

Die Chancen der Digitalisierung im Taximarkt nutzen: Liberalisieren und Verbraucherschutz stärken

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur

Prof. Dr. Alexander Eisenkopf, Friedrichshafen

Prof. Dr.-Ing. Hartmut Fricke, Dresden

Prof. Dr.-Ing. Markus Friedrich, Stuttgart

Prof. Dr.-Ing. Regine Gerike, Dresden

Prof. Dr. Hans-Dietrich Haasis, Bremen

Prof. Dr. Günter Knieps (Vorsitzender), Freiburg

Prof. Dr. Dr. h.c. Andreas Knorr, Speyer

Prof. Dr. Kay Mitusch, Karlsruhe

Prof. Dr. Stefan Oeter, Hamburg

Prof. Dr. Dr. h.c. Franz Josef Radermacher, Ulm

Prof. Dr. Gernot Sieg, Münster

Prof. Dr.-Ing. Jürgen Siegmann, Berlin

Prof. Dr. Wolfgang Stölzle, St. Gallen

Prof. Dr.-Ing. Dirk Vallée, Aachen

Prof. Dr.-Ing. Peter Vortisch, Karlsruhe

Prof. Dr. rer. nat. Hermann Winner, Darmstadt

Im Februar 2017

erscheint in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Springer Verlag



Die Chancen der Digitalisierung im Taximarkt nutzen: Liberalisieren und Verbraucherschutz stärken

Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur

Management Summary

Die Digitalisierung und das Entstehen von App-Anbietern wie Uber, taxi.eu, taxi.de, myTaxi und blablacar führen zu fundamentalen Veränderungen auf dem Markt für Personenbeförderung mit Pkw. Zur Zeit lässt sich der Markteintritt neuer internetbasierter Dienstleister entweder nur eingeschränkt im Einklang mit inadäquat gewordenen Regeln oder unter Unterlaufung solcher Regeln realisieren.

Die technische Entwicklung der letzten Jahrzehnte ermöglicht eine Deregulierung der Taximärkte. Ehemalige Markteintrittsbarrieren aufgrund hoher Kapitalinvestitionen (Fahrzeuge, Funkzentralen) und Humankapitalinvestitionen (Ortskunde) sind verschwunden. Die Digitalisierung erleichtert die Vermittlung von Taxis, vermindert Leerfahrten und erhöht so die Produktivität. Flexible Preise können das Angebot an die Nachfrage anpassen und die Allokation von Taxis und Kunden verbessern. Die Nachvollziehbarkeit von Erlösen und Arbeitszeiten für die Aufsichtsbehörden wird vereinfacht, so dass zum Beispiel das Ausnutzen mangelnder Ortskenntnis der Kunden unterbunden werden kann. Differenzierte Angebote nach Qualität (preiswerte Kleinwagen versus teurere

Limousinen) oder Umweltfreundlichkeit (Elektrobetrieb) werden möglich. App-Anwendungen ermöglichen wesentlich bessere und billigere Überwachungen durch Kunden und Behörden. Um die Früchte dieser Innovationen zu ernten, müssen Beschränkungen des unternehmerischen Spielraums abgebaut werden, ohne dabei Kompromisse in Bezug auf die Sicherheit der Fahrgäste und die Einhaltung der Regeln einzugehen. Daher formuliert der Wissenschaftliche Beirat nachfolgende Empfehlungen zur Reform des Regulierungsrahmens des Taximarktes:

- a) Quantitative Konzessionsbeschränkungen werden abgeschafft, es bleibt aber bei der Konzessionsvergabe für Taxiunternehmen abhängig von Fachkunde und Regelkonformität, die regelmäßig überprüft werden.
- b) Die Unterscheidung zwischen Taxi und Mietwagen mit Fahrer und Rückkehrpflicht (Minicars) wird aufgehoben. Mitfahrgelegenheiten (unentgeltlich oder nicht-gewerblich mit einem die Betriebskosten der Fahrt nicht übersteigenden Gesamtentgelt) bleiben unregelt.
- c) Der Beirat begrüßt die Pflicht, lückenlos alle Fahrten einzeln aufzuzeichnen



und diese in digitaler Form zur Prüfung den zuständigen Behörden bereitzustellen. Auch Unternehmen, die Taxifahrten vermitteln, sollten dieser Pflicht unterliegen.

d) Die Tarife für Taxifahrten müssen nicht weiter staatlich bestimmt werden. Um eine faire Preisbildung zu gewährleisten, sollten die Informationspflichten an Taxiständen und bei Ruftaxis ausgeweitet und reguliert werden.

e) Taxizentralen und webbasierte Taxi-Vermittler werden nach der Preisfreigabe eine neue Rolle übernehmen: Sie werden die Preise festlegen, die die Kunden bezahlen müssen. Deshalb sollten sie als neue Kategorie ins PBefG auf-

genommen werden. Sie sollten Daten jeder Fahrt bereitstellen, um eine Marktmachtmissbrauchskontrolle wie auch die allgemeine Regelkontrolle zu unterstützen.

Nach einer solchen Reform der Regulierung ist damit zu rechnen, dass die Kunden von einem breiteren Angebot und geringeren Wartezeiten profitieren werden. Die bessere Vermittlung und die Vermeidung von Leerfahrten reduzieren die Umweltbelastung und die Kosten der Taxifahrten. Auch wird es zu Qualitätsdifferenzierungen kommen und es werden über die technischen Mindestanforderungen hinausgehende Fahrzeugqualitäten wie Elektro-Taxis am Markt auftreten.

Im Februar 2017

Der Wissenschaftliche Beirat
beim Bundesminister für Verkehr
und digitale Infrastruktur



Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	6
2	Der Markt	8
3	Die Probleme trotz vorherrschender Regulierung	10
4	Herleitung der Empfehlungen	12
4.1	Sicherheits- und Sozialvorschriften, Vertragstreue und ihre Durchsetzung mit Hilfe der neuen Technologien	12
4.2	Abbau ökonomischer Regulierung	14
4.2.1	Funktaxis	14
4.2.2	Ruftaxis	15
4.2.3	Taxistände	16
4.2.4	Taxivermittler	17
5	Anmerkungen zum Verhältnis Taxis – übriger ÖPNV	20
6	Empfehlungen	21
	Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats	23



1 Ausgangslage

Die Digitalisierung und das Entstehen von App-Anbietern wie Uber, taxi.eu, taxi.de, myTaxi und blablacar führen zu fundamentalen Veränderungen auf dem Markt für Personenbeförderung mit Pkw.¹ Die Digitalisierung erleichtert die Vermittlung von Taxis, vermindert Leerfahrten und erhöht so die Produktivität. Flexible Preise können das Angebot an die Nachfrage anpassen und die Allokation von Taxis und Kunden verbessern.² Die Nachvollziehbarkeit von Erlösen und Arbeitszeiten für die Aufsichtsbehörden wird vereinfacht, so dass zum Beispiel das Ausnutzen mangelnder Ortskenntnis der Kunden³ unterbunden

werden kann. Differenzierte Angebote nach Qualität (preiswerte Kleinwagen versus teurere Limousinen) oder Umweltfreundlichkeit (Elektrobetrieb) werden möglich.

Doch der derzeitige Regulierungsrahmen ist noch nicht in einer Realität angekommen, in der eine Qualitätskontrolle auch über Nutzerkommentare in Apps stattfindet, in der Ortskenntnisse durch Navigationsapps bereitgestellt werden und die Bestellung und Bezahlung über das Smartphone erfolgen kann. Zur Zeit lässt sich der Markteintritt neuer internetbasierter Dienstleister wie Uber entweder nur eingeschränkt im Einklang mit inadäquat gewordenen Regeln oder unter Unterlaufung solcher Regeln realisieren. Darüber hinaus zeigt die nationale (Hamburg) und internationale (Schweden) Erfahrung, dass die Funktionsfähigkeit von Taximärkten nicht durch den Eintritt weiterer Taxiangebote gefährdet ist und deshalb eine Bedarfsmarktprüfung und die daraus resultierende Verweige-

¹ Vgl. Judd Cramer und Alan B. Krueger 2016, Disruptive change in the taxi business: The case of uber. American Economic Review: Papers and Proceedings 106(5), 177–182.

² Vgl. Peter Cohen, Robert Hahn, Jonathan Hall, Steven Levitt and Robert Metcalfe 2016, Using big data to estimate consumer surplus: The case of uber, NBER Working Paper Series No. 22627.

³ Vgl. Loukas Balafoutas, Adrian Beck, Rudolf Kerschbamer und Matthias Sutter 2013, What Drives Taxi Drivers? A Field Experiment on Fraud in a Market for Credence Goods, Review of Economic Studies 80, 876-891.



zung von Genehmigungen nach § 13
(4) Personenbeförderungsgesetz
(PBefG) obsolet geworden sind.

Personenbeförderung sollte jedoch
aus Gründen der Verkehrssicherheit
und des Verbraucherschutzes regu-
liert werden. Welche Gründe dies sind
und welche Regulierung sinnvoll ist,
um die Chancen der Digitalisierung zu
nutzen, ohne die Funktionsfähigkeit
des Marktes zu gefährden, behandelt
diese Stellungnahme.



2 Der Markt

Die rechtlichen Regelungen sehen derzeit drei verschiedene Angebotsformen auf dem Markt für Gelegenheitsverkehr mit Kraftfahrzeugen vor:

- Taxis
- Mietwagen: In der Diktion des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) sind dies Mietwagen mit Fahrer, die für einzelne Touren gemietet werden; manchmal auch Minicars genannt
- Mitfahrgelegenheiten: nicht-gewerblich und deshalb unentgeltlich oder mit einem die Betriebskosten der Fahrt nicht übersteigenden Gesamtentgelt.

Taxis und Mietwagen unterscheiden sich zur Zeit dadurch, dass Taxis eine Beförderungspflicht haben, aber im Preis reguliert sind. Mietwagen können ohne Beförderungspflicht agieren und so höhere (oder niedrigere) Preise verlangen, müssen jedoch nach jeder Fahrt zum Betriebssitz zurückkehren (Rückkehrpflicht) und können erst von dort aus den nächsten Auftrag erledigen. Ein weiterer preisbezogener Unterschied ist der, dass Taxi-

fahrten nur dem reduzierten Mehrwertsteuersatz unterliegen.

Bei den Taxis unterscheidet man nach unterschiedlichen Formen der „Geschäftsanhaltung“:

- Funktaxis: bestellt per Telefon, Internet, Smartphone etc.
- Ruftaxis: auf der Straße herangewunkene Taxis
- Taxistand

Dabei stellt der Funktaximarkt das mit Abstand größte Marktsegment dar; ungefähr drei Viertel der Taxifahrten werden auf diese Art angebahnt. Aufträge für Mietwagen und Vereinbarungen über Mitfahrgelegenheiten kommen ausschließlich über Telefon, Internet, Smartphone etc. zustande, analog zum Funktaxi.

Üblicherweise werden folgende konkrete Sachverhalte auf kommunaler Ebene reguliert:⁴

- Anzahl der

⁴ Personenbeförderungsgesetz (PBefG), Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrtunternehmen im Personenverkehr (BOKraft), Verordnung über die Befreiung bestimmter Beförderungsfälle von den Vorschriften des PBefG (Freistellungsverordnung), Berufszugangsverordnung für den Straßenpersonenverkehr (PBZugV) und 800 Taxi- und Tarifordnungen in Deutschland.



Fahrzeuge/Konzessionen in einer Kommune

- Qualität (Fahrzeuge, Fahrer, Beförderungspflichten)
- Höhe und Struktur der Preise (nur für Taxis, nicht für Mietwagen)

Die Regulierung der Taximärkte soll ruinösen Wettbewerb und einen Qualitätswettlauf nach unten verhindern. Ruinöser Wettbewerb entsteht, wenn trotz nicht auskömmlicher Ertragsbedingungen zu viele Taxiunternehmen auf dem Markt bleiben. Weil früher der Erwerb einer „Kraftdroschke“ und die Ausbildung als Taxifahrer (Ortskenntnisse) mit hohen Investitionen verbunden war, die bei einem Marktaustritt teilweise verloren waren, fürchtete man, dass ein freier Markteintritt zu ruinösem Wettbewerb führen könnte.⁵ Ein Qualitätswettlauf nach unten kann sich ergeben, weil der Kunde die Qualität eines Fahrzeuges (und die des Taxifahrers) vor der Fahrt nur wenig und nach der Fahrt auch nur teilweise beurteilen kann. Dann erhalten Fahrer mit älteren, weniger komfortablen und weniger

gewarteten Fahrzeugen einen Kostenvorteil. Im freien Preiswettbewerb könnten sich dann die höheren Fahrzeugqualitäten nur schwer behaupten.

⁵ Es mag historisch auch eine Rolle gespielt haben, dass man Taxifahrern und –unternehmern als gewissermaßen „Angestellten / Dienstleistern im öffentlichen Auftrag“ Einkommenssicherheit garantieren wollte. Doch ist zum einen nicht nachvollziehbar, weshalb man diese Beschäftigten gegenüber beispielsweise Handwerkern bevorzugen sollte, und zum anderen gibt es nun das allgemeinere Instrument des Mindestlohns zur Einkommensabsicherung von Angestellten.



3 Die Probleme trotz vorherrschender Regulierung

Die derzeitige Organisation der Märkte führt jedoch keineswegs immer zur Erreichung der Regulierungsziele:

- Qualitätsdefizite bleiben bestehen: Gelegentliche Verletzungen der Beförderungspflicht, indem Kurzstreckenfahrten abgelehnt werden; Taxiengpässe zu Peak-Zeiten wie Sylvester; keine ökonomischen Anreize für Qualitätsverbesserungen über den Durchschnitt hinaus oder für Qualitätsdifferenzierungen (z.B. Einsatz von Elektrofahrzeugen für Kunden, die dies wertschätzen).
- Teils eklatante Missstände der Nichteinhaltung regulativer Vorgaben: Einige betriebswirtschaftlich nicht rentable Unternehmen treten nicht aus dem Markt aus, sondern umgehen den Mindestlohn, hinterziehen teilweise Steuern,⁶

⁶ Vergleiche die Presseerklärung der Bundesfinanzdirektion West „Bundesweite Schwer-

und sind nicht in der Lage, angemessene Altersvorsorge für ihre Mitarbeiter zu betreiben. Die Beförderungspflicht wird nicht immer eingehalten⁷ und einige Mietwagen-Unternehmen verletzen systematisch die Rückkehrpflicht.

Darüber hinaus bestehen weitere Probleme. So liegen in einigen Regionen marktbeherrschende Stellungen von Taxizentralen (u. a. Stuttgart, Dortmund, Dresden und Nürnberg) vor und es gibt Taxivermittler mit Ausschließlichkeitsklauseln (Doppel-funkverbot). Marktbeherrschende Stellungen von Taxivermittlern erscheinen allerdings nicht so problematisch, so lange die Fahrpreise und die Anzahl der Lizenzen reguliert werden. Im Rahmen der Bedarfsmarktprüfung lassen Behörden regelmäßig (teure) Taximarktgutachten erstellen,

punktprüfung im Taxigewerbe“ vom 7.12.2015

http://www.zoll.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Schwarzarbeitsbekaempfung/2015/y90_taxigewerbe_schwerpunktpruefung.html , abgerufen am 25.10.2016

⁷ Vgl. die Presseerklärung der Bundesfinanzdirektion West „Bundesweite Schwerpunktprüfung im Taxigewerbe“ vom 7.12.2015 , a.a.O. und, Linne und Krause 2016, Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit des Taxigewerbes in der Bundeshauptstadt Berlin, (http://www.stadtentwicklung.berlin.de/verkehr/politik/taxi/download/untersuchung_wirtschaftlichkeit_taxi_berlin.pdf)



um insbesondere die Anzahl der Lizenzen bestimmen zu können. Diese Gutachten wären bei einer wettbewerblichen Organisation des Taxi-marktes obsolet.

Das Hauptproblem des althergebrachten Ordnungsrahmens ist jedoch, dass die Potenziale der Digitalisierung nicht genutzt werden können. Der Markteintritt für neuartige, internetbasierte Dienstleistungsangebote erfolgt nicht konform⁸ zu den inadäquat gewordenen Regeln oder unterbleibt aufgrund dieser Regeln und ist deshalb suboptimal.

⁸Vgl. Adolf Rebler 2014, Unmoderne Regelungswut oder berechtigte Kontrolle: Genehmigungen nach PBefG in Zeiten von Uber und WunderCar, ifo Schnelldienst 21/2014, 8.



4 Herleitung der Empfehlungen

Der Wissenschaftliche Beirat ist der Überzeugung, dass die Abschaffung der sogenannten objektiven Zulassungskriterien nach § 13 Abs. 4 PBefG keinen ruinösen Wettbewerb zur Folge hätte: Die Spezifität der Investitionen von Taxiunternehmen ist inzwischen so gering, dass bei mangelnder Kostendeckung ein Marktaustritt ohne wesentliche Verluste möglich ist. Problematisch ist zur Zeit eher, dass die quantitative Beschränkung der Konzessionen diese zum einen wertvoll macht und so einen Marktaustritt verzögert. Zum anderen suggeriert die auf Gutachten beruhende Anzahl von Konzessionen den Taxiunternehmen, dass Betriebe grundsätzlich wirtschaftlich zu führen seien. Von daher verhindern die quantitativen Konzessionsbeschränkungen nicht etwa die ruinöse Konkurrenz, sondern fördern sie eher. Auch zeigt das Beispiel Hamburg, dass Taximärkte ohne quantitative Begrenzung der Konzessionen funktionieren können.

Daher plädiert der Wissenschaftliche Beirat für die Abschaffung von quantitativen Konzessionsbeschränkungen.

Damit einher gehen sollte auch eine umfassende Preisfreigabe und der Abbau weiterer Regulierungen, aber auch eine intensive digitalisierte Kontrolle der Regeleinhaltung. In diesem Kapitel wird im Detail argumentiert, wie der Gesetzgeber die Regulierung reformieren sollte, welche Probleme dabei möglicherweise auftreten können und wie diesen wiederum begegnet werden könnte. Eine Zusammenfassung der Empfehlungen folgt in Kapitel 6. Dabei wird davon ausgegangen, dass Taxis in absehbarer Zukunft wie bisher noch von Menschen bedient werden, also nicht autonom fahren.

4.1 Sicherheits- und Sozialvorschriften, Vertragstreue und ihre Durchsetzung mit Hilfe der neuen Technologien

Sicherheits- und Sozialstandards im öffentlichen Personennahverkehr sind unerlässlich. Hierzu zählen im Taxi-



- Subjektive Berufszugangsvoraussetzungen wie persönliche Zuverlässigkeit und fachliche Eignung (Personenbeförderungsschein).⁹
- Lenk- und Ruhezeiten der Fahrer und die Kontrolle ihrer Einhaltung,
- Mindestlohn,
- sowie die technischen Zulassungsnormen für die Fahrzeuge und deren Überwachung.

Die bestehenden Regelungen haben sich bewährt und sollten auch in Zukunft durch gesetzliche Vorschriften gewährleistet bleiben.¹⁰

Die Möglichkeiten der Digitalisierung sollten genutzt werden, um wichtige Vorschriften wie Sicherheit, Ruhezeiten, Mindestlohn umfassend zu überwachen. Das setzt voraus, dass die Datensicherheit gegenüber Fälschungen („Schummelsoftware oder -hardware“), gegenüber Datenmissbrauch (mangelnder Datenschutz) und gegenüber Datenangriffen von außen („Hacker“) in einer für praktische Zwecke ausreichenden Weise gesichert werden kann. Im Folgenden

⁹ Nicht jedoch die Ortskundeprüfung, die im Zeitalter der Navigationssysteme überflüssig ist.

¹⁰ Die BOKraft, insbesondere §§25-31 und §§37-40 müssen jedoch angepasst werden.

wird davon ausgegangen, dass diese Herausforderungen in technischer, rechtlicher und organisatorischer Hinsicht gemeistert werden.

Werden die quantitativen Konzessionsbeschränkungen, wie empfohlen, abgeschafft, dann muss die Sanktionierung von Regelverstößen auf eine neue Basis gestellt werden. Die derzeitige Drohung, bei Regelverstößen eine Konzession zu verlieren, fördert das Einhalten von Regeln nur dann, wenn man nicht nach Entzug einer Konzession leicht eine neue bekommen kann.¹¹ Der Wissenschaftliche Beirat empfiehlt daher, die direkte Regelkontrolle mit Hilfe der neuen digitalen Möglichkeiten zu intensivieren und Regelverletzungen wirksam zu sanktionieren.

Eine Preisfreigabe stellt im Taximarkt höhere Anforderungen an die Verlässlichkeit der Preisfestsetzung als in anderen Wirtschaftsbereichen. Im Zeitraum vom Beginn einer Beförderung bis zur Festsetzung und Bezahlung des Endpreises ist der Kunde allein mit dem Fahrer und diesem in gewisser Weise ausgeliefert. Der Fahrer kennt im Gegensatz zum Kunden Wege und Fahrzeug, Taxameter und Besonderheiten des Tarifs genau. In

¹¹ Drehtürstrategien, d.h. bewusste Regelverletzungen mit frühzeitigem Marktaustritt und sofortigem Wiedereintritt ohne Regelverletzungshistorie, müssen wirksam unterbunden werden.



dieser Zeit muss sich der Kunde – auch der auswärtige Kunde – auf die Regelkonformität des Taxifahrers verlassen können.

Dazu sind entsprechende technisch-regulative Voraussetzungen zu schaffen. So sollte der Kunde stets alle Angaben zu dem für ihn verwendeten Tarif, dem Gesamtpreis, Anfangs- und Endpunkt der Fahrt und den gefahrenen Kilometern als Kassenbono oder als elektronische Mitteilung erhalten. Im Idealfall findet man eine einfache Möglichkeit, wie der Kunde dem für ihn geltenden Tarif (oder Gesamtpreis) vor der Fahrt explizit elektronisch zustimmen kann. Hier könnten auch Kommunen die Chancen der Digitalisierung nutzen, indem sie einfache Nachprüfungs- und Reklamationsmöglichkeiten per Internet oder Smartphone-App schaffen.

4.2 Abbau ökonomischer Regulierung

4.2.1 Funktaxis

Auf einigen Taxi-Teilmärkten kann aufgrund von Informationsasymmetrien die Preisfindung schwierig sein. Dazu gehört jedoch nicht der Funktaximarkt. Taxi-Apps können es ermöglichen, die Preise vor der Fahrt zu er-

mitteln und zu vergleichen. Anzeigen in den Fahrzeugen, Taxi-Apps oder Navigations-Apps können auch verhindern, dass ein Fahrer zur vorsätzlichen Erhöhung der Fahrentgelte suboptimale Routen wählt. Dies reduziert die Informationsasymmetrien bereits beträchtlich. Werden darüber hinaus Kundenbewertungsmöglichkeiten geschaffen und transparent (am/im Fahrzeug oder über Apps) kommuniziert, können diese durch Wiederholungskäufe und die Bildung von Reputation der Anbieter weiter abgebaut werden. Eine Preisregulierung in diesem Segment ist daher nicht notwendig.

Hingegen führt eine einheitliche Preisregulierung, wie sie derzeit üblich ist, dazu, dass einige Fahrten besonders lukrativ werden, während andere Fahrten nicht mehr wirtschaftlich sind. Um zu verhindern, dass Taxiunternehmen die nicht wirtschaftlichen Fahrten nicht ablehnen, besteht eine Beförderungspflicht. Verzichtet man auf die Preisfestlegung, so ist die Beförderungspflicht aus wirtschaftlichen Gründen obsolet.¹²

¹² Natürlich bleiben die Vorschriften des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes bestehen, und an den Personenbeförderungsschein können weitergehende Pflichten zur Nichtdiskriminierung gebunden werden.



Werden, wie vorgeschlagen, sowohl die quantitativen Konzessionsbeschränkungen abgeschafft, als auch die Tarife freigegeben, ist eine rechtliche Unterscheidung von Taxis und Mietwagen (mit Fahrern) überflüssig. Von daher sollten die Rückkehrpflicht von Mietwagen sowie die Vorschrift, Beförderungsaufträge nur am Betriebsitz annehmen zu dürfen, abgeschafft werden. Dadurch würden Leerfahrten und somit Kosten, Schadstoffemissionen und Wohlfahrtsverluste reduziert. Gleichzeitig müssten die Umsatzsteuersätze auf den regulären Satz angeglichen werden. Der Begriff „Mietwagen“ sollte ganz aus dem Personenbeförderungsgesetz entfernt werden.

Die Nachfrage nach Taxifahrten schwankt sowohl leicht vorhersehbar (Silvester, tagsüber versus nachts) wie auch schwierig vorhersehbar (Regenfälle). Ein flexibler Preismechanismus kann auf Angebot- und Nachfrageschwankungen reagieren und die Preise zeitnah anpassen. In Phasen starker Nachfrage können durch die hohen Preise Fahrer motiviert werden, weitere Taxifahrten durchzuführen. Gleichzeitig reduzieren höhere Preise die Nachfrage nach Fahrten, weil einige Kunden Fahrten verschieben oder durch andere Verkehrsmittel substituieren. Diese ökonomische Rationalität wird von den Kunden

oftmals nicht als fair empfunden.¹³ Während teurere Silvesterfahrten eher akzeptiert werden, da der Taxifahrer zu Silvester mehr verdienen dürfe, wird eine Preiserhöhung, nur weil es regnet und die Nachfrage ansteigt, insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Alternativen wie der übrige ÖPNV ihre Preise konstant halten, als unfair angesehen. Ob und wie die Firmen und die Kunden auf diese empfundene Unfairness reagieren, kann und sollte jedoch dem Markt überlassen werden.¹⁴

4.2.2 Ruftaxis

Schwierig sind Preisverhandlungen im Ruftaximarkt. Dem Vorteil von Ruftaxis, sofort die Fahrt beginnen zu können, steht der Nachteil entgegen, dass der Taxifahrer einen erhöhten Preis verlangen kann, da der Kunde nicht weiß, wann das nächste freie Ruftaxi zur Verfügung stehen wird. Außerdem verursachen Preisverhandlungen Transaktionskosten. Das Potential, nicht informierte Kunden auszunut-

¹³ Vgl. Kahneman, Daniel, Jack L. Knetsch und Richard H. Thaler 1986, Fairness as a Constraint on Profit Seeking: Entitlements in the Market, *The American Economic Review*, 76(4), 728-741.

¹⁴ Sollte ein kommunales Versorgungsinteresse an gut verfügbaren und preislich günstigen Taxidiensten in bestimmten Regionen oder Zeitfenstern bestehen, so ist das Verhältnis von Taximarkt und übrigem ÖPNV angesprochen, das in Abschnitt 5 ausführlich thematisiert wird.



zen, ist am Ruftaxi-Markt am größten. Andererseits ist der Ruftaximarkt in Deutschland mit einem Marktanteil von 10 Prozent relativ gering. Darüber hinaus besteht für nicht informierte Kunden die Möglichkeit, auf dem Funktaximarkt bei ggf. etwas längerer Wartezeit ein transparenteres Angebot zu erhalten. Taxikunden verlassen sich ohnehin nur an Orten mit einer hohen Taxidichte darauf, ein Ruftaxi in kurzer Zeit zu finden. Hohe Taxidichte impliziert aber in der Regel auch eine gute Verfügbarkeit von Funktaxis, so dass diese Alternative verfügbar sein wird. Es ist zu erwarten, dass in der App-Economy der auf physischem Winken basierende Ruftaxi-Markt zunehmend durch Handy-basiertes Signalisieren („virtuelles Winken“) verdrängt wird.

4.2.3 Taxistände

Taxistände erfüllen zur Zeit zwei Aufgaben:

Zum einen dienen sie als Warteplätze für sich im Betrieb befindende, aber nicht von Kunden besetzte Taxis. Ein Angebot an Parkständen für Taxis, die auf Kunden warten, kann der Markt ggf. entgeltpflichtig bereitstellen. Wenn ein besonderes öffentliches

Interesse vorliegt, können reservierte Wartestände für Taxiunternehmen geschaffen werden, die diskriminierungsfrei zugänglich sein müssen und bepreist werden sollten.

Zum anderen gibt es insbesondere an Bahnhöfen und Flughäfen Taxistände, an denen Taxis auf Kunden warten, die unmittelbar am Taxistand ihre Fahrt beginnen. An solchen Taxiständen mit Vermittlungsfunktion kann eine völlig freie Preisbildung zu Problemen führen. Die Erfahrung zeigt einerseits, dass sich wartende Taxis unterbieten können: Infolge kann der Wettbewerb ruinös werden, da die Grenzkosten einer Fahrt eher gering sind. Andererseits kommt es auch vor, dass Taxifahrer oder -unternehmen durch Absprachen höhere Preise durchsetzen.

An solchen Orten mit hoher Nachfrage nach Taxis müssen Fahrgäste möglichst einfach und schnell einem Taxi zugeordnet werden. Das spricht an diesen Orten für das heute übliche Konzept einer Warteschlange. Da hier eine individuelle Preisfindung nicht möglich ist, sollte der Betreiber eines Taxistands das Recht haben, Tarife, Qualitäten und Pflichtfahrgebiete¹⁵

¹⁵ Falls der Preis vom Taxistandbetreiber vorgegeben ist, kann es wieder lukrative und



für die von diesem Stand ausgehenden Fahrten vorzugeben. Dies läuft auf eine Taxistand-spezifische Tarifbindung hinaus. Der Zugang zu Taxiständen mit Vermittlungsfunktion wird schon heute teilweise von den Eigentümern der Taxistände begrenzt.

Es sollte daraufhin gewirkt werden, dass an wichtigen Verkehrsknotenpunkten neben den Taxiständen mit Betreiber-Vorgaben auch Wettbewerber wie Funktaxivermittler von eigenen (kurz oder langfristig angemieteten) Parkständen aus Fahrten zu ihren eigenen Bedingungen anbieten können. Funktaxen ohne Tarifbindung, die in Konkurrenz zu den Taxis am Wartestand stehen, sollten an solchen Verkehrsknoten Fahrgäste nur in fest definierten Bereichen (zweiter Taxistand, Parkhaus) aufnehmen dürfen. Das Sonderparkrecht für Taxis „Halten und Parken in zweiter Reihe“ sollte in dem die Warteplätze umgebenden öffentlichen Straßenraum nicht gewährt werden, da es dort die Verkehrslage regelmäßig nicht zulässt.

Es könnte die Gefahr bestehen, dass bei mangelnder Vermittlungskonkurrenz die Betreiber der Taxistände Marktmacht aufbauen und missbrauchen. Die Entwicklung eines Regulie-

weniger lukrative Fahrten (Kurzstrecken, Gebiete, wo man keine Rückfahrt bekommt oder die gefährlich sind) geben. Gibt es dann kein Pflichtfahrgebiet, könnte der Taxifahrer sich weigern, den Kunden zu bedienen.

rungsrahmens für die Betreiber von Taxiständen braucht jedoch den Liberalisierungsprozess des Taximarktes nicht zu verzögern. Es kann durchaus damit begonnen werden, den Handlungsspielraum für Taxistandbetreiber (deren meiste ja ohnehin die Kommunen sind) zunächst völlig freizugeben und abzuwarten, wie sich die Dinge entwickeln.

4.2.4 Taxivermittler

Bei Taxizentralen und webbasierten Vermittlern besteht aufgrund von positiven indirekten Netzwerkeffekten und Größenvorteilen eine Tendenz zur Marktkonzentration. Zur Zeit gibt es u.a. in Stuttgart, Dortmund, Dresden und Nürnberg nur eine Taxizentrale, also ein Vermittlungsmonopol. Selbst wenn der Markteintritt eines webbasierten Vermittlers dieses Monopol aufbrechen kann, ist zu befürchten, dass die Vermittler marktbeherrschende Stellungen halten oder aufbauen können. Zur Zeit können Taxizentralen die Preise nicht selbst bestimmen und damit eine marktbeherrschende Stellung nicht für überhöhte Preise missbrauchen. In Folge einer Preisfreigabe würde jedoch genau dieses drohen. Es ist nämlich davon auszugehen, dass alle Taxis einer Taxizentrale zum selben Tarif fahren werden, den die Taxizentrale bestimmt. Bisher werden zwar Fahrzeu-



ge und Fahrer reguliert, ein Regulierungsrahmen für Vermittler existiert jedoch nicht. Der Wissenschaftliche Beirat plädiert dafür, einen solchen Rahmen, zumindest die Aufnahme von Vermittlern in das PBefG verbunden mit einer Registrierungs- und Dokumentationspflicht zu schaffen, bevor die Preise freigegeben werden.

Auch das Geschäftsmodell von Uber ist nicht das einer reinen Plattform, denn Uber bestimmt sowohl den Preis der Fahrt wie auch indirekt über den für die Vermittlung beanspruchten Anteil der Erlöse die Anzahl der Taxis, die für Uber fahren. Bei der webbasierten Vermittlung von Taxifahrten ist auch nicht damit zu rechnen, dass reine Plattformen erfolgreich sein können, denn bilaterale Preisverhandlungen (oder Auktionen) verursachen hohe Transaktionskosten allein durch ihre Dauer, die größer sein werden als die Kundenvorteile aus geringeren Preisen. Von daher werden webbasierte Vermittler im Taximarkt einen Preissetzungsspielraum besitzen, der im Falle einer Marktbeherrschung missbraucht werden kann. Da ein wichtiger Kundennutzen durch eine geringe Wartezeit generiert wird, und Vermittler mit einer größeren Anzahl von Taxis in der Regel geringere Wartezeiten anbieten werden, ist mit ho-

hen Skalenerträgen in der Vermittlung zu rechnen. Sollte der potentielle Wettbewerb nicht ausreichen um Missbrauch zu verhindern und sollte auch das Bundeskartellamt diesen Missbrauch nicht beenden, kann eine spezifische Regulierung notwendig werden.

Allerdings sollen auch die Potenziale des Plattform-Wettbewerbs nicht unterschätzt werden. In der Regel können sowohl Verbraucher als auch Taxiunternehmen auf mehreren Plattformen (Apps und Funkzentralen) gleichzeitig agieren. Der Wettbewerb zwischen Taxivermittlern wird gefördert, wenn Taxis ihre Leistungen auf mehreren Märkten simultan anbieten. Dagegen wäre das Verbot eines solchen sogenannten Multihomings der Taxiunternehmen wettbewerbsfeindlich und sollte nicht gestattet sein. Dennoch könnte die mangelnde Übertragbarkeit von Qualitätsbewertungen der Taxiunternehmen oder Taxifahrer sowie die Entwicklung von Bonus-Preis-Systemen den Wettbewerb zwischen den Plattformen einschränken. Eine gesetzliche Vorgabe zur Datenportabilität, die auch solche Bewertungen umfasst und daher über die EU-Datenschutz-Grundverordnung



(EU-DSGVO)¹⁶ hinausgehen muss, kann den Wettbewerb fördern. Beide Seiten der Nutzer der Vermittlungsplattformen sollten ihre Daten als Kopie in einem gängigen elektronischen Format verlangen können, um diese kostenlos in andere Systeme zu überführen.

¹⁶ VERORDNUNG (EU) 2016/679 vom 27. April 2016



5 Anmerkungen zum Verhältnis Taxis – übriger ÖPNV

Der Wissenschaftliche Beirat geht davon aus, dass der Taximarkt und der übrige ÖPNV (Busse, Rufbusse, Straßen-, U- und S-Bahnen, Schienenpersonennahverkehr) wie bisher üblich in der Weise koexistieren, indem der übrige ÖPNV u.a. die Daseinsvorsorge sicherstellt und dafür von öffentlichen Stellen auch Vorgaben und Subventionen erhält, während die Taxis ein höherwertiges Segment des ÖPNV darstellen, welches eigenwirtschaftlich aufgestellt ist und an das auch keine konkreten Daseinsvorsorgeansprüche von öffentlicher Seite gestellt werden. Allerdings ist zu beobachten, dass über die bisher bereits bestehenden alternativen Bedienungsformen hinaus (u.a. Anrufsammeltaxi und Rufbus) neue Systeme wie Shuttles für Allein- oder Gruppenfahrten eintreten, sowie zu erwarten, dass weitere Dienstleistungen in den Markt eintreten werden.

Unter dieser Prämisse plädiert der Wissenschaftliche Beirat für die weit-

gehende und zukunftsorientierte Weiterentwicklung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG), welche neue Geschäftsmodelle und Angebote ermöglicht und gleichzeitig eine Deregulierung des Taximarktes vornimmt.

Allerdings steht nicht nur der Taximarkt, sondern auch der übrige ÖPNV aufgrund der Digitalisierung vor starken Änderungen. So ist es gut möglich, dass Busse kleiner und flexibler werden wie bei „Rufbussen“ oder digital vermittelten „Sammeltaxis“ (Shuttle Services) bereits zu beobachten. Wie bisher bleiben Taxis Teil des ÖPNV. Somit wird auch weiterhin die Möglichkeit bestehen, dass Kommunen, die den Grundversorgungsauftrag des ÖPNV mit neuen Formen oder sogar mit Taxis erfüllen wollen, diese Form der Verkehrsdienstleistung auch (subventioniert) bestellen können, soweit kein eigenwirtschaftlicher Betreiber bereitsteht. Die Gewährung von ausschließenden Rechten für nicht linien- oder fahrplangebundenen Verkehr im öffentlichen Dienstleistungsauftrag ist jedoch nicht ratsam.



6 Empfehlungen

Die technische Entwicklung der letzten Jahrzehnte ermöglicht eine Deregulierung der Taximärkte. Ehemalige Markteintrittsbarrieren aufgrund hoher Kapitalinvestitionen (Fahrzeuge, Funkzentralen) und Humankapitalinvestitionen (Ortskunde) sind verschwunden. App-basierte Bestellungen ermöglichen Qualitätsinnovationen und Produktivitätsfortschritte. App-Anwendungen und spezielle Soft- und Hardwareprodukte ermöglichen wesentlich bessere und billigere Überwachungen durch Kunden und Behörden. Um die Früchte dieser Innovationen zu ernten, müssen Beschränkungen des unternehmerischen Spielraums abgebaut werden, ohne dabei Kompromisse in Bezug auf die Sicherheit der Fahrgäste und die Einhaltung der Regeln einzugehen. Daher formuliert der Wissenschaftliche Beirat nachfolgende Empfehlungen zur Reform des Regulierungsrahmens des Taximarktes:

a) Quantitative Konzessionsbeschränkungen werden abgeschafft, es bleibt aber bei der Konzessionsvergabe für Taxiunternehmen abhängig von Fachkunde und Regelkonformität, die regelmäßig überprüft werden (Hambur-

ger Modell). Die örtlichen Genehmigungsbehörden könnten schon jetzt damit beginnen, weitere Konzessionen auszugeben und auf weitere Taximarktgutachten zu verzichten.

b) Die Unterscheidung zwischen Taxi und Mietwagen mit Fahrer und Rückkehrpflicht (Minicars) wird, auch hinsichtlich der Umsatzsteuerhöhe, aufgehoben. Die Umsatzsteuer wird auf den regulären Satz vereinheitlicht. Mitfahrgelegenheiten (unentgeltlich oder nicht-gewerblich mit einem die Betriebskosten der Fahrt nicht übersteigenden Gesamtentgelt) bleiben unreguliert. Die Kategorie des „Mietwagens“ sollte ganz aus dem Gesetz gestrichen werden (betrifft PBefG §49).

c) Der Beirat begrüßt die Pflicht, lückenlos alle Fahrten einzeln aufzuzeichnen und diese in digitaler Form zur Prüfung den zuständigen Behörden bereitzustellen. Die nach europäischer Messgeräteverordnung zulässige unbefristete Weiternutzung von Altgeräten, die vor dem 01.11.2016 in Taxen in Betrieb gebracht sind, ist in einer möglichst kurzen Übergangsfrist zu beenden, um eine Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen zu unterbinden. Auch Unternehmen, die Taxifahrten vermitteln, sollten dieser Pflicht unterliegen.

d) Die Tarife für Taxifahrten müssen nicht weiter staatlich bestimmt wer-



den; § 51 Abs. 5 PBefG sollte daher gestrichen werden. Um eine faire Preisbildung zu gewährleisten, sollten die Informationspflichten an Taxiständen und bei Ruftaxis ausgeweitet und reguliert werden.

Bei Funk- und Ruftaxis entscheidet das Unternehmen über den Tarif. Der Kunde muss vor Fahrtantritt über den Fahrpreis bzw. dessen Komponenten informiert werden. Taxistände, die eine Vermittlungsfunktion übernehmen, können Tarife vorgeben. Es sollte darauf hingewirkt werden, dass an solchen Verkehrsknotenpunkten zusätzlich zu den Taxiständen mit Betreiber-Vorgaben auch Wettbewerber Fahrten anbieten können.

e) Taxizentralen und webbasierte Taxivermittler werden nach der Preisfreigabe eine neue Rolle übernehmen: Sie werden die Preise festlegen, die die Kunden bezahlen müssen. Deshalb sollten sie als neue Kategorie ins PBefG aufgenommen werden. Sie sollten Daten jeder Fahrt bereitstellen, um eine Marktmachtmissbrauchskontrolle wie auch die allgemeine Regelkontrolle zu unterstützen.

Nach einer solchen Reform der Regulierung ist damit zu rechnen, dass die Kunden von einem breiteren Angebot und geringeren Wartezeiten profitieren werden. Die bessere Vermittlung und die Vermeidung von Leerfahrten

reduzieren die Umweltbelastung und die Kosten der Taxifahrten. Auch wird es zu Qualitätsdifferenzierungen kommen und es werden über die technischen Mindestanforderungen hinausgehende Fahrzeugqualitäten (Kleinwagen, Limousine, Freundlichkeit, Umweltfreundlichkeit) am Markt auftreten.

In späteren Jahren ist damit zu rechnen, dass Taxidienstleistungen durch autonome Fahrzeuge und damit auch ohne Fahrer angeboten werden können. Da der Lohn für die Fahrer zur Zeit wesentlich zu den Gesamtkosten einer Taxifahrt beiträgt und autonome Taxis sich im Fahrstil den Wünschen der Kunden anpassen können, gibt es starke Anreize, fahrerlose Taxis anzubieten und nachzufragen. Diese Zukunft wird einen neuen Regulierungsrahmen benötigen.

Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

Prof. Dr. Alexander Eisenkopf	Friedrichshafen
Prof. Dr.-Ing. Hartmut Fricke	Dresden
Prof. Dr.-Ing. Markus Friedrich	Stuttgart
Prof.Dr.-Ing. Regine Gerike	Dresden
Prof. Dr. Hans-Dietrich Haasis	Bremen
Prof. Dr. Günter Knieps (Vorsitzender)	Freiburg
Prof. Dr. Dr. h.c. Andreas Knorr	Speyer
Prof. Dr. Kay Mitusch	Karlsruhe
Prof. Dr. Stefan Oeter	Hamburg
Prof. Dr. Dr. h.c. Franz Josef Radermacher	Ulm
Prof. Dr. Gernot Sieg	Münster
Prof. Dr.-Ing. Jürgen Siegmann	Berlin
Prof. Dr. Wolfgang Stölzle	St. Gallen
Prof. Dr.-Ing. Dirk Vallée	Aachen
Prof. Dr.-Ing. Peter Vortisch	Karlsruhe
Prof. Dr. rer. nat. Hermann Winner	Darmstadt