Beilage:……..

Personenbeförderung im Wettbewerb

Gemeinsamer Antrag der Fraktionen von SPD, CSU und B‘90/DIE GRÜNEN vom 05.12.2025: „Mobilität nur im fairen Wettbewerb von Mietwagen und Taxigewerbe – Hamburger Modell und Kontrollperspektiven“

Zu den im Antrag angesprochenen Punkten nimmt die Verwaltung wie folgt Stellung:

1. Ausgangslage und Marktüberblick

Als eine der 15 größten Städte Deutschlands und zweitgrößte Stadt Bayerns steht die Stadt Nürnberg im Bereich der gewerbsmäßigen Personenbeförderung vor besonderen ordnungsrechtlichen und strukturellen Herausforderungen. Der Personenbeförderungsmarkt ist durch eine hohe Dynamik, eine zunehmende Digitalisierung sowie durch das Auftreten großer appbasierter Vermittlungsplattformen geprägt. Diese Entwicklungen erfordern eine kontinuierliche Weiterentwicklung der Genehmigungs- und Kontrollpraxis der zuständigen Genehmigungsbehörde OA. Der Stab Personenbeförderung und Güterkraftverkehr des Ordnungsamtes (OA/M-2/Stab) nimmt hierbei sowohl klassische Genehmigungsaufgaben als auch zunehmend komplexe Überwachungs- und Marktbeobachtungsfunktionen wahr.

1.1 Personenbeförderung und Güterkraftverkehr in Zahlen

Derzeit werden durch OA/M-2/Stab insgesamt 709 Kraftverkehrsbetriebe mit 5.561 Fahrzeugen (ohne Omnibusverkehr) nach den Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG), des Güterkraftverkehrsgesetzes (GüKG) sowie einschlägiger Nebengesetze und Satzungen betreut. Davon entfallen auf:

296	Taxiunternehmen mit	490 Taxis
36	Mietwagenunternehmen mit	263 Mietwägen
	Verkehr mit Kraftomnibussen	ca. 550 Busse (veränderlich)
92	Erlaubnisse für den gewerblichen Güterkraftverkehr mit (Einsatz von 843 LKW)	751 beglaubigten Ausfertigungen
285	Gemeinschaftslizenzen mit (Einsatz von 3.965 LKW)	3.965 beglaubigten Kopien

Die Aufgaben im Bereich des Rechtsvollzugs PBefG reichen von der Erteilung und Verlängerung von Genehmigungen über Betriebsprüfungen, Kontrollmaßnahmen und Widerrufsverfahren bis hin zur fachlichen Begleitung städtischer Satzungen und der Beurteilung der Funktionsfähigkeit des Taxigewerbes.

1.2 Entwicklung des Taxi- und Mietwagenmarktes

Als größte Stadt der Metropolregion stellt Nürnberg den zentralen und wirtschaftlich attraktivsten Personenbeförderungsmarkt der Region dar. In der Folge siedeln sich insbesondere Mietwagenunternehmen, die über digitale Plattformen vermittelt werden, bevorzugt im Stadtgebiet an.

So stehen der Nürnberger Taxiflotte mit aktuell 490 Taxis (fünf der früher sehr teuer gehandelten Konzessionen wurden bereits an das Ordnungsamt zurückgegeben) derzeit sechs große Mietwagenbetriebe mit insgesamt 120 Mietwägen gegenüber. Hinzu kommen kleinere Unternehmen, deren Marktanteil aufgrund der digitalen Vermittlungsstrukturen nur durch vertiefte Betriebsprüfungen belastbar ermittelt werden kann.

Parallel hierzu ist ein deutlicher Rückgang der funkvermittelten Taxifahrten festzustellen:

- 2016-2019 ca. 1,36–1,40 Mio. Fahrten jährlich
- 2020–2021: ca. 880.000–904.000 Fahrten
- 2025: 742.978 Fahrten

Dieser Rückgang um 46,8 % innerhalb weniger Jahre stellt für das Nürnberger Taxigewerbe eine erhebliche strukturelle Belastung dar. Vor diesem Hintergrund hat der Stadtrat im Jahr 2024 die Begutachtung des Marktes beauftragt, um bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen Schutzmaßnahmen nach § 51a PBefG prüfen zu können, insbesondere die Einführung von Mindestbeförderungsentgelten im Mietwagenverkehr.
Parallel hierzu wurde beschlossen, die Überwachung des Taxi- und Mietwagengewerbes deutlich zu intensivieren, um einen fairen Wettbewerb sicherzustellen und Umgehungen der gesetzlichen Vorgaben wirksam zu unterbinden.

Ziel ist es, das Taxigewerbe als Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge dauerhaft funktionsfähig zu halten und eine Verlagerung in den weitgehend unregulierten Mietwagenverkehr zu verhindern.

2. Prüfschritte bei Erteilung/Verlängerung der Taxi- bzw- Mietwagenkonzession

Bei der Erteilung oder Verlängerung von Taxi- und Mietwagengenehmigungen prüft die Genehmigungsbehörde die persönliche Zuverlässigkeit, die fachliche Eignung sowie die finanzielle Leistungsfähigkeit der Antragstellender.

Bei der Erteilung von Taxigenehmigungen ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass die Anzahl der Konzessionen im Stadtgebiet aus Gründen der Funktionsfähigkeit des örtlichen Taxigewerbes kontingentiert ist. Neue Genehmigungen werden daher nicht frei vergeben, sondern kommen regelmäßig nur im Wege der Übertragung bestehender Konzessionen (z. B. durch Verkauf oder Schenkung) in Betracht. Diese Systematik stellt sicher, dass das Taxigewerbe als Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge wirtschaftlich auskömmlich betrieben werden kann. Gleichzeitig unterscheidet sich das Taxigewerbe dadurch strukturell vom Mietwagenverkehr, in dem Genehmigungen grundsätzlich nicht kontingentiert sind.

Vor diesem Hintergrund kommt der Genehmigungs- und Kontrollpraxis im Mietwagenverkehr eine besondere Bedeutung zu, um eine Verlagerung regulierter Verkehrsleistungen in einen weniger regulierten Markt zu verhindern.

Im Mietwagenverkehr gelten insbesondere das Bereithalteverbot sowie die Rückkehrpflicht zum Betriebssitz nach Abschluss eines Fahrauftrags. Um die tatsächliche Einhaltung dieser Vorgaben sicherzustellen, prüft das Ordnungsamt unter Einbindung weiterer Fachstellen (BoB, Ref. I/II-ASi) in besonders intensiver Form die betrieblichen Voraussetzungen der Antragsteller. Hierzu zählen unter anderem:

- Nachweise zum Betriebssitz und zu Stellplätzen
- Baugenehmigungen für die gewerbliche Nutzung
- Grundriss- und Lagepläne
- Arbeitsstättenrechtliche Nachweise
- Angaben zur Ladeinfrastruktur
- räumliche Nähe von Stellplätzen zum Betriebssitz

Die Nachbarstädte Fürth und Erlangen wie auch teilweise die angrenzenden Landkreise haben sich zwischenzeitlich diesem Vorgehen angeschlossen.

3. Aktuelle Entwicklungen und Kontrollpraxis

Zur fundierten Bewertung der Marktentwicklung und der Funktionsfähigkeit des örtlichen Personenbeförderungsmarktes wurden im Jahr 2024 zwei Gutachten gemäß § 13 Abs. 4 und § 51a PBefG beauftragt. OA/M-2-Stab unterstützt diese Gutachten durch umfangreiche Zuarbeit und Datenerhebung. Gegenstand der Gutachten ist sowohl eine betriebswirtschaftliche und strukturelle Analyse des Marktes im Stadtgebiet Nürnberg als auch die Prüfung, ob und in welchem Umfang die gesetzlichen Voraussetzungen für ordnungsrechtliche Schutzmaßnahmen vorliegen. Die Gutachten dienen damit der Schaffung einer belastbaren Entscheidungsgrundlage für den Stadtrat. Eine Vorfestlegung auf bestimmte Maßnahmen ist damit ausdrücklich nicht verbunden; vielmehr sollen die Ergebnisse eine rechtssichere Abwägung zwischen verschiedenen Handlungsoptionen ermöglichen, etwa zwischen tariflichen Steuerungsinstrumenten und einer Intensivierung der Kontrollpraxis. **Die Vorlage des ersten Gutachtenteils wird Mitte 2026 erwartet.**

Parallel zur Gutachtenerstellung wurden gezielte Betriebskontrollen bei sechs großen appvermittelten Mietwagenunternehmen durchgeführt. Ziel dieser Maßnahmen war es insbesondere, belastbare Unternehmens- und Betriebsdaten zu erheben und diese als empirische Grundlage in die Begutachtung einfließen zu lassen. Auf Grundlage der hierbei gewonnenen Erkenntnisse wurden verwaltungsrechtliche Maßnahmen eingeleitet. Hierzu zählt insbesondere der Erlass von drei Widerrufsbescheiden gegen Mietwagenbetriebe. Es ist davon auszugehen, dass auch diese Bescheide gerichtlich überprüft werden, da die von OA getroffenen Maßnahmen von den betroffenen Unternehmen regelmäßig mit einer Vielzahl von Rechtsbehelfen begleitet werden. Hierzu zählen Widersprüche, gerichtliche Eilverfahren sowie weitere formelle Eingaben. Diese Reaktionen verdeutlichen zum einen die wirtschaftliche Bedeutung des Marktes, zum anderen die rechtliche und organisatorische Komplexität eines konsequenten Vollzugs in diesem Segment.

Die bisherigen Maßnahmen zeigen indes bereits Wirkung. Infolge der Kontrollen wurden neun Genehmigungen zurückgegeben, wodurch die Anzahl der im Stadtgebiet eingesetzten Mietwagen ebenfalls um neun Fahrzeuge reduziert werden konnte. Je nach Ausgang der Widerspruchsverfahren, wäre eine weitere Reduzierung um bis zu 36 Fahrzeuge zu erwarten. Die Erfahrungen aus diesen Verfahren bestätigen, dass konsequente, datenbasierte Kontrollen einen wirksamen Beitrag zur Marktbereinigung leisten können.

4. Hamburger Modell

Kern des sogenannten Hamburger Modells ist eine vertiefte Prüfung der persönlichen Zuverlässigkeit und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Taxi- und Mietwagenunternehmen über die gesetzlich vorgeschriebenen Mindestprüfungen hinaus. Ziel ist die Beurteilung der betriebswirtschaftlichen Plausibilität der Geschäftsmodelle und damit die Frage, ob gesetzliche Vorgaben im laufenden Betrieb realistisch eingehalten werden können.

Im Rahmen des Hamburger Modells zu prüfende Unterlagen:

Unternehmens- und Genehmigungsdaten

- Antrag mit sämtlichen gesetzlich vorgeschriebenen Unterlagen
- Übersicht über bestehende Genehmigungen und eingesetzte Fahrzeuge

Fahrzeuge und Fahrleistungen

- Liste der in den letzten drei Jahren eingesetzten Fahrzeuge (Typ, FIN, Einsatzdauer)
- Nachweise zu Fahrleistungen anhand von HU-Berichten (TÜV, DEKRAu. a.)
- ggf. ergänzende Belege mit dokumentierten Kilometerständen

Personal

- Angaben zu allen eingesetzten Fahrerinnen und Fahrern der letzten drei Jahre
- Differenzierung nach Beschäftigungsformen (Vollzeit, Teilzeit, Minijob)
- Zuordnung von Personal zu Fahrzeugen und Einsatzzeiten

Wirtschaftliche Unterlagen

- Jahresabschlüsse bzw. EÜR, BWA, Summen- und Saldenlisten
- Nachweise zu Erlösen, Kraftstoff- und Personalkosten
- Abgleich von Erlösen, Fahrleistungen und Kostenstrukturen

- **Vertiefte Prüfungen bei Auffälligkeiten**
- Schichtzettel oder digitale Einzelaufzeichnungen
- Kassenbuch
- Auftragseingangsbücher und digitale Auftragsdaten der Plattformen

- Die Prüfung dieser Unterlagen erfolgt fortlaufend und einzelfallbezogen und erfordert eine hohe betriebswirtschaftliche, rechtliche und analytische Kompetenz. Sie ermöglicht zugleich eine fundierte Einschätzung der Funktionsfähigkeit des örtlichen Personenbeförderungsmarktes.

Eine Übertragung dieses Modells auf Nürnberg ist rechtlich grundsätzlich möglich, setzt jedoch eine entsprechende fachliche und personelle Ausstattung voraus. Die Prüfungen sind komplex, zeitintensiv und regelmäßig mit rechtlichen Auseinandersetzungen verbunden.

5. Ressourcenbedarf und organisatorische Weiterentwicklung

Es wurde deutlich, dass die Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen an die Ordnungsbehörde, die Volatilität des Personenbeförderungsmarktes sowie der zur Zielerreichung erforderliche kontinuierliche Ausbau der Aufgaben des Bereichs OA/M-2/Stab eine große Herausforderung darstellt. Der Stab OA/M-2 wurde im Bereich des PBefG in den vergangenen Jahren gezielt weiterentwickelt. Neben der bestehenden Fachkraft wurde eine zusätzliche Stelle geschaffen, ab März 2026 erfolgt eine befristete budgetfinanzierte Unterstützung, zudem hat der Stadtrat für den Haushalt 2026 eine weitere Stelle im Umfang von 0,5 VK beschlossen, die dienststellenintern auf 1,0 VK aufgestockt wird. Diese Maßnahmen verdeutlichen das gemeinsame Interesse von Verwaltung und Stadtrat, die Marktüberwachung im Bereich der gewerblichen Mobilität nachhaltig zu stärken.

Gleichzeitig ist festzustellen, dass die Anforderungen in diesem Aufgabenfeld nicht auf einzelne Kontrollaktionen oder kurzfristige Entwicklungen begrenzt sind. Die Genehmigungs- und Überwachungstätigkeiten im Taxi- und Mietwagenverkehr, insbesondere bei der Umsetzung des sogenannten Hamburger Modells, stellen dauerhaft hohe fachliche, rechtliche und organisatorische Anforderungen dar und sind regelmäßig mit komplexen verwaltungsrechtlichen Verfahren verbunden.

Darüber hinaus umfasst das Aufgabenspektrum von OA/M-2/Stab auch die Genehmigungs- und Überwachungstätigkeiten nach dem Güterkraftverkehrsgesetz sowie weiteren verkehrsrechtlichen Vorschriften. Diese Aufgaben sind unabhängig von aktuellen Marktentwicklungen kontinuierlich wahrzunehmen und unterliegen ebenfalls steigenden Anforderungen, etwa im Hinblick auf europarechtliche Vorgaben, Digitalisierung und Kontrolltiefe.

Der im Rahmen dieses Berichts dargestellte Personalbedarf bezieht sich daher nicht ausschließlich auf einzelne Maßnahmen im Mietwagenverkehr, sondern auf die Sicherstellung ei-

ner insgesamt leistungsfähigen, rechtssicheren und dauerhaft handlungsfähigen Organisationseinheit im gesamten Bereich der gewerblichen Personen- und Güterbeförderung. Ziel ist eine funktionale Trennung zwischen konzeptioneller Arbeit, vertieften fachlichen Prüfungen und operativem Vollzug, um die Marktüberwachung effektiv, resilient und nachhaltig auszugestalten.
Als Orientierungsmaßstab für den hierfür erforderlichen Personalbedarf können Vergleichswerte anderer Großstädte dienen, die bereits vertiefte betriebswirtschaftliche Prüfungen und intensive Kontrollansätze anwenden. Aus Sicht des Ordnungsamtes ergibt sich nach erster Einschätzung folgender zusätzlicher Bedarf:

- 1,0 VK für Konzeption, Koordination und komplexe Prüfungen
- 1,0 VK für Betriebsprüfungen und Unternehmensanalysen
- 1,0 VZÄ für Außendienst, Kontrollen und Testfahrten

Die konkrete Ausgestaltung und Bemessung der zusätzlichen Stellen ist in einem nächsten Schritt gemeinsam mit dem Amt für Digitalisierung und Prozessmanagement (DIP) weiter zu konkretisieren.

6. Kontrollkonzept

Ein wirksames Kontrollkonzept im Bereich des Mietwagenverkehrs erfordert eine gezielte, risikoorientierte Vorgehensweise. Aufgrund der besonderen Markt- und Vollzugsbedingungen ist eine flächendeckende Überwachung weder realistisch noch zielführend. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass insbesondere punktuelle, anlassbezogene Schwerpunktkontrollen eine präventive und ordnende Wirkung entfalten können.

Vor dem Hintergrund der derzeit verfügbaren personellen Ressourcen können derartige Kontrollen aktuell nur in stark begrenztem Umfang und mit klarer Priorisierung durchgeführt werden. Der Fokus liegt hierbei auf besonders nachfragestarken Orten sowie auf Maßnahmen mit hoher Erkenntnisdichte, etwa in Verbindung mit Betriebssitzkontrollen oder der Auswertung digitaler Vermittlungsdaten.

Ein weitergehender, systematischer Ausbau der Kontrolltätigkeit – etwa durch regelmäßige Präsenzkontrollen, Testfahrten oder wiederkehrende Schwerpunktaktionen – ist grundsätzlich fachlich sinnvoll und geeignet, die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben nachhaltig zu verbessern. Der Umfang und die Intensität solcher Maßnahmen sind jedoch unmittelbar an die personelle Ausstattung gebunden.

Das dargestellte Kontrollkonzept ist daher skalierbar angelegt: Bei erweiterten personellen Kapazitäten kann der Kontrollansatz entsprechend vertieft und verstetigt werden, um eine dauerhaft wirksame Marktüberwachung sicherzustellen.
Ein wirksames Kontrollkonzept basiert auf risikoorientierten, anlassbezogenen Maßnahmen. Dazu zählen insbesondere:

- Schwerpunktkontrollen an nachfragestarken Orten
- Überprüfung von Bereithalteverstößen
- Betriebssitzkontrollen
- Sicherstellung und Auswertung digitaler Vermittlungsdaten
- Testfahrten und Präsenzkontrollen

Fazit:
Die Stadt Nürnberg verfügt über eine leistungsfähige und bundesweit beachtete Genehmigungs- und Kontrollpraxis im Bereich der Personenbeförderung. Die Verwaltung ist handlungsfähig und entwickelt ihre Instrumente kontinuierlich weiter. Für den nächsten Qualitätsschritt – insbesondere im Hinblick auf das Hamburger Modell – ist eine angemessene personelle Ausstattung Voraussetzung.

Nbg., 29.01.2026
OA

gez.Kurr (2146)

Anlage

Beschreibung der zusätzlich benötigten Funktionen

1,0 VZÄ – Sachbearbeitung mit Koordinations- und Konzeptaufgaben (A11 / EG 11)

Aufgabenprofil:

- Entwicklung, Fortschreibung und Umsetzung eines dauerhaften Kontroll- und Prüfkonzepts
- Rechtliche Bewertung komplexer Sachverhalte (u. a. PBefG, PBZugV, Arbeitszeitrecht)
- Fachliche Vorbereitung und Auswertung von Betriebs- und Außendienstprüfungen
- Bewertung von Unternehmensstrukturen (Ein-Wagen- vs. Mehr-Wagen-Betriebe)
- Abstimmung mit internen und externen Stellen (z. B. Zoll, Polizei, Regierung)
- Bearbeitung rechtlich und politisch besonders sensibler Einzelfälle

1,0 VZÄ – Betriebsprüfungen und Unternehmensüberwachung (EG 10)

Aufgabenprofil:

- Durchführung und Auswertung von Betriebsprüfungen
- Prüfung wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit
- Analyse von Geschäftsmodellen digitaler Vermittlungsplattformen
- Prüfung von Arbeitszeit-, Einsatz- und Fahrzeugdaten
- Vorbereitung verwaltungsrechtlicher Maßnahmen
- Bearbeiten von Anträgen auf Erteilung einer Genehmigung für den Taxiverkehr, Mietwagenverkehr, der Ausflugsfahrten und der Ferienzielreisen mit Personenkraftwagen sowie der Güterbeförderung mit erhöhtem Bearbeitungsaufwand
- Treffen von Negativentscheidungen

1,0 VZÄ – Außendienst / Kontrolle / Testfahrten (EG 9b)

Aufgabenprofil:

- Durchführung verdachtsunabhängiger Kontrollen im Außendienst
- Testfahrten zur Überprüfung appbasierter Fahrdienste
- Kontrolle von Fahrzeugen, Fahrpersonal und Betriebsabläufen
- Dokumentation, Beweissicherung, Zuarbeit für weitere Prüfungen
- Mitwirkung bei Schwerpunktkontrollen
- Bearbeiten von Anträgen auf Erteilung einer Genehmigung für den Taxiverkehr, Mietwagenverkehr, der Ausflugsfahrten und der Ferienzielreisen mit Personenkraftwagen sowie der Güterbeförderung in Standardfällen
- Einleiten von Ordnungswidrigkeitenverfahren