

Markteintritt von Bolt in die gewerbsmäßige Personenbeförderung im Stadtgebiet Nürnberg sowie im gesamten Großraum (Nürnberg, Fürth, Erlangen und Schwabach)

Gemeinsamer Antrag der Stadtratsfraktionen der CSU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 15.01.2024

„Markteintritt von Uber und Bolt in die Personenbeförderung“

Antrag der Freien Allianz für Nürnberg vom 29.01.2024

„Eintritt Externer Fahrdienstleister in den Taximarkt verhindern“

Zu den in den Anträgen aufgeworfenen Fragen wird wie folgt Stellung genommen (chronologisch, z.T. wegen inhaltlicher Überschneidung zusammengefügt):

Die Verwaltung berichtet über die Rahmenbedingungen des Markteintritts von BOLT und über das Geschäftsmodell, auch im Vergleich zum ÖPNV und zum Taxiverkehr.

(Gemeinsamer Antrag der Stadtratsfraktionen der CSU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 15.01.2024)

Geschäftsmodell von Vermittlungsplattformen im Vergleich zum ÖPNV und zum Taxiverkehr:

Bolt ist ein Unternehmen, das eine digitale Plattform für die Vermittlung von Fahrten in der gewerbsmäßigen Personenbeförderung mit Mietwägen (ähnlich Taxiverkehr) anbietet. Die Fahraufträge werden in Nürnberg an ansässige Mietwagenbetriebe vermittelt, die die Fahrten mit eigenem Personal und eigenen Fahrzeugen durchführen. Generell stellt der Verkehr mit Mietwägen sowie mit Taxis jeweils eine Verkehrsform des Gelegenheitsverkehrs nach § 46 Personenbeförderungsgesetz (PBefG) dar. Das Geschäftsmodell einer Vermittlungsplattform unterscheidet sich sowohl vom öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) als auch vom traditionellen Taxiverkehr (der auch Bestandteil des ÖPNV ist) auf mehrere Arten.

1. Flexibilität und Individualität:

- Eine Vermittlungsplattform bietet ihren Kunden eine hohe Flexibilität und Individualität. Die Nutzerinnen und Nutzer können Fahrten nach Bedarf und zu ihren eigenen Zeitplänen buchen, ohne sich an feste Fahrpläne halten zu müssen, wie es im ÖPNV der Fall ist.
- Im Vergleich zum traditionellen Taxiverkehr wird den Kunden so auch die Möglichkeit angeboten, das Fahrzeug und den Fahrer über die App auszuwählen und zu bewerten.

2. Preismodell:

Die Betreiber der Vermittlungsplattform legen den zu zahlenden Fahrpreis fest. Die durchführenden Mietwagenunternehmen haben hierauf keinerlei Einfluss. Die Fa. Bolt verwendet ein dynamisches Preismodell, das auf Angebot und Nachfrage basiert. Dies bedeutet, dass die Preise je nach Verkehrsaufkommen (z.B. Berufsverkehr im Unterschied zu Nachtfahrten) und anderen Faktoren, wie z.B. der aktuellen Nachfragesituation (bspw. Weihnachten, Silvester, Fasching, an Messetagen oder am Volksfest), variieren können. Dem

Grunde nach enthält die Preisstruktur Basis-, Kilometer- und Zeitfaktoren. Die Vermittlungsprovision, die von den Mietwagenbetrieben gefordert wird, bewegt sich im einstelligen bis unteren zweistelligen Bereich. Da die Fahrten nicht nur vermittelt werden, sondern auch die Bezahlung direkt über die Plattform erfolgt, wird die Provision von den Plattformbetreibern einbehalten. Das ortsansässige Mietwagenunternehmen erhält hiervon einen Anteil. Zu Spitzenzeiten sind höhere Fahrpreise als z.B. bei klassischen Taxis zu entrichten, während zu ruhigeren Zeiten die Fahrten zu niedrigeren Preisen angeboten werden. Im Gegensatz dazu haben öffentliche Verkehrsmittel in der Regel festgelegte Tarife, unabhängig von der tagesaktuellen Nachfrage. Die Fahrpreise im Gelegenheitsverkehr mit Taxis regelt die Stadt Nürnberg in der Taxitarifordnung. Hierdurch wird sichergestellt, dass alle von Nürnberger Taxis durchgeführten Fahrten im Pflichtfahrgebiet transparent und nach festgelegten Tarifmerkmalen abgerechnet werden. Im Rahmen der jährlichen Tarifanpassung achtet die Stadt Nürnberg darauf, dass der Betrieb eines Taxiunternehmens auch weiterhin auskömmlich bleibt. Ebenso dient die Taxitarifordnung als Schutzmechanismus für Fahrgäste, die hierdurch sichergehen können, dass zu nachfragestarken Zeiten keine überhöhten Fahrpreise gefordert werden.

3. Fahrermodell:

- Bolt arbeitet in Nürnberg mit Mietwagenunternehmen zusammen. Es handelt sich hierbei um ein genehmigungspflichtiges Gewerbe. Die erforderliche Genehmigung nach Personenbeförderungsrecht erteilt das Ordnungsamt. Eine Kontingentierung der Flotte, ähnlich dem Verkehr mit Taxis, ist aktuell nicht möglich. Dieses Modell bietet eine Einkommensmöglichkeit für die angestellten Fahrer der Mietwagenunternehmen. Aufgrund des hohen Kostendrucks, der durch die aktuell weit unter dem Taxitarif liegenden Fahrpreise, aber auch die „normale“ Mehrwertsteuer (19%) und die gesetzlich vorgeschriebene Rückkehrpflicht zum Betriebssitz entsteht, können sich Fragen hinsichtlich der Arbeitsbedingungen und der sozialen Absicherung ergeben.
- Im öffentlichen Nahverkehr werden die Dienste von fest angestellten Fahrern erbracht, die von öffentlichen Verkehrsbehörden oder Unternehmen bezahlt werden. Bei den Taxifahrern handelt es sich entweder um angestelltes Fahrpersonal oder um den Taxiunternehmer selbst, der beispielsweise als Soloselbständiger tätig ist.

4. Pflichten:

- Taxis sind Teil der Daseinsvorsorge und des öffentlichen Personennahverkehrs. Als solche treffen sie folgende Pflichten:
 - Jedermann zu befördern – rund um die Uhr und flächendeckend (Beförderung- und Bereitstellungspflicht)
 - Zu festen Tarifen zu fahren, die von der Kommune festgelegt werden. (Taxitarifordnung)
 - Nach der städtischen Taxiordnung gewisse Qualitätskriterien zu erfüllen (sowohl hins. des Verhaltens der Fahrerinnen und Fahrer als auch des Fahrzeugs)
 - Ermäßigter Umsatzsteuersatz (7%)

- Die Pflichten der Mietwägen umfassen:
 - Rückkehr- und Stellplatzpflicht nach Abschluss des Fahrauftrags (die Rückkehrpflicht für Mietwägen entfällt allerdings, wenn ein Folgeauftrag beim Betriebssitz des Unternehmens eingeht und dieser an seine jeweiligen Fahrer sofort weitergegeben wird)
 - Verbot des Bereithaltens außerhalb des Betriebssitzes
 - Aufzeichnungspflichten
 - Verwechslungsverbot
 - Normale Umsatzsteuer von 19 %

Insgesamt bietet Bolt durch sein Geschäftsmodell ein dem Taxiverkehr sehr ähnliches Personenbeförderungsangebot für die Kunden. Es ist davon auszugehen, dass keine neuen Fahrgastsegmente erschlossen werden. Vielmehr ist es angenommen, dass hauptsächlich Fahrgäste aus dem Taxiverkehr, aber auch aus dem restlichen ÖPNV abgeworben werden.

Rahmenbedingungen des Markteintritts von Bolt:

Die Firma Bolt vermittelt Fahrten an bereits bestehende Mietwagenunternehmen. Derzeit arbeitet sie wohl hauptsächlich mit der Mars Holding GmbH zusammen.

Bis zum Markteintritt von Bolt standen dem Taxigewerbe mit 494 konzessionierten Taxis 187 genehmigte Mietwägen gegenüber. Abgesehen vom Fahrdienst für Menschen mit Behinderung und Hilfebedarf, handelte es sich hierbei um Unternehmen mit kleinen Fahrzeugflotten (oftmals nur ein, maximal 11 Fahrzeuge). Der größte Teil dieser Unternehmen bedient ein Nischengeschäft wie z. B. wie Fahrdienst für Menschen mit Behinderung, Dialysefahrten oder Fahrten in Spezialfahrzeugen (z. B. Stretch-Limousinen). Ein flächendeckender und spontaner Mietwagenverkehr in diesem Bereich wird nicht möglich sein, da diese Unternehmen oftmals mit Spezialfahrzeugen (bspw. rollstuhlgerechte Fahrzeuge oder Stretch-Limousinen) ausgerüstet sind und vertraglich mit fest geplanten Fahrten an ihre Vertragspartner (z. B. Krankenkassen oder Bezirk Mittelfranken) gebunden sind.

Das Ordnungsamt führt im Zwei-Jahres-Rhythmus Bedarfsprüfungen des Taxigewerbes durch, im Rahmen derer auch die wirtschaftliche Lage der Betriebe geprüft wird. Bereits bei dem oben geschilderten Verhältnis (Taxi / Mietwagen) war die wirtschaftliche Lage der Taxibetriebe als Bestandteil des ÖPNV als äußerst angespannt zu bewerten, was seine Wurzeln u.a. auch in den Folgen der Corona-Krise hatte.

Aktuell verfügt die Unternehmensgruppe des von Bolt vermittelten Mietwagenunternehmens über 30 Mietwagengenehmigungen.

Zusätzlich beabsichtigt die Mars Holding GmbH eine Erhöhung auf weitere 111 Mietwagengenehmigungen. Zugleich sollen weitere und damit neue Betriebssitze im Stadtgebiet verteilt werden. Die Größe der Nürnberger Mietwagenflotte in Nürnberg würde sich somit insgesamt verdoppeln.

Die dann neu geschaffene Mietwagenflotte von vorläufig 141 Fahrzeugen wird wohl hauptsächlich Kunden aus dem Bereich des „normalen“ Taxigeschäfts abgreifen. Der Geschäftsführer der Firma Mars Holding GmbH hat in der Presse angekündigt, die Fahrzeugflotte im Großraum auf 300 Mietwägen erweitern zu wollen.

Die Verwaltung berichtet über die Notwendigkeit und die rechtlichen Möglichkeiten zum Schutz des ÖPNV und des Taxigewerbes, der möglichen Instrumente und deren Voraussetzungen.

(Gemeinsamer Antrag der Stadtratsfraktionen der CSU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 15.01.2024)

Notwendigkeit einer Maßnahme zum Schutz des ÖPNV und des Taxigewerbes:

Wie bereits oben ausgeführt, standen bis zum Markteintritt von Bolt dem Taxigewerbe mit 494 konzessionierten Taxis 187 genehmigten Mietwägen gegenüber. Bereits bei diesem Verhältnis war die wirtschaftliche Lage der Taxibetriebe als Bestandteil des ÖPNV als äußerst angespannt zu bewerten. Dies spiegelte sich auch im Ergebnis der letzten Bedarfsprüfung wider.

Im Zeitraum vom 01.01.2022 bis 31.10.2022 wurden z. B. 889.370 Fahrten an die 492 der Taxizentrale angeschlossenen Taxis vermittelt. Das ergibt pro Fahrzeug 1.808 funkvermittelte Fahrten. Rechnet man nunmehr zur Taxiflotte der Taxizentrale, die aktuell im Antragsverfahren und die bereits genehmigten Fahrzeuge der Mars Holding GmbH (492+111+30) hinzu, ergibt sich eine auf funkvermittelte Fahrten angewiesene Flotte von insgesamt 633 Fahrzeuge. Umgerechnet würden dann an jedes Fahrzeug nicht mehr 1.808, sondern nur noch 1.405 Fahrten vermittelt.

Aufgrund der aktuell niedrigeren Fahrpreise der angeschlossenen Mietwagenunternehmen ist zu erwarten, dass sich das Verhältnis noch erheblich zu deren Gunsten bzw. der Vermittlungsplattform verschieben wird.

Laut einer Befragung innerhalb der Kundschaft von Uber stammt ein starkes Kundensegment aus dem Bereich des ÖPNV. Aktuell ist seitens Bolt keine Kooperation mit dem ÖPNV geplant.

Ein Abgreifen der Kunden aus dem ÖPNV hin zum Individualverkehr kann den von der Stadt am 27.01.2021 beschlossenen Zielen des Mobilitätsbeschlusses und dem Schutz der Umwelt entgegenstehen.

Möglichkeiten des Schutzes:

- § 49 Abs. 4 S. 7 PBefG gibt in Städten mit mehr als 100 000 Einwohnern Einwirkungsmöglichkeiten auf den gebündelten Bedarfsverkehr durch Kontingentierung. § 49 Abs. 4 S. 7 PBefG ist allerdings in Nürnberg nicht anwendbar, da die Zuständigkeit für den gebündelten Bedarfsverkehr bei der Regierung von Mittelfranken liegt und aufgrund eines fehlenden Bedarfs hierzu keinerlei Regelungen getroffen wurden.

- § 51 a PBefG bietet die Möglichkeit der Einführung eines Mindestpreises für Mietwägen.
- Kontrolle und kontinuierliche Überwachung der Einhaltung der für Mietwägen geltenden Regelungen (sog. „Hamburger Modell“)
- Flexibilität im Hinblick auf die Taxitarife nach § 51 Abs. 1 S. 4 PBefG
 - Wäre nur dann geeignet, wenn hierdurch tatsächlich die öffentlichen Verkehrsinteressen gewahrt würden. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass § 51a Abs. 1 PBefG keine spezifische „Taxischutzbestimmung“ ist, sondern das öffentliche Verkehrssystem in seiner Funktionsfähigkeit insgesamt in den Blick nimmt.
 - Gilt zudem nur bei vorheriger Bestellung des Taxis.

Voraussetzungen:

Gem. § 49 Abs. 4 S. 7 PBefG kann die Genehmigungsbehörde in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern zum Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen die in ihrem Bezirk geltenden Regelungen für den gebündelten Bedarfsverkehr auch auf den in ihrem Bezirk betriebenen Verkehr mit Mietwagen anwenden, wenn per App vermittelter Verkehr mit Mietwagen einen Marktanteil von 25 Prozent am Fahraufkommen im Gelegenheitsverkehr mit Taxis, Mietwagen und gebündelten Bedarfsverkehr überschreitet. Das bedeutet, dass Einzelregelungen zu Rückkehrpflicht, Abstellplätzen, Emissionsstandards usw. auf kommunaler Ebene möglich wären – jedoch ist eine solche Regelung für den gebündelten Bedarfsverkehr im Geltungsbereich der Regierung von Mittelfranken aktuell nicht getroffen worden.

Gem. § 51 a PBefG kann die Genehmigungsbehörde zum Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen für den Verkehr mit Mietwagen, der in ihrem Bezirk betrieben wird, tarifbezogene Regelungen, insbesondere Mindestbeförderungsentgelte festlegen. Zu den genaueren Voraussetzungen wird unter dem nächsten Punkt ausführlich Stellung genommen.

Das sog. „Hamburger Modell“ bezeichnet eine in der Genehmigungsbehörde Hamburg erfolgreich angewandte Verwaltungspraxis, die die Funktionsfähigkeit im Taxi- und Mietwagengewerbe sichert und dem Grunde nach die Bekämpfung der Schattenwirtschaft im Taxi- und Mietwagengewerbe zum Ziel hatte. Den Anstoß zur Entwicklung dieses Modells gab ein 2006 von der Linne + Krause GmbH vorgelegter Bericht zur wirtschaftlichen Lage des Hamburger Taxigewerbes. Dadurch wurde bekannt, dass knapp 60 Prozent der Taxiflotte teilweise weit jenseits der betriebswirtschaftlichen Logik agierten. Mit Unterstützung des Unternehmens entwickelte die Freie und Hansestadt Hamburg ein effektives Instrumentarium. Es basiert auf der systematischen Nutzung aller rechtlichen Möglichkeiten des Personenbeförderungs-, des Steuer- und des Arbeitsrechts. Diese werden mit den Mitteln der Betriebswirtschaft kombiniert. Aufgrund seines großen Erfolgs entfaltet das Hamburger Modell bundesweite Strahlkraft. Eine Reihe von Städten und Landkreise haben Instrumente des „Hamburger Modells“ in ihre Verwaltungspraxis übernommen – unabhängig davon, ob sie an der Mengenregulierung festhalten oder nicht. Die meisten dieser Kommunen wurden dabei von der Linne + Krause GmbH bei der Implementierung unterstützt (Vgl. <http://www.linne-krause.de/service/hintergrunde/hamburger-modell/>). Um das Hamburger Modell effektiv und konsequent umsetzen zu können, benötigt es einer stetigen und konsequenten Überwachung. Hierzu bedarf es vor allem personeller Ressourcen und fachlichen Know-Hows über

Auswertung betriebswirtschaftlicher Daten der Unternehmen (siehe dazu sogleich). Beides ist bei OA derzeit nur in geringem Maße vorhanden.

Die Verwaltung legt dar, wie sie die Einhaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen des Mietwagenverkehrs gewährleisten will, insbesondere legt sie den nötigen Kontrollaufwand dar.

(Gemeinsamer Antrag der Stadtratsfraktionen der CSU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 15.01.2024)

Die Stadt Nürnberg prüft deshalb die durch § 51 des Personenförderungsgesetzes eröffnete Möglichkeit, für Mietwägen im taxiähnlichen Verkehr einen Mindestpreis einzuführen.

(Antrag der Freien Allianz für Nürnberg vom 29.01.2024)

Mindestfahrentgelte:

Liegen die Voraussetzungen des § 51a PBefG vor, kann eine Allgemeinverfügung mit der Festlegung von Mindestfahrentgelten erlassen werden.

Nach dem klaren Wortlaut des § 51a Abs. 1 PBefG besteht die Möglichkeit der Festlegung tarifbezogener Regelungen einschließlich Mindestbeförderungsentgelten für Mietwagenverkehre ausschließlich zum Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen.

Dabei handelt es sich um eine Tatbestandsvoraussetzung, deren Nichtvorliegen die Anordnung der Rechtsfolgen des § 51a Abs. 1 PBefG ausschließt. Der Begriff zielt auf die „Sicherstellung geordneter Verhältnisse im öffentlichen Verkehr“ ab und bezeichnet das Interesse an einem sicheren, geordneten und zuverlässigen Verkehrsangebot für die Allgemeinheit.

Diesbezüglich sind nicht zuletzt prognostische und verkehrsordnerische Wertungen vorzunehmen. In Anbetracht dessen ist anerkannt, dass den Genehmigungsbehörden bei der Bestimmung öffentlicher Verkehrsinteressen ein gerichtlich nicht voll überprüfbarer Beurteilungsspielraum zukommt.

Aus der Gesetzesbegründung folgt, dass eine bloße Schutzintention der Genehmigungsbehörde nicht genügt, sondern die tarifbezogene Maßnahme „erforderlich“ sein muss. Es soll sichergestellt werden, dass das „Level-Playing-Field“ der Verkehrsarten erhalten bleibt.

Zu beachten ist dabei das EuGH-Urteil v. 8.6.2023 – C-50/21, wonach „das Ziel, die wirtschaftliche Lebensfähigkeit der Taxidienste zu gewährleisten, als rein wirtschaftliches Motiv anzusehen [ist], das keinen zwingenden Grund des Allgemeininteresses (...) darstellen kann“ und gegen die Niederlassungsfreiheit nach Art. 49 AEUV verstößt. Jedoch können „die Ziele (...) einer guten Organisation der Beförderung, des Verkehrs und des öffentlichen Raums und zum anderen des Umweltschutzes als zwingende Gründe des Allgemeininteresses herangezogen werden, um die im Ausgangsverfahren fraglichen Maßnahmen zu rechtfertigen“.

Ob eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des lokalen Verkehrssystems ohne Intervention mit hinreichender Wahrscheinlichkeit einzutreten droht, ist von der Genehmigungsbehörde zu ermitteln.

Für die Praxis folgt daraus, dass die Genehmigungsbehörde eine Analyse des in ihrem Zuständigkeitsgebiets liegenden Personenverkehrsmarktes unter Einbeziehung aller relevanten gewerblichen Verkehrsformen (ÖPNV einschließlich Linienbedarfsverkehr, Taxi, gebündelter Bedarfsverkehr, aber auch marktkonform agierende Mietwagenunternehmen) und seiner Entwicklung in Abhängigkeit von der Preisentwicklung im Mietwagenverkehr vorzunehmen hat. Eine Gefährdung des lokalen öffentlichen Verkehrssystems ist bereits dann zu bejahen, wenn durch tariflich unreglementierte Mietwagen eine Schädigung auch nur eines seiner tragenden Pfeiler droht, wovon insbesondere der Taxiverkehr betroffen sein kann, und dadurch das Zusammenspiel der Verkehrsträger im Sinne einer effektiven Versorgung der Allgemeinheit mit Verkehrsleistungen in Frage gestellt wird. Datenbasis, methodisches Vorgehen und Ergebnisse sind nachvollziehbar zu dokumentieren, um eine ordnungsgemäße Prognose nachweisen zu können und damit die Tiefe der gerichtlichen Kontrolle zu begrenzen. Etwasige Differenzierungen innerhalb des Mietwagenverkehrs, die geeignet sind, sich auf die öffentlichen Verkehrsinteressen unterschiedlich auszuwirken, sind zu ermitteln und zu bewerten.

Eine Gefahr ist insbesondere dann gegeben, wenn die Existenzfähigkeit von Betrieben allgemein nur unter übermäßiger, die Verkehrssicherheit gefährdender Einsatzzeit der Fahrer oder nur unter Einsatz unterbezahlter Gelegenheitsfahrer mit ähnlichen Gefahren für die Verkehrssicherheit oder die ansonsten zuverlässige Verkehrsbedienung gesichert werden kann.

Da es sich hierbei um eine zeitaufwendige und äußerst komplexe Prüfung handelt, wird diese regelmäßig von Fachfirmen für Gutachten zum Taxi- und Mietwagengewerbe im Auftrag der Verwaltung durchgeführt. Der fast ausschließliche Anbieter ist hier die Linne + Krause GmbH. Die Linne + Krause GmbH verfügt über jahrelange Expertise auf diesem Gebiet und hat bereits für viele andere Städte die Analyse durchgeführt. Durch das Ordnungsamt wurde hinsichtlich weiterer Anbieter Kontakt zum Landesverband der Bayer. Taxi und Mietwagenunternehmer e. V. aufgenommen. Von dort konnten lediglich noch zwei weitere Unternehmen benannt werden, die zumindest Bedarfsprüfungen für den Verkehr mit Taxis anbieten. Beide Unternehmen wurden vom Ordnungsamt angeschrieben und um Auskunft gebeten, ob auch die Prüfung des Erfordernisses zur Festsetzung von Mindestbeförderungsentgelten angeboten wird. Beide Unternehmen haben sich auf die Anfrage nicht gemeldet. Es muss daher davon ausgegangen werden, dass die Linne + Krause GmbH tatsächlich der einzige Anbieter einer solchen Prüfung im Bundesgebiet ist.

Wenn im Rahmen einer solchen Prüfung die Notwendigkeit bejaht wird, kann die Stadt zum Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen eine Allgemeinverfügung mit tarifbezogenen Regelungen erlassen. Dazu zählen beispielsweise Mindestbeförderungsentgelte. § 51a Abs. 1 PBefG dient dabei als Rechtsgrundlage und stellt eine Ermessensvorschrift dar. Insoweit kommt der allein zuständigen Genehmigungsbehörde des Ortes der Verkehrsleistung ein gerichtlich nicht voll überprüfbarer Beurteilungsspielraum zu.

Die Allgemeinverfügung gilt anschließend wettbewerbsneutral für alle Mietwagenunternehmen, die im Bezirk der Genehmigungsbehörde tätig werden gleichermaßen. Das verfassungsrechtliche Gebot der Gleichbehandlung, Art. 3 Abs. 1 GG, ist insoweit nicht im Rahmen der Ermessensausübung zu berücksichtigen, sondern ist Bestandteil der Ausgestaltung des Tatbestandes.

Anderes gilt nur, wenn sich die vor Ort angebotenen Mietwagenverkehre so deutlich voneinander unterscheiden, dass sie unterschiedliche Bedarfe bedienen (z. B. Limousinendienste, Parkhauszubringerfahrten an Flughäfen, Rollstuhlfahrten) und sich daran anknüpfend auch unterschiedlich auf das Verkehrssystem auswirken. In diesem Fall ist zugleich eine Differenzierung geboten. Im Falle des Erlasses einer Allgemeinverfügung könnte diesem unproblematisch Rechnung getragen werden, indem die Allgemeinverfügung auf Fahrten beschränkt wird, die weniger als eine Stunde vor Antritt der Fahrt gebucht wurden (Limousinenfahrten oder Krankenfahrten werden in der Regel langfristig geplant und frühzeitig beauftragt).

Differenzierungsmöglichkeiten und -bedarf besteht zudem regelmäßig auch dann, wenn die Mietwagenverkehrsleistung als solche zwar vergleichbar ist, jedoch Angebote mit oder ohne Verwendung einer App erfolgen, welche eine taxiähnliche Nutzung ermöglicht. § 49 Abs. 4 PBefG gibt zu erkennen, dass der Gesetzgeber hierin eine die Funktionalität von Mietwagen abweichend prägende und daher abweichende rechtliche Reaktionen rechtfertigende Unterscheidung sieht.

Eine Allgemeinverfügung aufgrund von § 51 a PBefG stellt einen Eingriff in den Schutzbereich der Berufsfreiheit des Art. 12 GG dar. Im Hinblick auf die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des öffentlichen Verkehrs, die auch vor dem Hintergrund bereichsspezifischen Klimaschutzziele geboten ist, § 4 Abs. 1 Nr. 4 i.V. m. Anlage 2 KSG i. V. m. Art. 20a GG, ist die dem dienende Überwindung des Preisgestaltungsrechts des Mietwagenunternehmers als Berufsausübungsregelung jedoch nicht per se grundrechtlich zu beanstanden. Eine Berufsausübungsregelung ist aus „vernünftigen, zweckmäßigen Gründen des Gemeinwohls“ möglich, wobei die Verhältnismäßigkeit zu gewährleisten ist.

Bisher hat keine andere größere Stadt eine solche Allgemeinverfügung erlassen, da diese mit einem großen Prozessrisiko einhergeht. Insofern können nur belastbare Daten belegen, ob bzw. dass der unregelmäßige Markteintritt von Bolt das Gesamtgefüge des ÖPNV (inkl. Taxigewerbe) in ein Ungleichgewicht bringt bzw. sich auf die Umwelt und den Mobilitätspakt der Stadt auswirkt (z.B. durch eine Umfrage, wie viele Fahrgäste vom ÖPNV abgeworben werden). Um möglichst rechtssicher vorzugehen, sollte daher das Gutachten von einer Fachfirma wie z.B. der Linne + Krause GmbH durchgeführt werden.

Aus Sicht OA ist zwingende Voraussetzung hierfür, die diesjährige Bedarfsprüfung hins. des Verkehrs mit Taxis ebenfalls durch die Firma Linne + Krause GmbH anfertigen zu lassen. Im Hinblick auf das zu erwartende gerichtliche Verfahren zu Überprüfung einer zu erlassenden Allgemeinverfügung sollten beide Gutachten aus „einem Guss“ gefertigt sein. D.h., die gewonnenen Erkenntnisse bzgl. Taxis einerseits und Mietwagen andererseits sollten auf denselben Parametern basieren, um eine Vergleichbarkeit zu gewährleisten.

Die Städte Fürth, Schwabach und Erlangen würden sich der Auftragsvergabe hinsichtlich eines umfassenden Gutachtenauftrags anschließen, so dass die Gesamtkosten durch einen Großauftrag gesenkt werden können.

Kontrollkonzept analog „Hamburger Modell“

Für die Stadt Nürnberg ergibt sich durch den Markteintritt von Bolt ein enormer Kontrollaufwand, dem aktuell eine Personalstärke von 1,0 VK für den gesamten Bereich Rechtsvollzug PBefG und Güterkraftverkehrsgesetz (GüKG) bei OA zur Verfügung steht. Kontrolliert werden sollte analog des Hamburger Modells vor allem die Rückkehrpflicht der Fahrzeuge, welche den größten Unterschied und Nachteil zu dem Verkehr mit Taxis darstellt sowie die Tatsache, dass sich keine Fahrzeuge für neue Kundschaft bereitstellen dürfen. Des Weiteren bedarf es einer Überwachung der eingesetzten Fahrzeuge und der anschließenden Auswertung der am Betriebssitz der Unternehmen vorhandenen Auftrags- und Betriebsunterlagen.

Gemäß einer Auskunft der Stadt Hamburg wurden dort, zeitnah zum Markteintritt der dortigen Anbieter, Verstöße nachgewiesen und 65 der 80 erteilten Genehmigungen widerrufen. Bei den 65 Genehmigungen handelte es sich nur um einen Anbieter, der in Hamburg diese Fahrdienstleitungen etablieren wollte. Seitdem sind keine neuen größeren Betriebe in Hamburg mehr tätig geworden (Stand März 2023).

In Hamburg diente als Grundlage für das weitere Handeln der Behörden Kontrollen mit Feststellungen hinsichtlich der Bereitstellung von Mietwägen. Hauptsächlich in den Abendstunden und an den Wochenenden wurden die Fahrzeuge an nachfragestarken Punkten bereitgestellt. Diese wurden über einen Zeitraum von 10-15 Minuten überwacht und die gewonnenen Erkenntnisse dokumentiert. Die Fahrer selber wurden nicht angesprochen, um nicht auf die Kontrollen aufmerksam zu machen. Die Erkenntnisse wurden gesammelt und im Anschluss die Auftragsdaten (Dashboards) und die Betriebsunterlagen geprüft. Hierdurch konnten die verschiedenen Verstöße festgestellt und nachgewiesen werden.

Für eine effektive Durchführung der Überwachung gehen hierbei allerdings Kontrollen zu ungünstigen Zeiten und ein hoher personeller Aufwand einher. Der Prüfungsbereich in München ist aus diesem Grund inzwischen auf 12 Vollzeitstellen aufgestockt worden. Der Personalumfang in München hat sich somit vervierfacht.

Derzeit hat die Stadt Nürnberg eine Vollzeitstelle im Bereich Taxi, Mietwagen und Güterkraftverkehr, die bereits jetzt mit ihren Aufgaben ausgelastet ist. Weitere Ressourcen für die notwendigen Kontrollen sind daher momentan nicht vorhanden, werden aber auf Grund der neuen Entwicklungen und gesetzlichen Änderungen der PBefG-Novelle im Rahmen des Stellenschaffungsverfahrens beantragt werden. Dies gilt umso mehr, als dass zu einer effektiven Überwachung hinsichtlich der zeitaufwendigen Prüfung der Geschäftsunterlagen ebenfalls bisher nicht vorhandene Ressourcen benötigt werden. Zu bedenken ist hier, dass die Stadt Hamburg auch die Geschäftsunterlagen der Taxibetriebe im Rahmen des Antrags auf Verlängerung der Taxikonzession auf Plausibilität prüft und bei Verdachtsfällen eine tieferegehende Prüfung durchführt, um auch innerhalb dieses Bereichs „schwarze Schafe“ auszusortieren.

In Hamburg stützt man sich zusätzlich auf Feststellungen aus dem Taxigewerbe, welche mit entsprechenden Timestamp-Kameras dokumentiert wurden. Problematisch ist, ob die von

den Taxiunternehmen festgestellten und dokumentierten Standzeiten der Mietwägen als gerichtsverwertbare Beweise angesehen werden können. Dies ist aus hiesiger Sicht zumindest als kritisch anzusehen.

Sie prüft weiterhin, inwieweit ein restriktives Vorgehen bei der Erteilung von Konzessionen an Mietwagenunternehmen ein Mittel der Regulierung sein kann (z.B. als Voraussetzung die Vorlage eines Businessplans zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit).

(Antrag der Freien Allianz für Nürnberg vom 29.01.2024)

Anders als im Verkehr mit Taxis sind Mietwagengenehmigungen nicht kontingentiert. Eine mengenmäßige Beschränkung wäre, wenn überhaupt, nur über die Regelungen zum gebündelten Bedarfsverkehr möglich. Die zuständige Behörde für den gebündelten Bedarfsverkehr ist die Regierung von Mittelfranken. Nachdem es diese Verkehrsform jedoch in Mittelfranken nicht gibt, hat die Regierung von Mittelfranken hierzu auch keine Regelungen getroffen.

Generell wäre die Prüfung eines Businessplans zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der Unternehmung ähnlich wie in Hamburg möglich (siehe hierzu obige Ausführungen). Das erforderliche Eigenkapital ist hierbei bereits gesetzlich geregelt (erstes Fahrzeug 2.250 EUR, jedes weitere Fahrzeug 1.250 EUR). Nachdem die Regelung hier eindeutig ist, erscheint es schwierig, bereits im Vorfeld der Genehmigung die Unwirtschaftlichkeit des Unternehmens nachzuweisen. Ähnlich wie beim Erlass der Allgemeinverfügung, kann die Erfordernis zum Eingreifen erst abschließend beurteilt werden, sobald gesicherte Erkenntnisse zum Geschäftsgebaren der Unternehmen vorliegen.

Ferner stellt sie dar, wie Vermittlungsplattformen für Zuwiderhandlungen ihrer Subunternehmer stärker in die Pflicht genommen werden können.

(Antrag der Freien Allianz für Nürnberg vom 29.01.2024)

Die Stadt Nürnberg steht in keinerlei rechtlichen Verhältnis zum Vermittlungsanbieter Bolt, UBER oder FreeNow. Diese treten als Vermittlungsplattformen auf. Lediglich die durchführenden Taxi- und Mietwagenbetriebe unterliegen der Aufsicht des Ordnungsamtes.

Schließlich prüft sie auch die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Entlohnung der Mitarbeiter gemäß geltendem Mindestlohn bzw. prüft die Möglichkeiten, die Subunternehmen mit Unterstützung der Zollbehörden einer Art Dauerkontrolle zu unterziehen.

Um konkrete Hinweise auf evtl. gesetzwidrige Umstände innerhalb der Mietwagenunternehmen zu erlangen, können Gutachten renommierter Firmen wie der Linne + Krause GmbH beauftragt werden. Zu beachten ist hierbei, dass die App-Vermittlungsplattformen sich am Nürnberger Verkehrsmarkt etablieren wollen. Gutachten müssten daher in regelmäßigen Abständen in Auftrag gegeben werden. Wie oben bereits ausgeführt, prüft die Landeshauptstadt München die Betriebe mit eigenem Personal. Diese Praxis wird auch in Nürnberg mittelfristig als die erfolversprechendste Möglichkeit zur Schaffung eines „Level Playing Field“ betrachtet, ist aber mit dem derzeit vorhanden Personal nicht zu bewerkstelligen (siehe oben).

Erläuterungen des Hauptzollamts Nürnberg:

Die Behörden der Zollverwaltung prüfen nach § 2 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz - SchwarzArbG - u.a. die Einhaltung der sozialversicherungsrechtlichen Meldepflichten, ob auf Grund von Dienst- und Werkleistungen Sozialleistungen nach dem zweiten und dritten Buch des Sozialgesetzbuches (SGB II und SGB III) zu Unrecht bezogen werden, die Einhaltung der Vorschriften im Zusammenhang mit der Beschäftigung von ausländischen Staatsangehörigen sowie die Gewährung der Mindestarbeitsbedingungen nach dem Gesetz zur Regelung des allgemeinen Mindestlohns (MiLoG) und des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG). Zur Erfüllung dieses gesetzlichen Prüfauftrages sind die Bediensteten der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) des Hauptzollamtes Nürnberg berechtigt Prüfungen nach § 2 SchwarzArbG durchzuführen.

Die Bekämpfung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung hat hohe Priorität. Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung verursachen jährlich enorme Ausfälle in den Kassen der Sozialversicherung und bei den Steuereinnahmen, belasten die öffentlichen Haushalte mit zusätzlichen Ausgaben und führen zu sozialen Spannungen in der Gesellschaft. Darüber hinaus können sich gesetzestreue Unternehmen nicht gegen eine Konkurrenz behaupten, die sich nicht an geltendes Recht hält. Daher ist insbesondere hinsichtlich der Einhaltung der Voraussetzungen nach dem Personenbeförderungsgesetz (PBefG) im Bereich des Gelegenheitsverkehrs sowie der Mindestarbeitsbedingungen nach dem AEntG, dem MiLoG und § 8 Abs. 5 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) eine intensive Zusammenarbeit der FKS mit den nach Landesrecht für die Formen des Gelegenheitsverkehrs zuständigen Genehmigungsbehörden notwendig. In den letzten Jahren wurden deshalb auch von der Bundesregierung erhebliche Anstrengungen unternommen, um Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung einzudämmen. Um die Bekämpfung der Schwarzarbeit und der illegalen Beschäftigung noch effektiver zu gestalten, wurden u.a. Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen den nach Landesrecht für die Genehmigung und Überwachung des Gelegenheitsverkehrs mit Kraftfahrzeugen nach § 46 PBefG zuständigen Behörden und der Zollverwaltung in Abstimmung mit den Ländern durch das Bundesministerium der Finanzen in einer Zusammenarbeitsvereinbarung geregelt. Die Durchführung gemeinsamer Prüf- und Kontrollmaßnahmen, wie hier im Falle der im Raum Nürnberg in Erscheinung getretenen Mietwagenfirmen, wird daher seitens des Hauptzollamtes Nürnberg begrüßt. Das Hauptzollamt Nürnberg wird sich daher in Abstimmung mit dem Ordnungsamt der Stadt Nürnberg an einer entsprechenden, ggf. auch wiederholten gemeinsamen Prüf- und Kontrollmaßnahme beteiligen. Die Einrichtung von "Dauerkontrollen" ist, wegen der damit verbundenen erheblichen Bindung von Personalressourcen und des umfangreichen gesetzlichen Prüfauftrages des § 2 SchwarzArbG in anderen Branchen und Wirtschaftsbereichen, in der vorgeschlagenen Form nicht realisierbar.

Nürnberg, 21.03.2024
Ordnungsamt

gez. Kurr

i.A. Dauer (2146) Becher (5320)