



Allgemeinverfügung der Stadt Köln über die Festsetzung eines Mindestbeförderungsentgelts für den Verkehr mit Mietwagen

Die Stadt Köln erlässt die folgende Allgemeinverfügung:

1. Inhalt

Mietwagenunternehmen müssen ihren Fahrgästen im Geltungsbereich dieser Allgemeinverfügung (Ziffer 2) ab 1. Juni 2026 das Mindestbeförderungsentgelt nach Maßgabe der Bestimmungen in Ziffer 3 bis 5 berechnen.

2. Geltungsbereich

- 2.1 Das Mindestbeförderungsentgelt gilt für alle Fahrten mit Mietwagen gemäß § 49 Abs. 4 PBefG,
 - die auf dem Gebiet der Stadt Köln beginnen und enden oder
 - auf dem Gebiet der Stadt Köln beginnen und im Pflichtfahrgebiet nach § 1 Abs. 2 der Rechtsverordnung über die Beförderungsentgelte für den Verkehr mit den in der Stadt Köln zugelassenen Taxen enden oder
 - im Pflichtfahrgebiet nach § 1 Abs. 2 der Rechtsverordnung über die Beförderungsentgelte für den Verkehr mit den in der Stadt Köln zugelassenen Taxen beginnen und auf dem Gebiet der Stadt Köln enden.
- 2.2 Das Mindestbeförderungsentgelt gilt unabhängig davon, ob die erforderliche Mietwagengenehmigung durch die Stadt Köln oder durch eine andere Behörde erteilt wurde, sowie bei Verstößen gegen den Genehmigungsvorbehalt.
- 2.3 Das Mindestbeförderungsentgelt gilt nicht für Fahrten mit Mietwagen, die für Krankenfahrten genutzt werden und für die eine entsprechende Entgeltvereinbarung mit einer Krankenkasse vorliegt. Es kommt ferner nicht zur Anwendung, sofern der Beförderungsauftrag nachweislich mindestens eine Stunde vor Fahrtantritt beim Mietwagenunternehmen eingegangen ist.

3. Höhe

- 3.1 Das Mindestbeförderungsentgelt errechnet sich aus dem Fahrpreis im Sinne des Grundpreises (§ 2 Abs. 3 Nr. 1) und des Kilometerpreises (§ 2 Abs. 3 Nr. 2) der Rechtsverordnung über die Beförderungsentgelte für den Verkehr mit den in der Stadt Köln zugelassenen Taxen in der jeweils aktuellen Fassung abzüglich eines Abschlags in Höhe von 20 %. Der Kilometerpreis gilt nicht für Streckenanteile, die während einer Fahrt außerhalb des Pflichtfahrgebiets anfallen.

- 3.2 Dem Kilometerpreis ist die laut Wegstreckenzähler im Sinne des § 30 Abs. 1 der Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrtunternehmen im Personenverkehr (BOKraft) zurück gelegte Fahrstrecke zugrunde zu legen. Die Bemessung der Fahrstrecke kann alternativ anhand eines gängigen Verfahrens (beispielsweise über eine App oder einen Routenplaner) erfolgen, wobei die kürzeste Entfernung zugrunde zu legen ist.
- 3.3 Das Mindestbeförderungsentgelt wird auf ganze Cent kaufmännisch gerundet.
4. Das in Ziffer 3. definierte Mindestbeförderungsentgelt beinhaltet die gesetzliche Mehrwertsteuer.
5. Das Mindestbeförderungsentgelt darf überschritten werden.
Das Mindestbeförderungsentgelt darf nicht unterschritten werden. Insbesondere dürfen Rabatte (einschließlich einer ganzen oder teilweisen Übernahme der Entgeltschuld, sog. entgeltauffüllende Zahlungen, Bonuszahlungen, Sonderzahlungen, Cashbacks, o. ä.), die vom Mietwagenunternehmen (§§ 2 Abs. 1 Nr. 4, 1 Abs. 1 PBefG, ggf. i. V. m. § 1 Abs. 1a PBefG) oder Dritten (insbesondere Vermittlern gemäß § 2 Abs. 1b PBefG) gewährt werden, nicht dafür sorgen, dass das vom Fahrgast zu entrichtende Beförderungsentgelt unterhalb des Mindestbeförderungsentgelts liegt.

6. Ordnungswidrigkeiten

Zu widerhandlungen gegen die Bestimmungen dieser Allgemeinverfügung stellen Ordnungswidrigkeiten nach § 61 Abs. 1 Ziffer 4 PBefG dar.

- 6.1 Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig als Unternehmer nach dem 31. Mai 2026 ein Entgelt im Mietwagenverkehr berechnet, das unterhalb des in Ziffer 3 genannten Mindestbeförderungsentgelts liegt.
- 6.2 Ordnungswidrig handelt auch, wer vorsätzlich oder fahrlässig als Unternehmer oder Vermittler nach dem 31. Mai 2026 Rabatte entgegen Ziff. 5 gewährt.
- 6.3 Vorsätzlich oder fahrlässig begangene Ordnungswidrigkeiten können nach § 61 Abs. 2 Alt. 2 PBefG mit einer Geldbuße bis zu 10.000 € geahndet werden, soweit sie nicht nach anderen Vorschriften mit Strafe bedroht sind.
7. Diese Allgemeinverfügung gilt am Tag nach ihrer Bekanntmachung als bekannt gegeben.
8. Die sofortige Vollziehung gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO wird für die Ziffern 1 bis 5 angeordnet.

Gründe:

I.

Die Stadt Köln stellt eine erhebliche Zunahme von taxiähnlichen Mietwagenverkehren auf ihrem Gebiet fest. Durch die zunehmende Verbreitung appbasierter Vermittlungsplattformen, die Beförderungsdienstleistungen im Bereich der Stadt Köln vermitteln, steigt die Anzahl der in Köln betriebenen Mietwagen stetig an. Dieser Anstieg fällt zeitlich mit dem Markteintritt großer appbasierter Fahrtenvermittler zusammen. Die Anzahl der Taxikonzessionen ist seit 2014 aufgrund der Kontingentierung und der Empfehlungen des Taxigutachtens für die Stadt Köln nahezu konstant beziehungsweise leicht rückläufig: von 1.211 Konzessionen im Jahr 2014 auf 1.138 Konzessionen von 723 Unternehmen zum 31.12.2025. Demgegenüber sind erheblich mehr Mietwagen zur Personenbeförderung auf dem Markt. Von 515 Erlaubnissen in 2014 ist die Zahl auf 1.614 Erlaubnisse von 328 Mietwagenunternehmen zum Stichtag 31.12.2025 angestiegen. Darunter fallen auch Betriebe, die ausschließlich Krankenfahrten / Patientenfahrten (z.B. zur Dialyse oder Bestrahlung) durchführen oder Limousinen-Service und ähnliche Dienste anbieten. Vergleichbare Entwicklungen zeigen sich bundesweit auch in anderen Städten.

Mit dem Markteintritt der App-basierten Vermittlungsplattformen im Jahr 2019 ist der Markt für Taxen und Mietwagen in Köln – verzögert durch Corona-Wirkungen – ab 2021/2022 massiv in Bewegung gekommen. Der Gesetzgeber hat 2021 mit der Novelle des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) reagiert. Darin wurden mit der Möglichkeit eines Tarifkorridors für Taxis und Mindestbeförderungsentgelte für Mietwagen (MBE) zwei neue Preisinstrumente geschaffen, die den Handlungsspielraum von Kommunen zur Steuerung der lokalen Mobilitätssysteme erweitern. Die Option des Tarifkorridors wurde mit Beschluss des Rates am 01.10.2024 im Kölner Taxitarif umgesetzt (Vorlagen-Nr. 2239/2024).

Die Stadt Köln leitete als zuständige Genehmigungs- und Aufsichtsbehörde für den örtlichen Gelegenheitsverkehr nach § 46 Abs. 2 Nrn. 1-3 PBefG aufgrund des Beschlusses des Ausschusses Allgemeine Verwaltung und Rechtsfragen / Vergabe / Internationales vom 03.02.2025 eine Prüfung darüber ein, ob tarifbezogene Regelungen für den Mietwagenverkehr zum Schutze der öffentlichen Verkehrsinteressen notwendig erscheinen.

Mietwagenverkehre kennzeichnet, dass sie aufgrund der appbasierten Vermittlung zur unmittelbaren Durchführung von Beförderungsaufträgen bereitgehalten und spontan gebucht werden können und somit aus Verbraucherperspektive „taxigleich“ werden. Dies erfolgt jedoch ohne an die für Taxen geltenden Pflichten, nämlich die Betriebspflicht (§ 21 PBefG), die Beförderungspflicht (§ 22 PBefG) oder die Tarifpflicht (§ 51 Abs. 5, § 39 Abs. 3 und 1 PBefG) gebunden zu sein.

Darüber hinaus hat die Stadt Köln festgestellt, dass sich die auf ihrem Gebiet angewandte Preispolitik taxiähnlicher Mietwagenverkehre in sehr vielen Fällen dadurch auszeichnet, dass der behördliche Taxitarif regelmäßig und erheblich unterboten wird. Dies gilt insbesondere in den Fällen, in denen von den Mietwagenplattformen Rabatte gewährt werden. Die Untersuchung umfasste dabei verschiedene Teststrecken und einen einige Wochen andauernden Zeitraum. Daneben wurde festgestellt, dass die Preise für Mietwagenfahrten hohen Schwankungen unterliegen, die für die Fahrgäste nicht vorhersehbar sind.

Außerdem wurde festgestellt, dass die Auftragslage der Taxen in den vergangenen Jahren kontinuierlich abgenommen hat. Dies betrifft Fahrten nach Vorbestellung, insbesondere aber sog. Einsteigerfahrten am Straßenrand. Stattdessen findet eine Verlagerung auf regelmäßige Auftragsfahrten, wie z. B. Krankenfahrten statt.

Weiterhin hat der Zoll – Finanzkontrolle Schwarzarbeit – mitgeteilt, dass im Rahmen von Kontrollen des Mietwagengewerbes auch in Köln regelmäßig Verstöße gegen sozialversicherungsrechtliche Vorschriften festgestellt werden. Insbesondere Verstöße gegen die Vorschriften über den Mindestlohn stehen dabei im Raum. Auch innerhalb der Branche gibt es Beschwerden, dass unter den Bedingungen der Vermittlungsplattformen ein wirtschaftlich seriöser Betrieb eines Mietwagengewerbes nicht möglich sei. So haben konkret mit Schreiben vom 24.12.2025 zehn Mietwagenunternehmen mit insgesamt 132 Fahrzeugen gefordert, ein Mindestbeförderungsentgelt einzuführen. Anlass ist die jüngste Anhebung des Mindestlohns zum 01.01.2026 auf 13,90 Euro pro Stunde. Unter den derzeitigen Preisen sei es absehbar nicht mehr möglich, die Fahrerlöhne dauerhaft gesetzeskonform, sozialverträglich und wirtschaftlich tragfähig zu finanzieren.

Daneben treten auch Konstellationen auf, in denen der Mietwagenverkehr in unmittelbarer Konkurrenz zum öffentlichen Personennahverkehr in Gestalt des Linienverkehrs (Regional-, S- und Stadtbahn sowie Buslinien) steht. Eine Konkurrenzsituation kann auftreten, sofern sich mehrere Personen einen Mietwagen teilen, statt den ÖPNV zu nutzen.

II.

Die Stadt Köln ist gem. § 51a Abs. 1, § 11 Abs. 1 PBefG, § 3 Nr. 1 ZustVO-ÖSPV-EW, sachlich und gem. § 11 Abs. 2 Nr. 2 PBefG örtlich für den Erlass dieser Allgemeinverfügung zuständig.

Die Genehmigungsbehörde kann zum Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen für den Verkehr mit Mietwagen, der in ihrem Bezirk betrieben wird, tarifbezogene Regelungen, insbesondere Mindestbeförderungsentgelte festlegen (§ 51a Abs. 1 PBefG).

Es handelt sich bei § 51a Abs. 1 PBefG um eine tatbestandslose Ermächtigungsgrundlage. Mindestbeförderungsentgelte können im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens erlassen werden.

Sofern man annimmt, dass die Tatbestandsvoraussetzung eine Gefährdung der öffentlichen Verkehrsinteressen ist, ist der Tatbestand erfüllt. Es liegt eine Gefährdung der öffentlichen Verkehrsinteressen vor.

Der Begriff der öffentlichen Verkehrsinteressen ist einheitlich für das gesamte PBefG und weit auszulegen. Er umfasst alle öffentlichen Interessen mit einem Verkehrsbezug. Insbesondere ist das Interesse der Allgemeinheit an einem sicheren, geordneten und zuverlässig verfügbaren Verkehrsangebot für die Allgemeinheit umfasst.

Dies beinhaltet auch die Funktions- und Existenzfähigkeit des örtlichen Taxigewerbes. Der Gesetzesbegründung ist mit Blick auf § 51a Abs. 1 PBefG zu entnehmen, dass die Vorschrift die Genehmigungsbehörde insbesondere ermächtigt, für den Verkehr mit Mietwagen Regelungen zur Unterbindung des Anbietens von Leistungen zu nicht marktgerechten Preisen zu treffen, soweit öffentliche Verkehrsinteressen dies erfordern. Hierbei können insbesondere Regelungen über Mindesttarife getroffen werden. Hiermit soll sichergestellt werden, dass das Level-Playing-Field der Verkehrsarten erhalten bleibt (BT-Drs. 19/26175, S. 53).

Unter einem Level-Playing-Field ist die Gewährleistung gleicher und fairer Wettbewerbsbedingungen für alle Teilnehmer eines Marktes zu verstehen. Übertragen auf den Gelegenheitsverkehr (§ 46 Abs. 1 und 2 PBefG) bedeutet dies, dass öffentliche Verkehrsinteressen bereits dann gefährdet sind, wenn ein ungleicher, verzerrter oder gar ruinöser Wettbewerb zwischen zwei Verkehrsformen droht. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich die Ungleichheit oder Verzerrung zulasten des nach dem Willen des Gesetzgebers grundsätzlich als im öffentlichen Verkehrsinteresse stehenden Taxigewerbes oder ÖPNV und zulasten des nach dem Willen des Gesetzgebers grundsätzlich jedenfalls nicht in gleichem Maße im öffentlichen Verkehrsinteresse stehenden Mietwagengewerbes auswirkt.

Mit dem Aufkommen appbasierter Vermittlungsangebote wurde dem Mietwagenverkehr ermöglicht, eine aus Verbraucherperspektive nahezu taxigleiche Beförderungsdienstleistung anzubieten, die auf eine unmittelbare Beförderung ausgerichtet ist und – obgleich nur auf den ersten Blick – keinen nennenswerten Unterschied zum Taxiverkehr aufweist.

Andererseits besteht aus rechtlicher Sicht eine strikte Unterscheidung mit unterschiedlichen Verpflichtungen, die im Bereich des Taxigewerbes insbesondere die Betriebspflicht aus § 21 PBefG, die Tarifpflicht aus § 39 Abs. 3, 1 PBefG und die Beförderungspflicht aus § 22 PBefG sowie gegebenenfalls Pflichten im Hinblick auf die Barrierefreiheit gemäß § 64c PBefG umfassen.

Zwar sorgen insbesondere die Regelungen des § 49 Abs. 4 Sätze 2 bis 5 PBefG mit Blick auf den Mietwagenverkehr für eine Abgrenzung der beiden Verkehrsformen, jedoch sind diese nicht geeignet, um eine ruinöse Konkurrenzsituation, die sich in preislicher Hinsicht entwickelt, nachhaltig zu unterbinden. Dadurch entsteht die Gefahr, dass dem Taxigewerbe durch sog. Dumpingpreise letztlich die wirtschaftliche Funktions- oder gar Existenzfähigkeit entzogen wird. An dieser Existenz- und Funktionsfähigkeit des Taxigewerbes besteht jedoch ein erhebliches öffentliches Interesse. Dabei geht es nicht um den Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Gewerbetreibenden. Vielmehr ist der Bestand eines (verlässlich und vorhersehbar) tarifgebundenen Verkehrsmittels, das den individuellen Bedürfnissen entspricht und als Teil der Daseinsvorsorge im Rahmen des ÖPNV (vgl. § 2 Regionalisierungsgesetz) tätig wird, als wichtiges öffentliches Verkehrsinteresse einzuordnen. Denn aufgrund der Beförderungspflicht und der Tarifbindung können sich Fahrgäste darauf verlassen, dass ihnen auch dann und dort ein tarifgebundenes öffentliches Verkehrsmittel zur Verfügung steht, wenn und wo andere ÖPNV-Angebote wie Linienbusse, Straßenbahnen oder S-Bahnen nicht (mehr) betrieben werden. Auf dem Gebiet der Stadt Köln betrifft dies vor allem die wochentäglichen Nachtzeiten. Aber auch unabhängig von der Tageszeit oder dem Standort der Fahrgäste leistet das Taxi aufgrund seiner größeren Barrierearmut einen Beitrag zum ÖPNV. Mietwagen dagegen können unwirtschaftliche oder aufgrund der Tageszeit „unbequeme“ Aufträge ablehnen. Gerade die den Taxiverkehr ausmachende Betriebs- und Beförderungspflicht machen das Taxi zu mehr als einem „Luxusgut“ im Bereich der Beförderungsleistung.

Dass diesem Allgemeininteresse eine wichtige Rolle zukommt, wurde bereits durch die Urteile des Bundesverfassungsgerichtes vom 08. Juni 1960 (BVerfG 11,168) und vom 14. November 1989 (BVerfGE 81,70) bestätigt.

Die Regelungen aus § 49 Abs. 4 Sätze 2 bis 5 PBefG, die der Gesetzgeber zur Abgrenzung der Verkehrsformen geschaffen hatte, vermochten im Jahre 1989 noch eine Abgrenzung sicherzustellen, jedoch ist insbesondere aufgrund der technischen Entwicklung bei den Kommunikationsmitteln nunmehr von völlig anderen Voraussetzungen auszugehen, die auch der Gesetzgeber bei der Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes erkannte und den Genehmigungsbehörden mit § 51a Abs. 1 PBefG entsprechende Regelungsmöglichkeiten einräumte, um diesem Ungleichverhältnis zu begegnen.

Vor dem Hintergrund der zunehmenden taxiähnlichen Betätigung der Mietwagenverkehre ist das öffentliche Verkehrsinteresse, das im Erhalt der Funktions- und Existenzfähigkeit des Kölner Taxigewerbes als wesentlicher und systemrelevanter Teil des ÖPNV zu sehen ist, berührt. Aufgrund der rechtlichen Bindungen des Taxigewerbes ist dieses auch gegenüber dem Mietwagenverkehr besonders schützenswert. Insbesondere ist der Taxiverkehr als Bestandteil des ÖPNV an die Beförderungs-, Betriebs-, und Tarifpflicht gebunden (§§ 21, 22, 51, 39 PBefG), während der Mietwagenverkehr eigenwirtschaftlich und ohne entsprechende der Allgemeinheit zugutekommende Verpflichtungen agieren kann. Die vorliegende Maßnahme dient mithin auch dazu, das bestehende Ungleichgewicht zu beseitigen und dadurch das verzerrte Wettbewerbsverhältnis der beiden Verkehrsformen Taxi und Mietwagen aufzulösen.

Doch auch die Verlagerung des Verkehrs vom motorisierten Individualverkehr in sogenannte „kleineren Gefäßen“ zum Linienverkehr in „größeren Gefäßen“ (Stadtbahn, S-Bahn, Linienbus) – insbesondere auf Langstrecken – ist ein Aspekt des öffentlichen Verkehrsinteresses, der hier gefährdet ist. Wie gezeigt sind insbesondere auf diesen Relationen die Tarifstrukturen so, dass eine Incentivierung des Individualverkehrs zu befürchten ist. Diese geht beim Mietwagen aufgrund der gerade auf der Langstrecke niedrigeren Tarife weiter als beim Taxi.

Ein weiterer Aspekt der öffentlichen Verkehrsinteressen, die hier gefährdet sind, ergibt sich aus dem Ziel der Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs. Mietwagenverkehre mögen auf den ersten Blick die Effizienz des motorisierten Individualverkehrs erhöhen, ersetzen allerdings nicht (zwangsläufig) das private Kfz, sondern können das Fahrzeugaufkommen auf den Straßen steigern. Gleichzeitig werden möglicherweise durch die niedrigen Preise die öffentlichen Verkehrsmittel verdrängt und es steht damit dem Ziel der Mobilitätsstrategie entgegen, bis 2030 den Anteil des öffentlichen Personennahverkehrs an allen Wegen auf 30 Prozent zu steigern. Mobilitätsformen, die ohne Vorgaben ausschließlich dem freien Markt nach handeln und im schlechtesten Fall nur wirtschaftlich profitable Siedlungsgebiete abdecken, fördern außerdem die soziale Ungleichheit und verringern die mobilen Teilhabemöglichkeiten von Personen in schon unzureichend erschlossenen Gebieten zusätzlich.

Weiterhin ist ein Aspekt des öffentlichen Verkehrsinteresses die ordnungsgemäße und gesetzeskonforme Leistungserbringung durch die Mietwagenunternehmen. Regelmäßig verstoßen taxiähnlich operierende Mietwagenunternehmen gegen arbeits- und sozialrechtliche Vorschriften. Dies kann auf den erhöhten Preisdruck im Mietwagengewerbe zurückgeführt werden, der regelwidriges Verhalten zumindest incentiviert und zum Teil auch innerhalb der Branche selbst kritisiert wird. Auch in Köln hat der Zoll – Finanzkontrolle Schwarzarbeit – festgestellt, dass im Rahmen von Kontrollen des Mietwagengewerbes regelmäßig Verstöße gegen sozialversicherungsrechtliche Vorschriften festgestellt werden. Insbesondere Verstöße gegen die Vorschriften über den Mindestlohn stehen dabei im Raum.

Insgesamt ist zudem zu bedenken, dass tarifbezogene Regelungen auch präventiv eingesetzt werden dürfen. Die Gefahren für das öffentliche Verkehrsinteresse müssen sich nicht erst realisieren, bevor die Regelung festgelegt werden darf.

Die tatbestandlichen Voraussetzungen zum Erlass von tarifbezogenen Regelungen für den im Bezirk der Stadt Köln betriebenen Verkehr mit Mietwagen liegen mithin vor.

Die vorliegende Maßnahme fördert die gesetzliche Zielsetzung (den Schutz des öffentlichen Verkehrsinteresses). Sie greift zwar in die Berufsfreiheit der betroffenen Unternehmen gemäß Art. 12 Abs. 1 GG ein. Dieser Eingriff ist jedoch gerechtfertigt. Denn er dient mit dem Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen einem legitimen Ziel und ist auch geeignet und erforderlich, das Ziel zu fördern. Er ist zudem angemessen. Ein Eingriff in die Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) liegt zwar mangels grenzüberschreitenden Sachverhalts nicht vor. Läge er vor, wäre er jedoch gerechtfertigt, da die Maßnahme einem zwingenden Grund des Allgemeinwohls dient und erforderlich und angemessen ist.

Die vorliegende Maßnahme verfolgt mit dem Schutz von öffentlichen Verkehrsinteressen in Gestalt des ÖPNV, der Funktions- und Existenzfähigkeit des örtlichen Taxigewerbes, insbesondere der Sicherstellung eines Level-Playing-Fields, einen legitimen Zweck. Dabei ist zu beachten, dass die vorliegende Maßnahme nicht den Schutz wirtschaftlicher Interessen einzelner Taxiunternehmen verfolgt, sondern die Grundlage dafür sichert, dass auch in Zukunft ein an individuelle Bedürfnisse ausgerichtetes, tarifgebundenes Verkehrsmittel zur Verfügung steht, das als Teil des ÖPNV die Daseinsvorsorge gewährleistet.

Auch ist die Maßnahme geeignet, um diesen Zweck zu erreichen, da durch ein Mindestbeförderungsentgelt im Mietwagenverkehr im vorliegenden Umfang eine Verzerrung der Wettbewerbsverhältnisse im Gelegenheitsverkehr zulasten des ÖPNV in Gestalt des Taxigewerbes und damit ein potentiell ruinöser Wettbewerb verhindert werden kann. Das festgesetzte Mindestbeförderungsentgelt wird den Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen fördern, da Dumpingpreise untersagt werden. Begonnen wird mit dem mildesten erfolgversprechenden Mittel.

Die Maßnahme ist weiterhin als erforderlich zu qualifizieren, da eine weniger einschneidende Maßnahme, die geeignet wäre, den beabsichtigten Zweck der Anordnung zu erreichen, nicht ersichtlich ist.

Sie ist erforderlich, da ohne dieses Instrument nicht wirksam verhindert werden kann, dass über nicht marktgerechte Dumpingpreise eine Verlagerung des Gelegenheitsverkehrs von Taxen auf Mietwagen weiter stattfindet oder noch zunimmt. Grund hierfür ist, dass für die Kunden der Fahrpreis das entscheidende Kriterium für die Art der Nutzung ist. Für sie spielt es in den allermeisten Fällen keine Rolle, dass zwischen Taxen und Mietwagen unterschiedliche Betriebsanforderungen und Ausführungsbestimmungen bei Transportaufträgen bestehen. Vielmehr erhalten sie die gleichen Leistungen, weshalb der Preis entscheidet.

Damit besteht das Interesse der Mietwagenunternehmen, die Taxitarife jedenfalls in Zeit mit geringer oder durchschnittlicher Nachfrage stets gezielt erheblich zu unterbieten, um Umsätze zu erzielen.

Insbesondere hat die nunmehr über ein Jahr zurückliegende Einführung des Tarifkorridors in Köln mit der damit einhergehenden Flexibilisierung der Taxitarife nicht dazu geführt, dass das gesetzgeberische Ziel eines „Level-Playing-Fields“ erreicht und der ruinöse Wettbewerb zulasten des Taxigewerbes unterbunden wurde. Fahrgäste, die bei der Auswahl des Beförderungsmittels vor allem auf das anfallende Entgelt achten, sind trotz einer Tarifflexibilisierung im Taxi geneigt, den häufig zu extrem günstigen Preisen fahrenden Mietwagen zu bevorzugen; zumal sich die jeweilige Beförderungsleistung aus Verbrauchersicht nicht unterscheidet. Dies leistet einer Abwanderung vom ÖPNV hin zum Mietwagenverkehr Vorschub und setzt die Bevölkerung perspektivisch dem Risiko aus, dass ab einem bestimmten Zeitpunkt eine sowohl zeitlich als auch räumlich lückenlose Versorgung mit ÖPNV-Angeboten im Sinne der Daseinsvorsorge im Bezirk der Stadt Köln nicht mehr gewährleistet ist.

Die Anordnung ist auch im engeren Sinne verhältnismäßig.

Es handelt sich bei der angeordneten Maßnahme um einen Eingriff in die Berufsausübung. Eingriffe dieser Art sind zulässig, sofern sie sich an sachgerechten und vernünftigen Gründen des Gemeinwohls orientieren (vgl. BVerfG, 11.06.1958, 1 BvR 596/56).

Die Maßnahme ist als sachgerecht einzuordnen, da der Erhalt der Funktions- und Existenzfähigkeit des Kölner Taxigewerbes als Teil des ÖPNV als vernünftiger Grund des Gemeinwohls im Vordergrund steht. Folglich ist dem Interesse der betroffenen Mietwagenunternehmen, welches letztlich in dem wirtschaftlichen Interesse begründet ist, die Attraktivität eigener Beförderungsdienstleistungen durch günstigere Beförderungsentgelte zu steigern und Fahrgäste des ÖPNV für die eigene Beförderungsleistung zu gewinnen, nicht der Vorrang einzuräumen.

Das Mindestbeförderungsentgelt findet nur auf solche Beförderungen Anwendung, die spontan gebucht werden, nicht aber auf solche, die mindestens eine Stunde im Voraus gebucht werden. Diese Einschränkung sorgt dafür, dass die Regelung nur auf den taxiähnlichen Mietwagenverkehr Anwendung findet, nicht aber auf „klassischen“ Mietwagenverkehr. Eine solche Regelung ist angesichts des beschränkten Betroffenenkreises im Lichte der Verhältnismäßigkeit und des geringeren Eingriffs zu bevorzugen. Ferner findet es keine Anwendung auf Fahrten mit Mietwagen, die für Krankenfahrten genutzt werden und für die eine entsprechende Entgeltvereinbarung mit einer Krankenkasse vorliegt.

Die Höhe des Mindestbeförderungsentgeltes ist angemessen. Sie orientiert sich an der derzeit geltenden Taxitarifordnung und der Untergrenze des Tarifkorridors. Dabei werden die Wartezeitbestandteile des Tarifs und der Großraumzuschlag nicht berechnet. Der für das Taxigewerbe verbindliche Kölner Taxitarif wird laufend dergestalt berechnet, dass er auskömmlich für die Taxiunternehmen ist. Gleichzeitig wurde von der rechtlichen Möglichkeit des Tarifkorridors Gebrauch gemacht, der Abweichungen nach oben und unten zulässt, um in diesem Korridor den Taxiunternehmen wirtschaftliche Entscheidungen zu ermöglichen. Es ist sachgerecht, ausgehend vom Taxitarif eine Untergrenze von 20 % auf die Mietwagenunternehmen zu übertragen.

Es spricht einiges dafür, dass Mietwagen wegen der teilweise besseren Auslastung trotz des höheren Mehrwertsteuersatzes (19 % auf Mietwagen versus 7 % auf Taxileistungen) zu günstigeren Preisen wirtschaftlich fahren können. Das ist ihnen weiterhin möglich, weil Wartezeiten und der Großraumzuschlag nicht berechnet werden. Mit der Regelung werden lediglich Dumpingpreise zulasten und zum Schutz der Säulen des ÖPNV verhindert.

Mietwagen werden insofern keine unverhältnismäßig restriktiven oder gegenüber dem Taxi besonders nachteiligen Vorgaben gemacht; vielmehr können sie – sofern sie zum Mindestbeförderungsentgelt fahren – ihre Fahrten immer noch dauerhaft günstiger anbieten als Taxiunternehmen. Denn die Kalkulation des Taxitarifs bringt es mit sich, dass eine dauerhafte Unterschreitung für Taxiunternehmen wirtschaftlich nicht darstellbar ist. Dass eine Mietwagen- und eine Taxifahrt zu demselben Preis angeboten werden, dürfte daher auch bei Anwendung eines Mindestbeförderungsentgeltes die Ausnahme und nicht die Regel sein. Da nur der taxiähnliche Mietwagenverkehr von der Allgemeinverfügung betroffen ist, ist eine Orientierung am Taxitarif folgerichtig. Weiterhin ist die Höhe des Taxitarifs auch deshalb angemessen, weil der Taxitarif unter Berücksichtigung der Vorgaben des § 39 Abs. 2 Satz 1 PBefG gebildet wird. Da die Kostenstrukturen im Mietwagen- und Taxiverkehr zwar nicht identisch, wohl aber vergleichbar sind, erscheint die Höhe des Tarifs deshalb auch im Wesentlichen für das Mietwagengewerbe passend. Weiterhin ist nicht zu erwarten, dass den bereits bestehenden Mietwagenunternehmen dadurch die Existenzgrundlage entzogen wird.

Dass die Preise im taxiähnlichen Mietwagenverkehr bei entsprechend hoher Nachfrage auch über denen des Taxiverkehrs liegen und dennoch eine Nachfrage nach Mietwagen besteht, zeigt, dass die Verkehrsform Mietwagen auch weiterhin einen Anteil im gesamtstädtischen Beförderungsangebot ausmachen wird.

Die strukturellen Nachteile, die das Mietwagengewerbe gegenüber dem Taxigewerbe hat (insb. höherer Mehrwertsteuersatz, Rückkehrpflicht u. ä.), können nicht als Argument gegen ein Mindestbeförderungsentgelt herangezogen werden. Denn sie müssten – wenn überhaupt – bspw. wegen eines höheren Anteils an Leerfahrten preissteigernd wirken, so dass sie eher für ein Mindestbeförderungsentgelt sprechen könnten als dagegen. Sie sind zudem unzureichend, um das Level-Playing-Field zwischen Taxi und Mietwagen herzustellen und die übrigen Aspekte des öffentlichen Verkehrsinteresses nachhaltig zu schützen.

Die Einbeziehung von Rabatten in die Allgemeinverfügung ist erforderlich, um sicherzustellen, dass das Level-Playing-Field nicht unterlaufen wird. Aus Fahrgast-sicht ist es entscheidend, welcher Betrag dem Fahrgast berechnet wird, nicht welcher Betrag beim Unternehmer verbleibt. Eine Reduzierung des Fahrpreises durch Rabatte jeglicher Art würde deshalb die Wirksamkeit des Mindestbeförderungsentgelts untergraben. Zudem stellen solche Rabatte Umgehungsversuche (§ 6 PBefG) dar.

Die Einbeziehung von Fahrten, die über das Gebiet der Stadt Köln hinaus gehen, ist angemessen. § 51a Abs. 1 PBefG erlaubt der Genehmigungsbehörde, tarifbezogene Regelungen für den Verkehr mit Mietwagen, „der in ihrem Bezirk betrieben wird“, festzulegen. Die Ermächtigungsgrundlage knüpft damit an den Ort der Verkehrserbringung und nicht an den Ort der Genehmigung an. Der Wortlaut beschränkt den Anwendungsbereich dabei nicht auf solche Verkehre, die „ausschließlich“ im Genehmigungsbezirk erbracht werden. Vielmehr ist er so offen formuliert, dass auch „teilweise“ im Bezirk der Genehmigungsbehörde betriebene Verkehre umfasst sind. Dies schließt grundsätzlich auch ein- und ausbrechende Verkehre ein. Diese Auslegung entspricht auch dem Sinn und Zweck der Vorschrift. Denn typischerweise stehen Taxen und andere öffentliche Verkehrsmittel nicht nur mit den rein innerörtlichen Mietwagenverkehren in Konkurrenz, sondern auch mit dem ein- und ausbrechenden Verkehr. Darüber hinaus würde eine einschränkende Auslegung, bei der nur rein innerörtliche Verkehre umfasst wären, Umgehungsversuchen Vorschub leisten, bei denen Fahrten über die Bezirksgrenze hinaus gebucht, aufgrund starker, künstlicher Rabattierungen dann aber trotzdem unterhalb des Mindestbeförderungsentgelts abgerechnet und tatsächlich nur bis zur Bezirksgrenze erbracht werden. Insofern ist bei der Auslegung des § 51a Abs. 1 PBefG die Wertung des § 6 PBefG zu berücksichtigen, der Umgehungen ausschließt. Vorliegend werden zudem nur solche „grenzüberschreitenden“ Fahrten umfasst, die auch im Pflichtfahrbereich der Taxitarifordnung liegen. Bei diesen ist eine Gefährdung der öffentlichen Verkehrsinteressen erkenntlich, da hier eine unmittelbare Konkurrenzsituation zum örtlichen Taxigewerbe besteht.

Ein- und ausbrechende Fahrten, die nicht zumindest im Pflichtfahrbereich beginnen oder enden, sind vom Mindestbeförderungsentgelt hingegen nicht umfasst. Damit betrifft das Mindestbeförderungsentgelt solche Mietwagenverkehre nicht, die nicht in Konkurrenz zum Taxi stehen oder die zwar in Konkurrenz zum Taxi stehen, aber Strecken betreffen, auf denen auch das Taxi den Fahrpreis frei verhandeln darf. Entsprechend dem Wortlaut des Kilometerpreises des Kölner Taxitarifs ist der Kilometerpreis nur für solche Streckenanteile verbindlich, die auf dem Stadtgebiet Kölns oder im Pflichtfahrgebiet zurückgelegt werden („Das Entgelt für die gefahrene Wegstrecke innerhalb des Pflichtfahrgebietes beträgt je Kilometer...“). In den wenigen Fälle, in denen eine Fahrt zwar in den Anwendungsbereich des hier festgesetzten Mindestbeförderungsentgelts fällt, auf der Fahrt aber Wege außerhalb des Pflichtfahrbereichs zurücklegt, kann der Preis für diese Streckenanteile frei vereinbart werden. Der Grundpreis ist für alle Fahrten zu berechnen, die im Pflichtfahrgebiet oder auf dem Gebiet der Stadt Köln starten.

Schon der Schutz von öffentlichen Verkehrsinteressen in Gestalt des ÖPNV, der Funktions- und Existenzfähigkeit des örtlichen Taxigewerbes, insbesondere der Sicherstellung eines Level-Playing-Fields allein rechtfertigt die Maßnahme. Hinzu treten jedoch die weiteren mit der Maßnahme geschützten Aspekte des öffentlichen Verkehrsinteresses, die insgesamt noch verstärkt auf die Angemessenheit einzahlen:

Auch der Linien-ÖPNV wird geschützt. In Konstellationen, in denen Mietwagenfahrten regelmäßig günstiger sind, insbesondere bei Gruppenfahrten, wird der Preisabstand reduziert.

Die ordnungsgemäße und gesetzeskonforme Leistungserbringung durch die Mietwagenunternehmen wird gefördert, da die hier gewählten Mindestbeförderungsentgelte einen wirtschaftlichen Betrieb unter Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zumindest erleichtern. Insofern wäre eine Intensivierung der Kontrollen kein gleich geeignetes Mittel; die Kontrollen sind bereits intensiv, gleichzeitig ist eine vollumfängliche Kontrolle praktisch unmöglich, sondern sie muss sich auf Stichproben beschränken.

Zudem wird durch die Annäherung der Mietwagentarife an den Taxitarif der starke Anreiz, den der Mietwagen derzeit zum Umstieg auf den Individualverkehr bieten bzw. die hierdurch verursachte Verkehrsinduktion, verringert.

Die angeordnete Maßnahme steht auch im Einklang mit unionsrechtlichen Vorschriften.

Die Dienstleistungsfreiheit aus Art. 56 AEUV greift vorliegend nicht, da für den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs, die Bestimmungen des Titels über den Verkehr gelten (Art. 58 Abs. 1 AEUV).

Ferner steht die vorliegende Maßnahme im Einklang mit der Niederlassungsfreiheit aus Art. 49 AEUV.

Mit Blick auf den Schutzbereich handelt es sich zwar grundsätzlich um eine geschützte Tätigkeit, da die Maßnahme sich an auf Dauer eingerichtete selbstständige Erwerbstätige richtet und Staatsangehörige von Mitgliedsstaaten der Europäischen Union betrifft (Art. 20, Art. 54 AEUV), jedoch mangelt es bereits an einem grenzüberschreitenden Bezug. Die betroffenen Mietwagenunternehmen sind bereits kraft Gesetzes (§ 13 Abs. 1 Nr. 4 PBefG) verpflichtet, einen Betriebssitz im Inland einzurichten und aufrechtzuerhalten, sodass sich die Maßnahme ausschließlich an Unternehmen richtet, die in Deutschland ansässig sind. Ein grenzüberschreitender Verkehr mit Mietwagen ist weder nach nationalen noch nach unionsrechtlichen Vorschriften zulässig.

Selbst wenn jedoch von einem Potenzial transnationaler Aktivität ausgegangen und damit eine weite Auslegung des Schutzbereiches zu Grunde gelegt wird, ist die Anordnung rechtmäßig.

Eine direkte Diskriminierung scheidet bereits deshalb aus, da die Maßnahme keine an die Staatsangehörigkeit gebundene Entscheidung darstellt.

Weiterhin ist die Maßnahme auch nicht als indirekte Diskriminierung bzw. Maßnahme gleicher Wirkung i.S.d. Dassonville-Formel einzustufen, da die Grundlage der Maßnahme auf einer nationalen Bestimmung beruht (§ 51a Abs. 1 PBefG i.V.m. der vorliegenden Anordnung), die für alle betroffenen Wirtschaftsteilnehmenden, die ihre Tätigkeit auf dem Gebiet der Stadt Köln ausüben, gleichermaßen Anwendung findet.

Allerdings bedingt die Festsetzung von Mindestentgelten im vorliegenden Umfang, dass sich die Möglichkeiten der Preisgestaltung von Mietwagenunternehmen einschränken, weil diese zumindest mit Blick auf die Untergrenze nunmehr behördlich bestimmt ist. Folglich kann von einer potenziell geringeren Attraktivität für die Niederlassung eines Mietwagenunternehmens ausgegangen und damit ein Eingriff in den Schutzbereich angenommen werden.

Ein solcher Eingriff findet jedoch seine Rechtfertigung in zwingenden Gründen des Allgemeinwohls. Vorliegend dient die Maßnahme dem Schutz der guten Organisation der Beförderung, des Verkehrs und des öffentlichen Raums. Konkret schützt die Anordnung von Mindestentgelten die daseinsvorsorgende Kraft des ÖPNV vor einem Ausbluten durch günstigere Alternativen. Dies allein rechtfertigt schon den Eingriff. Daneben dient die Maßnahme dem Umweltschutz, indem sie den Umstieg auf den motorisierten Individualverkehr weniger attraktiv macht, und der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie dem Schutz der Arbeitnehmenden, indem sie die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben im Mietwagenverkehr erleichtert. Mithin dient die Maßnahme einer Reihe von Zielen, die gleichzeitig sowohl öffentliche Verkehrsinteressen im Sinne des § 51a Abs. 1 PBefG als auch zwingende Gründe des Allgemeininteresses im Sinne der Rechtsprechung des EuGH sind.

Die Maßnahme ist auch geeignet und erforderlich diese Schutzwirkung zu entfalten. Sie geht nicht über das hierfür erforderliche Maß hinaus. Das Interesse der betroffenen Mietwagenunternehmen an einer weiterhin bestehenden völligen Preisflexibilität muss gegenüber den genannten zwingenden Gründen des Allgemeinwohls zurücktreten. Insofern gelten die bereits zur Berufsfreiheit getätigten Aussagen entsprechend.

Zuwiderhandlungen gegen die Bestimmungen dieser Allgemeinverfügung stellen Ordnungswidrigkeiten nach § 61 Abs. 1 Ziffer 4 PBefG dar.

Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig als Unternehmer ein Entgelt im Mietwagenverkehr berechnet, das unterhalb des in Ziffer 3 genannten Mindestbeförderungsentgelts liegt.

Ordnungswidrig handelt auch, wer vorsätzlich oder fahrlässig als Unternehmer oder Vermittler Rabatte entgegen Ziff. 5 gewährt.

Vorsätzlich oder fahrlässig begangene Ordnungswidrigkeiten können nach § 61 Abs. 2 Alt. 2 PBefG mit einer Geldbuße bis zu 10.000 € geahndet werden, soweit sie nicht nach anderen Vorschriften mit Strafe bedroht sind.

Die sofortige Vollziehung der oben genannten Allgemeinverfügung nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO wird angeordnet. Gegen die Allgemeinverfügung erhobene Rechtsbehelfe haben damit keine aufschiebende Wirkung. Die sofortige Vollziehung ist erforderlich, weil der Zweck der Allgemeinverfügung im Falle von Verzögerung vereitelt würde. Denn die Beeinträchtigungen für das öffentliche Verkehrsinteresse treten bereits jetzt ein und verstärken sich mit jedem Moment, in dem die Allgemeinverfügung nicht wirksam ist. Je länger die Mietwagenunternehmen ihre strukturellen Wettbewerbsvorteile, die sich aus dem fehlenden Level-Playing-Field ergeben, weiter zulasten des fairen Wettbewerbs ausnutzen können, desto stärker werden die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Taxiunternehmen, was zu nachhaltigen und ab einer gewissen Dauer und Intensität auch unumkehrbaren Verwerfungen unter den Verkehrsformen führen würde. Unternehmen, denen die wirtschaftliche Grundlage entzogen wird, werden den Taxibetrieb einstellen oder sogar zahlungsunfähig werden. Vor diesem Hintergrund überwiegt das öffentliche Vollzugsinteresse das private Aussetzungsinteresse der betroffenen Mietwagenunternehmen. Dies allein rechtfertigt schon die sofortige Vollziehung. Die obigen Ausführungen gelten entsprechend für die übrigen Aspekte des öffentlichen Verkehrsinteresses, die mit der Maßnahme geschützt werden. Auch diese Aspekte werden mit dem Zuwarten immer weiter beeinträchtigt.

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen diese Allgemeinverfügung kann innerhalb eines Monats Widerspruch bei der Stadt Köln in Köln erhoben werden.

Köln, den 14.04.2026

gez. Andrea Blome