



Stellungnahme:

„Workshop Digitale Mobilitätsplattformen“

am 6. April 2017

**im Bundesministerium für Verkehr
und digitale Infrastruktur in Berlin**

[**LINNE+KRAUSE**
Marketing-Forschung]

Linne + Krause GmbH
Holzdamm 51
20099 Hamburg
Tel. 040 / 32 90 87 9 - 15
Fax 040 / 3 29 08 79 - 19
Email: krause@linne-krause.de

Hamburg, 20. April 2017

1 EINLEITUNG

Bevor wir zu den von Ihnen angesprochenen Fragen kommen, möchten wir vorab kurz unsere Rolle in dem Themenfeld erläutern. Als Gutachter arbeiten wir seit vielen Jahren im Auftrag kommunaler Genehmigungsbehörden und beraten diese in Fragen der Regulierung und der Aufsicht des Taxi- und Mietwagengewerbes. Im Auftrag der Hamburger Behörde haben wir zudem das Konzept für ein manipulationssicheres Fiskaltaxametersystem (auf INSIKA-Basis) konzipiert, das heute in mehr als 4.000 Taxis erfolgreich im Einsatz ist.

In den letzten Jahren haben wir mehr als 100 regionale Taximärkte eingehend untersucht und dabei einen erheblichen Teil des deutschen Taxi- und Mietwagengewerbes geprüft – in vielen Metropolen (Berlin, Hamburg, München, Frankfurt, Köln, Düsseldorf, Stuttgart, Dresden), aber auch in zahlreichen Landkreisen. Dabei haben wir Einblick in die wirtschaftliche Situation des Gelegenheitsverkehrs, aber auch Einsicht in die „gelebte“ Praxis der kommunalen Genehmigungsbehörden genommen.

2 MEHRWERT DIGITALER MOBILITÄTSPLATTFORMEN

Digitale Mobilitätsplattformen bieten ohne Zweifel Chancen zur Verbesserung des Verkehrsangebots:

1. **Potential Großstädte:** Schon heute spielt die digitale Technik eine bedeutende Rolle. Wir beobachten, dass die Taxizentralen der Großstädte in den letzten Jahren massiv in die digitale Vermittlungstechnik investieren und sich zu effektiven digitalen Vermittlungsplattformen entwickeln. Innovative und gesetzeskonforme Anbieter wie z.B. myTaxi haben der Branche neue Impulse gegeben, die dort eigenständig weiterentwickelt wurden (z.B. TAXI.EU). Mit Blick auf die Tourenvermittlung ist daher in deutschen Metropolen zunächst kein wirklicher Mehrwert durch weitere digitale Vermittlungsplattformen zu erkennen.
2. **Potential ländlicher Raum:** Erhebliches Potenzial für digitale Mobilitätsplattformen sehen wir dagegen im ländlichen Raum und in kleineren Städten, wo eine alternde Bevölkerung einem zuweilen dürftigen ÖPNV-Angebot gegenübersteht, das im Wesentlichen auf Schulkinder und Berufstätige ausgelegt ist. Im Bereich zwischen Bus und Taxi sehen wir Chancen in der intelligenten Bündelung und Koordination von Verkehren. Gleichzeitig ist jedoch zu beobachten, dass Anbieter digitaler Mobilitätsplattform den ländlichen Raum meiden – mangels lukrativer wirtschaftlicher Perspektiven. Das führt dazu, dass Bewohner ländlicher Regionen „aus der Not heraus“ Fahrgemeinschaften auf eigenen digitalen Plattformen wie z. B. WhatsApp-Gruppen schaffen. Hier sind interessante Ansatzpunkte zu erkennen, die es zu professionalisieren gilt.
3. **Potential Bündelung von Berufsverkehr:** In den letzten Jahren beobachten wir eine rasante Zunahme der Pendlerverkehre. Hier sehen wir ein großes Potenzial für digitale Mobilitätsplattformen in der Bündelung von Verkehren im Bereich zwischen ÖPNV und privatem Pkw. Ziel muss es sein, die Städte und deren Einzugsgebiet vom Individualverkehr zu entlasten und damit einen Beitrag für die Umwelt und die Bewohnbarkeit der Städte zu leisten.

3 ORDNUNGSRAHMEN

Der Ordnungsrahmen des deutschen Taxi- und Mietwagengewerbes hat sich im Kern bewährt. Losgelöst von der Frage der digitalen Mobilitätsplattformen, ist der Ordnungsrahmen aber in verschiedener Hinsicht reformbedürftig:

4. **Flächendeckendes Vollzugesdefizit:** Bei unserer Arbeit machen wir immer wieder eine überraschende Beobachtung: Es mangelt nicht an Gesetzen. Vielmehr werden Gesetze zuweilen gar nicht oder allenfalls rudimentär umgesetzt. Vielfach fehlt den mit der Umsetzung beauftragten knapp 800 unteren Verkehrsbehörden auf Stadt-, Kreis- oder Gemeindeebene (Hessen) sogar ein Grundverständnis für ihre Tätigkeit. Die alltägliche Verwaltungspraxis vieler Behörden hat sich häufig weit von Sinn und Wortlaut des Gesetzes entfernt. Beispiel: Das PBefG stattet Genehmigungsbehörden für ihre Aufsicht über das Taxi- und Mietwagengewerbe mit sehr weitgehenden Zugriffsrechten – z.B. auf die steuerlichen Daten der Unternehmer aus. Das Problem: Die Anwendung des Gesetzes erfordert betriebswirtschaftliche und steuerrechtliche Grundkenntnisse, die nur wenigen Genehmigungsbehörden zur Verfügung stehen.
5. **Blaupause „Hamburger Modell“:** Eine Ausnahme bildet die Hamburger Genehmigungsbehörde, die konsequent rechtliche Möglichkeiten nutzt und sie innovativ mit (neuartigen) Instrumenten des Steuerrechts („Fiskaltaxameter“) und des Arbeitsrechts (z.B. Mindestlohngesetz) kombiniert. Die auch von uns initiierte Verwaltungspraxis ist als „Hamburger Modell“ bekannt geworden. Auf eine Regulierung der Taxenzahl kann dabei verzichtet werden. Das Beispiel der Hansestadt führt vor Augen, wie eine teilweise Deregulierung im Gelegenheitsverkehr „funktioniert“. Damit ist das Hamburger Modell auch als Blaupause für die Neuausrichtung des Personenbeförderungsrechts geeignet.
6. **Komplexer Ordnungsrahmen:** Der Ordnungsrahmen des deutschen Taxi- und Mietwagengewerbes besteht aus einer Reihe ganz unterschiedlicher Regularien, von denen das Personenbeförderungsrecht das bedeutendste ist. Von Bedeutung sind weiterhin das Steuer-, Arbeits-, Sozialversicherungs- und das Eichrecht. In diesem komplexen rechtlichen Umfeld hat sich ein fragiles Gleichgewicht eingestellt, bei dem jeder Eingriff sorgsam abzuwägen ist.

7. **Unerwartete Nebenwirkungen:** Die Erfahrung zeigt: Das „Drehen an einer Schraube“ führt oft zu unerwünschten und unerwarteten Nebenwirkungen. So hatte beispielsweise die (unkontrollierte) faktische Aussetzung der Mengengerulierung im Berliner Taxigewerbe ein Abrutschen weiter Teile des dortigen Gewerbes in die Schattenwirtschaft zur Folge: Wie wir in unserer Untersuchung des Berliner Taximarktes feststellen mussten, arbeiten ca. 77% der örtlichen Taxiflotte offenkundig jenseits der betriebswirtschaftlichen Logik. Auch die Einführung des Mindestlohns führte im Taxigewerbe – anders als intendiert – zur Erosion regulärer Arbeitsverhältnisse. Seit 2015 treten zudem immer häufiger Bedienungspässe auf – besonders in kleineren und mittleren Städten. Die vielfältigen Interpendenzen innerhalb des Ordnungsrahmens werden häufig unterschätzt, sollten aber sorgfältig bedacht werden. Schaden entsteht zuweilen an völlig unerwarteter Stelle.
8. **Taxi vs. Mietwagen:** Immer wieder konfliktträchtig ist das im PBefG nur unzureichend geklärte Verhältnis zwischen Taxis und Mietwagen:
- a. **Rückkehrpflicht:** Insbesondere die Rückkehrpflicht für Mietwagen wird als Hemmnis für digitale Mobilitätsplattformen angesehen. Gemäß § 49 Abs. 4 Satz 3 PBefG hat der Mietwagen *„nach Ausführung des Beförderungsauftrags [...] unverzüglich zum Betriebssitz zurückzukehren, es sei denn, er hat vor der Fahrt von seinem Betriebssitz oder der Wohnung oder während der Fahrt fernmündlich einen neuen Beförderungsauftrag erhalten“*. Diese Regelung stammt aus einer Zeit, lange bevor Mobiltelefone den Alltag bestimmten. Im Sinne einer ursprünglich durchaus bezweckten Benachteiligung des Mietwagens gegenüber dem Taxi ist die Rückkehrpflicht weitgehend wirkungslos. Auch aus ökologischer Sicht passt die Rückkehrpflicht nicht mehr in die Zeit.
 - b. **Auftragseingangsbuch:** Darüber hinaus beinhaltet das PBefG eine Reihe weiterer Bestimmungen, die sich teilweise von Anfang an als ungeeignet erwiesen haben. Dazu zählt z.B. die Pflicht der Mietwagen zur buchmäßigen Erfassung von Fahraufträgen am Betriebssitz. Auftragseingangsbücher sind nicht ernsthaft zu prüfen. Und auch in unserer langjährigen Tätigkeit als Sachverständige haben wir nur ein einziges Mal ein (annähernd) ordnungsgemäßes Auftragseingangsbuch zu Gesicht bekommen. Beim Stand der heutigen Technik wäre eine automatisierte Tourenaufzeichnung auf Basis einer (manipulationssicheren) digitalen Ortung wesentlich effektiver als jede handschriftliche Auftragsdokumentation, die in der Praxis niemand führt und die niemand seriös prüfen kann.

9. **Tendenz zur Schattenwirtschaft:** Ein fester Ordnungsrahmen und eine darauf aufbauende effektive Verwaltung ist wichtig, weil das Taxi- und Mietwagengewerbe eine notorische Tendenz zur Schattenwirtschaft besitzt. Nicht ohne Grund zählt das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz das Personenbeförderungsgewerbe zu den neun besonders gefährdeten Branchen. Die Erfahrung zeigt: Überlassen Genehmigungsbehörden und Finanzverwaltung die Branche sich selbst im Sinne einer unkontrollierbaren Deregulierung, so organisiert sich der Markt in aller Regel in Richtung Schattenwirtschaft – auf Kosten der Allgemeinheit, auf Kosten ehrlicher Unternehmer aber auch zum Schaden der Fahrgäste, die unter fragwürdigem Fahrpersonal und minderwertigen Fahrzeugen zu leiden haben.
10. **Marktbedeutung digitaler Mobilitätsplattformen:** Bei unseren Gutachten zu regionalen Taxi- und Mietwagenmärkten untersuchen wir seit einiger Zeit auch die Bedeutung digitaler App-gestützter Tourenvermittlungen. In keiner deutschen Großstadt haben wir bislang einen Marktanteil von mehr als 5% festgestellt. Außerhalb der Metropolen findet App-gestützte Vermittlung praktisch nicht statt, so dass wir den bundesweiten Marktanteil digitaler Mobilitätsplattformen zurzeit auf unter 1% schätzen.
11. **Verhältnismäßigkeit des Eingriffs:** In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach der Verhältnismäßigkeit. Es ist sicherlich ein Fehler, aus dem Ist-Zustand – also vom aktuellen marginalen Marktanteil digitaler Mobilitätsplattformen – auf das künftige Potential zu schließen. Es ist aber genauso ein Fehler, ein austariertes Gleichgewicht nur wegen einer momentanen Randscheinung „auf den Kopf zu stellen“.
12. **Hochriskante Geschäftsmodelle:** Das gilt besonders dann, wenn der Anstoß für eine Änderung des Ordnungsrahmens von Unternehmen ausgeht, die in der Vergangenheit wenig Respekt für deutsche Gesetze gezeigt haben, die Verluste in Milliardenhöhe schreiben und deren hochriskante Geschäftsmodelle kaum mit dem deutschen Steuer- und Sozialversicherungsrecht in Einklang zu bringen sind. Im deutschen Personenbeförderungsrecht spielt der Begriff der „persönlichen Zuverlässigkeit“ eine besondere Rolle – ein Maßstab, der auch bei der Beurteilung neuer Anbieter nicht außer Acht gelassen werden sollte.
13. **Experimentierklausel:** Das PBefG beinhaltet eine sogenannte Experimentierklausel zur Erprobung innovativer Verkehrsformen. In § 2 Abs. 2 Ziffer 7 PBefG heißt es: *„Zur praktischen Erprobung neuer Verkehrsarten oder Verkehrsmittel kann die Genehmigungsbehörde auf Antrag im Einzelfall Abweichungen von Vorschriften dieses Gesetzes oder von auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften für die Dauer von höchstens vier Jahren genehmigen, soweit öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen.“* Vor einer grundlegenden Revision des Personenbeförderungsrechts sollte die Anwendbarkeit der Experimentierklausel für digitale Mobilitätsplattformen geprüft werden.

4 AUSWIRKUNGEN

14. **Auswirkung auf das öffentliche Verkehrsinteresse:** Die Experimentierklausel bestimmt, dass neue Verkehrsformen nicht dem öffentlichen Verkehrsinteresse entgegenstehen dürfen. Zum Begriff des „*öffentlichen Verkehrsinteresses*“ existiert seit vielen Jahren eine höchstrichterliche Rechtsprechung (BVerfG / BVerwG), die das Taxigewerbe als *„überragend wichtiges Gemeinschaftsgut“* unter besonderen Schutz stellt – ähnlich wie den Bahnverkehr oder den ÖPNV.
15. **Auswirkung Preisdumping:** Neue Mobilitätsanbieter werben mit einem Preisvorteil. Preissenkungen setzen ein Kostensenkungspotential voraus, sofern kein unerschöpfliches Investorenkapital zur Verfügung steht. Ein Kostensenkungspotential ist aber zurzeit in der Taxi- und Mietwagenbranche nicht zu erkennen: Die Kosten für Fahrzeuge und Betriebsmittel sind (weitgehend) vorgegeben. Als Dispositionsmasse bleiben allenfalls die Personalkosten, die in mittelgroßen Betrieben ca.60% der Kosten ausmachen. Seit vielen Jahren zählt die Taxi- und Mietwagenbranche aber zu den extremen Niedriglohnbranchen. Wer das Preisniveau des Taxi- und Mietwagengewerbes unterbietet und darüber hinaus die Fahrer mit Vermittlungsgebühren weit über denen des Taxigewerbes belastet, organisiert für seine Fahrer ein Minusgeschäft – ein Geschäftsmodell, das somit vom Start an auf (Selbst-)Ausbeutung angelegt ist.
16. **Auswirkung Steuer- und Sozialversicherungsrecht:** Digitale Mobilitätsplattformen basieren häufig auf Konzepten, die außerhalb Deutschlands durchaus rechtskonform sein können. Unser Staatswesen basiert aber auf ordnungsgemäßen Abgaben und Beiträgen zur Sozialversicherung. Geschäftsmodelle, die bereits im Ansatz auf die Umgehung des deutschen Steuer- und Sozialversicherungsrechts ausgelegt sind, haben daher keine Daseinsberechtigung.
17. **Auswirkung Verdrängungswettbewerb:** Digitale Mobilitätsplattformen versprechen dem Fahrgast ein Mehr an Auswahl und Vielfalt. Aktuell ist zu beobachten, dass Betreiber von digitalen Mobilitätsplattformen ihr Angebot auf die Metropolen konzentrieren – dort, wo bereits heute ein ausreichendes Mobilitätsangebot besteht, so dass dort mit einem **Verdrängungswettbewerb** zu rechnen ist.
18. **Auswirkung auf innerstädtischen Verkehr:** Der absehbare Verdrängungswettbewerb führt zwangsläufig zu einer stärkeren Verkehrsbelastung – vornehmlich in den Innenstädten der Metropolen. Neben der bestehenden Taxi- und Mietwagenflotte tritt eine zusätzliche Flotte, die die Verkehrsprobleme eher verschärft als zu ihrer Entlastung beiträgt.

5 FAZIT

Digitale Mobilitätsplattformen bieten Chancen für eine Verbesserung der Verkehrsversorgung. Einsatzorte sehen wir hauptsächlich in der Fläche und in kleinen und mittelgroßen Städten, aber auch bei der Bündelung von Pendlerverkehren. In den Großstädten bergen solche Angebote dagegen die Gefahr eines Verdrängungswettbewerbs zu Lasten des Taxigewerbes.

Der Ordnungsrahmen des deutschen Taxi- und Mietwagengewerbes hat sich im Kern bewährt, weist aber eine Reihe von Schwachstellen auf. Probleme erwachsen darüber hinaus weniger aus dem Mangel an Gesetzen, als aus deren häufig mangelhafte Umsetzung der örtlichen Genehmigungsbehörden. Eine Ausnahme bildet die Hamburger Behörde, deren innovative Verwaltungspraxis ohne Mengenregulierung im Taxigewerbe auskommt und die als Blaupause für die Neuausrichtung des Ordnungsrahmens angesehen werden kann.

Der bestehende Ordnungsrahmen ist vielschichtig und hat über viele Jahre ein empfindliches Gleichgewicht auf den Märkten hervorgebracht. Bereits kleine Änderungen an einer Stelle können ungewollt weitreichende Folgen an anderer Stelle haben, so dass jeder Eingriff wohlüberlegt sein will.

Im Gelegenheitsverkehr spielen digitale Mobilitätsplattformen in Form App-gestützter Vermittlungen heute eine weit untergeordnete Rolle (< 1% Marktanteil). Eine grundlegende Revision des Personenbeförderungsrechts unter dem Vorzeichen „digitaler Mobilitätsplattformen“ geht fehl und würde gleichsam das „Pferd beim Schwanz aufzäumen“. Eine intelligente Reform des Ordnungsrahmens ist zu begrüßen, sollte aber losgelöst von der Diskussion um digitale Mobilitätsplattformen und dem damit verbundenen Lobby- und Zeitdruck geführt werden.

Mit der sogenannten „Experimentierklausel“ weist das PBefG den Weg für eine Erprobung innovativer Verkehrskonzepte. Dabei muss aber eine Gefährdung des öffentlichen Verkehrsinteresses und somit eine Gefährdung des Taxigewerbes in seiner Rolle als „überragend wichtiges Gemeinschaftsgut“ ausgeschlossen sein. Keine Daseinsberechtigung haben Konzepte, die bereits vom Ansatz auf die Umgehung der deutschen Steuer- und Sozialversicherungsgesetze angelegt sind.



Thomas Krause

öffentlich bestellter und vereidigter
Sachverständiger für die Betriebswirtschaft
und Bewertung von Taxiunternehmen



Michael Ströh