

# **Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Regulierung des Mietwagengewerbes und ihre Implikationen für die Einführung von Mindestbeförderungsentgelten**

herausgegeben von:

**Bundesverband Taxi und Mietwagen e.V.**

Alte Leipziger Straße 6  
10117 Berlin

verantwortlich: Michael Oppermann

Berlin, April 2024

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat sich in seiner über 70-jährigen Geschichte bereits mehrfach und sehr stringent mit der Regulierung des Mietwagengewerbes und der Abgrenzung zum Taxengewerbe befasst. Hierbei wurden auch die aktuell im Zuge der Einführung von Mindestbeförderungsentgelten für den Verkehr mit Mietwagen nach § 51a Personenbeförderungsgesetz (PBefG) einschlägigen grundgesetzlichen Normen und Maßstäbe detailliert beleuchtet. Die bisherige Rechtsprechung des BVerfG lässt Rückschlüsse auf die kommende Rechtsprechung des Gerichts zu.

In Analogie zu den einschlägigen Entscheidungen BVerfGE 81, 70 und BVerfGE 11, 168 ist davon auszugehen, dass eine sachgemäß begründete Einführung von Mindestbeförderungsentgelten verfassungsrechtlich zulässig und der Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG als verhältnismäßig einzustufen ist. Statistisch liegt die Wahrscheinlichkeit einer Änderung des Argumentationstopos des BVerfG bei nur etwa 3:1000 (vgl. Georg Seyfarth: Die Änderung der Rechtsprechung durch das Bundesverfassungsgericht, in: Schriften zum öffentlichen Recht 1998, Bd. 754).

## **1 Existenz- und Funktionsfähigkeit des Taxenverkehrs als legitimer Schutzzweck**

Das BVerfG hat wiederholt die Existenz- und Funktionsfähigkeit des Taxenverkehrs als Zweck anerkannt, der einen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG legitimiert:

*„[Taxen] sind deshalb selbst öffentliche Verkehrsmittel und unterliegen der Beförderungspflicht; 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 im Sinne der Auslegung des Art. 12 Abs. 1 GG anzusehen.“ (BVerfGE 11, 168 Rn 71)*

*„Das Interesse an der in Frage stehenden Abgrenzung des Taxenverkehrs vom Mietwagenverkehr erschöpft sich jedoch nicht in der Bewahrung historisch überlieferter Berufsbilder. Die Abgrenzung dient vielmehr dem Schutz der Existenz- und Funktionsfähigkeit des Taxenverkehrs. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 8. Juni 1960 (BVerfGE 11, 168) anerkannt, daß an Existenz- und Funktionsfähigkeit des Taxenverkehrs ein wichtiges Interesse der Allgemeinheit besteht. Daran ist auch unter den heute gegebenen Verhältnissen festzuhalten.“ (BVerfGE 81, 70 Rn 54)*

## **2 Kein überragendes Interesse des Allgemeinwohls an Mietwagen**

Ausdrücklich nimmt das BVerfG auch zur Abgrenzung zwischen Taxi und Mietwagen Stellung. Zwar sind beides rechtlich anerkannte Formen des Gelegenheitsverkehrs, jedoch hat der Gesetzgeber ihnen unterschiedliche Funktionen und Aufgaben zugewiesen. Deshalb sind sie verfassungsrechtlich unterschiedlich zu behandeln:

*„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.“ (BVerfGE 11, 168 Rn 72)*

Ebenfalls ausdrücklich anerkennt das BVerfG die Zulässigkeit der Verschiedenbehandlung von Taxen und Mietwagen, hier in einem Urteil zum ermäßigten Umsatzsteuersatz:

*„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.“ (BVerfGE 85, 238 Rn 25)*

## **3 Schutz der Taxis vor Konkurrenzierung durch Mietwagen verfassungsrechtlich geboten**

Bereits im Jahr 1989 hat sich das BVerfG mit dem Schutz des Taxiverkehrs vor einer Konkurrenzierung durch den Mietwagen befasst, der durch technologischen Fortschritt möglich geworden war. Damals war die Funkvermittlung in die Fahrzeuge eingeführt worden, so dass Aufträge auch während der Fahrt unverzüglich in die Fahrzeuge vermittelt werden konnten. Damit konnten Mietwagen wie zuvor nur Taxen ad hoc Beförderungen durchführen. Um dieser Konkurrenzierung Einhalt zu gebieten, führte der Gesetzgeber die Rückkehrpflicht auftragsloser Mietwagen zum Betriebssitz sowie die Auftragsannahme am Betriebssitz ein, was vor dem BVerfG unter Verweis auf die Berufsausübungsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG erfolglos beklagt wurde.

Das Urteil ist zur heutigen Situation außerordentlich gut vergleichbar, da erneut technologischer Fortschritt, im heutigen Falle die Digitalisierung der Kunden, die Apps auf Smartphones nutzen, zum Verschwinden der Verkehrsformen Taxi und Mietwagen führt. Hierauf hat der Gesetzgeber 2021 mit der Novelle des PBefG und weiteren Maßnahmen zur Abgrenzung des Taxi- und Mietwagenverkehrs reagiert, u.a. der Möglichkeit zur Einführung von Mindestentgelten für Mietwagen. Die verfassungsrechtlichen Maßstäbe zur Überprüfung der vom Gesetzgeber beschlossenen Maßnahmen sind deshalb heute noch zutreffend:

*„Mietwagen sind im Gegensatz zu den Taxen nicht an festgelegte Tarife gebunden, sondern können das Beförderungsentgelt frei vereinbaren (vgl. § 51 PBefG), und unterliegen überdies keinem Kontrahierungszwang. 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. 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.“ (BVerfGE 81, 70 Rn 55)*

#### **4 Geringstmöglicher Eingriff: Der Gesetzgeber hat einen breiten Ermessensspielraum**

Bei Eingriffen in Grundrechte muss stets der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt bleiben. Das bedeutet auch, dass ein Grundrechtseingriff nicht stärker als nötig erfolgt, um das Ziel zu erreichen. Zur Frage, wie breit der Ermessensspielraum von Gesetzgeber und Behörden hier ist, äußert sich das BVerfG bereits explizit:

*„Dabei ist zu berücksichtigen, daß dem Gesetzgeber bei wirtschaftsordnenden Maßnahmen, die den Freiheitsraum für die wirtschaftlich tätigen Individuen einengen, hinsichtlich der Auswahl und technischen Ausgestaltung ein weiter Bereich des Ermessens zusteht; nicht jeder einzelne Vorzug einer anderen Lösung gegenüber der vom Gesetzgeber gewählten muß schon zu deren Verfassungswidrigkeit führen. Die sachliche Gleichwertigkeit zur Zweckerreichung muß vielmehr bei dem als Alternative vorgeschlagenen geringeren Eingriff in jeder Hinsicht eindeutig feststehen.“ (BVerfGE 81, 70 Rn 64)*

Und weiter – hier mit Bezug auf die Rückkehrpflicht, aber übertragbar auf die Einführung von Mindestentgelten:

*„Die gleichwohl verbleibende Belastung durch die [...P]flicht ist den Mietwagenunternehmern zumutbar im Hinblick darauf, daß [... sie] letztlich der Erhaltung von Existenz- und Funktionsfähigkeit des Taxiverkehrs dient, die der Gesetzgeber als besonders wichtigen Belang des Gemeinwohls ansehen durfte.“ (BVerfGE 81, 70 Rn 70)*

Demnach muss der Einführung von Mindestbeförderungsentgelten mitnichten zwingend eine Tarifflexibilisierung im Taxi vorausgehen. Der Schutz der Existenz- und Funktionsfähigkeit des Taxiverkehrs steht im Mittelpunkt, ausdrücklich einschließlich behördlich festgelegter Taxitarife. Hierfür ist die Einführung von Mindestbeförderungsentgelten und damit die Verhinderung einer Unterbietung zweifelsohne in besonderer Weise geeignet.

## **5 Zusammenfassung**

Zur Regulierung des Mietwagengewerbes einschließlich Eingriffen in die Berufsausübungsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG liegen bereits Urteile des BVerfG vor. Die Rechtsprechung des Gerichts war hierbei über die Jahrzehnte stringent. Demnach besteht an der Existenz- und Funktionsfähigkeit des Taxengewerbes ein überragendes öffentliches Interesse, das Eingriffe in die Berufsausübungsfreiheit legitimiert.

Der Gesetzgeber hat mit dem PBefG zwei unterschiedliche Formen des Gelegenheitsverkehrs geschaffen, wobei dem Taxi als öffentlichen Verkehrsmittel im Rahmen der Daseinsvorsorge besondere Aufgaben und auch ein besonderer Schutz zugewiesen wurden. Diese Unterscheidung von Taxi und Mietwagen bestätigt das BVerfG in ständiger Rechtsprechung als verfassungskonform. Der Gesetzgeber hat bei der Novelle 2021 an dieser Unterscheidung ausdrücklich festgehalten.

Ausdrücklich anerkennt das BVerfG ein Schutzbedürfnis des regulierten Taxigewerbes vor Konkurrenzierung durch ein unreguliertes Mietwagengewerbes und billigt Gesetzgeber und handelnden Behörden einen breiten Ermessensspielraum zu, geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Bei sachgerechter Begründung ist nicht davon auszugehen, dass ein angemessenes Mindestbeförderungsentgelt nach § 51a PBefG vom BVerfG beanstandet wird. Die statistische Wahrscheinlichkeit einer Änderung des Argumentationstopos, also eine Korrektur der bisherigen Rechtsprechung, liegt nur bei 3:1000.

Berlin, 2. April 2024