

The background of the slide is a photograph of a large, historic stone building, likely a university or government building, featuring a prominent clock tower with a blue roof and white clock faces. The building is partially obscured by lush green trees on both sides. A semi-transparent white box is overlaid on the center of the image, containing the title and author information.

Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten lokaler Mobilität: Verfassungs- und europarechtlicher Rahmen

Prof. Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur.

A. Grundlagen

- PBefG-Novelle muss sich in übergeordneten Rechtsrahmen einfügen
- kein Sonderregime für lokale Mobilität
- umfassende Rechtsbindung aller Beteiligten
- wesentliche Aspekte:
 - Kompetenzen
 - Rechtspositionen
 - Ordnungspolitik

B. Europarecht

I. Primärrechtliche Besonderheiten im Verkehrssektor

- Landverkehr unterfällt umfassend der gemeinsamen Verkehrspolitik nach Art. 90 ff. AEUV
- keine unmittelbare Geltung der Dienstleistungsfreiheit, Art. 58 Abs. 1 AEUV
- EuGH, Urteil v. 20. Dezember 2017 – Rs. C-434/15 (Asociación Profesional Elite Taxi/Uber Systems SpainSL):

„... ein Vermittlungsdienst wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehende, der es mittels einer Smartphone-Applikation ermöglichen soll, gegen Entgelt eine Verbindung zwischen nicht berufsmäßigen Fahrern, die das eigene Fahrzeug benutzen, und Personen herzustellen, die eine Fahrt im innerstädtischen Bereich unternehmen möchten, [ist] als mit einer Verkehrsdienstleistung untrennbar verbunden anzusehen und daher als Verkehrsdienstleistung im Sinne von Art. 58 Abs. 1 AEUV einzustufen ist. Eine solche Dienstleistung ist daher vom Anwendungsbereich des Art. 56 AEUV, der Richtlinie 2006/123 und der Richtlinie 2000/31 auszuschließen.“

II. Sekundärrecht

- keine spezifischen Regelungen
- VO (EG) Nr. 1370/2007
 - prägende Bedeutung im ÖPNV
 - keine Ausnahme für lokale Taxi-/on demand-Verkehre
 - öffentlicher Personenverkehr, Art. 2 lit. a
 - gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen, Art. 2 lit. e
 - Ausgleichsleistungen, Art. 2 lit. g

C. Verfassungsrecht

I. Grundrechtliche Gemengelage

- Verkehrsunternehmer
 - Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG
 - alle (privaten) Unternehmer
 - alle Erbringungsformen
 - Taxi
 - on demand-Verkehre
 - ÖPNV
 - Gleichbehandlung, Art. 3 Abs. 1 GG
- Mobilitätsgehalte zahlreicher Grundrechte der Verkehrsnutzer
- jede Grundrechtseinschränkung bedarf der Rechtfertigung!

II. Verkehrsspezifische Sonderregelungen im Lichte der Rechtsprechung

- = Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen

1. Maßstab

- BVerfG, Beschl. v. 8.6.1960 – 1 BvL 53/55, NJW 1960, 1515:

„Es bleibt daher nur übrig, für seine einzelnen Arten die schutzwürdigen Interessen der Allgemeinheit und das Maß der zu ihrem Schutz unerläßlichen Vorkehrungen je gesondert zu bestimmen, gegen den grundrechtlichen Anspruch des Einzelnen auf freie Berufswahl abzuwägen ... Der berechtigten Sorge des Gesetzgebers um die Aufrechterhaltung eines geordneten und reibungslos ablaufenden Verkehrs ... kann bei solcher Prüfung ausreichend Rechnung getragen werden; im Zweifelsfall wird seiner Auffassung über drohende oder höchstwahrscheinliche Gefahren sowie über das zur Abwehr Gebotene entscheidendes Gewicht zukommen. Es genügt aber nicht, in allgemein gehaltenen Ausführungen bei jeder Lockerung der objektiven Zulassungsvoraussetzungen „Unordnung“ und „ruinöse Auswirkungen“ auf dem Gesamtgebiet des Verkehrs vorauszusagen, ohne daß die kausalen Zusammenhänge im einzelnen ersichtlich wären. Es muß stets dargetan werden, welche konkreten Störungen des Verkehrswesens überhaupt oder auch nur des Personenbeförderungswesens mit Sicherheit oder hoher Wahrscheinlichkeit eintreten werden und ob ihnen nicht durch Ausübungsregelungen oder subjektive Zulassungsvoraussetzungen mit Erfolg begegnet werden kann.“

2. Berufsfreiheit

a) Berufszulassungsregelungen

aa) Taxi

- BVerfG, Beschl. v. 8.6.1960 – 1 BvL 53/55, NJW 1960, 1515:

„Die Kraftdroschken ... stellen die notwendige, von keinem anderen Verkehrsträger übernehmbare Ergänzung des öffentlichen Linien- und des Straßenbahnverkehrs dar. Sie sind deshalb selbst öffentliche Verkehrsmittel (§§ 3, 39 DV/PBefG und unterliegen der Beförderungspflicht (§ 63 der VO v. 13. 2. 1939 - RGBI. I S. 231 -); die Beförderungsentgelte werden behördlich festgesetzt. Diese ihre 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. ... Es ist daher jedenfalls prinzipiell möglich, daß die Zulassung eines neuen Unternehmens den Interessen des öffentlichen Verkehrs zuwiderläuft. Die Notwendigkeit verfassungskonformer Auslegung führt aber dazu, daß ein „Zuwiderlaufen“ hier nur angenommen werden darf, wenn durch die Zulassung eine akute Gefährdung eines wichtigen Gemeinschaftsgutes einträte, der anders nicht begegnet werden kann. ... wird als ernste Gefahr im wesentlichen nur übrig bleiben, daß das Droschkengewerbe selbst bei unkontrolliertem Eindringen neuer Unternehmen durch Übersetzung und ruinösen Wettbewerb in seiner Existenz bedroht würde. Sollte diese Gefahr - konkret beweisbar - eingetreten oder nach dem sorgfältig begründeten Urteil der Verwaltungsbehörde in drohende Nähe gerückt sein, so würde das die Versagung der Genehmigung nach § 9 Abs. 1 PBefG rechtfertigen können.“

- BVerwG, Urt. v. 27.11.1981 – 7 C 57/79, BVerwGE 64, 238:
 „Denn angesichts des verfassungsrechtlich durch Art. 12 Abs. 1 GG begrenzten Eingriffszwecks des § 13 Abs. 3 PBefG kann eine auf diese Vorschrift gestützte Zulassungssperre nur Bestand haben, wenn sie zum Schutze des örtlichen Droschkengewerbes vor Existenzbedrohung, die durch Übersetzung und ruinösen Wettbewerb bedingt ist, tatsächlich notwendig ist.“
- BVerwG, Urt. v. 15.4.1988 – 7 C 94/86, BVerwGE 79, 208:
 „Objektive Zulassungsschranken für den Zugang zu einem Beruf, hier den des Taxenunternehmers, sind verfassungsrechtlich (Art. 12 Abs. 1 GG) nur zulässig, wenn sie zum Schutz eines überragend wichtigen Gemeinschaftsgutes notwendig sind ... Objektive Berufszulassungssperren dürfen nach wie vor nicht bezwecken, die bereits in diesem Beruf Tätigen vor wirtschaftlich spürbarer - auch harter - Konkurrenz und vor den wirtschaftlichen - bis zum möglichen finanziellen Ruin reichenden - Risiken dieses Berufs zu schützen.“
- BVerwG, Urt. v. 7.9.1989 – 7 C 44 und 45/88, BVerwGE 82, 295:
 ... insbesondere über die Erteilung beantragter neuer Genehmigungen unter Berücksichtigung einerseits des hohen Rangs der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Berufsfreiheit und andererseits des öffentlichen Verkehrsinteresses zu entscheiden. Bei einer Mehrzahl von Bewerbungen erfordert dies eine Prognose dazu, welche Zahl neuer Taxen das örtliche Taxengewerbe "verträgt", ohne in seiner vom öffentlichen Verkehrsinteresse her zu bestimmenden Funktionsfähigkeit bedroht zu sein. Das verbietet es der Behörde, jeweils nur über die einzelne beantragte Genehmigung und mit Blick auf die Auswirkungen nur dieser einen Genehmigung auf die Funktionsfähigkeit des örtlichen Taxengewerbes zu entscheiden.“

bb) Mietwagen

- BVerfG, Beschl. v. 8.6.1960 – 1 BvL 53/55, NJW 1960, 1515:
„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. ... Namentlich besteht auch keine Konkurrenz solchen Ausmaßes zwischen dem Mietwagenverkehr mit Omnibussen einerseits und dem Linienverkehr und der Eisenbahn andererseits; die beiderseitigen Verkehrsleistungen sind nur in beschränktem Maße vertauschbar, der Mietwagenverkehr befriedigt hier ein eigengeartetes Bedürfnis, das die anderen 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.“

b) Berufsausübungsregelungen

- BVerwG, Urt. v. 30.6.2005 – 3 C 24/04, NJW 2005, 3510:
„Das generelle Verbot der Eigenwerbung in § 26 III BOKraft ist jedoch nicht geeignet und erforderlich, die Existenz oder das Funktionieren des Taxenverkehrs zu gewährleisten. ... Der in der amtlichen Begründung zu § 26 III BOKraft in der Fassung vom 21. 6. 1975 angeführte Grund für das Werbeverbot, die Chancengleichheit der Unternehmen zu wahren (BR-Dr 153/75, S. 18), stellt keine Gemeinwohlerwägung dar, die einen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit rechtfertigen kann. Die Chancengleichheit der Taxiunternehmen wird dadurch gewahrt, dass alle Unternehmer denselben personenbeförderungsrechtlichen Vorgaben unterliegen. Das von der Bekl. angeführte Interesse, allen Taxiunternehmern eine „gleichmäßige Teilhabe am Markt“ zu gewährleisten, berechtigt den Verordnungsgeber nicht zu einer grundrechtsbeschränkenden Regelung. Die Aufgaben von Taxen als öffentliche Verkehrsmittel werden von den Unternehmern im Wege des freien Wettbewerbs erfüllt (vgl. BVerwGE 79, 208 [212] = NJW 1988, 3221). Werbung für das eigene Unternehmen ist immer darauf gerichtet, Kunden zu Lasten der Konkurrenz zu gewinnen. Dieses Verhalten ist im Rahmen der Berufsausübungsfreiheit geschützt. Eine Regelung, die darauf gerichtet ist, andere Marktteilnehmer vor den Auswirkungen erfolgreicher Eigenwerbung zu schützen, dient daher keinem legitimen Gemeinwohlzweck“

- BVerfG, Beschl. v. 8.11.1983 – 1 BvL 8/81, NVwZ 1984, 365:
„Das Verbot [wonach die Art der Werbung im Mietwagenverkehr nicht zur Verwechslung mit dem Taxiverkehr führen darf] stellt eine sachgerechte und zum Schutze des Taxiverkehrs notwendige Regelung der Berufsausübung des Mietwagenverkehrs dar, die auf die Freiheit der Berufswahl nicht zurückwirkt. ... Angesichts der unterschiedlichen Interessen der Allgemeinheit an den beiden Verkehrsarten erscheint es gerechtfertigt, den mit besonderen Pflichten beschwerten Betrieb des Taxiverkehrs vor der Konkurrenz des weniger belasteten Mietwagenverkehrs in einem gewissen Umfang zu schützen. Zu diesem Schutz ist das Verbot einer verwechslungsfähigen Werbung für Mietwagen geeignet, aber auch erforderlich, um Wettbewerbsverzerrungen zwischen beiden Betriebsarten zu vermeiden. Der gesetzgeberische Zweck würde umgangen, wenn der ohne objektive Beschränkung zulässige Mietwagenverkehr sich so verhalten dürfte, daß er für das breite Publikum nicht mehr ohne weiteres vom Taxiverkehr unterscheidbar wäre. Die hiermit verbundene Irreführung müßte auch als unlauter beurteilt werden. Ohne selbst den öffentlichrechtlichen Bindungen des Taxi-Gewerbes zu unterliegen, würde sich der Mietwagenverkehr der werbenden Wirkung einer Bezeichnung bedienen, die sich nicht nur aus der gesetzlichen Regelung ergibt, sondern vor allem auf der faktischen Durchsetzung beim breiten Publikum beruht. Dieses Verbot belastet die Mietwagenunternehmer auch nicht übermäßig. Diese sind nicht gehindert, für ihr Unternehmen - insbesondere auch durch Hervorheben von Merkmalen, die ihr Gewerbe von der bloßen Fahrzeugvermietung unterscheiden (etwa “Mietwagen mit Fahrer” oder “Mietfahrten”) - in einer Weise zu werben, welche die irreführende Bezeichnung Taxi vermeidet.“

- BVerfG, Beschl. v. 1.10.1984 – 1 BvR 1088, 1242/83, NVwZ 1986, 911:

„Die Einschränkung der Berufsfreiheit der Mietwagenunternehmer rechtfertigt sich, wie das BVerfG bereits entschieden hat (BVerfGE 11, 168 (186 ff.) = NJW 1960, 1515; BVerfGE 65, 237 (247) = NVwZ 1984, 365), aus den unterschiedlichen Interessen der Allgemeinheit an den beiden Verkehrsarten Taxen- und Mietwagenverkehr. Die Stellung des Taxenverkehrs im Rahmen des Verkehrsganzen, seine Existenz und sein Funktionieren sind als schutzwürdiges Gemeinschaftsgut i. S. von Art. 12 I GG anzusehen. Angesichts der in der Vergangenheit nach der alten Rechtslage gegebenen vielfältigen Verwechslungsmöglichkeiten des Mietwagenverkehrs mit dem Taxenverkehr sowie der Gefahr der Umgehung der für Mietwagen geltenden Vorschriften erweist sich die angegriffene Regelung als geeignet und erforderlich, um zu verhindern, daß der Betrieb des Mietwagenverkehrs zunehmend eine droschkenähnliche Ausgestaltung erfährt. Trotz etwaiger durch die Regelung bedingter Erschwernisse des Mietwagenverkehrs, wie verlängerter Anfahrtswege, erhöhter Betriebskosten und gegebenenfalls reduzierter Attraktivität überschreitet die angegriffene Regelung nicht die Grenze der Zumutbarkeit, zumal das Gesetz selbst bereits Ausnahmetatbestände von der unverzüglichen Rückkehrpflicht normiert hat und es im übrigen den Mietwagenunternehmern überlassen bleibt, durch entsprechende zumutbare Dispositionen, beispielsweise die Errichtung eines Betriebssitzes mit Funkzentrale in verkehrsgünstiger Lage oder den Zusammenschluß mit anderen Mietwagenunternehmern, sich auf die veränderte Situation einzustellen.“

- BVerfG, Beschl. v. 14.11.1989 – 1 BvL 14/85, 1 BvR 1276/84, NJW 1990, 1349:

„Das Verbot, Mietwagen auf öffentlichen Straßen und Plätzen taxiähnlich bereitzustellen und dort Beförderungsaufträge anzunehmen, ... kommt einer Berufswahlbeschränkung insofern nahe, als es Mietwagenunternehmern die Ausübung bestimmter beruflicher Tätigkeiten untersagt und diese den Taxiunternehmern vorbehält. Es handelt sich um die Abgrenzung zweier Berufsbilder, welche die Berufswahl in diesem Bereich zumindest verengt ... Die Abgrenzung dient vielmehr dem Schutz der Existenz- und Funktionsfähigkeit des Taxenverkehrs. ... Der Gesetzgeber konnte davon ausgehen, daß die Freigabe des Bereitstellens von Mietwagen eine Beeinträchtigung der Existenz- und Funktionsfähigkeit des Taxenverkehrs zur Folge hätte. ... Wenn es den Mietwagenunternehmern erlaubt wäre, in völlig gleicher Weise wie Taxiunternehmer, jedoch ohne Tarifbindung und Kontrahierungszwang tätig zu werden, könnten sie durch Unterbietung des Taxitarifs die Wettbewerbsfähigkeit des Taxenverkehrs untergraben, ohne daß dieser sich dagegen durch flexible Gestaltung der Beförderungsentgelte wehren könnte (vgl. auch BVerfGE 65, 237 (247) = NVwZ 1984, 365). Auf längere Sicht könnte dies dazu führen, daß ein großer Teil der Taxiunternehmer zum Mietwagenverkehr übergeht, um nicht mehr an die Tarife gebunden zu sein. Die Festlegung der Taxitarife liegt im öffentlichen Interesse. Es besteht ein legitimes Bedürfnis danach, der Allgemeinheit mit dem Taxenverkehr ein Verkehrsmittel für individuelle Bedürfnisse zu einem festgelegten Tarif zur Verfügung zu stellen. Bereits diese Erwägungen reichen aus, um das Verbot des taxiähnlichen Bereitstellens von Mietwagen zu legitimieren.“

3. Gleichbehandlung

- BVerfG, Beschl. v. 1.10.1984 – 1 BvR 1088, 1242/83, NVwZ 1986, 911:

Das Rückkehrgebot nur für Mietwagen verstößt „nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 I GG, da keine vergleichbaren Tatbestände vorliegen: Zwar dienen sowohl Taxen- wie auch Mietwagenverkehr der Personenbeförderung, jedoch ist nur der Taxenverkehr im Hinblick auf die gesetzliche Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht als öffentliches Verkehrsmittel anzusehen, an dessen Existenz und Funktionieren ein erhebliches Interesse der Allgemeinheit besteht.“

- BVerfG, Beschl. v. 14.11.1989 – 1 BvL 14/85, 1 BvR 1276/84, NJW 1990, 1349:

„Ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 I GG scheidet aus. Daß den Taxiunternehmern eine entsprechende Aufzeichnungspflicht nicht auferlegt ist, wird sachlich dadurch gerechtfertigt, daß Taxiunternehmer - jedenfalls in der Gemeinde ihres Betriebssitzes (vgl. § 47 II PersBefG) - nicht darauf beschränkt sind, Aufträge nur am Betriebssitz oder in der Wohnung entgegenzunehmen. Die Beweisfunktion solcher Aufzeichnungen hätte daher bei ihnen keine wesentliche Bedeutung.“

- BVerfG, Beschl. v. 11.2.1992 – 1 BvL 29/87, NJW 1992, 1815:
„Diese Verschiedenbehandlung hat bisher keinen Anlaß zu verfassungsrechtlicher Beanstandung gegeben; denn es liegt im öffentlichen Interesse, daß der Allgemeinheit mit dem Taxenverkehr ein dem Kontrahierungszwang unterliegendes öffentliches Verkehrsmittel für individuelle Fahrten zu einem festgelegten Tarif zur Verfügung steht ... Aus demselben Grunde ist auch die Vergünstigung gerechtfertigt, die § 12 II Nr. 10 UStG 1980 den Kraftdroschkenbetreibern gewährt. Das im Personenbeförderungsgesetz niedergelegte gesetzgeberische Ziel, den Betrieb des Taxenverkehrs in einem gewissen Umfang vor der Konkurrenz des weniger belasteten Mietwagenverkehrs zu schützen, läßt sich - zusätzlich zu den einschlägigen Regelungen dieses Gesetzes - auch dadurch verwirklichen, daß das Umsatzsteuergesetz dem Kraftdroschkengewerbe günstigere Rahmenbedingungen als den Mietwagenunternehmen einräumt.“

D. Folgerungen

- weitgehende Ausgestaltungskompetenz des nationalen Gesetzgebers
- Verkehrsleistung ≠ Verkehrsvermittlung
- Differenzierung zwischen Taxi- und (sonstigen) Gelegenheitsverkehren im geltenden Recht ist:
 - Ausdruck der Befugnis des Gesetzgebers zur Schaffung und Abgrenzung von Berufsbildern (BVerfG, Beschl. v. 15.2.1967 – 1 BvR 569, 589/62, NJW 1967, 1317)
 - gerechtfertigt allein aufgrund der damit jeweils verbundenen Funktionen im Verkehrssystem
 - verfassungsrechtlich nicht zwingend

- für das künftige Recht folgt daraus:
 - es bedarf einer klaren Vorstellung des Gesetzgebers von den Funktionen der einzelnen Verkehrsträger und ihrem Zusammenwirken
 - ausgehend davon kann und muss die normative Ausgestaltung der Rechtsstellung der Marktbeteiligten erfolgen
 - die Daseinsvorsorgefunktion heutiger Taxiverkehre darf nicht vollständig beseitigt werden
 - anderweitige Ausgestaltung ist – bis hin zur Verpflichtung aller Anbieter gleichermaßen – möglich
 - Differenzierungen müssen sich in unterschiedlichen Rechten und Pflichten niederschlagen



—
Vielen Dank
für Ihre Aufmerksamkeit!