

# Mitteilung

## öffentlicher Teil

Gremium	Datum
Ausschuss Allgemeine Verwaltung und Rechtsfragen / Vergabe / Internationales	25.01.2016

### **Gutachten zur Funktionsfähigkeit des Kölner Taxigewerbes**

Als Anlage zu dieser Mitteilung wird dem Ausschuss das von der Firma Linne und Krause (Hamburg) im November 2015 abgeschlossene Gutachten zur Funktionsfähigkeit des Kölner Taxigewerbes zur Kenntnis gegeben.

Das Gutachten trifft keine qualitative Aussage zum Kölner Taxigewerbe, sondern beantwortet prognostisch die sich aus der objektiven Zulassungsbeschränkung für Taxis gem. § 13 Abs. 4 PBefG ergebende Frage, ab welcher Gesamtzahl von Genehmigungen im Kölner Taxigewerbe ein ruinöser Wettbewerb zu erwarten ist, der die Funktionsfähigkeit gefährdet und damit die öffentlichen Verkehrsinteressen beeinträchtigt.

Der Gutachter kommt zu dem Ergebnis, dass die Funktionsfähigkeit des Kölner Taxigewerbes aufgrund verschlechterter Rahmenbedingungen nicht mehr gegeben ist und empfiehlt zur Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit, die Taxizahl von bisher 1.217 Genehmigungen (= Taxifahrzeuge) auf 950 Genehmigungen zu reduzieren. Weitere Einzelheiten können der nachfolgenden Zusammenfassung und dem Gutachten entnommen werden.

Durch den Widerruf von Genehmigungen wegen Unzuverlässigkeit und fehlender finanzieller Leistungsfähigkeit sowie durch aus anderen Gründen an die Stadt Köln zurückgefallene Genehmigungen, die zwischenzeitlich nicht neu vergeben wurden, hat sich die Gesamtzahl der Taxigenehmigungen bereits um 27 Fahrzeuge auf 1.190 Taxis verringert.

### **Rechtliche Anforderungen an die Begrenzung der Taxigenehmigungen**

Nach § 13 Abs.4 Personenbeförderungsgesetz (PBefG) ist die Erteilung von weiteren Genehmigungen zu versagen, wenn die öffentlichen Verkehrsinteressen dadurch beeinträchtigt werden, dass durch die Ausübung des beantragten zusätzlichen Verkehrs das örtliche Taxigewerbe in seiner Funktionsfähigkeit bedroht wird.

Das Personenbeförderungsgesetz enthält somit eine objektive Zulassungsbeschränkung für die Erteilung von Taxigenehmigungen und schränkt insoweit das Grundrecht auf die freie Wahl der Berufsausübung nach Artikel 12 Grundgesetz ein.

Eine Bedrohung der Funktionsfähigkeit liegt vor, wenn ein ruinöser Wettbewerb zu schwerwiegenden Mängeln bei der individuellen Verkehrsbedienung mit Taxen führt und negative Auswirkungen auf die allgemeine Verkehrssicherheit oder die Sicherheit der zu befördernden Fahrgäste zu befürchten sind. Taxibetriebe müssen in der Lage sein, in Ergänzung des öffentlichen Personennahverkehrs jederzeit ihrer gesetzlichen Betriebs- und Beförderungspflicht im Rahmen der festgelegten Tarife vollumfänglich und betriebssicher nachzukommen. Die Existenzfähigkeit des örtlichen Taxigewerbes ist sicherzustellen.

Im Spannungsfeld zwischen der grundgesetzlich geschützten Berufs- und Gewerbefreiheit und der Gewährleistung der Funktionsfähigkeit im Taxigewerbe ist die Genehmigungsbehörde daher verpflichtet, in regelmäßigen Abständen durch ein neutrales Sachverständigengutachten festzustellen, ob die Höchstzahl der zugelassenen Taxigenehmigungen angemessen ist.

Dabei sind insbesondere folgende Prüfkriterien maßgeblich:

- Die Nachfragesituation im örtlichen Taxigewerbe.
- Die Angebotssituation im örtlichen Taxigewerbe.
- Die Entwicklung der Erlös-, Betriebskosten- und Gewinnsituation im Taxigewerbe unter Einbeziehung der Einsatzzeiten.
- Anzahl und Ursachen von Geschäftsaufgaben.

### **Vorgutachten und Auswahl des Gutachters**

Zuletzt wurde das Kölner Taxigewerbe im Jahr 2009 gutachtlich untersucht, mit dem Ergebnis, dass die Funktionsfähigkeit gerade noch gegeben war und die Zahl der Taxigenehmigungen auf dem Stand von 1.217 Fahrzeugen belassen werden sollte (AVR Mitteilung vom 26.04.2010; Vorlage Nr. 0770/2010). Aufgrund der Ergebnisse wurde eine erneute Untersuchung nach vier Jahren empfohlen.

Im Rahmen eines Vergabeverfahrens (VOF) wurde das auf Marktforschung und verkehrswirtschaftliche Untersuchungen spezialisierte Unternehmen Linne und Krause (Hamburg) am 27.11.2013 mit der Untersuchung und Erstellung eines neuen Gutachtens beauftragt. Der Gutachter Thomas Krause hat als öffentlich bestellter und vereidigter Sachverständiger für die Betriebswirtschaft und Bewertung von Taxiunternehmen bundesweit in den letzten Jahren in ca. 80 Städten und Regionen Gutachten für Genehmigungsbehörden erstattet, und verfügt daher über die notwendige Sachkenntnis und Erfahrung. Die Firma Linne und Krause war bereits 2009 für die Stadt Köln als Gutachter beauftragt und insoweit auch in der Lage, das Vorgutachten fortzuschreiben.

### **Methodik und wesentliche Ergebnisse des Taxigutachtens**

Die Untersuchung wurde im Zeitraum April 2014 bis März 2015 durchgeführt und berücksichtigt u.a. die zum Untersuchungszeitpunkt bereits vorliegenden steuerlichen Jahresabschlüsse der beteiligten Taxiunternehmen aus den Jahren 2011 bis 2013. In die Untersuchung wurden 360 Einzelunternehmen (von 560) und alle 215 Mehrwagenunternehmen einbezogen.

Darüber hinaus wurden regionalwirtschaftliche Rahmendaten und Vergleichsdaten aus anderen Städten erhoben.

Im Hinblick auf die maßgeblichen Prüfkriterien nach § 13 Abs. 4 PBefG trifft das Gutachten folgenden wesentlichen Feststellungen:

- **Nachfragesituation (Seite 12 ff.)**

Köln gehört im Vergleich zu den Taxihochburgen Hamburg, Düsseldorf oder München eher zu den mäßig attraktiven deutschen Taxistandorten. Das ermittelbare Funkvermittlungsaufkommen (Umsatzanteil 37 %) ist von 2,32 Mio. Auftragsfahrten 2010 auf 1,98 Mio. Touren im Jahr 2014 zurückgegangen (ca. Minus 15 %). Gegenüber dem Jahr 2000 mit 2,49 Mio. funkvermittelten Auftragsfahrten betrug der Rückgang sogar rund 20 %.

Dennoch verfügt Köln nach wie vor über eine umfassende Nachfrage nach Taxiverkehrsleistungen, die insbesondere aus den Bereichen Messe- und Wirtschaftsverkehr, dem Tourismus, zahlreichen Events und hier insbesondere dem Karneval, sowie dem großstädtischen Nachtleben gespeist wird. Zusätzlich sorgen auch das Passagieraufkommen am wieder wachsenden Flughafen Köln/Bonn als auch an den zentralen Bundesbahnhöfen für Nachfrage, allerdings ist auch die ÖPNV Anbin-

dung gut.

Konkurrenz erwächst dem Taxigewerbe aus einem immer leistungsfähigeren ÖPNV und als Wettbewerbsfaktor treten neue Mobilitätsformen wie „Carsharing“ in Erscheinung. Nach Feststellungen des Gutachtens haben auch mildere Winter in den letzten Jahren einen Rückgang der Nachfrage bewirkt, da Winterwetter und kalte Temperaturen die Nachfrage nach Taxis erhöhen. Als positiv für das Taxigewerbe ist die Bevölkerungsentwicklung in Köln zu sehen.

- **Angebotssituation und Einsatzzeit (Seite 37 ff.)**

Zum Zeitpunkt der Untersuchung verteilten sich die rund 1200 Taxigenehmigungen auf 775 Betriebe. Dabei dominierten die 560 Betriebe mit nur einem Taxifahrzeug (ca. 50 % aller Genehmigungen).

Das Durchschnittsalter der Fahrzeugflotte betrug 4,4 Jahre und hatte sich seit der Untersuchung 2008, als das durchschnittliche Fahrzeugalter nur 3,8 Jahre betrug, etwas verschlechtert. Im überregionalen Vergleich kommen Taxis auf funktionierenden Taximärkten (als Beispiele werden Ulm und Fulda angeführt) nur auf 2,9 bzw. 2,7 Jahre.

Ein wichtiges Kriterium zur Beurteilung der Angebotssituation ist die Taxidichte bzw. ergänzend die Taxi/ Mietwagendichte, d.h. die Relation zwischen Einwohnerzahl (Ew.) und Anzahl der Fahrzeuge. In den 15 größten Städten liegt die durchschnittliche Taxidichte bei 1,47 Taxis je 1.000 Ew. und die Taxi/ Mietwagendichte bei 1,77 je 1.000 Ew..

In Köln ist die aktuelle Taxidichte mit 1,18 und die Taxi/Mietwagendichte mit 1,68 Fahrzeugen je 1.000 Ew. leicht unterdurchschnittlich und die Wettbewerbssituation damit vergleichsweise moderat. Eine Reihe deutscher Großstädte kommt hier zum Teil auf mehr als doppelt so hohe Werte: In Frankfurt liegt die Taxidichte bei 2,49 (Taxi/MW 2,98), in München bei 2,28 (Taxi/MW 2,54) und in Düsseldorf bei 2,26 (Taxi/MW 2,67).

Die wöchentliche Einsatzzeit der Kölner Taxis betrug 78 Stunden. Bei der Untersuchung 2008 hatte die durchschnittliche Wocheneinsatzzeit noch bei 84 Stunden gelegen. In funktionsfähigen Taximärkten liegen die Einsatzzeiten über 100 Wochenstunden. Als Ursache wird die relativ schwache Nachfrage zur Nachtzeit an Werktagen in Köln gesehen.

Alleinfahrerinnen und Alleinfahrer kommen auf hohe wöchentliche Einsatzzeiten von 69 Stunden. Bei so hohen individuellen Arbeitszeiten geht der Gutachter von einer Beeinträchtigung des öffentlichen Verkehrsinteresses aus.

Die Fahrleistung Kölner Taxis ist mit rund 57.000 Kilometer im Jahr im Vergleich der Großstädte (ca. 59.000 km) leicht unterdurchschnittlich, allerdings in funktionsfähigen Taximärkten deutlich höher (ca. 90.000 km in Ulm oder Fulda).

- **Umsatz- Kosten- und Gewinnsituation (Seite 52 ff.)**

Die professionellen Kölner Taxibetriebe erwirtschaften im bundesweiten Vergleich eher mäßige Umsatz- und Kilometererlöse. Die Umsätze lagen im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013 über alle Betriebsgrößen (Ein- und Mehrwagenbetriebe) bei ca. 50.600 € je Taxi. In noch funktionsfähigen Taximärkten wie in Ulm und Fulda liegen die Durchschnittsumsätze über alle Betriebsgrößen bei rund 75.000 €

Kölner Taxibetriebe erwirtschaften im Untersuchungszeitraum mehrheitlich trotz verhältnismäßig geringer Kosten und eines unverhältnismäßig hohen Zeitaufwandes von bis zu 70 Wochenarbeitsstunden bei allein fahrenden Einzelunternehmerinnen und Einzelunternehmern, keine angemessenen Gewinne. Alleinfahrer erwirtschafteten im Untersuchungszeitraum 2011 bis 2013 nur Jahresüberschüsse von etwas über 20.000 € mit einem Fahrzeug. Mehrwagenunternehmer unterschreiten diesen Wert, allerdings ist hier vielfach bei den Kosten ein Geschäftsführergehalt für den Unternehmer eingerechnet, so dass die Unternehmen hier nicht allein auf Gewinnentnahmen angewiesen sind.

Darüber hinaus blieben außerordentliche Erträge, die nicht in Zusammenhang mit der direkten Personenbeförderung stehen, wie Werbeeinnahmen, Lohnkostenzuschüsse, private Fahrzeugnutzung

oder Verkaufserlöse unberücksichtigt.

In der Gesamtbetrachtung ist allerdings zu berücksichtigen, dass alle Angaben auf den gemeldeten Steuerdaten der beteiligten Unternehmen in den Jahren 2011 bis 2013 beruhen und außerdem die im September 2013 wirksam gewordene Tarifierhöhung um 12,2 % nur unterjährig und die Juli 2015 in Kraft getretene Tarifierhöhung um 7,4 % nicht in den Untersuchungszeitraum (2011-2013) eingeflossen sind.

Die betriebswirtschaftliche Situation stellt nach Wertung des Gutachters eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Kölner Taxigewerbes und damit der öffentlichen Verkehrsinteressen dar, zumal viele Unternehmen keine (ca. 35 %) bzw. allenfalls eine unbefriedigende Altersvorsorge bilden.

Bei rund 36% aller Taxiunternehmen sieht der Gutachter einen allenfalls „semiprofessionellen Betrieb“ mit teilweise nicht plausibel niedrigen Angaben bei den betriebswirtschaftlichen Daten. Dies kann auf eine reduzierte Gewerbetätigkeit (Alter, Krankheit, familiäre Umstände) oder aber auf falsche Angaben (Steuerverkürzungstatbestände) zurückzuführen sein. Der Gutachter verweist in diesem Zusammenhang auf die generell lückenhafte Prüfpraxis der Finanzämter bei Kleinbetrieben.

Die betriebswirtschaftlichen Daten dieser Unternehmen blieben unberücksichtigt bzw. wurden extra dargestellt. In Köln war die Zahl semiprofessioneller Anbieter seit der Voruntersuchung angestiegen (2009 = ca. 17 %). Der Anstieg ist nach Auffassung des Gutachters aber neben einer forstschreitenden Erosion auch auf eine stärkere Sensibilisierung und die wachsende Erfahrung beim Erkennen der Schattenwirtschaft zurückzuführen. Zudem liegen heute wesentlich mehr überregionale Vergleichswerte vor, die eine bessere Einordnung der Kölner Situation ermöglichen. Bei gleichartigen Untersuchungen wurden in Stuttgart (ca. 44 %), München (ca. 38 %) und bereits 2004 in Hamburg (ca. 60 %) höhere Anteile semiprofessioneller Betriebe festgestellt. Der Gutachter verweist in diesem Zusammenhang auf die strengere Prüfungspraxis der Finanz- und Genehmigungsbehörden in Köln. In Düsseldorf (ca. 27 %) und in Dresden (ca. 31%) lag der Anteil semiprofessioneller Betriebe allerdings etwas niedriger als in Köln.

- **Konzessionsbewegungen und Geschäftsaufgaben (Seite 69 ff.)**

Geschäftsaufgaben im Sinne einer freiwilligen Genehmigungsrückgabe sind in den letzten 5 Jahren in Köln nicht vorgekommen.

In der vergangenen 5 Jahren haben insgesamt 228 Betriebe mit 428 Taxis den Genehmigungsinhaber gewechselt (Genehmigungsübertragung nach § 2 Abs. 2 PBefG). Damit wurden ca. 35 % aller Fahrzeuge auf neue Genehmigungsinhaber übertragen. In funktionierenden Taximärkten liegt dieser Wert zwischen 5% und 10 %. Die Gründe für die Übertragungen waren mehrheitlich wirtschaftlicher Natur. Das Überwiegen wirtschaftlicher Gründe deutet auf eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit hin.

Die hohe Zahl von Genehmigungsübertragungen und die weiter bestehende Nachfrage nach Taxigenehmigungen ist allerdings kein Indiz für einen funktionierenden Markt, sondern die Erwerber gehen von falschen Gewinnerwartungen und irregulären Erträgen aus. Darüber hinaus ermöglicht das Taxigewerbe einen niederschweligen Zugang zu einer selbständigen Tätigkeit, die vor allem von Personen mit Migrationshintergrund und Problemen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt angestrebt wird.

62 Genehmigungen wurden seit 2013 von der zuständigen Fachabteilung wegen Unzuverlässigkeit und fehlender finanzieller Leistungsfähigkeit der Unternehmer/Unternehmerinnen widerrufen, wobei in allen Fällen steuer- und beitragsrechtliche Verkürzungstatbestände vorlagen. Insgesamt sechs Genehmigungen vielen aus anderen Gründen an die Stadt Köln zurück.

- **Empfehlungen (Seite 74 ff.)**

Die Zusammenschau der Untersuchungsergebnisse zeigt, dass die Funktionsfähigkeit des Kölner Taxigewerbes in vielerlei Hinsicht nicht mehr gegeben ist. Die Parameter zur Beurteilung der Funkti-

onsfähigkeit des Kölner Taxigewerbes nach § 13 Abs. 4 PBefG haben sich seit dem Vorgutachten 2009 deutlich verschlechtert. Einer mäßigen Nachfrage steht ein strukturelles Überangebot an Taxis gegenüber. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für das Kölner Taxigewerbe haben sich in den letzten Jahren verschlechtert und zu einem problematischen Wettbewerb mit Existenzgefährdung geführt. Viele Betriebe haben aus Sicht des Gutachters die Ebene betriebswirtschaftlich sinnvollen Handelns verlassen. Ein Substanzerhalt der Betriebe und eine angemessene Lebensführung sind auf dem Erlös- und Gewinnniveau mittel- und langfristig nicht zu realisieren. Damit ist die Funktionsfähigkeit des Taxigewerbes gefährdet und das öffentliche Verkehrsinteresse beeinträchtigt.

Zur Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit werden folgende Maßnahmen empfohlen:

- **Reduzierung der Genehmigungen:**  
Der Gutachter empfiehlt, in Abwägung des verfassungsrechtlichen Grundrechts auf freie Berufsausübung und dem Ziel der Wahrung der öffentlichen Verkehrsinteressen, die Zahl der Genehmigungen auf 950 Fahrzeuge zu reduzieren. Die abzubauenende Zahl von ca. 250 Genehmigungen entspricht in etwa der Zahl semiprofessioneller Mehrwagenunternehmen (siehe Umsatz- Kosten- und Gewinnsituation).
- **Marktbereinigung**  
Die Wiedererteilung der Genehmigung (Anm.: Taxigenehmigungen sind auf 5 Jahre befristet) soll nur bei Erfüllung der steuerlichen-, arbeits- und sozialrechtlichen Pflichten erfolgen. Werden die gesetzlich geforderten Unbedenklichkeitsbescheinigungen nicht vorgelegt, fällt die Genehmigung an die Stadt Köln zurück und kann einbehalten werden, bis die Funktionsfähigkeit wiederhergestellt ist. Eine über die rechtlichen Anforderungen hinausgehende Überprüfung erfolgt im Rahmen des sogenannten „Hamburger Modells“, bei dem auch die steuerlichen und betriebswirtschaftlichen Angaben auf die jeweilige Plausibilität geprüft werden. In Hamburg, wo die Zahl der Taxigenehmigungen nicht beschränkt ist, hatte die unkontrollierte Deregulierung zu erheblichen Problemen geführt. Die Anwendung des Hamburger Modells setzt den Einsatz von zusätzlichem und entsprechend qualifiziertem Personal voraus.
- **Aufzeichnungspflichten**  
Die gesetzlichen Aufzeichnungspflichten im Zusammenhang mit dem Mindestlohn erleichtern zusätzliche Kontrollen - auch für die Genehmigungsbehörde.
- **Evaluation**  
Nach einer angemessenen Frist von ca. 3-4 Jahren sollte die Entwicklung des Kölner Taximarktes erneut untersucht werden, um die bis dahin erzielten Veränderungen zu evaluieren und nötige Verbesserungsschritte einzuleiten.

## Weiteres Vorgehen

Die Verwaltung wertet das Gutachten nunmehr detailliert aus und prüft die Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen. Dazu wird sie im Vorfeld das Gutachten den beteiligten Kölner Taxizentralen (Taxi Ruf Köln eG, Taxi 17), der zuständigen Interessenvertretung des Taxigewerbes in NRW (Fachvereinigung Personenverkehr Nordrhein Taxi-Mietwagen eV.) sowie der Industrie- und Handelskammer Köln zur Kenntnisnahme und Stellungnahme zuleiten.

Bezüglich der vorgeschlagenen Reduzierung der Genehmigungszahl wird sich die Verwaltung darüber hinaus mit Städten in Verbindung setzen, die in den letzten Jahren ebenfalls zur Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit die Taxenzahl reduzieren mussten, um die entsprechenden Erfahrungen auszutauschen.

Bis auf weiteres werden von der Verwaltung eingezogene oder ansonsten an die Verwaltung zurückgefallene Genehmigungen nicht erneut erteilt.

Gez.  
Guido Kahlen

