

## Mobilitätsdienste zu einem Faktor der Verkehrswende in Stadt und Land entwickeln



*Von: Stefan Gelbhaar, Beate Müller-Gemmeke, Markus Tressel, Cem Özdemir, Stephan Kühn, Daniela Wagner.*

### **Grundsatz: Personenbeförderungsrecht gezielt sozial und ökologisch weiterentwickeln**

Das Personenbeförderungsgesetz macht Vorgaben zum regelmäßigen und professionellen Transport von Fahrgästen mit Bus und Bahn sowie Taxis und Mietwagen. Hierbei stehen öffentliche Verkehrsinteressen, wie die allgemeine Verkehrssicherheit und die effiziente Nutzung des Verkehrsraumes im Vordergrund. Die Reform muss diesem Anspruch Rechnung tragen. Darum ist unser Ziel mehr Mobilität bei weniger Verkehr. Bis auf berechnete Ausnahmen sind alle Formen der Beförderung von Fahrgästen genehmigungspflichtig. Voraussetzung für die Genehmigung ist neben dem Nachweis über Fachkunde auch die persönliche Eignung. Zudem sind – je nach Beförderungstyp – konkrete Marktzugangsvoraussetzungen vom Gesetzgeber festgelegt. Hierzu gehören die Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht sowie für das Mietwagengewerbe die Rückkehrpflicht. Durch diese Pflichten wird den Fahrgästen – je nach Bedürfnissen – eine verlässliche Mobilität, ob im Linienverkehr mit Bus und Bahn oder individuell mit Taxi oder Chauffeur-Dienst, gewährleistet. Darum fordern wir eine Abgrenzung zwischen den einzelnen Transportformen mit den dazugehörigen Rechten und Pflichten beizubehalten und sinnvoll zu ergänzen. Im Personenbeförderungsgesetz ist mit diesen Grundannahmen in seiner derzeitigen Form bereits eine ökologische und soziale Lenkungswirkung verknüpft. Darum müssen die aus diesen Grundannahmen definierten Standards weiterentwickelt werden.

### **I. Mobilitätsgarantie im Personenbeförderungsgesetz verankern**

Mobilität für alle ermöglichen – unabhängig von Wohnort, Alter und Einkommen – das muss Teil der Daseinsvorsorge sein. Darum fordern wir den Bund auf, im Personenbeförderungsgesetz Rahmenbedingungen für eine erweiterte Mobilitätsgarantie für alle Bürgerinnen und Bürger aufzunehmen. Bereits heute gewähren einige Bundesländer (z.B. Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg) oder auch Mobilitätsverbände (z.B. ADAC) eine Mobilitätsgarantie. Gemeint ist, dass wenn Bus oder Bahn ausfallen, das weitere Fortkommen für die Fahrgäste gewährleistet wird. Aber was ist, wenn der Bus nicht ausfällt, sondern gar nicht oder nur rudimentär existiert? Wir wollen die Mobilitätsgarantie erweitern. Das heißt, wir wollen erreichen, dass alle Bürgerinnen und Bürger – egal wo in Deutschland – auf einen regelmäßigen und zuverlässigen Mobilitätsservice zugreifen können. Mehrmals täglich und auch bis in die späten Abendstunden, in den Schulferien sowie an den Wochenenden muss es möglich sein von A nach B zu gelangen bzw. einen zentralen Verkehrsknotenpunkt des Schienen- oder Linienverkehrs zu erreichen. Orientiert an der Nachfrage vor Ort muss das Angebot aus Linienverkehr und geteilten flexiblen Bedienformen zusammengestellt werden. Auf dem Land müssen vor allem Unter- und Mittelzentren sowie die Knotenpunkte des ÖPNV, möglichst ohne Umstieg, aber vor allem durch verlässliche Anschlüsse, in angemessener Zeit erreichbar sein. In der Stadt muss zu den Hauptverkehrszeiten genug Platz für alle in Bus und Bahn sein. Randbezirke müssen auch ohne

lange Wartezeiten bis spät abends erreichbar sein. Dabei ist neben der Taktung auch die maximale Fahrzeit ins nächste Zentrum ein entscheidendes Kriterium. Für den klassischen Linienverkehr kann eine vorgegebene Taktung weiterhin sinnvoll sein. Um auch die neuen Mobilitätsdienste in die Verantwortung einzubeziehen, sollten Kommunen in ländlichen Regionen für den nicht-liniengebundenen Verkehr in ihren Nahverkehrsplänen eine adäquate und begründbare Maximalwartezeit angeben.

## **II. Verpflichtende Einführung von Nahverkehrsplänen– Mobilität aktiv gestalten und ökologische Standards setzen**

Ziel ist es, ein deutschlandweit vergleichbares und qualitativ hochwertiges Nahverkehrssystem zu gewährleisten. Dieses muss am tatsächlichen Bedarf vor Ort sowie an angestrebten Ausbaugrößen für den Öffentlichen Nahverkehr ausgerichtet werden. Dafür müssen in Ballungszentren, genauso wie im ländlichen Raum, verpflichtend Nahverkehrspläne von den Kommunen erstellt werden. Das reformierte Personenbeförderungsgesetz muss hierfür die rechtliche Grundlage schaffen. Der Bund sollte im Rahmen der Anforderungen an die Nahverkehrspläne, die Setzung ökologischer Standards von den Kommunen fordern. Diese können dann z.B. konkrete Schadstoff- und CO<sub>2</sub>-Reduktionsquoten für die öffentlichen Verkehrsmittel wie auch für Taxi-, taxiähnliche und Pooling-Dienste festlegen. Eine Festlegung auf Reduktionsquoten für Lärm ist ebenfalls denkbar.

Ein novelliertes Personenbeförderungsgesetz muss die Vorgaben von eigenwirtschaftlichen Verkehren konkretisieren. Die Eigenwirtschaftlichkeit wie auch die dauerhafte Erbringung der Verkehrsleistung müssen nachvollziehbar dargelegt werden. Dadurch muss die Verletzung von z. B. Tarifentlohnung ausgeschlossen werden können. Es kann nicht sein, dass mit öffentlichen Zuschüssen (etwa für die Beförderung von Schüler\*innen und Menschen mit Behinderungen) soziale Standards unterlaufen werden. In der heutigen Fassung des Gesetzes täuscht der Begriff „Eigenwirtschaftlichkeit“ darüber hinweg, dass auch sogenannte eigenwirtschaftliche Verkehre zu entscheidenden Teilen mit Steuermitteln finanziert werden. Es muss einen transparenten vergaberechtlichen Wettbewerb geben, der sich ebenfalls an sozialen und ökologischen Kriterien orientiert.

## **III. Effizienz im Verkehr – die neue Differenzierung zwischen geteilten und nicht-geteilten Verkehren**

Grundsätzlich wird im Personenbeförderungsgesetz eine Unterscheidung zwischen tatsächlich geteilten und nicht-geteilten Fahrten notwendig. Dies muss unabhängig davon gelten, ob Fahrten von einem privaten oder öffentlichen Anbieter ausgeführt werden. Tatsächlich geteilte Fahrten sind gegenüber nicht-geteilten Fahrten zu privilegieren, um eine Entlastung von Umwelt und Klima tatsächlich zu realisieren. Die Preisgestaltung muss für die Fahrgäste transparent und vorhersagbar bleiben.

Tatsächlich geteilten Fahrten zeichnen sich dadurch aus, dass sich mehr als ein Fahrgast im Fahrzeug befindet. Zustiegs- und/oder Ausstiegsorte sind in der Regel unterschiedlich. Sie verbindet nur der Beförderungswunsch.

Bei nicht-geteilten Fahrten, sollte nach einer festzulegenden Einführungsfrist ein Bonus-Malus-System für Leerfahrten bzw. nicht-geteilte Fahrten sowie voll besetzte Fahrten etabliert werden. Dafür sollten private wie öffentliche Mobilitätsanbieter die erhobenen Daten über freie

Platzkapazitäten in den Fahrzeugen zugänglich machen. Die hieraus entstehenden Kosten sind vom Anbieter zu entrichten.

Da wo es die Kapazitäten erfordern, muss stets der ÖPNV den Vorrang genießen. Weitere Anbieter müssen begründet nachweisen, dass sie das vorhandene Angebot sinnvoll ergänzen indem sie u.a. zu Tagesrandzeiten helfen, zusätzliche Kapazitäten bei Bus und Bahn bereitzustellen oder durch eine flexible Streckenführung helfen, die Verkehrsdichte in der Rush Hour zu entzerren. Klar ist: die Entscheidungshoheit über die Vergabe der Betriebsgenehmigung muss bei der zuständigen Kommune liegen.

Das Personenbeförderungsgesetz unterscheidet aktuell drei Beförderungstypen: Linien-, Taxi- und Mietwagenverkehr. Einige neue Mobilitätsdienste bieten zum Teil identische Services an wie Taxis oder Mietwagenservices. Sie müssen daher in die jeweilige Kategorie einsortiert werden und dementsprechend die geltenden Regeln und Pflichten erfüllen. Für diejenigen Mobilitätsdienste, die eine Mischform, wie Ride-Pooling, zwischen klassischem Linienverkehr (Preis pro Fahrgast) und Taxi- bzw. Mietwagenverkehr (Tür zu Tür Service, bzw. virtuelle Haltestellen) regelmäßig anbieten, muss ein neuer Verkehrstyp eingeführt werden. Für diesen Typ sollten Preise gelten, die sich zwischen ÖPNV-Tarif und Taxitarif befinden. Betriebs- und Beförderungspflicht müssen analog zum ÖPNV gelten. Die Einzelplatzvermietung sollte erlaubt werden. Dort wo es sinnvoll erscheint – insbesondere im ländlichen Raum – sollte die Möglichkeit geschaffen werden, phasenweise, auch das Taxigewerbe als flexible Bedienform des ÖPNV zu etablieren. Die Finanzierung der nicht durch Nutzungsentgelte gedeckten Betriebskosten muss dann ebenfalls durch die öffentliche Hand gewährleistet werden. Hierfür müssen Taxis in einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag zur Erbringung und Finanzierung von Leistungen des ÖPNV eingebunden werden und genehmigungsfähig für den beauftragten Flächenverkehr werden. Die Tarifpflicht im Taxigewerbe muss so umgestaltet werden, dass auch für das Taxigewerbe Festpreisangaben ermöglicht werden. Die mit dem Erwerb des Personenbeförderungsscheins erforderlichen Prüfungen und Nachweise, wie z. B. der Ortskundenachweis, müssen an die heutigen Gegebenheiten angepasst werden. Eine dezidierte Ortskundeprüfung ist aufgrund der digitalen Navigiermöglichkeiten nicht mehr erforderlich. Dennoch sollte ein Standard definiert werden, der festlegt, welche wichtigen ortsbezogenen Merkmale (Standorte von Bahnhöfen, Krankenhäusern, doppelt vergebene Straßennamen, etc.) jede Fahrerin und jeder Fahrer kennen muss. Es darf keine Rosinenpickerei für einzelne Beförderungsarten geben – weder bei der Auswahl des Bedienebietes, noch bei den Beförderungszeiten.

#### **IV. Die Besonderheiten des ländlichen Raumes endlich ernst nehmen**

In ländlichen Regionen muss insgesamt ein Mobilitätsangebot etabliert und aufrechterhalten werden, auch wenn die realisierbaren Erlöse, wegen des schwachen Marktpotenzials, die Kosten nicht erwirtschaften. Damit sind gleichermaßen Linien- und Sonderlinienverkehre sowie Taxi- und Mietwagengeschäft gemeint. Neue Mobilitätsanbieter müssen auch hier am Markt teilnehmen können. Grundsätzlich hat die öffentliche Hand – auf allen drei föderalen Ebenen – die Verpflichtung, durch Aufträge oder Förderbescheide entsprechende besondere Betriebspflichten zu etablieren und zu finanzieren. Als ein mögliches Förderinstrument kommt die von uns Bündnisgrünen bereits vorgeschlagene neue „Gemeinschaftsaufgabe Regionale Daseinsvorsorge“ in Frage, mit der strukturschwache Regionen gezielt in die Lage versetzt werden, Versorgungsangebote zu schaffen, wo bestehende Forderungen nicht greifen. Denkbar wäre, an die Förderung bestimmte Bedingungen an die Verfügbarkeit von Angeboten oder an die

Ausstattung der Fahrzeuge zu knüpfen (z.B. Menge inklusiver Fahrzeuge). Zudem sollte die im Gesetz sehr unkonkret formulierte Vorgabe der „ausreichenden Bedienung“ dringend konkretisiert werden. Marktzugangs- und Genehmigungsvoraussetzungen für die unterschiedlichen Beförderungsarten sollten so gehandhabt werden, wie für den städtischen Verkehr beschrieben.

## **V. Mobilität für alle – Inklusion mitdenken**

Das Personenbeförderungsgesetz schreibt den barrierefreien Zugang zum öffentlichen Personenverkehr in der Regel bis zum Jahr 2022 vor. Dies betrifft jedoch nicht den Taxiverkehr, der durch seine Tür-zu-Tür Beförderung besonders wichtig für mobilitätseingeschränkte Menschen ist. Bei der Reform des Personenbeförderungsgesetzes müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden, so dass die Bundesländer durch die gezielte Vergabe von Taxikonzessionen eine ausreichende Anzahl von Inklusionstaxis verpflichtend zur Verfügung stellen müssen. Der jeweilige Bedarf in den Städten, richtet sich danach, wie eine verlässliche Versorgung innerhalb von 15 Minuten sichergestellt werden kann. In Bezug auf ländliche Regionen ist eine Studie über die Versorgungssicherheit mit inklusiver Mobilität nötig, um auch hier ein konkretes Zeitfenster definieren zu können. Im Sinne der Gleichbehandlung sollten diese Vorgaben auf für Pooling-Dienste und andere neue Mobilitätsdienste gelten. Der überwiegende Einsatz von Kleinbussen beim Ridepooling stellt hierfür die optimale Voraussetzung dar. Doch nicht nur die Anforderungen an die Fahrzeuge selbst sind eine wichtige Voraussetzung für die Beförderung mobilitätseingeschränkter Personen, sondern auch Ein- und Ausstieg müssen reibungslos, also barrierefrei funktionieren. Das heißt, dass konkrete Anforderungen an virtuelle Haltestellen im Personenbeförderungsgesetz verankert werden müssen. Dazu gehört z.B. einen Platz zu wählen an dem eine Rampe ausgefahren werden kann, nicht vor parkenden Fahrzeugen zu halten, einen direkten Zugang zum Bürgersteig bei Ein- und Ausstieg zu ermöglichen oder auch Ein- und Ausstiegspunkte via App vorgelesen zu bekommen.

## **VI. Digitalisierung nutzen, Evaluierung im Gesetz verankern**

Wichtige, anonymisierte Verkehrsdaten, Wetterdaten, etc. müssen in gut aufbereiteter Form den Verkehrsplanerinnen und Verkehrsplanern in den Städten und Gemeinden zur Verfügung stehen. Ohnehin durch die öffentliche Hand erhobenen Daten müssen hierbei genauso einfließen, wie Daten, die von traditionellen und neuen Mobilitätsdiensten im Zuge ihrer Tätigkeit bereits erhoben werden oder in Zukunft erhoben werden sollten. Dadurch wird eine nachhaltige Verkehrsplanung und Verkehrslenkung ermöglicht. Die Leitfrage bei der Reform des Personenbeförderungsgesetzes muss sein: Wie kann das bestehende öffentliche Verkehrsangebot verbessert - und nicht: wie kann es ersetzt - werden. Ziel ist einerseits die Reduktion von Luftschadstoffen und andererseits mehr Platz im öffentlichen Raum zum Aufenthalt sowie für umweltfreundlichere Fortbewegungsarten insgesamt zu schaffen. Das Angebot muss so konstruiert sein, dass in absoluten Zahlen weniger individuelle Fahrzeuge auf der Straße gebraucht werden und dennoch mehr Menschen Mobilität ermöglicht wird. Dafür muss der vorhandene Verkehrsraum so effizient wie möglich genutzt werden. Aus diesem Grund sollte im Gesetz ebenfalls festgeschrieben werden, dass Daten aus der Verkehrsplanung und -lenkung, in einem weiteren Schritt, in regelmäßige Evaluationsberichte münden. Hierin müssen Bedarf und Auslastung von Linienverkehren genauso berücksichtigt werden, wie der Einsatz neuer Mobilitätsdienste sowie die Tatsache, ob eine Fahrt tatsächlich geteilt war oder nur als

solche gebucht wurde. Auch ist denkbar, die Genehmigung einzelner Services an die Evaluationsberichte zu knüpfen.

## **VII. Digitalisierung II: Verknüpfung und Nutzung der Mobilitätsdienste bundesweit - MobilPass - im Personenbeförderungsgesetz absichern**

Unabhängig von Tarifgrenzen und konkreten Verkehrsträgern mit einem Ticket bundesweit von A nach B zu kommen, muss zum Standard werden. Daher muss der Leitgedanke der digitalen Plattform für den MobilPass, als Zugang zu allen Mobilitätsangeboten in das Personenbeförderungsgesetz aufgenommen werden. Hierbei ist es wichtig, dass die Schnittstellen der einzelnen Mobilitätsdienste diskriminierungsfrei zugänglich sind. Nach dem Prinzip der Reziprozität müssen alle Unternehmen im Mobilitätsbereich im gleichen Umfang ihre Daten verfügbar machen. Dafür muss notwendigerweise im Gesetz ein einheitlicher Standard für Verkehrsdaten, Echtzeitinformationen und Buchungsdaten festgeschrieben werden. Die Grundsätze der Datenschutzgrundverordnung müssen dabei höchste Priorität genießen.

## **VIII. Baukastenprinzip für die Verwaltung**

Die Gestaltung und Verwaltung des ÖPNV liegt in kommunaler Hand. Da Städte und Gemeinden am besten wissen welche Bedürfnisse und Anforderungen vor Ort bestehen, muss die kommunale Autonomie in diesem Bereich weiter gestärkt werden. Dennoch führen fehlende personelle Kapazitäten und unklare Rechtsauslegung derzeit dazu, dass der Genehmigungsprozess für einige Verkehrsarten, wie Ruf- und Bürgerbusse, aber auch für neue Mobilitätsdienste sehr zäh, aufwendig und vor allem uneinheitlich ist. Um ein ausgewogenes nachhaltiges öffentliches Verkehrsangebot zu etablieren und dauerhaft zu betreiben, müssen nach dem Baukastenprinzip im Personenbeförderungsgesetz verschiedene einfach zu benutzende Mobilitäts-Kits erstellt werden, die eine Grundanleitung für die Prüfung und Genehmigung der unterschiedlichen Verkehrsarten beinhalten.

Vor allem im ländlichen Raum gibt es oftmals eine ausgeprägte Bereitschaft, sich mit bürgerschaftlichem Engagement in Fahrgemeinschaften, Bürgerbussen oder Bürgertaxis einzubringen. Das Engagement erstreckt sich regelmäßig aber gerade nicht auf den „Verwaltungsaufwand“, den das Personenbeförderungsgesetz verlangt. Soweit der Gang ins Personenbeförderungsgesetz nicht durch „Gefälligkeitsfahrten“ außerhalb des Anwendungsbereichs des Gesetzes vermieden werden kann, könnten die Kommunen die erforderlichen verwaltungsrechtlichen Fragen klären. Zudem ist es wichtig eine bundesweit einheitliche Definition von Gefälligkeitsfahrten im Gesetz zu verankern. Als Indikator für ein angemessenes Beförderungsentgelt könnten die Betriebskosten pro Kilometer zugrunde gelegt werden.

## **IX. Sozialstandards für Fahrerinnen und Fahrer**

Das Personenbeförderungsgesetz muss die Einhaltung von branchenüblichen Mindestarbeitsbedingungen zur Voraussetzung für die Genehmigungs- und Konzessionserteilung machen. Vorbild hierfür könnte das Postgesetz (§ 6) sein.

Das Vergaberecht ist ein Schlüssel zu gleichen Wettbewerbschancen und guten Arbeitsbedingungen. Kommunen müssen die Möglichkeit haben soziale Kriterien sowie die Einhaltung von Mindestbedingungen bei der Entlohnung als Kriterien für

Vergabeentscheidungen heranzuziehen. Dies gilt umso mehr in Fällen, in denen öffentlicher Personennahverkehr mit öffentlichen Geldern unterstützt wird.

Sowohl im klassischen Taxigewerbe als auch bei neuen Mobilitätsdiensten sind Tarifverträge die beste Garantie für gute Arbeitsbedingungen und Löhne. In der Vergangenheit sind im Taxigewerbe Tarifverhandlungen unter anderem am Thema der Erfassung der Arbeitszeit und der Entlohnung von Wartezeiten gescheitert. Für beides sind, auch mit Hinblick auf das jüngste Urteil des EuGH zur Arbeitszeiterfassung, passende Lösungen zu finden. Ein allgemeinverbindlicher Tarifvertrag würde einen gleichen Wettbewerb garantieren und Lohndumping verhindern.

Es braucht eine klare und eindeutige Abgrenzung zwischen Beschäftigten und Selbstständigen. Scheinselbständigkeit ist zu bekämpfen und Geschäftsmodelle, die darauf basieren, konsequent zu unterbinden. Leiharbeit darf nicht zum Standardmodell für Beschäftigung im Öffentlichen Personennahverkehr werden.

Die Möglichkeiten der Digitalisierung müssen auch dazu genutzt werden, die Einhaltung von Sozialstandards und der Arbeitszeit effizient zu kontrollieren.

## **X. Planungsbeschleunigung**

Die kommunale Verkehrsinfrastruktur muss für die Verkehrswende mit mehr Bussen und Bahnen beschleunigt, auf- und ausgebaut werden. Planungen für neue Straßenbahnen dürfen kein Jahrzehnt dauern. Eine umfassende, transparente und frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung beschleunigt Planungen und nimmt die Bürgerinnen und Bürger beim Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen in den Kommunen mit. Für die Bürgerbeteiligung und Dialogverfahren müssen auch auf kommunaler Ebene klare Qualitätsstandards gelten. Planungen werden auch durch die Nutzung digitaler Innovationen beschleunigt – hierfür müssen aber die notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden. Daher muss der Stufenplan des BMVI zur Erprobung und Evaluation von digitalen Technologien in der Planung und im Bau von Infrastrukturprojekten (Building Information Modeling – BIM) flächendeckend und verpflichtend ab 2020 für neu zu planende Projekte umgesetzt werden. Außerdem müssen die Planungs- und Genehmigungsprozesse in den Kommunen digitalisiert werden. Im PBefG müssen diese – einheitlichen - Beteiligungsstandards, das digitale Verfahren sowie die Verpflichtung des BMVI, entsprechende Planungs-IT zu entwickeln und vorzuhalten, verankert werden.