

**Rechtsgutachten
zu den Genehmigungsoptionen für
einen gewerblichen Fahrdienst mit
privaten Fahrern im
ländlichen Raum**

**im Rahmen des Projekts
„Erneuerbares Mobilitätsgesetz
Thüringen“**

**im Auftrag der
InnoZ GmbH**

**von
Prof. Dr. Edmund Brandt
TU Braunschweig**

Mai 2018

Gliederung

Einleitung	1
1) Ausgangslage	1
2) Mit dem Rechtsgutachten verfolgte Ziele	2
3) Methodische Überlegungen und Gang der Untersuchung	3
1. Teil: Der Bedeutungsgehalt der Tatbestandsmerkmale des § 2 Abs. 7 PBefG	6
I Rechtsvoraussetzungen	6
1) Praktische Erprobung	6
2) Neue Verkehrsarten	7
3) Neue Verkehrsmittel	7
4) Auf Antrag	7
5) Im Einzelfall	8
6) Entgegenstehende öffentliche Verkehrsinteressen	8
a) Systematische Interpretation	9
b) Befunde in Literatur und Rechtsprechung	16
c) Abgleich	18
II Rechtsfolgen	19
1) Genehmigungsbehörde	19
2) Kann	19
a) Systematische Interpretation	19

b)	Befunde in Literatur und Rechtsprechung	22
c)	Abgleich	22
3)	Abweichungen von Vorschriften dieses Gesetzes	23
4)	Abweichungen von auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften	23
5)	Für die Dauer von höchstens vier Jahren	23
III	Folgerungen	25
1)	Maßgebliche Stellschrauben	25
2)	Rechtspolitische Erwägungen	26
2. Teil: Grundsätzliche Genehmigungsfähigkeit des Pilotprojekts		29
I	Erfüllung der Voraussetzungen auf der Ebene der Rechtsvoraussetzungen	29
II	Für die Ermessensbetätigung wesentliche Gesichtspunkte	34
III	Chancen und Risiken	36
3. Teil: Beantwortung der Teil- bzw. Zusatzfragen		38
I	Zulässigkeit der Begrenzung des Angebots auf Fahrzeuge mit Elektroantrieb	38
II	Zulässigkeit der Vereinfachung des Genehmigungsprozesses für die einzelnen Akteure	40

III	Möglichkeit, gewerbliche Fahrten anzubieten, ohne einen Personenbeförderungsschein zu besitzen	43
IV	Möglichkeit, dass auch Taxianbieter in dem definierten Bediengebiet zu dem vergünstigten Tarif anbieten	44
V	Möglichkeit, dass Landkreise bzw. Kommunen eine „Bereitstellungspauschale“ zahlen, um ihnen einen Anreiz zu bieten, zu bestimmten Tageszeiten zu dem vergünstigten Tarif Fahrten anzubieten	46
	Zusammenfassung der Ergebnisse	47
	Literaturverzeichnis	49

Einleitung

1) Ausgangslage

Im Kern geht es um die Frage, ob das Personenbeförderungsgesetz in seiner jetzigen Fassung es verhindert, dass attraktive neue Fahrangebote im ländlichen Raum etabliert werden können – oder ob sich auf der Basis des geltenden Rechts Handlungsoptionen finden lassen – bzw. wo gegebenenfalls rechtspolitisch angesetzt werden müsste. Neben dem – hier nicht einschlägigen Linienverkehr – sieht das Personenbeförderungsgesetz bekanntlich die gewerbliche Personenbeförderung nur als Taxi oder als Mietwagen vor. Dabei ist die Genehmigung als Taxi mit hohen Auflagen verbunden, die sich vor allem auf die Betriebs- und die Beförderungspflicht beziehen. Zugleich sind Fahrten im Pflichtfahrbereich an einen festgelegten Tarif gebunden, der sich daran orientiert (bzw. orientieren soll), dass die Taxianbieter ihre Kosten decken und das Taxi als einziges Gewerbe betreiben können. Demgegenüber setzt die Genehmigung als Mietwagen voraus, dass Fahrtwünsche nur am Betriebssitz des Unternehmens angenommen werden dürfen und das Fahrzeug nach jeder Fahrt wieder an den Betriebssitz zurückkehren muss.

Offensichtlich steht das für die Gemeinden Bad Salzungen und Bad Liebenstein angedachte zusätzliche Mobilitätsangebot im Widerspruch zu den genannten Regulierungsvorgaben: Es sollen Fahrtangebote zu niedrigeren Preisen als nach dem Taxitarif ermöglicht, zugleich soll der Kreis der möglichen Anbieter von Fahrten auf Personen ausgeweitet werden, die desgleichen nicht als Haupterwerb, sondern als Zusatzverdienst betreiben.

Einen Ausweg könnte § 2 Abs. 7 PBefG darstellen. Die Bestimmung lautet: „Zur praktischen Erprobung neuer Verkehrsarten oder Verkehrsmittel kann die Genehmigungsbehörde auf Antrag im Einzelfall Abweichungen von Vorschriften dieses Gesetzes oder von auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften für die Dauer

von höchstens vier Jahren genehmigen, soweit öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen.“

Bei dem Versuch, den Bedeutungsgehalt der Bestimmung zu ermitteln, stellt sich eine Reihe von bisher nicht zufriedenstellend beantworteten Fragen. Ein Blick in die Kommentarliteratur lässt das mehr als deutlich werden.¹ In der Praxis wird die Experimentierklausel ganz überwiegend als „Notlösung“ betrachtet,² ersichtlich schreckt man davor zurück, sich ihrer zu bedienen. Unabhängig davon, ob man sich im konkreten Fall dazu entschließen möchte, auf die Bestimmung zurückzugreifen, gilt es, insoweit für Handlungssicherheit zu sorgen. Das ist wiederum nur dann möglich, wenn Rechtssicherheit geschaffen wird.

2) Mit dem Rechtsgutachten verfolgte Ziele

Im Kern gilt es herauszufinden, ob das geplante Pilotprojekt grundsätzlich genehmigungsfähig ist bzw. eine Genehmigungsfähigkeit herbeigeführt werden kann. Damit verknüpft ist eine Reihe von Teil- bzw. Zusatzfragen, die einzelne Ausprägungen betreffen bzw. Akzentuierungen dort erforderlich machen, wo das für die nähere Ausgestaltung des Pilotprojekts geboten erscheint. All' diese Subsumtionserörterungen – also die Prüfung, ob das geplante Vorgehen mit seinen konkreten Ausprägungen von § 2 Abs. 7 PBefG gedeckt werden könnte – setzen eine präzise Obersatzbildung voraus. Mit anderen Worten: Sämtliche mögliche Folgerungen hängen mehr oder weniger in der Luft, solange keine differenzierte Obersatzbildung vorhanden ist. Da – wie dargelegt – insoweit auf belastbare und durchgängig konsentierete Befunde nicht zurückgegriffen werden kann, muss zwangsläufig das erste Oberziel in der Klärung des Bedeutungsgehalts der einzelnen Tatbestandsmerkmale des § 2 Abs. 7 PBefG

¹ Siehe etwa die doch sehr cursorische Kommentierung von HEINZE, in: Heinze/Fehling/Fiedler, PBefG 2014, § 2 Rn. 58, sowie FIELITZ/GRÄTZ, Personenbeförderungsgesetz, 2017, § 2 Rn. 28.

² Siehe nur PETERS, Handlungsmöglichkeiten von ÖPNV-Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen unter besonderer Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte: „Mobilitäts- und Angebotsstrategien für ländliche Räume in Niedersachsen“, S. 2. Der Autor plädiert für die Heranziehung von § 2 Abs. 6 PBefG und hält flexible Bedienformen zwischen eigen- und gemeinwirtschaftlicher Leistungserbringung auf der Grundlage für genehmigungsrechtlich beherrschbar.

bestehen. Erst auf der Grundlage können dann die weiteren Ableitungen vorgenommen werden.

Noch einmal anders formuliert: Mit § 2 Abs. 7 PBefG steht zwar die maßgebliche normative Bezugsgröße nominell fest. Inwieweit – und ob überhaupt – sie belastbar ist, hängt zwingend davon ab, was die einzelnen Tatbestandsmerkmale für sich genommen „bedeuten“ und welche normativen Impulse von ihnen in der Zusammenschau ausgehen. Sobald das feststeht, kann erörtert werden, wie die Genehmigungsfähigkeit des Pilotprojekts generell aus rechtlicher Sicht einzuschätzen ist und was hinsichtlich der sich in dem Zusammenhang stellenden Einzelfragen an Einschätzungen möglich ist.

3) Methodische Überlegungen und Gang der Untersuchung

Zwei Vorgehensweisen sind denkbar: Es könnte zunächst ausgebreitet werden, was insoweit in Rechtsprechung und Literatur entwickelt und „angeboten“ wird; daran könnten sich eine Stellungnahme und Folgerungen anschließen – das wäre das konventionelle Vorgehen. Dagegen spricht im vorliegenden Fall allerdings, dass – wie dargelegt – die Material- und Erkenntnislage eher dürftig ist, wirklich belastbare Befunde, an die angeknüpft und mit denen operiert werden könnte, demzufolge nur ansatzweise – wenn überhaupt – zur Verfügung stehen. Demzufolge drängt sich auf, hier einen anderen Weg zu wählen und zunächst streng rechtssystematisch mit Hilfe der juristischen Auslegungsregeln³ herauszuarbeiten, was die einzelnen Tatbestandsmerkmale in § 2 Abs. 7 PBefG bedeuten. Die Anwendung der juristischen Auslegungsregeln wiederum bedeutet, dass ausgehend von der Wortsinninterpretation über die systematische Auslegung, die historisch-genetische Interpretation und gegebenenfalls die teleologische Auslegung herausgearbeitet wird, was die einzelnen Begriffe bedeuten, welcher normative Impuls von ihnen ausgeht. Die dabei erzielten

³ Dazu zusammenfassend KRAMER, Juristische Methodenlehre, 2013; MÜLLER/CHRISTENSEN, Juristische Methodik 1, 2009; SMEDDINCK, Rechtliche Methodik: Die Auslegungsregeln, RATUBS Nr. 4/2013; ZIPPELIUS, Juristische Methodenlehre, 2012.

Befunde sind – soweit Veranlassung besteht – um Überlegungen zur verfassungs- und europarechtskonformen Auslegung zu ergänzen.⁴ Logischerweise kann es damit aber nicht sein Bewenden haben, das schon wegen der dezidiert praktischen Ausrichtung des Rechtsgutachtens nicht: Sollte sich nämlich herausstellen, das zwischen dem, was insbesondere in der (höchst)richterlichen Rechtsprechung zu § 2 Abs. 7 PBefG vertreten wird, und den hier auf der Basis eines rechtssystematischen Auslegungsansatzes erzielten Befunde eine mutmaßlich nur schwer zu überbrückende Kluft konstatiert werden müsste, wäre es dem Vorhaben nicht gedient, das außer Acht zu lassen – das schon deshalb nicht, weil sich Genehmigungsbehörden bei aller prinzipiell möglicherweise bestehenden Bereitschaft, sich neuen Ansätzen gegenüber zu öffnen, sich aller Voraussicht nach nicht dem Risiko aussetzen werden, dass ihre Entscheidungen bei etwaigen gerichtlichen Auseinandersetzungen mit Blick gerade auf höchstrichterliche Rechtsprechung aufgehoben werden.

In einem dritten Schritt muss demzufolge gerade mit Blick auf das in 2 Abs. 7 PBefG den Genehmigungsbehörden eingeräumten Ermessen erörtert werden, welche Spielräume insoweit bestehen und wie sie gegebenenfalls nutzbar gemacht werden könnten. Diese gewissermaßen zweistufige Prüfung muss zwangsläufig auch bei der Erörterung der grundsätzlichen Genehmigungsfähigkeit des Pilotprojekts zum Tragen kommen – jedenfalls dann, wenn sich zuvor eine Divergenz hinsichtlich der auf der Basis einer rechtssystematisch stringenten Auslegung abgeleiteten Klärung des Bedeutungsgehalts einerseits, den Aussagen insbesondere in der höchstrichterlichen Rechtsprechung andererseits ergeben sollte.

Wenn „aktuelle Rechtsauslegung“ sich nicht verkürzt auf die bloße Nachzeichnung dessen beschränken soll, was insoweit an „Versatzstücken“ geliefert wird, vielmehr auch Raum für innovative Normierungsansätze bleiben soll, führt an einem solchen Vorgehen kein Weg vorbei. Wie zuvor ist mit Blick auf die Praxisorientierung der Ausführungen am Ende ein Arbeitsschritt nötig, bei dem es um die „Andockfähigkeit“ der erzielten Befunde mit der gegenwärtigen vorherrschenden Genehmigungspraxis geht.

⁴ Auf die Frage, ob es sich bei der verfassungs- und europarechtskonformen Interpretation um einen eigenständigen oder aber einen integrierten Auslegungsschritt handelt, muss hier nicht weiter eingegangen werden.

Sollte sich herausstellen, dass auf der Basis geltenden Rechts an neuralgischen Punkten innovative Ansätze, wie sie das hier zur Diskussion stehende Projekt kennzeichnet, nicht realisiert werden können, sind jedenfalls ansatzweise rechtspolitische Überlegungen anzustellen.

Prinzipiell das gleiche methodische Vorgehen wird auch bei der Beantwortung der Teil- bzw. Zusatzfragen zu Grunde gelegt. Partiiell wird damit indes der durch § 2 Abs. 7 PBefG gezogene Rahmen verlassen bzw. überschritten, geht es um die Kompatibilität mit den Regulierungsansätzen im Personenbeförderungsgesetz generell – gelegentlich, etwa bei der Prüfung, ob es möglich wäre, gewerbliche Fahrten anzubieten, ohne einen Personenbeförderungsschein zu besitzen, auch über das PBefG hinaus.

Soweit noch nicht geschehen, ist insoweit wiederum eine präzise Obersatzbildung vorzunehmen, bevor dann zur Beantwortung der jeweiligen Teil- bzw. Zusatzfrage die Subsumtion erfolgen kann.

Aus den soeben dargelegten methodischen Überlegungen ergibt sich der folgende Gang der Untersuchung: Im 1. Teil wird Schritt für Schritt der Bedeutungsgehalt der einzelnen Tatbestandsmerkmale des § 2 Abs. 7 PBefG ermittelt. Daran schließt sich im 2. Teil die Prüfung der grundsätzlichen Genehmigungsfähigkeit des Pilotprojekts an. Schließlich werden im 3. Teil damit verbundene bzw. für das Pilotprojekt besonders bedeutsame Teil- bzw. Zusatzfragen beantwortet.

1. Teil: Der Bedeutungsgehalt der Tatbestandsmerkmale des § 2 Abs. 7 PBefG

Die Prüfungsreihenfolge orientiert sich daran, dass die Tatbestandsmerkmale auf der Ebene der Rechtsvoraussetzungen (dazu unter I) sowie der Rechtsfolgen (dazu unter II) angesiedelt sind. Jeweils wird in einem ersten Schritt unter Heranziehung der oben⁵ erläuterten Nutzung der juristischen Auslegungsregeln der spezifische Bedeutungsgehalt erschlossen. Falls die Komplexität des Tatbestandsmerkmals das erfordert, werden in einem zweiten Schritt Aussagen in Literatur und Rechtsprechung referiert. Schließlich wird in einem dritten Schritt – wiederum soweit erforderlich – ein Abgleich vorgenommen. Die auf die Weise erzielten Befunde führen zu einigen Folgerungen (unter III).

I Rechtsvoraussetzungen

1) Praktische Erprobung

Die praktische Erprobung schließt an die Entwicklung, Prüfung und Versuchsproduktion an. Bezogen auf Industrieprodukte geht es darum, einen Prototyp in einer realen industriellen Anwendungsumgebung zu testen, um Erfahrung zu sammeln und Daten für einen technisch-wirtschaftlichen Vergleich zu erhalten.⁶

Durchaus dem vergleichbar, soll es hier bezogen auf neue Verkehrsarten oder Verkehrsmittel um die Prüfung in einer realen Anwendungsumgebung gehen, um Erfahrungen zu sammeln und die Generalisierbarkeit der gewonnenen Erkenntnisse zu ermitteln.

Die Wortsinninterpretation führt zu einem abschließenden Ergebnis; der Heranziehung weiterer Auslegungsansätze bedarf es deshalb nicht.

⁵ In der Einleitung unter 3).

⁶ Aus: Linguae.

2) Neue Verkehrsarten

In der Verkehrsplanung ist der Begriff Verkehrsart ein feststehender Terminus. Mit seiner Hilfe werden die verschiedenen Verkehrsausprägungen innerhalb eines Gebiets mit fest definierten Grenzen unterschieden. Es geht um die Gesamtheit der Verkehrstechniken, die sich des gleichen Verkehrsweges bedienen.⁷

Neu sind diejenigen Verkehrsarten, die – laut DUDEN – noch unbekannt, bzw. unvertraut sind.

3) Neue Verkehrsmittel

Nach WIKIPEDIA sind Verkehrsmittel Transportmittel, die dem außerbetrieblichen Transport (Verkehr) dienen. Es handelt sich um solche technischen Einrichtungen, die der Beförderung von Personen (Personenverkehr) oder Gütern (Güterverkehr) zwischen abgegrenzten Gebieten dienen.

Neue Verkehrsmittel sind – wie soeben bereits ausgeführt – nach DUDEN solche, die noch unbekannt, unvertraut sind.

4) Auf Antrag

Nach DUDEN handelt es sich bei einem Antrag um ein Schreiben, in dem jemand eine offizielle Stelle um etwas bittet oder sie zu etwas auffordert. Damit grenzt sich der Antrag von einer bloßen Anregung ab – bei einem Antrag wird vom Antragsteller eine

⁷ Wirtschaftslexikon 24.com.

Entscheidung erwartet. Anders formuliert: Der Antragsteller hat einen Anspruch auf eine Entscheidung.

Im Umkehrschluss bedeutet das, dass die Behörde nicht von sich aus tätig werden darf, vielmehr darauf angewiesen ist, dass das Begehren von außen an sie herangetragen wird.

5) Im Einzelfall

Nach DUDEN deutet das Wort Einzelfall darauf hin, dass es sich um eine Ausnahme handelt, etwas was nicht die Regel ist.

Im Verwaltungsrecht ist der Einzelfall Tatbestandsmerkmal des Verwaltungsakts gemäß § 35 Satz 1 VwVfG⁸

Konsequent daran ausgerichtet, dass es um die praktische Erprobung neuer Verkehrsarten oder Verkehrsmittel geht, bei denen noch nicht sicher ist, ob der erzielte Befund einmal für die Personenbeförderung generell gelten soll, trägt die Vorschrift dem Projektcharakter Rechnung, der die Bestimmung insgesamt kennzeichnet.

6) Entgegenstehende öffentliche Verkehrsinteressen

Im Zusammenhang mit der gesetzlichen Vorgabe, dass derartige Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen dürfen⁹, besteht auf der Ebene der Tatbestandsvoraussetzungen hier der größte Klärungsbedarf bestehen.

⁸ Die Bestimmung lautet: „Verwaltungsakt ist jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahmen, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist.“

⁹ Dazu weiter unten unter I 6).

a) Systematische Interpretation

Allgemeine öffentliche Interessen bzw. öffentliche Gemeininteressen sind die Interessen einer staatlichen oder sonstigen öffentlichen Gemeinschaft als einer Wirk- und Ordnungseinheit ihrer Mitglieder.¹⁰ Besondere öffentliche Interessen sind gemeinsame Interessen bestimmter lokaler oder funktionaler innerstaatlicher Gesamtheiten oder auch einzelner Mitglieder, die für die staatliche oder eine engere Allgemeinheit von Bedeutung sind oder um deren Schutzes Willen die öffentliche Organisation besteht.¹¹

In § 2 Abs. 7 PBefG geht es nicht um öffentliche Interessen generell, sondern um öffentliche Verkehrsinteressen. Bezugsgröße ist damit der Verkehr als die räumliche Bewegung von Objekten in einem System. Fraglich ist, ob weitergehend eine Beschränkung auf diejenigen Ausprägungen von Verkehr gemeint ist, die Gegenstand des Personenbeförderungsgesetzes sind, also die entgeltliche oder geschäftsmäßige Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, mit Oberleitungsomnibussen und mit Kraftfahrzeugen (§ 1 Abs. 1 Satz 1 PBefG) – und demgegenüber ausgeschlossen wird die Beförderung mit Personenkraftwagen, wenn sie unentgeltlich erfolgt oder das Gesamtentgelt die Betriebskosten der Fahrt nicht übersteigt (§ 1 Abs. 2 Zif. 1 PBefG). Beides ist vorstellbar; die Wortsinninterpretation führt somit nicht zu einem abschließenden Ergebnis, liefert aber Anhaltspunkte für die Richtung, in die die Interpretation gehen könnte. Der Gesetzgeber hat nämlich darauf verzichtet, an der Stelle insoweit eine Konkretisierung bzw. Einengung zu normieren, was durch die Bezugnahme auf andere Bestimmungen des Gesetzes oder die Hinzufügung von Adjektiven möglich gewesen wäre. Anders formuliert: Die Formulierung deutet auf ein eher weites Verständnis des Begriffs „öffentliche Verkehrsinteressen“ hin; Anhaltspunkte dafür, was sie im Einzelnen sein könnten, lassen sich dem Wortlaut nicht entnehmen.

Möglicherweise aufschlussreich ist die systematische Interpretation, bei der es darum geht, Rückschlüsse aus der Verwendung des Begriffs im gleichen Normwerk vorzunehmen. Einschlägig könnte hier namentlich der Vergleich mit § 13 Abs. 4 PBefG

¹⁰ WOLFF/BACHOF/STOBER/KLUTH, Verwaltungsrecht I, § 29 Rn. 7.

¹¹ WOLFF/BACHOF/STOBER/KLUTH (FN 10), § 29 Rn. 13.

sein. Nach Satz 1 der Bestimmung ist beim Verkehr mit Taxen die Genehmigung zu versagen, wenn die öffentlichen Verkehrsinteressen dadurch beeinträchtigt werden, dass durch die Ausübung des beantragten Verkehrs das örtliche Taxengewerbe in seiner Funktionsfähigkeit bedroht wird. Nach Satz 2 der Bestimmung sind für den Bezirk der Genehmigungsbehörde insbesondere zu berücksichtigen

- die Nachfrage nach Beförderungsaufträgen im Taxenverkehr,
- die Taxendichte,
- die Entwicklung der Ertrags- und Kostenlage unter Einbeziehung der Einsatzzeit sowie
- die Anzahl und Ursachen der Geschäftsaufgaben.

§ 13 Abs. 4 Satz 3 PBefG sieht schließlich vor, dass zur Feststellung der Auswirkungen früher erteilter Genehmigungen auf die öffentlichen Verkehrsinteressen die Genehmigungsbehörde vor der Entscheidung über neue Anträge einen Beobachtungszeitraum einschalten soll.

Die Betrachtung der genannten Bestimmung – nicht zuletzt auch der Quervergleich mit § 2 Abs. 7 PBefG – ermöglicht weiterführende Befunde:

- Öffentliche Verkehrsinteressen werden nicht definiert; ihr Vorhandensein wird vorausgesetzt, und es werden Vorkehrungen getroffen, dass durch die Ausübung des beantragten Verkehrs ein Träger der Wahrung öffentlicher Verkehrsinteressen – das örtliche Taxengewerbe – in seiner Funktionsfähigkeit geschützt wird. Anders formuliert: Es gibt zwar keine Gleichsetzung der Funktionsfähigkeit des örtlichen Taxengewerbes mit öffentlichen Verkehrsinteressen, das örtliche Taxengewerbe ist aber genuiner Bestandteil. § 13 Abs. 4 PBefG lässt sich demgegenüber nicht entnehmen, was gegebenenfalls außerdem noch öffentliche Verkehrsinteressen sein könnten.

- Regelungsgegenstand ist in der Bestimmung nicht die entgeltliche oder geschäftsmäßige Beförderung von Personen im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 PBefG generell. Vielmehr geht es lediglich um das Segment Taxen und hierbei um die Austarierung der Interessen schon vorhandener Taxen im Hinblick auf beantragte. Gerade um dieser Zielsetzung gerecht werden zu können, enthält das Gesetz in § 13 Abs. 4 Satz 2 Vorgaben, was die Genehmigungsbehörde insbesondere zu berücksichtigen hat. Anders formuliert: Es geht um mögliche Verschiebungen innerhalb

des (örtlichen) Taxengewerbes, nicht um das Verhältnis zwischen den verschiedenen Mobilitätsträgern im Sinne von § 2 PBefG.

Ganz analog erweist sich die Regelungsstruktur in § 13 Abs. 2 PBefG, nur dass es hier um den Straßenbahn-, Obus- und Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen geht. Das wird insbesondere mit Blick auf § 13 Abs. 2 Zif. 3.a) deutlich, wonach die Genehmigung zu versagen ist, wenn der Verkehr mit den vorhandenen Verkehrsmitteln befriedigend bedient werden kann. Wiederum stehen auf dem Prüfstand mögliche Verschiebungen innerhalb der in § 13 Abs. 2 PBefG erfassten Mobilitätsträgern, nicht aber um das Verhältnis zwischen den verschiedenen Mobilitätsträgern insgesamt.

Zwischenergebnis: Wortsinn- und systematische Interpretation deuten auf ein weites Begriffsverständnis in Bezug auf das Merkmal öffentliche Verkehrsinteressen hin. Der Quervergleich mit § 13 Abs. 2 und Abs. 4 PBefG steht dem nicht entgegen, trägt indes auch nicht zu einem abschließendem Begriffsverständnis bei. Demzufolge müssen die weiteren Interpretationsansätze herangezogen werden.

In der Entstehungsgeschichte der Vorschrift finden sich keine Hinweise, die weiterhelfen könnten. Demzufolge muss versucht werden, Erkenntnisse aus der Zwecksetzung des Normansatzes insgesamt zu gewinnen.

Einer solchen teleologischen Auslegung liegt die Erkenntnis zu Grunde, dass mit Hilfe einer gesetzlichen Regelung ein bestimmtes rechtspolitisches Modell gesteuert werden soll. Wenn der Gesetzgeber bestimmte Verhaltensweisen normiert, so will er damit bestimmte Zwecke erreichen.¹² Der Gesetzeszweck ist nicht statisch; vielmehr unterliegt er stets einem Bedeutungswandel, der sich innerhalb eines Spielraums vollzieht, der von vornherein für eine Präzisierung des Gesetzeszwecks verbleibt.¹³

Klar erkennbar ist der ursprüngliche Regelungsansatz des Personenförderungsgesetzes – auch mit Blick auf kleinere Städte und den ländlichen Raum – dadurch

¹² Siehe dazu etwa ZIPPELIUS (FN 3), § 10 II.

¹³ ZIPPELIUS (FN 3), ebenda.

gekennzeichnet, dass Mobilitätsbedürfnisse mit Hilfe des Linienverkehrs einerseits, des Gelegenheitsverkehrs andererseits befriedigt werden sollen.¹⁴

Ersichtlich ist dieser Regelungsansatz an seine Grenzen gestoßen bzw. nicht mehr in der Lage, Mobilitätsbedürfnissen gerecht zu werden. Belege dafür sind die zahlreichen Versuche, in Städten – aber auch in ländlichen Räumen – neue Mobilitätsangebote zu kreieren, um damit Peripherisierungstendenzen entgegenzuwirken und größere Teile der Bevölkerung – nämlich solche, die nicht über ein eigenes Fahrzeug verfügen – tendenziell von infrastruktureller und gesellschaftlicher Teilhabe auszuschließen, Daseinsvorsorge nur rudimentär betreiben zu können und sich von dem Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse (Art. 72 Abs. 2 GG) tendenziell immer weiter zu entfernen. Öffentliche Verkehrsinteressen können demzufolge nicht – mehr – gleichgesetzt werden mit der Errichtung von Barrieren zu Gunsten des herkömmlichen ÖPNV einerseits, des Taxengewerbes andererseits, sondern muss weiter, übergreifender verstanden werden. Das bedeutet nicht eine prinzipielle, kategoriale Abkehr vom Regelungsansatz, der dem PBefG zu Grunde liegt. Das wäre nur dann der Fall, wenn der generelle Normansatz geändert würde. Gerade das ist nicht der Fall: Grundsätzlich wurde bislang die Regelungsstruktur des PBefG nicht angetastet. Ausnahmsweise eröffnet jedoch § 2 Abs. 7 PBefG die Möglichkeit, Abweichendes auszuprobieren, ergebnisoffen zu testen, was auch bedeuten kann, am Ende das bisherige System als das vorzugswürdige und damit zu bewahrende bestätigt zu bekommen.

Anders formuliert: Die Experimentierklausel in § 2 Abs. 7 PBefG würde ins Leere laufen, letztlich substanzlos bleiben, wenn der Begriff Verkehrsinteressen nicht weit verstanden und sämtliche das Mobilitätsproblem betreffende Aspekte einbeziehen würde. Nur mit einem solchen Verständnis wird verhindert, dass der Experimentierklausel des § 2 Abs. 7 PBefG von vornherein die Entfaltungsmöglichkeit genommen wird. Nur so kann Sinn und Zweck der Vorschrift Rechnung getragen werden. Dass mit § 2 Abs. 7 PBefG der Numerus Clausus des bisherigen Regelungsansatzes zugunsten atypischer, neuartiger Bedienformen aufweichen möchte, zeigt sich im Übrigen auch an der Lokalisierung der

¹⁴ Siehe dazu nur HEINZE (FN 1), Vorbemerkungen IV. 2., m. w. N.

Vorschrift innerhalb des PBefG: Sie ist nicht angesiedelt im Abschnitt II. („Genehmigung“), auch nicht bei den Sonderbestimmungen für die einzelnen Verkehrsarten unter III., sondern gewissermaßen vor die Klammer gezogen, was nichts anderes heißen kann, als die Vermeidung einer Einengung in einem frühen Stadium.

Zwischenfazit: Das, was nach der Wortsinn- und systematischen Interpretation bereits angelegt war, nämlich den Begriff der öffentlichen Verkehrsinteressen weit auszulegen, wird durch die teleologische Auslegung bestätigt.

Fraglich ist allerdings, ob mit Blick auf die Notwendigkeit, verfassungskonform zu interpretieren, dieser Befund im Wege einer teleologischen Reduktion zurückgenommen bzw. relativiert werden muss.

Verfassungskonforme Auslegung meint, dass eine Vorschrift nach Möglichkeit so auszulegen ist, dass sie nicht in einen logischen Widerspruch zu höherrangigen Normen tritt. Müsste am Ende ein solcher Widerspruch konstatiert werden, wäre die Vorschrift nach den Regeln der Normenkollision ungültig. Deshalb muss nach Möglichkeit eine Auslegung gewählt werden, bei der die Vorschrift Bestand haben kann. Anders formuliert: Entstehen bei einer bestimmten Auslegung Widersprüche zu höherrangigen Vorschriften, bei einer anderen Interpretation demgegenüber nicht, so ist diejenige Auslegung zu wählen, die den Widerspruch vermeidet. Veranlassung, sich mit der Problematik zu beschäftigen, könnte ein Blick auf die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsfreiheit der (vorhandenen) Taxianbieter liefern.

Ohne Zweifel genießen die (vorhandenen) Taxianbieter den grundrechtlichen Schutz durch Art. 12 Abs. 1 GG. Und ohne Zweifel wird durch ein neues Mobilitätsangebot in ihre unternehmerische Betätigungsfreiheit eingegriffen – allerdings nicht in das Ob der Berufswahlfreiheit, sondern in eine Ausprägung der Berufsausübung. Ohne darauf näher eingehen zu müssen, steht fest, dass entsprechend ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹⁵ derartige Eingriffe möglich sind, wenn sie

¹⁵ Siehe nur BVerfGE 85, 248 (259); 103, 1 (10); 123, 186 (238).

verhältnismäßig sind.¹⁶ Im Einzelnen bedarf es nach der sog. Stufentheorie des Bundesverfassungsgerichts der Verfolgung eines legitimen Zwecks, das eingesetzte Mittel muss geeignet und auch erforderlich und schließlich verhältnismäßig im engeren Sinne sein.

An der Legitimität des mit dem neuen Mobilitätsangebot verfolgten Ziels besteht kein Zweifel – es soll der kontinuierlichen Verschlechterung des Mobilitätsangebots im ländlichen Raum entgegengewirkt werden. Der Neuansatz ist auch geeignet, das angestrebte Ziel zu erreichen – zumal es bereits ausreicht, wenn der Ansatz in die richtige Richtung zeigt; eine hundertprozentige Zielerreichung ist nicht nötig. (Noch) mildere Mittel, um das Ziel zu erreichen, sind nicht ersichtlich; insbesondere haben sich Ansätze auf der Basis der Regulierungsstruktur des PBefG – mit den Ausprägungen Linienverkehr einerseits, Taxiverkehr andererseits – nicht als zielführend erwiesen. Und schließlich ist auch die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne gewahrt, weil einerseits an den Standards bei gewerblichen Fahrangeboten nicht gerüttelt wird,¹⁷ und zudem den Taxianbietern die Möglichkeit eingeräumt wird, sich in dem Bediengebiet an dem neuen Mobilitätsangebot zu beteiligen.¹⁸

Zwischenergebnis: Um dem durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützten Handlungsbereich der (örtlichen) Taxianbieter Rechnung zu tragen, bedarf es keiner einschränkenden Auslegung des Tatbestandsmerkmals öffentliche Verkehrsinteressen im Sinne von § 2 Abs. 7 PBefG.

Schließlich ergibt sich auch keine Notwendigkeit, § 2 Abs. 7 PBefG deshalb eng auszulegen, weil es sich um eine Ausnahmebestimmung handelt. Entgegen einer gelegentlich immer noch vertretenen Auffassung¹⁹ gibt es „keinen Rechtssatz, wonach Ausnahmegesetzen stets restriktiv interpretiert werden müssten.“²⁰ In § 2 Abs. 7

¹⁶ Zusammenfassend dazu JARASS/PIEROTH, GG, 2014, Art. 12 Rn. 33 ff., m. w. N.

¹⁷ Dazu näher im 3. Teil unter III.

¹⁸ Dazu im 3. Teil unter IV.

¹⁹ Siehe dazu ausführlich REIMER, Juristische Methodenlehre, 2016, Rn. 40, m. w. N.

²⁰ BVerfGE 47, 239 (250). Siehe auch BVerfGE 37, 363 (405): „Für jede Vorschrift, auch für eine Ausnahmegesetz, gilt, dass sie korrekt und das heißt hier ihrem eindeutigen Inhalt und Sinn entsprechend auszulegen ist. Der Charakter einer Ausnahmegesetz verbietet nur, sie über ihren eindeutigen Inhalt und Sinn hinaus ausdehnend auszulegen; mehr gibt die Formel „Ausnahmegesetze sind eng auszulegen“ nicht her.“

PBefG wird klar konturiert, unter welchen Voraussetzungen von den im Grundsatz geltenden Regelungen abgewichen werden kann. Dem Normbefehl ist in dem Fall bereits Rechnung getragen, eine zusätzliche restringierende Interpretation ist nicht mehr nötig. Um einen solchen Fall handelt es sich hier: Keineswegs wird pauschal die Möglichkeit eröffnet, im Ausnahmefall „von den Bestimmungen des PBefG zu dispensieren“, sondern exakt umschrieben, unter welchen Voraussetzungen und in welchem gegenständlichen und zeitlichen Korridor Abweichungen möglich sein sollen.²¹

Für eine wie auch immer geartete restriktive Auslegung des Tatbestandsmerkmals „öffentliche Verkehrsinteressen“ besteht deshalb keine Veranlassung, und es bleibt bei dem weiter oben erzielten Ergebnis.

Die öffentlichen Verkehrsinteressen dürfen der Erprobung nicht entgegenstehen.

Nach DUDEN bedeutet entgegenstehen, dass etwas im Wege steht, ein Hindernis darstellt, im Widerspruch, Gegensatz zu etwas steht. Synonyme sind „sich ausschließen“, „sich kreuzen“. Wenn etwas entgegensteht, ist es ein Grund, der gegen etwas spricht.

Die Bedeutung von „entgegenstehen“ ist damit klar umrissen, weitergehender Erörterungen bedarf es nicht. Im hier interessierenden Zusammenhang ist indes auf den Kontext hinzuweisen, in dem das Tatbestandsmerkmal steht. Es handelt sich um eine Aussage auf der Rechtsvoraussetzungs-/Tatbestandsseite: In dem Augenblick, in dem öffentliche Verkehrsinteressen entgegenstehen, ist kein Raum für die Ausübung des Ermessens durch die Genehmigungsbehörde.²² Die Genehmigungsbehörde muss also a) ermitteln, ob öffentliche Verkehrsinteressen tangiert sind und b), ob sie der praktischen Erprobung neuer Verkehrsarten oder Verkehrsmittel entgegenstehen. Erst wenn das verneint wird, kann sie zum nächsten Schritt übergehen, also prüfen, ob und gegebenenfalls in welchem Umgang eine Abweichung von Vorschriften in Betracht kommt. Es gilt insoweit aber auch der Umkehrschluss: Die Genehmigungsbehörde

²¹ Das belegt die bereits durchgeführte Prüfung.

²² Zu der Ermessensstruktur der Vorschrift siehe oben im 1. Teil unter II 2).

verfügt nicht über einen Beurteilungsspielraum, eine Einschätzungsprärogative oder dergleichen; derartige „Unschärfen“ enthält die Norm nicht.²³

Die von der Genehmigungsbehörde auf der Tatbestandsseite vorzunehmende Prüfung enthält im Übrigen keine prognostischen Elemente und ist unabhängig davon, was etwa seitens der Taxenbetreiber, der Gemeinde oder sonst vorgetragen wird: Im Gesetz heißt es nicht „entgegenstehen können“, nicht „möglicherweise entgegenstehen“ – vielmehr muss – empirisch abgesichert – nach Überzeugung der Genehmigungsbehörde feststehen, dass das Tatbestandsmerkmal erfüllt ist.

b) Befunde in Literatur und Rechtsprechung

FIELITZ/GRÄTZ²⁴ weisen lediglich darauf hin, dass eine Genehmigung nach § 2 Abs. 7 PBefG nicht dazu verwendet werden darf, um eine nach § 2 Abs. 6 PBefG nicht genehmigungsfähige Verkehrsart oder -form im Umwege doch noch betreiben zu können. Im Übrigen äußern sie sich ebenso wenig wie HEIMZE/FEHLING/FIEDLER²⁵ zum Bedeutungsgehalts des Tatbestandsmerkmals „öffentliche Verkehrsinteressen“ in § 2 Abs. 7 PBefG.

Soweit ersichtlich gibt es zu dem besprochenen Fragenkomplex i. e. S. keine höchstrichterliche Rechtsprechung.

Wohl aber liegen Gerichtsentscheidungen zu § 13 Abs. 4 Satz 1 PBefG vor. Namentlich sind hier die beiden Bundesverwaltungsgerichtsentscheidungen aus den Jahren 1988 und 1989 zu erwähnen.²⁶ In diesen Entscheidungen wird intensiv diskutiert, dass es bei einer Entscheidung über einen Antrag auf Erteilung einer Taxengenehmigung nicht auf die Auswirkungen der einzelnen Genehmigung für die Funktionsfähigkeit des örtlichen

²³ Gegebenenfalls würde das Vorliegen bzw. Nichtvorliegen auch der vollständigen verwaltungsgerichtlichen Überprüfung unterliegen.

²⁴ (FN 1).

²⁵ (FN) 1.

²⁶ BVerwG, Urt. v. 15.04.1988 – 7 C 94186 – BVerwGE 79, 208, sowie Urt. v. 07.09.1989 – 7 C 44 U.45/88, BVerwGE 82, 29.

Taxengewerbes ankomme, sondern eine einheitliche Betrachtung der Verhältnisse im örtlichen Taxengewerbe und der durch Erteilung weiterer Genehmigungen zu erwartenden Auswirkungen zu erfolgen habe. Nicht weiter erörtert wird das Tatbestandsmerkmal „öffentliche Verkehrsinteressen“. Jedenfalls mittelbar für das Begriffsverständnis hilfreich mag ein Urteil des OVG Münster²⁷ sein. Das Gericht hielt es aus Umweltschutzgründen wie auch energiepolitisch und verkehrsplanerisch für „offensichtlich“, dass die Stärkung des öffentlichen Personennahverkehrs und ein Rückgang des Individualverkehrs im öffentlichen Interesse liege. Selbst wenn man die Stärkung des öffentlichen Personennahverkehrs nicht als ein zwingend zu verwirklichendes öffentliches Interesse bewerte, sei es jedenfalls zweifelsfrei, dass es sich hierbei auch um ein erhebliches öffentliches Interesse handle. Mit Blick auf die Festlegung von Beförderungsentgelten gemäß § 39 PBefG sieht das OVG Berlin-Brandenburg²⁸ ein Abstimmungs-(Koordinierungs-)Erfordernis bei den Beförderungsentgelten der einzelnen Verkehrsträger untereinander und im Verhältnis zur Schiene.

Wiederum mittelbar Rückschlüsse auf das Begriffsverständnis lässt das Urteil des VG Hamburg²⁹ zu, wenn es dort heißt, hinzutretende konkurrierende Linien würden das öffentliche Verkehrsinteresse beeinträchtigen und seien deshalb nicht zuzulassen, wenn die Gefährdung der bestehenden Linien durch Hinzutreten von Konkurrenz auch unter angemessener Beachtung der privaten Interessen der konkurrierenden Anbieter stärker wiege als die Vorteile, die eine Verbesserung des vorhandenen Angebots bringe.

Schließlich findet sich im Beschluss des VGH Baden-Württemberg³⁰ die Aussage, grundsätzlich sei davon auszugehen, dass das öffentliche Verkehrsinteresse an der Bewältigung einer entstandenen Übergangssituation eher dafür spreche, demjenigen Unternehmer, dem wegen seines besseren Verkehrsangebots die endgültige Erlaubnis erteilt wurde, auch eine vorläufige Erlaubnis zu erteilen.³¹

²⁷ Urt. v. 06.03.1985 – 13 A 866/84, zitiert nach Fielitz/Grätz (FN 1), § 29 Rn. 6.

²⁸ Urt. v. 29.04.2014 – OVG 1 A 5.12.

²⁹ Urt. v. 03.03.2005 – 15 K 87/03.

³⁰ Beschl. v. 02.01.2007 – 3 S 2675/06.

³¹ Bezogen auf § 20 PBefG.

c) Abgleich

Auffällig ist, dass in der Rechtsprechung (peripher auch in der Literatur) Folgerungen daran geknüpft werden, dass das Tatbestandsmerkmal „öffentliche Verkehrsinteressen“ ins Spiel kommt. Demgegenüber fehlt es durchgängig an expliziten Interpretationsbemühungen. Die Aussagen in der Literatur sind allgemeine Art und betreffen Handhabung und Reichweite der Vorschrift insgesamt. Die interpretatorischen Erwägungen in der Rechtsprechung kreisen um mögliche Konkurrenzsituationen im Kontext von § 13 PBefG – es geht also um die Austarierung von Interessen zwischen den traditionellen Mobilitätsträgern des Personenbeförderungsgesetzes. Vor dem Hintergrund besteht keine Veranlassung, die im Rahmen der rechtssystematischen Interpretation gewonnenen Ergebnisse noch einmal zu hinterfragen. Das schließt selbstverständlich nicht aus, die Frage des Begriffsverständnisses bei der Anwendung auf den konkreten Sachverhalt³² noch einmal zu thematisieren.

³² Im 2. Teil.

II Rechtsfolgen

1) Genehmigungsbehörde

Die Regelungsstruktur ergibt sich aus dem PBefG selbst. Nach § 11 Abs. 1 PBefG erteilt die von der Landesregierung bestimmte Behörde die Genehmigung.

2) Kann

Hier handelt es sich um die zentrale Stellschraube auf der Rechtsfolgenseite; zudem handelt es sich um eine zentrale juristische Kategorie – das Ermessen. Deshalb muss intensiver in die Erörterung eingestiegen werden.

a) Systematische Interpretation

Nach DUDEN ist „kann“ eine Nebenform von „können“ und bedeutet insbesondere, im Stande sein, etwas zu tun, etwas zu tun vermögen, fähig, in der Lage sein, etwas auszuführen, zu leisten, die Möglichkeit, die Erlaubnis zu haben, etwas zu tun, zu dürfen.

Deutlich wird damit schon, dass jemandem oder einer Einrichtung die Berechtigung/Befugnis zugesprochen wird, sich in einer bestimmten Weise zu verhalten, das aber nicht tun muss, also genau umgekehrt auch dazu berechtigt ist, davon abzusehen.

Im Rahmen der Gesetzgebungslehre und der (Verwaltungs-)Rechtsdogmatik wird mit Redewendungen wie „kann“, „darf“, „ist berechtigt“ typischerweise ein Ermessen eingeräumt. Beim Ermessen wiederum handelt es sich um einen „Fundamentalbegriff

des Verwaltungsrechts und ein zentrales Steuerungsinstrument der Verwaltungspraxis“.³³ Kennzeichnend für die Ermessensverwaltung ist, dass sich der Gesetzgeber damit begnügt, das Ziel seiner Regelungen anzugeben. Gleichzeitig beschränkt er sich darauf, sie zu bestimmten Verhaltensweisen, zu Gewährungen, zu Versagungen oder auch zu Eingriffen zu ermächtigen, ohne das zur verbindlichen Pflicht zu machen.³⁴ Anders formuliert: Das Gesetz enthält zwar den Tatbestand, überlässt aber der Verwaltung – wenn er verwirklicht ist – die Setzung der Rechtsfolge. Es gibt allerdings – entgegen einem weit verbreiteten Missverständnis – nicht so etwas wie ein „freies“ Ermessen; die Verwaltung darf nicht auf Grund individuell-subjektiver Erwägungen handeln, vielmehr muss es stets „pflichtgemäß“ sein und darf nur innerhalb der „gesetzlichen Grenzen“ (§ 40 VwVfG), § 114 VwGO) ausgeübt werden.

Im hier interessierenden Zusammenhang folgt dieser unzweifelhafte Befund zwar nicht aus der Wortsinninterpretation, die – wie dargelegt – eine derartige Restriktion nicht impliziert. Sie resultiert aber bereits aus der Einbindung des § 2 Abs. 7 PBefG innerhalb der einfachgesetzlichen Normstruktur und spätestens aus der verfassungsrechtlich vorgegebenen Gesetzesbindung der Verwaltung die leerlaufen würde, wenn an der Stelle mit einer Beliebigkeit mal so und mal so entschieden werden könnte.

Mit der Aussage ist freilich noch nicht viel gewonnen und nur eine äußere Begrenzungslinie benannt. Weitergehende Präzisierungen bzw. Akzentuierungen lassen sich möglicherweise erreichen, wenn in einer Zusammenschau von systematischer und teleologischer Interpretation die Rechtsposition desjenigen, der die Genehmigung nach § 2 Abs. 7 PBefG erhalten möchte, näher beleuchtet wird.³⁵ Derjenige, der einen gewerblichen Fahrdienst mit privaten Fahrtanbietern im ländlichen Raum betreiben möchte, kann sich auf die Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG berufen. Das folgt bereits daraus, dass es sich hier um eine gewerbliche Tätigkeit, nämlich eine solche handeln soll, die auf eigene Rechnung, eigene Verantwortung und auf Dauer zum

³³ Grundlegend WOLFF/BACHOF/STOBER/KLUTH, (FN 9), § 31 Rn. 35 m. w. N.

³⁴ WOLFF/BACHHOF/STOBER/KLUTH, a. a. O (FN 9), Rn. 36.

³⁵ Nur vorsorglich: Die historisch-genetische Interpretation führt demgegenüber nicht weiter. In der Begründung zu Art. 27 des Dritten Rechtsbereinigungsgesetzes vom 28.06.1990 (BGBl I, 1221, 102), der die Einführung von § 2 Abs. 7 PBefG brachte, finden sich insoweit keine Hinweise.

Zweck der Gewinnerzielung ausgeübt werden soll.³⁶ Insbesondere liegt hier eine Gewinnerzielungsabsicht vor, da die Tätigkeit darauf abzielt, einen nennenswerten Überschuss über die Selbstkosten zu erwirtschaften – es sollen gerade nicht nur die Selbstkosten gedeckt werden.³⁷

Das unternehmerische Freiheitsrecht der privaten Fahrtanbieter ist im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zwar nicht schrankenlos gewährleistet und betrifft entgegen dem Wortlaut des Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG auch nicht nur die Berufsausübung, sondern die gesamte Berufsfreiheit³⁸. Jede Beeinträchtigung der Berufsfreiheit muss aber dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gerecht werden.³⁹ Ohne an der Stelle weiter in die konkrete Prüfung einzusteigen,⁴⁰ ist deshalb festzuhalten: In dem Augenblick, in dem die – wie dargelegt – nicht unbeträchtlichen Hürden auf der Tatbestandsseite genommen sind,⁴¹ streitet die mit Verfassungsrang ausgestattete Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG dafür, das Ermessen in Richtung Zulassung von Abweichungen von Vorschriften des PBefG zuzulassen.

Dafür spricht weiterhin, dass hinsichtlich der Dauer der einzuräumenden Abweichung vom Gesetzgeber eine Begrenzung auf vier Jahre vorgesehen ist und damit per se vermieden wird, dass sie sich verselbständigen und aus dem Ruder laufen könnte. Insoweit sind bereits im Gesetz selbst Verhältnismäßigkeitsaspekte integriert, findet sich eine klare gesetzgeberische Aussage dahingehend, in welchem sich Rahmen die unternehmerische Betätigung zu bewegen hat.

Es bleibt damit bei dem Ergebnis, dass bei konsequenter Heranziehung der juristischen Auslegungsregeln das in dem Tatbestandsmerkmal „kann“ angelegte Ermessen so auszuüben ist, dass – selbstverständlich bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen

³⁶ Die Gewerbeordnung enthält zwar keine Legaldefinition des Gewerbebegriffs. Die genannten Merkmale sind aber völlig unumstritten.

³⁷ BECKOK Gewerberecht - Pielow Rn. 209 f.

³⁸ Siehe etwa BVerfGE 102, 197 (213); 115, 277 (303 f.).

³⁹ Zusammenfassend dazu JARASS/PIEROTH, GG-Kommentar 2014, Art. 21 Rnrn. 33 ff. m. w. N.

⁴⁰ Siehe dazu im Einzelnen im 2. Teil unter ...

⁴¹ Das betrifft insbesondere das Nicht-Entgegenstehen öffentlicher Verkehrsinteressen – siehe dazu II. im 1. Teil unter I 6).

– die in Art. 12 Abs. 1 GG verankerte Berufsfreiheit grundsätzlich zur Geltung gebracht werden muss. Anders formuliert: Bei der Abwägung, die die Genehmigungsbehörde vorzunehmen hat, spricht prinzipiell viel dafür, die Erprobung zu ermöglichen.

b) Befunde in Literatur und Rechtsprechung

FIELITZ/GRÄTZ⁴² sprechen das Thema Berufsfreiheit nicht an, sondern heben lediglich hervor, dass die Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen zu prüfen habe.

Demgegenüber hebt HEINZE⁴³ hervor, die Entscheidung nach Abs. 7 **liege mit Rücksicht auf Art. 12 GG⁴⁴** nicht im uneingeschränkten Ermessen der Genehmigungsbehörde.

Soweit ersichtlich wird in der höchstrichterlichen Rechtsprechung das Thema nicht behandelt.

c) Abgleich

Auch wenn HEINZE das nicht weiter ausführt, bewegt er sich im Kern auf der gleichen Linie, wie sie hier im Rahmen der systematischen Interpretation entwickelt wurde: Die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte unternehmerische Betätigungsfreiheit spielt bei der Ausübung des Ermessens durch die Genehmigungsbehörde eine maßgebende Rolle. Würde die Genehmigungsbehörde dazu tendieren, die gleiche Position einzunehmen, könnte sie sich auf die Kommentarliteratur stützen und sie müsste sich auch nicht mit einer abweichenden Rechtsprechung auseinandersetzen.

⁴² (FN 1), § 2 Rn. 28.

⁴³ (FN 1), § 2 Rn. 58.

⁴⁴ Hervorhebung durch den Verfasser.

3) Abweichungen von Vorschriften dieses Gesetzes

Abweichung bezeichnet nach DUDEN das Verlassen, das sich von einer eingeschlagenen Richtung Entfernen bzw. verschieden sein, sich unterscheiden von etwas.

Im hier interessierenden Zusammenhang geht es explizit um das sich Entfernen von den Normbefehlen, die sonst im Personenbeförderungsgesetz gelten.

4) Abweichungen von auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften

Es gilt zunächst das soeben⁴⁵ Gesagte.

Die auf Grund des PBefG erlassenen Vorschriften können einmal die Rechtsverordnungen gemäß § 57 PBefG sein, andererseits die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften auf der Grundlage von § 58 PBefG. Hinzuweisen ist in dem Zusammenhang namentlich auf § 57 Abs. 1 Zif. 4 PBefG, wo vom Nachweis der Genehmigungsvoraussetzungen nach § 13 Abs. 1 oder 1a PBefG die Rede ist.

5) Für die Dauer von höchstens vier Jahren

Höchstens meint nach DUDEN „nicht mehr als“ bzw. „maximal“.

Im hier interessierenden Zusammenhang bedeutet das, dass die von der Genehmigungsbehörde erteilte Genehmigung, von Vorschriften des PBefG oder auf Grund des PBefG erlassenen Vorschriften abzuweichen, nicht länger als vier Jahre dauern darf. Bezugsgröße ist die Abweichung, sie ist von Gesetzes wegen auf vier Jahre befristet. Im Umkehrschluss heißt das, dass eine Verlängerung der Abweichung

⁴⁵ Unter 1. Teil II 3).

ausgeschlossen ist, gegebenenfalls muss also ein neuer Antrag bezogen auf ein neues Projekt, das der Erprobung neuer Verkehrsarten oder Verkehrsmittel dient, gestellt werden.

Interpretationsspielräume bleiben insoweit nicht.

III Folgerungen

1) Maßgebliche Stellschrauben

Auf der Ebene der Tatbestandsvoraussetzungen ist entscheidend, wie das Tatbestandsmerkmal „öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen“ verstanden wird. Sehr gute Gründe sprechen dafür, a) insoweit ein gewandeltes, neueren Entwicklungen entsprechendes Begriffsverständnis zu Grunde zu legen und b) den Begriff originär auf § 2 Abs. 7 PBefG auszurichten und Vermengungen mit Gesetzeskonstruktionen aus anderen Teilen des PBefG zu vermeiden. Eine stringente rechtssystematische Interpretation liefert keinerlei Handhabe dafür, im Kontext des § 2 Abs. 7 PBefG öffentliche Verkehrsinteressen (weitgehend) gleichzusetzen mit Besitzstandsinteressen des herkömmlichen Taxenverkehrs (auch des Linienverkehrs). Vielmehr können namentlich auf der Grundlage der teleologischen Auslegung sämtliche Aspekte einbezogen werden, die in der Summe den öffentlichen Verkehr ausmachen.

Die Umsetzung sprich Fruchtbarmachung dieses Tatbestandsmerkmals ist allein Sache der Genehmigungsbehörde, unabhängig davon, was in Anhörungsverfahren oder auf sonstige Weise eingespeist wird. Das betrifft auch die Entscheidung darüber, ob öffentliche Verkehrsinteressen entgegenstehen oder nicht. Nach dem klaren Wortlaut der Bestimmung gibt es keine prognostischen Elemente; maßgebend ist eben nicht die Möglichkeit oder Wahrscheinlichkeit, dass öffentliche Verkehrsinteressen entgegenstehen könnten, sondern der positive bzw. negative Befund.

Bereits an der Stelle kommt der Genehmigungsbehörde somit eine maßgebliche Rolle zu: Führt die von ihr vorgenommene Prüfung zu dem Ergebnis, öffentliche – nicht private – Verkehrsinteressen stehen der Erprobung neuer Verkehrsarten oder Verkehrsmittel entgegen, ist nach der Konstruktion des § 2 Abs. 7 PBefG der Vorgang – mit negativem Ergebnis – abgeschlossen. Umgekehrt bedeutet die Verneinung des Entgegenstehens öffentlicher Verkehrsinteressen zwar nicht, dass nunmehr zwingend der Weg für die Erprobung neuer Verkehrsarten oder Verkehrsmittel frei wäre. Die durch

das Wort „kann“ ausgedrückte Ermessenseinräumung eröffnet der Genehmigungsbehörde sowohl die Möglichkeit, dem Antrag stattzugeben, ihn abzulehnen oder schließlich auch flankiert mit Nebenbestimmungen (Auflagen, Bedingungen, Befristungen) positiv zu bescheiden. Selbstverständlich ist die Entscheidung aber nicht in ihr Belieben gestellt; die Ausübung pflichtgemäßen Ermessens verlangt eine sorgsame Abwägung der Argumente pro und contra. Im hier interessierenden Zusammenhang schlägt dabei maßgeblich zu Buche, dass diejenigen, die von der Experimentierklausel des § 2 Abs. 7 PBefG Gebrauch machen möchten, als Rückhalt die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte unternehmerische Betätigungsfreiheit für sich geltend machen können. Die danach verfassungsrechtlich begründete Schiefelage zu Gunsten der Ermöglichung der praktischen Erprobung neuer Verkehrsarten oder Verkehrsmittel kann argumentativ dadurch unterfüttert werden, dass für den konkreten Fall sich abzeichnende unternehmerische Betätigungen belegt werden können.

Zum Stichwort Nebenbestimmungen ist zu bemerken, dass auf sie nicht zuletzt dann zurückgegriffen werden müsste, wenn mit ihrer Hilfe vermieden werden könnte, den Antrag komplett ablehnen zu müssen – das gebietet bereits der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Zu einer Befristung als einer möglichen Nebenbestimmung ist anzumerken, dass das Gesetz ohnehin eine Begrenzung auf vier Jahre vorsieht.⁴⁶ Wenn man bedenkt, dass belastbare Erkenntnisse schon innerhalb eines solchen Zeitraums nur mit Mühe gewonnen werden können, dürfte eine weitere Begrenzung des Erprobungszeitraums allenfalls in Ausnahmefällen in Betracht kommen.

2) Rechtspolitische Erwägungen

Ob Reformimpulse auf der Basis von § 2 Abs. 7 PBefG zum Tragen kommen können, hängt nach alledem maßgeblich davon ab, welche Haltung die Genehmigungsbehörden

⁴⁶ Siehe dazu oben im 1. Teil unter II 5).

einnehmen. Wegen des ihnen eingeräumten Ermessens kann nicht ausgeschlossen werden, dass eine gegebenenfalls dort vorhandene Skepsis gegenüber der Erprobung neuer Verkehrsarten oder Verkehrsmittel, möglicherweise gepaart mit dem Bemühen, insbesondere das vorhandene Taxengewerbe zu schützen, sich als nur schwer – wenn überhaupt – zu überwindende Barriere erweist.

Sollte vor dem Hintergrund die Einschätzung bestehen, namentlich angesichts der sich verschlechternden Mobilitätssituation in ländlichen Räumen rascher voranschreiten bzw. vielleicht auch flankierend agieren zu müssen, bleiben als Handlungsoptionen gesetzgeberische Maßnahmen. In Kapitel IX. („lebenswerte Städte, attraktive Regionen und bezahlbares Wohnen“) des Koalitionsvertrages zwischen CDU, CSU und SPD vom 07.02.2018 heißt es dazu ausdrücklich unter 7. („Personenbeförderungsrecht, ÖPNV und Mobilität im ländlichen Raum“): „Wir wollen die individuelle Mobilität der Menschen stärken, neue Angebotsformen zur Verbesserung des Mobilitätsangebots im ländlichen Raum unterstützen **und diese mit Pilotprojekten erproben**⁴⁷.“

Wir werden das Personenbeförderungsrecht modernisieren und die Rahmenbedingungen für den öffentlichen Verkehr und neue Bedienformen im Bereich geteilter Nutzungen (right pooling) an die sich ändernden Mobilitätsbedürfnisse der Menschen und neue technische Entwicklungen anpassen ...“

Heruntergebrochen auf § 2 Abs. 7 PBefG wären zur Unterstützung eines solchen Ansatzes – und auch im Sinne der Reduzierung interpretatorischer Möglichkeiten – folgende Änderungen vorstellbar:

- ein insoweit klarstellender Klammerzusatz für das Tatbestandsmerkmal „öffentliche Verkehrsinteressen“;
- der Verzicht auf das restringierende Element „soweit öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen“; der Satz wäre dann nach „genehmigen“ zu Ende;

⁴⁷ Hervorhebung durch den Verfasser.

- die Streichung der Begrenzung „für die Dauer von höchstens vier Jahren“ bzw. eine deutlich längere Frist
sowie
- die Veränderung der grundsätzlichen Normstruktur in Richtung auf eine „Soll“-Bestimmung. In dem Fall müsste die Genehmigungsbehörde im Regelfall dem Antrag stattgeben; nur in Ausnahmefällen könnte sie ihn ablehnen.

Weitergehend und deutlich weiter ausholend könnte das PBefG insgesamt geändert und von vornherein Raum für neue Mobilitätsangebote geschaffen werden. Darauf ist hier nicht weiter einzugehen.

2. Teil: Grundsätzliche Genehmigungsfähigkeit des Pilotprojekts

Im Folgenden geht es um die Nutzung der im 1. Teil gewonnenen Erkenntnisse für das konkrete Pilotprojekt. Zu dem Zweck ist zunächst zu prüfen, ob auf der Ebene der Rechtsvoraussetzungen die Voraussetzungen mit § 2 Abs. 7 PBefG erfüllt werden könnten (unter I) Daran schließt sich die Diskussion der für die Ermessensbetätigung im Rahmen von § 2 Abs. 7 PBefG wesentlichen Gesichtspunkte an (unter II). In einem dritten Schritt sollen dann noch kurz die Chancen und Risiken eines auf § 2 Abs. 7 PBefG gestützten Vorgehens erörtert werden (unter III).

I Erfüllung der Voraussetzungen auf der Ebene der Rechtsvoraussetzungen

Mit dem Forschungsvorhaben werden mehrere Hauptziele verfolgt. Es soll zunächst herausgefunden werden, ob es in dem Bediengebiet eine Nachfrage nach öffentlichen Personenbeförderungsdienstleistungen in der Preisklasse zwischen ÖPNV und Taxi gibt und ob durch solche Angebote die Mobilität von Bevölkerung und Gästen im Bediengebiet verbessert werden kann. Weiterhin soll ermittelt werden, ob es Akteure vor Ort gibt, die sich gern ein Elektroauto anschaffen und dabei für einen möglichen kleinen Zuverdienst auch Personenbeförderungsdienstleistungen anbieten würden. Darüber hinaus soll eine digitale Plattform als Vermittlungslösung für Fahrten von verschiedenen Fahreranbietern getestet werden. Übergreifend soll es gehen um die Untersuchung der verkehrlichen Wirkungen einer möglichen Liberalisierung des Personenbeförderungsgesetzes im Hinblick auf digitale Plattformen speziell für ländliche Räume und neue Wege der Integration von Taxi- und Mietwagenanbietern in neue Verkehrsangebote untersucht werden.

In Gestalt von Elektroautos und digitalen Plattformen sollen vergleichsweise neuartige technische Einrichtungen erprobt werden, die der Beförderung von Personen zwischen abgegrenzten Gebieten dienen. Insoweit könnte man erwägen, das Tatbestandsmerkmal „Erprobung neuer Verkehrsmittel“ im Rahmen von § 2 Abs. 7 PBefG heranzuziehen. Letztlich kann das jedoch dahinstehen, weil auf jeden Fall das

Tatbestandsmerkmal „Erprobung neuer Verkehrsarten“ erfüllt ist: Es geht um die Etablierung einer neuen Verkehrsausprägung innerhalb eines bestimmten Verkehrsraums. Gerade in der Etablierung eines neuen Mobilitätsangebots im Übergangsbereich zwischen Taxi- und Mietwagenverkehr auf entgeltlicher Grundlage wird Neuland betreten. Dieses Angebot soll im Echtbetrieb einem Härte-test unterzogen werden, um daraus Erkenntnisse im Hinblick darauf ableiten zu können, ob eine Generalisierbarkeit möglich ist. Demzufolge ist auch die Tatbestandsvoraussetzung der Erprobung erfüllt.

Es soll um die Erprobung in einem geografisch umgrenzten Gebiet für einen bestimmten Personenkreis gehen. Damit ist auch der Einzelfallcharakter gegeben.

Um agieren zu dürfen, muss von einer Reihe von Vorschriften des PBefG abgewichen werden. Das betrifft insbesondere die Vorschriften über den Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen (§§ 42 ff. PBefG) sowie die Bestimmungen über den Gelegenheitsverkehr mit Kraftfahrzeugen (§§ 46 ff. PBefG). Auch diese Anforderungen des § 2 Abs. 7 PBefG sind damit erfüllt.

Vorgesehen ist für das Forschungsprojekt eine Laufzeit von zwei Jahren. Damit ist auch der Tatbestandsvoraussetzung des § 2 Abs. 7 PBefG, wonach die Erprobung höchstens für die Dauer von vier Jahren genehmigt werden darf, Genüge getan.

Schließlich – und hier dürfte auf der Ebene der Rechtsvoraussetzungen unzweifelhaft der neuralgische Punkt liegen – dürfen öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen.

Um insoweit abzuschichten: Zu Grunde zu legen ist – wie dargelegt – ein weites Begriffsverständnis.⁴⁸ Das bedeutet insbesondere, dass öffentliche Verkehrsinteressen nicht gleichzusetzen sind mit den Interessen des vorhandenen Linien- und Gelegenheitsverkehrs im Sinne einer Besitzstandswahrung. Vielmehr sind sämtliche in Betracht kommenden Komponenten, die in der Summe, die Mobilitätsbedürfnisse der in

⁴⁸ Siehe dazu im 1. Teil I 6).

dem Bediengebiet involvierten Akteure, die entweder Mobilitätsdienste anbieten möchten, oder auf derartige Dienste angewiesen sind, in die Betrachtung einzubeziehen.

Im Gebiet Bad Salzungen/Bad Liebenstein ist der ÖPNV soweit ausgedünnt, dass namentlich in den Randzeiten (abends, an Wochenenden) insbesondere Mobilitätsbedürfnisse der ländlichen Bevölkerung auch nicht mehr annähernd befriedigt werden können, was etwa eine Teilhabe an dem in den beiden Städten – oder auch in Eisenach – vorhandenen Kulturangebot ganz erheblich erschwert. Dies betrifft auch kommunalpolitisch ausgerichtete Veranstaltungen, Gesundheitsfragen betreffende Zusammenkünfte usw. Die durch das unzureichende ÖPNV-Angebot entstandene Lücke vermögen Taxen nicht zu schließen. Das ist zum einen schon deshalb nicht der Fall, weil wiederum speziell in den Randzeiten und an Wochenenden das Angebot stark ausgedünnt ist. Vor allem aber sind angesichts der zurückzulegenden Strecken die Kosten für Menschen, die weiter entfernt wohnen so hoch, dass namentlich für sozial Schwächere ein Taxi kaum erschwinglich ist.

Öffentliche Verkehrsinteressen sind demzufolge mit Blick auf einen maßgeblichen Teil der Bevölkerung tatsächlich in starkem Maße tangiert; sie stehen dem angedachten zusätzlichen Angebot aber nicht nur nicht entgegen, sondern belegen die Notwendigkeit, insoweit neue Wege zu beschreiten.

Tangiert ist selbstverständlich auch der vorhandene Linien- und insbesondere Gelegenheitsverkehr. Allerdings gilt es hier, stärker zu differenzieren. So ist der Linienverkehr im Ergebnis so gut wie überhaupt nicht betroffen; es mag allenfalls zu ganz geringfügigen Verschiebungen im Verhalten derjenigen Verkehrsteilnehmer geben, die sonst mit einem Linienbus gefahren wären und nunmehr stattdessen das neue Angebot nutzen. Möglicherweise stärker berührt ist das örtliche Taxengewerbe. Tatsächlich ist nicht auszuschließen, dass Menschen, die sonst in der konkreten Situation eine Taxe gerufen hätten, sich nunmehr umorientieren und auf das neuartige Angebot zurückgreifen. Stärker zu Buche schlagende Verschiebungen sind indes nicht zu erwarten, weil es sich aufgrund der konkreten Ausgestaltung tendenziell viel eher um ein zusätzliches Angebot handelt, das dann zum Tragen kommt, wenn es anderenfalls überhaupt keine Verkehrsleistung gäbe. Es darf auch nicht unerwähnt bleiben, dass als

Bestandteil des Projekts daran gedacht wird von vornherein Taxianbietern die Möglichkeit einzuräumen, sich an dem Vorhaben zu beteiligen.

Um zu dem Ergebnis zu gelangen, dass die Tatbestandsvoraussetzungen von § 2 Abs. 7 PBefG nicht gegeben sind, würde es – wie dargelegt –⁴⁹ im Übrigen nicht ausreichen, dass öffentliche Verkehrsinteressen tangiert sind; sie müssten der Erprobung **entgegenstehen**.

Mit Blick auf die – wie soeben ausgeführt – geringe Intensität kann nicht ernsthaft erwogen werden, mit Blick auf den Linienverkehr ein derartiges „Entgegenstehen“ überhaupt zu erwägen.

Etwas anders könnte es bezogen auf die Taxianbieter aussehen. Würde insoweit die Ausgestaltung des Projekts zu einer Art Verdrängungswettbewerb führen, könnte man zu der Einschätzung gelangen, dass die Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt wären. Angesichts der angedachten Konstruktion ist man davon allerdings weit entfernt. Wenn überhaupt, sind geringfügige Verschiebungen zu Lasten der örtlichen Taxianbieter zu erwarten. Aber selbst dann, wenn man insoweit davon ausginge, dass die Signifikanzschwelle überschritten wäre, würde das der Erprobung nicht entgegenstehen. Die maßgebliche Bezugsgröße sind – wie dargelegt – die öffentlichen Verkehrsinteressen insgesamt, und sie sind eben nicht gleichzusetzen mit denjenigen der bestehenden Mobilitätsanbietern. Sowohl die Angebots- wie die Nachfrageseite ist in die Betrachtung einzubeziehen, auf der Angebotsseite darüber hinaus nicht im Sinne einer bloßen Besitzstandswahrung zu interpretieren. Um die prekäre Situation, was die Verkehrsverbindung an Bad Salzungen und Bad Liebenstein anbelangt, wenigstens partiell zu entschärfen, stoßen ersichtlich die vorhandenen Möglichkeiten an ihre Grenzen, gibt es seit Jahren eine stetige Abwärtsentwicklung, die sowohl zur Peripherisierung des ländlichen Raums führt, zugleich aber auch die Attraktivität der beiden Städte beeinträchtigt. Innovative Ansätze sind nötig, um dem entgegenzuwirken. Patentrezepte stehen offensichtlich nicht zur Verfügung. Vor dem Hintergrund bedarf es neuartiger Ansätze, die über den bisherigen Rahmen hinausgehen. Um ihre Tragfähigkeit auszuloten, muss unter realen Bedingungen getestet werden. Erst auf die

⁴⁹ Siehe dazu im 1. Teil unter XII.

Weise lässt sich feststellen, ob dadurch gangbare, zukunftssträchtige Wege beschritten werden. Öffentliche Verkehrsinteressen stehen dem beabsichtigten Vorgehen also nicht nur nicht entgegen; um ihnen gerecht zu werden, bedarf es der Erprobung neuer Mobilitätsangebote.

Zwischenergebnis: Die Rechtsvoraussetzungen gemäß § 2 Abs. 7 PBefG liegen vor.

II Für die Ermessensbetätigung wesentliche Gesichtspunkte

Wie oben⁵⁰ dargelegt, wird der Genehmigungsbehörde ein Ermessen eingeräumt. Daraus folgt, dass das Vorliegen der – eben diskutierten – Tatbestandsvoraussetzungen nicht automatisch zur Zulassung der Erprobung der neuen Verkehrsarten führt; es gibt insoweit keinen Anspruch auf Genehmigung, sondern – nur – auf eine fehlerfreie Betätigung des Ermessens. Freilich heißt – wie ebenfalls ausgeführt – das keineswegs, dass es in das Belieben der Genehmigungsbehörde gestellt wäre, ob sie dem Antrag stattgibt oder nicht. Vielmehr muss sie a) bei der Ausübung des Ermessens der konkreten Normstruktur Rechnung tragen und b) die konkret ins Feld geführten Argumente in ihre Erwägungen einbeziehen und adäquate Folgerungen daraus ableiten.⁵¹

In Bezug auf die Normstruktur wurde eine grundsätzlich „positive Schiefelage“ zu Gunsten der Ermöglichung neuer Mobilitätsangebote ermittelt. Sie erfährt durch die konkreten Gegebenheiten vor Ort eine weitere Unterstützung: Das Förderprogramm des Freistaates schafft die Möglichkeit, kostengünstig Elektrofahrzeuge einzusetzen und Bad Salzung und Bad Liebenstein damit überörtliche Beachtung zu verschaffen, was auch übergreifend positive Auswirkungen für die Städte haben dürfte. Die örtlichen Taxianbieter erhalten die Möglichkeit, ohne finanzielles Risiko die neuen Fahrzeuge auszuprobieren und Erfahrungen zu sammeln, die ihnen auch langfristig für ihre unternehmerische Betätigung zugutekommen können. Ohne größeren Aufwand eröffnet sich die Chance, die Abwärtsspirale im Hinblick auf Mobilitätsangebote jenseits des Individualverkehrs zu stoppen, vielleicht sogar eine Trendwende herbeizuführen. Die konkrete Ausgestaltung gewährleistet, dass sich finanzielle Einbußen der bisherigen Taxianbieter außerordentlich in Grenzen halten – wenn es überhaupt solche geben sollte. Und nicht zuletzt sorgt die Limitierung des Erprobungsvorhabens auf zwei Jahre

⁵⁰ Im 1. Teil unter II 2).

⁵¹ In der Ermessensfehlerlehre der Verwaltungsrechtsdogmatik wird gerade der letztgenannte Punkt nicht selten außer Acht gelassen – dies nicht zuletzt deshalb, weil ausschließlich von der verwaltungsgerichtlichen Kontrollebene her gedacht wird. Darum geht es hier aber nicht – die Erörterungen beziehen sich ausschließlich auf die Handlungsebene.

dafür, dass – sollte es wider Erwarten doch zu zu Buche schlagenden Beeinträchtigungen kommen – sie sich allenfalls kurz-, aber nicht mittelfristig auswirken.

Zwischenfazit: Die für die Ermessensbetätigung wesentlichen Gesichtspunkte weisen dominierend in Richtung auf eine dem Erprobungsantrag zum Erfolg verhelfende Richtung.

III Chancen und Risiken

Chancen erwachsen im Wesentlichen aus Folgendem:

- Es müsste ein Verständnis dafür entwickelt werden, wie die Normstruktur des § 2 Abs. 7 PBefG beschaffen ist und sich insbesondere eine analoge Interpretation des Begriffs „öffentliche Verkehrsinteressen“ mit § 13 Abs. 4 PBefG verbietet. Dort wird explizit ausgerichtet auf den Verkehr mit Taxen die Funktionsfähigkeit des örtlichen Taxengewerbes thematisiert. Zudem geht es dort um auf Dauer gerichtete Entscheidungen, die nicht korrigiert werden können. Das Wesen einer Experimentierklausel besteht demgegenüber gerade darin, Erkenntnisse zu schaffen, bevor auf Dauer ausgerichtete Entscheidungen getroffen werden. Diese strukturellen Unterschiede gilt es herauszuarbeiten und fruchtbar zu machen.
- Chancen ergeben sich weiterhin daraus, dass das Risiko, welches mit einer positiven Ermessensbetätigung verbunden ist, absolut überschaubar erscheint: Es handelt sich lediglich um einen Probelauf über einen Zeitraum von zwei Jahren – die vielfach als deutlich zu kurz angesehene Frist von vier Jahren aus § 2 Abs. 7 PBefG wird also bei weitem noch nicht einmal ausgeschöpft.
- Auf der Akteursebene könnten sich Chancen dann ergeben, wenn es gelingt, namentlich einen großen Teil der Taxiunternehmer für das Projekt zu gewinnen.
- Schließlich darf nicht unterschätzt werden die positive Signalwirkung, die aus der Förderung seitens des Umweltministeriums resultiert.

Risiken gibt es natürlich auch. Genannt seien:

- Mit der hier entwickelten Interpretation von § 2 Abs. 7 PBefG wird Neuland betreten. Bisher hat man – soweit ersichtlich – so gut wie überhaupt nicht versucht, die Möglichkeiten, die aus der Anwendung dieser Bestimmung erwachsen, zu nutzen. Es

kann demzufolge auch nicht auf Präzedenzfälle zurückgegriffen werden. Nicht auszuschließen ist, dass bei einem Gebrauchmachen von § 2 Abs. 7 PBefG dagegen gerichtlich vorgegangen wird und angesichts der Neuartigkeit der Konstellation und des Nichtvorhandenseins höchstrichterlicher Rechtsprechung selbstverständlich nicht sicher prognostiziert werden kann, wie das Verwaltungsgericht entscheiden würde.

- Selbstverständlich kann das Experiment scheitern – aus einer ganzen Reihe von Gründen. Das würde indes nicht wirklich gegen ein Vorgehen auf der Grundlage von § 2 Abs. 7 PBefG sprechen; es ist genuiner Bestandteil von Erprobungsmaßnahmen, dass sie mit einem positiven wie negativen Ergebnis enden können.

3. Teil: Beantwortung der Teil- bzw. Zusatzfragen

Die meisten Themen, die in den Teil- bzw. Zusatzfragen angesprochen werden, beziehen sich auf Befunde, die im 1. und im 2. Teil erzielt wurden. Daran wird angeknüpft – immer dort, wo es für die bessere Verständlichkeit dienlich erscheint, noch einmal etwas weiter ausgeholt und die eine oder andere Redundanz in Kauf genommen.

I Zulässigkeit der Begrenzung des Angebots auf Fahrzeuge mit Elektroantrieb

Das von § 2 Abs. 7 PBefG eröffnete Spektrum möglicher Erprobungen bezieht sich auf neue Verkehrsarten bzw. alternativ neue Verkehrsmittel. Oben⁵² wurde herausgearbeitet, dass es vorliegend nicht darum geht, spezifisch das Verkehrsmittel Elektrofahrzeug einer wie auch immer gearteten Erprobung zu unterziehen. Vielmehr soll herausgefunden werden, ob es möglich ist, zusätzlich zu den vorhandenen Mobilitätsangeboten einen neuen Ansatz zu etablieren. Tangiert ist damit das Tatbestandsmerkmal „neue Verkehrsarten“. Dafür spielt es keine Rolle, wie das Antriebssystem beschaffen ist. Das bedeutet aber auch, dass insoweit hinsichtlich der Ausgestaltung Freiräume bestehen.

Limitierungen könnte es insoweit nur dann geben, wenn der Zuschnitt willkürlich gewählt würde. In dem Fall könnte ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG (Gleichheitssatz) vorliegen. Davon kann hier jedoch nicht die Rede sein: Es drängt sich eine Fülle von Sachargumenten auf, die dafür sprechen, das neue Mobilitätsangebot mit Hilfe von Elektrofahrzeugen zu entwickeln.

⁵² Im 2. Teil unter I.

Da auch andere restringierende Gegebenheiten nicht ersichtlich sind, bestehen hinsichtlich der Zulässigkeit der Begrenzung des Angebots auf Fahrzeuge mit Elektroantrieb keine Bedenken.

II Zulässigkeit der Vereinfachung des Genehmigungsprozesses für die einzelnen Akteure

Angesprochen ist damit die Frage, ob – und gegebenenfalls in welchem Umfang – von den Bestimmungen über die Genehmigung (§§ 9 ff. PBefG) abgewichen werden kann.

§ 2 Abs. 7 PBefG enthält dazu explizit nur eine Vorgabe: Die Genehmigung setzt einen Antrag voraus. Im PBefG ist die Antragstellung in § 12 geregelt. Ob das deckungsgleich mit dem Antrag gemäß § 2 Abs. 7 PBefG ist, ist damit nicht gesagt. Theoretisch könnte auch argumentiert werden, dass § 2 Abs. 7 PBefG ausdrücklich ermögliche, von den Vorschriften des Gesetzes abzuweichen. Das könnte dann auch die Modalitäten der Antragstellung und des Antragsverfahrens(!) betreffen mit der Konsequenz, komplett von den Erfordernissen, wie sie in den §§ 9 ff. PBefG festgelegt sind, abzuweichen – sprich: davon zu dispensieren.

Nach DUDEN ist der Antrag ein Gesuch bzw. eine Forderung, Synonyme sind etwa Anliegen oder Begehren. Im Hinblick auf die hier zu beantwortende Frage nach den einzuhaltenden Formalien ergibt sich daraus nichts, führt die Wortsinninterpretation also nicht weiter.

Hilfreich könnte demgegenüber die systematische Interpretation sein, bei der namentlich durch die Analyse von Normelementen in der Umgebung der Vorschrift und des Normgefüges insgesamt Erkenntnisse gesucht werden. Dazu gibt es – wie bereits eben angedeutet – durchaus Anknüpfungspunkte. So ist namentlich in § 12 Abs. 1 PBefG davon die Rede, was **der Antrag**⁵³ auf Erteilung der Genehmigung enthalten soll. In § 12 Abs. 1a PBefG ist vom beantragten Verkehr die Rede, Sonderregelungen für bestimmte Verkehrsausgestaltungen finden sich in § 12 Abs. 5, 6 und 7 PBefG. In § 14 PBefG wird das Anhörungsverfahren geregelt, das vor der Entscheidung über den Antrag durchzuführen ist. Es gibt also ein ausdifferenziertes Regelungssystem, das das Ob und die nähere Ausformung von Anträgen zum Gegenstand hat. Grundsätzlich

⁵³ Hervorhebung vom Verfasser.

besteht die Vermutung, dass Rechtstermini innerhalb eines Normwerks einheitlich zu verstehen sind, man demgemäß erwarten kann, dass Abweichungen explizit als solche gekennzeichnet werden. Das spricht dafür, einen Gleichlauf des Genehmigungsverfahrens auf der Grundlage von § 2 Abs. 7 mit den Bestimmungen in den §§ 9 ff. PBefG anzunehmen. Darauf hinzuweisen ist allerdings, dass § 2 Abs. 7 erst nachträglich in das PBefG Eingang gefunden hat.⁵⁴ Wenn man hätte gewährleisten wollen, dass insoweit eine Synchronisierung erfolgt, hätte man an eine Formulierung in § 2 Abs. 7 PBefG wie „gemäß § ...“ oder dergleichen denken können. Umgekehrt ist auch vorstellbar, dass insoweit nicht von einem wie auch immer gearteten Regelungsbedarf ausgegangen wurde.

Zwischenfazit: Die Befunde aus der systematischen Interpretation sprechen dafür, Antrag im Sinne von § 2 Abs. 7 PBefG wie im Sinne der §§ 9 ff. PBefG zu verstehen. Letzte Unsicherheiten bleiben jedoch noch. Demzufolge sind die weiteren Interpretationsmöglichkeiten auszuschöpfen.

Die historisch-genetische Auslegung führt an der Stelle nicht weiter; aus der Gesetzesgründung ergibt sich insoweit nichts⁵⁵.

Es bleibt damit die teleologische Interpretation. Die Regelungen in den §§ 12 ff. PBefG verfolgen ersichtlich mehrere Zwecke:

- Es soll insgesamt für Transparenz gesorgt werden. Dem Zweck dienen die Informationen, die der Antrag auf Erteilung der Genehmigung enthalten soll (§ 12 PBefG).
- Angesichts der hohen Schutzgüter, die beim Personenverkehr denkbarerweise tangiert werden – Leben, Gesundheit, Eigentum –, sind beträchtliche Anforderungen an die Voraussetzungen der Genehmigung zu stellen, die einerseits die Sicherheit und die Leistungsfähigkeit des Betriebs gewährleisten (§ 13 Abs. 1 Zif. 1 PBefG), die Zuverlässigkeit und die fachliche Eignung des Antragstellers oder der für die Führung der Geschäfte bestellten Personen betreffen (§ 13 Abs. 1 Zif. 2 und 3 PBefG).

⁵⁴ Durch das Dritte Rechtsbereinigungsgesetz vom 28.06.1990 BGBl I, 1221.

⁵⁵ (FN 35), 105.

- Möglicherweise davon tangierte Einrichtungen, insbesondere Unternehmer, die im Einzugsbereich des beantragten Verkehrs ihrerseits aktiv sind, und die im Einzugsbereich des beantragten Verkehrs liegenden Gemeinden (§ 14 Abs. 1 Zif. 1 und 2 PBefG) sollen ausreichende Artikulationsmöglichkeiten erhalten.

Die Wahrung der genannten Schutzgüter wie die Interessenlage der möglicherweise betroffenen Unternehmen und der Gemeinden unterscheidet sich bezogen auf die Erprobung neuer Verkehrsarten gemäß § 2 Abs. 7 PBefG nicht von der dem Regelbetrieb unterliegenden Beförderung von Personen mit Kraftfahrzeugen – bzw. allenfalls in der Weise, dass angesichts der Neuartigkeit und der Nichterprobtheit die Prüfung besonders sorgfältig und sämtliche Facetten in den Blick nehmend durchzuführen ist, um dem Schutzzweck des Gesetzes angemessen Rechnung zu tragen. Dagegen spricht auch nicht die Begrenzung der Erprobungszeit gemäß § 2 Abs. 7 PBefG auf höchstens vier Jahre, weil es ersichtlich auch in einem solchen Zeitraum Konstellationen geben kann, in denen gewährleistet sein muss, dass dem vom Personenbeförderungsgesetz gewollten Schutzniveau entsprochen wird.

Ergebnis: Es bleibt bei dem sich bereits auf der Grundlage der systematischen Interpretation abzeichnenden Ergebnis. Eine Vereinfachung des Genehmigungsprozesses für die einzelnen Akteure kommt nicht in Betracht.

III Möglichkeit, gewerbliche Fahrten anzubieten, ohne einen Personenbeförderungsschein zu besitzen

Gemäß § 48 Abs. 1 FeV bedarf einer zusätzlichen Erlaubnis (Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung), wenn in dem Fahrzeug entgeltlich oder geschäftsmäßig Fahrgäste befördert werden oder wer ein Kraftfahrzeug führt, wenn in dem Fahrzeug Fahrgäste befördert werden und für diese Beförderung eine Genehmigung nach dem Personenbeförderungsgesetz erforderlich ist.

Vorliegend sollen – wie oben dargelegt – gewerbliche Fahrten angeboten werden. Die Voraussetzungen von § 48 Abs. 1 FeV sind damit erfüllt. Die in § 48 Abs. 2 aufgeführten Ausnahmetatbestände kommen nicht zum Tragen.

Die Fahrerlaubnis-Verordnung⁵⁶ wurde als Rechtsverordnung auf Grund verschiedener Bestimmungen des Straßenverkehrsgesetzes erlassen. Die in ihr enthaltenen Anforderungen stehen demzufolge selbständig neben den Regelungen im PBefG. Dort auf der Grundlage von § 2 Abs. 7 PBefG erfolgte Modifikationen oder Dispensierungen von personenbeförderungsrechtlichen Bestimmungen haben keine Auswirkungen auf die Vorgaben der Fahrerlaubnis-Verordnung.

Ergebnis: Ohne einen Personenbeförderungsschein zu besitzen, dürfen gewerbliche Fahrten nicht angeboten werden

⁵⁶ Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr – FeV vom 13.12.2010 (BGBl I,1980).

IV Möglichkeit, dass auch Taxianbieter in dem definierten Bediengebiet zu dem vergünstigten Tarif anbieten

In § 51 Abs. 1 Satz 1 PBefG wird die Landesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung Beförderungsentgelte und –bedingungen für den Taxenverkehr festzusetzen. Nach Absatz 1 Satz 2 der Bestimmung kann die Rechtsverordnung insbesondere Regelungen vorsehen über

- Grundpreise, Kilometerpreise und Zeitpreise (Ziffer 1),
- Zuschläge (Ziffer 2),
- Vorauszahlungen (Ziffer 3),
- die Abrechnung (Ziffer 4),
- die Zahlungsweise (Ziffer 5)

und

- die Zulässigkeit von Sondervereinbarungen für den Pflichtfahrbereich (Ziffer 6).

Gemäß § 51 Abs. 1 Satz 3 kann die Landesregierung die Ermächtigung durch Rechtsverordnung übertragen. Dieser Ermächtigung sind sämtliche Bundesländer nachgekommen, so dass meist die unteren staatlichen Verwaltungsbehörden, also die Kreise bzw. kreisfreien Städte, die sachliche Zuständigkeit für den Erlass der Taxitarifordnungen besitzen.⁵⁷

§ 2 Abs. 7 PBefG gestattet Abweichungen von Vorschriften des PBefG oder von auf Grund des PBefG erlassenen Vorschriften. Wie auch immer geartete Einschränkungen etwa dergestalt, dass es hieße, „mit Ausnahme von ...“ oder „unberührt davon bleiben ...“ oder „das gilt nicht für ...“ enthält die Norm nicht. Von daher ist § 51 PBefG einschließlich der auf der Grundlage erlassenen Tarifordnungen vom Geltungsbereich des § 2 Abs. 7 PBefG erfasst.

Restriktionen auf Grund höherrangigen Rechts kommen nicht zum Tragen. Die generelle Verfassungskonformität von § 2 Abs. 7 PBefG wurde bereits weiter oben⁵⁸

⁵⁷ FIELITZ/GRÄTZ (FN 1), § 51 Rn. 3.

⁵⁸ Im 1. Teil unter I 6).

festgestellt. An einem Eingriff in den Schutzbereich von Art. 12 Abs. 1 GG fehlt es schon deshalb, weil den Taxianbietern zusätzliche Handlungsmöglichkeiten eingeräumt werden, aber keine Einschränkungen der unternehmerischen Betätigungsfreiheit damit verbunden sind. Mit Blick auf Art. 3 Abs. 1 GG (Gleichheitssatz) fehlt es bezogen auf Taxianbieter außerhalb des Bediengebiets bereits an der gemeinsamen geographischen Bezugsgröße.

Dagegen, dass bei Anwendung von § 2 Abs. 7 PBefG auch Taxianbieter in dem definierten Bediengebiet zu dem vergünstigten Tarif anbieten, bestehen also keine rechtlichen Bedenken.

V Möglichkeit, dass Landkreise bzw. Kommunen eine „Bereitstellungspauschale“ zahlen, um einen Anreiz zu bieten, zu bestimmten Tageszeiten auf diesen Strecken zu dem vergünstigten Tarif Fahrten anzubieten

Es gilt im Wesentlichen das soeben⁵⁹ Ausgeführte: § 2 Abs. 7 PBefG enthält für den hier interessierenden Zusammenhang keine Restriktionen, die der Einführung eines solchen zusätzlichen ökonomischen Anreizes entgegenstünden.

Auch verfassungsrechtliche Überlegungen sprechen nicht dagegen. Sollte sich das Augenmerk darauf richten, dass eine Ungleichbehandlung im Verhältnis zu denjenigen entstehen könnte, die eine solche Bereitstellungspauschale nicht bekommen würden und würde man von daher den Schutzbereich des Art. 3 Abs. 1 GG als tangiert ansehen, ließe sich sogleich ins Feld führen, dass gewichtige Sachargumente für eine derartige Ungleichbehandlung sprächen. Es ginge nämlich schlicht darum, es überhaupt zu ermöglichen, dass zu bestimmten Tageszeiten Mobilitätsangebote vorgehalten werden. [Evtl. weiter ausführen]

Aus rechtlicher Sicht spricht nach alledem nichts dagegen, dass Landkreise bzw. Kommunen eine „Bereitstellungspauschale“ zahlen, um einen Anreiz zu bieten, zu bestimmten Tageszeiten auf diesen Strecken vergünstigte Tariffahrten anzubieten.

⁵⁹ Im 3. Teil unter IV.

Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Die Klärung des Bedeutungsgehalts der einzelnen Tatbestandsmerkmale des § 2 Abs. 7 PBefG kann sich auf der Tatbestandsseite im Wesentlichen auf das Tatbestandsmerkmal „öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen“, auf der Rechtsfolgenseite auf das Tatbestandsmerkmal „kann“ und der damit eröffneten Möglichkeit zur Ermessensbetätigung konzentrieren.

2. Schon die Wortsinn- und systematische Interpretation deuten auf ein weites Begriffsverständnis in Bezug auf das Merkmal öffentliche Verkehrsinteressen hin. Der Befund wird durch die teleologische Interpretation gestützt. Einzubeziehen sind sämtliche das Mobilitätsproblem betreffende Aspekte. Für eine wie auch immer geartete teleologische Reduktion bei der Auslegung des Tatbestandsmerkmals gibt es keine Veranlassung.

Öffentliche Verkehrsinteressen stehen dann der Erprobung gemäß § 2 Abs. 7 PBefG entgegen, wenn sie tatsächlich gegeben sind. Die bloße Möglichkeit, kombiniert mit prognostischen Erwägungen, reicht nicht aus.

3. Das in § 2 Abs. 7 PBefG der Genehmigungsbehörde eingeräumte Ermessen („kann“) muss pflichtgemäß ausgeübt werden; es steht also keineswegs im Belieben der Behörde, wie sie entscheidet. Tendenziell zu Gunsten der Anwendung der Experimentierklausel von § 2 Abs. 7 PBefG spricht, dass diejenigen, die einen gewerblichen Fahrdienst mit privaten Fahrern im ländlichen Raum betreiben möchten, sich auf die unternehmerische Betätigungsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG berufen können.

4. Durch das auf der Grundlage von § 2 Abs. 7 PBefG etablierte Mobilitätsangebot wird in die unternehmerische Betätigungsfreiheit der (vorhandenen) Taxianbieter eingegriffen – allerdings nicht in die Berufswahlfreiheit, sondern lediglich in die Freiheit der Berufsausübung. Derartige Eingriffe sind nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zulässig, wenn sie verhältnismäßig sind. Das ist vorliegend der Fall.

5. Bei der konkreten Umsetzung wird es maßgeblich darauf ankommen, ob die Genehmigungsbehörde – wie hier entwickelt – ein weites Verständnis des Tatbestandsmerkmals „öffentliche Verkehrsinteressen“ zu Grunde legt und zu einer nicht-restriktiven Ermessensbetätigung gelangt.

6. Sollte sich erweisen, dass auf der Basis geltenden Rechts neuartige Mobilitätsangebote, in der Art, wie sie vorliegend angedacht werden, sich nicht oder nur schwer implementieren lassen, sind rechtspolitische Maßnahmen zu erwägen, die im Kontext von § 2 Abs. 7 PBefG etwa auf den Verzicht des Tatbestandsmerkmals „soweit öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen“ oder der Ersetzung des Tatbestandsmerkmals „kann“ durch „soll“ hinauslaufen könnten.

7. Gegen die Zulässigkeit der Begrenzung des Angebots auf Fahrzeuge mit Elektroantrieb bestehen keine rechtlichen Bedenken.

8. Durch § 2 Abs. 7 PBefG ist die Vereinfachung des Genehmigungsprozesses für die einzelnen Akteure nicht gedeckt.

9. Da sich die Anforderungen hinsichtlich des Personenbeförderungsscheins nach der Fahrerlaubnis-Verordnung richten, gibt es keine Möglichkeit, insoweit Ausnahmen auf der Basis von § 2 Abs. 7 PBefG vorzusehen.

10. Dagegen, dass auch Taxianbieter in dem definierten Bediengebiet zu dem vergünstigten Tarif anbieten, bestehen keine rechtlichen Bedenken.

11. Es wäre zulässig, dass Landkreise bzw. Kommunen eine „Bereitstellungspauschale“ zahlen, um einen Anreiz zu bieten, zu bestimmten Tageszeiten auf diesen Strecken zu dem vergünstigten Tarif Fahrten anzubieten.

Literaturverzeichnis

BARTH, SIBYLLE, Befristung von Linienverkehrsgenehmigungen im straßengebundenen öffentlichen Personennahverkehr mit Kraftfahrzeugen. Rechtsgutachten, Bremen, August 1999

FIELITZ, KARL H./THOMAS GRÄTZ, Personenbeförderungsgesetz. Kommentar, Köln: Loseblatt (Stand: September 2017)

HEINZE, CHRISTIAN/MICHAEL FEHLING/LOTHAR H. FIEDLER, Personenbeförderungsgesetz. Kommentar, 2. Auflage München 2014

JARASS, HANS D./BODO PIEROTH, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 13. Auflage, München 2014

KOALITIONSVERTRAG ZWISCHEN CDU, CSU UND SPD: Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Berlin 07.02.2018

KRAMER, ERNST A., Juristische Methodenlehre, 4. Auflage, Bern 2013

LINNE + KRAUSE GMBH, Stellungnahme: „Workshop digitale Mobilitätsplattformen“, Hamburg 20.04.2017

MÜLLER, FRIEDRICH/RALPH CHRISTENSEN, Juristische Methodik. Band I: Grundlegung für die Arbeitsmethoden der Rechtspraxis, 10. Auflage, Berlin 2009

PETERS, RAINER, Handlungsmöglichkeiten von ÖPNV-Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen unter besonderer Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte, Präsentation, Salzgitter 14.05.2014

PIELOW, JOHANN-CHRISTIAN (Hrsg.). BeckOK Gewerberecht, 38. Edition, München 2017 (Stand: 01.05.2017)

REIMER, FRANZ, Juristische Methodenlehre, Baden-Baden 2016

RÜTHERS, BERND/CHRISTIAN FISCHER/AXEL BIRK, Rechtstheorie mit
Methodenlehre,
6. Auflage, München 2011

SMEDDINCK, ULRICH, Rechtliche Methodik: Die Auslegungsregeln,
RATUBS Nr. 4/2013

WERNER, JAN, Das PBefG und neue Mobilitätsangebote: Unnötige Hürde oder
wichtiges Schutzschild? Präsentation,
o. O., 21.11.2017

WOLFF/BACHOF/STOBER/KLUTH, Verwaltungsrecht I,
13. Auflage, München 2017

ZIPPELIUS, REINHOLD, Juristische Methodenlehre,
11. Auflage, München 2012