

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Fachpresse: ja

Personenbeförderungsgesetz, des Güterkraftverkehrsge-
setz und der Bodenabfertigungsdienst-Verordnung

Rechtsquelle/n:

GG	Art. 80 Abs. 1 Satz 2
PBefG	§ 47 Abs. 1 und 3, § 61 Abs. 1 Nr. 4
VwGO	§ 47 Abs. 2 Satz 1
Taxiordnung der Landeshauptstadt München vom 25. Oktober 2016	§ 2 Abs. 1, § 7 Abs. 2

Titelzeile:

Standplatzpflicht für Taxen

Leitsatz:

§ 47 Abs. 1 Satz 1 PBefG enthält das bundesgesetzliche Gebot, Taxen nur an behördlich zugelassenen Stellen bereitzuhalten (Standplatzpflicht). Das Personenbeförderungsgesetz ermächtigt jedoch nicht zur Regelung einer Standplatzpflicht durch Rechtsverordnung.

Urteil des 8. Senats vom 22. Januar 2020 - BVerwG 8 CN 2.19

I. VGH München vom 19. Juni 2018
Az: VGH 11 N 17.1693





Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 8 CN 2.19
VGH 11 N 17.1693

Verkündet
am 22. Januar 2020

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Normenkontrollsache

hat der 8. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 22. Januar 2020
durch
die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Held-Daab,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Hooock,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Keller,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Rublack und
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Seegmüller

für Recht erkannt:

Die Revision wird zurückgewiesen.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Antragsteller, ein in M. tätiger Taxifahrer, wendet sich gegen § 2 Abs. 1 der Verordnung der Landeshauptstadt M. über das Taxigewerbe vom 25. Oktober 2016 (Taxiordnung). Danach dürfen Taxis unbeschadet privatrechtlicher Sonderregelungen nur an behördlich zugelassenen Stellen bereitgehalten werden (Zeichen 229, § 41 StVO - Standplätze und Nachrückplätze). Die Verordnung wurde am 10. November 2016 bekanntgemacht und trat am 11. November 2016 in Kraft. Gleichzeitig trat die vorangehende Taxiordnung vom 4. Januar 2016, die eine gleichlautende Vorschrift enthielt, gemäß § 7 Abs. 2 Taxiordnung außer Kraft.
- 2 Am 30. August 2017 hat der Antragsteller im Wege der Normenkontrolle beantragt, § 2 Abs. 1 der Taxiordnung vom 25. Oktober 2016 für unwirksam zu erklären.

ren. Der Verwaltungsgerichtshof hat dem Antrag stattgegeben. Für die angegriffene Regelung ergebe sich aus dem Personenbeförderungsgesetz keine Ermächtigungsgrundlage. § 47 Abs. 3 PBefG, der die Landesregierung zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtige, genüge nicht den Bestimmtheitsanforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG. § 47 Abs. 1 Satz 1 PBefG enthalte eine abschließende bundesrechtliche Bestimmung über die Standplatzpflicht; diese könne daher nicht nochmals inhaltsgleich in einer Rechtsverordnung geregelt werden. Die Standplatzpflicht für Taxen falle nicht unter die in § 47 Abs. 3 Satz 1 PBefG genannten Regelungsgegenstände. Sie stelle insbesondere keine Einzelheit des Dienstbetriebs im Sinne des § 47 Abs. 3 Satz 1 PBefG dar.

3 Zur Begründung der vom Verwaltungsgerichtshof zugelassenen Revision macht die Antragsgegnerin geltend, das angegriffene Urteil verletze § 47 PBefG. § 47 Abs. 1 Satz 1 PBefG enthalte lediglich eine Legaldefinition des Verkehrs mit Taxen, aber keine abschließende Regelung des Bundesgesetzgebers, die es verböte, eine Standplatzpflicht in örtliche Taxiordnungen aufzunehmen. Solche Regelungen könnten auf die Ermächtigungsgrundlage des § 47 Abs. 3 Satz 1 PBefG gestützt werden, weil sie Einzelheiten des Dienstbetriebs beträfen. Der Gesetzgeber habe die Regelung der Standplatzpflicht dem jeweiligen Ordnungsgeber überlassen wollen, der diesbezügliche Verstöße nach § 61 Abs. 1 Nr. 4 PBefG mit einem Bußgeld belegen könne. Die Auslegung des Verwaltungsgerichtshofs führe hingegen zu einer Sanktionslücke, die nicht vom gesetzgeberischen Willen getragen sein könne.

4 Die Antragsgegnerin beantragt,

das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom
19. Juni 2018 zu ändern und den Antrag abzulehnen.

5 Der Antragsteller beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

6 Er verteidigt das Urteil der Vorinstanz.

II

- 7 Die Revision hat keinen Erfolg. Das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs beruht zwar auf der Verletzung von Bundesrecht, erweist sich aber aus anderen Gründen als richtig (§ 137 Abs. 1 Nr. 1, § 144 Abs. 4 VwGO).
- 8 1. Der Verwaltungsgerichtshof hat den Normenkontrollantrag zu Recht für zulässig gehalten. Insbesondere hat er zutreffend angenommen, dass der Antragsteller die Frist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO gewahrt hat. Danach ist ein Antrag über die Gültigkeit von im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung der Rechtsvorschrift zu stellen. Die angegriffene Vorschrift stimmt zwar wörtlich mit der Vorgängerregelung des § 2 Abs. 1 der Taxiordnung vom 4. Januar 2016 überein. Die Taxiordnung vom 25. Oktober 2016 hat jedoch mit ihrem Inkrafttreten die frühere Taxiordnung aufgehoben und diese mit konstitutiver Wirkung ersetzt (vgl. § 7 Abs. 2 Taxiordnung). In einem solchen Fall löst die Bekanntmachung die Antragsfrist erneut aus (vgl. BVerwG, Urteile vom 21. Januar 2004 - 8 CN 1.02 - BVerwGE 120, 82 <84>; vom 27. Oktober 2010 - 8 CN 2.09 - Buchholz 430.4 Berufsständisches Versorgungsrecht Nr. 53 Rn. 17 und vom 26. September 2012 - 6 CN 1.11 - BVerwGE 144, 195 Rn. 11). Die am 30. August 2017 erhobene Normenkontrollklage des Antragstellers gegen die am 10. November 2016 bekannt gemachte Verordnung vom 25. Oktober 2016 war danach fristgerecht.
- 9 2. Das angegriffene Urteil steht jedoch nicht im Einklang mit Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Es geht von einem unzutreffenden Verständnis der Bestimmtheitsanforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG aus (a). Darüber hinaus wendet es § 47 Abs. 1 Satz 1 PBefG fehlerhaft an, soweit es aus dem Gebot, Taxen nur an behördlich zugelassenen Stellen bereitzuhalten (Standplatzpflicht), das Verbot ableitet, eine gleichlautende Regelung durch Rechtsverordnung zu treffen (b).
- 10 a) Der Verwaltungsgerichtshof ist unzutreffend davon ausgegangen, dass die Ermächtigungsgrundlage des § 47 Abs. 3 PBefG den Bestimmtheitsanforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG nicht genügt. Danach müssen Gesetze, die zum Er-

lass von Rechtsverordnungen ermächtigen, Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen. Diese muss nach Tendenz und Programm so genau umrissen sein, dass der Bürger schon aus der gesetzlichen Ermächtigung erkennen und vorhersehen kann, was ihm gegenüber zulässig sein soll und welchen möglichen Inhalt die aufgrund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben können. Die Ermächtigungsnorm muss in ihrem Wortlaut nicht so genau wie irgend möglich gefasst sein; sie hat von Verfassungs wegen nur hinreichend bestimmt zu sein. Dazu genügt es, dass sich die gesetzlichen Vorgaben mit Hilfe allgemeiner Auslegungsregeln erschließen lassen, insbesondere aus dem Zweck, dem Sinnzusammenhang und der Entstehungsgeschichte der Norm (stRspr, vgl. nur BVerfG, Beschluss vom 21. September 2016 - 2 BvL 1/15 - BVerfGE 143, 38 Rn. 54 ff.). § 47 Abs. 3 PBefG entspricht diesen Anforderungen. Die gesetzlichen Vorgaben der erteilten Ermächtigung lassen sich mit Hilfe der herkömmlichen Auslegungsregeln erschließen. Die Vorschrift ermächtigt die Landesregierung zum Erlass einer Rechtsverordnung, die einzelne Regelungen zum Verkehr mit Taxen näher ausgestaltet und konkretisiert. Die Ermächtigung erstreckt sich ausschließlich auf den Umfang der Betriebspflicht, die Ordnung auf Taxenständen sowie Einzelheiten des Dienstbetriebs und begrenzt damit die Regelungsbefugnis des Ordnungsgebers auf die genannten drei Bereiche. § 47 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 bis 5 PBefG enthält darüber hinaus konkretisierende Beispiele möglicher Regelungsgegenstände. Die gesetzlichen Vorgaben der Verordnungsermächtigung lassen damit hinreichend bestimmt erkennen, welchen möglichen Inhalt die auf ihrer Grundlage erlassenen Rechtsverordnungen haben können. Das gilt auch für die Ermächtigung, Einzelheiten des Dienstbetriebs zu regeln (dazu unten 3.).

- 11 b) Die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, das Gebot, Taxen nur an behördlich zugelassenen Stellen bereitzuhalten, ergebe sich bereits aus § 47 Abs. 1 Satz 1 PBefG und könne daher nicht nochmals inhaltsgleich in einer Rechtsverordnung geregelt werden, steht nicht in vollem Umfang im Einklang mit Bundesrecht. Es trifft zwar zu, dass § 47 Abs. 1 Satz 1 PBefG eine Standplatzpflicht für Taxen vorsieht (aa). Für das von der Vorinstanz daraus abgeleitete Wiederholungsverbot in einer Rechtsverordnung fehlt es aber an einer Rechtsgrundlage (bb).

- 12 aa) Ohne Verstoß gegen Bundesrecht ist der Verwaltungsgerichtsgerichtshof davon ausgegangen, dass § 47 Abs. 1 Satz 1 PBefG nicht nur eine Legaldefinition des Verkehrs mit Taxen enthält, sondern auch die Verpflichtung begründet, Taxen nur an behördlich zugelassenen Stellen bereitzuhalten (vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 14. November 1989 - 1 BvL 14/85, 1 BvR 1276/84 - BVerfGE 81, 70 <92, 94>; BGH, Urteil vom 6. April 2017 - I ZR 33/16 - juris Rn. 10 f.). Das ergibt sich insbesondere aus dem systematischen Zusammenhang sowie dem Sinn und Zweck der Vorschrift. Ihr Wortlaut und ihre Entstehungsgeschichte stehen dem nicht entgegen.
- 13 § 47 Abs. 1 Satz 1 PBefG definiert den Verkehr mit Taxen als 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. Nach dem Wortlaut der Vorschrift ist das Bereithalten von Taxen an behördlich zugelassenen Stellen als konstitutives Element des Verkehrs mit Taxen zu verstehen. Dies legt es nahe, der Norm über die Legaldefinition des Verkehrs mit Taxen hinaus eine Standplatzpflicht für Taxen zu entnehmen. Aus ihrer Entstehungsgeschichte folgt nichts Anderes. Die Vorschrift hat ihre heutige Fassung durch das Fünfte Gesetz zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes vom 25. Februar 1983 (BGBl. I S. 196) erhalten. Im Gegensatz zu der bis dahin geltenden Fassung des § 47 Abs. 3 Satz 1 PBefG a.F., die das Bereitstellen von Taxen auf öffentlichen Straßen und Plätzen dahin konkretisierte, dass die Fahrzeuge nur an behördlich zugelassenen Stellen bereitgestellt werden durften, sah § 47 Abs. 3 PBefG in der Fassung des Fünften Änderungsgesetzes ein derartiges ausdrückliches Gebot nicht mehr vor. Das Bereithalten von Taxen an behördlich zugelassenen Stellen wurde jedoch als Begriffsmerkmal in die Legaldefinition des § 47 Abs. 1 Satz 1 PBefG übernommen. Diese Umstellung gibt indessen keinen Hinweis darauf, dass der Gesetzgeber die Standplatzpflicht für Taxen aufheben wollte, zumal die Gesetzesmaterialien hierzu keine Ausführungen enthalten (vgl. BT-Drs. 9/2128 S. 8).
- 14 Vor allem die Gesetzssystematik spricht für eine in § 47 Abs. 1 Satz 1 PBefG verankerte bundesrechtliche Standplatzpflicht für Taxen. Sie ergibt sich insbesondere aus dem Regelungszusammenhang zwischen § 47 Abs. 1 Satz 1 PBefG und Satz 2 der Vorschrift. Nach § 47 Abs. 1 Satz 2 PBefG kann der Unternehmer

Beförderungsaufträge auch während einer Fahrt oder am Betriebssitz entgegennehmen. Mit dem Wort "auch" nimmt die Regelung auf Satz 1 der Vorschrift Bezug und lässt die Entgegennahme eines Beförderungsauftrags während einer Fahrt oder am Betriebssitz neben der Entgegennahme an behördlich zugelassenen Stellen ausdrücklich zu. Diese Regelungstechnik lässt erkennen, dass die Aufzählung zulässiger Entgegennahmen von Beförderungsaufträgen abschließend ist. Andere als die in § 47 Abs. 1 Satz 1 und 2 PBefG aufgeführten Möglichkeiten, Beförderungsaufträge entgegenzunehmen, sind untersagt. Auch § 47 Abs. 2 Satz 3 PBefG stützt die Annahme einer bundesgesetzlichen Standplatzpflicht. Kann danach die Genehmigungsbehörde das Bereithalten an behördlich zugelassenen Stellen außerhalb der Betriebssitzgemeinde gestatten, deutet dies darauf hin, dass das Bereithalten von Taxen zur Aufnahme von Fahrgästen außerhalb solcher Stellen nicht gestattet ist. Diese Auslegung trägt schließlich auch dem Zweck des Gesetzes Rechnung. Die gesetzliche Pflicht, Taxen nur an behördlich zugelassenen und entsprechend gekennzeichneten Stellen bereitzuhalten, sichert einen reibungslosen Verkehrsfluss, verhindert das ungeordnete Bereithalten von Taxen an erfahrungsgemäß geschäftsgünstigen Stellen (vgl. BVerwG, Urteil vom 12. September 1980 - 7 C 92.78 - BVerwGE 61, 9 S. 12 f.) und trägt der Bedeutung eines reibungslosen Taxiverkehrs Rechnung (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 9. April 2014 - 3 C 5.13 - BVerwGE 149, 254 Rn. 19, 22).

15 bb) Indessen hat der Verwaltungsgerichtshof zu Unrecht aus der in § 47 Abs. 1 Satz 1 PBefG gesetzlich verankerten Standplatzpflicht von Taxen das Verbot abgeleitet, eine gleichlautende Regelung in einer Rechtsverordnung zu wiederholen. Für ein solches Wiederholungsverbot findet sich weder im Personenbeförderungsgesetz noch in anderen Bestimmungen eine rechtliche Grundlage.

16 3. Das angegriffene Urteil beruht auf der aufgezeigten Verletzung von Bundesrecht, erweist sich jedoch aus anderen Gründen als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO). Das Personenbeförderungsgesetz ermächtigt nicht zum Erlass der angegriffenen Vorschrift.

17 § 47 Abs. 3 Satz 1 PBefG ermächtigt die Landesregierung, durch Rechtsverordnung den Umfang der Betriebspflicht, die Ordnung auf Taxiständen sowie Einzelheiten des Dienstbetriebs zu regeln. § 47 Abs. 3 Satz 3 PBefG enthält konkretisierende Beispiele möglicher Regelungsgegenstände. Die von der Antragsgegnerin angeordnete Standplatzpflicht fällt weder unter die dort genannten Beispiele, noch betrifft sie den Umfang der Betriebspflicht oder die Ordnung auf Taxenständen. Sie stellt auch keine Einzelheit des Dienstbetriebs dar. Dienstbetrieb im Sinne des § 47 Abs. 3 Satz 1 PBefG sind der Betrieb und das Bereithalten von Taxen zur Beförderung von Personen. Einzelheiten des Dienstbetriebs, die durch Rechtsverordnung geregelt werden können, betreffen das Vorgehen des Unternehmers oder Fahrers bei Ausübung des Dienstes, d.h. die Art und Weise, wie der Unternehmer die ihm obliegende, in der Legaldefinition des § 47 Abs. 1 Satz 1 PBefG umrissene Aufgabe der individuellen Verkehrsbedienung wahrnimmt. Sie erfassen nur die äußere Seite des Taxenverkehrs, insbesondere Details der Beförderungsleistung, nicht hingegen innerbetriebliche Angelegenheiten oder Pflichten des Unternehmers gegenüber den Behörden (vgl. BVerwG, Beschluss vom 8. Juli 1988 - 7 B 83.88 - Buchholz 442.01 § 47 PBefG Nr. 3 S. 2). Um eine solche Pflicht handelt es sich aber bei der Standplatzpflicht, zumal sie nicht nur eine Detailfrage des Taxenbetriebs, sondern ein grundlegendes Element des Taxenverkehrs betrifft.

18 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Held-Daab

Hoock

Dr. Keller

Dr. Rublack

Dr. Seegmüller

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 5 000 € festgesetzt.

Dr. Held-Daab

Hook

Dr. Keller

Dr. Rublack

Dr. Seegmüller