

REGULIERUNG VON DIGITALEN VERMITTLUNGSPLATTFORMEN FÜR PRIVATFAHRER

Stellungnahme zur Vorbereitung des XXI. Hauptgutachtens
der Monopolkommission

Frage 1:

1. Die Digitalisierung hat zur Entstehung von digitalen Vermittlungsplattformen geführt, auf denen Privatpersonen Personenbeförderung anbieten können (z. B. Uber, Lyft, Wundercar). Wie hat sich der Markteintritt dieser digitalen Vermittlungsplattformen auf das Taxi- und Mietwagengewerbe in Deutschland und/oder anderen Ländern ausgewirkt? Wie beurteilen Sie die Wettbewerbssituation zwischen privaten und gewerblichen Anbietern?

Einschätzung vzbv:

Konkrete Zahlen zum Marktanteil der beschriebenen digitalen Vermittlungsplattformen am Markt der Personenbeförderung liegen dem vzbv nicht vor. Der reale Marktanteil dürfte aber bislang recht überschaubar sein, zumal da der Dienst Uber Pop wegen Verstoßes gegen das Personenbeförderungsgesetz im März 2015 deutschlandweit verboten wurde.

Gleichwohl haben Vermittlungsdienste für Privatfahrer das Potential, den Markt der Personenbeförderung massiv zu verändern. In den USA ist dies bereits geschehen – dort ist der Marktanteil herkömmlicher Taxidienste zugunsten der durch digitale Plattformen vermittelten Fahrdienste stark zurückgegangen. Das Potential zu einer disruptiven Wirkung erklärt auch die heftigen medialen und politischen Reaktionen auf den Markteintritt von Uber in Deutschland.

Aus Sicht des vzbv ist die Erweiterung des Angebotsspektrums bei Fahrdiensten positiv zu sehen. Denn hierdurch entstehen für Verbraucher neue Formen von Mobilitätsdienstleistungen, die den individuellen Bedürfnisse der Verbraucher Rechnung tragen und die es immer leichter machen, am Autoverkehr teilzunehmen, ohne selbst ein Auto kaufen zu müssen.

Allerdings ist es eine Selbstverständlichkeit, dass ein solches neues Angebot sich an geltendes Recht und Gesetz halten muss. Dies war bei Uber Pop nicht der Fall. Daher war das Verbot von Uber Pop in Deutschland nur folgerichtig.

Eine andere Frage ist, inwieweit die geltende Gesetzeslage angepasst werden sollte, um neuen Angebotsformen im Bereich der Fahrdienste in der Zukunft mehr Spielräume zu eröffnen (vgl. hierzu unter Frage 2).

Frage 2:

2. Das Taxi- und Mietwagengewerbe beklagt Wettbewerbsverzerrungen durch Vermittlungsplattformen bzw. diesen angeschlossenen Privatfahrern. Insbesondere wird bemängelt, dass sich die betreffenden Vermittlungsplattformen und Privatfahrer nicht an die für gewerbliche Anbieter bestehenden Vorschriften halten würden. In den USA wurden inzwischen in mehreren Bundesstaaten Regelungen für Vermittlungsplattformen für Privatfahrer (sogenannte Transportation Network Companies) geschaffen, die unter anderem qualitative Mindestanforderungen bei der Auswahl der Privatfahrer und dem Umfang des Versicherungsschutzes vorsehen. Zudem benötigen die Plattformen eine (nicht-limitierte) Lizenz, die ihnen ggf. entzogen werden kann. Wie beurteilen Sie einen solchen regulatorischen Rahmen? Welche Regelungen sollten aus Ihrer Sicht für (a) die Vermittlungsplattformen selbst und (b) die durch diese Plattformen vermittelten Privatfahrer eingeführt werden, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden?

Einschätzung vzbv:

(a) Der vzbv hält es für richtig, die **Vermittlungsplattformen** der Sharing Economy für die Qualität der von ihnen vermittelten Dienste in Anspruch nehmen (vgl. hierzu auch das Diskussionspapier des vzbv zur Sharing Economy vom 29. Juni 2015, S. 25 ff.).

Im Bereich der Fahrdienste sollten die Vermittlungsplattformen dafür einstehen, dass die von ihnen vermittelten Fahrer und Fahrzeuge mindestens den einschlägigen rechtlichen Anforderungen entsprechen.

Außerdem sollten die Vermittlungsplattformen Versicherungen vorhalten, die Verbraucher vor gravierenden Risiken und Schäden schützen. In Deutschland dürfte der Handlungsbedarf insoweit überschaubar sein, weil Mitfahrer schon ganz allgemein durch die gesetzliche Haftpflichtversicherung bei Unfällen abgesichert sind. Schutzlücken könnte es geben, wenn die Fahrer entgegen den gesetzlichen Vorschriften keine Haftpflichtversicherung abgeschlossen haben oder wenn die Versicherung eine Zahlung ablehnt mit der Begründung, dass der Fahrer das Auto nur für private Nutzung versichert habe, es in Wirklichkeit aber gewerblich genutzt habe. Solche Lücken im Versicherungsschutz des Fahrers dürfen nicht zulasten der Verbraucher gehen.

Sinnvoll erscheint es auch, für eine gewinnorientierte Vermittlungstätigkeit eine gewerberechtliche Lizenz einzuführen, die bei mangelnder Zuverlässigkeit entzogen werden kann.

(b) Die von den Vermittlungsplattformen vermittelten **Fahrer** dürfen nach geltendem Recht nur dann gewerbliche Fahrdienste anbieten, wenn sie im Besitz eines Personenbeförderungsscheins sind. Bei der Erteilung des Personenbeförderungsscheins werden die persönliche Zuverlässigkeit und die gesundheitliche Eignung des Fahrers überprüft; außerdem muss der Fahrer eine Prüfung zur Ortskundigkeit bestehen.

Im Interesse der Fahrgäste ist es auch bei digital vermittelten Fahrdienstleistungen sinnvoll, dass gewerblich tätige Fahrer alle fünf Jahre auf Reaktionsvermögen und Belastbarkeit geprüft werden. Nicht mehr erforderlich ist aber im Zeitalter von Navigationsgeräten eine Prüfung der Ortskundigkeit.

Frage 3:

3. Zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen ist aus Sicht der Monopolkommission nicht nur die Schaffung eines regulatorischen Rahmens für Vermittlungsdienste von Privatfahrern, sondern auch eine Rückführung der Regulierung des Taxi- und Mietwagengewerbes notwendig. Die Monopolkommission hat hierzu bereits in ihrem XX. Hauptgutachten Vorschläge gemacht (insb. Aufhebung von Konzessionsbeschränkungen und Lockerung der Tarifpflicht). Wie beurteilen Sie diese Vorschläge? Wie beurteilen Sie grundsätzlich eine Liberalisierung des Taxigewerbes, insbesondere mit Blick auf Aspekte der Daseinsvorsorge? Wo sehen Sie Möglichkeiten für eine Rückführung der Regulierung?

Einschätzung vzbv:

Die neuen Angebote digital vermittelter Fahrdienste erhöhen den Druck auf den Gesetzgeber, den regulatorischen Rahmen für Fahrdienste zu überprüfen.

Aus Sicht des vzbv sollten im Taxi- und Mietwagengewerbe Vorschriften abgeschafft werden, die technologisch überholt sind. So schreibt § 30 der Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrtunternehmen im Personenverkehr (BOKraft) einen Wegstreckenzähler vor – dieser ist heute überflüssig, wenn die Strecke auch per Navigationsgerät oder Smartphone zuverlässig aufgezeichnet werden kann. Um die Zuverlässigkeit einer solchen digitalen Messung zu verbürgen, muss allerdings das entsprechende Messverfahren geeicht werden. Das Gleiche gilt für den Fahrpreisanzeiger (§ 28 BOKraft).

Abgeschafft werden sollten auch Vorschriften, die zum Zwecke des Konkurrenzschutzes Leerfahrten nötig machen. Gemeint ist hiermit die Gebietsbegrenzung nach § 47 Abs. 2 PBefG: „Taxen dürfen nur in der Gemeinde bereit gehalten werden, in der der Unternehmer seinen Betriebssitz hat“ – die Folge ist, dass die Berliner Taxifahrer leer nach Berlin zurückfahren müssen, wenn sie einen Fahrgast zum Flughafen Schönefeld gebracht haben. Überholt ist auch die Rückkehrpflicht des Mietwagenfahrers nach § 49 Abs. 4 S. 3 PBefG: Nach Ausführung des Beförderungsauftrages hat der Mietwagen unverzüglich zum Betriebssitz zurückzukehren, es sei denn, er hat vor der Fahrt von seinem Betriebssitz oder der Wohnung des Unternehmers oder während der Fahrt fernmündlich einen neuen Beförderungsauftrag erhalten. Schließlich ist auch die Aufzeichnungspflicht eine überzogene Erschwerung für den Mietwagenbetreiber: Nach § 49 Abs. 4 Satz 4 PBefG hat der Mietwagenunternehmer den Eingang eines Beförderungsauftrages am Betriebssitz oder in der Wohnung buchmäßig zu erfassen und die Aufzeichnung ein Jahr aufzubewahren. Dies wird digitalen Geschäftsmodellen nicht gerecht – wobei natürlich

auch bei diesen Geschäftsmodellen Sorge zu tragen ist, dass anfallende Steuern zuverlässig entrichtet werden.

Unklar erscheint für den vzbv, ob eine generelle Liberalisierung des Taxigewerbes mit Blick auf Tarifregulierung und Konzessionierung vor dem Hintergrund der neuen digitalen Geschäftsmodelle sinnvoll ist. Auf der einen Seite könnte eine solche Liberalisierung es dem Taxigewerbe erleichtern, gegenüber der Konkurrenz von Uber und anderen digitalen Fahrdienstvermittlern zu bestehen. Auf der anderen Seite besteht ein Risiko, dass es zu Angebotslücken kommt, die mit Blick auf die Daseinsvorsorge bedenklich sein könnten. Das könnte dafür sprechen, den Taximarkt anders zu behandeln als den Markt für digital vermittelte Fahrdienste – in dem Sinne, dass das Taxigewerbe stärker als Teil des öffentlichen Verkehrs gesehen wird mit entsprechenden Auflagen (Bedienpflicht, Beförderungspflicht), aber auch entsprechenden Vorteilen (Begrenzung des Angebots, Preisfestsetzung). Insofern sieht der vzbv noch Klärungsbedarf, insbesondere auf der Grundlage von Erfahrungen aus anderen Ländern wie den USA.

Frage 4:

4. Mit Blick auf Vermittlungsplattformen wird teilweise vorgeschlagen auf eine staatliche Regulierung komplett zu verzichten, weil ausreichende Anreize zur Selbstregulierung bestünden. Verwiesen wird in diesem Zusammenhang insbesondere auf Bewertungsmechanismen, die etwa einer Übervorteilung von Verbrauchern entgegenwirken. Wie beurteilen sie solche Formen der Selbstregulierung mit Blick auf Vermittlungsplattformen für Privatfahrer?

Einschätzung vzbv:

Bewertungssysteme, wie sie von digitalen Vermittlungsplattformen eingesetzt werden, haben sicher einen disziplinierenden Effekt auf Fahrer und Mitfahrer, zumal da beide Seiten das Risiko haben, vom Zugang zu der Vermittlungsplattform ausgeschlossen zu werden. Der Mechanismus der gegenseitigen Bewertung von Fahrer und Mitfahrer generiert aber genau hierdurch einen Hang zu einer übertrieben positiven Bewertung, weil derjenige, der den anderen schlecht bewertet, selbst eine schlechte Bewertung riskiert. Deshalb können Bewertungssysteme staatliche Regulierungen ergänzen, aber nicht ersetzen.

Frage 5:

5. Die Anwendung der Vorschriften für das Taxi- und Mietwagengewerbe ist an die Gewerblichkeit der Dienstleistung geknüpft. Diese liegt vor, wenn das Entgelt die Betriebskosten der Fahrt übersteigt. Nach dieser Definition wäre die Erbringung von Personenbeförderung durch Privatfahrer, die Vermittlungsplattformen angeschlossen sind, in vielen Fällen als gewerblich einzustufen. Diese pauschale Einordnung ist aus Sicht von Kritikern nicht adäquat. Vielmehr hätten Vermittlungsplattformen einen Graubereich geschaffen, der weder eindeutig privat noch gewerblich ist. Zur Schaffung klarer Regelungen werden Bagatellgrenzen (z. B. Umsatzgrenzen) vorgeschlagen, bis zu denen das Angebot als nicht-gewerblich eingestuft werden könnte und deren Überschreiten mit zusätzlichen Pflichten verbunden wäre. Wie beurteilen Sie mögliche Bagatellgrenzen zur Abgrenzung von gewerblichen und privaten Anbietern? In welchem Umfang sollte Privatfahrern Personenbeförderung gegen Entgelt gestattet sein?

Einschätzung vzbv:

Das Merkmal der „Gewerblichkeit“ im Sinne einer Gewinnerzielungsabsicht ist im Prinzip der richtige Ansatzpunkt, um höhere Anforderungen an die Qualifikation des Fahrers und an die Qualität des Fahrzeugs zu stellen. Denn einerseits erwarten Verbraucher zu Recht als Gegenleistung für eine gewerbliche Betätigung ein Mindestmaß an Qualität, und andererseits sollte das Teilen auf Selbstkostenbasis nicht durch zusätzliche rechtliche Anforderungen erschwert werden.

Mitfahrgelegenheiten oder Fahrgemeinschaften auf Selbstkostenbasis („Ride Sharing“) lassen sich auch in der Lebenswirklichkeit in der Regel abgrenzen von Fahrdiensten, die zum Zweck der Gewinnerzielung angeboten werden („Ride Hailing“). Dem privaten Bereich zuzuordnen sind Fahrten, bei denen der Fahrer ohnehin eine bestimmte Fahrt tätigt und als Gefälligkeit oder zur Kostenreduktion jemanden mitnimmt, der aber nicht mehr als einen Anteil an den Betriebskosten bezahlen muss; eine gewerbliche Betätigung liegt demgegenüber vor, wenn der Mitfahrer das Fahrtziel bestimmt und hierfür einen Preis bezahlt, der oberhalb der für den Fahrer anfallenden Gesamtkosten liegt.

Tatsächlich gibt es aber zwischen beiden Bereichen einen Graubereich, etwa wenn der Mitfahrer etwas mehr bezahlt als einen Anteil an den Betriebskosten, ohne dass dies aber für den Fahrer eine echte Einnahmequelle im Sinne einer beruflichen Betätigung wäre. Wegen des besonderen Gefahrenpotentials im Autoverkehr ist der vzbv allerdings skeptisch, ob solche „nebenberuflichen“ Fahrdienste durch eine Bagatellgrenze erleichtert werden sollten.

Wenn eine Bagatellgrenze eingeführt werden sollte, dann eher mit der Zielrichtung, Privatleute von Unsicherheiten bei der Mitnahme von Personen zu entlasten als mit der Zielrichtung, die Mitnahme von weiteren Personen finanziell attraktiver zu gestalten.

Wichtig ist die klare Zuordnung zum privaten und gewerblichen Bereich nicht nur für die Fahrer, sondern auch für die Mitfahrer. Die Verbraucher, die den Fahrdienst

in Anspruch nehmen, sollten also stets eindeutig erkennen können, ob der Fahrer auf Selbstkostenbasis oder mit Gewinnerzielungsabsicht fährt.

Frage 6:

6. Die von Privatfahrern auf Vermittlungsplattformen erzielten Einnahmen sind grundsätzlich zu versteuern, wenngleich Freibeträge gelten können. Je nach Art des Angebots (gewerblich oder privat) können Einkommens-, Umsatz- und Gewerbesteuern zu entrichten sein. Nicht nur zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen ist sicherzustellen, dass diese Steuern tatsächlich gezahlt werden. Hierzu könnten die Vermittlungsplattformen z. B. Daten zu den erzielten Einnahmen den Behörden zur Verfügung stellen. Wie beurteilen Sie die Möglichkeit, Plattformen zum Austausch relevanter Daten über ihre Nutzer mit den Behörden zu verpflichten? Welche Daten halten Sie für besonders relevant?

Einschätzung vzbv:

Die Frage nach dem Datenaustausch mit Behörden über steuerrelevante Umstände liegt außerhalb des Mandats des vzbv als Verbraucherverband und wird daher nicht beantwortet.

Frage 7:

7. Bei Vermittlungsplattformen besteht aufgrund von positiven Netzwerkeffekten und Größenvorteilen eine Tendenz zur Marktkonzentration. Zwar können sowohl Privatfahrer als auch Verbraucher die Plattform leicht wechseln, sofern keine vertraglichen Restriktionen bestehen. Einem solchen Wechsel steht allerdings unter Umständen die fehlende Möglichkeit zur Mitnahme der erhaltenen Bewertungen entgegen. Wie beurteilen Sie etwaige Konzentrationstendenzen bei Vermittlungsplattformen für Privatfahrer? Sehen Sie regulatorischen Handlungsbedarf zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen?

Einschätzung vzbv:

Generell begünstigen die beschriebenen Skalen- und Netzwerkeffekte bei Vermittlungsplattformen Marktkonzentrationen. Bei Fahrdienstvermittlungen fehlt es in Deutschland bislang noch am Marktvolumen, um hierüber Aussagen zu treffen; es ist aber wahrscheinlich, dass sich die bei anderen Plattformen festgestellten Tendenzen zur Marktkonzentration auch hier einstellen.

Ein wichtiges Mittel, um der wachsenden Marktmacht einzelner Vermittlungsplattformen entgegenzutreten, ist eine gesetzliche Vorgabe zur Datenportabilität wie sie in der EU-Datenschutzverordnung vorgesehen ist. Nutzer sollen von Unternehmen ihre Daten als Kopie in einem gängigen, elektronischen Format verlangen können, um diese kostenlos in andere Systeme zu überführen. Auf diese Weise

übertragbar sollten gerade die Reputations-Scores sein, die sich Verbraucher bei einer Plattform erarbeitet haben (z. B. „99,9 % Sehr-gut-Bewertungen von 337 Nutzern“). Bei der Übertragung von personenbeziehbaren Daten von einer Plattform auf eine andere ist darauf zu achten, dass das Recht auf Datenschutz und Privatsphäre von Dritten nicht verletzt wird, beispielsweise die Rechte der Nutzer, die Rezensionen geschrieben oder Bewertungen abgegeben haben.

Nicht nur die leichtere Übertragbarkeit von Reputation zwischen den Plattformen, sondern auch die leichte Übertragbarkeit anderer Daten kann die Gefahr eines Nutzer-Lock-ins auf einer Plattform und das damit einhergehende Risiko einer zunehmenden Unangreifbarkeit von etablierten Plattformen reduzieren. Ebenso ist es denkbar, dass Nutzer auf einer Plattform weitere Daten anlegen. Beispielsweise Daten zu bevorzugten Routen, Favoriten im Bereich Rastplätze, Restaurants und Tankstellen oder Musik-Playlists, Radio-Einstellungen und Verkehrsnachrichten für Autofahrten. Auch diese Daten sollten leicht auf andere Plattformen übertragbar sein. Dadurch wird die Kontrolle der Verbraucher über ihre Daten gestärkt, der Markt geöffnet und der Wettbewerb gefördert. Gleichzeitig wird der Datenschutz gestärkt und kann zu einem echten Wettbewerbsfaktor werden, durch den sich Unternehmen profilieren können.