Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste e.V. (bpa)

Stellungnahme

zu den

Referentenentwürfen des Bundesministeriums für Verkehr

für

ein Gesetz zum Bürokratierückbau im Verkehrsbereich und eine Verordnung zum Bürokratierückbau im Verkehrsbereich

Berlin, 05.06.2026

bpa – Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste e.V.
Bundesgeschäftsstelle, Friedrichstr. 148, 10117 Berlin
Tel. 030 – 30 87 88 60, bund@bpa.de
https://de.linkedin.com/company/der-bpa – www.bpa.de

Stellungnahme zu den Referentenentwürfen eines Gesetzes zum Bürokratierückbau im Verkehrsbereich und einer Verordnung zum Bürokratierückbau im Verkehrsbereich

Vorbemerkung

Der Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste e.V. (bpa) bildet mit mehr als 14.000 aktiven Mitgliedseinrichtungen die größte Interessenvertretung privater Anbieter sozialer Dienstleistungen in Deutschland. Einrichtungen der ambulanten und (teil-)stationären Pflege, der Behindertenhilfe sowie der Kinder- und Jugendhilfe in privater Trägerschaft sind systemrelevanter Teil der Daseinsvorsorge. Als gutes Beispiel für Public-private-Partnership tragen die Mitglieder des bpa die Verantwortung für rund 465.000 Arbeitsplätze und circa 23.000 Ausbildungsplätze. Die Investitionen in die pflegerische Infrastruktur liegen bei etwa 31 Milliarden Euro. Mit rund 7.400 Pflegediensten, die circa 420.000 Patienten betreuen, und 6.700 stationären Pflegeeinrichtungen mit etwa 390.000 Plätzen vertritt der bpa mehr als jede dritte Pflegeeinrichtung bundesweit. Vor diesem Hintergrund nimmt der bpa wie folgt Stellung:

Die Referentenentwürfe zum Bürokratierückbau im Verkehrsbereich verfolgen das ausdrücklich begrüßenswerte Ziel, Vorschriften abzubauen, die Verwaltungsaufwand verursachen, ohne einen erkennbaren zusätzlichen Nutzen für Sicherheit, Wettbewerb oder Verwaltungssteuerung zu schaffen.

Vor diesem Hintergrund regen wir an, **im weiteren Gesetzgebungs- und Verordnungsgebungsverfahren auch die Beförderung von Gästen teilstationärer Pflegeeinrichtungen in den Blick zu nehmen.** Die hierfür nach Auffassung einiger Verwaltungsgerichte geltenden personenbeförderungsrechtlichen Vorgaben werden bislang von den Referentenentwürfen nicht erfasst, obwohl gerade dieser Bereich Anlass für eine Überprüfung der bestehenden Regelungen im Hinblick auf ihre Erforderlichkeit und ihren praktischen Nutzen bietet.

Ausgangslage

Die teilstationäre Pflege (nachstehend nur Tagespflege) ist ein wesentlicher Baustein der pflegerischen Versorgungsstruktur in Deutschland. Damit Pflegebedürftige das pflegerische Betreuungsangebot wahrnehmen können, haben Tagespflegeeinrichtungen gemäß § 41 Abs. 1 S. 2 SGB XI auch die notwendige und angemessene Beförderung der Tagespflegegäste von der Wohnung zur Einrichtung und zurück sicherzustellen; die Beförderung ist nach dieser Vorschrift Teil der Pflegeleistung nach dem SGB XI. Die Beförderungsleistungen sind somit keine

eigenständige wirtschaftliche Tätigkeit, sondern notwendige Nebenleistung zur Sicherstellung der pflegerischen Versorgung.

Gleichwohl unterfallen diese Beförderungen nach derzeitiger Rechtslage nach Auffassung einiger Verwaltungsgerichte regelmäßig den Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) sowie den darauf beruhenden Regelungen der Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr (BOKraft) und der Fahrerlaubnis-Verordnung (FeV). **Tagespflegeeinrichtungen werden damit rechtlich weitgehend wie Taxi- oder Mietwagenunternehmen behandelt, obwohl sie weder am Markt für Personenbeförderungsleistungen teilnehmen noch mit gewerblichen Beförderungsunternehmen konkurrieren.**

Dies führt für Tagespflegeeinrichtungen zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand aufgrund umfangreicher Antrags-, Nachweis- und Dokumentationspflichten, wiederkehrender Genehmigungsverfahren sowie der Einhaltung technischer Vorgaben des Personenbeförderungsrechts.

Die dem PBefG unterfallende Beförderungstätigkeit setzt zunächst eine Genehmigung voraus. Damit diese erteilt wird, müssen Inhaber von Tagespflegeeinrichtungen neben ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit und persönlichen Zuverlässigkeit u. a. ihre fachliche Eignung nachweisen, indem sie eine spezielle **Fachkundeprüfung für den Taxi- und Mietwagenverkehr** ablegen. Diese erfordert u. a. umfangreiche Kenntnisse des Personenbeförderungs-, Straßenverkehrs- und Beförderungsvertragsrechts sowie der kaufmännischen und finanziellen Führung des Verkehrsbetriebs, des technischen Betriebs, der Betriebsführung sowie der Straßenverkehrssicherheit und Unfallverhütung. Inhaber von Tagespflegeeinrichtungen müssen folglich Kenntnisse erwerben und nachweisen, die für die Leitung eines gewerblichen Personenbeförderungsunternehmens konzipiert wurden, obwohl sie kein derartiges Unternehmen führen, und zusätzlich eine Vielzahl an Belegen einreichen, obwohl die Haupttätigkeit davon unabhängig bereits auf der Grundlage eines mit den Landesverbänden der Pflegekassen im Einvernehmen mit den Trägern der Sozialhilfe geschlossenen Versorgungsvertrages nach § 72 SGB XI durchgeführt wird. Dazu kommen für die Beförderung von Tagespflegegästen inadäquate Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten hinsichtlich des Beförderungsauftrages.

Auch die eingesetzten Fahrzeugführer benötigen regelmäßig eine **Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung (FzF)**. Hierfür sind unter anderem Führungszeugnisse, Registerauskünfte, ärztliche Eignungsnachweise sowie Fachkundenachweise erforderlich. Dies dient dem Schutz von Fahrgästen im öffentlichen Gelegenheitsverkehr. Im Gegensatz zu Taxi- und Mietwagenfahrern, die täglich wechselnde, ihnen unbekannte Personen, in der Regel spontan, zu unterschiedlichen Zielen und unter wirtschaftlichem Wettbewerbsdruck befördern, erfolgen die Beförderungsfahrten der Tagespflege mit Fahrgästen, die bereits in einem Betreuungs- und Versorgungsverhältnis zur

Tagespflegeeinrichtung stehen. Es werden in der Regel wiederkehrend dieselben Tagespflegegäste auf denselben Strecken befördert. Ein Wettbewerbs- und Akquisitionsdruck besteht nicht. Der Schutzzweck der Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung greift daher nur eingeschränkt. Zudem bestehen über die sozial- und arbeitsrechtlichen Vorgaben bereits zahlreiche Zuverlässigkeits- und Eignungsanforderungen, die über die FzF doppelt geprüft werden. Da die FzF personenbezogen erteilt wird, bedarf es selbst bei nur einem Fahrzeug aufgrund von Arbeitszeit, Urlaub, Krankheit usw. gleich mehrerer Beschäftigter, die im Besitz einer entsprechenden Erlaubnis sein müssen.

Besonders deutlich wird die mangelnde Passgenauigkeit der Regelungen bei den Fahrzeuganforderungen. Tagespflegeeinrichtungen müssen Fahrzeuge teilweise mit technischen Einrichtungen ausstatten, die für den gewerblichen Taxi- und Mietwagenverkehr entwickelt wurden. Hierzu gehören insbesondere der verpflichtende Einbau einer Alarmanlage sowie eines geeichten und mit einer zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtung (TSE) ausgerüsteten Wegstreckenzählers. Die Ausstattung des Wegstreckenzählers wird flankiert durch Vorgaben aus der Kassensicherungsverordnung (KassenSichV) sowie der Abgabenordnung (AO) zur Dokumentation des einzelnen Geschäftsvorfalls. Diese Anforderungen mögen für Unternehmen sinnvoll sein, die Beförderungsleistungen am Markt anbieten und einzelne Fahrten gegenüber Kunden abrechnen. Für Tagespflegeeinrichtungen fehlt ein entsprechender Regelungszweck. **Die Beförderung erfolgt ausschließlich für einen feststehenden Personenkreis, nach vorheriger Planung und als Bestandteil einer bereits sozialrechtlich vereinbarten und vergüteten Pflegeleistung.** Weder werden spontane Beförderungsaufträge akquiriert noch einzelne Fahrten gegenüber Fahrgästen abgerechnet.

Insgesamt werden Tagespflegeeinrichtungen damit verpflichtet, organisatorische, personelle und technische Anforderungen zu erfüllen, die ursprünglich für gewerbliche Taxi- und Mietwagenunternehmen geschaffen wurden. Der hierfür erforderliche Verwaltungsaufwand bindet erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen, die am Ende in der Pflege fehlen. Je höher Beförderungsentgelte aufgrund überzogener Anforderungen ausfallen müssen, desto höher sind letztlich die von den Pflegebedürftigen regelmäßig für die Pflege zu entrichtenden Eigenanteile.

Zugleich sind mit der Beförderung von Tagespflegegästen vergleichbare Verkehre, „die die Ordnung des Straßenpersonenverkehrs im Rahmen des Gesamtverkehrs nicht beeinträchtigen“ von den Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes freigestellt (Amtliche Begründung zur Freistellungs-Verordnung (FrStllgV) , BR-Drs. 195/62 vom 14. Juni 1962). Zu den freigestellten Verkehren gehören u. a. nach § 1 Satz 1 Nr. 4 Buchst. g FrStllgV Beförderungen von körperlich, geistig oder seelisch behinderten Personen mit Kraftfahrzeugen zu und von Einrichtungen, die der Betreuung dieser

Personenkreise dienen, es sei denn, dass von den Beförderten ein Entgelt zu entrichten ist.

Daneben ist auch die Beförderung von Kindern, Jugendlichen und berufstätigen Personen zum Kindergarten (§ 1 Satz 1 Nr. 4 Buchst. i FrStllgV), zur Schule (§ 1 Satz 1 Nr. 4 Buchst. d FrStllgV) bzw. zur Arbeitsstelle (§ 1 Satz 1 Nr. 4 Buchst. f FrStllgV) von der Genehmigungspflicht nach dem Personenbeförderungsgesetz ausgenommen.

Sachliche Gründe, ausgerechnet die Beförderung der pflegebedürftigen Tagespflegegäste anders zu behandeln, gibt es nicht. Die Fahrten sind planbar, betreffen einen geschlossenen, besonders betreuungsbedürftigen Personenkreis, sind sozialrechtlich reguliert und haben in der Folge auch keine wettbewerbliche Relevanz für Taxi- und Mietwagenunternehmen.

Daraus wird ersichtlich, dass Tagespflegen ohne Not bürokratisch erdrückt und finanziell belastet werden, obwohl sie bereits strengen sozialrechtlichen Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitskontrollen unterliegen**. Im Ergebnis müssen Tagespflegeeinrichtungen heute Beförderungsunternehmen organisieren, obwohl sie Pflegeeinrichtungen sind. Kaum ein anderer Bereich verdeutlicht so anschaulich das Missverhältnis zwischen bürokratischem Aufwand und tatsächlichem Regelungsnutzen.**

Die Aufnahme der Beförderung von Tagespflegegästen in die Freistellungsverordnung würde mehrere tausend Tagespflegeeinrichtungen sowie die zuständigen Behörden von erheblichem Verwaltungsaufwand entlasten, ohne dass hierdurch Sicherheitsinteressen oder Wettbewerbsbelange beeinträchtigt würden. Vielmehr würde eine seit Jahren bestehende bürokratische Fehlregulierung beseitigt. Kaum ein anderer Bereich erfüllt die mit den Referentenentwürfen verfolgten Kriterien des Bürokratierückbaus in vergleichbarer Weise: **hoher Erfüllungsaufwand, geringe praktische Relevanz der Regelungen und kein erkennbarer zusätzlicher Nutzen**. Die vorgeschlagene Anpassung der Freistellungsverordnung würde daher die Zielsetzung der Entwürfe in besonderem Maße fördern und den Bürokratierückbau dort verwirklichen, wo er unmittelbar bei den Leistungserbringern der Daseinsvorsorge ankommt.

Konkreter Änderungsvorschlag

Der Referentenentwurf der Verordnung zum Bürokratierückbau im Verkehrsbereich sollte daher um die Aufnahme der Beförderung Pflegebedürftiger durch Tagespflegeeinrichtungen in die FrStllgV ergänzt werden, um diese Beförderungsleistung den bereits freigestellten Beförderungen nach § 1 Nr. 4 Buchst. g FrStllgV gleichzustellen.

Ein je nach Umfang der Inanspruchnahme von Tagespflegeleistungen von den Pflegebedürftigen ggf. an die Tagespflegeeinrichtung zu entrichtender Eigenanteil auf der Grundlage sozialrechtlich mit den Pflegekassen und Sozialhilfeträgern vereinbarter Pflegevergütungen, die die Vergütung für die Beförderung mit einschließen, darf dabei der Freistellung nicht entgegenstehen. Diese Klarstellung ist erforderlich, weil ein etwaiger Eigenanteil des Tagespflegegastes ausschließlich von den sozialrechtlichen Rahmenbedingungen der Pflegefinanzierung abhängt. Ob und in welcher Höhe ein Eigenanteil anfällt, darf nicht darüber entscheiden, ob dieselbe Beförderungsleistung den Vorschriften des PBefG unterfällt oder freigestellt ist. Nur ein Teil der zu befördernden Tagespflegegäste entrichtet selbst ein Entgelt (entweder weil Tagespflegeleistungen inkl. der Beförderung in einem Umfang in Anspruch genommen werden, der den nur begrenzten Leistungsbetrag der Pflegeversicherung übersteigt, oder weil eine private Pflegeversicherung besteht). Die personenbeförderungsrechtliche Einordnung muss unabhängig von der individuellen Finanzierungssituation des jeweiligen Pflegebedürftigen erfolgen.

§ 1
Von den Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes werden freigestellt

1. …
2. …
3. Beförderungen mit Personenkraftwagen, die nach ihrer Bauart und Ausstattung zur Beförderung von nicht mehr als sechs Personen (einschließlich Führer) geeignet und bestimmt sind, es sei denn, dass für die Beförderungen ein Entgelt zu entrichten ist;
4. Beförderungen

a) von Berufstätigen mit Kraftfahrzeugen zu und von ihrer Eigenart nach wechselnden Arbeitsstellen, insbesondere Baustellen, sofern nicht ein solcher Verkehr zwischen gleichbleibenden Ausgangs- und Endpunkten länger als ein Jahr betrieben wird,
b) von Berufstätigen mit Kraftfahrzeugen zu und von Arbeitsstellen in der Land- und Forstwirtschaft,
c) mit Kraftfahrzeugen durch oder für Kirchen oder sonstige Religionsgesellschaften zu und von Gottesdiensten,
d) mit Kraftfahrzeugen durch oder für Schulträger zum und vom Unterricht,
e) von Kranken aus Gründen der Beschäftigungstherapie oder zu sonstigen Behandlungszwecken durch Krankenhäuser oder Heilanstalten mit eigenen Kraftfahrzeugen,
f) von Berufstätigen mit Personenkraftwagen von und zu ihren Arbeitsstellen,
g) von körperlich, geistig oder seelisch behinderten **oder pflegebedürftigen** Personen mit Kraftfahrzeugen zu und von Einrichtungen, die **der Pflege oder** Betreuung dieser Personenkreise dienen,
h) von Arbeitnehmern durch den Arbeitgeber zu betrieblichen Zwecken zwischen Arbeitsstätten desselben Betriebes,

i) mit Kraftfahrzeugen durch oder für Kindergartenträger zwischen Wohnung und Kindergarten,

es sei denn, dass von den Beförderten ein Entgelt zu entrichten ist**, das nicht auf einer Vereinbarung des Beförderers mit einem Sozialleistungsträger beruht.**