

+++ Aktuelle Information +++

Schriftliche Urteilsbegründung des VG Leipzig zur Zulässigkeit von Mindest- beförderungsentgelten für Mietwagen

Zusammenfassung der wichtigsten
Erkenntnisse

erstellt vom

Bundesverband Taxi und Mietwagen e.V.

Alte Leipziger Straße 6
10117 Berlin

Berlin, 10. Januar 2024

1

Der Behörde steht ein Beurteilungsspielraum zu, ob der Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen erforderlich ist

(II 1.2 a Seiten 12 f)

Das Gericht stellt klar, dass der Behörde ein Beurteilungsspielraum dahingehend zusteht, ob der Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen notwendig ist oder nicht. Kein Beurteilungsspielraum habe die Behörde jedoch dahingehend, ob ein Verkehrsangebot überhaupt ein öffentliches Verkehrsinteresse darstelle.

Zwar steht der Beklagten [der Behörde] bei der Beurteilung der Frage, ob der Schutz der „öffentlichen Verkehrsinteressen“ notwendig ist oder wird, ein Beurteilungsspielraum zu. Das hat seinen Grund darin, dass die zuständige Genehmigungsbehörde dazu zunächst die Verkehrsbedürfnisse zu ermitteln und sodann daraufhin zu bewerten hat, ob und in welchem Maße sie befriedigt werden können und sollen. Diese Entscheidung setzt nicht nur prognostische, sondern auch verkehrspolitische und raumordnerische Wertungen voraus. All das führt dazu, dass diese Entscheidung der Genehmigungsbehörde ähnlich wie andere planerische Verwaltungsentscheidungen der gerichtlichen Überprüfung nur begrenzt zugänglich ist. Hingegen ist es eine reine Rechtsfrage, ob ein Verkehrsangebot überhaupt ein „öffentliches Verkehrsinteresse“ darstellt.

2

Taxis sind öffentliche Verkehrsmittel und die Funktionsfähigkeit des Taxiverkehrs als Teil des öffentlichen Verkehrssystems ist ein öffentliches Verkehrsinteresse

(II 1.2 a Seite 13 ff)

Das Gericht untersucht, ob Taxiverkehr ein öffentliches Verkehrsinteresse darstellt. Hierfür stellt das Gericht zunächst fest, dass Taxiverkehr ein öffentliches Verkehrsmittel ist und sodann dass ein öffentliches Verkehrsinteresse an öffentlichen Verkehrsmitteln besteht.

Allerdings hat die Rechtsprechung das Taxi – im ausdrücklichen Gegensatz zu Mietwagen – seit jeher als „öffentliches Verkehrsmittel“ qualifiziert, da es der Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht unterliegt (§§ 21, 22, 47 Abs. 3 Satz 1, Abs. 4, § 51 PBefG; vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 8.6.1960 – 1 BvL 53/55 –, Rn. 68–70; Beschl. v. 14.11.1989 – 1 BvL 14/85, 1 BvR 1276/84 –, Rn 55; Beschl. v. 11.2.1992 – 1 BvL 29/87 –, Rn. 25, 27, 29; BVerwG, Urt. v. 25.4.1980 – 7 C 19/78 –, Rn. 27; BGH, Urt. v. 13.12.2018 – I ZR 3/16 –, Rn. 37–43; alle juris). Aufschlussreich ist insoweit auch der – abgelehnte – Antrag u. a. der FDP-Fraktion zur PBefG-Modernisierung aus dem Jahr 2021, der u. a. beinhaltete, „das Taxi nicht mehr als öffentliches Verkehrsmittel zu definieren“, BT-Drs. 19/26186, S. 3. Dies indiziert

ebenfalls die entsprechende Einordnung des Taxis als öffentliches Verkehrsmittel.[...]

Vorliegend führt die Beklagte [Behörde] dazu im Wesentlichen an, dass der Taxenverkehr einen wichtigen Träger individueller Verkehrsbedienungs darstelle und in einer von keinem anderen Verkehrsträger zu übernehmenden Weise den öffentlichen Linien- und Straßenbahnverkehr ergänze. Damit sei das Taxi als öffentliches Verkehrsmittel einzustufen, das Aufgaben der Daseinsvorsorge im Bereich des Verkehrs wahrnehme. Denn der Taxenverkehr unterliege insbesondere der Betriebs- und Beförderungspflicht. Gerade aufgrund der damit einhergehenden Verlässlichkeit liege die Funktionsfähigkeit des Taxigewerbes im öffentlichen Interesse; Existenz und Funktionsfähigkeit dieses Gelegenheitsverkehrs seien deshalb – nicht aber schon per se – ein schutzwürdiges Gemeinschaftsgut.[...]

Die so vorgenommene Auslegung des Begriffs „öffentliche Verkehrsinteressen“ der Beklagten begegnet keinen rechtlichen Bedenken. Denn die Beklagte definiert den Begriff vorliegend umfassend als die im Interesse des Gemeinwohls liegende Daseinsvorsorge im Verkehr, verstanden als das Zusammenspiel der verschiedenen Verkehrsformen. Nachvollziehbar hat sie das Taxi als eine Säule dieses Verkehrs verstanden, und dafür auf die das Taxi – auch und gerade vom Mietwagenverkehr – abhebenden, im Interesse der Nutzer und damit letztlich der Allgemeinheit liegenden besonderen, weitgehenden, und teilweise sogar bußgeldbewehrten Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflichten (vgl. § 61 Abs. 1 Nr. 3 lit. c PBefG) abgestellt.[...]

Angesichts dieser sehr umfassenden, im Gemeinwohlinteresse liegenden Pflichten gehen auch Rechtsprechung und Literatur zu Recht davon aus, dass der Taxenverkehr eine wichtige Stellung im Gepräge des öffentlichen Verkehrs innehat (vgl. Filietz/Grätz, Kommentar zum Personenbeförderungsrecht, Stand 21.6.2024, § 8 Rn. 4) bzw. – nach wie vor – wichtigster Träger individueller Verkehrsbedienungs ist (VG Hannover, Urt. v. 1.3. 2011 – 7 A 3545/10 –, Rn. 33, m. w. N.; BVerfG, Beschl. v. 8.6.1960 – 1 BvL 53/55 –, Rn. 69; beide juris). Gleichmaßen weitgehende Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflichten erlegt das PBefG ansonsten nur dem Linienverkehr auf, an dem nach einhelliger Meinung ebenfalls ein öffentliches Verkehrsinteresse besteht. Existenz und Funktionsfähigkeit des so ausgestalteten Taxenverkehrs ist damit insgesamt ein überragend wichtiges schutzwürdiges Gemeinschaftsgut i. S. d. Art. 12 Abs. 1 Grundgesetz – GG – (vgl. BVerfG, Beschl. v. 8.6.1960 – 1 BvL 53/55 –, Rn. 69; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 24.3.2010 – OVG 1 A 1.09 –, Rn. 36, beide juris; siehe auch Bidinger, Personenbeförderungsrecht, VIII/20, § 47 Rn. 11) und tauglicher Bezugspunkt „öffentlicher Verkehrsinteressen“ i. S. d. § 51a Abs. 1 PBefG. Diese wichtige Stellung des Taxenverkehrs entfaltet sich nicht zuletzt im Zusammenspiel mit den anderen Mobilitätsformen, wie es die Beklagte auch ihrem Mobilitätskonzept zugrundegelegt hat.

3

Die Niederlassungsfreiheit nach Art. 49 AEUV steht der Einführung von Mindestentgelten nicht entgegen

(1.2 a Seite 16)

Das Gericht hat geprüft, ob das Verhängen von Mindestbeförderungsentgelten mit der Europäischen Niederlassungsfreiheit in Einklang steht und dies im Ergebnis bejaht. Wichtig ist hierbei, dass nicht der Schutz des Taxigewerbes als solches als Zielstellung formuliert wird, sondern der Schutz des Taxiverkehrs als Säule des öffentlichen Verkehrs als Ganzem.

Der EuGH hat zwar entschieden, dass rein wirtschaftliche Motive keine zwingenden Gründe des Allgemeinwohls darstellen, die einen Eingriff in die Niederlassungsfreiheit rechtfertigen könnten. Darunter subsumiert er auch das Ziel, die wirtschaftliche Lebensfähigkeit der Taxidienste zu gewährleisten, und zwar unabhängig davon, ob das nationale Recht Taxidienste als „Dienstleistung von allgemeinem Interesse“ qualifiziert oder nicht. Allerdings hat der EuGH im gleichen Urteil ausgeführt, dass das Ziel einer guten Organisation der Beförderung, des Verkehrs und des öffentlichen Raums einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen kann (vgl. EuGH, Urt. v. 8.6.2023 - C-50/21 -, ECLI:EU:C:2023:448, Rn. 69-73, m. w. N.). Vorliegend hat die Beklagte [die Behörde] nicht lediglich auf die Funktionsfähigkeit des Taxigewerbes als solches abgestellt, sondern vielmehr auf dessen Funktionsfähigkeit als eine Säule des öffentlichen Verkehrs zur Ermöglichung eines breiten Spektrums an Angeboten für den potentiellen Fahrgast. Insoweit unterfällt diese Auslegung dem Ziel der guten Organisation der Beförderung, des Verkehrs und des öffentlichen Raums, wie es der EuGH als legitim qualifiziert hat (so auch Knauß, Mindesttarife für Mietwagen, GewArch 2023, 438 (440)).

4

Die Behörde darf präventiv tätig werden

(II 1.2 b Seiten 16 ff)

Das Gericht äußert sich ferner zur Zulässigkeit und zu den Voraussetzungen, dass die Behörde bereits präventiv tätig wird. Das Gericht fordert lediglich eine sorgfältig begründete Einschätzung, wonach eine Beeinträchtigung der öffentlichen Verkehrsinteressen mit einiger Sicherheit eintreten würde, würde die Behörde nicht handeln. Ein Verkehrsgutachten ist nicht zwingend erforderlich.

Zunächst ist für das Tätigwerden der Genehmigungsbehörde nach § 51a Abs. 1 PBefG keine bereits erfolgte Beeinträchtigung von öffentlichen Verkehrsinteressen erforderlich. Ein rein präventives Handeln kann danach ebenso gerechtfertigt sein.[...]

Überdies ist für die Annahme der Genehmigungsbehörde, dass ein präventives Handeln nach § 51a Abs. 1 PBefG auch erforderlich ist, keine gesicherte Tatsachenbasis dahingehend erforderlich, dass eine Beeinträchtigung der öffentlichen Verkehrsinteressen anderenfalls sicher eintreten würde. Eine nachvollziehbare Tatsachenbasis dafür, dass ohne Tätigwerden mit einiger Sicherheit eine Beeinträchtigung von öffentlichen Verkehrsinteressen eintreten würde, reicht bereits aus.[...]

Gefordert ist allein eine sorgfältig begründete prognostische Einschätzung der Genehmigungsbehörde bzw. der konkret beweisbare Gefahren Eintritt (vgl. BVerwG, Beschl. v. 31.1.2008 – 3 B 77/07 –, juris, Rn. 7), wobei keine spezifische Art und Weise vorgeschrieben ist, wie diese Einschätzung gewonnen wird.[...]

Datenbasis, Methodik und Ergebnisse sind nachvollziehbar zu dokumentieren (vgl. Knauff, Mindesttarife für Mietwagen, GewArch 2023, 438 (441) m. w. N.; ähnlich Jürschik-Gau/Schulte, Einen Gang zurückschalten, NVwZ 2023, 1227 (1230)). Entgegen der Auffassung der Klägerin [Mietwagenunternehmerin] ist es dabei nach dem oben Gesagten nicht zwangsläufig erforderlich, dass die zuständige Genehmigungsbehörde vor Ergreifen einer Maßnahme nach § 51a Abs. 1 PBefG ein Verkehrsgutachten einholt.

5

Die Begründung der Stadt Leipzig für die Erforderlichkeit von Mindestbeförderungsentgelten war ausreichend.

(II 1.2 b Seiten 19 ff)

Die Stadt Leipzig hat kein Verkehrsgutachten erstellen lassen und, da sie präventiv tätig wurde, nicht anhand von Daten nachgewiesen, dass die Präsenz von plattformbasierten Mietwagen das öffentliche Verkehrsinteresse konkret in Leipzig beeinträchtigt. Vielmehr hat die Stadt Leipzig den Rückgang der Taxikonzessionen in Leipzig angeführt und dies verbunden mit Erfahrungen aus anderen Städten, wo plattformbasierte Mietwagen bereits aktiv sind (Berlin, Hannover, München) sowie mit einer grundlegenden Argumentation, wonach Taxis im Wettbewerb zu Mietwagen stehen. Das Gericht folgt dieser Argumentation vollständig.

Damit stützt sich die Beklagte [Behörde] im Ergebnis auf eine ohne Mindestbeförderungsentgelt bestehende grundlegende Wettbewerbsungleichheit zwischen Mietwagen und Taxen bei gleichzeitig weitreichender Überschneidung der zentralen Aktivitätsfelder – den Fahrten auf Bestellung –, einen schon bislang über die letzten 10 Jahre im Genehmigungsgebiet zu konstatierenden Rückgang an Taxen, der – bei gleichzeitiger Zunahme von Mietwagen – so auch in anderen deutschen Großstädten bestehe, und die Notwendigkeit eines schon frühzeitigen Handelns angesichts mangelnder Reparaturmöglichkeiten im Nachgang. Die so dem Handeln der Beklagten zugrundeliegende Befürchtung, der Taxenverkehr würde ohne Mindestbeförderungsentgelte für Mietwagen in

einen ruinösen Wettbewerb gedrängt, den er nur verlieren könne, ist nach dem oben Gesagten schlüssig und nachvollziehbar, und bewegt sich innerhalb der Einschätzungsprärogative der Beklagten [Behörde]. [...]

Die so zugrunde gelegten Daten durfte die Beklagte [Behörde] im Rahmen des ihr zustehenden Einschätzungsspielraums danach so bewerten, wie sie es getan hat, nämlich im Sinne der Erforderlichkeit der Festlegung von Mindestbeförderungsentgelten für den Gelegenheitsverkehr mit Mietwagen.

6

Der Einführung von Mindestpreisen muss keine Flexibilisierung der Taxipreise vorausgehen

(II 1.2 c Seite 22)

Verschiedentlich wird argumentiert, dass eine Stadt erst die Taxitarife flexibilisieren müsse, und erst wenn dies sich nicht als ausreichend erwiesen habe, Mindestpreise für Mietwagen erlassen dürfe. Diese Argumentation hat das Gericht nun ausdrücklich verworfen. Eine Flexibilisierung der Taxitarife ist nicht erforderlich, um Mindestpreise einzuführen (weder zeitgleich noch vorausgehend).

Insbesondere stellt sich entgegen der Auffassung der Klägerin [Mietwagenunternehmerin] die Annahme der Beklagten [Behörde], dass eine Flexibilisierung der Taxipreise kein milderes, gleich geeignetes Mittel gegenüber der Festlegung eines Mindestbeförderungsentgelts für Mietwagen sei, als rechtsfehlerfrei dar. Dieser Annahme hat sie in nicht zu beanstandender Weise u. a. zugrunde gelegt, dass eine Flexibilisierung der Taxipreise genau die Spirale nach unten in Gang setzen würde, die sie verhindern möchte. Denn eine Flexibilisierung der Preise könnte nur dann zu einem faire(re)n Wettbewerbsumfeld beitragen, wenn die Taxipreise dadurch sanken. Das aber würde dann die Mietwagenunternehmen dazu induzieren, ihrerseits ihre – dann auch wie bisher flexibel festlegbaren – Preise zu senken, was wiederum den Druck auf die Taxen erneut erhöhen und absehbar eine weitere Absenkung der Taxipreise nach sich ziehen würde, und so weiter.

7

Die Höhe der Mindestentgelte der Stadt Leipzig war nicht verhältnismäßig

(II 1.2 d Seiten 22ff)

Die Stadt Leipzig durfte Mindestbeförderungsentgelte erlassen. Das Gericht beanstandet aber die Höhe dieser Mindestentgelte und zwar insbesondere, dass diese oberhalb des Taxitarifs liegen.

Allerdings ist die Festlegung des Mindestbeförderungsentgelts in der von der Beklagten [Behörde] gewählten Höhe unverhältnismäßig. Die Beklagte [Behörde] hat damit die Grenzen ihres Auswahlermessens überschritten.[...]

Allerdings hätte sich die Beklagte [Behörde] insoweit am Taxitarif orientieren können, für den jahrzehntelange Erfahrungswerte bestehen. Es ist damit nicht ersichtlich, warum die Mindestbeförderungsentgelte für den Mietwagenverkehr – auf den kurzen Strecken sogar überaus deutlich – über den Tarifen des Taxenverkehrs liegen müssten. Der mit der Festlegung der Mindestbeförderungsentgelte einhergehende Eingriff in das Grundrecht der Klägerin [Mietwagenunternehmerin] aus Art. 12 Abs. 1 GG ist damit unangemessen. In der Folge wird damit auch die Frage hinfällig, ob die Festlegung der Mindestbeförderungsentgelte mit der Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) vereinbar ist.

8

Rabatte können ausgeschlossen werden

(II 1.3 Seite 25)

Einen anderen Aspekt der Regelung der Stadt Leipzig erklärt das Gericht ausdrücklich für zulässig: Die Stadt hatte Rabatte ausgeschlossen, die das Mindestbeförderungsentgelt unterlaufen würden.

Allerdings weist das Gericht darauf hin, dass die Regelung unter Ziff. 4 lit. b, wonach Rabatte, Cashback oder andere Preisaktionen, die Fahrpreise unter den Mindestbeförderungsentgelten ermöglichen, verboten sind, dem Grunde nach nicht zu beanstanden wäre. Denn ansonsten könnten die Mindestbeförderungsentgelte durch Preisaktionen unterlaufen werden.