

Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft

Stellungnahme des Senats

zu den Ersuchen der Bürgerschaft vom 30. Oktober 2002

zu Drucksache 17/1559, vom 11./12. Februar 2004

zu Drucksache 17/4116 und 17/4221 sowie vom 16., 17. und 18. Juni 2004 zu Drucksache 18/422:

Bericht über 2002/2003 getroffene Maßnahmen im Taxenbereich

1. Vorbemerkung

Taxen sind das einzige öffentliche Verkehrsmittel zur individuellen Verkehrsbedienung. Sie sind für die Entwicklung der Wirtschaftsmetropole Hamburg ebenso unverzichtbar wie für die täglichen Transportbedürfnisse breiter Bevölkerungsschichten. Die hamburgischen Taxenunternehmen gewährleisten allen Hamburgerinnen und Hamburgern sowie den Gästen der Stadt flächendeckende Mobilität rund um die Uhr an 365 Tagen im Jahr. Taxen prägen den großstädtischen Verkehrsraum und vermitteln ein urbanes Lebensgefühl. Die Dienste des Hamburger Taxengewerbes werden – saisonal schwankend – 30 000 bis 50 000 mal am Tag in Anspruch genommen; pro Jahr werden rund 15 Millionen Fahraufträge ausgeführt.

Der großen Bedeutung des Taxenverkehrs entspricht die erhebliche öffentliche Aufmerksamkeit, die diesem Verkehrssektor gilt. Der Taxenverkehr ist ein besonders sorgfältig regulierter und überwachter Bereich des öffentlichen Personenverkehrs. Um die Sicherheit und Vertrauenswürdigkeit des Taxengewerbes zu gewährleisten, werden im Straßenverkehrszulassungsrecht ebenso wie im Personenbeförderungsrecht hohe Anforderungen an Unternehmer und Fahrer gestellt.

In einem freien Markt lassen sich Fehlentwicklungen gleichwohl nie ausschließen. Der Senat hat sich jedoch zum Ziel gesetzt, alle notwendigen Maßnahmen zu treffen, um die Qualität der Leistungserbringung im Taxengewerbe weiter zu steigern, die Ertragssituation für das

Taxengewerbe zu verbessern und Schwarzarbeit stärker zu bekämpfen. Ein Teil der erforderlichen Maßnahmen, über die im Folgenden berichtet wird, ist bereits umgesetzt oder eingeleitet. Weitere Maßnahmen werden in den nächsten Monaten folgen. Dabei erwartet der Senat, dass das Taxengewerbe seinerseits weitere Anstrengungen unternimmt, um das Image der Hamburger Taxen wieder zu verbessern.

Mit diesem Bericht wird zugleich auf folgende Bürger-schaftlichen Ersuchen geantwortet:

- Ersuchen der Bürgerschaft an den Senat vom 16., 17. und 18. Juni 2004 (Drucksache 18/422) sowie vom 30. Oktober 2002 (Drucksache 17/1559), das auch die beiden Punkte des Beschlusses der Bürgerschaft gemäß der Drucksache 17/245 vom 06.02.2002 aufgreift,
- Ersuchen aus den Drucksachen 17/4116 und 17/4221,
- Beschluss der Bürgerschaft gemäß der Drucksache 17/4221 vom 11./12. Februar 2004.

2. Zu den einzelnen Themenbereichen werden nachfolgende Anmerkungen gemacht:

2.1 Lage des Taxengewerbes, Gutachten, Entscheidung über Beobachtungszeitraum

Hierzu hat die Bürgerschaft den Senat auf Grund der Drucksache 17/1559 ersucht,

- zur Vorbereitung der Entscheidung über die Einrichtung eines Beobachtungszeitraums die erforderlichen Prüfungen einzuleiten und ggf. die entsprechenden Gutachten in Auftrag zu geben.

Auf Grund der Drucksache 17/4116 vom 11./12.2.2004 hat die Bürgerschaft zum selben Thema den Senat ersucht,

- unverzüglich ein umfassendes Gutachten über die wirtschaftliche Lage des Hamburger Taxengewerbes in Auftrag zu geben, damit nötigenfalls die Einrichtung eines Beobachtungszeitraumes gemäß § 13 Personenbeförderungsgesetz rechtlich abgesichert ist.

Das Taxenverkehrsgewerbe genießt ebenso wie andere Gewerbebezüge den grundrechtlichen Schutz der Gewerbefreiheit. Mit Rücksicht auf seine große Bedeutung für die öffentlichen Verkehrsinteressen unterliegt es allerdings einer Berufszugangskontrolle. Die Ausübung des Taxenverkehrs bedarf einer Genehmigung, die nicht erteilt werden darf, wenn der beantragte Verkehr die Funktionsfähigkeit des örtlichen Taxengewerbes bedrohen würde. Wenn die Funktionsfähigkeit des Taxengewerbes bedroht ist, soll zur Feststellung der Auswirkungen früher erteilter Genehmigungen auf die öffentlichen Verkehrsinteressen vor der Erteilung neuer Genehmigungen ein Beobachtungszeitraum eingeschaltet werden (§ 13 Absatz 4 des Personenbeförderungsgesetzes – PBefG –). Der Beobachtungszeitraum darf höchstens ein Jahr betragen und nicht länger dauern, als es für die Feststellung der Auswirkungen erforderlich ist. Lässt sich ohne weiteres feststellen, dass die erteilten Genehmigungen ohne Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit des Gewerbes geblieben sind, scheidet die förmliche Anordnung eines Beobachtungszeitraums daher aus.

Die Umstände, die in § 13 Absatz 4 PBefG ausdrücklich als mögliche Zeichen einer drohenden Funktionsunfähigkeit des Taxengewerbes genannt werden, geben in Hamburg momentan keinen Grund zu der Annahme, die Einrichtung eines Beobachtungszeitraums sei erforderlich. Das Gesetz zählt auf:

- a) die Nachfrage nach Beförderungsaufträgen im Taxenverkehr,
- b) die Taxendichte,
- c) die Entwicklung der Ertrags- und Kostenlage unter Einbeziehung der Einsatzzeit und
- d) die Anzahl und Ursachen der Geschäftsaufgaben.

Es ist davon auszugehen, dass die Beförderungsnachfrage seit Ende 2000 konjunkturbedingt deutlich zurückgegangen ist. Dies hat die Ertragslage negativ beeinflusst. Die zur Erzielung gleich bleibender Erträge erforderlichen Einsatzzeiten haben sich verlängert. Zugleich ist jedoch die Zahl der Unternehmen seit dem 31. Dezember 2000 von 2248 mit 4014 genehmigten Taxen bis zum 31. Juli 2004 ebenfalls stark zurückgegangen auf 1930 mit 3587 genehmigten Taxen¹⁾, obwohl keinerlei zugangsbeschränkende Maßnahmen angeordnet waren und jeder Unternehmer, der die subjektiven Genehmigungsvoraussetzungen (Zuverlässigkeit, fachliche Eignung und finanzielle Leistungsfähigkeit) erfüllte, eine beantragte Genehmigung erhalten hat. Das Abschmelzen der Genehmigungen um rund 14% bezogen auf die Unternehmer und 11% bezogen auf die Taxen belegt, dass sich die Gesetze des Marktes als ausreichendes Regulativ erweisen, um die Zahl der Taxenunternehmen und Taxen der wirtschaftlichen Entwicklung anzupassen.

Die von den Unternehmern angegebenen Gründe für die Berufsaufgabe sind vielfältig und statistisch nicht immer eindeutig zuzuordnen. Eindeutig erkennbar ist nach der Statistik der zuständigen Fachbehörde jedoch, dass die Unternehmen nur zu einem kleinen Teil aus Gründen der Wirtschaftslage aufgegeben werden. Im Einzelnen:

¹⁾ Hiervon sind im Hinblick auf das bevorstehende Auslaufen einer Konzession 146 Taxen bereits abgemeldet.

genannte Gründe für die Aufgabe	2001	2002	2003	2004 (bis Mai)
Alter	61 = 29 %	37 = 19 %	44 = 24 %	18 = 27 %
Berufswechsel	23 = 11 %	2 = 1 %	8 = 4 %	9 = 14 %
Fristablauf	13 = 6 %	5 = 3 %	12 = 6 %	2 = 3 %
Gesundheit	23 = 11 %	19 = 10 %	6 = 3 %	5 = 8 %
Sonstiges	46 = 22 %	86 = 43 %	64 = 34 %	14 = 21 %
Tod	6 = 3 %	3 = 2 %	4 = 2 %	3 = 5 %
Wirtschaftslage	35 = 17 %	46 = 23 %	48 = 26 %	15 = 23 %
Gesamt	207 = 100 %	198 = 100 %	186 = 100 %	66 = 100 %

Damit steht fest, dass die Erteilung von Genehmigungen zur Zeit ohne Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit des Gewerbes ist. Vor diesem Hintergrund würde jede den Marktzugang beschränkende Maßnahme das Grundrecht der Berufsfreiheit in rechtswidriger Weise verletzen.

Es kommt hinzu, dass der mit der Einführung eines Beobachtungszeitraums faktisch verbundene Konzessionsstopp die Angleichung des Angebots an eine stagnierende oder sinkende Nachfrage verhindern würde. Die Begrenzung des Marktzutritts ist ein Instrument, das tatsächlich nur bei steigender Nachfrage greift, indem eine Überhitzung des Marktes durch den massenhaften Auftritt neuer Anbieter verhindert werden kann. In Zeiten sinkender

Nachfrage dagegen vereitelt ein Konzessionsstopp/Beobachtungszeitraum die wirtschaftlich gebotene Reduzierung der Taxenanzahl, weil Konzessionen dann nicht zurückgegeben, sondern verkauft werden (was zulässig ist, vgl. § 2 Absatz 2 Nummer 2 PBefG). Unternehmer, die sich aus dem Gewerbe zurückziehen wollen, erhalten dafür Geld; aber die Taxenanzahl sinkt nicht. Neuunternehmer müssen sich den Marktzutritt für hohe Summen erkaufen, die ihnen im täglichen Geschäft fehlen und erst wieder erwirtschaftet werden müssen.

Ein Vergleich mit anderen deutschen Städten belegt die Richtigkeit der voranstehend geschilderten Überlegung: In Hamburg kommen gegenwärtig 477 Einwohner auf

eine Taxe, in Berlin, wo es ebenfalls keinen Konzessionsstopp gibt, sind es 518. Dagegen weist München, das seit langem einen Konzessionsstopp hat, mit 361 Einwohnern pro Taxe die höchste Taxendichte einer deutschen Großstadt auf, gefolgt von Frankfurt/Main, wo gleichfalls ein Konzessionsstopp besteht, mit 376 Einwohnern pro Taxe und Düsseldorf, wo auch ein Konzessionsstopp herrscht, mit 394 Einwohnern pro Taxe.

Gleichwohl ist es erforderlich, die wirtschaftliche Lage des Taxengewerbes vertieft zu prüfen, um künftige Entscheidungen über den Taxentarif auf eine breitere Erkenntnisbasis stellen zu können. Während die Kostensituation bisher schon durch die der zuständigen Behörde zugänglichen Informationen recht genau erfasst werden konnte, sollen die vorhandenen Erkenntnisse über die Einkommenslage durch ein Gutachten präzisiert werden.

Die erforderlichen Daten sollen mit einem Fiskaltaxameter (siehe 2.7) erfasst werden, das auf freiwilliger Basis in etwa 200 Taxen eingebaut werden soll. Hierzu wird der Senat Zuschüsse im Volumen von maximal 200 T€ gewähren. Der öffentliche Teilnehmerwettbewerb zur Vergabe des Gutachtens, mit dem die gewonnenen Daten ausgewertet werden sollen, ist angelaufen. Mit der Auftragsvergabe ist im Oktober 2004 zu rechnen.

2.2 Taxentarif

Der Taxentarif wurde zuletzt mit Wirkung zum 1. Januar 2002 angepasst. Seinerzeit war der Grundpreis für jede Fahrt um 0,40 € auf 2,00 € angehoben und die entgeltfreie Stillstandszeit von drei Minuten auf eine Minute reduziert worden. Mittlerweile sind Treibstoff- und andere Kosten erheblich gestiegen. Diese Aufwandserhöhung wird nur zu einem kleinen Teil durch das leichte Absinken der Finanzierungs- und Haftpflichtversicherungskosten ausgeglichen. Die Einnahmehancen haben sich konjunkturbedingt verschlechtert, allerdings hat sich auch der Kreis der Marktteilnehmer deutlich reduziert. Es kann jedoch nicht davon ausgegangen werden, dass die Aufwandssteigerungen durch Mehreinnahmen ausgeglichen werden.

Vor diesem Hintergrund ist eine den Anforderungen des Personenbeförderungsrechts entsprechende Tarifanpassung zum 1. November 2004 vorgesehen. Sie muss allerdings moderat ausfallen, um negative Auswirkungen auf die Nachfrage zu vermeiden.

2.3 Taxenfahrerprüfung

Die Bürgerschaft hat den Senat hierzu auf Grund der Drucksache 17/1559 ersucht, dafür zu sorgen, dass im Rahmen der Taxenfahrerprüfung auch Sprachkenntnisse geprüft werden, dass der Fahrer durch eine Testfahrt praktische Ortskenntnisse nachweisen muss, dass zwischen einer nicht bestandenen Prüfung und einer Wiederholungsprüfung eine angemessene Mindestzeit liegen muss und dass die Möglichkeit der Prüfungswiederholung insgesamt begrenzt wird.

Die Taxenfahrerprüfung dient dem Nachweis der Ortskenntnisse als eine Voraussetzung nach § 48 der Fahrerlaubnis-Verordnung für die Erteilung einer Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung in Taxen und Mietwagen. Seit 1995 wird diese Prüfung in Hamburg nicht nur schriftlich, sondern auch mündlich durchgeführt; die Fahrerlaubnis-Verordnung schreibt eine bestimmte Form nicht vor.

Zum 1. Januar 2003 ist eine neue Prüfungsordnung in Kraft gesetzt worden, die von den Hamburger Taxenverbänden und der TÜV Nord Straßenverkehr GmbH

gemeinsam mit der Behörde für Inneres erarbeitet wurde. Die Neuregelung beinhaltet eine deutlich stärkere Berücksichtigung der Fähigkeit als Taxenfahrer, die deutsche Sprache zu verstehen und sich in ihr auszudrücken. Ohne hinreichende Deutschkenntnisse kann die Prüfung zum Nachweis der Ortskenntnisse nicht erfolgreich absolviert werden.

Ferner wurden die Sperrfristen bei nicht bestandener Prüfung erheblich verlängert. Bisher konnte die Prüfung zweimal nach jeweils zwei Wochen wiederholt werden. Nach der neuen Prüfungsordnung beträgt die Sperrfrist vor der ersten Wiederholung einen Monat, vor der zweiten Wiederholung drei Monate und danach jeweils sechs Monate. Ein darüber hinausgehender endgültiger Prüfungsausschluss ist aus rechtlichen Gründen jedoch weiterhin nicht vorgesehen.

Die zusätzliche Einführung einer Testfahrt im Rahmen der Prüfung für den Nachweis der Ortskenntnisse wäre mit einem erheblichen Aufwand verbunden. Es erscheint daher sinnvoll, zunächst zu beobachten, ob die Verschärfung der Prüfungsanforderungen ausreicht, um die Ortskunde der Taxenfahrer festzustellen. Die Behörde für Inneres wird vorsorglich in nächster Zeit prüfen, ob aus fachlichen Gründen die Einführung einer solchen Testfahrt empfohlen werden könnte, wenn sich herausstellen sollte, dass insoweit Handlungsbedarf besteht. Über das Ergebnis wird die Bürgerschaft mit dem nächsten Bericht zum Taxenbereich unterrichtet werden.

Der von den Taxenverbänden unterbreitete Vorschlag, den Vermerk über bestandene Ortskundeprüfungen an dem Ort in den Führerschein zur Fahrgastbeförderung eintragen zu lassen, an dem die Prüfung abgelegt worden ist, würde eine Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung erforderlich machen, die nur auf Bundesebene mit Zustimmung der übrigen Länder erreicht werden kann. Für eine Rechtsänderung zeichnet sich zur Zeit nicht die erforderliche Mehrheit ab.

Stattdessen ist beabsichtigt, das Problem durch organisatorische Maßnahmen zu lösen. So werden die Prüfbescheinigungen künftig auf speziellem Papier mit eingepprägtem Siegel und fortlaufender Nummerierung gedruckt. Die Behörde für Inneres hat den Nachbarländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein Muster der in Hamburg ausgegebenen Prüfbescheinigungen zukommen lassen, damit die dortigen Fahrerlaubnisbehörden Fälschungen erkennen können.

2.4 Intensivierung von Taxenkontrollen und Ordnungswidrigkeitsverfahren

Die Bürgerschaft hat den Senat auf Grund der Drucksache 17/1559 ersucht, durch Intensivierung von Taxenkontrollen für bessere Beachtung der Vorschriften zu sorgen und zu prüfen, ob regelmäßige Nachprüfungen im Fünf-Jahres-Rhythmus oder bei häufigeren Kundenbeschwerden eingeführt werden können.

Seit Mitte 2004 stehen in der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt vier zusätzliche Stellen für die Bearbeitung von Ordnungswidrigkeiten zur Verfügung, eine weitere Stelle wird zum 1. Oktober 2004 folgen. Die Kontrollen des Taxengewerbes wurden deutlich verstärkt. So werden jetzt laufend Kontrollen – häufig auch zur Nachtzeit – von der „Soko-Bau“, die bislang bereits im Rahmen der Baustellenüberwachung tätig war, gemeinsam mit den Polizeidienststellen durchgeführt. Zur Verstärkung der Bekämpfung der Schwarzarbeit werden regelmäßig Zollbedienstete hinzugezogen. Zuvor war lediglich ein

Mitarbeiter ausschließlich mit Kontrolltätigkeiten vor Ort in den Bereichen Taxen- und Busverkehre befasst. Weitere Mitarbeiter der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt sind in Einzelfällen und in größeren Einsätzen zusammen mit der Polizei in unregelmäßigen Abständen ebenfalls auf der Straße, um die Taxen direkt zu kontrollieren. Regelmäßige Prüfungen finden außerdem statt im Verfahren zur Wiedererteilung der jeweils auf maximal vier Jahre befristeten Genehmigung. Stichprobenkontrollen vor Ort können naturgemäß nicht in einem bestimmten Rhythmus stattfinden.

Der Ordnungswidrigkeitenbereich wurde vom Genehmigungsbereich getrennt und in einem eigenen Abschnitt angesiedelt.

Auf Grund der rechtlichen Prägung der Verfahren wurden sämtliche mit der Verkehrsgewerbeaufsicht befassten Dienststellen der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt dem Rechtsamt dieser Behörde zugeordnet.

Die Zahl der Beschwerden über Hamburger Taxenfahrer ist in den letzten Jahren stark angestiegen von 698 in 2000 über 1674 im Jahr 2002 auf 2270 im Jahre 2003. Allerdings ist diese Zahl im Verhältnis zur Gesamt-Beförderungsleistung des Taxengewerbes von rund 15 Millionen Fahrten pro Jahr zu sehen. Zudem hat vor allem die Anzahl der Beschwerden aus dem Gewerbe gegen ordnungswidrig handelnde Kollegen erheblich zugenommen. Häufigster Beschwerdegrund war im Jahre 2003 die unerlaubte Bereitstellung von Taxen außerhalb der dafür vorgesehenen Taxenposten, eine Ordnungswidrigkeit, die den lauten Wettbewerb unter Taxenunternehmern anbelangt. Mit 1111 Anzeigen betraf fast die Hälfte aller Vorgänge dieses Delikt. Die Beschwerden über Fehlverhalten zum Nachteil der Fahrgäste wurden vor allem geführt über unfreundliches und belästigendes Verhalten der Fahrer (337 Anzeigen) und die Ablehnung von Beförderungsaufträgen für kurze Strecken (175 Anzeigen).

2.5 Kundenrechte

Die Bürgerschaft hat den Senat auf Grund der Drucksache 17/1559 ersucht, geeignete Schritte zu ergreifen, die die Wahrnehmung der Kundenrechte erleichtern und die Beschwerdemöglichkeiten der Fahrgäste verbessern.

Das PBefG und die Hamburger Taxenordnung gewähren den Kunden umfangreiche Rechte. Unter anderem besteht Anspruch auf

- Beförderung, auch für kurze Strecken,
- Einhaltung des festgesetzten Tarifs,
- unentgeltliche Beförderung von Kleintieren und Gepäck,
- freie Wahl der Taxe am Taxenstand,
- Ermittlung des kürzesten Wegs zum Ziel durch den Fahrer.

Der korrespondierende Anspruch des Fahrgasts auf Erteilung einer Quittung, aus der sich Name und Betriebsanschrift des Taxenunternehmens ergibt, ermöglicht es, sich über Fehlverhalten von Fahrern unmittelbar beim Unternehmer zu beschweren. Rufen Fahrgäste bei Gewerbeverbänden oder Funkzentralen an, werden sie dort auch auf die Möglichkeit hingewiesen, den Vorfall bei der zuständigen Dienststelle, der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, anzuzeigen.

Zur weiteren Verbesserung wurde mit den Taxengewerbeverbänden ein gelber transparenter Aufkleber in Postkartengröße und ein Beschwerdeformular in DIN A4-Größe

entwickelt, die am 4. November 2002 der Öffentlichkeit vorgestellt wurden. Die Verteilung an die Taxenunternehmer erfolgte durch die Verbände. Die Aufkleber und das Formular sollen die Fahrgäste auf ihre Rechte hinweisen und bei gegebenenfalls schlechter Dienstleistung ihre Beschwerdemöglichkeiten aufzeigen und vereinfachen.

Leider haben sich die Taxenunternehmer bislang nicht in dem wünschenswerten Umfang an dieser Aktion beteiligt. Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt hat sich daher entschlossen, selbst ein Merkblatt über die wichtigsten Kundenrechte zu entwickeln und zu veröffentlichen. Das Erscheinen dieses Merkblatts ist noch für das laufende Jahr vorgesehen.

2.6 Qualitätsstandards

Die Bürgerschaft hat den Senat hierzu auf Grund der Drucksache 17/1559 ersucht, mit den Verbänden des Gewerbes und der Handelskammer Gespräche zur Einführung eines Qualitätsstandards für Taxen, welcher durch eine Plakette am Fahrzeug sichtbar gemacht werden sollte, aufzunehmen.

Die Hebung des Qualitätsstandards im hamburgischen Taxengewerbe ist eines der Kernanliegen der Senatspolitik. Hierzu bedarf es erheblicher Anstrengungen des Taxengewerbes. Zugleich sieht sich aber auch der Senat in der Verantwortung, die Rahmenbedingungen für das Taxengewerbe in diesem Bereich zu verbessern. Ein wesentlicher Baustein hierfür ist die Verbesserung der Kommunikationsstruktur zwischen Verwaltung und Gewerbe. Aus diesem Grunde hat der Präses der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt im Juni 2004 das Taxengewerbe zum ersten Hamburger Taxengipfel eingeladen. Von den Gewerbeverbänden wurde diese Möglichkeit zu einem Spitzengespräch als vertrauensbildende Maßnahme sehr positiv aufgenommen. Die Veranstaltung soll fortgesetzt werden.

Daneben wird auf Arbeitsebene ein regelmäßiges Taxenforum einberufen, in dessen Rahmen anstehende Probleme einer raschen Klärung zugeführt werden können.

Auf dem Taxengipfel haben die Taxenverbände zugesagt, die Einführung und Sicherung eines Gütesiegels zu prüfen. Die Gespräche hierüber werden fortgesetzt werden. Die zuständige Behörde wird die notwendige Eigeninitiative des Gewerbes auf diesem Sektor nachhaltig unterstützen.

2.7 Fiskaltaxameter

Die Bürgerschaft hat den Senat auf Grund der Drucksache 17/1559 ersucht, zu prüfen, ob durch die Einführung von Fiskaltaxametern Mißbrauchs- und Umgehungstatbestände verringert werden können.

Fiskaltaxameter sind auslesbare, EDV-auswertbare und gegen Manipulationen gesicherte Taxameter, die betriebswirtschaftlich relevante Daten (Name des Fahrers, Einsatzzeit, Besetzt- und Leer-Kilometer, Gesamteinnahme der jeweiligen Schicht und ähnliche) erfassen und speichern. Dazu müssen die Taxen mit den erforderlichen technischen Ergänzungen, wie beispielsweise Fahrererkennung durch Chipkarte, Sitzkontakten, Quittungsdrucker, ausgerüstet sein. Dadurch wird es ermöglicht, genaue Feststellungen über die tarif- und abgabenrelevanten tatsächlichen Verhältnisse im Taxengewerbe zu treffen. Mit einer fahrerbezogenen Chipkarte könnten außerdem Verstöße gegen steuer-, arbeits- und sozialrechtliche Pflichten eingedämmt werden, da das Entdeckungsrisiko durch die Fiskaltaxameter stiege.

Eine Verpflichtung zur Ausrüstung aller Taxen mit Fiskal-taxametern kann nur durch Änderung des Bundesrechts begründet werden. Dies gilt entsprechend für die notwendigen Folgeänderungen im Bereich des Datenschutzrechts. Der Bundesrat hat, ausgehend von der Feststellung, dass zahlreiche Behörden und öffentliche Stellen mangels ausreichender Kontrollmöglichkeiten ihren gesetzlichen Auftrag nicht optimal erfüllen könnten, mit der Stimme Hamburgs die Bundesregierung durch Entschließung vom 13. Februar 2004 (Drucksache 901/03) aufgefordert,

- die Voraussetzungen für einen fairen Wettbewerb im Taxen- und Mietwagengewerbe zu schaffen und den durch Schwarzarbeit entstehenden massiven Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der rechtstreuen Unternehmen und Beschäftigten wirksam entgegen zu treten sowie
- zügig Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, die erkannten Missbrauchstatbestände auch im deutschen Taxen- und Mietwagengewerbe einzudämmen. Dabei sollten vorrangig wirkungsvolle Regelungen in der Steuer- und Sozialgesetzgebung geschaffen werden. Änderungen der technischen Ausstattung von Taxen und Mietwagen, die gesetzliche Verankerung der Datenübermittlung und -verarbeitung sowie die Änderung von Rechtsvorschriften sollten in die Überlegungen einbezogen werden.

2.8 Prüfung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit

Die Bürgerschaft hat den Senat auf Grund der Drucksache 17/1559 zu einer eingehenden Prüfung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des jeweiligen Taxenunternehmens bei Anträgen auf Konzessionsverlängerung und -erweiterung aufgefordert.

Bereits heute wird die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Betriebe entsprechend den bundesgesetzlichen Vorschriften der Verordnung über den Zugang zum Beruf des Straßenverkehrsunternehmers sorgfältig geprüft. Unter anderem setzt die Anerkennung der finanziellen Leistungsfähigkeit voraus, dass durch das Testat eines Wirtschaftsprüfers oder Steuerberaters belegt ist, dass das notwendige Eigenkapital in Höhe von mindestens 2250 € für das erste und 1250 € für jedes weitere Fahrzeug vorhanden ist. Außerdem muss eine Unbedenklichkeitsbescheinigung des zuständigen Betriebsstättenfinanzamtes und der Sozialversicherungsträger vorgelegt werden.

2.9 Kooperation zwischen Taxengewerbe und ÖPNV

Die Bürgerschaft hat den Senat in der Drucksache 18/422 ersucht,

1. zu ermitteln, in welchem Maße durch den Einsatz von Linientaxen oder Anruf-Sammeltaxen ohne Verschlechterung des Fahrtangebots in den Schwachlastzeiten des Nahverkehrs Kosteneinsparpotenziale bestehen, und
2. die Bürgerschaft über das Ergebnis zu unterrichten.

Die Verkehrsbetriebe Hamburg-Holstein AG betreibt in Kooperation mit der Funktaxi Bergedorf e.G. täglich zwischen 22.00 Uhr und 1.00 Uhr eine Anruf-Sammeltaxe vom bzw. zum Bahnhof Bergedorf bis vor die bzw. ab Haustür in den Vier- und Marschlanden.

Taxen- und Mietomnibusbetriebe sind daneben seit Jahren vertragliche Partner der Hamburger Hochbahn AG bei derzeit 7 Buslinien. Hierbei werden zu verkehrsschwachen Zeiten Minibusse mit 8 Sitzplätzen bzw. Kleinbusse mit 14 Sitzplätzen plus Stehplätze als Ersatz für die Standard-Linienbusse eingesetzt.

Über den möglichen Einsatz von Taxen auf weiteren Linien wird nach Maßgabe der verkehrlichen Notwendigkeit sowie der Wirtschaftlichkeit entschieden. Der Einsatz von Taxen ist verkehrlich nicht sinnvoll, wenn auf einem Teil des Linienweges die Kapazität von Taxen nicht ausreichend wäre. Auch wenn Standard-Linienbusse wie in den späten Abendstunden nur mit einer geringen Besetzung fahren, kann ihr Betrieb wirtschaftlich sein: Da sich die Anzahl der Fahrzeuge der Verkehrsunternehmen nach dem Bedarf in der Hauptverkehrszeit richtet, die Fahrzeuge also ohnehin vorhanden sind, können die reinen Betriebskosten für den Einsatz der eigenen Busse in Schwachlastzeiten niedriger sein als die Kosten für die Beauftragung eines Taxenunternehmens. Die Entscheidung ist letztlich im Rahmen der Vorgaben des Aufgabenträgers unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten von den Linienverkehrsunternehmen selbst zu treffen.

2.10 Freigabe von Busspuren für Taxen

Die Bürgerschaft hat den Senat auf Grund der Drucksache 17/1559 ersucht, weitere Busspuren für Taxen freizugeben.

Die Entscheidung über die Freigabe von Busspuren für Taxen kann nur in jedem Einzelfall nach folgenden Kriterien getroffen werden:

Die Einrichtung von Busspuren soll im Sinne verkehrsbzw. umweltpolitischer Zielsetzungen den Bussen des öffentlichen (Nah-)Verkehrs ein zügiges Vorankommen ermöglichen und damit ihre Attraktivität steigern. Um denkbare Nachteile für den übrigen Verkehr in engen Grenzen zu halten, werden Busspuren in Hamburg nur dort eingerichtet, wo sie verkehrstechnisch sinnvoll untergebracht werden können, entscheidende Vorteile für den Betriebsablauf haben und möglichst mehreren Linien zugute kommen.

Taxen können zur Mitbenutzung der Busspuren zugelassen werden, wenn dadurch der Linienverkehr nicht gestört wird. Dabei ist zu berücksichtigen:

- Taxen dürfen nur an den dafür vorgesehenen Stellen in die Busspuren einfahren und sie verlassen.
- Haltestellen sind mit der gebotenen Vorsicht zu passieren; Busse dürfen innerhalb einer Busspur an Haltestellen nicht überholt werden.
- Zum Zwecke der ÖPNV-Beschleunigung funktionieren viele Lichtzeichenanlagen nur über eine besondere technische Anforderung, so dass die Freigabezeiten nur von den entsprechend ausgerüsteten Linienbussen angefordert werden können. Taxen verfügen nicht über diese Technik, eine Nachrüstung wäre zu aufwändig.
- Die Länge der Haltestellen in Mittellage entspricht meistens genau der Aufstelllänge der Busse. Wenn vor der Haltestelle eine Lichtzeichenanlage liegt, würden regelmäßig Zeitverluste entstehen, wenn Taxen vor Rot warten und der Bus in die Haltestelle nicht einfahren kann.
- Einige Verkehrsführungen und verkehrstechnische Regelungen im Zusammenhang mit Busspuren funktionieren nur auf Grund innerbetrieblicher Weisungen und spezieller Schulungen der Fahrer durch die Verkehrsbetriebe.

Vor diesem Hintergrund ist eine weitergehende Freigabe nicht sinnvoll.

2.11 Taxenstandsbenutzungspflicht

Die Bürgerschaft hat den Senat auf Grund der Drucksachen 17/1559 und 17/4116 aufgefordert, unverzüglich die Taxenstandsbenutzungspflicht von 20 bis 7 Uhr und bei Großveranstaltungen aufzuheben.

Ein Bereithalten von Taxen außerhalb der gekennzeichneten Taxenstände kann von der zuständigen Behörde gestattet werden, wenn aus Anlass besonderer Veranstaltungen ein bedeutender Taxenbedarf zu erwarten ist (§ 6 Absatz 1 Satz 3 der Taxenordnung). Von dieser Ermessensregelung wird Gebrauch gemacht, wenn das sinnvoll und nach dem Verkehrsregelungskonzept möglich ist.

Eine generelle Freistellung von der Taxenstandsbenutzungspflicht zur Abend- und Nachtzeit lässt keine wesentlichen Vorteile für das Gewerbe erwarten und ist verkehrlich bedenklich.

Ziel der Aufhebung der Taxenstandsbenutzungspflicht generell von 20 bis 7 Uhr ist es, eine Bereitstellung zu ermöglichen, wenn kein Taxenstand vorhanden oder ein vorhandener schon belegt ist (z. B. an Kinos oder Theatern zu Ende der letzten Vorstellung, allgemein auf der Reeperbahn usw.).

Es ist davon auszugehen, dass an den für Taxen und Kunden interessanten Örtlichkeiten zu diesen Zeiten alle außerhalb der Park- und Halteverbotszonen zugelassenen Stellplätze am Straßenrand belegt sind. Nach den Vorschriften der StVO kommt in solchen Situationen die Bereitstellung von Taxen auf der Fahrbahn einer Straße nicht in Betracht, um eine Störung des Verkehrsflusses zu vermeiden.

Die Aufhebung der Taxenstandsbenutzungspflicht könnte daher nur an Standorten Wirkung entfalten, an denen keine Halt- oder Parkverbote gelten und freie Parkplätze vorhanden sind. Dies ist in Bezug auf die Örtlichkeiten und Zeiten mit erhöhter Nachfrage nach Taxen wenig realistisch.

Allerdings dürfen Taxen, wenn es die Verkehrslage zulässt, neben anderen Fahrzeugen, die auf dem Seitenstreifen oder am Fahrbahnrand halten, Fahrgäste ein- oder aussteigen lassen (§ 12 Absatz 4 Satz 3 StVO); dies berechtigt aber nicht dazu, in der Hoffnung auf Fahrgäste zu halten und zu warten.

Die Aufhebung der Taxenstandsbenutzungspflicht für Großveranstaltungen ist aus den genannten Gründen nicht generell zu regeln. In Einzelfällen werden bereits nach geltendem Recht Ausnahmegenehmigungen erteilt.

2.12 Einführung eines gesonderten einheitlichen Kennzeichens für Taxen

Auf Grund der Drucksache 17/4116 hat die Bürgerschaft den Senat ersucht, gesonderte amtliche Kennzeichen für Taxen einzuführen.

Die Zuteilung von amtlichen Kennzeichen für Kraftfahrzeuge oder Kraftfahrzeuganhänger ist in der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO) geregelt. Nach § 23 StVZO teilen die Zulassungsbehörden der Verwaltungsbezirke die aus Buchstaben und Zahlen bestehenden Erkennungsnummern nach Vorgaben der Anlage II zur StVZO zu.

Eine von der Behörde für Inneres in dem zuständigen Bund-Länder-Fachausschuss für Fragen der Fahrzeugzulassung veranlasste Erörterung des Wunsches, für Taxen ein bundesweit einheitliches Kennzeichen festzulegen, hat ergeben, dass dieses Vorhaben nicht durchführbar ist, weil für eine bundesweite Reservierung keine

zulässigen Buchstabenkombinationen mehr verfügbar sind. Es gibt keine Buchstabenkombinationen mehr, die nicht von der einen oder anderen Zulassungsbehörde bereits vergeben worden sind.

Die Behörde für Inneres hat darauf hin von der Hamburger Zulassungsbehörde prüfen lassen, ob für Hamburg die von den Taxenverbänden gewünschten Buchstabenkombinationen „TX“ oder „TI“ verfügbar sind. Dabei hat sich herausgestellt, dass auch diese Buchstabenkombinationen zum Teil bereits ausgegeben worden sind. Es hätten aber noch genügend Zahlenkreise verfügbar gemacht werden können, um alle Hamburger Taxen mit einer besonderen Buchstabenkombination auszustatten.

Der für die Umkennzeichnung der Taxen erforderliche Verfahrensablauf hätte es allerdings mit sich gebracht, dass die Taxen trotz Nutzung aller denkbaren Verwaltungsvereinfachungen eine Betriebsunterbrechung von mindestens einem Tag hätten hinnehmen müssen. Dies und der damit verbundene finanzielle Aufwand haben die Taxenverbände veranlasst, von diesem Vorhaben Abstand zu nehmen. Dabei wurde auch berücksichtigt, dass eine solche Umkennzeichnung der Taxen nur auf freiwilliger Basis hätte vorgenommen werden können. Eine rechtliche Möglichkeit, die Halter von Taxen zur Umkennzeichnung ihrer Fahrzeuge zu verpflichten, besteht nicht.

2.13 Anderer Fahrerausweis

Auf Grund der Drucksache 17/4116 hat die Bürgerschaft den Senat ersucht, die bestehenden Fahrerausweise durch einen standardisierten amtlichen Fahrerausweis mit Lichtbild, kurzem numerischen Code und Datenchip zu ersetzen.

Nach § 7 Absatz 4 der Taxenordnung besteht die Verpflichtung, einen Ausweis mit Lichtbild und Ruf- und Familiennamen des Taxenfahrers an für Fahrgäste gut sichtbarer Stelle in der Taxe bei Fahraufträgen anzubringen. Damit soll präventiv auf Taxenfahrer eingewirkt werden, kundenfreundlich zu sein. Ein Fahrerausweis mit ergänzenden Angaben, wie einem numerischen Code, wäre im Rahmen der Bekämpfung von Schwarzarbeit sinnvoll, kann aber nicht durch Landesrecht vorgeschrieben werden. Die Einführung eines solchen Ausweises ist allerdings eine der Maßnahmen, deren Prüfung vom Bund auf der Basis des bereits im Zusammenhang mit dem Fiskaltaxameter erwähnten Bundesratsbeschlusses vorgenommen werden muss.

2.14 Hinweis auf Beschwerdestelle in jeder Taxe

Auf Grund der Drucksache 17/4116 hat die Bürgerschaft den Senat ersucht, die Taxenordnung dahingehend zu ändern, dass die Anbringung eines Hinweisschildes auf die Beschwerdestelle im Fahrgastraum verbindlich wird.

Die obligatorische Anbringung eines Hinweises auf die Beschwerdestelle im Fahrgastraum ist wenig geeignet, ein Vertrauensverhältnis zwischen Fahrgast und Fahrer zu fördern. Zweifelhaft ist auch, ob die Ermächtigung nach § 47 Absatz 3 PBefG eine solche Regelung tragen würde. Die Landesregierung kann in einer Rechtsverordnung zwar u.a. Einzelheiten des Dienstbetriebs regeln; es ist ihr jedoch verwehrt, die Ausstattungsmerkmale von Taxen vorzuschreiben. Denkbar erscheint es aber, die Anbringung eines Hinweises auf die Beschwerdestelle auf den Quittungsformularen anzuordnen. Vor einer eventuellen Änderung der Taxenordnung sollen jedoch zunächst die Taxenverbände angehört werden.

2.15 Konkretisierung der Betriebspflicht

Auf Grund der Drucksache 17/4221 hat die Bürgerschaft den Senat beauftragt, bei der Wiedererteilung und Erweiterung von Taxenkonzessionen die Einhaltung der Betriebspflicht konsequent zu überprüfen und konkretisierende Regelungen zur Ausfüllung des Begriffs der Betriebspflicht (§ 21 PBefG) zu treffen.

Es ist obergerichtlich bereits festgestellt worden, dass die gesetzliche Betriebspflicht aus § 21 Absatz 1 PBefG beim Verkehr mit Taxen nicht das Erreichen bestimmter Mindestbeförderungsleistungen, insbesondere Mindesteinnahmen (Umsätze), erfordert. Andererseits ist anerkannt, dass in Taxenordnungen Regelungen zulässig sind,

welche die Betriebspflicht in zeitlicher Hinsicht konkretisieren. Bestätigt wurde etwa eine Vorschrift, wonach jede Taxe mindestens jeden zweiten Tag für die Dauer von wenigstens acht Stunden bereitzuhalten ist.

Eine solche zeitliche Konkretisierung ist nur dann sinnvoll und erforderlich, wenn zu befürchten ist, dass ohne eine derartige Bestimmung nicht jederzeit im gesamten Pflichtfahrgebiet ein dem Verkehrsbedürfnis entsprechendes Angebot an Taxen zur Verfügung steht. Dafür liegen in Hamburg gegenwärtig keine Anhaltspunkte vor.

3. **Petitum**

Der Senat bittet die Bürgerschaft, von dem vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen.