



Dr. Thomas Böhle
Berufsmäßiger Stadtrat

An
Frau
Dr. Evelyne Menges
CSU Stadtratsfraktion

Rathaus

Einheitliche Vorgaben und Kontrollen für Mietwagenunternehmen

Antrag Nr. 20-26 / A 00723 von Frau StRin Dr. Evelyne Menges
vom 23.11.2020, eingegangen am 23.11.2020

Sehr geehrte Frau Stadträtin Dr. Menges,

Sie beantragen, dass die Stadtverwaltung dem Stadtrat darstellt, wie Mietwagenfirmen einheitliche Vorgaben auf der Grundlage des Personenbeförderungsgesetzes auferlegt werden und diese auch kontrolliert und durchgesetzt werden können. Dabei soll das „Hamburger Modell“ zum Vorbild genommen werden.

Das Kreisverwaltungsreferat informiert den Stadtrat im Rahmen der jährlich tagenden Taxi-Kommission regelmäßig über den Vollzug der gesetzlichen Aufsichtspflicht im Bereich des Personenbeförderungsgesetzes. In diesem Zuge wurde auch das Ihrerseits thematisierte „Hamburger Modell“ in der Vergangenheit behandelt. Darüber hinaus stellte das Kreisverwaltungsreferat dem Kreisverwaltungsausschuss zuletzt am 21.01.2020 (14-20 / V 16986) das Prüfkonzept des Kreisverwaltungsreferates in Bezug auf Mietwagenunternehmen im Bereich der Landeshauptstadt München in ausführlicher Weise dar. Ihr Einverständnis vorausgesetzt, teilen wir Ihnen deshalb auf diesem Wege zu Ihrem Antrag Folgendes mit:

Mit Blick auf die Begründung Ihres Antrages führen Sie insbesondere die Hansestadt Hamburg an, die für die Mietwagenbetreiber einheitliche Vorgaben macht. Dies beinhaltet die Vorlage eines Businessplans, welcher eine realistische Gewinnerzielungsabsicht abbildet. Ferner werden der Einbau eines Wegstreckenzählers in Mietwagen verbindlich vorgeschrieben sowie soziale Standards und arbeitsrechtliche Bestimmungen kontrolliert und durchgesetzt.

Für den Vollzug der Aufsichtspflicht nach dem Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) ist in München das Kreisverwaltungsreferat zuständig. Der Aufgabenschwerpunkt besteht darin, Be-

triebsprüfungen in Personenbeförderungsunternehmen durchzuführen und die Einhaltung gesetzlicher Regelungen zu überwachen, etwaige Verstöße aufzudecken, gerichtsfest zu dokumentieren und Sanktionsmaßnahmen gegen Taxi- und Mietwagenunternehmen einzuleiten.

Im Vollzug dieses Auftrages konnte auch das Kreisverwaltungsreferat in den letzten Jahren einen erheblichen Wandel im Bereich des Mietwagenverkehrs feststellen. Als Gründe hierfür sind besonders Vermittlungsplattformen wie Uber, FreeNow u.ä. zu nennen. Ein damit in Zusammenhang stehender Aspekt ist der Zuwachs an Mietwagenkonzessionen, welche seit der Abschaffung der verpflichtenden Ortskundeprüfung (Bundesgesetzblatt vom 23.08.2017, Teil I, Nr. 58, Seite 3233) des Fahrpersonals beständig ansteigen.

Im Umkehrschluss stieg auch die Anzahl der zu prüfenden Mietwagenunternehmen in den letzten Jahren rasant. Im Stadtgebiet München gibt es aktuell 321 Mietwagenunternehmen mit insgesamt 724 Konzessionen (Stand 31.12.2020). Im Vergleich waren im Jahr 2015 noch 382 Konzession im Stadtgebiet vergeben, was einen Anstieg von 89,53 % darstellt. Anzumerken ist, dass Mietwagen keiner Betriebspflicht unterliegen und daher keine Erkenntnisse darüber vorliegen, wie viele der genehmigten Konzessionen auch tatsächlich betrieben werden.

Erschwerend tritt hinzu, dass auch die Anzahl der Mietwagenunternehmen in den angrenzenden Landkreisen beständig zunimmt und diese ihre Beförderungsleistung auch auf dem Gebiet der Landeshauptstadt München anbieten.

Diese Mietwagenunternehmen stellen in Verbindung mit den o.g. Vermittlungsplattformen gegenüber dem Taxigewerbe eine enorme Konkurrenz dar. Einerseits werden Fahrpreise dynamisch nach Angebot und Nachfrage angepasst, andererseits unterliegen Mietwagenunternehmen keiner tariflichen Preisbindung, so dass das Fahrtentgelt eigenständig festgelegt werden kann.

Das Kreisverwaltungsreferat hat dieses Problem frühzeitig erkannt und mit der Schaffung von vier Planstellen im Kontrolldienst bereits im Jahr 2017 den Grundstein für eine intensive Gewerbeüberwachung gelegt. Seither etablierte das Kreisverwaltungsreferat, unter fortlaufender Weiterentwicklung sowohl im Taxi- als auch im Mietwagenbereich, eine Bandbreite an Kontroll- und Aufsichtsmaßnahmen, die im Vollzug des PBefG die Einhaltung gesetzlicher Vorgaben sicherstellen. Dabei wurde auch das Ihrerseits genannte „Hamburger Modell“, über welches sich das Kreisverwaltungsreferat im Zuge einer Hospitation bereits im Jahr 2019 eingehend informiert hatte, berücksichtigt.

Mit Blick auf die Ihrerseits angeführten einheitlichen Vorgaben, die die Hansestadt Hamburg ihren Mietwagenunternehmen macht, ist hinsichtlich der Situation in München das Folgende darzustellen:

a.) Businessplan

Maßgeblich für die Erteilung einer Genehmigung zum Verkehr mit Mietwagen sind allem voran die subjektiven Genehmigungsvoraussetzungen des § 13 Abs. 1 PBefG. Diese setzen voraus, dass

- die Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Betriebes gewährleistet sind,
- keine Tatsachen vorliegen, die die Unzuverlässigkeit des Antragsstellers als Unternehmer oder der für die Führung der Geschäfte bestellten Personen dartun,

- der Antragsteller als Unternehmer oder die für die Führung der Geschäfte bestellte Person fachlich geeignet ist und
- der Antragsteller und die von ihm mit der Durchführung von Verkehrsleistungen beauftragten Unternehmer ihren Betriebssitz oder ihre Niederlassung im Sinne des Handelsrechts im Inland haben.

Mit Blick auf das Erfordernis der Leistungsfähigkeit des Betriebes erfolgt mit § 2 der Berufszugangsverordnung für den Straßenpersonenverkehr (PBZugV) eine Konkretisierung dessen, was durch die Genehmigungsbehörde insoweit der Prüfung unterliegt. Der Prüfungsumfang der finanziellen Leistungsfähigkeit erstreckt sich dabei sowohl auf die Zahlungsfähigkeit als auch auf das zur Verfügung stehende Eigenkapital. Folglich ist die Zahlungsfähigkeit nur dann zu bezweifeln, wenn beispielsweise erhebliche Rückstände an Steuern oder an Beiträgen zur Sozialversicherung bestehen, die aus unternehmerischer Tätigkeit geschuldet werden. Das Eigenkapital liegt im Sinne der Vorschrift vor, soweit ein Betrag i.H.v. 2.250 € für das erste Fahrzeug und 1.250 € für jedes weitere Fahrzeug in Form einer Eigenkapitalbescheinigung nachgewiesen wurde. Darüber hinaus erstreckt sich die Prüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit auf die Vorlage von Bescheinigungen in Steuersachen sowie Unbedenklichkeitsbescheinigungen der Gemeinde bzw. der Stadt München, der Träger der Sozialversicherung und der Berufsgenossenschaft.

Die Vorlage eines Businessplans, aus dem eine realistische Gewinnerzielungsabsicht hervorgeht, ist somit weder gesetzlich vorgesehen, noch kann das Kreisverwaltungsreferat die Genehmigungserteilung von der Vorlage eines entsprechenden Plans abhängig machen.

Die Forderung eines Businessplans würde den Gewerbetreibenden zudem rechtlich nicht binden, den Betrieb dergestalt zu führen, wie es der Businessplan vorsieht. Der beabsichtigte Zweck, ein nachhaltiges Wirtschaften zu gewährleisten und andauernde Rabattschlachten zu verhindern, wird durch eine derartige Vorgabe nicht erreicht. Berücksichtigt man zudem die Tatsache, dass Rabatte nahezu ausschließlich durch Vermittlungsplattformen gewährt werden und die angeschlossenen Mietwagenunternehmen keinen Einfluss auf die Preisgestaltung nehmen können, da sie vertraglich den Bedingungen der jeweiligen Plattform unterworfen sind, würde ein Businessplan auch insoweit ins Leere laufen.

Die betroffenen Anbieter, die Sie im Zuge Ihrer Antragsbegründung anführen, sind somit weniger die ausführenden Mietwagenunternehmen, sondern vielmehr die namhaften Vermittlungsplattformen, die stellenweise tatsächlich durch aggressives Herausdrängen von Marktteilnehmern auffallen. Jedoch handelt es sich bei diesen Anbietern regelmäßig nicht um Unternehmen, die dem PBefG unterliegen, da sich die Tätigkeit auf die Vermittlung von Beförderungsaufträgen beschränkt.

Die Erfahrungen des Kreisverwaltungsreferates zeigen vielmehr, dass einerseits die verhältnismäßig geringen Zugangsvoraussetzungen und andererseits die durch die Werbung der Vermittlungsplattformen vermittelten Gewinnerzielungsversprechen Antragsteller*innen motivieren, ein Mietwagenunternehmen zu gründen und Beförderungsaufträge für diese Vermittlungsplattformen auszuführen. Nicht selten ist seitens des Kreisverwaltungsreferates zudem festzustellen, dass Mietwagenunternehmer*innen diesen Gewinnerzielungsversprechen zunächst

in gutem Glauben folgen, im Betrieb des Unternehmens jedoch feststellen müssen, dass die Wirtschaftlichkeit der betrieblichen Tätigkeit bei Achtung der gesetzlichen Vorgaben erheblich leidet. Um nicht zuletzt die erheblichen Betriebskosten zu decken, sind Mietwagenunternehmer*innen verleitet, sich über die gesetzlichen Regelungen zur Rückkehrpflicht, Auftragsannahme am Betriebssitz und zum Verbot der unerlaubten Bereithaltung außerhalb des Betriebsitzes hinwegzusetzen. Dies konnte im Zuge der durchgeführten Betriebsprüfungen in Mietwagenunternehmen, die mit Vermittlungsplattformen kooperieren, bestätigt werden. Die Auswertung von Mietwagenauftragsbüchern dieser Unternehmen offenbarte beispielsweise eine Beanstandungsquote im Jahr 2019 von 90 % und bislang im Jahr 2020 von etwa 84 %.

Ein Businessplan, der lediglich eine weitere Formalie zur Erlangung der Genehmigung darstellen würde, vermag es nicht, diese Verstöße im Vorgriff zu verhüten. Es bedarf vielmehr einer eindringlichen Beratung seitens des Kreisverwaltungsreferates, um Antragsteller*innen umfassend über die rechtlichen Hürden zu informieren und klarzustellen, welche Folgen die Missachtung dieser Regelungen nach sich zieht, da insbesondere durch den drohenden Widerruf der Genehmigung zum Verkehr mit Mietwagen regelmäßig die Lebensgrundlage entzogen wird. Eine entsprechend verstärkte Beratung findet zunehmend statt und soll insbesondere durch entsprechende Schulungen der Mitarbeiter*innen weiter gewährleistet werden.

b.) Wegstreckenzähler

Ebenso wie in Hamburg ist auch in München die Ausstattung von Mietwagen mit Wegstreckenzählern bereits kraft Gesetzes verbindlich vorgeschrieben. Dies ist auf die Regelung aus § 30 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr (BOKraft) zurückzuführen. Der Grund, weshalb an dieser Stelle von unterschiedlichen Voraussetzungen ausgegangen wird, dürfte darin liegen, dass den Genehmigungsbehörden gemäß § 43 BOKraft die Möglichkeit eingeräumt wurde, Ausnahmen von diesem Erfordernis zuzulassen. Von dieser Möglichkeit wurde in der Vergangenheit auf Antrag der Gewerbetreibenden in nicht wenigen Fällen Gebrauch gemacht.

Jedoch wurde das Verwaltungshandeln dahingehend bereits im Jahr 2018 erheblich verschärft, da im Zuge der Kontrolltätigkeit festgestellt werden musste, dass die Voraussetzungen für die Ausnahmegenehmigungen abweichend von den Antragsangaben bei einem großen Anteil der Fälle nicht vorlagen. Im Ergebnis handhabt das Kreisverwaltungsreferat die Erteilung von Ausnahmegenehmigung im Einklang mit der Rechtsauffassung der Regierung von Oberbayern als Aufsichtsbehörde nunmehr sehr restriktiv. Konkret bedeutet dies, dass bereits im Mietwagengenehmigungsverfahren eindeutig klargestellt wird, dass die beabsichtigte Betriebsgestaltung einer Ausnahmegenehmigung entgegenstehen könnte. Sofern die Ausnahme dennoch beantragt wird, erfolgt eine eingehende Prüfung der Antragsangaben, die aufgrund mangelnder Voraussetzungen regelmäßig in einer Ablehnung des Antrages endet. Im Jahr 2019 wurde in 16 Fällen, im Jahr 2020 in 11 Fällen ein Ablehnungsverfahren eingeleitet. Soweit einem Antrag stattgegeben wurde, erfolgt die Kontrolle der Voraussetzungen im Rahmen einer Betriebsprüfung. Wird festgestellt, dass die Voraussetzungen nicht bzw. nicht mehr vorliegen, wird ein Widerrufsverfahren eingeleitet. Während im Jahr 2019 diesbezüglich 14 Widerrufsverfahren eingeleitet wurden, stieg die Zahl im Jahr 2020 auf 24 an.

Ausnahmegenehmigungen pauschal abzulehnen, wäre sowohl aus Sicht des Kreisverwaltungsreferates als auch aus Sicht der Regierung von Oberbayern rechtlich zu beanstanden. Im Rahmen der Antragstellung hat die Genehmigungsbehörde unter Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens stets eine Einzelfallentscheidung zu treffen. Eine pauschale Ablehnung des Antrages würde im Ergebnis einen Ermessensfehler darstellen, der die Entscheidung materiell rechtswidrig werden ließe.

c.) Kontrolle und Durchsetzung von sozialen Standards und arbeitsrechtlichen Bestimmungen

Mit Blick auf die Durchsetzung der genannten Bestimmungen ist zunächst festzustellen, dass die Vorgehensweise in Hamburg nicht uneingeschränkt auf die Situation im Bereich der Landeshauptstadt München übertragen werden kann. Dies ist in erster Linie auf die besondere Stellung der Hansestadt Hamburg als Stadtstaat zurückzuführen. Diese Konstellation geht mit weitreichenden und gebündelten Zuständigkeiten einher, die mit Blick auf das Kreisverwaltungsreferat nicht zu vergleichen sind.

Dennoch leistet das Kreisverwaltungsreferat einen erheblichen Beitrag dazu, die Durchsetzung der genannten Bestimmungen zu fördern. Die oben dargestellte Kontroll- und Prüftätigkeit umfasst auch die Kontrolle und Durchsetzung von sozialen Standards, zu welchen beispielsweise die Einhaltung des Mindestlohngesetzes (MiLoG) zählt. Auch wenn sich die Zuständigkeit für den Vollzug dieses Gesetzes dem Kreisverwaltungsreferat entzieht, werden Verdachtsfälle in Betriebsprüfungen stets an das Hauptzollamt weitergeleitet und eine Ahndung angeregt. Die Zusammenarbeit zwischen dem Kreisverwaltungsreferat und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung wurde zuletzt durch einen entsprechenden Leitfaden des Bundesministeriums der Finanzen vom 10.08.2020 aktualisiert und umfasst neben gegenseitigen Mitteilungen und Informationen auch die Möglichkeit gemeinsamer Prüfungen. Von diesen Möglichkeiten macht das Kreisverwaltungsreferat in zahlreichen Fällen Gebrauch.

Weiterhin werden auch Verstöße gegen das Arbeitszeitgesetz (ArbZG) berücksichtigt. Auch in diesen Fällen ist das Kreisverwaltungsreferat zwar nicht mit dem Vollzug beauftragt, unterstützt jedoch das Staatl. Gewerbeaufsichtsamt der Regierung von Oberbayern im Rahmen von Betriebsprüfungen. Soweit bereits der Verdacht auf Verstöße gegen diese Regelungen besteht, wird das Gewerbeaufsichtsamt in den Vorgang miteinbezogen und umfassend informiert. Eine Ahndung erfolgt daraufhin jedoch in eigener Verantwortung durch das Gewerbeaufsichtsamt.

Eine vergleichbar enge Zusammenarbeit besteht auch mit den Finanzbehörden. Sofern bei Betriebsprüfungen durch das Kreisverwaltungsreferat festgestellt wurde, dass beispielsweise gesetzlichen Aufzeichnungspflichten nicht entsprochen wird oder der Verdacht besteht, dass Einnahmen verkürzt wurden, erfolgt eine Mitteilung an das Bayerische Landesamt für Steuern mit einem entsprechenden Hinweis auf die festgestellten Verstöße und einer Anregung zur Ahndung.

Das Kreisverwaltungsreferat schafft in diesen Bereichen somit im Rahmen seiner Zuständigkeit die Grundlage, Verstöße aufzudecken und die Ahndung einzuleiten. Die Feststellungen der beteiligten Behörden finden im Ergebnis bei der Beurteilung der gewerberechtl. Zuverlässigkeit wiederum Eingang, so dass auch das Kreisverwaltungsreferat von der Zusammenarbeit profitiert.

Eine Intensivierung der Aufsicht in diesen Bereichen durch das Kreisverwaltungsreferat setzt im Umkehrschluss voraus, dass die Anzahl der Betriebsprüfungen in Mietwagenunternehmen zunehmen muss, um die Durchsetzung und Kontrolle dieser Vorschriften zu verbessern.

Umso deutlicher wird dieses Erfordernis mit Blick auf die ohnehin bedrohte Funktionsfähigkeit im Taxigewerbe. Das Mietwagengewerbe, das durch Vermittlungsplattformen auch ortsübergreifend erheblichen Zulauf erhält und faktisch eine taxiähnliche Beförderungsleistung anbietet, stellt einen wesentlichen Faktor dar, der die Funktionsfähigkeit des Taxigewerbes in München bedroht. Mit dieser stetig wachsenden Verkehrsform erwuchs in den vergangenen Jahren ein Wettbewerbsteilnehmer, der sich zwar nicht den rechtlichen Vorgaben des Taxigewerbes (Betriebs-, Tarif-, und Beförderungspflicht) unterwerfen muss, faktisch jedoch die selbe Beförderungsleistung anbietet.

Um dieser Entwicklung entgegenzutreten und sowohl eine qualitative als auch quantitative Aufgabenausweitung im Zusammenhang mit der Ausübung der gesetzlichen Aufsichtspflicht zu ermöglichen, wurde das Kreisverwaltungsreferat durch den Stadtrat beauftragt, eine Stellenbemessung durchzuführen (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 16986). Diesem Auftrag kam das Kreisverwaltungsreferat im Zeitraum vom 20.01.2020 bis zum 20.03.2020 nach und führte eine entsprechende Personalbedarfsermittlung durch. Das Ergebnis dieser Bedarfsermittlung stellte einen Mehrbedarf i.H.v. 4,15 VZÄ fest. Da eine weitere Intensivierung der Aufsicht aufgrund der haushaltsbedingt bereits umfassend betriebenen Aufgabenkritik derzeit ausscheiden muss, bleibt die Verwirklichung des Personalmehrbedarfs mit Blick auf die oben genannten Ziele alternativlos.

Gleichwohl hat das Kreisverwaltungsreferat, nicht zuletzt angesichts des erheblichen Wandels im Mietwagenmarkt, auf Grundlage der gesammelten Erfahrungen eine Anpassung der Schwerpunktsetzung vorgenommen, die eine Fokussierung dieser Verkehrsform vorsieht. Maßnahmen wie Betriebsprüfungen und die Auswertung von Mietwagenauftragsbüchern, die sich in der Vergangenheit als äußerst effektiv erwiesen haben, werden im Rahmen der aktuell verfügbaren Kapazitäten ausgeweitet.

Neben einer verstärkten Grundsatzsachbearbeitung, die mit der Erarbeitung von Nebenbestimmungen zur Genehmigungserteilung die Voraussetzungen schaffen soll, um rechtswidrig agierenden Unternehmen effektiver entgegenzutreten zu können, sollen ferner Maßnahmen geprüft werden, die ortsfremden Mietwagenunternehmen eine unerlaubte Bereithaltung im Gebiet der Landeshauptstadt München untersagen und mit Verwaltungszwang durchsetzbar sind. Besonders Letzteres erscheint vor dem Hintergrund der zahlreichen Beschwerden über ortsfremde Mietwagenunternehmen besonders geboten.

Weiterhin soll vornehmlich die bereits dargestellte Zusammenarbeit mit dem Bayerischen Landesamt für Steuern (BayLfSt) vertieft werden. Eine bereits für das Jahr 2020 terminierte Schulung der Mitarbeiter*innen durch das BayLfSt musste aufgrund der Corona-Pandemie allerdings bis auf Weiteres verschoben werden.

Schließlich wird auch angestrebt, die Art und Weise der Vermittlungstätigkeit rechtlich zu überprüfen, um den sich daraus ergebenden Rechtsverstößen bereits im Ansatz entgegenzutreten.

Zusammenfassend bleibt somit festzustellen, dass das Hamburger Modell in der Gestaltung der Aufsichtstätigkeit des Kreisverwaltungsreferates bereits Berücksichtigung gefunden hat.

Jedoch wurde das Modell nicht lediglich kopiert, sondern mit Blick auf die Gegebenheiten in der Landeshauptstadt München ergebnisorientiert angepasst und in das bestehende Aufsichtskonzept integriert. Das hieraus entwickelte (Münchner) Modell widmet sich in seinem Umfang somit nicht nur der steuerlichen Unzuverlässigkeit, sondern erstreckt sich auf eine Vielzahl von Teilaspekten, die Einfluss auf die gewerberechtliche Zuverlässigkeit nehmen. Dabei konzentriert sich das Kreisverwaltungsreferat als Ordnungsbehörde vor allem auf seinen originären Auftrag, die Sicherheit der Fahrgäste zu schützen und rechtswidriges Handeln zu unterbinden.

Um Kenntnisnahme von den vorstehenden Ausführungen wird gebeten. Wir gehen davon aus, dass die Angelegenheit damit abgeschlossen ist.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Böhle
Berufsmäßiger Stadtrat