

Kommunale Regulierung plattformbasierter Mobilität: Governance-Instrumente zur Sicherung fairer Wettbewerbsbedingungen und der Daseinsvorsorgefunktion des Taxis

Bastian Hagmaier¹, Anna-Katharina Stein², Dr. David Sonnenberger³

¹ IGES Mobility GmbH, Deutschland & Leuphana Universität Lüneburg, Deutschland

² IGES Mobility GmbH, Deutschland

³ IGES Institut GmbH, Deutschland

Abstract - Digitale Vermittlungsplattformen verändern den Taxi- und Mietwagenmarkt tiefgreifend und stellen Kommunen vor neue regulatorische Herausforderungen. Der Beitrag untersucht, wie Städte ihre Steuerungsfähigkeit sichern, faire Wettbewerbsbedingungen herstellen und Anforderungen kommunaler Daseinsvorsorge gewährleisten können. Methodisch basiert der Beitrag auf einer vergleichenden Analyse aktueller kommunaler Gutachten, regulatorischer Instrumente, ausgewählter Fallbeispiele und einschlägiger Fachliteratur. Betrachtet werden insbesondere Preisinstrumente wie Mindestbeförderungsentgelte, Festpreise und Tarifkorridore, Kontrollinstrumente sowie weitere Steuerungsoptionen des novellierten Personenbeförderungsgesetzes (PBefG). Der Beitrag analysiert rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen ebenso wie praktische Umsetzungs Herausforderungen kommunaler Regulierung. Im Fokus stehen Governance-Fragen zwischen kommunaler Handlungskompetenz, digitalen Plattformlogiken, ÖPNV-Integration und verkehrspolitischen Zielsetzungen. Ziel ist es, Handlungsspielräume, Grenzen und Erfolgsfaktoren kommunaler Regulierungssysteme aufzuzeigen und Schlussfolgerungen für eine nachhaltige und sozial ausgewogene urbane Mobilität abzuleiten.

Keywords – plattformbasierte Mobilität; kommunale Regulierung; Taxi; Mietwagen; Mindestbeförderungsentgelt; Governance; Daseinsvorsorge; Personenbeförderungsgesetz

I. EINLEITUNG

Digitale Vermittlungsplattformen haben den Gelegenheitsverkehr mit Pkw nicht nur um neue Buchungs- und Bezahlprozesse erweitert, sondern die Wettbewerbslogik zwischen Taxi- und Mietwagenverkehr strukturell verändert. Im Fokus dieses Beitrags steht dabei insbesondere der plattformvermittelte Mietwagenverkehr, der aus Fahrgastsicht taxiähnlich erscheint und hinsichtlich Fahrtanlass, Nachfragemustern und Leistungsangebot unmittelbar mit dem Taxi konkurriert. Davon zu unterscheiden sind spezialisierte Mietwagenverkehre wie Schüler- oder Krankentransporte sowie neue Mobilitätsformen wie Ridepooling oder Carsharing, die im Beitrag nur insoweit berücksichtigt werden, wie sie Governance-Fragen öffentlicher Mobilitätsversorgung berühren.

Mobilität ist zugleich ein Grundbedarf, dessen Befriedigung über öffentliche Infrastruktur und Regeln kollektiv organisiert werden muss; digitale Mobilitätsdienstleistungen verschieben deshalb nicht nur Buchungs- und Kundenprozesse, sondern auch das Verhältnis von öffentlicher und privater Mobilität (Weber 2020b). Aus Sicht der Fahrgäste werden digital vermittelte Taxi- und taxiähnliche Mietwagenfahrten größtenteils als gleichwertig hinsichtlich der wichtigsten Kriterien für eine Fahrtentscheidung wahrgenommen: Preis, Wartezeit, Transparenz und Bedienkomfort. Damit wird eine vormals komplementäre Marktordnung mit spezialisierten Fahrtangeboten des Mietwagens in vielen städtischen Räumen zu einem substitutiven Wettbewerb um dieselben Fahrtanlässe. Die politische Brisanz dieser Entwicklung ist nicht neu. Bereits im Vorfeld der PBefG-Novelle 2021 wurde die Neuordnung des Taxi- und Mietwagenmarktes als bundesweiter

Konflikt zwischen Taxigewerbe, Plattformanbietern und kommunalen Steuerungsinteressen beschrieben (Delhaes 2020). Seitdem wurde in mehreren Städten die Einführung von Mindestbeförderungsentgelten mit dem Ziel fairer Wettbewerbsbedingungen diskutiert (Köstner 2026). Der Beitrag knüpft an diese Debatte an, betrachtet sie jedoch nicht als Schutzkonflikt einzelner Anbietergruppen, sondern als Frage kommunaler Governance.

Im Zentrum steht somit nicht, ob einzelne Geschäftsmodelle geschützt oder verdrängt werden sollen. Entscheidend ist vielmehr, ob Kommunen unter Plattformbedingungen weiterhin öffentliche Verkehrsinteressen durchsetzen können: ein ausreichendes und verlässliches Verkehrsangebot, Mobilitätsteilhabe, Preis- und Verbraucherschutz, faire Wettbewerbsbedingungen sowie die Sicherung der besonderen Daseinsvorsorgefunktion des Taxis. Das Taxi ist im deutschen Regulierungsverständnis mehr als ein gewerbliches Beförderungsangebot; es übernimmt durch Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflichten eine öffentliche Versorgungsfunktion, die gerade in nachfrageschwachen Zeiten, Randlagen und für mobilitätseingeschränkte Personen relevant bleibt.

Mit dem Aufstieg plattformvermittelter Mietwagenangebote geraten diese Steuerungsmechanismen zunehmend unter Druck. Entscheidend hierbei ist, dass Taxiunternehmen an den örtlichen Taxitarif gebunden sind, während Vermittlungsplattformen grundsätzlich in der Preissetzung nicht eingeschränkt sind und daher mithilfe von komplexen Preis-/Nachfragemodellen Taxifahrten systematisch unterbieten können. Daraus entstehen Wettbewerbsasymmetrien, die langfristig nicht nur die wirtschaftliche Tragfähigkeit des Taxigewerbes beeinflussen können, sondern auch die Fähigkeit der Kommunen, öffentliche Verkehrsinteressen durchzusetzen.

Die Leitfrage dieses Beitrags lautet daher: Wie können Kommunen unter den Bedingungen plattformbasierter Mobilität ihre Steuerungsfähigkeit im Taxi- und Mietwagenmarkt sichern, faire Wettbewerbsbedingungen herstellen und die Daseinsvorsorgefunktion des Taxis als Bestandteil öffentlicher Mobilitätsversorgung erhalten?

II. REGULATORISCHER UND WISSENSCHAFTLICHER HINTERGRUND

Die Novellierung des PBefG im Jahr 2021 hat die Veränderungen im Gelegenheitsverkehr rechtlich aufgegriffen und kommunale Handlungsmöglichkeiten erweitert. Neben der

Modernisierung des Taxitarifs durch Festpreise und Tarifkorridore eröffnen die neuen Regelungen insbesondere die Möglichkeit, Mindestbeförderungsentgelte für Mietwagen festzulegen. Diese Instrumente sind jedoch keine automatisch wirksamen Lösungen. Sie verschieben die Steuerungsfrage vielmehr auf die kommunale Umsetzungsebene: Städte und Landkreise müssen Instrumente auswählen, fachlich begründen, rechtssicher ausgestalten, kontrollieren, evaluieren und gegebenenfalls nachsteuern (Deutscher Bundestag 2021).

Die etablierte taximarktökonomische Literatur zeigt, dass Digitalisierung klassische Begründungen der Taxiregulierung teilweise verändert. Apps, Routeninformationen, Vorabpreise und bargeldlose Bezahlung reduzieren Informationsasymmetrien zwischen Fahrgästen und Anbietern (Pape und Wein 2014). Der Wissenschaftliche Beirat beim BMVI (2017) leitete daraus eine stark liberalisierende Reformperspektive ab: digitale Vermittlung könne Leerfahrten verringern, Produktivität erhöhen, flexible Preise ermöglichen und zugleich die Kontrolle durch Kunden und Behörden verbessern. Diese Position bildet einen wichtigen Gegenpol zur kommunalen Daseinsvorsorgeperspektive: Digitalisierung schafft Effizienzpotenziale, ersetzt aber nicht automatisch öffentliche Steuerungsziele. Zugleich bleibt ein zentraler Regulierungsgrund bestehen: Die Bereitstellung verfügbarer Taxis erzeugt eine positive Externalität, weil Fahrgäste von einer Option auf kurzfristige Beförderung profitieren, ohne diese Vorhaltefunktion vollständig über den einzelnen Fahrtpreis zu vergüten (Pape und Wein 2014).

Wettbewerbsökonomisch werden Plattformmodelle häufig mit Effizienzgewinnen, niedrigeren Suchkosten und höheren Auslastungsgraden begründet. Haucap et al. (2017) argumentieren für urbane Mobilitätsmärkte, dass digitale Plattformen Wettbewerb intensivieren, Angebotsausweitung und Preisvorteile ermöglichen können. Ergänzend zeigt Weber (2020a), dass neue Mobilitätsangebote vor allem dort attraktiv werden, wo sie die Lücke zwischen eigenem Pkw, klassischem ÖPNV und Taxi schließen und per App niedrigschwellige Tür-zu-Tür-Optionen schaffen. Diese Perspektive ist für die Bewertung kommunaler Regulierung wichtig, weil sie daran erinnert, dass Steuerung nicht pauschal Innovation blockieren sollte. Sie erklärt jedoch nicht hinreichend, wie öffentliche Versorgungsfunktionen, arbeits- und sozialpolitische Standards sowie kommunale Verkehrsziele unter asymmetrischen Regulierungspflichten gesichert werden können.

Aus Governance-Perspektive zeigen Pernicka und Schüßler (2022), dass digitale Plattformen bestehende Personentransportmärkte nicht automatisch disruptiv auflösen. Ihre Wirkung hängt vielmehr von lokalen und nationalen Schutzvorrichtungen, institutionellen Feldstrukturen, rechtlichen Deutungen und Machtbeziehungen ab. Für Deutschland ist dabei bedeutsam, dass die Grenze zwischen Taxi- und Mietwagenverkehr rechtlich fortgeschrieben wurde, während Wien Plattformangebote stärker in das Taxigewerbe integrierte (Pernicka und Schüßler 2022; Kluge et al. 2020). Kommunale Regulierung ist damit als Aushandlung zwischen Marktöffnung, Integration und Daseinsvorsorge zu verstehen.

III. METHODISCHES VORGEHEN

Methodisch basiert der Beitrag auf einer vergleichenden Analyse bestehender kommunaler Regulierungsansätze im Taxi- und Mietwagenmarkt. Grundlage der Untersuchung bilden aktuelle kommunale Gutachten, öffentlich bekannte Regulierungsentscheidungen sowie ausgewählte Fallbeispiele deutscher Städte und Landkreise. Ergänzend wird Fachliteratur zu Mobilität als Dienstleistung, Digitalisierung im Taximarkt, Plattform-Governance und Ride-Pooling herangezogen, um den Zielkonflikt zwischen Innovation, Liberalisierung, ÖPNV-Ergänzung und kommunaler Steuerung analytisch einzuordnen (Weber 2020a; Weber 2020b; Wissenschaftlicher Beirat 2017; Knie et al. 2020). Der Beitrag erhebt nicht den Anspruch einer vollständigen Rechtsstandserhebung, sondern ordnet kommunale Steuerungslogiken vergleichend ein.

Die betrachteten Instrumente wurden zunächst aus dem PBefG, der Fachliteratur, kommunalen Gutachten und öffentlich bekannten Regulierungsentscheidungen identifiziert. Anschließend wurden sie entlang eines analytischen Kriterienrasters verglichen, das aus der Leitfrage und der Governance-Perspektive des Beitrags abgeleitet wurde. Die sechs Kriterien sind: Zielrichtung, regulatorische Eingriffstiefe, erwartete Wirksamkeit für öffentliche Verkehrsinteressen, praktische Umsetzbarkeit, Kontroll- und Evaluationsbedarf sowie Governance-Anforderung. Zielrichtung und Eingriffstiefe erfassen die regulatorische Logik der Instrumente; Wirksamkeit, Umsetzbarkeit sowie Kontroll- und Evaluationsbedarf adressieren ihre kommunale Anwendung; die Governance-Anforderung bündelt Fragen der interinstitutionellen Koordination, Datenverfügbarkeit und Nachsteuerung.

Daraus ergibt sich eine funktionale Ordnung in fünf Instrumentenlogiken: erstens Kontrolle und

Durchsetzung bestehender Pflichten, zweitens Modernisierung des Taxiverkehrs, drittens Regulierung des Mietwagenmarktes, viertens Integration des Taxi- und Mietwagenverkehrs in die öffentliche Mobilitätsversorgung und fünftens die Verknüpfung kommunaler Regulierung mit ökologischer Transformation.

Die Befunde sind als vorläufige Governance-Bewertung zu lesen. Viele Instrumente sind erst seit der PBefG-Novelle in kommunaler Anwendung, belastbare Langzeiterfahrungen und einheitliche Evaluationsstandards liegen bislang nur begrenzt vor. Aussagen zur Wirksamkeit einzelner Modelle sind daher als begründete Plausibilitätsurteile zu verstehen, die durch lokale Marktdaten, Kontrollstatistiken und Wirkungsanalysen fortlaufend überprüft werden müssen.

IV. VERÄNDERTE WETTBEWERBSBEDINGUNGEN IM TAXI- UND MIETWAGENMARKT

A. Vom komplementären zum substitutiven Wettbewerb

Bis etwa zur zweiten Hälfte der 2010er Jahre bestand zwischen Taxi- und Mietwagenverkehr in den meisten Kommunen Deutschlands ein stabiles Marktgleichgewicht. Denn die beiden Verkehrsformen bedienten in der Regel hauptsächlich unterschiedliche Marktsegmente und Geschäftsfelder. Taxis waren im Wink-, Warte- und Standplatzmarkt präsent und unterlagen im Pflichtfahrbereich Tarif- und Beförderungspflichten. Mietwagen waren stärker auf Vorbestellung, Shuttle-, Kranken- oder Vertragsverkehre ausgerichtet. Jedoch verschiebt sich durch die zunehmende Verbreitung der plattformbasierten Vermittlung diese Ordnung in vielen lokalen Mobilitätsmärkten immer weiter. Ausschlaggebend ist hierbei der Zeitpunkt, ab dem sich die Wartezeit von Mietwagen (per App) und Taxis angleichen, da aufgrund der flexibleren Preisgestaltungsmöglichkeiten Mietwagen für viele Fahrgäste bessere Fahrtkonditionen anbieten können.

Gleichzeitig ist der Markt strukturell sensitiv gegenüber Preis- und Nachfrageschwankungen. Simulationen zu Ride-Hailing in Deutschland zeigen, dass deutlich niedrigere Fahrpreise gegenüber Taxis erhebliche Verlagerungseffekte auslösen können (Ennen und Heilker 2020). Bereits geringe Veränderungen der Nachfrage- oder Preisstrukturen können daher erhebliche Auswirkungen auf die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Anbieter haben.

Mit der Zunahme des Plattformgeschäfts verändern sich auch die relevanten

Wettbewerbsparameter. Fahrgäste vergleichen nicht primär Genehmigungskategorien, sondern Wartezeit, Preis und digitale Nutzungserfahrung. Aus Sicht der Kommunen entsteht daraus ein Steuerungsproblem: Regulatorisch bleiben Taxi und Mietwagen unterschiedlich verpflichtet, marktlich konkurrieren sie aber zunehmend um dieselben Fahrten.

B. Plattformlogik und strukturelle Asymmetrien

Digitale Plattformen bündeln Nachfrage, steuern Sichtbarkeit, Verfügbarkeit und Preiswahrnehmung und können Kapazitäten datenbasiert lenken. Sie können dadurch Suchkosten senken und Auslastung erhöhen, aber auch marktprägende Netzwerkeffekte erzeugen. Der Wissenschaftliche Beirat (2017) verweist zugleich darauf, dass dieselben digitalen Systeme grundsätzlich auch für lückenlose Fahrdokumentation, Regelkontrolle und Marktmachtaufsicht genutzt werden können. Ihre Geschäftsmodelle beruhen häufig nicht auf eigener Fahrzeugvorhaltung, sondern auf der Vermittlung angeschlossener Unternehmen. Damit verschiebt sich Kapitalbindung und Betriebsrisiko auf dezentrale Marktakteure, während die Plattform die Kundenschnittstelle kontrolliert.

Taxiunternehmen unterliegen als Bestandteil der öffentlichen Verkehrsversorgung einer Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht. Sie müssen grundsätzlich auch wirtschaftlich wenig attraktive Fahrten durchführen und dürfen ihre Preise nicht frei festsetzen. Diese Verpflichtungen dienen der Sicherung eines flächendeckenden und verlässlichen Mobilitätsangebots.

Demgegenüber verfügen Mietwagenunternehmen über größere unternehmerische Freiheiten. Als regulatorisches Gegengewicht besteht die Rückkehrpflicht, wonach Fahrzeuge nach Abschluss eines Auftrags unmittelbar zum Betriebssitz zurückkehren müssen (Bundesgerichtshof 2026), sofern keine Anschlussfahrt vorliegt. Umgekehrt besitzen Taxis exklusive Privilegien, insbesondere die Nutzung von Taxiständen sowie den Zugang zum Wink- und Wartemarkt.

Zudem benötigen Plattformunternehmen für ihre Vermittlungstätigkeit weder eigene Fahrzeugflotten noch umfangreiche Fahrerbelegschaften. Die eigentliche Verkehrsleistung wird von angeschlossenen Unternehmen erbracht. Dies reduziert Kapitalbindung und betriebliche Risiken erheblich.

Aus kommunaler Perspektive sind insbesondere dynamische Preisbildung, plattformseitige Steuerung der Kundenschnittstelle und mögliche Preisunterbietungen gegenüber dem regulierten

Taxitarif relevant. Niedrige Preise können kurzfristig Verbraucherinteressen bedienen; zugleich zeigen internationale Untersuchungen zu algorithmischer Preis- und Vergütungssteuerung bei Ride-Hailing-Plattformen, dass dynamische Plattformmodelle Verteilungswirkungen zulasten von Fahrpersonal und Marktbalance entfalten können (Binns et al. 2025; Sherman 2024; Sherman 2025). Kommunale Regulierung sollte daher nicht allein kurzfristige Preisvorteile bewerten, sondern die langfristige Funktionsfähigkeit öffentlicher Mobilitätsversorgung berücksichtigen.

C. Risiko kommunalen Steuerungsverlusts

Die kommunale Steuerungsfähigkeit gerät unter Druck, wenn Regulierung nur noch auf den Taximarkt wirkt, während wesentliche Wettbewerbsprozesse in den weniger stark gebundenen Mietwagen- und Plattformmarkt ausweichen. Sinkt die Taxiverfügbarkeit, können sich Rückkopplungen ergeben: Fahrgäste wechseln zu Plattformangeboten, Taxiunternehmen verlieren Nachfrage, die Erfüllung von Betriebs- und Beförderungspflichten wird wirtschaftlich schwieriger, und kommunale Instrumente verlieren weiter an Reichweite.

Dieses Risiko betrifft nicht nur den städtischen Kernmarkt. Auch die Frage, welche Angebote in Randzeiten, in weniger nachfragestarken Quartieren oder für Personen mit besonderen Mobilitätsbedarfen verlässlich bereitstehen, ist kommunalpolitisch relevant. Die Funktionsfähigkeit des Taxigewerbes ist daher nicht nur ein Brancheninteresse, sondern Teil einer öffentlichen Mobilitätsarchitektur.

V. KOMMUNALE REGULIERUNGSTRUMENTE IM VERGLEICH

A. Kontrolle und Durchsetzung

Die konsequente Durchsetzung bestehenden Rechts ist die niedrigschwelligste, aber unverzichtbare Form kommunaler Intervention. Dazu gehören Genehmigungsprüfung, Überwachung der Rückkehrpflicht, Schwerpunktkontrollen an Bahnhöfen, Veranstaltungsorten und Flughafenumfeldern sowie die Prüfung, ob digitale Vermittlungspraktiken mit den genehmigungsrechtlichen Pflichten vereinbar sind. Ohne Kontrolle verlieren weitergehende Preis- oder Tarifinstrumente an Glaubwürdigkeit.

Kontrolle allein kann strukturelle Wettbewerbsasymmetrien jedoch nur begrenzt kompensieren. Sie ist vor allem Voraussetzung einer wirksamen Regulierung. Je stärker Plattformverkehre über Verwaltungsgrenzen hinweg operieren, desto wichtiger werden

ämterübergreifende Kooperation, digitale Datengrundlagen und abgestimmte Vollzugsroutinen.

B. Modernisierung des Taxiverkehrs

Festpreise und Tarfkorridore reagieren auf eine zentrale Stärke digitaler Plattformen: Preis- und Planungstransparenz vor Fahrtantritt. Sie können das Taxi anschlussfähiger an App-basierte Buchungslogiken machen und die Akzeptanz im Bestellmarkt erhöhen. Bereits die PBefG-Debatte vor 2021 sah Tarfkorridore als kommunales Steuerungsinstrument vor (Delhaes 2020). Vergleichbare Tarifrager werden auch in internationalen Analysen aufgegriffen; Kluge et al. (2020) zeigen am Beispiel Wien, dass Tarfgestaltung zugleich ökonomische Tragfähigkeit, Verbraucherschutz und institutionelle Ordnung des Gewerbes berührt.

Gleichwohl modernisieren Festpreise und Tarfkorridore primär den Taximarkt. Sie lösen nicht die strukturellen Preisunterbietungsmöglichkeiten durch Mietwagen, sondern erhöhen die Preistransparenz von Taxifahrten. Dennoch können Festpreise unter den in vielen Städten bestehenden Wettbewerbsbedingungen bestenfalls einen kleinen Beitrag zur Angleichung der Marktbedingungen schaffen.

C. Mindestbeförderungsentgelte für Mietwagen

Mindestbeförderungsentgelte (MBE) sind das zentrale Instrument, um systematische Preisunterbietung im Mietwagenmarkt zu begrenzen. Sie setzen dort an, wo der Wettbewerb aus Sicht der Fahrgäste unmittelbar wirksam wird: beim Fahrtpreis. Damit können sie einen entscheidenden Beitrag zu faireren Wettbewerbsbedingungen leisten, wenn ihre Höhe, Bemessungslogik und Ausnahmen fachlich tragfähig begründet werden.

Ihre Wirksamkeit hängt jedoch entscheidend von der konkreten Ausgestaltung ab. Liegt ein Mindestentgelt deutlich unterhalb des Taxitarifs, bleibt ein zu großer Unterbietungsspielraum für Mietwagenpreise bestehen. Unter der Berücksichtigung der sonstigen insgesamt ausgeglichen regulatorischen Rahmenbedingungen (insb. Betriebs-/Beförderungspflicht vs. Rückkehrpflicht) erscheint eine Orientierung an der Untergrenze des Taxitarifs am geeignetsten, um ein Level Playing Field herzustellen. Gleichzeitig erhöhen sich dadurch aber Begründungs-, Kontroll- und Evaluationsanforderungen. Zudem sind Ausnahmen, etwa für Krankenfahrten oder vertraglich gebundene Verkehre, sorgfältig zu prüfen, damit öffentliche Versorgungsinteressen nicht unbeabsichtigt beeinträchtigt werden.

MBE sollten daher weder überschätzt noch unterschätzt werden. Isoliert eingeführt, ohne Kontrolle und regelmäßige Evaluation, bleiben sie anfällig für Umgehungsstrategien. In Kombination mit Vollzug, Taxitarifmodernisierung und Marktwirkungsanalyse sind sie jedoch ein zentrales Instrument kommunaler Steuerungsfähigkeit.

D. Integration in öffentliche Mobilitätsversorgung

Die langfristige Governance-Frage reicht über Preisregulierung hinaus. Kommunen müssen Taxi, Mietwagen, Plattformen, Pooling-Angebote und ÖPNV zunehmend zusammendenken. Weber (2020a) beschreibt öffentliche Mobilität nicht allein als staatlichen Betrieb, sondern als reguliertes Gesamtsystem, in dem unterschiedliche kommunale und private Angebote räumlich, zeitlich und tariflich integriert werden müssen. Baumeister, Benz, Diekmann und El-Zahab (2024) zeigen am Modell des digitalen ÖPNV-Taxis, dass vorhandene Taxi- und Mietwagenflotten als flexible Ergänzung des ÖPNV genutzt werden können und insbesondere im ländlichen Raum wirtschaftliche Vorteile gegenüber ausschließlich bestellten On-Demand-Flotten bieten können.

Empirisch stützt Knie et al. (2020) diese Integrationsperspektive für Ride-Pooling: In der CleverShuttle-Untersuchung wurden 2019 in Berlin, München, Leipzig und Dresden mehr als 1,8 Mio. Fahrgäste erfasst; in drei Städten wurden bei rund der Hälfte der Fahrten weitere Fahrgäste hinzugebucht, in den Nachtstunden stieg der Pooling-Anteil auf bis zu 65 %. Zugleich verweisen die Autoren darauf, dass Pooling-Angebote vor allem als Tür-zu-Tür-Ergänzung zu Bus und Bahn funktionieren, regulatorisch klar von nicht bündelnden Mietwagenangeboten abgegrenzt und bei nachgewiesener Bündelung von hemmenden Rückkehrpflichten entlastet werden sollten. Auch die ökologische Transformation gehört in diesen Rahmen. Tschinibaew et al. (2024) verweisen auf die Bedeutung politischer Rahmenbedingungen, Ladeinfrastruktur und Innovationsförderung für die Emissionsfreiheit des Taxi- und Mietwagengewerbes. Siekermann (2023) betont für das Taxigewerbe regionale Runden Tische und eine vernetzte Infrastrukturentwicklung; das TALAKO-Projekt zeigt mit induktiver Taxiladung, dass die Elektrifizierung des Taxis spezifische betriebliche und infrastrukturelle Lösungen erfordert (Proff, Clemens, Marrón und Schmülling 2023). Kommunale Regulierung sollte deshalb nicht allein als Marktaufsicht, sondern als Bestandteil nachhaltiger Mobilitätsgestaltung verstanden werden.

Instrumentenlogik	Primäres Ziel	Eingriffstiefe	Governance-Bedingungen
Kontrolle und Durchsetzung	Einhaltung bestehender Pflichten sichern, u. a. Rückkehrpflicht, Genehmigungsrecht und Standplatzregeln wirksam machen	niedrig bis mittel	Personal, Datenzugang, ämterübergreifende Kooperation; Wirkung vor allem als Basisinstrument
Modernisierung des Taxitarifs	Taxi an digitale Buchungslogiken anschließen; Preis- und Planungstransparenz erhöhen	niedrig bis mittel	Regelmäßige Tarifprüfung und -anpassung, klare Kommunikation, Evaluation von Festpreisen und Tarifkorridoren
MBE für Mietwagen	Strukturelle Preisunterbietung im Mietwagenmarkt begrenzen; faire Wettbewerbsbedingungen herstellen	mittel bis hoch	Lokale Marktwirkungsanalyse, rechtssichere Begründung, Kontrolle, Ausnahmen und Nachsteuerung
Integration in ÖPNV und Mobilitätsstrategie	Taxi als Bestandteil öffentlicher Mobilitätsversorgung institutionell absichern	mittel	Koordination mit Aufgabenträgern, Verkehrsverbünden, Sozial- und Klimazielen; Finanzierung und Angebotsplanung
Ökologische Transformation	Emissionsfreiheit, Ladeinfrastruktur und betriebliche Alltagstauglichkeit mit Regulierung verbinden	mittel	Infrastrukturplanung, Förderlogik, lokale Energie- und Flottenstrategie, Einbindung des Gewerbes

TABELLE I FUNKTIONALE TYPISIERUNG KOMMUNALER REGULIERUNGSTRUMENTE

VI. KOMMUNALE FALLTYPEN

Die kommunale Praxis lässt sich idealtypisch in mehrere Ansätze ordnen. Ein erster Typus setzt auf intensive Genehmigungs- und Kontrollpraxis. Er ist besonders dort plausibel, wo Kommunen frühzeitig verhindern wollen, dass sich nicht regelkonforme Marktpraktiken verfestigen. Ein zweiter Typus nutzt Mindestbeförderungsentgelte als frühes Preisregulierungsinstrument; Leipzig gilt hier als wichtiger Referenzfall, weil die Einführung gerichtliche Aufmerksamkeit erzeugte und die rechtliche Belastbarkeit kommunaler MBE in den Fokus rückte.

Ein dritter Typus orientiert MBE an der Untergrenze des Taxitarifs und zielt damit auf eine möglichst weitgehende Angleichung der Preisuntergrenzen. In diese Logik lassen sich Ansätze wie Lörrach und perspektivisch Dortmund einordnen, soweit die jeweilige örtliche Ausgestaltung diese Orientierung bestätigt. Ein vierter Typus setzt MBE unterhalb des Taxitarifs an, etwa in Städten wie Köln, Essen, Heidelberg oder München. Dieser Ansatz reduziert Preisunterbietung, lässt aber weiterhin eine Differenzierung zugunsten des Mietwagens zu. Ein fünfter Typus verfolgt primär die Modernisierung des Taxiverkehrs durch Festpreise und Tarifkorridore, wie sie unter anderem in Berlin, Düsseldorf oder Chemnitz diskutiert oder eingeführt wurden. Hier geht es weniger um direkte Mietwagenpreisregulierung als um die Wettbewerbsfähigkeit des Taxis im digitalen Bestellmarkt.

Die Typisierung zeigt, dass sich bislang kein einheitliches kommunales Regulierungsmodell herausgebildet hat. Vielmehr reagieren Kommunen mit unterschiedlichen Instrumentenbündeln auf lokale Marktbedingungen, politische Zielsetzungen und Vollzugskapazitäten. Gerade deshalb ist weniger die Übertragung eines einzelnen Modells entscheidend als die Frage, ob Ziele, Instrumente, Datenbasis und Kontrollpraxis vor Ort konsistent aufeinander abgestimmt sind.

VII. GOVERNANCE-BEWERTUNG

A. Handlungsspielräume

Die PBefG-Novelle hat den kommunalen Instrumentenkasten erweitert. Kommunen können Taxitarife modernisieren, Mindestentgelte prüfen, Vollzugsstrategien schärfen und Taxi- bzw. Mietwagenangebote stärker in Mobilitätsstrategien einbeziehen. Daraus entsteht ein reales, aber voraussetzungsvolles Handlungspotenzial. Erfolgreiche Regulierung setzt voraus, dass Kommunen ihre Ziele explizit definieren: Geht es um Verbraucherschutz, Daseinsvorsorge, Angebotsstabilität, Wettbewerbsfairness, Klimaschutz oder ÖPNV-Ergänzung? Je klarer die Zielhierarchie, desto belastbarer lassen sich Instrumente begründen und evaluieren.

B. Grenzen

Grenzen kommunaler Regulierung entstehen durch fragmentierte Zuständigkeiten. Taxi- und Mietwagenregulierung ist häufig lokal und ordnungsrechtlich geprägt, während ÖPNV-

Aufgabenträgerschaft, Finanzierung, Verkehrsverbundlogiken und Mobilitätsplanung teils bei anderen Ebenen liegen. Plattformen agieren zudem stadtreional oder national, während kommunale Vollzugskapazitäten begrenzt bleiben. Steuerungsfähigkeit ist daher ein Mehrebenenproblem.

Eine weitere Grenze liegt in der Datenlage. Ohne belastbare Informationen über Fahrzeugzahlen, Einsatzzeiten, Preisentwicklung, Wartezeiten, räumliche Angebotsverteilung, Rückkehrpflichtverstöße und Wirkungen auf den ÖPNV bleiben regulatorische Entscheidungen angreifbar. Die vom Wissenschaftlichen Beirat (2017) geforderte digitale Einzelaufzeichnung von Fahrten verweist daher auf einen wichtigen Vollzugs- und Evaluationshebel, auch wenn seine Ausgestaltung datenschutz- und wettbewerbsrechtlich sorgfältig erfolgen muss. Kommunale Gutachten sollten deshalb nicht nur Instrumente empfehlen, sondern auch Evaluationsindikatoren definieren.

C. Erfolgsfaktoren

Aus der vergleichenden Betrachtung lassen sich fünf Erfolgsfaktoren ableiten. Erstens sollte Regulierung frühzeitig ansetzen, bevor Plattformmärkte stabile Pfadabhängigkeiten ausbilden. Zweitens müssen Kontrolle und Durchsetzung als Grundlage jeder Regulierung verstanden werden. Drittens sollten Festpreise und Tarifkorridore den Taxiverkehr modernisieren, ohne sie als Ersatz für Mietwagenregulierung zu überschätzen. Viertens sollten MBE lokal begründet, datengestützt kontrolliert und regelmäßig evaluiert werden. Fünftens sollte das Taxi stärker als Bestandteil öffentlicher Mobilitätsversorgung und kommunaler Mobilitätsstrategien institutionalisiert werden.

Diese Kombination vermeidet zwei Fehlsteuerungen: eine rein defensive Taximarktpolitik, die Innovation ausblendet, und eine rein markliberale Plattformpolitik, die öffentliche Versorgungsinteressen unterschätzt. Gerade Pooling zeigt, dass nicht jede Plattformmobilität gleich zu bewerten ist: Bündelnde Angebote können ÖPNV und Taxi ergänzen, während nicht bündelnde Ride-Hailing- und Mietwagenmodelle stärker auf Preis- und Verfügbarkeitswettbewerb mit dem Taxi wirken. Kommunale Governance muss daher digitale Angebotsformen differenziert nutzbar machen und zugleich institutionelle Schutzvorrichtungen für Daseinsvorsorge, faire Wettbewerbsbedingungen und nachhaltige Mobilität sichern.

VIII. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Plattformbasierte Mobilität stellt Kommunen nicht vor die Alternative zwischen Innovation und Regulierung. Entscheidend ist vielmehr, digitale Angebotsformen so in die lokale Mobilitätsordnung einzubetten, dass Effizienzgewinne, Verbraucherinteressen, faire Wettbewerbsbedingungen und Daseinsvorsorge miteinander vereinbar bleiben.

Bezogen auf die Leitfrage zeigt die Analyse: Kommunen können ihre Steuerungsfähigkeit insbesondere dann sichern, wenn sie Vollzug, lokal begründete Preisregulierung, Modernisierung des Taxiverkehrs und datenbasierte Evaluation miteinander verbinden. Mindestbeförderungsentgelte, Festpreise, Tarifkorridore und Vollzugskontrollen sind dafür keine isolierten Einzelmaßnahmen, sondern Bausteine eines kommunalen Governance-Systems. Dessen Leistungsfähigkeit hängt davon ab, ob Kommunen klare Ziele definieren, lokale Marktdaten nutzen, Instrumente regelmäßig evaluieren und das Taxi als regulierten Bestandteil öffentlicher Mobilitätsversorgung institutionell absichern. Faire Wettbewerbsbedingungen entstehen dabei durch einen angemessenen Ausgleich der unterschiedlichen regulatorischen Pflichten von Taxi und Mietwagen, während die Daseinsvorsorgefunktion des Taxis durch seine institutionelle Einbindung in die öffentliche Mobilitätsversorgung erhalten bleibt.

Langfristig wird die kommunale Regulierung plattformbasierter Mobilität daran zu messen sein, ob sie faire Wettbewerbsbedingungen mit nachhaltigen und sozial ausgewogenen Mobilitätszielen verbindet. Das Taxi kann dabei eine Scharnierfunktion übernehmen: als Tür-zu-Tür-Angebot, als Ergänzung des ÖPNV, als Versorgungsangebot für vulnerable Gruppen, als Baustein emissionsarmer Mobilität und als regulierter Teil einer integrierten Mobilitätsstrategie. Ergänzende Pooling-Angebote können diese Rolle erweitern, wenn sie nachweislich bündeln, in öffentliche Mobilitätsstrategien eingebettet und klar von bloßer App-vermittelter Einzelbeförderung abgegrenzt werden. Kommunale Regulierung sollte diesen öffentlichen Wert sichtbar machen, institutionell absichern und zugleich offen genug bleiben, digitale Innovation in gemeinwohlorientierte Bahnen zu lenken.

REFERENCES

- Baumeister, Hubertus; Benz, Horst; Diekmann, Stephan; El-Zahab, Samir (2024): Das digitale OPNV-Taxi. In: iv 76(3). DOI: 10.24053/IV-2024-0044.
- Binns, Reuben; Stein, Jake; Datta, Siddhartha; Van Kleeck, Max; Shadbolt, Nigel (2025): Not Even Nice Work If You Can Get It: A Longitudinal Study of Uber's Algorithmic Pay and Pricing. FAccT '25, June 23–26, 2025, Athens, Greece. DOI: 10.1145/3715275.3732099.
- Bundesgerichtshof (2026): Urteil I ZR 123/25 vom 03.06.2026. Online verfügbar unter https://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/Zivilsenat/I_ZS/2025/I_ZR_123-25.pdf?blob=publicationFile&v=4, zuletzt geprüft am 15.06.2026.
- Delhaes, Daniel (2020): Es droht ein bundesweiter Kampf um den Taximarkt. In: Handelsblatt, 21.07.2020. Online verfügbar unter <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/mobilitaetsdienste-es-droht-ein-bundesweiter-kampf-um-den-taximarkt/26020528.html>, zuletzt geprüft am 15.06.2026.
- Deutscher Bundestag (2021): Drucksache 19/26175. Online verfügbar unter <https://dserv.bundestag.de/btd/19/261/1926175.pdf>, zuletzt geprüft am 18.06.2026.
- Ennen, David; Heilker, Thorsten (2020): Ride-Hailing Services in Germany: Potential Impacts on Public Transport, Motorized Traffic, and Social Welfare. Universität Münster; S. 19–20. Online verfügbar unter <https://www.wiwi.uni-muenster.de/ivm/sites/ivm/files/documents/forschung/diskussionspapiere/workingpaper29.pdf>, S. 19–20, zuletzt geprüft am 16.06.2026.
- Haucap, Justus; Pavel, Ferdinand; Aigner, Rafael; Arnold, Michael; Hottenrott, Moritz; Kehder, Christiane (2017): Chancen der Digitalisierung auf Märkten für urbane Mobilität: Das Beispiel Uber. In: List Forum 43 (2), S. 139–183. DOI: 10.1007/s41025-017-0067-5.
- Knie, Andreas; Ruhrort, Lisa; Gödde, Jan; Pfaff, Theresa (2020): Ride-Pooling-Dienste und ihre Bedeutung für den Verkehr. Nachfragemuster und Nutzungsmotive am Beispiel von "CleverShuttle" - eine Untersuchung auf Grundlage von Buchungsdaten und Kundenbefragungen in vier deutschen Städten. WZB Discussion Paper(SP III 2020-601). Online verfügbar unter <https://hdl.handle.net/10419/220020>, zuletzt geprüft am 18.06.2026.
- Kluge, Jan; Kocher, Martin G.; Müller, Wieland; Zenz, Hannes (2020): Empfehlungen für die Gestaltung eines Tarifs für die neue Konzessionsart „Personenbeförderungsgewerbe mit Pkw-Taxi“ im Bundesland Wien. Studie im Auftrag der Magistratsabteilung 23 der Stadt Wien. Institut für Höhere Studien – Institute for Advanced Studies (IHS).
- Köstner, Kathrin (2026): Faire Wettbewerbsregeln: Verband drängt auf Untergrenzen im Mietwagenmarkt. Hg. v. taxi-heute.de. HUSS-VERLAG GmbH. Online verfügbar unter <https://www.taxi-heute.de/de/news/faire-wettbewerbsregeln-verband-draengt-auf-untergrenzen-im-mietwagenmarkt-31545.html>, zuletzt geprüft am 15.06.2026.
- Pape, Annika; Wein, Thomas (2014): Der deutsche Taximarkt: Das letzte (Kollektiv-)Monopol im Sturm der „neuen Zeit“. Working Paper Series in Economics. Lüneburg (317). Online verfügbar unter <https://hdl.handle.net/10419/106915>, zuletzt geprüft am 15.06.2026.
- Pernicka, Susanne; Schüller, Elke (2022): Zwischen Disruption und Integration: Governance von digitalen Plattformen im Personentransportsektor aus feldtheoretischer Perspektive. In: KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 74 (1), S. 355–381. DOI: 10.1007/s11577-022-00842-7.
- Proff, Heike; Clemens, Markus; Marrón, Pedro J.; Schmülling, Benedikt (Hg.) (2023): Induktive Taxiladung für den öffentlichen Raum. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Sherman, Len (2024): Will 2024 Be A Year Of Reckoning For Uber's Driver Relations? Online verfügbar unter <https://www.forbes.com/sites/lensherman/2024/01/16/will-2024-be-a-year-of-reckoning-for-ubers-driver-relations/>, zuletzt geprüft am 16.06.2026.
- Sherman, Len (2025): How Uber Became A Cash-Generating Machine. Online verfügbar unter <https://len-sherman.medium.com/how-uber-became-a-cash-generating-machine-ef78e7a97230>, zuletzt geprüft am 16.06.2026.
- Siekermann, Christoph (2023): Bundesfahrplan eTAXI – Wie die Elektrifizierung der Taxiflotten bis 2030 gelingen kann. In: Heike Proff, Markus Clemens, Pedro J. Marrón und Benedikt Schmülling (Hg.): Induktive Taxiladung für den öffentlichen Raum. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 221–228.
- Tschinibaew, Iskander; Grote, Rafael; Kwella, Birgit; Maiwald, Friedrich; Pontow, Jens; Schrab, Karl et al. (2024): Transformation des Taxi- und Mietwagengewerbes zur Emissionsfreiheit. Hg. v. Fraunhofer FOKUS.
- Weber, Julian (2020a): Mobilität als Dienstleistung. In: Julian Weber (Hg.): Bewegende Zeiten: Mobilität der Zukunft. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 177–251.
- Weber, Julian (Hg.) (2020b): Bewegende Zeiten: Mobilität der Zukunft. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur (2017): Die Chancen der Digitalisierung im Taximarkt nutzen: Liberalisieren und Verbraucherschutz stärken. In: List Forum 43 (2), S. 125–137. DOI: 10.1007/s41025-017-0066-6.