

Warum die Rückkehrpflicht für Mietwagen beibehalten werden muss

In der aktuellen Diskussion über eine Reform des Personenbeförderungsrechts wird vorgeschlagen, dass die bestehende Rückkehrpflicht für Mietwagen aufgehoben werden sollte. Zur Begründung wird angeführt, dass die Rückkehrpflicht angesichts der modernen Technologien überflüssig sei und die durch die Rückkehrpflicht verursachten Leerfahrten eine unzumutbare Umweltbelastung seien.

Die Rückkehrpflicht wurde mit der sog. „Taxinovelle“ 1982 in das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) aufgenommen. Sie sollte die Abgrenzung zwischen dem (im öffentlichen Verkehrsinteresse liegenden) Taxiverkehr und dem privaten Mietwagenverkehr verbessern. Durch die Einführung „moderner Technologien“ in den 60er Jahren (Funkdisposition) war die bisherige Abgrenzung zwischen Taxis und Mietwagen in der Praxis weitgehend aufgehoben. Zahlreiche Mietwagenflotten wurden wie Taxiverkehr betrieben und unterliefen dadurch die im Interesse der Allgemeinheit geltenden Regelungen für den Taxiverkehr (Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht). Mit der neu eingeführten Rückkehrpflicht sollte das für Mietwagen geltende Bereithaltungsverbot ohne konkreten Fahrauftrag durchgesetzt werden.

Die gegen die Rückkehrpflicht vorgebrachten verfassungsrechtlichen Bedenken wurden mit einer Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zurückgewiesen (Beschluss vom 14.11.1989, 1 BvL 14/85).

Das BVerfG hat dazu festgestellt, dass

- an der Existenz- und Funktionsfähigkeit des Taxenverkehrs ein wichtiges Interesse der Allgemeinheit besteht;
- das Bedürfnis nach einem funktionsfähigen Taxenverkehr nicht geringer geworden ist, obwohl sich Bestand an privaten Pkw deutlich erhöht hat;
- mit dem Verbot, Mietwagen auf öffentlichen Straßen und Plätzen taxiähnlich bereitzustellen, ein besonders wichtiges Interesse der Allgemeinheit verfolgt wird;
- das Rückkehrgebot grundsätzlich zur Erreichung des angestrebten Zwecks erforderlich ist und ein gleich wirksames, die Betroffenen weniger belastendes Mittel zur Erreichung des gewünschten Erfolges nicht ersichtlich ist;
- die gleichwohl verbleibende Belastung durch die Rückkehrpflicht den Mietwagenunternehmern zumutbar ist, weil das Rückkehrgebot letztlich der Erhaltung von Existenz- und Funktionsfähigkeit des Taxenverkehrs dient, die der Gesetzgeber als besonders wichtigen Belang des Gemeinwohls ansehen durfte.

Auch zu den mit der Rückkehrpflicht verbundenen Leerfahrten hat das BVerfG Stellung bezogen. Es wurde darauf hingewiesen, dass auch beim Taxiverkehr Leerfahrten anfallen, weil die Bereithaltung der Taxis nur in der Betriebssitzgemeinde und nur an behördlich gekennzeichneten Stellen (sog. Halteplätze) erlaubt ist.

Tatsächlich unterscheiden sich die Quoten für Besetzt- und Leerfahrten im Taxi- und Mietwagenverkehr nur marginal. Während im Taxiverkehr das Verhältnis zwischen Leer- und

Besetztfahrten ca. 50:50 beträgt, weist der Mietwagenverkehr nach entsprechenden Verkehrsuntersuchungen eine Quote von ca. 40% Besetzt- zu 60% Leerfahrten aus. (vgl. die Marktuntersuchungen von Linne+Krause; FG Düsseldorf, Urt. vom 03.06.2008, 14 V 1214/08 A (E)). Die Rückkehrpflicht führt demnach nicht zu einer signifikant höheren Leerfahrtenquote im Mietwagenverkehr. Eine unzumutbare Umweltbelastung ist durch die Rückkehrpflicht gerade nicht zu verzeichnen.

Die Abschaffung der Rückkehrpflicht im Mietwagenverkehr führt nach den Erfahrungen in London und New York dazu, dass die Mietwagen nach der Ausführung eines Beförderungsauftrages unverzüglich (leer) in die Stadtzentren zurückfahren, weil dort die meisten Beförderungsaufträge zu erwarten sind. Neben dem zusätzlichen Verkehrsaufkommen in den Stadtzentren führt das auch zu erheblichen Problemen auf den öffentlichen Park- und Halteflächen, bzw. zu einem Anstieg des umherfahrenden Verkehrs. In den meisten Städten steht heute schon kein ausreichender Bereithaltungsraum für die konzessionierten Taxis zur Verfügung. Sollten in Folge der Abschaffung der Rückkehrpflicht noch unzählige Mietwagen dazu kommen, ist der Verkehrskollaps in den Stadtzentren absehbar.

Die Aufhebung der Rückkehrpflicht würde zudem den Taxiverkehr gegenüber dem Mietwagenverkehr eklatant benachteiligen.

Die Bereithaltung von Fahrzeugen zur Personenbeförderung hat sich durch die „App-Technologie“ grundlegend verändert. Die in Echtzeit erteilten Fahraufträge werden direkt in die zur Beförderung bereitgehaltenen Fahrzeuge (Taxis oder Mietwagen) übermittelt. Die Bedeutung der Bereithaltung von Taxis an ausgewiesenen Halteplätzen hat sich dadurch in der Praxis erheblich verringert. Lediglich an sog. Hotspots wie Bahnhöfen oder Flughäfen erfüllen die Taxihalteplätze noch die hergebrachte Funktion.

Taxis dürfen sich gem. § 47 Abs. 1 PBefG nur an behördlich zugelassenen Stellen bereithalten. Bei der Aufhebung der Rückkehrpflicht dürften sich Mietwagen ohne jede Einschränkung überall für die Personenbeförderung bereithalten. Die Auftragserteilung über sog. „App-Vermittlungen“, die in Echtzeit die Verbindung zwischen dem Fahrgast und dem Beförderungsunternehmen herstellt, führt dazu, dass der auf öffentlichen Straßen überall bereitgehaltene Mietwagen jeden Beförderungsauftrag sofort und unverzüglich ausführen kann. Ein an ein Taxi erteilter Fahrauftrag würde die Anfahrt vom jeweils nächst gelegenen Halteplatz erfordern. Im Ergebnis könnten Mietwagen die erteilten Fahraufträge schneller ausführen als Taxis.

Diese Benachteiligung des Taxiverkehrs wird auch nicht dadurch aufgehoben, dass man dem Mietwagen nur die Ausführung von bestellten Fahrten erlaubt und das sog. „street-hailing“ den Taxis vorbehält. Das Abwinken von Taxis oder das Aufsuchen von Taxihalteplätzen hat durch die Entwicklung der „App-Vermittlungen“ weitgehend an Bedeutung verloren. Der Wettbewerb um Fahrgastbestellungen findet heute zunehmend über die „App-Vermittlungen“ statt.

Fazit: Wenn auch zukünftig im Interesse der Allgemeinheit ein funktionierendes Taxigewerbe mit den Verbraucherschützenden ÖPNV-Pflichten (Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht) gewünscht wird, muss die Rückkehrpflicht zur Abgrenzung zwischen dem Taxi- und Mietwagenverkehr beibehalten werden.