

**Gericht:** VGH  
**Aktenzeichen:** 11 N 17.1693  
**Sachgebietsschlüssel:** 552

**Rechtsquellen:**

GG Art. 80 Abs. 1 Satz 2

VwGO § 47 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 Satz 1

PBefG § 47 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3, § 61 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. e, Nr. 4

**Hauptpunkte:**

Normenkontrolle

Jahresfrist

Taxiordnung

Bereithalten von Taxis an behördlich zugelassenen Stellen

Standplatzpflicht

Einzelheiten des Dienstbetriebs

**Leitsätze:**

Für eine Regelung in einer Rechtsverordnung, wonach Taxis nur an behördlich zugelassenen Stellen bereitgehalten werden dürfen, enthält das Personenbeförderungsgesetz keine Ermächtigungsgrundlage.

---

**Urteil des 11. Senats vom 19. Juni 2018**



11 N 17.1693

*Großes Staats-  
wappen*

**Bayerischer Verwaltungsgerichtshof**

**Im Namen des Volkes**

In der Normenkontrollsache

\*\*\*\*\* \*\*  
,

\*\*\*\*\* \*\* , \*\*\*\*\*

- \*\*\*\*\* -

\*\*\*\*\*.

\*\*\*\*\* \*\*  
,

\*\*\*\*\_\*\*\*\*\*\_\*\* . \*\* , \*\*\*\*\*

gegen

**Landeshauptstadt München**

**Hauptabteilung I**

**KVR-I122,**

vertreten durch den Oberbürgermeister,

Poccistr. 11, 80466 München,

- Antragsgegnerin -

wegen

§ 2 Abs. 1 der Taxiordnung der Landeshauptstadt München;

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 11. Senat,  
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Borgmann,  
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Geist,  
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Peltz

aufgrund mündlicher Verhandlung vom **18. Juni 2018** am **19. Juni 2018**

folgendes

### **Urteil:**

- I. § 2 Abs. 1 der Verordnung der Landeshauptstadt München über das Taxigewerbe (Taxiordnung) vom 25. Oktober 2016 (MüAbl S. 435) ist unwirksam.
- II. Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.
- III. Die Entscheidung ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar.
- IV. Die Revision wird zugelassen.

### **Tatbestand:**

- 1 Der Antragsteller ist Rechtsanwalt und außerdem als angestellter Taxifahrer in München tätig. Er wendet sich mit seinem Normenkontrollantrag gegen § 2 Abs. 1 der Verordnung der Landeshauptstadt München über das Taxigewerbe (Taxiordnung) vom 25. Oktober 2016 (MüAbl S. 435). Die Vorschrift hat folgenden Wortlaut:
- 2 „Taxis dürfen unbeschadet privatrechtlicher Sonderregelungen nur an behördlich zugelassenen Stellen bereitgehalten werden (Zeichen 229, § 41 StVO – Standplätze und Nachrückplätze).“
- 3 § 6 Nr. 1 der Taxiordnung bestimmt, dass nach § 61 Abs. 1 Nr. 4 und Abs. 2 des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) mit Geldbuße belegt werden kann, wer vorsätzlich oder fahrlässig der Vorschrift des § 2 Abs. 1 über das Bereitstellen von Taxis zuwiderhandelt.
- 4 Der Antragsteller führt aus, die Antragsgegnerin habe gegen ihn wegen der Bereithaltung eines Taxis zur Fahrgastaufnahme außerhalb eines Standplatzes am 10. Juni 2017 einen Bußgeldbescheid erlassen. Für die Regelung der Standplatzpflicht in der angegriffenen Vorschrift, auf die sich der Bußgeldbescheid stütze, fehle ihr jedoch die Normerlasskompetenz. Der Bundesgesetzgeber habe mit § 47 Abs. 1 Satz 1 PBefG nicht nur die Tätigkeit des Taxiunternehmers beschreiben wollen, son-

dern dessen berufliches Aktionsfeld einschließlich der Standplatzpflicht klar festgelegt. Dies ergebe die Zusammenschau mit § 47 Abs. 1 Satz 2 PBefG (Zulässigkeit der Entgegennahme von Beförderungsaufträgen während einer Fahrt oder am Betriebssitz) und mit § 47 Abs. 2 PBefG (grundsätzliche Bereithaltung von Taxen nur in der Betriebssitzgemeinde). Wortlaut, Entstehungsgeschichte, Gesetzssystematik sowie Sinn und Zweck sprächen dafür, dass der Bundesgesetzgeber damit eine abschließende Regelung über das Bereithalten von Taxis getroffen habe. Die Antragsgegnerin regle mit der angegriffenen Vorschrift keine Einzelheiten des Dienstbetriebs im Sinne der Ermächtigungsgrundlage des § 47 Abs. 3 PBefG. Außerdem sei die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs bereits abschließend und unter Ausschluss von Länderkompetenz durch die Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) geschützt. Die angegriffene Vorschrift sei auch mit der in § 22 PBefG geregelten Beförderungspflicht nicht vereinbar. Im Übrigen sei § 2 Abs. 1 der Taxiordnung nicht hinreichend bestimmt. Die Pflicht des Fahrers, während der Fahrt auf Beförderungswünsche zu reagieren und diese auszuführen, lasse sich nicht von der Erfüllung des Tatbestands der Bußgeldnorm abgrenzen.

5 Der Antragsteller beantragt,

6 § 2 Abs. 1 der Verordnung der Landeshauptstadt München über das Taxi-  
gewerbe (Taxiordnung) vom 25. Oktober 2016 (MüABI S. 435) wird für  
unwirksam erklärt.

7 Die Antragsgegnerin tritt dem Antrag entgegen und beantragt,

8 den Antrag abzulehnen.

9 § 47 Abs. 3 PBefG ermächtige zur Regelung von Einzelheiten des Dienstbetriebs. Darunter falle auch die Anforderung, dass Taxis nur an behördlich zugelassenen Stellen bereitgehalten werden dürfen. § 47 Abs. 1 PBefG enthalte lediglich eine Definition des Taxenverkehrs. Mit der in § 2 Abs. 1 der Taxiordnung getroffenen Regelung sei bei Verstößen eine Ahndung als Ordnungswidrigkeit möglich. Die Vorschrift solle den ordnungsgemäßen Verkehrsablauf sichern und sei gleichzeitig ein Ordnungsfaktor für das örtliche Taxengewerbe. Sie diene der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs sowie dem geregelten Auffinden fahrbereiter Taxis an den dafür vorgesehenen Stellen. Daher sei sie durch hinreichende Gründe des Allgemeinwohls ge-

rechtfertigt und verhältnismäßig und auch mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit vereinbar.

- 10 Mit Schreiben vom 11. Juni 2018 hat die Antragsgegnerin auf gerichtliche Anfrage ihre Vorgehensweise bei der Ausweisung behördlich zugelassener Stellen i.S.v. § 47 Abs. 1 PBefG erläutert. Über die Einrichtung, Änderung oder Aufhebung von Taxi-standplätzen entscheide der örtlich zuständige Bezirksausschuss auf Vorschlag der Straßenverkehrsbehörde. Auf öffentlichem Grund würden Taxistandplätze nach verkehrsrechtlicher Anordnung mit dem Verkehrszeichen 229 StVO gekennzeichnet; auf Privatgrund (z.B. Hotelgrundstücken, Einkaufszentren, Bahnhöfen und Flächen des Messegeländes) stelle der Grundstückseigentümer dieses Verkehrszeichen auf. Eine weitere Form der behördlichen Zulassung für lediglich temporär begrenzten Taxibedarf, über die die Straßenverkehrsbehörde entscheide, seien „nicht beschilderte Bedarfsstandplätze“, die im Amtsblatt bekannt gegeben, aber im Straßenraum nicht gekennzeichnet würden. Hierfür würden jedem Taxifahrer nach § 2 Abs. 2 der Taxiordnung und § 46 Abs. 1 Nrn. 3 und 11 StVO Ausnahmen für konkret genannte Örtlichkeiten (z.B. Theatern oder Diskotheken) zu bestimmten Tageszeiten genehmigt.
- 11 Ergänzend wird Bezug genommen auf die Gerichtsakte und die Niederschrift über die mündliche Verhandlung vom 18. Juni 2018.

### **Entscheidungsgründe:**

- 12 Der zulässige Antrag ist begründet. Für eine Regelung in einer Rechtsverordnung, wonach Taxis nur an behördlich zugelassenen Stellen bereitgehalten werden dürfen, enthält das Personenbeförderungsgesetz keine Ermächtigungsgrundlage. § 2 Abs. 1 der Verordnung der Landeshauptstadt München über das Taxigewerbe (Taxiordnung) vom 25. Oktober 2016 (MüAbl S. 435) ist daher unwirksam.
- 13 1. Der Antrag ist zulässig.
- 14 a) Nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. Art. 5 Satz 1 des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO) entscheidet der Verwaltungsgerichtshof im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit auf Antrag über die Gültigkeit von Rechtsvorschriften, die im Rang unter dem Landesgesetz stehen.

- 15 § 47 Abs. 3 Satz 1 des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) vom 8. August 1990 (BGBl I S. 1690), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Juli 2017 (BGBl I S. 2808), ermächtigt die Landesregierung, durch Rechtsverordnung den Umfang der Betriebspflicht, die Ordnung auf Taxenständen sowie Einzelheiten des Dienstbetriebs zu regeln. Sie kann die Ermächtigung durch Rechtsverordnung übertragen (§ 47 Abs. 3 Satz 2 PBefG). Von dieser Möglichkeit hat die Staatsregierung in § 10 Nr. 1 der Verordnung über die Zuständigkeit zum Erlass von Rechtsverordnungen (Delegationsverordnung – DelV) vom 28. Januar 2014 (GVBl S. 22), zuletzt geändert durch Verordnung vom 20. Februar 2018 (GVBl S. 54), Gebrauch gemacht und die Ermächtigungen nach § 47 Abs. 3 Sätze 1 und 3, § 51 Abs. 1 Sätze 1 und 2 PBefG auf die Kreisverwaltungsbehörden, jeweils für ihren örtlichen Zuständigkeitsbereich, übertragen. Die Gültigkeit der von der Antragsgegnerin als Kreisverwaltungsbehörde (Art. 9 Abs. 1 Satz 1 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern – GO) erlassenen und vom Antragsteller angegriffenen Regelung unterliegt daher der gerichtlichen Überprüfung im Rahmen des Normenkontrollverfahrens.
- 16 b) Der Antragsteller hat seinen Antrag vom 30. August 2017 nicht nur in elektronischer Form, sondern zusätzlich in Papierform und unterschrieben eingereicht. Dies genügt dem im Normenkontrollverfahren entsprechend geltenden (vgl. Schmidt in Eyermann, VwGO, 14. Auflage 2014, § 47 Rn. 66) Schriftformerfordernis des § 81 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Ob der als elektronisches Dokument eingereichte Antrag die Voraussetzungen des § 55a VwGO erfüllt, kann somit dahinstehen.
- 17 c) Der Antragsteller hat den Antrag, § 2 Abs. 1 der Taxiordnung der Antragsgegnerin für unwirksam zu erklären, innerhalb eines Jahres nach deren Bekanntmachung und damit rechtzeitig gestellt.
- 18 Nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist der Antrag auf Entscheidung über die Gültigkeit innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung der Rechtsvorschrift zu stellen. Die Antragsgegnerin hat die Taxiordnung vom 25. Oktober 2016 aufgrund eines Stadtratsbeschlusses vom 19. Oktober 2016 unter Aufhebung der Vorgängerregelung vom 4. Januar 2016 – wenn auch inhaltlich weitgehend unverändert – insgesamt neu erlassen (vgl. § 7 Abs. 2 der Taxiordnung). Die Neuregelung ist am Tag nach der Bekanntmachung am 10. November 2016 im Amtsblatt der Antragsgegnerin in Kraft getreten (vgl. § 7 Abs. 1 der Taxiordnung). Auch wenn die Vorläuferfassung des § 2

Abs. 1 der Taxiordnung gleichlautend war, handelt es sich bei der angegriffenen Vorschrift nicht um eine bloße Neubekanntmachung einer bereits geltenden Bestimmung. Vielmehr hat die Antragsgegnerin die frühere Regelung mit konstitutiver Wirkung ersetzt und hierdurch die Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO neu ausgelöst (vgl. BVerwG, U.v. 26.9.2012 – 6 CN 1.11 – BVerwGE 144, 195 Rn. 11).

- 19 d) Der Antragsteller kann geltend machen, durch § 2 Abs. 1 der Taxiordnung oder dessen Anwendung in seinen Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Er hat auch ein Rechtsschutzbedürfnis für die begehrte Entscheidung.
- 20 Der Antragsteller ist bei einem Münchener Taxiunternehmen als Taxifahrer angestellt. Gestützt auf § 2 Abs. 1 i.V.m. § 6 Nr. 1 der Taxiordnung hat die Antragsgegnerin gegen ihn wegen eines Verstoßes gegen die Standplatzpflicht mit Bußgeldbescheid vom 28. Juli 2017 eine Geldbuße festgesetzt. Über den hiergegen eingelegten Einspruch hat das Amtsgericht München noch nicht entschieden.
- 21 Zwar ergibt sich die Möglichkeit der Ahndung als Ordnungswidrigkeit nicht allein aus der angegriffenen Vorschrift des § 2 Abs. 1 der Taxiordnung, sondern erst aus § 6 Nr. 1 der Taxiordnung. Diese vom Antragsteller nicht ausdrücklich angegriffene und nach Ablauf der Jahresfrist auch nicht mehr angreifbare Regelung sieht vor, dass nach § 61 Abs. 1 Nr. 4 und Abs. 2 PBefG mit Geldbuße belegt werden kann, wer vorsätzlich oder fahrlässig der Vorschrift des § 2 Abs. 1 der Taxiordnung über das Bereitstellen von Taxis zuwiderhandelt. Ist jedoch § 2 Abs. 1 der Taxiordnung – wie vom Antragsteller beantragt – unwirksam, kann die Antragsgegnerin gegen ihn wegen eines Verstoßes gegen diese Vorschrift gemäß § 6 Nr. 1 der Taxiordnung kein Bußgeld mehr verhängen. Durch die begehrte Entscheidung würde sich somit die Rechtsstellung des Antragstellers auch ohne ausdrückliche Feststellung der Unwirksamkeit von § 6 Nr. 1 der Taxiordnung verbessern.
- 22 2. Der Antrag ist begründet.
- 23 Für die vom Antragsteller angegriffene Regelung ergibt sich aus dem Personenbeförderungsgesetz keine Ermächtigungsgrundlage.



- 24 a) § 2 Abs. 1 der Taxiordnung bestimmt, dass Taxis innerhalb der Landeshauptstadt München (vgl. § 1 der Taxiordnung) unbeschadet privatrechtlicher Sonderregelungen nur an behördlich zugelassenen Stellen (Zeichen 229, § 41 StVO – Standplätze und Nachrückplätze) bereitgehalten werden dürfen. Auch wenn die daran anknüpfende Bußgeldregelung des § 6 Nr. 1 der Taxiordnung bei Verstößen gegen die Standplatzpflicht nicht Streitgegenstand ist, stehen beide Vorschriften zueinander in so engem Zusammenhang, dass die von der Antragsgegnerin vorgesehene Möglichkeit, Verstöße mit einem Bußgeld zu ahnden, bei der Prüfung der Gültigkeit von § 2 Abs. 1 der Taxiordnung nicht ausgeblendet werden kann.
- 25 b) Durch Gesetz können die Bundesregierung, ein Bundesminister oder – wie in § 47 Abs. 3 Satz 1 PBefG geschehen – die Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen (Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG). Dabei müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG).
- 26 Die verfassungsrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers, Inhalt, Zweck und Ausmaß einer Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen im Gesetz zu bestimmen, soll gewährleisten, dass der Bürger schon aus der gesetzlichen Ermächtigung erkennen und vorhersehen kann, was ihm gegenüber zulässig sein soll und welchen möglichen Inhalt die aufgrund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben können. Zwar muss die Ermächtigungsnorm in ihrem Wortlaut nicht so genau wie irgend möglich gefasst sein und muss nur hinreichend bestimmt sein. Dazu genügt es, dass sich die gesetzlichen Vorgaben mit Hilfe allgemeiner Auslegungsregeln erschließen lassen, insbesondere aus dem Zweck, dem Sinnzusammenhang und der Entstehungsgeschichte der Norm. Welche Anforderungen an das Maß der erforderlichen Bestimmtheit im Einzelnen zu stellen sind, lässt sich nicht allgemein festlegen. Das notwendige Ausmaß der Bestimmtheit richtet sich insbesondere nach der Intensität der Auswirkungen und der Grundrechtsrelevanz der Regelung für die Betroffenen. Greift die Regelung erheblich in dessen Rechtsstellung ein, sind höhere Anforderungen an den Grad der Bestimmtheit der Ermächtigung zu stellen, als wenn es sich um einen Regelungsbereich handelt, der die Grundrechtsausübung weniger tangiert (BVerfG, B.v. 21.9.2016 – 2 BvL 1/15 – BVerfGE 143, 38 Rn. 54 ff.).
- 27 Sieht die Rechtsverordnung die Möglichkeit der Ahndung von Verstößen als Ordnungswidrigkeit vor, muss demnach nicht nur die Bußgeldvorschrift (Art. 103 Abs. 2

GG, § 3 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten – OWiG), sondern auch die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage, auf der die erlassene Vorschrift beruht, hinreichend bestimmt sein (vgl. BVerfG, B.v. 14.11.1989 – 1 BvL 14/85, 1 BvR 1276/84 – BVerfGE 81, 70 = juris Rn. 75; B.v. 29.11.1989 – 2 BvR 1491/87, 2 BvR 1492/87 – BVerfGE 81, 132/135; B.v. 1.12.1992 – 1 BvR 88/91, 1 BvR 576/91 – BVerfGE 87, 399/411 und B.v. 17.11.2009 – 1 BvR 2717/08 – NJW 2010, 754).

- 28 c) Diesen Anforderungen genügt die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage in § 47 Abs. 3 PBefG nicht. § 2 Abs. 1 der Taxiordnung der Antragsgegnerin ist daher unwirksam.
- 29 aa) § 47 Abs. 3 PBefG enthält keine hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage für eine Regelung durch Rechtsverordnung, wonach Taxis nur an behördlich zugelassenen Stellen bereitgehalten werden dürfen. Die sogenannte Standplatzpflicht ist bundesrechtlich abschließend geregelt. Dem in § 47 Abs. 3 PBefG ermächtigten Verordnungsgeber verbleibt insoweit kein Regelungsspielraum.
- 30 § 47 Abs. 1 Satz 1 PBefG definiert den Verkehr mit Taxen als Beförderung von Personen mit Personenkraftwagen, die der Unternehmer an behördlich zugelassenen Stellen bereithält und mit denen er Fahrten zu einem vom Fahrgast bestimmten Ziel ausführt. Nach § 47 Abs. 1 Satz 2 PBefG kann der Unternehmer Beförderungsaufträge auch während einer Fahrt oder am Betriebssitz entgegennehmen.
- 31 § 47 Abs. 3 Sätze 1 und 2 PBefG ermächtigen die Landesregierung oder die Stellen, auf die die Landesregierung die Ermächtigung überträgt (in Bayern die Kreisverwaltungsbehörden, § 10 Nr. 1 DelV), durch Rechtsverordnung den Umfang der Betriebspflicht, die Ordnung auf Taxenständen sowie Einzelheiten des Dienstbetriebs zu regeln. In der Rechtsverordnung können nach § 47 Abs. 3 Satz 3 PBefG insbesondere Regelungen getroffen werden über das Bereithalten von Taxen in Sonderfällen einschließlich eines Bereitschaftsdienstes, die Annahme und Ausführung von fernmündlichen Fahraufträgen, den Fahr- und Funkbetrieb, die Behindertenbeförderung und die Krankenbeförderung, soweit es sich nicht um Beförderungen nach § 1 Abs. 2 Nr. 2 PBefG handelt.
- 32 Bei der Regelung der Standplatzpflicht in § 2 Abs. 1 der Taxiordnung kann sich die Antragsgegnerin nicht auf die Ermächtigungsgrundlage in § 47 Abs. 3 Satz 1 PBefG

zur Regelung von Einzelheiten des Dienstbetriebs stützen. § 47 Abs. 3 Satz 1 PBefG legt den Inhalt der Rechtsverordnung abschließend und beschränkt auf die ausdrücklich benannten Regelungsgegenstände des Umfangs der Betriebspflicht, der Ordnung auf Taxenständen und der Einzelheiten des Dienstbetriebs fest (vgl. Fielitz/Grätz, Personenbeförderungsgesetz, Stand Mai 2018, § 47 Rn. 54 ff.; OLG Düsseldorf, B.v. 18.10.2005 – IV-5 Ss (OWi) 146/05 – NStZ-RR 2006, 351 = juris Rn. 5). § 47 Abs. 3 Satz 3 PBefG zählt hierzu Beispiele auf, die Gegenstand der Regelung sein können. Die Standplatzpflicht für Taxis als solche fällt nicht unter die in § 47 Abs. 3 Satz 1 PBefG genannten Regelungsgegenstände. Sie ergibt sich bereits aus § 47 Abs. 1 Satz 1 PBefG und kann daher nicht nochmals inhaltsgleich in einer Rechtsverordnung geregelt werden.

- 33 Zwar weist die Antragsgegnerin zu Recht darauf hin, dass § 47 Abs. 1 Satz 1 PBefG in erster Linie eine Legaldefinition des Verkehrs mit Taxen ist. Diese Definition enthält aber zugleich – wenn auch weniger klar als die bis 1983 geltende Regelung des Personenbeförderungsgesetzes – die bundesgesetzliche Vorgabe, dass der Unternehmer das Fahrzeug zur Beförderung von Personen nur an behördlich zugelassenen Stellen bereithalten darf (ebenso Bidinger, Personenbeförderungsgesetz, Stand Dezember 2017, § 47 PBefG Rn. 2, 103, 229, 241 ff.; Scheidler, DAR 2009, 125/129, a.A. Wüstenberg, DAR 2017, 251 ff., ders., NZV 2017, 556 ff.). Dies ergibt sich vor allem aus der Entstehungsgeschichte des § 47 PBefG, der in der gegenwärtigen Fassung, abgesehen von für dieses Verfahren nicht relevanten geringfügigen Änderungen, seit Erlass des Fünften Gesetzes zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes vom 25. Februar 1983 (BGBl I S. 196) unverändert gilt. Die Vorgängerfassung im Personenbeförderungsgesetz vom 21. März 1961 (BGBl I S. 241) definierte den Verkehr mit Kraftdroschken (Taxen) in § 47 Abs. 1 PBefG a.F. als Beförderung von Personen mit Personenkraftwagen, die der Unternehmer auf öffentlichen Straßen oder Plätzen bereitstellt und mit denen er Fahrten zu einem vom Fahrgast bestimmten Ziel ausführt. Sie enthielt somit keine Standplatzpflicht. Vielmehr war diese in § 47 Abs. 3 Satz 1 PBefG a.F. festgelegt, wonach Kraftdroschken auf öffentlichen Straßen oder Plätzen nur in der Gemeinde bereitgestellt werden dürfen, in der sich der Betriebssitz des Unternehmers befindet, und nur an den behördlich zugelassenen Stellen. § 47 Abs. 3 Satz 2 PBefG a.F. enthielt schließlich die Ermächtigung, das Nähere durch Droschkenordnungen, die nach Landesrecht erlassen werden, zu bestimmen.

- 34 § 47 Abs. 3 Satz 1 PBefG a.F. enthielt somit ein ausdrückliches Verbot, Taxen an Orten außerhalb behördlich zugelassener Stellen auf öffentlichen Straßen oder Plätzen bereitzustellen (hierzu BVerwG, U.v. 12.9.1980 – 7 C 92.78 – BVerwGE 61, 9/10). Mit der Neufassung des § 47 PBefG vom 25. Februar 1983 (BGBl I S. 196) wollte der Gesetzgeber vor allem den früheren Begriff des „Bereitstellens“ in § 47 Abs. 1 durch den weiteren Begriff des „Bereithaltens“ ersetzen und auch die Annahme von Beförderungsaufträgen während der Fahrt oder am Betriebssitz ermöglichen (BT-Drs. 9/2128, S. 8; vgl. auch Wüstenberg, NZV 2017, 556). Dafür, dass der Gesetzgeber von der bis dahin ausdrücklich in § 47 Abs. 3 Satz 1 PBefG a.F. festgelegten Standplatzpflicht hätte abrücken wollen, ergeben sich aus der Entstehungsgeschichte der Neufassung, insbesondere aus der Begründung des Gesetzentwurfs (BT-Drs. 9/2128), keine Anhaltspunkte. Dementsprechend geht die Rechtsprechung überwiegend davon aus, dass die Standplatzpflicht als Verbot des Bereithaltens von Taxen außerhalb behördlich zugelassener Stellen nunmehr in § 47 Abs. 1 Satz 1 PBefG verankert ist (vgl. BVerfG, B.v. 14.11.1989 – 1 BvL 14/85, 1 BvR 1276/84 – BVerfGE 81, 70 = juris Rn. 70 und 74; BGH, U.v. 6.4.2017 – I ZR 33/16 – NJW 2017, 3790 Rn. 10 f.). Dies ergibt sich im Umkehrschluss auch aus § 47 Abs. 1 Satz 2 PBefG, wonach der Unternehmer Beförderungsaufträge auch während einer Fahrt oder am Betriebssitz – und damit ansonsten nur an behördlich zugelassenen Stellen – entgegennehmen kann. Die Regelung des § 47 Abs. 2 Satz 3 PBefG, wonach die Genehmigungsbehörde das Bereithalten an behördlich zugelassenen Stellen außerhalb der Betriebssitzgemeinde gestatten und einen größeren Bezirk festsetzen kann, spricht ebenfalls dafür, dass der Bundesgesetzgeber von einer grundsätzlichen Standplatzpflicht und dem Verbot des Bereithaltens von Taxis zur Aufnahme von Fahrgästen außerhalb solcher zugelassenen Stellen ausgegangen ist.
- 35 Entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin findet die von ihr in § 2 Abs. 1 der Taxiordnung getroffene Regelung, wonach Taxis nur an behördlich zugelassenen Stellen bereitgehalten werden dürfen, in der Ermächtigung des § 47 Abs. 3 Satz 1 PBefG, durch Rechtsverordnung Einzelheiten des Dienstbetriebs zu regeln, keine ausreichende Grundlage. Enthielt die frühere Fassung in § 47 Abs. 3 Satz 2 PBefG a.F. noch die auf den davorstehenden Satz 1 bezogene, nicht genauer umschriebene Ermächtigung, „das Nähere“ durch landesrechtliche Rechtsverordnung zu bestimmen (vgl. hierzu BVerwG, U.v. 30.4.2008 – 3 C 16.07 – BVerwGE 131, 147 Rn. 18), grenzen § 47 Abs. 3 Sätze 1 und 3 PBefG den Inhalt der Regelung nunmehr genauer ein. Der Gesetzesbegründung zufolge sollten hierdurch entstandene Zweifel

hinsichtlich der Reichweite der bisherigen Ermächtigungsgrundlage beseitigt und aus Gründen der Rechtsklarheit die Ermächtigung in der neuen Fassung des Absatzes 3 entsprechend den Erfordernissen der Praxis konkretisiert werden. Eine Ermächtigung, die bereits bundesrechtlich geltende Standplatzpflicht als solche in der Rechtsverordnung nochmals zu wiederholen, ergibt sich daraus jedoch nicht (vgl. auch Fromm/Sellmann/Zuck, Personenbeförderungsrecht, 4. Auflage 2013, § 47 PBefG Rn. 7). Insbesondere kann eine solche Bestimmung nicht als Regelung von Einzelheiten des Dienstbetriebs angesehen werden. Vielmehr betreffen „Einzelheiten des Dienstbetriebs“, die nach § 47 Abs. 3 Satz 1 PBefG durch Rechtsverordnung geregelt werden können, das Vorgehen des Unternehmers bzw. Fahrers bei der Ausübung des Dienstes und die Art und Weise, wie der Unternehmer die ihm obliegende Aufgabe der individuellen öffentlichen Verkehrsbedienung wahrnimmt (BVerwG, B.v. 8.7.1988 – 7 B 83.88 – NZV 1988, 198; BayObLG, B.v. 18.5.1987 – 3 Ob OWi 66/87 – DÖV 1987, 873). Bei der Standplatzpflicht handelt es sich nicht um eine Einzelheit in diesem Sinne, sondern um eine bereits in § 47 Abs. 1 Satz 1 PBefG festgelegte grundlegende Verpflichtung, die keiner nochmaligen inhaltsgleichen Regelung durch landesrechtliche Rechtsverordnung bedarf.

- 36 Wie behördlich zugelassene Stellen konkret festgelegt werden, ist im Personenbeförderungsgesetz nicht näher geregelt (vgl. dazu Bidinger, Personenbeförderungsrecht, § 47 PBefG Rn. 196 ff.). Die Antragsgegnerin legt Taxenstände auf öffentlichem Grund grundsätzlich auf der Basis einer verkehrsrechtlichen Anordnung durch Vorschriftzeichen 229 nach Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO fest, sieht aber in § 2 Abs. 2 der Taxiordnung auch die Möglichkeit vor, „nicht beschilderte Bedarfsstandplätze“ an zusätzlichen Stellen zu bestimmten Zeiten festzulegen und im Amtsblatt bekannt zu machen. Ob Letzteres mit § 45 Abs. 4 StVO in Einklang steht, wonach die Straßenverkehrsbehörden den Verkehr grundsätzlich nur durch Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen regeln und lenken dürfen (vgl. dazu auch BVerwG, U.v. 13.3.2008 – 3 C 18.07 – BVerwGE 130, 383 Rn. 20 ff.; U.v. 27.2.2018 – 7 C 26.16 – juris Rn. 58 und 7 C 30.17 – juris Rn. 59), oder ob nicht auch insoweit eine Regelung durch Vorschriftzeichen 229 in Verbindung mit einem auf die zeitliche Beschränkung hinweisenden Zusatzzeichen gemäß § 39 Abs. 3, § 41 Abs. 2 Satz 3 StVO geboten ist, kann dahinstehen (vgl. auch die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu den Verkehrszeichen, die bestimmen, dass das Zeichen 229 [nur] angeordnet werden darf, wo zumindest während bestimmter Tageszeiten regelmäßig betriebsbereite Taxen vorgehalten werden). § 47 Abs. 3 Satz 1 PBefG ermächtigt jedenfalls nicht

dazu, behördlich zugelassene Stellen durch Rechtsverordnung festzulegen (ebenso Bidinger, Personenbeförderungsrecht, § 47 PBefG Rn. 209).

- 37 Damit lässt sich dem Personenbeförderungsgesetz keine hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage für die von der Antragsgegnerin in § 2 Abs. 1 der Taxiordnung getroffene Regelung entnehmen.
- 38 bb) Es kommt hinzu, dass die Antragsgegnerin die angegriffene Regelung des § 2 Abs. 1 der Taxiordnung mit einem Bußgeldtatbestand in § 6 Nr. 1 der Taxiordnung verknüpft hat, um die Standplatzpflicht besser durchsetzen zu können. Auch hierfür fehlt ihr eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage (ebenso Bidinger, Personenbeförderungsrecht, § 47 PBefG Rn. 244, 339; a.A. Fielitz/Grätz, Personenbeförderungsgesetz, § 47 Rn. 27). Aus § 47 Abs. 3 und § 61 Abs. 1 Nr. 4 PBefG ergibt sich keine hinreichend bestimmte, den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG genügende Ermächtigungsgrundlage für den Erlass einer bußgeldbewehrten Regelung der Standplatzpflicht. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht offen gelassen, ob hinsichtlich der Ahndung von Ordnungswidrigkeiten geringere Anforderungen an den Grad der Bestimmtheit der Ermächtigungsnorm zu stellen sind als im Fall der Strafbewehrung (BVerfG, B.v. 21.9.2016 – 2 BvL 1/15 – BVerfGE 143, 38 Rn. 56). Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten gesetzlichen Ermächtigung müssen aber zumindest hinreichend klar ergeben, dass der Ordnungsgeber überhaupt zum Erlass eines Bußgeldtatbestands berechtigt sein soll. Das ist für Verstöße gegen die Standplatzpflicht nicht der Fall.
- 39 Gemäß § 61 Abs. 1 Nr. 4 PBefG handelt ordnungswidrig, wer vorsätzlich oder fahrlässig einer Rechtsvorschrift zuwiderhandelt, die auf Grund des Personenbeförderungsgesetzes oder auf Grund von Rechtsvorschriften, die auf dem Personenbeförderungsgesetz beruhen, erlassen worden ist, soweit die Rechtsvorschrift – wie § 6 der Taxiordnung – ausdrücklich auf diese Vorschrift verweist. Verstöße gegen eine gemäß § 47 Abs. 3 PBefG erlassene Rechtsverordnung können allerdings nur dann mit einem Bußgeld geahndet werden, wenn sich die Regelung, auf die sich der Bußgeldtatbestand bezieht, ihrerseits auf eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage stützen kann. Das ist jedoch, wie bereits ausgeführt, hinsichtlich der in § 2 Abs. 1 der Taxiordnung geregelten Standplatzpflicht nicht der Fall.

- 40 Gegen eine Ermächtigung, für Verstöße gegen die Standplatzpflicht in einer Rechtsverordnung nach § 47 Abs. 3 PBefG einen Bußgeldtatbestand zu schaffen, spricht auch die Regelungssystematik des § 61 Abs. 1 PBefG. Verstöße gegen die Standplatzpflicht sind im Personenbeförderungsgesetz keinen Sanktionen unterworfen und insbesondere nicht bußgeldbewehrt. § 61 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. e PBefG sieht für den Verkehr mit Taxen bei Zuwiderhandlungen gegen § 47 Abs. 2 Satz 1 PBefG (Bereithaltung nur in der Gemeinde des Betriebssitzes des Unternehmens) oder gegen § 47 Abs. 5 PBefG (Verbot der Vermietung an Selbstfahrer) einen Bußgeldtatbestand vor, nicht jedoch für Zuwiderhandlungen gegen die in § 47 Abs. 1 Satz 1 PBefG verankerte Standplatzpflicht. Insoweit ist die Vorschrift des § 61 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. e PBefG für unmittelbar geltende Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes über den Verkehr mit Taxen abschließend und steht dem Erlass eines Bußgeldtatbestands in einer Rechtsverordnung für Verletzungen der bereits kraft Bundesgesetzes bestehenden Standplatzpflicht entgegen. Aus § 47 Abs. 3 i.V.m. § 61 PBefG ergibt sich jedenfalls keine nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmte und damit den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG genügende Ermächtigungsgrundlage für den Erlass einer Bußgeldregelung bei Verstößen gegen die Standplatzpflicht durch die Landesregierung oder die von dieser ermächtigte Stelle.
- 41 Zwar dient die Standplatzpflicht ebenso wie das Freihalten der Taxenstände von unberechtigt haltenden und parkenden Fahrzeugen der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs und dem reibungslosen Funktionieren des Taxenverkehrs (vgl. BVerwG, U.v. 9.4.2014 – 3 C 5.13 – ZfSch 2014, 474 Rn. 19; BGH, U.v. 6.4.2017 – I ZR 33/16 – NJW 2017, 3790 Rn. 11). Auch wenn die Standplatzpflicht ohne die Möglichkeit der Ahndung von Verstößen mit einer Geldbuße schwer durchsetzbar ist, sind jedoch die in § 47 Abs. 3 PBefG genannten Stellen ohne eine insoweit hinreichend bestimmte gesetzliche Ermächtigungsgrundlage zum Erlass eines Bußgeldtatbestands in einer Rechtsverordnung nicht berechtigt.
- 42 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung auf § 167 Abs. 1, Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.
- 43 4. Gemäß § 47 Abs. 5 Satz 2 Halbs. 2 VwGO muss die Antragsgegnerin Ziffer I. der Entscheidungsformel nach Eintritt der Rechtskraft des Urteils in derselben Weise veröffentlichen wie die Rechtsvorschrift bekanntzumachen wäre.

- 44 5. Die Revision war zuzulassen, da die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Die Frage, ob das Personenbeförderungsgesetz eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage für eine Regelung in einer Rechtsverordnung enthält, wonach Taxis nur an behördlich zugelassenen Stellen bereitgehalten werden dürfen, hat aufgrund der offenbar weit verbreiteten Regelungspraxis (vgl. Fielitz/Grätz, Personenbeförderungsgesetz, § 47 Rn. 27 und 60) fallübergreifende Bedeutung.

### **Rechtsmittelbelehrung**

- 45 Nach § 139 VwGO kann die Revision innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) eingelegt werden. Die Revision muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. Sie ist spätestens innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist beim Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig (Postfachanschrift: Postfach 10 08 54, 04008 Leipzig), einzureichen. Die Revisionsbegründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.
- 46 Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfefverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.



48

**Beschluss:**

49

Der Streitwert wird auf 5.000,- Euro festgesetzt.

50

**Gründe:**

51

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 1 und 2 GKG und orientiert sich an Nr. 35.6 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 (abgedruckt in Kopp/Schenke, VwGO, 23. Auflage 2017, Anhang zu § 164 Rn. 14). Dort ist für Normenkontrollen im Bereich des Polizei- und Ordnungsrechts der Auffangwert vorgesehen, wenn sich – wie hier – das wirtschaftliche Interesse hinsichtlich der Gültigkeit der angegriffenen Norm nicht beziffern lässt. Der Senat hält daher einen Streitwert in Höhe des gesetzlichen Auffangwerts (§ 52 Abs. 2 GKG) für angemessen.

52

Dr. Borgmann

Geist

Peltz