



Wissenschaftlicher Dienst

Aktenzeichen WD 6/52-1543

11. Januar 2007

Zulässigkeit der Freigabe der Farbe von Taxis

A. Auftrag

Der Ausschuss für Wirtschaft und Verkehr hat in seiner 5. Sitzung am 23. November 2006 den Wissenschaftlichen Dienst um gutachterliche Stellungnahme zu der Frage gebeten, inwieweit eine Freigabe der Farbe von Taxis nach derzeitiger Rechtslage zulässig ist.

Hintergrund des Gutachtauftrags ist die Beratung des Antrags der Fraktion der CDU „Vorschriften für die Farbe von Taxis“ – LT-Drs. 15/412 –, nunmehr ersetzt durch einen inhaltlich identischen Antrag der Fraktionen der CDU und FDP – LT-Drs. 15/588 –. In dem Antrag wird die Landesregierung aufgefordert, „die rechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die einheitliche Farbe für Taxis nicht mehr erforderlich ist. Taxis sollen künftig ausschließlich durch einheitliche Leuchtzeichen gekennzeichnet sein“.

B. Stellungnahme

I. Einführung in die Problematik

Die Farbgebung von Taxis ist in der Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr (BOKraft) vom 21. Juni 1975¹ geregelt. Gemäß § 26 Abs. 1 BOKraft müssen Taxis kenntlich gemacht sein durch einen hell-elfenbeinfarbenen Anstrich (Farbton RAL 1015 des Farbtonregisters RAL 840 HR des Ausschusses für Lieferbedingungen und Gütesi-

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

cherung – RAL – beim Deutschen Normenausschuss) einerseits (Nr. 1) sowie durch ein auf dem Dach des Taxis quer zur Fahrtrichtung angebrachtes, von innen beleuchtbares, auf der Vorderseite und auf der Rückseite mit der Aufschrift „Taxi“ versehenes Schild, welches im einzelnen den Anforderungen der Anlage 1 zur BOKraft entspricht, andererseits (Nr. 2).

Gemäß § 43 Abs. 1 Satz 1 BOKraft können die zuständigen obersten Landesbehörden oder die von ihnen bestimmten oder nach Landesrecht zuständigen Stellen in bestimmten Einzelfällen oder allgemein für bestimmte Antragsteller von allen Vorschriften der BOKraft Ausnahmen genehmigen. Gemäß § 43 Abs. 1 Satz 3 BOKraft sind Ausnahmen von der Vorschrift der Anlage 1, welche die genaue Beschaffenheit des durch § 26 Abs. 1 Nr. 2 BOKraft vorgeschriebenen Taxischildes regelt, hinsichtlich der Aufschrift und Farbgebung nicht möglich.

Nach früher geltendem Recht (§ 39 Abs. 1 Nr. 1 BOKraft a.F.) war für Taxis ein schwarzer Farbanstrich vorgesehen. Durch die „Verordnung über eine allgemeine Ausnahme von dem Erfordernis des schwarzen Farbanstrichs für Taxen“ vom 18. Dezember 1970² wurde zusätzlich die Farbe hell-elfenbein (RAL 1015) zugelassen. Schließlich wurde im Jahre 1975 die heutige Regelung geschaffen und die Farbe hell-elfenbein (RAL 1015) zwingend vorgeschrieben. Die Änderung von der Farbe schwarz auf hell-elfenbein erfolgte dabei vornehmlich aus Gründen der Verkehrssicherheit, da Untersuchungen zufolge helle Farben im Verkehr besser wahrnehmbar sind als dunkle Farben³. Insgesamt bezweckte der Verordnungsgeber mit der Festlegung einer einheitlichen Farbgebung, dass Taxis entsprechend ihrer Bedeutung für den öffentlichen Verkehr für jedermann als solche erkennbar sein und sich insbesondere von den dem privaten Verkehr dienenden Mietwagen unterscheiden sollten⁴. Mietwagen dürfen gemäß § 49 Abs. 4 Satz 6 des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) diesen Farbanstrich nicht verwenden⁵.

Im Jahre 2003 war der Bundesrat mit einem Antrag der Länder Saarland und Niedersachsen befasst, der unter anderem die Streichung des § 26 Abs. 1 Nr. 1 BOKraft zum Gegenstand hatte⁶. Auf eine Empfehlung des Verkehrsausschusses hin wurde indes von einer Streichung des § 26 Abs. 1 Nr. 1 BOKraft abgesehen; stattdessen fasste der Bundesrat – mit den Stimmen

¹ BGBl. I S. 1573. Zuletzt geändert durch Art. 477 der Rechtsverordnung vom 31.10.2006 (BGBl. I S. 2407).

² BGBl. I S. 1779.

³ Vgl. *Bidinger*, Kommentar zum Personenbeförderungsgesetz, D § 26, 2 (Loseblattsammlung, Stand 3/00).

⁴ Vgl. *Bidinger* (Fn. 3), D § 26, 1 (Loseblattsammlung, Stand 3/00).

⁵ § 49 Abs. 4 Satz 6 PBefG formuliert, dass den Taxis vorbehaltene Zeichen und Merkmale für Mietwagen nicht verwendet werden dürfen, erwähnt also den Farbanstrich nicht explizit. Der Gesetzgeber ging jedoch ausweislich der gesetzlichen Begründung davon aus, dass es sich bei dem einheitlichen Farbanstrich um ein den Taxis vorbehaltenes Merkmal handele (BT-Drs. 9/2266, S. 6). Vgl. auch *Bidinger* (Fn. 3), D § 26, 4 (Loseblattsammlung, Stand 3/00).

von Rheinland-Pfalz – die EntschlieÙung, § 43 BOKraft dahingehend zu ergänzen, dass die Landesregierungen durch Rechtsverordnung für den Bereich ihres Landes § 26 Abs. 1 Nr. 1 BOKraft auÙer Kraft setzen konnen⁷. In der Begründung des Beschlusses wird ausgeführt, dass das öffentliche Interesse, ein Taxi im StraÙenbild zu erkennen, von dem verbandspolitischen Interesse eines einheitlichen Erscheinungsbildes im Sinne von Corporate Design zu unterscheiden sei. Dem öffentlichen Interesse werde durch die Vorschrift über die Verwendung eines Taxischildes nach § 26 Abs. 1 Nr. 2 BOKraft in Verbindung mit der Anlage 1 Genüge getan. So bestünden vergleichbare Regelungen für das Dachschild in allen anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union; lediglich Portugal kenne – wie Deutschland – zusätzlich eine Regelung zur Farbzeugfarbe. Das Taxigewerbe dieser Staaten agiere problemlos ohne vergleichbare einengende Vorschriften wie im bundesdeutschen Ordnungsrahmen. Insofern könne auf die langjährige Erfahrung in diesen Staaten hinsichtlich der Erkennbarkeit von Taxis im StraÙenverkehr Bezug genommen werden. Es sei nicht mehr zeitgemaÙ, eine gesetzliche Regelung wegen des Wunsches eines Teils des Taxigewerbes nach einem Corporate Design zu begrunden⁸.

Der EntschlieÙungsantrag des Bundesrats wurde von Seiten des Bundes nicht aufgegriffen. Die Bundesregierung antwortete insoweit im Dezember 2003 auf eine Kleine Anfrage nach der Position zur Farbfestlegung von Taxis in § 26 Abs. 1 Nr. 2 BOKraft⁹, dass sie unter verkehrspolitischen Aspekten keine Veranlassung sehe, die Regelung in § 26 Abs. 1 Nr. 1 BOKraft ersatzlos zu streichen. Denn das als Taxi eingesetzte Fahrzeug sei im StraÙenverkehr durch die Farbe hell-elfenbein und das Taxischild zu erkennen. Die damit bezweckte Erkennbarkeit trage dazu bei, dass das Taxi vor dem Hintergrund der im Taxiverkehr geltenden Beförderungspflicht seine Funktion, Mobilitätsbedürfnisse individuell zu bedienen, erfüllen könne. Im übrigen sei es in der Vollzugspraxis üblich, die Verwendung einer hell-elfenbeinfarbenen Folie zur Abdeckung einer andersfarbigen Karosserie zuzulassen; dem Interesse an einem – bei anderer Farbgebung – möglicherweise höheren Wiederverkaufswert nach Beendigung des Einsatzes des Fahrzeugs als Taxi werde damit bereits Rechnung getragen¹⁰.

Das Land Baden-Württemberg führte in den Jahren 2003 und 2005 einen Feldversuch mit farbigen Taxis durch. Begleitet wurde dieser Feldversuch von Fahrgastbefragungen hinsichtlich

⁶ BR-Drs. 835/03 vom 05.11.2003.

⁷ Beschluss vom 28.11.2003, BR-Drs. 835/03 (Beschluss) vom 28.11.2003. Der genaue Wortlaut des neuen Absatzes 2a des § 43 BOKraft war: „(2a) die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnung für den Bereich ihres Landes § 26 Abs. 1 Nr. 1 BOKraft auÙer Kraft zu setzen. Die Landesregierungen können durch Rechtsverordnung diese Befugnis auf die obersten Landesbehörden übertragen und dabei bestimmen, dass diese die Befugnis durch Rechtsverordnung auf nachgeordnete oder ihrer Aufsicht unterstehende Behörden weiter übertragen können.“

⁸ BR-Drs. 835/03 (Beschluss), S. 3.

⁹ BT-Drs. 15/2238 vom 15.12.2003, S. 7 (Frage 23).

¹⁰ BT-Drs. 15/2238, S. 7 (Frage 23).

der Erkennbarkeit der andersfarbigen Fahrzeuge als Taxis. Ausweislich einer Pressemitteilung des Innenministeriums vom 11. November 2005 ergab eine wissenschaftliche Auswertung des Feldversuchs sowie der Befragungen, dass die befragten Personen durchaus in der Lage gewesen seien, auch ein andersfarbiges Taxi als solches zu identifizieren. Die Farbgebung sei nicht das herausragende Erkennungsmerkmal bei den Kunden; vielmehr sei das beleuchtete Taxischild auf dem Dach für die Fahrgäste das wichtigere Erkennungszeichen. Bei den Taxiunternehmen habe sich dagegen ein etwas vielschichtigeres Bild ergeben: Sowohl bei den teilnehmenden als auch bei denjenigen, die nicht am Feldversuch teilgenommen hätten, habe es Befürworter und Gegner einer Freigabe gegeben, aber auch solche, denen diese Frage gleichgültig gewesen sei oder die sich unentschieden gezeigt hätten.

Als Konsequenz aus dem Feldversuch und den Befragungen wurde im November 2005 auf der Grundlage einer vom baden-württembergischen Innenministerium entworfenen Musterverordnung durch Allgemeinverfügungen der Regierungspräsidien allgemein eine Ausnahme von der Bestimmung des § 26 Abs. 1 Nr. 1 BOKraft über den Farbanstrich von Taxis genehmigt. Die Allgemeinverfügungen wurden auf § 43 Abs. 1 Satz 1 und 2 BOKraft gestützt und gelten jeweils für alle Taxiunternehmen, die ihren Sitz in dem betreffenden Regierungsbezirk haben und über eine Genehmigung für den Taxenverkehr gemäß § 47 PBefG verfügen; sie sehen vor, dass die Taxiunternehmen den Einsatz eines Taxis mit einer abweichenden Farbgebung durch die Genehmigungsbehörde in die gekürzte amtliche Ausfertigung der Genehmigungsurkunde eintragen lassen müssen.

Im Januar 2006 erließ der saarländische Minister für Wirtschaft und Arbeit eine entsprechende, ebenfalls auf § 43 Abs. 1 Satz 1 und 2 BOKraft gestützte Allgemeinverfügung¹¹. Im September 2006 erging eine entsprechende Allgemeinverfügung des schleswig-holsteinischen Ministeriums für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr¹².

II. Zulässigkeit des Erlasses von Allgemeinverfügungen auf der Grundlage des § 43 Abs. 1 BOKraft

Zu prüfen ist im Folgenden, inwieweit eine Farbfreigabe im Wege der Allgemeinverfügung auf rechtlich tragfähiger Grundlage erfolgen kann.

¹¹ Allgemeinverfügung des Ministers für Wirtschaft und Arbeit vom 20. Januar 2006 Az.: C/5-940.3-2006 über die Genehmigung von Ausnahmen von der vorgeschriebenen Taxifarbe, ABl. S. 143.

¹² Allgemeinverfügung des Ministeriums für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr vom 8. September 2006 – VII 45 – 621.242.21 –, ABl. S. 1356.

1. Wortlaut des § 43 Abs. 1 Satz 1 und 2 BOKraft

Die Allgemeinverfügung ist ein Unterfall des Verwaltungsakts. Gemäß § 35 Satz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) handelt es sich um einen Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbar Personenkreis richtet oder die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft. Verwaltungsakt ist gemäß § 35 Satz 1 VwVfG jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist.

Wie bereits erwähnt, gestattet § 43 Abs. 1 Satz 1 BOKraft in bestimmten Einzelfällen oder allgemein für bestimmte Antragsteller die Genehmigung von Ausnahmen von den Vorschriften der BOKraft und damit auch von der in § 26 Abs. 1 Nr. 1 BOKraft festgelegten Farbgebung. Demgegenüber können nach § 43 Abs. 1 Satz 2 BOKraft von der Vorschrift des § 26 Abs. 3 BOKraft für den Bereich einzelner Genehmigungsbehörden Ausnahmen auch allgemein für die Unternehmer, die im Besitz einer Genehmigung für den Taxen- oder Mietwagenverkehr sind, genehmigt werden; § 26 Abs. 3 BOKraft erklärt unter anderem die nach außen wirkende Eigenwerbung an Taxen und Mietwagen – im Gegensatz zur erlaubten Fremdwerbung – für unzulässig. Der Vergleich der Sätze 1 und 2 des § 43 Abs. 1 BOKraft zeigt, dass der Verordnungsgeber hinsichtlich der möglichen Ausnahmen zwischen der Farbgebung und der Eigenwerbung differenziert: Während erstere nur in Einzelfällen gestattet werden können, ist für letztere auch eine allgemeine Freigabe vorgesehen. Mit anderen Worten erlaubt also § 43 Abs. 1 Satz 2 BOKraft den Erlass einer Allgemeinverfügung im Sinne des § 35 Satz 2 VwVfG, wohingegen § 43 Abs. 1 Satz 1 BOKraft nur zum Erlass eines Verwaltungsaktes im Sinne des § 35 Satz 1 VwVfG ermächtigt¹³.

2. Verfassungskonforme Auslegung unter Berücksichtigung der Berufsfreiheit

Fraglich ist indes, ob sich eine andere Auslegung des § 43 Abs. 1 BOKraft unter Berücksichtigung verfassungsrechtlicher Vorgaben, namentlich der Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG, gewinnen lässt. Eine solche Auslegung des § 43 Abs. 1 BOKraft käme dann in Betracht, wenn die Festschreibung der hell-elfenbeinfarbenen Lackierung in § 26 Abs. 1 Nr. 1 BOKraft andernfalls das Grundrecht der Taxiunternehmer auf freie Berufsausübung verletzen würde.

¹³ Von dieser Rechtslage geht auch die Kommentierung zur BOKraft aus, vgl. *Bidinger* (Fn. 3), D § 43, 2. und 3 (Loseblattsammlung, Stand 1/01).

a) Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit

Art. 12 Abs. 1 GG schützt als einheitliches Grundrecht sowohl die Berufswahl als auch die Berufsausübung. Letztere umfasst nicht nur die berufliche Praxis selbst, sondern auch jede Tätigkeit, die mit der Berufsausübung zusammenhängt und dieser dient. In den Bereich berufsbezogener Tätigkeiten fällt auch die berufliche Außendarstellung des Grundrechtsträgers einschließlich der Werbung für die Inanspruchnahme seiner Dienste. Staatliche Maßnahmen, die ihn dabei beschränken, werten Bundesverwaltungsgericht und Bundesverfassungsgericht daher in ständiger Rechtsprechung als Eingriffe in die Freiheit der Berufsausübung¹⁴.

Dementsprechend hat das Bundesverwaltungsgericht im Jahr 2005 entschieden, dass das in § 26 Abs. 3 BOKraft verankerte Verbot der Eigenwerbung für Taxis in die Berufsausübungsfreiheit der Taxiunternehmer eingreift, diese im Ergebnis verletzt und daher unwirksam ist¹⁵. Für die farbliche Gestaltung eines Taxis wird man in der Frage der Eingriffsqualität zu keinem anderen Ergebnis gelangen können: Für einen Taxiunternehmer ist die Lackierung seines Fahrzeugs Teil seiner beruflichen Außendarstellung – je nach Gestaltung im Einzelfall gegebenenfalls sogar Teil der Eigenwerbung für die Inanspruchnahme seiner Dienste - und fällt damit unter die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsausübungsfreiheit. Wie auch die Vorschrift des § 26 Abs. 3 BOKraft greift daher die Festlegung der hell-elfenbeinfarbenen Lackierung durch § 26 Abs. 1 Nr. 1 BOKraft in die Berufsausübungsfreiheit der Taxiunternehmer ein.

b) Rechtfertigung

Gemäß Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG kann die Berufsausübung durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geregelt werden; § 26 Abs. 1 Nr. 1 BOKraft kommt damit als Schranke der Berufsausübungsfreiheit prinzipiell in Betracht. Indes muss die Beschränkung ihrerseits verfassungskonform, insbesondere verhältnismäßig sein. Die Anforderungen dieses Grundsatzes werden dabei in ständiger Rechtsprechung durch die vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Stufenlehre konkretisiert¹⁶. Eine gesetzliche Beschränkung der Berufsausübung hält einer Nachprüfung am Maßstab des Art. 12 Abs. 1 GG danach nur dann stand, wenn sie durch hinreichende Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt ist, wenn das gewählte Mittel zur Erreichung des verfolgten Zwecks geeignet und auch erforderlich ist und wenn bei einer Gesamt abwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden

¹⁴ BVerwG, NJW 2005, 3510; BVerfGE 85, 248 (256); 94, 372 (389).

¹⁵ BVerwG, NJW 2005, 3510.

¹⁶ Grundlegend BVerfGE 7, 377 (397 ff.).

Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt ist; Eingriffe in die Berufsfreiheit dürfen nicht weiter gehen, als es die sie rechtfertigenden Gemeinwohlbelange erfordern¹⁷.

aa) Gemeinwohlbelang

In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass die Existenz- und Funktionsfähigkeit des Taxenverkehrs ein schutzwürdiges Gemeinschaftsgut im Sinne des Art. 12 Abs. 1 GG darstellt¹⁸. Indes ist nicht ersichtlich, dass die einheitliche Farbgebung, wie sie in § 26 Abs. 1 Nr. 1 BOKraft vorgeschrieben ist, der Sicherung der Existenz- und Funktionsfähigkeit des Taxenverkehrs diene. Vor allem bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass durch die Freigabe der Farbgebung ein ruinöser Wettbewerb unter den Taxiunternehmen entstünde, der im Ergebnis die Existenz- und Funktionsfähigkeit des Taxenverkehrs in Frage stellen könnte. Wie das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung zur Verfassungswidrigkeit des Eigenwerbverbotes in § 26 Abs. 3 BOKraft ausgeführt hat, ist eine Gefährdung von Bestand und Funktionsfähigkeit des Taxigewerbes nicht schon dann anzunehmen, wenn einzelne Unternehmen im Wettbewerb nicht mehr mithalten können. Vielmehr handelt es sich auch bei Taxiunternehmen um Unternehmen, die auf einem Markt in Konkurrenz zueinander tätig sind¹⁹. Von daher ist es die eigenverantwortliche Entscheidung jedes Taxiunternehmers, ob er – im Falle einer Freigabe der Farbgebung – durch Beibehaltung des herkömmlichen hell-elfenbeinfarbenen Anstrichs oder durch Wahl einer anderen Lackierung ein höheres Fahrgastaufkommen und damit einen höheren Gewinn erzielt²⁰.

Soweit von Seiten einzelner Taxiunternehmer oder bestimmter Taxiverbände in der Farbfestlegung auf hell-elfenbein ein unverzichtbares Merkmal des Corporate Design gesehen wird, vermag dieser Einwand keinen Gemeinwohlbelang zu begründen. Denn Art. 12 Abs. 1 GG gibt kein Recht auf die Erhaltung eines bestimmten Geschäftsumfangs und die Sicherung weiterer Erwerbsmöglichkeiten²¹. Dessen ungeachtet bliebe es jedem Taxiunternehmer auch im Falle einer Farbfreigabe unbenommen, sich durch Beibehaltung der tradierten Farbgebung eines etwaigen Wettbewerbsvorteils zu versichern. Dieser Vorteil dürfte sogar – so denn die These von der hell-elfenbeinfarbenen Lackierung als Ausdruck eines Corporate Design zutrifft – überhaupt erst dann richtig zum Tragen kommen, wenn es durch eine Farbfreigabe zu einer gewissen Farbvielfalt käme.

¹⁷ BVerwG, NJW 2005, 3510; BVerfGE 106, 181 (191 f.).

¹⁸ BVerwG, NJW 2005, 3510 (3510 f.); BVerfGE 11, 168 (187); 81, 70 (86).

¹⁹ BVerwG NJW 2005, 3510 (3511).

²⁰ Vgl. BVerwG NJW 2005, 3510 (3511) mit Blick auf das Eigenwerbverbot.

²¹ BVerfGE 34, 252 (256); BVerwGE 71, 183 (193).

Dass eine im Falle der Farbfreigabe zu erwartende Farbvielfalt zu einer Beeinträchtigung der Chancengleichheit der Taxiunternehmen führen könnte, ist – ungeachtet der Stichhaltigkeit dieser Annahme – ein im vorliegenden Zusammenhang von vornherein unbeachtlicher Einwand. Denn die Chancengleichheit der Unternehmen stellt, wie das Bundesverwaltungsgericht in der erwähnten Entscheidung zu dem Eigenwerbeverbot des § 26 Abs. 3 BOKraft festgestellt hat, keine Gemeinwohlerwägung dar, die einen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit rechtfertigen kann²². Die Chancengleichheit der Taxiunternehmen wird dadurch gewahrt, dass alle Unternehmen denselben personenbeförderungsrechtlichen Vorgaben unterliegen. Die Aufgaben von Taxis als öffentliche Verkehrsmittel werden von den Unternehmern im Wege des freien Wettbewerbs erfüllt²³. Insofern ist es legitim, durch individuelle Farbgestaltung einen Eigenwerkeffekt und damit einen Wettbewerbsvorteil anzustreben. Denn Werbung für das eigene Unternehmen ist immer darauf gerichtet, Kunden zu Lasten der Konkurrenz zu gewinnen. Dieses Verhalten ist im Rahmen der Berufsausübungsfreiheit geschützt²⁴. Eine Regelung, die darauf gerichtet ist, andere Marktteilnehmer vor den Auswirkungen erfolgreicher Eigenwerbung zu schützen, dient daher keinem legitimen Gemeinwohlzweck; Art. 12 Abs. 1 GG gewährt keinen Konkurrenzschutz und keinen Schutz vor Umsatzverlagerungen²⁵.

Die verordnungsrechtliche Festlegung der Taxifarbe dient auch nicht der Verhinderung von Störungen eines funktionsfähigen Taxiverkehrs. Zwar ist es denkbar, dass ein Kunde am Taxenstand deshalb nicht das erste abfahrbereite Fahrzeug wählt, weil er wegen der Farbgebung ein bestimmtes Taxi benutzen will. Wie das Bundesverwaltungsgericht zutreffend ausführt, hat der Fahrgast jedoch nach den von den jeweiligen Bundesländern erlassenen Taxenordnungen ohnehin das Recht, von den auf einem Taxenstand bereitgehaltenen Taxis eine beliebige in Anspruch zu nehmen²⁶. Von diesem Wahlrecht machen Kunden auch derzeit bereits Gebrauch, etwa weil sie ein großes Fahrzeug oder eine bestimmte Automarke bevorzugen. Eine zusätzliche Beeinträchtigung des Funktionierens des Taxiverkehrs am Taxenstand ist bei Freigabe der Farbgebung daher nicht zu erwarten²⁷.

Als Gemeinwohlbelang, der eine Beschränkung der Berufsausübungsfreiheit prinzipiell zu rechtfertigen vermag, kommt indes die Sicherstellung der leichten Erkennbarkeit von Taxen im Straßenverkehr in Betracht²⁸. Vor allem diese Erkennbarkeit soll, wie oben gezeigt, die Regelung des § 26 Abs. 1 Nr. 1 BOKraft gewährleisten. Zusammen mit der Bestimmung des § 26 Abs. 1 Nr. 2 BOKraft über die Gestaltung des Taxischildes dient die einheitliche Farbgebung

²² BVerwG, NJW 2005, 3510 (3511).

²³ BVerwG, NJW 2005, 3510 (3511).

²⁴ BVerwG, NJW 2005, 3510 (3511).

²⁵ BVerwG, NJW 2005, 3510 (3511); BVerfGE 94, 372 (399).

²⁶ BVerwG, NJW 2005, 3510 (3512).

²⁷ BVerwG, NJW 2005, 3510 (3512).

²⁸ BVerwG, NJW 2005, 3510 (3511).

dazu, dass Taxis für jedermann als solche erkennbar sind und sich insbesondere von den dem privaten Verkehr dienenden Mietwagen unterscheiden.

bb) Verhältnismäßigkeit

Geht man davon aus, dass der Grundsatz der einheitlichen äußerlichen Kenntlichmachung von Taxis Ausfluss der Betriebspflicht und damit Gemeinwohlbelang ist, bleibt zu prüfen, inwieweit eine einheitliche Farbgebung geeignet, erforderlich und angemessen, also verhältnismäßig ist, dieses Ziel zu gewährleisten.

Zweifellos ist eine einheitliche Farbgebung geeignet, die Erkennbarkeit von Taxis im öffentlichen Straßenverkehr zu erleichtern. Auch die Erforderlichkeit der verordneten hell-elfenbeinigen Lackierung dürfte nicht in Frage zu stellen sein. Zwar gibt es ein milderes Mittel, nämlich die Beschränkung auf die durch § 26 Abs. 1 Nr. 2 BOKraft verordnete Pflicht zur Anbringung eines in seiner Beschaffenheit genau umschriebenen Taxischildes; dieses Mittel dürfte jedoch hinsichtlich der Erkennbarkeit des Taxis weniger effektiv sein als eine Kombination aus standardisiertem Taxischild und einheitlicher hell-elfenbeinigen Lackierung.

Fraglich ist indes die Angemessenheit der verordneten einheitlichen Farbgebung. Es ist zu klären, ob der durch § 26 Abs. 1 Nr. 1 BOKraft bewirkte Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit nicht außer Verhältnis zu dem angestrebten Zweck der leichten Erkennbarkeit von Taxis steht.

Insoweit ist zunächst zu sehen, dass der Ordnungsgeber selbst durch die Ausnahmeregelung des § 43 Abs. 1 Satz 1 BOKraft zu erkennen gegeben hat, dass auf die einheitliche Farbgebung in Einzelfällen verzichtet werden kann. Anders verhält es sich dagegen mit Blick auf das standardisierte Taxischild: Hier wird ausdrücklich durch § 43 Abs. 1 Satz 3 BOKraft bestimmt, dass Ausnahmen hinsichtlich der Aufschrift und der Farbgebung nicht möglich sind. Offenbar ist damit das Taxischild aus Sicht des Ordnungsgebers für die Erkennbarkeit wichtiger als die hell-elfenbeinige Lackierung.

Diese Sicht der Dinge wird durch Urteil des Bundesgerichtshofs (BGH) in einem wettbewerbsrechtlichen Verfahren aus dem Jahre 1986 bestärkt²⁹. Der BGH hatte sich mit der Frage auseinanderzusetzen, ob die Verwendung der den Taxis vorbehaltenen Farbgebung durch einen Mietwagen einen Wettbewerbsverstoß begründet. Er verneinte diese Frage im Ergebnis mit der Begründung, Voraussetzung eines Wettbewerbsverstoßes sei, dass Mietwagen schon allein im Hinblick auf die Farbe mit Taxis verwechselt werden könnten. Das sei jedoch nicht der Fall. Für sich allein sei die Farbe hell-elfenbein neutral. Ohne die für Taxis typischen Zeichen

²⁹ Urteil vom 6.3.1986, MDR 1986, 908.

und Merkmale wie Taxischild, Taxameter und Taxinummer sei eine Unterscheidung von hell-elfenbeinigen Privatfahrzeugen nicht möglich. Allein der Farbanstrich hell-elfenbein vermöge daher den an der Beförderung durch ein Taxi interessierten Fahrgast in aller Regel nicht zu der Annahme zu verleiten, ein Taxi vor sich zu haben³⁰.

Reicht somit die Farbgebung hell-elfenbein nicht aus, um ein Fahrzeug als Taxi zu erkennen, so ist die vorliegend entscheidende Frage, ob denn nicht umgekehrt das durch § 26 Abs. 1 Nr. 2 BOKraft vorgeschriebene Taxischild das entscheidende Merkmal ist, um eine Identifizierung als Taxi zu ermöglichen. Der Ordnungsgeber geht – wie gezeigt – im Ergebnis hiervon aus, wenn er in Einzelfällen die Erteilung einer Farbfreigabe zulässt, das standardisierte Taxischild dagegen für unverzichtbar erklärt. Statistisch belegt wird diese Wertung des Normgebers durch die wissenschaftliche Auswertung des erwähnten baden-württembergischen Feldversuchs und der damit einhergehenden Fahrgastbefragung. Ausweislich der Präsentation der Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen Geislingen zur zweiten Befragungsrunde verliert die einheitliche Farbe zunehmend an Bedeutung für die Erkennbarkeit der Taxis; das wichtigere Merkmal für die Identifizierung als Taxi ist danach das Taxischild. Grundlage dieses Ergebnisses war eine im Mai 2005 durchgeführte Befragung von 1321 Fahrgästen am Flughafen und Hauptbahnhof Stuttgart. Während der Aussage, dass für die Erkennbarkeit als Taxi die einheitliche hell-elfenbeinige Lackierung wichtiger sei als das Taxischild auf dem Dach, im Rahmen der vorhergehenden Befragung im Jahre 2003 noch 40,6 % der Befragten zugestimmt hatten, waren es im Mai 2005 nur noch 33,7 %. Dagegen stieg die Zahl derer, die der Aussage nicht zustimmten, von 45,7% im Jahre 2003 auf 47,6 % im Jahre 2005. Die Gegenprobe bestätigt die Tendenz einer gegenüber dem Taxischild geringeren und weiter abnehmenden Bedeutung der hell-elfenbeinigen Lackierung: Während der Aussage, ein Taxi könne jede beliebige Farbe haben, Hauptsache, das offizielle Taxischild sei auf dem Dach, im Jahre 2003 bereits 51 % der Befragten zustimmten (bei 43,6 % Ablehnung), vergrößerte sich diese Zustimmung im Jahre 2005 noch auf 54,4 %, die Ablehnung verringerte sich gar auf 35,9 %. Auf die Frage nach den Konsequenzen einer uneinheitlichen Farbfreigabe für die befragten Fahrgäste antworteten 94,6 %, dass es keine Konsequenzen gebe. Lediglich 11,4 % gaben als Konsequenz „Unübersichtlichkeit“ an, 3,4 % „Verwirrung“. Von den befragten Personen gaben nur 5,6 % an, ein Taxi aus dem fließenden Verkehr heraus zu ordern. 27,7 % sagten, sie gingen zu einem Taxistand, wenn sie ein Taxi benötigten. 66,7 % der Befragten gaben schließlich an, ein Taxi telefonisch zu ordern.

Mit Blick auf die Frage der Angemessenheit der Regelung des § 26 Abs. 1 Nr. 1 BOKraft ist also festzuhalten, dass dem Taxischild für die Frage der Erkennbarkeit als Taxi gegenüber der hell-elfenbeinigen Farbgebung eine deutlich größere und – mit Freigabe der Farbge-

³⁰ BGH, MDR 1986, 908 (909).

bung – stetig zunehmende Bedeutung zukommt. Umgekehrt verliert die einheitliche Lackierung zunehmend an Bedeutung. Berücksichtigt man ferner, dass nur knapp sechs Prozent der Taxikundschaft das Taxi aus dem laufenden Verkehr heraus ordert, also aus einer Situation heraus, in der es auf die leichte Erkennbarkeit in besonderer Weise ankommt, und dass sich für zwei Drittel der Kundschaft aufgrund einer telefonischen Bestellung des Taxis die Frage der Erkennbarkeit letztlich überhaupt nicht stellt, so erscheint die Angemessenheit der verordneten einheitlichen Farbgebung im Ergebnis zumindest fraglich. Unterstützt wird diese Sicht der Dinge durch einen Vergleich mit den übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die – mit Ausnahme Portugals – allesamt keine Vorschriften zur einheitlichen Farbgebung von Taxis kennen, ohne dass Beeinträchtigungen der Funktionsfähigkeit des Taxiverkehrs in diesen Staaten bekannt geworden wären.

Ähnlich wie dies das Bundesverwaltungsgericht in der erwähnten Entscheidung aus dem Jahr 2005 für das Eigenwerbverbot des § 26 Abs. 3 BOKraft festgestellt hat³¹, dürfte daher die Regelung des § 26 Abs. 1 Nr. 1 BOKraft hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit der Berufsausübungsfreiheit der Taxiunternehmer gemäß Art. 12 Abs. 1 GG nicht unbedenklich sein.

c) Konsequenzen für die Auslegung des § 43 Abs. 1 BOKraft

Teilt man die zuvor dargelegten Bedenken an der Verfassungsmäßigkeit des § 26 Abs. 1 Nr. 1 BOKraft, so ergeben sich hieraus Konsequenzen für die Auslegung des § 43 Abs. 1 Satz 1 BOKraft. So erscheint es zweifelhaft, inwieweit der in der Kommentierung vertretene strenge Maßstab für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung³² der verfassungsrechtlich verbürgten Berufsausübungsfreiheit der Taxiunternehmer gerecht werden kann; in jedem Fall dürfte sich daher eine großzügige Genehmigungspraxis auf sicherer verfassungsrechtlicher Grundlage bewegen. Erst recht würde eine Änderung der BOKraft in der Weise, wie sie im Rahmen der erwähnten Bundesratsinitiative aus dem Jahr 2003 angestrebt worden war, den spezifischen verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 12 Abs. 1 GG genügen.

Vor diesem Hintergrund dürfte es auch nicht offenkundig verfassungswidrig sein, im Wege der verfassungskonformen Auslegung des § 43 Abs. 1 BOKraft dessen Sätze 1 und 2 – wie dies in einigen Ländern praktiziert wird – gemeinsam als Ermächtigungsgrundlage für den Erlass einer Allgemeinverfügung im Hinblick auf eine Befreiung von der Verpflichtung des § 26 Abs. 1 Nr. 1 BOKraft heranzuziehen.

³¹ BVerwG, NJW 2005, 3510. Das BVerwG stellte die Verfassungswidrigkeit des § 26 Abs. 3 BOKraft fest.

³² Vgl. *Bidinger* (Fn. 3), D § 26, 3 (Loseblattsammlung, Stand 3/00). Unter welchen Voraussetzungen überhaupt eine Genehmigung in Betracht kommen soll, wird nicht erörtert.

C. Ergebnis

- I. Gemäß § 26 Abs. 1 BOKraft müssen Taxis kenntlich gemacht sein durch einen hell-elfenbeinfarbenen Anstrich (Nr. 1) sowie durch ein auf dem Dach des Taxis angebrachtes Taxischild, das bestimmten, genau festgelegten Anforderungen entsprechen muss (Nr. 2).
- II. Gemäß § 43 Abs. 1 Satz 1 BOKraft kann im Einzelfall, also auf Antrag für einzelne Taxiunternehmer, eine Befreiung von der Pflicht zur einheitlichen Lackierung erfolgen. Eine generelle Befreiung der Taxiunternehmer von der Verpflichtung des § 26 Abs. 1 Nr. 1 BOKraft im Wege der Allgemeinverfügung ist nach dem Wortlaut des § 43 Abs. 1 Satz 1 BOKraft nicht möglich. Eine Befreiung von der Pflicht zur Kennzeichnung mittels des Taxischildes ist durch § 43 Abs. 1 Satz 3 BOKraft ausdrücklich ausgeschlossen.
- III. Die Festlegung der hell-elfenbeinfarbenen Lackierung durch § 26 Abs. 1 Nr. 1 BOKraft greift in die Berufsausübungsfreiheit der Taxiunternehmer ein.
- IV. Eine gesetzliche Beschränkung der Berufsausübung hält einer Nachprüfung am Maßstab des Art. 12 Abs. 1 GG nur stand, wenn sie durch hinreichende Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt ist, wenn das gewählte Mittel zur Erreichung des verfolgten Zwecks geeignet und auch erforderlich ist und wenn bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt ist.
 1. Die Regelung des § 26 Abs. 1 Nr. 1 BOKraft dient vornehmlich dazu, die Erkennbarkeit eines Fahrzeugs als Taxi sicherzustellen. Dies ist ein hinreichender Grund des Allgemeinwohls im Sinne des Art. 12 Abs. 1 GG.
 2. Die Vorgabe einer einheitlichen hell-elfenbeinfarbenen Lackierung ist zur Gewährleistung einer leichten Erkennbarkeit der Taxis geeignet und erforderlich; indes bestehen Zweifel, ob sie auch angemessen ist. Denn ausweislich einer wissenschaftlichen Studie verliert die einheitliche Lackierung zunehmend an Bedeutung für die Erkennbarkeit. Entscheidend ist insoweit das Taxischild. Hiermit korrespondiert die Regelung der BOKraft, wonach Ausnahmen von der Farbgebung möglich sind, wohingegen auf das Taxischild nicht verzichtet werden darf.

Alles in allem dürfte daher die Regelung des § 26 Abs. 1 Nr. 1 BOKraft hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit der Berufsausübungsfreiheit der Taxiunternehmer gemäß Art. 12 Abs. 1 GG nicht unbedenklich sein.

- V. Teilt man die Bedenken an der Vereinbarkeit einer generellen Farbfestlegung mit der Berufsausübungsfreiheit der Taxiunternehmer, so dürfte sich – mit Blick auf die Ausnahmeregelung des § 43 Abs. 1 Satz 1 BOKraft – eine großzügige Genehmigungspraxis auf sicherer verfassungsrechtlicher Grundlage bewegen.

Erst recht würde eine Änderung der BOKraft in der Weise, wie sie im Rahmen der Bundesratsinitiative aus dem Jahr 2003 angestrebt worden war, den spezifischen verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 12 Abs. 1 GG genügen.

Vor diesem Hintergrund dürfte es auch nicht offenkundig verfassungswidrig sein, im Wege der verfassungskonformen Auslegung des § 43 Abs. 1 BOKraft dessen Sätze 1 und 2 – wie dies in einigen Ländern praktiziert wird – gemeinsam als Ermächtigungsgrundlage für den Erlass einer Allgemeinverfügung im Hinblick auf eine Befreiung von der Verpflichtung des § 26 Abs. 1 Nr. 1 BOKraft heranzuziehen.

Wissenschaftlicher Dienst