

MINDESTBEFÖRDERUNGS- ENTGELTE FÜR MIETWAGENFAHRDIENSTE IN HEIDELBERG

Ökonomische Einordnung des Gutachtens von
Linne+Krause im Auftrag des Bundesverbands
wirfahren

JANUAR 2026

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary: Das Gutachten von Linne+Krause ist als Entscheidungsgrundlage für die Einführung eines Mindestbeförderungsentgelts ungeeignet	3
1 Hintergrund und Auftrag: Kritische Würdigung des Gutachtens von Linne+Krause zur Wirtschaftlichkeit des Mietwagenbetriebs	6
2 Unzureichender Analyserahmen: Einzelfallbetrachtung, kurzer Untersuchungszeitraum und fehlende Kostenbetrachtung lassen keine Aussagen zur Wirtschaftlichkeit von Mietwagenunternehmen zu	8
3 Fehlende Berücksichtigung relevanter ökonomischer Effekte: Verdrängungseffekte werden nur behauptet, plausible ökonomische Ursachen dagegen ausgeblendet	16
4 Unbelegte Kernaussagen: Zentrale Thesen von L+K bleiben ohne valide qualitative oder quantitative Evidenz	24
5 Fazit und Ausblick: Das L+K-Gutachten weist erhebliche methodische Schwächen auf – eine Entscheidung hinsichtlich eines Mindestbeförderungsentgelts sollte auf ökonomisch und methodisch fundierter Grundlage erfolgen	29

Executive Summary: Das Gutachten von Linne+Krause ist als Entscheidungsgrundlage für die Einführung eines Mindestbeförderungsentgelts ungeeignet

Der Bundesverband wirfahren hat Frontier Economics als Wirtschaftsberatung damit beauftragt, das von der Stadt Heidelberg in Auftrag gegebene Gutachten der Linne+Krause GmbH („L+K“) zur Einführung eines Mindestbeförderungsentgelts („MBE“) für Mietwagen fachlich zu prüfen.

Unsere Analyse zeigt: Das L+K-Gutachten für die Stadt Heidelberg liefert **keine belastbare ökonomische Grundlage** für die Einführung eines MBE. Das L+K-Gutachten – oder vergleichbare Untersuchungen, wie etwa das von L+K erstellte Gutachten für die Stadt Essen, die das hier vorliegende als Grundlage verwenden – ist somit **als Entscheidungsgrundlage für ein MBE ungeeignet**.

Diese Bewertung stützt sich auf **drei zentrale Schwächen**:

1. **Unzureichender Untersuchungszeitraum, selektive Einzelfallbetrachtung und unvollständige Kostenbetrachtung lassen keine Aussagen zur Wirtschaftlichkeit von Mietwagenunternehmen zu:**
 - L+K stützt sich lediglich auf einen **Betrachtungszeitraum von zwölf Monaten zum Markteintritt von Uber in Heidelberg**. Der Markt ist in solch einer Startphase von **vorübergehenden Sonderbedingungen** wie erhöhten Ausgaben für Marketing geprägt. Eine Übertragung der Ergebnisse aus der **Hochlaufphase auf die langfristige Marktsituation ist nicht möglich**.
 - L+K stützt sich auf **Daten eines einzigen Mietwagenunternehmens**, dessen Repräsentativität für den gesamten Heidelberger Mietwagenmarkt nicht getestet wird. Der Anteil des Unternehmens an allen Heidelberger Uber-Fahrten wird lediglich auf **Basis einer nur geringen Anzahl von 49 individuellen Fahrten berechnet**.
 - Das L+K-Gutachten behauptet, dass ohne finanzielle Unterstützung durch die Uber-Plattform kein wirtschaftlicher Betrieb app-vermittelter Mietwagenunternehmen möglich sei. L+K **untersucht jedoch nicht die Kostenstrukturen** von Mietwagenunternehmen. Damit kann L+K **keine Aussage zur Wirtschaftlichkeit von Mietwagenunternehmen** treffen.
2. **L+K beschreibt lediglich die Entwicklung der Vermittlungszahlen einer einzelnen Taxi-Funkvermittlungszentrale, ohne mögliche Ursachen für die dort beobachteten Entwicklungen empirisch zu testen:**

- Mit der **ausschließlichen Fokussierung auf die Taxi-Vermittlungszahlen einer Funkzentrale** kann das L+K-Gutachten keine umfassende Einschätzung der wirtschaftlichen Perspektive – und insbesondere der behaupteten Verdrängung – des Taxisektors in Heidelberg liefern. Es bleibt vielmehr ungewiss, inwiefern überhaupt eine Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Gesamtsituation des Taxigewerbes in Heidelberg vorliegt oder ob über den betrachteten Zeitraum nicht andere Vermittlungsoptionen an die Stelle der Funkzentrale getreten sind. Beispielsweise legt L+K im vorliegenden Gutachten nicht offen, ob die betrachteten Vermittlungszahlen auch Bestellungen über Taxi-Bestellapps beinhalten.
- Das L+K-Gutachten stützt die behauptete „*Verdrängung*“ des Heidelberger Taximarkts durch Mietwagenunternehmen zudem auf die historische Entwicklung von **Vermittlungszahlen einer Funk-Taxivermittlungszentrale** in Heidelberg, die bereits seit dem Jahr 2019, also einige Jahre vor dem Markteintritt von Uber, gesunken sind.
- Insgesamt lassen **einfache Beschreibungen der Entwicklung** von Vermittlungszahlen **keine Aussagen zu ihrer Ursache** zu, zumal **alternative Einflussfaktoren** auf den Rückgang der Taxivermittlungszahlen im L+K-Gutachten **unbeachtet bleiben**: Haben sich die Bestellungen für Taxis auf andere Kanäle verlagert? Haben sich die Eigenschaften der vermittelten Fahrten verändert, etwa hin zu weniger, aber im Durchschnitt längeren und möglicherweise ertragreicheren Fahrten? Welchen Einfluss hatten die konjunkturelle Entwicklung und die Covid-Pandemie auf den Rückgang der Taxivermittlungen genau? Welchen Effekt hatten Erhöhungen der Taxi-Tarife in Heidelberg auf die Vermittlungszahlen der betrachteten Zentrale? Welchen Effekt hatten mögliche Veränderungen im ÖPNV-Angebot, wie die Einführung des Deutschlandtickets oder der Ausbau neuer bzw. die Verbesserung vorhandener ÖPNV-Verbindungen in der Region?

3. Neben inhaltlichen Kritikpunkten stellen wesentliche handwerkliche Schwächen die Eignung des L+K-Gutachtens als Entscheidungsgrundlage in Frage:

- Das L+K-Gutachten verfehlt die Mindestanforderungen an Nachvollziehbarkeit und Sorgfalt und **lässt zentrale Annahmen unbelegt**. Dazu zählt beispielsweise die für die Marktabgrenzung relevante Behauptung, dass Taxi- und Mietwagenunternehmen die gleichen Kostenstrukturen hätten.
- Daneben enthält das Gutachten **Widersprüche**: L+K verweist auf die in vielen Städten (so auch in Heidelberg) konstant gebliebenen Taxikonzessionen und widerspricht damit der gleichzeitigen Behauptung einer Taxi-Verdrängung durch Mietwagenunternehmen. Die in anderen Städten sogar gestiegenen Taxikonzessionen werden völlig ausgeblendet.
- Zudem werden **Begriffe** wie „*Kampfpreise*“ zwar für die eigene Argumentation verwendet, aber **weder klar definiert** noch mit ökonomischer Theorie unterlegt.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass das L+K-Gutachten keinen Beitrag zu einer fundierten Entscheidung über die Notwendigkeit eines MBE leisten kann. Um eine belastbare Entscheidungsgrundlage für einen so umfassenden regulatorischen Eingriff schaffen zu können, bedarf es einer ökonomisch fundierten Analyse, die zumindest folgende Punkte beinhalten müsste:

- eine sorgfältige Prüfung, ob Taxi und app-vermittelte Mietwagen wirklich austauschbare Dienstleistungen sind oder nicht (eine sogenannte **Marktabgrenzung**);
- eine **Umsatz- und Kostenberechnung** für eine **repräsentative** Anzahl von Mietwagenbetrieben über einen mehrjährigen Zeitraum, in dem die Anfangsphase getrennt betrachtet wird;
- eine Analysemethode, die den **Einfluss verschiedener Faktoren** auf die Entwicklung der Taxivermittlungen **quantifizieren** kann (eine sogenannte **Kausalanalyse**);
- eine stärkere Berücksichtigung der spezifischen **Wettbewerbsdynamik bei Vermittlungsplattformen** und die daraus abgeleitete Umsetzbarkeit einer behaupteten Verdrängung des Taxigewerbes; und
- eine Betrachtung möglicher **volkswirtschaftlicher Effekte** (auch auf lokaler Ebene) durch die Einführung eines MBE unter gesamtheitlicher **Berücksichtigung des öffentlichen Verkehrsinteresses**.

1 Hintergrund und Auftrag: Kritische Würdigung des Gutachtens von Linne+Krause zur Wirtschaftlichkeit des Mietwagenbetriebs

Die Stadt Heidelberg hat zum 1. August 2025 ein Mindestbeförderungsentgelt („MBE“) für Mietwagenunternehmen nach § 51a PBefG eingeführt. Dies bedeutet, dass für jede Mietwagenfahrt mit Beginn und Ende innerhalb des Stadtgebiets Heidelbergs eine verbindliche Preisuntergrenze für Mietwagenfahrten eingehalten werden muss, die bei der Endkundenbepreisung nicht unterschritten werden darf.¹ Zur Einführung eines solchen MBE *„zum Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen“*² (§ 51a PBefG) bedarf es gemäß einem Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig³ mindestens einer *„nachvollziehbaren Tatsachenbasis“*⁴.

Zur Darlegung einer solchen Tatsachenbasis zur Begründung der Einführung des MBE beauftragte die Stadt Heidelberg die Linne+Krause GmbH („L+K“) mit der Erstellung eines Gutachtens⁵ („L+K-Gutachten“). Datengrundlage dieses Gutachtens sind Touren- und Abrechnungsdaten eines einzelnen Unternehmens, welches app-vermittelte Mietwagenfahrten anbietet (im L+K-Gutachten *„Ankerbetrieb“*⁶ genannt). Ergänzend werden Daten der Heidelberger Funktaxi-Zentrale sowie Tarifordnungen ausgewertet. Anhand dieser Daten führt L+K einen Preisvergleich zwischen Taxi- und Mietwagenfahrten durch und schätzt mithilfe von Abrechnungsdaten des Mietwagenunternehmens eine betriebswirtschaftliche Umsatzrenditenkalkulation für den Mietwagenbetrieb.

¹ Vgl. Stadt Heidelberg (25.06.2025), *„Allgemeinverfügung der Stadt Heidelberg über die Festsetzung von Mindestbeförderungsentgelten für den Verkehr mit Mietwagen innerhalb der Stadt Heidelberg vom 25.06.2025“*, Zugriff am 07.10.2025 unter https://www.heidelberg.de/site/Heidelberg2021/get/documents_E-846363424/heidelberg/Objektdatenbank/13/Bekanntmachungen/2025/2025_07_02_Allgemeinverf%C3%BCgung%20Mindestbef%C3%B6rderungsentgelt%20Mietwagen%20Fassung%20Ver%C3%B6ffentlichung.pdf.

² § 51a Abs. 1 PBefG.

³ VG Leipzig, Urt. v. 15.11.2024 - 1 K 311/23, juris (Nr. NJRE001597395), Zugriff am 26.09.2025 unter https://www.juris.de/static/infodienst/autoren/D_NJRE001597395.htm.

⁴ VG Leipzig, Urt. v. 15.11.2024 - 1 K 311/23, juris (Nr. NJRE001597395), Zugriff am 26.09.2025 unter https://www.juris.de/static/infodienst/autoren/D_NJRE001597395.htm, Leitsatz 5.

⁵ Linne+Krause (Februar 2025), *„Gutachten: Mindestbeförderungsentgelte (MBE) gemäß § 51a PBefG in der Stadt Heidelberg“*, Zugriff unter <https://ww1.heidelberg.de/buergerinfo/si0057.asp?ksinr=7084>.

⁶ L+K-Gutachten, S. 5.

Das L+K-Gutachten kommt zu folgenden Schlüssen:

- Der beobachtete Preisabstand zwischen app-vermittelten Mietwagenfahrten und Taxis sei für Mietwagenunternehmen ohne „*Alimentierung*“⁷ durch die Uber-Plattform nicht dauerhaft eigenwirtschaftlich umsetzbar⁸;
- dadurch fände eine von Mietwagenunternehmen getriebene Verdrängung des Taxibetriebs statt, der die Funktionsfähigkeit des Taxigewerbes bedrohe⁹; und
- ohne Einführung eines MBE für app-vermittelte Mietwagenfahrten steige das Risiko einer Grauwirtschaft im Mietwagenverkehr¹⁰.

Auf dieser Basis empfiehlt L+K ein MBE für app-vermittelte Mietwagenfahrten, das 7,5% unter dem Heidelberger Taxitarif liegt¹¹.

Der Bundesverband wirfahren („wirfahren“) hat Frontier Economics („Frontier“) beauftragt, das L+K-Gutachten für die Stadt Heidelberg einer kritischen Würdigung zu unterziehen. Ziel ist es, die Aussagekraft und Tragfähigkeit des L+K-Gutachtens aus ökonomischer Sicht zu prüfen und zu bewerten, inwieweit es geeignet ist, als nachvollziehbare Grundlage für öffentliche Entscheidungsprozesse und Regulierungsmaßnahmen herangezogen zu werden. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund relevant, dass L+K nach uns vorliegenden Informationen auch von weiteren Kommunen beauftragt wurde, vergleichbare Analysen durchzuführen¹², für die das vorliegende L+K-Gutachten als Grundlage dienen könnte. Aufbauend auf der kritischen Würdigung des L+K-Gutachtens fassen wir demnach zusammen, welche Analysen in Heidelberg oder anderen Kommunen durchzuführen wären, um eine ökonomisch und methodisch fundierte Grundlage für die Entscheidung über MBE zu schaffen.

⁷ L+K-Gutachten, S. 11.

⁸ Vgl. L+K-Gutachten, S. 11.

⁹ Vgl. L+K-Gutachten, S. 16.

¹⁰ Vgl. L+K-Gutachten, S. 20 ff.

¹¹ Die Festlegung des MBE auf einen maximalen preislichen Abstand (nach unten) von 7,5% zum Taxitarif beruht auf einer Berechnung eines hypothetischen Preises für app-vermittelte Mietwagenfahrten ohne die von L+K angeführten Zuschüsse durch die Uber-Plattform im Verhältnis zum (Brutto)-Taxitarif.

¹² So beispielsweise für die Stadt Essen, s. Linne+Krause (August 2025), „*Gutachten: Mindestbeförderungsentgelte (MBE) gemäß § 51a PBefG in der Stadt Essen*“, Zugriff am 27.10.2025 unter https://ris.essen.de/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXNfFcExjZZzKoPdxVJGTUTioq640_rLP7CYAFdoDLf8GC_Jxe9OH/A2.pdf.

2 Unzureichender Analyserahmen: Einzelfallbetrachtung, kurzer Untersuchungszeitraum und fehlende Kostenbetrachtung lassen keine Aussagen zur Wirtschaftlichkeit von Mietwagenunternehmen zu

Das L+K-Gutachten führt keine Kostenberechnung durch und kann daher keine Aussagen zur Wirtschaftlichkeit von Mietwagenunternehmen treffen. Zudem beruhen Kernergebnisse des Gutachtens auf begrenzten Daten eines einzelnen Mietwagenunternehmens für einen kurzen Zeitraum von zwölf Monaten, der zusätzlich die Hochlaufphase des Unternehmens und der app-vermittelten Mietwagenvermittlung allgemein umfasst. Die beschriebenen Ergebnisse sind daher allenfalls als Einzelfallbeispiel einzuordnen. Eine Übertragbarkeit auf die langfristige Marktsituation in Heidelberg ist nicht möglich. Die Notwendigkeit eines MBE kann so nicht nachgewiesen werden.

Für eine tragfähige Begründung müsste die tatsächliche Kostenstruktur einer repräsentativen Anzahl von Betrieben zugrunde gelegt werden. Zudem müsste ein längerer Untersuchungszeitraum gewählt werden, um Sondereffekte der Hochlaufphase vom normalen Betrieb trennen zu können.

Das L+K-Gutachten stützt seine Kernaussagen zur Wirtschaftlichkeit und Preisstrategie des Mietwagenbetriebs vor allem auf Touren- und Abrechnungsdaten eines „*seinerzeit dominierenden*“¹³ Mietwagenunternehmens. Dabei bezieht sich L+K laut eigener Aussage auf den Zeitraum von Mai 2023 bis April 2024, für den ein Preisvergleich zwischen Taxi- und app-vermittelten Mietwagenfahrten vorgestellt wird. L+K kommt daraufhin zu dem Schluss, dass durch Über vermittelte Fahrten in Heidelberg im Durchschnitt 35-39% günstiger als Taxifahrten seien. Dies wertet L+K als Evidenz für „*langfristig angebotene Kampfpreise*“¹⁴ für Mietwagenfahrten.

Zusätzlich präsentiert L+K eine exemplarische Berechnung einer Umsatzrendite, welche ebenfalls ausschließlich das betrachtete Mietwagenunternehmen betrifft. Das L+K-Gutachten betrachtet hierfür wöchentliche Abrechnungen zwischen Mietwagenunternehmen, Generalunternehmer und Plattform, ebenfalls im Zeitraum zwischen Mai 2023 und April 2024 – und behauptet auf dieser Basis, dass allein die dargestellten „*Zuschüsse*“¹⁵ durch die Über-

¹³ L+K-Gutachten, S. 5

¹⁴ L+K-Gutachten, S. 6

¹⁵ L+K-Gutachten, Tabelle 3, S. 9.

Plattform die vorher aufgeführten Verbraucherpreise ermöglichten¹⁶. Als Kosten werden nur an Uber abgeführte Provisionen aufgeführt¹⁷, andere Kosten werden nicht betrachtet.

Aus ökonomischer Sicht sind die von L+K verwendeten Daten als Grundlage für die Festlegung eines MBE **unzureichend**:

- **Nur ein kurzer Zeitraum, noch dazu während der Hochlaufphase, untersucht:** L+K untersucht Preise in einem Zeitraum von nur zwölf Monaten, der zudem mit dem Uber-Markteintritt eine Hochlaufphase darstellt und daher von vorübergehenden Sonderbedingungen geprägt ist.
- **Nur ein Unternehmen betrachtet:** L+K betrachtet nur ein einziges Mietwagenunternehmen von vielen im Heidelberger Markt. Dabei ignoriert sie die mögliche Vielfalt verschiedener für die Wirtschaftlichkeit möglicherweise entscheidender Unternehmenscharakteristika.
- **Nur Umsätze, keine Kosten betrachtet:** L+K berechnet nicht die tatsächlichen Kosten des (app-vermittelten) Mietwagenbetriebs, sondern präsentiert lediglich eine Übersicht von Umsatz und gezahlten Provisionen zwischen dem betrachteten Unternehmen und der Uber-Plattform. Das L+K-Gutachten kann daher keine Aussage zur Wirtschaftlichkeit des Mietwagenbetriebs treffen.

Im Folgenden gehen wir im Detail auf die aufgeführten Kritikpunkte ein.

Die Betrachtung einer kurzen Hochlaufphase erlaubt keine Aussage zur langfristigen Wettbewerbssituation

Die von L+K durchgeführten Preis- und Umsatzrenditenanalysen basieren auf Abrechnungen, welche in einen Zeitraum von zwölf Monaten zwischen Mai 2023 und April 2024 fallen, in dem im Mai auch der Uber-Markteintritt in Heidelberg erfolgte¹⁸. Dieser Beobachtungszeitraum erlaubt keine Schlussfolgerungen zur Notwendigkeit eines MBE:

- **Zu kurzer Zeitraum:** Ein Beobachtungszeitraum von nur einem Jahr ist für Marktanalysen typischerweise zu kurz, um belastbare Aussagen zur Marktsituation treffen zu können¹⁹. Betrachtet man nur ein Jahr, können kurzfristige Schwankungen der betrachteten Indikatoren die Analyse verzerren, die aufgrund des kurzen Zeitraums nicht als solche identifiziert werden können. Gerade in der betrachteten Periode von Mai 2023 bis April 2024 waren Mietwagenbetriebe in Heidelberg zusätzlichen Sondereffekten ausgesetzt –

¹⁶ L+K-Gutachten, S. 9 ff.

¹⁷ L+K-Gutachten, Tabelle 3, S. 9.

¹⁸ Uber (16.05.2023), „Uber startet nachhaltige und sichere Fahrtenvermittlung in Heidelberg“, Zugriff am 18.11.2025 unter <https://www.uber.com/de/newsroom/uber-heidelberg/>.

¹⁹ Die EU-Kommission erhebt beispielsweise Daten für Marktanteilsberechnungen für einen Zeitraum von „*mindestens drei Jahren*“, s. Europäische Kommission (22.02.2024), „*Mitteilung der Kommission — Bekanntmachung der Kommission über die Abgrenzung des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts der Union*“, OJ C, C/2024/1645, Zugriff am 06.10.2025 unter <http://data.europa.eu/eli/C/2024/1645/oj>, Randnummer 113.

so beispielsweise Nachfrageschwankungen infolge der durch die Covid-Pandemie ausgelösten Wirtschaftskrise. Ohne längere Betrachtungszeiträume lassen sich temporäre Ausschläge nicht verlässlich von dauerhaften Entwicklungen trennen. Dies stellt die Aussagekraft der von L+K abgeleiteten Umsatzrendite- und Preisberechnungen grundsätzlich in Frage.

- **Nicht repräsentative Phase kurz nach Markteintritt:** Direkt am Anfang des gewählten Zeitraums erfolgte nachweislich der Markteintritt der Uber-Plattform in Heidelberg²⁰. Der Zeitraum stellt dadurch eine Hochlaufphase für den app-vermittelten Mietwagenverkehr dar. Es handelt sich also um einen Zeitraum, in dem Flotte und Nachfrage hochskaliert wurden, während Transfers und Zuschüsse (bspw. für verstärktes Marketing) besonders groß sein können. L+K vermerkt selbst, dass „die Anzahl der von Uber vermittelten Mietwagen [sich zwischenzeitlich] mehr als verneunfacht [hat]“²¹ und leistungsabhängige Boni nach dem Beobachtungszeitraum rückläufig wurden – die Plattform habe geplant, die Förderung „Mitte 2024 herunterzufahren“²². Das bedeutet, dass der von L+K betrachtete Zeitraum von einer hohen Dynamik und Sonderbedingungen gekennzeichnet war, die langfristig nicht repräsentativ für den Gleichgewichtszustand des Marktes in Heidelberg sein können.

Es gilt in der Wettbewerbsökonomik als Standard, Hochlaufphasen bei Preis-Kosten-Prüfungen separat zu berücksichtigen.^{23,24} Solche Phasen sind betriebswirtschaftlich gekennzeichnet von Kosteneffekten wie Fixkostenanlauf, Lernkurven²⁵ und erhöhten Marketing-Ausgaben (welche u. U. auch vertikal aufgeteilt werden können, wie es bspw. bei Werbekostenzuschüssen von Produzenten an Einzelhändler in der Praxis üblich ist²⁶). So hat beispielsweise auch die Europäische Kommission bei entsprechenden Preis-Kosten-Prüfungen die Hochlaufphase der relevanten Produkte ausgeschlossen²⁷. Sie

²⁰ Uber (16.05.2023), „Uber startet nachhaltige und sichere Fahrtenvermittlung in Heidelberg“, Zugriff am 18.11.2025 unter <https://www.uber.com/de/newsroom/uber-heidelberg/>.

²¹ L+K-Gutachten, S. 5.

²² L+K-Gutachten, S. 10.

²³ O'Donoghue, Robert, und Jorge Padilla (2020), „The Law and Economics of Article 102 TFEU“, 3rd ed. Oxford, England: Hart Publishing, S. 402 ff.

²⁴ „If costs were only assessed at the initial stage, they could suggest the product was loss-making whereas, over time, the product may in fact be profitable, or less loss-making than originally thought.“, O'Donoghue, Robert, und Jorge Padilla. 2020. The Law and Economics of Article 102 TFEU. 3rd ed. Oxford, England: Hart Publishing, S. 401.

²⁵ Arrow, Kenneth, (1962), „The Economic Implications of Learning by Doing“, The Review of Economic Studies, 29, issue 3, p. 155-173.

²⁶ Ailawadi, Kusum L., J.P. Beauchamp, Naveen Donthu, Dinesh K. Gauri, and Venkatesh Shankar (2009), „Communication and Promotion Decisions in Retailing: A Review and Directions for Future Research.“ Journal of Retailing 85 (1): 42–55. <https://doi.org/10.1016/j.jretai.2008.11.002>.

²⁷ „In a production cycle, AVC or AAC may initially be relatively high until such point as the product in question has reached its optimal, or at least minimum efficient, scale. [...] In Qualcomm, the Commission excluded from its price-cost test 'quarters at the beginning of a product's lifecycle in which the product had not yet reached a sufficient scale of production and the average variable cost was therefore unusually high, thus not providing a meaningful cost benchmark for a price-cost test.'“, O'Donoghue, Robert, und Jorge Padilla. 2020. The Law and Economics of Article 102 TFEU. 3rd ed. Oxford, England: Hart Publishing, S. 371.

begründete dies mit einem Risiko zu hoher Kostenschätzungen, die nicht repräsentativ für die tatsächlichen (langfristigen) Kosten sind und daher das Ergebnis der Prüfung verzerren können. Dadurch sind Zeiträume kurz nach Eintritt eines neuen Wettbewerbers systematisch nicht repräsentativ und können Analysen von Kosten und Preisen stark verzerren.

Vor diesem Hintergrund ist die **Aussagekraft der zentralen L+K-Befunde unzureichend für eine Begründung des MBE**. Eine tragfähige Grundlage entsteht erst, wenn:

- die **durch die Hochlaufphase entstehenden Sonderbedingungen** vom normalen Betrieb getrennt werden können, beispielsweise durch den **Ausschluss oder die separate Betrachtung der Hochlaufphase**; und
- ein **mehrfähriger Zeitraum**²⁸ betrachtet wird, der ermöglicht, kurzfristige Schwankungen und strukturelle Trends voneinander zu trennen.

Die Betrachtung eines Unternehmens ist als Analysebasis unzureichend

Selbst wenn L+K tatsächlich eine Kostenberechnung durchgeführt hätte, wäre keine allgemeine Aussage zur Wirtschaftlichkeit von Mietwagenunternehmen in Heidelberg möglich. L+K leitet zentrale Schlussfolgerungen zur Wirtschaftlichkeit aus Preis- und Umsatzrenditenanalysen eines einzigen Mietwagenunternehmens ab, das sie als „*seinerzeit dominierend*“²⁹ bezeichnet. Diese Ergebnisse überträgt L+K anschließend auf alle Heidelberger Betriebe, die app-vermittelte Mietwagenfahrten anbieten.

Implizit trifft L+K damit die Annahme, dass der betrachtete Mietwagenunternehmer repräsentativ für alle relevanten Heidelberger Betriebe sei, und sich die gezeigten Berechnungen dahingehend verallgemeinern lassen. Ohne weitere Prüfung **lassen sich die Ergebnisse jedoch nicht auf alle Heidelberger Betriebe übertragen**:

- **Identifikation des dominanten Betriebs auf unzureichender Datenbasis:** Bereits die Identifikation des Mietwagenunternehmens basiert auf einer unzureichenden Datengrundlage. Die behauptete Dominanz des Betriebs wird anhand einer sehr kleinen Stichprobe von 49 von „*Heidelberger Bürger[n]*“³⁰ eingereichten Quittungen verifiziert, von denen 32 (ca. 65%) dem betrachteten Betrieb zugerechnet werden. Eine so kleine Stichprobe ermöglicht keine verlässliche Marktanteilsschätzung. Zudem bezieht sich die gewählte Stichprobe auf einen sehr kurzen Zeitraum von 12 Monaten. Ob der betrachtete

²⁸ Die EU-Kommission erhebt Daten für Marktanteilsberechnungen für einen Zeitraum von „mindestens drei Jahren“, s. Europäische Kommission (22.02.2024), „*Mitteilung der Kommission — Bekanntmachung der Kommission über die Abgrenzung des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts der Union*“, OJ C, C/2024/1645, Zugriff am 06.10.2025 unter <http://data.europa.eu/eli/C/2024/1645/oj>, Randnummer 113.

²⁹ L+K-Gutachten, S. 5.

³⁰ L+K-Gutachten, S. 5.

Betrieb tatsächlich langfristig einen signifikanten Marktanteil hielt, bleibt im Gutachten offen.

- **Repräsentativität für den Heidelberger Markt nicht gezeigt:** Selbst wenn der betrachtete Betrieb einen relativ hohen Marktanteil hätte, kann er ohne weitere Prüfung nicht als repräsentativ für die Gesamtheit Heidelberger Mietwagenunternehmen gelten. Fahrzeugmix, Schichtmodelle, Fahrerstruktur und die allgemeine Betriebsführung können sich zwischen verschiedenen Mietwagenunternehmen deutlich unterscheiden – mit einem möglicherweise großen Einfluss auf Erlöse und Kosten. So ist beispielsweise denkbar, dass ein Mietwagenunternehmen mit einer großen Flotte sich in der Kostenstruktur von einem Kleinunternehmen unterscheidet³¹, oder durch ein anderes Schichtmodell insgesamt eine andere Auslastung erreicht. Genauso ist denkbar, dass ein Großbetrieb gänzlich andere Konditionen von der Plattform erhält, die nicht den Durchschnittskonditionen aller Mietwagenunternehmer entsprechen. Allenfalls muss die Vergleichbarkeit des betrachteten Betriebs untersucht und gezeigt werden, bevor Aussagen zum gesamten Markt getroffen werden können. So geht L+K nicht vor.

Folglich können die von L+K präsentierten Ergebnisse zur Wirtschaftlichkeit des Mietwagenunternehmens allenfalls als Einzelfallbeispiel und nicht als Beleg für den gesamten Heidelberger Markt gewertet werden. Für belastbare Aussagen bedarf es **Daten zu einer repräsentativen Anzahl von Betrieben**, die idealerweise eine **große Spanne verschiedener Charakteristika** abdecken sollten. Die nachvollziehbar aufgezeigte **Repräsentativität der betrachteten Betriebe für den Gesamtmarkt** und die Möglichkeit der Reproduktion der Ergebnisse auf breiterer Datenbasis sind **Grundvoraussetzungen** für belastbare Schlussfolgerungen.

Die von L+K berechnete Umsatzrendite erlaubt keine Aussage zu Kosten oder Wirtschaftlichkeit

Die von L+K durchgeführte betriebswirtschaftliche Kalkulation kann bezüglich der Wirtschaftlichkeit des betrachteten Mietwagenunternehmens keine belastbaren Aussagen stützen. L+K trifft weitreichende Schlussfolgerungen auf Basis einer Umsatzrenditenkalkulation³². Dabei wird als Umsatz das Fahrgastentgelt dargestellt, sowie als eine einzige Kostenposition „*Provisionen [an] Uber / Generalunternehmer*“³³ genannt. Darüber hinaus werden nur noch „*Zuschüsse*“³⁴ aufgeführt, die laut L+K von der Uber-Plattform oder dem Generalunternehmer für diverse Marketingleistungen an das betrachtete Unternehmen

³¹ Wie beispielsweise dargestellt in einer von L+K selbst referenzierten Studie von IW Consult (2024), „*Uber in Deutschland – Ein profitables Geschäftsmodell für app-vermittelte Fahrdienste*“, Zugriff am 26.09.2025 unter https://www.iwconsult.de/fileadmin/user_upload/pdfs/2024/uber_in_deutschland_20240926.pdf; ebenso auch spezifisch für den Heidelberger Markt (IW Consult, 2025, „*Uber in Heidelberg: Ein profitables Geschäftsmodell für app-vermittelte Fahrdienste*“, Zugriff am 11.11.2025 unter https://www.iwconsult.de/fileadmin/user_upload/pdfs/2025/uber_factsheet_heidelberg_-_20251001.pdf.)

³² Vgl. L+K-Gutachten, Tabelle 3, S. 9.

³³ L+K-Gutachten, Tabelle 3, S. 9.

³⁴ L+K-Gutachten, Tabelle 3, S. 9.

gezahlt wurden. Auf dieser Basis kommt L+K zu dem Schluss, dass, gegeben der vorher aufgeführten durchschnittlichen Preise, ohne die aufgeführten Zuschüsse kein wirtschaftlicher Betrieb von Mietwagenunternehmen möglich sei³⁵. L+K folgert daraufhin, dass Mietwagenfahrten zu „*Kampfpreisen*“³⁶ angeboten würden.

Allerdings erlaubt die von L+K berechnete Umsatzrendite **keine Aussagen zur Wirtschaftlichkeit oder zu den behaupteten „Kampfpreisen“**³⁷ von app-vermittelten Mietwagen, da sie **keine angemessene Darstellung bzw. Berechnung der Kosten des Mietwagenunternehmens** beinhaltet:

- **Zentrale Kostenbestandteile im Mietwagenbetrieb werden nicht betrachtet:** Die im L+K-Gutachten aufgeführte Berechnung enthält keinerlei Informationen zu den tatsächlichen Kosten des Mietwagenunternehmens (mit Ausnahme der aufgeführten Provisionszahlungen). So fehlt jegliche Berücksichtigung der für den Mietwagenbetrieb maßgeblichen Kostenblöcke wie beispielsweise Fahrerentlohnung, Finanzierung der Fahrzeuge, Kraftstoff-, Versicherungs- und Wartungskosten, sowie Verwaltungskosten des Mietwagenunternehmens³⁸. Nur nach **Berücksichtigung solcher Kostenbestandteile** kann berechnet werden, wie viel von den erwirtschafteten Umsatzerlösen schlussendlich als Profit beim Unternehmen verbleibt. Im L+K-Gutachten findet keine Berechnung solcher Kosten statt – dementsprechend kann L+K grundsätzlich keine belastbare Aussage zur Wirtschaftlichkeit von Mietwagenunternehmen treffen.
- **Keine Bandbreiten untersucht:** Selbst kleine Änderungen bei Faktoren wie der Auslastung des Fahrzeugs, Energiepreisen, Fahrerlohn oder Fahrzeugmix können die Kosten des Mietwagenbetriebs merklich beeinflussen. So haben verschiedene Parameter wie beispielsweise die **Auslastung** – also welcher Anteil der Betriebszeit mit Fahrgast bzw. mit dem Warten auf potenzielle Fahrgäste verbracht wird – einen erheblichen Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit von Mietwagenunternehmen³⁹. Je höher die Auslastung ist, desto geringer fallen Stückkosten aus⁴⁰, und desto wirtschaftlicher wird der Mietwagenbetrieb. Eine **belastbare Wirtschaftlichkeitsanalyse sollte daher Bandbreiten ausweisen** und verschiedene Fälle abbilden. So sollte beispielsweise auch die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens für verschiedene Auslastungsszenarien,

³⁵ Vgl. L+K-Gutachten, S. 11.

³⁶ L+K-Gutachten, S. 6.

³⁷ L+K-Gutachten, S. 6.

³⁸ Relevante Kostenpositionen exemplarisch dargestellt in einer von L+K selbst referenzierten Studie von IW Consult (2024), „*Uber in Deutschland – Ein profitables Geschäftsmodell für app-vermittelte Fahrdienste*“, Zugriff am 26.09.2025 unter https://www.iwconsult.de/fileadmin/user_upload/pdfs/2024/uber_in_deutschland_20240926.pdf.

³⁹ Vgl. IW Consult (2024), „*Uber in Deutschland – Ein profitables Geschäftsmodell für app-vermittelte Fahrdienste*“, Zugriff am 26.09.2025 unter https://www.iwconsult.de/fileadmin/user_upload/pdfs/2024/uber_in_deutschland_20240926.pdf.

⁴⁰ Dies ergibt sich daraus, dass sich bei steigender Auslastung die fixen Kosten (deren Höhe nicht mit der Menge an Fahrten variiert) auf eine höhere Anzahl an Fahrten verteilen. Dadurch sinken die Fixkosten pro Fahrt.

Fahrzeugflotten und Schichtmodelle betrachtet und gezeigt werden, zu welchen Parametern der Betrieb wirtschaftlich wird. L+K führt solche Untersuchungen nicht durch.

- **Durchschnittlichen Preisen werden keine Stückkosten entgegengesetzt:** In der Wettbewerbsökonomik werden „*Kampfpreise*“ (fachlich eher „*Verdrängungspreise*“, engl. „*predatory pricing*“) entweder als eine **dauerhafte Bepreisung unterhalb der durchschnittlichen variablen** (also mit der Fahrtmenge variierenden) **Kosten** verstanden oder – weiter gefasst – als Bepreisung unterhalb der durchschnittlichen Gesamtkosten⁴¹, verbunden mit einer Verdrängungsabsicht⁴². Entsprechend erfordert der Beleg einer Kampfpreisstrategie aus ökonomischer Sicht auch eine **Analyse der (durchschnittlichen) Stückkosten**. So könnte nach einem Vergleich mit durchschnittlichen Preisen eine Aussage zur entsprechenden Kostendeckung überhaupt erst möglich werden. Dies findet im L+K-Gutachten nicht statt – damit bleibt die Behauptung der „*langfristig angebotenen Kampfpreise*“⁴³ unbelegt.

L+K leitet also die behauptete Unwirtschaftlichkeit und Kampfpreisstrategie des Mietwagenbetriebs nur aus einer Erlösaufstellung und Zahlungen von und an die Über-Plattform bzw. den Generalunternehmer ab, ohne die tatsächlichen Kosten des Mietwagenbetriebs zu ermitteln, Sensitivitäten zu berechnen oder auf Stückkostenebene einen Vergleich mit den angebotenen Preisen durchzuführen. **Ohne diese Prüfungen bleibt die Behauptung von L+K, ohne „massive Alimentierung durch die Plattform“⁴⁴ sei das betrachtete Geschäftsmodell „eigenwirtschaftlich nicht tragfähig“⁴⁵, rein spekulativ und ohne Nachweis. So lässt sich weder die behauptete Unwirtschaftlichkeit belegen noch die Notwendigkeit eines MBE begründen.** Methodisch erforderlich wären:

- eine **vollständige Kostenrechnung**, üblicherweise auf Stückkosten-Basis (bspw. €/Fahrt oder €/km); und
- eine Berechnung verschiedener Szenarien **unter Variation bestimmter Einflussgrößen** wie beispielsweise der Auslastung.

⁴¹ Unter gesamten Kosten versteht man in der Wettbewerbsökonomik die Summe aus variablen (also mit der Fahrtmenge variierenden) und fixen (unabhängig von der Fahrtmenge anfallenden) Kosten.

⁴² „The legal test for predatory pricing has been consistently laid down by the EU institutions in several cases. Two principal rules apply. The first rule is that a price below AVC—costs that vary depending on the quantities produced—is generally regarded as abusive. The second rule is that prices below ATC—average fixed costs plus average variable costs—but above AVC must be regarded as abusive if they are part of a plan for eliminating a competitor.“ (O'Donoghue, Robert, und Jorge Padilla. 2020. The Law and Economics of Article 102 TFEU. 3rd ed. Oxford, England: Hart Publishing, S. 366).

⁴³ L+K-Gutachten, S. 6.

⁴⁴ L+K-Gutachten, S. 11.

⁴⁵ L+K-Gutachten, S. 11.

Erst auf dieser Grundlage kann belastbar beurteilt werden, ob bzw. unter welchen Bedingungen ein konkreter Mietwagenbetrieb wirtschaftlich tragfähig ist⁴⁶. Für eine marktweite Schlussfolgerung zur Wirtschaftlichkeit des Mietwagenbetriebs in Heidelberg fehlen belastbare Untersuchungen der Umsätze und Kosten über mehrere Betriebe hinweg und über einen mehrjährigen Zeitraum. Der Markteingriff durch die Einführung eines MBE erfordert aus ökonomischer Sicht eine sorgfältige Analyse der Preisstrukturen und Kalkulationsgrundlagen, die die tatsächlichen Wettbewerbsswirkungen belastbar belegen. Das L+K-Gutachten kann diesen Anspruch methodisch nicht erfüllen.

⁴⁶ So zeigt beispielsweise eine Studie von IW Consult (2024, „*Uber in Deutschland – Ein profitables Geschäftsmodell für app-vermittelte Fahrdienste*“, Zugriff am 26.09.2025 unter https://www.iwconsult.de/fileadmin/user_upload/pdfs/2024/uber_in_deutschland_20240926.pdf.) anhand einer detaillierten Kostenschätzung sowie von Uber bereitgestellten Stundenumsätzen von Mietwagenunternehmen, dass ein in Deutschland aktives Mietwagenunternehmen eine Umsatzrendite von durchschnittlich 1,6% erwirtschaften kann. Für Heidelberg stellt eine Erweiterung der Studie eine durchschnittliche Umsatzrendite von 5,5% fest (IW Consult, 2025, „*Uber in Heidelberg: Ein profitables Geschäftsmodell für app-vermittelte Fahrdienste*“, Zugriff am 11.11.2025 unter https://www.iwconsult.de/fileadmin/user_upload/pdfs/2025/uber_factsheet_heidelberg_-_20251001.pdf).

3 Fehlende Berücksichtigung relevanter ökonomischer Effekte: Verdrängungseffekte werden nur behauptet, plausible ökonomische Ursachen dagegen ausgeblendet

Das L+K-Gutachten stützt weitreichende Aussagen zur „Verdrängung“ des Heidelberger Taximarkts auf Beschreibungen von Entwicklungen – ohne saubere Marktdefinition und ohne Kausalanalyse. Damit bleibt offen, ob der Markteintritt von Uber die Ursache ist oder ob andere Faktoren die beobachteten Entwicklungen der Anzahl der von der betrachteten Taxi-Funkzentrale vermittelten Fahrten erklären. Unter diesen Bedingungen ist die behauptete Verdrängung empirisch nicht belegt. Regulatorische Eingriffe, wie die Einführung eines MBE, erfordern eine methodisch fundierte Kausalanalyse.

Das L+K-Gutachten suggeriert, dass die zunehmende Präsenz von Uber bzw. über Uber vermittelte Mietwagen in Heidelberg eine direkte Auswirkung auf den Taximarkt in Heidelberg habe⁴⁷. Beispielsweise behauptet L+K, dass sich *„seit Frühjahr 2024 ein verschärfter Verdrängungswettbewerb“*⁴⁸ abzeichne, und dass Taxis und app-vermittelte Mietwagen *„auf weit überschneidenden Märkten“*⁴⁹ arbeiteten. Sie führen weiterhin aus, dass Heidelberger Uber-Mietwagen *„besser ausgelastet“*⁵⁰ seien, *„weiträumiger“*⁵¹ arbeiteten, und eine *„deutlich jünger[e] und technikaffiner[e]“*⁵² Zielgruppe hätten.

In diesem Kontext geht L+K darauf ein, dass sich der behauptete *„Verdrängungswettbewerb“*⁵³ bislang *„nicht in der Zahl der Heidelberger Taxis“*⁵⁴ widerspiegele. Gleichzeitig zeigt L+K Daten zu den Vermittlungen der Funktaxi-Vermittlungszentrale Heidelberg für den Zeitraum 2018-2024⁵⁵. Diese Daten zeigen laut L+K, dass die Auswirkungen des behaupteten *„Verdrängungswettbewerbs“*⁵⁶ zwar noch nicht in den Taxi-Konzessionen, aber zumindest auf dem (funk-vermittelten) Bestellmarkt sichtbar seien, da die Zahl der vermittelten Funktaxi-Fahrten in Heidelberg seit 2019 zurückgegangen sei⁵⁷. Dabei datiert L+K den Markteintritt von

⁴⁷ Vgl. L+K-Gutachten, S. 17 ff.

⁴⁸ L+K-Gutachten, S. 17.

⁴⁹ L+K-Gutachten, S. 14.

⁵⁰ L+K-Gutachten, S. 14.

⁵¹ L+K-Gutachten, S. 15.

⁵² L+K-Gutachten, S. 15.

⁵³ L+K-Gutachten, S. 17.

⁵⁴ L+K-Gutachten, S. 17.

⁵⁵ Vgl. L+K-Gutachten, Tabelle 7, S. 18.

⁵⁶ L+K-Gutachten, S. 17.

⁵⁷ Vgl. L+K-Gutachten, S. 17.

Über auf „April 2023“⁵⁸. L+K führt weiterhin aus, dass die Covid-Pandemie die Zahl der Taxivermittlungen „*einbrechen ließ*“⁵⁹, und in eine „*bis heute andauernde Wirtschaftskrise*“⁶⁰ übergegangen sei.

Rückschlüsse auf einen etwaigen ursächlichen Einfluss durch den Markteintritt von Uber in Heidelberg sind auf Basis dieser Betrachtungen jedoch nicht möglich. Tatsächlich sind die suggerierten Schlussfolgerungen mit Blick auf die Aktivität von Uber aus ökonomischer Sicht nicht haltbar:

- **Keine saubere Marktabgrenzung:** L+K definiert den betrachteten Markt nicht sauber und riskiert daher, den Einfluss unterschiedlicher Regulierung und Zielgruppen fehlzuinterpretieren.
- **Fehlende Kausalität:** L+K behauptet eine Verdrängung des Taximarktes auf Basis einer rein deskriptiven Betrachtung der Entwicklung der Taxi- und Mietwagenfahrten, ohne Korrelation von Kausalität zu trennen.

Wir gehen im Folgenden im Detail auf die genannten Punkte ein.

L+K führt keine fundierte Marktdefinition durch, die die Grundlage wettbewerbsökonomischer Analysen bildet

Eine ökonomisch fundierte Marktanalyse verlangt üblicherweise eine transparente und konsistente Marktabgrenzung – also eine Definition des relevanten Marktes, in dem Unternehmen zueinander im Wettbewerb stehen. Insbesondere muss die wettbewerbsökonomische Marktabgrenzung den Rahmen abstecken, innerhalb dessen wettbewerbliche Effekte (wie die behauptete Verdrängung von Taxi-Unternehmen durch Mietwagen) untersucht werden können.⁶¹

So muss einerseits eine **sachliche Abgrenzung** vorgenommen werden, also welche Produkte bzw. Leistungen aus Angebots- und Nachfragesicht austauschbar sind. Andererseits muss auch eine gut begründete **räumliche Abgrenzung** vorliegen, also in welchem (geographischen) Gebiet tatsächlich miteinander konkurriert wird. Ohne eine solche Marktabgrenzung sind Preis-, Mengen- und Auslastungsvergleiche nicht belastbar, da das Risiko besteht, nicht „Gleiches mit Gleichem“ zu vergleichen.

L+K nimmt keine solche saubere Marktabgrenzung vor, sondern behauptet, die Leistung von Taxi und app-vermitteltem Mietwagen sei im innerstädtischen Bestellmarkt „*gleichartig*“⁶², die

⁵⁸ L+K-Gutachten, S. 19.

⁵⁹ L+K-Gutachten, S. 18.

⁶⁰ L+K-Gutachten, S. 18.

⁶¹ Vgl. Europäische Kommission (09.12.1997), „Bekanntmachung der Kommission über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft“ (97/C 372/03), Rn. 2, Zugriff am 06.10.2025 unter [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y1209\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y1209(01)).

⁶² L+K-Gutachten, S. 24.

Kosten „*annähernd gleich*“⁶³, und der „*stärkste Wettbewerb*“⁶⁴ finde „*zweifelloso*“⁶⁵ zum Taxigewerbe statt. Diese Formulierungen legen die Vermutung nahe, Taxi und app-vermittelte Mietwagen seien faktisch austauschbar und agierten auf einem gemeinsamen Markt. Eine solche Einordnung testet L+K jedoch nicht kritisch auf Basis von Substitutionsbeziehungen auf Nachfrage- und Angebotsseite:

- **Indizien für eine begrenzte Austauschbarkeit zwischen Mietwagen und Taxi werden nicht weiter untersucht:** L+K selbst zeigt Daten zu Auslastung, Zielgruppe und zeitlicher Präsenz, welche die behauptete völlige Austauschbarkeit der Dienste in Frage stellen⁶⁶. Die von L+K festgestellte bessere tägliche Auslastung von app-vermittelten Mietwagen, „*deutlich jünger[e]*“⁶⁷ Kundschaft und unterschiedliche Peak-Zeiten sind Indizien, auf die zumindest eine detailliertere Prüfung der vorgenommenen Marktdefinition folgen müsste. Es bleibt ebenfalls offen, warum L+K Unterschiede in den Fahrtgebieten von Mietwagen und Taxis zwar darlegt, jedoch nicht als Indikation für eine Anpassung der eigenen Marktabgrenzung wertet.

L+K zeigt nämlich, dass ein erheblicher Anteil der untersuchten Mietwagentouren, die über die Uber-App vermittelt wurden, außerhalb Heidelbergs stattfindet (insgesamt rund 45%⁶⁸), während dies für einen deutlich kleineren Anteil der Taxi-Fahrten zutrifft (23,5%⁶⁹). Je nachdem, ob der relevante Markt innerstädtisch, regional oder fahrzweckbezogen (z. B. Flughafentransfers) zu fassen ist, ändern sich Anbieterstruktur, Markteintrittsbarrieren und Nachfrageprofile, und damit auch der Wettbewerbsdruck. Eine mögliche räumliche Eingrenzung sollte also transparent dargelegt und gut begründet werden. Diesem Anspruch genügt das L+K-Gutachten nicht.

- **Der Einfluss regulatorischer Unterschiede wird unzureichend von L+K untersucht:** Zusätzlich nennt L+K selbst prägende Unterschiede in der Regulierung der betrachteten Unternehmensarten, die das Wettbewerbsverhalten von Taxis und Mietwagenunternehmen unterschiedlich prägen könnten. So profitieren Taxiunternehmen von einem niedrigeren Umsatzsteuersatz (für Taxis 7%, für Mietwagen 19%) sowie dem exklusiven Zugang zum Winkverkehr⁷⁰, zu Taxiständen und zur Nutzung von Busspuren. Ökonomisch denkbar ist, dass diese regulatorischen Rahmenbedingungen unmittelbar auf Preise, Kosten und Fahrgastzugang wirken. Daher sollten sie in einer Marktabgrenzung zumindest in ihrer Wirkung auf die Substitutionsbeziehungen zwischen

⁶³ L+K-Gutachten, S. 12.

⁶⁴ L+K-Gutachten, S. 24.

⁶⁵ L+K-Gutachten, S. 24.

⁶⁶ Vgl. L+K-Gutachten, S. 14 ff.

⁶⁷ L+K-Gutachten, S. 15.

⁶⁸ L+K-Gutachten, Tabelle 5, S. 15.

⁶⁹ L+K-Gutachten, Tabelle 5, S. 15.

⁷⁰ Unter „Winkverkehr“ verstehen wir die spontane Fahrgastaufnahme im normalen Straßenverkehr, bei der die Bestellung durch den Fahrgast mittels Handzeichen erfolgt.

den angebotenen Leistungen – also inwiefern Nachfrager und Anbieter die Leistungen als austauschbar betrachten – untersucht werden.

Gleichzeitig verweist L+K auf bestimmte regulatorische Pflichten der Taxis, denen Mietwagenunternehmen rechtlich nicht unterliegen – so etwa die Beförderungs- und Betriebspflicht – und folgert daraus einen strukturellen Wettbewerbsnachteil für Taxis, mit nicht weiter erörterten Folgen für die Marktabgrenzung. Dabei prüft L+K jedoch nicht, wie sich die tatsächliche Betriebspraxis app-vermittelter Mietwagen verhält. Denkbar (und empirisch zu testen) wäre, dass Mietwagenfahrer trotz fehlender Beförderungs- und Betriebspflicht de facto keine Aufträge ablehnen und ähnlich viele (oder sogar mehr) Betriebsstunden als Taxis vorweisen. Tatsächlich legt L+K selbst Daten vor, die eine höhere tägliche Auslastung für app-vermittelte Mietwagenfahrten zeigen⁷¹. Hinzu kommt, dass die Heidelberger Taxiordnung gar keine Mindestbetriebszeit für Taxis vorschreibt^{72,73}. Damit bleibt die Behauptung eines einseitigen Regulierungsnachteils für Taxis spekulativ.

- **Andere möglicherweise konkurrierende Mobilitätsoptionen werden nicht betrachtet:** Hinzu kommt, dass L+K unerklärte Eingrenzungen vornimmt. Als Indikator für die Entwicklung des Taximarkts dienen im Wesentlichen nur die über die „*Auto-Funktaxi-Vermittlungszentrale Heidelberg e.G.*“⁷⁴ vermittelten Fahrten. Laut L+K vermittelt diese nur „*annähernd die Hälfte der Heidelberger Taxifahrten*“⁷⁵ – dabei bleibt unklar, warum für den Beleg der Behauptung eines „*Verdrängungswettbewerb[s]*“⁷⁶ der restliche Anteil der Taxifahrten nicht betrachtet werden sollte. Zudem bleiben andere Taxi-Bestellkanäle (z. B. Winkverkehr oder Direktanrufe) unberücksichtigt. Warum über andere Kanäle bestellte Taxis sich hinreichend von dem betrachteten Kanal unterscheiden, um sie bei der Untersuchung der Marktentwicklung von Taxis außer Acht zu lassen, wird von L+K nicht erläutert – damit wird ein möglicher Teil des Marktes gar nicht erfasst. Auch der öffentliche ÖPNV oder andere Formen geteilter Mobilität (bspw. Elektro-Tretroller) als mögliche Konkurrenten für Taxiunternehmen werden nicht untersucht. Zumindest hätte L+K empirisch testen müssen, ob wesentlich andere Substitutionsbeziehungen mit anderen Taxi-Bestellkanälen (außer der Heidelberger Taxi-Funkvermittlungszentrale) oder anderen Mobilitätsformen bestehen, bevor sie aus der Analyse ausgeschlossen werden können.

⁷¹ Vgl. L+K-Gutachten, S. 14.

⁷² Heidelberger Stadtblatt (22.10.2008), „*Taxiordnung für Heidelberg vom 22. Oktober 2008*“, § 6, Zugriff am 03.11.2025 unter https://www.heidelberg.de/site/Heidelberg2021/get/documents_E-878755314/heidelberg/Objektdatenbank/30/PDF/30_pdf_ortsr_3-7_Taxiordnung.pdf.

⁷³ Stadt Heidelberg (28.05.2025), „Taxigenehmigung beantragen“, Zugriff am 03.11.2025 unter <https://www.heidelberg.de/-/Verfahrensbeschreibung/taxigenehmigung-beantragen/vbid1012>.

⁷⁴ L+K-Gutachten, S. 17.

⁷⁵ L+K-Gutachten, S. 17.

⁷⁶ L+K-Gutachten, S. 17.

L+K nimmt somit keine fundierte Marktdefinition vor. Dadurch besteht das Risiko, unterschiedliche Effekte fälschlich als „Verdrängung“ zu interpretieren. Insbesondere bleibt unklar, ob die herangezogenen Kennzahlen überhaupt vergleichbar sind oder ob ihr Vergleich vielmehr Verschiebungen in einem tatsächlich weiter oder enger gefassten Markt verdeckt. Ein methodisch sauberes Vorgehen wäre, die sachliche und räumliche Marktabgrenzung explizit nachzuzeichnen und möglichen Gegenbefunden empirisch nachzugehen. Erst darauf aufbauend ließe sich eine belastbare Analysebasis aufstellen, auf die fundierte ökonomische Analysen folgen können, mit welchen sich etwaige Regulierungsbedarfe tragfähig begründen lassen könnten.

Eine rein deskriptive Analyse erlaubt keinen Rückschluss auf Kausalität

Selbst wenn L+K den Markt sorgfältig definiert hätte, wäre mit der gewählten Methodologie keine Schlussfolgerung darüber möglich, ob der Markteintritt von Uber eine Verdrängung des Taximarktes verursacht hat – denn das L+K-Gutachten arbeitet rein deskriptiv, es wird also nur **beschrieben**, was in den Daten zu sehen ist. Das L+K-Gutachten stellt den Verlauf der funkvermittelten Taxifahrten einer einzelnen Bestellzentrale dem Markteintritt von app-vermittelten Mietwagenfahrten gegenüber und beobachtet einen Rückgang der Anzahl von Taxitouren. Aus dieser Beobachtung leitet L+K eine Verdrängung des Taxi-Betriebs ab.

Ein solcher Vergleich zeigt aber **nur Gleichzeitigkeit, keine Kausalität** – er sagt also nichts darüber aus, ob der Markteintritt von Uber die Veränderung in der Anzahl von Taxitouren bewirkt hat. Um festzustellen, ob ein kausaler Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Taxifahrten und dem Markteintritt von Uber besteht, braucht es eine Antwort auf die Frage: *Was wäre im Taximarkt passiert, wenn Uber nicht eingetreten wäre?* Diese hypothetische Gegenwelt, in der Ökonomie auch als ‚kontrafaktisches Szenario‘ bezeichnet, bildet der deskriptive Ansatz nicht ab.

Es ist zum Beispiel denkbar, dass die Anzahl der betrachteten Taxitouren auch ohne den Markteintritt von Uber geschrumpft wäre – etwa aufgrund eines allgemeinen Nachfragewandels oder weil Fahrgäste preis- oder komfortgetrieben auf andere (Bestell-)Kanäle oder auf Alternativen ausweichen. Auch ist möglich, dass sich die durchschnittlichen Eigenschaften der vermittelten Fahrten verändert haben. So könnte die verringerte Anzahl der Vermittlungen auch aus einer Tendenz zu längeren (und damit möglicherweise ertragreicheren) Fahrten stammen. L+K räumt selbst ein, dass sich in „den letzten Jahren verschiedene Ereignisse überlagert“⁷⁷ haben, quantifiziert diese Überlagerung aber nicht. Ohne kontrafaktische Modellierung bleibt offen, ob die beobachteten Trends überhaupt zusammenhängen – und wenn ja, wie stark.

Methodisch richtig wäre daher eine ökonometrische Analyse, die für alternative Einflussfaktoren kontrolliert. Dabei ist positiv zu bewerten, dass L+K den betrachteten Zeitraum im Vergleich zu den bisher untersuchten Preisen und Umsatzrenditen erweitert, und nunmehr eine Zeitperiode von sieben Jahren (2018-2024) betrachtet. L+K erwähnt selbst

⁷⁷ L+K-Gutachten, S. 17.

einige Treiber der beobachteten Entwicklungen, beschreibt sie aber nur anekdotisch und berücksichtigt sie nicht ausreichend in ihrer Interpretation der betrachteten Daten. Relevante (teils von L+K selbst genannte) Einflussgrößen, die empirisch getestet werden müssten, sind u. a.:

- **Pandemie und Konjunktur:** L+K führt aus, dass die Covid-Pandemie zu einem signifikanten wirtschaftlichen Einbruch geführt hat, unter dem viele Branchen gelitten haben⁷⁸. Allerdings bleibt unklar, warum L+K betont, dass im Jahr 2023 das Gesamttourenaufkommen dem Niveau der „Vor-Corona“-Jahre⁷⁹ entspricht, wenn sie selbst behauptet, dass die Covid-Pandemie „in eine bis heute andauernde Wirtschaftskrise“⁸⁰ überging. Der Einfluss der Covid-Pandemie bzw. einer „andauernde[n] Wirtschaftskrise“⁸¹ und der damit einhergegangene Rückgang bei Geschäftsreisenden⁸² werden nicht weiter untersucht.

L+K sollte in ihrer Analyse explizit für eine allgemeine Nachfragevariable kontrollieren, die die Veränderung der wirtschaftlichen Lage über Zeit abbildet, damit ihr Einfluss der gesamtwirtschaftlichen Lage auf die Anzahl der Taxitouren bis zum Ende des Beobachtungszeitraums sauber erfasst wird. So könnte beispielsweise eine durch die wirtschaftliche Lage dauerhaft gestiegene Preissensibilität der Haushalte, unabhängig vom Uber-Markteintritt, erklären, warum die Nachfrage nach Taxifahrten dauerhaft niedriger ausgefallen ist – wie auch L+K selbst andeutet, ohne den Effekt zu quantifizieren⁸³.

- **Erhöhungen der Taxi-Tarife in Heidelberg:** Im von L+K betrachteten Zeitraum kam es zweimal zu einer Erhöhung der Heidelberger Taxi-Tarife. So wurde mit der Taxientgeltverordnung vom 10. Januar 2019⁸⁴ zum 1. März 2019 der Taxi-Tarif erhöht. Mit der Taxientgeltverordnung vom 04. Mai 2022⁸⁵ stieg der Taxi-Tarif zum 1. August 2022 nochmals. Bei sonst gleichbleibenden Umständen ist aus ökonomischer Sicht zu erwarten, dass eine Preiserhöhung mit einem Rückgang der Nachfrage, und damit der Anzahl der Taxibestellungen, einhergeht. Solche Preisveränderungen sollten daher in

⁷⁸ L+K-Gutachten, S. 18 ff.

⁷⁹ L+K-Gutachten, S. 19.

⁸⁰ L+K-Gutachten, S. 18.

⁸¹ L+K-Gutachten, S. 18.

⁸² Verband Deutsches Reisemanagement (2024), „VDR-Geschäftsreiseanalyse 2024“, S. 8, Zugriff am 03.11.2025 unter <https://www.vdr-service.de/fileadmin/themen/geschaeftsreiseanalyse/VDR-Geschaeftsreiseanalyse-2024.pdf>.

⁸³ Vgl. L+K-Gutachten, S. 18.

⁸⁴ Stadt Heidelberg (30.01.2019), „Verordnung über die Beförderungsentgelte der Taxen in Heidelberg (Taxientgeltverordnung - TaxiEVO) vom 10.01.2019“, Heidelberger Stadtblatt, S. 10, Zugriff am 18.11.2025 unter https://ww2.heidelberg.de/stadtblatt/2019/flipbook/stabla_2019_05/files/assets/common/downloads/publication.pdf?uni=c1e8b21090ad75d57256d637a2fabfad.

⁸⁵ Stadt Heidelberg (20.07.2022), „Verordnung über die Beförderungsentgelte der Taxen in Heidelberg (Taxientgeltverordnung - TaxiEVO) vom 04.05.2022“, Heidelberger Stadtblatt, Zugriff am 18.11.2025 unter <https://ww2.heidelberg.de/stadtblatt/2022/stadtblatt-heidelberg-download-2022-24.pdf>.

einer Analyse der möglichen Ursachen der Entwicklung der Taxibestellungen berücksichtigt werden. L+K untersucht den Einfluss dieser Preisentwicklungen auf die Anzahl der Taxibestellungen jedoch nicht.

- **Änderungen im ÖPNV-Angebot, wie der Einführung des Deutschlandtickets:** Preiswerte ÖPNV-Alternativen wie beispielsweise das zeitnah zum Heidelberger Über-Markteintritt am 1. Mai 2023 eingeführte Deutschlandticket⁸⁶ könnten den betrachteten Markt dämpfen, insofern potenzielle Fahrgäste den lokalen ÖPNV als Konkurrenz zu den untersuchten Personenbeförderungsarten betrachten. Ohne entsprechende Berücksichtigung könnte ein solcher möglicher Nachfrageschock als Effekt des (nahezu gleichzeitigen) Über-Markteintritts fehlgedeutet werden. Zumindest sollte getestet werden, ob es einen solchen Effekt gegeben hat. Auch sollte geprüft werden, ob andere Veränderungen im ÖPNV-Angebot einen Einfluss auf die Nutzung von Taxis hatten, so beispielsweise die Fahrplanveränderung der Rhein-Neckar-Verkehr GmbH im April 2023⁸⁷.
- **Verschiebungen zwischen Taxi-Bestellkanälen:** L+K betrachtet für den Taximarkt nur einen einzigen Taxibestellkanal, die Funkvermittlungszentrale, welche laut L+K etwa die Hälfte aller Heidelberger Taxifahrten vermittelt⁸⁸. Dabei bleiben andere Bestellkanäle wie beispielsweise Winkverkehr oder Direktanrufe außen vor. Unklar ist auch, ob die betrachteten Vermittlungszahlen Bestellungen über Taxi-Bestellapps beinhalten. So bleibt es offen, ob eine mögliche Veränderung in den von Taxi-Kunden bevorzugten Bestellkanälen als genereller Rückgang des Taximarktes fehlinterpretiert wird. Dies würde ebenso plausibel erklären, warum sich die Zahl der beobachteten Taxikonzessionen laut L+K „noch nicht“⁸⁹ reduziert hat. L+K prüft diese Alternativerklärung nicht, bevor sie eine durch den Über-Markteintritt verursachte Verdrängung behauptet.
- **Veränderungen in den Eigenschaften der vermittelten Fahrten:** Die durchschnittlichen Eigenschaften der vermittelten Fahrten können sich verändert haben. So könnte die geringere Zahl der Vermittlungen darauf zurückgehen, dass weniger Fahrten stattfinden, diese dafür aber länger und ggf. wirtschaftlicher geworden sind. Für eine Einschätzung der Auswirkung auf die wirtschaftliche Gesamtsituation des Taxigewerbes in Heidelberg wäre daher auch zu prüfen, ob solche Veränderungen stattgefunden haben. Diese Prüfung fehlt im L+K-Gutachten.

⁸⁶ Deutsche Bundesregierung (19.09.2025), „Ein Ticket für ganz Deutschland“, Zugriff am 27.10.2025 unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/deutschlandticket-2134074>.

⁸⁷ Glöckner, J. (07.04.2023), „Fahrplanänderungen: RNV optimiert Abfahrten und passt Fahrwege an“, Zugriff am 02.12.2025 unter https://www.wochenblatt-reporter.de/ludwigshafen/c-lokales/fahrplanaenderungen-rnv-optimiert-abfahrten-und-passt-fahrwege-an_a455729.

⁸⁸ Vgl. L+K-Gutachten, S. 17.

⁸⁹ L+K-Gutachten, S. 17.

Eine ökonometrische Analyse kann diese Effekte bei ausreichender Datenverfügbarkeit quantitativ (und nicht wie bei L+K anekdotisch) berücksichtigen, so beispielsweise durch eine Vergleichsmarktanalyse. So könnte zum Vergleich die Entwicklung der Taxitourenzahl in Städten herangezogen werden, welche ähnlichen allgemeinen Schocks wie der generellen Wirtschaftslage und der Covid-Pandemie ausgesetzt waren, nicht jedoch einem Uber-Markteintritt. So kann das kontrafaktische Szenario in Heidelberg approximiert werden, was die Gefahr reduziert, allgemeine Trends dem Uber-Markteintritt zuzuschreiben. Ein solcher Schritt wird im L+K-Gutachten nicht vorgenommen.

Ohne den Versuch, den Effekt des Uber-Markteintritts von anderen, teilweise zeitgleich eintretenden Marktentwicklungen zu trennen, bleibt die Behauptung eines „*verschärften Verdrängungswettbewerbs*“⁹⁰ rein spekulativ. Unter diesen Bedingungen erlaubt die deskriptive Analyse keine Rückschlüsse darauf, dass der Uber-Markteintritt eine Verdrängung von Taxis bewirkt. Somit wird auch nicht belastbar aufgezeigt, dass die Daseinsvorsorge im Verkehrsbereich aufgrund „*einer ruinösen [...] Verdrängung durch den Mietwagenverkehr [...] gefährdet wird*“⁹¹. Die für eine Einführung des MBE notwendige Beweislage besteht damit nachweislich nicht.

⁹⁰ L+K-Gutachten, S. 17.

⁹¹ Freshfields, Bruckhaus, Deringer (Mai 2022), „PBefG-Novelle – zur Auslegung von § 51a PBefG (Tarifregulierung im Mietwagenverkehr)“, Berlin, S. 15.

4 Unbelegte Kernaussagen: Zentrale Thesen von L+K bleiben ohne valide qualitative oder quantitative Evidenz

Das L+K-Gutachten genügt nicht den Mindestanforderungen an Nachvollziehbarkeit und Sorgfalt, wie man es als Grundlage zur Rechtfertigung eines regulatorischen Eingriffs wie der Einführung eines MBE erwarten würde. Es weist Widersprüche, fehlende Transparenz und fehlende Evidenz bei gleichzeitig starken normativen Aussagen auf.

Das L+K-Gutachten formuliert eine Reihe weitreichender Aussagen und Einordnungen über die Eigenschaften des Taxi- und Mietwagenverkehrs und ihre jeweilige Entwicklung. So wird die Gleichartigkeit der Dienstleistung von Taxi und app-vermittelten Mietwagen beschrieben: Aus Kundensicht unterschieden sich die Dienste „wenig [...] – *abgesehen vom Preis*“⁹², und die Kosten seien „*annähernd gleich*“⁹³. Gleichzeitig wird betont, dass Uber-Nutzer „*deutlich jünger und technikaffiner als Taxikunden*“⁹⁴ seien, und dass in einer alternden Gesellschaft das Taxi an Bedeutung gewinne⁹⁵.

Weiterhin bewertet L+K eine von ihnen zitierte Umsatzrendite als „*völlig unrealistisch*“⁹⁶ und verwendet in der Preisdiskussion den Begriff „*Kampfpreise*“⁹⁷ für die für das Mietwagenunternehmen dargestellten Preise. Auf dieser Basis wird vor einer potenziellen Grauwirtschaft gewarnt und die langfristige Tragfähigkeit des Mietwagenmodells in Zweifel gezogen⁹⁸.

Für ein verwertbares Sachverständigengutachten kommt es jedoch nicht nur auf inhaltliche Thesen, sondern in besonderem Maße auf **Transparenz, Nachvollziehbarkeit und offengelegte Evidenz** an – also klare Begriffsdefinitionen, replizierbare Rechenwege, prüfbare Datengrundlagen, saubere Abgrenzungen und eine faire Auseinandersetzung mit Gegenbefunden⁹⁹. Wir zeigen im Folgenden, dass das L+K-Gutachten diesem Anspruch **nicht genügt**.

⁹² L+K-Gutachten, S. 14.

⁹³ L+K-Gutachten, S. 9.

⁹⁴ L+K-Gutachten, S. 15.

⁹⁵ L+K-Gutachten, S. 15.

⁹⁶ L+K-Gutachten, S. 10.

⁹⁷ L+K-Gutachten, S. 6.

⁹⁸ Vgl. L+K-Gutachten, Kapitel 7, „Gefahr der Grauwirtschaft“, S. 20 ff.

⁹⁹ So führt beispielsweise das Bundeskartellamt in den eigenen „Standards für ökonomische Gutachten vom 20. Oktober 2010“ an, dass „*Nachvollziehbarkeit und Vollständigkeit*“, „*Transparenz*“ und „*Kongruenz*“ grundlegende Anforderungen an ein ökonomisches Gutachten sind. (Bundeskartellamt, 20.10.2010, „Standards für ökonomische Gutachten vom 20. Oktober 2010“, Zugriff am 06.10.2025 unter <https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Bekanntmachungen/Bekanntmachung%20->

Zentrale Aussagen bleiben ohne ausreichende Evidenz

Viele Kernaussagen im L+K-Gutachten bleiben **unbelegt**. Es fehlen entweder belastbare Daten, nachvollziehbare Berechnungsschritte oder eine überprüfbare Definition:

- **Für die Behauptung der „annähernd gleiche[n] Kosten“ wird kein Kostenvergleich vorgenommen:** L+K behauptet eine „annähernd gleiche“¹⁰⁰ Kostenstruktur von Taxi und app-vermittelten Mietwagen, ohne diese Behauptung empirisch zu unterlegen. Die Kosten des Taxibetriebs werden im Gutachten gar nicht aufgeführt, für die Kosten der Mietwagenanbieter werden nur Provisionen an Uber betrachtet. Dabei sprechen die von L+K selbst ausgewiesenen Auslastungsunterschiede¹⁰¹ gegen die eigene Behauptung annähernd gleicher Kosten, da Auslastung ein auf Produktebene zentraler Kostentreiber sein muss. Zudem räumt L+K selbst „Rationalisierungsvorteile“¹⁰² bei app-vermittelten Fahrten ein, etwa durch „bessere Auslastung, effizientere Organisation oder günstigere Versicherungskonditionen“¹⁰³. Trotzdem unternimmt L+K keinen Versuch, diese Effizienzgewinne zu quantifizieren und in einer sauberen Kostenrechnung abzubilden. Ohne eine transparent hergeleitete, produktbezogene Kostenanalyse auf vergleichbarer Basis bleibt die Behauptung unbelegt.
- **Der Begriff des „Kampfpreises“ bleibt ohne weitere Definition:** L+K unterstellt den Mietwagenunternehmen, sie böten „Kampfpreise“¹⁰⁴ an. Ohne eine präzise Definition dieses Begriffs und ohne klar benannte Prüfkriterien bleibt dieser Vorwurf jedoch vage und empirisch unbelegt. Wie weiter oben ausgeführt, werden in der Wettbewerbsökonomik beispielsweise „Verdrängungspreise“ (engl. „predatory pricing“) in der Regel entweder als eine dauerhafte Bepreisung unterhalb der durchschnittlichen variablen Kosten oder als Bepreisung unterhalb der durchschnittlichen Gesamtkosten verstanden, letzteres verbunden mit Verdrängungsabsicht¹⁰⁵. Beide Lesarten setzen eine belastbare Kostenrechnung voraus, sowie Evidenz zu Zielsetzung, Zeithorizont und Marktwirkung. Eine solche Definition, eine transparente Entgegensetzung von Kosten mit

[%20Gutachtenstandards.pdf?_blob=publicationFile&v=2](#)). Auch Industrie- und Handelskammern erkennen solche Standards an, so beispielsweise die IHK zu Schwerin (Industrie- und Handelskammer zu Schwerin, „Inhaltliche und formale Anforderungen an ein Sachverständigengutachten“, Zugriff am 06.10.2025 unter <https://www.ihk.de/blueprint/servlet/resource/blob/4622030/57856adba553f8230e7ac65b9f0d9f41/aufbau-schr-sv-gutachten-data.pdf>).

¹⁰⁰ L+K-Gutachten, S. 9.

¹⁰¹ L+K zeigt für Heidelberger Uber-Mietwagen eine stündliche Auslastung von 37%, für Taxis eine stündliche Auslastung von 35%. Bezüglich der täglichen Auslastung sind Heidelberger Uber-Mietwagen laut L+K mit 15,4 täglichen Touren „besser ausgelastet“ als Taxis, ein Vergleichswert für Taxis wird nicht genannt (vgl. L+K-Gutachten, S. 14).

¹⁰² L+K-Gutachten, S. 20.

¹⁰³ L+K-Gutachten, S. 30.

¹⁰⁴ L+K-Gutachten, S. 6.

¹⁰⁵ „The legal test for predatory pricing has been consistently laid down by the EU institutions in several cases. Two principal rules apply. The first rule is that a price below AVC—costs that vary depending on the quantities produced—is generally regarded as abusive. The second rule is that prices below ATC—average fixed costs plus average variable costs—but above AVC must be regarded as abusive if they are „part of a plan for eliminating a competitor.““ (O'Donoghue, Robert, und Jorge Padilla. 2020. The Law and Economics of Article 102 TFEU. 3rd ed. Oxford, England: Hart Publishing, S. 366).

Preisen und die hierfür notwendigen Nachweise werden im L+K-Gutachten nicht geliefert. Damit bleibt der Vorwurf rein spekulativ.

- **Ausgewiesene Umsatzrenditen werden pauschal als „völlig unrealistisch“ bezeichnet:** L+K bezeichnet die für das Mietwagenunternehmen präsentierte Umsatzrendite von 59% als „völlig unrealistisch“¹⁰⁶. Diese Aussage wird nicht weiter eingeordnet oder begründet. Eine Gegenüberstellung mit einer von L+K für den Mietwagenbetrieb erwarteten Umsatzrendite wird nicht vorgenommen.
- **Technikaffinität als Differenzierung zwischen Taxi- und Mietwagenmarkt:** Aus dem heutigen Altersprofil der laut L+K-Gutachten „*jünger[en] und technikaffiner[en]*“¹⁰⁷ Über-Nutzer:innen wird abgeleitet, dass in einer alternden Gesellschaft das Taxi relativ zu app-vermittelten Mietwagenfahrten an Bedeutung gewinnt. Es bleibt unklar, warum aktuell junge, technikaffine Menschen, die heute eine App zur Bestellung verwenden, das mit zunehmendem Alter nicht mehr tun sollten und daher der Taximarkt auch in Zukunft eine vergleichbare Bedeutung für die Beförderung von älteren Menschen haben sollte.
- **Das Risiko einer „Grauwirtschaft“ bleibt rein spekulativ:** Für die These, ohne „*Alimentierung*“¹⁰⁸ durch die Uber-Plattform ständen Mietwagenbetriebe in Heidelberg „*vor der Wahl, den Betrieb einzustellen oder ihn irregulär weiterzuführen*“¹⁰⁹, verknüpft L+K anekdotische Medienfälle aus anderen Städten¹¹⁰. Dabei untersucht L+K weder die genannten Fälle und die relevanten Beteiligten im Detail, noch begründen sie, inwieweit die beschriebenen Fälle auf Heidelberg übertragbar sein sollten.

In Summe fehlen klare Definitionen und tatsächliche Evidenz für die von L+K getätigten Behauptungen. Damit sind die Mindestanforderungen an ein Sachverständigengutachten nicht erfüllt.

Die Argumentation des Gutachtens enthält Widersprüche und logische Brüche

Daneben enthält das Gutachten nicht aufgelöste Widersprüche und nicht nachvollziehbare (teils implizite) Annahmen:

- **Taxis und Mietwagen erbringen laut L+K weitgehend identische Leistungen, doch nur der Taxiverkehr wird als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge angesehen:** L+K behauptet einerseits selbst, Taxi und app-vermittelter Mietwagenservice würden eine „*weitestgehend identische Leistungserbringung*“¹¹¹ liefern. Andererseits sollen gerade laut L+K Taxi-spezifische Dienste wie Krankenfahrten und Abrechnungshilfen so essenziell

¹⁰⁶ L+K-Gutachten, S. 10.

¹⁰⁷ L+K-Gutachten, S. 15.

¹⁰⁸ L+K-Gutachten, S. 20.

¹⁰⁹ L+K-Gutachten, S. 20.

¹¹⁰ Vgl. L+K-Gutachten, S. 21.

¹¹¹ L+K-Gutachten, S. 9.

sein, dass ihre (behauptete) Verdrängung die öffentliche Daseinsvorsorge gefährde. Diese Kombination bleibt ohne zusätzliche Begründung widersprüchlich: Wenn Leistungen tatsächlich weitgehend gleichartig und aus Sicht der Nutzer substituierbar sind, wie von L+K behauptet, ist zumindest zu erklären, weshalb Mietwagen diese Services nicht ebenso erbringen könnten. Dieser Widerspruch bleibt von L+K unkommentiert. Dabei bleibt auch unklar, warum app-vermittelte Mietwagen nicht ebenso „zum Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen“¹¹² beitragen könnten wie Taxis¹¹³.

- **Die von L+K selbst vorgelegten Daten widersprechen der bundesweiten Verdrängungsthese:** In Tabelle 8¹¹⁴ will L+K einen Verdrängungswettbewerb zwischen Taxis und Mietwagen aufzeigen. Als Evidenz dienen die Genehmigungszahlen für Taxis und Mietwagen in mehreren deutschen Städten für die Jahre 2015 und 2023¹¹⁵. Zwar zeigt die Übersicht durchweg einen deutlichen Zuwachs bei Mietwagen, der Rückgang der Taxikonzessionen fällt jedoch sichtbar geringer aus oder findet gar nicht statt. So weist die Tabelle für Frankfurt und Stuttgart beispielsweise eine konstante Anzahl von Taxikonzessionen aus. Insofern man unter Verdrängung nur einen Rückgang der Taxikonzessionen versteht, dann stehen die präsentierten Zahlen im direkten Gegensatz zur behaupteten Verdrängung. Dies wird von L+K nicht adressiert. Zudem zeigen sich auch in anderen Städten, die L+K in ihrer Argumentation nicht berücksichtigt, Entwicklungen, die den Ausführungen von L+K widersprechen. So ist beispielsweise in Duisburg, wo Uber seit Februar 2020 Mietwagenfahrtenvermittlung anbietet¹¹⁶, ein gleichzeitiger Anstieg des Fahrzeugbestandes sowohl im Taxi- als auch im Mietwagengewerbe zu beobachten¹¹⁷. Dieser mögliche Gegenbefund wird von L+K nicht aufgeführt.

Diese **Widersprüche** betreffen genau jene Thesen, auf denen die Forderung nach einem MBE beruht. Ein ökonomisches Gutachten, das als Grundlage für Markteingriffe dienen soll, sollte jeden zentralen Befund nachvollziehbar machen. Das erfordert klare Definitionen, offengelegte Datensätze und Auswahlkriterien, reproduzierbare Rechenwege, erkennbare Trennung von Fakten, Annahmen und Wertungen sowie eine faire Auseinandersetzung mit Gegenbefunden.

¹¹² § 51a Abs. 1 PBefG.

¹¹³ Dies zählt insbesondere, da das PBefG selbst den Verkehr „mit Taxen oder Mietwagen“ (§ 8 Abs. 2 PBefG) zum öffentlichen Personennahverkehr zählt.

¹¹⁴ L+K-Gutachten, S. 20.

¹¹⁵ Vgl. L+K-Gutachten, Tabelle 8, S. 20.

¹¹⁶ Uber (03.02.2020), „Uber startet in Duisburg“, Zugriff am 18.11.2025 unter <https://www.uber.com/de/blog/duisburg/>.

¹¹⁷ ISUP Ingenieurbüro für Systemberatung und Planung GmbH (20.08.2023), „Gutachten gemäß § 13 Abs. 4 PBefG über die Funktionsfähigkeit des Taxigewerbes in der Stadt Duisburg“, Tabelle 15, S. 50, Zugriff am 18.11.2025 unter https://www.duisburg.de/vv/produkte/pro_du/dez_vii/32/taxi-oder-mietwagengenehmigung-nach-dem-pbefg.php/media/239831/Gutachten-gemaess-13-Abs.4-PBefG-ueber-die-Funktionsfaehigkeit-des-Taxigewerbes-in-der-Stadt-Duisburg.pdf.

Das **L+K-Gutachten erfüllt diese Mindestanforderungen an Transparenz und Stringenz nicht**. Unbelegte oder nur punktuell belegte Behauptungen, fehlende Definitionen für zentrale Begriffe, der selektive Umgang mit widersprüchlichen Befunden und eine äußerst schmale, nicht repräsentative Datenbasis grenzen seine Aussagekraft stark ein. Die im Gutachten gezogenen Schlussfolgerungen sollten daher nicht ohne weitergehende, offen dokumentierte Evidenz als tragfähige Grundlage für regulatorische Maßnahmen herangezogen werden.

5 Fazit und Ausblick: Das L+K-Gutachten weist erhebliche methodische Schwächen auf – eine Entscheidung hinsichtlich eines Mindestbeförderungsentgelts sollte auf ökonomisch und methodisch fundierter Grundlage erfolgen

Das vorliegende L+K-Gutachten kann **keine belastbare Begründung für ein MBE** liefern. Die Kernaussagen des L+K-Gutachtens beruhen:

- auf einer **unzureichenden Datenbasis** nur eines Unternehmens innerhalb eines kurzen Hochlaufzeitraums und ohne Betrachtung von Kosten;
- auf einer **unsauberen Marktabgrenzung**, die die mögliche Austauschbarkeit zwischen Taxi- und Mietwagenbetrieben unzureichend einordnet; sowie
- auf **rein deskriptiven Vergleichen** ohne kausale Analysemethode.

Aus diesen Gründen kann das L+K-Gutachten keine verlässlichen Aussagen zur langfristigen Situation im Heidelberger Mobilitätsmarkt, den Effekten des Uber-Markteintritts auf den Taxibetrieb, oder der Wirtschaftlichkeit von Mietwagenunternehmen als Geschäftsmodell treffen. Hinzu kommt, dass das L+K-Gutachten in seiner Form nicht die Anforderungen an ein Sachverständigengutachten erfüllt. **Unbelegte Annahmen** werden als normative Aussagen dargestellt, während **Widersprüche** in der eigenen Argumentation unkommentiert bleiben. Unter diesen Bedingungen sind die abgeleiteten Schlussfolgerungen nicht geeignet, ein MBE allgemein in der Sache oder in der spezifischen Höhe zu begründen. Die Verwendung von Gutachten mit vergleichbarem methodologischen Vorgehen zur Begründung eines MBE, die das hier vorliegende als Grundlage verwenden¹¹⁸, sollte daher ebenfalls kritisch hinterfragt werden.

Eine Entscheidung hinsichtlich etwaiger MBE sollte auf ökonomisch und methodisch fundierter Grundlage erfolgen. Hierzu bedarf es folgender Betrachtungen:

- **Durchführung einer Kostenkalkulation:** Eine belastbare Analyse, die die Notwendigkeit eines MBE begründen kann, muss Informationen zu tatsächlichen, vollständigen Kosten des Mietwagenbetriebs enthalten, um Aussagen zur Wirtschaftlichkeit des Geschäftsmodells treffen zu können. Sie sollte für Mietwagenfahrten berechnete Stückkosten (unter Betrachtung der durchschnittlichen variablen und/oder gesamten Kosten) mit durchschnittlichen Preisen vergleichen, um belastbare Aussagen zur Preisstrategie treffen zu können.

¹¹⁸ So scheinbar in einem anderen Gutachten der Linne+Krause GmbH für die Stadt Essen, s. Linne+Krause (August 2025), „Gutachten: Mindestbeförderungsentgelte (MBE) gemäß § 51a PBefG in der Stadt Essen“, Zugriff am 27.10.2025 unter https://ris.essen.de/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXNfFcExjZZzKoPdxVJGTUTioq640_rLP7CYAFdoDLf8GC_Jxe9OH/A2.pdf.

- **Repräsentative Datengrundlage:** Eine belastbare Analyse erfordert eine Datengrundlage, welche die relevanten Aspekte des betrachteten Marktes repräsentiert.
 - **Repräsentative Stichprobe über mehrere Betriebe:** Preis- und Kostenberechnungen für Mietwagenunternehmen, welche ein MBE begründen sollen, sollten auf einer Stichprobe basieren, die zumindest mehr als nur einen beispielhaften Betrieb enthält. Es sollten verschiedene Betriebstypen untersucht werden, die unterschiedliche Betriebsgrößen, Geschäftsmodelle, und Konditionen abdecken („*stratifizierte Stichprobe*“).
 - **Betrachtung eines deutlich längeren Zeitraums ohne Markthochlaufphase:** Um Verzerrungen durch kurzfristige Schwankungen und besondere Betriebsbedingungen in der Hochlaufphase kurz nach Markteintritt zu vermeiden, müssen Preis- und Kostenberechnungen über mehrere Jahre betrachtet werden, in denen der Markt sich möglichst in einem Gleichgewichtszustand befindet.
- **Saubere Marktabgrenzung nach Geographie und Produkt:** Eine saubere Marktdefinition muss evidenzgetrieben erfolgen. Um die Vergleichbarkeit zwischen den betrachteten Mietwagenfahrten und Taxifahrten einschätzen zu können – und dann in Folge Veränderungen von Absatzzahlen den richtigen Ursachen zuordnen zu können – benötigt es zwingend eine Betrachtung der tatsächlichen Substitutionsbeziehungen:
 - **Nachfrageseite:** Es sollte untersucht werden, welche Dienstleistungen im Mobilitätsbereich von Konsumenten als austauschbar behandelt werden. Dafür ist empirisch zu belegen, welche Dienste zu ausreichend ähnlichen Zwecken, ähnlichen Zeiten, und von ähnlichen Konsumenten genutzt werden. Das beinhaltet auch eine Untersuchung des weiter gefassten Mobilitätsmarktes inklusive alternativer Bestellkanäle, um eine zu eng gefasste Marktdefinition zu vermeiden. Ergeben sich merkbliche Unterschiede, muss die getestete Marktdefinition entsprechend angepasst werden.
 - **Angebotsseite:** Es sollte explizit untersucht werden, inwiefern die Anbieter von Taxi- und Mietwagenfahrten kurzfristig ihre angebotenen Leistungen durch einen Wechsel in die eine oder andere Verkehrsart anpassen können, um auf Nachfrageverschiebungen zu reagieren. So sind beispielsweise auch mögliche Markteintrittsbarrieren wie Regulierung zu eingesetzten Fahrzeugen oder im Hinblick auf die Konzessionsvergabe zu untersuchen, welche die Substitution auf Angebotsseite begrenzen könnten.
- **Kausale Analysemethode mit hypothetischem Vergleichsszenario:** Um belastbar untersuchen zu können, ob das Taxigewerbe von einer Verdrängung durch Mietwagenunternehmen betroffen ist, sollte für gleichzeitig eintretende ökonomische Einflüsse kontrolliert werden. Faktoren wie die allgemeine wirtschaftliche Situation, andere konkurrierende Angebote, und mögliche Verschiebungen in den Präferenzen der Nachfrager müssen entweder in einer ökonometrischen Analyse quantitativ berücksichtigt

werden, oder ihr Einfluss anhand einer Annäherung an ein kontrafaktisches Szenario durch Methoden wie die Vergleichsmarktanalyse approximiert werden.

- **Berücksichtigung der Dynamiken des Plattformmarktes im Mobilitätsbereich:** Um das Verhalten der relevanten Marktteilnehmer korrekt einordnen zu können, sollten die Dynamiken auf dem Markt für Vermittlungsleistungen in Betracht gezogen werden, auf denen auch die Uber-Plattform Wettbewerber ist. Insbesondere sollte geprüft werden, welchen Wettbewerbsdruck mögliche andere Wettbewerber ausüben. So sollte untersucht werden, ob die Gegebenheiten auf diesem Markt überhaupt die Möglichkeit der dauerhaften Verdrängung existierender Anbieter erlauben. Faktoren wie Wechselkosten zwischen verschiedenen Plattformen, Markteintrittsbarrieren und eine Tendenz zu „Multi-Homing“ – also die Bereitschaft von Fahrgästen und Fahrenden, mehrere Plattformen gleichzeitig zu verwenden¹¹⁹ – könnten die wettbewerbliche Dynamik erheblich beeinflussen. Eine solche Analyse könnte dementsprechend mehr Klarheit schaffen, inwiefern das bisher behauptete langfristige Verhalten der Plattform-Marktteilnehmer plausibel wäre.
- **Berücksichtigung der volkswirtschaftlichen Folgen:** Eine Entscheidung über ein MBE sollte die gesamtwirtschaftlichen Effekte seiner Einführung berücksichtigen. Ein MBE stellt einen erheblichen Markteingriff dar, der zu unbeabsichtigten makroökonomischen Folgen für beispielsweise Lohnniveau, Konsumentenwohlfahrt, und langfristige Effizienzgewinne führen kann. Dementsprechend sind mögliche Folgen für den statischen und dynamischen Wettbewerb zumindest in der Theorie zu betrachten und den beabsichtigten Effekten des MBE entgegenzusetzen. Auch sollte vor dem Hintergrund der Gesetzgebung nach § 51a PBefG die Auswirkung auf das öffentliche Verkehrsinteresse als Ganzes betrachtet werden – hierbei spielt neben der rechtlichen auch die ökonomische Perspektive eine entscheidende Rolle. Insbesondere sollte aus ökonomischer Sicht geprüft werden, welche Mobilitätsoptionen das öffentliche Verkehrsinteresse sichern und wie ein mögliches MBE sich auf diese auswirken könnte.

¹¹⁹ Vgl. Europäische Kommission (09.12.1997), „Bekanntmachung der Kommission über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft“ (97/C 372/03), Rn. 95, Zugriff am 06.10.2025 unter [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y1209\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y1209(01)).

Frontier Economics Ltd ist Teil des Frontier Economics Netzwerks, welches aus zwei unabhängigen Firmen in Europa (Frontier Economics Ltd) und Australien (Frontier Economics Pty Ltd) besteht. Beide Firmen sind in unabhängigem Besitz und Management, und rechtliche Verpflichtungen einer Firma erlegen keine Verpflichtungen auf die andere Firma des Netzwerks. Alle im hier vorliegenden Dokument geäußerten Meinungen sind die Meinungen von Frontier Economics Ltd.