

## Antrag

der Abgeordneten Daniela Kluckert, Frank Sitta, Torsten Herbst, Dr. Christian Jung, Oliver Luksic, Bernd Reuther, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Christine Aschenberg-Dugnus, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Dr. Marco Buschmann, Britta Katharina Dassler, Dr. Marcus Faber, Daniel Föst, Otto Fricke, Thomas Hacker, Reginald Hanke, Peter Heidt, Katrin Helling-Plahr, Markus Herbrand, Katja Hessel, Dr. Gero Hocker, Manuel Höferlin, Reinhard Houben, Olaf in der Beek, Karsten Klein, Pascal Kober, Carina Konrad, Konstantin Kuhle, Ulrich Lechte, Michael Georg Link, Alexander Müller, Frank Müller-Rosentritt, Dr. Martin Neumann, Matthias Nölke, Hagen Reinhold, Dr. Wieland Schinnenburg, Matthias Seestern-Pauly, Judith Skudelny, Hermann Otto Solms, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Katja Suding, Stephan Thomae, Manfred Todtenhausen, Gerald Ullrich, Johannes Vogel (Olpe), Nicole Westig und der Fraktion der FDP

### Update für das Personenbeförderungsgesetz – Chancen der Digitalisierung nutzen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

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. Diese Entwicklungen waren über die letzten Jahre in zahlreichen Städten Deutschlands zu beobachten: eine steigende Zahl an neuen Dienstleistern, welche mit digitalen Geschäftsmodellen und Mitteln den Menschen neue Formen der Mobilität ermöglichten, erkämpften sich ihren Zugang zum Mobilitätsmarkt. Das Potenzial und die Veränderungskraft dieser neuen Mobilitätsformen ist immens. Koordiniert durch digitale Instrumente können sich beispielsweise kurzfristig Fahrgemeinschaften zusammensuchen, die eine ähnliche Wegstrecke oder Teile dieser gemeinsam zurücklegen und sich die Kosten teilen. Diese neue Form der Mobilität - das Pooling - lässt nicht nur die Preise für die Verbraucher sinken, sondern schafft zusätzlich auch neue Flexibilität, neuen Komfort und eine neue Wahlfreiheit. Darüber hinaus werden durch die Bündelung unterschiedlicher Fahrten aber auch die Schadstoffemissionen reduziert. Neue Formen der Mobilität machen den Verkehr also effektiver, effizienter, nutzerfreundlicher und nachhaltiger.

Insbesondere in der Personenbeförderung wird mit den neuen Formen wie der Sharing Economy und des (On-Demand-) Poolings die Diskrepanz zwischen (rechtlichem) 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.

Innovative Mobilitätsdienste können die Leistungsfähigkeit und Effizienz des Personenverkehrs signifikant steigern. Insbesondere Sharing-Economy- und Pooling-Konzepte können zur Belebung des Wettbewerbs, zur Entlastung der Infrastruktur und zum Schutz der Umwelt beitragen. Grundsätzlich gilt es deshalb Wettbewerbsverzerrungen zwischen privaten und kommerziellen Anbietern im Zuge der Sharing Economy einzudämmen. Ziel der Sharing Economy darf es aber 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, das sich im Personenbeförderungsgesetz widerspiegeln muss.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. ein Level-Playing-Field für alle Mobilitätsdienstleister zu schaffen, um den Wettbewerb zu beleben und das Potenzial innovativer Mobilitätsdienste für eine gesteigerte Effizienz des Personenverkehrs, die Entlastung der Infrastruktur sowie den Schutz der Umwelt zu nutzen. In diesen Zusammenhang wird die Bundesregierung aufgefordert:
  - a. faire Wettbewerbsbedingungen für alle Marktteilnehmer durch den Abbau von Wettbewerbsverzerrungen zu schaffen.
  - b. im Rahmen einer Mehrwertsteuerreform eine einheitliche steuerliche Behandlung aller Personenbeförderungsdienstleister umzusetzen.
  - c. dafür zu sorgen, dass insbesondere jungen und innovativen europäischen Mobilitätsdienstleistern im Rahmen des Level-Playing-Fields, der Markteintritt sowie der Aufbau eines Heimatmarktes ermöglicht wird.
2. eine marktwirtschaftliche Ausrichtung und Öffnung des Taximarktes voranzutreiben, um so das Taxigewerbe von preistreibenden und starren Regularien zu entlasten. Hierzu wird die Bundesregierung aufgerufen,
  - a. im Zuge der Öffnung des Taximarktes die Tarifpflicht aufzuheben, damit eine Preisregulierung durch den freien Wettbewerb stattfinden kann.
  - b. eine temporäre Beschränkung von unverhältnismäßigen Preisausschlägen nach oben in Form einer Preishöchstgrenze einzuführen, um verbraucherseitig Akzeptanz für die Preisflexibilisierung zu schaffen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

- c. im Rahmen der Flexibilisierung des Taximarktes und der Schaffung eines Level-Playing-Fields die Ortskundeprüfung als Voraussetzung für die Personenbeförderung im Taxigewerbe zu streichen.
  - d. sicherzustellen, dass im Kontext der Öffnung des Taximarktes die äußere Kennzeichnung und die Möglichkeit zur Nutzung spezieller Taxisstände als Alleinstellungsmerkmale der Taxis beibehalten werden.
3. einen Rechtsrahmen zur unbürokratischen Genehmigung für Pooling Angebote aller Art zu schaffen.
  - a. sofern Pooling-Dienste einen vorab klar definierten und transparenten Kriterienkatalog erfüllen ist ihnen die Zulassung zu gewähren.
  - b. sollten zeitliche und/oder räumliche Beschränkungen sowie eine Kontingentierung der Pooling-Verkehre von der zuständigen Genehmigungsbehörden in Betracht gezogen werden, sind hohe Hürden für diese Einschränkungen zu etablieren, beispielsweise durch die Einforderung eines unabhängigen Gutachtens.
  - c. sicherzustellen, dass Pooling-Anbieter sowohl auf dem Bestell- als auch auf dem Wink- und Wartemarkt ihre Personenbeförderungsdienstleistung anbieten dürfen.
4. einen monetären Schwellenwert zur unbürokratischen Trennung von privaten und gewerblichen Angeboten im Rahmen der Sharing Economy zu definieren und einzuführen.
5. im Personenbeförderungsgesetz die Pflicht zum Auftragseingang am Betriebsitz für alle Arten der Personenbeförderung und insbesondere Mietwagenverkehre zu streichen.
6. die Rückkehrpflicht für alle Personenbeförderungsarten und -dienste abzuschaffen, um ökonomisch und ökologisch nicht zu rechtfertigende Leerfahrten und eine unnötige Verteuerung der Mobilität zu vermeiden.
7. eine bundeseinheitliche Regelung für ein grenzübergreifendes Laderecht einzuführen, um ökologisch und ökonomisch nicht zu rechtfertigende Leerfahrten zu vermeiden und es insbesondere Taxen zu ermöglichen bei Rückfahrten unabhängig vom Ort ihrer Anmeldung und Konzession Passagiere aufnehmen zu dürfen.
8. das Taxi nicht mehr als öffentliches Verkehrsmittel zu definieren und diese somit von der Betriebspflicht zu entbinden.
9. die Nutzung von Busspuren in der Straßenverkehrsordnung auf alle kommerziellen Pooling-Fahrten auszuweiten, um den Wettbewerbsverzerrungen abzubauen und ein Level-Playing-Field zu schaffen.
10. Real-Quartiere für die umfassende Erprobung weiterer innovativer Mobilitätslösungen unter dem Dach des Personenbeförderungsgesetzes zu schaffen, die die Erprobung neuer Geschäftsmodelle vereinfachen und diesen faire Chancen zum Markteintritt zu bieten.
11. den öffentlichen Personennah- und Fernverkehr zu verpflichten, seine aktuellen Fahrplandaten sowie weitere Echtzeitdaten in standardisierter, maschinenlesbarer Form, der Öffentlichkeit - als Open Data - frei verwendbar zur Verfügung zu stellen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Berlin, den 26. Januar 2021

**Christian Lindner und Fraktion**

## **Begründung**

### 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 Regelungen und Preise verhindern Wettbewerb und setzen speziell 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 Antragssteller 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 Antragsteller die grundsätzliche Gestattung von Pooling-Fahrten sowie die Streichung der Ortskundeprüfung als Voraussetzung für die Personenbeförderung im Taxigewerbe.

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 Antragssteller 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.

Abschaffung der Rückkehrpflicht einschließlich der Vorschrift, dass der Beförderungsauftrag am Betriebssitz eingehen muss für alle Formen der Personenbeförderung streichen:

Durch eine verordnete Rückkehrpflicht haben insbesondere Mietwagen nach Ausführung ihres Beförderungsauftrags unverzüglich zum Betriebssitz zurückzukehren, es sei denn, vor der Fahrt von dem Betriebssitz oder der Wohnung des Unternehmers oder während der Fahrt wurde ein neuer Beförderungsauftrag erteilt. Diese Regelung hat Leerfahrten zur Folge, die sowohl ökonomisch als auch ökologisch nicht zu rechtfertigen sind. Daraus resultierend fordern die Antragsteller eine Abschaffung der Rückkehrpflicht einschließlich der Vorschrift, dass der Beförderungsauftrag am Betriebssitz eingehen muss für alle Formen der Personenbeförderung.

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,

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

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

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 derzeit 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.

Entlassen der Taxis aus dem Öffentlichen Personennahverkehr:

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

Verbleibender Unterschied zwischen Taxi und anderen Formen der Personenbeförderung:

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

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 Antragssteller zusammen mit der Entlassung der Taxis aus dem ÖPNV die Liberalisierung der Nutzung von Busspuren für kommerzielle Pooling-Fahrten.

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.

Freigabe von Daten:

Die Verfügbarkeit von und der Zugang zu Daten ist Grundvoraussetzung für das Entstehen digitaler und innovativer Geschäftsmodelle. Durch die Pflicht für steuerfinanzierte ÖPNV-Betriebe ihre Fahrplandaten sowie weitere Mobilitätsdaten öffentlich verfügbar zu machen, wird es insbesondere Startups erleichtert mit ihren digitalen Konzepten auf dem Heimatmarkt Fuß zu fassen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.