



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Ausarbeitung

Mindestentgelte bei der Personenbeförderung mit Mietwagen

Mindestentgelte bei der Personenbeförderung mit Mietwagen

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 070/24
Abschluss der Arbeit: 29.05.2024
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft, Energie und Umwelt

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung und Fragestellung	4
2.	Regulierung der Personenbeförderung mit PKW	4
2.1.	Taxen	4
2.2.	Mietwagen	5
3.	§ 51a PBefG	7
3.1.	Öffentliche Verkehrsinteressen	7
3.2.	Handlungsermessen	8
3.2.1.	Grundfreiheiten	8
3.2.2.	Niederlassungsfreiheit	9
3.2.3.	Beschränkungsverbot	9
3.2.4.	Rechtfertigungsgründe	10
3.2.5.	Verhältnismäßigkeit	11
3.2.6.	Nachweispflichten	11
3.3.	Auswahlermessen (Entgelthöhe)	13
4.	Studienlage	14
5.	Beispiele	15
5.1.	Heidelberg	15
5.2.	Leipzig	15
5.3.	Lörrach	15

1. Einleitung und Fragestellung

Diese Ausarbeitung untersucht die Reichweite des behördlichen Ermessens bei der Festsetzung von Mindestentgelten für die Personenbeförderung mit Mietwagen. Grundlage für eine solche Festsetzung ist § 51a Abs. 1 Personenbeförderungsgesetz (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.“

Laut Gesetzesbegründung zielt die Vorschrift auf die „Unterbindung des Anbietens von Leistungen zu nicht marktgerechten Preisen, soweit öffentliche Verkehrsinteressen dies erfordern“. Damit solle sichergestellt werden, dass das „Level-Playing-Field der Verkehrsarten erhalten“ bleibt.²

Zur besseren Einordnung der Mindestentgelte für Mietwagen in den regulatorischen Gesamtkontext werden zunächst die wichtigsten rechtlichen Rahmenbedingungen für die Personenbeförderung mit Taxen und Mietwagen beschrieben (2). Darauf folgt die Darstellung des nach § 51a Abs. 1 PBefG eröffneten behördlichen Ermessens und seiner Grenzen (3.). Zudem wird auf die Studienlage zur Marktsituation der genannten Verkehrsformen (4.) und Beispiele für bestehende Regelungen zu Mindestpreisen im Mietwagenverkehr (5.) eingegangen.

2. Regulierung der Personenbeförderung mit PKW

2.1. Taxen

§ 47 Abs. 1 S. 1 PBefG definiert den „Verkehr mit Taxen“ als

„die Beförderung von Personen mit Personenkraftwagen, die der Unternehmer an behördlich zugelassenen Stellen bereithält und mit denen er Fahrten zu einem vom Fahrgast bestimmten Ziel ausführt.“

Die Personenbeförderung mittels Taxen unterliegt der Genehmigungspflicht nach § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 i. V. m. § 46 Abs. 2 Nr. 1 und § 47 PBefG. Die Genehmigungen (auch Konzession genannt) können nach § 13 Abs. 4 PBefG **zahlenmäßig beschränkt** werden, wenn ansonsten das örtliche Taxigewerbe in seiner Funktion bedroht wird. Diese Möglichkeit gilt als Privileg des Taxigewerbes.³

Taxi-Unternehmer können Beförderungsaufträge während der Fahrt oder am Betriebsitz entgegennehmen.⁴ Damit ist die Beförderung mit Taxen sowohl ein Angebot des **Bestellmarktes** (§ 47

1 <https://www.gesetze-im-internet.de/pbefg/BJNR002410961.html>.

2 Bundestags-Drs. 19/26175 vom 26. Januar 2021, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/261/1926175.pdf>, S. 53.

3 Wüstenberg, GewArch 10/2021, 401 (404).

4 § 47 Abs. 1 S. 2 PBefG.

Abs. 1 S. 2 Alt. 2 PBefG), als auch des **Wink- und Wartemarktes** (§ 47 Abs. 1 S. 2 Alt. 1 PBefG).⁵ Taxi-Unternehmer dürfen nach einer beendeten Beförderung entweder zum Betriebsitz zurückfahren, an einem Taxihalteplatz halten oder auf den Straßen umherfahren.⁶

Weiterhin unterliegen Taxen einer **Beförderungspflicht** (§ 22 PBefG). Diese gilt nach § 47 Abs. 4 PBefG nur für Fahrten innerhalb des Geltungsbereichs der jeweils festgesetzten Beförderungsentgelte (**Pflichtfahrbereich**). Hinsichtlich der Beförderungsentgelte unterliegen die Taxi-Unternehmer einer **Tarifpflicht** (§ 51 Abs. 5 i. V. m. § 39 Abs. 3 PBefG). Diese enthält insbesondere ein Verbot des Über- oder Unterschreitens der festgesetzten Beförderungsentgelte.

Für Beförderungsleistungen mit Taxen gilt ein **Umsatzsteuerprivileg**. Es gilt ein reduzierter Umsatzsteuersatz in Höhe von sieben Prozent.⁷ Dies hat sozialpolitische Gründe und soll der Vermeidung sozialer Härten sowie der Ausweitung des Individualverkehrs in Ballungsgebieten dienen.⁸

2.2. Mietwagen

§ 49 Abs. 4 S. 1 PBefG definiert den Verkehr mit Mietwagen wie folgt:

„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 [...]“

Die Vermietung „im Ganzen“ nimmt den gebündelten Bedarfsverkehr, d. h. z. B. Car-Pooling-Angebote, vom Begriff aus. Beim gebündelten Bedarfsverkehr werden mehrere Beförderungsaufträge entlang ähnlicher Wegstrecken gebündelt ausgeführt (§ 50 Abs. 1 S. 1 PBefG). Car-Pooling-Angeboten werden die Passagierströme dadurch gebündelt, dass mehrerer Personen ein Fahrzeug gleichzeitig nutzen können (Pooling). Beim Mietwagenverkehr hingegen kommt nur eine sequentielle Nutzung in Betracht.⁹ Da es sich im Gegensatz zum einfachen Anmieten eines Personenkraftwagens um eine Personenbeförderung handelt, fungiert der Verkehrsunternehmer oder eine von ihm dazu bestimmte Person als Fahrer, nicht aber der Beförderte.¹⁰

5 Wüstenberg, GewArch 10/2021, 401 (403).

6 § 47 Abs. 1 PBefG; Wüstenberg, GewArch 10/2021, 401 (405).

7 Vgl. § 12 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 10 Buchst. b Alt. 3 Umsatzsteuergesetz (UStG), https://www.gesetze-im-internet.de/ustg_1980/BJNR119530979.html.

8 Bundestags-Drs. IV/1590 vom 30. Oktober 1963, <https://dserver.bundestag.de/btd/04/015/0401590.pdf>, S. 16 f., Bundestags-Drs. 8/1779 vom 5. Mai 1978, <https://dserver.bundestag.de/btd/08/017/0801779.pdf>, S. 63.

9 Siehe hierzu Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste vom 24. Februar 2021, App-basiertes Angebot von privatem Mietwagenverkehr, WD 5 - 3000 - 021/21, <https://www.bundestag.de/resource/blob/831572/4c9a819c45d256acfb49c1b1caa767fb/WD-5-021-21-pdf.pdf>, S. 4.

10 Knauff, GewArch 2023, S. 438.

Die Personenbeförderung mit Mietwagen **genehmigungspflichtig**.¹¹ Die Erteilung der Genehmigung unterliegt den qualitativen Voraussetzungen¹² des § 13 Abs. 1 PBefG. Im Gegensatz zum Verkehr mit Taxen bestehen **keine** quantitativen Einschränkungen.

Mit Mietwagen dürfen nach § 49 Abs. 4 S. 2 PBefG nur Beförderungsaufträge ausgeführt werden, die am Betriebssitz oder in der Wohnung des Unternehmers eingegangen sind. App-basierte Auftragseingänge am Betriebssitz, die automatisch an den Fahrer weitergeleitet werden, sind erlaubt.¹³

Das Aufnehmen von Fahrgästen am Straßenrand und das Bereitstehen zur Aufnahme von Fahrgästen an öffentlichen Straßen und Plätzen sind somit **nicht erlaubt**. § 49 Abs. 4 S. 3 PBefG ordnet die sogenannte **Rückkehrpflicht**¹⁴ an:

„Nach Ausführung des Beförderungsauftrags hat der Mietwagen unverzüglich zum Betriebsitz zurückzukehren, es sei denn, er hat vor der Fahrt von seinem Betriebssitz oder der Wohnung oder während der Fahrt einen neuen Beförderungsauftrag erhalten.“

Die Annahme, Vermittlung, Ausführung von Beförderungsaufträgen und die Werbung für den Mietwagenverkehr dürfen gemäß § 49 Abs. 4 S. 5 und 6 PBefG nicht zu einer **Verwechslung mit dem Taxenverkehr** führen.

§ 49 Abs. 4 S. 7 PBefG ermöglicht in Großstädten, in denen die Mietwagen einen Marktanteil von über 25 % am Fahraufkommen mit dem Gelegenheitsverkehr haben, zum Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen die Anwendung der Regelungen für den gebündelten Bedarfsverkehr auch auf Mietwagen. Dabei kann es sich z. B. um zeitliche und räumliche Bedienungseinschränkungen (§ 50 Abs. 2 PBefG), Vorgaben zur Barrierefreiheit (§ 50 Abs. 4 Unterabs. 1 Nr. 4 PBefG) oder um Sozialstandards (§ 50 Abs. 4 Unterabs. 2 PBefG) handeln.¹⁵ Zudem muss die Genehmigungsbehörde nach § 51a Abs. 2 S. 1 PBefG für den gebündelten Bedarfsverkehr Regelungen über Mindestbeförderungsentgelte vorsehen, die einen hinreichenden Abstand zu den Beförderungsentgelten des jeweiligen öffentlichen Personennahverkehrs sicherstellen. Bei entsprechender behördlicher Festlegung aufgrund von § 49 Abs. 4 S. 7 PBefG würden solche Mindestentgelte auch für den Verkehr mit Mietwagen gelten. Die Mindestentgelte für den gebündelten Bedarfsverkehr

11 § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 i. V. m. § 46 Abs. 2 Nr. 3 i. V. m. § 49 PBefG.

12 Gutachten der Monopolkommission vom 20. September 2016, abrufbar über <https://www.monopolkommission.de/de/pressemitteilungen/44-xxi-digital.html>, Kapitel V, Digitale Märkte: Sharing Economy und FinTechs, Rn. 1245.

13 Siehe hierzu Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste vom 24. Februar 2021, App-basiertes Angebot von privatem Mietwagenverkehr, WD 5 - 3000 - 021/21, <https://www.bundestag.de/resource/blob/831572/4c9a819c45d256acfb49c1b1caa767fb/WD-5-021-21-pdf.pdf>, S. 7.

14 § 49 Abs. 5 PBefG ermöglicht in Gemeinden mit großer Flächenausdehnung die Festlegung von Ausnahmen.

15 Karl/Werner, Personenbeförderungsgesetz-Novelle 2021, Kurzbewertung aus Umweltsicht, August 2022, S. 42, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_83-2022_personenbeforderungsgesetz-novelle_2021.pdf.

und deren mögliche Übertragung auf Mietwagen sind jedoch nicht Gegenstand dieser Ausarbeitung.

§ 49 Abs. 4 S. 4 PBefG regelt **Dokumentationspflichten**: „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.“

Für die Personenbeförderung mit Mietwagen besteht **keine** Betriebs- Beförderungs- und Tarifpflicht. Fahrten mit dem Mietwagen werden mit dem regulären Umsatzsteuersatz in Höhe von 19 % belegt (§ 12 Abs. 1 Umsatzsteuergesetz, UStG).¹⁶

3. § 51a PBefG

3.1. Öffentliche Verkehrsinteressen

Der Begriff des öffentlichen Verkehrsinteresses wird im PBefG an verschiedenen Stellen verwendet¹⁷ und ist jeweils im konkreten Normzusammenhang zu verstehen.¹⁸ Die Gesetzesbegründung zu § 51a PBefG zielt auf faire Wettbewerbsvoraussetzungen für die unterschiedlichen Verkehrsarten ab (Level-Playing-Field, vgl. oben unter Ziff. 1). Aus der Zusammenschau mit der Begründung zur Preisregulierung für Taxen nach § 51 PBefG ergibt sich, dass es dabei nicht um den Schutz des Taxigewerbes an sich geht. Die entsprechende Begründung lautet:

„Es geht somit bei der Preisregulierung nicht um den Schutz des Taxigewerbes an sich, sondern um den Schutz übergeordneter Gemeinwohlinteressen bzw. der Sicherung der Daseinsvorsorge im Verkehrsbereich. Diesen Schutzzweck vor Augen, bestehen keine (verfassungs-)rechtlichen Bedenken gegen die Modifizierung der Preisregulierung, soweit der hiermit angestrebte Schutzzweck nicht anderweitig sichergestellt werden kann.“¹⁹

Auch bei der Preisregulierung im Mietwagenverkehr muss es daher um die **Sicherung der Daseinsvorsorge im Verkehrsbereich** gehen.²⁰ Die Literatur verweist u. a. auch auf das Ziel der Vermeidung eines ruinösen Wettbewerbs, dessen Folge unumkehrbare Verwerfungen zwischen den Verkehrsformen seien.²¹

16 https://www.gesetze-im-internet.de/ustg_1980/BJNR119530979.html.

17 Vgl. z. B. § 2 Abs. 6 und 7, § 13 Abs. 4 S. 1, § 21 Abs. 1 S. 1, § 49 Abs. 4 S. 7 PBefG.

18 Vgl. Jürschik-Grau/Schulte, NVwZ 2023, 1227 (1230).

19 Bundestags-Drs. 19/26175 vom 26. Januar 2021, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/261/1926175.pdf>, S. 52.

20 Siehe hierzu auch Oppenländer, Gutachten zur Einführung tarifbezogener Regelungen für den Verkehr mit Mietwagen auf der Grundlage von § 51a Abs. 1 PBefG, 24. März 2023, S. 9 f.

21 Jürschik-Grau/Schulte, NVwZ 2023, 1227 (1230); Knauff, GewArch 2023, 438 (440).

3.2. Handlungsermessen

Bei § 51a Abs. 1 PBefG handelt es sich um eine Ermessensvorschrift („Kann“). Die Behörde hat Handlungsspielräume und eine gewisse Wahlfreiheit²² bei der Frage, ob sie Mindestentgelte für Mietwagen festsetzt (Handlungsermessen) und in welcher Höhe (Auswahlermessen, siehe Ziff. 3.3.).

Nach § 40 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)²³ muss die Behörde das Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung ausüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einhalten. Nur dies kann von den Gerichten überprüft werden (§ 114 Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO²⁴). Die Gerichte nehmen keine Prüfung hinsichtlich der **Zweckmäßigkeit** der von der Behörde getroffenen Entscheidung vor.²⁵ Die Gerichte können Ermessensentscheidungen daher nur daraufhin prüfen, ob überhaupt die Tatbestandsvoraussetzungen für eine Ermessensentscheidung vorlagen und ob die Behörde dabei **ermessensfehlerhaft** gehandelt hat. Eine Entscheidung ist u. a. nur dann fehlerfrei, wenn bei der Ermessensentscheidung die Grundrechte, etwaige Verwaltungsgrundsätze und Ermessensbindungen beachtet werden.²⁶ Auch das normenhierarchisch vorrangige **Unionsrecht** ist als Ermessengrenze einzuhalten.²⁷

3.2.1. Grundfreiheiten

Auch wenn es sich beim Verkehr mit Mietwagen und der Festlegung von Mindestentgelten im Zuständigkeitsbereich einer deutschen Behörde zunächst um ein lokales Phänomen handelt, sind hier dennoch die Grundfreiheiten des Unionsrechts zu berücksichtigen. Deren Anwendbarkeit setzt zwar einen grenzüberschreitenden Sachverhalt voraus.²⁸ Der Europäische Gerichtshof legt dieses Erfordernis jedoch großzügig aus und lässt es genügen, dass ein Sachverhalt nur **potenziell** grenzüberschreitenden Charakter hat.²⁹

22 Aschke, in: Beck Online-Kommentar, VwVfG, 62. Ed., 1. Januar 2023, § 40 VwVfG, Rn. 9.

23 https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/_40.html.

24 https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/_114.html.

25 Redeker/Kothe/von Nicolai, in: Redeker/von Oertzen VwGO, 17. Auflage 2022, § 114 VwGO, Rn. 16.

26 Decker, in: Beck Online-Kommentar, VwGO, 68. Ed., 1. Januar 2024, § 114 VwGO, Rn. 20.

27 Siehe Geis, in: Schoch/Schneider Verwaltungsrecht, 4. Ergänzungslieferung November 2023, § 40 VwVfG, Rn. 78.

28 EuGH, Urteil vom 15. November 2016, C-268/15, Ullens de Schooten/Belgien, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=185362&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4850504>, Rn. 47 unter Hinweis auf vorangegangene EuGH-Rechtsprechung.

29 EuGH, Urteil vom 15. November 2016, C-268/15, Ullens de Schooten/Belgien, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=185362&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4850504>, Rn. 50 und 51 unter Hinweis auf vorangegangene EuGH-Rechtsprechung.

Entsprechend hat der **EuGH** auch in einem Vorabentscheidungsverfahren geurteilt, welches die Zulässigkeit einer **zahlenmäßigen Beschränkung** bei der Vergabe von Lizenzen für **Funkmietwagendienste** in Barcelona zum Gegenstand hatte.³⁰ So wies er das Vorbringen einer der Beklagten, wonach alle Gesichtspunkte des Ausgangsverfahrens auf einen einzelnen Mitgliedstaat beschränkt seien und die Grundfreiheiten damit keine Anwendung fänden, zurück. Er begründete dies damit, dass die streitigen Bestimmungen „nicht nur für Inländer, sondern auch für die Angehörigen der übrigen Mitgliedstaaten Geltung“ hätten und „die Entscheidung, die das vorliegende Gericht im Anschluss an das Vorabentscheidungs Urteil des Gerichtshofs treffen wird, auch in Bezug auf die Angehörigen der übrigen Mitgliedstaaten Wirkungen entfalten“ würde.³¹

3.2.2. Niederlassungsfreiheit

Da die Dienstleistungsfreiheit im Verkehrssektor keine Anwendung findet (Art. 58 Abs. 1 AEUV), legte der EuGH in dem genannten Urteil die Niederlassungsfreiheit nach Art. 49 AEUV zugrunde. Entsprechendes gilt auch für die hier zu behandelnde Fragestellung, d. h. die Ausübung des Ermessens nach § 51a Abs. 1 PBefG.

3.2.3. Beschränkungsverbot

Die Niederlassungsfreiheit verbietet „Maßnahmen, die die Ausübung der in Art. 49 AEUV garantierten Freiheit unterbinden, behindern oder weniger attraktiv machen“. In dem oben genannten Urteil qualifizierte der EuGH die Begrenzung der Anzahl der Lizenzen für Mietwagenunternehmen als Beschränkung der Niederlassungsfreiheit. Die Maßnahme stelle nämlich für jeden neuen Marktteilnehmer eine tatsächliche Beschränkung des Marktzugangs dar.³²

Die Festsetzung von Mindestentgelten ist ein im Vergleich zur zahlenmäßigen Beschränkung von Lizenzen wesentlich geringerer Eingriff in die wirtschaftliche Betätigung der Mietwagenunternehmen. Jedoch stellt auch sie einen Eingriff in die Niederlassungsfreiheit dar. Durch die fehlende Möglichkeit, den Preis als einen der wichtigsten Wettbewerbsparameter frei festzusetzen, wird der Marktzugang für jeden neuen Marktteilnehmer tatsächlich beschränkt.³³

30 Zum EuGH-Urteil und dessen Auswirkungen auf die Auslegung von § 51a Abs. 1 PBefG vgl. Antweiler, NVwZ 2023, 1159 ff.; Jürschik-Grau/Schulte, NVwZ 2023, 1227 ff.; Lübbig/Knoke/Klatt, NZV 2023, 558 ff.; Knauff, GewArch 2023, 438 ff.

31 EuGH, Urteil vom 8. Juni 2023, C-50/21, Prestige and Limousine SL/Metropolregion Barcelona u. a., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=274412&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4856687>, Rn. 49.

32 EuGH, Urteil vom 8. Juni 2023, C-50/21, Prestige and Limousine SL/Metropolregion Barcelona u. a., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=274412&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4856687>, Rn. 61 f.

33 Vgl. EuGH, Urteil vom 8. Juni 2023, C-50/21, Prestige and Limousine SL/Metropolregion Barcelona u. a., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=274412&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4856687>, Rn. 62.

3.2.4. Rechtfertigungsgründe

Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit sind laut dem genannten EuGH-Urteil nur gerechtfertigt, wenn sie

„erstens aus einem zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt und zweitens verhältnismäßig sind, was bedeutet, dass sie geeignet sein müssen, die Erreichung der verfolgten Zielsetzung in kohärenter und systematischer Weise zu gewährleisten, und nicht über das hinausgehen dürfen, was hierzu erforderlich ist“.

Die spanische Regelung verfolge den Zweck „die Qualität, die Sicherheit und die Zugänglichkeit der Taxidienste im Großraum Barcelona [...] u. a. durch die Aufrechterhaltung eines angemessenen Gleichgewichts zwischen der Anzahl der Anbieter von Taxidiensten und der Anbieter von Funkwagendiensten [und] eine gute Organisation der Beförderung, des Verkehrs und des öffentlichen Raums innerhalb dieses Großraums und schließlich den Schutz der Umwelt in diesem Großraum sicherzustellen.“

Von diesen Zielsetzungen könnten die **Organisation der Beförderung, des Verkehrs und des öffentlichen Raums eines Großraums** sowie der Schutz der Umwelt in einem solchen Großraum zwingende Gründe des Allgemeininteresses darstellen.

Rein wirtschaftliche Motive stellen jedoch keine ausreichende Rechtfertigung dar. Das Ziel, die wirtschaftliche **Lebensfähigkeit der Taxidienste** zu gewährleisten, sei aber ein solches Motiv und damit kein zwingender Grund des Allgemeininteresses.³⁴ Für den EuGH spielte es in diesem Zusammenhang auch keine Rolle, dass Taxen im Großraum Barcelona einer „universellen Beförderungspflicht“ unterliegen.³⁵

Diese Wertung des EuGH-Urteils muss auch die Behörde berücksichtigen, wenn sie von ihrem Ermessen nach § 51a Abs. 1 PBefG Gebrauch macht.³⁶ Sie kann ein Mindestentgelt nicht ausschließlich mit der wirtschaftlichen Lebensfähigkeit der Taxidienste begründen. Vielmehr kommt es darauf an, ob eine Regelung der Entgelte notwendig ist, um beispielsweise ein ausreichendes Angebot im ÖPNV insgesamt zu gewährleisten.

34 EuGH, Urteil vom 8. Juni 2023, C-50/21, Prestige and Limousine SL/Metropolregion Barcelona u. a., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=274412&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4856687>, Rn. 71 f.

35 Zu der Taxiregulierung im Großraum Barcelona vgl. EuGH, Urteil vom 8. Juni 2023, C-50/21, Prestige and Limousine SL/Metropolregion Barcelona u. a., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=274412&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4856687>, Rn. 66.

36 Zur faktischen Bindung von EuGH-Urteilen in Vorabentscheidungsverfahren über die Parteien (inter partes) hinaus, vgl. Jurschik/Grau/Schulte, NVwZ 2023, 1227 (1229).

3.2.5. Verhältnismäßigkeit

Hinsichtlich der Geeignetheit der betreffenden Regelung für die Erreichung der legitimen Ziele führte der EuGH aus, dass feststehen müsse,

„dass diese Maßnahme geeignet ist, die Verwirklichung der Ziele einer guten Organisation der Beförderung, des Verkehrs und des öffentlichen Raums [...] sowie des Ziels des Umweltschutzes zu gewährleisten, [...] [und], dass sie nicht über das [hinausgehe], was zur Erreichung der genannten Ziele erforderlich [sei].“³⁷

Teilweise wird vertreten, dass als „**milderes Mittel**“ nach der Reform des PBefG auch die Möglichkeit bestünde, Taxen mehr Preissetzungsfreiheit einzuräumen und dadurch öffentliche Verkehrsinteressen zu sichern.³⁸ Nach § 51 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 und S. 4 PBefG kann eine Landesregierung für im Vorhinein bestellte Fahrten Tarifkorridore festlegen, innerhalb derer das Beförderungsentgelt vor Beförderungsbeginn frei zu vereinbaren ist. Zudem wird die Frage aufgeworfen, ob es rechtspolitisch nicht sinnvoll sein könne, die Regulierung von Taxen und Personenbeförderung mit Mietwagen aneinander anzugleichen und eine einheitliche Verkehrsform mit den gleichen rechtlichen (gemeinwirtschaftlichen) Verpflichtungen einzuführen und dabei auf die Regelung von Entgelten (sowohl für Taxen als auch für Mietwagen) zu verzichten. Solchen Erwägungen hat der Gesetzgeber jedoch eine Absage erteilt.³⁹ Die über Mindestpreise nach § 51a Abs. 1 PBefG entscheidende Behörde ist jedoch an dessen Vorgaben gebunden. Insoweit eröffnen solche rechtspolitischen Erwägungen keine Ermessensspielräume der Behörde in Richtung Wahl eines mildereren Mittels.

3.2.6. Nachweispflichten

Der EuGH verlangt von dem vorlegenden Gericht, zu prüfen, ob die Anforderungen an die Geeignetheit und Erforderlichkeit der Regelung nachgewiesen sind.⁴⁰ Im konkreten Verfahren bemängelte der EuGH ausdrücklich das **Fehlen von Studien**.⁴¹ Es sei daher nicht auszuschließen, „dass eine mögliche Auswirkung der Funkmietwagen-Flotte auf die Beförderung, den Verkehr und den

37 EuGH, Urteil vom 8. Juni 2023, C-50/21, Prestige and Limousine SL/Metropolregion Barcelona u. a., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=274412&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4856687>, Rn. 102.

38 So Lübbig/Knoke/Klatt, NZV 2023, 558 (565).

39 Vgl. Saxinger/Winnes, Stand: 1. November 2022, § 49 PBefG, Rn. 26. Vgl. hierzu auch die unterschiedlichen Liberalisierungsansätze der Monopolkommission, XX. Hauptgutachten, Ziff. 230 ff., Bundestags-Drs. 18/2150 vom 17. Juli 2014, <https://dserver.bundestag.de/btd/18/021/1802150.pdf>, S. 117 ff. sowie Gutachten der Monopolkommission vom 20. September 2016, Kapitel V, Digitale Märkte: Sharing Economy und FinTechs, abrufbar über <https://www.monopolkommission.de/de/pressemitteilungen/44-xxi-digital.html>, Rn. 1280 ff.

40 EuGH, Urteil vom 8. Juni 2023, C-50/21, Prestige and Limousine SL/Metropolregion Barcelona u. a., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=274412&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4856687>, Rn. 101.

41 EuGH, Urteil vom 8. Juni 2023, C-50/21, Prestige and Limousine SL/Metropolregion Barcelona u. a., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=274412&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4856687>, Rn. 96 f.

öffentlichen Raum im Großraum Barcelona durch weniger einschränkende Maßnahmen angemessen begrenzt werden [könne], wie Maßnahmen zur Organisation der Funkmietwagendienste, Beschränkungen dieser Dienste zu bestimmten Uhrzeiten oder auch Verkehrsbeschränkungen in bestimmten Räumen.“⁴²

Diese vom EuGH verlangten Nachweispflichten, einschließlich im Hinblick auf weniger einschneidendere Mittel, dürften auch für die Ausübung des Ermessens nach § 51a Abs. 1 PBefG gelten. Vor Einführung von Mindestentgelten dürften daher entsprechende Analysen zum Mietwagen- und Taximarkt notwendig sein. Dabei käme es auch darauf an, inwieweit die Mietwagenunternehmen bei einer freien Preissetzung die Marktanteile des Taxensektors derart schmälern würden, dass dadurch die ausreichende Verkehrsversorgung im ÖPNV gefährdet wäre. **Reine Plausibilitätsvermutungen** reichen in diesem Zusammenhang **nicht** aus.⁴³

Dies wird auch bei der Betrachtung eines Falls im Bereich der Warenverkehrsfreiheit deutlich. Der **EuGH** hatte über die Anwendung der deutschen **Festpreise für verschreibungspflichtige Arzneimittel** auf ausländische Versandapotheken zu urteilen. Der EuGH sah keine ausreichenden Belege für eine Gefährdung der Gesundheitsversorgung durch die freie Preisfestsetzung und Preisunterbietung durch ausländische Versandapotheken. Er verwies in diesem Zusammenhang auf die Darlegungs- und Beweislast des die Grundfreiheiten einschränkenden Mitgliedstaats:

„Wie der Gerichtshof bereits entschieden hat, obliegt es den nationalen Behörden, die dafür erforderlichen Beweise in jedem Einzelfall beizubringen. Die Rechtfertigungsgründe, auf die sich ein Mitgliedstaat berufen kann, müssen daher von einer **Untersuchung** zur Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit der von diesem Mitgliedstaat erlassenen Maßnahme sowie von **genauen Angaben zur Stützung seines Vorbringens** begleitet sein (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. Dezember 2015, The Scotch Whisky Association u. a., C-333/14, EU:C:2015:845, Rn. 54 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Ein nationales Gericht muss somit, wenn es eine nationale Regelung darauf prüft, ob sie zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen nach Art. 36 AEUV gerechtfertigt ist, mit Hilfe **statistischer Daten, auf einzelne Punkte beschränkter Daten oder anderer Mittel objektiv prüfen**, ob die von dem betreffenden Mitgliedstaat **vorgelegten Beweise** bei verständiger Würdigung die Einschätzung erlauben, dass die gewählten Mittel zur Verwirklichung der verfolgten Ziele geeignet sind, und ob es möglich ist, diese Ziele durch Maßnahmen zu erreichen, die den freien Warenverkehr weniger einschränken (vgl. in diesem Sinne Urteil

42 EuGH, Urteil vom 8. Juni 2023, C-50/21, Prestige and Limousine SL/Metropolregion Barcelona u. a., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=274412&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4856687>, Rn. 99.

43 Vgl. in diesem Sinne auch Jurschik/Grau/Schulte, NVwZ 2023, 1227 (1230).

vom 23. Dezember 2015, The Scotch Whisky Association u. a., C-333/14, EU:C:2015:845, Rn. 59).⁴⁴

Zur Ermittlung der tatsächlichen Grundlagen für die Ausübung des Ermessens schreibt *Knauff*:

„Ob eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des lokalen Verkehrssystems ohne Intervention mit hinreichender Wahrscheinlichkeit einzutreten droht, ist von der Genehmigungsbehörde zu ermitteln. Der Wahrscheinlichkeitsmaßstab ist dabei nicht als konkrete Gefahr im ordnungsrechtlichen Sinne zu verstehen; zugleich genügt aber die bloß abstrakte Möglichkeit nicht. [...]

Für die Praxis folgt daraus, dass die Genehmigungsbehörde eine Analyse des in ihrem Zuständigkeitsgebiets liegenden Personenverkehrsmarktes unter Einbeziehung aller relevanten gewerblichen Verkehrsformen (ÖPNV einschließlich Linienbedarfsverkehr, Taxi, gebündelter Bedarfsverkehr, aber auch marktkonform agierende Mietwagenunternehmen) und seiner Entwicklung in Abhängigkeit von der Preisentwicklung im Mietwagenverkehr vorzunehmen hat. Eine Gefährdung des lokalen öffentlichen Verkehrssystems ist bereits dann zu bejahen, wenn durch tariflich unreglementierte Mietwagen eine Schädigung auch nur eines seiner tragenden Pfeiler droht, wovon insbesondere der Taxiverkehr betroffen sein kann, und dadurch das Zusammenspiel der Verkehrsträger im Sinne einer effektiven Versorgung der Allgemeinheit mit Verkehrsleistungen in Frage gestellt wird. Datenbasis, methodisches Vorgehen und Ergebnisse sind nachvollziehbar zu dokumentieren, um eine ordnungsgemäße Prognose nachweisen zu können und damit die Tiefe der gerichtlichen Kontrolle zu begrenzen. Etwaige Differenzierungen innerhalb des Mietwagenverkehrs, die geeignet sind, sich auf die öffentlichen Verkehrsinteressen unterschiedlich auszuwirken, sind zu ermitteln und zu bewerten.“⁴⁵

3.3. Auswahlermessen (Entgelthöhe)

Macht die Behörde von § 51a Abs. 1 PBefG Gebrauch, muss sich auch die **Höhe** eines Mindestentgelts an Art. 49 AEUV messen lassen. Würden die Entgelte für die Beförderung mit Mietwagen in Höhe der Taxitarife festgesetzt, könnten die Mietwagenunternehmen keine wettbewerbsfähigere Preise mehr anzubieten. Ein Preiswettbewerb zwischen den beiden Verkehrsarten würde vollständig unterbunden. Weitere strukturelle Nachteile wie die Rückkehrpflicht oder die Verpflichtung, Mehrwertsteuer in Höhe von 19 % (statt 7 % bei Taxen) abzuführen, wären zudem schwieriger auszugleichen. Angesichts der Intensität eines solchen Eingriffs in die Niederlassungsfreiheit dürften die Hürden für eine Rechtfertigung sehr hoch sein.

Ein verbindlicher Höchstabstand, den die Mietwagentarife gegenüber den Taxitarifen nicht überschreiten dürfen, wäre ein wesentlich milderer Mittel. Die höheren Kosten aufgrund der genannten strukturellen Nachteile dürften bei der Festsetzung der Höhe der Mindestentgelte jedoch

44 EuGH, Urteil vom 19. Oktober 2016, C-148/15, Deutsche Parkinson Vereinigung/Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=184671&pageIn-dex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6769777>, Rn. 35 und 36; Hervorhebung durch Verf. dieser Ausarbeitung.

45 Knauff, GewArch 2023, 438 (441).

angemessen zu berücksichtigen sein.⁴⁶ Auch ein solcher Eingriff müsste die Vorgaben des EuGH an die Rechtfertigung und die entsprechenden Nachweise einhalten.

4. Studienlage

Studien über eine Verschlechterung der Marktsituation des Taxisektors aufgrund der Preisgestaltungsfreiheit von Mietwagenunternehmen und entsprechende Folgen für ein ausreichendes Angebot im ÖPNV konnten für Deutschland oder einzelne Taxitarifzonen nicht recherchiert werden.

Laut Monopolkommission ist es in den USA zu einer teilweisen Substitution von Taxifahrten durch Vermittlungsdienste für Privatfahrer gekommen ist. Die Dienste hätten zum anderen aber auch zu einer teilweise erheblichen Erweiterung des Marktes für die individuelle Personenbeförderung beigetragen haben.⁴⁷ Ursächlich für das starke Wachstum der Vermittlungsdienste für Privatfahrer seien zum einen die in der Regel geringeren Preise dieser Dienste im Vergleich zu regulären Taxitarifen sein, auf welche die Taxi-Unternehmen aufgrund der in den betreffenden Märkten bestehenden Tarifpflicht nicht mit eigenen Preisanpassungen reagieren konnten. Zum anderen seien Fahrgäste, die mit der Qualität der Taxen und der Taxifahrten unzufrieden waren, zu den neuen Diensten abgewandert.⁴⁸

Die US-amerikanischen Marktstrukturen und der Ordnungsrahmen sind zwar andere als in Deutschland. In Deutschland ist u. a. die Personenbeförderung durch Privatleute mit Privatfahrzeugen untersagt.⁴⁹ Die Entwicklungen in den USA haben jedoch möglicherweise Indizwirkung für den deutschen Markt.⁵⁰ Inwieweit eine Einführung von Mindestpreisen für Mietwagen das Angebot im ÖPNV in einem bestimmten Gebiet beeinflussen würde, lässt sich daraus jedoch nicht ableiten.

-
- 46 Vgl. die Verwaltungsrichtlinie der Stadt Leipzig vom 21. September 2021, https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.3_De3_Umwelt_Ordnung_Sport/32_Ordnungsamt/Genehmigung/VwRiLi-Mindestbefoerderungsentgelte.pdf, S. 3; der entsprechende Passus in der Begründung lautet: „Das Mindestbeförderungsentgelt muss unter Berücksichtigung des vorhandenen Service im Mietwagenverkehr (Exklusive Beförderung mit Chauffeur, direkte Tür zu Tür – Beförderung, individuelle zeitliche Bestellung) und der absehbar höheren Kosten durch die Rückkehrpflicht zum Betriebssitz festgesetzt werden.“
- 47 Gutachten der Monopolkommission vom 20. September 2016, abrufbar über <https://www.monopolkommission.de/de/pressemitteilungen/44-xxi-digital.html>, Kapitel V, Digitale Märkte: Sharing Economy und FinTechs, Rn. 1249.
- 48 Gutachten der Monopolkommission vom 20. September 2016, abrufbar über <https://www.monopolkommission.de/de/pressemitteilungen/44-xxi-digital.html>, Kapitel V, Digitale Märkte: Sharing Economy und FinTechs, Rn. 1251.
- 49 Gutachten der Monopolkommission vom 20. September 2016, abrufbar über <https://www.monopolkommission.de/de/pressemitteilungen/44-xxi-digital.html>, Kapitel V, Digitale Märkte: Sharing Economy und FinTechs, Rn. 1248.
- 50 Vgl. in diesem Sinne Gutachten der Monopolkommission vom 20. September 2016, abrufbar über <https://www.monopolkommission.de/de/pressemitteilungen/44-xxi-digital.html>, Kapitel V, Digitale Märkte: Sharing Economy und FinTechs, Rn. 1253.

5. Beispiele

5.1. Heidelberg

Heidelberg will von der Möglichkeit des § 51a Abs. 1 PBefG Gebrauch machen. Zur Vorbereitung hat die Stadt eine Studie in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse sie vor einer Einführung von Mindestentgelten abwarten will. In dem Zusammenhang soll auch geprüft werden, ob die Umsätze der Mietwagenunternehmen bislang auskömmlich sind, um z. B. Mindestlöhne zu zahlen.⁵¹

5.2. Leipzig

Leipzig hat in einer Verwaltungsrichtlinie vom 21. September 2021 Mindestentgelte nach § 51a Abs. 1 PBefG festgesetzt. Die Stadt begründet dies u. a. wie folgt:

„Die Möglichkeit der Festsetzung eines Mindestbeförderungsentgeltes im Verkehr mit Mietwagen wird wahrgenommen, um die öffentlichen Verkehrsinteressen im Bereich der Genehmigungsbehörde der Stadt Leipzig zu schützen. Damit sollen Dumpingangebote von Mietwagenunternehmen ausgeschlossen und eine Kannibalisierung anderer Verkehrsformen verhindert werden.“⁵²

5.3. Lörrach

Auch der Landkreis Lörrach hat mit Allgemeinverfügung vom 22. März 2022 Mindestentgelte für Mietwagen festgesetzt.⁵³ Er begründet dies ähnlich wie Leipzig. Lörrach will der **Gefahr von Dumpingangeboten** durch Mietwagenunternehmen sowie der „Kannibalisierung anderer Verkehrsformen“ entgegenwirken. Der Verkehr mit Taxen unterliege der Betriebspflicht (§ 21 PBefG) und der Beförderungspflicht (§ 22 PBefG). Dem Verkehr mit Mietwagen oblägen diese Pflichten nicht. § 49 Abs. 4 PBefG mit Regelungen zum Schutz des Taxenverkehrs (Art der Bereitstellung, der Auftragsannahme und -ausführung, die Rückkehrpflicht, sowie die Aufzeichnungspflicht) sei nicht ausreichend, um die Möglichkeit eines **ruinösen Wettbewerbs** zwischen den Mobilitätsanbietern der verschiedenen Verkehrsformen auszuschließen. Daher seien Mindestentgelte im Verkehr mit Mietwagen festzusetzen. Ziel sei es, gesamthaft einen stabilen Markt für die Verkehrsformen im Bereich des Gelegenheitsverkehrs sowie des öffentlichen Personennahverkehrs zu schaffen, der einen **wirtschaftlichen Betrieb der einzelnen Unternehmen** ermöglicht.

Inwieweit die wirtschaftliche Situation der Taxi- und Mietwagenunternehmen und die Wechselwirkungen zwischen den unterschiedlichen Verkehrsformen in Leipzig und Lörrach vor der

51 <https://taxi-times.com/heidelberg-mw-mindestentgelte-erst-im-dritten-quartal/>.

52 Verwaltungsrichtlinie der Stadt Leipzig vom 21. September 2021, https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.3_Dez3_Umwelt_Ordnung_Sport/32_Ordnungsamt/Genuehmigungen/VwRiLi-Mindestbefoerderungsentgelte.pdf, S. 3.

53 <https://www.loerrach-landkreis.de/Dienstleistung?view=publish&item=service&id=2501>, abrufbar unter dem Punkt „Satzung“.

Einführung der Mindestentgelte untersucht worden ist, lässt sich öffentlich zugänglichen Quellen nicht entnehmen.
