

Projektbericht
Research Report
31. Jänner 2020

Empfehlungen für die Gestaltung eines Tarifs für die neue Konzessionsart „Personenbeförderungsgewerbe mit Pkw – Taxi“ im Bundesland Wien

Jan Kluge (IHS)
Martin G. Kocher (IHS, Universität Wien)
Wieland Müller (Universität Wien)
Hannes Zenz (IHS)

Studie im Auftrag der
Magistratsabteilung 23 der Stadt Wien



INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN
INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES
Vienna



INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN
INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES
Vienna

AutorInnen

Jan Kluge, Martin G. Kocher, Wieland Müller, Hannes Zenz

Titel

Empfehlungen für die Gestaltung eines Tarifs für die neue Konzessionsart
„Personenbeförderungsgewerbe mit Pkw – Taxi“ im Bundesland Wien

Kontakt

T +43 1 59991-225

E kluge@ihs.ac.at

Institut für Höhere Studien – Institute for Advanced Studies (IHS)

Josefstädter Straße 39, A-1080 Vienna

T +43 1 59991-0

F +43 1 59991-555

www.ihs.ac.at

ZVR: 066207973

Die Publikation wurde sorgfältig erstellt und kontrolliert. Dennoch erfolgen alle Inhalte ohne Gewähr. Jegliche Haftung der Mitwirkenden oder des IHS aus dem Inhalt dieses Werkes ist ausgeschlossen.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	5
Tabellenverzeichnis.....	6
Abbildungsverzeichnis.....	6
1 Hintergrund.....	7
2 Der Status Quo in Wien.....	8
2.1 Regulierungsebenen.....	8
2.1.1 Bund.....	8
2.1.2 Länder.....	9
2.1.3 Weitere Beteiligte.....	9
2.2 Marktstruktur.....	9
2.2.1 Marktumfeld.....	9
2.2.2 Zahlen zum Taxi- und Mietwagenmarkt in Wien.....	9
2.2.3 Weitere Akteure am Taximarkt.....	11
2.2.4 Konkurrenzmärkte.....	12
2.3 Taxitarif.....	14
2.3.1 Kompetenz zur Tariffestlegung.....	14
2.3.2 Wiener Taxitarif.....	14
2.3.3 Weitere Regelungen zum Taxibetrieb in Wien.....	15
2.3.4 Sonderfall: Flughafen Wien-Schwechat.....	16
2.4 Marktzugang.....	16
2.4.1 Arten von Konzessionen.....	17
2.4.2 Quantitative Zugangskriterien (Mengenbegrenzung).....	17
2.4.3 Qualitative Zugangskriterien.....	17
2.5 Qualitätsanforderungen.....	18
3 Der Blick in drei europäische Großstädte.....	19
3.1 Berlin.....	19
3.1.1 Regulierungsebene.....	19
3.1.2 Marktstruktur.....	20
3.1.3 Taxitarif.....	22
3.1.4 Marktzugang.....	24
3.1.5 Qualitätsanforderungen.....	25
3.1.6 Fazit.....	25
3.2 Stockholm.....	26
3.2.1 Regulierungsebene.....	26
3.2.2 Marktstruktur.....	26
3.2.3 Taxitarif.....	29
3.2.4 Marktzugang.....	30
3.2.5 Qualitätsanforderungen.....	31

3.2.6	Fazit.....	31
3.3	London.....	32
3.3.1	Regulierungsebene	32
3.3.2	Marktstruktur	32
3.3.3	Taxitarif.....	34
3.3.4	Marktzugang.....	35
3.3.5	Qualitätsanforderungen	36
3.3.6	Fazit.....	37
3.4	Vergleich der untersuchten Städte.....	37
4	Modellierung eines durchschnittlichen Taxiunternehmens in Wien.....	38
4.1	Annahmen	38
4.2	Ergebnisse der Kalkulation	39
4.3	Schlussfolgerungen.....	43
5	Das Taxigewerbe und das neue Gelegenheits-verkehrsgesetz aus ökonomischer Sicht ...	44
5.1	Grundlegende Fragen zur Regulierung des Taximarkts.....	44
5.2	Das neue GelverkG aus industrieökonomischer Sicht.....	47
5.2.1	„Beförderungspflicht“ (§ 13 Abs. 3).....	47
5.2.2	„Anbringung eines Fahrpreisanzeigers“ (§ 13 Abs. 3).....	48
5.2.3	„Voraussichtliche Fahrpreise“ (§ 14 Abs. 1a/1b).....	49
5.2.4	„Angemessener Gewinn“ (§ 14 Abs. 4).....	50
5.2.5	„...für das Grundentgelt auch eine Preisspanne...“ (§ 14 Abs. 4).....	51
5.2.6	„Zuschläge können [...] vorgesehen werden“ (§ 14 Abs. 4).....	53
5.2.7	Exkurs: Funkzentralen.....	53
6	Handlungsoptionen.....	55
6.1	Option 1: Beibehalten der bestehenden Tarifstruktur... ..	56
6.1.1	Option 1a...mit vorsichtigen quantitativen Anpassungen	56
6.1.2	Option 1b...mit quantitativen und ggf. auch strukturellen Anpassungen	58
6.2	Option 2: Grundhafte Neuordnung des Personenbeförderungsgewerbes	59
6.2.1	Option 2a...unter Beibehaltung der Tarifbindung.....	60
6.2.2	Option 2b...inklusive Abschaffung der Tarifbindung.....	61
7	Literaturverzeichnis	62
8	Anhang.....	64

Abkürzungsverzeichnis

BGBI.	Bundesgesetzblatt
BO 1994	Betriebsordnung für den nichtlinienmäßigen Personenverkehr
BOKraft	Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr
BVG	Berliner Verkehrsbetriebe
BZP-VO	Berufszugangsverordnung Kraftfahrlinien- und Gelegenheitsverkehr
EW	Einwohner
ε	Preiselastizität der Nachfrage
GelverkG	Gelegenheitsverkehrsgesetz
GewO 1994	Gewerbeordnung 1994
GISA	Gewerbeinformationssystem Austria
IHS	Institut für Höhere Studien
LSE	Leistungs- und Strukturstatistik
Mio.	Million
MW	Mietwagen
NOVA	Normverbrauchsabgabe
OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development
OGH	Oberster Gerichtshof
ÖAMTC	Österreichischer Automobil-, Motorrad- und Touringclub
(Ö)NACE	Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PBZugV	Berufszugangsverordnung für den Straßenpersonenverkehr
PHV	Private hire vehicle
PKW	Personenkraftwagen
RV	Regierungsvorlage
SEK	Schwedische Krone
TaxBefEntgV BE	Verordnung über Beförderungsentgelte im Taxenverkehr vom 6. Dezember 2005
TaxO	Berliner Taxenordnung
TfL	Transport for London
VfSlg	Sammlung der Erkenntnisse und wichtigsten Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes
VPI	Verbraucherpreisindex
WKO	Wirtschaftskammer Österreich
WrLBO	Wiener Taxi-, Mietwagen- und Gästewagen-Betriebsordnung

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Status Quo Kalkulation mit aktuellem Taxitarif	40
Tabelle 2: Wiener Taxitarif 1997 (Stand 2019)	65
Tabelle 3: Qualitätsanforderungen an das Taxi- und Mietwagengewerbe in Wien	66
Tabelle 4: Berliner Taxitarif	67
Tabelle 5: Qualitätsanforderungen an das Taxi- und Mietwagengewerbe in Berlin	68
Tabelle 6: Qualitätsanforderungen an das Taxigewerbe in Stockholm	69
Tabelle 7: Londoner Taxitarif	70
Tabelle 8: Qualitätsanforderungen an das Taxigewerbe in London	71
Tabelle 9: Kurzübersicht der Vergleichsstädte	72

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Taxi- und Mietwagenunternehmen in Wien	10
Abbildung 2: Umsätze von Taxi- und Mietwagenunternehmen in Wien	10
Abbildung 3: Anzahl von Unternehmen und Fahrzeugen nach Konzessionsumfang	11
Abbildung 4: Entwicklung der Tarifbestandteile des Wiener Taxitarifs im Zeitablauf	15
Abbildung 5: Vergleich Tarifentwicklung und Verbraucherpreisindex	15
Abbildung 6: Anzahl der als Taxi registrierten Fahrzeuge in Schweden und Stockholm	27
Abbildung 7: Anteile der Taxiunternehmen nach Anzahl der Fahrzeuge (Schweden)	27
Abbildung 8: Beispiele für Preisschilder an Taxis außen (links) und innen (rechts)	29
Abbildung 9: Anzahl von Taxis und Mietwagen in London	33
Abbildung 10: Einfluss von Tarifänderungen auf den Überschuss	42
Abbildung 11: Preis für eine Taxifahrt von 5 km (in % des BIP je EinwohnerIn und Tag)	57
Abbildung 12: Schematische Abbildung des Taximarkts in Wien	64

1 Hintergrund

Das Wiener Taxigewerbe sieht sich seit Jahren großen Herausforderungen gegenüber. Die neuen Beförderungsplattformen (allen voran Uber) haben den Status Quo kräftig ins Wanken gebracht. Indem sie die rechtlichen Möglichkeiten des Mietwagengewerbes auf eine Weise nutzten, die von den AutorInnen des Gelegenheitsverkehrsgesetzes¹ unmöglich vorhergesehen werden konnte, waren sie der Auslöser für eine ausgiebige politische Beschäftigung mit dem Thema. Während die VertreterInnen des Taxigewerbes ein Einheitsgewerbe nach ihrem eigenen Vorbild bevorzugten, sprachen sich andere für eine größere Flexibilisierung aus. Der vorläufige Höhepunkt war im Sommer 2019 eine Gesetzesnovelle, die Mietwagen- und Taxigewerbe zum neuen „Personenbeförderungsgewerbe mit Pkw“ zusammenlegt, das dann im Wesentlichen wie das Taxigewerbe funktionieren wird. Dreh- und Angelpunkt ist die Idee, dass nun niemand mehr unterhalb des gesetzlich verpflichtenden Taxitarifs operieren soll.

Doch das neue Gesetz lässt auch weiterhin Spielraum für eine Neugestaltung der Branche bzw. des Wettbewerbs. Immerhin behalten die Bundesländer die Möglichkeit, die Ausgestaltung des Tarifs innerhalb eines gewissen Rahmens selbst festzulegen. Auch sind die historisch gefestigten Institutionen des Taxigewerbes, wie z. B. das Taxameter, die Beförderungspflicht und auch der Tarif an sich, weiterhin optional. In jedem Fall werden die Bundesländer also gefordert sein, ihre bestehenden Tarifregeln zu überdenken.

Die vorliegende Arbeit des Instituts für Höhere Studien (IHS) in Zusammenarbeit mit der Universität Wien und im Auftrag der Stadt Wien soll dafür ökonomische Handlungsoptionen liefern. Dafür erfolgt in den Kapiteln 2 und 3 zunächst eine umfassende Bestandsaufnahme des Status Quo in Wien und drei weiteren europäischen Städten (Berlin, Stockholm und London). In Kapitel 4 sollen die Kalkulationen der Wiener Taxiunternehmen genauer betrachtet werden, um ihre aktuelle wirtschaftliche Situation besser zu verstehen und einen Eindruck davon zu bekommen, wie sich Tarifänderungen auf sie auswirken würden. Kapitel 5 nimmt sich dann das neue Gelegenheitsverkehrsgesetz vor und untersucht die neuen Regeln auf den sich ergebenden Gestaltungsspielraum für die Stadt Wien. Hier werden erste Handlungsoptionen aufgezeigt. Kapitel 6 fasst diese Handlungsoptionen dann noch einmal zusammen und zieht ein Fazit.

¹ In Gesetzestexten werden die Begriffe „Gelegenheitsverkehrs-Gesetz“, „Taxi-Gewerbe“, „Mietwagen-Gewerbe“ usw. zumeist mit Bindestrich geschrieben. Da die Begriffe im öffentlichen Gebrauch jedoch fast immer zusammengeschrieben werden (und auch das neue „Personenbeförderungsgewerbe“ zusammengeschrieben wird), soll auch in dieser Studie zur besseren Lesbarkeit auf den Bindestrich verzichtet werden. Damit wird hier eine gewisse Einheitlichkeit sichergestellt, da auch ähnliche Begriffe, wie z. B. „Taximarkt“, „Mietwagenbranche“ usw., ohne Bindestrich üblich sind.

2 Der Status Quo in Wien

Das folgende Kapitel beschreibt den Status Quo des Wiener Taximarkts vor Inkrafttreten der Änderungen durch die Novelle des Gelegenheitsverkehrsgesetzes (GelverkG). Dabei sollen zunächst die zuständigen Regulierungsebenen (2.1) untersucht werden. Danach wird die Marktstruktur beschrieben (2.2), um zu sehen, welche Akteure im Markt und in seiner Umgebung aktiv sind. Der aktuell geltende Taxitarif wird in 2.3 analysiert. Schließlich werden die Regelungen für den Marktzugang (2.4) und die Qualitätsvorschriften (2.5) erläutert. Derselbe Analyserahmen wird auch später in Kapitel 3 für Berlin, Stockholm und London zur Anwendung kommen.

Am 03.07.2019 wurde im Nationalrat eine Novelle des Gelegenheitsverkehrsgesetzes beschlossen (BGBl. I Nr. 83/2019). Wo relevant, wird an den entsprechenden Stellen auf darin enthaltene Änderungen Bezug genommen.

2.1 Regulierungsebenen

Nach der bis 31.08.2020 gültigen Rechtslage sind Taxi- und Mietwagengewerbe in Österreich jeweils eigenständige Gewerbe (two-tier System). Für ihre Regulierung sind aber weitgehend dieselben Organe zuständig, und sie erfolgt auch zumeist in denselben Rechtsnormen. Viele Regelungen gelten daher bereits jetzt analog für Taxi- und Mietwagengewerbe; in wichtigen Punkten unterscheiden sie sich aber noch. Überblicksmäßig lässt sich sagen:

- Die grundlegende Gesetzgebung sowie Rahmenverordnungen zur Ausführung erfolgen auf Bundesebene (durch den Nationalrat bzw. das Bundesverkehrsministerium).
- Detailliertere Ausführungsverordnungen sowie insbesondere auch Tarifverordnungen werden auf Landesebene erlassen.

2.1.1 Bund

Die zentrale gesetzliche Grundlage stellt das **Gelegenheitsverkehrs-Gesetz 1996 (GelverkG)** dar. Es regelt u. a. die Konzessionspflicht sowie Arten und Umfang der Konzessionen. Des Weiteren finden sich darin grundlegende Bestimmungen zur Konzessionserteilung und zur Gewerbeausübung.

Basierend auf dem GelverkG wurden durch das Verkehrsministerium zwei Verordnungen erlassen: Die **Berufszugangsverordnung Kraftfahrlinien- und Gelegenheitsverkehr (BZP-VO)** bezieht sich auf § 5 GelverkG und regelt im Detail die Voraussetzungen zur Konzessionserteilung. Die (Bundes-) **Betriebsordnung für den nichtlinienmäßigen Personenverkehr (BO 1994)** enthält österreichweit gültige Bestimmungen betreffend die Voraussetzungen für TaxifahrerInnen sowie Bestimmungen betreffend die Pflichten von FahrerInnen und Fahrgästen.

Weitere relevante Gesetze und Verordnungen auf Bundesebene stellen u. a. die Gewerbeordnung 1994, das Maß- und Eichgesetz, die Bundesabgabenordnung u. v. m. dar.

2.1.2 Länder

Viele der Kompetenzen, die die Regulierung von Taxi- und Mietwagenverkehr betreffen, wurden an die Länder delegiert, insbesondere die Festlegung und Ausgestaltung von Bereithaltungspflicht, Beförderungspflicht und Taxameterpflicht sowie die Festlegung von Tarifen und von spezifischen Regelungen im Sinne einer geordneten Gewerbeausübung (z. B. Beschränkungen für „ortsfremde“ Taxis, Regelungen zum Auffahren auf Standplätze und zur Entgegennahme von Aufträgen über Standplatztelefon und Funkdienst). Daher hat jedes Bundesland eine eigene Betriebsordnung und gegebenenfalls Tarifordnung(en) erlassen. Für Wien sind dies die **Wiener Taxi-, Mietwagen- und Gästewagen-Betriebsordnung (WrLBO)** sowie die **Verordnung des Landeshauptmannes von Wien, mit der verbindliche Tarife für das mit Kraftfahrzeugen betriebene Platzfuhrwerks-Gewerbe festgelegt werden (Wiener Taxitarif 1997)**.

2.1.3 Weitere Beteiligte

Sozialpartner: Die Landeswirtschaftskammer und die Arbeiterkammer haben ein Anhörungsrecht bei der Tariffestlegung und sind im Rahmen einer bei der WKO eingerichteten Kommission für die Taxilenkerprüfung zuständig. Des Weiteren vereinbaren sie die Kollektivverträge für ArbeiterInnen und Angestellte im Personenbeförderungsgewerbe mit PKW (Taxi).²

Gemeinden: Sofern ein Tarif nur für eine Gemeinde gelten soll, hat die Gemeinde ebenfalls ein Anhörungsrecht und kann die Festlegung verbindlicher Tarife anregen.

2.2 Marktstruktur³

2.2.1 Marktumfeld

Wien hatte Anfang 2019 rund 1,9 Mio. Einwohner. Seit 2009 ist die Bevölkerung Wiens im Durchschnitt um 1,2 % pro Jahr gewachsen.⁴ Mit 7,5 Mio. Ankünften und 16,5 Mio. Übernachtungen (bei steigender Tendenz)⁵ stellen auch TouristInnen eine wichtige KundInnengruppe dar.

2.2.2 Zahlen zum Taxi- und Mietwagenmarkt in Wien

Belastbare Zahlen zum Taximarkt in Wien sind aus öffentlich zugänglichen Datenquellen nur bedingt zu ermitteln. Laut Gewerbeinformationssystem Austria (GISA) waren per 31.08.2019 in Wien 3.120 Taxiunternehmen gemeldet, die in Summe Konzessionen für 10.226 Fahrzeuge

² Hierbei gibt es seit 2009 Rahmenkollektivverträge auf Bundesebene und eigene Verträge für die Bundesländer. Für TaxifahrerInnen legt der Rahmenkollektivvertrag derzeit eine Normalarbeitszeit von 55 Stunden und einen Mindestlohn von € 1.285,- fest. Letzterer erhöht sich im März 2020 auf € 1.350,- und im Dezember 2020 auf € 1.500,-.

³ Eine schematische Darstellung des Wiener Taximarkts findet sich in Abbildung 12 im Anhang.

⁴ STATISTIK AUSTRIA: Bevölkerung zu Jahresbeginn ab 2002.

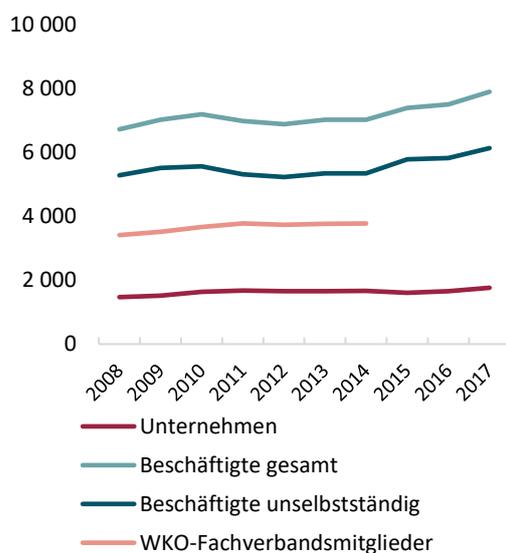
⁵ STATISTIK AUSTRIA: Ankünfte und Übernachtungen nach Herkunftsländern im Kalenderjahr 2018.

besaßen. Dazu kamen 773 Mietwagenunternehmen (mit PKW) mit 4.739 Fahrzeugen. Diese Zahlen enthalten allerdings auch ruhende Gewerbe, und die Fahrzeugzahlen beziehen sich auf die jeweiligen (Maximal-)Zahlen, für die Konzessionen erteilt wurden.⁶

Eine weitere Quelle stellt die Taxistatistik der Wirtschaftskammer dar. Demnach waren Mitte 2019 in Wien rund 4.800 Taxis und 2.900 Mietwagen angemeldet.⁷ Für 2014 nennt die Taxistatistik 4.603 Taxis und 1.179 Mietwagen.⁸ Somit ist die Zahl der Mietwagen in den letzten knapp fünf Jahren deutlich stärker gestiegen ($\approx 146\%$) als die der Taxis ($\approx 4\%$).

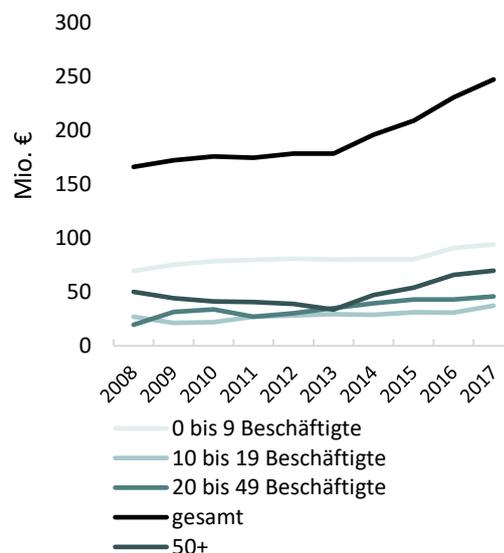
Die Leistungs- und Strukturstatistik (LSE) von Statistik Austria schließlich weist unter der ÖNACE-Klasse H 49.32 (Betrieb von Taxis inkl. Mietwagen mit FahrerInnen) für Wien 1.761 Unternehmen mit 7.890 Beschäftigten (davon 6.182 unselbständig) aus.⁹ Abbildung 1 zeigt, dass die Anzahl der Taxi- und Mietwagenunternehmen in Wien nach Jahren der Stagnation in den letzten beiden Jahren wieder etwas gestiegen ist.

Abbildung 1: Taxi- und Mietwagenunternehmen in Wien



Quelle: Statistik Austria (LSE), WKO.

Abbildung 2: Umsätze von Taxi- und Mietwagenunternehmen in Wien



Quelle: Statistik Austria (LSE).

Die Zahl der in diesem Sektor Beschäftigten hat seit 2014 sogar relativ deutlich zugelegt. Auf Basis der WKO-Daten lässt sich allerdings vermuten, dass diese Steigerungen primär auf Mietwagen zurückzuführen sind, deren Umsätze seit 2014 stark gestiegen sind. Zunächst war das hauptsächlich durch große Unternehmen getrieben (was mit dem Wachstum der

⁶ Nach § 4 GelverkG werden Konzessionen für eine bestimmte Zahl von Fahrzeugen erteilt. Diese Fahrzeuganzahl darf nicht ohne Erweiterung der Konzession überschritten, sehr wohl aber unterschritten werden.

⁷ <https://www.derstandard.at/story/2000105242456/freie-freie-taxipreise-und-den-rest-macht-der-markt-warum>

⁸ https://www.wko.at/branchen/w/transport-verkehr/befoerderungsgewerbe-personenkraftwagen/StatistikV6-2014_NEU_4.pdf.

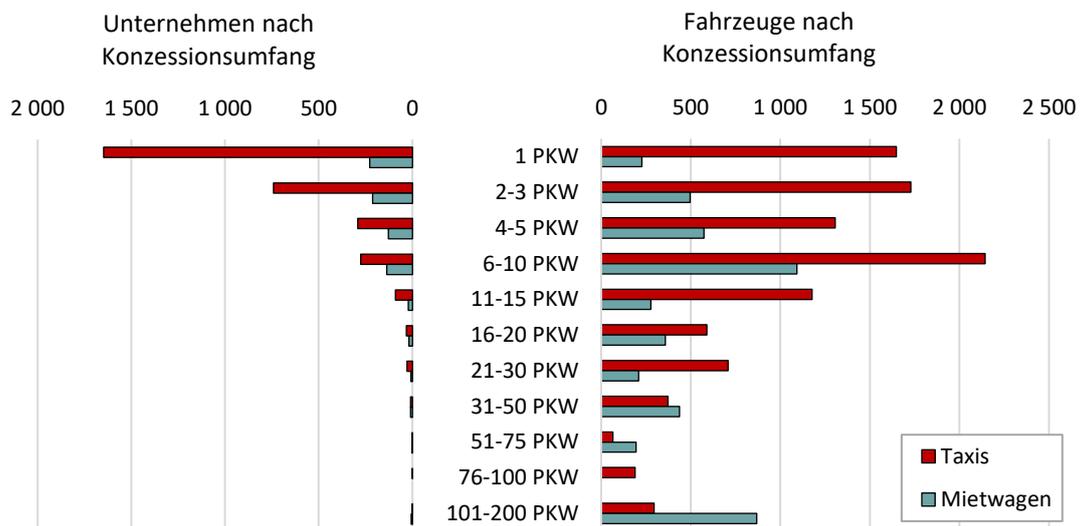
⁹ Allerdings beruht die LSE für kleinere Unternehmen – wozu die meisten Taxi- und Mietwagenunternehmen gehören – zum Teil auf Schätzungen und ist dementsprechend nur bedingt aussagekräftig. Sektor H 49.32 umfasst außerdem neben Taxi- und Mietwagenunternehmen auch die Funkzentralen. Ein Ablesen grober Trends ist aber möglich.

Mietwagenbranche infolge des Markteintritts von Uber zu tun haben könnte), ab 2016 aber auch vermehrt durch Kleinunternehmen.

Abbildung 3 stellt die Aufteilung von Unternehmen und Fahrzeugen nach Konzessionsumfang (also der Anzahl von Fahrzeugen, auf die die jeweiligen Konzessionen ausgestellt wurden) dar. Hier zeigt sich, dass vor allem im Taximarkt sehr kleine Unternehmen dominieren: Im Durchschnitt hat ein Taxiunternehmen Konzessionen für 3,3 PKW. 53 % der Unternehmen verfügen nur über eine Konzession für ein Fahrzeug, 86 % für nicht mehr als fünf, und nur fünf Taxiunternehmen bzw. 0,2 % für mehr als 50 Fahrzeuge.

Mietwagenunternehmen sind mit durchschnittlich 6,1 PKW dagegen deutlich größer. Zwar sind immer noch die Kleinunternehmen in der Mehrzahl – 29 % der Unternehmen haben nur eine Konzession für ein Fahrzeug, 73 % für nicht mehr als fünf –, allerdings gibt es auch neun Mietwagenunternehmen mit mehr als 50 genehmigten Fahrzeugen.

Abbildung 3: Anzahl von Unternehmen und Fahrzeugen nach Konzessionsumfang



Quelle: GISA-Auswertung.

2.2.3 Weitere Akteure am Taximarkt

Funkzentralen

In Wien sind aktuell drei Funkzentralen tätig: Taxi 40 100 Taxifunkzentrale GmbH, Taxi 60160 (= CC Taxicenter GmbH) und TAXI 31300 VermittlungsgmbH. Da Taxi 60160 im Jahr 2007 von der Taxi 40 100 Taxifunkzentrale GmbH übernommen wurde, kann seitdem in Wien praktisch von einem Duopol gesprochen werden. Eine weitere Funkzentrale hat Anfang 2012 den Markteintritt versucht, konnte aber offenbar die zum Betrieb nötige Zahl von angeschlossenen Taxis nicht erreichen und hat daher nach etwa einem halben Jahr den Markt wieder verlassen.¹⁰

¹⁰ <https://www.diepresse.com/1291566/taxis-plotzliches-aus-fur-neue-funkzentrale>

Die Funkzentralen verfügen über keine eigenen Fuhrparks, sondern vermitteln an die Zentrale angeschlossene selbständige Taxiunternehmen. Wenn ein Unternehmen Fahrzeuge an eine Funkzentrale bindet, dann gilt für diese Wagen (nicht für das ganze Unternehmen) nach den Vertragsbedingungen i. d. R. ein Konkurrenzverbot. Dieses erstreckt sich nicht nur auf konkurrierende Funkzentralen, sondern auch auf andere Vermittlungsplattformen wie z. B. Taxi-Apps. Diese Ausschließlichkeitsklauseln waren 2012 Gegenstand eines Verfahrens wegen Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung vor dem OGH; sie wurden aber letztlich als zulässig erachtet.¹¹

Genauere Kosten für ihre Dienste werden von den Funkzentralen nicht veröffentlicht. Es dürfte sich aber um pauschale Beträge in Höhe von über € 600/Monat (netto)¹² oder alternativ Tarife mit Grundgebühr und Vermittlungsgebühr handeln. Im Jahr 2009 waren rund 55 % der Wiener Taxis an eine der Funkzentralen angeschlossen.

Mobile Apps („Taxi-Apps“)

In den letzten Jahren erfreuen sich mobile Apps zur Taxibestellung steigender Beliebtheit. Solche werden einerseits von den Funkzentralen selbst angeboten; andererseits gibt es auch verschiedene „freie“ Apps zur Taxivermittlung, die in Konkurrenz zu den Funkzentralen stehen und dementsprechend auch vom Konkurrenzverbot der Wiener Funkzentralen erfasst sind. Die bekanntesten in Wien verfügbaren sind Free Now (ehem. MyTaxi) und die heimische Alternative Holmi. Diese finanzieren sich zumeist über Umsatzbeteiligungen an den vermittelten Fahrten, die von den Taxiunternehmen bezahlt werden müssen. Aktuelle Zahlen zum Anteil der Apps am Wiener Taximarkt sind nicht verfügbar; Free Now konnte aber für 2018 einen Anstieg der Fahrten in Österreich um 90 % vermelden.¹³

2.2.4 Konkurrenzmärkte

Mietwagen

Meist zitierter Konkurrent zum Taximarkt ist die Mietwagenbranche. Zahlen zu dieser Branche sind schon in Abschnitt 2.2.1 enthalten. In der aktuell noch geltenden Regelung unterscheidet sie sich vom Taximarkt insbesondere in folgenden Punkten:

- Fahrgäste dürfen nur am Standort der Betriebsstätte oder aufgrund von in der Wohnung/Betriebsstätte des Gewerbetreibenden eingegangenen Bestellungen aufgenommen werden. Nach Beendigung des Auftrags muss der Mietwagen wieder zur Betriebsstätte zurückkehren (Rückkehrpflicht) (§ 36 (3) WrLBO).
- Plätze dürfen weder einzeln noch in Gruppen vergeben werden (§ 10 (2) GelverkG).

¹¹ OGH 27. Juni 2013, 16 Ok 7/12, https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Justiz/JJT_20130627_OGH0002_0160OK00007_1200000_000/JJT_20130627_OGH0002_0160OK00007_1200000_000.pdf

¹² <https://www.taxi-forum.at/phpBB/viewtopic.php?t=2950>

¹³ <https://free-now.com/fileadmin/Markets/Press/Austria/mytaxi-bilanz-oesterreich.pdf>

- Viele Regelungen des Taxigewerbes gelten für das Mietwagengewerbe nicht, insbesondere Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht. Daher ist auch jede Verwechselbarkeit mit Taxis zu vermeiden (Dachschilder, Freizeichen, Taxameter udgl. (§ 36 (2) WrLBO)).

Mit 01.09.2020 werden das Mietwagengewerbe mit PKW und das Taxigewerbe zum Personenbeförderungsgewerbe mit Pkw – Taxi zusammengefasst. Die genannten Unterschiede entfallen dann.

Mietwagen haben sich insbesondere zu einer echten Konkurrenz für den Taximarkt entwickelt seit effiziente Vermittlungsplattformen verfügbar sind. Dadurch haben sich die praktischen Unterschiede zum Taximarkt, z. B. hinsichtlich kurzfristiger Verfügbarkeit, deutlich reduziert. Wichtigste in Wien aktive Plattformen sind hier Uber¹⁴ und Bolt (ehem. Taxify).¹⁵ Zwischen Akteuren des Taximarkts und jenen des Mietwagenmarkts gab es wiederholt gerichtliche Auseinandersetzungen.¹⁶

Car Sharing

Das Car-Sharing-Angebot in Wien wurde in den letzten Jahren stark ausgebaut. Zu den sogenannten „Free Floatern“ zählen in Wien aktuell u. a. SHARE NOW mit etwa 1.500 Fahrzeugen¹⁷ sowie der kleinere Anbieter Eloop. Dazu kommen etliche standortbasierte Anbieter (z. B. Stadtauto Wien mit etwa 70 Fahrzeugen). Im Jahr 2015 haben laut einer Studie von HERRY Consult im Auftrag der Stadt Wien rund 100.000 WienerInnen Car-Sharing-Angebote in der Stadt genutzt,¹⁸ die Zahl dürfte seitdem deutlich angestiegen sein.

Öffentlicher Verkehr

Der öffentliche Verkehr ist in Wien sehr gut ausgebaut und hat dementsprechend mit 38 % auch einen hohen Anteil an den von den WienerInnen zurückgelegten Wegen.¹⁹ Dass ÖPNV und Taxis in Wien um Fahrgäste konkurrieren, hat sich beispielsweise dadurch gezeigt, dass sich die Einführung der Nacht-U-Bahn im September 2010 negativ auf die Umsätze v. a. der funklosen Taxis ausgewirkt hat.²⁰ Andererseits kooperieren Taxi- bzw. Mietwagenunternehmen z. B. im Rahmen des ASTAX-Systems mit 120.000 Fahrgästen jährlich mit den Wiener Linien.²¹

¹⁴ <https://www.uber.com/at/de/>; finanziert sich über Umsatzanteile.

¹⁵ <https://bolt.eu/de/cities/vienna>; zuletzt 15 % Provision (<https://wien.orf.at/v2/news/stories/2873007/>).

¹⁶ Uber kann sich dabei laut EuGH nicht darauf zurückziehen, nur die Vermittlung anzubieten, da die Vermittlung in der vorliegenden Form als Teil eines integrierten Verkehrsdienstes zu betrachten ist (EuGH 20. Dezember 2017, C-434/15 (Asociación Profesional Élite Taxi)). Auch wurde klargestellt, dass die Entscheidung über die Annahme einer Fahrt vom Mietwagenunternehmen in der Betriebsstätte getroffen werden muss, nicht von den FahrerInnen (OGH 25.09.2018, 4Ob162/18d).

¹⁷ <https://futurezone.at/apps/drivenow-und-car2go-share-now-startet-mit-einheitlicher-app/400672133>

¹⁸ <https://www.wien.gv.at/verkehr/kfz/carsharing/evaluierung.html>

¹⁹ https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20190718_OTSO036/sima-wiener-oefis-europaweit-vorbild

²⁰ <https://www.derstandard.at/story/2000050318118/uber-konkurrenz-in-wien-600-taxler-weniger-als-vor-einem>

²¹ <https://blog.wienerlinien.at/astax/>

Individualverkehr

Laut Wiener Linien haben die WienerInnen im Jahr 2018 rund 29 % der Wege mit dem PKW zurückgelegt.¹⁹ Die PKW-Dichte lag im Jahr 2017 bei 371 PKW je 1.000 Einwohner.²² Relativ gering ist in Wien der Anteil des Radverkehrs (7 %).²³ Neuere Angebote wie E-Scooter oder ähnliche Fortbewegungsmittel dürften zumindest in den kommenden Jahren keine große Auswirkung auf den Taximarkt haben.

2.3 Taxitarif

2.3.1 Kompetenz zur Tariffestlegung

Die Kompetenz zur Tariffestsetzung liegt in Österreich nach § 14 GelverkG bei den Bundesländern, wobei die Sozialpartner und ggf. die Gemeinden einbezogen werden.²⁴ Tarife sind per Verordnung festzulegen und können für das gesamte Bundesland, für einzelne Verwaltungsbezirke oder für einzelne Gemeinden gelten; bei besonderen Anlässen können Sondervereinbarungen (Pauschale) vorgesehen werden. Eine Pflicht zur Festlegung von Tarifen besteht aber nicht. Außerhalb der größeren Städte gilt daher auch im Taxigewerbe häufig freie Preisvereinbarung. Tarife müssen alle zur Bestimmung des Beförderungsentgelts notwendigen Angaben enthalten und einen angemessenen Gewinn berücksichtigen.

Mit der Novelle der Gelegenheitsverkehrsgesetzes (BGBl. I Nr. 83/2019) ändern sich zum Teil auch die Rahmenbedingungen zur Tariffestsetzung. So wurden bundeseinheitliche Ausnahmen von der Tarifpflicht festgelegt und weitere Regeln zur Zusammensetzung und Berechnung der Tarife vorgesehen (Zuschläge, keine Sonderkonditionen oder Preisnachlässe bei Fahrten zum Tarif, Preisspanne für Grundentgelt).

2.3.2 Wiener Taxitarif ²⁵

Für das Wiener Gemeindegebiet ist der Wiener Taxitarif 1997 anzuwenden. Er bemisst sich über eine Grundtaxe, streckenabhängige und zeitabhängige Bestandteile und Zuschläge für Bestellung per Funk, Standplatztelefon und (optional) bei Beförderung von mehr als vier Personen; andere Zuschläge sind nicht zulässig.

Der Tarif gilt nur für Fahrten im Pflichtfahrbereich, dem Bundesland Wien, unabhängig von der Anzahl der Fahrgäste, und er enthält bereits die Umsatzsteuer. Nicht dem Tarif unterworfen sind demnach Fahrten über die Stadtgrenze Wiens. Ausgenommen sind nach § 7 des Wiener Taxitarifs 1997 außerdem Pauschalfahrten; das sind Fahrten auf Rechnung eines

²² <http://wko.at/statistik/jahrbuch/verkehr-pkw-dichte.pdf>

²³ <https://www.derstandard.at/story/2000076782946/derradverkehr-stocken-ins-geraet>

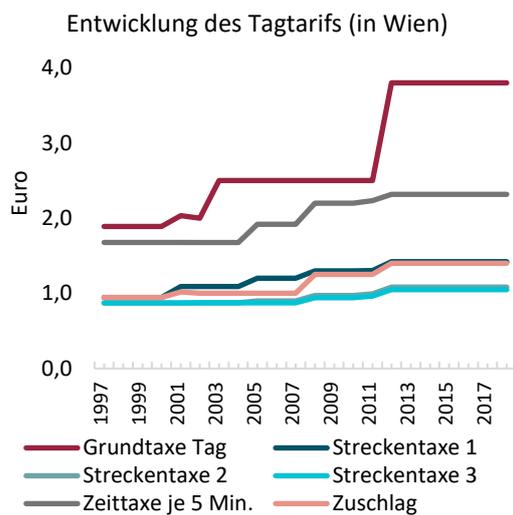
²⁴ Eine Ausnahme stellt der Flughafenzubringer- und Abholverkehr dar: Wenn die Stadt und der zugehörige Flughafen in verschiedenen Bundesländern liegen, dann liegt die Tariffestlegungskompetenz beim Verkehrsministerium.

²⁵ Eine genaue Darstellung des Tarifs findet sich in Tabelle 2 im Anhang.

Sozialversicherungsträgers oder anstelle einer Beförderung im Linienverkehr sowie Botenfahrten. Eine Sonderregel gilt bei Einzelvergabe von Sitzplätzen; der Tarif ist hier aber dennoch gültig (§ 8 Wiener Taxitarif 1997).

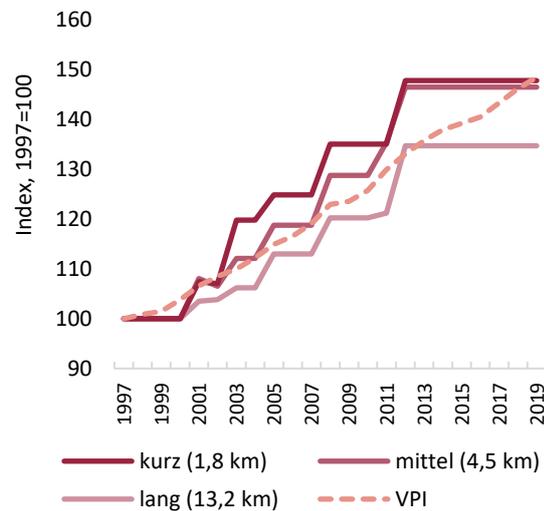
Der Wiener Taxitarif wurde zuletzt per 01.12.2012 angepasst. Wesentliche Änderungen erfolgten zuvor in den Jahren 2001, 2003, 2005, 2008 und 2011. Abbildung 4 stellt die Entwicklung der einzelnen Tarifbestandteile seit 1997 dar: Die Gewichtung der einzelnen Bestandteile hat sich dabei nicht wesentlich geändert. Der starke Sprung des Grundentgelts 2012 war auch mit einer deutlichen Erhöhung der inkludierten Strecke verbunden. Abbildung 5 stellt die Entwicklung der Fahrpreise der Entwicklung des Verbraucherpreisindex (VPI) seit 1997 gegenüber. Während der Preisindex für kurze und mittlere Fahrten 2018 beinahe dem VPI entspricht, lag der Fahrpreis für Langstreckenfahrten 2018 unter der VPI-Entwicklung.²⁶

Abbildung 4: Entwicklung der Tarifbestandteile des Wiener Taxitarifs im Zeitablauf



Quelle: Eigene Darstellung des IHS.

Abbildung 5: Vergleich Tarifentwicklung und Verbraucherpreisindex²⁷



Quelle: Statistik Austria, eigene Darstellung des IHS.

2.3.3 Weitere Regelungen zum Taxibetrieb in Wien

- **Bereithaltungspflicht:** Taxiunternehmen sind verpflichtet, „den Betrieb ordnungsgemäß einzurichten und die Kraftfahrzeuge entsprechend den Bedürfnissen des Verkehrs bereitzuhalten“ (§ 10 (4) GelverkG).

²⁶ Gilt gleichermaßen für Fahrten zum Tag- und Nachttarif.

²⁷ Folgende Musterfahrten wurden angenommen:

- Kurze Fahrt: 1,8 km; Tagtarif; keine Zuschläge; keine außertourlichen Wartezeiten
- Mittlere Fahrt: 4,5 km; Tagtarif; Funkbestellung; keine außertourlichen Wartezeiten
- Lange Fahrt: 13,2 km; Nachttarif; Funkbestellung; Halt von 1,5 Minuten auf Wunsch des Fahrgastes (Bankomatbehebung)

Die Bereithaltspflicht entfällt mit 01.09.2020.

- **Beförderungspflicht:** Innerhalb des Bundeslands Wien (= Pflichtfahrbereich) besteht Beförderungspflicht nach Maßgabe des geltenden Tarifs, sofern keine Ausschließungsgründe vorliegen (§ 24 (1) WrLBO).
- **Taxameterpflicht:** Fahrpreisanzeiger müssen im Tarifgebiet Wien ununterbrochen eingeschaltet und für den Fahrgast jederzeit ablesbar sein (§ 29 WrLBO).
- **Anwerben von Fahrgästen und Standplatzordnung:** Auffahren ist i. d. R. nur auf Standplätzen zulässig. Umherfahren, um Fahrgäste zu gewinnen, oder das Anwerben von Fahrgästen an Straßenbahn- oder Bushaltestellen ist nicht erlaubt. Ein Taxi darf aber Fahrgäste aufnehmen, die es auf dem Weg zum Standplatz anhalten. Es gilt freie Standplatzwahl, wobei sich die Taxis entsprechend ihrer Ankunftszeit aufreihen. Der Fahrgast darf ein beliebiges Fahrzeug auswählen (§§ 30-35 WrLBO).
- **Streckenwahl:** Die FahrerInnen müssen den kürzestmöglichen Weg zum Fahrziel wählen, sofern der Fahrgast nichts anderes bestimmt, und dem Fahrgast Auskunft über Strecke, voraussichtliche Fahrtdauer, Tarif und voraussichtlichen Fahrpreis geben (§ 25 WrLBO).

2.3.4 Sonderfall: Flughafen Wien-Schwechat

Der Flughafen Schwechat gehört nicht zum Tarifgebiet Wiens. Nach § 14 (2) GelverkG könnte das Verkehrsministerium einen verbindlichen Tarif festlegen, was aber bisher nicht geschehen ist. Für Fahrten aus Wien zum Flughafen und umgekehrt gilt daher freie Preisvereinbarung.

Aufgrund einer Verordnung des Landes Niederösterreich dürfen Taxis mit einer Konzession außerhalb Schwechat nicht am Flughafen auffahren.²⁸ Der Taxistandplatz direkt am Flughafenausgang ist kein öffentlich verordneter Standplatz, sondern wurde von der Schwechater Genossenschaft ATS angemietet, was auch mit strengen Versorgungspflichten dem Flughafen gegenüber (24-stündige Bereithaltspflicht) verbunden ist. Wiener Taxis dürfen aber Fahrgäste nach Bestellung vom Flughafen abholen, was die Funkzentralen teilweise auch über diverse Kundenbindungsmaßnahmen zu forcieren suchen (z. B. Firmenkartensysteme). In der Praxis können Wiener Taxis daher (kostenpflichtig) am Mazur-Parkplatz (ca. 2 km vom Flughafen entfernt) in Schwechat auf einen Abholauftrag warten.²⁹

2.4 Marktzugang

Das Taxigewerbe ist (wie auch das Mietwagengewerbe) konzessionspflichtig (§ 2 (1) GelverkG).

²⁸ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrNO&Gesetzesnummer=20000921>.

²⁹ https://www.respekt.net/uploads/tx_alprojectfunding/Taxi-Bericht_final_01_2309.pdf, abgerufen am 22.11.2019.

2.4.1 Arten von Konzessionen

Hinsichtlich der Personenbeförderung mit Personenkraftwagen unterscheidet das Gelegenheitsverkehrsgesetz in der bis 31.08.2020 gültigen Fassung zwischen „Taxi-Gewerbe“³⁰ und „Mietwagen-Gewerbe“.³¹

Konzessionen werden immer für eine bestimmte Anzahl von Fahrzeugen von den Bezirksverwaltungsbehörden erteilt; eine Überschreitung dieser Anzahl erfordert eine Genehmigung, eine Unterschreitung ist zulässig³² (§ 4 GelverkG).

Mit 01.09.2020 werden das Taxigewerbe und das mit PKW betriebene Mietwagengewerbe zum neuen Personenbeförderungsgewerbe mit PKW zusammengefasst. Eine Vergabe von Konzessionen für das mit PKW betriebene Mietwagengewerbe ist seit 01.08.2019 nicht mehr möglich.

2.4.2 Quantitative Zugangskriterien (Mengenbegrenzung)

Bis 1986, als die Bestimmung vom VfGH wegen Verletzung der Erwerbsfreiheit aufgehoben wurde,³³ war die Vergabe einer Taxikonzession an das Vorliegen eines Bedarfs gebunden (Bedarfsprüfung). Danach gab es noch bis 1993 eine Verfassungsbestimmung als Nachfolgeregelung, nach der die Landeshauptleute basierend auf verschiedenen Schlüsseln Höchstzahlen für Taxis festsetzen konnten. Die entsprechenden Verordnungen wurden allerdings ebenso vom VfGH aufgehoben, sodass die Möglichkeit von quantitativen Zugangskriterien 1993 als „weder im öffentlichen Interesse noch [...] geeignet und adäquat das Ziel einer geordneten Gewerbeausübung zu gewährleisten“ komplett gestrichen wurde.³⁴ Seither gibt es keine zahlenmäßige Begrenzung der Konzessionen mehr, dafür aber qualitative Zugangskriterien.

2.4.3 Qualitative Zugangskriterien

Um eine Konzession für das Taxi- oder Mietwagengewerbe (mit PKW) zu erhalten, müssen neben den allgemeinen Voraussetzungen für die Ausübung eines Gewerbes (§ 8ff GewO 1994)

³⁰ Personenbeförderung mit Personenkraftwagen, die zu jedermanns Gebrauch an öffentlichen Orten bereitgehalten werden oder durch Zuhilfenahme von Fernmeldeeinrichtungen angefordert werden; inkl. alleiniger Beförderung von Sachen, die von einer Person ohne Zuhilfenahme technischer Hilfsmittel getragen werden können, sowie die Beförderung eines geschlossenen Teilnehmerkreises aufgrund besonderer Aufträge

³¹ Beförderung eines geschlossenen Teilnehmerkreises mit Kraftfahrzeugen (Omnibussen oder Personenkraftwagen), unter Beistellung des Lenkers auf Grund besonderer Aufträge (Bestellungen)

³² Die Anforderungen betreffend die finanzielle Leistungsfähigkeit bemessen sich aber auch bei Unterschreitung weiterhin nach der Fahrzeuganzahl gemäß Konzession.

³³ VfSlg 10.932/1986.

³⁴ RV 680 BlgNR 18. GP, S. 8.

folgende Voraussetzungen nach § 5 und § 6 GelverkG (während der gesamten Dauer der Gewerbeausübung) erfüllt sein:³⁵

- Zuverlässigkeit (nicht gegeben z. B. bei bestimmten Verurteilungen, Entzug der Gewerbeberechtigung oder schwerwiegenden Verstößen gegen arbeits- oder verkehrsrechtliche Vorschriften).
- Finanzielle Leistungsfähigkeit: Ist gegeben, wenn „die zur ordnungsgemäßen Inbetriebnahme und Führung des Unternehmens erforderlichen finanziellen Mittel verfügbar sind“.³⁶
- Fachliche Eignung (Befähigungsnachweis): geregelt insbesondere in § 5 Abs. 5a GelverkG und in den §§ 4-14 BZP-VO.
- Tatsächliche und dauerhafte Niederlassung in Österreich.
- Ausreichend Abstellplätze entsprechend dem Konzessionsumfang außerhalb öffentlicher Verkehrsflächen in Wien oder in einer unmittelbar daran angrenzenden Gemeinde.

2.5 Qualitätsanforderungen

Bundes- und Landesbetriebsordnungen legen ausführliche Qualitätsanforderungen an Taxiunternehmen, FahrerInnen, Fahrzeuge und den Fahrbetrieb fest. Einen Überblick gibt Tabelle 3 im Anhang.

³⁵ Siehe z. B. <https://www.wien.gv.at/wirtschaft/gewerbe/ahs-info/konzession.html> oder <https://www.wien.gv.at/wirtschaft/gewerbe/ahs-info/beilagen-gelegenheitsverkehr-pkw.html>.

³⁶ Im Detail legt die BZP-VO u. a. fest, dass jedenfalls ausreichend Eigenkapital und unversteuerte Rücklagen vorhanden sein müssen (für Taxi- und Mietwagengewerbe (mit PKW) mindestens € 7.500 je Fahrzeug).

3 Der Blick in drei europäische Großstädte

In diesem Kapitel soll die Regulierung der Taxi- und Mietwagenmärkte in Berlin, Stockholm und London näher betrachtet werden. Die Städte wurden ausgewählt, weil sie umfangreiche Erfahrungen mit Reformen ihrer Taxigesetzgebung gemacht haben. Das Ziel dieses Kapitels ist es, *best* (oder *worst*) *practices* zu identifizieren, die im Hinblick auf die Neugestaltung des Wiener Personenbeförderungsgewerbes hilfreich sein könnten. Der Analyserahmen ist derselbe wie im vorangegangenen Kapitel; auch hier werden also Regulierungsebene, Marktstruktur, Tarif, Marktzugang und Qualitätsanforderungen analysiert bzw. diskutiert.

3.1 Berlin

Die regulatorischen Rahmenbedingungen in Berlin sind jenen im Status Quo in Wien relativ ähnlich. Auch Deutschland weist ein two-tier-System auf, das zwischen Taxibusen und Mietwagen unterscheidet.

3.1.1 Regulierungsebene

Ähnlich wie in Österreich erfolgt die Rahmengesetzgebung auf Bundesebene; Ausführungsregeln sowie Tarifvereinbarungen werden an die nachfolgenden Ebenen (Länder bzw. Landkreise oder Gemeinden) delegiert.

Grundlegendes Gesetz auf Bundesebene ist das **Personenbeförderungsgesetz (PBefG)**, das nach § 1 die „entgeltliche oder geschäftsmäßige Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, mit Oberleitungsomnibussen (Obussen) und mit Kraftfahrzeugen“ regelt und insofern einen weiteren Anwendungsbereich hat als das österreichische Gelegenheitsverkehrsgesetz. Die **Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr (BOKraft)** enthält detaillierte Regeln zur Betriebsleitung, zum Verhalten von FahrerInnen und Fahrgästen, Eigenschaften und Ausstattung der verwendeten Fahrzeuge, sowie zur Dienstleistung selbst (z. B. Streckenwahl, Beförderungsentgelte usw.). Die **Berufszugangsverordnung für den Straßenpersonenverkehr (PBZugV)** enthält schließlich Regelungen für Unternehmen, die gewerbliche Personenbeförderung anbieten wollen, und definiert persönliche Voraussetzungen für UnternehmerInnen und VerkehrsleiterInnen (z. B. persönliche Zuverlässigkeit, finanzielle Leistungsfähigkeit, fachliche Eignung).

In die Kompetenz der Bundesländer fällt die Regelung von Details zum Umfang der Betriebspflicht, zur Ordnung auf Taxiständen sowie zu Einzelheiten des Betriebs. Sie können diese Ermächtigungen an Landkreise oder Gemeinden übertragen und außerdem Ausnahmen von den meisten (Bundes-)Regelungen der BOKraft einräumen. Die für Berlin gültige Taxibetriebsordnung ist die **Berliner Taxenordnung (TaxO)**. Ebenfalls in die Kompetenz der Länder fällt die Festlegung der Beförderungsentgelte und -bedingungen im Taxiverkehr; in Berlin gilt dafür die **Verordnung über Beförderungsentgelte im Taxiverkehr vom 6. Dezember 2005 (TaxBefEntgV BE)**.

3.1.2 Marktstruktur

Marktumfeld

Berlin hatte Ende 2018 rund 3,64 Mio. EinwohnerInnen³⁷ und ist damit fast doppelt so groß wie Wien. Seit 2015 ist die Bevölkerung um beinahe 125.000 EinwohnerInnen gewachsen. Mit 13,0 Mio. Ankünften und 31,2 Mio. Übernachtungen im Jahr 2017 ist Berlin außerdem die deutsche Stadt mit dem stärksten Tourismus.³⁸ Sehr wichtig für den Taximarkt ist der Flughafen Tegel, der über keinen hochwertigen ÖPNV-Anschluss verfügt und dadurch etwa 5 Mio. Taxifahrten jährlich generiert.

Zahlen zum Taxi- und Mietwagenmarkt in Berlin

Berlin ist der mit Abstand größte Taximarkt Deutschlands: 2018 gab etwa 8.250 Taxis in Berlin, um 15 % mehr als noch 2010.³⁹ Noch stärker gestiegen ist allerdings die Zahl der Mietwagen auf knapp 2.300 (+ 54 %). Die Taxidichte (Taxis je 1.000 EinwohnerInnen) betrug 2018 somit rund 2,27 Taxis je 1.000 EinwohnerInnen, die kombinierte Taxi- und Mietwagendichte 2,89 Fahrzeuge je 1.000 EinwohnerInnen – beide liegen deutlich über den meisten anderen deutschen Städten.

Daten zur Größenstruktur des Taxigewerbes können LINNE + KRAUSE (L+K) (2016) entnommen werden. So gehörten etwa 30 % der Taxiflotte zu Kleinstunternehmen mit nur einem Fahrzeug und 28 % zu Großbetrieben mit mehr als 15 Fahrzeugen. Die Anzahl der Großbetriebe dürfte bis 2018 noch gestiegen sein.³⁹

Aus L+K (2016) lassen sich auch die Anteile der jeweiligen Arten der Fahrtengewinnung ablesen: Hier dominierten 2015 ganz klar Funkbestellungen mit 37,5 %; Standplatzfahrten machten etwa 30 % aus. Apps spielten mit 5 % noch eine untergeordnete Rolle;⁴⁰ ihr Anteil dürfte in der Zwischenzeit allerdings gestiegen sein. Betrachtet man die Kundenstruktur, so machen Privattouren und Geschäftsleute jeweils etwa ein Drittel aus; immerhin 19 % des Umsatzes stammt von TouristInnen.

Weitere Akteure am Taximarkt

Funkvermittlungszentralen: Die meisten Berliner Taxis sind an eine Funkzentrale angeschlossen. Diese übernehmen neben der Fahrgastvermittlung und der Einsatzkoordination der regionalen Taxis teilweise auch Zusatzleistungen wie Zahlungsabwicklung oder Werkstattleistungen. Die Funkzentralen finanzieren sich wie in Österreich primär über monatliche Pauschalbeträge,⁴¹ die dem Vernehmen nach aber niedriger sind als in Österreich. Die größte Berliner Funkzentrale (und auch die größte deutsche) ist die Taxi Berlin TZB GmbH mit mehr als 5.900 angeschlossenen Taxis (L+K (2016, S. 19)). Außerdem ist in Berlin die Wirtschaftsgenossenschaft Berliner

³⁷ AMT FÜR STATISTIK BERLIN BRANDENBURG (2019): Statistischer Bericht A I 3 – j / 18 - Bevölkerung in Berlin 2018, Potsdam, Aug. 2019.

³⁸ DESTATIS: Tourismus in Zahlen 2017: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Gastgewerbe-Tourismus/inhalt.html#sprg236102>.

³⁹ <http://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/18/SchrAnfr/s18-18929.pdf>.

⁴⁰ Möglicherweise sind aber Bestellungen über die Apps der Funkzentralen hier als Funkfahrten erfasst.

⁴¹ <http://taxipedia.info/apps-zur-bestellung-eines-taxis/>

Taxibesitzer eG mit etwa 2.000 Fahrzeugen zu nennen. Im Gegensatz zu Österreich sind Doppelfunkvermittlungen nicht unüblich; Konkurrenzklauseln wurden in Deutschland mehrmals als Form von Wettbewerbsbeschränkungen aufgehoben.⁴²

Taxi-Apps: App-basierte Fahrtenvermittlungen sind in Berlin u. a. über Free Now (ehem. myTaxi), Uber Taxi, taxi.de und Taxi Deutschland (indirekt über die Taxizentralen angeboten) verfügbar. Ihr Anteil an den Gesamtvermittlungen ist steigend, aktuelle Zahlen sind aber nicht verfügbar. Deutschlandweit nennt die EU (2016c, S. 338) für 2014 einen Anteil von 2-3 %, in Berlin gingen 2015 etwa 5% der Erlöse auf Apps zurück (L+K (2016, S. 18)).

Konkurrenzmärkte

Mietwagen: Ende 2018 gab es knapp 2.300 Mietwagen in Berlin, um 42 % mehr als im Jahr zuvor. Mit 0,63 Mietwagen je 1.000 EinwohnerInnen ist die Mietwagendichte im Deutschlandvergleich relativ hoch. Insbesondere seit Vermittlungsapps verfügbar sind, haben sich Mietwagen auch in Deutschland zu einer starken Konkurrenz für Taxis entwickelt. Sie unterliegen zum Teil anderen Regeln als Taxis, die rechtlichen Unterschiede entsprechen weitgehend dem Status Quo in Wien: Für Mietwagen gibt es keine Mengenbeschränkungen; Betriebs- und Beförderungspflicht sowie Tarifpflicht entfallen (unprofitable Fahrten oder ein Betrieb in Schwachlastzeiten sind daher nicht verpflichtend). Im Gegenzug ist das Bereithalten von Mietwagen an öffentlichen Orten und die Aufnahme von Fahrgästen auf der Straße verboten, es sei denn, ein diesbezüglicher Auftrag ist am Betriebs- oder Wohnsitz des Unternehmers/der Unternehmerin eingelangt. Nach Beendigung eines Auftrags müssen Mietwagen daher in die Betriebsstätte zurückkehren, sofern kein neuer Auftrag vorliegt.⁴³ Auch in Berlin gibt es die Diskussion um die Problematik hinsichtlich der Abgrenzung von Taxi- und Mietwagenmarkt und die praktischen Probleme bei der Durchsetzung.⁴⁴ Es laufen auch diesbezügliche gerichtliche Auseinandersetzungen.⁴⁵ Als Vermittlungsplattformen sind unter anderem Uber (UberX, Green und UberXL) und BetterTaxi aktiv. CleverShuttle und ShuttlePool bieten mietwagenbasierte Ridepooling-Dienste an.

Car Sharing: Berlin war 2019 die deutsche Stadt mit der viertgrößten Dichte an Carsharing-Fahrzeugen (1,60 je 1.000 EinwohnerInnen);⁴⁶ die Zahl der Fahrzeuge ist seit 2018 erheblich gewachsen. Größte Free Floater sind SHARE NOW mit etwa 2.500 Fahrzeugen, WeShare mit 1.500, sixt share und MILES. Des Weiteren gibt es eine Reihe von stationären Anbietern.

ÖPNV: Der ÖPNV in Berlin ist gut ausgebaut, etwa 27 % der zurückgelegten Wege entfallen auf den ÖPNV (L+K (2016, S. 45)). Für den Taximarkt ist insbesondere das umfangreiche Nachtliniensystem von Bedeutung. So fahren die Metrotramlinien täglich rund um die Uhr und

⁴² Z.B. OLG Frankfurt am Main, Urteil vom 14.07.2009 - 11 U 68/08 (Kart), <https://openjur.de/u/302392.html>

⁴³ Des Weiteren entfallen auch verschiedene weitere Anforderungen etwa betreffend das Fahrzeug (Wegstreckenzähler statt Taxameter (§ 30 BOKraft), keine Mindestgröße für Gepäckraum) oder den Fahrer (Nachweis Ortskenntnis).

⁴⁴ Siehe z. B. <https://www.taxi-times.com/berliner-setzen-starkes-signal-gegen-wild-west-der-behoerden/> oder <http://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/18/SchrAnfr/s18-17587.pdf> oder <http://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/18/SchrAnfr/s18-16216.pdf>.

⁴⁵ <https://www.das-freie-taxiforum.com/forum/index.php?thread/3676-uber-darf-bundesweit-keine-touren-mehr-vermitteln/> oder <https://www.e-recht24.de/artikel/blog-foren-web20/8077-uber-rechte-und-pflichten-nutzer-und-fahrer.html>

⁴⁶ <https://www.carsharing.de/karlsruhe-ist-spitzenreiter-im-carsharing-staedteranking-2019>

für die wichtigsten Busverbindungen gibt es Nachtlinien. Am Wochenende verkehren außerdem S-Bahnen und U-Bahnen in dichtem Takt (15 bzw. 30 Minuten).⁴⁷ Mit dem Rufbus BerlKönig existiert in Berlin seit September 2018 außerdem eine Art Anruf-Sammeltaxi in Kooperation von BVG und ViaVan.⁴⁸ Es handelt sich dabei um einen Ride-Sharing-Dienst, der per App gebucht wird und die Fahrgäste von virtuellen Haltepunkten abholt, wobei die Bündelung von Fahrten im Zentrum steht. Die Fahrt kostet € 1,50/km bei € 4 Mindestpreis; bei Buchungen für mehrere Personen gleichzeitig gibt es Rabatte. Der Fahrpreis ist bereits bei der Buchung fix. Nach sechs Monaten Betrieb waren im März 2019 bereits 138 Fahrzeuge im Einsatz, die mehr als 100.000 Personenfahrten pro Monat abgewickelt haben.⁴⁹ Die Taxibranche sieht BerlKönig primär als Konkurrenz,⁵⁰ es gibt aber auch Stimmen für eine Beteiligung.⁵¹

PKW, Rad, Fußweg: Die PKW-Dichte in Berlin ist mit 296 PKW je 1.000 EinwohnerInnen sehr gering; 41 % der Berliner Haushalte besaßen im Jahr 2015 kein Auto. Der Anteil des motorisierten Individualverkehrs am Modal Split (definiert im Hinblick auf den täglichen Hauptweg) betrug im Jahr 2013 daher nur etwa 28 %. Der Anteil der Radfahrten betrug 13 %, der der Fußwege 32 % (L+K (2016, S. 38f)).

3.1.3 Taxitarif

Kompetenz zur Tariffestlegung

Nach § 51 (1) PBefG fällt die Tariffestsetzung grundsätzlich in die Kompetenz der Länder, die sie aber zumeist an Landkreise oder Gemeinden übertragen. Daher gibt es in Deutschland eine große Vielfalt an Tarifgebieten.⁵² Tarifänderungen werden i. d. R. von VertreterInnen des örtlichen Taxigewerbes beantragt, von der zuständigen Behörde auf Angemessenheit geprüft und von der Politik – in Berlin dem Stadtsenat – beschlossen. IHKs, Fachgewerkschaften sowie Verkehrsverbände müssen als Stakeholder angehört werden. Mit der Einführung des flächendeckenden Mindestlohns 2015 wurden die Tarife in den meisten Regionen Deutschlands beträchtlich erhöht, im Durchschnitt um rund 12 %.⁵³

Taxitarif für Berlin

Der Berliner Taxitarif ist in der **Verordnung über Beförderungsentgelte im Taxenverkehr vom 6. Dezember 2005**⁵⁴ geregelt. Er wurde 2014, 2015 und zuletzt mit 01.10.2019⁵⁵ angehoben. Die Tarifierhebung ist für Fahrten im Pflichtfahrbereich (d. h. innerhalb des Landes Berlin sowie für

⁴⁷ <https://www.berlin.de/tourismus/infos/nahverkehr/1859225-1721041-nachtbusse-nachtlinien.html>

⁴⁸ Der Betrieb erfolgt auf Basis der Experimentierklausel in § 2 (7) PBefG auf vorerst 4 Jahre.

⁴⁹ <https://www.berlkoenig.de/zwischenbilanz-nach-den-ersten-sechs-monaten/>

⁵⁰ Siehe z. B. <https://www.morgenpost.de/berlin/article216858815/Berlkoenig-Eine-Bedrohung-fuer-Berliner-Taxifahrer.html> oder <https://www.rbb24.de/wirtschaft/beitrag/2019/03/berlkoenig-bvg-sammeltaxi-kritik-taxifahrer.html>.

⁵¹ <https://www.rbb24.de/wirtschaft/beitrag/2019/09/berlkoenig-bvg-berlin-taxi-innung-viavan-zusammenarbeit.html>

⁵² Der Bundesverband Taxi und Mietwagen e.V. spricht von mehr als 800 verschiedenen Tarifen (https://www.bzp.org/Content/RUND_UMS_TAXI/Taxitarife/index.php?highmain=6&highsub=0&highsubsub=0).

⁵³ DER INNENSPIEGEL (2016), S. 3.

⁵⁴ <http://gesetze.berlin.de/jportal/?quelle=jlink&query=TaxBefEntgV+BE&psml=bsbeprod.psml&max=true&aiz=true>

⁵⁵ <https://www.berlin.de/rbmskz/aktuelles/pressemitteilungen/2019/pressemitteilung.845047.php>

Fahrten aus dem Land Berlin zum Flughafen Berlin-Schönefeld und retour)⁵⁶ vorgeschrieben. Bei Fahrten darüber hinaus kann das Entgelt für die gesamte Strecke frei vereinbart werden; kommt keine Vereinbarung zustande, gilt der Tarif für die gesamte Strecke als vereinbart. Berlin unterscheidet zwei Tarifstufen:

Tarif 1: Kurzstreckenpauschaltarif

Der Kurzstreckenpauschaltarif von € 6,00 kann für Fahrstrecken von bis zu 2 km angewendet werden, allerdings nur, wenn ein Fahrgast eine fahrende Taxe heranwinkt und bereits beim Zusteigen darauf hinweist, dass er diesen Tarif in Anspruch nehmen möchte. Nach Überschreiten von 2 km erfolgt eine schrittweise Anpassung an den Normaltarif.

Tarif 2: Normaltarif

Tarif 2 ist wie in Wien ein aus Grundpreis, Streckentarif, Zeittarif und Zuschlägen zusammengesetzter mehrteiliger Tarif. Allerdings gehen (Warte-)Zeiten erst nach Überschreiten einer Karenzzeit von einer Minute je Stopp in die Berechnung ein (Karenzzeittarif). Im Gegensatz zu Wien gibt es keine gesonderten Nacht- bzw. Sonn-/Feiertagstarife. Seit Oktober 2019 beträgt der Grundpreis € 3,90, der Streckentarif € 0,20 je begonnene 86,96 m (bis 7 km) bzw. 121,21 m (ab 7 km) und der Zeittarif € 0,20 je 21,82 Sekunden. Zuschläge bestehen für die Anforderung eines Großraumtaxis, die Inanspruchnahme des Gutschein- oder Rechnungssystems der Taxizentralen und den Zustieg am Flughafen Tegel. Details zum Tarif siehe Tabelle 4 im Anhang.

Weitere relevante Regelungen zum Taxibetrieb in Berlin

- **Betriebspflicht:** § 21 PBefG legt eine Betriebspflicht im Ausmaß der Genehmigung und entsprechend den öffentlichen Verkehrsinteressen und dem Stand der Technik fest. Im Detail spezifiziert § 1 TaxO, dass Berliner Taxen pro Kalenderjahr zumindest 180 Schichten zu wenigstens sechs Stunden bereitgehalten werden müssen.
- **Beförderungspflicht:** Im Pflichtfahrbereich gilt Beförderungspflicht, sofern die Beförderungsbedingungen eingehalten werden und kein Ausschlussgrund besteht.⁵⁷
- **Taxameterpflicht:** Taxen müssen über einen beleuchtbaren und geeichten Fahrpreisanzeiger (Taxameter) verfügen, der das Beförderungsentgelt – getrennt nach Fahrpreis und Zuschlägen – und die gegebenenfalls anzuwendende Tarifstufe anzeigt.
- **Streckenwahl:** Sofern mit dem Fahrgast nichts anderes vereinbart ist, muss der Fahrzeugführer den kürzesten Weg zum Fahrtziel zu wählen.
- **Anwerben von Fahrgästen und Standplatzordnung:** Berliner Taxen dürfen nur innerhalb des Landes Berlin bereitgehalten werden. Vorher bestellte Fahrten dürfen aber auch von außerhalb durchgeführt werden. Mit Ausnahme der Nachtstunden (20 bis 6 Uhr) oder bei öffentlichen Veranstaltungen dürfen Taxen nur an gekennzeichneten Taxistandplätzen

⁵⁶ <https://www.berlin.de/senuvk/verkehr/mobil/auto/taxi/index.shtml>

⁵⁷ Die Beförderung kann abgelehnt werden, wenn sie mit den regelmäßig eingesetzten Fahrzeugen nicht möglich ist, durch Umstände verhindert wird, die das Unternehmen nicht beeinflussen kann, oder die Annahme nahelegt, dass die zu befördernde Person eine Gefahr für die Sicherheit und Ordnung des Betriebes darstellt.

bereitgehalten werden. Auf den Standplätzen erfolgt das Auffahren grundsätzlich in der Reihenfolge der Ankunft, Fahrgäste haben aber freie Taxenwahl.

- **Flughäfen:** Taxistände auf Flughäfen befinden sich häufig auf Privatgrund der FlughafenbetreiberInnen, daher können spezielle Genehmigungen erforderlich sein.⁵⁸ Das ist u. a. auch in Tegel der Fall: Nur etwa die Hälfte der Berliner Taxen haben einen Transponder für den kostenpflichtigen Nachrückplatz.⁵⁹

3.1.4 Marktzugang

Generell ist das Taxigewerbe in Deutschland stark reguliert; Berlin zählt aber neben Hamburg zu den weniger stark regulierten Regionen Deutschlands.⁶⁰ Nach § 2 (1) PBefG ist die Personenbeförderung mit Kraftfahrzeugen im Gelegenheitsverkehr genehmigungspflichtig, zuständig ist die jeweilige Bezirksverwaltungsbehörde, Betriebssitzgemeinde, Gewerbeaufsichtsbehörde, Industrie- und Handelskammer, Fachgewerkschaften sowie Verkehrsverbände haben ein Anhörungsrecht. Die Genehmigung gilt für vier Jahre.

Konzessionspflicht und Arten von Konzessionen

Das PBefG unterscheidet drei Formen des Gelegenheitsverkehrs: Verkehr mit Taxen (§ 47),⁶¹ Ausflugsfahrten und Ferienzweckreisen (§ 48) und Verkehr mit Mietomnibussen und mit Mietwagen (§ 49).⁶²

Zugangskriterien

Die Erteilung einer Taxikonzession ist zunächst an persönliche Voraussetzungen geknüpft (§ 13 (1) PBefG): Gewährleistung der Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Betriebs, Zuverlässigkeit, fachliche Eignung sowie Niederlassung im Inland. Weitere Details werden in der Berufszugangsverordnung (PBZugV) festgelegt. Ausschließungsgründe sind unter anderem rechtskräftige Verurteilungen wegen schwerer Straftaten, schwere Verstöße gegen Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes, der Straßenverkehrsordnung, arbeits- und sozialrechtliche Pflichten oder andere relevante Gesetze. Eigenkapital und Reserven müssen in Höhe von € 2.250 für das erste und € 1.250 für jedes weitere Fahrzeug vorhanden sein. Die fachliche Eignung ist durch Fachkundeprüfung(en) oder gleichwertige Qualifikationen nachzuweisen.

Sind die persönlichen Voraussetzungen erfüllt, erfolgt in einem zweiten Schritt die Funktionsprüfung: Nach § 13 (4) PBefG darf die Genehmigung nicht erteilt werden, „wenn die öffentlichen

⁵⁸ Siehe z. B. OLG Frankfurt am Main, Urteil vom 06.03.2014 - 6 U 246/13, <https://openjur.de/u/686816.html>

⁵⁹ <https://www.morgenpost.de/berlin-aktuell/article118074594/Wie-illegale-Taxifahrer-in-Tegel-Berlin-Touristen-abzocken.html>

⁶⁰ Vgl. HAUCAP ET AL. (2014)

⁶¹ § 47 (1) PBefG definiert den Taxiverkehr als „die Beförderung von Personen mit Personenkraftwagen, die der Unternehmer an behördlich zugelassenen Stellen bereithält und mit denen er Fahrten zu einem vom Fahrgast bestimmten Ziel ausführt.“

⁶² Der Mietwagenverkehr ist definiert als „die Beförderung von Personen mit Personenkraftwagen, die nur im ganzen zur Beförderung gemietet werden und mit denen der Unternehmer Fahrten ausführt, deren Zweck, Ziel und Ablauf der Mieter bestimmt und die nicht Verkehr mit Taxen nach § 47 sind. Mit Mietwagen dürfen nur Beförderungsaufträge ausgeführt werden, die am Betriebssitz oder in der Wohnung des Unternehmers eingegangen sind. Nach Ausführung des Beförderungsauftrags hat der Mietwagen 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.“ (§ 49 (4) PBefG)

Verkehrsinteressen dadurch beeinträchtigt werden, daß [sic] durch die Ausübung des beantragten Verkehrs das örtliche Taxengewerbe in seiner Funktionsfähigkeit bedroht wird.“ Faktoren sind dabei unter anderem die Nachfrage nach Taxitransportdienstleistungen, das bestehende Angebot und die Anzahl sowie die Ursachen von Unternehmensschließungen. Eine Mengengrenzung auf dieser Basis ist zulässig und wurde auch von vielen Regionen umgesetzt, nicht allerdings in Berlin.⁶³ Seit 2017 werden neue Konzessionen in Berlin nur noch bei Nutzung eines Fiskaltaxameters erteilt.⁶⁴ Für Mietwagen gibt es keine Mengenbeschränkung, allerdings können Lizenzen aus Rücksicht auf den Taximarkt verweigert werden (EU (2016c, S. 327)).

3.1.5 Qualitätsanforderungen

Im Personenbeförderungsgesetz und in Betriebsordnungen sind verschiedenste Qualitätsanforderungen an Taxi- und Mietwagenunternehmen, an den Fahrbetrieb, die FahrerInnen und die Fahrzeuge normiert. Einen Überblick gibt Tabelle 5 im Anhang.

3.1.6 Fazit

Eine Studie aus dem Jahr 2016 (vgl. L+K (2016)) hat ermittelt, dass insgesamt und über alle Unternehmensgrößen hinweg 76,6 % der Betriebe (gewichtet nach der Fahrzeuganzahl) unplausible Angaben gemacht haben, darunter auch 75,8 % der Großbetriebe mit mehr als neun Fahrzeugen. Probleme dürften vor allem im Hinblick auf Scheinselbständigkeit und Schattenwirtschaft bestehen. Die Erlöse der regulär arbeitenden Betriebe „rangieren auf einem Niveau, das den Substanzerhalt und ein Arbeiten im Rahmen der geltenden rechtlichen Bestimmungen problematisch macht“ (L+K (2016, S. 107)). Die Daten der Mehrzahl der Betriebe seien betriebswirtschaftlich nur durch Schwarzerlöse oder Transferleistungen an die FahrerInnen erklärbar. Die AutorInnen schließen, dass „die Wirtschaftlichkeit des Berliner Taxigewerbes nach branchenüblichen Maßstäben nicht mehr gegeben ist.“ Der Wettbewerbsdruck am Taximarkt habe sich durch die steigende Taxianzahl, insbesondere bei irregulär arbeitenden Betrieben, und die wachsende Konkurrenz durch Mietwagen massiv erhöht. Die personellen Ressourcen des für die Kontrolle zuständigen Landesamts für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten dürften nicht ausreichen, um Rechtsverstöße effektiv zu verringern. Zudem wird auch ein Drehtüreffekt konstatiert, bei dem das Geschäft von insolventen Unternehmen oder solchen, die die Konzession wegen Verstößen verloren haben, über Strohmannkonstruktionen fortgeführt wird. All dies trage in weiterer Folge zur Verdrängung regulär arbeitender Betriebe bei (L+K (2016, S. 99f)). Diese Problematik dürfte nach wie vor bestehen.⁶⁵

⁶³ Die 1998 eingeführte Begrenzung der Konzessionsanzahl in Berlin wurde gerichtlich aufgehoben. Aktuell existiert in Berlin daher keine Mengengrenzung.

⁶⁴ https://www.berlin.de/labo/mobilitaet/fahrerlaubnisse-personen-und-gueterbefoerderung/personenbefoerderung/informationsschreiben_fiskaltaxameter_juni-2017.pdf

⁶⁵ z. B. <https://www.taxiinnung.org/wp-content/uploads/2019/02/LPT-Antrag-Uber-und-Co-regulieren.pdf>

3.2 Stockholm

Der schwedische Taximarkt wurde 1990 im Zuge einer umfassenden Reform weitgehend dereguliert; Bedarfsprüfung, vorgegebene Tarife und Gebietsbeschränkungen wurden aufgehoben. Seitdem wurden allerdings wieder verstärkt Regeln insbesondere zum Schutz der Fahrgäste und zur besseren Kontrolle durch die Behörden erlassen.

3.2.1 Regulierungsebene

Die Regulierung des Taxisektors erfolgt in Schweden generell auf nationaler Ebene. Zentrales Gesetz ist das Taxiverkehrsgesetz (**Taxitrafiklag** (2012:211)), das durch die Taxiverkehrsverordnung (**Taxitrafikförordning** (2012:238)) ergänzt wird. Daneben haben die zuständigen Behörden eine Vielzahl von Vorschriften erlassen, die spezielle Fragen im Detail regeln.⁶⁶

Eine wichtige Rolle im Hinblick auf Qualitätsstandards spielen außerdem privatrechtliche Regelungen der Taxizentralen sowie die Statuten der schwedischen Taxivereinigung (Svenska Taxiförbundet), der rund 70 % der Taxiunternehmen angehören.

3.2.2 Marktstruktur

Marktumfeld

Die Stadt Stockholm hatte Anfang November 2019 rund 974.000 EinwohnerInnen, die Provinz Stockholm 2,37 Mio. Beide sind in den letzten 10 Jahren um durchschnittlich 1,6 % pro Jahr gewachsen (vgl. STATISTICS SWEDEN).⁶⁷

Zahlen zum Taximarkt

2018 gab es in der Stadt Stockholm rund 3.350 Taxis (3,5 pro 1.000 EinwohnerInnen); in der Provinz Stockholm knapp 7.300 (3,1 pro 1.000 EinwohnerInnen), davon 46 % mit alternativen Antrieben.⁶⁸ Abbildung 6 stellt die Entwicklung des Wagenstands seit 2002 dar. Die durchschnittliche Jahresfahrleistung betrug in der Provinz Stockholm 2016 etwa 65.700 km je Taxi, 63 % der Gesamtfahrleistung entfielen dabei auf Ökotaxis.⁶⁹

In der Provinz Stockholm bestanden 2018 insgesamt knapp 3.700 Taxikonzessionen,⁷⁰ im Durchschnitt kommt ein Taxiunternehmen somit auf etwa zwei Fahrzeuge. Zahlen zur Größenstruktur sind nur für Schweden insgesamt verfügbar (siehe Abbildung 7). Mehr als zwei Drittel der Unternehmen haben nur ein Fahrzeug, nur etwa 3 % mehr als zehn. Die Durchschnittsgröße ist in den letzten Jahren aber leicht gestiegen.

⁶⁶ Dazu gehören eine Reihe von Vorschriften der schwedischen Verkehrsbehörde Transportstyrelsen (z. B. TSFS 2013:41, TSFS 2012:61, TSFS 2010:32, TSFS 2012:140, TSFS 2010:33) und die Vorschriften der Straßenverwaltung betreffend die Berufskunde für die Taxifahrerlizenz (VVFS 2004:65).

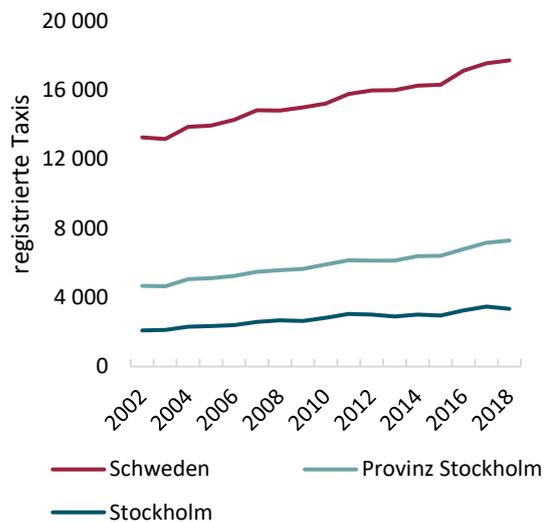
⁶⁷ STATISTICS SWEDEN: Population 1 November by region, age and sex. Year 2002 – 2019.

⁶⁸ Svenska Taxiförbundet (2019), S. 21.

⁶⁹ TRAFIKANALYS (2018), S. 57.

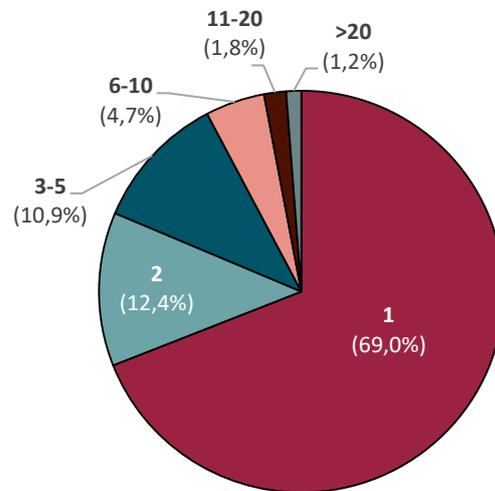
⁷⁰ SVENSKA TAXIFÖRBUNDET (2019), S. 12; davon sind etwa 70 % Einzelunternehmen und 26 % Kapitalgesellschaften, der Rest verteilt sich auf Personengesellschaften und andere Formen.

Abbildung 6: Anzahl der als Taxi registrierten Fahrzeuge in Schweden und Stockholm



Quelle: STATISTICS SWEDEN, Passenger cars in use by region and type of ownership. Year 2002-2018.

Abbildung 7: Anteile der Taxiunternehmen nach Anzahl der Fahrzeuge (Schweden)



Quelle: SVENSKA TAXIFÖRBUNDET (2019), S.13.

Eine besondere Rolle für Taxiunternehmen spielen in Schweden (teilweise) öffentlich finanzierte Fahrten (z. B. für ältere Menschen, Personen mit eingeschränkter Mobilität oder SchülerInnen); sie zeichnen landesweit für etwa die Hälfte der Umsätze verantwortlich; in den großen Zentren ist ihr Anteil aber geringer.⁷¹

Weitere Akteure am Taximarkt

Taxizentralen („dispatch centers“): Taxizentralen bieten als Kerndienstleistungen die Annahme, Verteilung und Verrechnung von Taxibuchungen sowie das Beschwerdemanagement und „Branding“ an, teilweise auch Leasing-, Werkstatt- oder Tankstellenleistungen. Sie sind auch von entscheidender Bedeutung, um an öffentliche Aufträge zu gelangen, da einzelne Taxiunternehmen dafür meist zu klein sind. Taxizentralen sind häufig als Verbände von Taxiunternehmen organisiert; größere Zentralen sind aber vielfach auch eigenständige Kapitalgesellschaften, die mit einem Franchise-System und ohne eigene Fahrzeuge arbeiten. Die Tätigkeiten der Taxizentralen sind aufgrund eines eigenen Gesetzes zu einem gewissen Grad vom Wettbewerbsrecht ausgenommen, um z. B. gemeinsamen Einkauf, gemeinsame Werbeaktivitäten oder die Festlegung von Preisen und Fahrzeugverfügbarkeiten durch die Taxizentralen zu ermöglichen.⁷² Die Taxizentralen legen außerdem zum Teil Qualitätskriterien fest, denen die für sie arbeitenden Taxis unterworfen sind. Aktuell sind die Taxizentralen noch kaum reguliert. Mit der Einführung einer neuen Taxikategorie ab 2021 erhalten sie aber zusätzliche Verantwortlichkeiten, sodass ab September 2020 auch für sie eine Genehmigung

⁷¹ Nach BEKKEN (2005, S.12) entfallen z. B. in Stockholm nur 15-20 % der Fahrten auf den öffentlich finanzierten Bereich.

⁷² Lag (2008:580) om gruppundantag för konkurrensbegränsande avtal om viss taxisamverkan

erforderlich ist.⁷³ Rund 88 % der schwedischen Taxis sind an eine Taxizentrale angeschlossen;⁷⁴ seit 1990 gibt es aber dazu keine Verpflichtung. Zumeist sehen die Verträge Exklusivvereinbarungen vor. Die Taxizentralen erhalten von den angeschlossenen Taxiunternehmen monatliche Fixbeiträge und variable Umsatzanteile. Sie haben daher relativ risikofreie Einnahmen; der Großteil des Risikos liegt bei den Taxiunternehmen.⁷⁵

2016 gab es rund 350 Taxizentralen in Schweden. Wettbewerb zwischen konkurrierenden Zentralen gibt es aber häufig nur in den größeren Städten. Die größte Zentrale – Taxi Stockholm AB – befindet sich in Stockholm; sie verfügte 2016 über 1.600 Taxis bei einem Jahresumsatz von € 200 Mio. Weitere große in Stockholm tätige Taxizentralen sind Taxi Kurir AB, Taxi 020 AB und Sverigetaxi. Auch bei den Taxizentralen ist ein Konsolidierungsprozess zu beobachten. Mittlerweile haben sich auch „Meta-Zentralen“ entwickelt, die selbst die Aktivitäten mehrerer Taxizentralen bündeln und inzwischen eine beachtliche Marktmacht erlangt haben. Hier sind vor allem Cabonline⁷⁶ und Svea Taxi Allians zu nennen.⁷⁷

Taxi-Apps: Taxi-Apps werden in Schweden als eine Art „Taxizentralen über digitale Plattformen“ betrachtet. In Stockholm sind u. a. Uber, Free Now und Taxijakt verfügbar. Über aktuelle Marktanteile liegen keine Informationen vor.

Reporting Centers: Mit Taxameter ausgestattete Taxis müssen die Taxameterdaten einmal wöchentlich an ein konzessioniertes Reporting Center übertragen, das die Daten wiederum auf Anfrage den Behörden übermitteln muss. Als Reporting Centers fungieren zumeist entweder Taxizentralen oder Taxameterhersteller; derzeit sind sechs solcher Zentren konzessioniert.⁷⁸

Konkurrenzmärkte

Mietwagen: Schweden unterhält ein one-tier System. Der Taxiverkehr umfasst daher alle professionellen Fahrdienste mit PKW. Insbesondere Limousinendienste haben aber die Möglichkeit der Befreiung von der Taxameterpflicht genutzt. Die ab 2021 bestehende Möglichkeit, Taxis ohne Taxameter zu betreiben, weist gewisse Ähnlichkeiten mit einer Mietwagenbranche auf.

Autovermietung/Car Sharing: Stockholm scheint für Car Sharing kein einfacher Markt zu sein. Mehrere große Anbieter haben ihren Betrieb in Stockholm in den letzten Jahren eingestellt (u. a. DriveNow und car2go). Gründe dürften mangelnde Nutzung und hohe Park- und Mautgebühren sein.⁷⁹ Aktiv in Stockholm sind u. a. aimo, Sunfleet oder Zipcar. Des Weiteren vermitteln auch etliche Webseiten Fahrzeuge von Privatpersonen (z. B. snappcar.se oder gomore.se).

⁷³ Lag (2014:1020) om redovisningscentraler och beställningscentraler för taxitrafik

⁷⁴ Transportstyrelsen (2019), S.38.

⁷⁵ TRAFIKANALYS (2018), S.15 und 48.

⁷⁶ <https://www.cabonline.com>; Cabonline ist der größte Schwedische Taxikonzern mit rund 5.500 angeschlossenen Fahrzeugen (2015). Zu Cabonline gehören u. a. Taxi Kurir und Sverigetaxi (<https://www.bussmagasinet.se/2015/03/storaffar-i-taxibranschen-storsta-taxiforetaget-blir-amerikanskt/>).

⁷⁷ Boutueil et al. (2019), S. 6.

⁷⁸ <https://transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/Yrkestrafik/Taxi/redovisningscentraler-for-taxi/>

⁷⁹ Siehe z. B. <https://www.drivesweden.net/en/car-sharing-services-struggle-survive-sweden> oder <https://www.sueddeutsche.de/auto/carsharing-studie-staedte-probleme-1.4554329>

ÖPNV: Stockholm verfügt über ein gut ausgebautes Netz aus Bahn-, U-Bahn-, Straßenbahn- und Buslinien. In der Nacht verkehren Nachtbusse, am Wochenende auch U-Bahnen und andere Linien.⁸⁰ Der Anteil des ÖPNV am Modal Split beträgt rund 38 %.⁸¹

PKW, Rad: 2017 kamen in Stockholm durchschnittlich 375 Autos, in der Provinz insgesamt 404 Autos auf 1.000 EinwohnerInnen.⁸² Der Anteil von Privatautos am Modal Split beträgt rund 26 %; die Radnutzung ist in Stockholm überdurchschnittlich (10 % der Wege).⁸¹

3.2.3 Taxitarif

Seit 1990 sind in Schweden die Taxitarife freigegeben. Es gibt weder Maximal- noch Minimaltarife. Dafür wurden im Lauf der Zeit umfangreiche Informationspflichten eingeführt. Gemäß Taxiverkehrsgesetz müssen die Tarife so gestaltet sein, dass der Fahrpreis vor der Fahrt leicht eingeschätzt und nach der Fahrt unter Kenntnis von Distanz und Fahrtdauer leicht berechnet werden kann. Die Grundlagen der Preisberechnung dürfen sich während der Fahrt nicht ändern. Die TaxilizenzinhaberInnen sind dafür verantwortlich, dass die Fahrgäste vor Beginn der Fahrt über den angewandten Tarif geeignet informiert werden. Zu diesem Zweck müssen innen und außen am Fahrzeug standardisierte Tarifinformationsschilder angebracht werden, die die Tarifparameter (SEK je km/je Stunde, Grundpreis) und für jeden Tarif den Vergleichspreis (= Preis für eine 10 km lange und 15 Minuten dauernde Fahrt) enthalten.⁸³

Abbildung 8: Beispiele für Preisschilder an Taxis außen (links) und innen (rechts)



Quelle: <https://www.taxikristinehamn.se/priser/>, [https://www.taxistenungsund.se/taxi/priser/D_dokument/Fil%20000%20\(5\).jpeg](https://www.taxistenungsund.se/taxi/priser/D_dokument/Fil%20000%20(5).jpeg)

Wenn der Fahrpreis SEK 500 (≈ € 50) übersteigt, muss vor der Buchung eine umfangreichere Preisauskunft unter Angabe eines verbindlichen Maximalfahrpreises an den Fahrgast übermittelt werden. Bei Anwendung von Fixpreisen kann das entfallen.⁸⁴

⁸⁰ <https://everythingsweden.com/public-transport-in-stockholm/>

⁸¹ <https://mobility.challengefrom.se/stockholm>

⁸² STATISTICS SWEDEN: Vehicles in counties and municipalities 2017, <https://www.scb.se/publication/34841>.

⁸³ Details sind in TSFS 213:41, Kap. 6 festgelegt. Nicht ausgeschrieben werden müssen Tarife, die nur für bestimmte KundInnen oder KundInnengruppen gelten und mit diesen schriftlich vereinbart wurden. Bei Anwendung von Fixpreisen gelten Erleichterungen.

⁸⁴ Siehe dazu im Detail <https://transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/Yrkestrafik/Taxi/Prisinformation/>.

Die mit der Liberalisierung verbundene Erwartung, dass die Preise sinken würden, hat sich nicht erfüllt. Die durchschnittliche Steigerung der Taxipreise war zwischen 1990 und 2007 doppelt so hoch wie die Inflationsrate.⁸⁵ Zwischen 1997 und 2017 betrug die Steigerung in Summe 85 %, was deutlich über der Preisentwicklung im Transportsektor insgesamt lag (aber dennoch unter jener im ÖPNV). Dieser Befund ist aber insofern zu relativieren, als erstens dem Preisanstieg zumindest in den ersten Jahren eine deutliche Verbesserung des Angebots (insbesondere deutlich kürzere Wartezeiten) gegenüberstand und zweitens die verfügbaren Zahlen zumeist Privat- und Geschäftsfahrten betreffen, nicht aber die in Schweden sehr verbreiteten öffentlich finanzierten Fahrten.⁸⁶

Aktuell müssen Taxis nach der Taxiverkehrsverordnung mit einem Taxameter ausgestattet sein. Hintergrund dieser Pflicht ist aber weniger die korrekte Fahrpreisberechnung, als vielmehr Kontrollmöglichkeiten durch die Behörden. Ausnahmen von der Taxameterpflicht sind aktuell noch möglich. Ab 01.01.2021 fällt diese Ausnahmeregelung allerdings weg; stattdessen werden dann zwei Kategorien von Taxis unterschieden: Mit Taxameter ausgestattete Taxis müssen weiterhin an ein Reporting Center angebunden sein und die Taxameterdaten dorthin übermitteln. Neu hinzu kommen Taxis ohne Taxameter, die mit „Spezialausrüstung für Taxis“ (das können z. B. auch Smartphone-Apps sein) ausgestattet sind und für die besondere Einschränkungen gelten: Sie müssen zwingend an eine Taxizentrale angeschlossen sein und dürfen nur vorbestellte Fahrten zu fixen Preisen ausführen. Alle Bestellungen und Zahlungen müssen über die Taxizentrale laufen, ohne Beteiligung von FahrerIn oder Taxiunternehmen.⁸⁷ Ziel dieser Neuregelung war es auch, den Einsatz neuer Technologien und Geschäftsmodelle zu ermöglichen.⁸⁸

3.2.4 Marktzugang

Zum Betrieb von Taxis ist eine Lizenz („taxitrafikstillstånd“) erforderlich. Diese wird nur an Personen vergeben, die hinsichtlich Fachwissens,⁸⁹ finanzieller Leistungsfähigkeit⁹⁰ und Reputation⁹¹ geeignet erscheinen, einen Taxibetrieb zu führen. Die Überprüfung der Voraussetzungen und die Vergabe der (i. d. R. unbefristeten) Lizenzen erfolgt durch Transportstyrelsen. Abgesehen davon sind die Eintrittsbarrieren gering: Es gibt seit 1990 keine Mengenbeschränkungen und auch keine geographische Einschränkung der Gültigkeit der Lizenzen.

⁸⁵ TRAFIKANALYS (2018), S. 11.

⁸⁶ OECD (2007), S.175. In Stockholm betrug der Fahrpreis-Unterschied zwischen einer privaten und einer öffentlich finanzierten Fahrt 2015 z.B. 40 % (<https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=3993&artikel=6157919>).

⁸⁷ Taxiverkehrsgesetz Kap.2b bzw. <https://transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/Yrkestrafik/Taxi/ny-kategori-av-taxitrafik/>.

⁸⁸ TRAFIKANALYS (2018), S. 8.

⁸⁹ Schriftlicher Test, bei dem rechtliche Rahmenbedingungen, betriebswirtschaftliche und finanzielle Kenntnisse, technische Standards und Betriebsbedingungen sowie Fragen der Sicherheit auf den Straßen geprüft werden.

⁹⁰ Mindestkapital: SEK 100.000 für das erste Fahrzeug und SEK 50.000 für jedes weitere.

⁹¹ Dagegen sprechen u.a. Verurteilungen wegen schwerer Straftaten, schwere oder wiederholte Verstöße gegen das Taxiverkehrsgesetz oder damit verbundene Vorschriften, sowie gegen die Straßenverkehrsordnung (Ruhezeiten, Gewichtsbeschränkungen usw.).

3.2.5 Qualitätsanforderungen

Die staatlich vorgegebenen Qualitätsnormen beschränken sich vor allem auf sicherheitsrelevante Fragen und die Überprüfung der persönlichen und finanziellen Eignung.

Das Unternehmen benötigt eine Lizenz, die an fachliche, finanzielle und persönliche Fähigkeiten gebunden ist (siehe Abschnitt 3.2.4). Für TaxifahrerInnen sind eine TaxifahrerInnenlizenz und ein gültiger -ausweis vorgeschrieben.

Für Fahrbetrieb und Fahrzeuge bestehen kaum gesetzliche Vorgaben; stattdessen werden Qualitätsanforderungen durch die Taxizentralen oder die Statuten der schwedischen Taxivereinigungen (Svenska Taxiförbundet) vorgegeben. Einen Überblick gibt Tabelle 6 im Anhang.

3.2.6 Fazit

Bis 1990 war der schwedische Taximarkt streng reguliert. Nicht zuletzt durch die damit verbundene Unterversorgung und lange Wartezeiten auf ein Taxi erfolgte ab 1990 eine weitgehende Deregulierung, bei der Mengen- und Preisbeschränkungen, die verpflichtende Anbindung an eine Bestellzentrale, die Betriebspflicht und geografische Beschränkungen der Gültigkeit der Lizenzen aufgehoben wurden.⁹² In der Folge ist das Taxiangebot massiv gewachsen. Insbesondere in den großen Städten wie Stockholm ist es zu einer Überversorgung gekommen,⁹³ die Auslastung der Fahrzeuge sank. Gerade in den ersten Jahren hat dies zu beträchtlichen Problemen geführt. So waren Schwarzarbeit, Steuerhinterziehung, Preiswucher speziell bei TouristInnen⁹⁴ und Preisabsprachen zwischen Taxiunternehmen sowie damit verbundene Wettbewerbsverzerrungen weit verbreitet, während die Einkommen der FahrerInnen zum Teil unter die Mindeststandards sanken.⁹⁵

Seitdem wurden daher schrittweise wieder striktere Regeln hinsichtlich Preisinformation, Rechnungswesen und Zulassung zum Taxiverkehr eingeführt, wobei der Fokus auf der Sicherheit der Fahrgäste und der Vermeidung von Steuerhinterziehung lag.⁹⁶

Einige der genannten Probleme dürften aber nach wie vor bestehen, insbesondere von Tarifbetrug bzw. überhöhten Preisen wird noch häufig berichtet.⁹⁷ Die OECD hat die Liberalisierung in Schweden insgesamt dennoch positiv bewertet, stellt aber auch fest, dass eine ausreichende Planung und Vorbereitung sowie eine Koppelung mit Qualitätsregeln und Maßnahmen zum Schutz der Fahrgäste unverzichtbar sind.⁹⁸

⁹² Siehe GÄRLING ET AL. (1995).

⁹³ https://iqs.se/library/2984/amy_rader_olsson.pdf

⁹⁴ <https://www.thelocal.se/20090112/16868>

⁹⁵ Siehe z. B. OECD (2007), S. 176 ff, <http://www.taxi-library.org/sweden.htm> oder <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=3993&artikel=6157919>.

⁹⁶ OECD (2018), S.2.

⁹⁷ Siehe z. B. <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2108&artikel=5082113> oder <https://www.routesnorth.com/stockholm/taking-a-taxi-in-stockholm/>.

⁹⁸ OECD (2007), S. 176 f.

3.3 London

London unterscheidet bei der Regulierung im Rahmen eines two-tier Systems, zwischen Taxis („hackney carriages“, „black cabs“) und Mietwagen („private hire vehicles“ [PHV], „minicabs“).

3.3.1 Regulierungsebene

Erste Regelungen zu „Hackney Carriages“ in England gehen auf das 17. Jahrhundert zurück und wurden seitdem mehrmals angepasst. Dementsprechend fragmentiert und schwer zu überblicken ist die aktuelle Gesetzeslage. Grundsätzlich gibt es Regelungen auf nationaler Ebene, die sich nach Hoheitsbereichen (England & Wales, Schottland, Nordirland) unterscheiden; dazu kommen umfangreiche lokale Kompetenzen, wobei London einen Sonderstatus hat.

Aktuell für die Londoner Taxibranche relevante Gesetze sind u. a. der **London Hackney Carriage Act 1853, Metropolitan Public Carriage Act 1869, London Cab Act 1896, The London Cab Order 1934, London Cab and Stage Carriage Act 1907, London Cab Act 1968 und der Transport Act 1985**. Die für die Regulierung in London zuständige Behörde ist *Transport for London (TfL)*. Eine Übersicht über weitere relevante Bestimmungen ist auf der Website von TfL verfügbar.⁹⁹

3.3.2 Marktstruktur

Marktumfeld

Greater London hatte 2018 rund 8,9 Mio. Einwohner, die Bevölkerung ist seit 2001 im Schnitt um mehr als 1 % jährlich gewachsen. Mit 19 Mio. internationalen Besuchern (+ 34 % seit 2009)¹⁰⁰ und 11,9 Mio. Übernachtungsgästen aus England¹⁰¹ ist London außerdem eine der tourismusstärksten Städte der Welt.

Zahlen zum Taximarkt

2018 waren in London etwas mehr als 20.000 Taxis und fast 88.000 Mietwagen lizenziert, das sind 37 % aller in England lizenzierten Fahrzeuge.¹⁰² Während die Zahl der Taxis seit 2009 mehr oder weniger konstant geblieben ist, ist die Zahl der Mietwagen zwischen 2013 bis 2017 um rund zwei Drittel angestiegen. Ziemlich analog dazu haben sich die Zahlen der FahrerInnenlizenzen entwickelt.

Berücksichtigt man die Bevölkerungsentwicklung, so ist die Taxidichte leicht zurückgegangen, von 2,8 auf 2,4 Taxis je 1.000 EinwohnerInnen im Jahr 2018. Dieser Rückgang wurde durch die gestiegenen Mietwagenzahlen allerdings mehr als wettgemacht. Die kombinierte Taxi- und Mietwagendichte ist daher von 8,9 Fahrzeugen je 1.000 EinwohnerInnen im Jahr 2001 angestiegen auf 12,2 im Jahr 2018.

⁹⁹ <https://tfl.gov.uk/corporate/publications-and-reports/taxi-and-private-hire#on-this-page-0>

¹⁰⁰ OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS (ONS): Number of International Visitors to London, <https://data.london.gov.uk/dataset/number-international-visitors-london>

¹⁰¹ KANTAR: Great Britain Tourism Survey (GBTS) 2018. <https://www.visitbritain.org/gb-tourism-survey-2018-overview>

¹⁰² DEPARTMENT FOR TRANSPORT: Taxi and Private Hire Vehicle Statistics, England: 2019 (https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/833569/taxi-and-phv-england-2019.pdf).

Laut TfL sind die meisten Londoner Taxis solche, die EinzelfahrerInnen gehören und auch von diesen betrieben werden. Es gibt aber auch Einzelpersonen und Unternehmen, die Taxis an lizenzierte FahrerInnen vermieten.¹⁰³ Größere Unternehmen mit angestellten FahrerInnen dürften aber eher die Ausnahme sein.¹⁰⁴

Weitere Akteure am Taximarkt

Taxizentralen („taxi companies“):

Größere in London tätige Taxizentralen sind u. a. ComCab

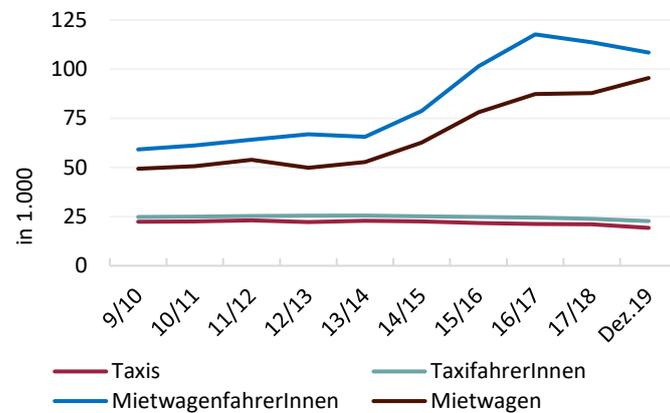
(≈ 1.900 Taxis) und Dial-A-Cab (≈ 1.100 Taxis), die allerdings denselben Eigentümer haben.¹⁰⁵

Taxi-Apps: Marktführer in der Taxivermittlung in London ist Gett, das mit der Übernahme von Radio Taxis nach eigenen Angaben über etwa 11.500 Taxis verfügt.¹⁰⁶ Ebenfalls in London tätig ist Free Now, das die britische Plattform Hailo übernommen hat.

Konkurrenzmärkte

Mietwagen (private hire vehicles, PHV): Mietwagen unterscheiden sich im Wesentlichen dadurch von Taxis, dass sie keine Fahrgäste auf der Straße oder auf Standplätzen anwerben, sondern nur im Voraus über Mietwagenzentralen gebuchte Fahrten machen dürfen.¹⁰⁷ Sie sind nicht dem Taxitarif unterworfen, benötigen keinen Taxameter und für sie gelten deutlich weniger strikte Regeln (z. B. betreffend Fahrzeuge und Fahrerlizenz).¹⁰⁸ Sie haben den Ruf, günstiger als Taxis zu sein. Mit fast 88.000 Fahrzeugen ist der Mietwagenmarkt in London mittlerweile mehr als vier Mal so groß wie der Taximarkt. Einer der größten Mietwagenbetreiber ist Addison Lee mit rund 4.800 angeschlossenen Fahrzeugen.¹⁰⁹ Der Markteintritt von Uber 2012 hat Bewegung in den Mietwagensektor gebracht und dort zu sinkenden Preisen geführt. Laut eigenen Angaben gibt es aktuell in London 45.000 Uber-FahrerInnen und 3,5 Mio.

Abbildung 9: Anzahl von Taxis und Mietwagen in London



Quelle: TfL, <https://tfl.gov.uk/info-for/taxis-and-private-hire/licensing/licensing-information>.

¹⁰³ <https://tfl.gov.uk/info-for/taxis-and-private-hire/licensing/information-for-fleet-owners>

¹⁰⁴ So weisen z. B. ComCab und Dial-A-Cab darauf hin, dass sie nur mit lizenzierten Fahrern mit eigenen Fahrzeugen zusammenarbeiten.

¹⁰⁵ <http://cityfleetbusiness.com/news/uk-public-announcement>

¹⁰⁶ <https://gett.com/uk/blog/gett-becomes-biggest-black-cab-app-in-the-uk-with-11500-taxis-in-london-alone/>

¹⁰⁷ In den Gesetzen wird dieses Recht der Taxis als „plying for hire“ bezeichnet. Allerdings fehlt eine genau Definition, was auch heute noch zu Abgrenzungsproblemen zwischen Taxi- und Mietwagenmarkt führt (siehe z. B. THE LAW COMMISSION (2014), S.5.)

¹⁰⁸ Für Mietwagen gilt allerdings der sogenannte „Triple Lock“: Mietwagenunternehmen dürfen nur mit Fahrzeugen und Fahrern aus dem Distrikt arbeiten, in dem sie selbst lizenziert sind (EU (2016C, S. 874)). Außerdem dürfen sie nur in ihrem Distrikt werben und Buchungen akzeptieren, sie dürfen allerdings sehr wohl Fahrten auch außerhalb ihres Distrikts durchführen.

¹⁰⁹ <https://www.addisonlee.com/services/about/>

NutzerInnen.¹¹⁰ Uber ist mehrmals mit den Londoner Behörden in Konflikt geraten.¹¹¹ Seit 2017 steht der Entzug der Lizenz im Raum und wird seitdem von Uber gerichtlich bekämpft.

Car Sharing („car clubs“): 2018 waren 7 Betreiber in London aktiv mit 2.636 Fahrzeugen und 245.000 Kunden.¹¹² Trotz starkem Wachstum der Branche in den letzten Jahren hat DriveNow angekündigt, den Betrieb in London einzustellen, und dies mit geringerer Nachfrage als in anderen Städten und bezirkweise divergierenden Rahmenbedingungen begründet.

ÖPNV: Der Öffentliche Verkehr in London ist gut ausgebaut. In der Nacht verkehren Nachtbusse und am Wochenende auch U-Bahnen und Züge. 35,5 % der zurückgelegten Wege werden mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurückgelegt.¹¹³

PKW, Rad: Aufgrund von City-Maut und Umweltzonen sind PKW-Fahrten vor allem in der Innenstadt teuer. Der Anteil des Individualverkehrs am Modal Split beträgt 37 %, 348 Fahrzeuge kommen auf 1.000 Einwohner.¹¹⁴ Der Anteil des Radverkehrs ist in den letzten Jahren stark gestiegen, er liegt aber dennoch erst bei 2,5 %.¹¹⁵

3.3.3 Taxitarif

Die Kompetenz, Taxitarife für London festzulegen, liegt bei TfL. Die Festsetzung neuer Tarife erfolgt dabei anhand eines relativ komplexen Verfahrens, das verschiedene Stakeholder und Behörden einbezieht und eine öffentliche Konsultation umfasst. Art. 40 der London Cab Order legt dabei Maximalpreise fest. Der Tarif wurde erst kürzlich (mit 11.01.2020) angepasst.¹¹⁵

Taxitarif für London

Der Tarif ist ein klassischer Taxitarif: Er besteht aus einem Grundpreis (Minimumtarif) von £ 3,20, worin bereits eine gewisse Strecke bzw. Fahrzeit inkludiert ist, danach erhöht sich der Fahrpreis in Schritten zu jeweils £ 0,20 auf Basis von zurückgelegter Strecke bzw. benötigter Zeit. Je nach Wochentag und Uhrzeit werden drei Tarifstufen unterschieden: Tarif 1 gilt Montag bis Freitag von 5-20 Uhr, Tarif 2 Montag bis Freitag zwischen 20-22 Uhr sowie Samstag und Sonntag zwischen 5 und 22 Uhr, und Tarif 3 in der Nacht (22 bis 5 Uhr) und an Feiertagen. Dazu kommt ein Tarif für lange Fahrten, der ab einer Fahrtstrecke von etwa sechs Meilen zum Einsatz kommt. Zuschläge werden verrechnet für Telefon- oder Onlinebuchung (bis £ 2), eine Fahrt ab Heathrow (£ 2,80) und Fahrten zu Weihnachten und Neujahr (£ 4). Für Details siehe Tabelle 7 im Anhang.¹¹⁶

Die Tarife gelten für Fahrten innerhalb Greater Londons. Für Fahrten darüber hinaus kann der Fahrpreis im Voraus individuell vereinbart werden; ohne Vereinbarung gilt der Tarifpreis am

¹¹⁰ <https://futurezone.at/b2b/uber-kaempft-in-london-gegen-sein-verbot/400703673>

¹¹¹ Für einen ausführlichen Überblick siehe Enguerrand & Yseult (2019).

¹¹² CoMoUK (2018): Car Club Annual Survey for London 2017/18, https://como.org.uk/wp-content/uploads/2019/09/London-Car-Club-Survey2017_18.pdf

¹¹³ TfL (2019): Travel in London - Report 12, <http://content.tfl.gov.uk/travel-in-london-report-12.pdf>.

¹¹⁴ DEPARTMENT FOR TRANSPORT (2019): Vehicle Licensing Statistics:Annual 2018, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/800502/vehicle-licensing-statistics-2018.pdf

¹¹⁵ <https://consultations.tfl.gov.uk/taxis/fares-2019/>

¹¹⁶ <https://tfl.gov.uk/modes/taxis-and-minicabs/taxi-fares?cid=taxifares>

Taxameter aber als Maximalpreis. Tfl hat auf ihrer Website Richtpreise veröffentlicht, mit denen bei Taxifahrten abhängig von der Entfernung gerechnet werden kann. Für Mietwagen gelten diese Tarife nicht, stattdessen wird dem Fahrgast bei der Buchung ein geschätzter Fahrpreis mitgeteilt oder ein Fixpreis vereinbart.

Weitere relevante Regelungen zum Taxibetrieb

Beförderungspflicht: TaxifahrerInnen müssen, sofern nicht ein guter Grund dagegenspricht, Fahrten bis zu 12 Meilen (20 Meilen bei Fahrten von Heathrow) bzw. einer Fahrtdauer von einer Stunde annehmen - allerdings nur, wenn das Fahrziel in Greater London liegt. Längere Fahrten oder Fahrten zu Zielen außerhalb Greater Londons können abgelehnt werden.¹¹⁷

Lizenzgebiet: Was das Anwerben auf Taxistandplätzen und auf der Straße betrifft, dürfen Taxis nur in dem Gebiet ihrer Lizenz tätig werden; sie dürfen aber Fahrten aus dem Lizenzgebiet hinaus durchführen und können außerhalb ihres Lizenzgebietes als Mietwagen tätig werden.¹¹⁸

Taxi-Sharing: Section 10 und 11 des Transport Act 1985 ermöglichen es außerdem den Behörden, spezielle Tarife festzulegen, wenn mehrere Fahrgäste sich ein Taxi teilen – sowohl bei Vorausbuchung als auch bei Buchung auf der Straße. Für London wurde das Shared Scheme über eine Konversionstabelle umgesetzt, wobei der von den Fahrgästen in Summe zu entrichtende Fahrpreis umso höher ist, je mehr Fahrgäste befördert werden.¹¹⁹ Somit erhalten die FahrerInnen bei einer Fahrt mit mehreren Fahrgästen insgesamt einen höheren Betrag, während die Fahrt für den einzelnen Fahrgast günstiger wird. Für bestimmte Relationen wurden Fixpreise festgelegt; für einige davon nur in von Tfl bestimmten „besonderen Umständen“.¹²⁰ Die FahrerInnen haben die Wahl, ob sie zu diesem Tarifschema fahren möchten.

Flughäfen: Flughäfen sind grundsätzlich Privatgrund und können daher eigene Regeln betreffend Taxis und Mietwagen festlegen. Manche schränken den Zugang über Byelaws¹²¹ ein, andere schließen Verträge mit einzelnen Taxi- oder Mietwagenunternehmen ab. Beispielsweise regeln die Heathrow Byelaws, dass Taxis eine Genehmigung vom Flughafen benötigen, um den Taxistandplatz benutzen zu dürfen.¹²²

3.3.4 Marktzugang

Weder in der Taxi- noch in der Mietwagenbranche gibt es in London quantitative Beschränkungen betreffend Marktzugang.¹²³ Für die Lizenzvergabe zuständige Behörde ist Tfl. Bei Taxis sind mehrere Arten von Lizenzen zu unterscheiden:

¹¹⁷ <http://content.tfl.gov.uk/taxi-and-private-hire-information.pdf>

¹¹⁸ OECD (2018), S. 6.

¹¹⁹ <http://content.tfl.gov.uk/london-taxi-sharing-conversion-tables.pdf>

¹²⁰ <https://tfl.gov.uk/cdn/static/cms/documents/london-taxi-sharing-scheme-order-2005-consolidated-june-2019.pdf>

¹²¹ Gesetz, das von einer Gemeinde erlassen wurde und nur lokal gültig ist.

¹²² <https://www.heathrow.com/content/dam/heathrow/web/common/documents/contact-us/HAL-Byelaws-2014.pdf>

¹²³ Nach EU (2016c, S. 877) verfügt London im Gegensatz zu anderen englischen Lizenzierungsbehörden auch über keine ausdrückliche Befugnis zur Beschränkung der Taxikonzessionen.

- Als „taxi licence“ wird in London gewöhnlich die Taxifahrerlizenz bezeichnet. Sie ist nötig, um als TaxifahrerIn arbeiten zu dürfen. Dazu werden BewerberInnen u. a. einem „fit and proper“-Test unterzogen und sie müssen den „Knowledge of London“-Test absolvieren, der eine hervorragende Kenntnis des Londoner Straßennetzes und wichtiger Orte (Sehenswürdigkeiten, Restaurants usw.) voraussetzt. Laut TfL ist dafür eine Vorbereitungszeit von 3 bis 4 Jahren nötig.
- Fahrzeuge, die als Taxis eingesetzt werden, benötigen eine Taxi(fahrzeug)lizenz („taxi vehicle licence“), die nach einer Überprüfung durch TfL vergeben wird.
- Wenn Taxis an FahrerInnen vermietet werden, benötigen die EigentümerInnen der Taxis eine Taxiinhaberlizenz („taxi proprietor licence“). Die Anforderungen für eine Inhaberlizenz sind vergleichsweise gering (im Wesentlichen ein Strafregisterauszug).¹²⁴

Aber auch wenn es keine expliziten quantitativen Beschränkungen für Taxis in London gibt, wirken der aufwendige und teure „Knowledge of London“-Test für TaxifahrerInnen sowie die hohen Kosten für die Fahrzeuge, die die strengen Anforderungen von TfL erfüllen müssen (siehe Abschnitt 3.3.5), als starke Markteintrittsbarrieren. Außerdem setzt TfL zum Teil auch weitere Lizenzierungsregeln fest, die sich direkt auf die Zahl der Taxis auswirken (EU (2016c, S. 878)).

In der Mietwagenbranche sind drei unterschiedliche Lizenzen zu unterscheiden: Betreiberlizenz (BetreiberIn ist die Person oder Firma, die die Buchungen vermittelt, also z. B. Uber),¹²⁵ Fahrerlizenz und Fahrzeuglizenz. Die Anforderungen sind allerdings zumeist geringer als bei Taxis.¹²⁶ Für Details siehe die Website von TfL.¹²⁷

3.3.5 Qualitätsanforderungen

Nach Aussage von TfL ist „Londons Taxiservice das beste in der Welt“, sie beziehen das primär auf eine hervorragende Ortskenntnis, die im Rahmen der Taxifahrerprüfung erworben werden muss.¹²⁸ Darüber hinaus werden auch umfangreiche Anforderungen an die in London als Taxis verwendeten Fahrzeuge gestellt. Aus diesem Grund kommen speziell konstruierte und dementsprechend teure Modelle zum Einsatz. Das aktuelle London Taxi TX4 kostet mehr als £ 60.000 (€ 72.000). Weitere Qualitätsanforderungen sind häufig nicht gesetzlich vorgeschrieben, sondern basieren auf Empfehlungen. Für Details siehe Tabelle 8 im Anhang. Der „National Highways and Transport Public Satisfaction Survey“ attestiert der Londoner Taxibranche eine relative hohe Kundenzufriedenheit.¹²⁹

¹²⁴ <https://tfl.gov.uk/info-for/taxis-and-private-hire/licensing/information-for-fleet-owners>.

¹²⁵ Die Kosten für Betreiberlizenzen wurden 2017 nach der Anzahl der betriebenen Fahrzeuge gestaffelt und so für große Betreiber deutlich erhöht (ENGUERRAND & YSEULT (2019)).

¹²⁶ Hier entfällt z. B. der „Knowledge of London“-Test; stattdessen ist ein deutlich weniger anspruchsvoller topografischer Test vorgesehen. Der „fit and proper“-Test für TaxifahrerInnen wird von TfL selbst durchgeführt, bei MietwagenfahrerInnen dagegen an die jeweiligen BetreiberInnen delegiert (vgl. ENGUERRAND & YSEULT (2019)).

¹²⁷ <https://tfl.gov.uk/info-for/taxis-and-private-hire/licensing>

¹²⁸ <https://tfl.gov.uk/info-for/taxis-and-private-hire/licensing/learn-the-knowledge-of-london>

¹²⁹ DEPARTMENT FOR TRANSPORT: Taxi and Private Hire Vehicle Statistics, England 2019, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/833569/taxi-and-phv-england-2019.pdf

Für den Mietwagenverkehr sind die Anforderungen generell niedriger, was auch zum enormen Wachstum der Branche in den letzten Jahren beigetragen haben dürfte. So bestehen z. B. deutlich weniger Einschränkungen hinsichtlich der verwendeten Fahrzeuge; außerdem entfallen verschiedene Pflichten (Beförderungspflicht, Akzeptieren von Kartenzahlungen etc.).

3.3.6 Fazit

Während London keine Mengenbeschränkungen für Taxilizenzen festgelegt hat, wirken doch der „Knowledge of London“-Test und hohe Investitionskosten für ein Fahrzeug als hohe Markteintrittsbarrieren und sind vermutlich mitverantwortlich für das starke Wachstum des Mietwagenmarktes in den letzten Jahren. Ein weiterer Grund ist sicherlich auch der Eintritt neuer und innovativer AnbieterInnen im Mietwagensektor. Sowohl die Anzahl der Taxis als auch die der FahrerInnen in London sind in den letzten Jahren leicht zurückgegangen; die Zahl der Anmeldungen zum Knowledge-Test für TaxifahrerInnen sogar stark.

Ein 2014 veröffentlichter Evaluationsbericht der Law Commission¹³⁰ empfiehlt die Beibehaltung des bestehenden two-tier Systems, da es mehr Differenzierung für AnbieterInnen und mehr Auswahl für Fahrgäste ermöglicht. Allerdings tritt die Law Commission für eine Neufassung und Vereinheitlichung der derzeit sehr fragmentierten Regulierung – unter Abschaffung des Londoner Sonderstatus – ein, wobei die lokalen Behörden aber weiterhin die Möglichkeit für Ergänzungen im Taxigewerbe haben sollten (insbesondere hinsichtlich der Festsetzung von Tarifen). Umgesetzt wurden diese Empfehlungen allerdings bislang nicht.

3.4 Vergleich der untersuchten Städte

Von den untersuchten Vergleichsstädten ist der Taximarkt Berlins dem Status Quo in Wien wohl am ähnlichsten, sowohl in Hinblick auf die Regulierung als auch die Marktstruktur. Das Beispiel Berlin zeigt aber auch, dass adäquate Kontrolle durch die Behörden für ein Funktionieren des Marktes unerlässlich ist. Schweden hat den Taxiverkehr 1990 innerhalb relativ kurzer Zeit weitgehend dereguliert. Während das in der Literatur mehrheitlich positiv beurteilt wird, hat sich dennoch gezeigt, dass begleitende Maßnahmen zum Schutz der Fahrgäste und Kontrollmöglichkeiten für die Behörden unerlässlich sind. London weist – durch den zeitintensiven „Knowledge of London“-Test und hohe finanzielle Anforderungen – vergleichsweise hohe Marktzutrittsbarrieren zum Taximarkt auf, was auch ein Mitgrund für die Größe der Mietwagenbranche ist. Ein detaillierter Vergleich der betrachteten Städte findet sich in Tabelle 9 im Anhang.

¹³⁰ THE LAW COMMISSION (2014).

4 Modellierung eines durchschnittlichen Taxiunternehmens in Wien

Ein neuer Tarif hätte unmittelbare Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation der Wiener Taxiunternehmen. Dass diese ex ante berücksichtigt werden müssen, fordert das Gelegenheitsverkehrsgesetz auch in der neuen Fassung in § 14 Abs. 4. Dort heißt es, dass ein Tarif einen „angemessenen Gewinn“ ermöglichen muss. Vor der Frage nach der Angemessenheit eines Gewinns, die in Abschnitt 5 noch diskutiert wird, steht aber die Frage, wie die wirtschaftliche Situation der Taxiunternehmen überhaupt aussieht. Im folgenden Abschnitt soll der Status Quo modelliert werden, um abzuschätzen, wie sich Preisänderungen in den Kalkulationen des Taxigewerbes niederschlagen könnten.

4.1 Annahmen

Für die Kalkulation hat die Auftraggeberin umfangreiche Daten aus einer Erhebung des Taxigewerbes in Wien zur Verfügung gestellt. Diese dürften eine belastbare Grundlage für die hier durchzuführende Kalkulation darstellen; das Ergebnis soll aber keinesfalls den Anspruch auf Repräsentativität erheben. Die Daten beinhalten hochgerechnete Angaben zur Zahl der Fahrten pro Jahr, zu den durchschnittlichen Einsatzzeiten der Taxis sowie zu Fahrtstrecken und -dauern. Zusätzliche aussagekräftige Daten waren für die vorliegende Studie nicht verfügbar.

Für die hier durchgeführte Kalkulation wurde dieses Zahlengerüst in seine Einzelteile zerlegt, mit dem aktuell gültigen Taxitarif verknüpft und dann wieder zusammengesetzt. Unbekannte Größen, wie z. B. der Anteil der Fahrten, die dem Zeit- und nicht dem Streckentarif unterliegen, wurden so kalibriert, dass sich die in den zur Verfügung gestellten Datensätzen geschätzten Jahresumsätze näherungsweise wieder ergeben. Diese Übung gibt den Blick auf den Status Quo eines durchschnittlichen Wiener Taxiunternehmens frei und erlaubt zugleich komparativ-statische Analysen; beides unter der (zugegebenermaßen starken) Annahme, dass mit den zugrunde gelegten Daten ein durchschnittliches Wiener Taxiunternehmen tatsächlich abgebildet werden kann. Bei der Analyse der Auswirkungen von Änderungen in der Tarifstruktur auf die Gewinne der Taxiunternehmen, wird selbstverständlich berücksichtigt, dass die Taxinachfrage auf eine Preisänderung reagieren wird.

Die Berechnungen werden für unterschiedliche Arten von beispielhaften aber fiktiven Taxibetrieben durchgeführt: Betrieb A soll ein Funktaxi sein, das mit einer durchschnittlichen Einsatzzeit pro Woche in Wien unterwegs ist. Betrieb B ist ein Funktaxi, das von zwei FahrerInnen in Vollzeit im Einsatz gehalten wird, und das daher geringere Stehzeiten hat.¹³¹ Betrieb C ist ein Unternehmen, das sechs Taxis unterhält, von denen drei bei einer Funkzentrale angemeldet sind. Betrieb D ist ein funkloses Taxi, das von einer Person im Nebenjob (also nur in Teilzeit) betrieben wird. In der Realität sind die Geschäftsmodelle, insbesondere aus

¹³¹ Dieses Taxi wäre dann fast 16 Stunden pro Tag unterwegs. Es soll die (kritische) Annahme getroffen werden, dass der durchschnittliche Umsatz je Einsatzstunde dadurch nicht sinkt.

steuerlichen Gründen, deutlich komplexer. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist jedoch nur interessant, ob der fiktive Betrieb jeweils in der Lage ist, seine Kosten zu decken, und welchen Effekt eine Tarifänderung auf diese Fähigkeit hätte.

4.2 Ergebnisse der Kalkulation

Tabelle 1 zeigt die Rahmendaten der Kalkulation. In Zeile 1 ist die Zahl der Besetzkilometer pro Jahr dargestellt; Zeile 2 fügt die Zahl der angenommenen Leerkilometer hinzu.¹³² Daraus ergibt sich die jährliche Gesamtkilometerleistung. Zeile 3 enthält die Zahl der Fahrten pro Jahr; bei den Funktaxis kommt etwas mehr als die Hälfte davon durch Funkvermittlung zustande. Die Zeilen 4 und 5 enthalten die Umsatzzahlen.

Darunter werden die Kosten dargestellt: In Zeile 6 wird zunächst die Umsatzsteuer (reduzierter Satz von 10 %) abgeführt. In Zeile 7 folgt die jährliche Zahlung an die Funkzentrale; hier werden 600 € pro Monat und Fahrzeug angenommen. Die Fahrzeugkosten finden sich in Zeile 8. Darin enthalten sind Wertverlust sowie Wartungs- und Kraftstoffkosten in Abhängigkeit der gefahrenen Kilometer sowie Versicherungen. Die Wahl des Fahrzeugs spielt im Taxigewerbe eine entscheidende Rolle. Zwar werden oft Wagen der gehobenen Mittelklasse verwendet, da sie hohen Komfort und die nötige Langlebigkeit bieten. Hohe Kosten können aber problematisch werden, da die Fahrpreise fix sind. Für diese Studie wird das laut STATISTIK AUSTRIA¹³³ im Jahr 2019 meistverkaufte PKW-Modell in Österreich gewählt. Für eine mittlere Ausstattung soll ein Kaufpreis von 31.000 € angenommen werden. Die geplante Gesamtleistung soll annahmegemäß bei 200.000 km liegen. In Anlehnung an Daten des ÖAMTC wird mit Wartungskosten von 0,04 €/km und einem Verbrauch von 4,3 Liter je 100 km (bei einem Literpreis (Diesel) von 1,21 €) gerechnet. Die Haftpflichtversicherung kostet etwa 1.000 € pro Jahr; von der motorbezogenen Versicherungssteuer sind Taxis befreit.

Die Zeilen 9a und 9b enthalten die Personalkosten. Annahmegemäß sollen die FahrerInnen den im Bundeskollektivvertrag¹³⁴ für das Personenbeförderungsgewerbe mit PKW verankerten Bruttomindestlohn verdienen. Ab 01.03.2020 wird dieser 1.350 € pro Monat betragen; ab 01.12.2020 wird er bei 1.500 € liegen. Es wurde außerdem berücksichtigt, dass FahrerInnen nur im Umfang der kollektivvertraglich geregelten Wochenarbeitszeit von 55 Stunden beschäftigt sein dürfen. Um die wöchentliche Einsatzzeit eines Funktaxis voll auszunutzen, ist rechnerisch also eine Art Schichtbetrieb mit mindestens 1,23 FahrerInnen nötig. Die Personalkosten werden entsprechend hochskaliert. Dazu würden nun noch Verwaltungs- und sonstige Gemeinkosten kommen (z. B. Steuerberatung, WKO-Beitrag, Stellplätze etc.). Da diese jedoch je nach Größe

¹³² Der Anteil der Leerkilometer an der jährlichen Gesamtkilometerleistung wird in der Rechtsprechung oft diskutiert (vgl. z. B. <https://findok.bmf.gv.at/findok?execution=e100000s1&segmentId=92def853-dfad-4f27-b122-ca0386e4b1fe>). Die hier gewählten 40 % für den Tag- und 50 % für den Nachtbetrieb sollten für diese Studie hinreichend genau sein.

¹³³ https://www.statistik.at/web_de/statistiken/energie_umwelt_innovation_mobilitaet/verkehr/strasse/kraftfahrzeuge_-_neuzu_lassungen/index.html

¹³⁴ <https://www.kollektivvertrag.at/kv/personenbefoerderungsgewerbe-mit-pkw-taxi-arb?d=Touch>

und Art des Betriebs sehr unterschiedlich ausfallen können, sollen sie ausgespart bleiben. Umgekehrt sind aber auch Trinkgelder nicht in der Kalkulation enthalten.

Tabelle 1: Status Quo Kalkulation mit aktuellem Taxitarif

Art des Betriebs Einsatzumfang	Betrieb A Ø Einsatzzeit	Betrieb B 2 x 55 h	Betrieb C 6 Fahrzeuge	Betrieb D Teilzeit (1/2)
1 Besetzkilometer (pro Jahr)	21.412	34.826	97.021	6.806
2 Gesamtkilometer (pro Jahr)	37.229	60.553	170.775	12.265
3 Anzahl der Fahrten (pro Jahr)	3.938	6.405	18.756	1.441
4 Ø Umsatz pro Fahrt	€ 12,94	€ 12,94	€ 12,08	€ 10,62
5 Jahresumsatz	€ 50.955	€ 82.878	€ 226.578	€ 15.301
6 - Umsatzsteuer (10%)	€ 4.632	€ 7.534	€ 20.598	€ 0
7 - Funkgebühr (pro Jahr)	€ 7.200	€ 7.200	€ 21.600	€ 0
8 - Fahrzeugkosten (pro Jahr)	€ 10.202	€ 15.963	€ 48.216	€ 4.035
9a - Personalkosten (pro Jahr) (ab 01.03.2020)	€ 29.849	€ 48.550	€ 148.020	€ 12.137
9b - Personalkosten (pro Jahr) (ab 01.12.2020)	€ 33.166	€ 53.944	€ 164.466	€ 13.486
10a = Überschuss (pro Monat) (ab 01.03.2020)	€ 164,33	€ 624,26	€ -18,36	€ -72,60
10b = Überschuss (pro Monat) (ab 01.12.2020)	€ -112,04	€ 174,74	€ -1.388,88	€ -184,98

Quelle: Berechnungen des IHS.

Die Zeilen 10a und 10b zeigen schließlich die monatlichen Überschüsse der jeweiligen Taxibetriebe, wie sie sich unter den geschilderten Annahmen ergeben würden. Wenig überraschend – und im Einklang mit den Beobachtungen aus Abschnitt 2 – zeigt sich, dass die Überschüsse schon bei einer monatlichen Vergütung von 1.350 € eher bescheiden ausfallen; insbesondere wenn man bedenkt, dass aus diesen Überschüssen noch etwaige Steuern und Verwaltungskosten zu decken sind. Besonders dramatisch wird die Situation, wenn der Mindestlohn Ende 2020 auf 1.500 € pro Monat angehoben wird. Nur der Zweipersonenbetrieb schreibt hier noch schwarze Zahlen; und auch das nur, wenn er die wöchentliche Einsatzzeit seines Funktaxis bei konstanter Auslastung pro Stunde stark erhöhen kann.

Eine solche Kalkulation kann selbstverständlich nur so gut sein, wie die zugrunde liegenden Daten. Hinzu kommt, dass jeder Taxibetrieb anders funktioniert. Kleine Änderungen, z. B. in Bezug auf die Fahrzeugwahl oder in Bezug auf die Ausgestaltung des Geschäftsmodells, können hier schon große Auswirkungen haben. Auch wurden die zugrunde liegenden Daten jeweils nur über bestimmte, teils länger zurückliegende Zeiträume erhoben. Die Kalkulation kann daher nicht den Anspruch haben, repräsentativ und für jeden beliebigen Taxibetrieb passend zu sein. Die Tatsache, dass die Überschüsse überschaubar sind, scheint sich jedoch mit den Erwartungen zu decken. In Gesprächen und Presseberichten werden gelegentlich noch schlechtere Zahlen genannt; rein rational betrachtet, müsste der Taximarkt aber zusammenbrechen, wenn tatsächlich kein Unternehmen seine Kosten decken könnte. Umgekehrt wären dauerhafte Gewinne ebenfalls wenig realistisch, da diese durch Markteintritte wegkonkurriert würden.

Auch wenn die vorgestellte Überschlagsrechnung also nicht dazu dienen kann, das *Niveau* der Umsätze eines repräsentativen Betriebs zu prognostizieren, so eignet sie sich doch – wenn auch eingeschränkt –, um die Auswirkungen von *Tarifänderungen* zu studieren. Dafür ist eine weitere Annahme erforderlich, deren Auswirkungen auf das Ergebnis mindestens so stark sind, wie mögliche Ungenauigkeiten bei der Hochrechnung der Daten aus der Erhebung: Die Preiselastizität der Nachfrage (ϵ). Sie misst, wie stark sich die nachgefragte Menge (kurz: Nachfrage) ändert, wenn sich der Preis verändert. Da die Nachfrage nach den meisten Gütern zurückgeht, wenn sich der Preis erhöht, ist sie normalerweise negativ.

Dass die Nachfrage in irgendeiner Weise auf Preisänderungen reagiert, dürfte außer Frage stehen. Auch dass die Elastizität negativ sein muss, d. h. dass die Nachfrage bei steigendem Preis sinkt (und umgekehrt), ist unstrittig. Nur die Stärke dieses Effekts ist nicht geklärt und kann wahrscheinlich auch nicht allgemein geklärt werden, weil sie – je nach Ort und Regulierung – unter anderem von Markteintrittsbarrieren, Substitutionsgütern (z. B. dem ÖPNV) oder Präferenzen der potentiellen KundInnen abhängt. ROSE UND HENSHER (2014) haben die sehr begrenzte und schwer vergleichbare Literatur zusammengetragen und kommen zum Schluss, dass die geschätzten Elastizitäten zwischen -0,23 und -1,75 schwanken; bei einer Tarifierhöhung um 10 % würde die Zahl der Fahrten also um 2 % bis 18 % zurückgehen. Der Höchstwert stammt aus einer Schätzung für die Niederlande; LIU (2007) kommt für Shanghai auf eine ähnliche Preiselastizität von -1,7. Eine viel zitierte Arbeit von SCHALLER (1999) schätzt für New York eine Elastizität von lediglich -0,2. Dabei handelt es sich aber schon um eine Umsatzelastizität; d. h. bei einer Tarifierhöhung um 10 % würden die Umsätze (je Streckeneinheit) um 2 % zurückgehen; die nachgefragte Zahl an Fahrten muss also stärker zurückgehen als 2 %.

Diese Spanne zeigt schon, dass Taximärkte regional sehr verschieden sind und dass sich keine belastbare Aussage zum Nachfrageverhalten bei Preisänderungen treffen lässt.¹³⁵ Auch wenn für Wien nach unserer Kenntnis keine Schätzung zum Taximarkt vorliegt, kann man aber wohl davon ausgehen, dass die Nachfrage hierzulande recht elastisch auf Preisänderungen reagiert, da eine Taxifahrt bei einem hervorragend ausgebauten und preisgünstigen ÖPNV und einer vergleichsweise guten Rad- und Fußwegeninfrastruktur eher als Luxusgut angesehen wird. Hinzu kommen die zahlreichen Substitute wie E-Scooter, Carsharing etc., die die Abhängigkeit vom Taxi weiter senken und damit das ϵ (betragsmäßig) erhöhen. In dieser Studie sollen fünf Szenarien von einer vollkommen starren Nachfrage mit $\epsilon = 0,0$ bis zu einer sehr starken Nachfragereaktion mit $\epsilon = -2,0$ gezeigt werden.

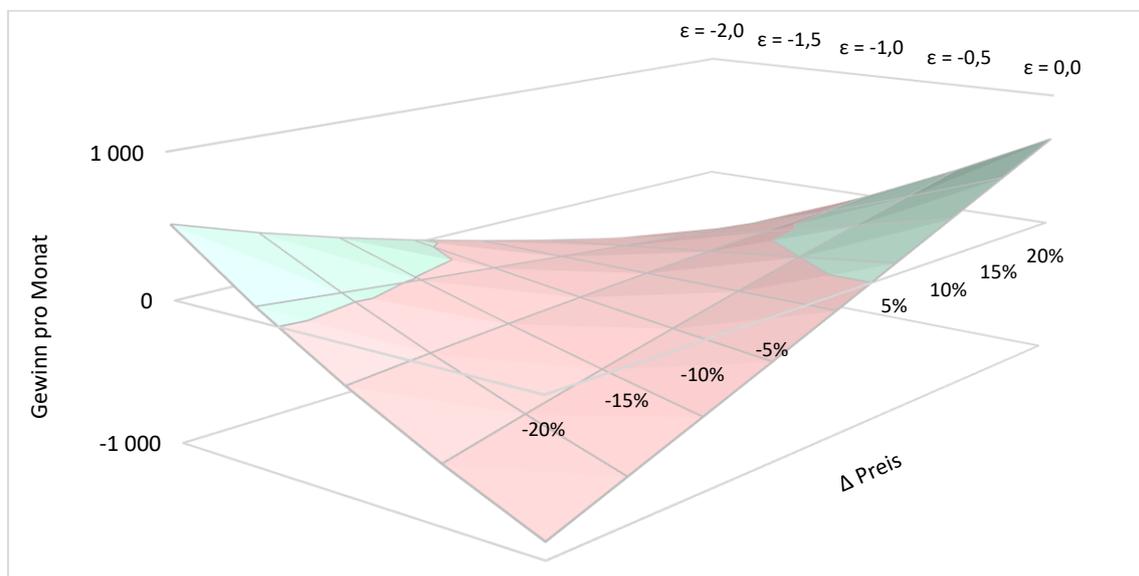
Der aktuelle Wiener Taxitarif setzt sich aus mehreren Elementen zusammen, die entweder fix sind oder sich nach Strecke bzw. Zeit richten. Die fixen (Grundentgelt und Funkzuschlag) und die streckenbezogenen Anteile machen dabei den weitaus größten Teil der Umsätze aus (jeweils rund ≈ 40 %). Der Rest entfällt auf den zeitbezogenen Anteil. Je nachdem, welche Preiselemente erhöht oder gesenkt werden, könnten sich unterschiedliche Reaktionen auf die Nachfrage und damit auf die Überschüsse ergeben. Aus Gründen der Übersichtlichkeit und weil Fahrgäste ihre

¹³⁵ Für den ÖPNV ist mehr zur Nachfrageelastizität bekannt; dort wird oft mit einem sehr niedrigen Wert von -0,3 gerechnet (vgl. z. B. WIFO (2016)). Es ist wohl davon auszugehen, dass die Elastizität der Taxinachfrage (betragsmäßig) deutlich höher ist.

Konsumentenscheidung am Ende ohnehin nur am Gesamtpreis festmachen, sollen im Weiteren nur Veränderungen des Gesamtpreises (nicht der einzelnen Bestandteile) betrachtet werden.

Abbildung 10 macht – am Beispiel des einzelnen Funktaxis (Betrieb A) – deutlich, dass eine falsche Drehung an der Preisschraube gefährliche Auswirkungen haben kann: Sie zeigt die ab 01.12.2020 möglichen Überschüsse pro Monat (vertikale Achse) in Abhängigkeit einer Tarifveränderung (d. h. des Gesamtpreises) zwischen -20 % und +20 % (von vorne nach hinten verlaufende Achse) sowie in Abhängigkeit der verschiedenen Elastizitäten zwischen $\epsilon = -2,0$ und $\epsilon = 0,0$ (hintere Achse). Die Oberfläche färbt sich bei Überschüssen grün und bei Verlusten rot. Es ist zu erkennen, dass Überschüsse für Betrieb A auf Basis der Ausgangsdaten wohl überhaupt nur unter Extrembedingungen möglich wären. Die Elastizität könnte entweder (betragsmäßig) sehr klein sein; dann würden die NachfragerInnen nur geringfügig auf Preissteigerungen reagieren, sodass ein höherer Preis Überschüsse ermöglichen würde (grüner Bereich rechts). Schon unter der Annahme einer proportionalen Nachfrageänderung ($\epsilon = -1,0$) gibt es aber keinen möglichen Tarif mehr, bei der die Kalkulation des Taxibetriebs positive Überschüsse generieren würde. Die Gewinnoberfläche biegt sich zu beiden Seiten hin nach unten. Sie würde ihr Maximum bei einer leichten Preissenkung erreichen; dort würden aber noch immer Verluste geschrieben. Erst bei einer noch stärkeren Reaktion der Nachfrage würden wieder Überschüsse möglich; dann allerdings durch eine Senkung der Preise (grüner Bereich links).

Abbildung 10: Einfluss von Tarifänderungen auf den Überschuss



Quelle: Eigene Berechnungen des IHS.

Die Form der Gewinnoberfläche ist für alle Arten von Taxibetrieben gleich, da sie das ökonomische Konzept der Nachfrageelastizität abbildet. Die Überschüsse steigen mit steigenden Preisen wenn die Elastizität niedrig ist (gut zu erkennen an der aufsteigenden Linie vorne bei $\epsilon = 0,0$) und umgekehrt. Das Einzige, worin sich die in Tabelle 1 betrachteten Betriebe unterscheiden, ist die Lage der Oberfläche entlang der vertikalen Achse. Bei einem Funktaxi im Zweischichtbetrieb liegt sie zum Beispiel etwas höher, sodass es mehr Parameterkonstellationen gibt, bei denen positive Ergebnisse, also Überschüsse, möglich wären. Die Gefahr, dieses

Geschäftsmodell durch falsche Preissetzung unmöglich zu machen, ist hier geringer als für Betrieb A. Bei dem Mehrwagenbetrieb C liegt die Oberfläche dagegen noch weiter unten, sodass Überschüsse nur bei außergewöhnlichen Konstellationen vorstellbar sind.

4.3 Schlussfolgerungen

Da nicht unterstellt werden kann und soll, dass die Kalkulation repräsentativ ist, darf die absolute Höhe der hier gezeigten Überschüsse nicht überinterpretiert werden. Überdies – das wird das folgende Kapitel erörtern – sind (bei geringen Eintrittsbarrieren) langfristig ohnehin keine substantiellen Überschüsse möglich, da immer mehr Taxis auf den Markt drängen können.

Was dieser Abschnitt aber sehr deutlich gezeigt hat, ist die potentielle Problematik, die von einer Setzung neuer, falscher Preise für verschiedene Geschäftsmodelle ausgehen kann. Es ist ex ante nicht nur unklar, wie hoch die Steigerung des Tarifs aussehen sollte; es ist nicht einmal vollständig klar, ob die Preise überhaupt steigen oder fallen sollten.

Üblicherweise werden Taxitarife auch in Wien mit jeder Verhandlungsrunde erhöht, da die Forderungen der Branche sehr deutlich in diese Richtung gehen. Dabei wird aber außer Acht gelassen, dass die neuen AnbieterInnen (vor allem in der Mietwagenbranche) unter anderem deshalb erfolgreich waren, weil sie durch die niedrigeren Preise (unabhängig davon, *warum* sie so niedrig sein konnten) Nachfrage auf sich ziehen konnten. Es könnte also auch nachvollziehbare Argumente für sinkende Preise geben. Natürlich könnte man argumentieren, dass die Taxipreise nicht sinken dürfen, da ja auch die Kosten der Taxis steigen; z. B. inflationsbedingt oder aufgrund von Kollektivverträgen, die steigende Löhne vorsehen. Dieses Argument funktioniert aber nur, wenn die Preise nicht schon historisch falsch – also zu hoch – gesetzt wurden; in diesem Fall müsste zumindest eine einmalige Senkung erfolgen. Bildlich gesprochen: Würde sich der Wiener Taximarkt in Abbildung 10 im hinteren Bereich der Oberfläche befinden, dann würden steigende Preise den Markt (noch weiter) ins Minus drehen.

Ob er sich dort befindet, ist jedoch nicht sicher: Da es zu einer Fahrt mit dem Taxi in Wien sehr günstige Substitute gibt, muss die Taxifahrt wohl als Luxusgut klassifiziert werden, was tatsächlich für eine hohe Elastizität sprechen würde. Wenn Taxis jedoch vor allem von TouristInnen und Geschäftsreisenden genutzt werden, die grundsätzlich weniger preiselastisch reagieren, wäre das eher ein Argument für eine unterproportionale Nachfragereaktion.¹³⁶ Schon allein die Unkenntnis der Nachfrageelastizität macht die evidenzbasierte Festlegung eines *optimalen* Taxitarifs theoretisch unmöglich. Das heißt jedoch nicht, dass man keine Anhaltspunkte für eine mögliche Anpassung des Tarifs geben kann; allerdings muss die Unsicherheit über die Preiselastizität der Nachfrage in Kauf genommen werden.

¹³⁶ Vor diesem Hintergrund wäre es begrüßenswert, wenn etwaige zukünftige Tarifierhöhungen von vor- und nachgelagerten Marktanalysen begleitet würden, um die tatsächliche Nachfrageelastizität im Wiener Taximarkt abschätzen zu können.

5 Das Taxigewerbe und das neue Gelegenheitsverkehrsgesetz aus ökonomischer Sicht

Die vergangenen Kapitel haben gezeigt, dass der Taximarkt in Österreich – wie in den meisten Ländern – einer umfangreichen staatlichen Regulierung unterliegt. Für manche der Regeln gab es historisch gesehen durchaus ökonomische Gründe; bei anderen ist die ökonomische Rechtfertigung jedoch schwierig. Die geplante Neuordnung des Wiener Taximarkts könnte nun die Gelegenheit bieten, einige der Bestimmungen auf den Prüfstand zu stellen.

Auch das neue Gelegenheitsverkehrsgesetz sieht jedoch für das Taxigewerbe ein strenges Regelwerk vor; insbesondere dann, wenn weiterhin ein Tarif verordnet werden soll. Der folgende Abschnitt 5.1 soll zunächst darstellen, warum Regulierung im Taximarkt tatsächlich gerechtfertigt ist und auch in Zukunft angezeigt erscheint. Vor diesem Hintergrund untersucht dann Abschnitt 5.2 die Änderungen des Gelegenheitsverkehrsgesetzes auf den neu entstehenden Gestaltungsspielraum der Stadt Wien, und zeigt, wo und warum neue Wege beschritten werden könnten.

Dabei soll im Folgenden gründlich zwischen den Begriffen (De)regulierung und Liberalisierung unterschieden werden: Regulierung ist vor allem im juristischen Sinne zu verstehen und bezieht sich auf die Gesamtheit der Regeln, die für das jeweilige Gewerbe gelten. Liberalisierung ist dagegen eher ein ökonomischer Begriff, der beschreibt, wie ungehindert in einem Markt die Koordinierung von Angebot und Nachfrage und damit auch die Preisbildung erfolgen kann.¹³⁷ Ein Beispiel: In Stockholm haben Liberalisierung und Deregulierung gleichzeitig stattgefunden, da die Preisbindung aufgehoben und viele Regeln abgeschafft wurden. Da die Erfahrungen nicht zufriedenstellend waren, wird der Markt derzeit wieder stärker reguliert. Da die Preise aber weiterhin nicht staatlich vorgeschrieben werden, ist das keine Deliberalisierung.

5.1 Grundlegende Fragen zur Regulierung des Taximarkts

Im Idealfall funktioniert ein Markt auch ohne staatliches Zutun; abgesehen davon, dass er z. B. Eigentumsrechte garantiert. Theoretisch finden Angebot und Nachfrage auf einem vollkommenen Markt von allein ins Gleichgewicht; bei etwaigen Angebots- oder Nachfrageschwankungen findet er stets einen neuen Preis, bei dem sich Angebot und Nachfrage wieder ausgleichen. Solche Marktgleichgewichte haben die Eigenschaft, dass sie die Wohlfahrt der Volkswirtschaft maximieren. Die Summe aus Produzentenrente, d. h. die über alle AnbieterInnen aufsummierten Differenzen aus Preis und Kosten, und Konsumentenrente, d. h. die über alle KonsumentInnen aufsummierten Differenzen aus Zahlungsbereitschaft und Preis, kann durch staatliches Eingreifen nicht weiter erhöht werden. Der Staat sollte also unter idealen Bedingungen weder in den Preisbildungsmechanismus eingreifen, noch Markteintrittsbarrieren errichten oder die AkteurInnen in ihrem Handeln übermäßig reglementieren.

¹³⁷ Eine solche Unterscheidung findet sich z. B. in SCHERRER ET AL. (2004).

Damit solche idealtypischen Märkte allerdings funktionieren, müssten eine Reihe von Annahmen erfüllt sein, die in der Praxis meist verletzt sind. Zum Beispiel müssten alle MarktteilnehmerInnen vollständige Informationen haben, um durch rationales Handeln ihren individuellen Nutzen maximieren zu können. Auch darf der Markt nicht von Transaktionskosten, zeitlichen oder räumlichen Friktionen, Unteilbarkeiten usw. betroffen sein. Es herrscht zudem vollständige Konkurrenz, d. h. keine/r der MarktteilnehmerInnen kann das Marktergebnis beeinflussen. Auch externe Effekte von Markttransaktionen auf unbeteiligte Dritte darf es nicht geben. Wenn solche Annahmen verletzt sind, dann funktioniert der Preisfindungsmechanismus nicht zufriedenstellend. Eine der beiden Marktseiten kann nun zulasten der anderen profitieren. Außerdem sinkt die Gesamtwohlfahrt, also die Summe aus Konsumenten- und Produzentenrente. Man spricht dann von *Marktversagen*. Ein staatliches Eingreifen ist dann nicht nur gerechtfertigt, sondern sogar geboten. Nur die Intensität des Eingriffs steht zur Diskussion. Diese kann theoretisch von kleinen Regeln zur Ausübung eines Gewerbes bis zur Verstaatlichung einer ganzen Branche reichen.

Im Taximarkt sind Zugang und Gewerbeausübung sehr detailliert gesetzlich geregelt. Sogar die Preise werden durch die öffentliche Hand fixiert. Würden freie Taximärkte von Natur aus derart versagen, dass eine so starke Regulierung tatsächlich notwendig ist?

Traditionell wird argumentiert (siehe z. B. AARHAUG UND SKOLLERUD (2014) für eine Zusammenstellung der traditionellen Argumente), dass Taximärkte schon aus Gründen des Konsumentenschutzes gewisse Vorgaben an FahrerInnen und Fahrzeuge sowie an die Art der Dienstleistungserbringung benötigen. Das ist in anderen Märkten aber auch der Fall und widerspricht nicht der ökonomischen Logik. Niemand bezweifelt, dass es qualitative Vorgaben auch künftig brauchen wird.

Aber Taximärkte haben noch weitere Besonderheiten. Diese liegen vor allem in zeitlichen und räumlichen Friktionen: Werden Märkte oft als *Orte* beschrieben, an denen sich AnbieterInnen und NachfragerInnen treffen, um Transaktionen durchzuführen, so ist der Taximarkt eigentlich gar kein *Markt* in diesem Sinne. AnbieterInnen und NachfragerInnen sind nicht alle am selben Ort, um sich ihre TransaktionspartnerInnen auszusuchen, sondern sie werden spontan und eher zufällig – meist koordiniert durch Dritte – nur paarweise zusammengeführt. Gelingt das nicht zufriedenstellend, dann sind die Taxis unterausgelastet und die KundInnen müssen lange Wartezeiten hinnehmen. Interessant ist dabei, dass im klassischen Taximodell (vgl. z. B. CAIRNS UND LISTON-HEYES (1996)) hohe Wartezeiten die Qualität der Dienstleistung verringern und daher die Nachfrage senken. Eine höhere Zahl an Taxis würde die Wartezeiten wieder verringern, würde aber zu geringeren Auslastungen führen. Im Optimum wären die Auslastungen bei 100 % und die KundInnen müssten nie warten. In der Realität sind die Wartezeiten meist tatsächlich sehr kurz; die Taxis sind aber in der Regel erheblich unterausgelastet.

Die Transaktionen auf dem Taximarkt werden also nicht – wie in anderen Märkten – zwischen einer Vielzahl von AnbieterInnen und NachfragerInnen ausgehandelt, sondern sie kommen zufällig und oft durch Dritte vermittelt zustande. In der konkreten Situation trifft dann häufig nur *ein* Taxi auf *einen* Fahrgast. Ein Vergleich mit anderen TransaktionspartnerInnen wäre nur

mit hohen Transaktionskosten möglich, sodass die Annahme des vollkommenen Wettbewerbs jedenfalls in Frage steht. Diese lokale Monopolstellung der Taxis geht so weit, dass in Märkten, in denen der Zugang dereguliert oder die Preisbindung aufgehoben wurde, oft – entgegen der ökonomischen Logik – steigende Preise bei steigenden Taxizahlen zu beobachten sind (siehe z. B. BEKKEN UND LONGVA (2003) für einen Überblick); auch in Stockholm war das der Fall (vgl. Abschnitt 3.1.1). Die FahrerInnen haben selbst bei freier Preisbildung keinen Anreiz, ihren Preis zu senken, weil sie ihre Auslastung dadurch nicht steigern können. Im Gegenteil: Auf die sinkende Auslastung infolge von Markteintritten reagieren die FahrerInnen mit höheren Preisen.

Außerdem hat die Erfahrung schon seit den ganz frühen Tagen der individuellen Personenbeförderung gezeigt, dass es in Taximärkten ein erhebliches Problem mit Informationsasymmetrie gibt und dass es vor allem die Fahrgäste sind, die davor geschützt werden müssen. In unregulierten Märkten sind KundInnen am Ende der Fahrt oft überhöhten Preisforderungen ausgesetzt. Kundenzufriedenheit ist den FahrerInnen gemäß dem ökonomischen Standardmodell nicht wichtig, da die Wahrscheinlichkeit gering ist, dass sie denselben Fahrgast je wiedersehen werden. Außerdem haben die FahrerInnen eine überlegene Ortskenntnis und sitzen auch selbst am Steuer, sodass sie die KundInnen durch die Wahl der Fahrstrecke übervorteilen können. Die FahrerInnen können absichtlich Umwege machen, da sie bei laufendem Taxameter am Ende in jedem Fall dafür entlohnt werden. Dieses Phänomen wird als moralisches Risiko (*moral hazard*) bezeichnet; in der Gesundheitsökonomik tritt es z. B. in Form von unnötigen Überbehandlungen auf, die deshalb stattfinden, weil die PatientInnen ohnehin versichert sind und die entstehenden Kosten daher jedenfalls gedeckt werden.

Diese problematischen Eigenschaften des Taximarkts rechtfertigen also zweifellos gewisse staatliche Eingriffe. Hinzu kommt aber noch, dass der Staat die Personenbeförderung als ein Element der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur und damit als einen Teil der regionalen Daseinsvorsorge versteht. Seine Maßnahmen zielen also auf eine ausreichende Versorgung mit Taxis ab und sollen gleichzeitig dafür sorgen, dass nicht zu viele Taxis den öffentlichen Verkehrsraum beanspruchen (*crowding*).

Fatalerweise ziehen aber viele dieser Eingriffe Entwicklungen nach sich, die eines weiteren Eingriffs bedürfen: Auf die quantitative Beschränkung des Marktzugangs, die das Angebot senkte, folgte die Bereithaltspflicht, um es wieder zu erhöhen; diese blieb auch dann noch in Kraft als die quantitative Zugangsbeschränkung wieder aufgehoben wurde. Auf die Verordnung fixer Preise je Strecken- und Zeiteinheit folgte die Taxameterpflicht, damit Strecke und Zeit verlässlich gemessen werden können usw. Die Fixierung der Preise ist überhaupt problematisch, da so Angebots- und Nachfrageschwankungen nicht ausgeglichen werden können und da eine falsche Festsetzung die Ausübung des Gewerbes erheblich verkomplizieren kann (vgl. Abschnitt 4). Außerdem entfallen Anreize für Innovationen oder Qualitätssteigerungen, da diese nicht durch höhere Preise belohnt werden, sondern notwendigerweise den Gewinn schmälern.

Es gibt also gewichtige Argumente für ein gewisses Maß an Liberalisierung der Preise.¹³⁸ Auch der wissenschaftliche Beirat beim [deutschen] Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur (vgl. BEIRAT (2017)) sieht das so. Er gibt vor allem zu bedenken, dass es inzwischen so viele Substitute am Markt gibt, dass eine derart strenge Regulierung kaum mehr angemessen erscheint. Auch weist er auf die neuen technischen Möglichkeiten hin, mit denen sich die Informationsasymmetrie im Taximarkt überwinden lässt; die neuen Beförderungsplattformen haben gezeigt, dass das einfach möglich ist und von den KundInnen angenommen wird. Der Beirat empfiehlt sogar, die Tarifbindung ganz aufzuheben. Dasselbe – allerdings erst nach einer Übergangsphase mit Preisobergrenzen – empfiehlt auch die [deutsche] Monopolkommission (vgl. HAUCAP ET AL. (2014)). In Richtung Liberalisierung ist auch eine Studie im Auftrag der Europäischen Kommission (vgl. EU (2016A)) formuliert.

Dennoch haben die europäischen Erfahrungen gezeigt, dass eine Liberalisierung, die sich der Spezifika des Taximarkts nicht bewusst ist, wie z. B. der Tendenz, dass ein höheres Angebot zu höheren Preisen führen kann, problematisch ist (vgl. Abschnitt 3.2). Vor allem hat sich gezeigt, dass Liberalisierung nicht von zu starker Deregulierung begleitet sein sollte; Zugangs- und Qualitätsvorschriften scheinen in liberalisierten Taximärkten sogar umso wichtiger zu sein.

Eine weitgehende Deregulierung ist also kaum zu befürworten. Dafür lässt das neue Gelegenheitsverkehrsgesetz den Bundesländern ohnehin nur wenig Spielraum. Der folgende Abschnitt 5.2 soll die ökonomischen Implikationen der Gesetzesänderungen untersuchen und die Handlungsspielräume der Stadt Wien aufzeigen.

5.2 Das neue GelverkG aus industrieökonomischer Sicht

Der folgende Abschnitt analysiert die ökonomisch relevanten Änderungen des GelverkG. Es werden nur solche Änderungen betrachtet, die der Stadt Wien Handlungsspielräume eröffnen. Die Abschaffung der Bereithaltspflicht (§ 10 Abs. 4 GelverkG) ist zum Beispiel ökonomisch relevant (und auch zu begrüßen); sie spielt aber für die Handlungsmöglichkeiten der Stadt Wien keine Rolle und wird daher nicht näher betrachtet. Die einzelnen Aspekte werden zunächst in der Reihenfolge ihres Auftauchens im Gesetz diskutiert.

5.2.1 „Beförderungspflicht“ (§ 13 Abs. 3)

Eine Beförderungspflicht durfte bereits im alten GelverkG durch die Bundesländer verordnet werden; das hat auch weiterhin Gültigkeit. Wien hat davon auch bereits Gebrauch gemacht.¹³⁹

Die Beförderungspflicht ist grundsätzlich sinnvoll, wenn das Taxigewerbe tatsächlich ein Teil der öffentlichen Transportinfrastruktur sein soll. Dann muss aber sichergestellt sein, dass die FahrerInnen dadurch nicht über Gebühr belastet werden; dafür sorgt zum Beispiel jetzt schon das fixe Grundentgelt, das sie für besonders kurze Fahrten entschädigt. Wenn auch künftig eine

¹³⁸ MOORE UND BALAKER (2006) haben gezeigt, dass zwei Drittel der ökonomischen Studien zum Taximarkt sogar mehr Deregulierung empfehlen würden und dass das verbleibende Drittel meist in solchen Fällen zu negativen Ergebnissen kommt, in denen die Deregulierung nicht weit genug ging.

¹³⁹ § 24 (1) Wiener Taxi-, Mietwagen- und Gästewagen-Betriebsordnung.

Beförderungspflicht vorgesehen werden soll, dann müssen die Tarifänderungen das berücksichtigen. Grundsätzlich sollten die FahrerInnen nicht auf eigene Kosten die sozialpolitischen Vorstellungen der Stadt Wien umsetzen und Aufträge annehmen müssen, die für sie eigentlich unökonomisch wären. Besonders wenn Preiselemente künftig verhandelbar sein sollten, muss geklärt werden, was das für die Beförderungspflicht bedeutet: Wenn sich Fahrgast und FahrerIn nicht auf einen Preis einigen können, dann dürfte sich der Fahrgast nicht auf die Beförderungspflicht berufen. Umgekehrt sollten die FahrerInnen unangenehme Fahrgäste/Fahrtziele nicht durch überhöhte Preisforderungen abwehren dürfen.

Die Beförderungspflicht ist ein Eingriff in die Gewerbeausübung der Taxibetriebe. Auch wenn die Bundesländer dafür eine klare juristische Ermächtigung haben, so sollten doch die ökonomischen Konsequenzen mitbedacht werden, wenn sie weiterhin verordnet werden soll. Vor allem sollte die Beförderungspflicht bei Änderungen im Tarifsystem stets mitbedacht werden, da sie die Rentabilität von Taxibetrieben schmälern kann.

5.2.2 „Anbringung eines Fahrpreisanzeigers“ (§ 13 Abs. 3)

Im selben Paragraphen findet sich die Taxameterpflicht, die von den Bundesländern verordnet werden kann; auch davon hat Wien Gebrauch gemacht.¹⁴⁰

Auch in einer zukünftigen Ausgestaltung des Wiener Taximarkts wird um die Taxameterpflicht kaum ein Weg herumführen. Sobald Preise je Kilometer und/oder je Zeiteinheit verordnet werden, ergibt sich das Erfordernis, Strecke und Zeit nachprüfbar zu messen, ganz automatisch. Nur bei Abwesenheit eines Strecken- oder Zeittarifs und bei freier Preisverhandlung oder Pauschalpreisen (wie aktuell in der Mietwagenbranche) könnte der Fahrpreisanzeiger entfallen.

Unbestritten hatte das Taxameter seine Berechtigung als Instrument zur Betrugsprävention. Doch mit Blick auf den KonsumentInnenschutz besteht ein Fragezeichen. Ein Fahrpreisanzeiger kann nur so transparent sein wie der zugrundeliegende Tarif. Der aktuelle Tarif ist aber kompliziert. Der Fahrpreis basiert auf scheinbar (d. h. aus Sicht der Fahrgäste) willkürlichen Werten und sogar impliziten (d. h. nicht in der Tarifverordnung definierten) Parametern, sodass der Fahrpreisanzeiger zwar einen Preis optisch anzeigen, aber weder eine Erklärung, noch eine Prognose über die am Ende zu entrichtende Summe liefern kann. Hinzu kommt, dass die zu wählende Route in der Praxis immer noch den FahrerInnen obliegt. Ob sie tatsächlich die kürzestmögliche Route wählen – wie in § 25 (1) der Wiener Taxi-, Mietwagen- und Gästewagen-Betriebsordnung gefordert – wird auch mithilfe des Taxameters nicht überprüfbar; übrigens weder für den Fahrgast, noch für das Finanz- oder Eichamt.

Taxis werden, wenn der Tarif strukturell beibehalten werden soll, auch künftig über ein Taxameter verfügen müssen. Echte Transparenz schafft das aber nicht. Wo irgend möglich sollte der Preis im Voraus bekannt sein und plausibel kommuniziert werden können.

¹⁴⁰ § 29 (1) Wiener Taxi-, Mietwagen- und Gästewagen-Betriebsordnung.

5.2.3 „Voraussichtliche Fahrpreise“ (§ 14 Abs. 1a/1b)

Wenn echte Pauschalpreise vereinbar wären, dann wäre das Taxameter nicht involviert. Pauschalpreise würden damit vieles vereinfachen. Wenn AnbieterInnen – durchaus nach dem Vorbild von Uber – in Echtzeit mithilfe geeigneter Routingsoftware Preise ermitteln und diese vor Fahrtantritt kommunizieren könnten, würde die Informationsasymmetrie vollständig ausgeräumt.¹⁴¹ Es gäbe keinen Betrugsanreiz mehr. FahrerInnen würden bei starkem Verkehr oder hoher Nachfrage gerechtfertigte, höhere Preise erhalten.

Das GelverkG schiebt diesem Verfahren aber einen starken Riegel vor: Pauschalpreise dürfen nur bei Fahrten vereinbart werden, die entweder nach § 14 Abs. 1a, Ziffer 8 mehr kosten würden als der „einstündige Zeittarif“ (≈ 27,80 €) oder die nach § 14 Abs. 1b „im Vorhinein im Wege eines Kommunikationsdienstes für mindestens 90 Minuten“ gebucht werden. Damit dürften Pauschalpreise nur in seltenen Fällen anwendbar sein; in Wien wird eine Fahrt innerhalb des Tarifgebiets kaum 90 Minuten dauern und in der Regel auch nicht mehr als 27,80 € kosten.

Unter Umständen wird in Bezug auf Pauschalpreise aber noch eine rechtliche Klarstellung erfolgen müssen: Die Begründung im Initiativantrag lautet nämlich dahingehend, dass man sich „in allen Fällen, in denen ein Fahrzeug nicht unmittelbar auf der Straße in Anspruch genommen wird, bereits bei der Buchung einen voraussichtlichen Fahrpreis“ nennen lassen kann; das steht im Widerspruch zur tatsächlichen Formulierung des Paragraphen.

Aber unabhängig davon, ob und wie Pauschalpreise nach § 14 Abs. 1a oder 1b zustande kommen sollen: Sie hängen gemäß GelverkG in beiden Fällen immer noch vom gültigen Tarif ab. Auch nach Absatz 1a fällt die Preisbindung erst, wenn der erwartete Gesamtpreis oberhalb des einstündigen Zeittarifs liegen würde. Es handelt sich also nicht um freie Preisgestaltung, sondern überwiegend nur um „voraussichtliche“ Preise auf der Grundlage eines Tarifs, die – wenn sie vereinbart wurden – dann nicht überschritten werden dürfen. Das hat immerhin den Vorteil, dass nun das Risiko bei den FahrerInnen liegt und dass ihr Anreiz für *moral hazard* entfällt. Es ist für sie nun nicht mehr rational, Umwege und Verzögerungen zuzulassen, für die sie bislang bei laufendem Taxameter „belohnt“ wurden. Aber dennoch sind die Preise noch verordnet; d. h. sie entstehen noch immer aus der Multiplikation des Tarifs mit Strecken- und/oder Zeiteinheiten. Auf diese Weise wird verhindert, dass mit Pauschalpreisen dauerhaft unterhalb des Tarifs operiert werden kann. Nur bei der weniger bedeutsamen Wahl der Datenquellen für „Fahrtroute und geschätzte Fahrzeit“ kommen die Bundesländer zum Zug. Der neue Innsbrucker Tarif (vom 23. Oktober 2019) verwendet für die Fahrten nach § 14 Abs. 1a/1b einfach Google Maps. Ob das vor dem Hintergrund des Maß- und Eichgesetzes praktikabel ist, muss sich zeigen. Besser wäre wohl ein eigenes System, wie z. B. die ANACHB App des Verkehrsverbunds Ost-Region.¹⁴²

¹⁴¹ Natürlich wüssten die Fahrgäste nicht, wie genau der Preis im Hintergrund kalkuliert wurde. Darauf haben sie aber – wie in allen anderen Branchen auch – keinen Anspruch. Aus verhaltensökonomischer Sicht interessiert das die Fahrgäste auch nicht im Detail. Sie benötigen für ihre Kaufentscheidung nur einen verbindlichen Gesamtpreis.

¹⁴² <https://anachb.vor.at/>

Pauschalpreise sind gegenüber einem Taxametersystem in vielen Fällen zu bevorzugen, da sie Sicherheit geben und kostengerecht sind. Die Pauschalbepreisung sollte im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten möglichst Raum erhalten. Innerhalb eines verordneten Tarifs dürfte dafür aber nur wenig Spielraum existieren.

5.2.4 „Angemessener Gewinn“ (§ 14 Abs. 4)

Die Frage nach der Angemessenheit eines Gewinns stellt sich aus ökonomischer Sicht nicht. Wenn es bei freiem Marktzugang möglich wäre, echte Gewinne zu erwirtschaften, dann würden immer mehr AnbieterInnen in den Markt eintreten. Dadurch würden die Preise so lange sinken, bis die letzten AnbieterInnen gerade noch ihre Kosten decken können. Darin sind freilich angemessene Unternehmerlöhne und marktübliche Kapitalrenditen enthalten; mehr aber nicht.

Es soll an dieser Stelle auf die Ungewöhnlichkeit aufmerksam gemacht werden, dass der Staat einem Gewerbe per Gesetz einen Gewinn zugesteht; insbesondere weil Gewinn im ökonomischen Sinne nur auf Kosten der VerbraucherInnen möglich ist. Sollte dieses Ziel ernsthaft verfolgt und der Begriff „Gewinn“ wirklich im ökonomischen Sinne verstanden werden, dann müsste der Marktzugang wieder quantitativ begrenzt werden. Das ist aber seit 1987 nicht mehr der Fall.

Die Frage nach einem Gewinn scheint sich nach den Ergebnissen in Kapitel 4 auch kaum zu stellen. Vielmehr geht es darum, dass die AnbieterInnen überhaupt ihre Kosten decken können und dass die FahrerInnen wenigstens ihren kollektivvertraglich vorgeschriebenen Mindestlohn erhalten. Ohne genaue Kenntnis der Marktreaktion, die eine Tarifänderung herbeiführen würde, ist aber nicht einmal abzuschätzen, ob eine Steigerung oder gar eine Senkung der Preise die wirtschaftliche Situation der Taxibetriebe verbessern würde.

Es könnte daher eine Option sein, von der Verordnung eines neuen verbindlichen Tarifs abzusehen; zumindest dort, wo die Informationsasymmetrie mit technischen Mitteln besser behoben werden kann. Während bei *street-hail* Fahrten weiterhin ein fixer Tarif ökonomisch nötig sein dürfte, ist das bei jeder Art von bestellten Fahrten nicht mehr der Fall. Der im Rahmen der Bestimmungen des GelverkG weitestmögliche Verzicht auf einen Tarif würde nicht in erster Linie der Erhöhung des Wettbewerbs dienen. Es würde vor allem das Problem einer möglicherweise falschen Festsetzung abwenden, die die Situation des Taxigewerbes (trotz bester Absichten) potentiell weiter verschlechtern könnte (siehe Kapitel 4).

Überall dort, wo mithilfe technischer Möglichkeiten ein eindeutiger Fahrpreis ex ante bestimmt und vereinbart werden kann, könnte aus ökonomischer Sicht eine Tarifpflicht entfallen. Diese Option erscheint umso attraktiver, je mehr von einem gesetzten Tarif im Rahmen des GelverkG keine Ausnahmen gemacht werden können, die Pauschalpreise in nennenswertem Umfang ermöglichen würden. Der Einfluss flächendeckender (und notwendigerweise nicht optimal kalibrierter) Tarife auf die wirtschaftliche Situation der Taxibetriebe ist angesichts der Datenlage kaum absehbar.

5.2.5 „...für das Grundentgelt auch eine Preisspanne...“ (§ 14 Abs. 4)

In diesem Punkt stecken gleich mehrere ökonomisch relevante Fragen: Sollte es überhaupt ein Grundentgelt geben und, wenn ja, sollte es eine Preisspanne enthalten, und wer legt dann den Preis innerhalb der Spanne fest?

Ein Preis, der sich aus einem fixen und einem variablen Teil zusammensetzt, wird üblicherweise als „two-part tariff“ bezeichnet. Der fixe Teil ist dabei eine Art Vorbedingung für den Konsum weiterer Produkteinheiten (hier also Strecken- und/oder Zeiteinheiten). Two-part tariffs sind oft Ausdruck von Marktmacht, da sie den AnbieterInnen erlauben, Konsumentenrente abzuschöpfen und damit Gewinne zu realisieren. Sie können aber auch durchaus gerechtfertigt sein; z. B. wenn KonsumentInnen ex ante den Umfang ihres Konsums nicht abschätzen können (vgl. HAYES (1987)). Der fixe Teil erlaubt ihnen dann, variable Preise zu zahlen, die unterhalb der Grenzkosten liegen. Insofern ist das Grundentgelt eine Art Wette gegen die AnbieterInnen, die die KonsumentInnen dann gewinnen, wenn sie mehr konsumieren (müssen) als erwartet.

Dieses Argument für Grundentgelte könnte für den Taximarkt durchaus stichhaltig sein. Tatsächlich wissen die KonsumentInnen in vielen Fällen weder etwas über die Entfernung bis zu ihrem Ziel noch über die aktuelle Verkehrslage. Insofern wirkt das Grundentgelt als eine Art Versicherung, die unangenehme Überraschungen (z. B. Staus) billiger werden lässt.¹⁴³ Umgekehrt entschädigt das Grundentgelt die FahrerInnen für sehr kurze Fahrten, für die sie unter Umständen längere Anfahrten oder Wartezeiten hatten und nach denen sie sich am Standplatz wieder ganz hinten einreihen müssen.¹⁴⁴ Bei solchen Fahrten gewinnen die FahrerInnen die Wette.

Wenn ein Tarif verordnet werden soll, dann spricht aus ökonomischer Sicht auch weiterhin nichts gegen ein fixes Grundentgelt, da es FahrerInnen und Fahrgäste aus einer ex ante Betrachtung heraus gleichermaßen schützt.

Was die Preisspanne angeht, so wird die Einschätzung allerdings kritischer. Aus verhaltensökonomischer Sicht auf das Taxigewerbe ist klar, dass KonsumentInnen Produkte mit niedriger Komplexität schätzen. Daher erscheint ein möglichst einfacher und übersichtlicher Tarif mit möglichst wenigen Verästelungen empfehlenswert. Optimal aus dieser Sicht ist ein Pauschalpreis. Bei Unsicherheit über die Bestandteile eines Tarifs oder überhaupt über die Zusammensetzung des Preises werden KonsumentInnen tendenziell vor dem Gebrauch von Taxis zurückschrecken. Daher sind auch – wie weiter oben schon angemerkt – die als erratisch wahrgenommenen Sprünge der Taxameteranzeige für die Fahrgäste eher abschreckend als transparenzstiftend. Im Extremfall würde die Taxinachfrage bei einem niedrigen aber

¹⁴³ Der Preis für eine Minute Wartezeit liegt zum Beispiel bei rund 46 Cent.

¹⁴⁴ Dass Fahrgäste das erste Fahrzeug in der Reihe wählen sollen, ist gängige Praxis an den Standplätzen. Zumindest in Wien hat das aber keine juristische Grundlage. Fahrgäste dürfen ausdrücklich ein beliebiges Fahrzeug in der Reihe wählen (vgl. § 35 (2) Wiener Taxi-, Mietwagen- und Gästewagen-Betriebsordnung).

komplizierten und unsicheren Preis sogar zurückgehen; bei einem hohen aber eindeutigen und sicheren Preis dagegen steigen.

Besonders die Erlaubnis einer *verhandelbaren* Preisspanne erscheint vor diesem Hintergrund problematisch: Sie würde nicht nur zu Unsicherheit führen und die Nachfrage daher tendenziell eher drosseln; die individuellen Verhandlungen würden auch zu ineffizienten Transaktionskosten führen. Gerade für die KundInnen von alternativen AnbieterInnen, die das neue Personenbeförderungsgewerbe mit PKW für sich gewinnen will, waren nicht nur die niedrigeren Preise, sondern auch die Einfachheit und Bequemlichkeit des Produkts maßgebend. Außerdem ist aus der empirischen Forschung bekannt, dass verhandelbare Preisspannen gern für stillschweigende oder implizite Kollusion unter AnbieterInnen genutzt werden, indem sie einfach die obere Grenze der Preisspanne als Grundentgelt ansetzen (vgl. z. B. MA (2007)). Gerade im Taxigewerbe, deren Mitglieder über die Fähigkeit verfügen, einander für das Abweichen von branchenüblichen Verhaltensnormen sozial zu sanktionieren, wäre ein solches Verhalten zu erwarten. Preisspannen würden daher wohl nicht so wirken wie gewünscht; sondern sie hätten wahrscheinlich sogar unerwünschte Effekte auf die Preise.

Verhandelbare Preisspannen sind nicht empfehlenswert. Sie führen zu Unsicherheit und gehen mit Transaktionskosten einher. Sie können außerdem Kollusion unter den AnbieterInnen begünstigen.

Spannen aber, die sich an objektiven Kriterien bemessen, könnten durchaus Sinn ergeben. Streng genommen, gibt es eine solche bereits heute: Zwischen 23 und 6 Uhr werden höhere Preise verlangt als zwischen 6 und 23 Uhr. Allein die Tageszeit entscheidet also darüber, welcher Preis fällig wird. Dieses System ist für die KundInnen sehr einfach zu antizipieren und kann womöglich – vorausgesetzt, es soll auch künftig einen fixen Tarif geben – noch etwas weiter aufgefächert werden, um das Angebot im Tagesverlauf zu steuern und an bekannte Spitzenzeiten anzupassen. Da das GelverKG zwar nur eine Spanne für das Grundentgelt erwähnt, eine solche für den variablen Teil aber nicht verbietet, könnte dieses Verfahren wohl sogar darauf ausgeweitet werden. Das System muss aber jedenfalls für die KundInnen einfach und übersichtlich bleiben.

Es wäre auch möglich, die Taxibetriebe oder sogar die FahrerInnen über die Position innerhalb der Preisspanne bestimmen zu lassen. Der aktuell gültige Preis müsste dann – vielleicht ähnlich wie in Stockholm – schon von außen zu erkennen sein und dürfte dann auch nicht mehr Gegenstand von Verhandlungen sein.

Preisspannen, die einfach zu verstehen sind, die sich an objektiven Kriterien festmachen und keiner Verhandlung bedürfen, könnten in einem künftigen Tarifmodell Sinn ergeben.

5.2.6 „Zuschläge können [...] vorgesehen werden“ (§ 14 Abs. 4)

Die im aktuellen Wiener Tarif enthaltenen und im Sinne des GelverkG „erlaubten“ Zuschläge umfassen derzeit 1,40 € bei Bestellung über ein Standplatztelefon, 2,80 € bei Bestellung über eine Funkzentrale sowie 2,00 € für die Beförderung von mehr als vier Personen. Welche Arten von Zuschlägen es künftig geben darf, lässt das Gesetz im Grunde offen.

Zuschläge sind grundsätzlich dann begründet, wenn sie für eine bestimmte Leistung gezahlt werden, der tatsächliche Zusatzkosten gegenüberstehen. Bei der Beförderung von mehr als vier Personen, für die ein geeignetes, größeres Fahrzeug zur Verfügung stehen muss, sind sie zum Beispiel gerechtfertigt. Auch für über das Standplatztelefon oder über Funk verlangte Anfahrten haben Zuschläge eventuell ihre Berechtigung.¹⁴⁵

Zuschläge sind jedoch ungeeignet, um politische Gestaltungsabsichten zu verfolgen. AnbieterInnen für erwünschte Qualitätssteigerungen (wie z. B. die Anschaffung von emissionsarmen Fahrzeugen) mit Zuschlägen zu belohnen, dürfte sich als kontraproduktiv erweisen. Die gewünschte Steuerungswirkung kommt nicht zustande, da die Fahrgäste – wie weiter oben schon ausgeführt – sich meist nicht oder nur mit hohen Transaktionskosten bewusst für ein bestimmtes Angebot entscheiden können. Zudem verringern Zuschläge die Transparenz für die KundInnen und untergraben somit ein zentrales Ziel einer Tarifregelung. Soll auf die Flottenzusammensetzung Einfluss genommen werden, dann wären Subventionen oder ggf. gewerberechtliche Vorschriften das Mittel der Wahl.

Interessanter wären möglicherweise Abschläge. Insbesondere die bislang nur im Taxigewerbe, aber nun grundsätzlich erlaubte Einzelplatzvergabe ließe sich mithilfe technischer Hilfsmittel für eine Art Poolingsystem nutzen, indem Fahrgäste auf eigenen Wunsch Umwege in Kauf nehmen, um weitere Fahrgäste aufzunehmen, und dafür geringere Preise zahlen. Die FahrerInnen profitieren trotz geringerer Preise von der höheren Auslastung. Pooling war bislang vor allem von den Mietwagenunternehmen gewünscht, denen es aber explizit untersagt war. Nun wäre es zwar erlaubt, ergibt aber ökonomisch keinen Sinn mehr, weil das GelverkG jede Art von Abschlägen untersagt. Gerade eine Erhöhung der Auslastung wäre aber für die Taxibetriebe vermutlich hilfreicher, als eine Tarifierpassung (siehe Kapitel 4).

Zuschläge sollten nicht benutzt werden, um politisch erwünschtes Verhalten zu motivieren. Erlaubten Zuschlägen müssen nachweisbare Kosten gegenüberstehen.

5.2.7 Exkurs: Funkzentralen

Die Funkzentralen sind Dreh- und Angelpunkt der Taxibranche. Der Großteil der Taxis in Wien steht bei einer der Funkzentralen unter Vertrag. Trotz ihrer hohen Bedeutung für den Markt sind sie jedoch nicht als Teil desselben reguliert. Sie werden auch im neuen GelverkG nicht erwähnt.

¹⁴⁵ Wobei man argumentieren könnte, dass diese eigentlich schon mit dem Grundentgelt abgegolten sind.

Die EUROPÄISCHE KOMMISSION (vgl. EU (2016A)) verlangt schon länger, dass Mitgliedstaaten klar definieren sollen, wer im Taximarkt welche Leistung erbringt, um dann sinnvolle Regulierungsmaßnahmen zu ergreifen. Es überrascht, dass der Oberste Gerichtshof kein marktmissbräuchliches Verhalten der Funkzentralen erkennen konnte,¹¹ obwohl in Wien faktisch nur noch zwei von ihnen existieren. Sie schließen exklusive Verträge, verlangen möglicherweise hohe Preise für eine mit Unsicherheit behaftete Gegenleistung und sind dennoch für viele Taxibetriebe überlebensnotwendig (vgl. Kapitel 4).

Aus industrieökonomischer Sicht ist der aktuelle Status der Funkzentralen bedenklich. Besonders kritisch ist dabei ein Phänomen, das als *double marginalization* bezeichnet wird (vgl. z. B. BELLEFLAMME UND PEITZ (2015)): Die Funkzentralen treten in Wien als Oligopol auf. Es wird hier selbstverständlich nicht unterstellt, dass sie ihre Preise miteinander abstimmen (das wäre dann ein Kartell und damit illegal). Aber allein die Tatsache, dass sie wissen, dass sie zu zweit den gesamten Markt abdecken, führt dazu, dass sie das Verhalten der jeweils anderen bei ihren eigenen Preisentscheidungen mitberücksichtigen. Auf diese Weise kann sich ein Marktpreis ergeben, der oberhalb ihrer Grenzkosten liegt. Sie könnten damit eine Rendite aus ihrer gemeinsamen Marktmacht realisieren.

Die erhöhten Preise geben die Funkzentralen dann an die Taxibranche weiter, die ihrerseits – zumindest aus ökonomischer Sicht – potentiell ein staatlich geschütztes, kollektives Monopol darstellt und ihre (per Definition ebenfalls zu hohen) Preise sogar in Gesetzesform festhalten lässt. Am Ende stehen dann die Fahrgäste, die die Preisaufschläge zweier hintereinander geschalteter Akteure mit Marktmacht zu zahlen haben bzw. sich aufgrund der hohen Preise gegen eine Taxifahrt entscheiden.

Soweit es das GelverkG erlaubt, sollten die Preise der Funkzentralen entweder direkt reguliert oder (besser) mehr Wettbewerb in diesem Bereich forciert werden, z. B. durch ein eigenes System der Stadt Wien, das Preise in Abhängigkeit der vermittelten Fahrten verlangen kann. Eine Regulierung der Funkzentralen erscheint übrigens selbst dann nötig, wenn die Taxipreise gänzlich liberalisiert würden.

6 Handlungsoptionen

Die letzten Jahre waren geprägt von politischen und juristischen Auseinandersetzungen zwischen den VertreterInnen der Taxi- und der Mietwagenbranche. Die KonsumentInnen aber, die beide Dienste in Anspruch nahmen und jeweils gute Gründe dafür hatten, standen dabei selten im Mittelpunkt des Interesses. Entsprechend scheinen sie den Streitigkeiten auch recht ratlos gegenüberzustehen: Zwei Drittel der Fahrgäste in Wien kennen nicht einmal den Unterschied zwischen Taxibus und Mietwagen.¹⁴⁶ Bevor also Optionen zur Ausgestaltung des zukünftigen Personenbeförderungsgewerbes abgesteckt werden können, sollte also definiert werden, was es überhaupt leisten können soll und für wen. Zwei Anforderungen stehen wohl außer Streit:

1. Die Betriebe und ihre FahrerInnen müssen im Rahmen der Gesetze und der gültigen Kollektivverträge arbeiten und wirtschaften können. Ein Vernichtungswettbewerb, in dem sich nur durchsetzen kann, wer mit illegalen Methoden arbeitet, wäre unhaltbar.
2. Die Fahrgäste müssen vor Übervorteilung oder gar Betrug wirkungsvoll geschützt sein. Informationsasymmetrie liegt im Taximarkt aber von Natur aus vor und sollte daher durch geeignete Regulierung möglichst reduziert werden.

Weitere Anforderungen könnten ökonomisch (aus Sicht der Gesellschaft) aber auch betriebswirtschaftlich (aus Sicht der Taxiunternehmen) sinnvoll sein:

3. Es sollte Raum für Wettbewerb geben, damit sich Innovationen, hohe Qualität und kluges unternehmerisches Handeln für die AnbieterInnen finanziell auszahlen.
4. Das Angebot sollte für die Fahrgäste attraktiv und möglichst einfach sein. Die Konsumententscheidung sollte anhand simpler Kriterien zu treffen sein.

Darüber hinaus ist es legitime Aufgabe der Politik, weitere Vorstellungen vom Funktionieren des Taximarkts zu formulieren, die dann in den Regulierungswerken mitbedacht werden sollten:

5. Das Taxi kann ökologischen und verkehrspolitischen Zielen dienen, wenn es kein Substitut, sondern ein Komplement zum ÖPNV ist. Es kann (z. B. durch Pooling) dazu beitragen, eine Senkung der Verkehrsdichte in den Innenstädten zu erreichen. Durch entsprechende Unterstützung und Regulierung kann es auch bei der Verwendung alternativer Antriebsarten eine Vorreiterrolle einnehmen.
6. Das Taxigewerbe kann soziale Funktionen erfüllen, wenn es Leistungen z. B. für mobilitätseingeschränkte Personen anbietet, die kein anderer Verkehrsträger leistet.

Das neue GelverkeG gibt den Bundesländern jedoch kaum neue Werkzeuge an die Hand, die ihnen helfen würden, die oben genannten Ziele zu erreichen; zumindest dann nicht, wenn auch weiterhin ein Tarif verordnet werden soll. Wenn die Stadt Wien dennoch neue Wege

¹⁴⁶ <http://www.communications.co.at/mytaxi-umfrage-zwei-drittel-kennen-den-unterschied-zwischen-mietwagen-und-taxi-nicht/>

beschreiten und das Personenbeförderungsgewerbe attraktiv gestalten und mit zusätzlichen Wettbewerbselementen beleben möchte, dann bestehen vor dem Hintergrund des neuen GelverkG im Wesentlichen zwei Optionen:

Option 1: Beibehalten der bestehenden Tarifstruktur...

...1a: ...mit vorsichtigen quantitativen Anpassungen.

...1b: ...mit quantitativen und ggf. auch strukturellen Anpassungen.

Option 2: Grundhafte Neuordnung des Personenbeförderungsgewerbes...

...2a: ...unter Beibehaltung der Tarifbindung.

...2b: ...inklusive Abschaffung der Tarifbindung.

Die Optionen unterscheiden sich hinsichtlich der Intensität der Neuordnung. Während in Option 1 im Wesentlichen der Status Quo der Taxibranche beibehalten würde, erlaubt Option 2 eine stärkere Umgestaltung. Kurzfristig, d. h. bis zum vollständigen Inkrafttreten des neuen GelverkG im September 2020, ist sicher nur Option 1 realistisch. Soll der Markt dann perspektivisch weiterentwickelt werden, dann wäre Option 2a ein weiterer Zwischenschritt, der jedenfalls vor einer möglichen Aufhebung der Tarifbindung (Option 2b) stehen müsste, da die Erfahrung gezeigt hat, dass Liberalisierung im Taximarkt eine eher noch stärkere staatliche Regulierung erfordert. Im Folgenden werden die Optionen näher erläutert.

6.1 Option 1: Beibehalten der bestehenden Tarifstruktur...

Auch wenn das neue GelverkG vereinzelt Instrumente bereitstellt, um das Personenbeförderungsgewerbe zu beleben (z. B. voraussichtliche Preise bzw. Pauschalpreise), trägt es gleichzeitig dafür Sorge, dass diese nur unter Extrembedingungen überhaupt zur Anwendung kommen dürfen. Es könnte sich daher für die Stadt Wien als praktikabler erweisen, den Tarif unter diesen Voraussetzungen zunächst möglichst wenig anzutasten.

6.1.1 Option 1a...mit vorsichtigen quantitativen Anpassungen

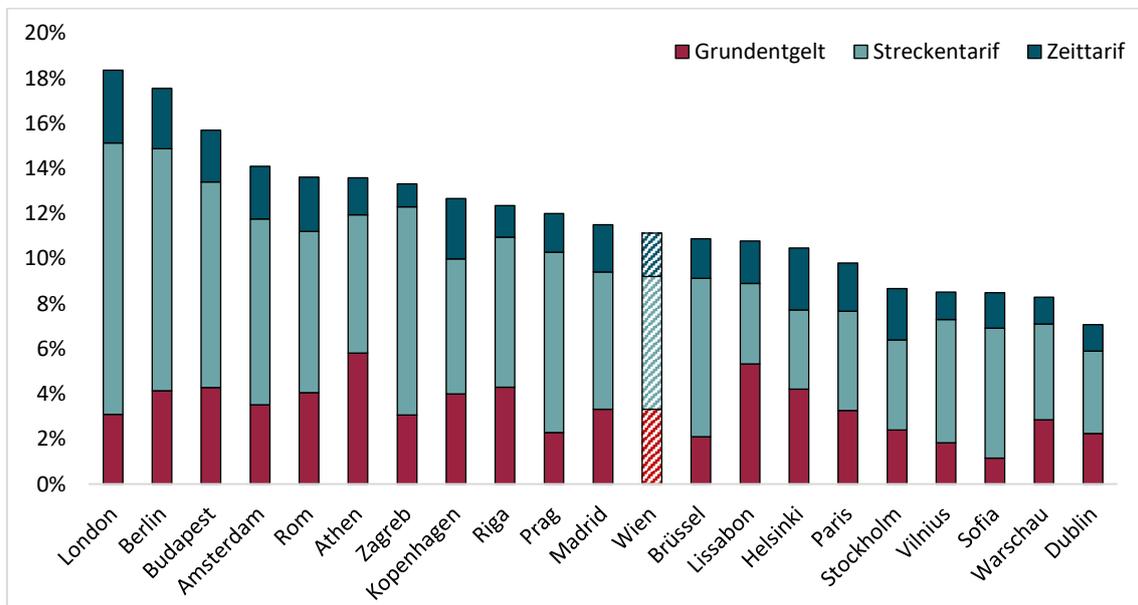
Zumindest eine Anpassung der Preise könnte angezeigt sein, da der aktuelle Tarif schon seit 2012 Gültigkeit hat. Wie Kapitel 4 gezeigt hat, lässt sich zur Höhe einer solchen Anpassung aufgrund der Datenlage im Rahmen dieser Studie aber keine starke, evidenzbasierte Empfehlung abgeben, vor allem weil die Nachfrageelastizität nicht bekannt ist. Hinzu kommt, dass durch die Zusammenlegung von Taxi- und Mietwagengewerbe noch nicht einmal klar ist, wie viele AnbieterInnen schließlich im Markt sein werden, d. h. auch wichtige Parameter der Angebotsseite sind unbekannt. Eine falsche Preissetzung könnte signifikante Marktaustritte nach sich ziehen und die Nachfrage senken.

Auch wenn in dieser Studie ausdrücklich keine Preisempfehlung abgegeben wird, so soll doch gezeigt werden, wo sich die Wiener Taxipreise im europäischen Vergleich derzeit bewegen und wie sich andere Preise in Österreich seit der Festlegung des Tarifs im Jahr 2012 verändert haben.

Abbildung 11 zeigt den momentan gültigen Tarif in Wien im Vergleich zu allen anderen EU-Hauptstädten (mit mehr als 500.000 EinwohnerInnen). Natürlich ist ein solcher Vergleich mit Problemen behaftet, da sich die Tarife sehr stark unterscheiden bzw. in einigen Städten (wie z. B. Stockholm oder Dublin) gar keine fixen Tarife existieren. Auch ist der ÖPNV in den Städten sehr unterschiedlich ausgebaut; weiter oben wurde schon gezeigt, dass sich dementsprechend auch die Nachfrageelastizitäten im Taxigewerbe stark unterscheiden und daher unterschiedliche Preisniveaus üblich sind. Dass die Preise in London zu hoch und in Dublin zu niedrig sind, lässt sich also hier nicht direkt schlussfolgern.

Für die Darstellung in Abbildung 11 wurde die nutzerbasierte Datenbank *Numbeo*¹⁴⁷ verwendet. Um für Einkommensunterschiede zu kontrollieren, wurden die Kosten für eine Fahrt von fünf Kilometern (annahmegemäß inkl. 60 Sekunden Zeittarif je Kilometer) zum jeweiligen Bruttoinlandsprodukt (BIP) je EinwohnerIn und Tag ins Verhältnis gesetzt.

Abbildung 11: Preis für eine Taxifahrt von 5 km (in % des BIP je EinwohnerIn und Tag)



Quelle: Numbeo (abgerufen im Dezember 2019), Eurostat (BIP-Daten für das Jahr 2016),¹⁴⁸ Darstellung des IHS.

Bei dieser Übung zeigt sich, dass Wien etwa im Mittelfeld liegt und – in Relation zum jeweiligen Durchschnittseinkommen – günstiger ist als Budapest oder Zagreb aber teurer als Paris oder Brüssel. Die Aussagekraft dieses Ergebnisses ist aber sehr begrenzt, da in einer Stadt mit ausgezeichnetem ÖPNV und vielen weiteren Substituten auch ein mittlerer Preis schon zu hoch sein könnte und umgekehrt. Außerdem ist nicht klar, wie belastbar die Preisdaten sind, da sie laufend von NutzerInnen gemeldet werden und je nach Abrufdatum stark schwanken. Möchte man diesen internationalen Vergleich dennoch zugrunde legen, dann sollte eine moderate Erhöhung (vielleicht auf das Niveau von Prag) aus ökonomischer Sicht nicht zu gefährlich sein; das wären etwa +8 % auf den Gesamtpreis (bzw. auf die einzelnen Preiselemente). Man könnte

¹⁴⁷ <https://www.numbeo.com/cost-of-living/>

¹⁴⁸ https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=met_10r_3gdp&lang=en

auch die Entwicklung des österreichischen Verbraucherpreisindex seit Einführung des aktuellen Wiener Taxitarifs zugrunde legen; man würde dann auf etwa +12 % kommen (siehe auch Abbildung 5 in Abschnitt 2.3.2). Als evidenzbasierte Empfehlungen dürfen diese Preispfade aber keinesfalls angesehen werden, da aufgrund der Datenverfügbarkeit kein sinnvoll kalibriertes Modell zugrunde gelegt werden kann, aus dem optimale Preise abgeleitet werden könnten.

Man sollte sich von einer Tarifierhöhung in der genannten Größenordnung auch nicht zu viel erwarten. Selbst unter der aus Sicht des Taxigewerbes optimistischen Annahme einer Einheitselastizität ($\epsilon = -1,0$) würde den Betrieben im Monat nur wenig mehr übrigbleiben als bisher; ein geringer Ertrag für das Risiko, das diese Preisanhebung mit sich bringen würde, wenn die Nachfragereaktion in der Realität nur geringfügig stärker ausfallen würde. Viel wichtiger als neue Preise wäre wohl eine Erhöhung der Auslastung. Diese kann aber nicht verordnet, sondern nur durch eine attraktivere Taxidienstleistung angereizt werden.

6.1.2 Option 1b...mit quantitativen und ggf. auch strukturellen Anpassungen

Daher könnten möglicherweise nicht nur die Zahlen im bestehenden Tarif angepasst, sondern auch über kleine strukturelle Anpassungen nachgedacht werden. Im Rahmen eines Tarifs sind die Möglichkeiten dafür durch das GelverkG jedoch stark eingeschränkt; vielfach bringen sie auch neue Probleme mit sich, wie Abschnitt 5.2 bereits gezeigt hat. Die grundsätzliche Struktur der Taxipreise steht wohl kaum in Frage; Taxipreise wären auch ohne Tarif immer eine Summe aus Grundentgelt, Strecken- und Zeittarif. Im Wesentlichen müsste eine Liberalisierung innerhalb der bestehenden Tarifstruktur auf zwei Konzepten beruhen: *Preisspannen* und *Pauschalpreise*.

Preisspannen werden in § 14 Abs. 4 GelverkG explizit im Zusammenhang mit dem Grundentgelt erwähnt, für die variablen Preisbestandteile aber im Grunde nicht ausgeschlossen. Unklar bzw. durch die Bundesländer zu konkretisieren, scheint, wer am Ende den genauen Preis innerhalb der Spanne festlegt. In Option 1b könnte die Stadt Wien diese Regelung konkretisieren und eine großzügige Spanne festlegen, innerhalb derer die Taxibetriebe oder auch die FahrerInnen (ggf. auch im Tagesverlauf variable) Tarife festlegen können. Wer genau diese Entscheidung treffen darf und wie oft am Tag eine Anpassung vorgenommen werden kann (z. B. nach dem Vorbild der Spritpreisverordnung) müsste Gegenstand einer gesetzlichen Regelung sein. Das jeweils verlangte Grundentgelt müsste jedenfalls, wie in Stockholm, von außen deutlich zu erkennen sein. Wird weiterhin ein Taxameter verordnet, dann müsste dieser entsprechend programmiert werden können.

Man könnte dieses System sogar so weit treiben, dass sehr weite, verhandelbare Grundentgeltspannen mit sehr geringen variablen Preisbestandteilen verordnet werden. Das wäre dann fast ein Pauschalpreis. Aus den in Abschnitt 5.2.5 genannten Gründen wäre das jedoch nur wenig praktikabel, da eine solche Vorgehensweise potentiell Transaktionskosten, Unsicherheiten oder Kollusion unter den AnbieterInnen nach sich ziehen würde. Einfacher wären unter Umständen verschiedene Grundentgelte (oder Zuschläge) für Fahrten zwischen Wiener Gemeindebezirken, die dann jeweils paarweise festgelegt werden müssten (z. B. ein

Grundentgelt zwischen x und y Euro für eine Fahrt von Bezirk A nach Bezirk B); eine ähnliche Preisstruktur existiert z. B. in Salzburg. Dadurch würde etwas Preiswettbewerb entstehen, aber das System würde sehr schnell unübersichtlich; außerdem wären die unterschiedlichen Größen der Bezirke ein Problem.

Echte *Pauschalpreise* dürfen jedoch nur in klaren Ausnahmefällen zur Anwendung kommen. Die § 14 Abs. 1a und 1b GelverkG scheinen so gewählt, dass Pauschalpreise für das klassische Mietwagengeschäft weiterhin möglich sind; aber selbst dafür dürften die Regelungen „über dem einstündigen Zeittarif“ und „für mindestens 90 Minuten“ schon empfindliche Einschränkungen bedeuten. Hier muss jedenfalls juristisch geklärt werden, inwieweit das in der Gesetzesbegründung formulierte „...für alle Fahrten...“ tatsächlich gilt.

Weitere nennenswerte Liberalisierungsmöglichkeiten enthält das neue GelverkG (innerhalb eines Tarifs) nicht. Sobald also – wie bisher – von § 14 Abs. 1 GelverkG Gebrauch gemacht und ein Tarif verordnet wird, hat die Stadt Wien nicht viel Gestaltungsspielraum.

6.2 Option 2: Grundhafte Neuordnung des Personenbeförderungsgewerbes

Gemäß § 14 Abs. 1 GelverkG besteht seitens der Stadt Wien keine Pflicht, weiterhin einen Taxitarif zu verordnen. Ein denkbares Ergebnis der Verhandlungen mit den BranchenvertreterInnen könnte also sein, nicht nur keinen neuen Tarif festzulegen, sondern sogar den seit 2012 bestehenden Tarif abzuschaffen. Das wäre selbstverständlich ein radikaler Bruch mit den Gewohnheiten der Branche; Wien würde mit dieser Entscheidung in Europa aber nicht allein dastehen. Eine Freigabe der Preise würde auch den Empfehlungen der bereits genannten Sachverständigen entsprechen (vgl. z. B. HAUCAP ET AL. (2014)). Aus den Erfahrungen in Stockholm, die zu Anfang nicht durchgehend positiv waren, könnten Schlussfolgerungen gezogen werden, um mögliche Fehler bei der Aufhebung zu vermeiden. Natürlich wäre es – wie oben schon angemerkt – aus ökonomischer Sicht sinnvoll, in einigen Situationen noch immer einen Tarif zu haben; wenn aber ein Tarif verordnet wird, dann stellt das GelverkG hohe Anforderungen an mögliche Ausnahmen.

Es wurde allerdings schon in Kapitel 5 festgehalten, dass ein völliger Rückzug der öffentlichen Hand aus dem Personenbeförderungsmarkt keine Alternative ist, da problematische Phänomene (wie z. B. Informationsasymmetrie) weiterhin vorliegen würden, vor denen vor allem die Fahrgäste geschützt werden sollten. Außerdem könnte dann wohl z. B. Uber binnen kürzester Zeit eine monopolähnliche Stellung erreichen. Den Vorsprung in Bezug auf Technologie und Kundenstamm, den Uber bei der Personenbeförderung außerhalb eines Tarifs bereits hat, könnte das Taxigewerbe nur sehr schwer aufholen. Die FahrerInnen wären dann möglicherweise gezwungen, für Uber zu arbeiten oder aus dem Markt auszuscheiden.

Den Tarif schnell und ersatzlos abzuschaffen, kann also nicht die Lösung sein. Daher wird zunächst vorgeschlagen, die Funktionsweise des Taxiwesens grundsätzlich neu zu überdenken

und zu gestalten und damit die Voraussetzungen zu schaffen, den Tarif ggf. in Zukunft schrittweise aufzuheben.

6.2.1 Option 2a...unter Beibehaltung der Tarifbindung

Man könnte zunächst das ANACHB-System der Stadt Wien oder eine vergleichbare Applikation (z. B. WIENMOBIL) perspektivisch so weit ertüchtigen, dass es die verpflichtende Grundlage für alle Taxifahrten in Wien sein kann. Man würde damit § 25 Abs. 1 der Wiener Taxi-, Mietwagen- und Gästewagen-Betriebsordnung ernst nehmen und den FahrerInnen die kürzestmögliche Route verbindlich vorschreiben. Die Taxameterpflicht würde entfallen; analog dazu würde eine Navigationssystempflicht eingeführt, in der das ANACHB-System oder ein alternatives System hinterlegt ist.¹⁴⁹ Beim (oder gar vor dem) Zustieg eines Fahrgasts können dann innerhalb weniger Sekunden Fahrstrecke und -dauer bestimmt werden. Die Route wird also schon bei Beginn der Fahrt außer Streit gestellt und ist auch von den Behörden einwandfrei nachprüfbar. Der Gesamtpreis ergibt sich dann aus der Multiplikation aus Strecke und Zeit mit dem Tarif, der zunächst weiter von der Stadt Wien verordnet wird. Noch bevor die Fahrt beginnt, steht also der Preis fest. Der Fahrgast weiß nun im Voraus, was die Fahrt kosten wird, und kann entscheiden, die Fahrt anzutreten oder wieder auszusteigen bzw. gar nicht erst einzusteigen.

Diese Variante hätte eine Reihe von Vorteilen: Sie räumt Informationsasymmetrie vollständig aus, da die optimale Route (inkl. Fahrstrecke und Zeitdauer) von der öffentlichen Hand vorgeschrieben wird. Damit werden die FahrerInnen wirkungsvoll auf die kürzeste Route verpflichtet. Ob sie diese dann auch tatsächlich wählen, muss nicht überprüft werden; sie haben schlicht keinen Anreiz mehr, davon abzuweichen, da auch der Preis schon vor Fahrtantritt berechnet und damit fix vereinbart wurde.

Wichtig ist auch, dass dieses System technologieneutral ist und nicht ausschließlich auf einer App basiert. Indem es ausnahmslos bei jeder Fahrt zum Einsatz kommt, schützt es auch Fahrgäste ohne Smartphone. Zwar kann das von den Taxis zu verwendende Routingtool auch den KonsumentInnen per App zur Verfügung gestellt werden und es spricht auch nichts dagegen, dass ein Fahrzeug direkt in der App bestellt werden kann. Es kann aber nach wie vor Standplätze, street-hail Fahrten, vorbestellte Fahrten und (ggf. regulierte) Funkzentralen geben.

Auf die vorgeschlagene Weise könnte das neue Personenbeförderungsgewerbe also vollen Gebrauch von den verfügbaren technischen Möglichkeiten machen und für FahrerInnen und Fahrgäste ein gleichermaßen attraktives Produkt schaffen. Gleichzeitig erhält die öffentliche Hand sogar noch mehr Kontrolle über das Marktgeschehen als bisher. Die technische und administrative Umsetzung von Option 2a würde aber mit Sicherheit einige Zeit brauchen; bis September 2020 ist das nicht zu schaffen; als Übergang stünde nur Option 1 zur Verfügung.

¹⁴⁹ Das wäre dann analog zur „Spezialausrüstung für Taxis“, die es in Stockholm gibt (vgl. Abschnitt 3.2).

6.2.2 Option 2b...inklusive Abschaffung der Tarifbindung

Das im letzten Abschnitt beschriebene System bietet eine Reihe von Vorteilen, basiert aber in Option 2a noch immer auf einem verordneten Tarif. Das System würde aber in letzter Konsequenz auch die Freigabe der Preise ermöglichen. Nachdem die optimale Route vor Fahrtantritt einwandfrei und auf eine von der Stadt Wien legitimierte Weise bestimmt wurde, ist eine Multiplikation von Strecke und/oder Zeit mit jeder denkbaren Preisstruktur möglich. Die Taxibetriebe (oder sogar die FahrerInnen) könnten den Preis selbst bestimmen und ggf. auch mehrfach täglich anpassen. Der aktuelle Preis je Kilometer, je Zeiteinheit und/oder für eine zu bestimmende Standardfahrt müsste dann in geeigneter Weise schon außen am Fahrzeug sichtbar sein (wie z. B. in Stockholm). Dieser Preis würde dann unabhängig davon gelten, wie die Fahrt zustande kommt. Auch die Funkzentralen würden die Preise der individuellen Taxis in Echtzeit kennen, um den AnruferInnen wartezeit- oder kostenoptimierte Angebote machen zu können. Da kein Betrieb langfristig unterhalb seiner Grenzkosten agieren kann, wird sich eine implizite Preisuntergrenze herausbilden, die auch zukünftig deutlich oberhalb des ÖPNV liegen dürfte und auf Änderungen der kollektivvertraglichen Löhne bzw. der Kraftstoffpreise usw. reagieren kann.

Sämtliche qualitativen Marktzugangsregularien könnten und sollten erhalten oder sogar noch weiter verschärft werden. Das haben die Erfahrungen, z. B. in Stockholm gezeigt. Dadurch wird *adverse Selektion* vermieden: Dabei handelt es sich um ein Phänomen, das bislang im Taximarkt in dieser Form nicht aufgetreten ist, weil es keine freien Preise gab. Es kommt immer dann zustande, wenn KonsumentInnen ex ante keine Kenntnis von der Qualität eines angebotenen Produkts haben; die AnbieterInnen aber schon. Die AnbieterInnen mit dem hochwertigeren Produkt werden einen höheren Preis verlangen. Die KonsumentInnen können den höheren Wert aber nicht erkennen und entscheiden sich deshalb immer für das billigere Produkt. Auf diese Weise scheiden die hohen Qualitäten nach und nach aus dem Markt aus und die durchschnittliche Qualität im Markt sinkt. Das ist in Stockholm passiert. Damit die Qualität hoch bleibt, bräuchte es also in Wien weiterhin mindestens so strenge Vorschriften (z. B. in Bezug auf Marktzugang oder die Durchführung von Taxifahrten) wie bisher. Bewertungssysteme oder Scorings, die zur Signalisierung von Qualität ebenfalls deutlich sichtbar am Fahrzeug (ggf. auch freiwillig) angezeigt werden könnten, würden ebenfalls helfen, adverse Selektion zu verhindern.

Es muss jedoch jedenfalls rechtlich geprüft werden, ob die Stadt Wien – wenn sie von ihrem Recht, einen Tarif zu verordnen, keinen Gebrauch machen würde – dennoch die in den Optionen 2a und 2b beschriebenen, strikten Vorgaben zur Funktionsweise der Taxibranche (z. B. die Verpflichtung auf das vorgegebene Routingtool, Vorgaben zur Gestaltung und Kommunikation der Preise usw.) machen dürfte. Sollte das nicht möglich sein, dann ist nur Option 2a möglich. Wenn eine Tarifaufhebung mit dem Verlust öffentlicher Regulierungskompetenzen einherginge, sollte davon jedenfalls Abstand genommen werden.

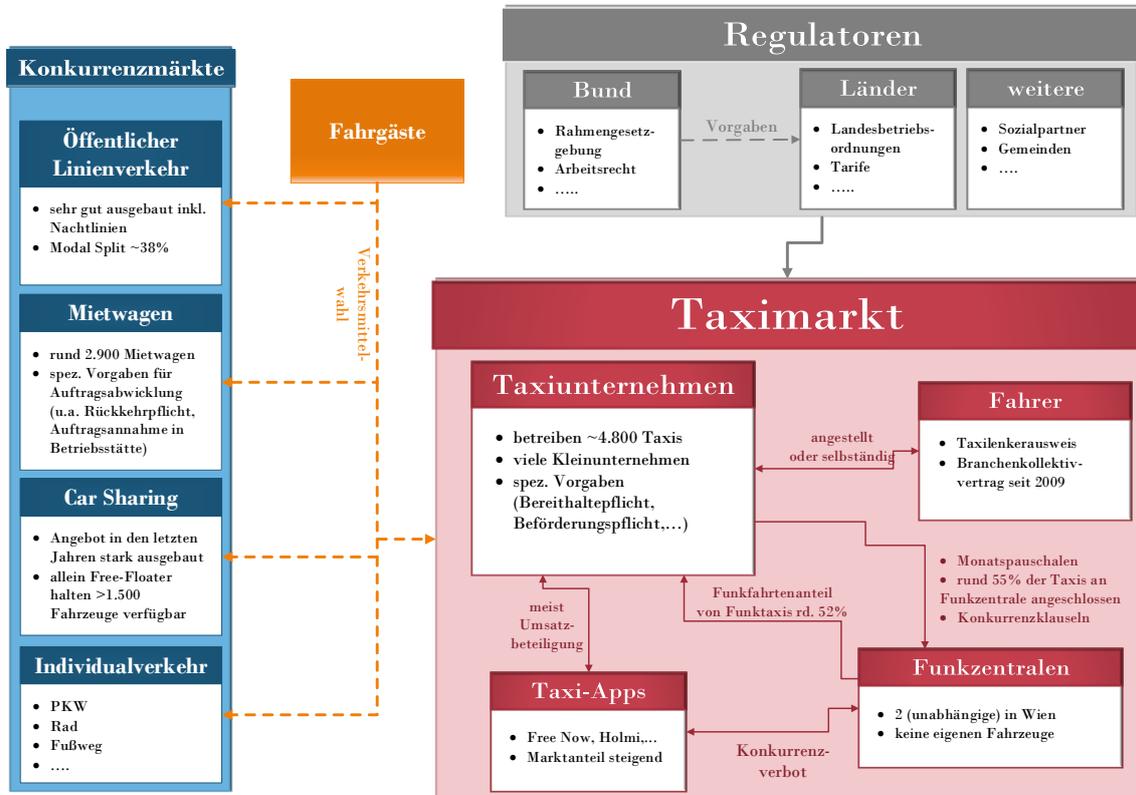
7 Literaturverzeichnis

- AARHAUG, J. UND SKOLLERUD, K. (2014): Taxi: different solutions in different segments. In: Transportation Research Procedia 1, S. 276-283.
- BEIRAT (= WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTER FÜR VERKEHR UND DIGITALE INFRASTRUKTUR) (2017): Die Chancen der Digitalisierung im Taximarkt nutzen: Liberalisieren und Verbraucherschutz stärken. <https://link.springer.com/article/10.1007/s41025-017-0066-6>
- BEKKEN, J.-T. UND LONGVA, F. (2003): Impact of Taxi Market Regulation – An International Comparison. TØI report 658/2003. <https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=5006>
- BEKKEN, J.-T. (2005): Experiences with Regulatory Changes of the Taxi Industry. Vortrag bei der 9th Conference on Competition and Ownership in Land Transport. https://thredbo-conference-series.org/downloads/thredbo9_papers/thredbo9-workshopD-Bekken.pdf.
- BELLEFLAMME, P. UND PEITZ, M. (2015): Industrial Organization – Markets and Strategies. 2nd edition. Cambridge University Press.
- BOUTUEIL, V., QUILLERIER, T. UND VOSKOBOYNIKOVA, A. (2019): Benefits and Pitfalls of Deregulating Taxi Markets: Can Contrasted Case Studies Help Inform the Debate? In: Transportation Research Record - Journal of the Transportation Research Board, Juni 2019.
- CAIRNS R. D. UND LISTON-HEYES, C. (1996): Competition and regulation in the taxi industry. In: Journal of Public Economics 59, S. 1-15.
- DER INNENSPIEGEL - Das OLDENBURGER Taximagazin (2016): Mindestlohntaxitarife - Eine Übersicht zur Entwicklung der Taxitarife nach Einführung eines bundesweiten Mindestlohns, Februar 2016.
- ENGUERRAND, M. UND YSEULT, M. (2016): Uber in London A battle between public and private regulation. In: Uber & Taxis – Comparative law studies, Bruylant.
- EUROPEAN COMMISSION (EU) (2016A): Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU. Final Report.
- EUROPEAN COMMISSION (EU) (2016B): Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU. Annex IV – Case Studies Report.
- EUROPEAN COMMISSION (EU) (2016c): Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU. ANNEX III – Country Reports.
- GÄRLING, T., LAITILA, T., MARELL, A. UND WESTIN, K. (1995): A Note on the Short-Term Effects of Deregulation of the Swedish Taxi-Cab Industry. In: Journal of Transport Economics and Policy, Vol. 29, No. 2 (Mai 1995), S. 209-214.
- HAUCAP, J., KOLLMANN, D., NÖCKER, T., WESTERWELLE, A. UND ZIMMER, D. (2014): Zwanzigstes Hauptgutachten der Monopolkommission.
- HAYES, B. (1987): Competition and Two-Part Tariffs. In: The Journal of Business 60 (1), S. 41-54.
- LINNE + KRAUSE (L+K) (2016): Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit des Taxigewerbes in der Bundeshauptstadt Berlin. Studie im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, Juni 2016.
- LIU, G. (2007): A behavioral model of work-trip mode choice in Shanghai. In: China Economic Review 18, S. 456-476.

- MA, T.-C. (2007): Import quotas, price ceilings, and pricing behavior in Taiwan's flour industry. *Agribusiness* 23, 1–15.
- MOORE, A.T. UND BALAKER, T. (2006): Do Economists Reach a Conclusion on Taxi Deregulation? In: *Econ Journal Watch* 3 (1), S. 109-132.
- OECD (2007): *Taxi Services Regulation and Competition*, DAF/COMP(2007)42, verfügbar unter [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2007\)42/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2007)42/en/pdf).
- OECD (2018): *Working Party No. 2 on Competition and Regulation. Taxi, ride-sourcing and ride-sharing services - Note by Sweden. 4 June 2018*, verfügbar unter [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2/WD\(2018\)12/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2/WD(2018)12/en/pdf).
- ROSE, J. M. UND HENSHER, D. A. (2014): Demand for taxi services: New elasticity evidence. In: *Transportation* 41 (4), S. 717-743.
- SCHALLER, B. (1999): Elasticities for taxicab fares and service availability. In: *Transportation* 26, S. 283-297.
- SCHERRER, C., BEILECKE, F., FRITZ, T., KOHLMORGEN, L. UND SCHNEIDER, K. (2004): Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen durch das GATS – Gemeinwirtschaftliche Auswirkungen in den Sektoren Wasserversorgung und Verkehr (Schiene, ÖPNV). Studie im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.
- SVENSKA TAXIFÖRBUNDET (2019): *Branschläget 2019. En Rapport Från Svenska Taxiförbundet*.
- SVENSKA TAXIFÖRBUNDET (OJ): *Taxi Situation in Europe 2018*, https://www.taxiforbundet.se/wp-content/uploads/2018/09/Taxi_europa_eng_print.pdf.
- THE LAW COMMISSION (2014): *Taxi and Private Hire Services*, Law Com No 347, Mai 2014.
- TRAFIKANALYS (2018): *Rapport 2018:9. Vad vet vi om taxi? Kartläggning och analys av datakällor*. Stockholm, 25.5.2018.
- TRANSPORTSTYRELSEN (2019): *Tillståndsmätning 2018. Kontroll av regelefterlevnad inom yrkestrafik på väg avseende buss och taxi*.
- WIFO (2016) (SCHÖNFELDER, S., SOMMER, M., FALK, R., KRATENA K., MOLITOR, R., CLEES, L., KIGILCIM, B., KOCH, H., LEMBKE, S., OBERMAYER, C. UND SCHRÖGENAUER, R.): *COSTS – Leistbarkeit von Mobilität in Österreich*. <http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/costs-bericht-leistbare-mobilitaet-in-oesterreich.pdf>

8 Anhang

Abbildung 12: Schematische Abbildung des Taximarkts in Wien



Quelle: Darstellung des IHS (vereinfachte Darstellung).

Tabelle 2: Wiener Taxitarif 1997 (Stand 2019)

	Tagtarif		Nacht-, Sonn- und Feiertagstarif		anwendbar
	Betrag	je m oder s	Betrag	je m oder s	
Grundtaxe	€ 3,80	859,2 m	€ 4,30	1.000 m	1x zu Beginn
Streckentaxe 1	€ 0,20	140,7 m	€ 0,20	123,2 m	859,2 m bis 4 km
Streckentaxe 2	€ 0,20	184,6 m	€ 0,20	156,8 m	4 km bis 9 km
Streckentaxe 3	€ 0,20	190,6 m	€ 0,20	169,5 m	ab 9 km
Zeittaxe	€ 0,20	25,9 s	€ 0,20	25,9 s	Wartezeit ¹⁵⁰
Zuschlag Standplatztelefon	€ 1,40		€ 1,40		
Zuschlag Funkvermittlung	€ 2,80		€ 2,80		
Zuschlag ab 5 Personen (optional)	€ 2,00		€ 2,00		

Quelle: Wiener Taxitarif 1997. Darstellung des IHS.

¹⁵⁰ Die Zeittaxe wird auch verrechnet, wenn die Fahrgeschwindigkeit unter der Umschaltgeschwindigkeit liegt. In Wien ist außerdem aktuell keine in der Grundtaxe inkludierte Zeit verordnet. Somit läuft gemäß Information des Eichamts der Zeittarif bereits während der in der Grundtaxe inkludierten Strecke, wenn unter der Umschaltgeschwindigkeit gefahren wird.

Tabelle 3: Qualitätsanforderungen an das Taxi- und Mietwagengewerbe in Wien

Anforderungen
... an das Unternehmen
<ul style="list-style-type: none">• Die Zugangskriterien (siehe 2.4.3) müssen während der gesamten Dauer der Gewerbeausübung erfüllt sein.• <i>Im Taxigewerbe zusätzlich:</i> Bereithaltspflicht (siehe 2.3.3)
... an die FahrerInnen
<ul style="list-style-type: none">• Vertrauenswürdigkeit (§ 2 BO 1994).• besonnenes, rücksichtsvolles und höfliches Verhalten (§ 19 (1) BO 1994 und § 5 (1) WrLBO)• Keine fieberhafte Infektionskrankheit (Fahrer oder Familie), keine durch Alkohol, Medikamente u. dgl. beeinträchtigte körperl. und geistige Verfassung (§ 3 BO 1994) <p><i>Nur Taxigewerbe zusätzlich:</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Nachweis einer entsprechenden Ausbildung und Taxilenkerprüfung bei der regional zuständigen Kommission / Taxilenkerausweis (§§ 4-13 BO 1994)• gepflegtes Äußeres und Bekleidungs Vorschriften (§ 23 WrLBO)
... an die Fahrzeuge
<ul style="list-style-type: none">• Fahrzeug darf keine wesentlichen Beschädigungen aufweisen und muss angemessen sauber sein, Heizung muss funktionieren (§ 2-3 WrLBO)• Kontrollpflichten (§ 20 (1) BO 1994, Kollektivverträge) <p><i>Nur Taxi-Gewerbe zusätzlich:</i></p> <ul style="list-style-type: none">• mind. 4 Türen oder 2 Türen + Schiebetür, gewisse Mindestgröße (Abmessungen, Kopfraum, Gepäck), funktionierende Klimaanlage, ausreichende Innenbeleuchtung, Verständigungsmöglichkeit mit Lenker, Alarmanlage, Kennzeichnung durch beleuchtbares Taxischild, Taxameter (§§ 12-21 WrLBO)
... an den Fahrbetrieb
<ul style="list-style-type: none">• Rauchverbot im Fahrzeug (§ 5 (2) WrLBO)• Kontrolle hinsichtlich vergessener Gegenstände nach jeder Fahrt und gegebenenfalls Refundierung (§ 19 (3) BO 1994 und § 6 WrLBO)• Fahrgäste dürfen nicht die Sicherheit des Verkehrs gefährden (§ 21 BO 1994 und § 8 WrLBO); Gepäckstücke, Tiere oder Personen, die Verkehr, Betrieb, Sicherheit u. dgl. gefährden, können von der Beförderung ausgeschlossen werden (§ 22 BO 1994 und §§ 9-10 WrLBO) <p><i>Nur Taxi-Gewerbe zusätzlich:</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Beförderungspflicht und Wahl der kürzestmöglichen Strecke (siehe 2.3.3)• Andere Personen dürfen außer bei Einzelplatzvergabe nur mit Zustimmung des auftraggebenden Fahrgastes mitbefördert werden. (§ 26 WrLBO)• TaxilenkerIn muss beim Ein- und Ausladen des Gepäcks und bei Bedarf auch beim Ein- / Aussteigen behilflich sein; auf Verlangen der FG sind Fenster/Schiebedach zu öffnen oder Klimaanlage ein-/auszuschalten (§ 27 WrLBO)• Lenker muss ausreichend Wechselgeld mitführen und auf Verlangen eine ordnungsgemäße Rechnung ausstellen (§ 28 WrLBO)

Quelle: Darstellung des IHS.

Tabelle 4: Berliner Taxitarif

	Betrag	je m oder s	Anmerkung
Grundpreis/Pauschale	€ 3,90	bis 86,96 m	Enthält erste Teilstrecke von 86,96 m
Streckentarif 86,96 m bis 7 km	€ 0,20	je 86,96 m	jede angefangene Teilstrecke von 86,96 m wird mit € 0,20 verrechnet, bis 7 km erreicht werden; entspricht € 2,30 je km
Streckentarif ab 7 km	€ 0,20	je 121,21 m	Ab 7 km wird jede angefangene Teilstrecke von 121,21 m mit € 0,20 verrechnet; entspricht € 1,65 je km
Zeittarif	€ 0,20	je 21,82 s	Bei (auch verkehrsbedingten) Wartezeiten werden ab Überschreiten der ersten vollendeten Minute (je Stopp) € 0,20 je angefangene 21,82 s verrechnet. Pflichtwartezeit: 15 Minuten.
Zuschläge	Anwendung		
€ 5,00	Pauschal ab 5 Personen (Kinder unter 10 Jahren zählen nur halb) und für die Mitnahme von Gegenständen, für die ein Großraumtaxi erforderlich ist		
€ 1,50	bei Zahlung unter Inanspruchnahme des Gutschein- oder Rechnungssystems der Taxizentralen (kein Zuschlag mehr für bargeldlose Zahlung)		
€ 0,50	bei Aufnahme von Fahrgästen am Flughafen Tegel durch Taxen, die den kostenpflichtigen Nachrückplatz 1 benutzen		

Quelle: Darstellung des IHS. Alle Zuschläge sind verpflichtend zu verrechnen und pro Fahrt mit € 13 gedeckelt. Die frühere Zusatzgebühr für Kartenzahlung wurde 2018 abgeschafft.

Tabelle 5: Qualitätsanforderungen an das Taxi- und Mietwagengewerbe in Berlin

Anforderungen	
... an das Unternehmen	
	<ul style="list-style-type: none">Die persönlichen Voraussetzungen zur Erteilung einer Konzession (siehe Abschnitt 3.1.4) müssen durchgehend erfüllt sein, andernfalls ist sie zu widerrufen (§ 25 PBefG)
T	Bereithaltspflicht (siehe Abschnitt 3.1.3)
... an die FahrerInnen	
	<ul style="list-style-type: none">Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung (§ 48 FeV)¹⁵¹Besondere Sorgfaltspflicht (§ 7 BOKraft)rücksichtsvolles und besonnenes Verhalten, Verbot von Alkohol und anderen beeinträchtigenden Mitteln und Verbot beim Lenken fernzusehen (§ 8 BOKraft)Verbot die Tätigkeit auszuüben, solange sie oder Angehörige ihrer häuslichen Gemeinschaft an bestimmten Infektionskrankheiten leiden, außerdem eine Krankheit die Eignung, sicher zu fahren, beeinträchtigt (§ 9) BOKraft)Rauchverbot im Fahrzeug¹⁵²
T	Nachweis der Ortskenntnisse in dem Gebiet, in dem Beförderungspflicht besteht (§ 48 FeV)
... an die Fahrzeuge	
	<ul style="list-style-type: none">Fahrzeuge müssen mindestens 2 Achsen und vier Räder haben und die Ausrüstung muss den jeweiligen Straßen- und Witterungsverhältnissen angepasst werden (§§ 17-18 BOKraft), rechts mindestens 2 Türen aufweisen und mit einer Alarmanlage ausgerüstet sein (§ 25 BOKraft)
T	Normiertes Taxischild, Fahrpreisanzeiger, zumindest 50 kg Gepäck bei voller Besetzung (§§ 26-28 BOKraft), der Kofferraum muss für Gepäckaufnahme freigehalten werden (§ 5 (2) TaxO)
... an den Fahrbetrieb	
	<ul style="list-style-type: none">Kontrolle hinsichtlich vergessener Gegenstände nach jeder Fahrt und gegebenenfalls Refundierung (§ 11 BOKraft)Fahrgäste dürfen nicht die Sicherheit und Ordnung des Betriebes gefährden und müssen Anweisungen Folge leisten; Gepäck und auch Tiere müssen entsprechend untergebracht werden (§§ 14-15 BOKraft)
T	Beförderungspflicht und Wahl der kürzesten/günstigsten Strecke (siehe Abschnitt 3.1.3)
T	mehrere parallele Beförderungsaufträge oder Besorgungen während der Beförderung sind nur mit Zustimmung des Fahrgastes erlaubt, die unentgeltliche Mitnahme Dritter oder die Beförderung von Tieren in Obhut des Fahrers verboten (§ 5 (3)-(4) TaxO)
T	TaxilenkerIn muss dem Fahrgast bei Bedarf beim Ein- / Aussteigen behilflich sein und gegebenenfalls ein geeignetes Taxi besorgen (§ 5 (3) TaxO); er muss den Wünschen des Fahrgastes sofern möglich entsprechen (z.B. Öffnen des Fensters) (§ 5 (1) TaxO)
T	LenkerIn muss angemessenen Wechselgeldbetrag mitführen (§ 5 (7) TaxO)

Quelle: Darstellung des IHS. Anmerkung: Mit „T“ gekennzeichnete Anforderungen gelten nur für Taxis, nicht aber für Mietwagen.

¹⁵¹ https://www.gesetze-im-internet.de/fev_2010/_48.html

¹⁵² <http://taxipedia.info/pflichten-des-fahrers-im-taxi-und-mietwagenverkehr/>

Tabelle 6: Qualitätsanforderungen an das Taxigewerbe in Stockholm

Anforderungen

... an das Unternehmen

- Der Unternehmer benötigt eine Lizenz, die an fachliche, finanzielle und persönliche Fähigkeiten gebunden ist (siehe 3.2.4).

... an die FahrerInnen

- Taxifahrerlizenz und gültiger Taxifahrerausweis sind erforderlich: Neben einem Mindestalter von 21 Jahren, medizinischer Eignung und Unbescholtenheit sind dafür auch drei schriftliche Tests (Kartenlesen, Sicherheit und Verhalten, gesetzliche Grundlagen) und eine praktische Fahrprüfung (inkl. Fahrzeugüberprüfung und Fahrgastsicherheit) erforderlich (Taxiverkehrsgesetz (2012:211) Kap. 3; Taxiverkehrsverordnung (2012:238) Kap. 3)¹⁵³

... an die Fahrzeuge

- Derzeit benötigen Fahrzeuge einen geeichten Taxameter (Ausnahmen sind aber möglich). Dieser wird nicht nur zur Fahrpreisberechnung verwendet, sondern speichert auch Informationen zu Arbeitszeiten der FahrerInnen, den Fahrten, Statistiken zu den Schichten, den Gesamteinnahmen usw. und ist damit eine wichtige Datenquelle für Überprüfungen durch die Steuerbehörden. Abgesehen davon gibt es keine besonderen gesetzlichen Anforderungen an die Fahrzeuge.
- Die Statuten der schwedischen Taxivereinigung (Svenska Taxiförbundet) legen weiters fest, dass das Fahrzeug verkehrssicher, angemessen sauber und mit Kommunikationsausrüstung ausgestattet sein muss, außerdem zumindest 4 Türen (3 bei Vans) aufweisen muss und klar sichtbar sein muss, zu welchem Taxiunternehmen es gehört.

... an den Fahrbetrieb

Hier sind vor allem die Statuten der schwedischen Taxivereinigung (Svenska Taxiförbundet) zu nennen. Sie legen unter anderem fest, dass ...

- ...das Taxiunternehmen in der Lage sein muss, eine geschätzte Ankunftszeit bei der Abholadresse nennen
- ... eine Vorbestellung bis eine Stunde vor dem gewünschten Abholzeitpunkt möglich sein sollte
- ... das Taxi an der Abholadresse bis zumindest 5 Minuten nach dem vereinbarten Zeitpunkt warten muss
- ... der Fahrer sich serviceorientiert und professionell verhalten soll, u.a. gefordert werden: Freundlichkeit, Ortskenntnis, Hilfestellung beim Ein- und Ausladen bzw. wenn erforderlich Ein- und Aussteigen, auf Wunsch Informationen über die Fahrt(-route), Sauberkeit des Fahrzeugs
- ... der Taxifahrer sein Möglichstes tun muss, um die Abholadresse zu erreichen
- ... die Fahrt vom Fahrgast jederzeit, vom Fahrer aber nur unter bestimmten Umständen abgebrochen werden darf
- ... der Fahrgast im Fall eines Fahrtabbruchs oder einer nicht zustande gekommenen Fahrt, die dem Taxiunternehmen zuzuschreiben sind, Anspruch auf Entschädigung hat
- .. das Taxiunternehmen auf Anfrage in der Lage sein sollte, vor Fahrtantritt einen geschätzten Fahrpreis zu nennen, der dann um nicht mehr als 15 % überschritten werden darf
- ... die geläufigsten Kredit- und Kontokarten akzeptiert werden müssen
- ... der Fahrgast Anspruch auf eine Quittung hat
- ... das Taxiunternehmen ausreichenden und geschultes Personal zur Bearbeitung von Beschwerden hat
- ... dass die Taxiunternehmen ihre Beschäftigten laufend weiterbilden sollen

Quelle: Darstellung des IHS.

¹⁵³ <https://transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/Yrkestrafik/Taxi/Taxiforlegitimation/>

Tabelle 7: Londoner Taxitarif

		Tarif 1	Tarif 2	Tarif 3	
		<i>Mo-Fr 5-20 Uhr</i>	<i>Mo-Fr 20-22 Uhr; Sa, So 5-22 Uhr</i>	<i>Mo-Fr 22-5 Uhr; Feiertage</i>	
	Betrag	für ... m oder s	für ... m oder s	für ... m oder s	Anmerkung
Minimumtarif	£ 3,20	227m/48,8s	184,8m/39,8s	162,4m/35s	Je nachdem, was zuerst erreicht wird
Strecken-/Zeittarif	£ 0,20	113,5m/24,4s (bis 9.647,5m)	92,4m/19,9s (bis 9.609,6m)	81,2m/17,5s (bis 9.581,6m)	Je nachdem, was zuerst erreicht wird
Tarif für lange Fahrten über 6 Meilen („Tarif 4“)	€ 0,20	86,9m/18,7s (ab 9.647,5m)	86,9m/18,7s (ab 9.609,6m)	86,9m/18,7s (ab 9.581,6m)	

Zuschläge:

- Zuschläge können verlangt werden für: Telefon- oder Onlinebuchung (bis £ 2), Fahrt ab Heathrow (£ 2,80), Fahrten zu Weihnachten (24.12. 20 Uhr bis 27.12. 6 Uhr) und Neujahr (31.12. 20 Uhr bis 2.1. 6 Uhr) (£ 4).
- Keine Zuschläge sind zu zahlen für: Gepäck, mehrere Fahrgäste, Assistenzhunde, Zahlung mit Konto- oder Kreditkarte

Anmerkungen:

- Die Umschaltgeschwindigkeit beträgt 10,4mph
- Es gilt der zum jeweiligen Zeitpunkt anzuwendende Tarif, d.h. z.B. bei einer Fahrt, die an einem Montag um 19:55 beginnt und bis 20:05 dauert gilt zunächst Tarif 1 und ab 20:00 Tarif 2.

Quellen: <https://tfl.gov.uk/modes/taxis-and-minicabs/taxi-fares?cid=taxifares> und <https://tfl.gov.uk/modes/taxis-and-minicabs/taxi-fares/tariffs>. Darstellung des IHS.

Tabelle 8: Qualitätsanforderungen an das Taxigewerbe in London

Anforderungen

... an das Unternehmen

- keine besonderen bekannt

... an die FahrerInnen

Taxifahrerlizenz:¹⁵⁴

- TaxifahrerInnen benötigen eine Taxifahrerlizenz, die von Transport for London vergeben wird
- Voraussetzungen sind u.a.: Mindestalter 21 Jahre, Führerschein, charakterliche Voraussetzungen (Strafregisterauszug), medizinische Eignung und Bestehen eines schriftlichen Tests und einer Fahrprüfung
- Sehr aufwendig ist der „Knowledge of London“-Test, für den gewöhnlich 3-4 Jahre nötig sind¹⁵⁵
- Die Kosten für die Taxifahrerlizenz belaufen sich auf mehr als 1.100 Pfund (~€ 1.300)
- Die Lizenz gilt normalerweise für Greater London (Metropolitan Police District und City of London), kann aber auch auf die Vorstädte eingeschränkt werden.

... an die Fahrzeuge

Taxi(fahrzeug)lizenz:

- wird von TfL nach einer Inspektion ausgestellt, sie gilt normalerweise für ein Jahr¹⁵⁶
- Seit 1.1.2018 werden nur mehr ZEC-Fahrzeuge („zero emission capable“) neu lizenziert.¹⁵⁷
- Maximalalter 15 Jahre (für Schadstoffklassen Euro 5 und darunter weniger)
- Für die Abmeldung alter Taxifahrzeuge zahlt TfL Prämien aus.¹⁵⁸
- Vorgeschrieben sind Taxameter, TfL-genehmigtes Kartenzahlungssystem und beleuchtbares Taxi-Schild

„Conditions of Fitness“: umfangreiche von TfL festgelegte technische Standards für Taxis¹⁵⁹

- Barrierefreiheit („capable to accommodate a person in wheelchair in the passenger section“)¹⁶⁰
- Strenge und detaillierte Anforderungen bestehen hinsichtlich Fahrzeug-Spezifikationen (u.a. ABS, vorgegebene Manövrierfähigkeit (Wendekreis), vorgegebene Größe und Öffnung der Tür, Maximallänge von 5m, Trennwand, Maximalhöhe des Bodens im Passagierraum, Passagierraum zumindest 1,3m hoch, geeignetes Heizungs- und Belüftungssystem (getrennt für Fahrer und Fahrgäste, Türsicherung, Boden aus rutschfestem Material, ausreichend Raum für Gepäck

... an den Fahrbetrieb

- Keine Betriebspflicht
- Beförderungspflicht bei Fahrten bis 12 Meilen/1 Stunde, wenn das Fahrziel in Greater London liegt, bei Fahrten bis 20 Meilen ab Heathrow
- Kartenzahlungen müssen akzeptiert werden

¹⁵⁴ <https://tfl.gov.uk/info-for/taxis-and-private-hire/licensing/apply-for-a-taxi-driver-licence#on-this-page-0>

¹⁵⁵ Siehe z. B. auch <https://www.zeit.de/entdecken/reisen/merian/taxifahrer-london-wissenstest-the-knowledge>.

¹⁵⁶ <http://content.tfl.gov.uk/guidance-notes-on-obtaining-a-taxi-vehicle-licence.pdf>

¹⁵⁷ Für die Beschaffung ist eine Förderung verfügbar, die 20% des Kaufpreises bis zu einem Maximum von £7,500 abdeckt (<https://tfl.gov.uk/info-for/taxis-and-private-hire/emissions-standards-for-taxis>).

¹⁵⁸ <https://tfl.gov.uk/info-for/taxis-and-private-hire/taxi-delicensing-scheme>

¹⁵⁹ <http://content.tfl.gov.uk/taxi-conditions-of-fitness-update-2019.pdf>

¹⁶⁰ <https://london-taxi.co.uk/accessibility/>

Die „Best Practice Guidance“ des Departments for Transport¹⁶¹ enthalten außerdem eine Auflistung, was der Fahrgast vom Taxifahrer erwarten kann. U.a.:

- Fahren mit der gebotenen Sorgfalt und Entgegenkommen gegenüber dem Fahrgast und anderen Verkehrsteilnehmern
- Verwenden des Taximeters; dieses nicht einzuschalten, bevor der Fahrgast im Fahrzeug sitzt
- bei Fahrten außerhalb des Lizenzgebietes im Vorhinein den Tarif zu vereinbaren
- die zeiteffizienteste Route zu nehmen, unter Berücksichtigung von Verkehr und Umleitungen, und jede Abweichung von der direkten Route zu erklären

Quelle: Darstellung des IHS.

Tabelle 9: Kurzübersicht der Vergleichsstädte

	Wien (Status Quo)	Berlin	Stockholm	London
System	2-tier	2-tier	1-tier	2-tier
1.Regulierungsebene	national, aber Delegation wichtiger Kompetenzen auf Landesebene	national, wichtige Kompetenzen auf Landes-, Kreis- od. Gemeindeebene	ausschließlich national	in London primär lokale Kompetenzen
2.1 Marktumfeld	• 1,9 Mio. Ew.	• 3,6 Mio. Ew. • Tegel als Frequenzbringer	• 0,97 Mio. Ew. (Stadt) bzw. 2,4 Mio. (Provinz)	• 8,9 Mio. Ew. (Greater London)
2.2 Zahlen zum Taximarkt	• ~4.800 Taxis (2,53/Tsd. Ew.)	• ~8.250 Taxis (2,27/Tsd. Ew.)	• ~3.350 Taxis in der Stadt (3,5/Tsd. Ew.) bzw. 7.300 (3,1/Tsd. Ew.) in der Provinz	• ~20.000 Taxis (2,4/Tsd. Ew.) • primär Einzel-fahrer
2.3 Weitere Akteure	• 55% der Taxis bei Funkzentrale; Konkurrenzverbot; Duopol	• Großteil der Taxis an Funkzentrale angeschlossen; Mehrfachvermittlungen nicht unüblich	• Taxizentralen: 88% der Taxis angeschlossen; von entscheidender Bedeutung zum Erlangen öff. Aufträge • Reporting Centers: sammeln Taximeterdaten und übermitteln sie bei Bedarf an Behörden	• Größter Taxivermittler ist mit Gett ein App-Anbieter
2.4 Konkurrenzmärkte				
<i>Mietwagen</i>	• ~2.900 MW (1,53/Tsd. Ew.)	• 2.300 MW (0,63/Tsd. Ew.)	• -	• 88.000 MW (9,8/Tsd. Ew.) (2018)
<i>Car Sharing</i>	• >1.500 Fahrzeuge allein bei Free Floatern	• 1,6 CarSharing-Fahrzeuge/Tsd. Ew.	• schwieriger Markt	• >2.600 Fahrzeuge (2018)

¹⁶¹ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/212554/taxi-private-hire-licensing-guide.pdf, Annex B.

Öffentlicher Verkehr	<ul style="list-style-type: none"> • Sehr gut ausgebaut, auch in der Nacht; 38% Anteil am Modal Split 	<ul style="list-style-type: none"> • Sehr gut ausgebaut inkl. Nachtlinien; 27% Anteil am Modal Split; BerlKönig als öffentliches Ridesharing-Angebot 	<ul style="list-style-type: none"> • Sehr gut ausgebaut inkl. Nachtlinien; 38% Modal Share 	<ul style="list-style-type: none"> • Sehr gut ausgebaut inkl. Nachtlinien; 35,5% Modal Share
Individualverkehr	<ul style="list-style-type: none"> • 371 PKW/Tsd. Ew., 29% Anteil am Modal Split; Anteil des Radverkehrs noch relativ gering 	<ul style="list-style-type: none"> • Geringe PKW-Dichte (296 PKW/Tsd. Ew.), aber höherer Anteil des Radverkehrs 	<ul style="list-style-type: none"> • 375 Fz./Tsd. Ew. (Stadt); mit 10% sehr hoher Anteil des Radverkehrs 	<ul style="list-style-type: none"> • 348 Fz./Tsd. Ew.; Radverkehr steigend
3.1 Taxitarif Kompetenz Tarif	<ul style="list-style-type: none"> • Land • klassischer Taxitarif mit Grundtaxe, strecken- und zeitabhängigen Bestandteilen und Zuschlägen 	<ul style="list-style-type: none"> • Land • Karenzzeit tariff mit Grundtaxe, strecken- und zeitabhängigen Bestandteilen und Zuschlägen 	<ul style="list-style-type: none"> • - • keine vorgegebenen Tarife, stattdessen umfangreiche Informationspflichten 	<ul style="list-style-type: none"> • London (TfL) • Maximaltarif mit Grundtaxe, strecken- und zeitabhängigen Bestandteilen und Zuschlägen
Zeitl. Differenzierung Letzte Anpassung Sonderformen	<ul style="list-style-type: none"> • ja • 2012 • keine 	<ul style="list-style-type: none"> • nein • 2019 • Kurzstreckenpauschale bis 2 km 	<ul style="list-style-type: none"> • - • - • - 	<ul style="list-style-type: none"> • ja • 2020 • Shared Scheme
3.2 Zus. Regelungen				
Bereithaltungspflicht	ja	ja	nein	-
Beförderungspflicht	ja	ja	nein	ja
Taxameterpflicht	ja	ja	ja (mit Ausnahmen)	ja
Geograph. Einschr..	ja	ja	nein	ja
4. Marktzugang				
Quantitative Kriterien	<ul style="list-style-type: none"> • keine 	<ul style="list-style-type: none"> • keine 	<ul style="list-style-type: none"> • keine 	<ul style="list-style-type: none"> • keine
Qualitative Kriterien	<ul style="list-style-type: none"> • Zuverlässigkeit, fin. Leistungsfähigkeit, Befähigungsnachweis, Stellplätze 	<ul style="list-style-type: none"> • Gewährleistung der Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Betriebs, Zuverlässigkeit, fachliche Eignung 	<ul style="list-style-type: none"> • Eignung einen Taxibetrieb zu führen hinsichtlich Fachwissen, fin. Leistungsfähigkeit und Reputation 	<ul style="list-style-type: none"> • „fit and proper“-Test, aufwendiger fachlicher Test („Knowledge of London“) und hohe Kosten
5. Qualitätsanforderungen	<ul style="list-style-type: none"> • in Bundes- und Landesbetriebsordnungen geregelt 	<ul style="list-style-type: none"> • primär gemäß Bundes- und Landesbetriebsordnungen 	<ul style="list-style-type: none"> • staatliche Vorgaben primär hinsichtlich sicherheitsrelevanter Fragen • Vorgaben von Taxizentralen/Taxivereinigung 	<ul style="list-style-type: none"> • teils verpflichtende Vorgaben, teils Empfehlungen von TfL

Quelle: Darstellung des IHS.