

Einordnung der PBefG- Novelle in den verfassungs- rechtlichen Rahmen

Dr. Manuel Gleich
Rechtsanwalt

„Neuerungen im Rechtsrahmen für den ÖPNV“
7. Jenaer Gespräche zum Recht des ÖPNV
29. Oktober 2021



PBefG – was ist neu, was bleibt beim Alten?

- Klimaschutz und Nachhaltigkeit, § 1a PBefG
- Ausdehnung der Maximaldauer der Experimentierklausel, § 2 Abs. 7 PBefG
- Linienbedarfsverkehr, § 44 PBefG
- Gebündelter Bedarfsverkehr, § 50 PBefG
 - Insbesondere Bündelungsquote, § 50 Abs. 3 Satz 1 PBefG
- Differenzierung zwischen Taxenverkehr, § 47 PBefG und Mietwagenverkehr, § 49 Abs. 4 PBefG
- Die Beibehaltung der Rückkehrpflicht für den Mietwagenverkehr, § 49 Abs. 4 Satz 3 PBefG

Die Grundrechte im Verkehrsmarkt

- Kein grundrechtlicher Ausnahmereich des ÖPNV
- Rückgriff auf die allgemeinen Grundrechte:

1. Verkehrsunternehmer

- Art. 12 Abs. 1 GG (Berufsfreiheit)
- Art. 14 GG (Eigentumsfreiheit)
- Art. 2 Abs. 1 GG (Allgemeine Handlungsfreiheit)
- Art. 3 Abs. 1 GG (Allgemeiner Gleichheitssatz)

2. Verkehrsnutzer

- Grundrechtliche Mobilitätsgehalte

Die Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG

- Art. 12 Abs. 1 GG: ***“Alle Deutschen haben das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Die Berufsausübung kann durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geregelt werden.”***
- Ein **Beruf** ist jede auf die Dauer berechnete und nicht nur vorübergehende Betätigung die der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dient

**Berufserfindungs- und
Berufsgestaltungsrecht**

**Die „Berufsbildlehre“ des
Bundesverfassungsgerichts**

Zur „Berufsbildlehre“

- BVerfGE 13, 97: „Im Apotheken-Urteil ist ausgesprochen (...), daß der Einzelne bei seiner Berufswahl nicht von vornherein auf feste Berufsbilder beschränkt ist, daß er vielmehr grundsätzlich auch jede (erlaubte) untypische Tätigkeit als Beruf erwählen darf. (...) **Die Befugnis des Gesetzgebers, bestimmte Berufsbilder rechtlich festzulegen und damit die freie Berufswahl in diesem Bereich zu verengen, ja teilweise auszuschließen, wurde nicht geleugnet, sondern vorausgesetzt (...).** Wo die Grenzen rechtlicher Fixierung von Berufsbildern verlaufen, läßt sich nicht allgemein sagen; es wird darauf ankommen, ob der Gesetzgeber nur ausspricht, was sich aus einem ohnehin klar zusammenhängenden, von anderen Tätigkeiten deutlich abgegrenzten ‚vorgegebenen‘ Sachverhalt von selbst ergibt, oder ob er es etwa unternimmt, solchen Vorgegebenheiten ohne sachlichen Grund eine andersartige Regelung ‚willkürlich‘ aufzuzwingen.“

Notwendigkeit der Differenzierung der Berufsbilder des PBefG

- BVerfGE 11, 168: „[Objektive berufliche Zulassungsvoraussetzungen können] nur Bestand haben (...), wenn die in ihnen umschriebenen Voraussetzungen für die Zulassung zu einem Beruf der gewerblichen Personenbeförderung zur Abwehr nachweisbarer oder höchstwahrscheinlicher schwerer Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut zwingend geboten ist (...). **Die Frage muß für die einzelnen Personenbeförderungsberufe gesondert geprüft und beantwortet werden. Es geht nicht an, unter Berufung auf die ‚Einheit des Verkehrs‘, d.h. auf die Zusammenhänge innerhalb des ‚Verkehrsorganismus‘, anzunehmen, daß objektive Zulassungsvoraussetzungen nur einheitlich für alle Verkehrsunternehmen zulässig oder unzulässig sein könnten, also für alle Arten der Personenbeförderung zulässig sein müßten, wenn sie auch nur für eine Art als rechtfertigt und notwendig erweisen.**(...) Das PBefG faßt in einheitlicher Regelung Formen der gewerblichen Personenbeförderung zusammen, die sich an Bedeutung für das Gemeinwesen im allgemeinen wie auch speziell innerhalb des als Ganzes gesehenen Verkehrsorganismus weit voneinander unterscheiden.“

Berufsbilder des PBefG

- Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen, §§ 42 ff. PBefG
- Gelgenheitsverkehr mit Kraftfahrzeugen, §§ 46 ff. PBefG
 - Verkehr mit Taxen, § 47 PBefG
 - Verkehr mit Mietwagen, § 49 Abs. 4 PBefG
 - Gebündelter Bedarfsverkehr, § 50 PBefG

Einschränkbarkeit der Berufsfreiheit

- Sogenannte Stufentheorie (BVerfGE 7, 377): „Die Freiheit der **Berufsausübung** kann im Wege der Regelung beschränkt werden, soweit vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls es zweckmäßig erscheinen lassen.(...) Die Freiheit der Berufswahl darf dagegen nur eingeschränkt werden, soweit der Schutz besonders wichtiger (,überragender‘) Gemeinschaftsgüter es zwingend erfordert (...). An den Nachweis **objektiver Zulassungsvoraussetzungen** sind besonders strenge Anforderungen zu stellen; im allgemeinen wird nur die Abwehr nachweisbarer oder höchstwahrscheinlicher schwerer Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut diese Maßnahme rechtfertigen können.“

Eingriffsrechtfertigende Gemeinwohlbelange

- Überragend wichtige Gemeinschaftsgüter:
 - Das verlässliche Funktionieren des daseinsvorsorgerelevanten Verkehrs
 - Die Sicherheit des Verkehrs (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG)
 - Art. 20a GG: „**Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen** und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“
 - Umweltschutz, vgl. u.a. Leitsätze zum „Klima-Beschluss“ (BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, Az. 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20)
 - „Die Vereinbarkeit mit Art. 20a GG ist Voraussetzung für die verfassungsrechtliche Rechtfertigung staatlicher Eingriffe in Grundrechte.“

(Grund)rechtliche Position der Verkehrsnutzer

- ÖPNV als Grundvoraussetzung zur Teilhabe am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben
 - Kein eigenständiges Grundrecht auf Mobilität
 - aber objektive Mobilitätsgehalte zur Grundrechtsentfaltung
- Reichweite: einzelfallbezogene Abwägung

Zulassung weiterer Verkehrsarten

- Verfassungsrechtlich geboten
 - Freiheitsgrundrecht
 - Verkehrsnutzer
 - § 1a Klimaschutz und Nachhaltigkeit: *„Bei Anwendung dieses Gesetzes sind die Ziele des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit zu berücksichtigen.“*
 - Kein Eingriff in die Berufsfreiheit der bestehenden ÖPNV-Unternehmer

Ist die rechtliche Trennung der Berufsbilder des Taxen- und Mietwagenverkehrs im novellierten PBefG geboten?

- BVerfGE 11, 168: „(...) **bei bestimmten Formen des Gelegenheitsverkehrs [können] wichtige Interessen der Allgemeinheit berührt sein** (...). Dies läßt sich für den Droschkenverkehr bejahen. Die **Kraftdroschken sind** in größeren Städten, wo sie praktisch allein eingesetzt werden, die wichtigsten Träger individueller Verkehrsbedienung. Im modernen Großstadtverkehr kann auf ihre Dienste nicht mehr verzichtet werden; sie **stellen die notwendige, von keinem anderen Verkehrsträger übernehmbare Ergänzung des öffentlichen Linien- und Straßenbahnverkehrs dar.** (...) **Diese Stellung im Rahmen des Verkehrsganzen rechtfertigt es, Existenz und Funktionieren dieses Zweiges des Gelegenheitsverkehrs als ein schutzwürdiges Gemeinschaftsgut i.S. der Auslegung des Art. 12 Abs. 1 GG anzusehen. Nicht das gleiche kann für den Gelegenheitsverkehr mit Mietwagen gelten.** Seine Beförderungsleistungen werden nicht öffentlich angeboten; sie beruhen auf einem Vertrag, dessen Inhalt der Benutzer nach seinen persönlichen Wünschen bestimmt. Mietwagen sind keine öffentlichen Verkehrsmittel, unterliegen deshalb weder der Beförderungspflicht noch der strengen Bindung ihrer Beförderungspreise; sie erbringen Leistungen des normalen wirtschaftlichen Verkehrs. **Es läßt sich also nicht sagen, daß an Existenz und Funktionieren dieser Form des Gelegenheitsverkehrs ein überragendes Interesse der Allgemeinheit besteht.** (...) **der Mietwagenverkehr befriedigt hier ein eigengeartetes Bedürfnis, das die ändern Verkehrsträger nicht decken können und das, weil es weithin ein „Luxusbedürfnis“ ist, zu einem erheblichen Teil unbefriedigt bliebe, wenn es diese Form des Gelegenheitsverkehrs nicht gäbe.**“

Ist die rechtliche Trennung der Berufsbilder des Taxen- und Mietwagenverkehrs im novellierten PBefG geboten?

- § 8 Abs. 2 PBefG: *„Öffentlicher Personennahverkehr ist auch der Verkehr mit Taxen oder Mietwagen, der eine der in Absatz 1 genannten Verkehrsarten ersetzt, ergänzt oder verdichtet.“*
 - § 51a Abs. 1 PBefG: *„Die Genehmigungsbehörde kann zum Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen für den Verkehr mit Mietwagen, der in ihrem Bezirk betrieben wird, tarifbezogene Regelungen, insbesondere Mindestbeförderungsentgelte festlegen.“*
 - Aushebelung des Wink- und Wartemarkts (§ 49 Abs. 4 Satz 4 PBefG)
- (Derzeitige) Aufhebung der funktionalen Trennung

Voraussetzung der Genehmigung beim gebündelten Bedarfsverkehr, § 13 Abs. 5a PBefG

- *„Bei einem gebündelten Bedarfsverkehr kann die Genehmigung versagt werden, wenn die öffentlichen Verkehrsinteressen dadurch beeinträchtigt werden, dass durch die Ausübung des beantragten Verkehrs die Verkehrseffizienz im beantragten Bediengebiet nicht mehr sichergestellt ist. Hierbei sind für den Bezirk der Genehmigungsbehörde von dieser zu berücksichtigen:*
 1. *die Festsetzung der zulässigen Höchstzahl der genehmigungsfähigen Fahrzeuge der zuständigen Behörde und*
 2. *die Anzahl der bereits genehmigten Fahrzeuge im gebündelten Bedarfsverkehr.“*

Die Bündelungsquote des § 50 Abs. 3 PBefG

„(1) Gebündelter Bedarfsverkehr ist die Beförderung von Personen mit Personenkraftwagen, bei der mehrere Beförderungsaufträge entlang ähnlicher Wegstrecken gebündelt ausgeführt werden. Der Unternehmer darf die Aufträge ausschließlich auf vorherige Bestellung ausführen. Die Genehmigungsbehörde kann, soweit öffentliche Verkehrsinteressen dies erfordern, bestimmen, dass Fahrzeuge des gebündelten Bedarfsverkehrs nach Ausführung der Beförderungsaufträge unverzüglich zum Betriebsitz oder zu einem anderen geeigneten Abstellort zurückkehren müssen, es sei denn, die Fahrer haben vor oder während der Fahrt neue Beförderungsaufträge erhalten. Die Annahme, die Vermittlung und die Ausführung von Beförderungsaufträgen, das Bereithalten gebündelter Bedarfsverkehre sowie Werbung für gebündelte Bedarfsverkehre dürfen weder allein noch in ihrer Verbindung geeignet sein, zur Verwechslung mit dem Taxen- oder dem Mietwagenverkehr zu führen. Den Taxen und Mietwagen vorbehaltene Zeichen und Merkmale dürfen für den gebündelten Bedarfsverkehr nicht verwendet werden. (...)“

(3) Im Stadt- und im Vorortverkehr ist von der Genehmigungsbehörde im Einvernehmen mit dem Aufgabenträger eine Quote für den Anteil an gebündelten Beförderungsaufträgen festzulegen, der in einem bestimmten Zeitraum innerhalb des Gebietes zu erreichen ist, in dem der Verkehr durchgeführt wird (Bündelungsquote). (...)“

Die Rückkehrpflicht des § 49 Abs. 4 Satz 3 PBefG

- „(4) Verkehr mit Mietwagen ist die Beförderung von Personen mit Personenkraftwagen, die nur im ganzen zur Beförderung gemietet werden und mit denen der Unternehmer Fahrten ausführt, deren Zweck, Ziel und Ablauf der Mieter bestimmt und die nicht Verkehr mit Taxen nach § 47 und nicht gebündelter Bedarfsverkehr nach § 50 sind. Mit Mietwagen dürfen nur Beförderungsaufträge ausgeführt werden, die am Betriebssitz oder in der Wohnung des Unternehmers eingegangen sind. **Nach Ausführung des Beförderungsauftrags hat der Mietwagen unverzüglich zum Betriebssitz zurückzukehren, es sei denn, er hat vor der Fahrt von seinem Betriebssitz oder der Wohnung oder während der Fahrt einen neuen Beförderungsauftrag erhalten.** Den Eingang des Beförderungsauftrages am Betriebssitz oder in der Wohnung hat der Mietwagenunternehmer buchmäßig oder elektronisch (auch mittels appbasierten Systems) zu erfassen und die Aufzeichnung ein Jahr aufzubewahren. (...)“
- **§ 1a Klimaschutz und Nachhaltigkeit:** „Bei Anwendung dieses Gesetzes sind die Ziele des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit zu berücksichtigen.“

Preisregulierung

§ 51 PBefG:

- „(1) Die Landesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung Beförderungsentgelte und -bedingungen für den Taxenverkehr festzusetzen. (...)“

• § 51a PBefG:

- „(1) Die Genehmigungsbehörde **kann** zum Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen für den **Verkehr mit Mietwagen**, der in ihrem Bezirk betrieben wird, tarifbezogene Regelungen, insbesondere Mindestbeförderungsentgelte festlegen.
- (2) Die Genehmigungsbehörde **muss** für den **gebündelten Bedarfsverkehr** Regelungen Mindestbeförderungsentgelte vorsehen, die einen hinreichenden Abstand zu den Beförderungsentgelten des jeweiligen öffentlichen Personennahverkehrs sicherstellen. (...)“



Fragen?



Law around the world

nortonrosefulbright.com

Norton Rose Fulbright US LLP, Norton Rose Fulbright LLP, Norton Rose Fulbright Australia, Norton Rose Fulbright Canada LLP and Norton Rose Fulbright South Africa Inc are separate legal entities and all of them are members of Norton Rose Fulbright Verein, a Swiss verein. Norton Rose Fulbright Verein helps coordinate the activities of the members but does not itself provide legal services to clients.

References to 'Norton Rose Fulbright', 'the law firm' and 'legal practice' are to one or more of the Norton Rose Fulbright members or to one of their respective affiliates (together 'Norton Rose Fulbright entity/entities'). No individual who is a member, partner, shareholder, director, employee or consultant of, in or to any Norton Rose Fulbright entity (whether or not such individual is described as a 'partner') accepts or assumes responsibility, or has any liability, to any person in respect of this communication. Any reference to a partner or director is to a member, employee or consultant with equivalent standing and qualifications of the relevant Norton Rose Fulbright entity.

The purpose of this communication is to provide general information of a legal nature. It does not contain a full analysis of the law nor does it constitute an opinion of any Norton Rose Fulbright entity on the points of law discussed. You must take specific legal advice on any particular matter which concerns you. If you require any advice or further information, please speak to your usual contact at Norton Rose Fulbright.