

# **Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte**

Zwanzigstes Hauptgutachten  
der Monopolkommission  
gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB

– 2012/2013 –

## Wettbewerbsdefizite auf Taximärkten

### 1 Einleitung

**218.** Der Taxiverkehr unterliegt in Deutschland seit jeher einer strikten Regulierung. Der Marktzugang wird durch ein Konzessionssystem stark beschränkt und der Preiswettbewerb durch eine Tarifpflicht unterbunden. Ausnahmen hiervon existieren nur in wenigen Regionen Deutschlands, insbesondere in Berlin und Hamburg. Hieran hat selbst der in vielen anderen Bereichen des Verkehrssektors vorherrschende Deregulierungstrend der 1980er und 1990er Jahre nichts geändert. Frühere Empfehlungen einer Deregulierung des Taxigewerbes<sup>249</sup> wurden seitens des Gesetzgebers nicht aufgegriffen und auch zum derzeitigen Zeitpunkt sind keine diesbezüglichen Änderungen geplant.

**219.** Im Vergleich hierzu wurde das Taxigewerbe in vielen anderen Staaten, die zuvor ein ähnlich striktes Regulierungsregime wie Deutschland hatten, seit Ende der 1980er Jahre dereguliert, um mehr Wettbewerb zu ermöglichen. Dabei zeigt sich, dass eine weniger restriktive Zugangsordnung sowie zumindest ein partieller Preiswettbewerb im Taxigewerbe möglich sind, der Erfolg von Deregulierungen jedoch maßgeblich von deren genauer Ausgestaltung abhängt.<sup>250</sup>

**220.** Der technische Fortschritt hat in jüngerer Zeit zum Markteintritt neuer Unternehmen in den angestammten Bereich des Taxigewerbes sowie zur Entwicklung alternativer Mobilitätskonzepte geführt. Die Monopolkommission nimmt diese Entwicklungen zum Anlass, die aktuelle Situation im Taxigewerbe zu untersuchen und die Regulierung des Taxigewerbes erneut auf den Prüfstand zu stellen. Hierzu wird zunächst das aktuelle Regulierungsregime kurz vorgestellt und auf seine Notwendigkeit hin untersucht. Anschließend wird die Wettbewerbssituation zwischen dem Taxigewerbe und dem mit diesem eng verwandten Mietwagenverkehr betrachtet sowie Entwicklungen im Bereich der Taxivermittlung beleuchtet. Hiervon ausgehend werden Handlungsempfehlungen für einen neuen Regulierungsrahmen gegeben. Die Analyse beschränkt sich dabei auf den Bereich des regulären Taxiverkehrs und klammert Sonderbereiche wie Krankenfahrten aus.

### 2 Rechtlicher Rahmen

**221.** Die gesetzlichen Grundlagen für den Taxiverkehr in Deutschland bilden insbesondere das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) sowie die Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr (BOKraft). Gemäß § 46 Abs. 2 Nr. 1 PBefG handelt es sich beim Taxiverkehr um Gelegenheitsverkehr. Er gehört zum öffentlichen Personennahverkehr, wenn seine wesentliche Aufgabe darin besteht, den Linienverkehr im ÖPNV zu ersetzen, zu ergänzen oder zu verdichten (§ 8 Abs. 2 PBefG). Der Taxiverkehr ist gemäß § 2 Abs. 1 PBefG genehmigungspflichtig. Zuständig für die Lizenzvergabe ist eine örtliche, von der Landesregierung bestimmte Behörde, in deren Bezirk der Unternehmer seinen Sitz oder seine Niederlassung im Sinne des Handelsrechts hat (§ 11 Abs. 1 und 2 PBefG).<sup>251</sup> Hierzu erlassen die örtlichen Genehmigungsbehörden eigene Taxi- und Taxitarifordnungen. Aktuell existieren in Deutschland über 800 Tarifgebiete.<sup>252</sup>

---

249 Vgl. Deregulierungskommission, Unabhängige Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen, Marktöffnung und Wettbewerb, März 1990.

250 Vgl. Bekken, J.-T., Experiences with (De-)Regulation in the European Taxi Industry, in: OECD/ECMT, (De)Regulation of the Taxi Industry, Round Table No. 133, Transport Research Centre, 2007, S. 31-58; OECD Policy Roundtables, Taxi Services: Competition and Regulation, 2007, S. 17-49.

251 Im Allgemeinen sind die Landkreise bzw. kreisfreien Städte für die Lizenzvergabe zuständig, in Hessen sogar die jeweiligen Gemeinden, sofern sie mehr als 7.500 Einwohner haben.

252 Vgl. BZP, Taxitarife, [http://www.bzp.org/Content/RUND\\_UMS\\_TAXI/Taxitarife/index.php?Z\\_highmain=5&Z\\_highsub=5&Z\\_highsubsub=0](http://www.bzp.org/Content/RUND_UMS_TAXI/Taxitarife/index.php?Z_highmain=5&Z_highsub=5&Z_highsubsub=0), Abruf am 13. Juni 2014.

**222.** Die erteilte Konzession ist weitgehend auf das Gebiet der für die Lizenzvergabe zuständigen Behörde beschränkt. Insbesondere dürfen Taxifahrer nur innerhalb ihres Pflichtfahrbereiches, d. h. im Geltungsbereich der jeweiligen Genehmigungsbehörde, Fahrgäste vom Straßenrand und von Taxisständen aufnehmen. Außerhalb des Pflichtfahrbereiches ist eine Mitnahme von Fahrgästen nur nach vorheriger Bestellung erlaubt, es sei denn es bestehen anderweitige Vereinbarungen zwischen den Genehmigungsbehörden, die einen größeren Bezirk festlegen (§ 47 Abs. 2 PBefG). Ein Verlassen des Pflichtfahrbereiches aufgrund des Transportwunsches eines Fahrgastes ist somit zwar gestattet, die Mitnahme neuer Fahrgäste außerhalb des eigenen Genehmigungsbezirks jedoch weitgehend untersagt.

**223.** Die Genehmigung ist an die Erfüllung subjektiver und objektiver Zulassungskriterien gebunden, die aus ökonomischer Sicht direkte Marktzutrittsschranken darstellen. Bei den subjektiven Zulassungskriterien handelt es sich um qualitative Bestimmungen, die Anforderungen an den Antragsteller formulieren. Gemäß § 13 Abs. 1 PBefG müssen die Sicherheit und finanzielle Leistungsfähigkeit des Betriebs sowie die Zuverlässigkeit des Antragstellers und dessen fachliche Eignung als Unternehmer sichergestellt sein. Einzelheiten sind in der Berufszugangsverordnung für den Straßenpersonenverkehr (PBZugV) geregelt. Demnach ist die finanzielle Leistungsfähigkeit gegeben, wenn der Antragsteller über ein Eigenkapital und Reserven von EUR 2.250 für das erste Taxi und EUR 1.250 für jedes weitere Fahrzeug verfügt. Die persönliche Zuverlässigkeit wird unter anderem durch Unbedenklichkeitsbescheinigungen, ein polizeiliches Führungszeugnis und eine Auskunft des Kraftfahrt-Bundesamtes belegt. Die fachliche Eignung wird durch eine bestandene Fachkundeprüfung nachgewiesen. Darüber hinaus muss der Antragsteller gemäß § 13 Abs. 1 Nr. 4 PBefG seinen Betriebssitz oder seine Niederlassung im Sinne des Handelsrechts in Deutschland haben.

**224.** Die objektiven Zulassungskriterien stellen quantitative Bestimmungen dar und sind in § 13 Abs. 4 PBefG geregelt. Eine Genehmigung ist demnach zu versagen, wenn das örtliche Taxigewerbe durch den beantragten Verkehr in seiner Funktionsfähigkeit bedroht und somit die öffentlichen Verkehrsinteressen beeinträchtigt wären. Zur Beurteilung der Funktionsfähigkeit hat die Genehmigungsbehörde insbesondere die Nachfrage nach Beförderungsaufträgen im Taxiverkehr, die Taxidichte, die Entwicklung der Ertrags- und Kostenlage unter Einbeziehung der Einsatzzeit sowie die Anzahl und Ursachen der Geschäftsaufgaben zu berücksichtigen. Außerdem ist die Behörde angehalten, vor der Entscheidung über neue Genehmigungsanträge die Auswirkungen früherer Genehmigungen auf die öffentlichen Verkehrsinteressen durch Einschaltung eines Beobachtungszeitraums von höchstens einem Jahr seit Erteilung der letzten Genehmigung festzustellen.

Gemäß § 13 Abs. 5 PBefG soll die Lizenzvergabe nach zeitlicher Reihenfolge erfolgen und Neubewerber und etablierte Taxiunternehmer angemessen berücksichtigen, wobei für Neubewerber und Konzessionsinhaber getrennte Wartelisten existieren. In diesem Zusammenhang urteilte etwa das Verwaltungsgericht Münster im Jahr 2002, dass eine Vergabepaxis, die Neubewerber und Altunternehmer im Verhältnis 2:1 berücksichtige, nicht zu beanstanden sei.<sup>253</sup> Sofern eine Genehmigung erteilt wird, ist diese i. d. R. fünf Jahre gültig, Konzessionen für Neubewerber sind zunächst auf zwei Jahre befristet. Der Handel mit Lizenzen ist im Gegensatz zu vielen anderen Staaten verboten, möglich ist gemäß § 2 Abs. 3 PBefG lediglich eine vollständige Übertragung des Betriebes mit allen Rechten und Pflichten auf einen Käufer. Alternativ ist außerdem eine Verpachtung des Betriebes für den bestehenden Genehmigungszeitraum möglich, nach dessen Ablauf die Konzession an die Genehmigungsbehörde zurückfällt.

**225.** Die Lizenzvergabe erfolgt in Deutschland gemäß den Vorgaben des PBefG. Demnach findet in einem ersten Schritt eine Überprüfung der oben genannten subjektiven Zulassungskriterien gemäß § 13 Abs. 1 PBefG statt.<sup>254</sup> Sind diese Voraussetzungen erfüllt, erfolgt in einem zweiten Schritt i. d. R. eine

<sup>253</sup> VG Münster, Urteil vom 08. November 2002, 10 K 169/00.

<sup>254</sup> Diese Überprüfungen sind unterschiedlich streng. In Hamburg findet bei der Konzessionsvergabe sowie -verlängerung im Rahmen des sogenannten Hamburger Modells ein verschärftes Genehmigungsverfahren Anwendung, dessen Kern eine intensive Überprüfung der persönlichen Zuverlässigkeit und der finanziellen Leistungsfähigkeit

Überprüfung der objektiven Zulassungskriterien gemäß § 13 Abs. 4 PBefG. Stellt die Genehmigungsbehörde hierbei fest, dass die Funktionsfähigkeit des Taxigewerbes und damit die öffentlichen Verkehrsinteressen bei Vergabe weiterer Konzessionen nicht beeinträchtigt werden, wird die Genehmigung erteilt, andernfalls wird der Antragsteller auf eine Warteliste gesetzt.<sup>255</sup>

**226.** Neben den direkten Marktzutrittsschranken existieren mit der Betriebs- (§ 21 i. V. mit § 47 Abs. 3 PBefG) und Beförderungspflicht (§ 22 i. V. mit § 47 Abs. 4 PBefG), den Anforderungen an die fachliche Eignung der Taxifahrer sowie den technischen Mindestanforderungen an die Fahrzeuge, geregelt in der BOKraft, außerdem indirekte Marktzutrittsschranken. Gemäß Betriebspflicht ist der Unternehmer verpflichtet, den Betrieb im durch die Landesregierung bzw. die Genehmigungsbehörde festgelegtem Umfang über den gesamten Genehmigungszeitraum aufrechtzuerhalten. Die Beförderungspflicht besagt, dass die Beförderung von Personen im Pflichtfahrbereich nicht verweigert werden darf. Die Ausübung des Berufs des Taxifahrers ist unter anderem an den Besitz eines Personenbeförderungsscheins gebunden, dessen Erwerb unter anderem eine erfolgreich abgelegte Ortskenntnisprüfung voraussetzt.

**227.** Nicht zuletzt werden auch die Taxitarife von den lokalen Behörden festgesetzt (§ 51 i. V. m. § 39 Abs. 3 PBefG). Gemäß Tarifpflicht dürfen die festgelegten Beförderungsentgelte innerhalb des Pflichtfahrbereiches weder über- noch unterschritten werden. Die Tarife setzen sich i. d. R. aus einem Grundpreis, gestaffelten Kilometerpreisen und eventuellen Zuschlägen für Koffer, Tiere etc. zusammen. Außerhalb des Pflichtfahrbereiches sind die Preise frei verhandelbar. Zudem gilt die Tarifpflicht nicht für Transportleistungen wie z. B. Kurier- oder Krankenfahrten, die durch die Krankenkassen ausgeschrieben werden.

**228.** Abzugrenzen ist der Taxiverkehr vom Mietwagenverkehr (§ 49 PBefG), an den insgesamt geringere regulatorische Anforderungen gestellt werden. Die Genehmigung zum Mietwagenverkehr ist lediglich an die Erfüllung der subjektiven Zulassungsvoraussetzungen gebunden, eine Beförderung- und Tarifpflicht existiert nicht. Mietwagen dürfen jedoch nur Beförderungsaufträge ausführen, die am Betriebsitz oder in der Wohnung des Unternehmers eingegangen sind, und müssen nach jeder Beförderung unverzüglich zu diesem zurückkehren. Eine Ausnahme von dieser Rückkehrpflicht besteht nur für den Fall, dass sie bereits vor dieser Fahrt oder während der Fahrt fernmündlich einen neuen Beförderungsauftrag erhalten haben. Im Gegensatz zu Taxis dürfen sie sich nicht an Taxiständen bereithalten und keine Beförderungsaufträge von Passanten auf der Straße entgegennehmen. Zudem ist im Mietwagenverkehr der reguläre Umsatzsteuersatz von 19 Prozent zu entrichten, während der Taxiverkehr im Pflichtfahrbereich sowie bis zu einer Entfernung von 50 km gemäß § 12 Abs. 2 Nr. 10 Umsatzsteuergesetz unter den ermäßigten Umsatzsteuersatz von 7 Prozent fällt. Schließlich verfügen Mietwagen anders als Taxis nicht über bestimmte Privilegien im Straßenverkehr und dürfen z. B. Busspuren nicht mitbenutzen.

**229.** Darüber hinaus werden gemäß § 1 Abs. 2 PBefG Personenbeförderungen, die unentgeltlich sind oder deren Entgelt die Betriebskosten der Fahrt nicht übersteigt, von den Anforderungen des PBefG freigestellt. Gemäß § 1 Abs. 3 Freistellungs-Verordnung (FVO) betrifft dies unter anderem die Beförderung mit Personenkraftwagen, die nach ihrer Bauart und Ausstattung zur Beförderung von nicht mehr als sechs Personen geeignet sind. Diese Regelung trifft z. B. auf sogenannte Hotel-Shuttles zu, die zumindest partiell im Wettbewerb zum Taxigewerbe stehen. Für solche Fahrten ist demnach auch kein Personenbeförderungsschein notwendig.

---

der Unternehmer ist. Unplausible Betriebsprüfungen sowie Verstöße gegen Ordnungsvorschriften führen zur Nichterteilung bzw. zum Widerruf von Genehmigungen. In Hamburg ist die Anzahl der Konzessionen im Rahmen dieses verschärften Genehmigungsverfahrens deutlich zurückgegangen.

<sup>255</sup> Ein sogenannter Konzessionsstopp wurde von den meisten deutschen Genehmigungsbehörden verhängt, sodass neue Antragsteller dort lediglich auf eine Warteliste gesetzt werden. Zu den wenigen Ausnahmen, die auf eine Konzessionsbeschränkung verzichten, gehören unter anderem die Städte Berlin und Hamburg.

### 3 *Rechtfertigung der Regulierung?*

**230.** Obige Darstellung zeigt, dass der Zutritt zum Taximarkt von den zuständigen Genehmigungsbehörden quantitativ beschränkt werden kann und der Preiswettbewerb durch die bestehende Tarifpflicht ausgeschaltet wird. Diese Eingriffe in den Marktmechanismus können zu einer Unterversorgung der Bevölkerung mit Taxis sowie zu überhöhten Preisen führen. Zudem wird eine Ausdifferenzierung unterschiedlicher Preis-Qualitäts-Kombinationen verhindert. Die Beschränkung des Marktzugangs schützt die etablierten Taxiunternehmer vor Konkurrenz und sichert ihnen in Verbindung mit der Preisregulierung möglicherweise Monopolrenten.<sup>256</sup> Beide Regulierungsinstrumente führen zu einer weitgehenden Ausschaltung der Marktprozesse im Taxigewerbe und können die Herausbildung effizienter Gleichgewichtspreise und -mengen verhindern.

Aus ökonomischer Perspektive sind solche Eingriffe in den Marktmechanismus mit dem Auftreten von Marktversagen zu rechtfertigen, wobei die herangezogenen Regulierungsinstrumente notwendig und verhältnismäßig sein müssen. Im Folgenden wird untersucht, inwieweit eine Regulierung des Taximarktes notwendig und die hierzu eingesetzten Instrumente erforderlich sind. Der Literatur folgend wird zwischen einzelnen Marktsegmenten des Taxigewerbes (Funktaxi, Ruftaxi – Abwinken am Straßenrand –, Taxistände) unterschieden, da diese in unterschiedlichem Maße von Marktversagen betroffen sein können und gegebenenfalls einer unterschiedlichen Regulierung bedürfen.<sup>257</sup>

#### 3.1 *Notwendigkeit einer Konzessionsbeschränkung?*

**231.** Die quantitative Beschränkung des Zutritts zum Taximarkt führt zunächst dazu, dass selbst Personen, die die qualitativen Voraussetzungen erfüllen, keine Konzession erhalten, sondern auf eine zumeist lange Warteliste gesetzt werden. Eine solche quantitative Beschränkung stellt grundsätzlich einen schwerwiegenden Eingriff in die Berufsfreiheit gemäß § 12 GG dar, der hinreichend gerechtfertigt sein muss. Die Befürworter der quantitativen Zugangsbeschränkung verweisen insbesondere auf deren Notwendigkeit für die Funktionsfähigkeit des Taxigewerbes. Eine Aufhebung der Konzessionsbeschränkung könne zu Überkapazitäten und einem ruinösen Wettbewerb führen, der die wirtschaftliche Stabilität vieler Taxibetriebe gefährde und zu einer insgesamt schlechteren Qualität im Taxigewerbe führe. Diese könne sich etwa in einer schlechteren Fahrzeugqualität, der – rechtlich verbotenen – Verweigerung von Kurzstrecken oder einer zunehmenden Übervorteilung von Fahrgästen äußern. Eine Aufhebung der Konzessionsbeschränkung sei ohne eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Taxigewerbes nur bei umfangreicheren qualitativen Kontrollen möglich, die jedoch eine entsprechende Ressourcenausstattung der Behörden voraussetzt. Hingegen sei die Führung von Wartelisten mit deutlich geringeren Bürokratiekosten verbunden. Einige Marktteilnehmer rechtfertigen die Beschränkung des Marktzugangs zudem mit der Funktion des Taxis als Teil des ÖPNV und der damit bestehenden Tarif-, Betriebs- und Beförderungspflicht.

**232.** Aus Sicht der Monopolkommission stellen die obigen Argumente keine hinreichende Rechtfertigung für eine Konzessionsbeschränkung dar. Insbesondere das Argument einer mangelnden Profitabilität der Taxiunternehmer ist irreführend. Denn wie schon das Bundesverwaltungsgericht im Jahr 1961 feststellte, dürfen Marktzutrittsbeschränkungen im Taxigewerbe nicht dem Schutz der etablierten Taxiunternehmer bzw. deren Profitabilität dienen, sondern lediglich der Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des gesamten

---

<sup>256</sup> Eine Quantifizierung der Monopolrenten anhand der Preise für Lizenzen gestaltet sich aufgrund des gesetzlich untersagten Lizenzhandels schwierig. Als Indikator kann jedoch der Preis für die komplette Übertragung eines Betriebes herangezogen werden. Je nach Region kann der Betrag für die reine Lizenz im fünfstelligen Euro-Bereich liegen.

<sup>257</sup> Vgl. Liston-Heyes, C./ Heyes, H., Regulation of the Taxi Industry: Some Economic Background, in: OECD/ECMT, (De)Regulation of the Taxi Industry, Round Table No. 133, Transport Research Centre, 2007, S. 91-113.

Taxigewerbes.<sup>258</sup> Eine sogenannte ruinöse Konkurrenz infolge von Überkapazitäten ist im Taximarkt jedoch nicht zu erwarten, denn diese setzt voraus, dass Anbieter im Markt verbleiben, obwohl sie ihre Gesamtkosten mit den erzielten Preisen nicht mehr decken können. Solche Probleme können auftreten, wenn wesentliche Kostenbestandteile irreversibel sind, sodass die entsprechenden Güter bei Marktaustritt nicht verwertet werden können. Hohe irreversible Kosten wirken dann als (vorübergehende) Marktaustrittsbarriere.<sup>259</sup> Im Taximarkt besteht ein solches Problem jedoch nicht, da Taxiunternehmer, die ihre Kosten nicht decken können, jederzeit ihre Konzession zurückgeben und ihre Fahrzeuge auf einem funktionsfähigen Gebrauchtwagenmarkt verkaufen können. Im Rahmen einer Deregulierung des Marktzugangs wären daher allenfalls temporäre Überkapazitäten zu erwarten.<sup>260</sup> Geringere Bürokratiekosten durch das Führen von Wartelisten stellen ohnehin kein stichhaltiges Argument für eine Konzessionsbeschränkung dar. Viel eher verhindern sie die Herausbildung eines Marktgleichgewichts, da entweder der Markteintritt in einen rentablen Markt unterbunden oder aber eine Marktbereinigung aufgrund des stetigen Nachrückens von Konzessionsanwärtern verhindert wird.

**233.** Der Verzicht auf eine quantitative Marktzugangsbeschränkung bedeutet indes nicht, dass im Taxigewerbe auch auf eine qualitative Regulierung des Marktzugangs verzichtet werden kann. Entscheidend hierfür sind potenzielle Informationsasymmetrien zulasten der Fahrgäste. Informationsasymmetrien treten insbesondere bei sogenannten Erfahrungs- und Vertrauensgütern auf und sind umso größer, je spezifischer und seltener ein Gut nachgefragt wird.<sup>261</sup> Sie erschweren es dem Nachfrager, die Qualität und den Wert eines Produkts adäquat zu beurteilen und verschaffen dem Anbieter einen Informationsvorsprung, dessen Überwindung für den Nachfrager mit erheblichen Informations- und Transaktionskosten verbunden sein kann. Mögliche Folgen einer asymmetrischen Informationsverteilung können eine adverse Selektion sowie Moral Hazard sein. Bei einer adversen Selektion kommt es zu einer Negativauslese, wobei die Qualitätsunkenntnis und eine rückläufige Zahlungsbereitschaft der Nachfrager, die sich an einer durchschnittlichen Qualität orientieren, dazu führen können, dass der Preis und die Qualität eines Gutes solange sinken, bis nur noch schlechte Qualität gehandelt wird und der Markt für gute Qualität zusammenbricht.<sup>262</sup> Moral Hazard beschreibt die Problematik einer verdeckten Qualitätsverschlechterung während der Leistungserbringung.<sup>263</sup>

**234.** Eine Taxifahrt stellt grundsätzlich ein solches Erfahrungs- oder Vertrauensgut dar, bei dem nicht alle Kunden einzelne Aspekte der Qualität der Dienstleistung (z. B. Verkehrssicherheit des Pkw; Ortskenntnis des Fahrers) hinreichend beurteilen können. Insofern besteht in einem vollständig deregulierten Markt zum einen prinzipiell die Gefahr einer adversen Selektion, d. h. eine Verdrängung seriös kalkulierender durch unseriöse Taxiunternehmer, mit entsprechend negativen Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit. Zum anderen kann insbesondere bei ortsfremden Fahrgästen Moral Hazard auftreten, z. B. wenn Taxifahrer nicht die schnellste oder kostengünstigste Strecke fahren, um ihre Einnahmen zu erhöhen.<sup>264</sup> Allerdings ist zu beachten, dass diese Formen des Marktversagens in den einzelnen Marktsegmenten unterschiedlich ausgeprägt sind und überwiegend den Ruftaximarkt sowie Taxistände betreffen dürften, da hier zumeist die weniger informierte und zeitsensitive Laufkundschaft bedient wird. Im Funktaximarkt aufgrund möglicher Wiederholungskäufe eine bessere Möglichkeit zur Beurteilung der Qualität der Unternehmer, sodass ein regulatorischer Eingriff zur Sicherung strenger Qualitätsstandards in diesem Bereich nicht zwangsläufig notwendig ist.

258 BVerwG, Urteil vom 14. Juli 1961, VII C 52/59, NJW 1961, 2274.

259 Vgl. Fritsch, M., Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 8. Aufl., München 2011, S. 307-312.

260 Vgl. Laaser, C. F., Wettbewerb im Verkehrswesen. Chancen für eine Deregulierung in der Bundesrepublik, Kieler Studien, No. 236, 1991, S. 89-91.

261 Vgl. Nelson, P., Information and Consumer Behavior, Journal of Political Economy 78 (2), 1970, S. 311-329.

262 Vgl. Akerlof, G. A., The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism, The Quarterly Journal of Economics 84(3), 1970, S. 488-500.

263 Vgl. Fritsch, M., Marktversagen und Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 254-256.

264 Vgl. z. B. Balafoutas, L. u. a., What Drives Taxi Drivers? A Field Experiment on Fraud in a Market for Credence Goods, Review of Economic Studies 80(3), 2013, S. 876-891.

**235.** Schließlich ist zu beachten, dass insbesondere im Funktaximarkt marktbasierende Lösungen zur Reduzierung von Informationsasymmetrien bereits ausreichend sein können. So haben etwa qualitativ hochwertige Taxiunternehmer grundsätzlich ein Eigeninteresse, Informationsasymmetrien durch den Aufbau einer guten Reputation abzubauen, da Moral Hazard dazu führen kann, dass Beförderungsverträge nicht geschlossen werden. Ein anderes Beispiel sind Taxigenossenschaften, die die Mitgliedschaft an die Erfüllung gewisser Qualitätsstandards binden und diese auch kontrollieren, um sich von ihren Wettbewerbern abzugrenzen. Darüber hinaus tragen technische Innovationen wie Smartphone-Apps zu einer größeren Markttransparenz und zum Abbau von Informationsasymmetrien bei, indem sie neben der reinen Taxivermittlung eine Bewertung von Taxifahrten und eine Vorabkalkulation des ungefähren Fahrpreises ermöglichen. Der Übervorteilung von Fahrgästen kann zudem in allen Segmenten des Taximarktes durch einen verstärkten Einsatz von Navigationsgeräten begegnet werden, die darüber hinaus umfangreiche Ortskenntnisprüfungen überflüssig machen.

**236.** Insgesamt zeigt sich, dass eine quantitative Beschränkung des Marktzugangs grundsätzlich nicht zu rechtfertigen ist und bei der qualitativen Kontrolle des Marktzugangs eine Differenzierung nach einzelnen Marktsegmenten angezeigt wäre. Da in Deutschland jedoch – anders als in einigen anderen Staaten – eine Vielzahl der Taxiunternehmer in allen Marktsegmenten aktiv ist, sollte sich die qualitative Kontrolle grundsätzlich auf alle Marktsegmente erstrecken und auf die nicht-beobachtbaren Qualitätsmerkmale wie die Verkehrssicherheit der Pkw konzentrieren. Zudem erscheint eine Plausibilitätsprüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Taxiunternehmer nach dem Hamburger Modell sinnvoll. Dies gilt umso mehr, da es bei einer Aufhebung der Konzessionsbeschränkung zu einem umfangreichen Marktzutritt kommen dürfte, wie internationale Erfahrungen mit Deregulierungsmaßnahmen belegen.<sup>265</sup> Eine solche umfangreiche Prüfung ist zwar mit höheren Kosten verbunden, einer Beschränkung von Taxikonzessionen durch die Führung von Wartelisten jedoch vorzuziehen.

Alternativ hierzu könnten die Qualitätskontrollen in einem größeren Umfang auf die Taxigenossenschaften übertragen werden, die dann anstatt der Taxiunternehmer selbst durch die Behörden zu kontrollieren wären. Dies hätte den Vorteil eines geringeren Verwaltungsaufwands für die Behörden, die sich nunmehr auf die kleineren Taxiunternehmer konzentrieren könnten.

**237.** Im Rahmen der Konzessionsfreigabe sollte zudem das bisherige Verbot der Aufnahme von Fahrgästen an Taxiständen sowie am Straßenrand außerhalb des eigenen Pflichtfahrbereiches aufgehoben werden. Ein solches Verbot führt zwangsläufig zu Leerfahrten und längeren Wartezeiten für die Fahrgäste, welche aus wirtschaftlicher und ökologischer Perspektive vermieden werden sollten. Ein Beispiel hierfür ist der Flughafen Schönefeld. Diesen dürfen Berliner Taxis zwar anfahren, allerdings müssen sie leer nach Berlin zurückfahren, da dieser sich außerhalb ihres Pflichtfahrbereiches befindet und ihnen daher ein Bereithalten bzw. die Aufnahme von Fahrgästen verboten ist.

### **3.2 Notwendigkeit einer Preisregulierung?**

**238.** Während in einigen Regionen Deutschlands mittlerweile von der Konzessionsbeschränkung Abstand genommen wurde, da keine Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Taxigewerbes festgestellt werden konnte, werden die Beförderungsentgelte für Taxifahrten innerhalb des Pflichtfahrbereiches – wie eingangs dargestellt – grundsätzlich durch die Behörden festgesetzt. Diese Ausschaltung des Preiswettbewerbs führt dazu, dass eine Taxifahrt unabhängig von den tatsächlichen Kosten des Unternehmers, die etwa in Abhängigkeit des eingesetzten Fahrzeugs variieren können, gleich viel kostet. Die Befürworter der Tarifpflicht begründen diese insbesondere mit Argumenten des Verbraucherschutzes. Demnach wirke die Tarifpflicht einer Übervorteilung der Fahrgäste durch überhöhte Preise entgegen und verhindere die Ausnutzung von Notlagen durch die Taxifahrer. Festgesetzte Tarife seien insbesondere zum Schutz von Ortsfremden wie

<sup>265</sup> Der Umfang des Marktzutritts ist grundsätzlich davon abhängig, inwieweit es vor der Deregulierung ein zu geringes Angebot an Taxis gab.

Touristen und Geschäftsreisenden erforderlich. Die im Vergleich zum Mietwagenverkehr höheren Taxitarife werden zudem als Ausgleich für mit der Betriebs- und Beförderungspflicht verbundene Standzeiten bzw. unrentable Fahrten begründet. Schließlich wird darauf hingewiesen, dass ein Verzicht auf eine Preisregulierung zu einem Anstieg der Steuerhinterziehung im Taxigewerbe führen könnte, der zulasten der regulär arbeitenden Betriebe ginge.

**239.** Aus ökonomischer Sicht sind individuell festgelegte Preise ein wesentliches Merkmal einer Marktwirtschaft. Eine Preisregulierung stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die freie Preisgestaltung der Unternehmer dar und ist entsprechend rechtfertigungsbedürftig. Bezogen auf das Taxigewerbe könnte bei freier Preissetzung grundsätzlich das Problem unvollständiger Preisinformation auftreten, sodass Fahrgäste sich mit unterschiedlichen Preisen für das vermeintlich homogene Gut Taxifahrt konfrontiert sehen. Die Suche nach dem günstigsten Preis ist dann mit Such- sowie Opportunitätskosten der Zeit verbunden, welche je nach Ort, Zeit und Dringlichkeit der Weiterreise stark variieren können. Je höher die Suchkosten, d. h. je schwieriger es ist, sich Preisinformationen zu beschaffen oder aber ein Taxi zu finden, und je höher die Opportunitätskosten der Zeit sind, desto höher sind letztlich die Preisstreuungen sowie die Preise im Taximarkt. Niedrige Suchkosten führen hingegen zu Wettbewerbspreisen. Negativ betroffen von einer kompletten Deregulierung wären also überwiegend Personen mit hohen Suchkosten, insbesondere Ortsfremde, Touristen und Geschäftsleute, die das erste Taxi nehmen.

**240.** Obige Ausführungen verdeutlichen, dass für einen funktionierenden Preiswettbewerb im Taxigewerbe letztlich eine hinreichende Markttransparenz für den Kunden von entscheidender Bedeutung ist. Mit Blick auf die einzelnen Marktsegmente des Taximarktes bedeutet dies, dass ein funktionierender Preiswettbewerb insbesondere im Bereich der Funktaxis zu erwarten ist, da hier die Suchkosten für den Kunden aufgrund der Möglichkeit eines einfachen Preisvergleichs relativ gering sind. Eine Festsetzung der Tarife ist in diesem Marktsegment somit nicht notwendig.

Im Ruftaximarkt sowie an Taxiständen sind die Suchkosten der Kunden hingegen wesentlich höher, sodass überhöhte Preise und Preisdispersionen auftreten können.<sup>266</sup> Wenn der Fahrgast im Extremfall nur ein Taxi zur Auswahl hat, besteht eine zeitlich begrenzte lokale Monopolsituation, die dem Taxifahrer das Setzen überhöhter Preise ermöglichen würde. Eine Festsetzung der Tarife durch die Behörden wäre gleichwohl nur dann gerechtfertigt, wenn keine weniger restriktiven Abhilfemaßnahmen bestünden, um einer Übervorteilung der Fahrgäste in diesen Marktsegmenten zu begegnen. Diesbezüglich ist insbesondere auf das Instrument von Höchstpreisen hinzuweisen, die zum einen die Fahrgäste vor überhöhten Fahrpreisen und insbesondere vor einer Ausnutzung von Notlagen schützen, zum anderen aber einen Preiswettbewerb zwischen den Taxiunternehmern zumindest im Ansatz ermöglichen. Gleichzeitig könnte die Tariftransparenz gefördert werden, indem durch die Behörde eine bestimmte Tarifstruktur vorgegeben wird und die Unternehmer dazu verpflichtet werden, ihre Preise innerhalb und außerhalb der Taxis deutlich kenntlich zu machen. Weniger nützlich sind aus Sicht der Monopolkommission hingegen Maßnahmen, die die Preissetzungsfreiheit der Taxiunternehmer weitergehend beschränken. Hierzu gehören etwa Vorgaben, dass alle Fahrzeuge eines Unternehmers oder einer Taxigenossenschaft zu gleichen Preisen fahren müssen. Diese Maßnahmen würden zwar ebenfalls zu einer erhöhten Markttransparenz beitragen, allerdings zulasten einer Ausdifferenzierung unterschiedlicher Preis-Leistungs-Kombinationen sowie unter der Gefahr einer weitgehenden Ausschaltung des Preiswettbewerbs.

**241.** Höchstpreise als weniger restriktives Regulierungsinstrument können grundsätzlich in allen Marktsegmenten des Taxiverkehrs bedenkenlos eingeführt werden. Gleichwohl ist zu beachten, dass auch durch Höchstpreise noch ein Eingriff in die Preisgestaltungsfreiheit der Taxiunternehmer vorgenommen wird, der möglicherweise nicht notwendig ist. So könnte eine freie Preissetzung gerade in dicht besiedelten Groß-

---

<sup>266</sup> Vgl. Westphal, K., Marktversagen und Regulierung im Taximarkt. Eine industrieökonomische Analyse, Saarbrücken 2009, S. 34-53.



städten unter Umständen nicht nur im Funktaximarkt, sondern in allen Marktsegmenten möglich sein, da hier der Wettbewerb wesentlich besser funktionieren dürfte als in ländlichen Gebieten.<sup>267</sup>

Darüber hinaus ist zu beachten, dass Preisvergleiche aufgrund der Verbreitung neuer Informationstechnologien und insbesondere von Smartphones mittlerweile vergleichsweise einfach möglich sind und einem großen Teil der Bevölkerung zur Verfügung stehen. Taxi-Apps ermöglichen unter anderem eine Bewertung von Taxifahrern, die ungefähre Berechnung des Fahrpreises sowie einen Überblick über im näheren Umkreis verfügbare Taxis und tragen hierdurch zur Reduzierung noch bestehender Informationsasymmetrien bei. Da im Rahmen solcher Apps die Bewertung der Fahrer bzw. Taxiunternehmer bei der Zuteilung von Beförderungsaufträgen berücksichtigt werden kann, sinken die Anreize zu einer Übervorteilung des Fahrgastes. Die stärkere Nutzung solcher Taxi-Apps könnte insofern mittelfristig eine Unterscheidung zwischen den einzelnen Marktsegmenten obsolet werden lassen, insbesondere wenn es zu einer weiteren Expansion des kaum regulierungsbedürftigen Funktaximarktes zulasten von Ruftaxis und Taxiständen kommen sollte.<sup>268</sup>

**242.** Die Möglichkeit zur Übervorteilung von Fahrgästen wird zudem durch die zunehmende Konkurrenz alternativer Mobilitätsanbieter begrenzt. So treten etwa als Mietwagenverkehr regulierte Limousinenservices verstärkt in Konkurrenz zum Taxigewerbe. Gerade in Großstädten existieren zudem zunehmend Carsharing-Angebote, wenngleich diese derzeit noch eine eher komplementäre Beförderungsform darstellen. Insgesamt steht das Taxigewerbe jedoch mehr denn je im Wettbewerb mit anderen Mobilitätsanbietern, welche die Preissetzungsmöglichkeiten beschränken. Damit sich das Taxigewerbe diesem Wettbewerb stellen kann, bedarf es jedoch der Möglichkeit zu einer freien oder zumindest freieren Preissetzung als bisher.

**243.** Nicht ersichtlich ist, inwieweit eine Tarifpflicht zur Sicherstellung der Qualität im Taxigewerbe notwendig sein sollte. Tatsächlich bestehen für die Taxiunternehmer bei Einheitstarifen nur dann Anreize zur Investition in eine höhere als die zur Erhaltung der Lizenz notwendige Mindestqualität, wenn diese mit einem entsprechend höheren Fahrtaufkommen einhergeht, da andernfalls jede Qualitätssteigerung ihren Gewinn schmälern würde. Ein solcher Qualitätswettbewerb dürfte jedoch – wenn überhaupt – nur im Funktaximarkt möglich sein, da hier durch Wiederholungskäufe der Aufbau einer hohen Reputation möglich ist. Im Ruftaximarkt sowie im Bereich von Taxiständen ist der Anreiz zur Investition ungleich geringer und konzentriert sich allenfalls auf die sichtbaren Sacheigenschaften, wie etwa das Alter oder die Marke des Fahrzeugs. Beschnitten wird dieser Qualitätswettbewerb zusätzlich dadurch, dass der Fahrgast sich in diesen Marktsegmenten häufig nur einem Taxi gegenüber sieht und somit keine Auswahlmöglichkeit hinsichtlich der Qualität des Fahrzeugs besteht.

Zwar würde letzteres Problem grundsätzlich bei einer Deregulierung der Preise fortbestehen. Allerdings würden sich Investitionen in die Qualität in einem deregulierten Markt für die Taxiunternehmer eher rentieren, da höhere Qualitäten zu einem höheren Preis angeboten werden könnten. Ein Preiswettbewerb könnte so zur Ausdifferenzierung unterschiedlicher Preis-Qualitäts-Kombinationen führen und die Angebotsvielfalt im Markt insgesamt erhöhen – und zwar über bisherige Differenzierungen wie Großraumtaxi, Kurzstrecken-, Tag- und Nachttarife hinaus. Qualitätsbewussten Fahrgästen ständen Premium-Taxis zu höheren Preisen zur Verfügung, während preisbewusste Kunden, denen eine günstige Beförderung wichtig ist, auf eine niedrigere beobachtbare Fahrzeugqualität (z. B. schlechtere Ausstattung; günstigere Marke) zurückgreifen könnten. Nicht zuletzt könnte eine freie Preisgestaltung auch den Taxiunternehmern zugutekommen, denen die direkte Berücksichtigung von Betriebskostensteigerungen in ihren Preisen möglich wäre.

---

<sup>267</sup> Eine solche Differenzierung zwischen städtischen und ländlichen Gebieten existiert z. B. in Norwegen. Vgl. Egeland, W. S./ Tveito, A. J./ Lund, C., Regulation and Competition in the Norwegian Taxi Service Industry, Competition Law International, Juni 2009, S. 34-40.

<sup>268</sup> Vgl. Biggar, D., Why and How Should We Regulate Taxis?, August 2011, S. 24ff.; Seymour, D., The End of Taxi Regulation. Why GPS-Enabled Smartphones Will Send Traditional Taxi Regulation the Way of the Dodo, FCPP Policy Series No. 105, Mai 2011.

**244.** Die Notwendigkeit einer Tarifpflicht kann auch nicht mit der bestehenden Betriebs- und Beförderungspflicht begründet werden. Insbesondere im Rahmen von Höchstpreisen könnte eine solche Betriebs- und Beförderungspflicht fortbestehen.<sup>269</sup> Jedoch wäre es Taxiunternehmern sodann gestattet, für kürzere Strecken vergleichsweise höhere Preise zu berechnen, um diese rentabel zu bedienen. Grundsätzlich nicht notwendig wäre eine Betriebs- und Beförderungspflicht allerdings bei freiem Preiswettbewerb, da in diesem Fall eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Taxis zu frei gebildeten Preisen zu erwarten wäre.

**245.** Festgesetzte Tarife können schließlich auch nicht mit dem Argument gerechtfertigt werden, dass sie zur Vermeidung eines Anstiegs der Steuerhinterziehung notwendig sind. Zum einen scheint im Taxigewerbe Schwarzarbeit und die Verschleierung von Einnahmen bereits heute relativ weit verbreitet zu sein,<sup>270</sup> sodass die Tarifpflicht bislang nicht dazu beigetragen hat, diese tatsächlich zu verhindern. Aus eben diesem Grund wird derzeit auch die Einführung sogenannter manipulationssicherer Fiskaltaxameter forciert. Zum anderen ist es nicht plausibel, einen freien Preiswettbewerb im Taxiverkehr mit der Steuerunehrlichkeit einzelner Taxiunternehmer generell abzulehnen. Vielmehr ist es Aufgabe der entsprechenden Behörden, die Steuerunehrlichkeit der Unternehmer zu überprüfen und im Zweifelsfall Maßnahmen zu ergreifen. Die Möglichkeit zur Steuerhinterziehung ist auch kein spezielles Problem des Taxigewerbes, sondern betrifft ebenso andere Branchen wie das Gaststättengewerbe. Hinzuweisen ist zudem darauf, dass bereits heute eine freie Preissetzung für Fahrten außerhalb des Pflichtfahrbereiches möglich ist und auch in einigen ausländischen Märkten ein Preiswettbewerb funktioniert. Die weitere Verbreitung von bargeldlosen Zahlungsmöglichkeiten wird die Möglichkeit zur Steuerhinterziehung zudem weiter beschränken. Insgesamt kann daher auch dieser Einwand gegen einen freien Preiswettbewerb nicht überzeugen.

**246.** Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass eine Tarifpflicht in ihrer derzeitigen Form in Deutschland ökonomisch nicht zu rechtfertigen ist, da entweder ein freier Preiswettbewerb möglich oder aber mit Höchstpreisen ein alternatives Instrument besteht, das weniger stark in die Preissetzungsfreiheit der Unternehmer eingreift. Ein stärkerer Preiswettbewerb im Taxigewerbe könnte zu geringeren Preisen sowie zu einer Ausdifferenzierung unterschiedlicher Preis-Qualitäts-Kombinationen führen. Die Taxiunternehmer könnten unterschiedliche Qualitäten zu differenzierten Preisen anbieten und würden damit erstmalig in die Lage versetzt, unterschiedliche Betriebskosten einzelner Fahrzeuge sowie mögliche Kostensteigerungen, etwa aufgrund eines gesetzlichen Mindestlohns, direkt in ihrer Preissetzung zu berücksichtigen. Die Kunden würden von einer größeren Angebotsvielfalt profitieren.<sup>271</sup>

**247.** Die Monopolkommission sieht jedoch, dass ein Mischsystem aus Höchstpreisen an Taxisständen sowie für Ruftaxis und einem freien Preiswettbewerb im Funktaximarkt auf Kundenseite möglicherweise gerade zu Beginn der Umstellung zu Irritationen führen könnte. Insofern empfiehlt sie, für einen Übergangszeitraum von zunächst drei Jahren Höchstpreise in allen Marktsegmenten einzuführen. Die Höchstpreise sollten durch die zuständigen Behörden festgelegt werden und könnten zunächst den aktuellen Taxitarifen entsprechen. Nach Ablauf dieser Phase der Höchstpreisregulierung sollte im Funktaximarkt ein freier Preiswettbewerb möglich sein. In den anderen Marktsegmenten sollte ebenfalls eine Preisfreigabe erfolgen, sofern eine hinreichende Markttransparenz gesichert ist.

---

269 So sind z. B. in Neuseeland Taxizentralen zur Anbietung eines 24/7-Service und Taxifahrer zur Bedienung von Kurzstrecken verpflichtet, Land Transport NZ, Land Transport Rule: Operator Licensing 2007. Rule 81001.

270 Vgl. z. B. Behrendt, M., Berlins Taxifahrer unterschlagen Hälfte ihrer Einnahmen, Berliner Morgenpost, 11. Februar 2013; Mayer, S., In der Taxibranche grassiert die Schwarzarbeit, Die Welt online, 19. Januar 2011.

271 Sollte es dabei zu Preissteigerungen kommen, die nicht auf Qualitätsverbesserungen zurückzuführen sind, wie dies in einigen ausländischen Märkten zu beobachten war, ist dies zunächst als Indiz dafür zu werten, dass die durch die Behörden festgelegten Taxitarife zu niedrig waren, um wirtschaftlich zu arbeiten. Dies könnte dann auch eine Erklärung für das von vielen Seiten beklagte hohe Ausmaß an Schwarzarbeit im Taxigewerbe sein.

#### 4 Wettbewerb zwischen dem Taxi- und Mietwagenverkehr

**248.** Taxis stehen nicht nur untereinander im Wettbewerb, sondern auch zu anderen Mobilitätsanbietern, insbesondere den unterschiedlichen Formen des Mietwagenverkehrs.<sup>272</sup> Der Wettbewerb zwischen beiden Beförderungsförmern beschränkt sich aufgrund der unterschiedlichen Regulierung jedoch weitgehend auf den Markt für vorab bestellte Beförderungsaufträge, betroffen sind also vornehmlich im Funktaximarkt aktive Taxiunternehmer. Enge Substitutionsbeziehungen bestehen vor allem zwischen Funktaxis und klassischen Mietwagen, sogenannten Minicars, welche in einem ähnlichen Preis-Leistungs-Spektrum operieren.<sup>273</sup> Darüber hinaus stehen Funktaxis in einem gewissen Rahmen im Wettbewerb mit höherwertigen Formen des Mietwagenverkehrs, insbesondere mit Anbietern sogenannter Limousinenservices, wenn diese Beförderungen zu einem ähnlichen Preis anbieten.

**249.** Der Wettbewerb zwischen Mietwagen und Taxis hat sich in jüngerer Zeit durch die Verbreitung von Smartphones und den Markteintritt von Mietwagen- sowie insbesondere Limousinenvermittlern intensiviert. Diese Vermittlungsdienste verfügen i. d. R. über keinen eigenen Fuhrpark, sondern vermitteln Fahrten von klassischen Mietwagen und Limousinenservices gegen Provision über das Internet bzw. per Smartphone-App. Der Fahrgast kann aus unterschiedlichen Preis-Qualitäts-Stufen wählen, von Luxus-Limousinen, die aufgrund der Qualitäts- und Preisunterschiede kaum im Wettbewerb mit Taxis stehen dürften, bis hin zur Beförderung in taxiähnlicher Qualität. Anders als im Taxiverkehr werden hierbei häufig Festpreise festgelegt, sodass der Fahrgast die Höhe des Beförderungsentgelts bereits vor Fahrtantritt kennt.

**250.** Zusätzliche Konkurrenz bekommen Taxis und Mietwagen durch Unternehmen, die ähnlich zu klassischen Mitfahrzentralen eine Vermittlung von Mitfahrerangeboten anbieten, d. h. von Fahrten, die von Privatpersonen durchgeführt werden. Diese müssen hierzu lediglich Inhaber eines Führerscheins und privaten Pkw sein sowie bestimmte Bedingungen des Vermittlungsdienstes erfüllen – ein Personenbeförderungsschein wird hingegen nicht vorausgesetzt. Für die Vermittlungsleistung wird eine Provision erhoben.

**251.** Die Monopolkommission begrüßt prinzipiell einen hohen Wettbewerb im Bereich der Personenbeförderung und insofern den Markteintritt neuer Anbieter im Gelegenheitsverkehr. Gleichwohl ist zu beachten, dass einige dieser Angebote möglicherweise nicht mit der aktuellen Rechtslage des Personenbeförderungsgesetzes zu vereinbaren sind. Insbesondere das Angebot von Mietwagen- und Limousinenvermittlern verstößt möglicherweise gegen die für Mietwagen bestehende Rückkehrpflicht, da der Beförderungsauftrag zunächst beim Vermittlungsdienst eingeht und erst über Umwegen am Betriebsitz des eigentlichen Mietwagenunternehmers (Verstoß gegen § 49 Abs. 4 Satz 2 und 3 PBefG).<sup>274</sup> Fraglich ist auch, inwieweit die Vermittlung von Mitfahrerangeboten, deren Fahrer über keine Erlaubnis zur Personenbeförderung verfügen, mit dem PBefG zu vereinbaren ist.<sup>275</sup> Die Monopolkommission enthält sich an dieser Stelle einer Stellungnahme zur Rechtmäßigkeit dieser neuen Angebote. Sie stellt jedoch fest, dass sowohl im Taxi- als auch im Mietwagenverkehr zuweilen gegen gesetzliche Auflagen verstoßen wird, sei es gegen die kaum kontrollierbare Rückkehrpflicht im Mietwagenverkehr oder das Bereithalten von Taxis an behördlich nicht zugelassenen und gekennzeichneten Taxiständen.

---

<sup>272</sup> Carsharing-Angebote stellen derzeit eher noch eine komplementäre Form der Personenbeförderung dar, könnten jedoch zukünftig insbesondere in Wettbewerb zu den Marktsegmenten der Taxistände und Ruftaxis treten.

<sup>273</sup> Dies zeigt z. B. die Entwicklung in der Hansestadt Lübeck, wo eine Aufhebung des Konzessionsstopps zu einem Anstieg der Taxilizenzen und einem gleichzeitigen Rückgang der zugelassenen Mietwagen führte, da viele Unternehmer ihre Lizenz umwandelten. Vgl. Taxi heute, Lübeck verschärft die Konzessionsvergabe, <http://www.taxi-heute.de/Taxi-News/News/8550/Luebeck-verschaerft-die-Konzessionsvergabe>, Abruf am 13. Juni 2014.

<sup>274</sup> So z. B. LG Berlin, Urteil vom 11. April 2014, 15 O 43/14.

<sup>275</sup> Kritisch hierzu Rebler, A., Neue Taxi-App Uber Pop. Schon keine rechtliche Grauzone mehr, Legal Tribune Online, 19. April 2014.

**252.** Unabhängig von den aktuellen Marktentwicklungen stellt sich die grundsätzlichere Frage, inwieweit eine Regulierung des Mietwagenverkehrs notwendig ist und welche Anpassungen des Ordnungsrahmens im Rahmen einer Liberalisierung des Taxiverkehrs vorgenommen werden müssten, um Wettbewerbsverzerrungen zwischen beiden Mobilitätsformen auszuschließen. Wie eingangs dargestellt, unterliegen Mietwagen einer Rückkehrpflicht, einem Halteverbot an Taxiständen sowie einem Aufnahmeverbot von Fahrgästen am Straßenrand. Zudem müssen sie den regulären Umsatzsteuersatz entrichten und auf gewisse Privilegien im Straßenverkehr verzichten. Diese Regulierung soll insbesondere dem Schutz des Taxiverkehrs als Teil des ÖPNV dienen und dessen Kostennachteile aufgrund hoher Standzeiten ausgleichen. Aus Sicht der Monopolkommission sind einige dieser Regulierungsinstrumente grundsätzlich fragwürdig und sollten aufgehoben werden. So führt die Rückkehrpflicht zu vermeidbaren Leerfahrten und somit zu höheren Kosten der Unternehmer, längeren Wartezeiten für Fahrgäste, unnötige Schadstoffemissionen und damit letztlich zu vermeidbaren Wohlfahrtsverlusten. Entfallen sollte zudem die Vorschrift, dass der Beförderungsauftrag im Mietwagenverkehr am Betriebssitz des Mietwagenunternehmers eingehen muss, da hierdurch die Vermittlung von Mietwagenverkehren rechtssicher möglich wäre. Außerdem sollte im Taxi- und Mietwagenverkehr generell der gleiche Umsatzsteuersatz in Abhängigkeit von der Entfernung der zurückgelegten Strecke anfallen. Der reduzierte Umsatzsteuersatz würde aktuell bis zu einer Entfernung von 50 km gelten.

**253.** Über diese Maßnahmen hinausgehende Anpassungen der Regulierung des Mietwagenverkehrs hängen von dem konkreten Ausmaß der Liberalisierung des Taxiverkehrs ab. Zu unterscheiden sind insbesondere drei Fälle:

- Konzessions- und generelle Preisfreigabe im Taxiverkehr: In diesem Fall wäre eine Unterscheidung zwischen dem Taxi- und Mietwagenverkehr grundsätzlich obsolet, da bisherige Mietwagenunternehmer eine Taxilizenz erwerben könnten, um oben genannten regulatorischen Nachteilen zu entgehen. Insofern wäre eine Vereinheitlichung der regulatorischen Bestimmungen für den Taxi- und Mietwagenverkehr vorzunehmen. Beide Mobilitätsanbieter dürften fortan an Taxiständen halten und Fahrgäste vom Straßenrand mitnehmen und hätten die gleichen Privilegien im Straßenverkehr. Eine Betriebs- und Beförderungspflicht wäre aufgrund der freien Preissetzung nicht notwendig.
- Konzessionsfreigabe und freie Preise im Funktaximarkt: In diesem Fall könnte – abgesehen von obigen regulatorischen Anpassungen im Mietwagenverkehr (vgl. Tz. 252.) – an der derzeitigen Unterscheidung von Taxis und Mietwagen festgehalten werden. Mietwagen stünden dann weiterhin nur mit Funktaxis in Konkurrenz. Alternativ könnte auch hier eine Vereinheitlichung der Regulierung des Taxi- und Mietwagenverkehrs erfolgen. An Taxiständen sowie beim Aufnehmen von Fahrgästen am Straßenrand würden jeweils Höchstpreise sowie eine Beförderungspflicht gelten.
- Konzessionsfreigabe und generelle Höchstpreise: In diesem Fall wäre eine unterschiedliche Regulierung des Taxi- und Mietwagenverkehrs weiterhin notwendig. Mietwagen würden abgesehen von obigen regulatorischen Anpassungen (vgl. Tz. 252.) wie bisher reguliert. Sie dürften nur bestellt werden, könnten Preise freisetzen und unterlägen keiner Betriebs- oder Beförderungspflicht. Als Ausgleich hierfür dürften nur Taxis Fahrgäste an Taxiständen und vom Straßenrand aufnehmen und hätten Privilegien im Straßenverkehr.

**254.** Die obigen Ausführungen verdeutlichen, dass zwischen der Regulierung der Taximärkte und jener des Mietwagenverkehrs Wechselwirkungen bestehen, die bei einer Liberalisierung des Taxiverkehrs zu beachten sind. Dies gilt insbesondere im Falle einer gestuften Liberalisierung der Taximärkte, wie sie von der Monopolkommission empfohlen wird. Hier wäre darauf zu achten, dass im Mietwagenverkehr zunächst nur die Rückkehrpflicht (einschließlich der Vorschrift, dass der Beförderungsauftrag am Betriebssitz eingehen muss) aufgehoben sowie die Umsatzsteuersätze angepasst werden. Im Zuge einer vollständigen Freigabe der Preissetzung im Taxiverkehr wäre dann die Aufhebung der unterschiedlichen Regulierung angebracht.

## 5 Wettbewerb bei der Taxivermittlung

**255.** Die Bedeutung der einzelnen Marktsegmente der Taximärkte ist in Deutschland regional sehr unterschiedlich. Während in manchen Gebieten nahezu alle Fahrten über Funk vermittelt werden, existieren gerade in Großstädten auch eine Vielzahl von Taxiunternehmen, die sich auf Taxisstände sowie das Abwinken am Straßenrand konzentrieren. Insgesamt werden einer aktuellen repräsentativen Studie zufolge jedoch ca. 74 Prozent aller Taxifahrten telefonisch bzw. über Taxizentralen bestellt.<sup>276</sup> Im Funktaximarkt erfolgt die Vermittlung von Fahrten traditionell durch regional agierende Taxizentralen, denen die meisten der im Funktaximarkt tätigen Taxiunternehmer angeschlossen sind. Der wesentliche Vorteil von Taxizentralen liegt in der Bündelung mehrerer, häufig kleiner Taxibetriebe. Hierdurch werden bei der Vermittlung von Beförderungsaufträgen positive Skaleneffekte realisiert, von denen die Taxiunternehmer in Form einer geringeren Anzahl an Leerfahrten und die Fahrgäste durch eine schnellere Fahrtvermittlung profitieren.

**256.** Diesen Vorteilen steht eine aus wettbewerbspolitischer Sicht häufig nicht unproblematische regional marktbeherrschende Stellung von Taxizentralen gegenüber, da in vielen Regionen Deutschlands der Markt für Taxivermittlungen monopol- bis oligopolistisch geprägt ist. Gerade in Gebieten, in denen der Funktaximarkt das wichtigste Marktsegment darstellt und lediglich eine Taxizentrale operiert, besteht das Problem eines möglichen Marktmachtmissbrauchs, etwa in Form überhöhter Mitgliedsbeiträge.<sup>277</sup> Zwar ist die Mitgliedschaft in einer Taxizentrale bzw. Taxi-Genossenschaft in Deutschland im Gegensatz zu einigen anderen Staaten (z. B. Neuseeland, Schweden) für die Taxiunternehmer nicht verpflichtend. Jedoch ist sie für die Betriebe häufig betriebswirtschaftlich notwendig, da sie anderenfalls von einem umfangreichen Kundenkreis ausgeschlossen wären. Die wirtschaftlich selbstständigen Taxiunternehmer können insofern schnell in ein Abhängigkeitsverhältnis von den regionalen Taxizentralen geraten.

**257.** In jüngerer Zeit ist in den stark konzentrierten Markt für Taxivermittlungen durch die zunehmende Verbreitung von Smartphones etwas Bewegung gekommen. Insbesondere Start-ups sind als sogenannte „gewerbefremde“ Taxivermittler bundesweit in den Markt eingetreten, konzentrieren sich allerdings bislang weitgehend auf größere Städte. Diese neuen Anbieter ermöglichen eine Taxibestellung mittels Smartphone-App direkt beim Taxifahrer – unter Umgehung der klassischen Taxizentralen und zu teilweise deutlich geringeren Kosten. Eine andere Bestellmöglichkeit, etwa über Telefon, wird hingegen nicht angeboten. Anders als bei den meisten etablierten Taxizentralen wird die Vermittlungsleistung bei diesen Taxi-Apps nicht durch eine monatliche Pauschale entgolten. Stattdessen fallen i. d. R. Provisionszahlungen für jede erfolgreich vermittelte Fahrt an, teilweise ist die Vermittlung aufgrund von Werbefinanzierung sogar entgeltfrei. Vielen Taxiunternehmern eröffnet der Markteintritt dieser neuen Vermittlungsdienstleister erstmals eine Alternative zu ihrer angestammten Taxizentrale und damit prinzipiell eine zusätzliche Einnahmequelle. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass der Marktanteil von Fahrtvermittlungen via Smartphone-Apps noch sehr gering ausfällt.<sup>278</sup> Insofern dürfte es dem überwiegenden Anteil der im Funktaximarkt operierenden Taxiunternehmer zum derzeitigen Zeitpunkt kaum möglich sein, komplett auf die Dienste der klassischen Taxizentralen zu verzichten. Die Vermittlung über Smartphone-Apps dürfte vielfach eher eine komplementäre Einnahmequelle für die Taxiunternehmer darstellen.

---

<sup>276</sup> Vgl. IFAK Institut, Kundenzufriedenheit mit Taxi-Unternehmen in Deutschland, 2014, 11, [http://www.bzp.org/Content/INFORMATION/Pressemitteilungen/IFAK\\_Kundenzufriedenheit\\_Taxi\\_2014\\_Komplettfassung.pdf](http://www.bzp.org/Content/INFORMATION/Pressemitteilungen/IFAK_Kundenzufriedenheit_Taxi_2014_Komplettfassung.pdf), Abruf am 13. Juni 2014.

<sup>277</sup> Dies ist insbesondere in ländlichen und kleinstädtischen Gebieten der Fall. In Großstädten besteht hingegen ein größerer Anteil an Taxiunternehmern, die keiner Zentrale angeschlossen sind und sich allein auf Taxisstände sowie das Abwinken am Straßenrand konzentrieren.

<sup>278</sup> Einer aktuellen Befragung zufolge liegt der Anteil der von Smartphone-Apps vermittelten Fahrten im gesamten Funktaximarkt bei lediglich zwei bis drei Prozent, bei Betrachtung des gesamten Taximarktes sogar nur bei ca. 0,4 Prozent. Vgl. IFAK Institut, Kundenzufriedenheit mit Taxi-Unternehmen in Deutschland, a. a. O., S. 11.

**258.** Auf den Wettbewerbsvorstoß der „gewerbefremden“ Anbieter haben die etablierten Taxizentralen auf unterschiedliche Weise reagiert. Neben der Entwicklung einer gemeinsamen inzwischen bundesweit verfügbaren Bestellapp, die den Mitgliedern der „klassischen“ Taxizentralen unentgeltlich zur Verfügung gestellt wird, versuchen einige Taxizentralen, neuen Wettbewerbern durch kartellrechtlich zweifelhafte Mittel den Marktzutritt zu erschweren. Zu nennen sind hier insbesondere sogenannte Doppelfunk-Verbote bzw. Ausschließlichkeitsklauseln, die es den angeschlossenen Taxiunternehmern untersagen, die Vermittlungsdienste mehrerer Anbieter in Anspruch zu nehmen. Darüber hinaus existieren Fremdwerbeverbote, die es den Taxiunternehmern verbieten, an ihren Fahrzeugen für einen konkurrierenden Taxivermittler zu werben.

Diese Praktiken einiger Taxizentralen waren und sind Gegenstand kartellrechtlicher Gerichtsverfahren. Geprüft wurde insbesondere, inwieweit die im jeweiligen Kartellverfahren betroffene(n) Taxizentrale(n) ihre marktbeherrschende Stellung missbrauchte(n). Erinstanzliche Urteile haben die beschriebenen Praktiken den beklagten Zentralen weitgehend untersagt.<sup>279</sup> In Österreich wurde die Ausschließlichkeitsklausel vieler Taxizentralen hingegen für kartellrechtlich zulässig befunden, sofern diese sich lediglich auf die der Zentrale angeschlossenen Fahrzeuge und nicht auf den gesamten Fahrzeugpool des Unternehmers bezieht.<sup>280</sup>

**259.** Die Monopolkommission begrüßt den gestiegenen Wettbewerb im Bereich der Taxivermittlung sowie die bislang ergangenen Urteile der deutschen Justiz. Fremdwerbeverbote sowie Ausschließlichkeitsklauseln können aus wettbewerbsökonomischer Perspektive erhebliche Markteintrittsbarrieren darstellen, die geeignet sind, den Wettbewerb in den stark konzentrierten Märkten für Taxivermittlungen zu beschränken. Denn für den einzelnen Taxiunternehmer dürfte es aufgrund der im Vergleich zu den etablierten Taxizentralen noch deutlich geringeren Kundenbasis solcher Anbieter von „gewerbefremden“ Taxi-Apps kaum rentabel sein, sich allein auf deren Vermittlungsdienste zu stützen. Insofern wäre ein Ausschluss aus der regionalen Taxizentrale mit erheblichen wirtschaftlichen Einbußen des einzelnen Unternehmers verbunden, die einen Wechsel unwahrscheinlich erscheinen lassen. Um den Wettbewerb im Bereich der Taxivermittlungen zu stärken, bedarf es insofern auch eines Abbaus bestehender Markteintrittsbarrieren, zumal die entsprechenden Verbote – wie die Gerichte festgestellt haben – nicht genossenschaftsimmanent sind.<sup>281</sup>

**260.** Eine neuere Entwicklung im Rahmen der Taxivermittlung stellt der Vorstoß eines Taxi-App-Anbieters dar, Fahraufträge im Rahmen eines Versteigerungssystems zu vergeben.<sup>282</sup> Bei diesem System erfolgt die Zuteilung von Fahraufträgen an die Taxifahrer anhand mehrerer Faktoren wie der Nähe zum Kunden, der Qualität des Taxiunternehmers sowie dessen Zahlungsbereitschaft für die Taxivermittlung. Die Taxifahrer bzw. -unternehmer haben dabei die Möglichkeit, die Höhe der an den App-Anbieter zu entrichtenden Vermittlungsprovision selbst einzustellen, wobei die Gebührenspanse zwischen drei und 15 Prozent liegen kann. In diesem Versteigerungssystem wird teilweise ein Verstoß gegen die bestehende Tarifpflicht gesehen. Zudem wird kritisiert, dass hierdurch die Ertragslage der Taxiunternehmer noch weiter geschwächt werde.

Die Monopolkommission hält einen Verstoß gegen die Tarifpflicht für zweifelhaft. Das Versteigerungssystem adressiert lediglich die Zahlungsbereitschaft von Taxifahrern für die Taxivermittlung, nicht jedoch den durch die Behörden festgelegten Tarif, den der Fahrgast unabhängig vom genutzten Vermittlungssystem zu entrichten hat. Insofern ist auch nicht ersichtlich, warum gerade selbstbestimmte Vermittlungsprovisionen die Ertragslage der Taxiunternehmer stärker schwächen sollten als pauschale Monatsbeiträge. In welcher Form die Vermittlung von Taxifahrten erfolgt und wie sie zu entgelten ist, ist letztlich Teil des Geschäftsmodells der Vermittlungsdienste, welche sich am Markt zumindest in einem gewissen Rahmen im Wettbewerb um Taxiunternehmer befinden.

<sup>279</sup> Etwa LG Düsseldorf, Urteil vom 19. Februar 2013, 14c O 238/12; LG Berlin, Urteil vom 09. Juli 2013, 16 O 213/12 Kart; LG Nürnberg-Fürth, Urteil vom 29. Januar 2014, 3 O 1195/13.

<sup>280</sup> Österreichischer OGH, Entscheidung vom 27. Juni 2013, 16Ok7/12.

<sup>281</sup> Etwa LG Düsseldorf, Urteil vom 19. Februar 2013, 14c O 238/12; LG Nürnberg-Fürth, Urteil vom 29. Januar 2014, 3 O 1195/13.

<sup>282</sup> Vgl. mytaxi, mytaxi passt neues Preismodell an, Pressemitteilung vom 15. Januar 2014.

Aus ökonomischer Sicht ist ein Versteigerungssystem ohnehin positiv zu beurteilen, da es zu einer Anpassung von Angebot und Nachfrage von Vermittlungsdienstleistungen führt. Fahrer können frei entscheiden, wie viel ihnen die Vermittlung in Anbetracht der aktuellen Marktsituation wert ist und geben der Taxivermittlung durch die Offenlegung ihrer Zahlungsbereitschaft einen marktgerechten Preis. Wettbewerblich problematisch wäre es lediglich, wenn ein Vermittlungsdienst einzelne Taxiunternehmer systematisch benachteiligen würde, obwohl alle Unternehmer die gleichen monatlichen Beiträge bzw. Vermittlungsprovisionen entrichten.

**261.** Insgesamt sieht die Monopolkommission die Wettbewerbsentwicklung im Bereich der Taxivermittlung positiv. Der Markteintritt alternativer Taxivermittler hat den Wettbewerb in diesem Marktsegment gestärkt, indem vielen Taxiunternehmern erstmals eine Alternative zur herkömmlichen Taxizentrale offensteht. Auch dürfte der zusätzliche Wettbewerbsdruck zu Innovationen und einem höheren Qualitätsniveau im Taxigewerbe beigetragen haben, etwa in Form der zunehmenden Verbreitung elektronischer Zahlungsmöglichkeiten oder durch die Möglichkeit zur Bewertung von Fahrern. Obgleich ist zu berücksichtigen, dass Smartphone-Apps bislang nur einen geringen Marktanteil haben, sodass der von ihnen ausgehende Wettbewerbsdruck auf die Taxizentralen nicht überbewertet werden sollte. Die weitere Entwicklung in diesem Bereich bleibt abzuwarten.

## **6 Handlungsempfehlungen**

**262.** Die Analyse der Regulierung der Taximärkte hat aufgezeigt, dass eine Konzessionsbeschränkung zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Taxigewerbes nicht notwendig ist. Die Monopolkommission appelliert daher zunächst an die örtlichen Genehmigungsbehörden, den Konzessionsstopp aufzuheben, um mehr Wettbewerb im Taximarkt zu ermöglichen. Darüber hinaus sollten die Genehmigungsbehörden im Sinne der Fahrgäste verstärkt von der Möglichkeit des § 47 Abs. 2 PBefG Gebrauch machen und durch Vereinbarungen mit anderen Genehmigungsbehörden das Bereithalten von Taxis außerhalb des eigenen Pflichtfahrbereiches ermöglichen. Mittelfristig sollten sowohl die objektiven Zulassungskriterien des § 13 Abs. 4 PBefG zur Genehmigung des Taxiverkehrs aufgehoben und eine generelle Bereithaltung von Taxis außerhalb des eigenen Pflichtfahrbereiches im PBefG ermöglicht werden. Nur hierdurch ließe sich eine dauerhafte Verbesserung der Marktsituation erreichen und eine Einflussnahme von Gewerbevertretern auf die Genehmigungsbehörden zur Einrichtung eines neuerlichen Konzessionsstopps verhindern.

**263.** Die Monopolkommission empfiehlt zudem eine Aufhebung der Tarifpflicht im Taxiverkehr. Dies würde den Wettbewerb im Taxiverkehr beleben und eine Ausdifferenzierung unterschiedlicher Preis-Qualitäts-Kombinationen ermöglichen, die den Bedürfnissen der Fahrgäste besser entsprächen. Um Höchstpreise bzw. einen freien Preiswettbewerb im Taxiverkehr zu ermöglichen, müsste insbesondere § 51 Abs. 5 PBefG gestrichen werden. Damit Fahrgäste sich an die Liberalisierung der Beförderungsentgelte gewöhnen können, empfiehlt die Monopolkommission für einen Übergangszeitraum von zunächst drei Jahren die Einführung von Höchstpreisen. Diese sollten durch die Behörden festgesetzt werden und sich an den aktuellen Tarifen orientieren. Nach Ablauf dieser Übergangsphase sollte im Funktaximarkt ein freier Preiswettbewerb gelten und eine Preisfreigabe in den anderen Marktsegmenten erfolgen, sofern eine hinreichende Markttransparenz gesichert ist.

**264.** Im Mietwagenverkehr sollte die Rückkehrpflicht einschließlich der Vorschrift, dass der Beförderungsauftrag am Betriebsitz eingehen muss, aufgehoben werden (§ 49 Abs. 4 Satz 2 und 3 PBefG). Zudem sollten die Umsatzsteuersätze des Taxi- und Mietwagenverkehrs harmonisiert werden. Eine solche Anpassung der Regulierung ist insbesondere im Rahmen einer Liberalisierung des Taxiverkehrs geboten, um Wettbewerbsverzerrungen auszuschließen. Die genaue Regulierung des Mietwagenverkehrs ist von der konkreten Ausgestaltung der Liberalisierung des Taxiverkehrs abhängig. Im Falle einer vollständigen Liberalisierung wäre die Regulierung des Taxi- und Mietwagenverkehrs zu vereinheitlichen.

**265.** Die Monopolkommission begrüßt den zunehmenden Wettbewerb im Bereich der Taxivermittlung sowie das Vorgehen der deutschen Justiz gegen Ausschließlichkeitsklauseln (Doppelfunk-Verbote) und Fremdwerbeverbote. Um die Wettbewerbsentwicklung im Markt für Taxivermittlungen nicht zu gefährden, befürwortet sie ein weiteres Vorgehen gegen solche unzulässigen Wettbewerbsbeschränkungen.