markteintritt zu ermöglichen und zugleich faire Wettbewerbsbedingungen für alle Marktteilnehmer zu schaffen, ist die Etablierung eines Level-Playing-Fields erforderlich.

II. Öffnung des Taximarktes

Das Taxigewerbe gehört zu den letzten verbliebenen Dienstleistungsmärkten, in denen eine strenge Regulierung freien Wettbewerb verhindert. Der Zutritt zum Taximarkt ist in den meisten der mehr als 800 Tarifgebieten in Deutschland durch die Anzahl der Konzessionen limitiert. Zusätzlich bestimmen die Verwaltungen mit ihren Taxiverordnungen und der damit verbundenen Tarifpflicht die Kosten des Endkunden für die Fahrt mit dem Taxi. Darüber hinaus müssen angehende Taxifahrer die Ortskundeprüfung bestehen, bevor es ihnen offiziell erlaubt ist, ihr Gewerbe auszuüben. Ebenso ist es ihnen zurzeit nur in Ausnahmefällen gestattet, Fahrten zu poolen.

Diese starren Preise verhindern Wettbewerb und setzen den Preiswettbewerb völlig außer Kraft. Zweit-, Grau- und Schwarzmärkte entstehen und Anteile an Funkzentralen und Taxigenossenschaften scheinen im Verborgenen zu hohen Preisen vergeben zu werden. Trotz der Tarifpflicht scheint Schwarzarbeit weit verbreitet (<https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/kommentar-der-taxi-markt-braucht-mehr-wettbewerb-1.2960119>).

Daher fordern die Freien Demokraten die Öffnung des Taximarktes in Verbindung mit der Aufhebung der Tarifpflicht und eine damit einhergehenden Preisregulierung durch den freien Wettbewerb. Dabei müssen bei der Umstellung des Systems Mechanismen gefunden werden, die einen unverhältnismäßigen Preisausschlag nach oben verhindern, um die Akzeptanz der Verbraucher zu erhalten. Dies könnte die

Einführung einer Preishöchstgrenze sein. Ferner fordern die Freien Demokraten die grundsätzliche Gestattung von Pooling-Fahrten sowie die Streichung der Ortskundeprüfung als Voraussetzung für die Personenbeförderung im Taxigewerbe.

III. Definition von Schwellenwerten zur Trennung von privaten und gewerblichen Angeboten im Zuge der Sharing Economy

Um Bürokratiekosten gering zu halten und Lösungen praktikabel zu gestalten, fordern die Freien Demokraten die Einführung von Schwellenwerten, ab welchen Anbieter als gewerblich gelten sollten und dementsprechende Regeln zu befolgen haben. Anbieter unterhalb dieser Grenzwerte, sogenannte „Gelegenheitsanbieter“, sollten hingegen als privat gelten und weniger strikt reguliert werden. Zudem könnten an die Schwellenwerte ebenfalls Meldepflichten der Plattformen gegenüber Behörden geknüpft werden.

IV. Abschaffung der Rückkehrpflicht für Mietwagen einschließlich der Vorschrift, dass der Beförderungsauftrag am Betriebssitz eingehen muss nach § 49 Abs. 4 Satz 2 und 3 PBefG

Momentan definiert die Rückkehrpflicht, dass nach Ausführung des Beförderungsauftrages der Mietwagen unverzüglich zum Betriebssitz zurückkehren muss, es sei denn, vor der Fahrt von dem Betriebssitz oder der Wohnung des Unternehmers oder während der Fahrt wurde fernmündlich ein neuer Beförderungsauftrag erteilt (§ 49 Abs. 4 Satz 2 und 3 PBefG).

Diese Regelungen haben Leerfahrten zur Folge, die sowohl ökologisch als auch ökonomisch nicht zu rechtfertigen sind.

Daraus resultierend fordern die Freien Demokraten die Abschaffung der Rückkehrpflicht für Mietwagen einschließlich der Vorschrift, dass der Beförderungsauftrag am Betriebssitz eingehen muss nach § 49 Abs. 4 Satz 2 und 3 PBefG.

V. Einführung einer bundeseinheitlichen Regelung für grenzübergreifendes Laderecht

Gemäß aktuellem Laderecht im PBefG müssen Taxis dort gemeldet sein und eine Konzession besitzen, wo sie Passagiere aufnehmen wollen. Das bedeutet, dass

Taxifahrten von einem in ein anderes Bundesland gestartet werden dürfen, die Rückfahrt jedoch wieder ohne Passagier und damit als Leerfahrt stattfinden muss. Ausnahmen von dieser Regel bestehen nur dort, wo sich Bundesländer über Ausnahmen einigen.

Um die so entstehenden, ökologisch und ökonomisch nicht zu rechtfertigenden Leerfahrten zu vermeiden, fordern die Freien Demokraten die Einführung einer bundeseinheitlichen Regelung für grenzübergreifende Laderechte, sodass Taxis bei Rückfahrten unabhängig vom Ort ihrer Anmeldung und Konzession Passagiere aufnehmen dürfen.

VI. Abschaffung der Betriebspflicht und Reform der Mehrwertsteuer

Aktuell wird die Personenbeförderung im Nahverkehr per Taxi als öffentliche Dienstleistung ausgeübt, die besonderen Verpflichtungen unterliegt. Es wird daher eine Mehrwertsteuer von 7% erhoben. Als besondere Verpflichtungen werden die Betriebspflicht, festgelegte Beförderungsentgelte und die allgemeine Beförderungspflicht verstanden. Personenbeförderungsleistungen per Mietwagen, zu denen auch die neuen Formen der Sharing Economy und des Poolings gehören, unterliegen grundsätzlich einer Mehrwertsteuer von 19%. Für den Nutzer ist ein Unterschied beider Dienstleistungen aber nicht erkennbar. Das Umsatzsteuersystem in Deutschland zeichnet sich neben den Dienstleistungen bei der Personenbeförderung noch durch eine Vielzahl solcher Tatbestände bei der Anwendung der verschiedenen Steuersätze aus.

Daher sollte bei einer zukünftigen Mehrwertsteuerreform, deren Ziel die Vereinfachung und Entbürokratisierung sein muss, auch eine einheitliche Mehrwertsteuerregelung für die Personenbeförderung mit Taxis und Mietwagen angestrebt werden.

VII. Entlassen der Taxis aus dem Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)

Mit dem Auftrag, jederzeit und individuell Adressen erreichbar zu machen, sind Taxis nach wie vor Bestandteil des ÖPNV. Da dieser Auftrag – siehe Punkt VI – in vielen ländlichen Gebieten schon längst nicht mehr erfüllt wird und in städtischen Gebieten eine Vielfalt an Alternativen besteht, ist diese Regelung hinfällig.

Daher fordern die Freien Demokraten, das Taxi aus dem ÖPNV zu entlassen.

VIII. Schaffen von Real-Quartieren („regulatory sandboxes“)

Real-Quartiere sind Testfelder für neue Geschäftsmodelle. Oftmals ist die bestehende Regulation ein Hemmschuh für die Umsetzung innovativer Konzepte. Um aussichtsreichen Gründern trotzdem eine faire Chance zum Markteintritt zu bieten, wird ihnen im Rahmen von Real-Quartieren für einen bestimmten Zeitraum oder in bestimmten Bereichen eine Ausnahmeregelung ermöglicht.

Die Freien Demokraten fordern daher die Schaffung von Real-Quartieren für die Erprobung eines liberalisierten PBefG ein.

IX. Verbleibender Unterschied zwischen Taxi und Mietwagen: Die äußere Kennzeichnung und die Möglichkeit zur Nutzung spezieller Taxistände

Um Alleinstellungsmerkmale der Taxis zu sichern, soll die äußere Kennzeichnung und die Möglichkeit zur Nutzung spezieller Taxistände beibehalten werden.

X. Nutzung von Busspuren liberalisieren – Fokus auf Mehr-Personen-Verkehre

Im Gegensatz zum restlichen Individualverkehr dürfen Taxis die Busspur mitbenutzen. So können Fahrgäste auch in Innenstadtbereichen mit viel Verkehr und entsprechenden Staus vergleichsweise deutlich schneller vorankommen. Dieses Privileg entstammt der antiquierten aber momentan noch geltenden Einbindung der Taxis in den ÖPNV.

Für eine Belebung des fairen Wettbewerbs fordern die Freien Demokraten zusammen mit der Entlassung der Taxis aus dem ÖPNV die Liberalisierung der Nutzung von Busspuren für kommerzielle Pooling-Fahrten.