
Datum: 12.05.2021
Gericht: Verwaltungsgericht Düsseldorf
Spruchkörper: 6. Kammer
Entscheidungsart: Beschluss
Aktenzeichen: 6 L 199/21
ECLI: ECLI:DE:VGD:2021:0512.6L199.21.00

Schlagworte: Widerruf, Genehmigung, vorläufiger Rechtsschutz, Mietwagen, Uber

Normen: PBefG § 25 Abs. 1 Nr. 1; PBefG § 49 Abs. 4; PBefG § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2; BOKraft § 5; VwGO § 80 Abs. 5

Leitsätze:

Zur Unzuverlässigkeit eines Mietwagenunternehmers, der Beförderungsaufträge unter Inanspruchnahme des Fahrvermittlers "Uber" übernimmt (hier: bejaht wegen Verstößen gegen die Rückkehrpflicht und fehlender Bestellung eines Vertreters am Betriebssitz).

Tenor:

Der Antrag wird abgelehnt.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Streitwert wird auf 100.000,- Euro festgesetzt.

Gründe: 1

I. 2

Der Antragsteller – eine natürliche Person – ist ein in C. wohnhafter 3
Mietwagenunternehmer, der in verschiedenen Städten unter Inanspruchnahme des
Fahrvermittlers „V.“ Beförderungsaufträge übernimmt. Der Antragsgegner erteilte ihm am
6. Mai 2019 eine Genehmigung zur Personenbeförderung im Gelegenheitsverkehr mit
Mietwagen für den Einsatz von 20 Fahrzeugen mit Betriebssitz in M. .

- In der Folge zeigte die U. E. e. G. bei der Stadt E1. zehn Verstöße gegen die Rückkehrpflicht im Sinne des § 49 Abs. 4 Satz 3 PBefG an, die Fahrer des Antragstellers zwischen dem 23. Mai und 1. August 2019 begangen haben sollen. Aus diesem Anlass beobachtete der Außendienst des Antragsgegners den Betriebssitz des Antragstellers für jeweils mehrere Stunden an fünf verschiedenen Tagen in der Zeit vom 29. Juli bis 14. August 2019, ohne – bis auf eine Ausnahme – eine Frequenz der Mietwagen des Antragstellers, d. h. Ankünfte oder Abfahrten, festzustellen. Der Antragsgegner erließ deswegen Bußgeldbescheide mit dem Vorwurf, der Antragsteller habe es unterlassen, dafür Sorge zu tragen, dass die bei ihm angestellten Fahrer nach Ausführung des Beförderungsauftrags mit dem Mietwagen unverzüglich zum Betriebssitz zurückkehren. 4
- Auf entsprechende Anforderung des Antragsgegners teilte der Antragsteller am 28. August 2019 mit, seinen am Betriebssitz tätigen Mitarbeiter, Herrn E. , zur Fachkundeprüfung für den Taxi- und Mietwagenverkehr am 10. Dezember 2019 bei der J. angemeldet zu haben. 5
- Bei einer Betriebssitzprüfung am 23. September 2019 trafen Mitarbeiterinnen des Antragsgegners zwei Mitarbeiter des Antragstellers, die Herren E. und G. , am Betriebssitz an. Der Antragsteller war nicht vor Ort. Sie überreichten Herrn E. ein an den Antragsteller adressiertes Schreiben, in dem ihm im Nachgang zur Genehmigung vom 6. Mai 2019 „Allgemeine Hinweise“ erteilt wurden. Vor dem Hintergrund der vom Antragsteller für die Vermittlung der Beförderungsaufträge genutzten V. -App solle das Hinweisschreiben dem Antragsteller rein vorsorglich die besonderen gesetzlichen Anforderungen an die Durchführung des Mietwagenverkehrs nach § 49 Abs. 4 PBefG ausdrücklich vor Augen führen und im Kern noch einmal definieren. Insbesondere wurden die Führung der Geschäfte und die Entgegennahme der Beförderungsaufträge am Wohnsitz ausgeschlossen. Während der Betriebszeiten habe sich durchgehend ein Mitarbeiter am Betriebssitz aufzuhalten, der die eingehenden Aufträge annehme, aufzeichne und an die ggf. zurückkehrenden oder am Betriebssitz befindlichen Fahrzeuge weiterleite. 6
- Für den 9. und 11. Dezember 2019 zeigte die U. E. e. G. zwei weitere Verstöße gegen die Rückkehrpflicht durch Fahrer des Antragstellers an. Im Einspruch gegen den wegen der Fahrt vom 11. Dezember 2019 verhängten Bußgeldbescheid machte der Antragsteller mit Schriftsatz vom 24. September 2020 unter anderem geltend, dass der Antragsteller mehrere Betriebe unterhalte und für den Betrieb in M. einen Betriebsleiter und einen Disponenten bestellt habe, die die Aufsicht über die Fahrer wahrnehmen würden. Die Verantwortung für das operative Überwachen der Fahrer habe er daher wirksam übertragen. 7
- Der Antragsgegner erinnerte den Antragsteller mit Schreiben vom 17. Dezember 2019 an die Vorlage eines Nachweises der fachlichen Eignung des Herrn E. bis zum 7. Januar 2020 sowie „letztmalig“ mit Schreiben vom 23. Januar 2020 bis zum 31. Januar 2020. Bei drei Betriebssitzprüfungen im Januar und Februar 2020 trafen Mitarbeiter des Antragsgegners kein Personal des Antragstellers an. Am 18. Februar 2020 gab der Antragsteller im Rahmen einer persönlichen Vorsprache beim Antragsgegner Auftragslisten ab und teilte mit, dass Herr E. die Fachkundeprüfung am 10. Dezember 2019 nicht bestanden habe. Der Antragsgegner forderte ihn auf, den Nachweis über die erneute Anmeldung zur Fachkundeprüfung bis zum 26. Februar 2020 vorzulegen. Falls Herr E. die Prüfung erneut nicht bestehen oder nicht an ihr teilnehmen sollte, sei zu prüfen, ob eine andere Person als fachkundige Person benannt werden müsse. Der Antragsteller gab an, für diesen Fall eine Mitarbeiterin in der Hinterhand zu haben, welche die Fachkunde aufweise. Am 26. Februar 2020 teilte der Antragsteller dem Antragsgegner mit, Herrn E. für eine Prüfung 8

am 21. April 2020 bei der J. angemeldet zu haben.

Mit Schreiben vom 9. April 2020 ermahnte der Antragsgegner den Antragsteller, sich zukünftig an die für Mietwagenunternehmen geltenden Regelungen, insbesondere nach § 49 Abs. 4 PBefG, zu halten. Vor Genehmigungserteilung habe die vom Antragsteller vorgestellte Software für die Vermittlung von Fahraufträgen den Schluss zugelassen, dass die für einen Mietwagenbetrieb erforderlichen Voraussetzungen eingehalten würden. So sei erkennbar geworden, dass die über die V. -App beauftragten Fahrten, an den dafür vorgesehenen Rechnern am Betriebssitz des Antragstellers eingingen und vom anwesenden Personal disponiert und an das Fahrpersonal weitergeleitet würden. Nunmehr lägen zahlreiche Hinweise vor, die darauf schließen ließen, dass im Unternehmen des Antragstellers von dieser Vorgehensweise abgewichen werde. Diverse – im Einzelnen näher ausgeführte – Feststellungen hätten ergeben, dass die Rückkehrpflicht nicht eingehalten worden und der Betriebssitz nicht besetzt gewesen sei. Letzteres lasse darauf schließen, dass Fahraufträge angenommen und durchgeführt würden, die tatsächlich direkt im Fahrzeug anstatt am Betriebssitz eingingen. 9

Nachdem die Zustellung der Ermahnung an der E2. Nebenwohnschiff des Antragstellers nicht möglich war und eine Ortsermittlung von Mitarbeitern der Stadt E1. ergeben hatte, dass der Antragsteller dort nicht mehr wohnhaft sei, meldete die Stadt E1. den bisher gemeldeten Nebenwohnsitz des Antragstellers, E1., am 26. Mai 2020 von Amts wegen ab. 10

Bei Betriebssitzprüfungen von Mitarbeitern des Antragsgegners am 28. April, 15. Juli und 20. Juli 2020 war das mit einem Hinweisschild („Aufgrund der aktuellen Situation bleibt unser Büro vorübergehend geschlossen.“) versehene Büro des Antragstellers unbesetzt. Nachdem der Antragsgegner sich vom Antragsteller die Auftragslisten für die Zeit vom 1. bis 24. Juli 2020 vorlegen lassen hatte, leitete er Ordnungswidrigkeitenverfahren ein, weil zum Zeitpunkt der Betriebssitzprüfungen am 15. und 20. Juli 2020 Beförderungen durchgeführt wurden, ohne dass der Betriebssitz besetzt gewesen sei. 11

Unter dem 13. August 2020 hörte der Antragsgegner den Antragsteller zum Widerruf seiner Genehmigung an. Er bezog sich auf die Ergebnisse der diversen Betriebssitzprüfungen, die Anzeigen wegen Verstößen gegen die Rückkehrpflicht und die vorgelegten Auftragsbücher. Zuletzt habe der Antragsteller entgegen seiner Aussage zwischen dem 9. und 22. März 2020 ca. 2.300 Fahraufträge durchgeführt. Bei den erneuten Betriebssitzprüfungen am 15. und 20. Juli 2020 sei das Büro nicht besetzt gewesen, obwohl nach den vorgelegten Auftragslisten Fahraufträge durchgeführt worden seien. Er habe bis heute keinen fachlich geeignete Vertreter für die Führung der Geschäfte in M. benannt. Der von ihm zu einem früheren Zeitpunkt benannte Herr E. habe die zugesagte und notwendige Fachkundeprüfung nicht abgelegt. Die Geschäfte würden damit nicht von einem fachlich geeigneten Vertreter geführt. Es müsse davon ausgegangen werden, dass die Vorschriften des § 49 Abs. 4 PBefG in der von seinem Betrieb ausgeführten gewerblichen Personenbeförderung nicht eingehalten würden. 12

Daraufhin bat der Antragsteller zunächst darum, das Verfahren ruhend zu stellen, bis er seinen Betriebssitz nach E1. verlegt habe. Durch die geplante Sitzverlegung in die Nähe des E2. Flughafens könne er noch mehr Einfluss auf seine Fahrer zur Einhaltung der Rückkehrpflicht nehmen. Mit Urteil des Amtsgerichts N. vom 5. November 2020 (00 XXx-000 Xx 000/00-00/00) wurde der Antragsteller von dem Vorwurf freigesprochen, es am 23. Mai, 6. Juni und 10. Juni 2019 unterlassen zu haben, als Erlaubnisinhaber dafür Sorge zu tragen, dass seine angestellten Fahrer nach Ausführung des Beförderungsauftrags mit dem 13

Mietwagen unverzüglich zum Betriebssitz zurückkehren. Dem Antragsteller sei nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme kein schuldhaftes Handeln nachzuweisen. Er habe seine Aufsichtspflicht wirksam auf den Zeugen E. übertragen. Nachdem zwei vom Antragsteller geführte Gesellschaften von der Stadt E1. Genehmigungen für den dortigen Mietwagenverkehr erteilt worden waren, wies er den Antragsgegner auf den oben genannten Freispruch hin und teilte mit, an der vom Antragsgegner erteilten Genehmigung festhalten zu wollen. Er machte geltend, dass der Betriebssitz am 15. und 20. Juli 2020 besetzt gewesen. Während einer kurzfristigen Abwesenheit seiner Mitarbeiter sei eine Rufumleitung auf seine Wohnung eingeschaltet gewesen. Der zum Betriebsleiter vorgesehene Mitarbeiter E. wiederhole seine Fachkundeprüfung am 17. November 2020. Der Antragsteller habe dafür Sorge getragen, dass Verstöße seiner auf über drei Firmen verteilten über 100 Angestellten weitgehend vermieden würden. Es könne aber nicht sein, dass er für jede einzelne Handlung eines jeden einzelnen Mitarbeiters in der gesamten Zeit haften müsse.

Mit Ordnungsverfügung vom 18. November 2020 widerrief der Antragsgegner die Genehmigung des Antragstellers vom 6. Mai 2019 zur Personenbeförderung im Gelegenheitsverkehr mit 20 Mietwagen (Nr. 1). Er forderte ihn unter Androhung eines Zwangsgelds in Höhe von 500,- Euro (Nr. 4) zur Rückgabe der Genehmigungsurkunde einschließlich ihrer 20 Auszüge binnen drei Tagen nach Zustellung auf (Nr. 2). Die sofortige Vollziehung der Verfügungen unter den Nummern 1 und 2 wurde angeordnet (Nr. 3). Ferner setzte der Antragsgegner eine Verwaltungsgebühr über 150,- Euro zuzüglich 2,99 Euro Zustellauslagen fest (Nr. 5). Zur Begründung führte er im Wesentlichen an: Die Genehmigung sei nach § 25 Abs. 1 Nr. 1 PBefG zu widerrufen, weil sich der Antragsteller als unzuverlässig im Sinne des § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PBefG erwiesen habe. Er habe wiederholt gegen zentrale Pflichten aus dem Personenbeförderungsgesetz verstoßen. Im Rahmen von Betriebssitzprüfungen hätten Mitarbeiter des Straßenverkehrsamts mehrfach festgestellt, dass die konzessionierten Mietwagen nach Beendigung eines Fahrauftrags nicht an den Betriebssitz zurückgekehrt seien. Ausweislich vorliegender Anzeigen habe sich das Fahrpersonal stattdessen an verschiedenen Stellen im Großraum E1. aufgehalten, um den Eingang weiterer Aufträge abzuwarten. Der zumindest zu den Zeiten der Überprüfung unbesetzte Betriebssitz lasse nur den Schluss zu, dass die Beförderungsaufträge offensichtlich nicht über den Betriebssitz an die Fahrer weitervermittelt, sondern ihnen unmittelbar vom Fahrgast erteilt würden. Obwohl der Antragsteller telefonisch erklärt habe, seit dem 9. März 2020 keine Fahrzeuge eingesetzt zu haben, seien in seinen Fahrtenbüchern in der Zeit vom 9. bis 22. März 2020 ca. 2.300 Beförderungsaufträge eingetragen. Darüber hinaus habe er keine fachlich geeignete Person für die Führung der Geschäfte seines Mietwagenbetriebs in M. benannt. Ihm sei aufgetragen worden, einen fachlich geeigneten Vertreter für die Führung der Personenbeförderungsgeschäfte am Standort M. gemäß § 5 BOKraft zu benennen, weil er ein weiteres Mietwagenunternehmen mit 20 Fahrzeugen in O. führe. Der dafür vom Antragsteller vorgesehene Mitarbeiter E. habe die notwendige Fachkundeprüfung jedoch nicht nachgewiesen.

14

Der Antragsteller hat gegen den am 23. November 2020 zugestellten Bescheid entsprechend der Rechtsbehelfsbelehrung zunächst Widerspruch eingelegt und bei Gericht die Wiederherstellung dessen aufschiebender Wirkung beantragt (6 L 2468/20). Die Kammer hat den Eilantrag mit Beschluss vom 1. Februar 2021 als unzulässig abgelehnt. Die dagegen eingelegte Beschwerde (13 B 185/21 OVG NRW) ist erfolglos geblieben.

15

Am 2. Februar 2021 hat der Antragsteller Klage (6 K 627/21) erhoben, über die noch nicht entschieden ist, und den vorliegenden Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes gestellt. Zu dessen Begründung macht er im Wesentlichen geltend: Die Voraussetzungen des

16

Widerrufs der Genehmigung lägen nicht vor. Der Antragsteller sei nicht unzuverlässig. Die Prognoseentscheidung des Antragsgegners beruhe lediglich auf Mutmaßungen und Unterstellungen. Die angeblichen Verstöße gegen die Rückkehrpflicht seien schon nicht nachgewiesen. Der Antragsteller sei am 5. November 2020 vom Amtsgericht N. (00 Xxx-000 XX 000/00 - 17/20) von den entsprechenden Vorwürfen freigesprochen worden. Seine (nicht aktenkundige) Verurteilung vor dem Landgericht E1. sei auf Initiative der U. E. e. G unter Verletzung des Datenschutzes zustande gekommen. Es sei sachfremd, die Zuverlässigkeitsprüfung auf länger zurückliegende Vorwürfe eines Konkurrenten zu stützen.

Der Antragsteller habe gegenüber dem Antragsgegner auch keine unrichtigen Angaben gemacht. Er habe ihm nicht telefonisch mitgeteilt, seine Geschäftstätigkeit am 9. März 2020 aufgegeben zu haben. Vielmehr habe er erklärt, Anfang März noch zu arbeiten und seine Geschäftstätigkeit „demnächst“ pandemiebedingt einzustellen. Dementsprechend habe er erst ab dem 22. März bis zum 18. Juni 2020 keine Fahrzeuge eingesetzt. 17

Ebenso wenig treffe der Vorwurf zu, dass der Betriebssitz am 15. und 20. Juli 2020 nicht besetzt gewesen sei. Der Disponent und ein weiterer Mitarbeiter hätten das Büro geschäftlich bedingt lediglich für ca. anderthalb bis zwei Stunden verlassen. Für diese Zeit hätten sie das in der Zeit vom 22. März bis 18. Juni 2020 verwendete Abwesenheitsschild an die Tür gehängt, ohne den Antragsteller darüber zu informieren. Eine Rufumleitung auf den Telefonanschluss in der Wohnung des Antragstellers sei allerdings eingeschaltet gewesen. Dies genüge, weil § 49 Abs. 4 Satz 2 PBefG die Ausführung von Beförderungsaufträgen mit Mietwagen erlaube, die am Betriebssitz oder in der Wohnung des Unternehmers eingegangen seien. Die vom Antragsgegner erteilte Genehmigung enthalte keine davon abweichende Auflage. Eine Auflage, welche die vom Gesetzgeber erlaubte unternehmerische Tätigkeit am Wohnsitz des Unternehmers verbiete, wäre auch unzulässig. 18

Es sei unerheblich, dass der für die Stelle des Betriebsleiters vorgesehene Mitarbeiter E. seine Prüfung zwei Mal nicht bestanden habe. Die Prüfungstermine im April und Juli 2020 habe er wegen der Pflegebedürftigkeit der Mutter nicht wahrnehmen können. Die Beteiligten hätten sich darauf verständigt, dass eine fachlich geeignete Person bestellt werden solle. Der Antragsgegner sei damit einverstanden gewesen, dass Herr E. die Fachkundeprüfung noch ablegen musste. Dem Antragsteller sei jedoch nie eine Erledigungsfrist gesetzt oder eine entsprechende Verpflichtung auferlegt worden, jedenfalls sei sie ihm nicht bewusst gewesen. Unter Berücksichtigung der getroffenen Absprache sei es treuwidrig, aus der fehlenden Benennung eines fachlichen geeigneten Vertreters seine Unzuverlässigkeit herzuleiten. Bis zum Bestehen der Prüfung durch den nun als Betriebsleiter vorgesehenen Mitarbeiter B. habe er Herrn M1. eingestellt, der die erforderliche Fachkunde aufweise. 19

Im Übrigen habe er Maßnahmen ergriffen, damit die in der Vergangenheit aufgetretenen Verstöße seiner Mitarbeiter künftig vermieden würden. Jeder Mitarbeiter werde im Arbeitsvertrag eindringlich auf die bestehende Rückkehrpflicht hingewiesen; eine entsprechende Belehrung müsse persönlich unterschrieben werden. Ferner habe er in enger Zusammenarbeit mit dem Geschäftspartner V. ein App-Tool entwickelt, das die Rückkehr der Fahrer erfasse und diese „offline“ schalte, bis der Betriebssitz angefahren worden sei. Durch die geplante Verlegung des Betriebssitzes nach S. in lediglich 4 km Entfernung vom E1. Flughafen könne die Rückkehr der Fahrer zudem leichter eingefordert werden. Infolge coronabedingter Umsatzeinbußen und der wirtschaftlichen Existenzgefährdung des Antragstellers sei eine Betriebssitzverlegung allerdings nicht mehr so konkret wie noch Mitte des Jahres 2020. 20

Komme es gleichwohl zu Verstößen, werde der Mitarbeiter zunächst zweimalig abgemahnt und schließlich fristlos gekündigt. Zur Überwachung der ca. 20 Fahrer am Standort M. habe er einen Betriebsleiter und einen Disponenten bestellt. Er kontrolliere sie regelmäßig an den Werktagen von Montag bis Donnerstag, manchmal auch am Freitag. Im Anschluss fliege er nach C. . Mehr könne vom Antragsteller als Unternehmer nicht verlangt werden. Aufgrund der hohen Anzahl der Mitarbeiter, der Größe seines Betriebs und dem eigenmächtigen Verhalten der Fahrer könnten Verstöße gegen die Rückkehrpflicht nicht vollständig unterbunden werden. Mit Blick auf die im Vergleich zur Anzahl der durchgeführten Fahrten (weit über 80.000 in einem Jahr) geringe Anzahl der Verstöße gegen die Rückkehrpflicht sei der Widerruf unverhältnismäßig und verletze seine Berufsfreiheit. Die in anderen Städten zuständigen Behörden hätten die vom Antragsteller dort gehaltenen Genehmigungen für den Mietwagenverkehr verlängert.	21
Der Antragsteller beantragt sinngemäß,	22
• 1. die aufschiebende Wirkung seiner Klage (6 K 627/21) gegen den Bescheid des Antragsgegners vom 18. November 2020 hinsichtlich dessen Nummern 1 und 2 wiederherzustellen bzw. hinsichtlich dessen Nummer 4 anzuordnen, und	23
• 2. dem Antragsteller die Genehmigungsurkunde vom 6. Mai 2019 nebst ihren Auszügen herauszugeben.	25
Der Antragsgegner beantragt,	26
die Anträge abzulehnen.	27
Er trägt im Wesentlichen vor: Der Antragsteller habe wiederholt erheblich gegen wesentliche für den Mietwagenverkehr geltende Vorschriften verstoßen, vor allem gegen die Rückkehrpflicht in § 49 Abs. 4 Satz 3 PBefG. Aus § 3 Abs. 1 Satz 2 BOKraft folge, dass es Sache des Unternehmers sei, sicherzustellen, dass die Vorschriften des § 49 Abs. 4 PBefG auch durch seine Fahrer eingehalten werden. Es könne nicht festgestellt werden, dass der Antragsteller künftig die Einhaltung der maßgeblichen Vorschriften zur Abgrenzung zum Taxigewerbe durch organisatorische Maßnahmen gewährleisten werde. Er versuche offensichtlich, die im Einzelnen dokumentierten zahlreichen Verstöße herunterzuspielen, indem er diese ins Verhältnis zur Anzahl der durchgeführten Beförderungen setze. Dabei verkenne er, dass jeder einzelne Verstoß gegen § 49 Abs. 4 Satz 3 PBefG ein schwerwiegender sei und damit bereits für sich genommen erhebliche Zweifel an seiner Zuverlässigkeit begründe. Er habe ferner jedenfalls bis zum maßgeblichen Zeitpunkt des Erlasses des Widerrufs trotz vorheriger Aufforderungen keinen Nachweis über die Einsetzung einer fachkundigen Person vorgelegt.	28
Der Berichterstatter hat die Sache mit den Beteiligten am 5. Mai 2021 mündlich erörtert.	29
II.	30
Der Antrag bleibt ohne Erfolg.	31
Er ist zwar zulässig. Insbesondere ist die am 31. Januar 2021 gegen den am 23. November 2020 zugestellten Bescheid des Antragsgegners erhobene Anfechtungsklage (6 K 627/21)	32

nicht offensichtlich unzulässig. Sie ist fristgerecht erhoben worden, § 74 Abs. 1 VwGO. Es galt gemäß § 58 Abs. 2 Satz 1 VwGO die Jahresfrist, weil die dem Bescheid beigefügte Rechtsbehelfsbelehrung unrichtig erteilt worden war. Sie wies auf den Rechtsbehelf des Widerspruchs hin, obwohl dieser nach der jüngst geänderten Rechtsprechung des 13. Senats des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen gegenüber landesbehördlichen Verwaltungsakten nach dem Personenbeförderungsgesetz – wie hier – unstatthaft ist.

Vgl. dazu Beschluss der Kammer im vorangegangenen Verfahren gleichen Rubrums vom 1. Februar 2021 – 6 L 2468/20 –, juris, Rn. 13 (nachgehend: OVG NRW, Beschluss vom 3. März 2021– 13 B 185/21), unter Hinweis auf OVG NRW, Urteil vom 6. Oktober 2020 – 13 A 1681/18 –, juris LS 1. 33

Der Antrag ist jedoch unbegründet. 34

1. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung ist in formeller Hinsicht nicht zu beanstanden. Den Anforderungen des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO genügt jede schriftliche Begründung, die – sei sie sprachlich oder gedanklich auch noch so unvollkommen – zu erkennen gibt, dass die Behörde aus Gründen des zu entscheidenden Einzelfalls eine sofortige Vollziehung ausnahmsweise für geboten hält. Dabei kommt es nicht darauf an, ob die zur Begründung der Vollziehungsanordnung angeführten Gründe den Sofortvollzug tatsächlich rechtfertigen und ob sie erschöpfend und zutreffend dargelegt sind. 35

Ständige Rechtsprechung, vgl. nur OVG NRW, Beschluss vom 18. Dezember 2017 – 13 B 1397/17 –, juris, Rn. 3 f., m. w. N. 36

Die betreffenden Ausführungen in der angefochtenen Verfügung werden diesen Anforderungen gerecht. Sie zeigen, dass sich der Antragsgegner des Ausnahmecharakters der sofortigen Vollziehung bewusst war. Der Antragsgegner hat zusammengefasst darauf abgestellt, dass der Antragsteller sich durch wiederholte Verstöße gegen die Rückkehrpflicht und das Bereitstellungsverbot einen unlauteren finanziellen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Mietwagen- und auch Taxiunternehmen verschaffe, die ihren Verpflichtungen als Gewerbetreibende ordnungsgemäß nachkommen. Im Interesse der Allgemeinheit sowie der Sicherheit und Ordnung der Personenbeförderung sei es daher erforderlich, den Widerruf der Ihnen erteilten Genehmigungen und der Herausgabe der Urkunden sofort zu vollziehen. Dass dieser Aspekt zugleich das Erlassinteresse an der Verfügung begründet, stellt die Begründung in formeller Hinsicht nicht in Frage. Denn das Erlassinteresse und das Interesse an der sofortigen Vollziehung können – gerade im Gefahrenabwehrrecht – durchaus zusammenfallen. 37

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 23. Oktober 2012 – 13 B 986/12 –, juris, Rn. 5 f., m. w. N. 38

2. Auch in der Sache greifen die vom Antragsteller vorgebrachten Einwände gegen den Widerruf der Genehmigung nicht durch. Nach der im Rahmen der nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO gebotenen Abwägung zwischen dem privaten Interesse an der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage und dem öffentlichen Vollziehungsinteresse ist letzterem der Vorrang einzuräumen. Denn die angefochtene Verfügung wird sich nach der im vorliegenden Eilrechtsschutzverfahren nur möglichen überschlägigen Prüfung als offensichtlich rechtmäßig erweisen. Die vor diesem Hintergrund vorzunehmende Interessenabwägung fällt daher zum Nachteil des Antragstellers aus. 39

Der Widerruf der Genehmigung für den Gelegenheitsverkehr mit Mietwagen beruht auf § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PBefG. Danach hat die Genehmigungsbehörde die Genehmigung zu widerrufen, wenn nicht mehr alle Voraussetzungen des § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 PBefG vorliegen. Nach § 25 Abs. 1 Satz 2 PBefG ist die erforderliche Zuverlässigkeit des Unternehmers insbesondere nicht mehr gegeben, wenn in seinem Verkehrsunternehmen trotz schriftlicher Mahnung die der Verkehrssicherheit dienenden Vorschriften nicht befolgt werden oder den Verpflichtungen zuwidergehandelt wird, die dem Unternehmer nach diesem Gesetz oder nach den auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsvorschriften obliegen. § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PBefG bestimmt, dass die Genehmigung nur erteilt werden darf, wenn keine Tatsachen vorliegen, die die Unzuverlässigkeit des Antragstellers als Unternehmer oder der für die Führung der Geschäfte bestellten Personen dartun.

Die Unzuverlässigkeit ist ein persönlicher charakterlicher Mangel, aus dem die mangelnde Vertrauenswürdigkeit des Betreffenden hervorgeht. 41

Vgl. BVerwG, Urteil vom 20. November 1970 – 8 C 73.69 –, BVerwGE 36, 288 = juris, Rn. 21. 42

Der Unternehmer und die zur Führung der Geschäfte bestellten Personen gelten nach § 1 Abs. 1 PBZugV als zuverlässig im Sinne des § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PBefG, wenn keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass bei der Führung des Unternehmens die für den Straßenpersonenverkehr geltenden Vorschriften missachtet oder die Allgemeinheit bei dem Betrieb des Unternehmens geschädigt oder gefährdet werden. Derartige Anhaltspunkte bestehen gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 PBZugV beispielhaft („insbesondere“) bei rechtskräftigen Verurteilungen wegen schwerer Verstöße gegen strafrechtliche Vorschriften (Nr. 1) sowie bei sonstigen schweren Verstößen gegen die dort im Einzelnen näher bezeichneten Rechtsvorschriften (Nr. 2). Hierzu zählen unter anderem gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 a) PBZugV schwere Verstöße gegen Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes oder der auf diesem Gesetz beruhenden Rechtsverordnungen. 43

Bei dem Begriff des „schweren Verstoßes“ handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, welcher der vollständigen verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterliegt. Die Schwere des Verstoßes muss nicht aus einem schweren Verstoß gegen gesetzliche Vorschriften folgen. Sie kann sich auch aus einer Vielzahl kleinerer Gesetzesverletzungen ergeben, die – jeweils für sich genommen – noch keine ausreichende Grundlage für die Annahme einer Unzuverlässigkeit bieten würden, in ihrer Häufigkeit bei der an der Gesamtpersönlichkeit des Antragstellers auszurichtenden Prognose aber einen schwerwiegenden Hang zur Nichtbeachtung gesetzlicher Vorschriften erkennen lassen. 44

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 17. Juni 2020 – 13 B 65/20 –, n. v., und vom 15. Januar 2018– 13 B 12/18 –, juris, Rn. 6 f., m. w. N. 45

Für die Feststellung eines schweren Verstoßes knüpft die Vorschrift des § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 PBZugV – anders als § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 PBZugV – an den Verstoß selbst und nicht an das Vorliegen einer rechtskräftigen Verurteilung an. Verwaltungsbehörden und -gerichte haben daher im Rahmen von § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 PBZugV das den Rechtsverstoß begründende Handeln des Unternehmers oder der zur Führung der Geschäfte bestellten Person grundsätzlich selber festzustellen und die hierfür erforderlichen Ermittlungen vorzunehmen, wenn keine rechtskräftige Verurteilung gegeben ist. 46

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 17. Juni 2020 – 13 B 65/20 –, n. v., und vom 6. Mai 2019– 13 A 28/18 –, juris, Rn. 33 f., m. w. N. 47

Maßgeblich für die grundsätzlich an dem Gesamtverhalten und der Persönlichkeit des Betroffenen auszurichtende Zuverlässigkeitsprognose ist, ob dieser willens und in der Lage ist, sein Gewerbe ordnungsgemäß auszuüben und insbesondere die Fahrgäste und die Allgemeinheit vor Schäden und Gefahren zu bewahren. Dabei ist wegen der ihm anvertrauten Schutzgüter grundsätzlich ein strenger Maßstab anzulegen.	48
Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 6. Mai 2019 – 13 A 28/18 –, juris, Rn. 31 f., m. w. N.	49
Ob die nach diesen Kriterien und unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck sowie der Zielrichtung der einschlägigen Bestimmungen erfolgte prognostische Einschätzung der Zuverlässigkeit des Betroffenen gerechtfertigt ist, ist schließlich vor dem Hintergrund zu beurteilen, dass die Versagung bzw. der Widerruf der Genehmigung ebenso wie ein Berufsverbot tief in das Recht auf Berufswahl und zugleich in die private und ggf. familiäre Existenz eingreift und solche Einschränkungen verfassungsrechtlich nur zulässig sind, wenn und solange sie zum Schutz besonders gewichtiger Gemeinschaftsgüter notwendig sind.	50
Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 17. Juni 2020 – 13 B 65/20 –, n. v., und vom 6. Mai 2019– 13 A 28/18 –, juris, Rn. 33 f., m. w. N.	51
Für die gerichtliche Beurteilung des Widerrufs einer gewerberechtlichen Genehmigung ist der Zeitpunkt der letzten Verwaltungsentscheidung maßgebend. Späteres „Wohlverhalten“ ist daher – auch bei § 25 Abs. 1 PBefG – nicht entscheidungserheblich.	52
Vgl. BVerwG, Beschluss vom 25. Oktober 1996 – 11 B 53.96 –, juris, Rn. 4, m. w. N.	53
Gemessen an diesen Maßstäben hat der Antragsgegner zu Recht angenommen, dass sich der Antragsteller im Zeitpunkt der Widerrufsentscheidung am 18. November 2020 als unzuverlässig erwiesen hat. Der Antragsteller hat unterschiedlichen Verpflichtungen wiederholt zuwidergehandelt, die ihm als Unternehmer nach dem Personenbeförderungsgesetz bzw. der auf diesem Gesetz beruhenden Rechtsverordnungen obliegen. Bei diesen Verpflichtungen handelt es sich insbesondere um solche, die dazu dienen den Mietwagenverkehr vom Taxenverkehr zu unterscheiden. Von den zahlreichen Zuwiderhandlungen des Antragstellers in der Vergangenheit ist auf dessen Verhalten in der Zukunft zu schließen,	54
vgl. BVerwG, Beschluss vom 26. Februar 1997 – 1 B 34.97 –, GewArch 1997, 242 = juris, Rn. 8, und Urteil vom 29. März 1966 – I C 62.65 –, BVerwGE 24, 38 (41) = juris, Rn. 7.	55
Ausgehend davon ist nach dem anzulegenden strengen Maßstab die Annahme der Unzuverlässigkeit des Antragstellers im Zeitpunkt der Widerrufsentscheidung – bei der im Verfahren auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes gebotenen summarischen Prüfung – gerechtfertigt. Er bietet nicht die persönliche Gewähr, den zum Pflichtenkreis eines Verkehrsunternehmers gehörenden Organisations-, Überwachungs-, Einwirkungs- und Anleitungspflichten gegenüber seinen Angestellten in dem erforderlichen Maße gerecht werden zu können.	56
Im Einzelnen:	57
a) Der Antragsteller hat nicht ausreichend dafür Sorge getragen, dass die bei ihm angestellten Fahrer die Rückkehrpflicht nach § 49 Abs. 4 Satz 3 PBefG (in der Fassung vom 21. Juni 2005) einhalten.	58
Nach dieser Vorschrift hat der Mietwagen nach Ausführung des Beförderungsauftrags unverzüglich zum Betriebssitz zurückzukehren, es sei denn, er hat vor der Fahrt von seinem	59

Betriebssitz oder der Wohnung oder während der Fahrt fernmündlich einen neuen Beförderungsauftrag erhalten.

Vgl. zur verfassungskonformen Auslegung des § 49 Abs. 4 Satz 3 PBefG: BVerfG, Beschluss vom 14. November 1989 – 1 BvL 14/85, 1 BvR 1276/84 –, BVerfGE 81, 70 = juris, Rn. 67. 60

Bei der Rückkehrpflicht handelt es sich um eine wesentliche Pflicht für den Mietwagenverkehr. Sie soll gewährleisten, dass Mietwagen nicht taxiähnlich auf öffentlichen Straßen und Plätzen bereitgestellt werden und dort Beförderungsaufträge annehmen. Die Existenz- und Funktionsfähigkeit des Taxenverkehrs als Verkehrsmittel des ÖPNV für individuelle Bedürfnisse zu einem festgelegten Tarif stellt einen besonders wichtigen Belang des Gemeinwohls dar. 61

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. November 1989 – 1 BvL 14.85 und 1 BvR 1276.84 –, BVerfGE 81, 70 = juris, Rn. 54 f., 71; BGH, Urteil vom 13. Dezember 2018 – I ZR 3/16 („V. Black II“) –, GewArch 2019, 157 = juris, Rn. 37; siehe auch BT-Drs. 9/2128, S. 9 (zur derzeit noch gültigen Rechtslage) und BT-Drs. 19/26175, S. 49 (zum Gesetz zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts, das zum 1. August 2021 in Kraft treten wird, BGBl. I, 822, wonach der Gesetzgeber an der Rückkehrpflicht für Mietwagen grundsätzlich festhält). 62

Vor diesem Hintergrund ist es gerechtfertigt, Verstöße gegen die Rückkehrpflicht jedenfalls in einer gewissen Häufung als schwere Verstöße gegen Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes einzustufen. 63

Vgl. Bayerischer VGH, Beschluss vom 20. März 2020 – 11 CS 20.181 –, juris, Rn. 15 (elf Verstöße gegen die Rückkehrpflicht); VG München, Urteil vom 17. März 2021 – M 23 K 20.1954 –, juris, Rn. 24. 64

Gerade weil die Einhaltung der Rückkehrpflicht im Tatsächlichen behördlich nur unzureichend überwacht werden kann, ist die Vertrauenswürdigkeit des Unternehmers, er werde seine Fahrer zuverlässig zur Beachtung der gesetzlichen Vorgaben anhalten und dies überwachen, von besonderer Bedeutung. Der Unternehmer muss deshalb durch organisatorische Maßnahmen absichern, dass die Rückkehrpflicht von seinen angestellten Fahrern eingehalten wird. 65

Vgl. Bay. VGH, Beschlüsse vom 5. November 2020 – 11 ZB 20.642 –, juris, Rn. 33, und vom 20. März 2020 – 11 CS 20.181 –, juris, Rn. 15. 66

Nach Aktenlage haben die beim Antragsteller angestellten Fahrer in der Zeit zwischen dem 23. Mai 2019 und dem 11. Dezember 2019 – zeugenschaftlich bestätigt – zwölfmal gegen die Rückkehrpflicht verstoßen. Der Antragsteller hat keine substantiierten Einwendungen gegen die von der U. E1. e. G nach Testbestellungen angezeigten und in den Bußgeldakten des Antragsgegners umfassend dokumentierten Verstöße erhoben, sondern sich vielmehr darauf berufen, er könne trotz umfassender organisatorische Maßnahmen ein eigenmächtiges Fehlverhalten seiner Fahrer nicht gänzlich ausschließen. 67

Diese festgestellten Verstöße gegen die Rückkehrpflicht bedeuten schwere Verstöße gegen Vorschriften des Personenbeförderungsrechts, weil sie über einen längeren Zeitraum in nicht unerheblicher Anzahl wiederholt begangen worden sind. Ihr Gewicht verringert sich nicht dadurch, dass bei den übrigen zahlreichen Fahrten im Unternehmen des Antragstellers keine derartigen Verstöße bemerkt worden sind. Denn mangels Kontrollmöglichkeiten der zuständigen Behörden ist auch nicht zu erwarten, dass Verstöße bemerkt werden. 68

Die Rechtsverstöße seiner Fahrer sind dem Antragsteller zuzurechnen. Verstöße von Arbeitnehmern sind dem Unternehmer zuzurechnen, wenn er diese bei gehöriger Aufsicht und Betriebsorganisation hätte vermeiden können.	69
Vgl. Nr. 3.1.4 der GewUVwV, abgedruckt in: Landmann/Rohmer, GewO (Stand: Sept. 2020); Nds. OVG, Beschluss vom 30. August 2010 – 7 ME 59/10 –, juris, Rn. 3, 6.	70
Sie weisen bei der im Verfahren auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes gebotenen summarischen Prüfung auf eine ungenügende Organisation und Aufsicht durch den Antragsteller hin, die weitere Verstöße gegen die Rückkehrpflicht besorgen lassen. Die vom Antragsteller dagegen erhobenen Einwände greifen nicht durch.	71
Der Vortrag des Antragstellers zur Gestaltung der von ihm genutzten V. -App rechtfertigt nicht die Annahme, er wäre künftig in der Lage, Verstöße seiner Fahrer gegen die Rückkehrpflicht wirksam zu unterbinden. Sein Vorbringen ist insoweit in sich widersprüchlich und damit unschlüssig, insbesondere dazu, seit wann und wie die V. -App technisch sicherstellen soll, dass die Fahrer des Antragstellers die Rückkehrpflicht einhalten. In seiner Antragsschrift vom 31. Januar 2021 trug der Antragsteller vor, dass unter enger Zusammenarbeit mit dem Geschäftspartner V. ein App-Tool eingebaut worden sei, welches die Rückkehr der Fahrer erfasse und diese „offline“ schalte, bis der Betriebssitz angefahren werde. Mit Schriftsatz vom 15. Februar 2021 machte er geltend, ein „neues Konzept hinsichtlich der Rückkehrpflicht zum Betriebssitz etabliert“ zu haben, welches „seit heute praktiziert“ werde. Die V. -App unterscheide nicht mehr wie bisher nur zwischen online und offline, sondern zwischen drei unterschiedlichen Statuszuständen: (1.) der Fahrer sei online und erhalte Aufträge, (2.) der Fahrer sei online, erhalte aber keine Aufträge, sobald er nach einem Auftrag nicht zurückfahre, und (3.) der Fahrer sei offline. Im Erörterungstermin vom 5. Mai 2021 trug der Antragsteller eingangs vor, dass die V. -App „inzwischen“ so programmiert sei, dass die Fahrer keine Aufträge erhielten, wenn sie nicht nach Abschluss eines Auftrags zurückfahren würden. Dies sei ein in der App vorgesehener Zwang, der „seit ein paar Monaten“ bestehe. Zum Ende des Erörterungstermins behauptete der Antragsteller – auf den Hinweis des Gerichts, dass die seinem Schriftsatz vom 15. Februar 2021 beigefügte Mitteilung der Firma V. , in dem die „Neue Funktion: Automatische Navigation zum Betriebssitz“ vorgestellt wird, auf den 30. Dezember 2019 datiere – erstmals, dass er seitdem diese Funktion nutze.	72
Das widersprüchliche Vorbringen des Antragstellers zu diesem zentralen Punkt illustriert, dass er entweder nicht in der Lage ist, sein eigenes Geschäftsmodell zu überblicken, und/oder nicht willens ist, dieses transparent gegenüber der Genehmigungsbehörde und dem Gericht darzustellen. Jedenfalls weckt es gewichtige Zweifel daran, ob er im Zeitpunkt der Entscheidung des Antragsgegners über den Widerruf am 18. November 2020 allein durch technische Vorkehrungen Verstöße gegen die Rückkehrpflicht wirksam verhindern konnte. Offenbar geht er davon selbst nicht aus. Denn andernfalls bedürfte es zum einen nicht zusätzlich der von ihm angestrebten Betriebssitzverlegung von M. nach S. oder E1. und damit in die Nähe des E1. Flughafens bzw. des E1. Stadtgebiets, um so – wie er geltend macht – die Einhaltung der Rückkehrpflicht zu erleichtern. Zum anderen müsste er nicht – wie er im Erörterungstermin geschildert hat – seine Fahrer kontaktieren, um sie zur Rückkehr zum Betriebssitz anzuhalten, wenn sie „offline“ geschaltet sind, weil sie etwa eine Pause zum Einkaufen einlegen. Ob diese Form der Kontrolle zudem tatsächlich effektiv mit dem nötigen Nachdruck erfolgt, begegnet auch deshalb gewichtigen Zweifeln, weil der Antragsteller nach eigenem Bekunden sogar seine Kinder und seine Ehefrau mit der Überwachung seiner Mietwagenflotte betraut hat.	73

Auch die von ihm angeführten organisatorischen Maßnahmen belegen keine hinreichende Aufsicht über und Einwirkung auf seine Mitarbeiter. Der Antragsteller hat zwar eidesstattlich versichert, seine Fahrer unter anderem bei Verstößen gegen die Rückkehrpflicht zunächst zweimalig abzumahnern und schließlich fristlos zu kündigen. Eine ausgesprochene schriftliche Abmahnung hat er allerdings nicht vorgelegt. Dies wäre jedoch zu erwarten gewesen, nachdem er dem Antragsgegner mitgeteilt hatte, welche Fahrer die Beförderungsaufträge durchgeführt hatten, mit denen die oben genannten Verstöße gegen die Rückkehrpflicht verbunden waren, und anschließend auch gegen ihn selbst wegen dieser Verstöße Bußgeldverfahren eingeleitet worden waren. Ebenso wenig hat er das Belehrungspapier über die Rückkehrpflicht vorgelegt, das jeder Fahrer persönlich unterschreiben müsse. Ferner war der arbeitsvertragliche Hinweis auf die Rückkehrpflicht in dem Muster-Arbeitsvertrag, den er am 26. September 2019 dem Antragsgegner vorgelegt hatte, nicht enthalten. Erst die Fassung des auf den 28. Mai 2020 datierten Muster-Arbeitsvertrags, die er im gerichtlichen Verfahren vorgelegt hat, enthält einen entsprechenden Zusatz.

74

Schließlich entlastet ihn der Freispruch durch das Amtsgericht N. mit Urteil vom 5. November 2020 nicht. Wie dargelegt, ist schon die Ahndung von Verstößen als Ordnungswidrigkeit mit einem Bußgeldbescheid nicht zwingende Voraussetzung für die Annahme im Widerrufsverfahren, der Unternehmer habe Verpflichtungen zuwidergehandelt, die ihm nach dem Personenbeförderungsgesetz oder nach den auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsvorschriften obliegen.

75

Vgl. Bay. VGH, Beschluss vom 20. März 2020 – 11 CS 20.181 –, juris, Rn. 15.

76

Unabhängig davon erlauben die Feststellungen des Amtsgerichts aber auch keine Rückschlüsse auf die Zuverlässigkeit des Antragstellers. Im Gegenteil: Das Amtsgericht hat nicht in Zweifel gezogen, dass die Rückkehrverstöße als solche von den Fahrern des Antragstellers begangen wurden. Es ist vielmehr nach seiner Beweisaufnahme zu dem Schluss gelangt, dass dem Antragsteller kein schuldhaftes Handeln nachzuweisen sei. Der Antragsteller habe sich dahingehend eingelassen, dass er Firmenstandorte in O. , N. , E1. , E3. und C. habe. An jedem dieser Standorte habe er einen Betriebsleiter eingesetzt. Für den Standort in N. sei das der Zeuge E. . Da der Antragsteller Herrn E. sorgfältig ausgesucht habe und ihn regelmäßig überwache, habe er seine Aufsichtspflicht wirksam auf diesen übertragen und sich dadurch exkulpieren können. Ungeachtet dessen, dass es für die Annahme der Unzuverlässigkeit anders als bei der Ahndung einer Ordnungswidrigkeit auf ein Verschulden des Betroffenen nicht ankommt, konnte der Antragsteller seine Aufsichtspflicht gerade nicht seinem Mitarbeiter E. übertragen, weil dieser nicht über die nötige fachliche Eignung verfügte (dazu sogleich).

77

b) Der Antragsteller hat des Weiteren entgegen § 5 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr (BOKraft) keinen Vertreter an seinem Betriebssitz in M. bestellt. Diese Rechtsverordnung wurde aufgrund des § 57 Abs. 1 und 3 PBefG erlassen und ist deshalb im Rahmen der Zuverlässigkeitsprüfung nach dem Personenbeförderungsgesetz zu beachten. Durch diesen weiteren Verstoß des Antragstellers gegen personenbeförderungrechtliche Vorschriften ist die Vertrauenswürdigkeit in einen von ihm ordnungsgemäß geführten Mietwagenverkehr zusätzlich erschüttert. Selbst wenn die unter a) beschriebenen Verstöße gegen die Rückkehrpflicht in ihrer Häufung als schwere Verstöße nicht für die Annahme seiner Unzuverlässigkeit genügen sollten, kann jedenfalls in einer Gesamtschau der unter a) und b) geschilderten Verstöße von der Unzuverlässigkeit des Antragstellers im Verfahren auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes ausgegangen werden.

78

Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 BOKraft kann die Genehmigungsbehörde anordnen, dass der Unternehmer zur Wahrnehmung der ihm nach § 3 BOKraft obliegenden Aufgaben einen am Ort des Betriebssitzes ansässigen Vertreter bestellt, wenn er seinen Sitz (Wohnsitz) nicht am Ort des Betriebssitzes hat. Die Genehmigungsbehörde kann dem Unternehmer zur Erfüllung der Anordnung eine angemessene Frist setzen, § 5 Abs. 1 Satz 2 BOKraft. Nach Abs. 2 der Vorschrift bedarf die Bestellung des Vertreters der Bestätigung durch die Genehmigungsbehörde. Sie darf nur ausgesprochen werden, wenn der Vertreter zuverlässig und fachlich geeignet im Sinne des § 13 Abs. 1 Nr. 2 und 3 PersBefG ist.	79
Die Anordnung eines am Ort des Betriebssitzes ansässigen Vertreters des auswärtigen Unternehmers soll sichern, dass jederzeit eine zur Wahrnehmung der Unternehmerpflichten nach § 3 BOKraft verantwortliche und geeignete Person am Ort des Betriebssitzes, nämlich dort anwesend und erreichbar ist, von wo aus der Verkehr tatsächlich betrieben, insbesondere kaufmännisch und technisch maßgeblich abgewickelt wird.	80
Vgl. BVerwG, Urteil vom 20. September 1984 – 7 C 1.83 –, DVBl. 1985, 287 = juris, Rn. 18; Bidinger, BOKraft, 6. Aufl. 2012, § 5 Rn. 2.	81
Der Antragsteller, der seinen Wohnsitz in C. hat, ist der vom Antragsgegner ausgesprochenen Anordnung, einen am Betriebssitz in M. ansässigen, fachlich geeigneten Vertreter zu bestellen, nicht nachgekommen. Die Anordnung erfolgte ermessensgerecht, um die ordnungsgemäße Führung der Geschäfte zu gewährleisten und dem Antragsgegner einen vor Ort greifbaren, kundigen Ansprechpartner zur Verfügung zu stellen. Der Antragsteller war bei den Betriebssitzprüfungen des Antragsgegners regelmäßig nicht vor Ort, obwohl – auch nach dem Vortrag des Antragstellers – hauptsächlich von dort die Verteilung der Beförderungsaufträge und die Überwachung der Fahrer erfolgten. Gerade mit Blick auf die Größe des von ihm geführten Unternehmens mit unterschiedlichen Betriebssitzen in C. und im Rheinland war die Bestellung eines Vertreters am Betriebssitz in M. geboten. Das Fehlen eines zuverlässigen und fachlich geeigneten Vertreters am Betriebssitz hat vorliegend auch deshalb besonderes Gewicht, weil der Antragsteller – wie dargelegt – nicht in der Lage und/oder willens ist, das von ihm praktizierte Geschäftsmodell transparent und nachvollziehbar offenzulegen.	82
Der Antragsteller dringt nicht damit durch, er habe die Anordnung als unverbindliche Empfehlung verstanden und verstehen dürfen. Der Antragsgegner erinnerte den Antragsteller mit Schreiben vom 17. Dezember 2019 daran, einen Nachweis der fachlichen Eignung für seinen am Betriebssitz tätigen Mitarbeiter, Herrn E., bis zum 7. Januar 2020 vorzulegen. Nachdem der Antragsteller darauf nicht reagiert hatte, forderte der Antragsgegner den Antragsteller mit Schreiben vom 23. Januar 2020 „letztmalig“ auf, den Nachweis über die bestandene Fachkundeprüfung des Herrn E. bis zum 31. Januar 2020 vorzulegen. Vor diesem Hintergrund erschließt sich nicht, weshalb der Antragsteller davon ausgegangen sein will, der Antragsgegner habe ihm lediglich unverbindlich empfohlen, einen Vertreter für seinen Betriebssitz in M. zu bestellen. Allein der geduldige und möglicherweise in persönlichen Gesprächen nachsichtige Umgang lässt es nicht treuwidrig erscheinen, wenn der Antragsgegner letztlich nachteilige Konsequenzen aus dem Unterlassen des Antragstellers zieht.	83
Unabhängig davon hat der Antragsgegner die Bestellung des Vertreters spätestens mit der Anhörung zum Widerruf unmissverständlich gegenüber dem Antragsteller angeordnet. In der Anhörung zum Widerruf mit Schreiben vom 13. August 2020 wies der Antragsgegner den Antragsteller darauf hin, dass er „bis heute keinen fachlich geeigneten Vertreter für die Führung der Geschäfte in M2. benannt“ habe; der von ihm zu einem früheren Zeitpunkt	84

benannte Herr E. habe die zugesagte, notwendige Fachkundeprüfung nicht abgelegt. Gleichwohl hat der Antragsteller es bis zum Erlass des Widerrufs weiterhin unterlassen, einen Vertreter am Betriebssitz zu bestellen, für den insbesondere die notwendige fachliche Eignung nachgewiesen ist. Er hat lediglich mitgeteilt, dass der „zum Betriebsleiter vorgesehene Mitarbeiter“ E. seine Fachkundeprüfung am 17. November 2020 wiederhole. Dieser Prüfungstermin war nach Aktenlage bereits der sechste seit Mai 2019, zu dem er vergeblich angemeldet war. Der Mitarbeiter E. ist vier Mal erst gar nicht zur angemeldeten Prüfung erschienen, bevor er sie im November 2020 ein zweites Mal nicht bestand. Es hätte dem Antragsteller obliegen, jedenfalls vor Erlass des Widerrufs einen geeigneten Vertreter anstelle des Herrn E. zu benennen, wenn dieser – aus welchen Gründen auch immer – nicht in der Lage oder willens war, die Fachkundeprüfung erfolgreich abzulegen.

c) Angesichts der bereits aus den vorgenannten Gründen anzunehmenden Unzuverlässigkeit des Antragstellers kommt es nicht darauf an, ob er sich darüber hinaus aus weiteren Gründen als unzuverlässig erwiesen hat. Es kann deshalb offenbleiben, ob er (wiederholt) gegen das „Unterwegsaufnahmeverbot“ des § 49 Abs. 4 Satz 2 PBefG bzw. gegen eine mit Schreiben des Antragsgegners vom 23. September 2019 etwaig erteilte Auflage im Sinne des § 15 Abs. 3 Satz 1 PBefG, wonach die Auftragsannahme in der Wohnung ausgeschlossen werde, verstoßen hat, indem seine Fahrer Beförderungsaufträge durchgeführt haben, obwohl währenddessen der Betriebssitz unbesetzt war. Ebenso kann dahinstehen, ob der Antragsteller gegenüber dem Antragsgegner Falschangaben (über den Zeitpunkt der vorübergehenden Einstellung seines Betriebs zum Beginn der Corona-Pandemie) gemacht hat. 85

d) Der Widerruf der Mietwagengenehmigung des Antragstellers ist verhältnismäßig, insbesondere erforderlich und angemessen. 86

Der Widerruf ist erforderlich geworden, nachdem die („letztmalige“) Erinnerung zur Vorlage des Fachkundenachweise für Herrn E. am 23. Januar 2020, die Ermahnung vom 9. April 2020 und schließlich die Anhörung zum Widerruf am 13. August 2020 nicht ausreichten, um den Antragsteller zur Erfüllung seiner Unternehmerpflichten anzuhalten und so die an seiner Zuverlässigkeit aufgekommenen Zweifel nachhaltig auszuräumen. Der Ausschluss eines unzuverlässigen Mietwagenunternehmers aus dem Wirtschaftsleben ist notwendig, um die Allgemeinheit, darunter die Wettbewerber, hier insbesondere andere Mietwagen- sowie Taxiunternehmer vor Nachteilen zu schützen. 87

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 25. Oktober 1996 – 11 B 53.96 –, juris, Rn. 2; Bay. VGH, Beschluss vom 5. November 2020 – 11 ZB 20.642 –, juris, Rn. 39, unter Hinweis auf BGH, Urteil vom 30. April 2015 – I ZR 196/13 –, GRUR 2015, 1235 = juris, Rn. 12. 88

Der Widerruf ist auch angemessen. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist anerkannt, dass der Widerruf einer personenbeförderungrechtlichen Genehmigung wie im Gewerberecht mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip und Art. 12 GG in Einklang steht; allenfalls in extremen Ausnahmefällen kann die Entziehung der Genehmigung wegen Unzuverlässigkeit gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen. 89

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 25. Oktober 1996 – 11 B 53.96 –, juris, Rn. 2, m. w. N. 90

Ein derartiger Ausnahmefall, den der Antragsteller nicht darlegt, wäre allerdings nicht schon dann gegeben, wenn der Betroffene infolge des Widerrufs der Genehmigung für sein Gewerbe seine Existenzgrundlage verlieren würde. 91

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 25. März 1991 – 1 B 10.91 –, GewArch 1991, 226 = juris, Rn. 4, 92
m. w. N.; OVG NRW, Beschluss vom 6. Mai 2019 – 13 A 28/18 –, juris, Rn. 38.

Unerheblich für die Rechtmäßigkeit des streitgegenständlichen Widerrufs des 93
Antragsgegners ist schließlich, wie andere Genehmigungsbehörden in anderen Städten auf
der Grundlage ihrer Aktenbestände den dortigen Mietwagenverkehr des Antragstellers
beurteilen.

e) An der sofortigen Vollziehung des nach alldem voraussichtlich rechtmäßigen Widerrufs 94
besteht auch ein besonderes öffentliches Interesse. Die sofortige Vollziehung führt zwar
dazu, dass der Antragsteller seinen Geschäftsbetrieb in M. einstweilen einstellen muss
und dadurch in seinem durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützten Grundrecht der Berufsfreiheit
betroffen ist. Allerdings hat der Antragsteller nichts dafür dargetan, dass er – sollte er im
Klageverfahren doch obsiegen und seinen Betriebssitz wie zuletzt in Aussicht gestellt bis
dahin noch nicht nach E1. verlegt haben – nicht in der Lage wäre, seinen
Geschäftsbetrieb wieder in M. aufzunehmen. Demgegenüber wiegt das öffentliche
Interesse, Mietwagenunternehmen nicht von (offensichtlich) unzuverlässigen Personen
führen zu lassen, wesentlich schwerer.

3. Die Aufforderung zur Ablieferung der Genehmigungsurkunde nebst Auszügen stellt sich 95
ebenfalls als offensichtlich rechtmäßig dar. Gemäß § 17 Abs. 5 Satz 1 PBefG ist die
Genehmigungsurkunde unverzüglich einzuziehen, wenn die Genehmigung anders als durch
Fristablauf, z. B. wegen Widerrufs oder Erlöschens, ungültig geworden und die Entscheidung
unanfechtbar oder – wie hier – sofort vollziehbar ist.

Vgl. Beschluss der Kammer vom 13. Januar 2016 – 6 L 3815/15 –, juris, Rn. 108 f., m. w. N. 96

4. Schließlich ist die aufschiebende Wirkung der Klage nicht hinsichtlich der nach § 112 Satz 97
1 JustG NRW sofort vollziehbaren Zwangsmittelandrohung anzuordnen. Die Androhung des
Zwangsgeldes für den Fall der Nichtablieferung der Genehmigungsurkunde nebst ihren
Auszügen ist nach den §§ 55, 60, 63 Verwaltungsvollstreckungsgesetz NRW (VwVG NRW)
rechtlich nicht zu beanstanden.

Vgl. Beschluss der Kammer vom 13. Januar 2016 – 6 L 3815/15 –, juris, Rn. 111 ff. 98

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung ergibt sich 99
aus den §§ 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1 GKG. Auf der Grundlage des Streitwertkatalogs für die
Verwaltungsgerichtsbarkeit, dort Nr. 47.5, ist der Streitwert bei Streitigkeiten um eine
Mietwagenkonzession im Klageverfahren auf 10.000,- Euro und entsprechend im Eilverfahren
auf 5.000,- Euro festzusetzen. Da der Antragsteller über eine Genehmigung für 20 Mietwagen
verfügte, ergibt sich der festgesetzte Streitwert. Das unselbstständig angedrohte
Zwangsmittel erhöht den Streitwert nicht. Mit Blick auf § 80 Abs. 6 VwGO geht die Kammer
davon aus, dass die Kostenfestsetzung nicht Teil des Eilrechtsschutzverfahrens ist.

Rechtsmittelbelehrung: 100

(1) Gegen die Entscheidung über den Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz kann 101
innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe bei dem Verwaltungsgericht Düsseldorf
(Bastionstraße 39, 40213 Düsseldorf oder Postfach 20 08 60, 40105 Düsseldorf) schriftlich
Beschwerde eingelegt werden, über die das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-
Westfalen in Münster entscheidet.

Die Beschwerde kann auch als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) eingelegt werden.

Die Beschwerdefrist ist auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist schriftlich oder als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO und der ERVV bei dem Obergerverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster oder Postfach 6309, 48033 Münster) eingeht. 103

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Obergerverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster oder Postfach 6309, 48033 Münster) schriftlich oder als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO und der ERVV einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen. Das Obergerverwaltungsgericht prüft nur die dargelegten Gründe. 104

Die Beschwerdeschrift und die Beschwerdebegründungsschrift sind durch einen Prozessbevollmächtigten einzureichen. Im Beschwerdeverfahren müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die das Verfahren eingeleitet wird. Die Beteiligten können sich durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen. Auf die zusätzlichen Vertretungsmöglichkeiten für Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse wird hingewiesen (vgl. § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und § 5 Nr. 6 des Einführungsgesetzes zum Rechtsdienstleistungsgesetz – RDGEG –). Darüber hinaus sind die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen unter den dort genannten Voraussetzungen als Bevollmächtigte zugelassen. 105

Die Beschwerdeschrift und die Beschwerdebegründungsschrift sollen möglichst einfach eingereicht werden. Im Fall der Einreichung als elektronisches Dokument bedarf es keiner Abschriften. 106

(2) Gegen den Streitwertbeschluss kann schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle bei dem Verwaltungsgericht Düsseldorf (Bastionstraße 39, 40213 Düsseldorf oder Postfach 20 08 60, 40105 Düsseldorf) Beschwerde eingelegt werden, über die das Obergerverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster entscheidet, falls ihr nicht abgeholfen wird. 107

Die Beschwerde kann auch als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) oder zu Protokoll der Geschäftsstelle eingelegt werden; § 129a der Zivilprozessordnung gilt entsprechend. 108

Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn sie innerhalb von sechs Monaten eingelegt wird, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich 109

anderweitig erledigt hat; ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann sie noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.

Die Beschwerde ist nicht gegeben, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,-- Euro 110 nicht übersteigt.

Die Beschwerdeschrift soll möglichst einfach eingereicht werden. Im Fall der Einreichung als 111 elektronisches Dokument bedarf es keiner Abschriften.

War der Beschwerdeführer ohne sein Verschulden verhindert, die Frist einzuhalten, ist ihm 112 auf Antrag von dem Gericht, das über die Beschwerde zu entscheiden hat, Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zu gewähren, wenn er die Beschwerde binnen zwei Wochen nach der Beseitigung des Hindernisses einlegt und die Tatsachen, welche die Wiedereinsetzung begründen, glaubhaft macht. Nach Ablauf eines Jahres, von dem Ende der versäumten Frist angerechnet, kann die Wiedereinsetzung nicht mehr beantragt werden.