



Clearingstelle Mittelstand des
Landes NRW bei IHK NRW



Stellungnahme

der Clearingstelle Mittelstand zum

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungswesens

für das Ministerium für Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen

Düsseldorf, 02. Dezember 2020

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	3
1.1. Ausgangslage.....	3
1.2. Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Personebeförderungsrechts.....	3
1.3. Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand	3
2. Stellungnahmen der Beteiligten.....	5
2.1. Allgemeine Positionen der Beteiligten.....	5
2.2. Konkrete Positionen der Beteiligten zum PBefG-E (Artikel 1)	6
§ 1 – Sachlicher Geltungsbereich	6
§ 3a – Bereitstellung von Mobilitätsdaten.....	7
§ 8 Abs. 3, 3a – Förderung der Verkehrsbedienung und Ausgleich der Verkehrsinteressen im öffentlichen Personennahverkehr	8
§ 11 Abs. 3 – Genehmigungsbehörden.....	8
§ 13 Abs. 5a – Voraussetzung der Genehmigung.....	8
§ 44 – Linienbedarfsverkehr	9
§ 46 – Formen des Gelegenheitsverkehrs	9
§ 49 – Verkehr mit Mietomnibussen und mit Mietwagen	9
§ 50 – Gebündelter Bedarfsverkehr	10
§ 51 Abs. 1 – Beförderungsentgelte und-bedingungen im Taxenverkehr	11
§ 51a – Beförderungsentgelte im Verkehr mit Mietwagen und im gebündelten Bedarfsverkehr	11
§ 64c – Barrierefreiheit	11
Fehlende Ermächtigungsgrundlagen/Regelungsgrundlagen bei generell-abstrakten Regelungskompetenzen	12
2.3. Konkrete Positionen der Beteiligten zu weiteren Änderungen (Artikel 3, 5).....	12
§ 2 StVG – Fahrerlaubnis, Führerschein.....	12
§ 27 BOKraft – Ordnungsnummer, Unternehmeranschrift.....	13
§ 28 Abs. 1 BOKraft – Fahrpreisanzeiger	13
§ 28a BOKraft – Navigationsanzeiger	13
3. Votum.....	14

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage

Mit dem immer stärkeren Auftreten „alternativer Bedienformen“ auf dem Verkehrsmarkt wird der klassische Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) in Deutschland vor große Herausforderungen gestellt. Neben dem Einsatz neuer Technologien stehen hierbei insbesondere Vermittlungsdienste über App- bzw. Smartphone-Steuerung im Fokus. Die Digitalisierung des Verkehrssektors macht dabei neue Geschäftsmodelle in Form der Vermittlung bedarfsgerechter Fahrdienstleistungen möglich, welche durch die intelligente Bündelung von mehreren Personen mit unterschiedlichen Zielen unabhängig von Linienvorgaben angeboten werden können. Hierdurch kann in der Regel eine bessere Auslastung der hierfür bereitgestellten Fahrzeuge erzielt werden.

Den aktuell gesetzlich vorgegebenen Typen des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) können neue Mobilitätsangebote oft nicht eindeutig zugeordnet werden (sog. grauer Bereich). Wenn daher neue Mobilitätsangebote nicht lediglich zur praktischen Erprobung für eine Höchstdauer von vier Jahren zugelassen werden sollen, kann – statt einer Ablehnung – der beantragte Verkehr nach der Verkehrsart bzw. Verkehrsform genehmigt werden, denen er am meisten entspricht (sog. typengemischte Verkehre). Hierbei ist aber eine zwischen den einzelnen Genehmigungsbehörden in Deutschland zum Teil divergierende Anwendungspraxis festzustellen, die zu Unsicherheiten bei den Betreibern der neuen Mobilitätsdienste führt.

Mit Blick darauf sieht der aktuelle Koalitionsvertrag auf Bundesebene vor, das Personenbeförderungsrecht zu modernisieren und die Rahmenbedingungen für den öffentlichen Verkehr und neue Bedienformen im Bereich geteilter Nutzungen (Ride Pooling) an die sich ändernden Mobilitätsbedürfnisse der Menschen und neue technische Entwicklungen anzupassen.

1.2. Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Personebeförderungrechts

Der Clearingstelle Mittelstand liegt der Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungrechts vor. Wesentliche Änderung sieht der Gesetzesentwurf beim Personenbeförderungsgesetz (PBefG) vor. So werden durch die Änderungen des PBefG die Regelungen zum sachlichen Anwendungsbereich, zum Linienverkehr sowie zum Verkehr mit Taxen und Mietwagen angepasst. Hierzu werden insbesondere zwei neue Verkehrsformen in Form des „Linienbedarfsverkehr“ und des „gebündelten Bedarfsverkehr“ als neue Gelegenheitsverkehrsform. Auch sieht der Gesetzentwurf einige Änderungen zu einzelnen Regelungen zum Taxen- und Mietwagenverkehr vor.

1.3. Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand

Das Ministerium für Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen ist mit Schreiben vom 20. November 2020 an die Clearingstelle Mittelstand mit der Bitte herangetreten, den Referentenentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Modernisierung des Personenbeförderungrechts vom 03. November 2020 im Wege eines beratenden Clearingverfahrens (§ 6 Absatz 5 MFG NRW) auf seine Mittelstandsverträglichkeit zu überprüfen und eine gutachterliche Stellungnahme zu erarbeiten.

Die Clearingstelle Mittelstand hat die nach dem Mittelstandsförderungsgesetz an Clearingverfahren beteiligten Institutionen über den Überprüfungsauftrag informiert.

Die beteiligten Organisationen sind:

- IHK NRW - Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen
- Handwerk.NRW (Nordrhein-Westfälischer Handwerkstag)
- Westdeutscher Handwerkskammertag (WHKT)
- unternehmer nrw – Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen e.V.
- Verband Freier Berufe im Lande Nordrhein-Westfalen e.V. (VFB NW)
- Städtetag Nordrhein-Westfalen
- Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen
- Landkreistag Nordrhein-Westfalen
- Deutscher Gewerkschaftsbund Bezirk Nordrhein-Westfalen (DGB NRW)

Mit Schreiben vom 20. November 2020 wurden alle Beteiligten um eine Stellungnahme zu dem o.g. Gesetzesentwurf gebeten.

Folgende Stellungnahmen liegen der Clearingstelle Mittelstand vor:

- unternehmer nrw
- Landkreistag NRW

Der Landkreistag NRW weist in seiner Stellungnahme einleitend darauf hin, dass es sich bei dieser um eine noch nicht mit allen Gremien abgestimmte Version handelt. In Anbetracht dessen behält er sich vor, im späteren Gesetzgebungsverfahren noch ergänzend vorzutragen.

Die Clearingstelle Mittelstand hat die eingegangenen Stellungnahmen ausgewertet und gebündelt. Auf dieser Basis hat sie für das Ministerium für Verkehr NRW eine Beratungsvorlage mit einem Gesamtvotum zu dem vorliegenden Gesetzesentwurf erstellt.

2. Stellungnahmen der Beteiligten

2.1. Allgemeine Positionen der Beteiligten

unternehmer nrw betont, dass Wettbewerb und unternehmerische Freiheit für sie unverzichtbare Grundlagen der Sozialen Marktwirtschaft sind. Wenn ein Teil der Marktteilnehmer in bestimmten Bereichen im Vergleich zur Konkurrenz entweder besonders geschützt ist und/oder in anderen Bereichen zusätzlichen Auflagen unterliegt, ist aus ihrer Sicht aus wettbewerblichen Gesichtspunkten besondere Aufmerksamkeit geboten. Vor diesem Hintergrund werfe die vorgesehene Regelung verschiedene Fragen auf.

Insbesondere sei kritisch zu hinterfragen, ob es gelingen wird, ein level playing field aller Verkehrsarten zu gewährleisten. Zwar äußere der Gesetzesentwurf an mehreren Stellen diese Zielrichtung (vgl. Entwurf, S. 1, 20, 39) - vor allem soll auch mit dem neuen § 51a PBefG-E eine Regelung eingeführt werden, wonach die Genehmigungsbehörde ggf. Beförderungsentgelte im Verkehr mit Mietwagen im gebündelten Bedarfsverkehr festlegen kann, was einen ruinösen Preiswettbewerb verhindern soll.

Für einen wirksamen Schutz wird es aber, so unternehmer nrw weiter, auf den konkreten Vollzug ankommen. Hier würden die bereits absehbaren Kontrolldefizite die Regelung praktisch entwerten. Solche Defizite bestehen nach Angaben der Fachvereinigung Personenverkehr Nordrhein Taxi-Mietwagen e.V. schon jetzt. Bei der beabsichtigten Kommunalisierung stehe angesichts der bestehenden Sach- und Personalausstattung in den Behörden zu befürchten, dass diese Defizite noch weiter zunehmen werden. unternehmer nrw warnt, dass sich die geplanten Regelungen in der vorliegenden Form daher insbesondere für die regional verankerten kleinen und mittelständischen Taxi- und Mietwagenunternehmer existenzbedrohend auswirken könnten. Folge davon wäre, dass auch das Mobilitätsangebot für Bürgerinnen und Bürger nicht mehr im gewohnten Umfang aufrechterhalten werden könnte. Das würde sachlich insbesondere auch den wichtigen Aspekt der Beförderung von Kindergarten- und Schulkindern sowie die Krankenfahrten erfassen. Geographisch wären demnach vor allem die ländlichen Räume und die Randbereiche der Ballungszentren betroffen.

Der Unternehmerverband plädiert daher dafür, dass Änderungsvorhaben erst in der nächsten Legislaturperiode durchzuführen. Das böte genügend Zeit für einen weiteren Austausch mit den jeweiligen Beteiligten. Dies gelte umso mehr mit Blick auf die Auswirkungen der gegenwärtigen Corona-Pandemie. Hier stehe zu erwarten, dass sich in Zukunft auch die Personenbeförderungsmärkte dauerhaft und erheblich verändern werden. Auch aus diesem Grund sei daher zunächst noch ein Zuwarten angezeigt. Die gewonnene Zeit ließe sich nutzen, so unternehmer nrw weiter, um die sachgerechteste Lösung zu entwickeln. Neben den rein wirtschaftlichen Folgen wären dabei auch allgemeine Interessen wie die Daseinsvorsorge zu berücksichtigen.

Der **Landkreistag NRW** teilt grundsätzlich das Ziel des Referentenentwurfs, eine Modernisierung des Personenbeförderungsrecht vorzunehmen und flexible, insbesondere digital gesteuerte Verkehrsarten (flächenbezogene On-Demand-Verkehre, Ride-Sharing, Ride-Pooling) in den Rechtsrahmen des Personenbeförderungsgesetzes zu integrieren.

Es werden gute Chancen darin gesehen, auch neue Verkehrsarten – und insbesondere auch digital gesteuerte Verkehrsangebote – für die Einwohnerinnen und Einwohner des kreisangehörigen Raums verfügbar zu machen. Mit solchen Angeboten könne es ermöglicht werden, Lücken in der Verkehrsbedienung, insbesondere in den Randzeiten und in entsprechenden geographischen Randlagen, zu schließen. Da aber der kreisangehörige Raum und insbesondere in Nordrhein-Westfalen sehr unterschiedlich strukturiert ist, ist es aus Sicht des Landkreistages

NRW hierfür notwendig, den Kreisen (und entsprechend natürlich auch den kreisfreien Städten) vor Ort einen wesentlichen Gestaltungsspielraum einzuräumen, wie und vor allem mit welchen Rahmenbedingungen die Verkehrsbedienung vor Ort ausgestaltet werden soll, und wo die Grenzen entsprechender Verkehrsformen, insbesondere im Hinblick auf die Entgeltgestaltung, liegen sollen.

Dennoch gibt es für den Landkreistag NRW an einigen Stellen auch Kritik zum Gesetzentwurf, insbesondere was die Handhabbarkeit der entsprechenden Regelungen für die Kreise und kreisfreien Städte angeht. Gleiches gelte für die Einfügung neuer Begrifflichkeiten an verschiedenen Stellen im Gesetzestext. Hier hätte man sich grundsätzlich in weiten Teilen des Entwurfs einfachere und klarere Regelungen gewünscht.

Mit Verweis darauf, dass den Kommunen ein spürbarer administrativer Mehraufwand durch die verschiedenen neuen Kompetenzen der Genehmigungsbehörden im Kontext mit der Genehmigung von Verkehren mit Taxen, Verkehren mit Mietwagen, den gebündelten Bedarfsverkehr und den verschiedenen Kompetenzen zur Festsetzung von Entgelten entstehen werde, fordert der Landkreistag NRW, diesen zusätzlichen Mehraufwand in angemessener Art und Weise kostenrechtlich abzubilden und eine angemessene Erhöhung der Gebührentatbestände, insbesondere für die Genehmigungserteilung, vorzusehen. Die rechtlich einschlägige Norm hierfür wäre die „Kostenverordnung für Amtshandlungen im entgeltlichen oder geschäftsmäßigen Personenverkehr mit Kraftfahrzeugen (PBefGKostV)“.

2.2. Konkrete Positionen der Beteiligten zum PBefG-E (Artikel 1)

§ 1 – Sachlicher Geltungsbereich

§ 1 Abs. 1a

Der **Landkreistag NRW** erachtet es als sinnvoll, dass Vermittlungsdienste zumindest im Grundsatz unter den Anwendungsbereich des PBefG gefasst werden. Als klärungsbedürftig stuft er hingegen das Verhältnis zwischen der Änderung in § 1 Abs. 1 PBefG-E und dem neu einzufügenden Abs. 1a ein. Handele es sich bei Abs. 1a um eine Konkretisierung der Pflichtenstellung von Abs. 1 S. 1, so wäre die dort vorgenommene Erweiterung eigentlich überflüssig.

Insgesamt müsse darauf geachtet werden, dass keine Vermittlungstätigkeit in diesem Sinne vorliegen sollte, wenn z.B. Mobilitätsdienstleistungen im Rahmen einer Mobilitätsplattform von Aufgabenträgern im Rahmen ihrer Aufgaben der Daseinsvorsorge angeboten werden. So hätten z.B. die ostwestfälischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen vor kurzem eine Software angeschafft, die es u.a. in der Zukunft ermöglichen soll, Mobilitätsdienstleistungen unterschiedlicher Anbieter (z.B. Taxi oder Mietwagen und ÖPNV) mit einem Klick zu beauftragen, zu buchen und zu bezahlen. Die jetzt vorgesehene Fassung des § 1 könnte, so der Landkreistag NRW weiter, derartige Bestrebungen erschweren. Hauptgeschäftszweck der kommunalen Aufgabenträger sei aber nicht die Vermittlung, sondern die Fahrgastinformation. Eine diesbezügliche Klarstellung im Gesetz, dass die kommunalen Aufgabenträger nicht unter diese Regelungen fallen, wäre auch hier sinnvoll.

§ 1 Abs. 2

Die Ausführungen werden vom **Landkreistag NRW** grundsätzlich begrüßt, als damit z.B. freiwillige Spenden oder „Fahrtkostenzuschüsse“ bei Bürgerbussen oder bei Mitfahrgelegenheiten in größerem und rechtssicherem Ausmaß als heute legitimiert werden können.

Hilfreich wäre aus seiner Sicht darüber hinaus noch eine Klarstellung, inwieweit dies auch bei mittelbaren Entgelten, z.B. bei Transporten durch Hotellerie oder zunehmend zu beobachten im Bereich der Pflegedienste, Anwendung finden könnte, um hier eine rechtssichere Abgrenzung zu ermöglichen. Gerade im Bereich der Pflegedienste habe es in der Vergangenheit immer wieder Unsicherheiten darüber gegeben, ob und inwieweit Beförderungsleistungen als Teil einer pflegerischen Gesamtleistung (Paketlösung) unter die Kautelen des PBefG fallen soll; hier könnte eine Klarstellung unter Rückgriff auf die nunmehr vorgesehene Regelung in § 1 Abs. 2 Nr. 1 PBefG-E sinnvoll sein.

Der Landkreistag NRW sieht zudem weitergehende Anpassungsbedarfe, die allerdings die Ebene der Freistellungsverordnung betreffen.

In der Praxis würde zunehmend der Bedarf gesehen, auch integrierte Beförderungsleistungen/Fahrleistungen durch Pflegedienste (z.B. Fahrten zur ärztlichen Versorgung) von den Anforderungen des PBefG auszunehmen, soweit die Beförderungsleistungen nur einen untergeordneten Umfang der Gesamtleistung einnehmen. Letztlich spielten solche Beförderungsleistungen im Bereich der Pflegedienste oder bei Senioreneinrichtungen – gerade im kreisangehörigen Raum – zunehmend eine Rolle, gerade um eine angemessene Erreichbarkeit für Senioren zu gewährleisten und ein weiteres Leben im gewohnten (ländlichen) Umfeld zu ermöglichen. Dies würde sich in der Sache zweckmäßiger Weise in die Regelungssystematik des § 4 e) Freistellungsverordnung einfügen

§ 3a – Bereitstellung von Mobilitätsdaten

Der **Landkreistag NRW** warnt, dass eine Verpflichtung zur Bereitstellung von Mobilitätsdaten – dies betrifft nach dem Wortlaut des Gesetzesentwurfs nur Unternehmen und deren Vermittler (also nicht die Aufgabenträger) – zu erheblichen Aufwendungen für die kommunalen Verkehrsunternehmen führen könne. Dies insofern als nach dem Gesetzestext offensichtlich davon auszugehen sei, dass diese Mobilitätsdaten in jedem Fall standardisiert maschinenlesbar bereit zu stellen sind, also nicht nur, wenn diese sowieso schon im Unternehmen erhoben werden.

Der Landkreistag NRW vermisst hier zum einen eine Einbettung der Verpflichtung in die bestehenden Datenstrategien und vorhandenen IT-Strukturen; hier sollte umfänglich eine Angleichung an die bereits bestehenden Datenstrategien erfolgen. Insbesondere sollten die etablierten dezentralen Strukturen etwa im Rahmen von Delphi genutzt werden, und in einem Bottom-up-Prozess unternehmensübergreifend Daten zusammengeführt, konsolidiert und integriert werden.

Eine direkte Datenübermittlung über den nationalen Zugangspunkt durch jedes einzelne Verkehrsunternehmen würde dagegen vor allem kleinere und mittlere Verkehrsunternehmen – gerade im kreisangehörigen Raum – überfordern und vor einen erheblichen Bürokratieaufwand stellen. Zum einen müssten sich viele kleinere und mittlere Unternehmen umfassend neu bzgl. der Datenerhebung und Übermittlung aufstellen, zum anderen sei zu berücksichtigen, dass gerade komplexe Softwarelösungen einer starken Skalierbarkeit unterliegen, so dass insbesondere kleinere und mittlere Verkehrsunternehmen, wie sie häufig im kreisangehörigen Raum zu finden sind, erheblich benachteiligt werden würden.

Er spricht sich dafür aus, dass sich der Bund zusammen mit ihm und den Verbänden des Verkehrsgewerbes nochmals ins Benehmen setzt und prüft, wie bereits vorhandene Strukturen für die Datenbereitstellung und Übermittlung kostensparend genutzt werden können. Zudem sei zu prüfen, ob wirklich sämtliche der in dem Gesetzgebungsverfahren durch den

Verordnungsentwurf zu dem PBefG erwähnten Daten für kleinere und mittlere Verkehrsunternehmen außerhalb von Ballungszentren erforderlich sind. Hier würde sich u.U. anbieten, De-minimis-Klauseln für kleinere Unternehmen und Unternehmen mit einem verkehrlichen Schwerpunkt in kleinen und mittelgroßen Gebietskörperschaften vorzusehen und diese von bestimmten Datenpflichten auszunehmen.

§ 8 Abs. 3, 3a – Förderung der Verkehrsbedienung und Ausgleich der Verkehrsinteressen im öffentlichen Personennahverkehr

Der **Landkreistag NRW** plädiert mit Blick auf den Begriff „umweltverträglich“ für eine Klarstellung, dass die Umweltverträglichkeit ein Bestandteil der Verkehrsbedienung im ÖPNV ist und dieser keinesfalls im Sinne einer formellen Umweltverträglichkeitsprüfung oder einer baurechtlichen Bewertung verstanden werden dürfe.

Er müsse vielmehr einen Beurteilungsspielraum und ein planerisches Ermessen für die Aufgabenträger im ÖPNV eröffnen – auch um nicht zu unverhältnismäßigen Verteuerungen zu kommen, was durch einen Verweis auf den Nahverkehrsplan oder die Vorabbekanntmachung im Gesetzestext umgesetzt werden könnte.

Zudem sollte zumindest in der Begründung aus Sicht des Landkreistages NRW klargestellt werden, dass der Begriff „umweltverträglich“ in doppelter Hinsicht für den ÖPNV Geltung beansprucht: Einmal in Bezug darauf, dass die Verkehrsangebote (insbesondere der Busverkehr) umweltverträglich ausgestaltet werden, zum anderen aber auch insoweit, dass das Ziel der Stärkung und insbesondere der Verlagerung von Verkehren hin zum Verkehrsträger ÖPNV auch über eine „ausreichende“ Bedienung hinaus eine rechtlich zulässige Aufgabe des Aufgabenträgers darstellt.

§ 11 Abs. 3 – Genehmigungsbehörden

Der **Landkreistag NRW** merkt an, dass ausweislich der Praxis bei überschreitenden gebündelten Linien vermutlich häufiger der Fall auftreten werde, dass die Anzahl der Linien je Gebietseinheit gleich sein wird. Praktikabel sei es daher in solchen Fallkonstellationen auf die erwartete (Personen-) Kilometerleistung abzustellen.

§ 13 Abs. 5a – Voraussetzung der Genehmigung

Der **Landkreistag NRW** merkt mit Blick auf den neuen Rechtsbegriff der „Verkehrseffizienz“ an, dass Unklarheit bestehe, wie ein solcher Rechtsbegriff ausgelegt werden sollte und nicht absehbar sei, wie zukünftig ein Verwaltungsgericht diesen Rechtsbegriff auslegen wird.

Er schlägt vor, stattdessen den etablierten Begriff der „öffentlichen Verkehrsinteressen“ zu verwenden, gleichzeitig klarzustellen, dass die kommunalen Aufgabenträger im ÖPNV diesen Begriff durch entsprechende Vorgaben in den Nahverkehrsplänen oder der Vorabbekanntmachung im Hinblick auf Bedienzeiten, die Bedienqualitäten, die Fahrzeiten, die Umweltstandards und die Auswirkungen des gebündelten Bedarfsverkehrs auf den ÖPNV im Aufgabenträgergebiet ausfüllen können.

Er plädiert ferner dafür, im Rahmen des „gebündelten Bedarfsverkehrs“ nicht der Genehmigungsbehörde sondern dem Aufgabenträger ein Versagungsrecht zuzugestehen, da diese

Verkehrsform in seiner verkehrswirtschaftlichen Wirkung häufig näher an der Kategorie der Taxi- und Mietwagenverkehre als an der Kategorie des genehmigten ÖPNV sei.

Denkbar wäre auch, den Ländern die Möglichkeit einzuräumen, die Zuständigkeit für die Erteilung der Genehmigung nach § 13 Abs. 5a PBefG-E anders zu definieren als bei den übrigen Versagungsgründen in § 13 PBefG (nämlich als Zuständigkeit der Genehmigungsbehörden für den Taxi- und Mietwagenverkehr und damit in den meisten Bundesländern zugunsten der Kreise und kreisfreien Städte).

§ 44 – Linienbedarfsverkehr

In Bezug auf § 44 PBefG-E ist nach Ansicht des **Landkreistages NRW** positiv auszuführen, dass der Aufgabenträger im Nahverkehrsplan oder der Vorabbekanntmachung Beförderungsentgelte und -bedingungen festlegen können soll. Ebenfalls wird es als positiv angesehen, dass die Integration in den öffentlichen Personennahverkehr auch dauerhaft zu einer umsatzsteuerrechtlichen Begünstigung dieser Verkehrsart führe. Angeregt werde allerdings, noch einmal zu prüfen, ob sich die Erlaubnis wirklich nur auf die Erhebung eines pauschalen Zuschlags beziehen sollte, oder ob nicht auch pauschale, aber nach Entfernung gestaffelte Zuschläge – ggf. nach Maßgabe einer Aufnahme in den Nahverkehrsplan oder in die Vorabbekanntmachung – erhoben werden dürfen. Eine Festlegung auf einen nur (für jede Entfernung geltenden) pauschalen Zuschlag dürfte die Attraktivität dieses Instrumentariums im kreisangehörigen, oft flächenintensiven Raum tendenziell eher schmälern. Eine Integration eines solchen Systems gestaffelter pauschaler Zuschläge in den Nahverkehrsplan oder in die Vorabbekanntmachung dürften dann bei einem solchen Modell auch einen Missbrauch und eine Vermischung zu den Verkehrsarten des § 49 Abs. 4 PBefG und des neu eingeführten § 50 PBefG-E verhindern.

unternehmer nrw führt aus, dass die beabsichtigte Regelung der Pooling-Dienste des ÖPNV (Linienverkehr) nach Einschätzung der Fachvereinigung Personenverkehr Nordrhein Taxi-Mietwagen e.V. im städtischen Bereich zur Kannibalisierung der regionalen Anbieter führen werde. Für die Randzeiten und in besonders aufkommensschwachen ländlichen Regionen drohe wie in den Niederlanden künftig der Totalausfall der individuellen Beförderung mit PKW und Kleinbus.

§ 46 – Formen des Gelegenheitsverkehrs

Für **unternehmer nrw** ist eine deutlichere Unterscheidbarkeit der Verkehrsformen wünschenswert. Mangelnde Unterscheidbarkeit könne demnach Schwarzarbeit und Abgabebetrag begünstigen und die Straßenverkehrssicherheit gefährden. Eine effiziente Kontrolle sei auch hier entscheidend. Insbesondere die Fachvereinigung Personenverkehr Nordrhein Taxi-Mietwagen e.V. warne, dass die beabsichtigte Ausweitung von Mehrfach-Konzessionen für Taxi-, Mietwagen- und Poolingverkehre dem Sinn der Kennzeichnungspflicht zuwider laufe und zum Missbrauch einlade.

§ 49 – Verkehr mit Mietomnibussen und mit Mietwagen

Abs. 4

Seitens des **Landkreistages NRW** wird grundsätzlich eine – moderate – Modernisierung des Rechts des Verkehrs mit Mietwagen begrüßt. Allerdings werde die Gesetzgebungssystematik als nicht ganz kohärent eingestuft. So sei unklar, wie sich § 49 Abs. 4 S. 4 PBefG-E zu § 49

Abs. 5 PBefG-E verhält: Soll § 49 Abs. 5 PBefG-E lex specialis zu § 49 Abs. 4 S. 4 PBefG-E für den Fall von Gemeinden mit großer Flächenausdeckung darstellen? Hier bittet der Landkreistag NRW um Klarstellung.

Abs. 5

Der § 49 Abs. 5 PBefG-E birgt nach Auffassung des **Landkreistages NRW** zudem verschiedene neue ungeklärte Rechtsfragen: Warum bezieht sich die Regelung nur auf „Gemeinden“ und nicht auf Gemeinden und Kreise (Bezugsmaßstab im Rahmen des PBefG wäre rechtssystematisch eigentlich die Ebene der Kreise und kreisfreien Städte)? Zudem sei völlig unklar, wann eine Gemeinde mit großer Flächenausdehnung vorliegt. Auch die Festlegung einer Mindestwegstrecke von 15 km erscheine relativ willkürlich festgelegt.

Er schlägt vor, in § 49 Abs. 5 PBefG-E ausdrücklich von Gemeinden und Kreisen zu reden, auf den Begriff der „großen Flächenausdehnung“ zu verzichten und auch die Festlegung der Größe einer „Mindestwegstrecke“ hinsichtlich des „Ob“ und der Festlegung einer entsprechenden Kilometerzahl in § 49 Abs. 5 S. 2 PBefG-E in das Ermessen der Genehmigungsbehörde zu stellen. Ferner geht er davon aus, dass der Begriff der Genehmigungsbehörde im Zusammenhang mit § 49 Abs. 4, 5 PBefG-E weiterhin nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts festgelegt werden könne (in Nordrhein-Westfalen wären dies die Kreise und kreisfreien Städte).

§ 50 – Gebündelter Bedarfsverkehr

Der **Landkreistag NRW** stuft die jetzt vorgesehene Formulierung, dass bei den gebündelten Bedarfsverkehren Personen nur innerhalb der Gemeinde befördert werden dürfen, in der der Unternehmer seinen Betriebssitz hat (vgl. § 50 Abs. 2 PBefG-E), als kritisch ein. Dies sei im Hinblick auf die Gebietsstrukturen des kreisangehörigen Raums eine wenig realistische Beschränkung. Hier sollte auf das Gebiet des Kreises respektive der entsprechenden kreisfreien Stadt abgestellt werden, in der der Unternehmer seinen Betriebssitz hat. Die Möglichkeit zur Regelung einer Ausnahme hierzu nach § 50 Abs. 2 S. 3 PBefG-E stellt nach seiner Auffassung hierfür keine rechtsichere Kompensation dar und dürfte vielfach zu Gestaltungsstrukturen einladen.

Völlig unklar sei zudem, wann ein „Stadt- und Vorortverkehr“ im Sinne des § 50 Abs. 3 S. 1 PBefG-E vorliegen soll. Auch hier werde ein neuer Rechtsbegriff mit entsprechenden Auslegungsschwierigkeiten und ggf. gerichtlichen Folgefragen implementiert. Unklar sei zudem, warum der Aufgabenträger hierfür zuständig sein soll, und nicht die Genehmigungsbehörde (dies sei jedenfalls im Kontext mit den gesamten anderen Regelungen in § 50 PBefG-E unsystematisch).

Der Landkreistag NRW plädiert dafür, dass entweder die Genehmigungsbehörde oder der Aufgabenträger jeweils für den Zuständigkeitsbereich des entsprechenden Kreises oder der kreisfreien Stadt eine Quote (Bündelungsquote) für den in einem bestimmten Zeitraum zu erreichenden Anteil an gebündelten Förderaufträgen innerhalb des Gebietes, in dem der Verkehr durchgeführt wird, nach Ermessen festlegen kann. Ggf. wäre es rechtstechnisch sinnvoll, dass eine solche Bündelungsquote grundsätzlich auch im Nahverkehrsplan festgelegt werden könnte (dann wäre es sicherlich eine Aufgabe der Aufgabenträger im ÖPNV). Würde so verfahren werden, hätten die Aufgabenträger oder die Genehmigungsbehörden einen Ermessensspielraum, zu entscheiden, ob vor Ort hinreichend verdichtete Strukturen vorliegen, die eine entsprechende Bündelung sinnvoll machen, und in einem zweiten Schritt die Bündelungsquote selbst festzulegen.

Kritisch ist aus Sicht von **unternehmer nrw**, dass nach dem Gesetzesentwurf nur die „Möglichkeit“ bestehen soll, eine Rückkehrpflicht für das Fahrzeug des auftraglosen gebündelten Bedarfsverkehrs einzuführen. Der Entfall der Rückkehrpflicht für Mietwagen bedeute im Zusammenspiel mit anderen vorgesehenen Regelungen, dass private Poolingdienste gemischte Pooling- und Mietwagenverkehre anbieten können. Daher besteht nach Auffassung von **unternehmer nrw** die Gefahr, dass diese sich ausschließlich auf die besonders lukrativen Verkehre konzentrieren werden. Zu erwarten seien daher erhebliche Störungen der existierenden Angebote. Zudem stelle dies die vorwiegend ökologisch motivierten Erwartungen an eine Verringerung der Anzahl der Fahrzeugbewegungen in Frage.

§ 51 Abs. 1 – Beförderungsentgelte und-bedingungen im Taxenverkehr

unternehmer nrw warnt, dass die vorgeschlagene Freigabe der Entgelte nach Angaben des Taxigewerbes angesichts der Betriebs- und Beförderungspflicht zu massiven wirtschaftlichen, existenzgefährdenden Einbrüchen führe. So würden Unternehmen auch vom Taxi- auf den Mietwagenbetrieb umsteigen, um der Betriebs- und Beförderungspflicht auszuweichen, so dass die Beförderung rund um die Uhr nicht mehr gewährleistet werde. Laut Taxiverband seien die Niederlande ein dramatisches Beispiel dafür, dort finde Taxiverkehr im ländlichen Bereich in der Nacht sowie an Samstagen und Sonntagen praktisch nicht mehr statt.

§ 51a – Beförderungsentgelte im Verkehr mit Mietwagen und im gebündelten Bedarfsverkehr

Der **Landkreistag NRW** führt aus, dass diese Regelung in Bezug auf den Mietwagenverkehr (Absatz 1) neuartig ist.

Er betont, dass es bislang keinerlei Problemmeldung in Bezug auf die Notwendigkeit der Festlegung von Mindestbeförderungsentgelten gegeben habe, so dass durchaus bezweifelt werden könne, ob es einer solchen Regelung bedarf. In Anbetracht dessen sollte herausgestellt werden, dass eine solche Regelung Ausnahmecharakter hat. Der Regelfall sollte gerade im Mietwagenverkehr die freie Aushandelbarkeit des Fahrpreises sein.

Der Landkreistag NRW plädiert mit Blick darauf, dass nach Absatz 2 im Bereich des gebündelten Bedarfsverkehrs eine Regelung über Mindestbeförderungsentgelte getroffen werden muss und Regelungen zur Festlegung der Genehmigungsbehörde über Höchstbeförderungsentgelte getroffen werden können, dafür, beides mittels einer „Kann-Regelung“ zu normieren. So eröffnen sich angemessene Spielräume für die Genehmigungsbehörden (was in den meisten Ländern die Kreise und kreisfreien Städte sein werden). Im ländlichen Raum herrsche heute eher das Problem vor, dass es nur noch wenige oder sogar keine Anbieter von Taxi- oder Mietwagenverkehre gibt, so dass zusätzliche administrative oder preisliche Hürden hier vielfach nicht sinnvoll erscheinen.

§ 64c – Barrierefreiheit

Die Regelung zur Barrierefreiheit beim Verkehr mit Taxen und beim gebündelten Bedarfsverkehr ist aus Sicht des **Landkreistages NRW** grundsätzlich vertretbar, insbesondere mit Blick auf die festgelegte Fahrzeuganzahl.

Fehlende Ermächtigungsgrundlagen/Regelungsgrundlagen bei generell-abstrakten Regelungskompetenzen

Der **Landkreistag NRW** moniert, dass an verschiedenen Stellen im Entwurf den Genehmigungsbehörden Kompetenzen in Bezug auf abstrakt-generelle Regelungen zugewiesen werden (so z.B. in §§ 49 Abs. 5 S. 1 PBefG-E, 50 Abs. 3 PBefG-E, 51a Abs. 1 und 2 PBefG-E), wobei unklar bleibe, mit welchen Rechtsinstrumentarien des Verwaltungsrechts die Genehmigungsbehörden solche Festsetzungen überhaupt rechtswirksam treffen können.

Besonders virulent werde dies am Beispiel der Festsetzung von Mindestbeförderungsentgelten in § 51a Abs. 1 und Abs. 2 PBefG-E. Mittels Verwaltungsakten könnten solche Vorgaben nur in jeder einzelnen Genehmigung (immer wiederholend) festgelegt werden, die Anwendbarkeit des Instrumentariums einer Allgemeinverfügung sei hier zumindest zweifelhaft, eine Verordnungsermächtigung zur allgemeinen Festsetzung, z.B. für Mindestbeförderungsentgelte, müsste explizit im PBefG vorgesehen werden.

Aus seiner Sicht bieten sich die folgende Optionen an:

- 1) Entweder die Festlegung erfolgt tatsächlich zunächst (nur) verwaltungsintern, z.B. in einer Verwaltungsvorschrift und kommt dann iterativ in jeder einzelnen Genehmigung (also in jedem einzelnen VA) zur Anwendung,
- 2) der Bundesgesetzgeber überlässt die Ausgestaltung dem Landesrecht (wofür eine Öffnungsklausel erforderlich wäre) oder
- 3) der Bundesgesetzgeber fügt hier noch eine Grundlage zum Erlass entsprechender Rechtsverordnungen ein.

Nach derzeitiger Sicht bevorzugt der Landkreistag NRW aus Gründen der Rechtssicherheit einen der beiden letztgenannten Wege.

2.3. Konkrete Positionen der Beteiligten zu weiteren Änderungen (Artikel 3, 5)

§ 2 StVG – Fahrerlaubnis, Führerschein

Der **Landkreistag NRW** betrachtet die geplante Ersetzung des Ortskundenachweises durch einen allgemein fundierten Fachkundenachweis grundsätzlich eher skeptisch. Bislang habe es in den Gremien des Landkreistages NRW keine durchgreifenden Stimmen gegeben, die sich gegen die Ortskundeprüfung im Taxiverkehr ausgesprochen haben. Zudem hätten sich auch Praktiker verschiedentlich für die Beibehaltung der Ortskundeprüfung ausgesprochen. Auch der vermehrte Einsatz von Navigationsinstrumenten mache die Ortskundeprüfung im Taxiverkehr nicht von vornherein überflüssig. Gerade aufgrund der Schnelligkeit und Kurzfristigkeit von Fahraufträgen im Taxiverkehr sowie der Besonderheiten von Taxiverkehren an Bahnhöfen und Flughäfen erscheint es aus Sicht des Landkreistages NRW gerechtfertigt, für den Fall unklarer Zielangaben der Fahrgäste, insbesondere auch beim Bestehen sprachlicher Barrieren, eine zumindest grundsätzliche Ortskenntnis der Fahrerinnen und Fahrer in ihrem Pflichtfahrgebiet vorauszusetzen.

Im Hinblick auf den Fachkundenachweis gebe es in den Gremien des Landkreistages NRW bislang keine Positionierung. Zudem wäre es denkbar, dass das Erfordernis des Fachkundenachweises auch mit der Ortskundeprüfung gekoppelt wird.

unternehmer nrw spricht sich mit Blick auf die Einführung der sog. kleinen Fachkunde für Taxifahrer dafür aus, diese auch für Mietwagen und Poolingverkehre einzuführen.

§ 27 BOKraft – Ordnungsnummer, Unternehmeranschrift

Der **Landkreistag NRW** begrüßt grundsätzlich die Vorgaben für die Verwendung eines Ordnungsnummer-Schildes auch für den Mietwagenverkehr und für den gebündelten Bedarfsverkehr. Dies insofern als in der Vergangenheit vereinzelt bei einigen Genehmigungsbehörden ein Bedarf nach einer Identifizierbarkeit von eingesetzten Fahrzeugen im Mietwagenverkehr (und der Möglichkeit zur Kontrolle) bestanden habe.

§ 28 Abs. 1 BOKraft – Fahrpreisanzeiger

unternehmer nrw macht deutlich, dass der optionale Ersatz des Taxameters bzw. Wegstreckenzählers durch Taxameter-Apps nach Einschätzung der Fachvereinigung Personenverkehr Nordrhein Taxi-Mietwagen e.V. erhebliche ungeklärte fiskalische und eichrechtliche Fragen aufwerfe und der durch die Einführung des Fiskaltaxameters gerade erreichten verbesserten fiskalischen Transparenz diametral entgegen laufe.

§ 28a BOKraft – Navigationsanzeiger

Die vorgesehenen Regelungen in der BOKraft werden vom **Landkreistag NRW** differenziert betrachtet. Die Vorgaben für die Ausstattung mit einem Navigationsgerät oder einem dem Stand der Technik entsprechenden software-basierten System in § 28a der Entwurfsfassung werden zwar grundsätzlich für richtig erachtet, indes wäre an dieser Stelle aber ein einfacher gesetzlicher Hinweis auf ein dem Stand der Technik entsprechendes Navigationsgerät ohne weitere Aufzählung der Funktionen zum einen unbürokratischer, zum anderen würde dann eine zukünftige Weiterentwicklung des Stands der Technik ebenfalls miterfasst, ohne dass damit der Verordnungstext geändert werden müsste.

3. Votum

Die Clearingstelle Mittelstand hat das Gesetz zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts mit Blick auf die Belange der mittelständischen Wirtschaft einer Überprüfung nach § 6 Abs. 5 MFG NRW unterzogen.

Die Modernisierung des Personenbeförderungsrechts zielt darauf ab, die gesetzlichen Bestimmungen mit Blick auf neue Bedienformen sowie plattformbasierte On-Demand-Mobilitätsdienste anzupassen.

Die Clearingstelle Mittelstand begrüßt grundsätzlich die verfolgte Zielsetzung, die Änderungen dabei so auszugestalten, dass zwischen den unterschiedlichen Beförderungsformen ein fairer Ausgleich gewahrt bleibt.

Im Hinblick auf eine dahingehende gesetzgeberische Ausgestaltung, die ein bedarfsgerechtes, existenzfähiges Nebeneinander der unterschiedlichen Mobilitätsangebote sowohl in Ballungszentren als auch im ländlichen Raum gewährleisten soll, besteht bezüglich des vorliegenden Gesetzesentwurfes noch Änderungsbedarf.

Die Clearingstelle Mittelstand sieht ferner mit Blick auf die Normenklarheit der vorgeschlagenen Regelungen Anpassungsbedarf und regt daher an, die Vorschriften verständlicher und praxisgerechter auszugestalten bzw. darauf zu überprüfen.

Zur Vermeidung von Auslegungsschwierigkeiten, zu Erhöhung der Handhabbarkeit der Regelungen sowie zur Reduzierung weiterer bürokratischer Belastungen für kleine und mittlere Unternehmen, plädiert sie:

- Von der Einfügung neuer Begriffe abzusehen, respektive diese zu konkretisieren wie z.B.
Verkehrseffizienz in § 13 PBefG-E,
umweltverträglich in § 8 PBefG-E
große Flächenausdehnung in § 49 PBefG-E
Stadt- und Vorstadtverkehr in § 50 BPefG-E
- § 11 Abs. 3 S. 1 um das Merkmal der Kilometerleistung zu ergänzen.
- Regelungen in Bezug die Unterscheidbarkeit der Verkehrsformen zu treffen, um insbesondere bei Mehrfachkonzessionen eine effektive Kontrolle zu ermöglichen.
- Eine Angleichung an die bereits bestehende Datenstrategien und IT-Strukturen vorzunehmen sowie zu prüfen, ob kleine und mittlere Verkehrsunternehmen außerhalb von Ballungszentren von bestimmten Datenpflichten freigestellt werden können (§ 3a PBefG -E).