

Personenbeförderung mit PKW

Gutachten zur Reform des Ordnungsrahmens



Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Einleitung und Aufbau	4
Politische Zielvorgaben und Rahmenbedingungen für die Personenbeförderung mit PKW	6
Kernelemente des derzeitigen Regulierungsrahmens in Deutschland	7
Ökonomische Grundlagen und Auswirkungen der derzeitigen Regulierung	8
Mögliche Effekte einer Änderung des Regulierungsrahmens	10
Neue technologische Entwicklungen und ihre Auswirkungen auf den Markt für die Personenbeförderung mit PKW	14
Szenarien für den zukünftigen Ordnungsrahmen	16
Fazit und Ausblick	18
Ansprechpartner der IHKs im Verkehrsbereich	19

Der seit vielen Jahren geltende Ordnungsrahmen für die gewerbliche Personenbeförderung mit PKW wird der heutigen Situation nicht mehr gerecht. Diese Meinung verschiedener Marktteilnehmer wird untermauert durch eine Vielzahl von Praxisproblemen.

Bereits im Jahre 2008 entschloss sich deshalb der baden-württembergische Industrie- und Handelskammertag (BWIHK) als Zusammenschluss der zwölf Industrie- und Handelskammern in Baden-Württemberg ein Gutachten zum Thema „Zukünftiger Ordnungsrahmen für die Personenbeförderung mit PKW“ in Auftrag zu geben.

Im Rahmen einer Workshopreihe wurden mit Marktakteuren, Interessenverbänden, Entscheidungsträgern und Experten unter der fachkundigen Leitung von Herrn Prof. Dr. Frank Fichert von der Hochschule Worms Vorschläge zur Änderung des Ordnungsrahmens erarbeitet. Die Ergebnisse wurden als Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung des Ordnungsrahmens formuliert.

Neu befeuert wurde das Thema im Jahr 2015, als die Monopolkommission der Bundesregierung Wettbewerbsdefizite auf den Taximärkten anmahnte und zeitgleich neue Anbieter den Markt mit Angeboten sondierten, die auf dem Gedanken des Teilens beruhen.

Als Gebot der Stunde wurde daraufhin eine Aktualisierung des Gutachtens in Auftrag gegeben. Basis war erneut ein Workshop. Wieder gelang es, die verschiedenen Akteure an den Tisch zu bekommen. Moderation und wissenschaftliche Begleitung lagen wiederum bei Professor Fichert. Somit konnte gewährleistet werden, dass ein wissenschaftlich fundiertes Ergebnis aus einem Guss entstehen konnte. Genauer gesagt wurden gleich unterschiedliche Szenarien entwickelt. Jedes für sich stellt einen schlüssigen Weg für eine Neuordnung dar. Die Wahl, welches Szenario das richtige Modell für die Zukunft des deutschen Personenbeförderungsgewerbes mit PKW wäre, liegt nun bei den Entscheidungsträgern – insbesondere in der Politik.

„Die Industrie 4.0 trifft auf das Recht 3.0“¹ – eine Situationsanalyse, die in vergleichbarer Weise auch für den Personenbeförderungsmarkt im Allgemeinen und für die Personenbeförderung mit PKW im Speziellen formuliert werden kann. Während auf der einen Seite technische Innovationen im Bereich der Digitalisierung sowohl neue Geschäftskonzepte als auch erweiterte Informations- und Auswahlmöglichkeiten der Nachfrager eröffnen, ist der rechtliche Rahmen in weiten Teilen seit Jahrzehnten unverändert, was nicht zuletzt an den verwendeten Begrifflichkeiten (z. B. „fernmündlich“²) erkennbar ist.

In der jüngeren Vergangenheit hat sich die Reformdiskussion intensiviert, was auch auf den Markteintritt neuer Anbieter mit innovativen Konzepten zurückgeführt werden kann. Einige dieser Angebote sind jedoch bereits von Gerichten aufgrund ihrer fehlenden Vereinbarkeit mit dem deutschen Rechtsrahmen untersagt worden, wobei abzuwarten bleibt, inwieweit hierzu in der Berufungsinstanz und/oder auf der europäischen Ebene andere Entscheidungen ergehen. In der verkehrspolitischen Fachdiskussion hat unter anderem die Monopolkommission in ihrem jüngsten Hauptgutachten Reformvorschläge unterbreitet (Aufhebung der Konzessionsbegrenzung, der Tarifpflicht und der Rückkehrpflicht beim Mietwagenverkehr).

Im Folgenden wird – nach einer Begriffsabgrenzung – zunächst ein Überblick über die Ziele gegeben, die für die spezifische Ausgestaltung des Ordnungsrahmens für die Personenbeförderung mit PKW von Bedeutung sind. Darauf aufbauend ist die Funktionsweise des derzeitigen Ordnungsrahmens erläutert. Unter Bezugnahme auf neue technische Entwicklungen sind dann unterschiedliche Optionen für eine Reform des Ordnungsrahmens präsentiert und gewürdigt. Dabei wird auch auf ausländische Erfahrungen Bezug genommen. Den Abschluss bilden drei Szenarien, die mögliche und in sich konsistente Entwicklungen des Ordnungsrahmens mit ihren jeweiligen Auswirkungen beschreiben.

¹ Jahn, Joachim, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. Juli 2015, Sonderbeilage „Die 100 Größten“, S. H5.

² § 49 (4) PBefG.

Einleitung und Aufbau

Begriffabgrenzungen

Die Personenbeförderung mit PKW ist eine Form des **Gelegenheitsverkehrs**, d. h., die Fahrt wird von einem Verkehrsdienstleister gemäß den Vorgaben des jeweiligen Kunden gegen ein Entgelt durchgeführt. Zwar können die Anbieter ihre Fahrzeuge auch im Linienverkehr bzw. Bedarfslinienverkehr einsetzen (z. B. Anrufsammeltaxis), dann handelt es sich jedoch nicht um Gelegenheitsverkehr, sodass andere rechtliche Bestimmungen gelten. Auch ist nicht ausgeschlossen, dass mit den Fahrzeugen gelegentlich Güter befördert werden, z. B. als Kurierfahrten. Während diese alternativen Verwendungen der Fahrzeuge aus betriebswirtschaftlicher Perspektive für den jeweiligen Anbieter bedeutsam sein können, spielen sie für die Ausgestaltung des Rechtsrahmens für die Personenbeförderung mit PKW keine Rolle und werden daher im Folgenden nicht weiter betrachtet.

Innerhalb der Personenbeförderung mit PKW lassen sich im Wesentlichen zwei Formen der „Vertragsanbahnung“ zwischen Anbieter und Nachfrager unterscheiden. Auf dem **Bestellmarkt** wendet sich der Kunde (ggf. über einen Vermittler) an den Anbieter und bestellt ein Fahrzeug zu einem bestimmten Zeitpunkt (ggf. schnellstmöglich) an einen von ihm bestimmten Ort. Davon abzugrenzen ist der **Wartemarkt**, auf dem Anbieter sich an dafür vorgesehenen Stellen (z. B. Taxistände an Bahnhöfen und Flughäfen) für Kunden bereithalten.

Eine Sonderform ist der **Winkmarkt**, bei dem ein „freies“ Fahrzeug aus dem laufenden Verkehr heraus von einem Kunden herbeigewunken wird.

Die Verkehrsdienstleistung „Personenbeförderung mit PKW“ ist von anderen Beförderungsarten abzugrenzen, für die im Folgenden jeweils auch spezifische Bezeichnungen vorgeschlagen werden:

Private Mitnahme („Ride Sharing“): Das zentrale Kennzeichen dieser Form der Personenbeförderung ist, dass die Fahrt auch ohne Mitnahme einer weiteren Person stattfinden würde und allenfalls ein „Umweg“ gefahren wird. Es kann sich um regelmäßige Fahrten (z. B. Fahrgemeinschaft von Berufspendlern), vorher abgestimmte Einzelfahrten (über spezialisierte Vermittlungsdienste – „Mitfahrzentralen“ – oder im Rahmen einer Selbstsuche, etwa über ein „Schwarzes Brett“) oder eine spontane Mitnahme („Trampen“) handeln. Für die private Mitnahme kann ein „Kostenbeitrag“ geleistet werden.³

Private Beförderung als Gefälligkeit: Sofern eine Fahrt gemäß den Wünschen des Beförderten durchgeführt wird, es sich jedoch um Menschen handelt, zwischen denen eine persönliche Beziehung besteht (insbesondere Verwandte, Freunde, Nachbarn), ist dies der privaten Sphäre der jeweiligen Personen zuzuordnen. Dies gilt selbst für den Fall, dass eine (finanzielle) Gegenleistung erbracht wird.

Ehrenamtliche Beförderung:

Auch hier findet die konkrete Fahrt auf Wunsch des Beförderten statt. Das Ziel des Beförderers besteht nicht in der Erzielung von Einnahmen (auch nicht als Nebenzweck), sondern die Fahrt wird aus insbesondere sozialen Motiven angeboten (z. B. ehrenamtliche Fahrdienste für ältere Menschen). Oftmals sind derartige Angebote eher dem Linienverkehr zuzurechnen (z. B. bei Bürgerbussen). Auch die von politischen Parteien angebotenen Fahrdienste zu Wahllokalen fallen in diese Kategorie.

Beförderung als gewerbliche Zusatzleistung:

Für bestimmte (im Regelfall gewerbliche erbrachte) Dienstleistungen kann eine Personenbeförderung als (optionale) Zusatzleistung angeboten werden. Beispiele sind Shuttle-Dienste von Hotels oder „Off Airport“ Parkplatzbetreibern. Auch diese Leistungen haben oftmals eher den Charakter von Liniendiensten, da sie nur zu bestimmten Zielen und ggf. regelmäßig angeboten werden.

³ Insbesondere bei der Mitnahme mehrerer Personen ist nicht auszuschließen, dass die Summe dieser Kostenbeiträge die (Grenz-)Kosten der Fahrt übersteigen. Hier kann wiederum für einzelne Akteure ein Anreiz entstehen, derartige Fahrten mit dem Ziel der Einkommenserzielung anzubieten.

Politische Zielvorgaben und Rahmenbedingungen für die Personenbeförderung mit PKW

Ausgehend von dem zentralen verkehrspolitischen Ziel, die Mobilität der Bevölkerung (und von Gebietsfremden, beispielsweise Touristen) sicherzustellen, lassen sich für die Personenbeförderung mit PKW auf einer ersten Stufe zwei Konstellationen unterscheiden. Wenn in bestimmten Regionen oder zu bestimmten (Tages)-Zeiten kein öffentlicher Linienverkehr angeboten wird oder der öffentliche Linienverkehr nicht für den konkreten Beförderungswunsch geeignet ist, beispielsweise bei fehlender Barrierefreiheit des öffentlichen Verkehrssystems, ist die Personenbeförderung mit PKW die einzige Mobilitätsoption, die gewerblich angeboten wird. Hier ergibt sich die verkehrspolitische Aufgabe, ein solches Angebot sicherzustellen („**Daseinsvorsorge**“), wobei auch der Aspekt der „Bezahlbarkeit“ eine Rolle spielt. Sofern ein verkehrspolitisch als ausreichend erachtetes Angebot des öffentlichen Linienverkehrs besteht, handelt es sich bei der Personenbeförderung mit PKW um eine qualitativ höherwertige **Mobilitätsalternative** (z. B. geringere Reisezeit, mehr Komfort bei der Beförderung von Gepäck, höhere Privatsphäre im Fahrzeug), die typischerweise von gewinnorientierten Unternehmen angeboten wird, wenn die erzielbaren Einnahmen die entstehenden Kosten übersteigen. Aus dem marktwirtschaftlichen (und verfassungsrechtlichen) Grundsatz der Gewerbefreiheit ergibt sich, dass ein solches Angebot nur reguliert werden darf, wenn die Erfüllung anderer (verkehrs)politische Ziele durch dieses Angebot gefährdet wird.

Wie bei allen Dienstleistungen besteht auch bei der Personenbeförderung mit PKW eine **Informationsasymmetrie** zwischen Anbietern und Nachfragern, da der (potenzielle) Nachfrager nicht alle relevanten Angebotseigenschaften vor Inanspruchnahme hinreichend zuverlässig einschätzen kann (insbesondere technischer Zustand des Fahrzeuges, Qualifikation des Fahrpersonals). Hier können staatliche Mindestnormen in Verbindung mit einer entsprechenden Überwachung dazu beitragen, diese Informationsasymmetrien zu reduzieren. Damit kann die Funktionsfähigkeit des Marktes verbessert werden, da die Nachfrager davon ausgehen können, dass eine Mindestqualität nicht oder nur in Ausnahmefällen unterschritten wird.

Als **verbraucherschutzpolitisches Ziel** ist zu beachten, dass es sich teilweise um ortsunkundige (oder sogar landesunkundige) Nutzer handelt und in Einzelfällen auch Notlagen oder persönliche Einschränkungen vorliegen können. Hierdurch kann eine Regulierung zum Schutz der Nachfrager vor einer „Übervorteilung“ gerechtfertigt werden, insbesondere in Form von Höchsttarifen.

Schließlich ist bei der Personenbeförderung mit PKW – wie bei den meisten Dienstleistungen, bei denen Barzahlung verbreitet ist – die Gefahr gegeben, dass **Steuern auf Umsätze und Einkommen** (und in der Folge auch Sozialabgaben) zumindest teilweise nicht ordnungsgemäß entrichtet werden. Sofern solche Hinterziehungen eine relevante Größenordnung annehmen, kommt es auch zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen steuerehrlichen und nicht steuerehrlichen Anbietern, die es durch eine geeignete Ausgestaltung des Rechtsrahmens und eine entsprechende Umsetzung zu verhindern gilt.

Kernelemente des derzeitigen Regulierungsrahmens in Deutschland

Der Rechtsrahmen für die Personenbeförderung mit PKW in Deutschland unterscheidet zwischen dem Taxi- und dem Mietwagenverkehr. Für Anbieter auf dem Taximarkt sieht das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) (1) eine Möglichkeit zur Begrenzung der Anbieterzahl, (2) eine Betriebs und Beförderungspflicht sowie (3) eine obligatorische Tariffestlegung durch die zuständige Behörde vor.

Innerhalb des von der zuständigen Behörde festgelegten Pflichtfahrbereichs (meist das Stadt oder Kreisgebiet) unterliegen **Taxen** grundsätzlich einer Betriebs und Beförderungspflicht, d. h., sie dürfen keinen Beförderungsauftrag ablehnen.⁴ Dabei müssen sie den von der Behörde festgelegten Tarif anwenden (Festtarif). Als Kriterium für die Verweigerung von Markteintritten nennt §13 (4) PBefG explizit die Bedrohung der Funktionsfähigkeit des örtlichen Taxengewerbes, d. h. zusätzliche Konzessionen werden nur erteilt, wenn dadurch die Funktionsfähigkeit des Taxigewerbes nicht gefährdet wird. Als Taxiprivileg ist festgeschrieben, dass sich nur Taxis im öffentlichen Verkehrsraum (also beispielsweise an Taxiständen) bereithalten dürfen und auch nur sie aus dem laufenden Verkehr herausgewunken werden dürfen. Damit Kunden (und Behörden) Taxis eindeutig erkennen können, sind äußere Erkennungsmerkmale vorgegeben (insbesondere Taxischild).

Mietwagen dürfen nur im Bestellmarkt eingesetzt werden. Dabei muss der jeweilige Beförderungsauftrag am Betriebsitz oder in der Wohnung des Unternehmers eingehen und dort „buchmäßig“ erfasst werden. Grundsätzlich gilt für Mietwagen eine Rückkehrpflicht, d. h., sie müssen nach der Erledigung des Beförderungsauftrages unverzüglich an ihren Betriebsitz zurückkehren, sofern sie nicht über einen Anschlussauftrag verfügen. Dieser Anschlussauftrag kann dem Fahrer entweder vor Antritt der ersten Fahrt am Betriebsitz oder während der Fahrt „fernmündlich“ mitgeteilt werden. Die Rückkehrpflicht soll insbesondere verhindern, dass Mietwagen dadurch zu Taxen auf dem Warte und Winkmarkt in Wettbewerb treten, dass sie sich in der Nähe von Orten mit hohem Kundenaufkommen bereithalten und somit für Fahraufträge unmittelbar zur Verfügung stehen. Im Unterschied zu Taxen unterliegen Mietwagen weder einer Betriebs- und Beförderungspflicht noch einer Tarifregulierung. Bei der Umsatzbesteuerung wird auf Taxileistungen der ermäßigte, auf Mietwagendienstleistungen der volle Steuersatz angewendet.

Sowohl für Taxen als auch für Mietwagen enthalten die Rechtsnormen Vorgaben für die technische Ausstattung und die technische Überwachung der Fahrzeuge, die Qualifikation des Fahrpersonals sowie die Fachkunde und finanzielle Leistungsfähigkeit des Unternehmers.

Damit lässt sich der derzeitige Regulierungsrahmen wie folgt zusammenfassen:

- Im öffentlichen Verkehrsraum dürfen sich nur Taxen bereithalten, um Fahraufträge anzunehmen. Innerhalb des jeweiligen Pflichtfahrbereichs unterliegen sie der Tarif- und der Beförderungspflicht. Zudem gilt grundsätzlich eine Betriebspflicht. Bei Fahrten zu Zielen außerhalb des Pflichtfahrbereichs sind die Taxiunternehmen frei, ob und ggf. zu welchem Preis sie eine Fahrt anbieten.
- Auf dem Bestellmarkt konkurrieren Taxen mit Mietwagen. Innerhalb des Pflichtfahrbereichs gilt für Taxen wiederum die Tarif- und Beförderungspflicht. Mietwagen sind hingegen in der Tarifgestaltung frei und unterliegen auch keiner Beförderungspflicht.

⁴ Ausnahmen können beispielsweise durch Gefahrensituationen gerechtfertigt sein..

Ökonomische Grundlagen und Auswirkungen der derzeitigen Regulierung

Aus ökonomischer Perspektive sind für eine Analyse des Marktes für die Personenbeförderung mit PKW insbesondere die folgenden Charakteristika von Bedeutung:

- Die **Nachfrage** ist durch zeitliche Schwankungen gekennzeichnet, die teils nach bestimmten Mustern ablaufen (z. B. Tages-/Nachtzeiten, Großveranstaltungen), teils jedoch eher zufällig sind (z. B. Witterungsabhängigkeit). Neben dem Preis spielt auch die erwartete Verfügbarkeit des Angebots eine Rolle, da sich Nachfrager beispielsweise dann ex ante um eine private Beförderung als Gefälligkeit kümmern werden, wenn sie von einer geringen Verfügbarkeit gewerblicher Anbieter ausgehen.
- Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist die Erstellung der Dienstleistung Personenbeförderung mit PKW durch einen hohen Anteil an **Fixkosten** bzw. Bereithaltungskosten gekennzeichnet. Die Einführung des Mindestlohns zum 1. Januar 2015 (siehe hierzu auch die Ausführungen weiter unten) hat den Anteil der Fixkosten tendenziell ansteigen lassen, sofern Fahrer als Angestellte beschäftigt werden. Der Anteil der variabel pro Fahrt bzw. pro Fahrkilometer anfallenden Kosten ist hingegen vergleichsweise gering.
- Die **Markteintrittsbarrieren** sind – abgesehen von den rechtlichen Bestimmungen – auf dem eigentlichen Beförderungsmarkt relativ niedrig, da die Produktionsmittel (insbesondere das Fahrzeug) bei einem Marktaustritt im Grundsatz leicht auf einen anderen regionalen Markt, d. h. beispielsweise von einer Stadt in eine andere Stadt, transferiert werden können. Es liegen folglich geringe irreversible Kosten (sunk costs) vor, d. h., das unternehmerische Risiko bei einem Markteintritt ist relativ niedrig.⁵ Durch staatliche Vorgaben bzgl. der technischen Ausstattung der Fahrzeuge und insbesondere der Qualifikation des Fahrpersonals können diese Kosten steigen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass Fahrzeuge eine begrenzte Nutzungsdauer haben, sodass regelmäßig über Neuinvestitionen zu entscheiden ist. Wenn die Einnahmen keinen „angemessenen“ Gewinn ermöglichen, so ist davon auszugehen, dass die Unternehmen nicht in neue Fahrzeuge investieren werden, wenn ein Altfahrzeug das Ende seiner betriebswirtschaftlichen Nutzungsdauer erreicht hat.
- Generell sind Unterschiede zwischen **städtischen und ländlichen Regionen** zu berücksichtigen. In Großstädten ist der Anteil ortsfremder Kunden typischerweise hoch. Dem Wartemarkt an aufkommensstarken Orten (z. B. Flughafen, Bahnhof, Messegelände) kommt hier eine erhebliche Bedeutung zu. Zudem ist auch zu nachfrageschwachen Zeiten von einem hinreichend hohen Fahraufkommen auszugehen, das mehreren Anbietern einen wirtschaftlichen Betrieb ihrer Fahrzeuge ermöglicht. In ländlichen Regionen dominiert hingegen der Bestellmarkt, auf dem auch viele Kunden mit einer gewissen Regelmäßigkeit Fahrten nachfragen (z. B. Krankenfahrten⁶). Zu aufkommensschwachen Zeiten kann es vorkommen, dass über mehrere Stunden hinweg keine Fahrtwünsche bestehen.
- Im Bestellmarkt sind zumindest in städtischen Regionen **Vermittlungsdienstleister**, üblicherweise in Form von Taxizentralen, weit verbreitet. Der Nachfrager setzt sich hierbei nicht direkt mit einem Beförderungsdienstleister in Verbindung, sondern kontaktiert einen Vermittler (traditionell in der Regel per Telefon). Somit kann ihm insbesondere bei Bestellungen zum nächstmöglichen Zeitpunkt ein Taxi „zugewiesen“ werden, das sich in möglichst großer räumlicher Nähe befindet oder spezifische Anforderungen (z. B. Bezahlungsmöglichkeiten oder Gepäcktransport) erfüllt. Aus der Sicht des Kunden erhöht sich somit die Qualität der Dienstleistung. Taxizentralen sind häufig als Genossenschaften organisiert. Teilweise verfügen sie über eine lokale Monopolstellung, teilweise besteht in einer Region ein oligopolistischer Wettbewerb zwischen wenigen Taxizentralen. Aus wettbewerbspolitischer Perspektive sind Taxizentralen als Plattformen anzusehen, bei denen sich spezielle Herausforderungen für die Marktordnung ergeben. Angesichts des regulierten Taxitarifs ist zum einen die Aufteilung des Fahrgelderlöses zwischen dem Personenbeförderungsdienstleister und dem Vermittler bedeutsam. Vielfach sind Taxizentralen als Genossenschaften organisiert, sodass dieser Interessengegensatz reduziert werden kann. Zum anderen kann insbesondere bei einem lokalen Monopol einer Taxizentrale die Vermittlung durch diese eine Grundvoraussetzung für ein erfolgreiches wirtschaftliches Agieren des Taxiunternehmers sein, sodass sich die Frage nach dem diskriminierungsfreien Zugang zu den Leistungen der Taxizentrale stellt.

Die **Marktstruktur** im Bereich der Personenbeförderung mit PKW ist das Ergebnis eines komplexen Zusammenwirkens aus Angebot, Nachfrage und Regulierung. Dabei beeinflusst die Festlegung des einheitlichen Tarifs zum einen die Höhe der Nachfrage, zum anderen die Attraktivität des Marktes für potenzielle Anbieter.

⁵ Auch ein Verkauf des Fahrzeuges außerhalb des Taximarktes ist möglich, in diesem Fällen sind lediglich die spezifischen Investitionen in die spezielle Ausstattung als „sunk costs“ anzusehen.

⁶ Hier gibt es häufig spezielle Verträge zwischen Krankenkassen und Beförderungsdienstleistern, die auch ein gegenüber dem Pflichttarif reduziertes Entgelt vorsehen.

Ökonomische Grundlagen und Auswirkungen der derzeitigen Regulierung

Über die Begrenzung der maximalen Anbieterzahl werden ebenfalls sowohl die Nachfrage (indirekt über die Angebotsverfügbarkeit) als auch die Gewinnerzielungsmöglichkeiten (Auslastungsgrad) der potenziellen Anbieter beeinflusst. Schließlich werden über die Qualitätsregulierung sowohl die Nutzungs bzw. Zahlungsbereitschaft der Nachfrager als auch die Kosten der Anbieter mit bestimmt.

Die Marktstruktur im Bereich der Personenbeförderung mit PKW wird darüber hinaus durch allgemeine wirtschaftspolitische Regelungen beeinflusst. Von besonderer Bedeutung ist hierbei der zum 1. Januar 2015 eingeführte **Mindestlohn**. Nicht zuletzt angesichts der verbreiteten Umsatzabhängigkeit der Entlohnung des angestellten Fahrpersonals haben sich hier branchenspezifische Herausforderungen ergeben. Erstens wurde der Mindestlohn in vielen Städten als Begründung einer deutlichen Erhöhung der Taxitarife in den Jahren 2014 bzw. 2015 genannt.⁷ Zweitens wird in Presseberichten darauf hingewiesen, dass teilweise angestellte Fahrer aufgrund der Einführung des Mindestlohns entlassen wurden bzw. werden,⁸ sodass tendenziell der Anteil der selbständigen Anbieter (insbesondere Ein-Fahrzeug-Unternehmen) zunehmen dürfte. Offizielle Statistiken liegen hierzu jedoch noch nicht vor.

Im Rahmen theoretischer Modelle lassen sich grundsätzlich die aus volkswirtschaftlicher Perspektive optimale Anbieterzahl und der optimale Tarif auf einem Taximarkt ableiten. Allerdings sind die hierfür erforderlichen Daten einer Regulierungsbehörde nicht oder allenfalls ansatzweise bekannt, sodass diese Modellierungen für die von den Behörden zu treffenden Entscheidungen nur von begrenztem Nutzen sind.

Mit Blick auf die gesetzlich ermöglichte **Begrenzung der Anbieterzahl** lassen sich mehrere Konstellationen unterscheiden. Speziell in ländlichen Regionen ist zu beobachten, dass lediglich wenige Anbieter auf dem Markt präsent sind und auch keine Anträge auf zusätzliche Konzessionen gestellt werden. Es ist sogar nicht auszuschließen, dass kein Unternehmen Taxiverkehre anbietet. Speziell die Bestimmungen zur Betriebspflicht sind im ländlichen Raum für die Kostensituation und damit die Wirtschaftlichkeit des Angebots relevant. Konkret wird in den entsprechenden Satzungen zumeist vorgegeben, dass die Behörde das Aufstellen von Dienstplänen veranlassen oder sogar selbst übernehmen kann, um ein ausreichendes Angebot sicherzustellen. In einigen (zumeist ländlichen) Regionen sind diese Dienstpläne sogar veröffentlicht, sodass den potenziellen Fahrgästen bekannt ist, welches Unternehmen jeweils Fahraufträge annimmt bzw. annehmen muss.

In zahlreichen (dichter besiedelten) Kreisen sowie in größeren Städten liegen Anträge von etablierten und/oder neuen Unternehmen auf zusätzliche Konzessionen vor. Um eine rechtssichere Entscheidung über die mögliche Zulassung dieser Anbieter zu treffen, werden von den zuständigen Behörden oftmals sogenannte Taxigutachten in Auftrag gegeben, in denen die Nachfrage nach Personenbeförderungsdienstleistungen und die wirtschaftliche Situation der Anbieter (einschließlich einer Betrachtung von Marktaustritten) analysiert wird. Darauf aufbauend werden von den Gutachtern Empfehlungen über die aus ihrer Sicht maximal mit einem funktionsfähigen Taximarkt zu vereinbarende Zahl an Konzessionen abgeleitet.

Aus ökonomischer Perspektive ist davon auszugehen, dass Unternehmen nur dann einen Markteintritt oder eine Geschäftserweiterung anstreben, wenn sie sich hiervon entsprechende Gewinnerzielungsmöglichkeiten versprechen. Dabei lassen sich für die eigentliche Beförderungsdienstleistung (auf den Vermittlungsmarkt wird später vertieft eingegangen) im Wesentlichen zwei Konstellationen unterscheiden:

Erstens ist es denkbar, dass ein Konzessionsbewerber davon ausgeht, dass auch nach seinem Markteintritt bzw. seiner Geschäftserweiterung für alle Anbieter eine hinreichend große Nachfrage vorhanden ist, um einen angemessenen Gewinn zu erzielen. Hier kann es zu unterschiedlichen Einschätzungen zwischen den potenziellen Marktneulingen und den Regulierungsbehörden (bzw. den Gutachtern) kommen. Zweitens wäre es möglich, dass ein potenzieller Neueinsteiger erwartet, aufgrund eines qualitativ hochwertigeren Angebots oder einer höheren Effizienz Marktanteile von anderen Unternehmen zu gewinnen, die dann ggf. aus dem Markt ausscheiden würden. Unter der Voraussetzung, dass die Unternehmen mit ihren Einschätzungen richtig liegen, wäre in beiden Fällen ein Markteintritt zu ermöglichen, da die Konzessionierung lediglich die Funktionsfähigkeit des Marktes, nicht jedoch die wirtschaftliche Situation der bereits auf dem Markt befindlichen Anbieter schützen soll. Würden sich die Erwartungen der Neueinsteiger nicht erfüllen, wäre nach einiger Zeit mit einem Marktaustritt dieser oder anderer Anbieter zu rechnen. Auch in diesen Fällen wäre die Funktionsfähigkeit des Marktes nicht gefährdet. Zu „Verwerfungen“ auf dem Markt kann es in den Fällen kommen, in denen potenzielle Neueinsteiger planen, nicht gesetzestreu zu agieren, d. h. insbesondere Steuern und/oder Sozialabgaben zumindest teilweise zu hinterziehen. Diese Anbieter würden, sofern keine hinreichend effektive Kontrolle und Sanktionierung erfolgt, die gesetzestreu agierenden Unternehmen verdrängen, was sich als eingeschränkte Funktionsfähigkeit ansehen lässt.

⁷ Vgl. mit einem Überblick o. V. (2014), Einführung des Mindestlohns: Jetzt wird Taxifahren richtig teuer, in: Spiegel online: <http://www.spiegel.de/auto/aktuell/taxifahren-wird-teurer-wegen-mindestlohn-a-1003096.html>

⁸ Vgl. beispielsweise Levy, S. (2015), Bitte aussteigen, in: Die Zeit vom 10. April, online unter: <http://www.zeit.de/2015/13/taxi-branche-mindestlohn-finanzierung-hamburg>

Mögliche Effekte einer Änderung des Regulierungsrahmens

Inwieweit der Ordnungsrahmen für die Personenbeförderung mit PKW reformiert werden sollte, ist insbesondere von der Interpretation des verkehrspolitischen Ziels der Mobilitätssicherung abhängig. Der derzeitige Ordnungsrahmen sorgt grundsätzlich für ein in der Regel als ausreichend erachtetes Mobilitätsangebot, das von allen potenziellen Nutzern zu jeweils einheitlichen Bedingungen in Anspruch genommen werden kann, wobei bereits heute teilweise Zuschläge zu nachfrageschwachen Zeiten (insbesondere während der Nachtstunden) eingeführt sind. Allerdings kann es je nach konkreter Ausgestaltung des Regulierungsrahmens vor Ort derzeit auch zu Nachteilen für die (potenziellen) Nutzer kommen, insbesondere in Form allgemein zu hoher Entgelte und/oder einer zu geringen Verfügbarkeit in nachfragestarken Zeiten.

Eine Änderung des Regulierungsrahmens für die Personenbeförderung mit PKW kann an unterschiedlichen Stellen ansetzen: der Möglichkeit zur Begrenzung der Konzessionszahl, der Tarifpflicht, den Qualitätsnormen sowie den spezifischen Regelungen für Mietwagen.

Eine **Aufhebung der Konzessionsbegrenzung** würde in den Gebieten, in denen derzeit ein Konzessionsstopp besteht, zunächst zu einer Angebotszunahme führen.⁹ Aus Sicht der Nachfrager wäre dies positiv, da die Wahrscheinlichkeit, zum gewünschten Zeitpunkt ein Taxi nutzen zu können, tendenziell steigt bzw. die durchschnittliche Wartezeit auf ein Taxi sinkt. Wenn der hierdurch hervorgerufene Nachfrageanstieg (aufgrund der höheren Verfügbarkeit von Fahrzeugen) geringer ist als die zusätzlichen Kapazitäten, so verschlechtert sich im Durchschnitt die Ertragslage der etablierten Anbieter. Dies muss jedoch nicht zu Marktaustritten führen, sofern die Anbieter zuvor regulierungsbedingte „Überrträge“ realisiert haben. In der Literatur wird darauf hingewiesen, dass die für die Übernahme bestehender Taxiunternehmen gezahlten Preise oftmals über dem Wert der jeweiligen Kapitalgüter (einschließlich „Kundenstamm“) liegen. In diesen Fällen läge ein (impliziter) Konzessionshandel vor, der sich – ein gesetzestreu Verhalten der Unternehmen vorausgesetzt – nur durch regulierungsbedingte Zusatzgewinne der Anbieter im Markt erklären lässt.

Gegen eine Freigabe der Konzessionen werden im Wesentlichen zwei Argumente vorgebracht. Erstens könne durch ein zusätzliches Angebot die „Mischkalkulation“ zwischen nachfragestarken und nachfrageschwachen Zeiten erschwert oder gar unmöglich gemacht werden. Unter der Annahme, dass im derzeitigen Regulierungsrahmen die Defizite aufgrund der durch die Betriebspflicht erzwungenen Angebotsvorhaltung zu nachfrageschwachen Zeiten durch entsprechend hohe Einnahmen zu aufkommensstarken Zeiten ausgeglichen werden können, führt ein zusätzliches Angebot in den aufkommensstarken Zeiten zu Einnahmeeinbußen, die die „Gesamtkalkulation“ und somit die Mobilitätssicherung gefährden. Eine solche Argumentation setzt jedoch voraus, dass die Vorgaben zur Betriebspflicht asymmetrisch gehandhabt werden. Wenn beispielsweise die Zahl der Anbieter in einer ländlichen Region von zwei auf drei steigt, so wäre bei einem ausgewogenen Dienstplan von jedem Unternehmen nicht mehr in jeder zweiten, sondern nur noch in jeder dritten Nacht (bzw. Woche) ein Angebot vorzuhalten (vergleichbare Unternehmensgröße vorausgesetzt). Folglich reduziert ein Anstieg der Anbieterzahl in diesen Regionen nicht nur die Erlöse zu nachfragestarken Zeiten, sondern auch die Kosten der Aufrechterhaltung der Betriebspflicht.

Zweitens wird eingewendet, ein zunehmender Wettbewerb erhöhe die Anreize (oder sogar den „Zwang“), kostensenkende Qualitätseinschränkungen vorzunehmen (worunter auch die Sicherheit der Fahrgäste, des Fahrpersonals sowie anderer Verkehrsteilnehmer leiden könnte) und/oder einen größeren Teil der Einnahmen „schwarz“ zu erwirtschaften. Grundsätzlich können diese Anreize auch bei beschränktem Marktzugang bestehen, es ist jedoch nicht auszuschließen, dass bei freiem Marktzugang die steuerrechtlichen Betriebe von den nichtsteuerrechtlichen Betrieben verdrängt werden. Folglich kommt einer wirksamen Durchsetzung der qualitativen Normen sowie der Bestimmungen des Steuer- und Sozialversicherungsrechts bei freiem Marktzugang eine tendenziell noch höhere Bedeutung zu als bei quantitativ beschränktem Marktzugang. Dies ist der Grundansatz des „Hamburger Modells“, in dessen Rahmen zum einen die Begrenzung der Anbieterzahl aufgehoben wurde, zum anderen jedoch die Einhaltung insbesondere der steuerrechtlichen Normen wesentlich wirksamer kontrolliert wird. Im Ergebnis ist die Zahl der Taxen in Hamburg im Trend gesunken.

⁹ Es ist denkbar, dass in anderen Gebieten potenzielle Markteinsteiger keine Anträge auf neue Konzessionen stellen, wenn sie davon ausgehen, dass ihr Antrag ohnehin nicht genehmigt würde. Auch in diesen Fällen kann es bei einer Aufhebung der Möglichkeit zur Konzessionsbegrenzung zu einer Angebotsausweitung kommen.

Mögliche Effekte einer Änderung des Regulierungsrahmens

Als Alternative zum derzeitigen **Festtarif** wären insbesondere ein Höchsttarif oder eine Tariffreigabe möglich. Generell wäre dabei angesichts der Komplexität und Heterogenität derzeitiger Taxitarife auch zu entscheiden, inwieweit nicht nur die Höhe, sondern auch die Struktur der Tarife der Regulierung unterliegen sollte.

Bei einem **Höchsttarif** wären die Nachfrager weiterhin vor „unangemessen hohen“ Preisforderungen der Anbieter geschützt. Um zusätzliche Nachfrage zu generieren (oder im Wettbewerb Kunden von anderen Anbietern zu gewinnen), könnten die Unternehmen jedoch diesen Tarif unterschreiten. Die Auswirkungen wären (im Vergleich zur derzeitigen Situation) unter anderem davon abhängig, ob der Höchsttarif dem derzeitigen Festtarif entspricht oder oberhalb dieses Festtarifs angesetzt wird. Entspricht der Höchsttarif dem derzeitigen Festtarif, so wäre kein Nachfrager schlechter gestellt, einige Nachfrager könnten jedoch profitieren.

Wenn sich die wirtschaftliche Lage der Anbieter (und damit die Möglichkeit der Mischkalkulation) verschlechtert, so gilt hier im Grundsatz dieselbe Argumentation wie bei einer Erhöhung der Konzessionszahl, d. h., die diskriminierungsfreie Durchsetzung der Betriebspflicht gewinnt eine besondere Bedeutung. Bei einem Höchsttarif oberhalb des derzeitigen Festtarifs wäre eine Preisdifferenzierung möglich, sodass einzelne Nachfrager gegenüber der derzeitigen Situation (zumindest mit Blick auf den Preis) schlechter, andere hingegen besser gestellt werden könnten. Eine solche Konstellation würde auch eine stärkere Produktdifferenzierung ermöglichen, beispielsweise Taxen mit besonders hoher Qualität (analog etwa dem Limousinenservice im Bereich der Mietwagen) und höherem Tarif.

Bei einer **Tariffreigabe** wäre es theoretisch möglich, durch Preisdifferenzierung die Zahlungsbereitschaft der Nachfrager komplett abzuschöpfen. Dabei wäre im Rahmen der Regulierung zu entscheiden, ob die Tarife jederzeit frei festgelegt werden können (dies würde auch ein „Ausnutzen“ kurzfristiger Notlagen potenzieller Fahrgäste ermöglichen¹⁰) oder ob diese vorab bei der Behörde hinterlegt werden müssen, was eine kurzfristige Heraufsetzung von Fahrpreisen über den hinterlegten Tarif verhindert. Insbesondere bei einer Tariffreigabe, grundsätzlich aber auch bei der Festlegung von Höchstpreisen, wären erweiterte **Informationspflichten** für die Anbieter vorzusehen, die insbesondere für den Warte- und Winkmarkt bedeutsam sind. Konkret ließe sich vorschreiben, dass der gültige Tarif außen klar erkennbar am Fahrzeug angebracht ist. Zudem käme bei potenziell unterschiedlichen Tarifen den Wahlmöglichkeiten der Fahrgäste an Taxiständen eine erhöhte Bedeutung zu. Bereits derzeit hat ein Fahrgast das Recht, aus der Schlange der auf Fahrgäste wartenden Taxen einen Anbieter auszuwählen, wobei fraglich ist, inwieweit diese Option bei den potenziellen Fahrgästen bekannt ist. Beim derzeitigen Festtarif sind die Anreize, nicht das erste Fahrzeug in der Warteschlange zu nutzen, jedoch meist eher gering.¹¹ Zudem kann die freie Auswahl durch bauliche Gegebenheiten des jeweiligen Taxistands erschwert sein.

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass bereits derzeit im Markt für die Personenbeförderung mit PKW Möglichkeiten für eine freie Preisbildung bestehen. Erstens sind Mietwagen in der Preissetzung frei. Da sie jedoch nur auf dem Bestellmarkt anbieten dürfen, besteht hier für die Nachfrager grundsätzlich die Möglichkeit eines Preisvergleichs durch das Einholen mehrerer Angebote. Bei Fahrten außerhalb des Pflichtfahrbereichs können auch von Taxis im Wartemarkt die Tarife frei festgelegt werden, d. h., ein potenzieller Fahrgast kann beispielsweise mit den in einer Warteschlange stehenden Taxen den jeweiligen Fahrpreis frei aushandeln. Auch hier ist jedoch fraglich, inwieweit diese Möglichkeit den potenziellen Kunden bekannt ist und von ihnen genutzt wird.

¹⁰ Hier wäre zu prüfen, inwieweit die allgemeinen Regelungen gegen „Preiswucher“ greifen (§ 138 BGB).

¹¹ Neben dem Fahrzeugtyp und dem äußeren Erscheinungsbild von Fahrzeug und/oder Fahrpersonal kommen bestimmte Angebotsmerkmale (z. B. Bezahlmöglichkeiten) infrage.

Mögliche Effekte einer Änderung des Regulierungsrahmens

Unverzichtbar erscheinen grundsätzlich sowohl technische Vorgaben für das Fahrzeug als auch für die Qualifikation des Fahrpersonals. Dabei sollte bei einem im gewerblichen Interesse liegenden Angebot kein Unterschied zwischen den einzelnen Formen des Personenverkehrs gemacht werden (d. h. inklusive der Beförderung als gewerblicher Zusatzleistung). Konkret geht es um die sicherheitsrelevanten Merkmale des Fahrzeuges, die zudem regelmäßig zu überprüfen sind, sowie die persönliche und fachliche Qualifikation des Fahrpersonals. Dabei bietet die Konkretisierung dieser Bestimmungen Raum für Detaildiskussionen (z. B. Häufigkeit technischer Untersuchungen, ggf. in Abhängigkeit der Fahrleistung, oder maximal zulässige Zahl von „Punkten“ im Verkehrszentralregister), die an dieser Stelle nicht vertieft werden können. Darüber hinaus müsste stets ein angemessener Versicherungsschutz für die Fahrgäste bestehen und gegebenenfalls nachgewiesen werden.

Die Verpflichtung, Taxen und Mietwagen mit einer Alarmanlage auszustatten, wird bereits innerhalb des derzeitigen Rechtsrahmens vielfach als wenig zweckmäßig angesehen und könnte daher generell gestrichen werden. Inwieweit eine manipulationssichere Wegstreckenerfassung bei Mietwagen mit mobilen elektronischen Geräten sichergestellt werden kann, müsste ggf. technisch geprüft werden. Alternativ könnte der Beförderungspreis vorab fixiert werden, in diesen Fällen würden die Anbieter jedoch das Risiko verkehrsaufkommensbedingter Umwege tragen.

Weitere Vorgaben des PBefG beziehen sich auf die subjektiven Eigenschaften der Unternehmer, die neben persönlicher Zuverlässigkeit und finanzieller Leistungsfähigkeit insbesondere ihre fachliche Eignung nachzuweisen haben. Obwohl auch hier über konkrete Inhalte bzw. Ausgestaltungen der entsprechenden Prüfungen und Nachweisformen kontrovers diskutiert werden kann, erscheint grundsätzlich eine solche Vorgabe erforderlich, insbesondere um ein entsprechendes Sicherheitsniveau zu erreichen.

Von zentraler Bedeutung für die zukünftige Struktur des Marktes für die Personenbeförderung mit PKW sind die Bestimmungen des PBefG, dass Aufträge für einen Mietwagen am Betriebsitz buchmäßig zu erfassen sind und dass ein Mietwagen nach Erledigung seines Fahrauftrages dorthin zurückzukehren hat, wenn kein unmittelbarer Folgeauftrag vorliegt.¹² Eine isolierte Aufhebung der Rückkehrpflicht und die Möglichkeit, Aufträge auch direkt im Fahrzeug entgegenzunehmen, würde die Konkurrenzsituation zwischen Taxen und Mietwagen im Wartemarkt wesentlich zugunsten der Mietwagenanbieter verändern.¹³ Allerdings hätten die Taxen bei einer Abschaffung des Festtarifs die Möglichkeit, durch günstigere Tarife auf diese geänderte Situation zu reagieren. Bei einem Wegfall der Betriebspflicht wären zur Mischkalkulation auch keine entsprechenden Zusatzeinnahmen mehr erforderlich, da in nachfrageschwachen Zeiten entsprechend auskömmliche Preise gefordert werden könnten. Dennoch wäre auch in einem solchen Rahmen zu überdenken, die weiteren Taxiprivilegien und -merkmale beizubehalten (Kennzeichnung, Nutzung von spezifischen Taxiständen), um insbesondere bei ortsfremden Kunden Transparenz über das Beförderungsangebot herzustellen.

¹² Mit Verweis auf umweltpolitische Ziele wird darauf hingewiesen, dass die Rückkehrpflicht vermeidbare Zusatzfahrten verursacht. Diese Thematik soll an dieser Stelle nicht weiter diskutiert werden.

¹³ Die Mietwagen könnten sich zwar nicht direkt an den Taxiständen, wohl aber in der Nähe der aufkommensstarken Orte bereithalten und beispielsweise durch Werbefafeln auf ihr Angebot und ihre schnelle Verfügbarkeit hinweisen. Bei Apps (siehe die Ausführungen weiter unten) ergibt sich die Attraktivität des Angebots bereits durch die ortsbezogenen Dienste.

Mögliche Effekte einer Änderung des Regulierungsrahmens

Erfahrungen auf ausgewählten Taximärkten im europäischen Ausland

Zahlreiche Taximärkte im Ausland sind in der Vergangenheit ganz oder zumindest teilweise dereguliert worden. Im Folgenden sind einige dieser Beispiele kurz vorgestellt. Dabei beschränken sich die Erläuterungen auf Staaten in Westeuropa, da hier von ähnlichen strukturellen Voraussetzungen wie in Deutschland auszugehen ist.

In **Schweden** wurde der Taximarkt bereits im Jahr 1990 weitgehend dereguliert. Aufgrund einiger Fehlentwicklungen kam es in den Folgejahren zu Anpassungen des Regulierungsrahmens. Aktuell gibt es auf dem schwedischen Markt keine quantitative Begrenzung der Anbieterzahl, eine Vorgabe von Qualitätsnormen sowie eine freie Preisbildung. Dabei sind die Anbieter verpflichtet, sowohl die jeweiligen Tarifbestandteile als auch die Gesamtkosten für eine standardisierte Fahrt in einheitlicher Form außen am Fahrzeug anzugeben.

In den **Niederlanden** ist seit der schrittweisen Deregulierung in den Jahren 1999 bis 2002 die Zahl der Konzessionen nicht begrenzt und alle Taxen dürfen landesweit anbieten.¹⁴ Es existiert jedoch ein Höchsttarif und die Tarifstruktur ist fest vorgegeben. Die Regulierung ist zentralisiert. Nach der Deregulierung ist die Zahl der Taxen gestiegen, auch wurden Preissteigerungen oberhalb der Inflationsrate beobachtet, die zu einem Nachfragerückgang beigetragen haben. Als Probleme werden in der Literatur für Großstädte insbesondere die oftmals gering qualifizierten Fahrer sowie begrenzten Möglichkeiten des Preiswettbewerbs genannt (die Fahrer üben mitunter Druck aus, das jeweils erste Taxi in der Reihe zu nutzen).

Österreich unterscheidet wie Deutschland zwischen Taxen und Mietwagen. Allerdings ist die Zahl der Lizenzen nicht begrenzt. Die Tarife werden durch die zuständige Behörde festgelegt, es gibt hiervon aber auch Ausnahmen, d. h. Gebiete ohne Tarifregulierung (ländliche Regionen).

¹⁴ Sonderregelungen bestehen lediglich für den Flughafen Amsterdam-Schiphol.

Neue technologische Entwicklungen und ihre Auswirkungen auf den Markt für die Personenbeförderung mit PKW

Verbreitung und Leistungsfähigkeit mobiler Informations- und Kommunikationsmedien haben in den vergangenen Jahren rapide zugenommen. Diese neuen Entwicklungen verändern auch die (technischen) Rahmenbedingungen für die Personenbeförderung mit PKW. Dabei ist zwischen zwei Bereichen zu unterscheiden.

Erstens werden für den Straßenverkehr **Navigationssysteme** angeboten, die zudem meist auf aktuelle Daten zur Verkehrslage zurückgreifen. Auch Smartphones können mit einer derartigen Funktion („App“) ausgestattet sein. Für die Personenbeförderung mit PKW wird vor diesem Hintergrund intensiv diskutiert, ob die Verpflichtung des Fahrpersonals, eine spezielle Ortskenntnis nachzuweisen, noch zeitgemäß sei. Gegner der obligatorischen Ortskenntnisprüfung weisen darauf hin, dass durch die Navigationsgeräte auch ortsunkundige Fahrer den kürzesten bzw. schnellsten Weg zum Ziel finden können. Auch wären die Fahrgäste während und auch nach der Fahrt grundsätzlich in der Lage zu überprüfen, ob tatsächlich die kürzeste bzw. vorteilhafteste Route gefahren wird bzw. wurde. Kritiker halten dem entgegen, dass auch für die Nutzung der Navigationsgeräte gewisse Ortskenntnisse vorhanden sein müssen (z. B. wenn die exakte Schreibweise einer Straße nicht bekannt ist oder mehrere Straßen mit ähnlichem Namen in einer Stadt existieren) und bei Verkehrsstörungen ortskundiges Fahrpersonal die Vor- und Nachteile der jeweiligen alternativen Routen besser beurteilen kann als die Software. Allerdings wird auch von Befürwortern des Ortskundenachweises darauf hingewiesen, dass die konkrete Ausgestaltung der Prüfung verbessert werden könne, um eine entsprechende Qualifikation des Fahrpersonals sicherzustellen.

Zweitens ermöglicht der technische Fortschritt neue Formen der **Zusammenführung von Angebot und Nachfrage** sowie eine Verbesserung des Informationsstandes der jeweiligen Akteure. An erster Stelle sind hier Vermittlungsplattformen zu nennen, wie sie sowohl für die private Mitnahme (z. B. blablacar) als auch für Taxen (z. B. taxi.de, mytaxi) und Mietwagen (z. B. UBERblack, UBERX) angeboten werden. Im Kern handelt es sich dabei nur um einen neuen Vermittlungsweg, der gegenüber den herkömmlichen Optionen Vorteile bietet, die unter anderem in einer (potenziell wechselseitigen) Bewertung der Beteiligten, der Lokalisierung von Anbietern und Nachfragern in Echtzeit oder neuen Ausgestaltungen des Vermittlungsentgelts (z. B. flexibel je nach Auftragslage) bestehen. Die genannten Angebote sind mit dem derzeitigen Rechtsrahmen für die Personenbeförderung mit PKW vereinbar, sofern die sonstigen jeweils relevanten Bestimmungen beachtet werden.¹⁵

Darüber hinaus wurden Angebotsmodelle entwickelt, bei denen Beförderungsnachfrager an Anbieter vermittelt werden, die nicht über eine Konzession zur Personenbeförderung verfügen. Die Grundidee besteht darin, dass die Beförderung (auch) durch **Privatpersonen** mit ihren privaten PKW erfolgt. Die entsprechenden Konzepte werden häufig der „sharing economy“ zugeordnet, allerdings geht es hierbei nicht nur um das Teilen von Gütern (z. B. kurzfristige Vermietung von Privatwohnungen während einer urlaubsbedingten Abwesenheit oder das bereits länger etablierte Car Sharing), sondern um die Erbringung einer Dienstleistung (die Fahrt findet auf Wunsch des Kunden statt).

Allgemein wird ein gewerbliches bzw. unternehmerisches Tätigwerden durch die Merkmale der Planmäßigkeit, der Dauerhaftigkeit („auf längere Sicht angelegt“) und der Entgeltlichkeit definiert. Im Bereich der Personenbeförderung ist bereits das Merkmal der Entgeltlichkeit (oberhalb der Betriebskosten) ausreichend, damit die Bestimmungen des PBefG Anwendung finden. Da die Anmeldung eines Fahrers/Fahrzeuges auf einer Vermittlungsplattform mit Aufwand und Kosten verbunden ist und auch die Bewertungsmechanismen eine dauerhafte Aktivität erfordern bzw. zumindest belohnen, ist im Regelfall von Planmäßigkeit und Dauerhaftigkeit des Angebots auszugehen. Zudem richtet sich das Angebot an die Allgemeinheit, da es jedem Nutzer der Plattform (und damit potenziell jedem SmartphoneNutzer) bekannt ist. Hier liegt ein wesentlicher Unterschied zu sonstigen privaten Beförderungsangeboten, die zwar ebenfalls in Einzelfällen das Kriterium der Entgeltlichkeit erfüllen können, jedoch aufgrund der Begrenztheit des potenziellen Kundenkreises keine relevanten Auswirkungen auf den Gesamtmarkt haben, sodass eine Regulierung nicht angemessen wäre (z. B. Angebot einer privaten Mitnahme an einem „schwarzen Brett“ mit einem finanziellen Beitrag oberhalb der Betriebskosten).

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund diverser Gerichtsentscheidungen sind die Angebotskonzepte der Vermittlungsplattformen teils mehrfach modifiziert worden. UBER bot in Deutschland vorübergehend den Service UBERPop (hier wurden die Fahrten auch von Privatpersonen durchgeführt) zu einem Preis von 0,35 ct/km an. Unter der Annahme, dass dieser Betrag den (pauschalierten) Betriebskosten eines PKW entspricht, handelt es sich nicht um ein gewerbliches Angebot, da der Fahrer durch die Beförderung kein Einkommen erzielt. Allerdings ist davon auszugehen, dass bei diesem Kilometersatz nur sehr wenige Personen dauerhaft bereit sein werden, Fahrleistungen auf der UBER-Plattform anzubieten.

¹⁵ UBERblack wurde beispielsweise vorgeworfen, dass das Unternehmen Mietwagenfahrzeuge dazu aufgefordert habe, sich nicht am Betriebsitz, sondern in der Nähe von Veranstaltungsorten bereit zu halten, um bei Aufträgen schneller verfügbar zu sein.

Neue technologische Entwicklungen und ihre Auswirkungen auf den Markt für die Personenbeförderung mit PKW

Einen anderen Weg ging der Anbieter wundercar, der sich mittlerweile vom deutschen Markt zurückgezogen hat. Hier wurden die Fahrten (formal) unentgeltlich angeboten, es wurde jedoch empfohlen, ein Trinkgeld zu geben, dessen Höhe gemäß der Länge der jeweiligen Fahrt von der Plattform berechnet wurde (und von dem der Plattformbetreiber einen festgelegten Anteil einbehielt).

Laut Unternehmensangaben vermittelt aktuell (September 2015) keine Plattform in Deutschland Fahraufträge an Anbieter ohne Genehmigung gemäß PBefG.¹⁶ Da eine Beförderung durch Private in anderen Staaten praktiziert wird und die Anbieter eine Legalisierung dieser Konzepte fordern, soll sie dennoch im Folgenden skizziert werden. Das Grundkonzept der Plattformbetreiber basiert (zumindest bei UBER) auf auslastungsgradabhängigen Preisen (surge pricing). Auf den Märkten, auf denen dies rechtlich zulässig ist, wird der Tarif jeweils in Abhängigkeit von Angebot und Nachfrage festgelegt, sodass bei Nachfrageüberhängen der steigende Preis für ein zusätzliches Angebot sorgt. In dieser Angebotsflexibilität wird oftmals ein wesentlicher Vorteil der Einbeziehung von „Gelegenheitsanbietern“ gesehen.

Für alle Plattformen im Internet ist charakteristisch, dass sie eine Mindestzahl an Anbietern und Nachfragern gewinnen müssen, damit die Vermittlung mit einer hinreichenden Zuverlässigkeit funktioniert. Darüber hinaus bestehen auf diesen Plattformmärkten häufig strukturelle Monopolisierungstendenzen, sodass sich wettbewerbsrechtliche Fragen ergeben können. Wenn ein Anbieter in kurzer Zeit eine weite Verbreitung erzielt (z. B. auf einer großen Zahl mobiler Endgeräte als App installiert ist und auch viele Dienstleistungsanbieter an sich gebunden hat), so existieren für potenzielle Wettbewerber hohe Markteintrittsbarrieren. Diese Besonderheit erklärt auch, warum Plattformanbieter nach ihrem Markteintritt oftmals große Investitionen zur Kundengewinnung tätigen, die sich erst langfristig amortisieren können, sofern es gelungen ist, eine entsprechende Marktstellung zu erlangen.

Bislang sind UBER und vergleichbare Anbieter (auch in den USA) ausschließlich in größeren Städten aktiv, grundsätzlich lässt sich das Modell jedoch auch auf eher ländliche Räume übertragen. Allerdings setzt das Konzept eine Verfügbarkeit von Smartphones oder vergleichbaren Geräten voraus, sodass nicht alle Bürgerinnen und Bürger (derzeit insbesondere ältere Menschen) auf das Angebot zugreifen können.

Die Auswirkungen eines derartigen neuen Angebots auf die etablierten Beförderungsdienstleister sind insbesondere davon abhängig, inwieweit die jeweiligen Plattformbetreiber zusätzliche Nachfrage generieren, sei es durch einen Preis unterhalb des Taxitarifs oder durch eine höhere Angebotsverfügbarkeit bei Nachfragespitzen. Dies ist insbesondere auf den Märkten zu erwarten, auf denen die Zahl der Taxikonzessionen im Verhältnis zur Nachfrage relativ gering ist. In der Literatur werden bestimmte US-amerikanische Städte mit einer relativ geringen Zahl an Taxikonzessionen als Beispiel genannt. Allerdings wird es zum Teil auch zu einer Substitution kommen, d. h., bisherige Taxikunden wechseln zu den neuen Anbietern. Nicht auszuschließen ist dabei ein „Rosinenpicken“, d. h., bei starker Nachfrage nehmen die neuen Anbieter den Taxen Marktanteile ab, bei geringer Nachfrage (etwa zu den Nachtstunden) bieten lediglich die Taxiunternehmen Leistungen im Rahmen ihrer Betriebspflicht und zum regulierten Tarif an. Es könnte dabei sogar dazu kommen, dass die Taxiunternehmen insgesamt in ihrer wirtschaftlichen Existenz gefährdet sind. Verschwinden sie daraufhin vom Markt, würden Leistungen zu nachfrageschwachen Zeiten voraussichtlich nur zu höheren Preisen angeboten.

Mit Blick auf die qualitativen Merkmale der Beförderungsdienstleistung weisen die Betreiber der Plattformen darauf hin, dass sie ein Eigeninteresse daran haben, qualitative Mindestnormen nicht zu unterschreiten, um keine Kunden zu verlieren (Markenbildungseffekt). Zudem dienen Bewertungsmechanismen der Qualitätssicherung. Allerdings können die Fahrgäste nicht alle relevanten Merkmale des jeweiligen Fahrers bzw. des Fahrzeuges beurteilen (z. B. Zustand der Bremsen), sodass hier eine entsprechende (technische) Regulierung gerechtfertigt wäre. In diesem Zusammenhang besteht ein TradeOff zwischen dem Ausmaß der Regulierung und der Flexibilität des Angebots. Je strenger die Normen festgelegt werden (und je höher damit die fixen Kosten des Anbieters sind), desto unattraktiver ist es speziell für „Gelegenheitsanbieter“, sich auf den entsprechenden Plattformen zu registrieren.

Im Bereich des Steuerrechts ermöglicht die rein elektronische Abwicklung der Bezahlvorgänge grundsätzlich eine zuverlässige Kontrolle der Einnahmen, wobei an dieser Stelle nicht diskutiert werden kann, inwieweit Plattformbetreiber mit Sitz im Ausland zu einer Weitergabe von Daten an die deutschen Finanzbehörden gezwungen werden können. Für die Umsatzsteuer ist bedeutsam, dass Gelegenheitsanbieter unter die Kleinunternehmerregelungen fallen können, sodass sie keine Mehrwertsteuer ausweisen müssen (dann aber auch keine Vorsteuer geltend machen können). Diese potenzielle Wettbewerbsverzerrung besteht jedoch auf allen Märkten, auf denen Kleinunternehmer aktiv sind.

¹⁶ UBER weist in seinem Internetauftritt darauf hin, dass ausschließlich konzessionierte Mietwagen vermittelt würden. Vgl. <http://startemituber.com/faq/> [letzter Abruf 1.10.2015]

Szenarien für den zukünftigen Ordnungsrahmen

Im Wesentlichen lassen sich die oben diskutierten Reformoptionen unter Berücksichtigung der aktuellen technischen Entwicklungen zu drei Szenarien für den zukünftigen Ordnungsrahmen kombinieren, die im Folgenden dargestellt und hinsichtlich ihrer zentralen Auswirkungen gewürdigt sind.

Szenario 1: Modernisierter Statusquo

In diesem Szenario würde der geltende Rechtsrahmen, insbesondere die Trennung zwischen Taxi und Mietwagen, beibehalten. Es käme lediglich zu Modifikationen einzelner „technischer“ Regelungen, etwa einer Abschaffung der Pflicht zum Einbau einer Alarmanlage in die Fahrzeuge zur Personenbeförderung, einer Modernisierung oder sogar Abschaffung der Ortskundeprüfung sowie der Erlaubnis, dass Anschlussaufträge einem Mietwagenfahrer nicht nur fernmündlich, sondern auf beliebigem elektronischen Weg in das Fahrzeug übermittelt werden dürfen. Solange die Kernelemente der ökonomischen Regulierung (insbesondere Begrenzung der Konzessionszahl, Festtarif und Betriebspflicht für Taxen sowie Rückkehrpflicht und alleinige Auftragsannahme am Betriebsitz für Mietwagen) unverändert bleiben, haben die genannten Veränderungen eher geringe Auswirkungen auf die Marktstruktur, das Marktverhalten und das Marktergebnis.

Generell ist die hier skizzierte Modernisierung des PBefG und der dazugehörigen Regelungen bereits aufgrund des zunehmenden Auseinanderdriftens der technischen Möglichkeiten und der Gesetzesformulierungen erforderlich, unabhängig davon, ob weitere Reformschritte eingeleitet werden. Die größten Kontroversen bestehen dabei hinsichtlich der Ortskenntnisprüfung. Sofern der Nachweis von Ortskenntnissen nicht generell als entbehrlich angesehen wird, wäre eine Prüfungsform zu entwickeln, durch die diejenigen Kenntnisse abgeprüft werden, die auch bei Nutzung moderner Navigationssysteme erforderlich sind, insbesondere Sprachkenntnisse sowie Kenntnis von Ausweichoptionen auf stauanfälligen Strecken. Zudem kommt es durch die Modernisierung zu einer, allerdings eher geringen, Reduzierung der Kosten, die den Unternehmen durch staatliche Vorgaben entstehen. Während die beschriebenen Modernisierungen als „Detailkorrekturen“ vermutlich politisch vergleichsweise einfach durchsetzbar sind, ist nicht zu erwarten, dass sie zu einer neuen Dynamik auf dem Markt für die Personenbeförderung mit PKW führen.

Szenario 2: Öffnung des Taximarktes in Verbindung mit höherer Kontrollintensität

Dieses Szenario lässt sich in zwei aufeinander aufbauende Teilszenarien für den Taximarkt unterscheiden, die jeweils zusätzlich zu den in Szenario 1 aufgeführten Modernisierungen der eher „technischen“ Regulierungen umsetzbar wären. In einem ersten Teilszenario (2a) würde die administrative Begrenzung der Konzessionszahl aufgehoben, gleichzeitig jedoch insbesondere die Einhaltung der steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften wesentlich intensiver überprüft. Auswirkungen wären primär in den Städten zu erwarten, unter anderem ein Rückgang der Anbieterzahl bei gleichzeitig höherer „Rechtstreue“. In den eher ländlichen Regionen sind die Regelungen zur Konzessionsbegrenzung bereits derzeit von relativ geringer Bedeutung, da dort im Taximarkt nur selten Markteintritte angestrebt werden.

Im Taximarkt zeigt das Hamburger Modell (das im Wesentlichen dem Szenario 2a entspricht), dass durch eine wirksame Kontrolle insbesondere der „Steuerehrlichkeit“ wesentliche Verbesserungen des Marktergebnisses erzielbar sind. Allerdings müsste mit den jeweils zuständigen Gebietskörperschaften geprüft werden, inwieweit die in diesem Stadtstaat wirksamen Kontrollansätze auf andere Verkehrsgebiete übertragen werden können. Die Schaffung der entsprechenden Voraussetzungen in den zuständigen Behörden ist mit zusätzlichem Aufwand verbunden, auf der Positivseite stehen jedoch steigende Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen sowie generell eine höhere Rechtstreue in diesem Markt. Auch ist die konflikträchtige Festlegung einer maximalen Konzessionszahl unter diesen Voraussetzungen entbehrlich.

In einem zweiten Teilszenario (2b) würde zusätzlich der Festtarif abgeschafft. Die Taxiunternehmen könnten ihre Tarife unternehmensspezifisch festlegen, müssten diese jedoch deutlich nach außen kommunizieren. In einer Übergangsphase wäre eine Vorgabe der Tarifstrukturen sowie ein Höchsttarif vorstellbar, der – je nach den Erfahrungen, die mit der Tariflockerung gemacht werden – zu einem späteren Zeitpunkt aufgehoben werden könnte. Auch in diesem Szenario sind Veränderungen insbesondere in den Städten zu erwarten (Preiswettbewerb zwischen mehreren Anbietern), da im ländlichen Raum der Bestellmarkt dominiert, auf dem bereits jetzt ein Preiswettbewerb durch Mietwagen möglich ist.

Szenarien für den zukünftigen Ordnungsrahmen

Die Taxiunternehmen könnten sich mit ihren Tarifen besser an veränderte Marktconstellationen anpassen, die Nachfrager blieben durch die Höchstpreise vor Missbrauch bzw. Ausbeutung geschützt. Hier ergeben sich auch neue Chancen für innovative Angebote. Grundsätzlich können Vermittlungsplattformen bzw. generell elektronische Dienstleister die Preistransparenz für die Nachfrager erhöhen (eine Informationsplattform kann auch anbieterunabhängig sein, ein Beispiel sind die Informationsangebote zum Vergleich von Kraftstoffpreisen). Denkbar wären auch Preisaktionen von Taxiunternehmen, beispielsweise ein Rabatt zu nachfrageschwachen Zeiten, wobei vertieft zu prüfen wäre, wie kurzfristige Preisänderungen mit der Informationspflicht zu vereinbaren sind. Konkret wären beispielsweise dynamische Fahrpreisanzeigen am Fahrzeug anstelle der beispielsweise in Schweden verbreiteten Aufkleber denkbar. Für den Taximarkt bietet die Tariffreigabe zusätzliche Chancen, durch innovative Ansätze Nachfrage zu generieren und die Potenziale der Digitalisierung auch auf der Absatzseite verstärkt zu nutzen. Die ausländischen Erfahrungen zeigen jedoch auch, dass der praktischen Durchsetzbarkeit der Wahlfreiheit der Kunden im Wartemarkt eine besondere Bedeutung zukommt.

Würden die Regulierungen für Mietwagen unverändert beibehalten, entspräche dieses Szenario in beiden Ausgestaltungen einer Stärkung der (bereits derzeit gesetzestreu) arbeitenden Taxiunternehmen, die im Gegenzug für die fortbestehende Betriebspflicht weiterhin vor Substitutionskonkurrenz geschützt blieben, jedoch im zweiten Teilszenario über zusätzliche Möglichkeiten der preislichen Angebotsgestaltung verfügten. Angesichts der fehlenden Begrenzung der Konzessionszahl und der Tariffreigabe wäre mit einem Trend „Weg vom Mietwagen und Hin zum Taxi“ zu rechnen. Im Vergleich zu einer Konzessionierung als Taxi sprächen aus Sicht eines Unternehmers nur noch die fehlende Betriebspflicht sowie die etwas geringeren spezifischen Investitionen in das Fahrzeug (Taxameter, spezifische äußere Merkmale) für die Angebotsform Mietwagen. Die Nachteile des Mietwagens in Form der Rückkehrpflicht sowie der alleinigen Auftragsannahme am Betriebssitz blieben jedoch erhalten, sodass insgesamt das Taxi für eine größere Zahl von Anbietern als derzeit die attraktivere Option sein dürfte.

Szenario 3: Öffnung des Gesamtmarktes für die Personenbeförderung mit PKW

Das Szenario einer Öffnung des Gesamtmarktes basiert auf Szenario 2b für den Taximarkt und setzt darüber hinaus eine Abschaffung der Rückkehrpflicht für Mietwagen voraus sowie die Option, Folgeaufträge auch im Fahrzeug (und nicht lediglich am Betriebssitz) entgegen zu nehmen. Angesichts dieser veränderten Konkurrenzsituation wäre die Betriebspflicht für Taxiunternehmen aufzuheben, da ansonsten die Konzessionierung als Taxi lediglich eine Pflicht, jedoch abgesehen von der Verwendung der Gattungsbezeichnung und der äußeren Kennzeichnung keine besonderen Rechte mit sich brächte. Als Taxiprivileg verbliebe das Recht, Taxistände und ggf. Busspuren zu nutzen. Die Kennzeichnungsoption ist dabei insbesondere für orts- bzw. landesunkundige Fahrgäste von Bedeutung, die ansonsten nur begrenzte Möglichkeiten haben, Beförderungsdienstleister im Warte- und Winkmarkt einfach zu erkennen.

Für Plattformanbieter, die bereits derzeit Mietwagenverkehre vermitteln, würden sich in diesem Szenario bessere Wettbewerbsvoraussetzungen ergeben, da die Fahrzeuge in der Nähe nachfragegestarker Orte auf Aufträge warten könnten. Die Fahrer könnten zudem, ohne Zwischenschaltung einer Person am Betriebssitz, die Aufträge direkt auf elektronischem Weg erhalten. Im Unterschied zu den teilweise im Ausland etablierten und auch in Deutschland bis zu ihrer Untersagung angebotenen Modellen müssten jedoch alle Unternehmen über eine Genehmigung als Mietwagenbetreiber gemäß PBefG und alle Fahrerinnen und Fahrer über die entsprechende Berechtigung zur Personenbeförderung verfügen. Auch müssten die technischen Vorgaben für die Fahrzeuge entsprechend angewendet werden. Eine entgeltliche Personenbeförderung durch Privatpersonen und mit „normalen“ Privatfahrzeugen wäre auch in diesem weitgehenden Deregulierungsszenario 3 nicht möglich.

Neue technische Entwicklungen im Bereich der Digitalisierung lassen den Ordnungsrahmen für die Personenbeförderung mit PKW gleich in mehrfacher Hinsicht reformbedürftig erscheinen. Dabei geht es erstens um die Anpassung der Begrifflichkeiten und der qualifikatorischen Anforderungen an das Fahrpersonal. Konkret bietet es sich an, nicht mehr zeitgemäße Formulierungen („fern-mündlich“) an die technische Entwicklung anzupassen und beispielsweise die Bestimmungen zur Ortskenntnis des Fahrpersonals unter Berücksichtigung des technischen Fortschritts im Bereich der Navigationssysteme zu modernisieren. Im Zusammenhang mit einer solchen Fortschreibung ließen sich auch andere technische Bestimmungen, deren Effektivität immer wieder kritisch hinterfragt wird, auf den Prüfstand stellen, beispielsweise die Pflicht zum Einbau von Alarmanlagen in Fahrzeuge zur Personenbeförderung.

Zweitens verändert die Digitalisierung sowohl den Informationsstand einer steigenden Zahl von Nachfragern als auch die Möglichkeiten der Angebotsvermittlung. In den vergangenen Jahren sind zahlreiche Markteintritte mit innovativen Konzepten zu beobachten gewesen. Dabei ergänzen bzw. ersetzen manche dieser Dienstleistungen lediglich herkömmliche Angebote. Beispielsweise erfüllt eine TaxiApp letztlich dieselbe Grundfunktion wie eine Taxizentrale, bietet jedoch für den Nutzer einige Vorteile (z. B. Lokalisierung des nächsten Taxis sowie Bewertungsinformationen). Andere innovative Angebotskonzepte sind hingegen, so zumindest die bisherige Rechtsprechung, mit dem derzeitigen Rechtsrahmen nicht vereinbar.

Die Legalisierung eines auf Einkommenserzielung ausgerichteten Beförderungsangebots durch Privatpersonen mit ihren privaten PKW, also durch Anbieter die weder über eine Genehmigung gemäß PBefG noch über die entsprechenden Fahrerqualifikationen verfügen, würde auf dem Markt erhebliche Verwerfungen mit sich bringen und mit diversen verkehrspolitisch relevanten Zielen in Konflikt stehen, sodass die Legalisierung eines solchen Angebotsmodells insgesamt keine gesamtwirtschaftlichen Vorteile verspricht.

Zulässig ist hingegen bereits im geltenden Rechtsrahmen eine Vermittlung von Mietwagen über mobile Applikationen. Allerdings führt hier insbesondere die Rückkehrpflicht in Verbindung mit der Vorgabe, dass Aufträge nur am Betriebsitz entgegengenommen werden dürfen dazu, dass die Vorteile eines solchen Angebotsmodells nur teilweise genutzt werden können. Folglich bieten diese neuen Angebotskonzepte auch einen geeigneten Anlass, die allgemeine rechtliche Rahmensetzung für Taxen und Mietwagen kritisch zu hinterfragen.

Sowohl theoretische Analysen als auch Erfahrungen in Hamburg sowie auf ausländischen Märkten zeigen, dass eine Konzessionsfreigabe nicht zu Störungen der Funktionsfähigkeit des Taxigewerbes führt, wenn sie von einer wirkungsvollen Kontrolle und Durchsetzung eines rechtskonformen Angebots (insbesondere Einhaltung der Steuer und Sozialversicherungsregelungen) begleitet wird. Darüber hinaus bietet eine Abschaffung des Festtarifs den Beförderungsanbietern zusätzliche Möglichkeiten, auf sich wandelnde Marktsituationen zu reagieren. Eine zwingende Voraussetzung für eine solche Deregulierung wären jedoch erweiterte Informationspflichten, zudem wird zumindest für eine Übergangszeit oftmals eine Höchstpreisvorgabe befürwortet.

Während eine isolierte Lockerung der Vorschriften zur Rückkehrpflicht und zur Auftragsannahme bei Mietwagen eine asymmetrische Veränderung der Rahmenbedingungen zulasten der Taxianbieter darstellen würde, bietet eine gleichzeitige Deregulierung des Taxi- und des Mietwagenmarktes sowohl den etablierten Taxianbietern als auch den neuen Anbietern im Bereich der Mietwagenvermittlung neue Chancen, aber auch unternehmerische Herausforderungen. Gegenüber dem Status quo wäre wie auch auf anderen deregulierten Märkten ein zusätzliches Marktwachstum, eine größere Angebotsvielfalt, aber auch eine größere Preisdifferenzierung (mit Abweichungen sowohl nach unten als auch nach oben) zu erwarten.

Ansprechpartner bei den IHKs im Verkehrsbereich

Industrie- und Handelskammer Bodensee-Oberschwaben

Dr. Wolfgang Heine
Telefon: 0751 / 409-143
E-Mail: heine@weingarten.ihk.de
www.weingarten.ihk.de

Industrie- und Handelskammer Heilbronn-Franken

Stefan Heine
Telefon: 07131 / 9677-124
E-Mail: stefan.heine.heilbronn.ihk.de
www.heilbronn.ihk.de

Industrie- und Handelskammer Hochrhein-Bodensee

Yvonne Feißt
Telefon: 07622 / 3907-265
E-Mail: yvonne.feisst@konstanz.ihk.de
www.konstanz.ihk.de

Industrie- und Handelskammer Karlsruhe

Jessica Mokhfi
Telefon: 0721 / 174-354
E-Mail: Jessica.mokhfi@karlsruhe.ihk.de
www.karlsruhe.ihk.de

Industrie- und Handelskammer Ostwürttemberg

Alexander Paluch
Telefon: 07321 / 324-179
E-Mail: paluch@ostwuerttemberg.ihk.de
www.ostwuerttemberg.ihk.de

Industrie- und Handelskammer Nordschwarzwald

Manfred Gaiser
Telefon: 07231 / 201-159
E-Mail: gaiser@pforzheim.de
www.nordschwarzwald.ihk24.de

Industrie- und Handelskammer Reutlingen

Thorsten Schwäger
Telefon: 07121 / 201-117
E-Mail: schwaeger@reutlingen.ihk.de
www.reutlingen.ihk.de

Industrie- und Handelskammer Rhein-Neckar

Jörg Wagner
Telefon: 0621 / 1709-234
E-Mail: joerg.wagner@rhein-neckar.ihk24.de
www.rhein-neckar.ihk24.de

Industrie- und Handelskammer Schwarzwald-Baar-Heuberg

Martin Schmidt
Telefon: 07721 / 922-207
E-Mail: martin.schmidt@vs.ihk.de
www.schwarzwald-baar-heuberg.ihk.de

Industrie- und Handelskammer Region Stuttgart

Jörg Schneider
Telefon: 0711 / 2005-1282
E-Mail: joerg.schneider@stuttgart.ihk.de
www.stuttgart.ihk24.de

Industrie- und Handelskammer Südlicher Oberrhein

Norbert Uphues
Telefon: 0761 / 3858-117
E-Mail: norbert.uphues@freiburg.ihk.de
www.suedlicher-oberrhein.ihk.de

Industrie- und Handelskammer Ulm

Simon Pflüger
Telefon: 0731 / 173-230
E-Mail: pflueger@ulm.ihk.de
www.ulm.ihk24.de

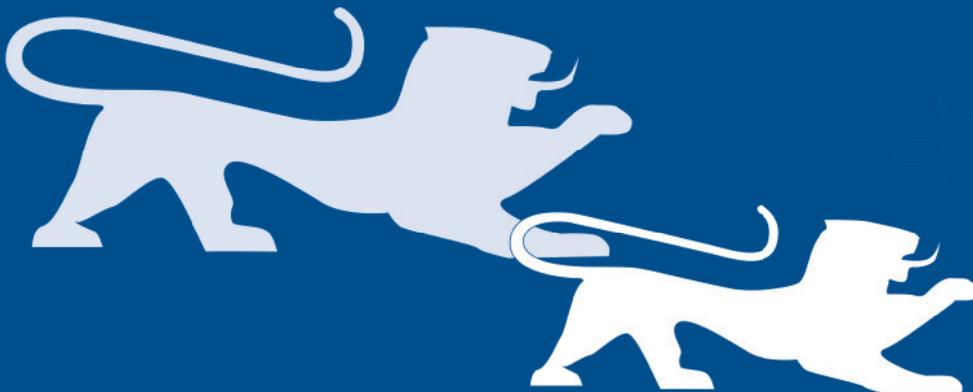
Personenbeförderung mit PKW

Gutachten zur Reform des Ordnungsrahmens

Herausgeber: Baden-Württembergischer Industrie- und Handelskammertag
Federführung Verkehr
Jägerstraße 40, 70174 Stuttgart
Telefon: (0711) 225500-60, E-Mail: info@bw.ihk.de, www.bw.ihk.de

Juni 2016

Alle Rechte vorbehalten, Nachdruck und Vervielfältigung auf Papier und elektronischen Datenträgern nur mit Genehmigung des Herausgebers. Alle Angaben wurden mit größter Sorgfalt erarbeitet und zusammengestellt. Für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Inhaltes sowie zwischenzeitliche Änderungen übernimmt der Herausgeber keine Gewähr.



Die Industrie- und Handelskammern
in Baden-Württemberg