

Kommunale Regulierung im Taxi- und Mietwagenmarkt

Ökonomische Betrachtung der Auswirkungen
preisregulierender Maßnahmen des
Personenbeförderungsrechts

GUTACHTEN

Kommunale Regulierung im Taxi- und Mietwagenmarkt

Ökonomische Betrachtung der Auswirkungen
preisregulierender Maßnahmen des
Personenbeförderungsrechts

David Sonnenberger
Kay Mitusch
Elias Olshausen

Evaluationsgutachten

für Bundesverband Taxi- und Mietwagen e. V.

Berlin, November 2024

Autoren

Dr. David Sonnenberger

IGES Institut GmbH
Friedrichstraße 180
10117 Berlin

www.iges.com

Professor Dr. Kay Mitusch Elias Olshausen

IGES Mobility GmbH
Adenauerallee 28
20097 Hamburg

IGES Mobility GmbH
Adenauerallee 28
20097 Hamburg
mobility.iges.com

Inhalt

Zusammenfassung	6
1. Hintergrund und Ziele des Gutachtens	8
2. Das Taxigewerbe in Deutschland	10
2.1 Ökonomische Grundlagen der Personenbeförderung mit Taxi und Mietwagen	10
2.2 Daseinsvorsorge: Bedeutung des Taxis und rechtlicher Rahmen	13
2.3 Wettbewerbsbedingungen des Taxigewerbes	17
2.3.1 Digitale Vermittlungsplattformen für Mietwagen	17
2.3.2 Vergleich Wettbewerbsbedingungen von Taxi und Mietwagen	21
2.3.3 Wechselwirkungen zwischen Preisen, Kosten und Nachfrage	25
2.3.4 Zusammenfassung und Ausblick auf die Wettbewerbsbedingungen	27
3. Empirische Untersuchungen zum Zusammenhang von Mietwagen und Linienverkehr	29
4. Aktuelle und zukünftige Entwicklung des Taxigewerbes	31
4.1 Übergeordnete Entwicklungstrends ohne Mietwagen-Effekt	31
4.2 Auswirkungen Markteintritt Vermittlungsplattformen für Mietwagen (Status quo)	33
4.3 Zusammenfassung und Ausblick	37
5. Kommunale Handlungsmöglichkeiten	38
5.1 Tarifkorridor Taxi	39
5.2 Mindestpreis Mietwagen	40
5.3 Tarifkorridor Taxi und Mindestpreis Mietwagen	42
6. Fazit	44
Literaturverzeichnis	45
Abbildungen	4
Tabellen	4
Abkürzungsverzeichnis	5

Abbildungen

Abbildung 1:	Anzahl zugelassener Taxis und Mietwagen im Verhältnis zur Einwohnerzahl in Abhängigkeit der Raumstruktur in England (2024)	16
Abbildung 2:	Zahlungsbereitschaft für eine Taxi- oder Mietwagenfahrt in Abhängigkeit der Tageszeit sowie Preisgestaltungsmöglichkeiten (illustratives Beispiel, nicht Datenbasiert)	25
Abbildung 3:	Wechselwirkungen und Zweitrundeneffekte zwischen Mietwagen und Taxis durch Markteintritte von Mietwagenplattformen	26
Abbildung 4:	Entwicklung der Anzahl von Taxis in Hamburg	31
Abbildung 5:	Taxi- und Mietwagenkonzessionen in Berlin im Zeitraum von 2019 bis 2023	34
Abbildung 6:	Entwicklung Anzahl von Taxis und Mietwagen in London und außerhalb von London im Zeitraum von 2005 bis 2024	36

Tabellen

Tabelle 1:	Überblick Kennzahlen des Hamburger Taxigewerbes	32
------------	---	----

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erläuterung
bspw.	beispielsweise
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
Pkw	Personenkraftwagen
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
UFD	upfront fares plus destination

Ausschließlich zum Zweck der besseren Lesbarkeit wird auf die geschlechtsspezifische Schreibweise verzichtet. Alle personenbezogenen Bezeichnungen sind geschlechtsneutral und beziehen sich auf Angehörige aller Geschlechter.

Zusammenfassung

Dieses Gutachten beleuchtet aus verkehrswissenschaftlicher Perspektive zunächst die ökonomischen Grundlagen der Personenbeförderung, die Bedeutung des Taxis für die Daseinsvorsorge und die Wettbewerbsbedingungen des Taxigewerbes seit den Markteintritten von digitalen Plattformen zur Mietwagenvermittlung.

Die Untersuchung zeigt eine inhärente Fragilität lokaler Taxi- und Mietwagenmärkte, die vor allem auf geringe Markteintrittsbarrieren für Unternehmen, erhebliche Nachfrageschwankungen sowie hierfür ungünstige Kostenstrukturen zurückzuführen ist. Aufgrund des Alleinstellungsmerkmals von Taxis für die Daseinsvorsorge unterliegt dieses Gewerbe mit der Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht erheblichen regulatorischen Anforderungen und weist daher ein besonderes Schutzbedürfnis auf, dem Kommunen unter anderem durch besondere Privilegien einerseits und mengenmäßige Konzessionsbeschränkungen andererseits nachkommen.

Vor diesem Hintergrund war es stets Aufgabe kommunaler Entscheidungsträger einen Ausgleich der Interessen der Allgemeinheit – insb. im Sinne der Daseinsvorsorge – und den Taxiunternehmen zu gewährleisten. Während bis Ende der 2010er ein stabiles Gleichgewicht zwischen Taxis und Mietwagen vorherrschte, änderte sich die Wettbewerbssituation für Taxis grundlegend mit den Markteintritten digitaler Plattformen zur Vermittlung von Mietwagen. Infolgedessen verloren Taxis die Konkurrenzfähigkeit gegenüber Mietwagen, da sich die Handlungsspielräume bei der Preissetzung grundlegend unterscheiden und aufgrund der Digitalisierung der Preis zum einzig relevanten Nachfragefaktor wird. Während Taxitarife behördlich im Sinne eines Interessenausgleichs fix festgelegt werden, können die Mietwagenplattformen dank datengetriebener Preis-/Nachfragemodelle Taxipreise mühelos systematisch unterbieten sowie die Zahlungsbereitschaft der Kundschaft und Vergütungsbereitschaft der Fahrer gleichermaßen ausschöpfen. Das unternehmerische Gewinnerzielungsinteresse der Plattformbetreiber steht dabei im Gegensatz zur Personenbeförderung im Sinne der Daseinsvorsorge und dem Interessenausgleich mit der Allgemeinheit.

Hinzu kommt, dass die ökonomischen Anreize digitaler Plattformmodelle als starker Beschleunigungsfaktor wirken, da zur schnellstmöglichen Festigung großer Marktanteile auch unwirtschaftliche Preisnachlässe jahrelang durch Großinvestoren finanziert werden. Es können starke empirische Hinweise dafür gefunden werden, dass der Verdrängungswettbewerb zwischen den Mietwagenplattformen der wichtigste Erklärungsfaktor für die teilweise dramatischen Einbrüche des Taxigewerbes in deutschen Großstädten ist. Aufgrund der parallelen erheblichen Kostensteigerungen im Taxigewerbe und den allgemeinen Kaufkraftverlusten kann erwartet werden, dass sich diese Entwicklungstrends fortsetzen werden, sofern die Kommunen nicht eingreifen.

Abschließend zeigt eine Analyse der kommunalen Handlungsmöglichkeiten im Rahmen des PBefG zunächst, dass weder Anpassungen der Taxitarife noch Tarifkorridore allein als effektive Gegenmaßnahmen zu den Entwicklungstrends der

Taxi- und Mietwagenmärkte ausreichen. Hingegen können Mindestpreise für Mietwagen ein effektives Instrument zur Auflösung der Verzerrungen der preislichen Wettbewerbsfähigkeit darstellen und infolgedessen eine Rückkehr auf einen nachhaltigen Entwicklungspfad für das Taxigewerbe erwarten lassen. Es wird außerdem argumentiert, dass eine Kombination von Tarifkorridoren für Taxis und Mindestpreisen für Mietwagen (in Höhe der Tarifuntergrenze) die Profitabilität und das Angebot von Taxis zusätzlich erhöhen und ein geeignetes Instrument für den Interessenausgleich im Sinne der Allgemeinheit sein kann.

Im Rahmen der Studie wird zusätzlich der Zusammenhang von Mietwagen und dem Linienverkehr anhand empirischer Untersuchungen beleuchtet. Dabei steht die Frage im Vordergrund, ob Mietwagen den Linienverkehr überwiegend ergänzen (Komplementäreffekt) oder ersetzen (Substitutionseffekt). Die hierfür ausgewerteten Studien liefern unterschiedliche Ergebnisse, sodass die spezifischen Gegebenheiten des lokalen Verkehrssystems sowie weiterer sozioökonomische Faktoren (insb. Einkommen) darüber entscheiden, welcher Effekt dominiert. Daher ist nicht eindeutig feststellbar, ob die Auswirkungen von Mietwagen auf den Linienverkehr kommunale Verkehrsinteressen in Hinblick auf Verlagerungseffekte des Umweltverbunds unterstützen oder diesen entgegenstehen. Dies bedarf einer spezifischen Untersuchung der Gegebenheiten vor Ort.

1. Hintergrund und Ziele des Gutachtens

Die Beförderung im Taxi unterliegt in Deutschland einer Tarifpflicht. Dieser vorgegebene Tarif darf weder unter- noch überschritten werden und wird von der zuständigen Gebietskörperschaft bestimmt. Neben dem Taxi hat sich in den letzten Jahren ein Markt für Mietwagen mit Fahrer über App-basierte Vermittlungsplattformen etabliert (z. B. Uber¹ und Bolt), der keiner Preisregulierung unterliegt und dessen Leistungsangebot bei digital gebuchten Fahrten nahezu identisch zum Taxi ist.

Aufgrund ansonsten ausgeglichener Regulierungsrahmen führt die Möglichkeit, die Preise von Taxis systematisch zu unterbieten, zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen. Zusätzlich bestehen strukturelle Bedingungen und Anreize für einen Verdrängungswettbewerb zwischen Vermittlungsplattformen, d. h. möglichst schnelle Marktanteilsgewinne durch signifikante Preisnachlässe. Infolgedessen sind seither starke Marktanteilsverluste des Taxis gegenüber dem Mietwagen zu beobachten.

Diese Entwicklung betrifft die öffentlichen Verkehrsinteressen der Kommunen. Dazu zählen unter anderem folgende Ziele:

- ◆ Erhalt der Funktionsfähigkeit des Taxigewerbes mit seinen besonderen Eigenschaften und Anforderungen als Teil des ÖPNV und der Daseinsvorsorge
- ◆ Verhinderung einer Mobilitätsverlagerung vom Umweltverbund in kleinere Fahrzeuge (Taxi und/oder Mietwagen)
- ◆ Erhalt der kommunalen Steuerungsmöglichkeiten für das lokale Mobilitätssystem

Mit der Novelle des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) im Jahr 2021 verfügen Kommunen nunmehr über drei neue Instrumente, mit denen diese öffentlichen Verkehrsinteressen gewahrt werden können:

- ◆ Festpreise
- ◆ Tarifkorridor für Taxis (Mindest- und Höchstpreise)
- ◆ Mindestbeförderungsentgelte für Mietwagen

Vor diesem Hintergrund erfolgt die ökonomische Betrachtung des Gutachtens. Dafür werden zunächst die Auswirkungen des Markteintritts von Vermittlungsplattformen für Mietwagenfahrten in Hinblick auf öffentliche Verkehrsinteressen und die Sicherung kommunaler Handlungsmöglichkeiten dargestellt. Anschließend wird untersucht, inwieweit unterschiedliche preisregulierende Maßnahmen zur

¹ Die Vermittlungsplattform für den taxiähnlichen Mietwagenverkehr des Unternehmens Uber wird unter dem Produktnamen „UberX“ betrieben. Im Gutachten wird nachfolgend synonym „Uber“ verwendet.

Förderung und Wahrung öffentlicher Verkehrsinteressen geeignet und gegebenenfalls vorzugswürdig sind. Aufgrund der Bedeutung des Taxis für die Daseinsvorsorge steht der Ausgleich der Wettbewerbsbedingungen zum Mietwagen im Fokus der Untersuchung. Hierfür wird sowohl auf die konsistente Anwendung ökonomischer Theorie als auch die Einordnung relevanter Praxiserfahrungen zurückgegriffen.

Ziel des Gutachtens ist, Entscheidungsträgern aus Politik und Verwaltung eine valide Einschätzung aktueller Entwicklungspfade in städtischen Taxi- und Mietwagenmärkten sowie der mit kommunalen Regulierungsmaßnahmen verbundenen Auswirkungen zu ermöglichen.

2. Das Taxigewerbe in Deutschland

Das Taxigewerbe in Deutschland weist eine große Vielfalt auf. Dabei ist vor allem die Raumstruktur der regionalen Beförderungsmärkte relevant – also vor allem städtische Merkmale gegenüber denen von ländlichen Regionen – und die daraus folgenden unterschiedlichen ökonomischen Grundlagen, Bedeutungen des Taxis für das Beförderungswesen und die Entwicklung der Wettbewerbsbedingungen.

In diesem Gutachten stehen deutsche Großstädte im Fokus der verkehrswissenschaftlichen Untersuchung. In diesem Rahmen sind u. a. Unterschiede der regionalen Taximärkte hinsichtlich der Relevanz eines lokalen Flughafens (z. B. Düsseldorf) oder regelmäßigen Messen (bspw. Frankfurt am Main, Köln), aber auch dem Einkommensniveau der Bevölkerung (z. B. München vs. Leipzig) und der ÖPNV-Dichte relevant.

Beispielsweise sind in Großstädten Geschäftskunden und Freizeitfahrten deutlich bedeutender als in ländlichen Regionen, wo Krankenfahrten oftmals den Großteil der Nachfrage ausmachen. Die Raumstruktur wirkt sich auch auf die betriebswirtschaftliche Attraktivität der Personenbeförderung und daher das Taxiangebot aus, sodass grundsätzlich gilt: je größer die Bevölkerungsdichte einer Region, desto höher ist das Taxiangebot und die Taxidichte (Anzahl Taxis je Einwohner). Dementsprechend sind unterschiedliche Faktoren für die Entwicklung der Wettbewerbssituation und betriebswirtschaftlichen Lage von Taxiunternehmen relevant.

Vor allem in städtischen Regionen hat sich durch den Markteintritt von Plattformen zur Fahrtenvermittlung für Mietwagen (insb. Uber, Bolt) in kürzester Zeit der Wettbewerb erheblich verschärft, und teilweise zu Geschäftsaufgaben von Taxiunternehmen und erheblichen Verschiebungen von Marktanteilen zugunsten von Mietwagen geführt.

Im nachfolgenden Abschnitt 2 werden diese Aspekte als Grundlagen und Prämissen für die aktuelle Entwicklung des Taxigewerbes (Abschnitt 4) dargestellt, um die bestehenden kommunalen Handlungsmöglichkeiten hinsichtlich der Steuerungsmöglichkeiten bewerten zu können (Abschnitt 5). Außerdem wird in Abschnitt 3 der Zusammenhang von Mietwagen und dem Linienverkehr auf Basis von Fachliteratur dargestellt und eingeordnet.

2.1 Ökonomische Grundlagen der Personenbeförderung mit Taxi und Mietwagen

Aus ökonomischer Perspektive sind für die Untersuchung der Fragestellungen dieses Gutachtens nachfolgende Marktcharakteristiken von Bedeutung.

Nachfrage

Die Nachfrage nach Personenbeförderungsdienstleistungen mit Taxis und Mietwagen ist durch teilweise erhebliche zeitliche Schwankungen gekennzeichnet, die nach größtenteils stabilen Mustern verlaufen (insb. Tages-/Nachtzeit, Werktag/Wochenende, Großveranstaltungen), aber unter bestimmten Umständen

auch unvorhersehbar sein können (Witterung, ÖPNV-Streik etc.). Außerdem kann die Verfügbarkeit des Angebots eine Rolle für die Nachfrage spielen und das Mobilitätsverhalten potenzieller Nachfrager beeinflussen. Beispielsweise kann eine Fahrtenplanung in Abhängigkeit der Verfügbarkeit des ÖPNV oder mit dem eigenen Pkw erfolgen, wenn kein ausreichendes Taxi- oder Mietwagenangebot für die letzte Meile erwartet werden kann.

Die starke Wechselwirkung von Angebot und Nachfrage führt daher aufgrund des vielfachen Nachfragepotenzials in der Regel zu einem deutlich größeren Angebot (sowie Angebotsdichte) je größer die Einwohnerdichte eines Gebiets ist (siehe Abbildung 1). Umgekehrt kann es an/zu nachfrageschwachen Orten/Zeiten vorkommen, dass keine wirtschaftliche öffentliche Personenbeförderung möglich ist. Daher soll mit regulatorischen Eingriffen wie beispielsweise Betriebspflichten sichergestellt werden, dass zu allen Zeiten ein Grundangebot von Taxis besteht.

Kostenstruktur und Profitabilität

Die Personenbeförderung mit Taxis oder Mietwagen ist aus betriebswirtschaftlicher Sicht mit einem sehr hohen Anteil an Fixkosten verbunden, da Kosten für Finanzierung, Versicherung und insbesondere Personal Bereithaltungskosten darstellen, die unabhängig von der tatsächlich erbrachten Fahrleistung anfallen.² Umgekehrt ist der Anteil der variablen Kosten (insb. Treibstoff und Verschleiß), d. h. der Kosten je Fahrkilometer, vergleichsweise gering.³

Aufgrund dieser Kostenstruktur haben Änderungen der Einnahmen einen stark überproportionalen Einfluss auf die Betriebsüberschüsse eines Taxi- oder Mietwagenunternehmens. Daher besteht eine hohe Schwankung hinsichtlich der Attraktivität von Tourengeländen, da bereits moderat höhere Stundenumsätze beispielsweise durch die Vermeidung von Leerfahrten Betriebsüberschüsse stark erhöhen können. Spiegelbildlich können in Gebieten mit einem ausgeprägten Wettbewerb bereits geringe Einnahmeverluste die Wirtschaftlichkeit eines Unternehmens stark unter Druck setzen.

Markteintrittsbarrieren

Die Markteintrittsbarrieren (im ökonomischen Sinn) für Taxi- und Mietwagenunternehmen sind gering, da die für die Dienstleistungserbringung benötigten Investitionsgüter fast ausschließlich aus einem Fahrzeug bestehen. Bei einem Marktaustritt ist ein Verkauf auch in anderen regionalen Märkten zu vergleichsweise

² Diese Kostenstruktur (sehr hoher Fixkostenanteil) liegt implizit auch bei selbstständigen Taxi- oder Mietwagenfahrern vor. Zwar fallen keine direkten Personalkosten an, Einnahmen und Betriebsüberschüsse weisen jedoch den gleichen Wirkungszusammenhang auf. Auch kann im Sinne des Opportunitätskostenprinzips als Untergrenze der Verdienst in Höhe des Mindestlohns für kalkulatorische Personalkosten angesetzt werden, an denen sich die Löhne von angestellten Fahrern orientieren.

³ Beispielsweise beträgt gemäß der Kostenkalkulation im Taxigutachten Essen im Jahr 2019 bei einer Fahrleistung von 65.000 km der Anteil variabler Kosten ca. 13,7 % (siehe Linne + Krause, S. 12).

geringen Kosten (Ummeldung, Transport etc.) möglich. Handelt es sich um einen gewöhnlichen Pkw, kann dieser sogar mit einem geringen Umrüstaufwand zu nicht-gewerblichen Zwecken weiterverkauft werden. Daher bestehen nur geringe irreversible Kosten und das unternehmerische Risiko eines Marktaustritts ist relativ niedrig, insbesondere da Fahrzeuge auch finanziert werden können und sich dadurch der Investitionsbedarf weiter verringern kann. Auch hinsichtlich der notwendigen Qualifizierung bestehen vergleichsweise geringe Risiken, da keine mehrjährige Ausbildung erforderlich ist und lediglich die Anforderungen (insb. Führerschein) für die Ausstellung einer Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung⁴ erfüllt werden müssen.

Vermittlungsdienstleister

In städtischen Regionen wird ein großer Teil der Fahrten über Vermittlungsdienstleister bestellt und an Taxi oder Mietwagen als Auftrag vermittelt.

Im Taximarkt sind hierbei Taxizentralen weit verbreitet, die traditionell per Telefon vom Kunden kontaktiert werden. Diesem wird zum nächstmöglichen Zeitpunkt ein Taxi angeboten, das sich möglichst nah befindet und eventuelle spezifische Anforderungen (Kindersitz, Sitzplatzanzahl etc.) erfüllt. Daher kann durch die Fahrtenvermittlung trotz der Vermittlungskosten, die indirekt über die Taxitarife weitergegeben werden können, auch die Qualität der Dienstleistung für Kunden erhöht werden. Auch aus Sicht von Taxiunternehmen kann der Anschluss an eine Taxizentrale attraktiv sein, da die Kosten der Auftragsgewinnung aufgrund der zentralisierten Fahrtenvermittlung gegenüber einer eigenen Vermittlung reduziert werden.⁵ Jedoch führen genau die Größenvorteile der Fahrkostenvermittlung (Fixkostendegression) in der Regel zu lokalen oligopolistischen Strukturen oder sogar Monopolen, die sich auf die Marktordnung und den Wettbewerb zwischen den Taxianbietern auswirken.⁶ Beispielsweise kann der diskriminierungsfreie Zugang von Taxiunternehmen eingeschränkt sein und Abhängigkeiten insbesondere dann bestehen, wenn die Fahrtengewinnung über den Wink- und Wartemarkt eine untergeordnete Rolle spielt. Durch die mehrheitlich genossenschaftliche Organisation der Taxizentralen können solche Interessensgegensätze reduziert werden.

Seit einigen Jahren drängen zudem rein digitale Vermittlungsplattformen sowohl in den Taximarkt (u. a. taxi.eu, Taxi Deutschland) als auch den Mietwagenmarkt (insb. Uber, Bolt). Mögliche Folgen hiervon können eine Intensivierung des Wettbewerbs, eine Erhöhung der Qualität (Live-Tracking Ankunftszeit, digitale Bezahloptionen etc.) oder eine Reduktion der Vermittlungskosten für

⁴ Der in §48 Fahrerlaubnisverordnung vorgesehene Nachweis der Fachkunde für Fahrer im Gelegenheitsverkehr wird derzeit von den Behörden nicht verlangt.

⁵ Es besteht keine Anschlussverpflichtung für ein Taxiunternehmen. Es ist auch möglich, ausschließlich im Wink- und Wartemarkt tätig zu sein.

⁶ Wenn Taxizentralen eine marktbeherrschende Stellung erreichen, schränken Gerichte deren Handlungsspielräume in der Regel ein, um negative Auswirkungen zu reduzieren. Allgemein gilt, dass eine Zweitvermittlung und Werbung für Wettbewerber nicht verboten werden darf.

Fahrdienstleister und Kunden ergeben. Voraussetzung hierfür sind gleiche Wettbewerbsbedingungen, wie sie beispielsweise innerhalb eines Marktsegments (Taxi oder Mietwagen) erfüllt werden (siehe Abschnitt 2.3.2).

Betriebswirtschaftliche Situation

Für die Beförderungsdienstleistungen mit Taxi und Mietwagen bestehen strukturelle Gefahren von unwirtschaftlichen Betriebsbedingungen für die Fahrdienstleister.

Von der Angebotsseite tragen dazu im besonderen Maße die geringen Markteintrittsbarrieren bei, aus denen sich eine Gefahr für Überangebote (Gesamtanzahl von Taxen und Mietwagen) ergibt. Aufgrund des hohen Fixkostenanteils des Geschäftsmodells ist der Zusammenhang von Überangeboten und Betriebsüberschüssen allerdings besonders stark ausgeprägt, d. h. bereits geringfügige Einnahmerückgänge können die Wirtschaftlichkeit eines Unternehmens bedrohen. Umgekehrt beschränkt die Tarifpflicht ohne Tarifkorridore den Preisbildungsmechanismus auch von der Nachfrageseite, da auf unterschiedliche niedrigere und höhere Zahlungsbereitschaften der Kunden auch nicht in einem angemessenen Rahmen preislich reagiert werden kann (siehe Abschnitt 2.3.2).

Zur Vermeidung dysfunktionaler regionaler Märkte (insb. Überangebot, Preisdumping, Notwendigkeit von Sozialleistungen, Qualitätsabbau) regulieren kommunale Behörden teilweise das Angebot durch mengenmäßige Begrenzungen der Konzessionen (bspw. in Frankfurt am Main).

2.2 Daseinsvorsorge: Bedeutung des Taxis und rechtlicher Rahmen

Das Taxi zählt nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – anders als der Mietwagen – zum öffentlichen Verkehr. Daher kann das Taxi zur Daseinsvorsorge – konkret der Versorgung mit öffentlichem Verkehr – beitragen. Ein wesentlicher Unterschied gegenüber anderen Verkehrsträgern des ÖPNV ist dabei, dass Taxis sich eigenwirtschaftlich im Wettbewerb, also ohne staatliche Zuschüsse, finanzieren. In diesem Rahmen unterliegt das Taxigewerbe für die Erbringung der Beförderungsdienstleistungen einerseits weitreichenden Einschränkungen der Berufs- und Gewerbefreiheit und verfügt andererseits über exklusive Privilegien sowie Regelungen zum Schutz.

Zum einen gilt der wirtschaftliche Grundsatz der freien Preisgestaltung für Taxiunternehmen nicht. Denn die Beförderung muss zu einem Preis angeboten werden, der durch die öffentliche Hand auf kommunaler Ebene als Taxitarif festgelegt wird. Mit der (1) **Tarifpflicht** können im Sinne des öffentlichen Verkehrsinteresses Nutzer geschützt werden, da zu einem fixen und transparenten Preis die Dienstleistung nachgefragt werden kann.⁷ Dies ist vor allem in Situationen von Bedeutung, in denen einem potenziellen Nutzer keine alternativen Beförderungsmöglichkeiten zur

⁷ Deutscher Bundestag 2021, S. 52.

Verfügung stehen und im Wissen der Situation deutlich überdurchschnittliche Preise verlangt werden könnten.

Zudem besteht für Taxiunternehmen eine (2) **Betriebspflicht**, durch die ein Mindestangebot von Taxis im regionalen Taximarkt durch die kommunalen Entscheidungsträger gesteuert werden kann. Hiermit soll sichergestellt werden, dass grundsätzlich zu jedem Zeitpunkt in einer vertretbaren Zeit ein Taxi zur Bedienung eines Beförderungswunsches zur Verfügung steht. Die hierfür bestehende rechtliche Grundlage erlaubt den Kommunen sogar, die Erstellung konkreter Dienstpläne anzuordnen, um das Angebot zu steuern und eine Mindestversorgung sicherzustellen.

Außerdem besteht für Taxis im Pflichtfahrbereich (meist das Stadt- oder Kreisgebiet) eine (3) **Beförderungspflicht** von Fahrgästen, d. h. sie dürfen abgesehen von Ausnahmesituationen (z. B. Gefährdung des Fahrers) keinen Beförderungsauftrag ablehnen. Der rechtliche Anspruch auf eine Beförderung soll somit die Verlässlichkeit des Angebots sicherstellen. Beispielsweise dürfen Fahrtenwünsche nicht nach der Wirtschaftlichkeit priorisiert oder gar abgelehnt werden.

Aufgrund dieser Einschränkungen (1, 2 und 3) hat das Bundesverfassungsgericht in der Vergangenheit dem Taxi den Status eines öffentlichen Verkehrsmittels und schutzwürdigen Gemeinschaftsgutes zugesprochen.⁸ Umgekehrt könnten die Einschränkungen des Mietwagengewerbes wie die Rückkehrpflicht (siehe Abschnitt 2.3.2) damit begründet werden, dass der Mietwagen diese Funktion nicht erfüllt und daher die Existenz- und Funktionsfähigkeit des Taxis mit dieser Regelung geschützt werden kann.

Aus ökonomischer Sicht sind diese Einschränkungen bei der derzeitigen Rechtslage notwendige Voraussetzungen, um das Ziel eines Mindestangebots von individuellen und preislich diskriminierungsfreien Beförderungsdienstleistungen sicherzustellen. Denn in Abwesenheit einer (1) Tarifpflicht wäre es im legitimen unternehmerischen Interesse, unterschiedliche Preise anzubieten, die sich an der Zahlungsbereitschaft eines Kunden orientieren. Zudem können – insb. aufgrund der deutlichen Nachfrageschwankungen – zu unterschiedlichen Betriebszeiten erhebliche Unterschiede bei den unternehmerischen Gewinnerzielungsmöglichkeiten bestehen. Infolgedessen ist davon auszugehen, dass in Abwesenheit von (2) Betriebspflichten teilweise eine für die Mindestversorgung ungenügende Anzahl von Taxis in Betrieb wäre (insb. an Tagesrandzeiten und abgelegenen Orten). Auch kann es aus unternehmerischer Sicht sinnvoll sein, Fahrtwünsche abzulehnen, wenn sich höhere Gewinne bspw. durch eine höhere Chance auf einen zeitnahen Folgeauftrag ergeben können. Daher ist auch die (3) Beförderungspflicht geboten.

⁸ Dieses Gutachten stellt in keiner Form eine rechtliche Bewertung – insbesondere der Stellung des Taxis oder Mietwagens sowie deren Verhältnis zueinander – dar. Dennoch erfolgen Verweise auf Gesetze oder Rechtsprechung, da so bspw. auf die rechtliche Intention bei einer ökonomischen Bewertung Bezug genommen werden kann.

Im Ergebnis sind die betriebswirtschaftlichen Folgen dieser Regelungen zur Sicherstellung der Daseinsvorsorge eine geringere Auslastung, geringere Profitabilität und ein höherer Fixkostenanteil (unter sonst gleichen Bedingungen). Dennoch kann für Taxiunternehmen ein wirtschaftlich auskömmlicher Betrieb möglich sein, da kommunale Genehmigungsbehörden die Taxitarife entsprechend festzulegen haben (§ 51 Abs. 3 PBefG).

Umgekehrt folgt daraus, dass in Abwesenheit solcher Regelungen für Unternehmen kein Anreiz bestehen würde, Beförderungsdienstleistungen in dieser Form freiwillig anzubieten. Dies betrifft insbesondere wirtschaftlich unattraktive Bedingungen wie Tagesrandzeiten oder die Bedienung abgelegener Orte, da die Erbringung der Beförderungsdienstleistung zumindest teilweise nicht wirtschaftlich ist. Dieser Umstand soll durch die Mischkalkulation von Taxitarifen berücksichtigt und durch eine Querfinanzierung durch Fahrten mit einer höheren Wirtschaftlichkeit ermöglicht werden.

Auf Basis der ökonomischen Grundlagen (Abschnitt 2.1) sowie der dargestellten Anreizwirkungen kann daher generalisierbar abgeleitet werden, dass ohne solche Verpflichtungen (und bei unveränderter Rechtslage) für Fahrten unter den genannten wirtschaftlich unattraktiven Bedingungen ein teils erheblicher Angebotsrückgang und/oder teils deutlich höhere Preise folgen würden.⁹

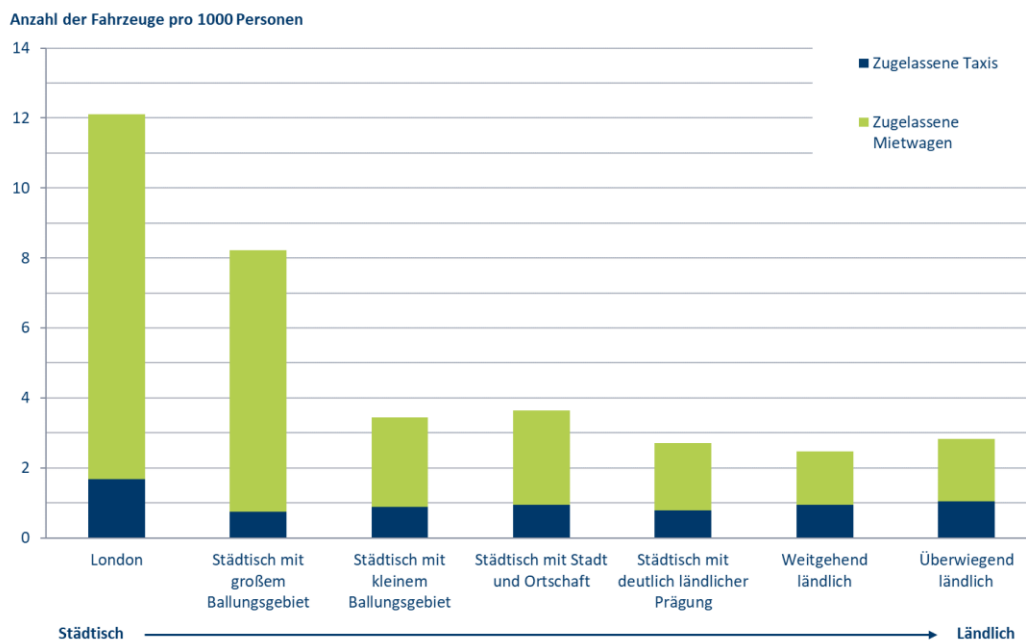
In Hinblick auf die Angebote von Mietwagen bedeutet dies auch, dass deren Beförderungsdienstleistungen aufgrund fehlender gesetzlicher Vorschriften mit einer vergleichbaren Steuerungswirkung nicht im Sinne des öffentlichen Verkehrs angeboten werden. Hinzu kommt, dass die Wettbewerbsmechanismen von digitalen Vermittlungsplattformen im Gegenteil dazu führen, dass diese ihre Mietwagenfahrten zum größten Teil in dichtbesiedelten urbanen Zentren anbieten, wo in der Regel eine hohe ÖPNV-Dichte besteht (siehe Abschnitt 2.3.1). Angebotsausweitungen in entlegenen Gebieten und Randzeiten sind hingegen nicht attraktiv, da hier deutlich geringere Fahrtenvolumen gewonnen werden können. Dies kann beispielsweise durch die differenzierte Betrachtung der Anzahl zugelassener Taxis/Mietwagen nach der Siedlungsdichte in England bestätigt werden (siehe Abbildung 1).

Infolgedessen lassen sich bei einem abnehmenden Taxiangebot auch Einschränkungen für die kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten erwarten. Konkret kann bei einem Rückgang der Anzahl von Taxis nur noch auf einen geringeren Teil des regionalen Mobilitätsangebots für individuelle Beförderungsdienstleistungen Einfluss genommen und z. B. im Rahmen der kommunalen Mobilitätsplanung gesteuert werden. Auch geht die Einflussmöglichkeit auf die Preisgestaltung im Sinne eines Interessensausgleichs zwischen Taxiunternehmern und Nutzern zurück, wenn das preisregulierbare Angebot abnimmt oder aufgrund einer zunehmenden Konkur-

⁹ Wie stark der Angebotsrückgang oder Preiserhöhungen ausfallen würden, hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab (u. a. Einwohnerdichte bzw. Zersiedelung, Einkommensniveaus, Verfügbarkeit ÖPNV).

renzsituation stärkere Erhöhungen des Taxitarifs notwendig werden (siehe Abschnitt 2.3.3). Dabei können möglicherweise Kippunkte bestehen, d. h., bei einer Unterschreitung einer relevanten Größe des lokalen Taxigewerbes könnten sich selbst verstärkende Rückkopplungseffekte losgetreten werden. So ist bspw. denkbar, dass bei einer geringeren Verfügbarkeit von Taxis die weiteren potenziellen Nutzer stattdessen Mietwagen nachfragen. Auch könnten die Kosten der Fahrtenvermittlung über Taxizentralen aufgrund geringerer Größeneffekte ansteigen, was bei einer Weitergabe über die Taxitarife zu weiteren Nachfragerückgängen führen könnte.

Abbildung 1: Anzahl zugelassener Taxis und Mietwagen im Verhältnis zur Einwohnerzahl in Abhängigkeit der Raumstruktur in England (2024)



Quelle: Department of Transport (2024),¹⁰ Darstellung IGES.

Um die aktuelle und zukünftige Entwicklung des Taxigewerbes – insbesondere im Hinblick auf die Daseinsvorsorge und Umweltverbund – aus kommunaler Perspektive einordnen zu können (siehe Abschnitt 3) wird daher im nachfolgenden Abschnitt zunächst die Entwicklung der Wettbewerbsbedingungen dargestellt.

¹⁰ S. Department of Transport 2024: <https://www.gov.uk/government/statistics/taxi-and-private-hire-vehicle-statistics-england-2024/taxi-and-private-hire-vehicle-statistics-england-2024>.

2.3 Wettbewerbsbedingungen des Taxigewerbes

Aufgrund der bestehenden ökonomischen Grundlagen weisen lokale Taximärkte in Deutschland seit jeher Tendenzen zu einem starken Wettbewerb auf, der unter Umständen sogar die Funktionsfähigkeit des Taxigewerbes bedrohen kann. Kommunen greifen daher teilweise regulierend in den Markt ein (insb. Mengenbeschränkungen der Konzessionen), um das Angebot zu steuern und wirtschaftlich auskömmliche Betriebsbedingungen zu garantieren (siehe Abschnitt 2.1).

Im Bestellmarkt für Personenbeförderungen stellt außerdem der taxiähnliche Mietwagenverkehr schon immer eine potenzielle Konkurrenz für Taxiunternehmen dar. Denn die Dienstleistungen von Taxi und Mietwagen werden aus Kundensicht (in Deutschland) qualitativ gleichwertig empfunden und unterscheiden sich auch aus ökonomischer Perspektive nur wenig.¹¹ Jedoch änderte sich der Wettbewerb mit dem Eintritt von digitalen Vermittlungsplattformen für Mietwagenfahrten im Jahr 2016. In nur wenigen Jahren wandelte sich das bis dahin eher untergeordnete Wettbewerbsverhältnis zu einer teilweise existenzbedrohenden Konkurrenz für Taxiunternehmen.

Die für diese Entwicklung zugrundeliegenden ökonomischen Zusammenhänge und deren Auswirkungen auf die Wettbewerbsbedingungen werden in den nachfolgenden Abschnitten dargestellt.

2.3.1 Digitale Vermittlungsplattformen für Mietwagen

Die Wachstumsgeschwindigkeit und die heutige Marktstellung des taxiähnlichen Mietwagenverkehrs in Deutschland ist undenkbar ohne digitale Vermittlungsplattformen wie Uber und Bolt.¹² Über die Plattformen können Mietwagenfahrten von Endkunden über Smartphone-Applikationen (nachfolgend kurz „Apps“) gebucht und die Aufträge an Mietwagenfahrer vermittelt werden.

Eine Betrachtung und Einordnung ist auch deshalb notwendig, da digitale Vermittlungsplattformen (für jegliche Güter oder Dienstleistungen) ökonomische Gesetzmäßigkeiten – insbesondere im Hinblick auf Anreize für unternehmerisches Handeln – aufweisen, die sich grundlegend und teilweise diametral von anderen Unternehmen unterscheiden.

Zu den wichtigsten Charakteristika zählen:

- ◆ **Netzwerkeffekte**

Die Attraktivität zur Nutzung einer Plattform steigt aus Sicht der Nutzer, je mehr Anbieter und Nutzer der Plattform beitreten, was zu einem sich selbstverstärkenden Kreislauf führen kann.

¹¹ Österreichische Bundeswettbewerbsbehörde 2020, S. 58.

¹² So wie ehemals die Vermittlungsplattform FreeNow, für die im Laufe des Jahres 2024 ein Rückzug aus der Vermittlung von Mietwagen und eine ausschließliche Fokussierung auf das Taxigewerbe geplant ist.

Für die Vermittlung von Mietwagenfahrten ist dies darauf zurückzuführen, dass mit jedem potenziellen Fahrgast auch für Mietwagenfahrer die Nutzung der Plattform attraktiver wird. Das infolgedessen steigende verfügbare Angebot kann wiederum neue potenzielle Fahrgäste auf die Plattform führen. Dies sind die sog. indirekten Netzwerkeffekte zwischen den verschiedenen Marktseiten auf Plattformen (auch „zweiseitige Märkte“ genannt), die eine besonders starke Attraktivitätssteigerung und Konzentration bewirken können.

- ◆ **Datengetriebene Optimierungsprozesse**

Plattformen sammeln riesige Mengen von Nutzerdaten.

Für die Vermittlung von Mietwagenfahrten betrifft dies sowohl die Fahrgäste als auch die Fahrer. Mithilfe der Daten können das Angebot und die Preise für Unternehmensziele wie z. B. die Marktanteilsgewinnung oder Gewinnmaximierung optimiert werden. Dabei können Preis-/Nachfragemodelle für die jeweiligen Fahrziele (Flughafen, Messe) und Tageszeiten optimiert werden. Aufgrund der Zuordnungsmöglichkeit des Nutzungsverhaltens zu jedem Fahrgast können sogar die individuellen Zahlungsbereitschaften (teilweise) abgeschöpft werden, indem selbst bei gleichen Fahrtparametern (Start, Ziel, Tageszeit etc.) unterschiedlichen Fahrgästen verschiedene Preise angeboten werden (Preisdiskriminierung). Für die Mietwagenfahrer gibt es Hinweise für ein analoges Verhalten bei der Vergütung u. a. hinsichtlich von Boni oder der Zuweisung von Fahrten (siehe Ende Abschnitt 2.3.1).

- ◆ **„Asset-light“-Geschäftsmodell**

Vermittlungsplattformen besitzen oft nur im geringen Umfang physische Anlagegüter; sofern diese für den Geschäftsbetrieb benötigt werden, wird stattdessen in der Regel auf die Nutzer zurückgegriffen.

Für die über die digitalen Plattformen vermittelten Fahrten verwenden die registrierten Fahrer eigene, finanzierte oder bei einem Anstellungsverhältnis vom Fahrdienstleistungsunternehmen zur Verfügung gestellte Fahrzeuge. Auch werden keine anderen physischen Anlagegüter wie Maschinen oder Werkzeuge im nennenswerten Umfang benötigt oder können bspw. bei den Abwicklungsservern angemietet werden. Umgekehrt ist die Entwicklung immaterieller Vermögenswerte wie Patente oder selbst-entwickelte Software im Geschäftsbetrieb relevanter.

- ◆ **Skaleneffekte**

Obwohl der Umfang und Wert der physischen Anlagegüter gering ist, weisen digitale Vermittlungsplattformen beträchtliche Fixkosten in Form von Personal- und Entwicklungskosten auf. Aufgrund dieser Fixkosten liegen bei digitalen Vermittlungsplattformen mit einem steigenden Vermittlungsvolumen stark sinkende Durchschnittskosten vor. Außerdem sind die

reinen Kosten einer Fahrtenvermittlung (Grenzkosten) verschwindend gering.

Infolge dieser Charakteristiken bestehen für die Eigentümer digitaler Vermittlungsplattformen enorme Anreize, einen möglichst großen Marktanteil zu erlangen bzw. den eigenen Marktanteil gegenüber Konkurrenten zu verteidigen.

Denn bei hohen Vermittlungsvolumen bestehen aufgrund der sinkenden Durchschnittskosten starke Hebel auf die Unternehmensgewinne, d. h. durch weiteres Wachstum der vermittelten Fahrten steigen die Gewinne überproportional an (**Skaleneffekte**). Aufgrund eines analogen Zusammenhangs bei rückläufigen Vermittlungsvolumen können selbst hohe Ausgaben zur Sicherung des eigenen Marktanteils betriebswirtschaftlich sinnvoll sein. Die zugrundeliegenden **Netzwerkeffekte** und **datengetriebenen Optimierungsprozesse** verstärken den Anreiz der Marktanteilsgewinnung und können zu einem exponentiellen Wachstum der Vermittlungsprovisionen führen. Hinzu kommt, dass für ein Geschäftswachstum kaum Investitionen – insbesondere in physische Anlagegüter – notwendig sind („**Asset-light**“-Geschäftsmodell) und daher ein Großteil der verfügbaren Finanzmittel und Gewinne für die Kundenwerbung und -bindung (insb. Rabatte) genutzt werden kann.

Infolgedessen kann es aus Sicht der Eigentümer betriebswirtschaftlich sinnvoll sein, auch über Jahre unprofitabel zu arbeiten und enorme Finanzmittel bspw. für Rabatte bereitzustellen, um so schnell wie möglich zu wachsen.¹³ Diese Anreize führen dazu, dass in der Regel unterschiedliche Plattformbetreiber in Konkurrenz zueinander treten und ein Verdrängungswettbewerb folgt, d. h. alle Plattformbetreiber versuchen, Marktanteile zu Ungunsten der Konkurrenten und zur Erhöhung der eigenen Marktmacht zu gewinnen (insb. durch Preisdruck). Aufgrund versunkener Kosten für die Marktanteilsgewinnung kann der Verdrängungswettbewerb auch über Jahre anhalten, bis sich bspw. ein Burgfrieden herstellt oder ein Konkurrent durchsetzt und eine marktbeherrschende oder monopolartige Stellung erreicht.

Welche Folgen eine teilweise marktbeherrschende Stellung bei der Fahrtenvermittlung haben kann, wird am Beispiel der Analyse und Auswertungen von Len Shermann¹⁴ zu Uber in den USA deutlich.¹⁵ Zentral dabei ist eine Änderung des Bezahlungssystems von Uber-Fahrern. Während früher fixe Kilometer- und Minutenvergütungen auf die tatsächliche Distanz und Fahrzeit angewandt wurden (ähnlich

¹³ Beispielsweise hat Bolt 450 Millionen US\$ im September 2024 und ca. 630 Millionen US\$ im Januar 2021 über Finanzierungsrunden eingenommen (siehe <https://www.forbes.com/sites/ianmartin/2024/09/04/restraining-orders-and-dumbfounded-investors-ryan-breslows-450-million-bolt-round-in-chaos/> bzw. <https://bolt.eu/en/blog/bolt-secures-e628m-funding-in-the-largest-investment-round-to-date/>).

¹⁴ Len Shermann ist außerordentlicher Professor an der Columbia Business School.

¹⁵ S. Len Sherman 2024.

wie ein Taxitarif) und auf diese Basisbezahlung weitere Bonuszahlung aufgeschlagen wurden, wurde 2023 das Bezahlungssystem „*upfront fares plus destination (UFD)*“ eingeführt. Nach Einschätzung von Len Sherman stellt das UFD-Bezahlungssystem eine erhebliche Benachteiligung von Fahrern dar. Denn die weitestgehende Entkopplung der Vergütung von der Distanz und Fahrzeit ermöglicht es Uber, die niedrigste Vergütung für eine Fahrt anzubieten, die irgendein einzelner Fahrer bereit ist zu akzeptieren. Aus Sicht von Uber ist dieses Verhalten nachvollziehbar: Wieso sollten pauschal gleiche Vergütungen nach dem alten Bezahlungssystem angeboten werden, wenn bspw. Fahrer, die sich in der Nähe des Startorts einer Fahrt befinden, niedrigere Bezahlungen akzeptieren.¹⁶ Dass dieses Verhalten von Uber tatsächlich angewandt werde, wird gemäß Len Sherman durch den starken Rückgang der Akzeptanzrate, d. h. Anteil der tatsächlich einem Fahrer zugewiesenen Mietwagenfahrten an allen angebotenen Fahrten, von über 50 % auf unter 20 % bekräftigt. Die Folgen der Änderungen des Bezahlungssystems werden in einer Auswertung von Millionen von Uber-Fahrten deutlich. Demnach ist die durchschnittliche Bezahlung je Fahrt im dritten Quartal 2023 um ca. 11,9 % gegenüber dem Vorjahreszeitraum zurückgegangen. Als Reaktion auf die gestiegenen Kosten und gleichzeitig gefallen Vergütungen¹⁷ wurden im Bundesstaat Washington und der Stadt New York inzwischen Mindestvergütungen für Mietwagenfahrten (je Zeit-, Distanzeinheit bzw. Fahrt) eingeführt.

Alternativ kann ein marktbeherrschendes Unternehmen zur Gewinnmaximierung auch die Fahrpreise so setzen, dass die Zahlungsbereitschaft der Fahrgäste so weit wie möglich abgeschöpft wird. Analysen von Len Sherman zu Uber könnten hierauf hindeuten. Demnach hat Uber in den USA zwischen 2017 und 2023 die durchschnittlichen Preise je Fahrt um ca. 50 % erhöht. Zusammen mit der Reduzierung der Vergütung der Fahrer konnte so die durchschnittliche Marge der Fahrtenvermittlung („*take rate*“)¹⁸ um 6 Prozentpunkte auf ca. 40 % erhöht werden.¹⁹

Es ist davon auszugehen, dass sich die digitalen Plattformen zur Fahrtenvermittlung in Deutschland analog verhalten werden, solange es gesetzlich möglich ist, die Fahrpreise und die Vergütung der Fahrer frei zu bestimmen. Denn es gibt keine Unterschiede zwischen Deutschland und den USA hinsichtlich der Charakteristika

¹⁶ Hierzu ist anzumerken, dass die Vergütung, die ein Fahrer für eine vermittelte Fahrt erhält, nicht an den Preis gekoppelt ist, den der Fahrgast zahlt, d. h. durch niedrigere Vergütungen der Fahrer kann die Gewinnmarge einer Fahrtenvermittlung erhöht werden.

¹⁷ S. New York City Taxi and Limousine Commission 2018.

¹⁸ Diese ist wie folgt definiert: (durchschnittlicher Preis pro Fahrt – durchschnittliche Fahrervergütung pro Fahrt) / durchschnittlicher Preis pro Fahrt.

¹⁹ Es ist anzumerken, dass Uber den Auswertungen von Len Sherman fundamental widerspricht und nach eigenen Angaben bspw. die Margen bei der Fahrtenvermittlung erheblich geringer als beim deutlich kleineren Konkurrent Lyft wären. Auch wenn die Berechnungen nicht unabhängig bestätigt werden können, ist Shermans Argumentation grundsätzlich plausibel. Denn Uber sollte aufgrund des dominanten Marktanteils über eine höhere Preissetzungsmacht sowohl gegenüber den Fahrgästen als auch Fahrern verfügen.

der digitalen Plattformmodelle und der dem unternehmerischen Handeln zugrunde liegenden Anreize – insbesondere hinsichtlich der langfristigen Gewinnmaximierung.

2.3.2 Vergleich Wettbewerbsbedingungen von Taxi und Mietwagen

Taxis und Mietwagen unterliegen bei der Personenbeförderung unterschiedlichen Rechten und Verpflichtungen und besitzen jeweils eigene Privilegien. Für einen Vergleich der Wettbewerbsbedingungen erscheint eine separate Betrachtung der Regulierungsrahmen der Beförderung einerseits und der Preisgestaltungsmöglichkeiten andererseits sinnvoll, da aus Kundensicht der Preis zwar nicht das einzige, aber das wichtigste Differenzierungsmerkmal darstellt.²⁰ Dabei kann die Rechtsprechung so interpretiert werden, dass mit den Regelungen grundsätzlich ausgeglichene Wettbewerbsbedingungen zwischen dem Taxi- und Mietwagengewerbe hergestellt werden sollen:

„Wenn es den Mietwagenunternehmern erlaubt wäre, in völlig gleicher Weise wie Taxiunternehmer, jedoch ohne Tarifbindung und Kontrahierungszwang tätig zu werden, könnten sie durch Unterbietung des Taxitarifs die Wettbewerbsfähigkeit des Taxenverkehrs untergraben, ohne daß dieser sich dagegen durch flexible Gestaltung der Beförderungsentgelte wehren könnte.“²¹

Die den Kommunen darüber hinaus zur Verfügung stehenden Regulierungsinstrumente können als Ergänzung verstanden werden, mit denen die Besonderheiten und der Zustand der lokalen Beförderungsmärkte berücksichtigt werden können.

Regulierungsrahmen für die Beförderung

Die Hauptpflichten des Taxis sind, wie dargestellt wurde, die Beförderungs-, Betriebs- und Tarifpflicht. Diese stellen starke Eingriffe des unternehmerischen Handlungsspielraums dar, können aber damit begründet werden, dass diese die Funktion des Taxis als Teil des öffentlichen Verkehrs und der Daseinsvorsorge sicherstellen (siehe Abschnitt 2.2). Denn in Abwesenheit solcher Regelungen bestehen keine unternehmerischen Anreize, die Beförderungsdienstleistung unter diesen Bedingungen anzubieten. Andererseits verfügen Taxis bei der Personenbeförderung über das Privileg, Fahrgäste auf dem Wink- und Wartemarkt aufzunehmen. Der Sinn dieses Privilegs besteht darin, die Taxis an Orten mit besonders hohem Kundenaufkommen zu bevorteilen, so dass sie dort einen Gewinn erwirtschaften, der sie für die Nachteile, die aus der Einhaltung der genannten Hauptpflichten entstehen, kompensieren soll. Wenn die ökonomischen Vorteile des Wink- und Wartemarktes zusammenbrechen, dann können die Hauptpflichten nicht mehr wirtschaftlich erfüllt werden.

²⁰ Aus Kundensicht wird die Beförderungsdienstleistung unter anderen Gesichtspunkten als weitgehend gleich empfunden (siehe bspw. Bundeswettbewerbsbehörde 2020, S. 32 und Bundeswettbewerbsbehörde 2020, S. 58).

²¹ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 14.11.1989.

Demgegenüber gilt für Mietwagen grundsätzlich eine Rückkehrpflicht, d. h., nach der Beendigung eines Beförderungsauftrages müssen diese unverzüglich an ihren Betriebssitz zurückkehren, sofern kein Anschlussauftrag vorliegt. Dieser kann dem Fahrer entweder vor Antritt der ersten Fahrt am Betriebssitz oder während der Fahrt „fernmündlich“ mitgeteilt werden. Mit der Rückkehrpflicht soll verhindert werden, dass Mietwagen in den Wettbewerb zu Taxis auf dem Wink- und Wartemarkt treten, indem 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. Hierbei ist anzumerken, dass mit der Novelle des PBefG im Jahr 2021 die Möglichkeit weiterer Abstellorte, d. h. alternativer Rückkehrpunkte, neu aufgenommen wurde und so die Rückkehrpflicht abgeschwächt werden kann.

Eine Abwägung der Regulierungsrahmen von Taxis und Mietwagen in Bezug auf deren Wettbewerbsbedingungen im Ausgangszustand bis vor etwa zehn Jahren ist an dieser Stelle nicht notwendig. Jedoch soll untersucht werden, ob Entwicklungstrends bestehen, die bei gegebenen Regulierungsrahmen zu einer relativen Verschiebung der Wettbewerbsbedingungen führen.

Eine solche Entwicklung könnte sich beispielsweise aus einem tendenziellen Bedeutungsverlust des Taxiprivilegs für den Wink- und Wartemarkt ergeben, wenn auch Taxis vermehrt über Apps gebucht werden. Eine solche Entwicklung hätte signifikante Auswirkungen für das Taxigewerbe, da für einen zunehmenden Teil der Beförderungsnachfrage keine Möglichkeiten für konkurrenzfähige Angebote bestünde. Denn für eine aus Nutzersicht äquivalente Dienstleistung könnten Mietwagen – aufgrund der Preisautonomie – im direkten Wettbewerb stets günstigere Preise anbieten.

Gleichzeitig könnte die Rückkehrverpflichtung und die damit intendierte Schutzfunktion für das Taxi an Bedeutung verlieren. Dafür spricht, dass mit zunehmender Größe eines lokalen Mietwagenmarktes immer häufiger Fahrten direkt im Anschluss gewonnen werden können und damit keine Rückkehrverpflichtung zum Betriebssitz besteht. Die Zunahme des Mietwagenverkehrs trägt dabei auch zur Austrocknung des Wartemarkts an Orten jenseits der höchsten Fahrgastaufkommen (Bahnhöfe, Flughäfen, große Hotels etc.) bei, da sich aus Taxifahrersicht das Warten hier immer weniger lohnt. Auch der Winkmarkt verliert an Bedeutung, wenn mehr Fahrten durch Mietwagen durchgeführt werden, da für Kunden die Suchzeiten über das Heranwinken zunehmen. Auch ist denkbar, dass die Kontrolle und Durchsetzung der Regelungen aufgrund des Prüfaufwandes in Abwesenheit digitaler Kontrollmöglichkeiten sehr aufwändig ist und aufgrund der teilweisen Vervielfachung des Mietwagenangebots nur punktuell erfolgen kann.

Eine quantitative Einordnung der bisherigen Entwicklung hinsichtlich des Wink- und Wartemarkts sowie der Rückkehrverpflichtung ist aufgrund fehlender Daten

kaum möglich. Jedoch sind dies nach Einschätzung der Gutachter realistische Entwicklungsszenarien, die eine Verschiebung der Wettbewerbsbedingungen zugunsten des Mietwagengewerbes zur Folge hätten.

Preisgestaltungsmöglichkeiten: Taxitarif vs. Fahrpreise Mietwagen

Vorweg ist anzumerken, dass bei der Umsatzbesteuerung Taxis gegenüber Mietwagen bevorteilt werden, indem auf Taxileistungen der ermäßigte, auf Mietwagendienstleistungen hingegen der volle Steuersatz angewendet wird.

Trotzdem sind für Mietwagen ein wirtschaftlicher Betrieb und sogar deutlich günstigere Preise problemlos möglich. Das liegt an der großen Differenz zwischen den möglichen Einnahmen und den variablen Kosten. Für Köln beispielsweise weist das Taxigutachten Erlöse von ca. 1,30 € netto pro km aus. Das entspricht 1,39 € brutto. Würde ein Mietwagen die Leistung zum gleichen Brutto-Fahrpreis anbieten, erzielte er einen Netto-Erlös von 1,17 €. Dieser Netto-Erlös übersteigt aber trotz der höheren Steuer bei weitem die variablen Kosten, die für Köln mit rund 0,20 € je km angegeben werden. Solange der Netto-Erlös die variablen Kosten übersteigt, werden positive Deckungsbeiträge erwirtschaftet und der Mietwagen kann sein Angebot grundsätzlich am Markt platzieren. Selbst mit einem Nachlass von 25 % auf den Brutto-Fahrpreis gegenüber dem Taxi-Tarif (Mietwagenpreis von 1,04 € pro km) könnte der Mietwagen noch einen deutlich positiven Deckungsbeitrag in Höhe von 0,68 € je km erzielen und das Taxi entsprechend am Markt verdrängen.

Taxitarife setzen sich in der Regel aus einem fixen Grundpreis sowie einer Kilometer- und Minuten-Komponente zusammen, die auf die zurückgelegte Distanz bzw. Fahrzeit angewandt wird. Diese Bestandteile werden teilweise nach Distanzen weiter differenziert, sodass bspw. die Kilometer-Komponente bei größeren Distanzen abnimmt. Zudem werden teilweise auch unterschiedliche Tarife je nach Tageszeit, Werktag, Wochenende/Feiertag oder für Gruppenfahrten angewandt. Mit einem Taxitarif können also unterschiedliche Nachfrage-, Angebots- und Kostenkombinationen zum Teil berücksichtigt werden.

Die Höhe des lokalen Taxitarifs ist von den Kommunen dabei stets so festzulegen, dass ein wirtschaftlich auskömmlicher Betrieb und Gewinnerzielungsmöglichkeiten sichergestellt sind.²² Infolgedessen müssen Taxitarife regelmäßig aufgrund steigender Kosten angepasst werden. Ein weiteres Instrument sind Einführungen von Mengenbeschränkungen oder -anpassungen der Taxikonzessionen, um die durchschnittliche Auslastung und somit die durchschnittlichen Einnahmen pro Fahrzeug im Sinne der Funktionsfähigkeit des Systems Taxi zu erhöhen. Hierbei ist anzumerken, dass die Regulierungsmaßnahmen zur Sicherstellung der Funktion als öffentliches Verkehrsmittel zu einer geringeren Auslastung und Profitabilität führen, da auch wirtschaftlich unattraktive Fahrten durchgeführt werden müssen. Der Taxitarif wird daher als Mischkalkulation aller Fahrten festgesetzt und kann so eine Querfinanzierung ermöglichen. Würden diese Regelungen aufgehoben und das Angebot

²² Siehe § 51 Abs. 3 PBefG in Verbindung mit § 39 Abs. 2 PBefG.

von Taxis durch Zugangsbeschränkungen stabil gehalten, könnten mit einer Anpassung der Einsatzzeiten und Bediengebiete die Auslastung und Profitabilität gesteigert werden.

Für Taxiunternehmen besteht grundsätzlich keine Möglichkeit von den Taxitarifen abzuweichen, d. vor Fahrtbeginn fixe Preise zu vereinbaren und von diesen in einem bestimmten Umfang abzuweichen. Mit der Einführung dieser eingeschränkten Preisgestaltungsmöglichkeit wurde für Taxifahrer ein Instrument geschaffen, um auf Nachfrageschwankungen (siehe Abschnitt 2.1) reagieren zu können.

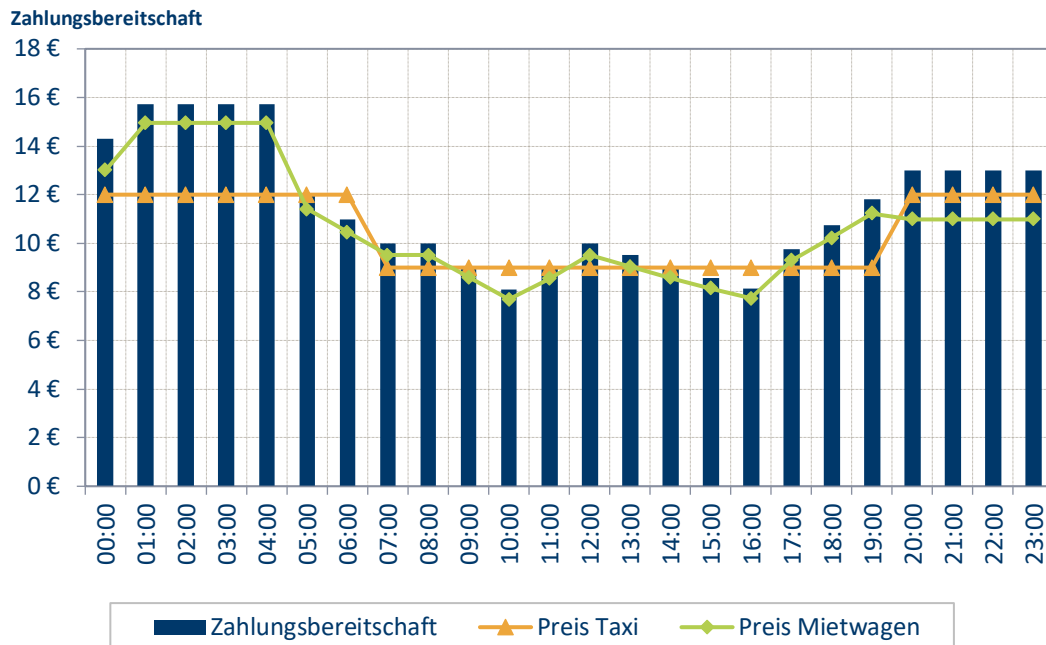
Hingegen unterliegen Mietwagenunternehmen grundsätzlich keiner Einschränkung bei der Preisgestaltung. Da praktisch alle taxiähnlichen Mietwagen in Deutschland ihre Beförderungsdienstleistungen über digitale Vermittlungsplattformen anbieten, werden hierfür algorithmenbasierte dynamische Preis-/Nachfragemodelle verwendet, die auf Basis riesiger Datenmengen optimiert werden und sogar ermöglichen, individuelle Zahlungsbereitschaften von Kunden soweit möglich abzuschöpfen (siehe Abschnitt 2.3.1).

Daher ist für die Mietwagen eine systematische Unterbietung von Taxifahrten insbesondere zur Gewinnung von Marktanteilen problemlos möglich. Denn auf Basis der jeweiligen Taxitarife einer Kommunen können mit vergleichsweise geringem Aufwand die Kosten für eine Taxifahrt berechnet und in einem Preismodell als Informationen genutzt werden. Dies ist auch betriebswirtschaftlich problemlos möglich. Denn Mietwagen haben im Gegensatz zu Taxis keinen regulierungsbedingten Querfinanzierungsbedarf. Daher können diese durch die Optimierung von Einsatzzeiten und Bediengebieten auch zu deutlich geringeren Fahrpreisen wirtschaftlich arbeiten.

Gleichzeitig steigt mit der Weiterverbreitung von Festpreisen und Apps zur Taxibestellung für Kunden die Vergleichbarkeit der Preise für einen Fahrwunsch von Taxis und Mietwagen immer weiter. Infolgedessen hat in Hinblick auf den Wettbewerb die Bedeutung der Tarifbindung von Taxis einerseits und der freien Preisgestaltungsmöglichkeit bei Mietwagen andererseits erheblich zugenommen.

Im Ergebnis hat sich die preisliche Wettbewerbssituation erheblich zu Gunsten des Mietwagengewerbes verschoben, da sowohl technisch als auch regulierungsbedingt eine systematische Unterbietung der Taxitarife möglich ist. Zudem können durch eine optimierte Abschöpfung der Zahlungsbereitschaften durch digitale Vermittlungsplattformen selbst unwirtschaftliche Mietwagenfahrten zur Gewinnung von Marktanteilen querfinanziert werden. Dies ist anhand stilisierter Fakten beispielhaft in Abbildung 2 dargestellt.

Abbildung 2: Zahlungsbereitschaft für eine Taxi- oder Mietwagenfahrt in Abhängigkeit der Tageszeit sowie Preisgestaltungsmöglichkeiten (illustratives Beispiel, nicht datenbasiert)



Quelle: IGES.

Anmerkung: Die Abbildung zeigt für ein fiktives Beispiel einer spezifischen Fahrt (z. B. Stadtzentrum zu Hauptbahnhof) die unterschiedlichen Zahlungsbereitschaften in Abhängigkeit der Tageszeit (Säulen). Die orange bzw. grüne Linie zeigt für diese Fahrtbeispiel mögliche Preise aufgrund des Taxitarifs bzw. für Mietwagenpreise, die sich optimal an der Zahlungsbereitschaft orientieren.

2.3.3 Wechselwirkungen zwischen Preisen, Kosten und Nachfrage

Das *Gesetz der Nachfrage* besagt, dass die Nachfrage nach einem normalen Gut abnimmt, wenn sich sein Preis erhöht. Die individuelle Personenbeförderung mit Taxis und Mietwagen fällt unter diese Güterdefinition, da eine Erhöhung des Einkommens potenzieller Nutzer dazu führt, dass diese davon mehr nachfragen. Wie stark der Zusammenhang von Preis und Nachfrage ist, wird in der Ökonomie durch die *Preiselastizität der Nachfrage* ausgedrückt – z. B. um wie viel Prozent geht die Nachfrage nach einer Taxifahrt zurück, wenn der Taxitarif um 1 % ansteigt. Außerdem kann mit der *Kreuzpreiselastizität der Nachfrage* ausgedrückt werden, wie sich die Preiserhöhung einer Dienstleistung auf die Nachfrage nach einem Konkurrenzprodukt ändert, also bspw. wie wirkt sich eine Preissenkung bei Mietwagen auf die Nachfrage nach Taxifahrten aus.

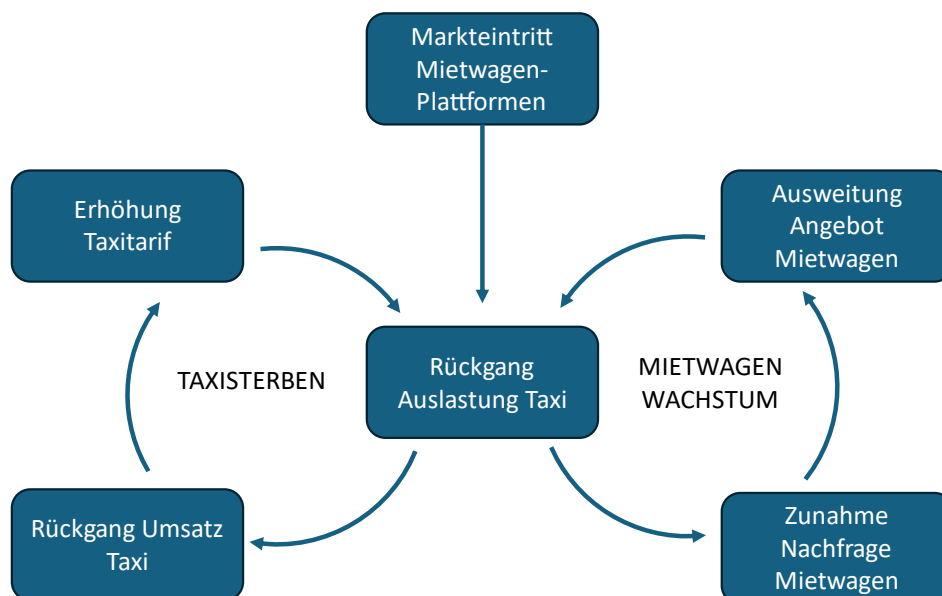
Für den Taximarkt können hierzu folgende Überlegungen angestellt werden. Ein Teil der Nachfrage (*Gruppe 1*) für individuelle Personenbeförderungsdienstleistung

gen weist eine geringe *Preiselastizität der Nachfrage* auf, insbesondere wenn alternative Mobilitätsangebote kaum verfügbar sind (Tagesrandzeiten, abgelegene Regionen). Andererseits besteht für einen anderen Teil der Nachfrage (*Gruppe 2*) eine höhere *Preiselastizität der Nachfrage*, wenn es bspw. geeignete Beförderungsalternativen beim ÖPNV oder Mietwagen gibt.

Hierbei sind folgende Preis-/Nachfragedynamiken aufgrund der unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen und Preisgestaltungsmöglichkeiten für den Taximarkt möglich.

Zum einen sind durch den Markteintritt von Plattformen zur Mietwagenvermittlung die Preise für die Personenbeförderung mit Mietwagen auch aufgrund des Verdrängungswettbewerbs zwischen diesen deutlich geringer als beim Taxi und daher ein Teil der Taxinutzer (insb. *Gruppe 2*) zu Mietwagen gewechselt. Infolgedessen geht die Auslastung von Taxis zurück und Tarifierhöhungen müssen aufgrund der gesetzlichen Vorschriften erfolgen, um weiterhin einen wirtschaftlich auskömmlichen Betrieb zu ermöglichen. Zweitrundeneffekte von weiteren preisinduzierten Nachfragerückgängen erfordern unter sonst gleichen Bedingungen zusätzliche Tarifierhöhungen und verteuern das Angebot relativ zu Mietwagenfahrten weiter. Diese Dynamiken und Rückkopplungseffekte sind in Abbildung 3 dargestellt.

Abbildung 3: Wechselwirkungen und Zweitrundeneffekte zwischen Mietwagen und Taxis durch Markteintritte von Mietwagenplattformen



Quelle: IGES Mobility.

Anmerkung: Darstellung stilisierter Fakten der Auswirkungen von Markteintritten von Mietwagenplattformen auf Taxi- und Mietwagenmärkte.

Zum anderen ist die Auslastung und Fahrleistung von Taxis aufgrund der regulatorischen Angebotspflichten (Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht) strukturell teilweise deutlich geringer als bei Mietwagen, was anteilig deutlich geringere variable Kosten an den Gesamtkosten bedingt.²³ Infolgedessen müssen die Preise für Taxi- im Vergleich zu Mietwagenfahrten stärker angehoben werden, wenn die nicht-variablen Kosten (Fixkosten, Personalkosten) steigen. Dies ist relevant, da die Kosten in der Regel stetig steigen und beide Gewerbe gleichermaßen betreffen – bspw. Erhöhungen des Mindestlohns oder der Fahrzeugfinanzierungskosten – beim Taxi aber auf weniger Fahrleistung umgelegt werden können. Infolgedessen besteht bei Kostensteigerungen ein größerer Anpassungsbedarf bei Taxitarifen als bei Preisen für Mietwagenfahrten. Aufgrund der Substituierbarkeit beider Dienstleistungen für einen Teil der Nutzer, führen relativ stärkere Preisanpassungen wiederum zu Nachfrageverschiebungen zum Mietwagen, die die zuvor beschriebene Wechselwirkungsdynamik von Taxitarifen und -nachfrage bedingen können.

Die beschriebenen Preis-/Nachfragedynamiken setzen sich allein aufgrund modelltheoretischer Überlegungen nicht ewig fort, bspw. da eine *Preiselastizität der Nachfrage* < 1 angenommen werden kann. Dennoch zeigen sie einerseits, dass Preisanpassungen über mehrere Zweitrundeneffekte eine starke Wirkung entfalten können und andererseits, dass auch Kostensteigerungen, die beide Gewerbe in der Regel gleichermaßen betreffen, über unterschiedliche Anpassungsbedarfe der Preise eine Nachfrageverschiebung vom Taxi zum Mietwagen induzieren können.

2.3.4 Zusammenfassung und Ausblick auf die Wettbewerbsbedingungen

Aufgrund der ökonomischen Grundlagen der Personenbeförderungen besteht jeher ein ausgeprägter Wettbewerb auf lokalen Taximärkten (siehe Abschnitt 2.1). Um dennoch wirtschaftlich auskömmliche Bedingungen für das lokale Taxigewerbe zur Erfüllung der Daseinsvorsorge sicherzustellen (siehe Abschnitt 2.2), greifen Kommunen daher neben Anpassungen der Taxitarife auch teilweise auf Mengenbeschränkungen der Konzessionen zurück.

In dieser Ausgangslage erfolgte der Markteintritt von digitalen Vermittlungsplattformen für Mietwagenfahrten in Deutschland im Jahr 2016. Auf Basis ökonomischer Theorie kann abgeleitet werden, dass Plattformen in einen Verdrängungswettbewerb treten und über Preisnachlässe versuchen, schnellstmöglich einen dominanten Marktanteil zu erlangen (siehe Abschnitt 2.3.2). Da für bestellte Fahrten aus Kundensicht kein Unterschied zwischen Taxi und Mietwagen besteht, kommt es zu signifikanten Nachfrageverschiebungen, da eine systematische Unterbietung des Taxis möglich ist. Daher haben die grundsätzlich unterschiedlichen Preisgestaltungsmöglichkeiten (fixer Taxitarif vs. dynamische Mietwagenpreise)

²³ Gemäß Haucap et al. 2015, S. 1, erreichen Uber-Fahrzeuge eine durchschnittliche Auslastung von bis zu 60 %, während bei Taxis in Hamburg der Besetztanteil je Arbeitsstunde 28 % beträgt.

deutlich an Bedeutung gewonnen. Die infolge der zurückgehenden Auslastung erforderlichen Anpassungen von Taxitarifen vergrößern die preislichen Unterschiede und erhöhen damit die Wettbewerbsnachteile für das Taxigewerbe weiter.

Im Ergebnis haben sich die Wettbewerbsbedingungen durch den Eintritt der Plattformen zur Vermittlung von Mietwagen für Taxis teilweise dramatisch verschärft (siehe Abbildung 5). Infolgedessen könnten Taxis sich ungeachtet ihrer Pflichten gezwungen fühlen, häufiger Fahrten abzulehnen und sich seltener in Randlagen aufzuhalten, um die eigene Wirtschaftlichkeit zu erhöhen. Ausschlaggebend hierfür ist, dass Taxis aufgrund der Tarifpflicht nicht auf die freie Preisgestaltung von Mietwagen reagieren können und daher beim entscheidenden Nachfragefaktor Preis nicht konkurrenzfähig sind. Die gesetzliche Verankerung der Tarifpflicht ist indes zur Sicherstellung der Daseinsvorsorgefunktion des Taxis unerlässlich. Daraus folgt, dass zur Herstellung fairer Wettbewerbsbedingungen eine Anpassung der Preisgestaltungsmöglichkeiten von Mietwagen an das Taxigewerbe notwendig ist.

3. Empirische Untersuchungen zum Zusammenhang von Mietwagen und Linienverkehr

Im Rahmen der Daseinsvorsorge besteht mit dem ÖPNV ein umfangreiches Verkehrsangebot diverser Verkehrsträger wie Bussen oder Straßenbahnen. Neben anderen Verkehrsmitteln wie dem Taxi, MIV, Rad- oder Fußverkehr steht den (potenziellen) Nutzern mit dem Markteintritt von Mietwagen eine weitere Beförderungsmöglichkeit zur Auswahl, welches sich auf die Nachfrage nach Leistungen des ÖPNV auswirken könnte.

Mit dem Komplementäreffekt und dem Substitutionseffekt bestehen gemäß Hall et al.²⁴ zwei grundlegende denkbare Mechanismen, mit denen ein Mietwagenangebot das Nutzerverhalten im ÖPNV und insbesondere die Nachfrage nach ÖPNV-Angeboten beeinflussen kann:

- ◆ **Komplementäreffekt**

Der Komplementäreffekt beschreibt, wie das Angebot von Mietwagen den bestehenden ÖPNV ergänzen kann. Dabei werden Mietwagen für Wege zu bzw. von ÖPNV-Stationen genutzt, um die sogenannte erste bzw. letzte Meile zu überwinden und damit das bestehende ÖPNV-Angebot mit festgelegtem Fahrplan und Streckennetz zu erweitern. Die Nachfrage nach Mietwagen steigt demgemäß parallel zu der ÖPNV-Nachfrage.

- ◆ **Substitutionseffekt**

Durch den Substitutionseffekt wird eine gegensätzliche Wirkung erwartet, indem Mietwagen als Alternative zum ÖPNV angesehen und genutzt werden und damit diese beiden Bewegungsmittel in Konkurrenz zueinander stehen. Infolgedessen führt ein Anstieg der Mietwagennutzung zu einer sinkenden ÖPNV-Nachfrage.

Diese theoretischen Überlegungen wurden in den letzten Jahren eingehend empirisch untersucht.

Beispielsweise weisen Clewlow und Mishra²⁵ in Untersuchungen in amerikanischen Großstädten (Boston, Chicago, Los Angeles, New York, San Francisco Bay Area, Seattle und Washington D.C.) einen Anstieg des Verkehrsaufkommens sowie einen Nettorückgang der ÖPNV-Nachfrage (um durchschnittlich 6 %) nach. Dabei liegt für die Nachfrage nach Bussen oder Straßenbahnen ein substituierender Effekt vor, beim Zubringerverkehr zur Eisenbahn ist hingegen ein Komplementäreffekt zu beobachten. Sadowsky und Nelson²⁶ finden Hinweise auf einen insgesamt komplementären Effekt durch erstmalige Mietwagenangebote auf die Nutzung des ÖPNV in den USA, während anschließende Markteintritte weiterer Mietwagenver-

²⁴ Hall et al. 2018, S. 3.

²⁵ Clewlow und Mishra 2017, S. 2.

²⁶ Sadowsky und Nelson 2017, S. 11.

mittlungsplattformen in der Nettobetrachtung einen substituierenden Effekt aufweisen. Untersuchungen durch Cats et al.²⁷ für die Städte Amsterdam, Stockholm, Warschau, Houston, New York City und Washington D.C. ergeben, dass lediglich 20-40 % der Mietwagenfahrten keine praktikable Alternative haben, die mit dem ÖPNV-Angebot abgedeckt werden können. Die Nachfrage nach Mietwagen bzw. ÖPNV steht dabei in direkter Abhängigkeit zu der Wettbewerbsfähigkeit in Hinblick auf die Fahrzeiten; sind die Fahrzeiten des öffentlichen Verkehrs konkurrenzfähig, ist die Nachfrage nach Mietwagenfahrten rückläufig, und umgekehrt. Ennen und Heilker²⁸ konnten nach Einführung eines Mietwagenangebots in der deutschen Bonn/Rhein-Sieg-Region einen Substitutionseffekt auf Kosten von ÖPNV, Rad- sowie Fußverkehr nachweisen, welcher durch die (im Vergleich zu Taxis) deutlich geringeren Preise der Mietwagen ausgelöst wurde. Dennoch sei keine umfangreiche Verdrängung des öffentlichen Verkehrs zu erwarten. Gemäß einer systematischen Literaturanalyse mit Daten aus 160 Studien von Olayode et al.²⁹ hat ein bestehendes Mietwagenangebot sowohl positive als auch negative Effekte auf den straßengebundenen ÖPNV. Entscheidend sind dabei bspw. das regulatorische Umfeld, das Nutzerverhalten oder die Verfügbarkeit/Zugänglichkeit von/zu Verkehrsträgern.

Den Untersuchungsergebnissen von Lee et al.³⁰ zufolge ist der Effekt von Mietwagen auf den öffentlichen Verkehr abhängig von der Kompaktheit einer Stadt, wobei sich der substituierende Effekt mit erhöhter Kompaktheit (höherer Anteil an Personen, die auf den ÖPNV oder nicht-motorisierten Verkehr statt MIV zurückgreifen) verstärkt. Auch Gomez et al.³¹ finden Hinweise auf einen dominierenden Substitutionseffekt. Infolgedessen hat die Einführung von Mietwagen in Madrid zu einer Senkung der Nachfrage und damit der Einnahmen öffentlicher Verkehrsbetriebe geführt. Zusätzlich wurden auch weniger Strecken zu Fuß oder mit dem Fahrrad getätigt, wodurch die Verkehrslast in Madrid gestiegen ist.

Die Ergebnisse der empirischen Untersuchungen implizieren weiteren Forschungsbedarf für den Zusammenhang von Mietwagenangebot und Nachfrageverhalten für den öffentlichen Verkehr möglichst mit Verkehrsdaten der deutschen Großstädte. Insgesamt lässt sich aus den untersuchten Studien kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der ÖPNV-Nachfrage und dem Mietwagenangebot identifizieren. Es kann daher nicht städteübergreifend mit Sicherheit vorhersagt werden, ob der Komplementär- oder Substitutionseffekt in deutschen Großstädten überwiegt und Mietwagen (überwiegend) in Konkurrenz zum ÖPNV stehen oder eine Ergänzung zu diesem darstellen. Zur fundierten Bewertung bedarf es der Einschätzung vor Ort auf Basis von Strukturdaten und insb. der Qualität des liniengebundenen ÖPNV.

²⁷ Cats et al. 2022, S. 1.

²⁸ Ennen und Heilker 2020, S. 18.

²⁹ Olayode et al. 2023, S. 1.

³⁰ Lee et al. 2022, S. 1 und 50.

³¹ Gomez et al. 2021, S. 17.

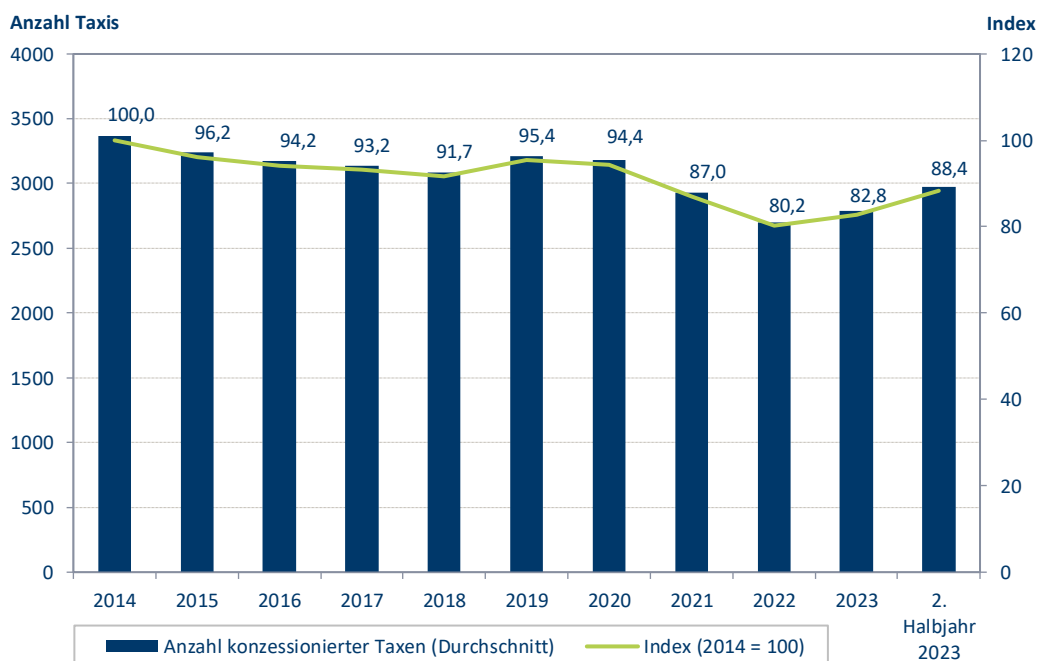
4. Aktuelle und zukünftige Entwicklung des Taxigewerbes

In diesem Abschnitt wird auf Basis der in den vorherigen Abschnitten dargestellten ökonomischen Grundlagen der Personenbeförderung sowie der Entwicklung der Wettbewerbsbedingungen die aktuelle Entwicklung des Taxigewerbes eingeordnet und ein Ausblick gegeben. Hierfür werden Daten des Hamburger Taximarktes verwendet, um allgemeine Entwicklungstrends des Taximarktes zu beschreiben. Der Hamburger Taximarkt ist hierfür besonders geeignet, da praktisch kein Mietwagenmarkt existiert, der diese Entwicklung beeinflussen könnte, und außerdem vom Statistischen Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein eine umfassende Auswertung des Taximarktes für den Zeitraum von 2017 bis 2023 vorliegt. Zum anderen werden am Beispiel Berlin die Auswirkungen des Markteintritts von Vermittlungsplattformen für Mietwagen ohne Preisregulierungsmaßnahmen auf das Taxigewerbe dargestellt.

4.1 Übergeordnete Entwicklungstrends ohne Mietwagen-Effekt

Hinweise auf langfristige Entwicklungstrends für das Taxigewerbe können auf Basis des Taximarktes in Hamburg abgeleitet werden, für den Daten für den Zeitraum von 2014 bis 2024 von Statistik Nord vorliegen (siehe Abbildung 4)

Abbildung 4: Entwicklung der Anzahl von Taxis in Hamburg



Quelle: Statistik Nord (Schütt 2024), Darstellung IGES.

Bis zu den Vor-COVID-19-Jahren ist ein rückläufiger Trend bei der Anzahl der Taxis zu beobachten. Beispielsweise liegt die durchschnittliche Anzahl der Taxis der Jahre 2017 bis 2019 um 6,6 % unter dem Wert von 2014. Das Tief der Taxianzahl liegt während COVID-19 im Jahr 2022, mit einem Rückgang um 15,9 % gegenüber 2019. Bis 2024 ist die Anzahl der Taxis wieder spürbar um 10,1 % gestiegen, liegt aber noch deutlich unter dem Niveau von 2019 (-7,4 %).

Der Gesamtmarkt ist hingegen noch deutlicher geschrumpft, da die durchschnittliche Anzahl der Touren pro Jahr und Fahrzeug im Zeitraum von 2017 bis 2023 um 16,4 % zurückgegangen ist (siehe Tabelle 1). Diese Entwicklung spiegelt sich auch auf Ebene der Unternehmen in der durchschnittlichen Auslastung wider, die gemessen in Touren pro Schicht im selben Zeitraum um 13,1 % gesunken ist.

Tabelle 1: Überblick Kennzahlen des Hamburger Taxigewerbes

Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2. JH 2023
Touren pro Schicht	11,79	11,5	11,29	8,7	9,87	11,04	10,25	10,25
Veränderung ggü. Vorjahr		-2,5 %	-1,8 %	-22,9 %	13,4 %	11,9 %	-7,2 %	-7,2 %
Touren pro Jahr und Fahrzeug	4021	3800	3599	2214	3004	3596	3363	-
Veränderung ggü. Vorjahr		-5,5 %	-5,3 %	-38,5 %	35,7 %	19,7 %	-6,5 %	-
Nettoumsatz pro Arbeitsstunde	23,09 €	23,57 €	23,10 €	17,42 €	20,21 €	25,01 €	25,76 €	27,44 €
Veränderung ggü. Vorjahr		2,1 %	-2,0 %	-24,6 %	16,0 %	23,8 %	3,0 %	9,7 %
Nettoumsatz/km	1,24 €	1,27 €	1,26 €	1,16 €	1,20 €	1,30 €	1,40 €	1,48 €
Veränderung ggü. Vorjahr		2,4 %	-0,8 %	-7,9 %	3,4 %	8,3 %	7,7 %	14 %

Quelle: Statistik Nord (Schütt 2024), Darstellung IGES.

Anmerkung: Es liegen keine Daten für die 2. Jahreshälfte 2023 (2. JH) für die Touren pro Jahr und Fahrzeug vor. Die angegebenen Veränderungen gegenüber dem Vorjahr für die 2. Jahreshälfte 2023 beziehen sich auf das Gesamtjahr 2022.

Die Bedeutung des Rückgangs der durchschnittlichen Auslastung für die Wirtschaftlichkeit der Taxiunternehmen wird deutlich, wenn man den Effekt der jüngsten Tarifierhöhungen auf die Umsätze pro Arbeitsstunde vergleicht. So haben sich nach Berechnungen von Statistik Nord die Entgelte – infolge von Anpassungen der Taxitarife – im Durchschnitt um 9,6 % zum 1. Juli 2022 und um 12,8 % zum 1. Juli 2023 bzw. kumuliert um 23,6 % erhöht.³² Die Umsätze pro Arbeitsstunde lagen im 2. Halbjahr 2023 hingegen nur um 9,7 % über denen von 2022. Demzufolge hat die Anhebung der Preise einen deutlichen Rückgang der Auslastung bedingt, der überwiegend auf eine Ausweitung des Taxiangebots (+10,1 %) zurückgeführt werden kann.

Auch eine Berücksichtigung der unterjährigen Anpassung des Taxitarifs 2022 (+4,8 %) zeigt, dass eine Umsatzerhöhung je Arbeitsstunde nur mit einer fast doppelt so hohen Entgeltanpassung (+18,2 %) erreicht wurde.³³ Da die Reallöhne in Deutschland seit 2019 signifikant gesunken sind (ca. -5,1 %), ist tendenziell davon auszugehen, dass die Taxinachfrage infolge von Steigerungen der Taxitarife in dieser Größenordnung im Trend weiter zurückgeht.

Die Entwicklungen der lokalen Taximärkte anderer deutscher Großstädte und die von Hamburg sind mit großer Wahrscheinlichkeit nicht identisch, da Unterschiede hinsichtlich relevanter Einflussfaktoren bestehen (insb. Verkehrsdichte, Einkommensniveau, Flughafennähe, regelmäßige Messen). Dennoch scheint eine allgemeine Übertragbarkeit dieses übergeordneten Entwicklungstrends möglich, da Einflussfaktoren wie sinkende Reallöhne ein bundesweites Phänomen sind. Auch eignen sich die vorliegenden Daten, da diese bis zum aktuellen Rand vorliegen, und die (stark) dämpfende Wirkung von Auslastungsrückgängen auf Taxiumsätze infolge von Taxitarifanpassungen einen generalisierbaren Zusammenhang darstellt.

4.2 Auswirkungen Markteintritt Vermittlungsplattformen für Mietwagen (Status quo)

Die Auswirkungen digitaler Vermittlungsplattformen für Mietwagenfahrten auf die lokalen Taximärkte deutscher Großstädte lassen sich besonders gut in der Hauptstadt Berlin beobachten und die Größenordnung über einen Vergleich mit der Entwicklung in Hamburg abschätzen.

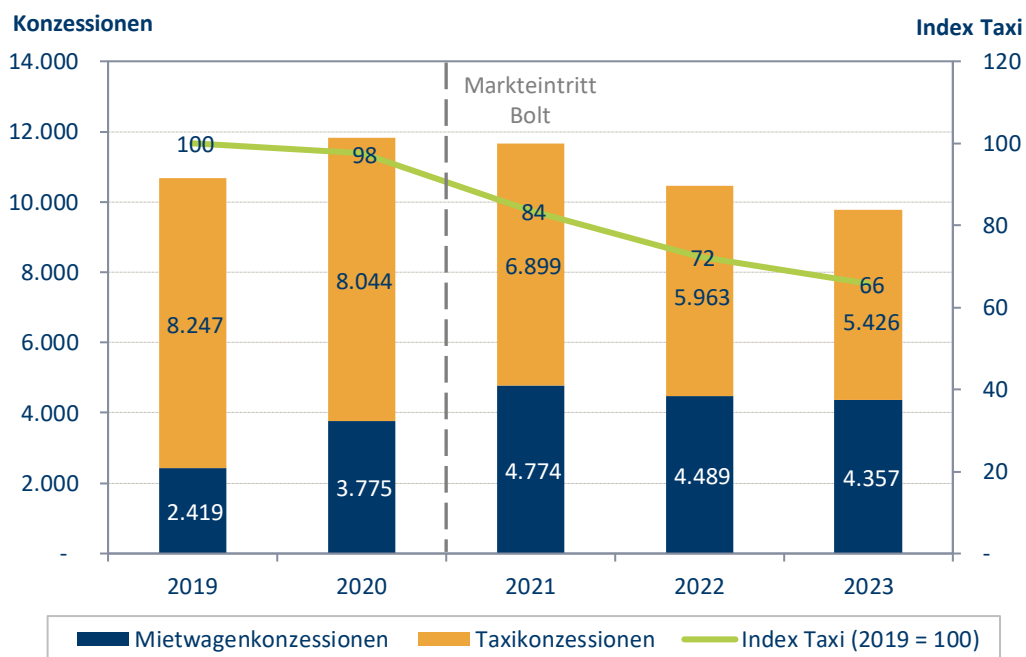
Im Jahr 2016 haben in Berlin die Vermittlungsplattformen für Mietwagen der Unternehmen Uber und FreeNow den Betrieb aufgenommen. Ein wichtiger Indikator für die Auswirkungen der Markteintritte ist die Entwicklung der Taxi- und Mietwagenkonzessionen, die in Abbildung 5 dargestellt ist. Zu Beginn des Beobachtungszeitraums (2019) waren Konzessionen für ca. 2.400 Mietwagen und 8.200 Taxis ausgegeben. Bereits ein Jahr später nahm die Anzahl der

³² Siehe Schütt 2024, S. 2–3.

³³ In diesem Zeitraum wurde der Mindestlohn von 9,60 € (Juli 2021) auf 12,00 € (Oktober 2022) oder +25,0 % erhöht.

Mietwagenkonzessionen mit +56,1 % auf ca. 3.800 erheblich zu, während beim Taxi ein leichter Rückgang (-2,5 %) zu verzeichnen war. Mit dem Markteintritt von Bolt im Folgejahr 2020 erfolgte einerseits ein weiteres sehr starkes Wachstum der Mietwagenkonzessionen um +26,5 % und andererseits ein deutlicher Rückgang im Taxigewerbe (-14,2 %). Bis 2023 pendelten sich die Konzessionen im Mietwagengewerbe bei 4.357 ein, was einem Rückgang von 8,7 % gegenüber 2021 entspricht, aber einer kumulierten Wachstumsrate von 80,1 % im Vergleich zu 2019. Gleichzeitig setzte sich der Abwärtstrend im Taxigewerbe kontinuierlich fort (Veränderung 2023 gegenüber 2021: -21,4 %). Insgesamt ist das Taxigewerbe im Zeitraum von 2019 bis 2023 – gemessen an den Taxikonzessionen – sehr stark geschrumpft (ca. -2800 Konzessionen bzw. -34,2 %). Hierbei ist anzumerken, dass ein Teil des Rückgangs auf die Schließung des Flughafens Tegel am 08. November 2020 zurückzuführen sein kann. Denn die Eröffnung des Flughafens Berlin Brandenburg konnte diese Entwicklung voraussichtlich nicht vollständig kompensieren, da mit der Verlagerung des Flughafens deutlich vor die Stadtgrenzen Berlins Taxis insb. gegenüber dem SPNV an Attraktivität verloren haben.

Abbildung 5: Taxi- und Mietwagenkonzessionen in Berlin im Zeitraum von 2019 bis 2023



Quelle: Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten, Darstellung IGES Mobility.

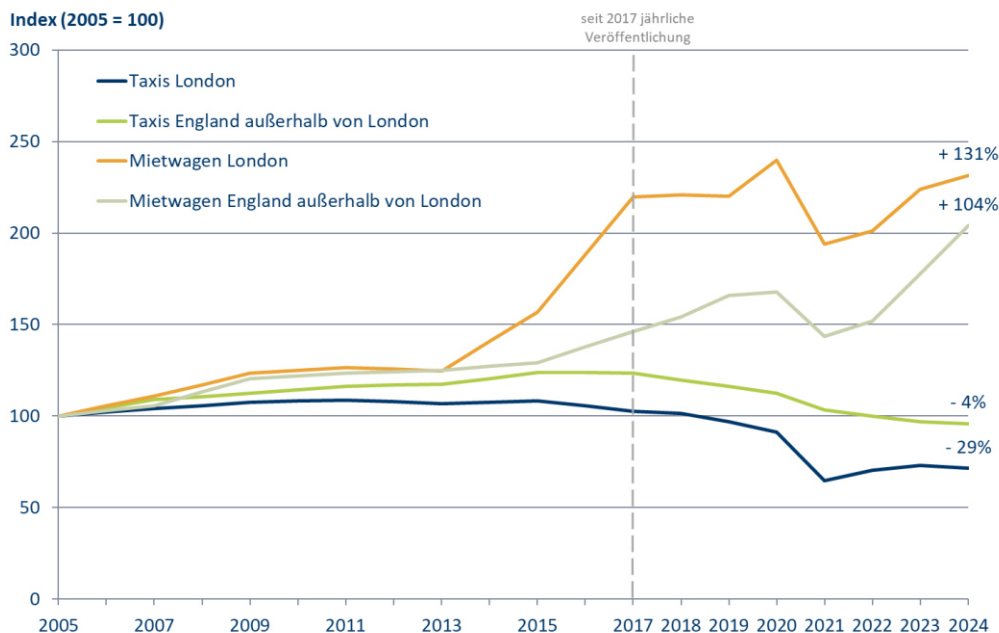
Anmerkung: Werte jeweils zum Stichtag 01. Januar.

Es ist anzumerken, dass die Identifikation eines kausalen Zusammenhangs zwischen den Markteintritten der Vermittlungsplattformen und der Anzahl der

Taxis nicht ohne weiteres möglich ist, da sich für den Taximarkt relevante Entwicklungen zeitlich parallel überlagern können. Als wichtigstes Ereignis in diesem Zeitraum ist COVID-19 zu nennen. Jedoch sprechen folgende Argumente dafür, dass die Entwicklung des Berliner Taximarktes maßgeblich auf die Markteintritte der Mietwagenplattformen zurückzuführen ist.

- ◆ Das Taxi- und Mietwagengewerbe waren durch COVID-19 gleichermaßen betroffen. Denn es ist davon auszugehen, dass aus Sicht der Fahrgäste weiterhin keine Unterschiede hinsichtlich der Dienstleistungen bestanden, da insbesondere Schutzmaßnahmen gleichermaßen umgesetzt werden konnten. Dennoch hat sich die Zahl der Taxi- und Mietwagenkonzessionen von 2022 gegenüber 2019 gegenläufig entwickelt (-27,7 % vs. +85,6 %).
 - ◆ Der starke Rückgang des Taxigewerbes ist aufgrund der deutlichen Wettbewerbsnachteile (gleiche Dienstleistung aus Kundensicht, aber systematische preisliche Unterbietung des Taxis durch Mietwagen) sowie fundamentaler ökonomischer Gesetzmäßigkeiten und Grundzusammenhänge (insb. Anreize von Vermittlungsplattformen zur schnellstmöglichen Gewinnung und Verteidigung von Marktanteilen) zu erwarten (siehe Abschnitt 2.3). Ferner spricht hierfür auch die Entwicklung in London, die seit dem Markteintritt von Uber im Jahr 2012 sowohl im Trend als auch in der Größenordnung (-32,4 %) eine starke Übereinstimmung aufweist (siehe Abbildung 6).
 - ◆ Die Taxikonzessionen nehmen erstmalig mit dem Markteintritt von Bolt ab. Dies spricht für die These des Verdrängungswettbewerbs durch Preisnachlässe als Instrument zum Wachstum bzw. Verteidigung von Marktanteilen (siehe Abschnitt 2.3.1).
-

Abbildung 6: Entwicklung Anzahl von Taxis und Mietwagen in London und außerhalb von London im Zeitraum von 2005 bis 2024



Quelle: Department of Transport 2024,³⁴ Darstellung IGES.

Anmerkung: Die Linien stellen die indizierte Entwicklung der Anzahl von Taxis und Mietwagen in London und dem Rest von England dar. Die prozentualen Angaben in der Abbildung stellen die jeweilige Veränderung im Jahr 2024 gegenüber 2005 dar. Bis 2017 wurden die Daten alle zwei Jahre veröffentlicht. In der Abbildung werden fehlende Werte zwischen den Veröffentlichungen jeweils linear interpoliert.

Für eine Abschätzung der Größenordnung des Eintritts der Mietwagenplattformen bietet sich ein Vergleich des Berliner mit dem Hamburger Taximarkt an, da bei letzterem kein taxiähnlicher Mietwagenverkehr existiert. Außerdem ist davon auszugehen, dass sich COVID-19 als wichtigster Einflussfaktor auf das Taxigewerbe beider Städte grundsätzlich ähnlich ausgewirkt hat, wenngleich gewisse Unterschiede durch Faktoren wie die Bedeutung des Tourismus, der ÖPNV-Dichte oder dem Einkommensniveau bedingt werden können. Infolgedessen bestehen starke Hinweise dafür, dass der Marktrückgang des Taxis in Berlin überwiegend auf die Wettbewerbssituation mit den Mietwagenplattformen und nicht auf COVID-19 zurückzuführen ist. Der beträchtliche Unterschied der Rückgänge der Taxis in Hamburg (-13,3 %) und Berlin (-34,2 %) von über 20 Prozentpunkten stellt eine plausible Indikation für die Größenordnung der Markteintrittsfolgen dar.

³⁴ Siehe Department of Transport 2024: <https://www.gov.uk/government/statistics/taxi-and-private-hire-vehicle-statistics-england-2024/taxi-and-private-hire-vehicle-statistics-england-2024>.

4.3 Zusammenfassung und Ausblick

Die Entwicklung in Berlin zeigt, dass parallel zu den Markteintritten der Mietwagenplattformen das Taxigewerbe erhebliche Schwierigkeiten bekommen hat und das Taxiangebot – gemessen an der Zahl der Taxikonzessionen – erheblich geschrumpft ist. Es kann sowohl theoretisch als auch empirisch (Vergleich mit Entwicklungen in Hamburg und England) gezeigt werden, dass diese Entwicklung nicht alleinig auf COVID-19 zurückzuführen ist, sondern umgekehrt belastbare Hinweise bestehen, dass diese Entwicklung hauptsächlich auf die Markteintritte der Mietwagenplattformen zurückzuführen ist.

Nach Einschätzung der Gutachter wird sich dieser Entwicklungstrend fortsetzen, wenn keine fairen Wettbewerbsbedingungen für das Taxi- und Mietwagengewerbe geschaffen werden. Denn es muss davon ausgegangen werden, dass die in den vorherigen Abschnitten dargestellten ökonomischen Grundlagen der Personenbeförderung sowie die Interessen und Handlungsanreize der Plattformeigentümer fortbestehen. Auch eignen sich fortlaufende Erhöhungen der Taxitarife zur Kompensation von Auslastungsrückgängen beim Taxi oder verschärfte Mengenbeschränkungen der Taxikonzessionen nicht als Instrumente, um diese Entwicklung nachhaltig aufzuhalten oder zu verändern.

5. Kommunale Handlungsmöglichkeiten

Es sind viele Möglichkeiten denkbar, wie das Taxigewerbe bei Beibehaltung seiner Hauptpflichten durch regulatorische oder finanzielle Maßnahmen vor dem zunehmenden Konkurrenzdruck durch die Mietwagen, die diese Pflichten nicht haben, geschützt oder kompensiert werden könnte. Mit der PBefG-Novelle im Jahr 2021 wurden mit Tarifkorridoren für Taxis und Mindestpreisen für Mietwagen im Wesentlichen zwei neue Preisinstrumente geschaffen, die den Handlungsspielraum von Kommunen zur Steuerung der lokalen Mobilitätssysteme erweitern. Vor dem Hintergrund der aktuellen sowie wahrscheinlich zukünftigen Entwicklung der Taximärkte wird daher in diesem Abschnitt die Eignung der Instrumente zum Erhalt der Funktionsfähigkeit der lokalen Taxigewerbe betrachtet.³⁵ Dabei steht die Prüfung der vom Gesetzgeber intendierten Wirksamkeit im Fokus:

„Mit der Preisregulierung wird u. a. der Erhalt eines funktionsfähigen Taxigewerbes geschützt, um dadurch ein ausreichendes Angebot an Taxen im jeweiligen Regulierungsbereich zu gewährleisten. Folglich dient die Preisregulierung auch dem Zweck, das wirtschaftliche Interesse des Taxiunternehmers und das Interesse der Allgemeinheit auf Gewährleistung sicherer, ausreichender und bezahlbarer Beförderungsmöglichkeiten so weit wie möglich in Einklang zu bringen.“³⁶

In diesem Sinne wird geprüft, ob mit den Instrumenten der Interessenausgleich zwischen der Allgemeinheit und den Taxiunternehmern nachhaltig erreicht werden kann, d. h. sowohl ein möglichst ausreichendes und bezahlbares Angebot als auch wirtschaftlich auskömmliche Bedingungen für das Taxigewerbe. Es ist anzumerken, dass für jeden Taximarkt grundsätzlich unterschiedliche Taxitarife und ggf. Konzessionsbeschränkungen normativ begründbar sind, diese aber stets einen Interessenausgleich darstellen. Denn eine Verbesserung für die Fahrgäste (z. B. niedrigerer Preis) stellt in der Regel eine Verschlechterung aus Sicht des einzelnen Taxiunternehmers dar und umgekehrt.

Für plattformvermittelte Mietwagen besteht dieser Zusammenhang hingegen nicht zwangsläufig. Denn aus Fahrgastsicht unerwünschte Erhöhung des Fahrpreises kommt nicht vollumfänglich dem Beförderungsdienstleister zugute.

Die Eignung der Instrumente wird nachfolgend zunächst für die geringste Eingriffstiefe in den Mietwagenmarkt (Tarifkorridor Taxi) geprüft, gefolgt von Mindestpreisen für Mietwagen und abschließend für die Kombination beider Instrumente.

³⁵ Die ebenfalls eingeführten Festpreise für Taxis werden nachfolgend im Kontext der beiden anderen Instrumente mitdiskutiert.

³⁶ Deutscher Bundestag 2021, S. 52.

5.1 Tarifkorridor Taxi

Kommunale Verwaltungsbehörden können auf Basis von § 51 (1) PBefG für Fahrten auf Bestellung Festpreise genehmigen und für diese zusätzlich Regelungen über Höchst- und Mindestpreise, d. h. Tarifkorridore, treffen.

Festpreise werden mithilfe einer Software vor Fahrtantritt für die nach Distanz und Fahrzeit günstigste Routenführung berechnet. Der Preis gilt unabhängig davon, ob die tatsächliche Fahrzeit bspw. aufgrund eines unerwartet hohen Verkehrsaufkommens länger ausfällt (Vorteil Fahrgast) oder der Taxifahrer von einer kürzeren Fahrzeit profitiert. Für Taxi-Fahrgäste stellen Festpreise eine Verbesserung dar, da Informationsasymmetrien abgebaut werden und eine mögliche Übervorteilung ausgeschlossen werden kann. Ausgehend vom Festpreis können Tarifkorridore als prozentualer Abweichungsspielraum nach unten und oben definiert werden. Beispielsweise wurden Tarifkorridore in München im September 2023 von -5 % bis +20 % und in Berlin im April 2024 von -10 % bis +20 % eingeführt. Denkbar sind auch absolute Unter- und Obergrenzen, so hat Frankfurt am Main einen Korridor von 2,40 EUR bis 4,00 EUR je km beschlossen.

Mit Tarifkorridoren werden die Preisgestaltungsspielräume von Taxis grundsätzlich erweitert. Mit einer höheren Flexibilität können Taxis besser auf unterschiedliche Angebots-/Nachfrage-Verhältnisse reagieren, was prinzipiell die Wirtschaftlichkeit der Taxis und daher auch das Gesamtangebot von Taxis in einer Kommune erhöhen kann (siehe Abschnitt 5.3).

Eine Voraussetzung für eine Erhöhung der Wirtschaftlichkeit durch Tarifkorridore sowie für faire Wettbewerbsbedingungen sind ausgeglichene Preisgestaltungsmöglichkeiten zwischen Taxis und Mietwagen. Diese werden mit Tarifkorridoren jedoch selbst nicht hergestellt, da beim aus Kundensicht einzig relevanten Differenzierungsmerkmal – dem Preis – eine systematische Unterbietung durch Mietwagen weiterhin problemlos möglich ist. Denn Mietwagenplattformen können mithilfe ihrer datengetriebenen Preis-/Nachfragemodelle für jeden Fahrtwunsch den möglichen Tarifkorridor eines Taxis berechnen und in Abhängigkeit der zu diesem Zeitpunkt bestehenden Angebote von Taxis und Mietwagen sowie der lokalen Personenbeförderungsnachfrage entsprechend unterbieten (s. Abschnitt 2.3.1). Hierbei spielt auch das Spannungsverhältnis zwischen der Breite des Tarifkorridors und der Sicherheit des Taxitarifs für die Fahrgäste (Verlässlichkeit des Preises) und Fahrer (Gefahr eines Unterbietungswettbewerbs) eine Rolle. Denn sehr breite Tarifkorridore stehen im Gegensatz zur Daseinsvorsorge – spätestens, wenn diese einer Tariffreigabe nahekommen.

Es ist dabei unerheblich welche spezifische Untergrenze festgelegt wird (z. B. -30 % Abweichung zum Festpreis), da Mietwagen aufgrund der geringeren regulatorischen Einschränkungen hinsichtlich der Betriebs- und Beförderungspflicht für jede Untergrenze eine höhere durchschnittliche Auslastung und vorteilhaftere Kostenstruktur aufweisen (siehe Abschnitte 2.1 und 2.2). Dabei ist der Kostenvorteil darauf zurückzuführen, dass die variablen Kosten (Treibstoff, Fahrzeugverschleiß) bei Mietwagen und Taxi gleich sind, aber die fixen und Personalkosten beim Taxi auf

eine auslastungsbedingt geringe Fahrleistung umgelegt werden müssen. Daher kann eine Fahrt unabhängig von der Untergrenze grundsätzlich günstiger durch einen Mietwagen als durch ein Taxi durchgeführt werden.

Hinzu kommt, dass mit weitgefassteren Tarifuntergrenzen die Gefahr eines preislichen Unterbietungswettlaufes („race to the bottom“) und somit der Zusammenbruch der Funktionsfähigkeit eines lokalen Taxigewerbes steigt. Diese dem Taxigewerbe inhärente Eigenschaft ist indes eben die Begründung für feste Taxitarife und auch für eine Mengenbegrenzung der Konzessionen (siehe Abschnitt 2).

Auch ist davon auszugehen, dass eine Ausweitung des Preisgestaltungsspielraums bis zur Obergrenze eines Tarifkorridors zu keinem nennenswerten Ausgleich der Wettbewerbsbedingungen beiträgt. Denn hierfür müssten häufig Nachfrageüberhänge für Personenbeförderungsdienstleistungen (Nachfrage > Angebot) bestehen, aufgrund derer höhere Zahlungsbereitschaften der Kunden bis zur Tarifobergrenze abgeschöpft werden könnten. Aufgrund der ökonomischen Grundlagen der Personenbeförderung (insb. geringe Markteintrittsbarrieren, siehe Abschnitt 2.1) ist jedoch davon auszugehen, dass signifikante Steigerungen der Einnahmen durch Angebotsausweitungen zusätzlicher Taxis und/oder Mietwagen kompensiert werden. Infolgedessen sollten Nachfrageüberhänge grundsätzlich nur temporär bestehen und in der betriebswirtschaftlichen Gesamtkalkulation eines Taxi- oder Mietwagenunternehmens eine untergeordnete Rolle spielen. Kann das Angebot aufgrund mengenmäßiger Zugangsbeschränkungen der Konzessionen nicht flexibel ausgeweitet werden, können sich indes einmalige Verbesserungen der betrieblichen Situation ergeben.

Im Ergebnis können mit Tarifkorridoren prinzipiell die Wirtschaftlichkeit von Taxis und das Gesamtangebot erhöht werden, sofern ausgeglichene Wettbewerbsbedingungen mit Mietwagen vorliegen. Tarifkorridore sind aber selbst kein geeignetes Instrument, um die erheblichen Wettbewerbsnachteile des Taxis unter dem bestehenden Regulierungsrahmen aufzulösen. Denn Tarifkorridore können keine preisliche Konkurrenzfähigkeit mit Mietwagen herstellen. Infolgedessen kann nicht erwartet werden, dass mit der Einführung von Tarifkorridoren eine Umkehr der Trendentwicklung (siehe Abschnitt 4) und ein nachhaltiger Entwicklungspfad für das Taxigewerbe sowie eine Steigerung der kommunalen Steuerungsmöglichkeiten des kommunalen Mobilitätssystems erreicht werden kann.

5.2 Mindestpreis Mietwagen

Zum Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen können kommunale Verwaltungsbehörden außerdem tarifliche Regelungen für Mietwagen erlassen (§ 51a (1) PBefG). Der Gestaltungsspielraum dieses Preisinstruments umfasst explizit auch Mindestpreise. Es ist auch ein Mindestpreis denkbar, der dem Taxitarif entspricht und auf Basis derselben Preiskomponenten ermittelt wird (in der Regel Grundpreis, Distanz und Zeit). Da Einschränkungen der Preisgestaltung – im Gegensatz zu Tarifkorridoren für Taxis – einen erheblichen Eingriff in den unternehmerischen

Handlungsspielraum von Mietwagenunternehmen darstellen, muss deren Eignung im Sinne der gesetzlichen Regelung, d. h. zum Schutz der Verkehrsinteressen, umso stärker begründet sein. Aufgrund der Bedeutung für die Daseinsvorsorge kann das Taxi dabei eingeschlossen werden und das Instrument insbesondere dann als geeignet gelten, wenn damit eine Umkehr der Entwicklungstrends des Taxigewerbes erreicht werden kann (siehe Abschnitt 4). Die entscheidende Voraussetzung dafür ist die Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen zwischen Taxi- und Mietwagengewerbe (siehe Abschnitte 2.3.2 und 4.3). Daher wird nachfolgend geprüft, ob dieses Preisinstrument hierfür grundsätzlich geeignet und welche konkrete Ausgestaltung am zielführendsten ist.

Wie zuvor begründet wurde, sind jenseits der Preisgestaltungsmöglichkeiten ausgeglichene rechtliche Rahmenbedingungen gegeben, die sich wegen der teilweisen Bedeutungsverluste der Taxiprivilegien (Wink- und Wartemarkt) sowie der – zum Schutz des öffentlichen Verkehrssystems inkl. Taxis bestehenden – Rückkehrverpflichtungen tendenziell zugunsten des Mietwagens verschieben (siehe Abschnitt 2.3.2).

Hinsichtlich der Preisgestaltungsmöglichkeiten bestehen jedoch große Unterschiede zwischen den Taxis und Mietwagen. Zwar wurde mit Tarifkorridoren die Möglichkeit einer gewissen Flexibilisierung der zuvor fixen Taxitarife geschaffen. Die Tarifkorridore sollen aber im Einklang mit der Daseinsvorsorgefunktion des Taxis weiterhin sichere Preise gewährleisten (siehe Abschnitte 2.2 und 5.1) und daher eben nicht wie beim Mietwagen ohne Einschränkung festgelegt werden können. Für durch Plattformen vermittelte Mietwagen werden dabei algorithmenbasierte dynamische Preis-/Nachfragemodelle auf Basis riesiger Datenmengen optimiert, die sogar eine weitestgehende Abschöpfung der individuellen Zahlungsbereitschaften der Fahrgäste ermöglichen (siehe Abschnitt 2.3.2). Daher sind Mietwagenplattformen technisch, wirtschaftlich, und regulatorisch in der Lage, Taxis systematisch preislich zu unterbieten.

Für einen Ausgleich der Wettbewerbsbedingungen können daher ausgeglichene Preisgestaltungsmöglichkeiten für Taxis und Mietwagen hergestellt werden. Da eine vollständige Flexibilisierung der Taxitarife im Gegensatz zur Daseinsvorsorgefunktion des Taxis steht, muss folglich eine Anpassung der Mietwagenpreise an die der Taxis erfolgen.

Hierfür ist § 51a (1) PBefG ein geeignetes Instrument, da für die tariflichen Regelungen keine Einschränkungen hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung bestehen. Daher kann mit einer Festsetzung des jeweiligen lokalen Taxitarifs als Mindestpreis für Mietwagen die preisliche Konkurrenzfähigkeit hergestellt werden. Infolgedessen ist keine systematische Unterbietung des Taxis mehr möglich und die Wettbewerbsbedingungen zwischen Taxi und Mietwagen werden ausgeglichen.

Im Ergebnis sind Mindestpreise ein geeignetes Instrument, um die preisliche Konkurrenzfähigkeit von Taxis und somit auch faire Wettbewerbsbedingungen gegenüber dem Mietwagengewerbe herzustellen. Gleichzeitig besteht auch der Tarifrahmen zur Sicherstellung der Daseinsvorsorgefunktion des Taxis fort. Infolgedessen

kann erwartet werden, dass mit der Einführung von Mindestpreisen eine Trendumkehr zu einem nachhaltigen Entwicklungspfad für das Taxigewerbe erreicht werden kann (siehe Abschnitt 4) und damit auch die kommunalen Steuerungsmöglichkeiten des lokalen Mobilitätssystem gestärkt werden.

5.3 Tarifkorridor Taxi und Mindestpreis Mietwagen

Eine Kombination von Tarifkorridoren für Taxis und Mindestpreisen für Mietwagen ist rechtlich möglich und stellt auch keine größere Eingriffstiefe in unternehmerische Handlungsspielräume dar als die ausschließliche Anwendung des jeweils einzelnen Instruments.

Auch bestehen keine sich gegenseitig aufhebenden Wirkungen der Instrumente, sodass mit den Mindestpreisen durch eine Vereinheitlichung der Preisgestaltungsmöglichkeiten weiterhin faire Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden (siehe Abschnitt 5.2). In dieser Ausgangslage können mit Tarifkorridoren für das Taxigewerbe – bei denen der Mindestpreis für Mietwagen der Untergrenze für Taxis entspricht – die Preisgestaltungsmöglichkeiten ausgeweitet werden, ohne den Wettbewerb zu verzerren.

Hinsichtlich der Breite eines Tarifkorridors können grundsätzlich folgende Überlegungen angestellt werden. Einerseits könnten mit einer tiefen Untergrenze preisensible Fahrgäste besser gewonnen und damit die Auslastung sowie Wirtschaftlichkeit gesteigert werden. Andererseits steigt dadurch die Gefahr eines preislichen Unterbietungswettlaufs, bei denen zwar die Auslastung steigt, aber die durchschnittliche Wirtschaftlichkeit aufgrund der Preisnachlässe abnehmen könnte.

Unter der Prämisse, dass auch beim Vorliegen eines Tarifkorridors der Taxitarif regelmäßig überprüft und so festgesetzt wird, dass damit ein wirtschaftlich auskömmlicher Betrieb sowie normativ angemessene Gewinne ermöglicht werden, können folgende Überlegungen angestellt werden. In einer solchen Situation ist es für Taxifahrer unerheblich, wie hoch die Obergrenze gewählt wird, da abhängig von deren Auswirkung auf die Einnahmen der Taxiunternehmen der Taxitarif zeitnah entsprechend angepasst würde. Infolgedessen wäre die betriebswirtschaftliche Ausgangssituation der Taxiunternehmer wieder hergestellt und somit hätte ein Tarifkorridor keinen Einfluss auf den Interessensausgleich mit der Allgemeinheit.

Auch wenn die genannten Tarifanpassungen sich im Durchschnitt gleichermaßen auf die Fahrgäste auswirken, besteht hinsichtlich der Obergrenze folgender Zielkonflikt. Einerseits nimmt die Verlässlichkeit des Fahrpreises ab, da anstelle eines fixen Preises dieser im Rahmen des Tarifkorridors, insbesondere in Abhängigkeit des Angebots-/Nachfrageverhältnisses, schwankt. Andererseits können Tarifkorridore zu einer mengenmäßigen Ausweitung des lokalen Taxiangebots beitragen, da durch einen größeren Preisgestaltungsspielraum die Zahlungsbereitschaft der Kunden teilweise berücksichtigt werden kann. Infolgedessen könnte ein zusätzliches Nachfragepotenzial auch eine Angebotsausweitung bedingen und so aus Kundensicht die Verfügbarkeit von Taxis ansteigen

Den Zielkonflikten und unklaren Auswirkungen der konkreten Ausprägungen der Tarifkorridore auf diese könnte folgendermaßen Rechnung getragen werden. Nach der Einführung der Mindestpreise für Mietwagen und Tarifkorridore für Taxis (Mindestpreis Mietwagen = Untergrenze Tarifkorridor) könnten mit zeitlichem Abstand deren Auswirkungen analysiert und die Folgen im Sinne des Ausgleichs der öffentlichen Interessen und der Taxiunternehmen bewertet werden. Bestehen Abweichungen zu den normativen Zielvorstellungen der Kommune für das Verkehrssystem, kann sodann nachgesteuert werden.

Im Ergebnis kann aus ökonomischer Sicht eine Kombination von Mindestpreisen für Mietwagen und Tarifkorridoren für Taxis empfohlen werden. Denn mit Mindestpreisen in Höhe der Untergrenze des Tarifkorridors wird verhindert, dass Mietwagen weiterhin systematisch Taxitarife unterbieten können, wodurch auch die Wettbewerbsbedingungen zwischen Taxi und Mietwagen insgesamt ausgeglichen werden. Infolgedessen kann das Taxigewerbe wieder auf einen nachhaltigen Entwicklungspfad zurückfinden und damit auch die kommunalen Steuerungsmöglichkeiten auf das lokale Verkehrssystem gestärkt werden. Bei dieser Entwicklung können Tarifkorridore zusätzlich unterstützen, da infolge einer flexibleren Preisgestaltung die Nachfrage nach Taxifahrten tendenziell steigt und sich dadurch die Wirtschaftlichkeit der Taxis erhöht und/oder eine Angebotsausweitung herbeigeführt werden kann.

6. Fazit

Infolge der Markteintritte von Mietwagenplattformen haben sich in Deutschland die zuvor ausgeglichenen Wettbewerbsbedingungen zwischen Taxi- und Mietwagenindustrie deutlich verschoben. Dabei sind die unterschiedlichen Preisgestaltungsmöglichkeiten – stark regulierte Taxitarife vs. dynamische Preisnachfragemodelle für Mietwagen – das zentrale Element für den Wettbewerbsvorteil von Mietwagen und der wichtigste Erklärungsfaktor für die teils deutliche Schrumpfung lokaler Taxigewerbe. Da die preisliche Konkurrenzlosigkeit des Taxis vom Gesetzgeber zur Sicherstellung der Daseinsvorsorgefunktion (Tarif-, Bedien- und Beförderungspflicht) begründet werden kann, ist eine Kompensation des Taxigewerbes notwendig, um faire Wettbewerbsbedingungen zwischen beiden Gewerben herzustellen und eine Umkehr der Entwicklungstrends von Taxis und Mietwagen zu ermöglichen.

In diesem Rahmen zeigt eine Analyse des Personenbeförderungsgesetzes (Tarifkorridore für Taxis und Mindestpreise für Mietwagen), dass Kommunen hierfür geeignete Preisinstrumente zur Verfügung stehen. Dabei kann zunächst gezeigt werden, dass Tarifkorridore für Taxis alleine unzureichend sind, um faire Wettbewerbsbedingungen herzustellen, da eine systematische Unterbietung durch Mietwagen weiterhin möglich ist. Mit Mindestpreisen für Mietwagen kann dieser Wettbewerbsnachteil für Taxis jedoch zielgenau im Sinne des öffentlichen Verkehrssystems geschlossen werden, wenn der Mindestpreis dem lokalen Taxitarif entspricht. Eine Kombination mit Tarifkorridoren für Taxis (Mindestpreis Mietwagen = Untergrenze Tarifkorridor) ermöglicht außerdem die Nutzung der ökonomischen Vorteile einer flexibleren Preisgestaltung und kann daher die Wirtschaftlichkeit und das mengenmäßige Angebot von Taxis zusätzlich erhöhen.

Literaturverzeichnis

Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 14.11.1989, Aktenzeichen 1 BvL 14/85, 1 BvR 1276/84.

Bundeswettbewerbsbehörde (2020): Branchenuntersuchung Taxi- und Mietwagenmarkt. Eine Bestandsaufnahme. Wien. Online verfügbar unter https://www.bwb.gv.at/fileadmin/user_upload/PDFs/neu_Branchenuntersuchung_Taxi-_und_Mietwagenmarkt_-_eine_Bestandsaufnahme.pdf, zuletzt geprüft am 10.07.2024.

Cats, O.; Kucharski, R.; Danda, S. R.; Yap, M. (2022): Beyond the dichotomy: How ride-hailing competes with and complements public transport. In: *PLOS ONE* 17 (1). Online verfügbar unter <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0262496>, zuletzt geprüft am 10.07.2024.

Clelow, Regina R.; Mishra, Gouri S. (2017): Disruptive Transportation: The Adoption, Utilization, and Impacts of Ride-Hailing in the United States. Institute of Transportation Studies (Research Report UCD-ITS-RR-17-07). Online verfügbar unter <https://escholarship.org/uc/item/82w2z91j>, zuletzt geprüft am 08.08.2024.

Deutscher Bundestag (2021): Drucksache 19/26175.

Ennen, David; Heilker, Thorsten (2020): Ride-Hailing Services in Germany. Potential Impacts on Public Transport Motorized Traffic and Social Welfare. Hg. v. Institut für Verkehrswissenschaft. Münster. Online verfügbar unter <https://www.wiwi.uni-muenster.de/ivm/sites/ivm/files/documents/forschung/diskussionspapiere/workingpaper29.pdf>.

Gomez, Juan; Aguilera-García, Álvaro; Dias, Felipe F.; Bhat, Chandra R.; Vassallo, José Manuel (2021): Adoption and frequency of use of ride-hailing services in a European city: The case of Madrid. In: *Transportation Research Part C: Emerging Technologies* 131 (103359). Online verfügbar unter <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0968090X21003612>, zuletzt geprüft am 09.08.2024.

Hall, J. D.; Palsson, C.; Price, J. (2018): Is Uber a substitute or complement for public transit? University of Toronto; Utah State University; Brigham Young University; NBER. Online verfügbar unter https://digitalcommons.usu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1939&context=econ_facpubs, zuletzt geprüft am 10.07.2024.

Haucap; Justus; Pavel; Ferdinand; Aigner; Rafael et al. (2015): Chancen der Digitalisierung auf Märkten für urbane Mobilität. Das Beispiel Uber. Düsseldorf: DICE (DICE ordnungspolitische Perspektiven, 73). Online verfügbar unter http://www.dice.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Wirtschaftswissenschaftliche_Fakultaet/DICE/Ordnungspolitische_Perspektiven/073_OP_Haucap_Pavel_Aigner_Arnold_Hottenrott_Kehder.pdf.

Lee, K.; Jin, Q.; Animesh, A.; Ramaprasad, J. (2022): Impact of Ride-Hailing Services on Transportation Mode Choices: Evidence from Traffic and Transit Ridership (Forthcoming at MIS Quarterly). Online verfügbar unter https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3244207, zuletzt geprüft am 10.07.2024.

Len Sherman (2024): Will 2024 Be A Year Of Reckoning For Uber's Driver Relations. Hg. v. Forbes. Online verfügbar unter <https://www.forbes.com/sites/lensherman/2024/01/16/will-2024-be-a-year-of-reckoning-for-ubers-driver-relations/>.

Linne + Krause: Gutachten über die Wirtschaftlichkeit der Taxientgelte (Tarifgutachten). Stadt Essen. Online verfügbar unter <https://www.ihk.de/blueprint/servelet/resource/blob/5580482/ccf7388a67f97829116fd913d5b55f61/tarifgutachten-essen-linne-krause-06-2022-data.pdf>.

New York City Taxi and Limousine Commission (2018): Statement of Basis and Purpose of Driver Income Rules. Online verfügbar unter https://www.nyc.gov/assets/tlc/downloads/pdf/driver_income_rules_12_04_2018.pdf.

Olayode, Isaac Oyeyemi; Severino, Alessandro; Justice Alex, Frimpong; Macioszek, Elzbieta; Tartibu, Lagouge Kwanda (2023): Systematic review on the evaluation of the effects of ride-hailing services on public road transportation. In: *Transportation Research Interdisciplinary Perspectives* 22, S. 100943. DOI: 10.1016/j.trip.2023.100943.

Sadowsky, N.; Nelson, E. (2017): The Impact of Ride-Hailing Services on Public Transportation Use: A Discontinuity Regression Analysis. Bowdoin College (Economics Department Working Paper Series, 13). Online verfügbar unter <https://digitalcommons.bowdoin.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1012&context=econpapers>, zuletzt geprüft am 10.07.2024.

Schütt, Friederike (2024): Die wirtschaftliche Lage des Hamburger Taxengewerbes 2017- 2023. Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein.