
Datum: 25.04.2025
Gericht: Verwaltungsgericht Düsseldorf
Spruchkörper: 6. Kammer
Entscheidungsart: Beschluss
Aktenzeichen: 6 L 3466/24
ECLI: ECLI:DE:VGD:2025:0425.6L3466.24.00

Schlagworte: Mietwagengenehmigung, Nebenbestimmung, Inhaltsbestimmung, Auflage, Europarecht, Verfassungsrecht, Isolierte Anfechtung, vorläufiger Rechtsschutz

Normen: Art. 12 GG, Art. 49 AEUV, § 23 VwVfG NRW; § 36 VwVfG NRW, § 15 Abs. 3 S. 1 PBefG, § 49 Abs. 4 S. 3 PBefG; § 54 PBefG, § 54a PBefG, § 3 BOKraft, § 5 BOKraft, § 80 Abs. 5 VwGO

Leitsätze:

1. Die gesetzliche Rückkehrpflicht von Mietwagen ist mit Art. 12 GG und mit Art. 49 AEUV vereinbar. Der legitime gesetzgeberische Zweck, die Institution "Taxiverkehr" zu schützen, rechtfertigt diesen staatlichen Eingriff. 2. Auflagen können der Mietwagengenehmigung nach § 15 Abs. 3 Satz 1 PBefG beigegeben werden, soweit sie dem Zweck des PBefG genügen und der Ordnung des Verkehrswesens dienen. Hierzu gehört auch die Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Personenbeförderungsbetriebes. Es genügt auch, dass eine Auflage die Überwachung der Unternehmer verbessert oder erleichtert, die der Behörde nach §§ 54, 54a PBefG aufgegeben ist. Allerdings muss die Auflage verhältnismäßig sein.

Tenor:

- 1. Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerin vom 5. November 2024 gegen die Genehmigung der Antragsgegnerin vom 18. Oktober 2024 wird hinsichtlich der Nebenbestimmungen Nr. 12, 17 und 18 wiederhergestellt. Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

- 2. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens zu drei Vierteln, die Antragsgegnerin zu einem Viertel.
- 3. Der Streitwert wird auf 12.500,- Euro festgesetzt.

Gründe

I.

Die Antragsgegnerin hatte der Antragstellerin im Jahr 2019 eine Mietwagengenehmigung erteilt, die bis zum 23. Oktober 2024 gültig war. Im Juli 2024 beantragte die Antragstellerin die Wiedererteilung der Mietwagengenehmigung für zehn Fahrzeuge. Diese erteilte die Antragsgegnerin unter dem 18. Oktober 2024, allerdings auf drei Jahre bis zum 23. Oktober 2027 befristet und versehen mit für sofort vollziehbar erklärten Nebenbestimmungen Nr. 1 bis 18. Soweit sie verfahrensgegenständlich sind, lauten sie:

1. Für die Führung der Geschäfte sind bestellt, als Geschäftsführer C., M.-straße 000, 00000 J. und Herr F., V.-straße 00 00000 K. Bereits die Beabsichtigung eines Wechsels der für die Führung der Geschäfte bestellten Person oder Ihrer persönlichen Anschrift ist der Genehmigungsbehörde unter gleichzeitiger Benennung einer neuen geeigneten Person bzw Anschrift unverzüglich, d. h., ohne schuldhaftes Zögern, unter Vorlage des Ausweisdokumentes der für die Führung der Geschäfte bestellten Person anzuzeigen. Bei vollzogenem Wechsel, d. h. ab Eintragung der neuen Betriebsführung in das Handelsregister, ist der Behörde der Nachweis seiner/ihrer fachlichen Eignung, der Handelsregistrauszug, der Beschluss der Gesellschafterversammlung der Anstellungsvertrag der für die Führung der Geschäfte bestellten Person, das Führungszeugnis zur Vorlage bei einer Behörde, den Gewerbezentralregistrauszug zur Vorlage bei einer Behörde sowie die KBA-Auskunft (Fahreignungsregister) binnen 10 Tagen, entweder postalisch mit Einbehaltung eines Nachweises darüber (z.B. Einschreiben) oder elektronisch (per E-Mail oder Fax) (...) einzureichen.“

2. Die Beförderungsaufträge müssen am Betriebssitz eingehen, die direkte Entgegennahme von Beförderungsaufträgen durch das Fahrpersonal vom Kunden oder über Vermittlungsportale ist ausgeschlossen. Die gesetzlichen Regelungen zur Rückkehrpflicht zum Betriebssitz sind einzuhalten. Die Führung der Geschäfte vom Wohnsitz des Genehmigungsinhabers ist ausgeschlossen, wenn der Genehmigungsinhaber seinen Wohnsitz außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Landeshauptstadt Düsseldorf hat. Bei juristischen Personen ist die Führung der Geschäfte vom Wohnsitz eines Geschäftsführers oder Verkehrsleiters grundsätzlich ausgeschlossen. Die jederzeitige telefonische Erreichbarkeit während des Zeitraums der Fahrtenvermittlung muss gewährleistet sein. Eine Rufnummer wird der zuständigen Behörde (...) gemeldet. Änderungen in der telefonischen Erreichbarkeit sind unverzüglich anzuzeigen.

3. Ihre gesetzlichen Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten sämtlicher Beförderungsaufträge wird dahingehend konkretisiert, dass Sie mindestens die folgenden Angaben buchmäßig oder elektronisch (auch mittels App-basierten Systems) zu erfassen und ein Jahr lang aufzubewahren haben: den Zeitpunkt des Auftragseingangs; den Ort, an dem der Fahrgast abgeholt werden soll; den Beginn und das Ende der Fahrt; der Mietwagen und Fahrer, dem der Auftrag übermittelt worden ist; der Zeitpunkt der Auftragsübermittlung; die

Bezahlart durch den Fahrgast (bar / Karte etc.) sowie die entsprechend bar und unbar erhaltenen Einnahmen einer jeden Fahrt.

- (...) 7
9. Das Auftragseingangsbuch ist vollständig, unveränderlich, paginiert, deutlich dem Unternehmen zuordenbar und ausschließlich am Betriebssitz aufzubewahren. Das Auftragseingangsbuch muss zu jeder Zeit mit der letzten, aktuellsten Fahrt abgeschlossen sein. Eine zeitversetzte Abrufung durch Drittanbieter (z.B. Uber, Bolt, FreeNow) ist nicht zulässig. 8
10. Sämtliche im Fahrzeug befindliche Anzeigeeinstrumente, welche im Zusammenhang mit der Personenbeförderung stehen (dazu gehören insbesondere Appvermittelnde Anzeigemedien wie Tablets, Smartphones, Navigationssysteme, etc.), sind in der in Deutschland geltenden Amtssprache, deutsch, zu bedienen. Zumindest aber während einer Kontrolle/Prüfung durch zuständige Personen ist das entsprechende Medium unverzüglich in die deutsche Sprache zu versetzen. 9
11. Es ist jeder aufgrund von hoheitlichen Rechten handelnden Person mit berechtigtem Interesse und im Rahmen von öffentlich-rechtlichen Vorschriften eingeräumten Befugnissen in Prüfungen Zugang zu den in Nebenbestimmung 10 benannten Medien zu verschaffen, insbesondere bei der Kontrolle von Fahrzeugen. Darüber hat die zur Führung der Geschäfte bestellte Person (Fachkundige*r) Angestellte im Unternehmen jährlich zu belehren, erstmalig bei Einstellung. Über die Belehrung hat die verantwortliche Person eine von den Angestellten unterzeichnete Durchschrift aufzubewahren. 10
12. Alle Änderungen, die im Zusammenhang mit der Genehmigung stehen, sind anzugeben. Erfolgt dies nicht, kann die Genehmigung widerrufen werden (§ 25 PBefG), erlöschen (§ 26 PBefG) oder es kann die Anzeige einer Ordnungswidrigkeit folgen (§ 61 PBefG). 11
13. Jede für die Führung der Geschäfte bestellte Person für den Gelegenheitsverkehr mit Mietwagen nach § 49 PBefG trägt die Verantwortung dafür, dass in dessen Betrieb Schichtzettel geführt werden, wenn solche Aufzeichnungen des Wegstreckenzählers nicht ausgelesen und via Export eingesehen werden können. Der Schichtzettel ist im Fahrzeug zu führen und auf Verlangen den berechtigten Personen der zuständigen Behörden jederzeit in Prüfungen vorzuzeigen. Geldgeschäfte sind täglich am Betriebssitz abzurechnen. Das verpflichtend zu führende Kassenbuch ist am Betriebssitz aufzubewahren und den berechtigten Personen jederzeit in Prüfungen vorzulegen. 12
14. Eine für die Führung der Geschäfte bestellte Person hat für den Betrieb von mehr als zwei Fahrzeugen pro Unternehmen eine Personal- und Fahrzeugdisposition in schriftlicher- oder unveränderlicher elektronischer Form zu erstellen und am Betriebssitz tagesaktuell zu führen. 13
15. Um abgabenrechtliche Firsten wahren zu können sowie einem Verlust der Buchungsunterlagen auf dem Postweg vorzubeugen, sind mindestens für den laufenden Monat vor Abgabe an den Steuerberater oder Buchhalter, Kopien zu fertigen. Diese sind ausnahmslos am Betriebssitz aufzubewahren. 14
16. Die Fahrzeuge des Unternehmers für den eigenen Betriebszweck sind am Betriebssitz vorzuhalten, insbesondere aufgrund des Rückkehrgebots aus § 49 Abs. 4 PBefG. Private Überlassungen der Mietfahrzeuge an Fahrer sind zu dokumentieren und mindestens ein Jahr 15

lang aufzubewahren, sofern von der 1%-Regelung kein Gebrauch gemacht wird.

17. Jegliche Generalunternehmer von Vermittlungsplattformen sind zu ermächtigen, der zuständigen Behörde Einblicke in die Geschäftsunterlagen zu gewähren, soweit sie das Unternehmen betreffen, für das die hiesige Genehmigung erteilt wird. 16

18. Die Behörde ist überlaufende Verfahren (Gerichtsverfahren, Ordnungswidrigkeitenverfahren etc.), die in Zusammenhang mit dem jeweiligen Unternehmen oder der zur Führung der Geschäfte bestellten Person stehen, unverzüglich in Kenntnis zu setzen, soweit sie das Unternehmen betreffen, für das die hiesige Genehmigung erteilt wird. 17

Die Antragstellerin hat am 5. November 2024 Widerspruch gegen die Nebenbestimmungen Nr. 1 bis 3 und 9 bis 18 und gegen die Befristung auf drei Jahre erhoben, über den die Antragsgegnerin bislang nicht entschieden hat. 18

Die Antragstellerin beantragt – den Wortlaut des Antrags, GA Bl. 3, sachgerecht verstanden –, 19

die aufschiebende Wirkung ihres Widerspruchs gegen die Nebenbestimmungen Nr. 1 bis 3 und 9 bis 18 zum Mietwagengenehmigung der Antragsgegnerin vom 18. Oktober 2024 wiederherzustellen. 20

Die Antragsgegnerin beantragt, 21

den Antrag abzulehnen. 22

II. 23

Der Einzelrichter ist nach § 6 VwGO zur Entscheidung berufen. 24

Der Antrag hat teilweise Erfolg. 25

I. Der Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO, der sich auf die im Antrag aufgezählten Nebenbestimmungen zur Mietwagengenehmigung vom 18. Oktober 2024 beschränkt, ist zulässig. 26

Der Antrag ist statthaft. Nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist gegen belastende Nebenbestimmungen eines begünstigenden Verwaltungsaktes die Anfechtungsklage gegeben. Ob die Klage zur isolierten Aufhebung der Nebenbestimmung führen kann, hängt davon ab, ob der Verwaltungsakt ohne die Nebenbestimmung sinnvoller- und rechtmäßigerweise bestehen bleiben kann; dies ist eine Frage der Begründetheit und nicht der Zulässigkeit des Anfechtungsbegehrens, sofern nicht eine isolierte Aufhebbarkeit offenkundig von vornherein ausscheidet. 27

Vgl. u.a. BVerwG, Urteile vom 6. November 2019 – 8 C 14.18, BVerwGE 167, 60 (= juris Rn. 13), vom 17. Oktober 2012 – 4 C 5.11, BVerwGE 144, 341 (= juris Rn. 5) und vom 22. November 2000 – 11 C 2.00, BVerwGE 112, 221 (= juris Rn. 25), jeweils m.w.N. 28

Für den hier nach § 55 Satz 1 PBefG statthaften Widerspruch – § 110 Abs. 1 Satz 1 und 2 JustG NRW ist verdrängt – 29

vgl. BVerwG, Urteil vom 9. Juni 2021 – 8 C 32.20, BVerwGE 173, 18 (= juris Rn. 9 ff.), 30

31

sowie den vorläufigen Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO gegen sofort vollziehbare Auflagen als Nebenbestimmungen gilt dasselbe.

Der von der Antragstellerin fristgemäß und im Übrigen zulässige Widerspruch ist statthaft, auch soweit Nebenbestimmungen lediglich Vorgaben des Gesetzes wiederholen. Insofern handelt es sich nicht um bloße Hinweise, sondern um eigenständige Regelungen. Der Regelungsgehalt einer gesetzeswiederholenden Auflage besteht darin, die Einhaltung einer Norm konkret anzumahnen und die Voraussetzung für die Vollstreckung bzw. die Aufhebung des Grundverwaltungsakts zu schaffen. Eine gesetzeswiederholende Auflage ist berechtigt, wenn im Einzelfall Anlass besteht, besonders auf sie hinzuweisen und ein konkreter Bezug zu einem bestimmten Lebenssachverhalt besteht. 32

Vgl. VGH BW, Beschluss vom 10. Dezember 2024 – 6 S 928/24, juris Rn. 24 f. m.w.N. 33

II. Der Antrag ist teilweise begründet. 34

Im Verfahren nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO wägt das Gericht das Interesse des Antragstellers an der Aussetzung der Vollziehung der Maßnahme mit dem Interesse der Allgemeinheit an ihrer Vollziehung ab. Maßgebliches Abwägungskriterium sind die Erfolgsaussichten des noch durchzuführenden Widerspruchsverfahrens. Ergibt die im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes allein mögliche und gebotene summarische Prüfung der Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung, dass der Verwaltungsakt – soweit er angegriffen ist – offensichtlich rechtswidrig ist, überwiegt das Interesse des Antragstellers an der Aussetzung der Vollziehung. Denn an der Vollziehung rechtswidriger hoheitlicher Maßnahmen kann kein öffentliches Interesse bestehen. 35

Die Kammer legt die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt ihrer Entscheidung zugrunde. Dem liegt zugrunde, dass es für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit belastender Auflagen zu einer personenbeförderungsrechtlichen Genehmigung auf die Sach- und Rechtslage bei Erlass der letzten Behördenentscheidung ankommt, das ist hier der noch ausstehende Widerspruchsbescheid. 36

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 24. Januar 2024 – 13 B 1037/23, GewArch 2024, 115 (= juris Rn. 39). 37

Nach diesen Maßstäben fällt die Interessenabwägung in geringerem Umfang zu Gunsten der Antragstellerin und überwiegend zu Gunsten der Antragsgegnerin aus. 38

1. Rechtsgrundlage der angegriffenen Nebenbestimmungen ist § 15 Abs. 3 Satz 1 PBefG. Es handelt sich durchweg um Nebenbestimmungen im engeren Sinne, nicht um Inhaltsbestimmungen. 39

Nach § 15 Abs. 3 Satz 1 PBefG kann die Genehmigung unter Bedingungen und Auflagen erteilt werden, sofern sich diese Nebenbestimmungen im Rahmen des Gesetzes und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen halten. § 15 Abs. 3 Satz 1 PBefG lässt von den in § 36 Abs. 2 VwVfG aufgezählten Nebenbestimmungen also nur die Bedingung und die Auflage zu. Da keine der beigefügten Nebenbestimmung die Genehmigung als solche bedingt, kommen nur Auflagen im Sinne des § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG NRW in Frage. 40

Bei der Abgrenzung zwischen einer Auflage und einer Inhaltsbestimmung kommt es auf den Erklärungswert des Genehmigungsbescheids an, wie er sich bei objektiver Betrachtung aus 41

der Sicht des Empfängers darstellt. Dabei ist die sprachliche Bezeichnung einer Regelung als Nebenbestimmung allein nicht entscheidend. Maßgebend ist vielmehr, ob die im Bescheid getroffene Regelung unmittelbar der Festlegung des Genehmigungsgegenstands dient, also das zugelassene Handeln des Genehmigungsinhabers sachlich bestimmt und damit den Gegenstand der Genehmigung festlegt. Ist das der Fall, handelt es sich um eine Inhaltsbestimmung,	
vgl. OVG NRW, Urteil vom 10. Dezember 1999 – 21 A 3481/96, NVwZ-RR 2000, 671; Nds. OVG, Urteil vom 14. März 2013 – 12 LC 153/11, NVwZ-RR 2013, 597,	42
die integrierender Bestandteil der in der „Hauptbestimmung“ der Genehmigung formulierten Rechtsgewährung ist. Solche äußerlich in Auflagenform gekleidete Inhaltsbestimmungen wurden und werden teilweise noch unter dem Begriff der „modifizierenden Auflage“ diskutiert.	43
Vgl. Weyreuther, Modifizierende Auflagen, DVBl. 1984, 365 und bspw. BVerwG, Urteil vom 6. November 2019 – 8 C 14.18, BVerwGE 167, 60.	44
Demgegenüber regelt die „echte“ Auflage (Auflage im engeren Sinne) zusätzliche Handlungs- oder Unterlassungspflichten, die zwar der Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen dienen, aber zur Genehmigung hinzutreten und keine unmittelbare Wirkung für Bestand und Geltung der Genehmigung haben.	45
Vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Oktober 1970 – IV C 165.65, BVerwGE 36, 145.	46
Entscheidend für die Einstufung als (nicht modifizierende, „echte“) Auflage ist, dass der Gegenstand der Genehmigung, hier der Verkehr mit Mietwagen, durch die Beifügung oder Wegfall der Bestimmung nicht verändert wird. Die Genehmigung ist auch ohne die Bestimmung eine solche nach § 49 Abs. 4 PBefG und entspricht der Rechtsordnung.	47
Vgl. BVerwG, Urteil vom 17. Februar 1984 – 4 C 70.80, NVwZ 1984, 366.	48
Lässt sich die beigesellte Bestimmung objektiv nicht zweifelsfrei entweder als Inhaltsbestimmung oder als zur Genehmigung hinzutretende („echte“) Auflage einordnen, kann die Genehmigungsbehörde selbst entscheiden, mit welchen Mitteln sie die Einhaltung der jeweiligen Genehmigungsvoraussetzungen gewährleisten will, also ob per Inhaltsbestimmung oder Auflage.	49
Vgl. ThürOVG, Beschluss vom 10. Februar 2015 – 1 EO 356/14, ThürVBl. 2015, 218.	50
2. § 15 Abs. 3 Satz 1 PBefG stellt eine zulässige Ermächtigung im Sinne des § 36 Abs. 1 VwVfG NRW dar, wonach ein Verwaltungsakt, auf den bei Erfüllung der dafür erforderlichen Voraussetzungen ein Anspruch besteht, mit einer Nebenbestimmung nur versehen werden darf, wenn sie durch Rechtsvorschrift zugelassen ist oder wenn sie sicherstellen soll, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsaktes erfüllt werden.	51
Vgl. OVG NRW, Urteil vom 1. August 1989 – 13 A 2568/88, VRS 78, 69.	52
Im Verständnis des BVerwG zur wortgleichen Vorgängernorm des § 15 Abs. 3 Satz 1 PBefG, nämlich § 16 Abs. 1 PBefG a.F., ist es nötig, aber auch ausreichend, dass Bedingungen und Auflagen ihre Rechtfertigung in dem Zweck des Gesetzes und der vom Gesetzgeber gewollten Ordnung des Verkehrswesens finden.	53
Vgl. BVerwG, Urteil vom 8. Oktober 1976 – VII C 54.73, BVerwGE 51, 164 m.w.N.	54

Hierzu gehört in erster Linie, Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Personenbeförderungsbetriebs im Sinne von § 13 Abs. 1 PBefG zu gewährleisten.	55
Vgl. BVerwG, Beschluss vom 19. Juni 1985 – 7 B 10.85, NJW 1985, 2778, und Urteil vom 27. Februar 1958 – I C 42/57, VRS 15, 237 zum PBefG a.F. noch ohne ausdrückliche Ermächtigung zum Erlass von Nebenbestimmungen.	56
Das schließt auch die in §§ 54, 54a PBefG geregelte behördliche Aufsicht über den Unternehmer ein. Wenn eine Auflage die Überwachung der Unternehmer verbessert oder erleichtert, genügt sie den Anforderungen des § 15 Abs. 3 Satz 1 PBefG, sich im Rahmen des Gesetzes zu halten.	57
Vgl. BayObLG, Beschluss vom 22. Februar 1966 – BWReg 4a St 34/65, BayObLGSt 1966, 28; Fielitz/Grätz, PBefG (88. EL, Nov. 2024), § 15 Rn. 15; Fromm, in: Fromm/Sellmann/Zuck/Fey/Fromm, PBefG (5. Aufl. 2022), § 15 Rn. 6.	58
Zwar verdrängt das speziellere Bundesrecht somit die allgemeine ordnungsrechtliche Grundregel, dass eine Gefahrenabwehrverfügung nicht allein dazu dienen darf, die behördliche Aufsicht zu erleichtern, vgl. § 20 Abs. 2 Satz 1 OBG NRW.	59
Materiell gilt sie aber gleichwohl dergestalt, dass die Auflage zur Gewährleistung der Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Betriebes einschließlich dessen Überwachung geeignet sowie erforderlich ist und nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne (Angemessenheit) verstößt.	60
Vgl. OVG NRW, Urteil vom 1. August 1989 – 13 A 2568/88, VRS 78, 69.	61
3. Eine ganze Reihe der angegriffenen Nebenbestimmungen dient unmittelbar oder mittelbar der Einhaltung oder Überwachung der gesetzlichen Vorgaben, die den Mietwagenverkehr vom Taxenverkehr unterscheiden. Insbesondere unterwirft § 49 Abs. 4 Satz 3 bis 5 PBefG den Mietwagenverkehr zahlreichen Einschränkungen, denen der Gelegenheitsverkehr mit Taxen nicht unterliegt. So dürfen mit Mietwagen nur Beförderungsaufträge ausgeführt werden, die am Betriebssitz oder in der Wohnung des Unternehmers eingegangen sind. Nach Ausführung des Beförderungsauftrags hat der Mietwagen unverzüglich zum Betriebssitz zurückzukehren, es sei denn, er hat vor der Fahrt von seinem Betriebssitz oder der Wohnung oder während der Fahrt einen neuen Beförderungsauftrag erhalten. Den Eingang des Beförderungsauftrages am Betriebssitz oder in der Wohnung hat der Mietwagenunternehmer buchmäßig oder elektronisch (auch mittels appbasierten Systems) zu erfassen und die Aufzeichnung ein Jahr aufzubewahren. Annahme, Vermittlung und Ausführung von Beförderungsaufträgen, das Bereithalten des Mietwagens sowie Werbung für Mietwagenverkehr dürfen weder allein noch in ihrer Verbindung geeignet sein, zur Verwechslung mit dem Taxenverkehr oder dem gebündelten Bedarfsverkehr zu führen.	62
Die einfachgesetzliche Rückkehrpflicht für Mietwagen ist weder verfassungs- noch europarechtswidrig.	63
a) Soweit § 49 Abs. 4 Satz 3 bis 5 PBefG der Abgrenzung des Taxenverkehrs vom Gelegenheitsverkehr mit Mietwagen dient, und dem Mietwagenverkehr dazu bestimmte Modalitäten der Erbringung des Gelegenheitsverkehrs untersagt („Berufsausübungsregeln“), bestehen dagegen keine verfassungsrechtlichen Bedenken.	64

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. November 1989 – 1 BvL 14/85 –, BVerfGE 81, 70; zuvor bereits Beschluss vom 8. November 1983 – 1 BvL 8/81, BVerfGE 65, 237.	
Mit dem Berufsgrundrecht des Art. 12 GG sind sogar darüber hinausgehende objektive Berufszugangsvoraussetzungen zum Schutz der Funktionsfähigkeit des örtlichen Taxengewerbes vereinbar.	66
Vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 8. Juni 1960 – 1 BvL 53/55, BVerfGE 11, 168, 186 ff, vom 4. November 1999 – 1 BvR 2310/98 –, NJW 2000, 1326, und vom 14. November 1989 – 1 BvL 14/85 –, BVerfGE 81, 70; BVerwG, Beschluss vom 31. Januar 2008 – 3 B 77.07, juris, Rn. 7, und Urteil vom 30. Juni 2005 – 3 C 24.04, BVerwGE 124, 26 = juris, Rn. 18.	67
Der Bundesgesetzgeber hat aus den höchsttrichterlich anerkannten Gründen weiter an den grundsätzlichen Einschränkungen des Mietwagenverkehrs in der letzten Novelle des Personenbeförderungsgesetzes 2021 auch unter den heutigen Bedingungen des Personenbeförderungsgewerbes festgehalten.	68
Vgl. BT-Drs. 19/26175 S. 1, 6, 9, 49.	69
Trotz der gewandelten tatsächlichen Verhältnisse im Bereich individueller Beförderungsangebote („Plattform-/Sharing-Economy“) und der daran anknüpfenden Kritik der Literatur,	70
vgl. König BB 2015, 1095, 1098 f.; Wimmer/Weiß MMR 2015, 80, 83; Kramer/Hinrichsen GewArch 2015, 145, 149; Kment NVwZ 2020, 366, 369,	71
hat die Rechtsprechung bis in die jüngste Zeit die überkommenen Grundsätze beibehalten.	72
Vgl. nur OVG NRW, Beschluss vom 2. April 2020 – 13 B 1616/19, NWVBl. 2020, 477.	73
Die Antragstellerin trägt keine Gründe vor, warum von dieser über Jahrzehnte und über alle Instanzen gefestigten Rechtsprechungslinie nunmehr gleichwohl abzurücken wäre. Solche sind für die Kammer auch nicht ersichtlich.	74
b) Die Rückkehrpflicht für Mietwagen nach einem beendeten Beförderungsauftrag (§ 49 Abs. 4 Satz 3 PBefG) verstößt nach Ansicht der Kammer auch nicht gegen die europarechtliche Niederlassungsfreiheit des Art. 49 EUV, wie sie vom Europäischen Gerichtshof am Beispiel Spaniens jüngst für das Personenbeförderungsgewerbe ausgedeutet worden ist.	75
Vgl. EuGH (Erste Kammer), Urteil vom 8. Juni 2023 – C-50/21, NVwZ 2023, 1154.	76
Das Taxen- und Mietwagengewerbe ist in Spanien, namentlich im Großraum Barcelona, gesetzlich im Wesentlichen vergleichbar zu Deutschland geregelt. Taxen unterliegen einer Beförderungspflicht in einem Pflichtfahrgebiet mit Tarifbindung, während Mietwagen nur auf vorherige Bestellung bei freier Preisvereinbarung Fahrten anbieten dürfen, aber weder im öffentlichen Straßenraum parken noch von Fahrgästen herangewinkt werden dürfen. Der EuGH sah in dem (zusätzlichen) Genehmigungserfordernis für Mietwagen in Barcelona zwar einen Eingriff in die Niederlassungsfreiheit. Dieser ist aber gerechtfertigt, weil er die rechtfertigenden gesetzgeberischen Ziele einer guten Organisation der Beförderung, des Verkehrs und des öffentlichen Raums und zum Schutz der Umwelt als zwingende Gründe des Allgemeininteresses angesehen hat. Lediglich die Kontingentierung, d.h. die zahlenmäßige Begrenzung der Mietwagen- auf maximal 3,3 Prozent der	77

Taxengenehmigungen, hat der EuGH als nicht gerechtfertigt angesehen.

Nach deutschem Rechtsverständnis handelt es sich bei den spanischen Vorschriften, die die Art und Weise des Mietwagenverkehrs regeln, etwa die Genehmigungspflicht, das Verbot zwischen zwei Aufträgen im öffentlichen Straßenverkehr zu parken, das Verbot des öffentlichen Angebots einschließlich der Annahme von Winkaufträgen usw. um Berufsausübungsregelungen, also um Eingriffe auf einer niedrigen Intensitätsstufe. Die Begrenzung der Zahl der Mietwagengenehmigungen auf einen Höchstwert stellt dagegen eine objektive Berufswahlregelung dar, der besonders intensiv in die Niederlassungsfreiheit eingreift und lediglich von einem Verbot des Mietwagenverkehrs übertroffen werden könnte. 78

Dies zugrunde gelegt stellt die Rückkehrpflicht des § 49 Abs. 4 Satz 3 PBefG lediglich einen Eingriff geringer Intensität in die Niederlassungsfreiheit dar. Der Eingriff ist gerechtfertigt, weil er dem Ziel einer guten Organisation der Beförderung, des Verkehrs und des öffentlichen Raums dient. Der Europäische Gerichtshof hat ebenso wie das Bundesverfassungsgericht anerkannt, dass der Gesetzgeber Taxen- und Mietwagenverkehr durch unterschiedliche Vorgaben zur Art und Weise der Verkehrsausübung voneinander unterscheiden darf und diese Unterschiedlichkeit auch für das Publikum, also Öffentlichkeit und Kunden, erkennbar bleiben muss. 79

Vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 14. November 1989 – 1 BvL 14/85 –, BVerfGE 81, 70, und vom 8. November 1983 – 1 BvL 8/81, BVerfGE 65, 237. 80

Hieran anschließend sieht die Kammer die Rückkehrpflicht für Mietwagen als geeignet an, die Verwirklichung der europarechtlich anerkannten Ziele einer guten Organisation des Verkehrs und des öffentlichen Raumes kohärent und systematisch zu gewährleisten. Die Rückkehrpflicht beugt einem faktischen Vordringen des Mietwagenverkehrs in den Bereich des Taxenverkehrs vor, indem der Mietwagen grundsätzlich zu seinem Betriebssitz zurückkehren muss, wenn er einen Fahrauftrag beendet hat. Er darf weder auf öffentlichen Straßen warten noch private Abstellplätze anfahren, soweit keine Ausnahme nach § 49 Abs. 5 PBefG erteilt ist. Ein typisches Merkmal des Taxenverkehrs besteht dagegen darin, dass sich Taxen auch ohne Fahrauftrag im öffentlichen Verkehrsraum aufhalten dürfen, um auf Kunden zu warten. Das gilt vor allem für Taxenhalteplätze, die örtlich typischerweise an besonders frequentierten Nachfrageplätzen liegen (Bahnhof, Flughafen, Innen- und Altstadt, Stadion, Theater, Krankenhäuser usw.). 81

Die Rückkehrpflicht ist geeignet, die gute Organisation des Verkehrs, und zwar in Gestalt des Erhalts des Taxiverkehrs, zu sichern. Wenn hiergegen vorgebracht wird, die Rückkehrpflicht verfolge allein oder hauptsächlich das rein wirtschaftliche Motiv, die wirtschaftliche Existenzgrundlage der bestehenden Taxiunternehmen zu schützen, 82

vgl. Lübbig/Knoke/Klatt, NVZ 2023, 558 Rn. 33 ff.; Rast/Rung EuZR 2023, 755, 758 f., 83

blendet das eine weitere Dimension der Abgrenzung aus. Die Abgrenzung der beiden Verkehrsarten und die dazu nötigen Einzelvorgaben dienen gleichgewichtig auch dem Schutz der Existenz der Beförderungsart „Taxenverkehr“ an sich, gleichsam also der Institution Taxi. Bereits vor mehr als 30 Jahren hat das BVerfG hierzu erkannt, ohne Rückkehrpflicht sei zu befürchten, dass zahlreiche Taxiunternehmer zu Mietwagenanbietern würden, um den engen Bindungen des Taxenverkehrs zu entgehen, etwa der Beförderungs- und Betriebspflicht, der Tarifbindung sowie den übrigen Einschränkungen, denen diese erheblich regulierte Beförderungsart unterliegt. 84

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. November 1989 – 1 BvL 14/85, BVerfGE 81, 70.

Die Antragstellerin trägt nichts dafür vor, dass die Gefahr inzwischen gebannt ist. Die tatsächliche Entwicklung, die vom Rückgang der Taxenzahlen und einem steilen Aufwuchs von Mietwagengenehmigungen in deutschen Ballungszentren in den letzten Jahren geprägt ist, bestätigt vielmehr die Prognose des Bundesverfassungsgerichts. 86

Die Pflicht, dass Mietwagen zu ihrem Betriebssitz, also auf Privatgelände, zurückkehren müssen, entlastet auch den öffentlichen Verkehrsraum. Die Rückkehrpflicht verhindert, dass Mietwagen in der Hoffnung auf einen (Folge-)Auftrag ziellos im (Innen-)Stadtgebiet umherfahren und so zusätzlichen Verkehr verursachen. Sie verhindert auch, dass Mietwagen den knappen öffentlichen Parkraum zum Warten in Anspruch nehmen. Schließlich verhindert sie, dass Mietwagen auf privaten Abstellflächen in zentralen Bereichen warten, um eine möglichst schnelle Anfahrt und damit eine kurze Wartezeit für potenzielle Kunden bieten zu können. Das Personenbeförderungsgesetz hat diese Rechte dem Taxenverkehr zugeordnet. Vergleichbare Angebotsmöglichkeiten für Mietwagen würden diese Ordnung empfindlich stören. 87

Die Rückkehrpflicht belastet die Mietwagenunternehmer nicht übermäßig und ist daher nicht unangemessen. Diese sind nicht gehindert, nach den allgemein für Taxen geltenden Regeln selbst ein Taxigewerbe auszuüben. Sie sind auch nicht gehindert, ihren Betriebssitz an einer nachfragegünstigen Stelle zu nehmen, um die Leerfahrten so kurz wie möglich zu halten. Bei Städten mit größerer flächenmäßiger Ausdehnung besteht zudem nach § 49 Abs. 5 PBefG weiter die Möglichkeit, Abstellorte außerhalb des Betriebssitzes zu genehmigen. Ihren schutzwürdigen Interessen ist hiermit ausreichend Rechnung getragen. 88

Anders als bei Taxen (vgl. § 13 Abs. 4 PBefG) und abweichend von der bisherigen Rechtslage in Spanien/Barcelona, sieht das deutsche Personenbeförderungsrecht keine Kontingentierung der Mietwagengenehmigungen vor. Es existiert keine objektive Berufswahlregelung. Soweit der Unternehmer die subjektiven Voraussetzungen der Genehmigung erfüllt, besteht ein zahlenmäßig unbegrenzter Anspruch auf Genehmigungserteilung. Auf ein ge- oder sogar übersteigertes Angebot an Mietwagenangeboten kann nicht dadurch reagiert werden, dass weitere Genehmigungen verweigert werden. Sinkt wegen der Angebotsausweitung die Nachfrage nach Taxifahrten, ist das bei der Bewertung der Funktionsfähigkeit des örtlichen Taxengewerbes zu berücksichtigen. D.h. dass das Taxengewerbe – im Vergleich zu früheren Zeiten – bereits bei einer geringeren Zahl von bereitgehaltenen Taxen funktionsfähig sein kann. 89

4. In Anwendung dieser Grundsätze ergibt sich für die angefochtenen Nebenbestimmungen das Folgende. 90

a) Soweit die Antragstellerin die in Nebenbestimmung Nr. 1 enthaltene Verpflichtung angreift, auch den erst beabsichtigten, also noch nicht vollzogenen, Geschäftsführerwechsel unverzüglich anzuzeigen, ist die Auflage voraussichtlich rechtmäßig. 91

Ist der Unternehmer – wie die Antragstellerin – eine juristische Person, richten sich Zuverlässigkeit und fachliche Eignung grundsätzlich nach derjenigen ihrer für die Führung der Geschäfte bestellten Person(en). Die Unzuverlässigkeit ist ein persönlicher charakterlicher Mangel, aus dem die mangelnde Vertrauenswürdigkeit des Betreffenden hervorgeht. Dieser Mangel des Vertretungsberechtigten wird der juristischen Person als Unternehmer zugerechnet. Denn gemäß § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PBefG dürfen keine Tatsachen vorliegen, die die Unzuverlässigkeit des Antragstellers als Unternehmer oder der für die Führung der 92

Geschäfte bestellten Personen dartun. Entsprechend darf die Genehmigung gemäß § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 PBefG auch nur erteilt werden, wenn der Antragsteller als Unternehmer oder die für die Führung der Geschäfte bestellte Person fachlich geeignet ist. Sind zusätzlich Betriebsleiter bestellt, bleibt die eigene Verantwortlichkeit des Unternehmers, bei der GmbH also die des Geschäftsführers als ihr Vertreter (vgl. § 35 Abs. 1 Satz 1 GmbHG), für die Führung des Unternehmens davon unberührt (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1 BOKraft). Selbst wenn gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 BOKraft für einen Betriebszweig oder eine Betriebsstelle ein „verantwortlicher Betriebsleiter“ bestellt wird, obliegt dem Geschäftsführer grundsätzlich die Gesamtverantwortung nach § 3 BOKraft für das Unternehmen, einschließlich der sorgfältigen Auswahl und Überwachung der Betriebsleiter (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 3, § 4 Abs. 2 BOKraft).

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 24. Januar 2024 – 13 B 1037/23, GewArch 2024, 115 (= juris 93 Rn. 62 ff.) m.w.N.

Nach § 4 Abs. 4 Satz 1 BOKraft bedarf bereits die Bestellung des Betriebsleiters und sogar 94 die seines Stellvertreters der Bestätigung durch die Genehmigungsbehörde, d.h. der Anzeige und Genehmigung. Hieraus lässt sich a minore ad maius schließen, dass erst Recht ein Geschäftsführerwechsel der Anzeige und Bestätigung durch die Genehmigungsbehörde bedarf. Mit Blick auf die Letztverantwortung des gesetzlichen Vertreters der juristischen Person für die Zuverlässigkeit des Unternehmers, hier der Geschäftsführer der GmbH, verbessert und erleichtert die Auflage die Überwachung des Unternehmers, ohne ihn unverhältnismäßig zu belasten. Vielmehr verhindert die vorherige Prüfung der Zuverlässigkeit des künftigen Geschäftsführers zweierlei, nämlich dass das Unternehmen zumindest zeitweise von einem unzuverlässigen Geschäftsführer geführt wird und dass deswegen ein Widerrufsverfahren nach § 25 PBefG einzuleiten ist, vgl. § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PBefG.

Die Berechtigung, die Vorlage des Ausweisdokuments zu verlangen, ergibt sich aus § 12 95 Abs. 2 PBefG, der u.a. vorsieht, dass dem Antrag Unterlagen beizufügen sind, die ein Urteil über die Zuverlässigkeit des Antragstellers ermöglichen. Die Berechtigung ergibt sich auch aus § 1 Abs. 3 PBZugV, der die Behörde berechtigt, über den Unternehmer bzw. seinen gesetzlichen Vertreter bei öffentlichen Stellen und Registern Auskünfte einzuholen. Die von der Antragstellerin in der Auflage erblickte Schikaneabsicht vermag die Kammer nicht zu erkennen.

Der Zeitpunkt der Anzeige ist nach vorläufiger Bewertung hinreichend bestimmt. Beabsichtigt 96 ist der Wechsel des Geschäftsführers, wenn die Willensbildung innerhalb der juristischen Person abgeschlossen ist, bei der GmbH etwa der Gesellschafterbeschluss über den Geschäftsführerwechsel abschließend verhandelt ist.

Soweit die Antragstellerin rügt, sie müsse eine Vielzahl von Dokumenten bereits mit der 97 Absicht des Geschäftsführerwechsels vorlegen, überdehnt sie den Anordnungsgehalt der Nebenbestimmung Nr. 1. Die weiteren Unterlagen (Handelsregistrauszug, Gesellschafterbeschluss usw.) müssen erst nach vollzogenem Geschäftsführerwechsel vorgelegt werden.

Soweit die Antragstellerin meint, Nr. 1 schließe Herrn C. von der Führung der 98 personenbeförderungsrechtlichen Geschäfte aus, lässt sich das der Nebenbestimmung nicht entnehmen.

b) Die Antragstellerin hält Nr. 2 lediglich entgegen, die Verpflichtung der Mietwagen nach § 99 49 Abs. 4 Satz 3 PBefG, nach erfülltem Fahrauftrag zum Betriebssitz zurückzukehren, verstoße gegen höherrangiges Recht. Die Kammer folgt der Ansicht aus den vorgenannten

Gründen nicht.

c) Soweit die Antragstellerin Nr. 3 die Rechtswidrigkeit der bundesgesetzlichen Rückkehrpflicht entgegenhält, gilt das Vorstehende. 100

Auch soweit sich die Antragstellerin gegen die Verpflichtung wendet, die Namen der Fahrer zu dokumentieren, erweist sich die Auflage voraussichtlich als rechtmäßig. Die Auflage konkretisiert rechtmäßig die gesetzlichen Dokumentationspflichten des § 49 Abs. 4 Satz 4 PBefG. Die verlangten Namen der Fahrer sind vom Tatbestandsmerkmal „Beförderungsauftrag“ umfasst. Sie sind u.a. erforderlich, um die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen durch § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2b) PBZugV überprüfen zu können, die die Zuverlässigkeit des Unternehmers an die Einhaltung der arbeits- oder sozialrechtlichen Pflichten, insbesondere der Vorschriften über die Lenk- und Ruhezeiten des Fahrpersonals binden. Die Verpflichtung ist auch im Übrigen verhältnismäßig, insbesondere angesichts der nahezu vollständig automatisiert und digitalisiert erfolgenden Abwicklung von Buchung und Abrechnung der Transportaufträge. Der von der Antragstellerin als fehlend monierte datenschutzrechtliche Erlaubnistatbestand ist mit den vorgenannten Normen gegeben. 101

d) Soweit die Antragstellerin Nr. 9 die Rechtswidrigkeit der bundesgesetzlichen Rückkehrpflicht entgegenhält, gilt das Vorstehende. 102

e) Nr. 10 der Nebenbestimmungen, die zumindest bei Kontrollen der Fahrzeuge die Umschaltung der Anzeigemedien zur Fahrtvermittlung (Mobiltelefone, Tablets usw.) auf Deutsch verlangt, ist entgegen den von der Antragstellerin vorgebrachten Gründen voraussichtlich nicht zu beanstanden. 103

Grundsätzlich unterliegen auch die Fahrer der Fahrzeuge als im Geschäftsbetrieb tätige Personen gemäß § 54a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Satz 1 PBefG der Kontrolle der Beklagten und müssen deren Beauftragten Auskunft erteilen, 104

vgl. OLG Düsseldorf, Beschluss vom 27. Januar 1992 – 5 Ss (OWi) 23/92 – (OWi) 18/92 I, VRS 82, 470, 105

was bei einer App-basierten Auftragsübertragung und -abwicklung die Einsicht in die dazu verwendeten Apps auf den mobilen Endgeräten des Fahrers einschließt, 106

vgl. BayVGh, Beschluss vom 21. Januar 2025 – 11 CS 24.2003, juris. 107

Das Verhältnis zwischen dem Unternehmer und den Fahrern seiner Fahrzeuge ist privatrechtlich und unterliegt keinen Sprachvorgaben. Die Nebenbestimmung verlangt auch nicht, dass die interne elektronische Kommunikation im Betrieb des Personenbeförderers ausnahmslos auf Deutsch abläuft. 108

Bei einer Kontrolle nach § 54a PBefG handelt es sich jedoch um eine Verwaltungsmaßnahme. Die Amtssprache in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren ist Deutsch, vgl. § 23 Abs. 1 VwVfG NRW, § 184 Satz 1 GVG. Es liegt auf der Hand, dass eine wirkungsvolle behördliche Kontrolle des Fahrzeugs auf die Einhaltung der Vorgaben des Personenbeförderungsgesetzes und der Genehmigung nur möglich ist, wenn das elektronische Auftragsmedium währenddessen auf eine deutschsprachige Bedienungsoberfläche umgestellt werden kann. Da erfahrungsgemäß zahlreiche Unternehmer und Fahrer nur unzureichend Deutsch sprechen, und die Nachrichtenübermittlung zwischen ihnen sowie die Bedienung der elektronischen Endgeräte 109

in zahlreichen anderen Sprachen abläuft, kann sich die Genehmigungsbehörde nicht durch einen Dolmetscher die fremdsprachlichen Anzeigeinhalte vermitteln lassen. Sie würde für jede Sprache einen anderen Dolmetscher benötigen, was eine effektive Kontrolle der Fahrzeuge auf der Straße faktisch unmöglich machen würde. Insofern ist es nicht unverhältnismäßig, wenn der Genehmigungsinhaber nur Software einsetzen darf, die es ermöglicht, bei einer Kontrolle auf eine deutschsprachige Anzeige umzustellen. Die von der Antragstellerin erblickte und nach Art. 3 GG verbotene Ungleichbehandlung englisch- oder arabischsprachiger Mitarbeiter kann die Kammer darin nicht feststellen.

Soweit die Antragstellerin meint, die Mitarbeiter der Antragstellerin, insbesondere die Fahrer, 110
seien nicht verpflichtet, bei Kontrollen Papiere oder elektronische Anzeigegeräte vorzuzeigen, kann die Kammer dem nicht folgen. Bei den Anzeigegeräten handelt es sich um Geschäftsunterlagen i.S.v. § 54a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PBefG. § 54a Abs. 1 Satz 3 PBefG ordnet an, dass der Unternehmer und die im Geschäftsbetrieb tätigen Personen den Beauftragten der Genehmigungsbehörde bei den Ermittlungen die erforderlichen Hilfsmittel zu stellen und die nötigen Hilfsdienste zu leisten haben. Hiervon sind auch die elektronischen Anzeigegeräte als Hilfsmittel der Geschäftstätigkeit und das Vorzeigen als Hilfsdienst erfasst. Mit Blick darauf besteht der von der Antragstellerin angenommene Unterschied bzw. die daraus abgeleitete Sperrwirkung zwischen § 54a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 PBefG aller Voraussicht nach nicht.

f) Hinsichtlich des zu Nr. 11 allein erhobenen Einwands, zur Vorlage der Anzeigegeräte nicht 111
verpflichtet zu sein, verweist die Kammer auf das Vorstehende.

g) Die Nebenbestimmung Nr. 12 wird sich aller Voraussicht nach als rechtswidrig erweisen. 112
Die Antragstellerin wendet zutreffend gegen sie ein, dass die Auflage bereits den Bestimmtheitsanforderungen nicht genügt, denen staatliche Regelungen nach den allgemeinen Grundsätzen unterliegen. „Alle Änderungen, die im Zusammenhang mit der Genehmigung stehen“, über die der Genehmigungsinhaber berichten soll, beschreibt offensichtlich nicht hinreichend klar, über welche Änderungen berichtet werden muss und über welche nicht.

h) Die Auflage Nr. 13 ist voraussichtlich rechtmäßig. Die Auflage geht davon aus, dass auch 113
Mietwagenunternehmer nach §§ 146 ff. AO sogenannte „Schichtzettel“ als Einnahmeursprungsaufzeichnungen führen müssen, soweit die Geschäftsvorfälle (Fahrten) nicht mit dem elektronischen Wegstreckenzähler aufgezeichnet werden. Das entspricht der Ansicht des Bundesfinanzministeriums, die es zuletzt im BMF-Schreiben IV D 2 – S 0316-a/2110006:008, DOK 2024/0199144 vom 11. März 2024 (BStBl I S. 367) bekräftigt hat und in dem die Anforderungen an die Schichtzettel im Einzelnen dargelegt sind.

Vgl. BFH, Urteil vom 26. Februar 2004 – XI R 25/02, BFHE 205, 249, und Beschluss vom 18. 114
März 2015 – III B 43/14, BFH/NV 2015, 978; FG LSA, Beschluss vom 11. Juli 2022 – 5 V 319/21, juris Rn. 19 ff.; BGH, Beschluss vom 6. April 2016 – 1 StR 523/15, NStZ 2016, 728.

Auch die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung hält die Führung von Schichtzetteln für 115
erforderlich, um den Anforderungen des § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 d) PBZugV zu genügen, der zum Erhalt der Zuverlässigkeit des Unternehmers im Sinne von § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PBefG die Beachtung der abgabenrechtlichen Pflichten verlangt, die sich aus unternehmerischer Tätigkeit ergeben.

Vgl. HmbOVG, Beschluss vom 29. Januar 2021 – 3 Bs 254/20, juris Rn. 24; OVG Bremen, 116
Beschluss vom 22. März 2018 – 1 B 26/18, NordÖR 2018, 233 (= juris Rn. 14 ff.); OVG RP,

Beschluss vom 31. März 2015 – 7 B 11168/14, juris Rn. 20; VG Bremen, Beschluss vom 25. April 2016 – 5 V 832/16, juris Rn. 21; VG J., Urteil vom 31. März 2022 – M 23 K 20.3219, juris Rn. 25; a.A. OVG BB, Beschluss vom 12. Juni 2012 – OVG 1 S 35.12, juris Rn. 16 unter Berufung auf Bauer, PBefG, § 49 Rn. 17.

Die Antragstellerin zweifelt diese Pflicht zutreffend nicht an. Auch die Kammer geht von der Führungspflicht aus. 117

Die Verpflichtung zur Führung der Schichtzettel in den eingesetzten Fahrzeugen und zum Vorzeigen bei Prüfungen begegnet ebenfalls keinen rechtlichen Bedenken. Sie findet ihre Rechtfertigung in dem Zweck des Gesetzes und der vom Gesetzgeber gewollten Ordnung des Verkehrswesens, indem sie die ordnungsgemäße Buchführung und damit den Nachweis der Leistungsfähigkeit des Personenbeförderungsbetriebs im Sinne von § 13 Abs. 1 PBefG zu gewährleistet. Sie verbessert und erleichtert die behördliche Überwachung der Unternehmer nach §§ 54, 54a PBefG. Verhältnismäßigkeitsbedenken bestehen nicht. Die Antragstellerin wickelt die Aufträge ganz überwiegend vollständig digitalisiert und automatisiert ab, so dass sie kaum Schichtzettel zu führen hat. In dem womöglich verbleibenden geringen Umfang belastet das Führen von Schichtzetteln die Antragstellerin nicht über Gebühr. Das Ausfüllen der entsprechenden Formularzeile durch die von ihm eingesetzten Fahrer, 118

vgl. zur Delegationsfähigkeit dieser Verpflichtung: HmbOVG, Beschluss vom 29. Januar 2021 – 3 Bs 254/20, juris Rn. 24, 119

nimmt nur wenig Zeit in Anspruch. Angesichts der typischen Wartezeiten im Gelegenheitsverkehr belastet ihn die Eintragung, die eher als bloße Lästigkeit einzustufen ist, nicht übermäßig. Zur Mitwirkung an der Kontrolle durch Vorzeigen der Schichtzettel sind die Fahrer nach § 54a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PBefG verpflichtet. 120

Soweit die Antragstellerin sich darauf beruft, dass die Prüfung der Schichtzettel ausschließlich der Finanzverwaltung und dem Zoll obliege, trifft das nicht zu. Zwar sind zuvörderst die Behörden der Finanzverwaltung berufen, die Einhaltung der abgabenrechtlichen Vorschriften zu prüfen. Weder diese primäre Zuständigkeit noch § 1 Abs. 3 PBZugV schließen es allerdings aus, dass auch die Genehmigungsbehörde selbst die Einhaltung der Buchführungspflichten prüft. 121

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 21. August 2019 – 13 A 1680/18, juris, und vom 26. Juli 2017 – 13 A 1675/16, juris, Rn. 6. 122

Selbst die Judikate, die eine vorrangige Prüfungskompetenz der Finanzverwaltung bejahen, erkennen eine daneben bestehende Prüfungsbefugnis der Genehmigungsbehörden an. 123

OVG RP, Beschluss vom 31. März 2015 – 7 B 11168/14, juris Rn. 24: „Außerdem ist die Genehmigungsbehörde nicht gehindert, Zweifel an der Zuverlässigkeit des Antragstellers aufgrund eigener Erkenntnisse hinsichtlich der Buchführungszweifel nachzugehen.“ Die Prüfungsbefugnis setzen voraus: HmbOVG, Beschluss vom 16. Oktober 2018 – 3 Bs 159/18, VRS 135, 40 (zuvor ablehnend: HmbOVG, Beschluss vom 24. Juni 2009 – 3 Bs 57/09, VRS 117, 235 [= juris Rn. 49 f.]; OVG BB, Beschluss vom 12. Juni 2012 – OVG 1 S 35.12, juris; VG J., Urteil vom 31. März 2022 – M 23 K 20.3219, juris; offen gelassen: OVG Bremen, Beschluss vom 22. März 2018 – 1 B 26/18, NordÖR 2018, 233 (= juris Rn. 16). 124

Die beschließende Kammer teilt diese Ansicht. Es ist nicht ersichtlich, warum die Prüfungsbefugnis der Behörde bei § 1 Abs. 2 Satz 1 d) PBZugV – ohne gesetzliche Anweisung – enger gefasst werden sollte als bei den anderen Voraussetzungen der Zuverlässigkeit nach § 1 Abs. 2 PBZugV. Für diese ist anerkannt, dass der Genehmigungsbehörde ein unumschränktes Prüfungsrecht zusteht, soweit sie nicht von rechtskräftigen Gerichtsentscheidungen abweichen will.

Vgl. NdsOVG, Beschluss vom 1. September 2003 – 7 ME 156/03, juris; Fielitz/Grätz, PBefG (Nov. 2024), § 1 PBZugV Rn. 9. 126

Die weiterhin ausgesprochene Verpflichtung zur täglichen Abrechnung der Bargeldeinnahmen am Betriebssitz sowie die Pflicht, das Kassenbuch dort aufzubewahren und zur Prüfung vorzulegen, begegnen ebenfalls keinen rechtlichen Bedenken. Sie finden ihre Rechtfertigung in dem Zweck des Gesetzes und der vom Gesetzgeber gewollten Ordnung des Verkehrswesens, indem sie die ordnungsgemäße Buchführung und damit den Nachweis der Leistungsfähigkeit des Personenbeförderungsbetriebs im Sinne von § 13 Abs. 1 PBefG gewährleistet. Die Pflichten verbessern und erleichtern die behördliche Überwachung der Unternehmer nach §§ 54, 54a PBefG. Die Führung von Büchern setzt § 54a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PBefG voraus. Ein Kassenbuch ist vom Kaufmann zumindest nach § 238 HGB und § 145 AO zu führen. Die Anforderungen an die Kassenbuchführung ergeben sich aus § 146 AO. Mit diesen steht die Auflage in Einklang. Verhältnismäßigkeitsbedenken bestehen nicht. 127

i) Nr. 14 der Nebenbestimmungen wird sich voraussichtlich als rechtmäßig erweisen. Die Auflage betrifft die Antragstellerin, weil ihr allein mit der Genehmigung vom 18. Oktober 2024 mindestens 10 Fahrzeuge genehmigt sind. 128

Nr. 14 konkretisiert die gesetzlichen Dokumentationspflichten des § 49 Abs. 4 Satz 4 PBefG. § 54 Abs. 2 Satz 1 PBefG ermächtigt die Aufsichtsbehörde, sich über alle ihrer Zuständigkeit unterliegenden Einrichtungen und Maßnahmen des Unternehmers zu unterrichten. Nach § 54a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PBefG kann die Genehmigungsbehörde zur Durchführung der Aufsicht und zur Vorbereitung ihrer Entscheidungen durch Beauftragte die erforderlichen Ermittlungen anstellen, insbesondere Einsicht in die Bücher und Geschäftspapiere nehmen. Nach Satz 2 dieser Vorschrift haben der Unternehmer und die im Geschäftsbetrieb Tätigen den Beauftragten der Genehmigungsbehörde bei den Ermittlungen die erforderlichen Hilfsmittel zu stellen und die nötigen Hilfsdienste zu leisten. 129

Diese Vorschriften setzen voraus, dass der Unternehmer „Bücher“ führt, also Aufzeichnungen, die die wesentlichen beförderungsrelevanten Vorgänge fortlaufend, dauerhaft und manipulationssicher erfassen. Zu diesen Vorgängen zählt auch die Personal- und Fahrzeugdisposition, die Teil eines jeden „Beförderungsauftrags“ i.S.v. § 49 Abs. 4 Satz 4 PBefG sind. Erst diese Bücher ermöglichen der Aufsichtsbehörde, die Einhaltung der Vorgaben des PBefG sowie der Genehmigung zu überprüfen. Die Auflage ist nicht unverhältnismäßig. Das gilt auch hinsichtlich der verlangten Tagesaktualität, die sich adressatenfreundlich so verstehen lässt, dass der Stand des abgeschlossenen Arbeitstages an seinem Ende gesichert werden muss. 130

j) Auflage Nr. 15 ist voraussichtlich rechtmäßig, wenn man sie mit der Antragsgegnerin einschränkend dahingehend versteht, dass lediglich die Wochenabrechnungen für Steuern erfasst sind und diese auch nur dann, wenn sie vom Unternehmer in Papierform geführt werden. Der Auflage lässt sich diese Einschränkung bislang nicht eindeutig entnehmen, allerdings steht zu erwarten, dass die Antragsgegnerin die Auflage im laufenden 131

Widerspruchsverfahren noch in diesem eingeschränkten Sinne präzisiert. Hierzu besteht Anlass, weil sie die Nebenbestimmung nach ihrem Vortrag in der Antragserwiderung selbst in diesem eingeschränkten Sinne verstanden wissen will.

In diesem eingeschränkten Umfang dürfte die Auflage nicht zu beanstanden sein. Die Auflage konkretisiert die Dokumentationspflichten des Unternehmers und stellt zugleich sicher, dass die Behörde – jederzeit und unangekündigt, wie es §§ 54, 54a PBefG erlauben – eine effektive Betriebsprüfung vornehmen kann. Insofern kann auf das zur Auflage Nr. 14 Ausgeführte verwiesen werden. 132

Verhältnismäßigkeitsbedenken bestehen, anders als die Antragstellerin meint, auch unter dem Gesichtspunkt der Angemessenheit nicht. Denn sie kann den Pflichten der Auflage entgegen, indem sie ihre Abrechnungen elektronisch führt und aufbewahrt. Dem Vortrag der Antragstellerin lässt sich entnehmen, dass sie diese Methode bereits anwendet oder zumindest bevorzugt. 133

k) Die Einwände, die die Antragstellerin gegen Nr. 16 vorträgt, führen voraussichtlich nicht zu deren Rechtswidrigkeit; insofern kann auf das bereits Erörterte (Europarechtskonformität, Schichtzettel) verwiesen werden. 134

l) Die Auflage Nr. 17 ist voraussichtlich rechtswidrig. Die Verpflichtung, Auftragsvermittler zur behördlichen Einsicht in alle Geschäftsunterlagen zu ermächtigen, findet weder im PBefG noch im untergesetzlichen Regelungswerk eine Grundlage. 135

Aus § 54 Abs. 2 Satz 1 und § 54a Abs. 1 PBefG ergibt sich, dass die Aufsichtsbehörde nur Anspruch auf Einsicht in die Unterlagen des Genehmigungsinhabers (Unternehmers) hat und nur die dort beschäftigten Personen zur Auskunft verpflichtet sind. Die Aufsichtsbehörde darf nur die Geschäftsräume und Grundstücke des Genehmigungsinhabers zu Prüfungszwecken betreten. 136

Diese Regelung ist jedoch nicht abschließend. Insbesondere folgt aus ihr nicht, dass die Aufsichtsbehörde nicht gleichwohl vom Unternehmer verlangen kann, ihr Auskünfte Dritter vorzulegen. Solche Vorlagepflichten ergeben sich beispielsweise aus § 1 Abs. 3, § 2 Abs. 2 PBZugV. Demnach umfasst die aus §§ 54, 54a PBefG folgende Kontrollbefugnis der Aufsichtsbehörde auch das Recht auf Einsichtnahme in Unterlagen, die Dritte zur Verfügung stellen, etwa von Vermittlungsplattformen. Geheimhaltungsinteressen stehen dem nicht entgegen. 137

Vgl. BayVGH, Beschluss vom 21. Januar 2025 – 11 CS 24.2003, juris insb. Rn. 18, 20. 138

Soweit ausdrücklich geregelt ist, dass die Behörde Auskunft Dritter verlangen kann, beispielsweise der Finanzämter sowie anderer öffentlicher Stellen, ergibt sich aus § 1 Abs. 3 PBZugV, dass sie diese Auskünfte nur „mit Einverständnis“ des Genehmigungsinhabers bzw. Genehmigungsbewerbers erhalten kann. Dieser Vorbehalt setzt voraus, dass der Genehmigungsinhaber das Einverständnis auch verweigern kann. Eine zwangsweise durchsetzbare Verpflichtung, das Einverständnis zu erteilen, folgt daraus nicht. Sie besteht weder gegenüber den in § 1 Abs. 3 PBZugV genannten Stellen noch gegenüber Dritten, etwa Vermittlungsplattformen. 139

Die von der Nebenbestimmung vorgesehene Verpflichtung zur Erteilung des Einverständnisses ist unverhältnismäßig, denn sie ist nicht erforderlich. Soweit die Aufsichtsbehörde Anspruch auf Einsicht in Unterlagen Dritter hat – worüber die Kammer nicht 140

entscheiden muss –, die den Genehmigungsinhaber betreffen, und die Einsichtnahme an dessen verweigertem Einverständnis scheitert, kann sie nach den Grundsätzen der Beweisvereitelung vorgehen und aus der Verweigerung ggf. Schlüsse zu Lasten des Genehmigungsinhabers ziehen.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 26. Mai 2014 – 2 B 69.12, NJW 2014, 2971.

141

Hinzu tritt die Möglichkeit, auf die Verweigerung mit Mahnung und Widerruf der Genehmigung nach § 25 PBefG zu reagieren. Angesichts dieser Möglichkeiten wäre unangemessen, dem Unternehmer die Wahl zu verweigern, entweder die Folgen einer Verweigerung des Einverständnisses in Kauf zu nehmen oder aus seiner Sicht geheimhaltungsbedürftige Umstände offen zu legen.

142

m) Die Auflage Nr. 18 ist rechtswidrig. Sie genügt bereits nicht den Bestimmtheitsanforderungen, denen staatliche Regelungen nach allgemeinen Grundsätzen unterliegen. Die laufenden Verfahren, über die der Genehmigungsinhaber berichten soll, sind nicht hinreichend klar beschrieben und von denjenigen abgegrenzt, über die nicht berichtet werden muss. Die genannten „Gerichtsverfahren“ umfassen die Verfahren vor allen Gerichten der fünf deutschen Gerichtszweige sowie der Verfassungsgerichtsbarkeit und schließen auch Verfahren vor ausländischen und internationalen Gerichten nicht aus. Erfasst sind etwa auch alle zivil- oder arbeitsrechtlichen Verfahren. Wie der „Zusammenhang mit dem jeweiligen Unternehmen oder der zur Führung der Geschäfte bestellten Person“ beschaffen sein muss, damit die Verfahren angezeigt werden müssen, lässt sich weder der Auflage selbst noch der dazu gegebenen Begründung entnehmen.

143

Der Auflage fehlt überdies die Grundlage im Personenbeförderungsrecht. Grundsätzlich kann die aufsichtsführende Behörde vom Unternehmer Auskunft und Bericht verlangen. Das ergibt sich aus §§ 54 Abs. 2 Satz 1, 54a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PBefG. Eine Mitteilungspflicht ohne behördliche Aufforderung folgt zudem aus § 54 Abs. 2 Satz 2 PBefG. Danach hat der Unternehmer der Aufsichtsbehörde alle wesentlichen Veränderungen ohne Aufforderung unverzüglich anzuzeigen. Gleichzeitig gehen die §§ 54, 54a PBefG nicht von einer laufenden und lückenlosen Überwachung aus, sondern von einer punktuellen und stichprobenartigen. Wie die Behörde diesen Rahmen ausfüllt, obliegt ihrer Ermessensentscheidung, bei der sie freilich das Gebot der Verhältnismäßigkeit zu beachten hat.

144

Vgl. Kammerbeschluss vom 28. Juni 2024 – 6 L 1142/24, GewArch 2024, 362 (= juris Rn. 85 ff.) m.w.N.

145

Daneben regelt § 9 PBZugV die Überwachung der Personenbeförderungsunternehmen. Nach § 9 Abs. 1 PBZugV vergewissern sich die zuständigen Behörden regelmäßig und mindestens alle fünf Jahre, dass das Unternehmen die Berufszugangsvoraussetzungen nach § 13 Abs. 1 des Personenbeförderungsgesetzes in Verbindung mit dieser Verordnung noch erfüllt.

146

Hieraus ergibt sich, dass die Überwachung in angemessenen zeitlichen Abständen erfolgt. Eine zeitlich lückenlose, laufende Überwachung der Unternehmen sieht die Norm nicht vor. Vielmehr schränkt § 9 Abs. 1 Satz 3 PBZugV die Vergewisserung auf die Fälle ein, in denen Zweifel daran angezeigt sind, dass die Voraussetzungen noch vorliegen. Es müssen also konkrete Umstände vorliegen, die begründete Zweifel daran wecken, dass das Unternehmen die gesetzlichen Zulassungsvoraussetzungen noch erfüllt. Abgesehen davon ermächtigt § 9 Abs. 1 Satz 2 PBZugV zur Einholung von Auskünften, die in §§ 1 und 2 PBZugV näher bezeichnet sind. Die Norm ermächtigt aber nicht dazu, dem Unternehmer die Pflicht

147

aufzuerlegen, laufend aus eigenem Antrieb zu berichten.

Aus der Gesamtheit dieses Regelungsgefüges ergibt sich, dass die Aufsichtsbehörde im Zuge ihrer Aufsichtstätigkeit vom Unternehmen Auskunft und Mitteilung verlangen kann. Hierzu sind weder Unregelmäßigkeiten noch ein Anfangsverdacht für Zuwiderhandlungen erforderlich. Eine Pflicht zur lückenlosen laufenden Unterrichtung der Behörde über alle unternehmensbezogenen Gerichts- und Ordnungswidrigkeitenverfahren lässt sich daraus jedoch nicht entnehmen. Vielmehr schränkt § 54 Abs. 2 Satz 2 PBefG die Pflicht zur Mitteilung auf alle wesentlichen Veränderungen ein. Laufende Gerichts- oder Ordnungswidrigkeitenverfahren stellen aber nicht, jedenfalls nicht in der verlangten Gesamtheit, wesentliche Veränderungen des Unternehmens dar, sondern allenfalls im Einzelfall. 148

5. Die der Antragstellerin erteilte Mietwagengenehmigung kann bei einer isolierten Aufhebung der Nebenbestimmungen Nr. 12, 17 und 18 nach Aktenlage auch ohne Weiteres Bestand haben. Insbesondere verbleibt kein rechtswidriger „Torso“ einer Genehmigung, dessen Rechtswidrigkeit sich gerade aus den in Zusammenhang mit der Nebenbestimmung stehenden übrigen rechtlichen Anforderungen ergäbe, also nicht auf anderen Rechtsfehlern der Genehmigung beruhen würde, über die im Anfechtungsprozess gegen die Nebenbestimmung nicht zu entscheiden ist. 149

Vgl. hierzu BVerwG, Beschlüsse vom 29. März 2022 – 4 C 4.20, BVerwGE 175, 184, und vom 12. Oktober 2022 – 8 AV 1.22 u.a., ZfBR 2023, 71. 150

6. Soweit die Nebenbestimmungen voraussichtlich rechtmäßig sind, hat die Antragsgegnerin das Interesse an der sofortigen Vollziehung formell in einer Weise begründet, die den Anforderungen des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, Abs. 3 VwGO genügt. Aus der Begründung geht hervor, dass sie sich des Einzelfallcharakters der Entscheidung bewusst war. Unerheblich ist in diesem Zusammenhang, ob die vorgetragenen Gründe der Sache nach zutreffen. 151

7. Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. 152

8. Der Streitwert war nach §§ 52, 53 GKG festzusetzen. Danach ist die Gesamtheit der Nebenbestimmungen mit einem Viertel des Streitwerts von 10.000,- Euro zu bewerten, den die Kammer für einen Rechtsstreit um die Erteilung einer Genehmigung für den Mietwagenverkehr ansetzt. Wegen der Vorläufigkeit der hier erstrebten Entscheidung ist dieser Wert zu halbieren. Die angegriffenen Nebenbestimmungen erstrecken sich auf zehn Mietwagengenehmigungen, so dass der Wert von 1.250 € für ein Fahrzeug mit zehn zu vervielfachen ist. 153

Rechtsmittelbelehrung 154

1. Gegen die Entscheidung über den Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes kann innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe der Entscheidung bei dem Verwaltungsgericht Düsseldorf (Bastionstraße 39, 40213 Düsseldorf) Beschwerde eingelegt werden. Die Beschwerdefrist ist auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist eingeht bei dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster. 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 Oberverwaltungsgericht einzureichen. 155

2. Gegen die Festsetzung des Streitwerts kann innerhalb von sechs Monaten, nachdem diese Entscheidung Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, bei dem Verwaltungsgericht Düsseldorf (Bastionstraße 39, 40213 Düsseldorf) Beschwerde eingelegt werden. Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes zweihundert Euro übersteigt.

