

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

#### **auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/6082 –**

#### **Evaluierung der Freistellungsverordnung**

##### Vorbemerkung der Fragesteller

In Deutschland leisten soziale und ehrenamtliche Fahrdienste nach Ansicht der Fragesteller seit Langem einen wichtigen Beitrag für die Unterstützung, Mobilität und damit die gesellschaftliche Teilhabe von älteren und kranken Personen sowie von Menschen mit Behinderung. Fahrdienste ermöglichen zum Beispiel Arztbesuche, das Erledigen von Einkäufen oder einen Ausflug.

Soziale Fahrdienste werden meist durch Wohlfahrtsverbände (vgl. u. a. das Deutsche Rote Kreuz, die Caritas und die Malteser) angeboten (vgl. [www.drk.de/hilfe-in-deutschland/behindertenhilfe/fahrdienst-fuer-menschen-mit-behinderungen/](http://www.drk.de/hilfe-in-deutschland/behindertenhilfe/fahrdienst-fuer-menschen-mit-behinderungen/), [www.caritas.de/ehrenamt/fahrdienst-fuer-senioren/130073/](http://www.caritas.de/ehrenamt/fahrdienst-fuer-senioren/130073/) und [www.malteser.de/fahrdienst.html](http://www.malteser.de/fahrdienst.html)). Bei den ehrenamtlichen Fahrdiensten handelt es sich in der Regel um Privatpersonen, die Fahrdienste anbieten, während Städte, Kommunen oder Vereine hierfür Fahrzeuge anschaffen (vgl. [www.drk.de/hilfe-in-deutschland/senioren/mobilitaet/fahrdienst/](http://www.drk.de/hilfe-in-deutschland/senioren/mobilitaet/fahrdienst/)). Ehrenamtliche Fahrdienste sind vor allem für Fahrten im Nahbereich in ländlich geprägten Regionen konzeptioniert, da insbesondere in diesen Gegenden ein ausreichend ausgebauter öffentlicher Personennahverkehr nicht vorzufinden ist. Oft übernehmen Verwandte oder Freunde privat Fahrdienste. Für Betroffene, die nur über wenig soziale Kontakte verfügen, sind ehrenamtlich organisierte Fahrdienste jedoch elementar dafür, Teilhabe in Bildung, Arbeit, Gesellschaft, Ehrenamt und damit am Leben zu gewährleisten.

Allerdings fallen soziale und ehrenamtliche Fahrdienste nach den Regelungen des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) und der Verordnung über die Befreiung bestimmter Beförderungsfälle von den Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes (Freistellungs-Verordnung) meist unter die Genehmigungspflicht (vgl. [www.gesetze-im-internet.de/pbefg/BJNR002410961.html](http://www.gesetze-im-internet.de/pbefg/BJNR002410961.html) und [www.gesetze-im-internet.de/frstllgv/BJNR006010962.html](http://www.gesetze-im-internet.de/frstllgv/BJNR006010962.html)). Das bedeutet, dass die befördernden Personen im Besitz einer Genehmigung sein und zahlreiche Auflagen erbringen müssen. Hierfür sprechen aus Sicht der Fragesteller unter anderem die erhöhten Sicherheitsanforderungen gerade bei Senioren, Menschen mit Behinderung oder Kindern sowie ein faires Wettbewerbsfeld mit Taxi- und Mietwagenunternehmen.

Im Zuge der Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes, wurde die Bundesregierung durch Entschließungsanträge des Deutschen Bundestages (Bundestagsdrucksache 19/27288) und des Bundesrats (Bundesratsdrucksache

che 200/21) im Jahr 2021 dazu aufgefordert, die Freistellungs-Verordnung zu evaluieren und in diesem Kontext Regelungen zu prüfen, um die Beförderung von havarierten Personen in Abschleppfahrzeugen durch Pannendienste sowie die bedarfsgerechte Ausgestaltung der Anforderungen an ehrenamtliche und soziale Fahrdienste (Nachbarschaftshilfen und andere) und eine Entlastung von bürokratischen Anforderungen zu prüfen. Als sich der Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages auf Antrag der Bundestagsfraktion der CDU/CSU im Oktober 2022 mit dem Thema „Beförderung von havarierten Personen, sowie ehrenamtliche und soziale Fahrdienste im Kontext der Evaluierung der Freistellungsverordnung“ beschäftigt hat (vgl. Ausschussdrucksache 20(15)95 für die 22. Sitzung des Verkehrsausschusses des Deutschen Bundestages am 19. Oktober 2022), war die Stellungnahme des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr (BMDV) nach Auffassung der Fragesteller nicht zufriedenstellend.

1. Welche Position vertritt die Bundesregierung hinsichtlich der Frage der Notwendigkeit einer Evaluation der Freistellungsverordnung?
2. Warum setzt die Bundesregierung den ausdrücklichen Willen des Bundesgesetzgebers und der Länder, die Freistellungsverordnung zu evaluieren, nicht um?
3. Plant das Bundesministerium für Digitales und Verkehr, eine Evaluierung und Prüfung der Freistellungsverordnung vorzunehmen, und wenn ja, wird dies eine umfassende Evaluierung, die auch das PBefG umfasst, und wenn nein, warum nicht?
4. Wie ist der Zeitplan der vom Bundesministerium für Digitales und Verkehr angekündigten Evaluierung der Freistellungsverordnung bzw. der Prüfung von möglichen regulatorischen Entlastungen für ehrenamtliche und soziale Fahrdienste (Nachbarschaftshilfen und andere), ohne in die Grundstruktur des Anwendungsbereichs des PBefG einzugreifen?
5. Wie plant die Bundesregierung die ehrenamtlichen und sozialen Fahrdienste regulatorisch zu entlasten, sollte die Evaluierung bzw. Prüfung und ggf. eine Novellierung nicht erfolgen?
8. Strebt die Bundesregierung eine Erweiterung des Befreiungskatalogs in § 1 der Freistellungs-Verordnung an, und wenn ja, wann, und wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 1 bis 5 und 8 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Zunächst ist anzumerken, dass die Länder mit Beschluss vom 26. März 2021 (Bundesratsdrucksache 200/21 (B)) die Bundesregierung gebeten haben, die Freistellungs-Verordnung zu evaluieren. Die Entschließung des Deutschen Bundestages (Bundestagsdrucksache 19/27288) beschränkte sich dagegen auf eine Ergänzung der Freistellungs-Verordnung in Bezug auf Abschlepp- und Pannendienste.

Auch hatte das Bundesministerium für Digitales und Verkehr keine Evaluierung der Freistellungs-Verordnung, sondern eine Prüfung der Bundesratsentschließung angekündigt.

Private, ehrenamtliche oder nachbarschaftliche Beförderungen profitieren bereits von der neuen Betriebskostenpauschale des § 1 Absatz 1 Nummer 1 b des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) von aktuell 30 Cent je Kilometer zurückgelegter Strecke, die mit dem Gesetz zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts vom 16. April 2021 eingeführt wurde. Mit dieser bundesein-

heitlich geltenden Pauschale wird die genehmigungsfreie Mitnahme von Personen in Pkws eindeutig festgelegt.

Davon abgesehen, sieht auch die Freistellungs-Verordnung aktuell bereits Ausnahmen vor, die grundsätzlich auch Anbieter von ehrenamtlichen und sozialen Fahrdiensten nutzen können.

Ob ein Fahrdienst dieser Anbieter nach dem PBefG genehmigungspflichtig oder ggf. von den Vorschriften des PBefG freigestellt ist, hängt wesentlich von der konkreten Ausgestaltung des Fahrdienstangebotes ab. In Frage kommen vorliegend insbesondere die Ausnahmen nach § 1 Satz 1 Nummer 3 oder Nummer 4 g der Freistellungs-Verordnung. So werden etwa nach § 1 Satz 1 Nummer 3 der Freistellungs-Verordnung von den Vorschriften des PBefG freigestellt Beförderungen mit Pkw, die nach ihrer Bauart und Ausstattung zur Beförderung von nicht mehr als sechs Personen (einschließlich Fahrzeugführer) geeignet und bestimmt sind, es sei denn, dass für die Beförderungen ein Entgelt zu entrichten ist. Gemäß § 1 Satz 1 Nummer 4 g der Freistellungs-Verordnung werden zudem Beförderungen von körperlich, geistig oder seelisch behinderten Personen mit Kraftfahrzeugen zu und von Einrichtungen, die der Betreuung dieser Personenkreise dienen, von den Vorschriften des PBefG freigestellt.

Bei Überlegungen zu einer Erweiterung des Befreiungskatalogs in § 1 der Freistellungs-Verordnung, insbesondere zu einer weiteren Entlastung ehrenamtlicher und sozialer Fahrdienste, darf der Regelungszweck des PBefG nicht außer Acht gelassen werden. Das PBefG dient als Ausprägung des besonderen Gewerberechts in erster Linie der Gefahrenabwehr und der Verkehrssicherheit. So bezweckt das Personenbeförderungsrecht die Sicherstellung von Mindeststandards in Bezug auf Qualität und Sicherheit der Beförderung. Genehmigungsvoraussetzung ist daher u. a. die Erfüllung der subjektiven Zulassungsvoraussetzungen, die die finanzielle Leistungsfähigkeit, die persönliche Zuverlässigkeit und die fachliche Eignung umfassen. Darüber hinaus knüpft die Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung, die besondere Anforderungen an die Geeignetheit des Fahrzeugführers stellt, an die Genehmigungspflicht nach dem PBefG an. Die Schutzfunktion dieser und anderer personenbeförderungsrechtlicher Regelungen dient allen Nutzern genehmigungspflichtiger Beförderungsleistungen, ist aber gerade für die Schwächeren der Gesellschaft, zu denen auch ältere und kranke Menschen sowie Menschen mit Behinderungen zählen, von besonderer Bedeutung. Einer wie vom Bundesrat geforderten Entlastung stünde eine Verringerung des Schutzniveaus gegenüber, obwohl auch nach Auffassung des Bundesrates die Sicherheit der Fahrgäste zu wahren ist.

Zudem ist die Ermächtigungsgrundlage der Freistellungs-Verordnung zu beachten, nach der gemäß § 57 Absatz 1 Nummer 8 PBefG nur bestimmte im Rahmen des Gesamtverkehrs nicht besonders ins Gewicht fallende Beförderungsfälle befreit werden dürfen. Ob diese Voraussetzung bei den angesprochenen ehrenamtlichen und sozialen Fahrdiensten gegeben ist, wäre angesichts deren zunehmender Bedeutung fraglich.

Vor diesem Hintergrund wird eine weitergehende personenbeförderungsrechtliche Entlastung ehrenamtlicher und sozialer Fahrdienste nicht befürwortet.

Im Hinblick auf die geforderte Evaluation der Freistellungs-Verordnung ist anzumerken, dass das PBefG und die Freistellungs-Verordnung im strukturellen Gesamtzusammenhang zu betrachten und als Konstrukt mit gegenseitigen Wechselwirkungen zu verstehen sind. Die isolierte Betrachtung nur der Freistellungs-Verordnung und ihre Evaluierung bzw. Erweiterung um Freistellungstatbestände auf Basis von singulären Sachverhalten würde – auch wenn diese mit verständlichem sozialpolitischem Anliegen gefordert werden – zu kurz greifen. Letztlich wäre damit eine Abkehr von der verkehrs- und ordnungspolitischen Grundsatzentscheidung des Gesetzgebers vom Jahr 1961 verbunden,

alle möglichen Beförderungen zu erfassen, die für die Ordnung des Straßenpersonenverkehrs von Bedeutung sein können. Eine grundlegende Evaluierung der Freistellungs-Verordnung müsste daher auch das PBefG selbst umfassen. Maßgeblich wäre hier insbesondere der sachliche Geltungsbereich gemäß § 1 PBefG, der normiert, welche Beförderungsfälle dem PBefG und der Genehmigungspflicht unterliegen.

Eine solche grundlegende Evaluierung wäre jedoch aufgrund des erst im vorletzten Jahr in Kraft getretenen Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts vom 16. April 2021 zum jetzigen Zeitpunkt nicht sinnvoll. Dabei wurde auch § 1 PBefG unter anderem mit dem Ziel geändert, durch die Einführung einer Betriebskostenpauschale die Durchführung von genehmigungsfreien Verkehren mit Pkw zu erleichtern. Auch die Einführung der neuen Verkehrsformen „Linienbedarfsverkehr“ und „gebündelter Bedarfsverkehr“ sowie die vorgenommenen Änderungen bei den Regelungen im Taxi- und Mietwagenverkehr mit dem Ziel ein „level playing field“ der verschiedenen Verkehrsformen zu erreichen, werden Auswirkungen auf den Gesamtverkehr und damit auch auf die „Konkurrenz“ zu nicht genehmigungspflichtigen bzw. freigestellten Verkehren haben. Diese Entwicklungen sollten zunächst beobachtet werden. Daher hat der Gesetzgeber auch in § 66 PBefG eine Evaluierung des Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts vom 16. April 2021 vorgesehen.

6. Wie und wann plant die Bundesregierung, regulatorische Lücken bei ehrenamtlichen Fahrdiensten zu evaluieren und zu schließen?

Nach Auffassung der Bundesregierung ist personenbeförderungsrechtlich klar geregelt, unter welchen Voraussetzungen diese Fahrdienste nicht in den Anwendungsbereich des Personenbeförderungsgesetzes fallen und keiner Genehmigung bedürfen.

7. Wie begründet die Bundesregierung den nach Ansicht der Fragesteller bestehenden Widerspruch, dass ehrenamtliche Fahrdienste vielerorts die vollständigen Genehmigungsanforderungen nach dem Personenbeförderungsgesetz erfüllen müssen, während viele gewerbliche Verkehre, etwa Schülerverkehre mit PKW, weiterhin umfassend von den Anforderungen freigestellt werden?

Die angesprochene Freistellung von Schülerverkehren mit Pkw ist auf für die Fahrgäste unentgeltliche Beförderungen mit Kraftfahrzeugen durch oder für Schulträger zum und vom Unterricht beschränkt. Demgegenüber können auch ehrenamtliche Fahrdienste wie in der Antwort zu den Fragen 1 bis 5 und 8 dargestellt, abhängig von der konkreten Ausgestaltung des Angebots, Befreiungstatbestände in Anspruch nehmen.

Ein Widerspruch liegt vor diesem Hintergrund nicht vor.

9. Wie bewertet die Bundesregierung die Bedeutung ehrenamtlicher und sozialer Fahrdienste für die Mobilität von Menschen mit körperlichen und/oder Sinnesbehinderungen (oder vorübergehenden Erkrankungen), insbesondere im ländlich geprägten Raum, außerhalb von Ballungszentren?

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung, dass soziale und ehrenamtliche Fahrdienste einen wichtigen Beitrag für die Unterstützung, Mobilität und damit die gesellschaftliche Teilhabe von älteren und kranken Personen sowie von Menschen mit Behinderung leisten.

10. In welchem Umfang und über welche Institutionen sollen Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden?
11. Sollen diese Mittel verrechnet und soll damit ein möglichst unbürokratisches Angebot zugunsten Betroffener im Bereich ehrenamtlicher und sozialer Fahrdienste garantiert werden?

Die Fragen 10 und 11 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Es ist unklar, auf welche Finanzmittel und für welche Zweckbestimmung die Fragesteller abstellen.

12. Wie sehen derzeit der aktuelle Stand und der Zeitplan zur ebenfalls am Personenbeförderungsgesetz angegliederten Mobilitätsdatenverordnung aus?

Die Mobilitätsdatenverordnung vom 20. Oktober 2021 (BGBl. I S. 4728) wurde zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 1. Juli 2022 (BGBl. I S. 1039) geändert. Durch diese 2. Änderung wurden technische Regeln wie Datenformate für die ab dem 1. Juli 2022 in Kraft tretenden Datenbereitstellungspflichten in die Mobilitätsdatenverordnung aufgenommen. Weitere Änderungen in der Mobilitätsdatenverordnung sind zu diesem Zeitpunkt nicht geplant. Der Änderungsbedarf wird fortlaufend und insbesondere im Zuge des Berichts nach § 66 Absatz 1 Nummer 1 PBefG geprüft.

13. Wie ist der aktuelle Stand der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Umsetzung des kleinen Fachkundenachweises?
14. Berücksichtigt die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Umsetzung des kleinen Fachkundenachweises auch die Bedürfnisse von Hilfsorganisationen und Sozialverbänden, deren Fahrer von Schul- oder Behindertenfahrdiensten ebenfalls den Fachkundenachweis benötigen, und wenn ja, welche besondere Berücksichtigung erhalten die Hilfsorganisationen und Sozialverbände, und wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 13 und 14 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Mit Wirkung zum 2. August 2021 wurde der sogenannte Kleine Fachkundenachweis für Taxi- und Mietwagenfahrer sowie für Fahrer von Fahrzeugen des gebündelten Bedarfsverkehrs eingeführt. Danach ist die Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung (FzF) künftig für Fahrer der genannten Fahrzeuge – neben weiteren bereits geltenden Voraussetzungen – zu erteilen, wenn der Bewerber einen Nachweis der Fachkunde vorlegt. Führen Schul- oder Behindertenfahrdienste Beförderungen durch, für die keine Genehmigung nach PBefG erforderlich ist (§ 48 Absatz 1 der Fahrerlaubnis-Verordnung), weil es sich z. B. um Verkehre handelt, die nach der Freistellungs-Verordnung von den Vorschriften des PBefG freigestellt sind, müssen die Fahrer dieser Dienste die Kleine Fachkunde nicht nachweisen. Denn in diesem Fall benötigen sie keine FzF (§ 48 Absatz 1 der Fahrerlaubnis-Verordnung).

Die anlässlich des Beschlusses der Sonder-Verkehrsministerkonferenz (Sonder-VMK) vom 29. November 2022 eingerichtete Bund-Länder-Arbeitsgruppe (Bund-Länder-AG) hat unter Leitung des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr (BMDV) in zwei Sitzungen am 10. und 24. Januar 2023 verschiedene Optionen zur Ausgestaltung des Kleinen Fachkundenachweises diskutiert. Im Ergebnis hat sich die Bund-Länder-AG mehrheitlich für die Absolvierung einer

Online-Prüfung zum Erwerb des Kleinen Fachkundenachweises ausgesprochen. Die Gemeinsame Konferenz der Verkehrs- und Straßenbauabteilungsleitungen der Länder (GKVS) hat auf ihrer Sitzung am 1. und 2. März 2023 einstimmig beschlossen, der am 22. und 23. März 2023 tagenden Verkehrsministerkonferenz (VMK) zu empfehlen, dem vorgeschlagenen Verfahren zur Einführung einer Online-Prüfung zuzustimmen und das BMDV zu bitten, die Prüfungsinhalte festzulegen und gemeinsam mit den Ländern abzustimmen. Diesem Vorschlag hat die VMK mit der Mehrheit der Länder zugestimmt.



