



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Seção: Artigos Científicos

Ridesharing-Angebote als Herausforderung für das Personenbeförderungs- und das Ordnungsrecht

Ridesharing services as a challenge to regulatory and transportation Law

Meinhard Schröder

Resumo: Fornecedores como o americano Uber tentam estabelecer, também na Alemanha, uma alternativa aos serviços de taxi por meio dos chamados serviços de “ridesharing”. Esse artigo busca verificar como esses serviços devem ser avaliados à luz das disposições jurídicas relativas ao transporte de pessoas, quais as formas de gerenciamento que o direito regulatório oferece nessa área e como o direito administrativo econômico pode reagir de modo geral à tendência da economia de compartilhamento.

Palavras-chave: Serviços de transporte; taxi; regulação; economia de compartilhamento

Abstract: Also in Germany, service providers such as Uber try to establish an alternative to taxi with the so called ridesharing services. This essays aims at verifying how these services can be evaluated under personal transportation legal provisions, which forms of management regulatory Law offers in this field and how economic administrative Law in general can deal with the megatrend of sharing economy.

Keywords: Transport services; taxi; regulation; sharing economy

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v3n1p42-52>

Artigo submetido em: dezembro de 2015

Aprovado em: dezembro de 2015

RIDESHARING-ANGEBOTE ALS HERAUSFORDERUNG FÜR DAS PERSONENBEFÖRDERUNGS- UND DAS ORDNUNGSRECHT

Meinhard SCHRÖDER*

Sumário: 1. Einleitung; 2. Ridesharing als Phänomen der Sharing Economy 2.0; 3. Personenbeförderungsrechtliche Beurteilung von Ridesharing; 4. Ordnungsrecht in dezentralen Organisationsstrukturen; 5. Fazit: Liberalisierungs- oder Regulierungsimpuls?

1. Einleitung

Der Markt der Personenbeförderung befindet sich im Umbruch. Die Zahl der Reisenden mit Linienfernbusen hat sich 2013 im Vergleich zum Vorjahrauf über 8 Millionen Fahrgästefast verdreifacht,¹ und auch im Bereich des Individualverkehrs treten neue Akteure auf den Markt. Das Konzept der Mitfahrzentralen ist dabei schon seit Jahrzehnten bekannt, vom Bundesverfassungsgericht gebilligt² und erfährt dadurch, dass die Vermittlung heutzutage über das Internet erfolgt, keine wesentliche Änderung. Neu und erst durch den technischen Fortschritt ermöglicht ist aber das Phänomen, dass Unternehmen Fahrten über Smartphone-Apps vermitteln, die den Standort des Fahrgastes ermitteln, Fahrer und Fahrgast ad hoc zusammenbringen und sogar die Abrechnung übernehmen. Diese erfolgt automatisch durch Kreditkartenabbuchung; der zentrale Dienstanbieter finanziert sich dabei über eine Provision und leitet den Rest der Zahlung an den einzelnen Fahrer weiter. Anbieter solcher Dienste – die hierzulande bedeutsamsten sind das aus San Francisco stammende Uber und das in Hamburg ansässige Wundercar – treten in Konkurrenz zum etablierten und regulierten Taxigewerbe, unterbieten aber dessen (behördlich festgelegte) Fahrpreise teilweise deutlich. Auch wenn sie in Deutschland im Gegensatz zu den USA noch ein Nischenphänomen mit wenigen Fahrern in einigen Großstädten sein mögen,³ verdeutlichen der vehemente Protest der Taxifahrer, die anhaltende mediale Diskussion und eine Reihe von Gerichtsentscheidungen die steigende Bedeutung dieser selbst sogenannten „Ridesharing“-Dienste.

Wissenschaftlich interessiert dabei nicht allein die Frage nach ihrer Legalität, die von den Gerichten bisher negativ beantwortet wurde. Es geht vielmehr darum, die Stellung des Wirtschaftsverwaltungsrechts zur sogenannten Sharing Economy am Beispiel des Personenbeförderungsrechts zu illustrieren und zu ermitteln, wie das Recht mit dezentralen Strukturen gesellschaftlicher Selbstorganisation mithilfe des Internets umgehen kann. Im Folgenden soll daher zunächst das Ridesharing als Phänomen der Sharing Economy eingeordnet und personenbeförderungsrechtlich beurteilt werden. Sodann werden ordnungsrechtliche Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt und abschließend untersucht, welche Impulse die Herausforderung durch das Ridesharing für die Gesetzgebung hervorrufen kann.

* Der Verfasser ist Privatdozent an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Der Beitrag wurde erstmals veröffentlicht in DVBl. 2015, S. 143–148.

¹ Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung 351/14 vom 8. Oktober 2014.

² BVerfGE 187, 306.

³ „Uber macht“, F.A.Z. online (<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/neue-mobilitaet/taxi-konkurrent-uber-macht-13190657.html>, zuletzt abgerufen am 17.11.2014). In San Francisco ist dagegen beispielsweise die Zahl der (regulären) Taxifahrten um rund zwei Drittel gesunken, vgl. den Bericht der SFMTA, abrufbar unter <http://www.sfmta.com/sites/default/files/agendaitems/9-16-14%20Item%2011%20Presentation%20-%20Taxicab%20Industry.pdf> (zuletzt am 30.11.2014).

2. Ridesharing als Phänomen der Sharing Economy 2.0

2.1. Effizienzgewinn durch Teilen von genutzten Ressourcen

Die Idee, dass Teilen wirtschaftlich zu Effizienzgewinnen führen kann, ist nicht neu: Die Inanspruchnahme einer Ressource nach Bedarf ist aus der Perspektive des Nachfragenden möglicherweise günstiger als sie dauernd vorzuhalten, und umgekehrt hat der Anbieter einer Ressource ein Interesse daran, Zeiten der Nichtnutzung zu reduzieren. Das Recht trägt dieser Idee in vielfältiger Weise Rechnung. Wo nicht schon klassische Vertragsformen wie der Mietvertrag über eine gewisse Zeit, wie er etwa beim Carsharing zur Anwendung kommt, helfen, wurden besondere Regelungen geschaffen, etwa zu Teilzeitwohnrechten⁴. Die Arbeitnehmerüberlassung⁵ basiert auf ähnlichen Ideen. Bei dieser klassischen Spielart der sogenannten Sharing Economy steht derjenige, der über die Ressourcen verfügt, dem gegenüber, der sie nachfragt.

Uber, Wundercar und andere praktizieren hingegen eine neue Spielart der Sharing Economy: Sie verfügen nicht selbst über nachgefragte Ressourcen, sondern versuchen, im Privatbereich der Menschen „Ineffizienzen“ zu identifizieren und diese zu kommerzialisieren, im Fall des Ridesharings ungenutzte Fahrzeuge und freie Zeit. Die für sich betrachtet kaum vermarktbareren Ressourcen des Einzelnen werden durch den Anbieter mit denen der anderen Mitglieder der sogenannten „Community“ gepoolt und damit ein Angebot von solchem Umfang erreicht, dass es für Nachfrager von Interesse sein kann. Dieses Phänomen beschränkt sich nicht auf die Personenbeförderung, sondern zeigt sich beispielsweise auch bei der internetvermittelten kurzzeitigen Vermietung von ungenutztem Wohnraum, wie ihn etwa die Plattform Airbnb anbietet.

2.2. Sharing Economy 2.0 zwischen privater Freiheit und wirtschaftsrechtlicher Regulierung

Die Anbieter dieser neuen Sharing Economy 2.0, wie man sie aufgrund ihrer internetvermittelten Interaktivität nennen kann, nehmen allerdings für sich in Anspruch, mit diesem Pooling privater Ressourcen keiner staatlichen Wirtschaftsregulierung zu unterliegen. Sie stützen diese Sichtweise darauf, dass das Recht – und zwar das öffentliche Recht genauso wie das Zivilrecht⁶ – eine Grenze zwischen privater und wirtschaftlicher Tätigkeit zieht, die dazu führt, dass ein und dieselbe Handlungsweise abhängig von ihrem Kontext einmal weitgehend unreguliert, ein anderes Mal aber nur unter den gesetzlich vorgesehenen Kautelen stattfinden darf: Einen Bekannten in einer leerstehenden Wohnung seines Hauses übernachten zu lassen, ist unproblematisch, diese hingegen als Ferienwohnung zu vermieten, kann Fragen der Zulässigkeit einer Untervermietung, der Zweckentfremdung von Wohnraum⁷ und des Baurechts⁸ aufwerfen.

Auch das für das Ridesharing relevante Personenbeförderungsgesetz kennt diese Differenzierung nach dem Kontext: § 1 Abs. 1 erklärt das Gesetz für anwendbar, wenn eine Beförderung alternativ entgeltlich oder geschäftsmäßig erfolgt. In diesem Fall bedarf der Transporteur nicht nur einer Erlaubnis, für die er vier Voraussetzungen (Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Betriebs, Zuverlässigkeit des Antragstellers,

⁴ § 481 BGB.

⁵ Vgl. das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Februar 1995 (BGBl. I S. 158), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 11. August 2014 (BGBl. I S. 1348) geändert worden ist.

⁶ Vgl. etwa die grundlegende Differenzierung zwischen Unternehmer und Verbraucher in §§ 13, 14 BGB.

⁷ Vgl. etwa in Bayern das Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZwEWG).

⁸ Vgl. zum Unterschied von allgemeiner Wohnnutzung und Nutzung als Ferienwohnung etwa OVG Greifswald, NordÖR 2008, 169; OVG Lüneburg, BauR 2008, 2022.

fachliche Eignung und Inlandssitz⁹) zu erfüllen hat. Er muss beispielsweise auch sein Fahrzeug öfter als ein Privater zur Hauptuntersuchung vorführen,¹⁰ über eine besondere Fahrerlaubnis verfügen, die eine wiederkehrende Gesundheitsprüfung erfordert,¹¹ er unterliegt einer Betriebspflicht,¹² und gegebenenfalls kommen für bestimmte Verkehrsformen weitere Anforderungen hinzu, etwa die Ortskenntnisprüfung beim Taxiverkehr und Mietwagenverkehr in größeren Städten.¹³ All dies gilt aber eben nur, wenn sich eine Beförderung nicht im privaten Bereich abspielt, wozu der Gesetzgeber nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 PBefG nicht nur die unentgeltliche Mitnahme von Familienmitgliedern oder Freunden zählt, sondern nach dem Wortlaut des § 1 Abs. 2 Nr. 1 PBefG jede Beförderung, bei der das Entgelt die Betriebskosten der Fahrt nicht übersteigt.

Die Anbieter der Sharing Economy 2.0 wollen diese Freiräume, die der Gesetzgeber belassen hat, um grundrechtlich verbürgte Freiheiten zu schonen und nicht jede gesellschaftliche Selbstorganisation zu regulieren, bewusst ausnutzen. Sie setzen darauf, dass was im Privaten unreguliert bleiben kann, auch im großen Stil unreguliert (oder richtiger: reguliert nach ihren Vorgaben statt nach denen des Gesetzgebers) funktioniert und schaffen auf dieser Basis Parallelmärkte. Damit treten sie allerdings den staatlich regulierten Anbietern in einer Weise gegenüber, die sie selbst als „disruptive“ ansehen, was man wohlwollend mit „Unruhe stiftend“, aber auch mit „zerstörerisch“ übersetzen kann.

3. Personenbeförderungsrechtliche Beurteilung von Ridesharing

Für die rechtliche Beurteilung des Ridesharings kommt es angesichts dessen erst sekundär darauf an, ob eine Erlaubnis erteilt werden kann; primär muss geklärt werden, ob das Personenbeförderungsgesetz überhaupt Anwendung findet.

3.1. Anwendbarkeit des Personenbeförderungsrechts

Unterstellt man die Geschäftsmäßigkeit der Beförderungen, die nach der Rechtsprechung lediglich die Absicht erfordert, sie zu einem wiederkehrenden oder dauernden Bestandteil seiner Beschäftigung zu machen,¹⁴ können sich die Ridesharing-Anbieter der Geltung des Personenbeförderungsrechts allenfalls¹⁵ dadurch entziehen, dass sie ihre Tätigkeit bis auf die Betriebskosten der Fahrt unentgeltlich anbieten und damit in den Genuss des § 1 Abs. 2 Nr. 1 PBefG kommen. Dann dürfen sie ein Entgelt allerdings nur für die Kosten erheben, die durch die konkrete Fahrt veranlasst sind, etwa für Benzin, Öl und Abnutzung, nicht aber zur Finanzierung laufender Kosten wie Steuern und Versicherungen. In der Rechtsprechung werden hierfür maximal 35 Cent/Kilometer für angemessen gehalten,¹⁶ und in Reaktion darauf hat beispielsweise der Anbieter Uber in Hamburg und Berlin den Fahrpreis auf eben diesen Betrag gesenkt. Beim Anbieter Wundercar erfolgt die Fahrt ohnehin nominell unentgeltlich und es wird nur ein Trinkgeld erwartet, für dessen Höhe der Anbieter einen Vorschlag in Relation zur Fahrtlänge unterbreitet.

Ungeachtet der Frage, ob Ridesharing in dieser Form noch wirtschaftlich tragfähig ist, erscheint es auch rechtlich zweifelhaft, ob sich die Anwendbarkeit des Personenbeförderungsrechts so einfach aus-

⁹ § 13 Abs. 1 PBefG.

¹⁰ Ziffer 2.1.2.2. der Anlage VIII zur StVZO.

¹¹ § 48 Abs. 1, 5 FeV.

¹² § 21 PBefG.

¹³ § 48 Abs. 4 Nr. 7 FeV.

¹⁴ Vgl. etwa BayObLG 1985, 33; VG Berlin, Beschl. v. 26.9.2014, 11 L 353.14, juris Rn. 30.

¹⁵ Eine besonders strenge Auffassung, die aber kaum mit dem Wortlaut des Gesetzes vereinbar ist, versagt bei Geschäftsmäßigkeit ohnehin die Berufung auf § 1 Abs. 2 Nr. 1 PBefG.

¹⁶ Hamburgisches Oberverwaltungsgericht, NVwZ 2014, 1528 (1530).

schließen lässt. Ein pauschaler Verweis auf § 6 PBefG, der ein Umgehungsverbot enthält, wird wohl nicht reichen, da Ridesharing im Grenzbereich zwischen privater und wirtschaftlicher Tätigkeit liegt. Allerdings lassen sich mehrere Punkte anführen, die eine Anwendung des Personenbeförderungsrechts nahelegen: Erstens ist schon fraglich, ob die Kosten der Fahrt nicht, wie dies idealtypisch auch bei der klassischen Mitfahrzentrale erfolgt, einzelfahrtbezogen ermittelt werden müssten. Dabei ergäben sich schon in Abhängigkeit von der Fahrzeugart und den Verkehrsbedingungen Abweichungen von dem „Maximalbetrag“ der 35 Cent/Kilometer, die eine Tarifvorgabe durch einen zentralen Dienstanbieter nahezu unmöglich machen dürften. Zweitens kann – dies zeigt sich vor allem beim Anbieter Wundercar – aufgrund der Community-Struktur der Dienste, die als vertrauensbildende Maßnahme gegenseitige Bewertungen von Fahrer und Mitfahrer erfordert, ein faktischer Zwang zur Zahlung eines höheren Entgelts bestehen, um nicht aufgrund schlechter Bewertungen von weiteren Fahrten ausgeschlossen zu werden.¹⁷ In gleicher Stoßrichtung lässt sich die Auffassung fruchtbar machen, es komme auf das vom Beförderer angestrebte Entgelt an,¹⁸ das durchaus über dem zwingend zu zahlenden liegen kann. Drittens hat das OVG Lüneburg in anderem Kontext, nämlich für organisierte Fahrten zu einem Arzt, entschieden, dass § 1 Abs. 2 Nr. 1 PBefG lediglich für Gefälligkeitsfahrten gelte und nicht dann, wenn der Beförderer die Fahrt „allein im Interesse der Mitfahrer“ antrete.¹⁹ Diese mit der Entstehungsgeschichte begründete Auslegung erscheint vor dem Hintergrund der eingangs dargestellten Unterschiede zwischen privatem Sektor und wirtschaftlichem Sektor auch teleologisch überzeugend und ordnet das Ridesharing trotz aller Beteuerungen der Anbieter, es gehe (auch) darum, bei der Fahrt interessante Menschen kennenzulernen, dem wirtschaftlichen Sektor zu. Eine Parallele zu dieser Sichtweise zeigt sich übrigens auch bei der Auslegung des Gewerbebegriffs im Zivilrecht, bei dem das klassische Definitionsmerkmal der Gewinnerzielungsabsicht als reines Unternehmens-Internum von der wohl herrschenden Meinung im Schrifttum,²⁰ der zumindest in einzelnen Entscheidungen auch die Gerichte gefolgt sind, inzwischen aufgegeben wurde; es genügt nunmehr, dass selbständig, planmäßig und entgeltlich Leistungen am Markt angeboten werden.²¹ Im Einklang damit ist Ridesharing, wie es von Uber, Wundercar und anderen vermittelt wird, in aller Regel entgeltliche und damit erlaubnispflichtige Personenbeförderung. Etwas anderes würde erst dann gelten, wenn ausschließlich sowieso durchgeführte Fahrten vermittelt und deren tatsächlich anfallende Kosten geteilt würden, es sich also gewissermaßen nur um eine neue Form der Mitfahrzentrale handeln würde.²²

3.2. Erlaubnisfähigkeit des Ridesharings

Die Frage der Erlaubnisfähigkeit erscheint angesichts des Willens der Anbieter, gerade nicht den personenbeförderungsrechtlichen Vorgaben unterworfen zu sein, sondern lediglich mit der Koordination von „Privatfahrten“ Geld zu verdienen, auf den ersten Blick eher zweitrangig, mit Blick auf die Zukunft des Geschäftsmodells aber dennoch von Interesse.

¹⁷ Vgl. A. Ingold, NJW 2014, 3334 (3338).

¹⁸ Bauer, PBefG, 2010, § 1 Rn. 4.

¹⁹ OVG Lüneburg, NVwZ-RR 1996, 371 (372). Auch das Bundesverfassungsgericht hat in der dort in Bezug genommenen Entscheidung zu den Mitfahrzentralen als ein Argument für deren Zulässigkeit angeführt, der Gesamtverkehr vermehre sich durch die Mitfahrt nicht und der Fahrer bestimme die Strecke, vgl. BVerfGE 17, 306 (315 f.).

²⁰ Siehe statt vieler etwa K. Schmidt, Handelsrecht, 6. Aufl. 2014, § 9 IV 2 b), d); A. Baumbach/K. Hopt, HGB, 36. Aufl. 2014, § 1 Rn. 16; C.-W. Canaris, Handelsrecht 24. Aufl. 2006, § 2 Rn. 14.

²¹ BGHZ 167, 40; auch jenseits von § 476 BGB auf das Merkmal der Gewinnerzielungsabsicht verzichtend LG Kaiserslautern, BauR 2014, 308; siehe auch schon OLG Dresden, NZG 2003, 124 (125).

²² Vgl. Ingold (Fn. 17), S. 3338 f., der dieses Konzept beim Anbieter Wundercar zumindest ansatzweise schon verwirklicht sieht.

a) Vermittlung oder Beförderung?

Es ist dabei zunächst zu klären, wer überhaupt die Erlaubnis braucht, denn das Personenbeförderungsrecht ermöglicht eine Erteilung sowohl an natürliche Personen als auch (und vielleicht sogar eher²³) an juristische Personen, deren Angestellte oder Subunternehmer dann die eigentliche Beförderung durchführen. Ein Blick auf die Organisationsstruktur der Ridesharing-Dienste macht deutlich, dass Uber, Wundercar usw. selbst keine Beförderungsleistungen erbringen wollen und erbringen. Sie stellen eine internetbasierte Technologie bereit, mit der sie Communities von registrierten Fahrern und registrierten Fahrgästen generieren und verknüpfen. Auch wenn dies unter einer einheitlichen Marke geschieht und den zentralen Dienst Anbietern eine weitergehende Rolle zukommt als beispielsweise beim Internet-Auktionshaus Ebay, liegt darin eher eine Vermittlertätigkeit als eine Beförderungstätigkeit.²⁴ Die gegenteilige Auffassung, die die Steuerung aller geschäftsrelevanten Vorgänge durch den zentralen Dienstanbieter betont und den einzelnen Fahrer als Scheinselbständigen behandelt,²⁵ erscheint zu sehr von dem Bestreben getragen, den zentralen Dienstanbieter den Anforderungen des Personenbeförderungsgesetzes zu unterwerfen. Sie lässt nicht nur das Fehlen der Verfügungsgewalt über wesentliche Betriebsmittel,²⁶ sondern die Vielfalt zivilrechtlicher Gestaltungsmöglichkeiten und den Willen der Anbieter außer Acht. Eine Vermittlertätigkeit ist aber weder nach dem Personenbeförderungsgesetz noch nach der Gewerbeordnung erlaubnispflichtig, da deren §§ 34 c, d und f nur bestimmte Maklertätigkeiten unter Erlaubnisvorbehalt stellt. Festzuhalten ist daher, dass beim Ridesharing die einzelnen Fahrer der Erlaubnis bedürfen, nicht hingegen der Anbieter des Vermittlungsdienstes.²⁷

b) Erlaubnisfähigkeit als typische Verkehrsform

Das Personenbeförderungsgesetz sieht eine Erlaubnis grundsätzlich nur für bestimmte, enumerativ aufgezählte Verkehrsformen vor. Im Gelegenheitsverkehr – das ist der kategoriale Gegensatz zum Linienverkehr, um den es hier nicht geht – käme allein eine Genehmigung für Mietwagen mit Fahrer nach §§ 46 Abs. 2 Nr. 3, 49 Abs. 4 in Betracht. Solche müssen allerdings nach der Konzeption des Gesetzes, damit sie dem kontingentierte Taxiverkehr nicht Konkurrenz machen, grundsätzlich nach jeder Fahrt zum Unternehmenssitz zurückkehren, und auch eine durch das Bundesverfassungsgericht geforderte Liberalisierung des § 49 Abs. 4 Satz 3 PBefG,²⁸ nach der der Fahrer unterwegs fernmündlich übermittelte neue Fahraufträge entgegennehmen darf, ändert daran nichts: Kann man bei teleologischer Auslegung unter fernmündlich heutzutage auch eine Datenübermittlung per Smartphone verstehen, so müssen neue Fahraufträge doch am Sitz des Beförderungsunternehmens eingegangen sein und von dort an den Fahrer weitergegeben werden. Im Fall der Ridesharing-Anbieter gehen die Aufträge aber nicht am Sitz des jeweiligen Fahrers ein, sondern dort, wo der Fahrtvermittler seine IT-Infrastruktur hat. Anerkannt ist in der Rechtsprechung zwar, dass Mietwagenunternehmer sich auch der Hilfe von Funkzentralen

²³ BVerfGE 17, 306 (315): „[Das Genehmigungsverfahren passt nicht] für private Kraftfahrzeugbesitzer, die gelegentlich jemanden mitnehmen wollen.“

²⁴ So auch R. Grim, VW 2014, 10 ff.

²⁵ Hamburgisches Obergerverwaltungsgericht (Fn. 16), S. 1530 mit zust. Anm. von J. A. Nebel/H. Kramer (S. 1533); VG Berlin, Beschl. v. 26.9.2014, 11 L 353.14, juris Rn. 26 ff.; zurückhaltender LG Berlin, Urteil vom 11.4.2014, 15 O 43/14, juris Rn. 57 („zumindest als Teilnehmerin an einem von dem Mietwagenunternehmer vorgenommenen Verstoß gegen § 49 Abs. 4 PBefG vorsätzlich beteiligt“).

²⁶ Ingold (Fn. 17), S. 3335.

²⁷ Aus diesem Grund sind auch Angebote wie mytaxi, die lediglich auf ähnlichem technischen Weg reguläre Taxifahrten vermitteln, rechtlich unproblematisch, so auch Ingold (Fn. 17), S. 3336.

²⁸ BVerfGE 81, 70 (94).

bedienen dürfen, um Aufträge entgegenzunehmen.²⁹ Damit einher geht allerdings, dass die Funkzentrale den Betriebssitz darstellen muss, zu dem dann auch die Rückkehrpflicht nach Abschluss jeder Fahrt besteht;³⁰ die Begründung von „unselbständigen Niederlassungen“ oder ähnlichen Filialen wird zu Recht als nicht zulässig angesehen, da sie im Extremfall einem bundesweit flächendeckenden Einsatz Tür und Tor öffnen würde und eine effektive Kontrolle der Einhaltung der Rückkehrpflicht zu dem in der Genehmigungsurkunde genannten Sitz verhindern würde.³¹ Mit dem auf dezentrale Verfügbarkeit ausgelegten Geschäftsmodell der Ridesharing-Dienste ist eine Rückkehr zum Sitz des Vermittlers nach jeder Fahrt aber nicht vereinbar,³² so dass auch insofern keine Erlaubnis in Betracht kommt.³³

c) Erlaubnisfähigkeit als atypische Verkehrsform

Das Personenbeförderungsrecht sieht allerdings eine Erlaubnismöglichkeit auch jenseits der klassischen Verkehrsformen vor. Dabei gibt es nicht nur die Möglichkeit einer befristeten Erlaubnis zur Erprobung neuer Verkehrsformen³⁴, sondern auch eine Erlaubnismöglichkeit für Verkehrsformen, die einer typisierten Verkehrsform ähneln, ihr aber nicht vollständig zuzuordnen sind (§ 2 Abs. 6 PBefG). Der Anwendungsbereich der letztgenannten Norm ist seit Anfang 2013 über Einzelfälle hinaus erweitert worden,³⁵ um mehr flexible Bedienformen aus dem sog. „grauen Verkehr“³⁶ in die Legalität zu holen,³⁷ und erfasst auch den Gelegenheitsverkehr.³⁸ Demgemäß könnte man erwägen, Ridesharing-Angebote als mietwagenähnlich und damit über § 49 Abs. 4 i.V.m. § 2 Abs. 6 PBefG erlaubnisfähig zu qualifizieren. Voraussetzung hierfür (wie auch für die Erprobung neuer Verkehrsformen) ist allerdings, dass öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen.

Als solche kommen insbesondere die „Existenz- und Funktionsfähigkeit des Taxiverkehrs“ in Betracht, die gerade die Grundlage der gesetzgeberischen Entscheidung dafür ist, dem Mietwagenverkehr ein „Abstandsgebot“ aufzuerlegen, dass auch in den Sätzen 5 und 6 des § 49 Abs. 4 PBefG zum Ausdruck kommt und vom Bundesverfassungsgericht im Jahr 1989 für verfassungskonform erklärt wurde.³⁹

Zu berücksichtigen ist allerdings bei der Auslegung des Begriffs der öffentlichen Verkehrsinteressen, dass die Unterbindung von geschäftlichen Ridesharing-Angeboten nicht nur eine Berufsausübungsregelung darstellt, sondern in ihnen einer objektiven Berufswahlregelung gleichkommt, da bestimmte Berufsbilder typisierend vorgegeben und andere Betätigungen verhindert werden.⁴⁰ Objektive Berufswahlregelungen sind aber bekanntermaßen nur zulässig, wenn sie zur Abwehr nachweisbarer oder höchstwahrscheinlicher schwerer Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut

²⁹ BGH, NJW-RR 1993, 1322.

³⁰ BGH, NJW-RR 1993, 1322 (1323).

³¹ BayObLG, NStZ-RR 2004, 147 (148).

³² So auch VG Berlin, Beschl. v. 26.9.2014, 11 L 353.14, juris Rn. 33.

³³ Auch die Fahrer des Limousinen-Dienstes „Uber Black“, die grundsätzlich über eine Genehmigung zum Mietwagenverkehr verfügen sollen, überschreiten die Grenzen dieser Genehmigung entweder, indem sie Fahrten durchführen, zu denen die Aufträge nicht am Sitz ihres Unternehmens eingegangen sind, oder indem sie nicht nach jeder Fahrt zum Standort des Vermittlers zurückkehren; vgl. dazu Ingold (Fn. 17), S. 3336 f.

³⁴ § 2 Abs. 7 PBefG.

³⁵ Gesetz v. 14.12.2012, BGBl. I, S. 2598, in Kraft getreten am 1.1.2013.

³⁶ Zum Begriff siehe BT-Drs. IV/3472, S. 2.

³⁷ BT-Drs. 17/10857, S. 19. Siehe auch BVerwGE 148, 321, wo die Genehmigungsfähigkeit von sog. Rufbussen verneint wurde.

³⁸ BVerwGE 148, 321 (326).

³⁹ BVerfGE 81, 70 (86).

⁴⁰ So für das Bild der Mietwagenunternehmer mit Rückkehrpflicht BVerfGE 81, 70 (85).

zwingend geboten sind.⁴¹ Auch wenn das Bundesverfassungsgericht hier hohe Anforderungen stellt und pauschale Verweise auf Unordnung und ruinöse Auswirkungen im Verkehrssektor nicht genügen lässt,⁴² auch wenn Konkurrenzschutz grundsätzlich kein Rechtfertigungsgrund ist, und auch wenn das Bundesverwaltungsgericht in jüngerer Zeit eine differenziertere Analyse von pluralisierten Verkehrsbedürfnissen vornimmt und beispielsweise ein spezifisches Interesse an billiger Mobilität anerkennt,⁴³ bleiben die Argumente für einen Schutz des kontingentierte Taxiverkehrs vor Konkurrenz vorbehaltlich anderweitiger empirischer Befunde weiter gültig: Es besteht ein legitimes Bedürfnis danach, der Allgemeinheit ein öffentliches Verkehrsmittel für individuelle Bedürfnisse zu einem festgelegten Tarif⁴⁴ zur Verfügung zu stellen; auch der Fahrgast, der mit schwerem Gepäck mit dem verspäteten letzten Zug am Bahnhof ankommt, soll am Taxistand ein Beförderungsmittel vorfinden, um noch nach Hause zu kommen. Der Taxiverkehr stellt letztlich ein Element der Daseinsvorsorge dar,⁴⁵ das den öffentlichen Linien-Personenahverkehr ergänzt.⁴⁶ Dies rechtfertigt eine wettbewerbliche Regulierungsstruktur, die im Interesse des Gemeinwohls dem einzelnen Taxifahrer die Finanzierung seines Lebensunterhalts ermöglicht und ihn vor einer Konkurrenz schützt, die gewinnorientiert arbeitet, ohne den Geboten ständiger Verfügbarkeit, der Tarifbindung⁴⁷ und der Beförderungspflicht⁴⁸ zu unterliegen.⁴⁹

Ridesharing ist also auch nach § 49 Abs. 4 i.V.m. § 2 Abs. 6 PBefG nicht erlaubnisfähig, weil öffentliche Verkehrsinteressen entgegenstehen.

4. Ordnungsrecht in dezentralen Organisationsstrukturen

Wie geht man nun mit den illegalen Ridesharing-Diensten um? Ein Blick auf die Rechtsprechung macht deutlich, dass zur Durchsetzung des Personenbeförderungsrechts vielfach die Zivilgerichte durch konkurrierende Taxiunternehmen in Anspruch genommen werden, die sich auf § 4 Nr. 11 UWG stützen. Dies ist Ausdruck des generellen Trends zum „private enforcement“, also der Tatsache, dass der Staat vermehrt darauf setzt, dass Unternehmen die Einhaltung öffentlich-rechtlicher Vorschriften durch ihre Konkurrenten überwachen und durchsetzen, so dass es eines Einschreitens der Sicherheitsbehörden

⁴¹ BVerfGE 11, 168 (183) unter Verweis auf BVerfGE 7, 377 (408 f.).

⁴² BVerfGE 11, 168 (185). Daher hat das Bundesverfassungsgericht bereits 1960 festgestellt, es genüge nicht, „in allgemein gehaltenen Ausführungen bei jeder Lockerung der objektiven Zulassungsvoraussetzungen ‚Unordnung‘ und ‚ruinöse Auswirkungen‘ auf dem Gesamtgebiet des Verkehrs vorauszusagen, ohne daß die kausalen Zusammenhänge im einzelnen ersichtlich wären.“ Es müsse vielmehr „stets dargetan werden, welche konkreten Störungen des Verkehrswesens überhaupt oder auch nur des Personenbeförderungswesens mit Sicherheit oder hoher Wahrscheinlichkeit eintreten werden und ob ihnen nicht durch Ausübungsregelungen oder subjektive Zulassungsvoraussetzungen mit Erfolg begegnet werden“ könne.

⁴³ BVerwGE 137, 199.

⁴⁴ § 51 I PBefG i.V.m. § 37 I der Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrzeugen zur Personenbeförderung (BOKraft).

⁴⁵ BVerfGE 81, 70 (86 f.); in die gleiche Richtung schon BVerfGE 11, 168 (186 f.): „Die Kraftdroschken sind in den größeren Städten, wo sie praktisch allein eingesetzt werden, die wichtigsten Träger individueller Verkehrsbedienung. Im modernen Großstadtverkehr kann auf ihre Dienste nicht mehr verzichtet werden; sie stellen die notwendige, von keinem andern Verkehrsträger übernehmbare Ergänzung des öffentlichen Linien- und des Straßenbahnverkehrs dar.“

⁴⁶ Insofern erklärt sich auch, warum die Vorschriften der EU Wettbewerbsrechts nicht anwendbar sind: Es handelt sich um eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (Art. 106 Abs. 2 AEUV), so dass trotz der Begrenzung für die Gewährung ausschließlicher Rechte durch die Mitgliedstaaten in Art. 106 Abs. 1 AEUV Taxikonzessionen unionsrechtlich unbedenklich erscheinen.

⁴⁷ § 51 Abs. 1 PBefG, § 37 BOKraft.

⁴⁸ §§ 22, 47 IV PBefG, § 12 BOKraft.

⁴⁹ BVerfGE 81, 70 (86 f.).

nicht bedarf.⁵⁰ Mag die Idee der dezentralen Rechtsdurchsetzung auf den ersten Blick auch besonders geeignet für die dezentrale Netzwerkstruktur der Sharing Economy 2.0 erscheinen, so stößt die Effektivität des private enforcements aufgrund des Prozesskosten- und Schadensersatzrisikos (§ 945 ZPO) an Grenzen. Und auch der Verweis auf möglicherweise fehlenden Versicherungsschutz, der in der medialen Diskussion an Bedeutung zu gewinnen scheint und bei dessen rechtlicher Beurteilung auch die Abgrenzung zwischen privater und wirtschaftlicher Nutzung des Fahrzeugs relevant ist,⁵¹ vermag offensichtlich nicht in hinreichendem Maße, die Beachtung des Personenbeförderungsrechts sicherzustellen. Daher bleibt das klassische Ordnungsrecht das Mittel der Wahl,⁵² um präventiv wie repressiv gegen illegale Aktivitäten vorzugehen, mögen sie auch wie häufig in der Sharing Economy 2.0 in dezentralen Netzwerkstrukturen erfolgen und durch ausländische Unternehmen gesteuert werden.

4.1. Handlungsoptionen gegen die zentralen Dienstleister

Obwohl die Dienstleister wie Uber oder Wundercar, die aufgrund ihrer zentralen Bedeutung für das Funktionieren des Ridesharings das nächstliegende Ziel⁵³ ordnungsbehördlichen Einschreitens sind, selbst nicht den personenbeförderungsrechtlichen Vorgaben unterfallen, lässt sich ihre Verantwortlichkeit begründen, und zwar über das Ordnungswidrigkeitenrecht. Illegale Personenbeförderung ist nach § 61 Abs. 1 Nr. 1 PBefG eine Ordnungswidrigkeit, die nach § 61 Abs. 2 PBefG mit einer Geldbuße von bis zu 20000 € geahndet werden kann. Die Ordnungswidrigkeit verwirklicht der einzelne Beförderer, allerdings gilt im Ordnungswidrigkeitenrecht das Konzept des Einheitstäters (§ 14 OWiG), so dass auch die Beteiligung sanktioniert werden kann, und zwar auch gegenüber Unternehmen (§ 30 OWiG). Für die Beteiligung gelten die strafrechtlichen Maßstäbe – lediglich die Deklaration ist anders.⁵⁴ Dass eine solche Beteiligung beim Ridesharing in Form der Beihilfe durch Zurverfügungstellen der technischen Infrastruktur stattfindet, erscheint unzweifelhaft und begründet Sanktionsmöglichkeiten gegen die zentralen Dienstleister.⁵⁵ Da die fortdauernde Begehung von Ordnungswidrigkeiten eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellt, können auch Untersagungsverfügungen gestützt auf die landesrechtlichen ordnungsbehördlichen Generalklauseln wie etwa § 14 Abs. 1 OBG NRW ergehen. Eines Rückgriffs auf die Rechtsfigur des Zweckveranlassers⁵⁶ bedarf es angesichts dessen nicht,⁵⁷ da es nicht um ein an sich legales Handeln des Inanspruchgenommenen geht.

⁵⁰ Ermöglicht wird diese Zurückhaltung dadurch, die Verhängung von Bußgeldern nach § 47 Abs. 1 OWiG dem Opportunitätsprinzip unterliegt, und auch ordnungsbehördliche Untersagungsverfügungen, etwa nach § 14 Abs. 1 OBG NRW, ermessensabhängig sind.

⁵¹ Der Druck durch das Versicherungsrecht auf Privatfahrer erscheint bei genauerer Betrachtung eher gering: Geschädigten gegenüber besteht nach § 145 PflVG ein Direktanspruch gegen den Haftpflichtversicherer, auch wenn der Fahrer seinen Wagen vertragswidrig zur Personenbeförderung verwendet. Regressansprüche sind üblicherweise begrenzt, gegebenenfalls kann der Anbieter des Ridesharing-Dienstes den Fahrer hiervon freistellen. Siehe hierzu Grim (Fn. 24), S. 10 ff.

⁵² Konkurrenten, etwa aus dem Taxibereich, haben freilich keinen Anspruch auf ordnungsbehördliches Einschreiten: Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts besteht im Gelegenheitsverkehr im Gegensatz zum Linienverkehr kein subjektives Recht gegen die illegale Erteilung von Genehmigungen an Konkurrenten, siehe etwa zu Taxikonzessionen BVerwGE 16, 187 (187 ff.) und zu Linienverkehrskonzessionen BVerwGE 2, 141 (141 f.). Überträgt man diese freilich etwas willkürliche Trennung auf Ansprüche auf ordnungsbehördliches Einschreiten, können Taxifahrer auf öffentlich-rechtlichem Wege nicht gegen die neue Konkurrenz vorgehen und sind auf Beschwerden oder eben das Zivilrecht verwiesen.

⁵³ Zur Störerauswahl anhand der Effektivität der Gefahrenabwehr vgl. etwa VGH Baden-Württemberg, VBIBW 1995, 281.

⁵⁴ J. Bohnert, OWiG, 3. Aufl. 2010, § 14 Rn. 3.

⁵⁵ So auch Ingold (Fn. 17), S. 3335, der allerdings die Frage offenlässt, ob es sich um Anstiftung oder Beihilfe handelt.

⁵⁶ Vgl. etwa D. Heckmann, in: Becker/Heckmann/Kempfen/Manssen, Öffentliches Recht in Bayern, 5. Aufl. 2011, 3. Teil, Rn. 168 ff.; grundlegend zur Rechtsfigur des Zweckveranlassers PrOVGE 40, 216 (217); 85 (270).

Einem solchen Vorgehen steht es auch nicht entgegen, dass die zentralen Dienstanbieter ihren Hauptsitz mitunter im Ausland haben und die Ausübung der Hoheitsgewalt territorialen Grenzen unterliegt. Eine genauere Betrachtung der Strukturen offenbart nämlich, dass meist auch im Inland ansässige Akteure mehr oder weniger intensiv an der Tätigkeit der internationalen Konzerne beteiligt sind. Man hat das im Datenschutzrecht im Fall Google Spain gesehen,⁵⁸ und auch Uber unterhält beispielsweise Inlandsfilialen zur Überprüfung der Fahrer. Einer Verantwortlichkeit der zentralen Dienstanbieter stehen auch nicht die gegebenenfalls unmittelbar anwendbaren⁵⁹ unionsrechtlichen Grundfreiheiten entgegen, wenn der Sitz im EU-Ausland liegt. Zwar stellt die Vermittlung von Fahrten eine Dienstleistung im Sinne von Art. 56 AEUV dar, allerdings enthält Art. 58 Abs. 1 AEUV eine Bereichsausnahme für den Verkehrssektor und unterwirft diesen den Sonderregelungen der Art. 90 ff. AEUV.⁶⁰ Diese sehen aber gerade keine Dienstleistungsfreiheit für die Verkehrsform des Mietwagens mit Fahrer vor, weder im Primärrecht noch in den Verordnung (EG) 1071/2009 und 1073/09.61 Damit greift allenfalls das allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 18 AEUV ein, das gegen unterschiedslos wirkende Maßnahmen aber nicht ins Feld geführt werden kann.⁶²

4.2. Maßnahmen gegen die Teilenden

Wie bereits ausgeführt verwirklichen diejenigen, die die Personenbeförderung illegal durchführen, den Ordnungswidrigkeitstatbestand des § 61 Abs. 1 Nr. 1 PBefG; gegen sie können Bußgelder verhängt werden und Untersagungsverfügungen ergehen, die, wenn man die Norm als speziell ansieht, auch auf § 15 Abs. 2 GewO gestützt werden können.⁶³ Ein solches Vorgehen kann durchaus Wirkung entfalten: Wenn sich aufgrund abschreckender Sanktionen niemand mehr findet, der an dem System mitwirkt, entfaltet das Ordnungsrecht auch in nicht hierarchisch gegliederten Strukturen der gesellschaftlichen Selbstorganisation Wirkung;⁶⁴ die Community kann aus dem Schicksal Einzelner lernen. Unter dem Aspekt der effektiven Gefahrenabwehr ist schließlich zu berücksichtigen, dass auch der Beförderte in Anspruch genommen werden kann, denn er stiftet den Beförderer zu der konkreten Fahrt an⁶⁵ und kann dementsprechend ebenfalls als „Einheitstäter“ mit einer Geldbuße belegt werden. Was Irrtümer über die Rechtswidrigkeit angeht, so ist auf § 11 Abs. 2 OWiG hinzuweisen, der wie § 17 StGB auf die Frage der Vermeidbarkeit abstellt.⁶⁶ Dass für Personenbeförderungen grundsätzlich eine Genehmigung erforderlich ist und dass die Fahrer der Ridesharing-Anbieter sie nicht haben und gar nicht haben wollen,

⁵⁷ So aber VG Berlin, Beschl. v. 26.9.2014, 11 L 353.14, juris Rn. 47, vgl. dazu auch Ingold(Fn. 17), S. 3335. Anderes gilt, wenn der Beförderer nicht vorsätzlich handelt, da dann keine Beihilfe möglich ist.

⁵⁸ Dazu EuGH, Urt. v. 13.5.2014, Rs. C-131/12, Rn. 45 ff.

⁵⁹ Vgl. grundlegend EuGH, Urt. v. 5.2.1963, Rs. 26/62 – Van Gend & Loos, Slg. 1963, 7 (25).

⁶⁰ Fraglich kann allenfalls sein, ob die Dienstleistung im Verkehrssektor stattfindet. Hierfür spricht die starke Rolle der zentralen Dienstanbieter, die sich nicht auf bloße Hilfstätigkeiten beschränkt, vgl. Ingold(Fn. 17), S. 3337; siehe auch VG Berlin, Beschl. v. 26.9.2014, 11 L 353.14, juris Rn. 39 (allerdings unter der Prämisse, dass die zentralen Dienstanbieter selbst die Beförderer i.S.d. Personenbeförderungsgesetzes sind). Siehe auch schon EuGH, Urt. v. 22.12.2010, Rs. C-338/09 – YellowCab, Slg. 2010, I-13927, Rn. 29 f.

⁶¹ So auch Hamburgisches Oberverwaltungsgericht (Fn. 16), S. 1531; vgl. auch EuGH, Urt. v. 13.2.2014, verb. Rs. C-419/12 und 420/12 – Crono Service u.a., Rn. 42.

⁶² Vgl. R. Streinz, in: ders. EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 18 Rn. 56; ebenso speziell zum Ridesharing Ingold (Fn. 17), S. 3337.

⁶³ Ablehnend Hamburgisches Oberverwaltungsgericht (Fn. 16), S. 1531; für eine Anwendbarkeit dagegen VG Berlin, Beschl. v. 26.9.2014, 11 L 353.14, juris Rn. 14.

⁶⁴ Zweifelnd Ingold (Fn. 17), S. 3339.

⁶⁵ Zur Anstiftung durch den Beförderten vgl. J. Lampe, in Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, § 61 PBefG Rn. 20 (Stand: 171. EL 2008).

⁶⁶ „Auch der unvermeidbare Verbotsirrtum lässt nicht den Vorsatz, sondern nur die Vorwerfbarkeit entfallen“, vgl. R. Rengier, in: KK-OWiG, § 11 Rn. 51.

lässt sich nicht zuletzt angesichts der medialen Berichterstattung so leicht ermitteln, dass insoweit auch die Vorwerfbarkeit nicht entfallen dürfte.

5. Fazit: Liberalisierungs- oder Regulierungsimpuls?

Was bleibt nun über die konkrete Bewertung des Ridesharings als illegal hinaus festzuhalten? Die zunehmende Kommerzialisierung ursprünglich privaten Verhaltens zwingt nicht dazu, die mit guten Gründen bestehende und im Grundsatz bewährte unterschiedliche Regulierung von privaten und wirtschaftlichen Sachverhalten aufzugeben, wie es die Sharing Economy 2.0 intendiert. Wenn der Gesetzgeber im Personenbeförderungsrecht die Mitnahme von Familienangehörigen, Freunden und Kollegen anders bewertet als die von Mitgliedern einer durch einen zentralen Dienst gesteuerten Internet-Community, ist dies nicht von vornherein unplausibel – Sharing Economy ist eben Wirtschaft und nicht Privatsphäre, und Ridesharing liegt näher an einer kommerziellen Personenbeförderung als an einem (wie es das BVerfG seinerzeit in Bezug auf klassische Mitfahrten formuliert hat) „alltäglichen Vorgang des gesellschaftlichen Verkehrs und der zwischenmenschlichen Beziehungen“.⁶⁷

Die Nähe der Sharing Economy zum privaten Bereich kann allerdings Anlass dazu geben, die jeweiligen materiellen Standards in beiden Bereichen zu vergleichen, Unterschiede zu hinterfragen und damit letztlich Modernisierungsimpulse für das Recht zu geben, die sowohl liberalisierend als auch regulierend sein können. Im Personenbeförderungsrecht lässt sich auf dieser Grundlage beispielsweise erwägen, ob nicht bestimmte Vorgaben für den wirtschaftlichen Personenverkehr durch den technischen Wandel überholt sind, etwa die Ortskenntnisprüfungen.⁶⁸ Angesichts der Einstufung des Taxiverkehrs als Element der Daseinsvorsorge lässt sich aber auch darüber nachdenken, ob es dort nicht bestimmter Qualitätsstandards bedarf und ob nicht der Staat etwaige Versorgungslücken decken müsste, wenn sich kein privater Taxiunternehmer findet. Für den privaten Sektor, der nicht dem Personenbeförderungsgesetz unterfällt, obwohl auch häufig Familienangehörige, Freunde und Kollegen mitgenommen werden, ließe sich aufgrund des Vergleichs mit der wirtschaftlichen Personenbeförderung beispielsweise fragen, ob nicht das Gesundheitsrisiko des Fahrers auch hier einer stärkeren Regulierung bedürfte. Perspektivisch ist jedenfalls zu erwarten, dass der Charakter des Personenbeförderungsrechts als Wettbewerbsrecht noch stärker hinter der klassischen sicherheitsrechtlichen Sichtweise hervortritt.

Das Verdienst der Ridesharing-Anbieter ist es also, die Diskussion um die Zeitgemäßheit des Personenbeförderungsrechts zu fördern; insofern sind sie disruptive im Sinne von Unruhe stiftend. Zerstörerisch wirken sie allerdings eher gegen sich selbst, denn gegen den Versuch, kommerzielle Sachverhalte als privat auszugeben und sich damit der rechtlichen Regulierung zu entziehen, kann und muss erstens ohne Resignation vor der vermeintlichen Übermacht ausländischer Konzerne mit den bewährten Mitteln des Ordnungsrechts vorgegangen werden, und zweitens erscheint es nicht fernliegend, dass der Gesetzgeber auf die Herausforderung durch das Ridesharing in einer Weise reagiert, die das Geschäftsmodell jedenfalls in seiner jetzigen Form, die man eher als Rideselling denn als Ridesharing bezeichnen könnte,⁶⁹ auch explizit in den Bereich der Illegalität verbannt. Ob dabei das gesamte „Mitfahrwesen“ gesetzlich neu geregelt wird, wie es das Bundesverfassungsgericht schon 1964 angeregt hatte,⁷⁰ bleibt abzuwarten.

⁶⁷ BVerfGE 17, 306 (315).

⁶⁸ So jetzt auch Nebel/Kramer (Fn. 25), S. 1533.

⁶⁹ Vgl. zu dieser Differenzierung M. Randelhoff, <http://www.zukunft-mobilitaet.net/74151/analyse/definition-rideselling-unterschiede-taxi-carpooling> (zuletzt abgerufen am 17.11.2014)

⁷⁰ BVerfGE 17, 306 (317).