

Rechtsquellen:

PBefG § 47 Abs. 3, § 57 Abs. 1
BOKraft § 27

Stichworte:

Taxi; Taxe; Taxenordnung; Taxifahrer; Fahrerausweis; Einzelheiten des Dienstbetriebs; Anforderungen an das Verhalten der Betriebsbediensteten; Verordnung; Rechtsverordnung; Verordnungsermächtigung; Recht auf informationelle Selbstbestimmung; Berufsausübungsfreiheit; Verhältnismäßigkeit; Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

Leitsatz:

Eine Verordnung, die Taxifahrer dazu verpflichtet, in der Taxe einen Ausweis mit ihrem Namen und einem Bild anzubringen, regelt Anforderungen an das Verhalten der Betriebsbediensteten im Sinne von § 57 Abs. 1 Nr. 3 PBefG; zuständig ist daher das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Auf die den Ländern in § 47 Abs. 3 PBefG erteilte Verordnungsermächtigung kann die Auferlegung dieser Pflicht nicht gestützt werden.

Eine vom zuständigen Ordnungsgeber verhängte Ausweispflicht verletzt die Grundrechte der betroffenen Taxifahrer nicht.

Urteil des 3. Senats vom 30. April 2008 - BVerwG 3 C 16.07

I. VG Köln vom 14.03.2003 - Az.: VG 11 K 699/02 und 763/02 -
II. OVG Münster vom 29.06.2006 - Az.: OVG 13 A 1956/03 und 1957/03 -



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 3 C 16.07
OVG 13 A 1956/03 und 1957/03

Verkündet
am 30. April 2008
Thiele
Justizhauptsekretärin
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 30. April 2008
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Kley und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Dette, Liebler, Prof. Dr. Rennert
und Dr. Bier

für Recht erkannt:

Die Urteile des Verwaltungsgerichts Köln vom 14. März
2003 und der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für
das Land Nordrhein-Westfalen vom 29. Juni 2006 werden
geändert.

Die Kläger sind nicht verpflichtet, während des Bereithal-
tens der Taxe und während der Ausführung von Beförde-
rungsaufträgen im Bereich des vorderen rechten Armatu-
renbretts einen Fahrerausweis nach dem Muster der An-
lage zu der Kölner Taxenordnung anzubringen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die klagenden Taxiunternehmer wenden sich gegen die ihnen in der Kölner Taxenordnung auferlegte Verpflichtung, im Taxi einen Fahrerausweis anzubringen.

- 2 Nachdem es im Zusammenhang mit Taxifahrten zu mehreren Fällen von sexuellen Übergriffen und Vergewaltigungen gekommen war, wurden die Taxifahrer in § 5 der Verordnung für den Verkehr mit den in der Stadt Köln zugelassenen Taxen - Kölner Taxenordnung (TaxenO) - verpflichtet, während des Bereithaltens der Taxe und während der Ausführung von Beförderungsaufträgen im Bereich des vorderen rechten Armaturenbretts einen Fahrerausweis nach dem in einer Anlage beigefügten Muster für die Fahrgäste gut sichtbar anzubringen. Der Fahrerausweis musste danach neben einem Lichtbild des Fahrers den Namen des Unternehmers, den Vornamen oder mindestens den ersten Buchstaben des Vornamens des Fahrers und dessen Familiennamen sowie die Gültigkeitsdauer des Fahrerausweises enthalten. Die Beklagte stützte diese Änderung auf § 47 Abs. 3 des Personenbeförderungsgesetzes - PBefG - und § 4 Nr. 1 der Verordnung über die zuständigen Behörden und über die Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen nach dem Personenbeförderungsgesetz vom 30. März 1990 (GVBl NRW 1990, 247). Die Regelung trat zwei Monate nach ihrer Bekanntgabe im Amtsblatt der Beklagten vom 14. Januar 2002 in Kraft (ABl 2002, 13).
- 3 Hiergegen gerichtete Eilanträge der Kläger blieben sowohl vor dem Verwaltungsgericht Köln als auch vor dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen ohne Erfolg.
- 4 Auf die Klagen hat das Verwaltungsgericht Köln mit Urteilen vom 14. März 2003 festgestellt, dass die Kläger wegen fehlender Bestimmtheit der Norm nicht verpflichtet sind, auf dem Fahrerausweis eine Gültigkeitsdauer anzugeben, im Übrigen hat es ihre Klagen abgewiesen.
- 5 Im Juli 2004 hat die Beklagte § 5 TaxenO daraufhin geändert (ABl 2004, 381). Statt der Angabe der Gültigkeitsdauer muss der Ausweis nun eine amtliche Plakette mit Gültigkeitsdauer enthalten. Die Pflicht zur Angabe des Unternehmers im Fahrerausweis entfiel.
- 6 Die gegen die vorinstanzlichen Urteile gerichteten Berufungen hat das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen mit Beschluss vom

29. Juni 2006 zurückgewiesen. Zur Begründung hat es ausgeführt: Die Beklagte habe § 5 TaxenO auf § 47 Abs. 3 PBefG stützen können; die dem Bundesminister für Verkehr in § 57 PBefG erteilte Verordnungsermächtigung stehe dem nicht entgegen. Bereits die Aufnahme zweier Ermächtigungsnormen in das Personenbeförderungsgesetz lasse erkennen, dass nach der Einschätzung des Gesetzgebers beide nebeneinander ihre Berechtigung haben sollten. Dem Personenbeförderungsgesetz selbst, insbesondere § 57 Abs. 1 PBefG, sei keine Sperrwirkung gegenüber landesrechtlichen Regelungen auf der Grundlage von § 47 Abs. 3 PBefG zu entnehmen. Schon die ursprüngliche Gesetzesfassung von 1961 habe auch eine Ermächtigung des Bundes enthalten, ebenso sei es bei der 1983 erfolgten Änderung von § 47 Abs. 3 PBefG gewesen. Am Nebeneinander beider Regelungen habe der Bundesgesetzgeber bei der Neufassung von § 57 PBefG im Jahr 1990 festgehalten. Sinn und Zweck der Regelung sowie eine sach- und interessengerechte Wertung ihres Zusammenhangs ergäben, dass § 57 Abs. 1 PBefG als Ermächtigungsgrundlage nicht einschlägig sei. Diese Bestimmung enthalte fahrzeugbezogene Vorgaben sowie betriebs- und unternehmensbezogene und an der Sicherheit und Ordnung des Betriebs orientierte unternehmerische Pflichten; sie könne schon wegen dieses begrenzten Anwendungsbereichs nicht abschließend sein. Fahrzeugbezogen im Sinne von § 57 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a PBefG sei der Fahrerausweis nicht. Ebenso wenig könne die Verpflichtung zum Mitführen von Fahrerausweisen auf § 57 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b oder Nr. 3 PBefG gestützt werden, da diese Ermächtigungen auf einen innerbetrieblichen Anwendungsbereich beschränkt seien; Verpflichtungen des Taxifahrers im Außenverhältnis zum Fahrgast deckten sie nicht. Diese äußere Seite des Taxenverkehrs betreffe dagegen § 47 PBefG; die Pflicht zum Anbringen eines Fahrerausweises gehöre zu den „Einzelheiten des Dienstbetriebs“ im Sinne dieser Regelung. Dem stehe nicht entgegen, dass § 47 Abs. 3 PBefG nicht ausdrücklich Gefahrenabwehrtatbestände benenne, § 5 TaxenO aber gerade diesem Zweck diene. Alle Bestimmungen des Personenbeförderungsgesetzes und der dazu gehörenden untergesetzlichen Normen seien daran zu orientieren, eine ordnungsgemäße Personenbeförderung unter Beachtung der Sicherheitsinteressen zu gewährleisten. § 5 TaxenO greife auch nicht in unzulässiger Weise in Grundrechte der Kläger ein, insbesondere sei die Regelung nicht unverhältnismäßig. Nach der 2004 erfolg-

ten Änderung von § 5 TaxenO könne die Eignung der Ausweispflicht nicht mehr mit einem Fälschungsrisiko in Frage gestellt werden. Der verfolgte Zweck könne nicht in gleicher Weise erreicht werden, wenn der Fahrerausweis anstelle des Namens nur eine Kennnummer enthalte. Dass andere Städte die Angabe einer Identifikationsnummer für ausreichend hielten, begrenze den Regelungsspielraum der Beklagten nicht. Soweit die Kläger wegen der Angabe des Namens ein höheres Risiko für sich selbst und ihre Familien befürchteten, sei dies nicht verifizierbar; außerdem erreiche das Risiko kein solches Ausmaß, dass den Belangen der Kläger Vorrang vor den Interessen der Fahrgäste einzuräumen sei.

- 7 Zur Begründung ihrer Revision machen die Kläger geltend: § 5 TaxenO regle nicht Einzelheiten des Dienstbetriebs im Sinne von § 47 Abs. 3 PBefG. Das im Fahrzeug anzubringende Schild sei vielmehr eine Kennzeichnung des Fahrzeugs und falle damit unter § 57 Abs. 1 PBefG i.V.m. § 27 der Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr (BOKraft). § 5 TaxenO solle der Gefahrenvorbeugung bzw. -abwehr dienen. Zur Gefahrenabwehr ermächtige aber § 57 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b PBefG, daher liege auch dort und nicht in § 47 Abs. 3 PBefG die Ermächtigungsgrundlage für eine solche Regelung. Mit den Bestimmtheitsanforderungen von Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG sei es nicht zu vereinbaren, wenn die Regelung auf zwei Ermächtigungsgrundlagen gestützt und damit von verschiedenen Ordnungsgebern erlassen werden könnte. Selbst wenn es sich aber um die Regelung von Einzelheiten des Dienstbetriebs handelte, sei eine Heranziehung von § 47 Abs. 3 PBefG deshalb ausgeschlossen, weil der Bund in § 27 BOKraft bereits zur Anbringung einer Ordnungsnummer und eines Schildes mit Namen und Betriebssitz des Unternehmers verpflichtet und damit eine Regelung getroffen habe. Das Personenbeförderungsgesetz beruhe auf einer Bundeskompetenz zu konkurrierender Gesetzgebung. Dagegen falle die Gefahrenabwehr unter die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder, deshalb habe der Bundesgesetzgeber hier allenfalls eine Annexkompetenz. Danach habe er zwar § 57 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b PBefG erlassen, nicht aber Kompetenzen auf die Länder zurückübertragen können, da sie ohnehin zuständig seien. § 47 Abs. 3 PBefG sei daher verfassungskonform dahin auszulegen, dass er Regelungen zur Gefah-

renabwehr nicht trage. Der Gesetzgeber habe eine Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Taxen-, nicht aber von Gefahrenabwehrverordnungen schaffen wollen. Die Verpflichtung zur Offenbarung des Namens verletze das Recht der Fahrer auf informationelle Selbstbestimmung. Eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage zugunsten der Beklagten fehle. Außerdem sei der Eingriff nicht erforderlich, da der angestrebte Zweck bereits über § 27 Abs. 2 BOKraft erreicht werde.

- 8 Die Beklagte tritt der Revision entgegen. Sie sieht in § 47 Abs. 3 PBefG eine taugliche Ermächtigungsgrundlage für die in § 5 TaxenO getroffene Regelung. Die Ermächtigungsgrundlagen in § 47 Abs. 3 und § 57 Abs. 1 PBefG überschneiden sich nicht, jedenfalls habe der Bund mit § 27 BOKraft keine abschließende Regelung getroffen.

II

- 9 Die Revision der Kläger ist begründet. Die Auffassung des Berufungsgerichts, dass die Beklagte die den Taxifahrern in § 5 TaxenO auferlegte Verpflichtung zur Anbringung eines Fahrerausweises auf § 47 Abs. 3 PBefG stützen kann, steht nicht im Einklang mit Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Die Anordnung einer solchen Ausweispflicht regelt Anforderungen an das Verhalten der Betriebsbediensteten im Sinne von § 57 Abs. 1 Nr. 3 PBefG, was die Anwendbarkeit von § 47 Abs. 3 PBefG ausschließt. Zuständig für die Regelung ist danach das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und nicht die Beklagte (1.). Dagegen nimmt das Berufungsgericht zu Recht an, dass die Ausweispflicht als solche Grundrechte der Taxifahrer nicht verletzt (2.).
- 10 1. § 47 Abs. 3 Satz 1 PBefG ermächtigt die Landesregierung, durch Rechtsverordnung den Umfang der Betriebspflicht, die Ordnung auf Taxenständen sowie Einzelheiten des Dienstbetriebs zu regeln. Nach Satz 3 Nr. 3 können in der Rechtsverordnung insbesondere Regelungen über den Fahr- und Funkbetrieb getroffen werden. Diese Ermächtigung kann gemäß § 47 Abs. 3 Satz 2 PBefG durch Rechtsverordnung übertragen werden. In Nordrhein-Westfalen ist dies durch § 4 Nr. 1 der Verordnung über die zuständigen Behörden und über die

Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach dem Personenbeförderungsgesetz vom 30. März 1990 (GVBl NRW 1990, 247) geschehen. Danach hat die Landesregierung die ihr aufgrund § 47 Abs. 3 Satz 1 PBefG erteilten Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen „über den Umfang der Betriebspflicht, die Ordnung auf Taxenständen sowie Einzelheiten des Dienstbetriebs“ auf die Kreisordnungsbehörden übertragen.

- 11 Der Heranziehung dieser Ermächtigungsnorm steht jedoch entgegen, dass die Ausweispflicht unter § 57 Abs. 1 Nr. 3 PBefG fällt.
- 12 a) Bei der hier in Rede stehenden Pflicht der Taxifahrer, im Bereich des vorderen rechten Armaturenbretts der Taxe gut sichtbar einen Fahrerausweis mit ihrem Namen und einem Bild anzubringen, handelt es sich um eine Anforderung an das Verhalten der Betriebsbediensteten im Sinne der dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (im Folgenden: Bundesministerium) in § 57 Abs. 1 Nr. 3 PBefG erteilten Verordnungsermächtigung.
- 13 Nach § 57 Abs. 1 PBefG erlässt das Bundesministerium mit Zustimmung des Bundesrates die zur Durchführung dieses Gesetzes, internationaler Abkommen sowie der Verordnungen des Rates oder der Kommission der Europäischen Gemeinschaften erforderlichen Vorschriften über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr. Diese Vorschriften regeln nach § 57 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a PBefG Anforderungen an den Bau und die Einrichtungen der in diesen Unternehmen verwendeten Fahrzeuge sowie nach Nr. 2 Buchst. b die Sicherheit und Ordnung des Betriebs. § 57 Abs. 1 Nr. 3 PBefG ermächtigt zu Regelungen u.a. über Anforderungen an die Befähigung, Eignung und das Verhalten der Betriebsbediensteten.
- 14 Wenn die Beklagte den Taxifahrern über § 5 TaxenO aufgibt, einen Fahrerausweis mit den vorgeschriebenen Angaben im Bereich des vorderen rechten Armaturenbretts gut sichtbar anzubringen, schreibt sie ihnen ein positives Tun vor und stellt damit Anforderungen an ihr Verhalten im Sinne von § 57 Abs. 1 Nr. 3 PBefG.

- 15 Entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts beschränkt die in § 57 Abs. 1 PBefG erteilte Verordnungsermächtigung das Bundesministerium keineswegs darauf, unternehmerische Pflichten beim Betrieb eines Taxiunternehmens und beim Einsatz von Personal im Rahmen dieses Betriebs zu regeln; die Reichweite der Ermächtigung ist auch nicht auf einen betriebs- oder unternehmensbezogenen („innerbetrieblichen“) Anwendungsbereich begrenzt. Einer solchen Beschränkung auf den Binnenbereich steht bereits der Wortlaut von § 57 Abs. 1 Nr. 3 PBefG entgegen. Danach ist Gegenstand der durch diese Ermächtigungsnorm eröffneten Regelungen das Verhalten der Betriebsbediensteten und nicht etwa nur des Unternehmers. Zu den Betriebsbediensteten eines Unternehmens, das Personenbeförderung betreibt, gehören zweifellos auch die Fahrer. Kann ihnen danach durch Bundesverordnung ein bestimmtes Verhalten auferlegt werden, hat dies typischerweise gerade auch für das Außenverhältnis zu den Fahrgästen Relevanz.
- 16 Ein Blick in die ausdrücklich auf § 57 Abs. 1 und 3 sowie § 58 Abs. 1 Nr. 3 PBefG gestützte Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr (BOKraft) vom 21. Juni 1975 (BGBl I S. 1573) i.d.F. der Verordnung vom 8. November 2007 (BGBl I S. 2569) bestätigt dies. Sie enthält in mehreren ihrer Regelungen Anforderungen an das Verhalten des Betriebspersonals gerade gegenüber den Fahrgästen. So wird dem Betriebspersonal nach der Grundregel des § 7 BOKraft aufgegeben, die besondere Sorgfalt anzuwenden, die sich daraus ergibt, dass ihm Personen zur Beförderung anvertraut sind. Nach § 8 Abs. 1 BOKraft hat sich das Betriebspersonal, das im Fahrdienst oder zur Bedienung von Fahrgästen eingesetzt ist, rücksichtsvoll und besonnen zu verhalten. Gemäß § 10 sind Vorschriften und Fahrpläne mitzuführen, in die den Fahrgästen auf Verlangen Einsicht zu gewähren ist. Um eine solche konkrete Verhaltensanforderung handelt es sich auch bei der Verpflichtung der Taxifahrer zum Anbringen eines Fahrerausweises.
- 17 b) Verleiht danach § 57 Abs. 1 Nr. 3 PBefG dem Bundesministerium die Zuständigkeit für die hier in Rede stehende Regelung, ist kein überzeugender Grund dafür ersichtlich, dass die fragliche Ausweispflicht für Taxifahrer zugleich

auch auf die zugunsten der Länder in § 47 Abs. 3 PBefG erteilte Verordnungsermächtigung gestützt werden kann.

- 18 Eine solche Überschneidung von Verordnungsermächtigungen, die sich an Verordnungsgeber sowohl auf der Bundes- als auch auf der Landesebene richten, wäre für das bundesdeutsche Recht außergewöhnlich. Sie kann daher nur angenommen werden, wenn sich aus den fraglichen Verordnungsermächtigungen selbst oder aus deren Entstehungsgeschichte hinreichende Anhaltspunkte dafür ergeben, dass der Verordnungsgeber diese Überschneidung beabsichtigt oder jedenfalls bedacht hat. Solche Anhaltspunkte fehlen jedoch. Das Personenbeförderungsgesetz enthielt zwar bereits in seiner Erstfassung vom 21. März 1961 (BGBl I S. 241) nebeneinander eine den Bund und eine die Länder begünstigende Verordnungsermächtigung. Dabei war die den Ländern in § 47 Abs. 3 Satz 2 PBefG a.F. erteilte Ermächtigung noch nicht näher ausgeformt; geregelt war dort nur, dass das Nähere durch nach Landesrecht erlassene Droschkenordnungen bestimmt werde. Dies bezog sich nach der Systematik der Regelung insbesondere auf den davorstehenden Satz 1, wonach Kraftdroschken auf öffentlichen Straßen oder Plätzen nur in der Gemeinde bereitgestellt werden, in der sich der Betriebssitz des Unternehmens befindet, und nur an den behördlich zugelassenen Stellen. Weder aus dem Wortlaut dieser Regelung noch aus der Gesetzesbegründung (BTDrucks 3/255 S. 32 ff.) ergibt sich, dass der Gesetzgeber hier eine Überschneidung mit der in § 57 PBefG a.F. zugunsten des Bundesministers für Verkehr enthaltenen Verordnungsermächtigung angenommen hat, die damals in Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b zu Vorschriften über die Ordnung und Sicherheit des Betriebs ermächtigte, aber noch keine der jetzigen Nr. 3 entsprechende Regelung enthielt. Seine jetzige Fassung hat § 47 Abs. 3 PBefG dann im Wesentlichen durch das Fünfte Gesetz zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes vom 25. Februar 1983 (BGBl I S. 196) erhalten. Die bisherige Verordnungsermächtigung zugunsten der Länder wurde in § 47 Abs. 3 Satz 1 PBefG dahingehend konkretisiert, dass die Landesregierungen durch Rechtsverordnung den Umfang der Betriebspflicht, die Ordnung auf Taxenständen und - worauf die Beklagte den hier streitigen § 5 ihrer Taxenordnung gestützt hat - Einzelheiten des Dienstbetriebs regeln können. Auch hier enthält die Gesetzesbegründung jedoch keinen Hinweis

darauf, dass der Gesetzgeber bei dieser Neufassung eine Überschneidung mit den in § 57 PBefG zugunsten des Bundes enthaltenen Verordnungsermächtigungen im Sinn hatte. Es wird lediglich darauf verwiesen, dass diese Ermächtigung wegen entstandener Zweifel an der Reichweite der Ermächtigung in § 47 Abs. 3 PBefG aus Gründen der Rechtsklarheit entsprechend den Erfordernissen der Praxis konkretisiert werde (vgl. BTDrucks 9/2128 S. 8). Auch beim Erlass des Dritten Rechtsbereinigungsgesetzes vom 28. Juni 1990 (BGBl I S. 1221), mit dem wiederum § 57 PBefG und die dort geregelte Ermächtigung des Bundesministeriums für Verkehr die noch heute maßgebliche Fassung erhielten, finden sich keine Hinweise, dass der Bundesgesetzgeber konkurrierende Verordnungszuständigkeiten im Blick hatte (vgl. BTDrucks 11/4310 S. 166).

- 19 Danach kann offenbleiben, inwieweit eine solche Überschneidung von Verordnungsermächtigungen in Anlehnung an das Modell der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 72 und 74 GG im Verhältnis des Bundes- zu einem Landesverordnungsgeber verfassungsrechtlich zulässig wäre.
- 20 2. War das Feststellungsbegehren der Kläger schon deshalb begründet, weil der Beklagten die Zuständigkeit zum Erlass von § 5 TaxenO fehlte, erweist sich die Regelung nicht zusätzlich deshalb als rechtswidrig, weil die Verpflichtung der Taxifahrer zur Anbringung eines Ausweises mit ihrem Namen und Bild auch ein unverhältnismäßiger Eingriff in ihr durch Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG geschütztes Recht auf informationelle Selbstbestimmung oder in ihre Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) wäre. Insoweit steht die Entscheidung des Berufungsgerichts im Einklang mit Bundesrecht (ebenso wie das Berufungsgericht OVG Hamburg, Urteil vom 6. August 2004 - 1 Bf 83/03 - NJW 2005, 1209).
- 21 a) Die in § 5 TaxenO ausgesprochene Verpflichtung zur Mitteilung ihres Namens betrifft die Fahrer in ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Es umfasst u.a. die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden sollen (BVerfGE 65, 1 <42>; stRspr).

- 22 Dieses Recht ist jedoch nicht schrankenlos gewährleistet; der Einzelne muss, soweit nicht der unantastbare Kernbereich berührt ist, Einschränkungen dieses Rechts hinnehmen, die auf gesetzlicher Grundlage im überwiegenden Allgemeininteresse erfolgen und verhältnismäßig sind (BVerfGE 65, 1 <43 ff.>). Verhältnismäßig ist der Eingriff, wenn er im Hinblick auf den verfolgten Zweck geeignet und erforderlich ist und aufgrund einer Abwägung der eintretenden Belastung mit dem zu schützenden Gut in einem angemessenen Verhältnis steht.
- 23 Das Vorliegen dieser Voraussetzungen hat das Berufungsgericht - die Zuständigkeit des Ordnungsgebers unterstellt - ohne Verstoß gegen Bundesrecht bejaht. Mit der Verpflichtung zur Anbringung eines Fahrerausweises sollen ausweislich der Begründung für die Änderung von § 5 TaxenO in Reaktion auf im Zusammenhang mit Taxifahrten vorgefallene sexuelle Übergriffe und Vergewaltigungen das Sicherheitsgefühl der Fahrgäste erhöht und der missbräuchliche Einsatz eines Taxis erschwert werden. Der damit verbundene Schutz der Fahrgäste liegt im Allgemeininteresse und überwiegt das Interesse der Fahrer, selbst über eine Namensnennung entscheiden zu können. Ein damit verbundenes erhöhtes Risiko für die Taxifahrer hat das Berufungsgericht nicht feststellen können. Anhaltspunkte dafür, dass diese Einschätzung nicht zutrifft, haben die Kläger auch im Revisionsverfahren nicht vorgetragen, obwohl die Ausweispflicht nun bereits seit dem Jahr 2002 besteht. Die in der Ausweispflicht liegende Beschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung genügt auch im Übrigen den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Soweit die Kläger die Erforderlichkeit der Regelung mit dem Einwand in Frage stellen wollen, dass der verfolgte Zweck bereits mit der in § 27 BOKraft vorgegebenen Anbringung des Unternehmenschildes erreicht werde, zeigen die Geschehnisse, die Auslöser für die angegriffene Regelung waren, das Gegenteil. Ebenso wenig wäre das angestrebte Ziel statt mit der Angabe des Namens des Taxifahrers mit einer reinen Kennnummer zu erreichen. Das Erfassen und Behalten einer mehrstelligen Identifikationsnummer würde höhere und gerade in einer möglichen Notsituation oftmals nicht erfüllbare Anforderungen an den Fahrgast stellen.

- 24 b) Die Regelung ist auch mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar. Es handelt sich um einen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit, der dann nicht gegen Art. 12 Abs. 1 GG verstößt, wenn er durch hinreichende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt und verhältnismäßig ist (stRspr, vgl. u.a. Urteil vom 30. Juni 2005 - BVerwG 3 C 24.04 - BVerwGE 124, 26 <29> = Buchholz 442.015 § 26 BOKraft Nr. 2 S. 3 m.w.N.). Diesen Anforderungen wird § 5 TaxenO aus den dargelegten Gründen gerecht.
- 25 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Kley

Dr. Dette

Liebler

Prof. Dr. Rennert

Dr. Bier

