

Baake, Pio; von Schlippenbach, Vanessa

Article

Taximarkt: Kein Markt für eine vollständige Liberalisierung

DIW Wochenbericht

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Baake, Pio; von Schlippenbach, Vanessa (2014) : Taximarkt: Kein Markt für eine vollständige Liberalisierung, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 81, Iss. 31/32, pp. 751-755

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/101301>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Taximarkt: Kein Markt für eine vollständige Liberalisierung

Von Pio Baake und Vanessa von Schlippenbach

Die aktuelle Diskussion über die Deregulierung des Taximarktes wirft die grundsätzliche Frage auf, ob unregulierter Wettbewerb auf diesem Markt zu effizienten Ergebnissen führen kann, oder ob es nicht auch aus ökonomischer Sicht gute Gründe für staatliche Eingriffe gibt. Eine Abwägung verschiedener theoretischer Argumente sowie Erfahrungen, die in anderen Ländern mit der Liberalisierung des Taximarktes gemacht wurden, führen zu dem Ergebnis, dass staatliche Eingriffe die Funktionsfähigkeit des Taximarktes durchaus erhöhen können. Eine vollständige Liberalisierung scheint daher nicht geboten.

Von dem bestehenden Deregulierungstrend im Verkehrswesen blieb der seit jeher stark regulierte Taxiverkehr in Deutschland bislang unberührt.¹ Der jüngste Markteintritt des 2009 in San Francisco gegründeten Start-ups UBER hat jedoch die Diskussion über die bestehende Regulierung des deutschen Taximarktes neu entfacht. UBER betreibt eine online-Applikation für Mobiltelefone, die sowohl Mietwagen mit Fahrer als auch private Fahrer mit Fahrgästen zusammenbringt. Fahrgäste können über die sogenannte UBER-App einen Fahrer bestellen, der sie an das gewünschte Ziel bringt. Den angefallenen Fahrpreis bucht UBER über die bei ihr hinterlegte Kreditkartennummer des Fahrgastes ab und leitet den Betrag nach Abzug ihrer 20-prozentigen Provision an den jeweiligen Fahrer weiter. In Berlin erwirkte ein Taxifahrer beim Landgericht Berlin eine einstweilige Verfügung, die UBER untersagt, „in Berlin die UBER-App für Mietwagenfahrer und Mietwagenunternehmer für die Vermittlung von Fahraufträgen einzusetzen und Mietwagenunternehmer durch den Versand von E-Mails, SMS oder durch das Absetzen von Telefonaten dazu zu veranlassen, sich im Stadtgebiet Berlin außerhalb des Betriebssitzes des jeweiligen Mietwagenunternehmens bereitzuhalten, ohne dass konkrete Vermittlungsaufträge von Fahrgastkunden vorliegen“ (LG Berlin, Urteil vom 11.04.2014, Az: 15 O 43/14). Per Verfügung hat auch die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation in Hamburg UBER untersagt, „Fahrtwünsche von Fahrgästen an dem Unternehmen ange-

¹ Mit der Bahnreform im Jahr 1994 wurde der Zugang zum Eisenbahnnetz für alle Eisenbahnverkehrsunternehmen mit Sitz im Inland geöffnet. Im Jahr 2007 erfolgte die vollständige Netzöffnung für den europäischen Güterverkehr; seit 2010 ist das europäische Schienennetz auch im grenzüberschreitenden Personenverkehr für alle in der EU zugelassenen Eisenbahnunternehmen offen. Mit der zum Jahresbeginn 2013 in Kraft getretenen Novelle des Personenbeförderungsgesetzes wurde der Fernbuslinienverkehr liberalisiert, womit der seit 1934 bestehende Konkurrenzschutz der Eisenbahn und damit die wettbewerbsbeschränkende Bedarfsprüfung für den Fernbuslinienverkehr aufgehoben wurde. Von der Novelle unangetastet blieb jedoch der öffentliche Nahverkehr mit Bussen und Bahnen, vgl. Knieps, G. (2013): Der Irrweg regulatorischer Marktsplattung: Zur Novelle des Personenbeförderungsgesetzes in Deutschland. Diskussionsbeitrag Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik, Nr. 145.

schlossene Fahrer zu vermitteln“.² In Brüssel erklärte ein Gericht das Angebot von UBER in Belgien für unzulässig und droht für jede Fahrt mit einer Strafe von 10 000 Euro. Die ehemalige EU-Wettbewerbs- und aktuelle EU-Digitalkommissarin Neeli Kroes zeigte sich über das Verbot von UBER in Belgien empört und erklärte, dass die Entscheidung nicht zum Schutz der Fahrgäste erlassen wurde, sondern vielmehr zum Schutz des „Taxi-Kartells“.³ In ihrem aktuellen Hauptgutachten fordert die Monopolkommission ebenfalls eine Deregulierung des Taximarktes und hier insbesondere den Wegfall der Konzessionsbeschränkungen sowie der Tarifpflicht mit dem Ziel die „Ausdifferenzierung unterschiedlicher Preis-Qualitäts-Kombinationen“ zu ermöglichen.⁴

Vor diesem Hintergrund geht der folgende Beitrag der grundsätzlichen Frage nach, ob eine vollständige Deregulierung des Taximarktes zu effizienten Marktergebnissen führen kann oder ob es aus ökonomischer Sicht gute Gründe für staatliche Eingriffe in diesen Markt gibt.

Rechtlicher Rahmen des Taxiverkehrs in Deutschland

Der Taxiverkehr ist als Ergänzung des öffentlichen Linien- und Straßenverkehrs in Deutschland genehmigungspflichtig. Zuständig für die Lizenzvergabe ist eine örtliche, von der Landesregierung bestimmte Behörde. Zulassungsvoraussetzung bilden neben Anforderungen an Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Betriebs, die Zuverlässigkeit des Antragsstellers sowie dessen fachliche Eignung. Die Genehmigung ist jedoch – selbst bei Erfüllung der oben genannten Anforderungen – zu versagen, wenn durch die Ausübung des beantragten Verkehrs das örtliche Taxengewerbe in seiner Funktionsfähigkeit eingeschränkt wird. Dies hat vielerorts zu einer eingeschränkten Konzessionsvergabe durch die zuständigen Behörden geführt. Lediglich Berlin und Hamburg verzichten auf eine Beschränkung bei der Vergabe von Konzessionen.⁵

Die erteilte Konzession beschränkt sich auf den Geltungsbereich der zuständigen Behörde, den sogenann-

ten *Pflichtfahrbereich*. In diesem Bereich ist der Konzessionshalter verpflichtet, den Taxibetrieb in einem festgelegten Umfang aufrecht zu erhalten (*Betriebspflicht*). So müssen beispielsweise Taxen in Berlin in mindestens 180 Schichten im Kalenderjahr für die Dauer von wenigstens sechs Stunden bereitgehalten werden. Hinzu kommt, dass der Konzessionshalter die Beförderung von Personen im Pflichtfahrbereich nicht verweigern darf (*Beförderungspflicht*).

Das Beförderungsentgelt innerhalb des Pflichtfahrbereiches wird von den örtlichen Behörden festgelegt. Die entsprechenden Regelungen können Grund-, Kilometer- und Zeitpreise sowie mögliche Zuschläge umfassen. Die Tarifpflicht gilt nicht für Fahrten außerhalb des Pflichtfahrbereiches oder etwa für von Krankenkassen ausgeschriebene Transportleistungen.

Ökonomie des Taximarktes

Der Taximarkt weist im Vergleich zu anderen Märkten besondere Charakteristika auf. Dies gilt sowohl für die Informationsverteilung zwischen Fahrgästen und Fahrern als auch für die grundlegenden Eigenschaften von Nachfrage und Angebot.⁶

Asymmetrische Information und Sicherheit

Weder die Sicherheit des Fahrzeuges, mit dem die Taxifahrt durchgeführt wird, noch die fachliche Eignung des Fahrers, insbesondere seine Orts- und Streckenkenntnis, lassen sich von den Fahrgästen abschließend beurteilen. Ohne marktbasierter Reputationsmechanismen, die auch auf freiwilligen Zertifizierungen basieren können, oder gesetzliche Vorgaben, deren Einhaltung durch die Vergabe von Lizenzen überprüft wird, führt diese Art der asymmetrischen Information zwischen Anbietern und Nachfragern schnell zu Marktversagen: Das heißt, qualitativ hochwertige beziehungsweise sichere Angebote können sich am Markt nicht durchsetzen.⁷

Marktbasierter Reputationsmechanismen, die auf wiederholten Interaktionen zwischen individuellen Anbietern und Nachfragern sowie der darauf basierenden Erfahrung der Nachfrager über die angebotene Qualität beruhen, lassen sich aufgrund der spezifischen Eigenschaften des Taximarktes jedoch nur schwer etablieren. Zum einen treffen Anbieter und Nachfrager oftmals nur einmalig aufeinander (zum Beispiel beim Heranwinken

² Siehe www.hamburg.de/pressearchiv/fhh/4347790/2014-07-23-bw-vi-uber-untersagung/.

³ Vgl. ec.europa.eu/commission_2010-2014/kroes/en/content/crazy-court-decision-ban-uber-brussels-show-your-anger, letzter Zugriff am 14. Juli 2014.

⁴ Vgl. Pressemitteilung der Monopolkommission vom 9. Juli 2014: Monopolkommission untersucht die Wettbewerbssituation auf den Taximärkten.

⁵ Für einen ausführlichen Überblick über die rechtlichen Rahmenbedingungen des Taxiverkehrs siehe Monopolkommission (2014): XX. Hauptgutachten. 114 ff.

⁶ Für einen Überblick siehe Salanova, J. M., Estrada, M., Aifadopoulou, G., Mitsakis, E. (2011): A review of the modeling of taxi services. *Procedia Social and Behavioral Sciences* 20, 150–161.

⁷ Akerlof, G. A. (1970): The Market of Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics* 84(3), 488–500.

am Straßenrand, am Flughafen, Bahnhof etc.). Zum anderen ist die Qualität des Angebotes etwa mit Blick auf die Streckenwahl und die entsprechende Fahrzeit für die Fahrgäste häufig nicht überprüfbar.⁸ Auch die Aussagekraft freiwilliger Zertifikate – sofern sie nicht staatlicher Natur sind – ist vor allem für orts- oder landesfremde Taxikunden nur schwer einschätzbar.

Mit Blick auf den Markteintritt von nebenberuflichen Privatfahrern kommt hinzu, dass rein marktbasierter Sanktionen lediglich zu einer Einschränkung bzw. zu einem Wegfall des Nebenverdienstes führen, während bei hauptberuflichen Fahrern im schlimmsten Fall der Verlust des Haupteinkommens droht. Dementsprechend sind die Anreize von nebenberuflichen Privatfahrern, einmal gewonnene Reputation bei markt-basierten Mechanismen nicht aufs Spiel zu setzen, vergleichsweise niedrig. Gesetzliche Vorgaben in Form von Mindeststandards, deren Nichteinhaltung staatlich sanktioniert wird, scheinen daher zur Überwindung informationsbedingten Marktversagens geeigneter als die oben dargestellten marktbedingten Reputationsmechanismen.

Nachfrage, Angebot und Effizienz

Die *Nachfrage* auf dem Taximarkt hängt nicht nur von den erwarteten Preisen, sondern auch von der durchschnittlichen Wartezeit bei der Bestellung oder dem Heranwinken eines freien Taxis ab. Hinzu kommt, dass die Nachfrage sowohl zeitlich als auch örtlich stark schwanken kann. So ist nach Großveranstaltungen oder an Feiertagen, an Flughäfen und Bahnhöfen oder im Innenstadtbereich mit einer höheren Nachfrage nach Taxis zu rechnen als in Vororten. Ähnlich hängt auch das *Angebot* sowohl von den erwarteten Preisen als auch von der erwarteten Nachfrage ab. Hierbei spielen erwartete Standzeiten und Leerfahrten eine maßgebliche Rolle.

Diese Eigenschaften der Nachfrage und des Angebotes und vor allem ihr Zusammenwirken müssen bei der Betrachtung der Effizienz von Taximärkten explizit berücksichtigt werden. So sind etwa Preiserhöhungen immer dann effizient, wenn der durch sie induzierte Rückgang in der Nachfrage die durchschnittliche Wartezeit der Taxikunden und ihren damit verbundenen Nutzenverlust so stark reduziert, dass mögliche Kosten-erhöhungen durch längere Standzeiten und vermehrte Leerfahrten mehr als kompensiert werden.⁹ Für den

⁸ Smartphones und entsprechende Apps zur Routenbestimmung können diese Probleme zwar lösen, allerdings muss der Fahrgast nicht nur ein entsprechendes Gerät besitzen, er muss auch bereit sein, die Fahrt/den Fahrer zu kontrollieren.

⁹ Siehe zu diesem Ergebnis Cairns, R. D., Liston-Heyes, C. L. (1996): Competition and regulation in the taxi industry. *Journal of Public Economics* 59, 1-15.

Markteintritt neuer Anbieter gilt, dass dieser, sofern er zu einer Reduktion der durchschnittlichen Wartezeit der Fahrgäste führt, zu einer höheren Nachfrage und damit auch zu höheren Gewinnen aller Anbieter führen kann.

Ähnliche Überlegungen führen dazu, dass Fahrten in abgelegene Regionen tatsächlich nur dann effizient sein können, wenn sie in ausreichend Maße angeboten werden. Ausschlaggebend hierbei ist die Interdependenz zwischen Nachfrage und erwartetem Angebot: Nur wenn das erwartete Angebot solcher Fahrten ausreichend hoch ist, wird auch die Nachfrage hoch genug sein, um ein solches Angebot volkswirtschaftlich effizient zu machen.

Zusammenfassend zeigt sich, dass bei der Beurteilung der Effizienz von Taximärkten Aspekte zu berücksichtigen sind, die auf Märkten für andere Güter keine Rolle spielen. Wichtig dabei sind vor allem die Interdependenz zwischen Nachfrage und Angebot sowie die Beobachtung, dass neben dem Preis auch Warte- und Standzeiten sowie Kosten für Leerfahrten zu berücksichtigen sind.

Wettbewerb und Effizienz

Die dargestellten Überlegungen lassen es fraglich erscheinen, ob eine weitgehende Liberalisierung des Taximarktes mit freiem Marktzutritt und ohne Regulierung der Tarife zu einem effizienten Marktgleichgewicht führt. Selbst wenn man die oben genannten Probleme asymmetrischer Information mit Blick auf die Sicherheit vernachlässigt, werden Marktgleichgewichte in aller Regel nicht effizient sein.

Erstens bleibt bei unregulierten Tarifen unklar, wie sich die Tarife beziehungsweise Preise für einzelne Fahrten ergeben. Werden Preise für einzelne Fahrten zwischen Fahrgast und Fahrer ausgehandelt, können diese Verhandlungen selbst dann scheitern, wenn eine Einigung und die Durchführung der Fahrt an sich effizient sind.¹⁰ Werden Tarife nicht verhandelt sondern von Taxiunternehmen vorgegeben, stellt sich die Frage der Information und der Markttransparenz. Allokative Ineffizienzen durch das Warten auf ein möglicherweise billigeres Taxi sind dabei ebenso wie eine ineffizient hohe zeitliche und räumliche Differenzierung der Tarife möglich. Letzteres ergibt sich daraus, dass bei der Tarifentscheidung einzelner Unternehmen mögliche Rückwirkungen auf die Nachfrage und das Angebot anderer Unternehmen und damit auf das Marktgleichgewicht entweder gar nicht oder nur unvollständig berücksichtigt werden.

¹⁰ Siehe Myerson, R. B., Satterthwaite, M. A. (1983): Efficient Mechanisms for Bilateral Trading. *Journal of Economic Theory* 29 (2), 265-281.

Zweitens ergibt sich bei freiem Markteintritt die Zahl der Anbieter aus der Bedingung, dass die Anbieter im Erwartungswert Nullgewinn erzielen müssen. Nutzenverluste durch Wartezeiten der Taxikunden sowie mögliche Rückwirkungen auf das Angebot bestimmter Strecken beziehungsweise auf die Aufnahme von Fahrgästen in abgelegenen Gegenden werden dabei lediglich indirekt berücksichtigt.

Mit der oben beschriebenen Interdependenz zwischen Nachfrage und Angebot stellt sich drittens auch die Frage, welches Marktgleichgewicht sich realisiert. Existieren verschiedene Gleichgewichte, ist nicht sicher, ob sich das Gleichgewicht mit der höchsten gesamtwirtschaftlichen Rente einstellt. Dies gilt insbesondere für das Angebot von Fahrten in abgelegene Regionen. Potenziell kann es hier Gleichgewichte mit entweder sehr hohen oder relativ geringen Preisen geben.

Erfahrungen in anderen Ländern

Die Erfahrungen mit Deregulierungen und Liberalisierungen von Taximärkten in einigen US-amerikanischen Städten und europäischen Ländern sind unterschiedlich, deuten aber darauf hin, dass die mit der Deregulierung verbundenen Hoffnungen auf sinkende Tarife und verbesserte Angebote nur zum Teil erfüllt wurden.¹¹ Relativ eindeutig ist, dass Marktöffnungen zu Markteintritten und einem höheren Angebot geführt haben. Räumlich hat sich dies aber auf Innenstadtbereiche und Orte mit hoher Nachfrage (Flughäfen, Bahnhöfe, große Hotels etc.) konzentriert. Das Angebot in städtischen Randbereichen und anderen Regionen hat sich meist nicht verändert. Tarifsenkungen konnten in einigen Fällen beobachtet werden, ihr Umfang war aber in vielen Fällen gering.

¹¹ Für einen Überblick siehe OECD (2007): *Taxi Services: Competition and Regulation*. OECD Policy Roundtables, DAF/Comp (2007) 42; sowie Bergantino, A.S., Longobardi, E. (2000): *The drawbacks of deregulation in the taxi market: evidence from the international scenario and the Italian experience*. In: Sucharov L., Brebbia, C.A (Hrsg.): *Urban Transport VI – Urban Transport and the Environment for the 21st century*. Southampton, 85–94.

Pio Baake ist kommissarischer Leiter der Abteilung Wettbewerb und Verbraucher am DIW Berlin | pbaake@diw.de

Mit Blick auf mögliche Ursachen von Marktversagen und dem Problem asymmetrischer Information sind in vielen Ländern Regulierungen beibehalten oder neu eingeführt worden. So wurde in Schweden 1990 zwar der Markt für neue Anbieter geöffnet und die Regulierung der Tarife aufgehoben, das Konzessionssystem mit strikten Anforderungen an die Eignung der Fahrer wurde aber beibehalten. Die Freigabe der Tarife wurde mit der Auflage verbunden, dass sie für den Kunden von außen und innen gut sichtbar sein müssen und die Abrechnung über einen Taxameter erfolgen kann. Um ihre Passagiere vor hohen Tarifen zu schützen und einen geordneten Verkehr zu ermöglichen, sind Flughäfen und Bahnhöfe frei, den Zugang zu ihren Ständen einzuschränken und mit ausgewählten Anbietern feste Tarife zu vereinbaren.

Fazit

Welche Konsequenzen eine vollständige Deregulierung des Taximarktes für die Funktionsweise und die Effizienz des Marktes im Allgemeinen hat, ist weitgehend offen. Einerseits können Markteintritte und neue internetbasierte Angebotsmodelle den Wettbewerb erhöhen und sowohl Preise als auch Kosten reduzieren. Andererseits besteht die Gefahr, dass es bei einem Wegfall von Preisbindung und Beförderungspflicht zu ineffizienten Gleichgewichten kommt. Entscheidend hierbei ist die oben beschriebene Interdependenz zwischen Angebot und Nachfrage, die in ähnlicher Weise auf anderen Märkten nicht besteht. Mit Blick auf die Probleme asymmetrischer Information gilt schließlich, dass ein Wegfall der Konzessionspflicht den Markteintritt zahlreicher auch kleiner Anbieter erlaubt und rein markt-basierte Reputationsmechanismen vor allem beim Heranwinken von Taxen und bei Taxiständen nur unvollständig funktionieren können.

Wie eine optimale Regulierung des Taximarktes letztlich aussieht, ist eine offene Frage. Effizienzverluste können aber vor allem dann nicht ausgeschlossen werden, wenn verschiedene Unternehmen/Anbieter asymmetrisch reguliert werden und sich ein entsprechend verzerrter Wettbewerb ergibt.

Vanessa von Schlippenbach ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Wettbewerb und Verbraucher am DIW Berlin | vschlippenbach@diw.de

THE TAXI MARKET: NOT SUITABLE FOR FULL DEREGULATION

Abstract: The current discussion about deregulating the taxi market raises the fundamental question as to whether unregulated competition in this market can lead to efficient results or whether there are sound economic reasons for government intervention. In weighing up different

theoretical arguments and experience gained in other countries with a deregulated taxi market, we have come to the conclusion that government intervention certainly can increase the efficiency of the taxi market. As a result, full deregulation does not appear to be an option.

JEL: L5, L90, L15

Keywords: Taxi market, deregulation, market failures



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e.V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
www.diw.de
81. Jahrgang

Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tomaso Duso
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.
Dr. Kati Schindler
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Sabine Fiedler
Dr. Kurt Geppert

Redaktion

Renate Bogdanovic
Andreas Harasser
Sebastian Kollmann
Dr. Claudia Lambert
Dr. WolfPeter Schill

Lektorat

Dr. Stefan Bach
Dr. Simon Junker

Textdokumentation

Manfred Schmidt

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-89789-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74, 77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01806 - 14 00 50 25,
20 Cent pro Anruf
ISSN 0012-1304

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Serviceabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.