

Deregulierung im ÖPNV?\*

VON GÜNTER FROMM, KÖLN

v. s. l. b  
v. r. w. a /

I. Vorbemerkung

Während im Straßengüterverkehr die Deregulierung längst im Gange ist, hat es den Anschein, als ob der Straßenpersonenverkehr von solchen Tendenzen unberührt bliebe. Die Entwicklung in Großbritannien hat bisher keinerlei Vorbildwirkung entfaltet, und ebenso wenig gehen von der Vorbereitung des gemeinsamen Binnenmarktes Impulse in dieser Richtung aus. Dennoch: Der Eindruck, es bewege sich nichts, wäre verfehlt. Einmal hat sich die von der Bundesregierung berufene Deregulierungskommission in ihrem Ersten Bericht<sup>1)</sup> des Themas angenommen und im Anschluß an eine eingehende Tatbestandsaufnahme Vorschläge zur Deregulierung sowohl im Busverkehr als auch im Taxiverkehr unterbreitet. Sodann hat die Monopolkommission in ihrem Achten Hauptgutachten 1988/1989 ein Kapitel dem Wettbewerb und der Regulierung in der Verkehrswirtschaft gewidmet und sich in diesem Rahmen auch des Omnibusverkehrs – freilich mit Ausnahme des innerstädtischen Personennahverkehrs – angenommen.<sup>2)</sup> Schließlich hat die volkswirtschaftliche Abteilung der Deutschen Bank die Frage in einer Untersuchung aufgegriffen, die mit „Verkehr 2000“ überschrieben ist.<sup>3)</sup>

Diese Äußerungen einer Bestandsaufnahme und – kritischen – Betrachtung zu unterziehen, verlohnt sich nicht zuletzt deshalb, weil sich darin durchwegs Anknüpfungspunkte für Überlegungen finden, wie sie Bund und Länder in der einen oder anderen Form bereits seit Jahren anstellen<sup>4)</sup>. Außerdem hat das Problem durch die Herausforderungen, die die Wiedervereinigung Deutschlands hervorgerufen hat, eine neue Dimension erhalten.

II. Die Vorschläge im einzelnen

1. Deregulierungskommission

Die Deregulierungskommission schlägt in ihrem einstimmig verabschiedeten Bericht mehrerlei vor. Einmal soll im inländischen *Fernverkehr* zwischen den Städten der Schienen-

*Anschrift des Verfassers:*  
Dr. Günter Fromm  
Stellv. Verbandsdirektor des VÖV i.R.  
Habichtweg 10  
5000 Köln 40

\* Das Manuskript für diesen Beitrag war bereits abgeschlossen, als die Überlegungen zur Bahnstrukturreform und – in unmittelbarem Zusammenhang damit – zur Regionalisierung des ÖPNV Gestalt annahmen. Sie laufen darauf hinaus, Landkreisen und kreisfreien Städten den ÖPNV einschließlich des Schienenpersonennahverkehrs als Pflichtaufgabe zu übertragen.

1) Deregulierungskommission, Marktöffnung und Wettbewerb, Stuttgart 1991, S. 51-54.

2) Vgl. Monopolkommission, Wettbewerbspolitik vor neuen Herausforderungen, Bundestags-Drucksache 11/7582 vom 16. 7. 1990.

3) Deutsche Bank, Verkehr 2000. Europa vor dem Verkehrsinfarkt?, Mai 1990.

4) Vgl. dazu im einzelnen den Bericht der Bundesregierung über den öffentlichen Personennahverkehr in der Fläche vom 21. 11. 1989, Bundestags-Drucksache 11/5746.

parallelverkehr privater Intercity-Buslinien probeweise und befristet auf bestimmten Verkehrsstrecken freigegeben werden. Allein die potentielle Konkurrenz für die Bahn durch solche Linien lasse eine Verbesserung des Angebots und Preissenkungen erwarten. Buslinien zwischen Orten, die nicht durch direkte Zugverbindungen ohne Umsteigen verbunden sind, könnten zur Verminderung des Individualverkehrs führen.

Im Nahverkehr wird empfohlen, Linienkonzessionen für begrenzte Zeit, z.B. 8 Jahre, auszuschreiben und an denjenigen zu versteigern, der die höchste Konzessionsabgabe verspricht oder die geringste Subvention verlangt. In Städten und Ballungsgebieten könnten Netzkonzessionen an die Stelle der Linienkonzessionen treten. Durch die Ausschreibung von Linien oder Liniengebieten werde sichergestellt, daß der Mechanismus der potentiellen Konkurrenz wirkt und daß durch den Wettbewerb um den Markt die produktivitätssteigernden Wirkungen des Wettbewerbs genutzt werden könnten. Dabei blieben Linienplanung und Netzplanung weiterhin Aufgabe der Gebietskörperschaften. Für wirtschaftlich rentable Strecken erziele die konzessionierende Körperschaft Einnahmen. Für unrentable Linien vermeide sie Ausgaben, da sie nur die niedrigsten Subventionen zahlen müsse; diese Subventionen seien überdies dem betreffenden Verkehrsangebot direkt zurechenbar, also transparent, und könnten mit Alternativmodellen (Linien-Taxis, Sammeltaxis usw.) bezüglich der Kosten verglichen werden. Für Städte und Ballungszentren gewährleiste eine Netzausschreibung, daß der ganze Raum oder Teilräume eine adäquate Bedienung erhielten.

Was den *Taxiverkehr* angeht, spricht sich die Deregulierungskommission für eine Aufhebung der Kontingentierung und eine ersatzlose Streichung der objektiven Zulassungsvoraussetzungen aus, – eine Frage, die der Bundesminister für Verkehr ebenfalls für prüfungswert hält.<sup>5)</sup> Auch Anforderungen an die Eigenkapitalausstattung der Taxiunternehmer seien entbehrlich. Die gegenwärtige Praxis der Konzessionsvergabe habe in manchen Orten zu langen Wartelisten und zu hohen Preisen im Konzessionshandel geführt. Das Wachstum erfolgreicher Unternehmer werde behindert. Die ortsbundene Zulassung verhindere, daß temporäre Angebotsengpässe, z.B. an Messetagen, durch Unternehmer aus dem Umland ausgeglichen werden könnten. Zur Beseitigung dieser Mißstände und zur Verbreiterung des Angebots sei der Wegfall der objektiven Zulassungsvoraussetzungen erforderlich. Das Erfordernis der Leistungsfähigkeit des Unternehmers nach § 13 Abs. 1 Nr. 1 PBefG erschwere den Markteintritt ohne legitimen Grund. Ein vergleichbares Erfordernis gebe es in anderen Wirtschaftsbereichen nicht. Zudem habe die Verwaltungspraxis das Erfordernis durch Eigenkapitalvorschriften interpretiert, die weit über das hinausgingen, was in anderen Wirtschaftsbereichen üblich sei.

Schließlich dürften verbindliche Taxipreise nur noch als Höchstpreise genehmigt werden. So könnten die Betriebskostenunterschiede verschiedener Fahrzeuge auf die Preise durchschlagen und neue Unternehmer qualitativ unterschiedliche Leistungen zu differenzierten Preisen anbieten. Die Kunden hätten so eine größere Wahlmöglichkeit, ohne daß ihre schutzwürdigen Interessen beeinträchtigt würden.<sup>6)</sup>

5) Vgl. seine Rede anlässlich der 2. Sitzung des Verkehrsausschusses des Deutschen Bundestages am 27. 2. 1991, S. 23.

6) Deregulierungskommission, a.a.O., S. 54.

## 2. Monopolkommission

Der Bereich, mit dem sich die Monopolkommission in ihrem Achten Hauptgutachten beschäftigt, ist nicht in allem deckungsgleich mit dem der Deregulierungskommission. Die Vorschläge für den Omnibusverkehr gehen insofern weiter, als der Zutritt zum Personenfernverkehr und zum überörtlichen Personennahverkehr mit Bussen keinerlei quantitativen Marktzugangsbeschränkungen mehr unterliegen sollte und auch einer freien Tarifbildung das Wort geredet wird. Bei im öffentlichen Verkehrsinteresse liegenden, aber privatwirtschaftlich unrentablen Busverbindungen im öffentlichen Personennahverkehr sollten die Genehmigungen öffentlich ausgeschrieben werden. Dabei sollten jene Unternehmen ermittelt werden, die bereit sind, die in Qualität und Menge festgelegten Mindestleistungen zu den günstigsten Bedingungen (Höhe der Fahrpreise, Höhe der Subventionen) anzubieten. Die Streckengenehmigungen sollten auf Zeit erteilt werden ohne Vorrangbestimmungen und Besitzstandsklausel.<sup>7)</sup>

Die Sonderformen des Linienverkehrs – Schüler- und Berufsverkehr – sollten anderen Fahrgastgruppen geöffnet werden.<sup>8)</sup> Vor allem aber wird die Streichung der kartellrechtlichen Privilegierung gefordert. § 99 GWB habe ersatzlos zu entfallen.<sup>9)</sup> Dabei hat die Monopolkommission insbesondere die Kooperation im ÖPNV im Auge<sup>10)</sup>, wengleich sie an anderer Stelle auf herkömmliche Legalisierungsmöglichkeiten für Kartelle und Empfehlungen hinweist, diese also nicht völlig ausschließen will.<sup>11)</sup>

## 3. Deutsche Bank

Die Deutsche Bank stimmt für den ÖPNV sowohl mit der Deregulierungskommission als auch mit der Monopolkommission überein: Die Liniengenehmigungen sollten versteigert werden, den Zuschlag derjenige befristet erhalten, der die geringsten Subventionen verlangt. Auch für das Taxigewerbe findet sie sich auf der Linie der Deregulierungskommission: Die Kontingente sollten aufgehoben und die festgesetzten Preise freigegeben werden.<sup>12)</sup> Darüber hinaus werden weitere Vorschläge für den Stadtverkehr unterbreitet wie die Einbeziehung des ÖPNV in Verkehrsleitsysteme, verstärkte Nutzung von Park-and-Ride-Systemen und die Einführung des Road Pricing.<sup>13)</sup> Niedrigtarifen im ÖPNV wird demgegenüber im Einklang mit der Deregulierungskommission, die dessen Subventionierung als Verletzung des Grundsatzes adäquater Kostenanlastung geißelt<sup>14)</sup>, eine Absage erteilt.

Die Deutsche Bank ist sich schließlich mit der Deregulierungskommission noch in einem weiteren Punkt einig: Zusammen mit den Deregulierungsmaßnahmen müßten auch die Umweltkosten den verursachenden Transporten konsequent angelastet werden, damit der von der Deregulierung ausgelöste Strukturwandel von vornherein in die richtige Richtung

7) Monopolkommission, a.a.O., S. 315, 319.

8) Monopolkommission, a.a.O., S. 296, 315.

9) Monopolkommission, a.a.O., S. 317.

10) Monopolkommission, a.a.O., S. 305.

11) Monopolkommission, a.a.O., S. 317.

12) Deutsche Bank, a.a.O., S. 43.

13) Deutsche Bank, a.a.O., S. 75.

14) Deregulierungskommission, a.a.O., S. 63 f.

geht.<sup>15)</sup> Damit wird – und das ist sicherlich bemerkenswert – jenes Junktim zwischen Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen und Liberalisierung der Verkehrsmärkte hergestellt, dessen Aufhebung durch den EuGH im Jahr 1985<sup>16)</sup> hierzulande viel Mißmut hervorgerufen hat.

#### 4. Die Motive

Deregulierungskommission, Monopolkommission und Deutsche Bank stimmen in den Begründungen, die sie ihren Vorschlägen für eine Deregulierung geben, in allen wesentlichen Punkten überein. Die „Besonderheiten des Verkehrs“, die Eingriffe des Staates in das Marktgeschehen zwingend gebieten sollen, seien von vornherein überschätzt worden; heute spielten sie kaum noch eine nennenswerte Rolle.<sup>17)</sup> Jedenfalls hätten die Wettbewerbsbeschränkungen nur Nachteile, die sich vor allem in unzureichender Kapitalnutzung und einem höheren Preis- und Kostenniveau niederschlugen.<sup>18)</sup> Insbesondere seien sie auch ungeeignet, zur Verkehrssicherheit und zum Umweltschutz beizutragen.<sup>19)</sup>

Die vielgerühmte gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung endlich führe entweder in den Ruin oder aber nötige den Staat zu einer nicht endenden Kette von Interventionen, die regelmäßig ihr Ziel verfehlten.<sup>20)</sup> Die offene Subventionierung von Verkehrsverbindungen, die von keinem Verkehrsträger profitabel betrieben werden können, sei demgegenüber immer noch der beste, weil preisgünstigste Weg.

### III. Stellungnahme

#### 1. ÖPNV

a) Versucht man, die verschiedenen Vorschläge zu würdigen, fällt zunächst eines auf: Man ist bescheiden geworden und schon zufrieden, wenn sich die Verluste in Grenzen halten lassen. Mit der Erzielung von Gewinnen rechnet auf diesem Markt anscheinend niemand mehr. Das ist aus heutiger Sicht sicherlich grundsätzlich richtig. Doch wird man fragen dürfen, ob das auch in Zukunft so sein muß.<sup>21)</sup>

Werden nämlich die Rahmenbedingungen für den ÖPNV so verändert, wie dies sowohl die Deregulierungskommission als auch die Deutsche Bank als unerlässlich bezeichnen, wären Beförderungsentgelte, die die Betriebskosten decken, am Markt durchsetzbar. Mindestens könnte ein Anstieg der Fehlbeträge auf diese Weise verhindert werden. Der Individualverkehr bedarf jedenfalls in den Städten nicht nur aus Gründen des Umwelt-

15) Deutsche Bank, a.a.O., S. 59 ff.

16) Urteil vom 22. 5. 1985, EuGHE 1985, 1513.

17) Vgl. Bericht der Deregulierungskommission, a.a.O., S. 35 ff.; Gutachten der Monopolkommission, a.a.O., S. 295.

18) Vgl. Bericht der Deregulierungskommission, a.a.O., S. 42, 46 f.; Hauptgutachten der Monopolkommission, a.a.O., S. 310.

19) Vgl. Bericht der Deregulierungskommission, a.a.O., S. 40; Hauptgutachten der Monopolkommission, a.a.O., S. 324.

20) Vgl. Bericht der Deregulierungskommission, a.a.O., S. 116 f.; Hauptgutachten der Monopolkommission, a.a.O., S. 40.

21) Schließlich kann man sogar mit Krankenhäusern Gewinn machen, vgl. das Gespräch mit dem Vorstandsvorsitzenden der Rhön-Kliniken AG, Eugen Münch, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 4 vom 6. 1. 1992.

schutzes<sup>22)</sup>, sondern auch – und schon – im Hinblick auf die Grenzen der Aufnahmefähigkeit des Straßennetzes erheblicher Einschränkungen. Dazu gehört einmal eine stärkere Begrenzung des Parkraumangebots, und zwar sowohl auf den öffentlichen Wegen und Plätzen, insbesondere durch gestaffelte Parkgebühren, als auf privatem Grund und Boden durch eine Beschränkung der Stellplatz- und Garagenbaupflicht.<sup>23)</sup>

Daß derlei Maßnahmen zu einer Entlastung der Städte vom Individualverkehr führen, liegt auf der Hand. Insbesondere der sog. „Parkplatzsuchverkehr“, der in den Großstädten einen erheblichen Anteil des Gesamtverkehrs ausmacht, geht schlagartig zurück. Auch um die rechtliche Zulässigkeit solcher Einschränkungen braucht man nicht besorgt zu sein. Darauf ist schon frühzeitig hingewiesen worden.<sup>24)</sup> Werden die Möglichkeiten, die schon das geltende Recht auf diesem Gebiet für Eingriffe bietet, ausgeschöpft, ist jedenfalls vielerorts für eine fühlbare Anhebung der Beförderungsentgelte Raum, – immer vorausgesetzt, daß sich die Unternehmen, die sich ganz oder überwiegend im Besitz der öffentlichen Hand befinden, nicht als „Sozialingenieure“ mißverstehen.<sup>25)</sup>

Es verlohnt sich, ab und zu daran zu erinnern, daß in anderen Bereichen, die ebenfalls der Daseinsvorsorge zugerechnet werden, so bei der Versorgung mit Gas, Wasser und Elektrizität, aber auch bei der Abfallbeseitigung<sup>26)</sup>, niemand daran denkt, in eine solche Rolle zu schlüpfen.

b) Nun ist zum einen nicht abzusehen, ob sich eine Bereitschaft dazu, die Tarife „auszureizen“, einstellen wird. Und zum anderen ist durchaus zweifelhaft, ob es auf der Grundlage des Straßenverkehrsrechts und des Baurechts zu den Individualverkehr einschränkenden Maßnahmen kommt. Zieht man die Erfahrungen der Vergangenheit zu Rate, spricht die Fülle der Bekenntnisse, solche jetzt „wirklich“ ergreifen zu wollen, eher dagegen. Es sei in diesem Zusammenhang nur an das zögerliche Verhalten von Ländern und Gemeinden bei der Einführung gestaffelter Parkgebühren erinnert, deren Höhe darüber hinaus so bemessen ist, daß von ihnen eine regulierende Wirkung nicht ausgehen kann.<sup>27)</sup>

22) Vgl. dazu neuerdings den Bericht des Ausschusses für Verkehr und Fremdenverkehr des Europäischen Parlaments vom 31. 7. 1991 – A 3 – 0216/91 –, S. 18 f.

23) Vgl. Antwort der Bayerischen Staatsregierung auf die Interpellation der Fraktion der SPD vom 25. 1. 1988, die Zukunft des Nahverkehrs in Stadt und Umland betreffend, Landtags-Drucksache 11/4991, S. 11; die Antwort der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen vom 10. 6. 1987 auf die Große Anfrage V der Fraktion der SPD, den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen betreffend, Landtags-Drucksache 10/2100, S. 112, sowie Runderlaß des Ministers für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr vom 17. 3. 1988 über Grundsätze zur besseren Integration von Stadterneuerung und Stadtverkehr, MBl. NW. S. 835; Antwort der Bundesregierung vom 19. 10. 1990 auf die Große Anfrage der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP betreffend Umwelt und Auto, Bundestags-Drucksache 11/8159, S. 20.

24) Vgl. Sandler, Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 1974, S. 217 ff.; Fromm, Baurecht (BauR) 1975, S. 239 ff. sowie Fickert/Fieseler, Baunutzungsverordnung (1990) § 12 BauNVO Rdnr. 17 ff.

25) Den Genehmigungsbehörden ist es verwehrt, von den Unternehmen die Anwendung von Beförderungsentgelten zu verlangen, die die Kosten nicht decken. Das ergibt sich aus § 39 Abs. 2 PBefG und ist in der höchstichterlichen Rechtsprechung wiederholt bestätigt worden, vgl. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Urteil vom 23. 3. 1984, Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE) 69, 104 (105).

26) Vgl. dazu VGH Kassel, Beschluß vom 31. 1. 1991, NVwZ – RR 1991, 579 (584).

27) So schon Sandler, a.a.O., S. 225; erst jetzt denken die Länder, denen Nordrhein-Westfalen mit der Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Ermächtigung zum Erlaß von Gebührenordnungen nach § 6a Abs. 6 und 7 des Straßenverkehrsgesetzes vom 10. 9. 1991 (GV.NW. S. 365) vorausgegangen ist, darüber nach, Anhebungen vorzunehmen.

griff in das Grundrecht des Art. 12 Abs. 1 GG zwingend geboten ist; schlagwortartige Begründungen reichen dafür nicht aus.<sup>34)</sup>

- c) Legt man den Maßstab, den das BVerfG an eine Zulassungsbeschränkung von solchem Gewicht aufgestellt hat, bei § 13 Abs. 4 und 5 PBefG an, gibt es dafür, daß jene Vorschrift des einfachen Rechts noch heute Gültigkeit besitzt, wohl nur eine Erklärung. In unserer ansonsten so prozeßfreudigen Zeit hat es bisher niemand unternommen, diese Bestimmung dem BVerfG zur Prüfung vorzulegen. Man beruft sich vielmehr auf die bislang einzige, in concreto zu diesem Problem ergangene Entscheidung, die indessen über 30 Jahre zurückliegt.<sup>35)</sup>

In dieser Entscheidung, die auf dem berühmt gewordenen Apothekenurteil<sup>36)</sup> aufbaute und dem Deutschen Bundestag seit 1958 vorliegenden Regierungsentwurf für ein neues Personenbeförderungsgesetz<sup>37)</sup> in nahezu allen Aussagen von grundsätzlicher Bedeutung Makulatur werden ließ, wurden objektiven Zulassungsvoraussetzungen enge Grenzen gezogen. Das galt auch für den Verkehr mit Taxen. Das BVerfG bezeichnete eine Bedürfnisprüfung, wie sie die Regierungsvorlage vorgesehen hatte, als unzulässig. Zwar seien Taxen öffentliche Verkehrsmittel, auf deren Dienste nicht verzichtet werden könne. Es gehe aber zu weit, ein neues Unternehmen schon dann auszuschließen, wenn der Verkehr mit den vorhandenen befriedigend bedient werden könne. Denn das würde noch nicht zu einer Übersetzung des Berufs führen. Es bestehe vielmehr ein mehr oder weniger breiter Grenzbereich, innerhalb dessen trotz an sich zureichender Verkehrsbedienung noch neue Unternehmen ohne Gefahr für den Bestand des Berufes im ganzen zugelassen werden könnten. Lediglich dann, wenn das Taxengewerbe bei unkontrollierbarem Eindringen neuer Unternehmen durch Übersetzung und ruinösen Wettbewerb in seiner Existenz bedroht würde und diese Gefahr – konkret beweisbar – eingetreten oder nach dem sorgfältig begründeten Urteil der Verwaltungsbehörde in drohende Nähe gerückt sei, sei die Versagung einer Genehmigung gerechtfertigt.

Der Gesetzgeber, mit diesen ihn überraschenden Erkenntnissen konfrontiert, machte es sich einfach. Er erhob die Begründung, die das BVerfG seiner Entscheidung gegeben hatte, kurzerhand zum Gesetzeswortlaut. § 13 Abs. 3 PBefG bestimmte in seiner ursprünglichen Fassung, daß „beim Verkehr mit Kraftdroschken die Genehmigung zu versagen (ist), wenn die öffentlichen Verkehrsinteressen dadurch beeinträchtigt werden, daß das örtliche Droschkengewerbe durch die Versagung des beantragten Verkehrs in seiner Existenz bedroht wird“.

Sehr schnell sollte sich herausstellen, daß der Gesetzgeber es sich zu einfach gemacht

34) Vgl. Nachschlagewerk, a.a.O., Nr. 292.

35) Vgl. Beschluß vom 8. 6. 1960, Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE), Band 11, 168 = Betriebsberater (BB) 1960, 805 = Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1960, 1515 = Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 1960, 596 = Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1960, 871 = Verkehrsblatt (VkB.) 1960, 345 = Gewerarchiv (GewArch) 1960, 280 = Verwaltungsrechtsprechung (VerwRspr) Band 12, 925.

36) Urteil vom 11. 6. 1958, BVerfGE 7, 377 = BB 1958, 641 = NJW 1958, 1035 = DVBl. 1958, 500 = DÖV 1958, 538 = GewArch 1958, 200 = VerwRspr Band 10, 781.

37) Vgl. Bundestags-Drucksache 255 vom 8. 3. 1958.

hatte.<sup>38)</sup> Welche Möglichkeiten die Verwaltungsbehörden auch immer ersannen, um die Feststellung, das örtliche Droschkengewerbe sei in seiner Existenz bedroht, treffen zu können, – die Verwaltungsgerichte hörten nicht auf, sie zu beanstanden. Das war nicht nur darauf zurückzuführen, daß es das Gesetz an jedem Maßstab für die Vergabe von Genehmigungen fehlen ließ. Noch mehr dürfte der Umstand eine Rolle gespielt haben, daß die beredten Klagen über den angeblich allorten bevorstehenden Ruin dieser Branche in einem logisch nicht erklärbaren Gegensatz zu den Tatsachen standen. Der Handel mit Genehmigungen florierte ebenso wie im Güterfernverkehr, der anerkanntermaßen nicht notleidend ist. So konnte auch nicht überraschen, daß die Gutachter, die sich Anfang der 70er Jahre mit den Voraussetzungen und Möglichkeiten für eine stärkere Integration der Taxis in den öffentlichen Personennahverkehr beschäftigten, auf ihre Frage nach den Einkommensverhältnissen im Taxengewerbe, wenn überhaupt, nur unzulängliche Antworten erhielten.<sup>39)</sup>

Im Jahr 1975 ging die herrschende Meinung in der Verkehrspolitik noch dahin, daß man um den Bestand der Deutschen Bundesbahn fürchten müsse, wenn der Güterfernverkehr auf der Straße ihr uneingeschränkt Konkurrenz bereiten könne. Das BVerfG, um diese Zeit zu einer Entscheidung darüber aufgerufen, ob der numerus clausus im Güterfernverkehr rechtens sei, bestätigte den Gesetzgeber in seiner Entscheidung, forderte ihn aber zugleich auf, die Maßstäbe für die Erteilung von Genehmigungen selbst festzulegen und Vorsorge gegen den Handel mit Genehmigungen zu treffen.<sup>40)</sup> Das BVerwG schloß sich diesem Petition an.<sup>41)</sup> Man befand sich am Anfang jener – freilich nur kurzfristigen – Epoche, in der der „Vorbehalt des Gesetzes“ in den Mittelpunkt der Betrachtung rückte. Die wesentlichen Entscheidungen in grundrechtsrelevanten Bereichen müsse, so meinte man, immer der Gesetzgeber selbst treffen.<sup>42)</sup>

So konnte nicht wundernehmen, daß die Verkehrsministerkonferenz der Länder in ihrem Beschluß vom 16. 11. 1981 auch eine entsprechende Ergänzung des PBefG verlangte. Nahezu zeitgleich sprach sich das BVerwG ebenfalls in diesem Sinne aus. In seinem Urteil vom 27. 11. 1981<sup>43)</sup> ließ es freilich keinen Zweifel daran, daß die Zulassungsschranke niedrig gesetzt werden müsse.

Das Resultat spiegelt sich wider in der eingangs erwähnten Bestimmung. Es würde an dieser Stelle zu weit führen, die einigermaßen wundersame Geschichte des Gesetzgebungsverfahrens darzustellen. Wichtig ist hier nur dies: Der Gesetzgeber bescherte uns ein Übermaß an Regelungsdichte, indem er einen unbestimmten Rechtsbegriff – die

38) Vgl. dazu und zum folgenden *Fromm, G.*, Personenbeförderungsgesetz – Ein Beispiel für den Einfluß der Rechtsprechung auf den Gesetzgeber –, in: *Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung, Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverwaltungsgerichts* (1978), S. 231 ff. (237).

39) Vgl. *Pampel, E., Bidingger, H.*, Voraussetzungen und Möglichkeiten für eine stärkere Integration der Taxis in den öffentlichen Personennahverkehr, Projekt 4/72 des Forschungsprogramms Stadtverkehr (1974), S. 83.

40) Beschluß vom 14. 10. 1975, BVerfGE 40, 196 = NJW 1976, 179 = GewArch 1976, 14 = DÖV 1976, 179 = BB 1975, 1545.

41) Vgl. Urteil vom 3. 11. 1976, BVerwGE 51, 235 = BB 1977, 1421 = NJW 1977, 915 = DÖV 1977, 746 = GewArch 1977, 119 = VkB. 1977, 562 = VerwRspr Band 28, 627.

42) Vgl. Nachschlagewerk der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, a.a.O. Art. 20 Abs. 3 GG Nr. 191, I, 195, 196 und 196,1.

43) BVerwGE 64, 238 = DVBl. 1982, 301 = Verkehrsrechtssammlung (VRS) Band 62, 226 = NJW 1982, 1168 = DÖV 1982, 746.

Funktionsfähigkeit – durch mehrere weitere, ebenso unbestimmte Begriffe erläuterte, „ohne daß die Vorschrift dadurch wesentlich mehr an inhaltlicher Substanz gewonnen hätte“. <sup>44)</sup> Die Tendenz der sog. „Taxi-Novelle“ vom 25. 2. 1983 (BGBl. I S. 196) aber ging dahin, den Zugang zu diesem Gewerbe zu erschweren.

Das BVerwG hat sich in seiner Rechtsprechung zum neuen Recht bemüht, das umfangreiche Vorschriftenwerk einigermaßen „handhabbar“ zu machen. <sup>45)</sup> Vielleicht gerade deswegen offenbaren aber seine Entscheidungen mit besonderer Deutlichkeit, daß nicht einmal von der Gefahr für eine Funktionsfähigkeit dieses Gewerbes gesprochen werden kann. Zunächst: Je größer das Angebot an Taxen ist, desto besser ist es für die Fahrgäste. Möglichen Mißständen bei der Berufsausübung kann durch subjektive Zulassungsvoraussetzungen, wie sie in § 13 Abs. 1 PBefG und der aufgrund dieser Vorschrift erlassenen Berufszugangs-Verordnung PBefG vom 9. 4. 1991 (BGBl. I S. 896) enthalten sind, sowie bei der nicht minder wichtigen Erteilung der Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung nach den §§ 15 d ff. StVZO <sup>46)</sup> begegnet werden.

Taxen müssen in ihrer Zahl auch nicht deswegen beschränkt werden, weil sie öffentliche Verkehrsmittel, auf deren Bestand die Öffentlichkeit angewiesen ist, gefährden könnten. Das scheidet schon von der Preisgestaltung her aus. Ein „Überangebot“ von Taxen könnte die Funktionsfähigkeit dieses Gewerbes vielmehr nur dann in Frage stellen, wenn es eine nennenswerte Zahl von Unternehmern zur Aufgabe ihrer Tätigkeit bewegen würde mit der Folge, daß ein Mangel zutage tritt. Doch ist das Gegenteil der Fall. Nach wie vor gibt es den vielgeschmähten Handel mit Genehmigungen, und die Preise weisen sogar steigende Tendenz auf. Wurden Konzessionen Ende 1980 mit Werten zwischen 5.000 DM und 10.000 DM gehandelt <sup>47)</sup>, lag der „Knappheitspreis“ im Jahr 1989 schon bei 15.000 DM. <sup>48)</sup> Hört man sich um, werden sogar noch bei weitem höhere Zahlen genannt.

Nach alledem überrascht nicht, daß das BVerfG in seiner jüngsten Entscheidung, in der am Rande auch die objektive Zulassungsschranke für den Taxenverkehr eine Rolle spielte, lediglich auf seinen früheren Beschluß hinweist, um dann fortzufahren: „Sollte die Neuregelung des § 13 Abs. 4 PBefG oder ihre Anwendung im Einzelfall den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügen, könnte dies gegenüber der Verweigerung des Zugangs zum Beruf des Taxiunternehmers geltend gemacht werden“. <sup>49)</sup>

Unter diesen Umständen ist es verfehlt, dennoch immer „gebetsmühlenartig“ auf die Entscheidung des BVerfG aus dem Jahr 1960 zu verweisen. Nachdem die tatsächliche Entwicklung die Befürchtungen, die seinerzeit bestanden, nicht bestätigt hat, ist es an der Zeit umzudenken. <sup>50)</sup>

44) So zutreffend das Arbeitspapier des Arbeitskreises für Rechtsprechung der Gesellschaft zur Förderung der Entbürokratisierung e.V. (1990), S. 9.

45) Vgl. Urteile vom 15. 4. 1988, BVerwGE 79, 208 = NJW 1988, 3221 = DÖV 1988, 923 = DVBl. 1989, 52, und vom 7. 9. 1989, BVerwGE 82, 295 = DVBl. 1990, 50 = DÖV 1990, 249.

46) Vgl. dazu im einzelnen *Lütke/Meier/Wagner/Emmerich*, Straßenverkehr, insbes. § 15 d StVZO Rdnr. 3.

47) Vgl. BVerfG, Beschluß vom 4. 10. 1989, DVBl. 1990, 38 = VRS Band 78, 81.

48) Vgl. Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs *Dr. Schulte* vom 20. 11. 1989 auf die schriftliche Frage des Abgeordneten *Ewen* (SPD), Bundestags-Drucksache 11/5824, S. 16.

49) Vgl. Beschluß vom 14. 11. 1989, DÖV 1990, 245 = Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht (NZV) 1990, 205 = VRS Band 78, 241.

50) Vgl. zu dem starke Parallelen aufweisenden Fall des Arbeitsvermittlungsmonopols der Bundesanstalt für Arbeit Bundesgerichtshof (BGH), Beschluß vom 25. 9. 1991, BB 1991, 2483.

Man sollte deshalb einer ersatzlosen Streichung der objektiven Zulassungsvoraussetzungen im Taxiverkehr näher treten, zumal damit auch erhebliche Einsparungen auf dem Gebiet der Verwaltung einhergehen würden. Was aber die neuen Bundesländer angeht, wäre es angebracht, es von vornherein bei der Regelung zu belassen <sup>51)</sup>, die zunächst nur befristet, nämlich bis zum 31. 12. 1992, gilt. Bis dahin ist die Genehmigung für den Verkehr mit Taxen objektiven Zulassungsvoraussetzungen nicht unterworfen. <sup>52)</sup>

Es ist erforderlich, aber auch ausreichend, in das PBefG eine Vorschrift aufzunehmen, die zu Maßnahmen bei Krisen auf diesem Markt ermächtigt. Die Verordnung (EWG) Nr. 3916/90 des Rates vom 21. 12. 1990 über Maßnahmen bei Krisen auf dem Güterkraftverkehrsmarkt (Abl. Nr. L 375/10 vom 31. 12. 1990), insbesondere deren Art. 4, könnte dem als Vorbild dienen.

### Abstract

First it seemed to be that deregulation of public passenger transport in Great Britain would not have a significant impact on German transport policy. In the meantime the situation has changed. Deregulierungskommission as well as Monopolkommission have dealt with this question and have made several suggestions, especially for deregulation of scheduled passenger transport and taxi transport. In the case of scheduled passenger transport they prefer an invitation of tenders for licences, in case of taxi transport the numerus clausus for granting licences should be given up. The argument of the 'special characteristics' of the transport sector does not longer justify regulation. Actually, regulations have had more negative than positive effects, and are not suitable to contribute to traffic safety or environmental protection.

The author takes position for the termination of licence limitation in taxi transport, because only the 'haves' participate from the previous standard. The author supports the invitation of tenders for transport services in scheduled passenger transport. This is also required by the regionalization of public passenger transport in progress of the railway reform. The author rejects claims for cheap tariffs. A policy of low prices would only cause a fatal dependence of the transport firms on the public budget.

51) Das entspricht auch den Intentionen, die in dem Jahresgutachten 1991/1992 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung enthalten sind. Seine Kritik an der Übernahme der westdeutschen Verkehrsmarktregulierung im Straßengüterverkehr kann man mutatis mutandis auf das Taxigewerbe übertragen, vgl. Bundestags-Drucksache 12/1618 vom 18. 11. 1991, S. 225.

52) Vgl. Anlage I B Kapitel XI (Bundesminister für Verkehr) Sachgebiet B Abschnitt III Nr. 15 a einerseits und Anlage II B Kapitel XI Sachgebiet B Abschnitt III Nr. 3 andererseits zum Einigungsvertrag vom 23. 9. 1990 (BGBl. II S. 885).