

GetMobil – Policy Brief 3

In den ÖPNV integriertes Ridesharing im ländlichen Raum erfordert Anpassungen im Personen- beförderungsrecht

Prof. Dr. Alexander Roßnagel, Simon Kaser

U N I K A S S E L
V E R S I T Ä T



Zusammenfassung

- Zentrales Problem bei der Integration von Ridesharing (siehe Info-Box 1) in den öffentlichen Personennahverkehr ist der strenge personenbeförderungsrechtliche Regulierungsrahmen und die damit zusammenhängenden Genehmigungsanforderungen an eine entgeltliche Beförderung von Personen mit Kraftfahrzeugen.
- Eine Genehmigungsfreiheit für private Mitnahmefahrten ist lediglich über den Ausnahmetatbestand in § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Personenbeförderungsgesetz (PBefG) möglich. Dieser ist durch einen unklaren Begriff der Betriebskosten geprägt, der uneinheitlich ausgelegt wird und in der Praxis erhebliche Rechtsunsicherheit erzeugt.
- Die Höhe und die Berechnungsart einer zulässigen monetären Entschädigung von privaten Mitnahmen sollte eindeutig festgelegt werden, um Rechtssicherheit für integrierte Ridesharing-Angebote zu schaffen.
- Sofern entgeltliche Personenbeförderungen generell als genehmigungsbedürftig geregelt werden sollten, könnten Privatfahrern regulatorische Erleichterungen gewährt werden, um Ridesharing zu fördern.

1 Was ist Ridesharing?

Dieser Policy Brief widmet sich dem lokalen, organisierten Ridesharing im ländlichen Raum. Der Begriff „*lokal*“ legt die räumliche Begrenzung des Angebots fest: Es handelt sich um Ridesharing-Angebote in einzelnen Ortsteilen im ländlichen Raum.

Dem Begriff „*organisiert*“ liegt eine Definition und Begriffsabgrenzung durch das Bundesministerium für Verkehr und Infrastruktur (2016) zu Grunde:

„Unter *Ridesharing* werden öffentlich zugängliche Mitnahmesysteme verstanden, bei denen freie Plätze im privaten Pkw Dritten zur Verfügung gestellt und über eine i. d. R. internetbasierte Plattform zugänglich gemacht werden.“ Das BMVI grenzt Ridesharing damit gegen Fahrgemeinschaften (z. B. zur Arbeit), abgesprochenen Mitnahmen (z. B. im Familienkreis), Trampen und kommerziellen Fahrdiensten ab.

Problemstellung

Ridesharing kann ÖPNV im ländlichen Raum ergänzen

Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und sinkender finanzieller Ressourcen der öffentlichen Hand steht der öffentliche Personennahverkehr insbesondere im ländlichen Raum vor der Herausforderung, weiterhin Mobilität für Menschen zu sichern, die selbst nicht Auto fahren können oder wollen. Eine Möglichkeit, dieser Problematik zu begegnen, stellt die gemeinsame Nutzung privater Mobilitätsressourcen und die Vernetzung dieser mit dem öffentlichen Personennahverkehr dar. Das Forschungsprojekt GetMobil (siehe Info-Box 2) befasste sich in diesem Zusammenhang mit der Mitnahme von anderen Personen durch Private auf ohnehin durchgeführten Fahrten. Hierbei wurden auch die mit dem Ridesharing und seiner Integration in den ÖPNV verbundenen rechtlichen Aspekte untersucht.

2 Was ist GetMobil?

Das Forschungsprojekt „GetMobil“ wurde vom Bundesministerium für Bildung und Forschung im Rahmen der Sozialökologischen Forschung gefördert. Im Zentrum des Projektes stand das Ridesharing im ländlichen Raum in Nordhessen – sowohl ohne als auch mit Integration in den ÖPNV (Mobilfalt). Hierzu wurden empirische Erhebungen und ein Realexperiment durchgeführt, ein Multiagentensystem zur Simulation der Wirkung von Interventionen entwickelt und rechtswissenschaftliche Untersuchungen vorgenommen. Im Projekt arbeiteten Umwelt- und Verhaltensökonom, Verkehrs- und Rechtswissenschaftler sowie der Nordhessische Verkehrsverbund zusammen.

Zu unterscheiden sind diese privaten Mitnahmefahrten von anderen, insbesondere kommerziellen Formen wie dem „Rideselling“ oder „Ridepooling“, bei denen geteilte Fahrten von professionellen Fahrern auf Nachfrage von Fahrgästen gegen Bezahlung durchgeführt werden. In der öffentlichen Debatte um (vermeintliches) Ridesharing hat besonders das Unternehmen „Uber“ deutschland-, aber auch weltweit für Schlagzeilen gesorgt. Der Dienst „UberPop“ zur Vermittlung von Taxifahrten durch Private ist in Deutschland nach wie vor gerichtlich verboten.

Im Gegensatz zu solchen Geschäftsmodellen kann durch eine Vernetzung von privaten Mitnahmefahrten mit dem ÖPNV im ländlichen Raum jedoch Mobilität gesichert und damit Daseinsvorsorge gewährleistet werden. Insbesondere im ländlichen Raum bieten mit dem ÖPNV vernetzte private Mitnahmefahrten nämlich die Chance, Mobilität zu ermöglichen, wo diese aufgrund fehlenden öffentlichen Verkehrs nicht (mehr) vorhanden ist. Mit einer besseren Auslastung von ohnehin durchgeführten Privatfahrten durch Ridesharing können zudem weitere soziale, ökonomische und ökologische Ziele erreicht werden: Ridesharing kann zu einer Steigerung von Mobilität für Menschen ohne Auto beitragen. Außerdem kann es bei den Fahrern Kosten einsparen und kostengünstige Mobilitätsoptionen für die Mitfahrer bieten. Weiterhin können in den ÖPNV integrierte private Mitnahmefahrten sich positiv ökologisch auswirken, wenn durch die Erhöhung des Besetzungsgrades von ohnehin durchgeführten privaten Fahrten andere Fahrten eingespart werden.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Beförderung von Personen mit Kraftfahrzeugen unterliegt in Deutschland einem strengen Regulierungsrahmen. Dieser wird unter anderem durch öffentliche Verkehrsinteressen, wie die Verkehrssicherheit, den Verbraucherschutz und die Funktionsfähigkeit des Taxigewerbes, gerechtfertigt.

Im Personenbeförderungsrecht zeigen sich jedoch große Schwierigkeiten für eine rechtssichere Integration von privaten Mitnahmefahrten in den ÖPNV, mit denen auch das Pilotprojekt „Mobilfalt“ konfrontiert war. So sind nach dem Personenbeförderungsgesetz nur bestimmte Arten von Verkehren genehmigungsfähig. Sofern bestimmte Beförderungen zwar vom Anwendungsbereich des Personenbeförderungsgesetzes erfasst sind, aber nicht die Merkmale der vorgesehenen Verkehrsarten erfüllen, sind diese im Regelfall nicht genehmigungsfähig und damit verboten. Ist eine Personenbeförderung entgeltlich, so ist eine Genehmigung nach dem Personenbeförderungsgesetz erforderlich. Sie ist mit erheblichen Anforderungen an Fahrer und Fahrzeug verbunden. Dies ist für Privatfahrer, die gelegentlich Personen mitnehmen wollen, sehr unattraktiv. Als Ausnahme von dieser Genehmigungspflicht unterliegt eine Beförderung von Personen mit Kraftfahrzeugen gemäß § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 PBefG nur dann nicht der

Genehmigungspflicht, wenn das Gesamtentgelt die Betriebskosten der Fahrt nicht übersteigt. Diese Regelung lässt jedoch offen, wie hoch Zahlungen an private Fahrer, die andere Personen mitnehmen, sein dürfen, und führt damit zu erheblichen Problemen in der Praxis.

Das Personenbeförderungsrecht sieht zudem grundsätzlich keine entgeltliche Personenbeförderung durch Privatpersonen vor. Sofern dies rechtspolitisch gewollt ist, könnte der Gesetzgeber zur Legalisierung von kommerziellen Personenbeförderungen durch Privatpersonen jedoch Erleichterungen gegenüber den sonst geltenden Anforderungen für diese Gelegenheitsfahrer vorsehen, wenn diese in den ÖPNV integriert sind.

Anpassungsvorschläge im Personenbeförderungsrecht

Für eine rechtssichere Integration von privaten Mitnahmefahrten in den ÖPNV könnte das Bundesverkehrsministerium folgende Regelungen im Personenbeförderungsrecht anpassen. Ziel möglicher Änderungen sollte stets sein, die Nachhaltigkeitspotenziale des privaten Teilens von Fahrten bestmöglich auszunutzen.

Höhe des zulässigen Gesamtentgeltes für genehmigungsfreie Personenbeförderung und deren Berechnungsart regulatorisch eindeutig festlegen

Zentraler Aspekt für eine genehmigungsfreie und damit möglichst einfache Integration von privaten Mitnahmefahrten in den ÖPNV ist die Höhe der Zahlungen, die private Fahrer für die Mitnahme von anderen Personen erhalten.

Für eine rechtssichere Integration von privaten Mitnahmefahrten in den ÖPNV besteht das zentrale Problem, dass die Ausnahmeregelung in § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 PBefG in ihrer Anwendung erheblichen Interpretationsspielraum zulässt. Aufgrund der uneinheitlichen Auslegung insbesondere des Begriffs der Betriebskosten durch die zuständigen Genehmigungsbehörden kann keine verlässliche Aussage über die zulässige Höhe einer Zahlung an private Fahrer getroffen werden, die nicht zu einer Genehmigungspflicht nach dem Personenbeförderungsgesetz führt. Fest steht nur, dass die zulässige Gesamtvergütung nicht kostendeckend sein darf. Dies ist allerdings als klares Abgrenzungskriterium nicht praktikabel, da die Kosten von Fahrzeug zu Fahrzeug unterschiedlich sind. Die hierdurch entstehende Rechtsunsicherheit sollte der Verordnungsgeber ausräumen. Die zulässigen Erlöse in Cent pro gefahrenen Kilometer, auf denen ein Dritter im Rahmen von privaten Fahrten mitbefördert wird, sollten im Rahmen einer Verordnung durch das zuständige Bundesministerium festgelegt werden.

Entgeltliche Personenbeförderung durch Privatpersonen regulatorisch erleichtern, um Ridesharing zu fördern

Um darüberhinausgehende kommerzielle Personenbeförderungen durch Privatpersonen zu fördern, wäre eine entgeltliche Personenbeförderung generell unabhängig von einer Betriebskostengrenze als gewerblich und damit genehmigungsbedürftig einzustufen. Gleichzeitig könnten aber geringere Anforderungen für Kleinstanbieter gelten, um den notwendigen Aufwand für Fahrer, die in den ÖPNV integriert sind und nur gelegentlich andere Personen mitbefördern, gering zu halten. Sicherheitsrelevante Aspekte sollten jedoch weiterhin auch als Anforderungen für private Fahrer gelten und entsprechend überprüft werden. Erleichterungen könnten sich aber auf Aspekte beziehen, die aufgrund etablierter technischer Möglichkeiten nicht mehr erforderlich scheinen (wie etwa die Ortskundeprüfung, die für Mietwagen- und Krankenkraftwagenfahrer bereits abgeschafft wurde). Auch wenn finanzielle Anreize für die Mitnahmebereitschaft von Fahrern im ländlichen Raum insgesamt eine untergeordnete Rolle spielen, zeigen die Befragungsergebnisse aus GetMobil, dass die Privatpersonen, die mit Ridesharing Geld verdienen wollen, auch bereit sind, relevante Nachweise über ihre Eignung als Fahrer zu erbringen.

Schlussfolgerungen

Die Integration von privaten Mitnahmefahrten in den öffentlichen Personennahverkehr kann in ländlichen Räumen verschiedene positive soziale, ökologische und ökonomische Effekte erzielen. Das Projekt GetMobil hat Lösungen zu den Fragen erarbeitet, welche verhaltensbezogene

Ansatzpunkte zur Förderung des Ridesharing im ländlichen Raum bestehen und wie Ridesharing aus verkehrswissenschaftlicher Sicht ein wichtiger Teil eines zukunftsfähigen ÖPNV im ländlichen Raum werden kann (siehe Box 3).

Um die positiven Wirkungen des Ridesharing zu unterstützen, sind zudem die notwendigen rechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen. Hierfür ist zumindest eine Konkretisierung hinsichtlich der zulässigen Höhe von Zahlungen an private Fahrer, die nicht zu einer Genehmigungspflicht nach dem Personenbeförderungsgesetz führt, erforderlich. Damit würde insbesondere für Fahrer ein einfaches Anbieten von Fahrten ohne besonderen genehmigungsrechtlichen Aufwand ermöglicht und Klarheit über zulässige Zahlungen an private Fahrer geschaffen.

Die derzeitigen Bestrebungen des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, das Personenbeförderungsgesetz in seiner jetzigen Form an die Anforderungen der Digitalisierung anzupassen und die Problematik der Betriebskostenregelung durch eine entsprechende Konkretisierung zu beseitigen, sind grundsätzlich zu begrüßen. Bei möglichen weiteren Anpassungen des Personenbeförderungsgesetzes zum Zweck der Förderung des Ridesharing ist jedoch darauf zu achten, dass die Funktionsfähigkeit des ÖPNV weiterhin gewährleistet bleibt und die Etablierung von kommerziellen Pooling-Angeboten, die derzeit fast ausschließlich in Städten angeboten werden, nicht zu einer Verdrängung des öffentlichen Verkehrs führt.

Ridesharing kann einen wertvollen Beitrag zur Mobilität von Menschen insbesondere in ländlichen Räumen leisten. Hierfür sollte jedoch mit dem und nicht gegen den vorhandenen öffentlichen Personennahverkehr agiert werden.

3 Veröffentlichungen des Projekts

Eine ausführliche Darstellung der Projektergebnisse finden Sie in dem Buch „*Ridesharing im ländlichen Raum und dessen Integration in den öffentlichen Nahverkehr*“, welches Ende Oktober im Oekom-Verlag erscheint (ISBN: 978-3-96238-161-5). Eine digitale Version des Buchs kann im OpenAccess-Format (kostenfrei) beim oekom-Verlag bezogen werden.

Die digitalen Versionen der Policy Briefs sind ebenfalls über die Projekthomepage zu beziehen (<http://getmobil.uni-kassel.de/>). Des Weiteren ist dieser Policy Brief Teil von drei Policy Briefs, welche die Ergebnisse und Empfehlungen des Forschungsprojektes zusammenfassen:

- GetMobil Policy-Brief 1: „Verhaltensbezogene Ansatzpunkte zur Förderung des Ridesharings im ländlichen Raum“
- GetMobil Policy-Brief 2: „Wie kann Ridesharing zum wichtigen Teil eines zukunftsfähigen ÖPNV im ländlichen Raum werden?“
- GetMobil Policy-Brief 3: „In den ÖPNV integriertes Ridesharing im ländlichen Raum erfordert Anpassungen im Personenbeförderungsrecht“

Autorenteam:

Alexander Roßnagel, Prof. Dr.,

ist Seniorprofessor für Öffentliches Recht mit dem Schwerpunkt Recht der Technik und des Umweltschutzes an der Universität Kassel. Er ist dort wissenschaftlicher Leiter der »Projektgruppe verfassungsverträgliche Technikgestaltung (provet)«, Direktor des Wissenschaftlichen Zentrums für Informationstechnik-Gestaltung (ITeG) und war bis 2018 geschäftsführender Direktor des Kompetenzzentrums für Klimaschutz und Klimaanpassung. Von 2003 bis 2011 war er Vizepräsident der Universität Kassel. Im Bereich des Umwelt- und Energierechts hat er diverse Forschungsprojekte durchgeführt und zahlreiche Publikationen verfasst.

Simon Kaser, LL.M.,

war wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Recht der Technik und des Umweltschutzes an der Universität Kassel und bearbeitete insbesondere die rechtswissenschaftlichen Fragestellungen im Forschungsprojekt »GetMobil«. Er promovierte zu den rechtlichen Rahmenbedingungen für ein mit dem ÖPNV vernetztes Ridesharing. Derzeit ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Hochschule Darmstadt im Forschungsprojekt »InRePlast – Umweltpolitische Instrumente zur Reduzierung der Plastikverschmutzung von Binnengewässern über Entwässerungssysteme«.

Kontakt:

Universität Kassel

Prof. Dr. Alexander Roßnagel

Projektgruppe verfassungsverträgliche Technikgestaltung (provet)

im Forschungszentrum für interdisziplinäre Technik-Gestaltung (ITeG)

Pfannkuchstraße 1

34109 Kassel

E-Mail: a.rossnagel@uni-kassel.de

Telefon: 0561/804-6544 oder -2874