

Tübinger Schriften  
zum Staats- und Verwaltungsrecht

---

Band 39

# Der Wettbewerb im örtlichen Personenbeförderungswesen

Möglichkeiten und Notwendigkeiten  
im Bereich straßengebundener Beförderung

Von

Roland Maaß



Duncker & Humblot · Berlin

**ROLAND MAASS**

**Der Wettbewerb im örtlichen Personenbeförderungswesen**

**Tübinger Schriften  
zum Staats- und Verwaltungsrecht**

Herausgegeben von  
**Wolfgang Graf Vitzthum**  
in Gemeinschaft mit  
**Martin Heckel, Ferdinand Kirchhof  
Hans von Mangoldt, Thomas Oppermann  
Günter Püttner, Michael Ronellenfitsch  
sämtlich in Tübingen**

**Band 39**

# **Der Wettbewerb im örtlichen Personenbeförderungswesen**

**Möglichkeiten und Notwendigkeiten  
im Bereich straßengebundener Beförderung**

**Von**

**Roland Maaß**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Maaß, Roland:**

Der Wettbewerb im örtlichen Personenbeförderungswesen :  
Möglichkeiten und Notwendigkeiten im Bereich straßengebundener  
Beförderung / von Roland Maaß. – Berlin : Duncker und Humblot,  
1998

(Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht ; Bd. 39)

Zugl.: Tübingen, Univ., Diss., 1995/96

ISBN 3-428-08774-7

D 21

Alle Rechte vorbehalten


© 1998 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-6061

ISBN 3-428-08774-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 

*Meinen Eltern*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Frühjahr 1994 begonnen und im Winter 1995 abgeschlossen. Sie wurde Ende des Wintersemesters 1995/96 von der Juristischen Fakultät der Eberhard-Karls-Universität Tübingen als Dissertation angenommen.

Die Anregung zu einer Beschäftigung mit dem komplexen Thema der gewerblichen Personenbeförderung erhielt ich von Prof. Dr. *Michael Ronellenfitsch* im Zuge seiner Auseinandersetzung mit Fragen der Gewährleistung von Mobilität im Staat des Grundgesetzes. Er hat die Arbeit in steter Gesprächsbereitschaft betreut und ihre rasche Entstehung mit Rat und kritischer Bewertung begleitet. Für seine Bereitschaft zur Unterstützung meiner Promotion und für alle übrige Förderung gilt ihm mein besonderer herzlicher Dank.

Prof. Dr. *Günter Püttner* hat die Aufgabe des Zweitgutachters übernommen und das Gutachten in kurzer Zeit erstellt, wofür ich ihm sehr dankbar bin. Besonderen Dank schulde ich des weiteren Prof. Dr. *Wolfgang Graf Vitzthum* für die Aufnahme dieser Arbeit in die „Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht“.

Meinem Cousin *Holger Fröhlich* danke ich für die kritische Durchsicht des Manuskripts sowie für seine geduldige Unterstützung vor allem in computertechnischen Fragen.

Literatur und Rechtsprechung sind von mir bis zum Frühjahr 1995 berücksichtigt worden.

Berlin, im November 1997

*Roland Maaß*





# Inhaltsverzeichnis

<b>A. Einführung</b>	25
<b>§ 1 Die Problematik</b>	25
<b>§ 2 Grundsätzliche Überlegungen</b>	26
I. Wettbewerbsgedanke und Wirtschaftsordnung	27
1. Ursprung und Bedeutung des Wettbewerbs	27
2. Das allgemeine Wettbewerbsmodell	28
a) Definition von Wettbewerb	28
b) Wettbewerbsfunktionen	29
aa) Wirtschaftspolitische Funktion	29
bb) Gesellschaftspolitische Funktion	30
c) Wettbewerb als Prozeß	30
d) Relationen und Mittel des Wettbewerbs	31
e) Wettbewerbstheorie	31
f) Notwendigkeit einer Wettbewerbssteuerung	32
g) Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland	33
h) Resümee	33
3. Personennahverkehrsbereich und Wettbewerb	34
a) Begrenzungen des Wettbewerbs	34
b) Folgerungen	35
4. Verfassungsrechtliche Implikationen	35
a) Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes	35
aa) Einzelne Ansichten	36
bb) Herrschende Interpretation von BVerfG und Literatur	36

cc) Staatsvertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion .....	37
dd) Marktwirtschaftlicher Einschlag der Grundrechte .....	38
ee) Resümee .....	39
b) Subsidiarität staatlicher Eingriffe .....	39
5. Zusammenfassung .....	41
II. Das Mobilitätsbedürfnis der Bevölkerung .....	42
1. Verkehrsmobilität als Grundbedürfnis .....	42
2. Verkehrsmobilität als Grund- und Menschenrecht .....	43
a) Begründung des Grundrechts auf Mobilität .....	44
aa) Grundrechtliche Einzelverbürgungen von Verkehrsmobilität .....	45
bb) Historische Argumentation .....	46
b) Schranken des Grundrechts auf Verkehrsmobilität .....	48
c) Menschenrechtsgehalt der (Verkehrs-)Mobilität .....	49
d) Verwaltungsrechtliche Folgen der Verkehrsmobilität .....	50
3. Zusammenfassung .....	50
III. Daseinsvorsorge des Staates und Personennahverkehr .....	50
1. Sozialstaatsprinzip .....	51
2. Daseinsvorsorge als verwaltungsrechtliche Folge des Sozialstaatsprinzips .....	52
a) Arten der Daseinsvorsorge .....	54
b) Entwicklung des Daseinsvorsorgebegriffs .....	54
c) Rechtsfolgen .....	56
3. Zusammenfassung .....	57
IV. Personenbeförderung im Nahverkehr als wirtschaftliches Gewerbe .....	58
1. Gewerbliche Organisation der Personenbeförderung .....	59
2. Gemeinwirtschaftliche Zielsetzung .....	61
a) Definition von Gemeinwirtschaftlichkeit .....	61

Inhaltsverzeichnis	11
b) Bedeutung von Gemeinwirtschaftlichkeit für den Wettbewerb .....	62
3. Grundsatz der Gewerbefreiheit.....	63
V. Zusammenfassung.....	63
<b>§ 3 Historische Entwicklung des Personenbeförderungswesens im örtlichen Verkehrsbereich .....</b>	<b>64</b>
I. Die Anfänge gewerblicher Personenbeförderung .....	64
1. Beförderung durch die Post .....	65
2. Schienengebundene örtliche Beförderung .....	66
II. Personenbeförderung auf der Straße .....	67
1. Allgemeines .....	67
2. Die ersten Kraftverkehre.....	68
3. Rechtliche Situation des Kraftfahrwesens bis 1934 .....	69
4. Personenbeförderungsgesetz 1934.....	71
a) Genehmigungsvoraussetzungen nach dem PBG 1934 .....	71
b) Auswirkungen des PBG 1934 .....	74
5. Entwicklung nach dem zweiten Weltkrieg.....	74
a) Verwaltungsrechtsprechung .....	75
b) Änderungen des PBG im Jahr 1955 .....	76
c) Beschluß des Bundesverfassungsgerichts 1961 .....	77
d) Weitere Entwicklungen .....	77
6. Personenbeförderungsgesetz von 1961.....	78
III. Schlußbetrachtung.....	79
<b>§ 4 Gang der Darstellung.....</b>	<b>79</b>
<b>B. Die bisherige Rechtslage im örtlichen Personenbeförderungswesen</b>	<b>81</b>
<b>§ 1 Rechtslage im Bereich des Personenbeförderungsgesetzes .....</b>	<b>82</b>
I. Anwendungsbereich des PBefG.....	82
1. Erfaßte Arten der Beförderung .....	82

2. Genehmigungserfordernis.....	83
3. „Numerus clausus“ der Beförderungsformen .....	84
II. Subjektive und objektive Zulassungsvoraussetzungen .....	85
1. Intention der Reglementierungen im PBefG.....	85
2. Subjektive Genehmigungsvoraussetzungen .....	86
3. Objektive Genehmigungsvoraussetzungen.....	86
a) Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen .....	87
aa) § 13 II Nr. 2a: Befriedigende Verkehrsbedienung mit vor-	
handenen Verkehrsmitteln .....	88
bb) § 13 II Nr. 2b: Fehlen wesentlicher Verkehrsverbesserung .....	88
cc) § 13 II Nr. 2c: Ausgestaltungsrecht.....	89
dd) Unbenannte Beeinträchtigungen der Verkehrsinteressen .....	89
ee) Verkehrspolitische Bedeutung des Linienverkehrs.....	89
ff) Besitzstandsschutz nach § 13 III PBefG .....	90
gg) Auswirkungen auf den Wettbewerb im Linienverkehr .....	91
b) Zulassungsbeschränkungen im Gelegenheitsverkehr .....	92
aa) Beschränkungen des § 13 IV, V PBefG.....	92
bb) Auswirkungen auf den Wettbewerb im Taxiverkehr.....	93
4. Genehmigungsdauer .....	94
III. Grenzüberschreitender Verkehr .....	94
IV. Pflichten der Verkehrsunternehmen.....	95
1. Betriebs- und Beförderungspflicht.....	95
2. Tarifpflicht .....	96
V. Kooperation von Verkehrsträgern und -unternehmen.....	97
<b>§ 2 Wettbewerbsrechtlicher Rahmen für die Personenbeförderung.....</b>	<b>98</b>
I. Nationales Wettbewerbsrecht .....	98
1. Verkehr als wettbewerblicher Ausnahmebereich .....	99
a) Preisabsprachen .....	99
aa) Gelegenheitsverkehre.....	99

bb) Linienverkehre .....	100
b) Demarkationsverträge.....	101
c) Andere Wettbewerbsbeschränkungen .....	102
d) Zusammenfassung .....	102
2. Exkurs: Funk-Taxi-Genossenschaften .....	102
II. Europäisches Wettbewerbsrecht .....	103
<b>§ 3 Kritik an der Rechtslage und Deregulierungsdiskussion .....</b>	<b>104</b>
I. Nahverkehrsentwicklung und Kritik am System des PBefG .....	105
1. Entwicklung im Nahverkehrsbereich.....	105
2. Kritik an Auswirkungen des Personenbeförderungsgesetzes .....	106
a) Unflexibilität des Systems.....	106
b) Folgen der Marktabschottung.....	107
c) Kritik bezüglich Verkehrskoordination.....	108
d) Zusammenfassung .....	108
3. Anpassungsversuche und -probleme der Verkehrsunternehmen.....	108
a) Arten differenzierter Bedienungsweisen .....	109
aa) Linientaxen .....	110
bb) Anruf-Sammel-Taxen und bedarfsorientierte Kleinbusse .....	110
b) Verhältnis der neuen Verkehrsformen zu vorhandenen Relationen .....	111
aa) Konfliktsituation und Lösungsmaßstäbe.....	111
bb) Stellungnahme .....	113
c) Exkurs: Flughafen-Transfer-Dienste .....	114
d) Zusammenfassung .....	115
II. Deregulierungsdiskussion .....	116
1. Deregulierung als umfassendes Anliegen.....	116
a) Begriff und Ziel der Deregulierung .....	116
b) Das Aufkommen von Deregulierungsprogrammen.....	118

aa) Bisherige Umsetzung von Deregulierungsvorhaben in der Praxis .....	119
bb) Bisherige Deregulierungsbestrebungen in Deutschland .....	120
c) Begründung der Forderung nach Deregulierung .....	121
aa) Regulierungsgrund Marktversagen .....	121
(1) Lehre von den ökonomischen „Besonderheiten“ .....	122
(2) Kritik der „Besonderheitenlehre“ .....	122
bb) Andere Regulierungsargumente.....	123
cc) Gegenargumente gegen die Regulierungen .....	123
dd) Konkrete Deregulierungsvorschläge.....	125
ee) Hemmnisse der Umsetzung von Deregulierungsforderungen.....	126
2. Rechtliche Bewertung der (De)Regulierungsdiskussion .....	128
a) Wirtschaftsverfassungsrechtliche Deregulierungsmaßstäbe .....	129
aa) Verfassungsrechtliche Verortung des Deregulierungsanliegens .....	130
bb) Regulierungskompetenz des Staates .....	130
cc) Verhältnismäßigkeitsprinzip als Regulierungsschranke .....	131
b) Zusammenfassung und Schlußfolgerungen.....	132
III. Privatisierungsdiskussion.....	133
1. Relevanz für den Nahverkehr .....	134
2. Argumente und Stellungnahme .....	134
IV. Erfahrungen im Ausland .....	135
1. Großbritannien.....	136
2. Frankreich.....	137
3. Taxi- und Luftverkehr in den USA.....	137
a) Deregulierung des Taxiverkehrs.....	137
b) Deregulierung des U.S.-amerikanischen Linienluftverkehrs.....	138
4. Bewertung der ausländischen Erfahrungen .....	140

V. Zusammenfassung.....	141
<b>C. Wettbewerbsimpulse durch Europäisches Gemeinschaftsrecht</b>	<b>143</b>
<b>§ 1 Primäres Europäisches Gemeinschaftsrecht im Verkehr.....</b>	<b>143</b>
I. Ziele der EU im Verkehrsbereich .....	144
1. Impulse durch die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit.....	144
2. Gemeinsame Verkehrspolitik der EU.....	145
a) Ziele der Gemeinsamen Verkehrspolitik.....	145
b) Wirtschaftsverfassung der EU.....	147
c) Stand der Gemeinsamen Verkehrspolitik.....	148
II. Bewertung.....	149
<b>§ 2 Liberalisierungen im Busverkehr .....</b>	<b>150</b>
I. Verordnung (EWG) 684/92 .....	150
1. Inhalt.....	150
2. Bewertung.....	151
II. Verordnung (EWG) 2454/92 .....	151
1. Inhalt.....	151
2. Bewertung.....	152
<b>§ 3 Wettbewerbsimpulse durch die Verordnung (EWG) 1191/69 i.d.F. der VO (EWG) 1893/91.....</b>	<b>153</b>
I. Generelle Zielsetzung der VO 1191/69 nF .....	153
1. Meinungsstand.....	153
2. Stellungnahme .....	154
II. Werdegang der VO 1191/69 nF.....	155
III. Inhalt und Auslegung der VO 1191/69 nF.....	156
1. Grundsatz und Geltungsbereich.....	156
a) Anwendungsbereich in Deutschland .....	157
aa) Die Tarifpflicht .....	157
bb) Weitere Ausnahmen.....	157



cc)	Auswirkung für den Gelegenheitsverkehr .....	158
b)	Auswirkungen der Aufhebungsanordnung in Deutschland.....	158
2.	Leistungskauf und Auferlegung neuer Verpflichtungen.....	159
a)	Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen.....	159
b)	Vertraglicher Leistungseinkauf .....	160
c)	Verbot des sog. steuerlichen Querverbundes .....	161
aa)	Wesen von Querverbänden.....	161
bb)	Argumente gegen ein Verbot der Quersubvention kommunaler Verkehrsunternehmen durch Querverbände .....	162
cc)	Argumente für ein Verbot der Quersubventionierung .....	163
dd)	Stellungnahme .....	164
IV.	Gesamtbewertung der VO 1191/69 nF unter Wettbewerbsaspekten .....	166
<b>D. Änderung der Wettbewerbssituation im Nahverkehr durch die Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes</b>		169
<b>§ 1</b>	<b>Werdegang der Novelle des PBefG</b> .....	169
I.	Ältere Novellierungsversuche .....	170
II.	Ziele im Gesetzgebungsverfahren 1993.....	171
<b>§ 2</b>	<b>Die Änderungen im Personenbeförderungsgesetz</b> .....	172
I.	Überblick.....	172
II.	Die Neuregelungen im einzelnen .....	173
1.	Allgemeines .....	173
2.	Kompetenzen des Aufgabenträgers .....	174
3.	Änderungen im Genehmigungsverfahren .....	175
a)	Der Begriff der Eigenwirtschaftlichkeit .....	175
b)	Gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen.....	175
4.	Neue Aufgaben der Genehmigungsbehörden .....	177
5.	Rechte der Verkehrsunternehmen.....	177
<b>§ 3</b>	<b>Auslegung, Kritik und Bewertung der Novelle</b> .....	178

I. Veränderung der Wettbewerbssituation im Linienverkehr .....	179
1. Eigenwirtschaftlichkeit von Verkehrsleistungen .....	179
a) Gesetzesverständnis des PBefG von Eigenwirtschaftlichkeit .....	180
aa) Gesetzliche Ausgleichs- und Erstattungsregelungen .....	181
bb) Sonstige Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinne .....	182
(1) Kritik an den Auswirkungen eines weiten Begriffs- verständnisses.....	183
(2) Wettbewerbsauswirkungen bei einem restriktiven Be- griffsverständnis .....	185
b) Zulässigkeit des extensiven Eigenwirtschaftlichkeitsbegriffs.....	185
aa) Verhältnis zu anderen Anliegen der PBefG-Novelle.....	186
bb) Verstoß des § 8 IV 2 gegen Gemeinschaftsrecht .....	187
(1) Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts.....	188
(2) Stellungnahme.....	189
c) Resümee und Wettbewerbsaspekte .....	190
2. Der Rahmen ausreichender Verkehrsbedienung.....	191
a) Bestimmung „ausreichender“ Verkehrsbedienung.....	191
b) Situation im Fall eines Überangebots im Nahverkehr.....	192
aa) Eigenwirtschaftliche „Luxusverkehre“ .....	192
bb) Gemeinwirtschaftliche „Luxusverkehre“.....	193
c) Zusammenfassung und Wettbewerbsaspekte .....	193
3. Bedeutung des Nahverkehrsplans .....	194
a) Wettbewerbsausrichtung der Nahverkehrspläne .....	194
b) Zustandekommen des Nahverkehrsplans .....	196
aa) Berücksichtigung vorhandener Verkehrsstrukturen.....	196
bb) Mitwirkung vorhandener Unternehmer und Gleichbehand- lungsgebot.....	197
(1) Interessen vorhandener Unternehmer .....	197
(2) Interessen von Neubewerbern .....	198

c)	Bewertung der Wettbewerbsimpulse von Nahverkehrsplänen.....	200
4.	Wettbewerbliche Impulse durch Aufspaltung des Genehmigungsrechts.....	200
a)	Situation im Bereich eigenwirtschaftlicher Verkehre nach § 13.....	201
aa)	Ausschreibung eigenwirtschaftlicher Verkehre .....	201
bb)	Geänderte Auslegung der objektiven Schranken des § 13 II Nr. 2 .....	202
cc)	Folgen der Bezugnahme auf den Nahverkehrsplan .....	203
dd)	Relativierung des Besitzstandsschutzes.....	204
ee)	Verdrängung von Altunternehmern im Rahmen des § 13 .....	205
ff)	Bewertung der neuen Situation im Rahmen des § 13 unter Wettbewerbsaspekten .....	206
b)	Gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen nach § 13a .....	207
aa)	Verfahren bei vertraglicher Vereinbarung von Verkehrsdiensten .....	208
(1)	Positive Effekte einer Ausschreibung .....	208
(a)	Funktionen einer Ausschreibung .....	208
(b)	Verfahren der Ausschreibung .....	210
(2)	Nachteile und Gefahren einer Ausschreibung.....	211
(3)	Bewertung der Ausschreibungsmöglichkeiten im Nahverkehr.....	212
(a)	EU-rechtliche Zulässigkeit der Auswahlkriterien des § 13a .....	213
(b)	Eignung des Ausschreibungsverfahrens zur Umsetzung der Anliegen des PBefG .....	213
α)	Erzielung der geringsten Kosten für die Allgemeinheit.....	214
β)	Ruinöse Konkurrenz.....	214
γ)	Ausschreibungskartelle.....	215
δ)	Kosten des Verfahrens.....	215
ε)	Qualitätsstandards .....	216

Inhaltsverzeichnis	19
ζ) Grundsatz der Gleichbehandlung .....	217
η) Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit der Anbieter .....	218
θ) Funktion der Genehmigungsbehörde.....	218
(c) Zusammenfassende Bewertung unter Wettbewerbsaspekten.....	219
bb) Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Leistungen .....	220
(1) Auswahl des geeigneten Unternehmers.....	220
(2) Vorteil der Leistungsauflegung .....	221
(3) Wettbewerbliche Bewertung des Auferlegungsverfahrens .....	221
cc) Vergleich beider Möglichkeiten nach Wettbewerbsgesichtspunkten.....	222
dd) Bewertung der künftigen Wettbewerbssituation im Rahmen des § 13a .....	224
5. Probleme mit Kooperationen im Nahverkehrsbereich.....	224
a) Problemdarstellung.....	224
b) Wertungswidersprüche.....	225
c) Lösungsansätze.....	226
6. Künftige Rolle und Bedeutung von Taxen und Mietwagen .....	227
a) Umsetzung der aufgestellten Forderungen .....	227
b) Einordnung nach § 2 VI, VII PBefG und Erweiterung des „numerus clausus“ .....	228
II. Gesamtbewertung der Novelle des Personenbeförderungsgesetzes.....	229
<b>§ 4 Weitergehende Überlegungen zum Linienverkehr .....</b>	<b>232</b>
I. Objektive Zugangsbeschränkungen im Linienverkehr.....	232
1. Folgen eines Wegfalls der objektiven Beschränkungen des § 13 II .....	232
2. Stellungnahme .....	233
II. Subjektive Zulassungsschranken im Linienverkehr.....	234
1. Betriebliche Leistungsfähigkeit und fachliche Eignung .....	235

2. Zusammenfassung .....	236
III. „Numerus clausus“ der Linienverkehrsarten .....	236
1. Sonderformen des Linienverkehrs .....	236
2. Ergebnis .....	238
IV. Berufsausübungsregeln im Linienverkehr .....	238
1. Betriebs- und Beförderungspflicht.....	238
2. Tarifpflicht .....	238
a) Höchstpreisbindung .....	239
b) Erforderlichkeit einer Mindestpreisbegrenzung .....	239
aa) Argumente für eine Mindestpreifixierung.....	239
bb) Konsequenzen eines Preiswettbewerbs im Linienverkehr.....	240
cc) Stellungnahme .....	240
V. Zusammenfassung.....	241
<b>E. Die Rechtslage im örtlichen Gelegenheitsverkehr</b> .....	242
<b>§ 1 Auswirkungen der Novelle auf den Gelegenheitsverkehr</b> .....	242
<b>§ 2 Notwendigkeit einer Änderung der Rechtslage im örtlichen Gelegenheitsverkehrswesen</b> .....	244
I. Objektive Zugangsbeschränkungen im Taxigewerbe .....	245
1. Ausgangspunkt der Untersuchung .....	245
2. Verhältnismäßigkeit des § 13 IV, V PBefG.....	246
a) Bestimmung der „Funktionsfähigkeit“ des Gewerbes.....	247
aa) Existenzbedrohung.....	248
bb) Funktionsbedrohung .....	249
b) Auslegung der Verfassungsrechtsprechung zu Berufszulassungsschranken im Hinblick auf das Taxigewerbe .....	249
c) Gefahren für die Funktionsfähigkeit .....	251
aa) Bedrohung von Verkehrskontinuität und Gewerbeexistenz ....	251
(1) Ruinöse Konkurrenz als Folge eines Überangebots.....	252

Inhaltsverzeichnis	21
(2) Der wirtschaftliche Ausleseprozeß.....	253
(3) Fehlen von Marktaustrittsschranken .....	254
(4) Zwischenergebnis.....	254
bb) Mängel in der Verkehrsbedienung.....	255
(1) Ausmaß des Überangebots .....	256
(2) Berufsausübungsregelungen und Kontrollen .....	257
(a) Effiziente Überwachung .....	257
(b) Zusammenfassung .....	258
(3) Art des öffentlichen Interesses am Taxiverkehr.....	260
(4) Genehmigungspraxis.....	261
cc) Abschließende Stellungnahme.....	263
dd) Wirkungserwartungen.....	264
II. Verhältnismäßigkeit der subjektiven Zulassungsschranken für Taxi- unternehmer .....	266
III. Berufsausübungsregelungen im Taxiverkehr.....	268
1. Betriebspflicht.....	268
2. Beförderungspflicht .....	269
3. Tarifpflicht des Taxigewerbes .....	270
a) Grundlagen der Tarifgestaltung im Taxiverkehr .....	270
b) Besondere Situation auf dem Markt für Taxileistungen.....	271
c) Rechtfertigung einer Höchstpreisbindung .....	272
d) Mindestpreise .....	272
aa) Möglichkeiten eines Verdrängungs-Preiswettbewerbs im Taximarkt.....	273
bb) Stellungnahme zur Erforderlichkeit von Mindestpreisen .....	273
e) Zusammenfassung .....	275
IV. Unterscheidung der örtlichen Gelegenheitsverkehrsarten.....	275
1. Argumente für eine Gleichstellung von Taxen und Mietwagen.....	276
a) Abgrenzungsprobleme.....	277

b) Funktionsbedrohung des Taxigewerbes .....	277
2. Folgenbetrachtung und Stellungnahme .....	278
V. Zusammenfassung der Ergebnisse .....	279
<b>F. Gesamtergebnis</b>	281
<b>Anlage</b>	
[Auszug aus VO(EWG) 1191/69 neue Fassung]	283
<b>Literaturverzeichnis</b>	290
<b>Sachregister</b>	307

## Abkürzungsverzeichnis\*

AST	Anruf-Sammel-Taxi
BayÖPNVG	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern
BDO	Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer
BZP	Bundes-Zentralverband Personenverkehr - Taxi und Mietwagen e.V.
DVWG	Deutsche Verwaltungswissenschaftliche Gesellschaft
endg.	endgültig
ENeuOG	Eisenbahnneuordnungsgesetz
EU	Europäische Union
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
HdbStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HessÖPNVG	Hessisches Gesetz über den öffentlichen Nahverkehr
Jh.	Jahrhundert
KIBG	Kleinbahngesetz (Preußen)
MSV	Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr in Nordrhein-Westfalen
nF	neue Fassung
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OR	Omnibus-Revue
VkBl	Verkehrsblatt

---

\* Im Text verwendete Abkürzungen, die hier nicht aufgeführt sind, entsprechen den Vorschlägen, von Hildebert *Kirchner*: Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 4. Aufl., Berlin-New York 1993.





## A. Einführung

### § 1 Die Problematik

Seit es die Beförderung von Personen durch private und staatliche Beförderungsunternehmen im örtlichen Bereich gibt, hat sich immer wieder die Frage gestellt, ob und inwieweit in diesem Verkehrsbereich ein Wettbewerb der Beförderer möglich und erwünscht ist, in welchem rechtlichen Rahmen er sich abspielen sollte und wo seine Grenzen zu ziehen sind. Für die einzelnen Verkehrsarten reichten die Ansichten in Politik, Wirtschafts- und Rechtswissenschaft dabei von völliger Ablehnung bis zur Forderung eines freien Wettbewerbs der Personenbeförderer. Und auch im Fall grundsätzlicher Befürwortung eines Wettbewerbs gehen die Meinungen darüber auseinander, welches Maß an Wettbewerbsintensität als optimal zu betrachten und daher anzustreben ist und wie die rechtliche Realisation dieser Maximen im einzelnen bewerkstelligt und von welchen Maßnahmen sie begleitet werden sollte.

Etlliche Frage sind daher nach wie vor stark umstritten und werden immer wieder diskutiert, ohne daß sich bislang eine klare Antwort finden ließe. Dies ist nicht verwunderlich, wenn man bedenkt, daß es sich bei der gewerblichen Personenbeförderung um einen hochpolitischen Bereich handelt, der von vielfachen Interessengegensätzen beherrscht wird und der daher mannigfaltigen Einflußnahmen aller möglichen Gruppierungen ausgesetzt ist. Hinzu kommt, daß die zunehmende Internationalisierung des Verkehrs zu einer Verkomplizierung der Lage beiträgt. Einer monographischen Bearbeitung des Themas „Wettbewerb im Personenbeförderungswesen“ ist daher grundsätzlich ein bestimmtes Maß an Kritik sicher, egal welche Lösung auch immer favorisiert wird.

Da gerade der Personentransport im Nahverkehrsbereich sehr vitale Interessen berührt und die verschiedenen Positionen und Bedürfnisse hier in besonders enger Weise miteinander „verzahnt“ sind, soll im Mittelpunkt dieser Arbeit die straßengebundene Personenbeförderung im örtlichen (städtischen) Verkehrsbereich und der sog. Fläche<sup>1</sup> stehen. Überörtliche Fernstreckenbeför-

---

<sup>1</sup> Diesen Begriff verwendet die *Bundesregierung* im Bericht über den ÖPNV in der Fläche, BT-Drucks. 11/5746 S. 4 für das „Gebiet außerhalb der [...] Verkehrsballungsräume“. Hier soll darunter der Bereich bis einschließlich 50 km außerhalb von Ortschaften verstanden werden.

derung sowie Probleme im Zusammenhang mit der Umstrukturierung der Bahn bleiben ebenso unberücksichtigt wie die Beförderung auf der Schiene, zu Wasser und in der Luft. Europäische Entwicklungen werden primär hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf den deutschen örtlichen Verkehrsbereich untersucht. Vor einer eingehenderen Auseinandersetzung mit der umfassenden Problematik des Wettbewerbs im örtlichen Verkehrsbereich empfiehlt es sich, die dafür entscheidungsrelevanten Gesichtspunkte herauszustellen.

## § 2 Grundsätzliche Überlegungen

Wettbewerb ist kein Selbstzweck und auch kein Dogma<sup>2</sup>. Er kann immer nur ein Mittel sein, um ein bestimmtes Ziel oder Resultat zu erreichen.

Im Nahverkehrsbereich und innerhalb des Personenbeförderungssektors selber kumulieren verschiedene und oftmals konträre Bedürfnisse und Positionen, die es zu ordnen und zu harmonisieren gilt. Es gibt die Interessen der *Bevölkerung an Transporten*, die Interessen der *Beförderungsunternehmen* an Gewinnerzielung und die des *Staates* an einem funktionierenden Verkehrswesen. An den Nahverkehr werden daher von allen Seiten verschiedene, gerade auch öffentliche Aufgaben<sup>3</sup> herangetragen. Die rechtliche Tragweite dieser Ziele und Positionen muß bestimmt und diese Faktoren müssen zueinander in Beziehung gesetzt werden, um den *Rahmen* zu verdeutlichen, in dem sich Überlegungen zu Veränderungen im Personenbeförderungswesen zu bewegen haben.

Um beurteilen zu können, ob Wettbewerb ein geeignetes Mittel ist, um einen Ausgleich der z.T. grundverschiedenen Ausgangspositionen im Bereich der Personenbeförderung im Interesse aller Beteiligten und Betroffenen<sup>4</sup> herzustellen

<sup>2</sup> *Baumbach/Hefermehl*: Wettbewerbsrecht, 17. Aufl., Allg. Grundlagen, Rn. 25; *Koenig*: Die öffentlich-rechtliche Verteilungslenkung, S. 37; *Grill* in: C.O. Lenz (Hg.): EG-Vertrag - Kommentar, Vorb. Art. 85-90 Rn. 16 für den Bereich des EG-Vertrags; *von Kunowski*: Ordnung des Wettbewerbs und Wirtschaftslenkung in der verkehrspolitischen Gesetzgebung, Diss., S. 84f.

<sup>3</sup> Allgemein soll der *Verkehr* die materiellen Lebensgrundlagen der Menschen (zu diesen allgemein *Püttner*: Wirtschaftsverwaltungsrecht, S. 230) schaffen und das allgemeine Wohl, den Wohlstand fördern; vgl. *Seidenfus*: Die Prinzipien einer optimalen Koordination im Verkehrswesen, in: Wettbewerb und Zusammenarbeit der Verkehrsträger in der EG, S. 117 [118f.]; *von Stackelberg*: Die bestehende Marktordnung im Verkehrssektor der Bundesrepublik Deutschland - ein Überblick, in: Der Verkehr in der Phase der Anpassung an den vollendeten Binnenmarkt der EG, S. 9 [10].

<sup>4</sup> Zurecht wird betont, daß diese Frage nach einer solchen sinnvollen Ordnung des Verkehrsmarktes schwer zu beantworten ist; vgl. z.B. *Aengenendt*: Wettbewerbsprobleme der mittelständischen Verkehrswirtschaft, S. 51: „... da der Verkehrsablauf offensichtlich weder rein marktwirtschaftlich noch rein planwirtschaftlich eine ökonomisch zureichende Ordnung erfahren kann ...“.

len, bevor man sich also der Frage nach Wettbewerb im Personennahverkehr zuwendet, ist zu klären, was unter Wettbewerb zu verstehen ist, welches komplexe Beziehungssystem sich hinter dem Wettbewerbsgedanken verbirgt und wie weitreichend und intensiv seine Ordnungsfunktionen sind.

## I. Wettbewerbsgedanke und Wirtschaftsordnung

Die Frage nach Zweck und Wesen des Wettbewerbs hat in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur weite Beachtung gefunden. Vorwegzuschicken ist aber, daß sie noch keineswegs befriedigend gelöst ist<sup>5</sup>, und auch nur bedingte Aussagekraft für (verfassungs-)rechtliche Bewertungen hat<sup>6</sup>. Dennoch ist ein *wettbewerbstheoretisches Vorverständnis* von Bedeutung für die rechtliche Bewertung des vorliegenden Bereichs staatlicher Dienstleistungslenkung und -ordnung.

### 1. Ursprung und Bedeutung des Wettbewerbs

Ausgangspunkt jeder Überlegung zum Wettbewerb ist die Tatsache, daß Menschen qualitativ und quantitativ unterschiedliche Bedürfnisse haben. Gerade im Bereich des Personenverkehrs ist dies besonders deutlich. Alle wollen sich fortbewegen können. Aber der eine bevorzugt eine individuellere, bequeme Beförderung, während andere Transportmöglichkeiten suchen, die zwar unkomfortabler, dafür aber günstig sind. Folge dieser Wünsche ist, daß es eine unübersehbare Zahl von Begehrensvorstellungen gibt, jedoch die für diese Bedürfnisbefriedigung benötigten Dienstleistungen niemals in ausreichendem Maße verfügbar sind und sein können<sup>7</sup>. Somit wird eine soziale und wirtschaftliche Organisationsstruktur benötigt, die auf einem Ordnungsprinzip basiert, das effektive Entscheidungen über Verteilung und Lenkung dieses Mangels an begehrten Dienstleistungen ermöglicht und gewährleistet. Ein solches Strukturprinzip und Arbeitsmodell der Gesellschaft stellt der Wettbewerb dar.

Er wird bezeichnet als „Lösung, für die sich die Gesellschaft empirisch entschieden hat, als Mittel der modernen Gesellschaft, durch das sie allenthalben das beste zu leisten hofft“<sup>8</sup>. Manche halten es sogar für einen ursprünglichen menschlichen Trieb, sich um die Wette zu bewerben und sehen im Wettbewerb

---

<sup>5</sup> *Emmerich*: Kartellrecht, 8. Aufl., S. 2.

<sup>6</sup> So *Koenig*: Die öffentlich-rechtliche Verteilungslenkung, S. 33f.

<sup>7</sup> *Bodo Klein*: Konkurrenz auf dem Markt geistiger Freiheiten, S. 29f.

<sup>8</sup> *Krüger*: Allgemeine Staatslehre, S. 455.