Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
Düsseldorf Institute for Competition Economics

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr
und digitale Infrastruktur
Ausschussdrucksache
19(15)458-I
Stellungnahme zur 100. Sitzung -
Öffentl. Anhörung am 22.02.2021

HEINRICH HEINE
UNIVERSITÄT DÜSSELDORF

DICE Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf ✉ 40204 Düsseldorf

Professor Dr. Justus Haucap
Direktor

Telefon +49 211 81-15494
Telefax +49 211 81-15499
haucap@dice.hhu.de

An den Vorsitzenden des
Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur
des Deutschen Bundestages
Cem Özdemir, MdB
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Düsseldorf, 20.02.2021

Düsseldorf Institute
for Competition Economics

Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf
DICE
Universitätsstraße 1
D-40225 Düsseldorf
Germany

www.dice.hhu.de
www.hhu.de

Stellungnahme für die Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur zur Novelle des Personenbeförderungsgesetze (BT-Drucksache 19/26175) und den Anträgen der Fraktion DIE LINKE (BT-Drucksache 19/26173) der FDP-Fraktion (BT-Drucksache 19/126186) am 22.02.2021

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren,

ich freue mich sehr über die Einladung zum o.g. Themenkomplex. Anbei finden Sie, wie erbeten, allgemeine schriftliche Ausführungen zum Thema.

1. Durch die Digitalisierung ergeben sich in fast allen Bereichen der Wirtschaft neue Möglichkeiten und Herausforderungen – so auch in der Personenbeförderung. Es ist daher nicht nur konsequent, sondern auch dringend notwendig, den Rechtsrahmen so anzupassen, dass die Bürgerinnen und Bürger von neuen Möglichkeiten profitieren können. Diese Veränderungen betreffen die Bürgerinnen und Bürger in ihrer Rolle als Verbraucherinnen und Verbraucher, aber auch als etablierte und als neue Markteilnehmer, sei es als Unternehmen oder als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

2. Der Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD ist im Kern davon geprägt, so wenige Veränderungen wie möglich zuzulassen, mit dem offensichtlichen Ziel, dass die schon etablierten Anbieter auf den Märkten sich möglichst wenig anpassen müssen und durch neue Anbieter möglichst wenig herausgefordert werden. Wenn überhaupt, so offenbar der Grundgedanke, sollen die bisherigen Anbieter ihr Angebot anpassen. Möglichst vermieden werden soll offenbar, dass Verbraucherinnen und Verbraucher die Angebote neuer Anbieter so attraktiv finden, dass sie auf diese umsteigen und den etablierten Anbietern so einen Teil des Marktes streitig machen.

3. Prinzipiell zu begrüßen ist, dass ein Rechtsrahmen für zwei neue Formen der Mobilität, konkret für den Linienbedarfsverkehr (§44) und den gebündelten Bedarfsverkehr (§50), geschaffen werden.

4. Zu begrüßen sind ebenfalls die Erleichterungen für das Taxi-Gewerbe, etwa was die Ortskundeprüfung angeht. Diese Erleichterungen sind überfällig, eine verpflichtende Ortskundeprüfung ist schon lange nicht mehr zeitgemäß.

5. Prinzipiell begrüßenswert ist aus wettbewerbsökonomischer Perspektive auch die vorgesehene Preisflexibilisierung, wenngleich auch hier der Gesetzesentwurf sich nicht vollends von der bisherigen gesetzlichen Kartellierung zu Lasten der Verbraucherinnen und Verbraucher verabschieden mag. Eine Festlegung von Preisobergrenzen lässt sich, zumindest für eine Übergangszeit, auch ordnungspolitisch rechtfertigen, damit Fahrgäste nicht „überrumpelt“ oder Notsituationen ausgenutzt werden.

6. Das Festhalten an Mindestpreisen dient allein den Profitinteressen der Taxi-*Unternehmer*. Taxifahrerinnen und -fahrer werden von dieser Regelung nicht profitieren, da ihre Vergütung durch den Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt und die gesetzlichen Vorschriften – etwa den gesetzlichen Mindestlohn – bestimmt werden (sofern sich die betroffenen Arbeitgeber an die Vorschriften zum Mindestlohn halten). Dass Verbraucherinnen und Verbraucher nicht von Mindestpreisen profitieren, ist offensichtlich.

7. In Teilen der öffentlichen Debatte ist die Vorstellung vorherrschend, dass sich günstigere Tarife allein durch ein Absenken von Standards und/oder der Entlohnung der Fahrerinnen und Fahrer bzw. eine „Selbstausbeutung“ möglich sei. Diese Vorstellung ist aus vielerlei Gründen falsch. Erstens wurden für die Konzessionen vor Ausbruch der Corona-Pandemie vielerorts deutlich fünfstellige Euro-Beträge auf dem Graumarkt gezahlt. Diese Zahlungen reflektieren nichts Anderes als die (erwarteten) Kartellgewinne, die sich mit einem Taxi „einfahren“ lassen. In Kommunen hingegen, in denen auch heute schon ein Taxi-Betrieb möglich ist, helfen auch Mindestpreise nicht.

8. Zweitens lassen sich erhebliche Effizienzgewinne realisieren, wenn die Auslastung der Taxen verbessert wird. Zahlen aus dem Hamburger Taxipanel haben – nach Einführung der Fiskaltaxameter – ergeben, dass bei einer Schichtdauer von rund 10 Stunden ein Taxi im Durchschnitt nicht einmal drei Stunden (28%) besetzt, also mit Fahrgast verbracht werden. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den Besetztkilometern, also bei der Frage wie viele Kilometer ein Taxi mit Kundschaft zurücklegt, relativ zur gesamten Laufleistung. Für Hamburger

Funkwagen wurde hier für 2013 ein Wert von 46,7% ermittelt.[1] Nur knapp die Hälfte der insgesamt zurückgelegten Kilometer wird also bezahlt, die andere Hälfte verbringen Fahrerinnen und Fahrer mit Anfahrt, Rückfahrt oder Kundensuche. Noch drastischer ist jedoch, dass Fahrerinnen und Fahrer fast drei Viertel ihrer Arbeitszeit ohne Kundschaft verbringen.

9. Gelingt es, die Auslastung der Taxen zu erhöhen, könnten logischerweise die Tarife gesenkt werden. Daten aus den USA und Europa etwa zeigen, dass es Ridesharing-Diensten gelingt, eine Auslastung von über 50% zu erreichen. Ursachen für die bessere Auslastung sind zum einen moderne digitale Technologien, zum anderen aber – wie auf Märkten üblich – flexible Preise, die Angebot und Nachfrage in ein Gleichgewicht bringen.

10. Erwägenswert wäre auch, Höchstpreise flexibler zu gestalten. Warum etwa sollte zu Messe-Zeiten nicht auch ein Zuschlag möglich sein, so wie dies bei Hotels Gang und Gäbe ist?

11. Die mit Mindestpreisen teilweise verbundene Hoffnung, dass dies zu einer bessern Entlohnung von Fahrerinnen und Fahrern führen könnte, dürfte sich (leider) als trügerisch erweisen. Auch wenn Mindesttarife zu höheren Gewinnen der Taxi-Unternehmen führen, besteht keine Veranlassung, diese Gewinne an die Fahrerinnen und Fahrer weiterzureichen. Deren Entlohnung wird, wie oben erwähnt, durch den Arbeitsmarkt für Fahrerinnen und Fahrer bestimmt sowie durch Regelungen wie den gesetzlichen Mindestlohn.

12. Das Festhalten an der Rückkehrpflicht für Mietwagen ist sowohl ökonomisch als auch ökologisch problematisch. Durch diese Regelung werden unnütze Leerfahrten induziert. Offensichtlicher Zweck ist, dadurch Fahrten mit Mietwagen künstlich zu verteuern, um anderen Verkehrsmitteln künstliche Wettbewerbsvorteile zu verschaffen.

13. Das Festhalten an der Definition des Taxis als öffentliches Verkehrsmittel und der damit qua Gesetz bestehenden Betriebs- und Beförderungspflicht erscheint vor allem für die Rechtfertigung des reduzierten Mehrwertsteuersatzes von 7% zweckmäßig zu sein. Faktisch scheint die Betriebs- und Beförderungspflicht jedoch durch die Aufsichtsbehörden kaum durchgesetzt zu werden.

14. Insbesondere in ländlichen Gegenden, in denen schon heute kein Taxiverkehr oder nur ein sehr spärliches Angebot besteht, ist die Betriebs- und Beförderungspflicht weitgehend wirkungslos. Als Alternative werden dort daher nicht selten Mietwagenverkehre als Alternative zum Taxi angeboten. Wird dieses alternative Angebot künstlich

[1] Die Angaben zu Besetztzeiten und Besetztkilometern beziehen sich auf den Durchschnitt über alle Funktaxen. Vgl. Linne und Krause (2014), Auswertung des Hamburger Taxipanels im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg, Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI).

verteuert oder durch Regulierung erschwert, könnte es gerade in sehr ländlichen Angeboten noch weniger Mobilitätsangebote geben.

15. Auch eine etwaige Vorbestellfrist für Mietwagen dient primär dem Schutz anderer Verkehrsträger und deren Gewinninteressen, da so die Benutzung von Mietwagen für Verbraucherinnen und Verbraucher künstlich unattraktiv gemacht werden soll.

16. Auch die steuerlich ungleiche Behandlung der unterschiedlichen Verkehrsträger dient vor allem der Bevorzugung der etablierten Marktteilnehmer. Auch ist keine ökologische Ausrichtung erkennbar, da etwa eine Taxifahrt mit einem Diesel-Taxi mit einer geringeren Mehrwertsteuer belastet wird als eine Ridepooling-Fahrt mit einem Elektrofahrzeug.

17. Aus ökonomischer Sicht ist nicht ohne Weiteres ersichtlich, mit welcher Zielsetzung insbesondere die Taxi-Unternehmen vor Wettbewerb geschützt werden sollen – eine Branche, in der Schwarzarbeit und das Nicht-Einhalten anderer gesetzlicher Bestimmungen traditionell nicht ohne Probleme sind.[2] Warum eine Branche mit wiederholtem Fehlverhalten besonders schützenswürdig zu sein scheint, ist nicht ohne Weiteres offensichtlich.

18. Insgesamt sind nur sehr zögerliche Veränderungen für die Modernisierung des Personenbeförderungsrechts erkennbar. Auch ist kein Impetus für stärkere lokale Experimentiermöglichkeiten, etwa im Rahmen der sonst von der Bundesregierung geförderten Reallabore, zu erkennen. Das Ziel, möglichst wenig Wettbewerb und möglichst wenig innovative Formen der Mobilität zu ermöglichen, dürften mit dem Gesetz insgesamt erreicht werden.

---

[2] Siehe etwa den Bericht des Berliner Senats dazu, vgl. https://www.tagesspiegel.de/berlin/verkehr-in-berlin-senats-gutachten-taxi-unternehmen-betruegen-systematisch/13888466.html sowie https://www.tagesspiegel.de/berlin/verkehr-in-berlin-taxi-unternehmer-betruegen-systematisch/13925318.html sowie Linne und Krause (2016), Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit des Taxigewerbes in der Bundeshauptstadt Berlin, Studie erstellt für die Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt.