

hen können, für die ein solcher Anbieter nach den allgemeinen und besonderen Gesetzen dann nicht nur auf Unterlassung, sondern auch auf Beseitigung und Schadensersatz haftet. Ob also die mit dem 2. TMÄndG angestrebte Rechtsklarheit und Rechtssicherheit wirklich eingetreten ist, dürfte auch insoweit doch sehr zweifelhaft sein.

3. Fazit

Mit dem 2. TMÄndG wollte der Gesetzgeber zu Gunsten von WLAN-Betreibern Rechtssicherheit und Rechtsklarheit schaffen, damit diese nicht als Störer auf Unterlassung in Anspruch genommen werden können. Das ist mit der Novelle nicht gelungen. Der im Gesetzesentwurf noch ausdrücklich enthaltene Ausschluss von Unterlassungsansprüchen hat im endgültigen Gesetz keinen Niederschlag mehr gefunden. Für die Ausle-

gung einer Norm ist aber der Gesetzeswortlaut, nicht die subjektive Vorstellung der am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten von Bedeutung. Darüber hinaus hat sich in den Beratungen ergeben,⁷⁵ dass E-Commerce- und InfoSoc-Richtlinie kollidieren könnten, überdies auch in Bezug auf die Enforcement-Richtlinie Konflikte möglich sind, so dass diese (potenziellen) Überschneidungen die Gerichte sicherlich noch beschäftigen werden. Letztlich besteht sogar die Gefahr, dass selbst eine ausgeschlossene Störerhaftung noch in eine Verantwortlichkeit für zu eigen gemachte Inhalte umschlagen kann. Größere Rechtssicherheit und Rechtsklarheit sehen anders aus.

⁷⁵ So die Sachverständigen *Spindler* (bejahend) und *Härtig* (verneinend) im Protokoll der 61. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft und Energie vom 16. Dezember 2015, S. 7, 9.

Der Taxigewerbeausübungsbeschränkungsvertrag an Flughäfen – Disziplinargewalt Privater per Vertrag?

Rechtsanwalt Dirk Wüstenberg, Offenbach a.M.*

An einigen Flughäfen werden die dortigen Taxihalteplätze an eine juristische Person des privaten Rechts vermietet, und die Mieter stellen diese den ortsansässigen Taxiunternehmen und -fahrern gegen Zahlung eines Benutzungsentgelts, teils auch nur zu bestimmten Zeiten zur Verfügung. Der Mieter schließt den Benutzungsvertrag mit den Taxiunternehmen und -fahrern zu seinen Konditionen ab und vereinbart, dass er auch für die Sanktion von Verstößen gegen eigene Verhaltensbestimmungen wie auch für die Sanktion von Verstößen gegen öffentliche Vorschriften zuständig ist. Dieses „System“ verletzt seit Jahren immer wieder das Gerechtigkeitsempfinden vieler Betroffener.

I. Einleitung

Nach § 47 I 1 PBefG hat der Taxiunternehmer, wenn er mit dem Taxi Personen gemäß §§ 1 I, 46 II Nr. 1 PBefG befördern möchte, das Recht, sein Taxi an behördlich zugelassenen Stellen bereitzuhalten. Durch dieses Recht unterscheidet sich das Taxigewerbe vom Mietwagengewerbe nach § 49 IV PBefG. Nach § 47 II 1 PBefG dürfen Taxen nur in der Gemeinde bereitgehalten werden, in welcher der Unternehmer seinen Betriebssitz hat. Aus der Kombination beider Vorschriften ergibt sich, dass das Recht des Taxiunternehmers und -fahrers aus § 47 I 1 PBefG sich nur auf diejenigen behördlich zugelassenen Stellen bezieht, welche sich *innerhalb* der Betriebssitzgemeinde befinden. Zu diesen zählen in der Praxis stets die Taxihalteplätze an Flughäfen.

Wer sein Taxi außerhalb seiner Betriebssitzgemeinde bereithält, begeht eine Ordnungswidrigkeit nach §§ 47 II 1, § 61 I

Nr. 3 lit. e PBefG und kann zudem wettbewerbsrechtlich abgemahnt werden nach §§ 8 I, 3, 3 a UWG iVm § 47 II 1 PBefG.¹ Wer sein Taxi *innerhalb* seiner Betriebssitzgemeinde *außerhalb* der behördlich zugelassenen Stellen/Taxihalteplätze bereithält, begeht *keine* Ordnungswidrigkeit; i.E. § 61 I Nr. 3 lit. e, Nr. 4 PBefG. Einen Verstoß gegen § 47 I 1 PBefG gibt es nicht – jedenfalls nicht nach öffentlichem Recht.

Die „Vorzeigebeispiele“ vertraglicher „Verstöße“ liefern die Flughafenbetreiber in München und Frankfurt/M. In Köln/Bonn ist ein solches Modell im Gespräch, in Berlin wohl auch. Der Münchener Mieter IsarFunk Taxizentrale GmbH & Co. KG vereinbart: „Die Nutzung der Standplätze und Speicherflächen sowie die Befugnisse der Aufsichtspersonen regelt neben den einschlägigen Vorschriften über das Taxigewerbe und den Regelungen dieses Vertrages die als Anlage B beigefügte Nutzungsordnung, die Bestandteil dieses Vertrages ist.“² Weiterhin: „Bei groben oder fortgesetzten Verstößen des Vertragspartners oder der für ihn tätigen betriebsberechtigten Personen gegen einschlägige Vorschriften über das Taxigewerbe oder gegen die sich aus diesem Vertrag und seinen Anlagen ergebenden Verpflichtungen kann IsarFunk nach genauer Prüfung des Einzelfalls und nach Anhörung des/der Betroffenen zeitlich begrenzte Nutzungsverbote aussprechen...

* Der Autor ist Rechtsanwalt in Offenbach aM

¹ BGH, Urt. v. 18.10.2012 – I ZR 191/11, NJW-RR 2013, 606 = MDR 2013, 614.
² Ziffer 6 II 1 des „Vertrags über die Nutzung der Taxistandplätze und Taxispeicher am Flughafen Franz-Josef-Strauß in München“ vom... (2014); vgl. <http://www.isarfunk-news.de/index.php/component/phocadownload/file/74-nutzungsvertrag-2014-komplett> (Aufruf: 1.9.2015). Die Datei ist zwischenzeitlich entfernt worden (Juli 2016).

Verstöße können alternativ und auch in weniger erheblichen Fällen Vertragsstrafen in Geld nach sich ziehen.“³

Der Frankfurter Mieter Taxi-Vereinigung Frankfurt am Main eV geht noch weiter, indem er auch von den Fahrern Geld verlangt und diese sanktioniert: „Hiermit verpflichte ich mich, die folgend aufgeführten Ordnungen und Regelungen zu beachten: a) Taxiordnung der Stadt Frankfurt am Main, b) Halteplatzordnung der Taxi-Vereinigung..., c) Charterregelung der Taxi-Vereinigung..., d) Kurzstreckenregelung der Taxi-Vereinigung Frankfurt am Main eV Mir ist bekannt, dass bei Verstößen gegen die oben genannten Regeln eine Belehrung durch die Taxi-Vereinigung Frankfurt am Main eV sowie bei wiederholtem Verstoß eine gebührenpflichtige Nachschulung erfolgen kann. Bei groben Verstößen ist die Taxi-Vereinigung..., vertreten durch ihren Vorstand, berechtigt, die Taxi-TopCard ersatzlos einzuziehen. Mir ist bekannt, dass damit mein Bereitstellungsrecht auf den Halteplätzen der Taxi-Vereinigung... erlischt.“⁴

II. Vertragsrecht

Der Flughafenbetreiber oder der Mieter auf der einen Seite und der Taxiunternehmer oder -fahrer auf der anderen Seite schließen einen zivilrechtlichen Vertrag. Der Flughafenbetreiber ist ein gemischtöffentliches Unternehmen privaten Rechts (zB Flughafen München GmbH) oder ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen privaten Rechts (zB Fraport AG). Die Tatsache, dass sich das Unternehmen mehrheitlich in öffentlicher Hand befindet, bewirkt, dass dieses Unternehmen deswegen als Teil der vollziehenden Gewalt iSd Art. 1 III GG zu behandeln ist.⁵

1. Verfassungsrechtliche Grenzen

Die vollziehende Gewalt muss die Gesetze beachten; Art. 1 III GG. Das heißt: Sowohl der Flughafenbetreiber als auch – wegen des für die vollziehende Gewalt geltenden Verbots der Flucht in das Privatrecht⁶ – der Mieter müssen die gesetzlichen Vorgaben einhalten.

Derer sind es mindestens vier: Eine Tat, welche keine Ordnungswidrigkeit ist (s. o.), darf nicht privat sanktioniert werden; Art. 103 II GG. Eine Tat, welche vom Staat bereits geahndet worden ist (zB ein Verstoß gegen § 47 II 1 PBefG) darf nicht noch ein weiteres Mal sanktioniert werden; Art. 103 III GG. Und die Einschränkung des Rechts auf Bereithalten mit einem Taxi nach § 47 I 1 PBefG darf nicht über das hinausgehen, was einem Ermächtigten § 47 III 1 PBefG gleichsam „nur“ erlaubt ist. Die jeweilige Vertragsregelung muss schließlich noch verhältnismäßig iSd Grundgesetzes sein, wenn sie in die Grundrechte des Vertragspartners eingreift.

Der zwischen dem Flughafenbetreiber oder Mieter und dem Taxiunternehmer oder -fahrer geschlossene Vertrag ist ein Gewerbeausübungsbeschränkungsvertrag, ein „auf die Ausübung des Taxigewerbes bezogener Halteflächengebrauchsüberlassungsvertrag eigener Art“.⁷ „Gegen ein Miet- oder ähnliches Vertragsverhältnis spricht insbesondere, dass der Gestattungsvertrag nicht die alleinige Nutzung bestimmter

Halteplätze vor dem Terminal... für die jeweiligen Halteplatzmieter beinhaltet, sondern die allgemeine Zufahrt zu den Taxiständen am Frankfurter Flughafen gewährte (vgl....). Hierdurch wird deutlich erkennbar, dass der Schwerpunkt des Vertrages... vielmehr der Betrieb des Taxigewerbes auf den... angemieteten Halteplätzen Vertragsinhalt ist.“⁸ Die Gewerbeausübungsbeschränkung stellt einen Eingriff in das Grundrecht aus – § 47 PBefG iVm – Art. 2 I GG (Unternehmer) bzw. iVm Art. 12 I 2 GG (Fahrer) dar. Der Flughafenbetreiber bzw. Mieter ist, solange die öffentliche Hand am Flughafenbetreiber die Mehrheitsanteile hält, an die Grundrechte unmittelbar gebunden; Art. 1 III GG. Er kann das Eigentümerrecht bzw. das hieraus abgeleitete Besitzerrecht nach BGB nicht uneingeschränkt ausüben. Dieses Recht ist in Bezug auf die Ausübung des Hausrechts nahezu komplett beschränkt.⁹ Es verbleibt insoweit lediglich das Recht, gegen Störungen des Flughafenbetriebs vorzugehen.¹⁰

Störungen des Flughafenbetriebs werden von dem Taxiunternehmer oder -fahrer, welcher die vertraglich vereinbarten Bestimmungen oder die bei fehlendem Vertragsschluss zum Ausdruck gebrachten Erwartungen/Aufforderungen nicht befolgt bzw. akzeptiert, nicht dadurch hervorgerufen, dass dieser nicht bezahlt oder sich an jedem Tag statt zu bestimmter Zeit bereithält. In solchen Verweigerungsfällen geht es allein um die Frage nach der Zulässigkeit des Bereithaltens iSd § 47 I 1 PBefG und nicht um die Frage nach einer Störung. Störungen liegen hier nur bei Verkehrsbehinderungen etc iSd StVO vor, für deren Beseitigung die Straßenverkehrsbehörden zuständig sind.

2. Zivilrechtliche Grenzen

a) Formelle

Eine vertragliche Bestimmung, mit welcher das Bereithaltungsrecht eingeschränkt wird, ist nach § 134 BGB iVm § 47 III 1 u. 2 PBefG schon aus formellem Grunde nichtig. § 47 PBefG bestimmt, dass nur der Staat in das Vertragsrecht eingreifen darf:

Der Bund greift mit § 47 I 2, II, IV, V PBefG in das Vertrags- und Zivilrecht ein. Der Taxiunternehmer und sein Kunde (Fahrgast) schließen einen Personenbeförderungsvertrag ab. Das Bereithalten mit einem Taxi ist eine Weise der Vertragsanbahnung – eine *invitatio ad offerendum*. Der Fahrgast gibt gegebenenfalls das Angebot ab, welches der Taxiunternehmer annimmt und in den Fällen des Kontrahierungszwangs nach §§ 47 IV, 22 PBefG (Eingriffsnorm) sogar annehmen muss. Von den Betreibern eines Taxihalteplatzes ist nicht die Rede.

3 Ziffer 7 I 1 u. 2 des Vertrags Fn. 2.

4 Dem Verfasser liegt ein Vertragsexemplar von Anfang Juni 2016 vor.

5 Ausdrücklich BVerfG, Ur. v. 22.2.2011 – 1 BvR 699/06, BVerfGE 128, 226 (246 ff.) = NJW 2011, 1201 (1203 f.) – Fraport.

6 BVerfGE 128, 226 (245) = NJW 2011, 1201 (1203); *Wüstenberg*, LKRZ 2015, 447 (449).

7 AG Frankfurt/M., Beschl. v. 23.8.2008 – 29 C 651/08 (unv.).

8 AG Frankfurt/M., Beschl. v. 23.8.2008 – 29 C 651/08 (unv.).

9 BVerfGE 128, 226 (259) = NJW 2011, 1201 (1206): § 903 S. 1 BGB nicht anwendbar.

10 LG München I, Ur. v. 27.10.2009 – 13 S 9552/09, NJW-RR 2010, 760 = MDR 2010, 80 – Hotelbetrieb.

Mit Blick auf die Formulierung des Taxiverkehrs in der Zeit von 1961 bis 1983 (§ 47 I PBefG aF) darf sogar angenommen werden, dass der Gesetzgeber bloß von Taxihalteplätzen auf „öffentlichen Straßen und Plätzen“ ausging und damit von der Nichtexistenz privater Betreiber.

Das Land greift aufgrund des § 47 III 1 PBefG in das Vertrags- und Zivilrecht ein. Ein nach § 47 III 2 PBefG iVm zB § 31 S. 1 BayZustVVerk oder § 2 Nr. 1 HessPBefGZustV zuständiger Taxiordnungsgeber, welcher die Regelungsbereiche des § 47 III 1 PBefG überschreitet, erlässt eine nichtige Bestimmung.¹¹ Eine Person des privaten Rechts, die den Ermächtigungsrahmen „überschreitet“, vereinbart, weil sie als ermächtigte Person gar nicht vorgesehen ist, erst recht eine nichtige Vorschrift. Der Person des privaten Rechts fehlt der Status des Beliehenen; i.E. Art. 20 II 2 GG. Ein Beliehenen-Gesetz für Flughafenbetreiber gibt es nicht.

b) Materielle

Eine vertragliche Bestimmung, mit welcher das Bereithaltungsrecht örtlich oder zeitlich eingeschränkt wird, ist nach § 134 BGB iVm § 47 I 1, III 1 u. 3 Nr. 1 PBefG möglicherweise auch aus materiellem Grunde nichtig. § 47 III 1 PBefG ermächtigt dazu, „Einzelheiten des Dienstbetriebs“ zu regeln. Das Dienstbetriebsrecht muss konkretisiert,¹² darf nicht ausgehebelt werden. Dies folgt bereits aus der Bedeutung der Worte „Einheiten“ und „Umfang“ (§ 47 III 1). Aber auch aus dem System des PBefG folgt nichts Anderes. Der Taxiunternehmer erhält nach §§ 2 I 1 Nr. 4, 46, 47, 13 ff. PBefG eine Genehmigung/Konzession, nach welcher er sich mit seinem Taxi „an den behördlich zugelassenen Stellen“ bereithalten darf. Das Recht auf Bereithalten ist ein öffentlich-rechtliches Recht, welches nicht abdingbar ist. Im Falle zu vieler Taxen für zu wenige Taxihalteplätze kommt eine Beschränkung nur auf der Grundlage des § 47 III 1, 3 Nr. 1 PBefG über „das Bereithalten von Taxen in Sonderfällen einschließlich eines Bereitschaftsdienstes“ (§ 47 III 3 Nr. 1 PBefG) in Betracht. Als Alternative hierzu steht sonst nur die Begrenzung der Konzessionszahl im Wege des § 13 IV, V PBefG zur Verfügung.

Mit dem Bereithalten in Sonderfällen können bestimmte Zeiten und/oder bestimmte Orte gemeint sein – darunter auch ein Taxihalteplatz am Flughafen; vgl. § 3 II Berliner TaxO: „...kann den Unternehmern und Fahrzeugführern durch besondere Anordnung der Genehmigungsbehörde auferlegt werden, Taxen an für den öffentlichen Verkehr wichtigen Punkten zu bestimmten Zeiten bereitzustellen... Insbesondere kann eine Anordnung über die Fahrgastaufnahme im Bereich des Flughafens Tegel erfolgen.“ Ein Bereitschaftsdienstplan verpflichtet die Taxiunternehmer, ein Zugangsplan (Charterregelung) hingegen beschränkt sie in ihrem Recht. Eine Ermächtigung zur Beschränkung aber fehlt in § 47 III PBefG.¹³ Der Taxiunternehmer hat – vorbehaltlich des Warteschlangenprinzips nach § 47 III 1 Regelungsbereich „Ordnung auf Taxiständen“ PBefG – einen Rechtsanspruch auf Benutzung (§ 47 I 1 PBefG).

Eine vertragliche Bestimmung, mit welcher das Bereithaltungsrecht finanziell eingeschränkt wird (Benutzungsentgelt), ist vorliegend nach § 134 BGB iVm Art. 74 I Nr. 22 GG nichtig.

Ein Flughafenbetreiber, welcher als Teil der vollziehenden Gewalt gilt, darf „Gebühren“ hiernach nur auf gesetzlicher Grundlage erheben (lassen).

c) AGB-Kontrolle

Die Mieter verweisen in ihren Verträgen auf ihre Hausordnungen usw., welche sie in regelmäßigen Abständen einseitig ändern. Weil die Vertragsbestimmungen sämtlich gemäß § 305 I 1 BGB gestellt sind, gelten nachträgliche Änderungen des Vereinbarten dann nicht als in den Vertrag einbezogen, wenn der Vertragspartner mit der Änderung nicht einverstanden ist (§§ 305 II, 311 I BGB). Das Einverständnis ist eine Tatsachenfrage.

III. Ergebnis und Ausblick

Das vertragliche Einräumen der Disziplinalgewalt gegen den Taxiunternehmer oder -fahrer, nach welcher Verstöße gegen gesetzliche Vorschriften oder vom Vertragspartner bestimmte Vorstellungen geahndet werden dürfen, ist unwirksam nach § 134 BGB iVm Art. 1 III GG iVm Art. 103 II od. III GG.

Das vertragliche Beschränken des Rechts auf Bereithalten am Taxihalteplatz durch Geld- oder Zeitregelung ist wegen fehlender Ermächtigung hierzu unwirksam (§ 134 BGB iVm Art. 1 III GG iVm § 47 III 1 u. 2 PBefG). Noch nicht einmal der Staat in Gestalt des Taxiordnungsgebers darf diese Beschränkungen anordnen (Rahmenüberschreitung nach § 47 I 1, III 1 u. 3 Nr. 1 PBefG iVm Art. 3 I GG).

Die betroffenen Taxiunternehmer können bei der Behörde iSd § 10 PBefG analog einen Antrag auf Überprüfung der Zulässigkeit der vertraglichen Eingriffe stellen. Es ist die Aufgabe der Behörden, dem Flughafenbetreiber aufzuerlegen, von unwirksamen Vertragsbestandteilen Abstand zu nehmen. Dieser ist zwar nicht Unternehmer, wohl aber Gehilfe der *Taxiunternehmer* (!) bei deren Bereithalten (vgl. §§ 2 I, 10, 6 PBefG).

¹¹ OLG Düsseldorf, Beschl. v. 18.10.2005 – 5 Ss (OWi) 146/05, (OWi) 88/05 I, NSTZ-RR 2006, 351; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 24.3.2010 – OVG 1 A 1.09, OVGE 31, 5 = openJur 2012, 12740.

¹² BVerwG, Urt. v. 30.4.2008 – 3 C 16.07, Tz. 9, BVerwGE 131, 147 = NJW 2008, 3080.

¹³ Ohnehin darf ein Bereitschaftsdienstplan nur von einer Behörde erstellt werden; § 47 III 2 PBefG; *Rautenberg/Frantzoch*, PBefR, 1961, § 47 Anm. 7.