
Datum:	12.05.2025
Gericht:	Verwaltungsgericht Düsseldorf
Spruchkörper:	6. Kammer
Entscheidungsart:	Beschluss
Aktenzeichen:	6 L 537/24
ECLI:	ECLI:DE:VGD:2025:0512.6L537.24.00

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.
3. Welche Nebenbestimmung i.S.v. § 36 VwVG NRW gewollt ist, ist im Wege der Auslegung zu ermitteln. Wird sie im Bescheid ausdrücklich als „Bedingung“ bzw. „Auflage“ benannt, ist eine Auslegung entgegen der Bezeichnung nur bei gewichtigen Gründen gerechtfertigt.
4. Als zukünftiges Ereignis i.S.v. § 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG NRW kommt lediglich ein rein tatsächlicher, d.h. sinnlich wahrnehmbarer und dem Beweis zugänglicher Vorgang in Betracht. Der Ereignisseintritt muss ohne Weiteres für alle Beteiligten erfassbar sein und darf keine rechtliche Wertung erfordern. Er muss ferner hinreichend konkret erwartbar sein.
5. Ob die Behörde den Genehmigungsantrag nach dem PBefG für vollständig erachtet, hat sie grundsätzlich vor Genehmigungserteilung zu beurteilen. Sinn und Zweck der

Tenor:

1. Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerin vom 29. Februar 2024 gegen die Genehmigung der Antragsgegnerin vom 21. Februar 2024 wird hinsichtlich der Nebenbestimmungen
- Nr. 1, soweit sie bestimmt, dass Herr G. von der Führung der personenbeförderungsrechtlichen Geschäfte ausgeschlossen wird,
 - Nr. 9, soweit diese anordnet, dass die Aufzeichnungen fortlaufend aktuell zu halten sind und nicht zeitversetzt beim Auftragsvermittler abgerufen werden können,
 - Nr. 12,
 - Nr. 17,
 - A), soweit im zweiten Spiegelstrich die Vorlage einer „plausiblen Kosten- und Ertragsschau“ gefordert wird,
 - und C),
- wiederhergestellt.
- Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.
2. Die Beteiligten tragen die Kosten des Verfahrens jeweils zur Hälfte.
3. Der Streitwert wird auf 62.500,- Euro festgesetzt.

Gründe	1
I.	2
Die Antragstellerin wehrt sich gegen die ihrer personenbeförderungsrechtlichen Genehmigung beigefügten Auflagen und Bedingungen.	3
Sie beantragte am 23. Februar 2023 die Erteilung von 50 Genehmigungen zur Personenbeförderung im Gelegenheitsverkehr mit Mietwagen.	4
	5

Mit Bescheid vom 21. Februar 2024 erteilte die Antragsgegnerin ihr gemäß § 15 Abs. 1 PBefG unter Beifügung der nachfolgend aufgeführten Nebenbestimmungen die begehrte Genehmigung und befristete diese gemäß § 16 Abs. 3 PBefG bis zum 21. Februar 2026. Sie ordnete die sofortige Vollziehung der im Bescheid enthaltenen Auflagen 1 bis 18 sowie der Bedingungen zu A) bis C) an.

Diese Nebenbestimmungen lauten – soweit hier relevant –:

„Bild Darstellung wurde entfernt“

„Bild Darstellung wurde entfernt“

3. Ihre gesetzliche Dokumentations- und Aufbewahrungspflicht 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, dem der Auftrag übermittelt worden ist; den Namen des Fahrers, welcher den Mietwagen gefahren ist; der Zeitpunkt der Auftragsübermittlung; die Bezahlart durch den Fahrgast (bar / Karte etc.) sowie die entsprechend bar und unbar erhaltenen Einnahmen einer Fahrt.

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. Über, Bolt, FreeNow) ist nicht zulässig.

10. Sämtliche im Fahrzeug befindliche Anzeigeinstrumente, welche im Zusammenhang mit der Personenbeförderung stehen (dazu gehören insbesondere App-vermittelnde Anzeigemedien wie Tablets, Smartphones, Navigationsgeräte, 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.

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 14 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.

6

7

8

9

10

11

12

13

14

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).

13. Jede für die Führung der Geschäfte bestellten 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.

14. Eine für die Führung der Geschäfte bestellten 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.

15. Um abgabenrechtliche Fristen 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.

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 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.

18. Die Behörde ist über laufende Verfahren (Gerichtsverfahren, Ordnungswidrigkeitsverfahren, 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.

„Bild Darstellung wurde entfernt“

Als Bedingung C) ordne ich Ihnen, losgebunden von den Betriebsleitern nach § 4 der Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr (BOKraft), die Bestellung eines am Ort des Betriebssitzes ansässigen Vertreters im Sinne des § 5 Abs. 1 BOKraft an. Dieser ist der Behörde binnen einen Monats nach Erhalt dieses Bescheides unter Vorlage eines Ausweisdokumentes sowie des Arbeitsvertrages bekanntzugeben. Nach Bekanntgabe ist dessen fachliche Eignung und persönliche

Zuverlässigkeit binnen einen Monats durch die Vorlage des Führungszeugnisses zur Vorlage bei einer Behörde, des Gewerbezentralregistrauszuges zur Vorlage bei einer Behörde sowie der KBA-Auskunft (Fahreignungsregister) nachzuweisen. Über die postalische Einreichung hat der Absender einen entsprechenden Nachweis (z.B. Einschreiben) zu behalten.

23

Die Antragstellerin legte am 29. Februar 2024, soweit hier relevant, gegen die Auflagen 1 bis 3 sowie 9 bis 17 und die Bedingungen A) und C) Widerspruch bei der Antragsgegnerin ein und beantragte gleichzeitig die Aussetzung der Vollziehung der angegriffenen Nebenbestimmungen.

24

Am 5. März 2024 hat die Antragstellerin den hiesigen Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz gestellt. Sie hält die oben aufgeführten Nebenbestimmungen für rechtswidrig. Zu ihrem Rechtsvortrag wird auf die Antragsbegründung (GA insb. Bl. 10 ff., 93 ff., 246 ff.) sowie die nachfolgenden Gründe zu II. verwiesen.

25

Die Antragstellerin beantragt sinngemäß,

26

die aufschiebende Wirkung ihres Widerspruchs vom 29. Februar 2024 gegen die Nebenbestimmungen Nummern 1 bis 3 und 9 bis 17 sowie gegen die Bedingungen A) und C) in der Genehmigung der Antragsgegnerin vom 21. Februar 2024 wiederherzustellen.

27

Die Antragsgegnerin beantragt,

28

den Antrag abzulehnen.

29

Sie wiederholt und vertieft die im Verwaltungsverfahren vorgetragenen Gründe. Für ihren weiteren Rechtsvortrag wird auf die Antragsrweiterung (GA insb. Bl. 53 ff., 236 ff.) und die nachfolgenden Gründe zu II. verwiesen.

30

II.

31

Die Einzelrichterin ist nach § 6 VwGO zur Entscheidung berufen.

32

Der Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes war nach § 88, 122 VwGO dahingehend zu verstehen, dass er sich auf die ausdrücklich im Antrag genannten Auflagen und Bedingungen beschränkt. Soweit in der ergänzenden Antragsbegründung vom 9. April 2024 darüber hinaus zu Nr. 18 vorgetragen wird, folgt daraus im Wege der Auslegung keine Antragserweiterung. Denn ein Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes wäre hinsichtlich Nr. 18 bereits unzulässig, weil insofern kein Hauptsacherechtsbehelf, hier kein Widerspruch, eingelegt worden ist, dessen aufschiebende Wirkung angeordnet werden

33

könnte. Da sich der Widerspruch ausdrücklich nicht auf Nr. 18 erstreckt hat, ist diese Nebenbestimmung bestandskräftig geworden.

Der so verstandene Antrag hat im tenorierten Umfang Erfolg. 34

A. Der Antrag ist größtenteils zulässig. 35

I. Er ist insbesondere gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 Var. 2 VwGO statthaft, soweit er sich gegen die in dem Genehmigungsbescheid vom 21. Februar 2024 enthaltenen Nebenbestimmungen hinsichtlich Nr. 1 bis 3, 9 bis 14, 16 und 17 sowie A) – hinsichtlich des zweiten Spiegelstrichs – und C) richtet. 36

1. Es fehlt es insofern nicht am erforderlichen Rechtsschutzbedürfnis. Denn der am 29. Februar 2024 fristgerecht eingelegte Anfechtungswiderspruch gegen die in dem Genehmigungsbescheid enthaltenen Nebenbestimmungen ist nicht offensichtlich unzulässig. 37

Zur Statthaftigkeit des Widerspruchs nach § 55 Abs. 1 PBefG, vgl. BVerwG, Urteil vom 9. Juni 2021 – 8 C 32.20 –, juris, Rn. 9 ff. 38

Insbesondere stellen die Auflagen und Bedingungen vorliegend isoliert anfechtbare Nebenbestimmungen dar. Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung ist gegen belastende Nebenbestimmungen eines Verwaltungsaktes die Anfechtungsklage (bzw. ggf. der Anfechtungswiderspruch) gegeben. Ob diese(r) zur isolierten Aufhebung der Nebenbestimmung führen kann, hängt davon ab, ob der begünstigende 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. 39

Vgl. BVerwG, Urteile vom 6. November 2019 – 8 C 14.18 – juris, Rn. 13, vom 17. Oktober 2012 – 4 C 5.11 – juris, Rn. 5 und vom 22. November 2000 – 11 C 2.00 – juris, Rn. 25 jeweils m.w.N.; OVG NRW, Beschluss vom 21. November 2024 – 13 B 778/24 –, n.v. m.w.N. 40

Dass die isolierte Aufhebbarkeit offenkundig ausscheiden könnte, ist nicht ersichtlich. Eine Genehmigung für den Gelegenheitsverkehr mit Mietwagen kann grundsätzlich auch ohne die behördlich angeordneten Auflagen bestehen bleiben und ohne Bedingungen erteilt werden. 41

Der Anfechtungswiderspruch ist im Übrigen auch hinsichtlich derer Nebenbestimmungen zulässig, die lediglich Vorgaben des Gesetzes wiederholen. 42

Das gilt entgegen der Ansicht der Antragsgegnerin auch für Nr. 12. 43

Es handelt sich insoweit nämlich 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. 44

Vgl. VGH BW, Beschluss vom 10. Dezember 2024 – 6 S 928/24 –, juris, Rn. 24 f. m.w.N. 45

Dem eingelegten Widerspruch der Antragstellerin kommt ferner abweichend von § 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO keine aufschiebende Wirkung zu, weil die Antragsgegnerin in Ziffer 6 gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO die sofortige Vollziehung der Auflagen 1 bis 18 sowie der 46

Bedingungen A), B) und C) angeordnet hat.

2. Der eingelegte Widerspruch wurde entgegen der Ansicht der Antragsgegnerin auch nicht zurückgenommen. Zwar hat Herr S. – offenbar Betriebsleiter der Antragstellerin – mit E-Mail vom 18. Oktober 2024 u.a. mitgeteilt, dass sich „nach internen Rücksprachen herausgestellt“ habe, „dass die Konzessionierung für die F. aktuell doch nicht gewünscht“ sei. Diese Mitteilung genügt jedoch nicht den Anforderungen an eine Widerspruchsrücknahme. 47

Die Rücknahme eines Widerspruchs erfolgt grundsätzlich ebenso wie seine Einlegung. Der Widerspruch ist nach § 70 Abs. 1 VwGO schriftlich, in elektronischer Form nach § 3a Abs. 2 VwVfG, schriftformersetzend nach § 3a Abs. 3 VwVfG und § 9a Abs. 5 OZG oder zur Niederschrift bei der Behörde zu erheben. 48

Ausnahmen von einer eigenhändigen Unterzeichnung des Widerspruchsführers bzw. von der ersetzenden Signatur nach den obigen Vorschriften können allenfalls zugelassen werden, wenn der Zweck des Schriftformerfordernisses – die Rechtssicherheit und -klarheit – gleichwohl erfüllt ist. Dann muss sich aus dem Widerspruchsschreiben, aus sonstigen Unterlagen oder Umständen hinreichend sicher ergeben, dass das Widerspruchsschreiben vom Widerspruchsführer herrührt und mit seinem Willen in den Verkehr gebracht wurde. 49

Vgl. Porsch in: Schoch/Schneider, VwGO, 46. EL August 2024, § 70, Rn. 5, m.w.N. 50

Gemessen daran genügt die oben genannte E-Mail den Anforderungen nicht. Herr S. dürfte zur Widerspruchsrücknahme schon nicht befugt gewesen sein, da nicht ersichtlich ist, dass er für die Antragstellerin insofern vertretungsberechtigt ist. Geschäftsführer der Antragstellerin und damit vertretungsberechtigt ist nach Kenntnisstand des Gerichts Herr G., der die Genehmigung unter dem 21. Februar 2023 auch beantragt hatte. Auch der Widerspruch war nicht von Herrn S., sondern durch die Prozessbevollmächtigten der Antragstellerin eingelegt worden. 51

Auch die Form genügt einer wirksamen Rücknahme des Widerspruchs nicht, da es sich um eine einfache E-Mail handelt. 52

Vgl. Porsch in: Schoch/Schneider, VwGO, 46. EL August 2024, § 70, Rn. 6b, m.w.N. 53

Anderweitige Umstände, aus denen sich ggf. eine wirksame Rücknahme ergeben könnte, sind nicht ersichtlich. So ist schon dem Erklärungsgehalt der E-Mail nicht zweifelsfrei zu entnehmen, dass an der Durchführung des Widerspruchsverfahrens kein Interesse mehr bestünde. Die E-Mail nimmt insofern Bezug auf ein offenbar zuvor geführtes Telefongespräch, zu dem die Verwaltungsakte keinen Vermerk enthält. Der Inhalt der E-Mail betrifft zudem drei verschiedene Unternehmen – die O., deren „Operations Manager“ der Verfasser der E-Mail offenbar ist, die L., deren Geschäftsführer er nach Angaben der Prozessbevollmächtigten der Antragstellerin ist, sowie die Antragstellerin, für die Herr S. offenbar als Betriebsleiter tätig ist. Was in diesem Kontext konkret damit gemeint ist, dass die Konzessionierung „derzeit“ nicht erwünscht sei – auch etwa die Frage, ob nur von einer bestimmten Niederlassung die Rede ist –, ergibt sich nicht hinreichend deutlich aus der E-Mail. So könnte der Inhalt mangels Eindeutigkeit auch dahingehend verstanden werden, dass – wie die Antragstellerin mit Schriftsatz vom 2. Mai 2025 vorgetragen hat – lediglich eine Aushändigung der Genehmigungsurkunden mit Blick auf die von der Antragsgegnerin hierfür geforderten Unterlagen derzeit nicht begehrt werde. 54

Die nachfolgend von der Antragsgegnerin als Vermerk dokumentierte Einstellung des Widerspruchsverfahrens am 11. November 2024 ist der Antragstellerin, soweit ersichtlich, nicht zur Kenntnisnahme weitergeleitet worden, sodass sie sich auch nicht ggf. vorrangig hiergegen hätte zur Wehr setzen können bzw. müssen. Das Drängen der Antragstellerin auf eine gerichtliche Entscheidung, vgl. Schriftsätze vom 13. Januar 2025 und 26. Februar 2025, sprach auch weiterhin für ein Rechtsschutzinteresse an der Bescheidung des Widerspruchs, die seitens der Antragsgegnerin mit Schriftsatz vom 30. September 2024 auch noch angekündigt war.

56
Sofern die Antragsgegnerin darüber hinaus – wie aus ihrem Einstellungsvermerk vom 11. November 2024 ersichtlich – der Ansicht ist, dass das Widerspruchsverfahren formlos einzustellen gewesen sei, da die Genehmigung vom 21. Februar 2024 infolge des Eintritts der „auflösenden Bedingungen“ erloschen sei, gilt: Zwar trifft zu, dass das Widerspruchsverfahren formlos einzustellen ist, wenn sich die Hauptsache erledigt hat, vgl. § 43 Abs. 2 VwVfG NRW; eine trotz Erledigung ergangene Widerspruchsentscheidung ist in der Sache rechtswidrig.

57
Vgl. Porsch, in: Schoch/Schneider, VwGO, 46. EL August 2024, § 73, Rn. 42.

58
Dabei teilen Nebenbestimmungen das Schicksal des Hauptverwaltungsaktes und verlieren daher ihre Wirksamkeit, wenn letzterer seine Wirksamkeit verliert.

59
Vgl. zur Akzessorietät: Schröder in: Schoch/Schneider, VwVfG, 6. EL November 2024, § 36, Rn. 133.

60
Allerdings dürfte sich die Genehmigung als Hauptverwaltungsakt hier – abhängig von der konkreten Rechtsnatur der Nebenbestimmungen (hierzu unter B.II.2.) – entweder schon nicht im Sinne von § 43 Abs. 2 VwVfG NRW erledigt haben oder es dürfte zumindest Überwiegendes dafür sprechen, dass es aus Gründen des effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) geboten ist, im Rahmen dieses Verfahrens unter den hier gegebenen Umständen

61
– gerade die durch die Beifügung der Bedingung verfügte Einschränkung der Genehmigung, die ggf. durch ihren Eintritt die Erledigung des Hauptverwaltungsakts herbeigeführt hätte, wäre Gegenstand des Widerspruchsverfahrens –

62
die Rechtmäßigkeit der Nebenbestimmungen zu überprüfen.

63
Vgl. VG Münster, Beschluss vom 18. September 2019 – 1 L 790/19 –, juris, Rn. 15 ff.

64
Unabhängig von den angegriffenen Nebenbestimmungen läuft die Geltungsdauer des Hauptverwaltungsakts noch bis zum 21. Februar 2026, sodass sich eine Erledigung nicht aus einem Zeitablauf ergibt.

65
II. Der Antrag der Antragstellerin ist dagegen unzulässig, soweit er sich gegen Auflage Nr. 15 richtet. Es besteht insofern kein Rechtsschutzbedürfnis (mehr), nachdem die Antragsgegnerin insoweit dem Antrag der Antragstellerin vom 29. Februar 2024 nachgekommen ist und die sofortige Vollziehung ausgesetzt hat (vgl. GA Bl. 62).

66
Mangels Rechtsschutzbedürfnis ist der Antrag auch unzulässig, soweit er sich gegen die Bedingung A – erster Spiegelstrich – richtet. Denn nach dem unwidersprochenen Vortrag der Antragsgegnerin hat die Antragstellerin die darin angeforderte Meldebestätigung des Herrn G. eingereicht und die Bedingung damit erfüllt. Insofern ist Erledigung eingetreten. Ein Fortsetzungsfeststellungsantrag, wie er im Klageverfahren unter bestimmten Umständen

möglich ist, kommt im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nach § 80 Abs. 5 VwGO nicht im Betracht.

B. Soweit der Antrag zulässig ist, ist er teilweise begründet.

67

Die Begründetheit eines auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gerichteten Antrags nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Var. 2 VwGO beurteilt sich danach, ob die Anordnung der sofortigen Vollziehung formell ordnungsgemäß erfolgt ist und ob das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung der angegriffenen Ordnungsverfügung das private Interesse des Antragstellers an einer Aussetzung überwiegt. Die Begründetheit eines Antrags auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Var. 1 VwGO richtet sich nur nach dem Ergebnis der Interessenabwägung.

68

I. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung ist in formeller Hinsicht nicht zu beanstanden. Insbesondere hat die Antragsgegnerin das Begründungserfordernis des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO beachtet. Nach dieser Vorschrift ist das besondere Interesse an der sofortigen Vollziehung des Verwaltungsakts in den Fällen des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO schriftlich zu begründen. Das Begründungserfordernis dient dem Zweck, der Behörde den Ausnahmecharakter der Vollziehungsanordnung vor Augen zu führen, den Betroffenen über die Gründe, die für die Anordnung der sofortigen Vollziehung maßgeblich gewesen sind, in Kenntnis zu setzen, und schließlich das Gericht im Falle eines Verfahrens nach § 80 Abs. 5 VwGO über die behördlichen Erwägungen zu unterrichten. Die Begründung muss dementsprechend erkennen lassen, dass und warum die Behörde in dem konkreten Einzelfall dem sofortigen Vollziehbarkeitsinteresse Vorrang vor dem Aussetzungsinteresse des Betroffenen einräumt. Ob die aufgeführten Gründe den Sofortvollzug inhaltlich rechtfertigen, ist hingegen keine Frage der formellen Anforderungen des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO, sondern der Interessenabwägung.

69

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 18. November 2014 – 16 B 1282/14 –, juris Rn. 3 m.w.N., vom 8. November 2011 – 16 B 24/11 –, juris Rn. 3, vom 11. Oktober 2010 – 6 B 1057/10 –, juris Rn. 18 und vom 17. März 2009 – 20 B 299/09.AK –, n.v., B.A. S. 3.

70

Diesen Anforderungen werden die Ausführungen der Antragsgegnerin in dem Bescheid vom 21. Februar 2024 gerecht. Die Antragsgegnerin hat zur Begründung ausgeführt, die Nebenbestimmungen erläuterten und konkretisierten zum Großteil die bereits von Gesetzes wegen bestehenden Pflichten des Mietwagenunternehmens. Zum anderen dienten sie der besseren Kontrollierbarkeit der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben und ermöglichten damit eine wirksame Aufsichtstätigkeit. Die Möglichkeit einer effektiven Wahrnehmung der Aufsichtspflicht sei wichtig und erforderlich, um die Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Betriebs, die Zuverlässigkeit des Unternehmers und die ordnungsgemäße Verwaltung des Betriebssitzes in jedem Einzelfall überprüfen und im öffentlichen Interesse gewährleisten zu können. Es bestehe ein erhebliches Interesse daran, dass nur solche Unternehmer Beförderungsleistungen anböten, die nicht nur im Genehmigungszeitpunkt, sondern auch später die erforderliche Zuverlässigkeit besäßen, fachlich geeignet seien und die Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Betriebs garantieren könnten. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung sei erforderlich, da nicht hinnehmbar sei, dass Genehmigungen über einen längeren Zeitraum hinweg ohne die entsprechenden Nebenbestimmungen gälten. Das gelte mit Blick auf die effektiv sicherzustellende Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Voraussetzungen sowie aufgrund eines andernfalls zwischenzeitlich eintretenden Wettbewerbsvorteils gegenüber Konkurrenten. Das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehbarkeit der Nebenbestimmungen und damit Geltung auch bei Teilanfechtung des Genehmigungsbescheides überwiege das wirtschaftliche Interesse der Antragstellerin an

71

einer Genehmigung ohne sofort vollziehbare Auflagen. Dabei werde nicht verkannt, dass Art. 14 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 GG betroffen seien. Die Einschränkungen und Belastungen durch die Nebenbestimmungen, die nur Pflichten näher bestimmten, sei indes als gering einzustufen.

II. Der Antrag der Antragstellerin auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs vom 29. Februar 2024 beurteilt sich danach, ob das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung der angegriffenen Ordnungsverfügung das private Interesse der Antragstellerin überwiegt. 72

Im Rahmen des Verfahrens nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO ist im Wege einer eigenen Abwägung des Gerichts das Interesse des Antragstellers an der Aussetzung der Vollziehung der Maßnahme mit dem Interesse der Allgemeinheit an ihrer Vollziehung abzuwägen. Maßgebliches Kriterium für die Abwägung sind die Erfolgsaussichten der Klage im Hauptsacheverfahren. 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 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. Ist der Verwaltungsakt hingegen offensichtlich rechtmäßig, überwiegt in den Fällen des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 3 und Abs. 2 Satz 2 VwGO das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehbarkeit. Im Falle des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO muss darüber hinaus ein besonderes öffentliches Interesse am sofortigen Vollzug bestehen, das über jenes Interesse hinausgeht, das den Verwaltungsakt selbst rechtfertigt. Die Offensichtlichkeit der Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit der Maßnahme ist im vorläufigen Rechtsschutzverfahren feststellbar, wenn bereits bei der summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage und ohne eine dem Hauptsacheverfahren vorbehaltene Beweisaufnahme die Erfolgsaussichten in der Hauptsache beurteilt werden können. 73

Nach diesen Maßstäben fällt die Interessenabwägung zum für die Sach- und Rechtslage maßgeblichen Zeitpunkt der Entscheidung, 74

vgl. OVG NRW, Beschluss vom 24. Januar 2024 – 13 B 1037/23 –, juris Rn. 39, 75

teilweise zu Lasten der Antragstellerin und teilweise zu Lasten der Antragsgegnerin aus. 76
Nach der im vorläufigen Rechtsschutz allein möglichen summarischen Prüfung ist davon auszugehen, dass die der Genehmigungserteilung vom 21. Februar 2024 beigefügten Nebenbestimmungen – Nummern 1 und 9 jeweils teilweise und Nummern 2, 3, 10, 11, 13, 14 und 16 insgesamt – offensichtlich rechtmäßig sind und darüber hinaus insofern auch ein besonderes öffentliches Interesse am Sofortvollzug besteht. Im Übrigen – Nummern 1 und 9 jeweils teilweise und Nummern 12 und 17 sowie A) (zweiter Spiegelstrich) und C) – erweisen sich die Nebenbestimmungen voraussichtlich als offensichtlich rechtswidrig und der verbleibende Verwaltungsakt kann ohne sie bestehen bleiben.

Rechtsgrundlage der Nebenbestimmungen ist § 15 Abs. 3 Satz 1 PBefG. 77

Danach 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 Auflage und die Bedingung zu. 78

1. Hinsichtlich der (zulässig) angegriffenen Nebenbestimmungen Nr. 1 bis 3, 9 bis 14, 16 und 17 gilt Folgendes:	
Es handelt sich insofern durchweg um Auflagen.	80
Bei der Abgrenzung zwischen einer Auflage und einer Inhaltsbestimmung kommt es auf den Erklärungswert des Genehmigungsbescheids an, wie er sich bei objektiver Betrachtung aus 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,	81
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,	82
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.	83
Vgl. Weyreuther, Modifizierende Auflagen, DVBl. 1984, 365 und bspw. BVerwG, Urteil vom 6. November 2019 – 8 C 14.18 –, BVerwGE 167, 60.	84
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.	85
Vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Oktober 1970 – IV C 165.65 –, BVerwGE 36, 145.	86
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.	87
Vgl. BVerwG, Urteil vom 17. Februar 1984 – 4 C 70.80 –, NVwZ 1984, 366.	88
Lässt sich die beigeordnete 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.	89
Vgl. ThürOVG, Beschluss vom 10. Februar 2015 – 1 EO 356/14 –, ThürVBl. 2015, 218.	90
§ 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.	91
Vgl. OVG NRW, Urteil vom 1. August 1989 – 13 A 2568/88 –, VRS 78, 69.	92

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.	93
Vgl. BVerwG, Urteil vom 8. Oktober 1976 – VII C 54.73 –, BVerwGE 51, 164 m.w.N.	94
Hierzu gehört in erster Linie, Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Personenbeförderungsbetriebs im Sinne von § 13 Abs. 1 PBefG zu gewährleisten.	95
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.	96
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.	97
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.	98
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.	99
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.	100
Vgl. OVG NRW, Urteil vom 1. August 1989 – 13 A 2568/88 –, VRS 78, 69.	101
Eine ganze Reihe der angegriffenen Auflagen 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.	102
Die einfachgesetzliche Rückkehrpflicht für Mietwagen ist weder verfassungs- noch europarechtswidrig.	103

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 keine verfassungsrechtlichen Bedenken.	104
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.	105
Mit dem Berufsgrundrecht des Art. 12 GG sind sogar darüber hinausgehende objektive Berufszugangsvoraussetzungen zum Schutz der Funktionsfähigkeit des örtlichen Taxengewerbes vereinbar.	106
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.	107
Der Bundesgesetzgeber hat aus den höchststrichterlich anerkannten Gründen weiter an den grundsätzlichen Einschränkungen des Mietwagenverkehrs in der letzten Novelle des Personenbeförderungsgesetzes 2021 auch unter den heutigen Bedingungen des Personenbeförderungsgewerbes festgehalten.	108
Vgl. BT-Drs. 19/26175 S. 1, 6, 9, 49.	109
Trotz der gewandelten tatsächlichen Verhältnisse im Bereich individueller Beförderungsangebote („Plattform-/Sharing-Economy“) und der daran anknüpfenden Kritik der Literatur,	110
vgl. König BB 2015, 1095, 1098 f.; Wimmer/Weiß MMR 2015, 80, 83; Kramer/Hinrichsen GewA 2015, 145, 149; Kment NVwZ 2020, 366, 369,	111
hat die Rechtsprechung bis in die jüngste Zeit die überkommenen Grundsätze beibehalten.	112
Vgl. nur OVG NRW, Beschluss vom 2. April 2020 – 13 B 1616/19 –, NWVBl. 2020, 477.	113
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.	114
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.	115
Vgl. EuGH (Erste Kammer), Urteil vom 8. Juni 2023 – C-50/21 –, NVwZ 2023, 1154.	116
Das Taxen- und Mietwagengewerbe ist in Spanien, namentlich im Großraum Barcelona, gesetzlich im Wesentlich 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	117

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 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 relativ geringe 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. 118

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. 119

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. 120

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.). 121

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, 122

vgl. Lübbig/Knoke/Klatt, NVZ 2023, 558 Rn. 33 ff.; Rast/Rung EuZR 2023, 755, 758 f., 123

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. 124

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.	
Vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. November 1989 – 1 BvL 14/85 –, BVerfGE 81, 70.	125
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.	126
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.	127
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.	128
Anders als bei Taxen (vgl. § 13 Abs. 4 PBefG) sieht das deutsche Personenbeförderungsgesetz 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.	129
c) In Anwendung (auch) dieser Grundsätze ergibt sich für die angefochtenen Auflagen nach Aktenlage das Folgende.	130
aa) Nr. 1: Die Auflage ist voraussichtlich zum Teil rechtswidrig.	131
(1) 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.	132
	133

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 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 Verantwortung 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 § 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 – , juris, Rn. 62 ff. m.w.N. 134

Nach § 4 Abs. 4 Satz 1 BOKraft bedarf bereits die Bestellung des Betriebsleiters und sogar 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. 135

Die Berechtigung, die Vorlage des Ausweisdokuments zu verlangen, ergibt sich aus § 12 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 Absicht, lediglich Hürden für eine Änderung der zuständigen Personen hochzusetzen und so eine Vorauswahl potentieller Geschäftsführer zu erwirken, vermag das Gericht nicht zu erkennen. 136

Der Zeitpunkt der Anzeige ist nach vorläufiger Bewertung hinreichend bestimmt. Beabsichtigt 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. 137

Soweit die Antragstellerin auch mit Blick auf Datenschutzbestimmungen rügt, sie müsse eine Vielzahl von Dokumenten bereits mit der Absicht des Geschäftsführerwechsels vorlegen, überdehnt sie den Anordnungsgehalt der Nebenbestimmung Nr. 1. Die weiteren Unterlagen (Handelsregisterauszug, Gesellschafterbeschluss usw.) müssen erst nach vollzogenem Geschäftsführerwechsel vorgelegt werden. 138

(2) Soweit Nr. 1 zudem bestimmt, dass Herr G. von der Führung der personenbeförderungsrechtlichen Geschäfte ausgeschlossen werde, ist die Auflage voraussichtlich rechtswidrig.

Die Antragsgegnerin führt hierzu an, dass Herr G., der Geschäftsführer der Antragstellerin, in 140 V. – mithin in der Entfernung von ca. 600 km – wohnhaft und zudem bereits für eine Vielzahl von Unternehmen als Geschäftsführer bestellt sei. Soweit die Antragsgegnerin der Ansicht ist, dies lasse sich mit den vielfältigen Pflichten und der Stellung als Inhaber eines personenbeförderungsrechtlichen Unternehmens (vgl. § 3 BOKraft) nicht vereinbaren, weil letztere die regelmäßige Anwesenheit vor Ort erforderten, dürfte dies zu weitgehen. Ungeachtet der Relevanz dieser Bestimmung für die Antragstellerin – diese gibt selbst an, dass der Geschäftsführer lediglich den kaufmännischen Teil des Unternehmens betreue – dürfte der Geschäftsführer zum einen ein Interesse daran haben, dass für ihn zumindest die Möglichkeit besteht, künftig die personenbeförderungsrechtlichen Geschäfte zu führen. Abgesehen davon dürfte ein derartiger Ausschluss auch nicht erforderlich sein, wenn im Falle der Besorgnis, dass der Unternehmer seinen Pflichten nach § 3 BOKraft nicht hinreichend nachkommen wird, die Befugnis besteht, über die Bestellung eines Betriebsleiters nach § 4 BOKraft hinaus auch die Bestellung eines Vertreters nach § 5 BOKraft anzuordnen. Der Vertreter des auswärtigen Unternehmers nimmt dann selbst eigenverantwortlich Unternehmeraufgaben im Sinne von § 3 BOKraft wahr. Mit einer solchen Maßnahme kann die Behörde der genannten Besorgnis hinreichend begegnen.

bb) Die Einwände der Antragstellerin gegen Nebenbestimmung Nr. 2 greifen voraussichtlich 141 nicht durch. Nach § 49 Abs. 4 Satz 2 PBefG dürfen mit Mietwagen nur Beförderungsaufträge ausgeführt werden, die am Betriebssitz oder in der Wohnung des Unternehmers eingegangen sind. Nr. 2 wiederholt insofern also lediglich den Gesetzeswortlaut. Soweit die unmittelbare Annahme durch Fahrpersonal oder Vermittlungsportale ausgeschlossen wird, handelt es sich um Anwendungsfälle der gesetzlichen Vorschrift. Aufträge, die über eine Vermittlungsplattform eingehen und durch Personal am Betriebssitz/in der Unternehmerwohnung angenommen und sodann an das Fahrpersonal weitergeleitet werden, werden nicht ausgeschlossen. Für diese Bestimmung besteht voraussichtlich ein zureichender Anlass. Denn die app- bzw. plattformbasierte Vermittlung von Mietwagen v.a. über Smartphones (Uber, Bolt usw.), die technisch das Dazwischentreten des Beförderungsunternehmers nicht erfordert, lässt die Gefahr als naheliegend erscheinen, Fahraufträge (schon aus Kostengründen) entgegen der gesetzlichen Norm nicht am Betriebssitz oder der Unternehmerwohnung entgegenzunehmen und von dort an den Fahrer weiterzuleiten – so der Sinn der Vorschrift –, sondern unmittelbar über das Smartphone, Tablet oder ein anderes elektronisches Endgerät bzw. über die darauf installierte App des Mietwagenfahrers direkt anzunehmen.

Soweit die Auflage weiter anordnet, dass die gesetzlichen Regelungen zur Rückkehrpflicht 142 einzuhalten sind, ergibt dies bereits aus § 49 Abs. 4 Satz 3 PBefG. Die Auflage macht insofern die abstrakte gesetzliche Pflicht im Einzelfall des Genehmigungsinhabers vollzugsfähig. An diese Pflicht können – soweit die weiteren gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen – Verwaltungszwangsmaßnahmen zur Durchsetzung geknüpft werden. Tritt Bestandskraft ein, entzieht die Auflage die Rückkehrpflicht in eventuellen Folgeverfahren (z.B. Widerruf) dem Streit. Zu dieser Auflage besteht Anlass, weil die Erfahrung zeigt, dass die Rückkehrpflicht – ein objektives Hemmnis der Fahrzeugauslastung – vielfach nicht hinreichend beachtet wird. Die Gesetzeswiederholende Auflage ist berechtigt, da Anlass besteht, besonders auf diese Kernbestimmung des Mietwagenverkehrs hinzuweisen.

Soweit die Antragstellerin darüber hinaus die in Nr. 2 angeordnete jederzeitige (telefonische) Erreichbarkeit rügt und vorträgt, es sei auch eine elektronische Kommunikation per E-Mail möglich, bestehen gegen die Rechtmäßigkeit keine durchgreifenden Bedenken: Die Bestimmung ermöglicht die schnelle und unkomplizierte Kontaktaufnahme zwischen der Aufsichts- und Genehmigungsbehörde und dem Genehmigungsinhaber. Die Möglichkeit zur unmittelbaren mündlichen Kommunikation über den Fernsprecher dient der Sicherheit des Gelegenheitsverkehrs im Rahmen der Gesamtordnung dieser Verkehrsart,

vgl. zu diesem Kriterium: BVerwG, Urteil vom 27. Februar 1958 – I C 42/57 –, VRS 15, 237, 144

indem sie die Kooperation der Beteiligten fördert. Sie erleichtert es sowohl der Behörde, ihre Aufsichts- und Kontrollrechte als Gefahrenabwehrbehörde auszuüben als auch dem Genehmigungsinhaber, seine dementsprechenden Pflichten zu erfüllen. Da heute praktisch jedermann über ein Mobiltelefon verfügt, das in der Regel bei sich getragen wird, handelt es sich nicht um eine unverhältnismäßige Anforderung. Das gilt umso mehr, als der Betriebsitz während der Fahrtvermittlung personell besetzt sein müssen, um die Beförderungsaufträge weiterzuleiten. 145

cc) Nr. 3: Die Auflage konkretisiert – entgegen der Ansicht der Antragstellerin – voraussichtlich rechtmäßig die gesetzlichen Dokumentationspflichten des § 49 Abs. 4 Satz 4 PBefG. Die verlangten Einzeldaten, einschließlich der 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 Nebenbestimmung ist auch im Übrigen voraussichtlich verhältnismäßig. Der von der Antragstellerin als fehlend monierte datenschutzrechtliche Erlaubnistatbestand ist mit den vorgenannten Normen gegeben. 146

dd) Nr. 9: Die Auflage ist voraussichtlich weitgehend rechtmäßig. Sie konkretisiert in erster Linie 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. Diese Vorschriften setzen voraus, dass der Unternehmer „Bücher“ führt, also Aufzeichnungen, die die wesentlichen beförderungsrelevanten Vorgänge fortlaufend, dauerhaft und manipulationssicher erfassen. Zu diesen Vorgängen zählen jedenfalls die Auftragseingänge, die Teil des aufzuzeichnenden „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. 147

Nr. 9 ist allerdings voraussichtlich unverhältnismäßig, soweit sie ein fortlaufend aktuell gehaltenes Auftragseingangsbuch verlangt. Die Antragsgegnerin macht nicht deutlich, warum diese Dokumentation gleichsam „in Echtzeit“ geführt werden muss, um eine wirkungsvolle Kontrolle zu ermöglichen. Die behördliche Kontrolle erfolgt typischerweise nachlaufend, nicht während des laufenden Betriebs. Das folgt auch aus §§ 54, 54a PBefG, der von einzelnen Kontrollgelegenheiten ausgeht. Die nahe liegende Möglichkeit, das Auftragseingangsbuch 148

einmal arbeitstäglich auf den aktuellen Stand zu bringen und manipulationssicher abzuschließen, hat die Antragsgegnerin voraussichtlich ermessensfehlerhaft nicht erwogen. Auch soweit Nr. 9 es unterschiedslos verbietet, die Auftragseingänge zeitversetzt beim Auftragsvermittler (Uber, Bolt usw.) abzurufen, ist die Auflage voraussichtlich rechtswidrig, weil sie es nicht zulässt, einmal arbeitstäglich nachträglich die Aufträge abzurufen.

ee) Nr. 10: Die Auflage ist voraussichtlich rechtmäßig. Sie gibt schon nach ihrem Wortlaut nicht vor, dass elektronische Medien in den Fahrzeugen, die der Übermittlung von Fahraufträgen dienen, ausnahmslos zwingend auf Deutsch bedient werden müssen. Eine solche Anforderung wäre mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip auch nur schwer in Einklang zu bringen. Allerdings folgt aus dem Zusatz, dass „zumindest aber während einer Kontrolle / Prüfung das entsprechende Medium unverzüglich in die deutsche Sprache zu versetzen“ sei, für die Antragstellerin eindeutig und erkennbar, dass die Medien nur zum Zwecke der Kontrollierbarkeit durch die Antragsgegnerin auf eine deutschsprachige Bedieneroberfläche umzustellen sein müssen, solange die Kontrolle andauert. 149

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 Antragsgegnerin und müssen deren Beaufragten Auskunft erteilen, 150

vgl. OLG Düsseldorf, Beschluss vom 27. Januar 1992 – 5 Ss (OWi) 23/92 – (OWi) 18/92 I, VRS 82, 470, 151

was bei einer App-basierten Auftragsübertragung und -abwicklung die Einsicht in die dazu verwendeten Apps auf den mobilen Endgeräten des Fahrers einschließt, 152

vgl. BayVGH, Beschluss vom 21. Januar 2025 – 11 CS 24.2003 –, juris. 153

Das Verhältnis zwischen dem Unternehmer und den Fahrern seiner Fahrzeuge ist privatrechtlich und unterliegt selbstredend keinen behördlichen Sprachvorgaben. 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 in zahlreichen anderen Sprachen abläuft, kann sich die Genehmigungsbehörde nicht durch einen Dolmetscher die fremdsprachlichen Anzeigehalte 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- bzw. arabischsprachiger Mitarbeiter kann das Gericht darin nicht feststellen. 154

Soweit die Antragstellerin ferner meint, die Mitarbeiter der Antragstellerin, insbesondere die Fahrer, seien nicht verpflichtet, bei Kontrollen Papiere oder elektronische Anzeigegeräte vorzuzeigen, kann dem nicht gefolgt werden. 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 155

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.

ff) Nr. 11: Die Einwände der Antragstellerin gegen diese Auflage greifen voraussichtlich nicht durch. Soweit die Auflage der Antragstellerin aufgibt, behördlichem Kontrollpersonal Zugang zu den Auftragsübermittlungsmedien zu gewähren, ist die Auflage voraussichtlich rechtmäßig. Die Auflage verlangt erkennbar lediglich die Einsicht in diese Medien (z.B. Apps auf Mobiltelefonen), nicht aber deren Bedienung/Eintragung/Veränderung. Wenngleich das Personenbeförderungsgesetz verkürzend in § 54a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PBefG nur von Büchern und Geschäftspapieren spricht, sind davon auch elektronische Medien erfasst, die im Personenbeförderungsgewerbe die überkommene Auftragsbearbeitung über Papier und Fernsprecher zunehmend ersetzen. 156

Vgl. BayVGH, Beschluss vom 21. Januar 2025 – 11 CS 24.2003 –, juris. 157

Die Auflage ist auch hinsichtlich der Belehrungspflicht voraussichtlich rechtmäßig. Die Belehrungspflicht der für den Betrieb verantwortlichen Person gegenüber den Beschäftigten findet ihre rechtliche Grundlage in § 3 BOKraft, der nach § 1 Abs. 1 BOKraft auf Mietwagenunternehmer anwendbar ist. Nach § 3 Abs. 1 Satz 2 BOKraft hat der Unternehmer dafür zu sorgen, dass das Unternehmen ordnungsgemäß geführt wird. Die ordnungsgemäße Betriebsführung bedeutet die Leitung des Unternehmens in Übereinstimmung mit den geltenden sicherheitsrelevanten und die Ordnung des Betriebes fördernden straßenverkehrs- und personenbeförderungsrechtlichen Vorschriften, etwa des PBefG, der BOKraft sowie der dazu erlassenen behördlichen Anordnungen und der Genehmigung einschließlich ihrer Nebenbestimmungen. 158

Vgl. Bidinger, Personenbeförderungsgesetz (Stand: Juni 2023), § 3 BOKraft Rn. 12. 159

Den Unternehmer trifft also die Pflicht, seinen Betrieb so zu organisieren, dass die gesetzlichen Vorschriften auch von seinen Beschäftigten eingehalten werden. Wie § 3 Abs. 2 und 3 BOKraft zeigen, gehört zu diesen Organisationspflichten auch die Pflicht zum Erlass einer allgemeinen Dienstanweisung. Diese Dienstanweisung enthält nach § 3 Abs. 3 Einl. BOKraft auch Bestimmungen über das Verhalten des Fahr- und Betriebspersonals während des Dienstes. Deren Erlass kann die Behörde auch verlangen, wie sich aus § 3 Abs. 2 Satz 2 BOKraft ergibt. 160

Die Pflicht zur Belehrung der Beschäftigten findet ihrer Rechtsgrundlage in § 3 Abs. 1 Satz 2 BOKraft, der den Unternehmer verpflichtet, für eine ordnungsgemäße Betriebsführung zu sorgen. Eine solche lässt sich im Hinblick auf die Mitwirkungspflichten der Beschäftigten (Fahrer) an behördlichen Kontrollen nur durch eine Belehrung gewährleisten. Denn anders als durch eine erstmalige und im Jahresrhythmus wiederholte Belehrung der Beschäftigten besteht die Gefahr, dass die Beschäftigten ihre Pflichten gegenüber der kontrollierenden Behörde nicht kennen und – unwissentlich – ihrer Pflicht zur Kooperation nicht nachkommen. Die Dokumentationspflicht dient dazu, dass die Behörde kontrollieren kann, ob die Antragstellerin dieser Auflage nachkommt. Sie ist ebenfalls von § 15 Abs. 3 Satz 1 i.V.m. §§ 54, 54a PBefG gedeckt. Verhältnismäßigkeitsbedenken bestehen nicht. 161

gg) Nr. 12: Die Auflage ist voraussichtlich – in ihrer Pauschalität – rechtswidrig.

Soweit die Antragsgegnerin insoweit darauf hinweist, die Auflage wiederhole lediglich eine gesetzliche Verpflichtung, sodass ihr schon mangels eigenständiger Regelung keine Beschwer zukomme bzw. sie lediglich einen bloßen Hinweis auf mögliche – sich sodann am Einzelfall zu orientierende – Rechtsfolgen enthalte, kann dem – wie unter A.I.1. ausgeführt – nicht gefolgt werden. 163

Im Übrigen dürfte zwar zutreffend sein, dass nicht der Eindruck erweckt wird, dass die aufgezählten Rechtsfolgen „ohne Weiteres“ verhängt werden können, sondern etwaige Maßnahmen ersichtlich von den Umständen des Einzelfalls abhängen, die im Genehmigungsbescheid nicht näher dargelegt werden können. Auch ist der Zweck der Auflage nicht zu beanstanden, die Aufsichtstätigkeit zu erleichtern, ein regelmäßiges Anschreiben der einzelnen Unternehmen zu ersparen und so einen erheblichen Aufwand zu verhindern. Hierauf beruht die gesetzliche Pflicht, alle wesentlichen Änderungen unverzüglich anzuzeigen, vgl. § 54 Abs. 2 Satz 1 PBefG, wovon alle Tatbestände erfasst werden, die für die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und der durch die Genehmigung auferlegten Verpflichtungen erheblich sind. 164

Allerdings wiederholt die Auflage insofern nicht lediglich diese sich aus dem Gesetz ergebende Pflicht. Sie statuiert über die Anzeigepflicht „wesentlicher“ Veränderungen hinaus eine Anzeigepflicht „aller Änderungen“, die auch (nur) „im Zusammenhang mit der Genehmigung“ stehen. Vor diesem Hintergrund dürfte sich die Auflage als zu weitgehend erweisen. Darüber hinaus wendet die Antragstellerin insofern zutreffend ein, dass die Auflage den Bestimmtheitsanforderungen nicht genügt, denen staatliche Regelungen nach den allgemeinen Grundsätzen unterliegen. Die Formulierung beschreibt offensichtlich nicht hinreichend klar, über welche Änderungen berichtet werden muss und über welche nicht. 165

hh) Nr. 13: Die Auflage ist voraussichtlich rechtmäßig. Die Auflage geht davon aus, dass auch 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 (dieses BMF-Schreiben tritt an die Stelle des früheren diesbezüglichen BMF-Schreibens, auf das die Auflage Nr. 16 noch verweist). 166

Vgl. BFH, Urteil vom 26. Februar 2004 – XI R 25/02 –, BFHE 205, 249, und Beschluss vom 18. 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. 167

Auch die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung hält die Führung von Schichtzetteln für 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. 168

Vgl. HmbOVG, Beschluss vom 29. Januar 2021 – 3 Bs 254/20 –, juris Rn. 24; OVG Bremen, 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 169

25. April 2016 – 5 V 832/16 –, juris Rn. 21; VG V., 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 Kammer geht vor diesem Hintergrund von der Führungspflicht aus. 170

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. Insbesondere belastet das Führen von Schichtzetteln die Antragstellerin nicht über Gebühr. Das Ausfüllen der entsprechenden Formularzeile durch die von ihm eingesetzten Fahrer, 171

vgl. zur Delegationsfähigkeit dieser Verpflichtung: HmbOVG, Beschluss vom 29. Januar 2021 – 3 Bs 254/20 –, juris Rn. 24, 172

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. 173

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. 174

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. 175

Selbst die Judikate, die eine vorrangige Prüfungskompetenz der Finanzverwaltung bejahen, erkennen eine daneben bestehende Prüfungsbefugnis der Genehmigungsbehörden an. 176

OVG RP, Beschluss vom 31. März 2015 – 7 B 11168/14 –, juris Rn. 24: „Außerdem ist die Genehmigungsbehörde nicht gehindert, Zweifeln 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 V., 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). 177

Die 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. 178

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 voraussichtlich nicht. 180

ii) Nr. 14: Die Auflage ist voraussichtlich rechtmäßig. Insofern wird auf das zu Nr. 9 Ausgeführte verwiesen. Die Auflage 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. 181

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 voraussichtlich 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. 182

jj) Nr. 16: Die Auflage ist voraussichtlich rechtmäßig. Dies folgt zum einen aus den obigen Ausführungen zur Rechtmäßigkeit bzw. Unionsrechtskonformität der Rückkehrpflicht, § 49 Abs. 4 Satz 3 PBefG. Soweit mit der Regelung in Satz 2 die Kontrollierbarkeit abgaben- und steuerrechtlicher Pflichten, die mit der privaten Überlassung eines gewerblichen Fahrzeugs einhergehen, beabsichtigt ist, führen die Einwände der Antragstellerin zu keinen rechtlichen Bedenken. Insoweit werden – für den Fall des Nichtgebrauchmachens der 1%-Regelung – lediglich Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten auferlegt und keine Konsequenzen gezogen, die auf einer ggf. dem Finanzamt ggf. vorbehaltenen Prüfung beruhen könnten. Hinsichtlich der von der Antragstellerin gerügten Kontrollbefugnis der Antragsgegnerin wird auf das bereits Erörterte zu Nr. 13 verwiesen. 183

kk) Nr. 17: Die Auflage ist voraussichtlich rechtswidrig. Die Verpflichtung, Auftragsvermittler zur behördlichen Einsicht in alle Geschäftsunterlagen zu ermächtigen, die das Unternehmen betreffen, für das die jeweilige Genehmigung erteilt wurde, findet weder im PBefG noch im 184

untergesetzlichen Regelungswerk eine Grundlage.

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. 185

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. 186

Vgl. BayVGH, Beschluss vom 21. Januar 2025 – 11 CS 24.2003 –, juris insb. Rn. 18, 20. 187

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. 188

Die von der Nebenbestimmung vorgesehene Verpflichtung zur Erteilung des Einverständnisses ist voraussichtlich unverhältnismäßig, denn sie ist nicht erforderlich. Soweit die Aufsichtsbehörde Anspruch auf Einsicht in Unterlagen Dritter hat, 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. 189

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 26. Mai 2014 – 2 B 69.12 –, NJW 2014, 2971. 190

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. 191

2. Die (zulässig) angegriffenen Nebenbestimmungen A) (zweiter Spiegelstrich) und C) sind als Bedingungen auszulegen (a) und als solche voraussichtlich rechtswidrig (b). 192

a) Bei den Nebenbestimmungen A) und C) handelt es sich um Bedingungen im Sinne von § 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG NRW, deren Beifügung § 15 Abs. 3 Satz 1 PBefG ausdrücklich ermöglicht. 193

Unter einer Bedingung ist eine Bestimmung zu verstehen, nach der der Eintritt oder der Wegfall der Begünstigung oder der Belastung von einem ungewissen Eintritt eines zukünftigen Ereignisses abhängt. Unter der Auflage versteht man dagegen eine Bestimmung, 194

durch die dem Begünstigten ein Tun, Dulden oder Unterlassen vorgeschrieben wird. Während Auflagen die Wirksamkeit einer Erlaubniserteilung nicht berühren, ergibt sich aus der Natur einer dem Verwaltungsakt beigegebenen Bedingung, dass die Erlaubnis erst mit dem Eintritt des künftigen Ereignisses wirksam werden oder mit diesem ihre Wirksamkeit verlieren soll. Das in der Bedingung erwartete Verhalten ist also nicht isoliert durchsetzbar, aber der mit der Bedingung versehene Verwaltungsakt entfaltet auch keine innere Wirksamkeit, bis es stattfindet. Bei der Auflage entfaltet der Verwaltungsakt dagegen seine innere Wirksamkeit unabhängig davon, ob das in der Auflage erwartete Verhalten stattfindet; es kann aber im Wege der Vollstreckung erzwungen werden.

Vgl. Schröder in: Schoch/Schneider, VwVfG, 5. EL Juli 2024, § 36, Rn. 58. 195

Ob eine Auflage oder eine Bedingung gewollt ist, bestimmt sich – ebenso wie die Abgrenzung 196 zwischen Auflage und Inhaltsbestimmung (s.o.) – nicht nach der von der Behörde gewählten Bezeichnung, sondern vielmehr nach dem objektivierten Willen der Behörde, der im Wege der Auslegung aus den konkreten Umständen und dem Regelungsumstand zu ermitteln ist.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 1. August 1989 – 13 A 2568/77 –, juris; Schröder in: 197 Schoch/Schneider, VwVfG, 5. EL Juli 2024, § 36, Rn. 57 ff.

Ist die Nebenbestimmung jedoch ausdrücklich als „Bedingung“ oder als „Auflage“ bezeichnet, 198 ist eine Auslegung entgegen der Bezeichnung nur bei gewichtigen Gründen gerechtfertigt. Das gilt umso mehr, wenn im Bescheid beides verfügt und eindeutig zwischen Auflagen und Bedingungen unterschieden wird.

Vgl. Stelkens, in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Auflage 2023, Rn. 36; BayVGh, Urteil 199 vom 19. Januar 2017 – 9 B 11.413 –, juris, Rn. 28; [BVerwG, Urteil vom 29. März 1968 – IV C 27.67 –, juris, Rn. 13](#); BGH, Urteil vom 8. Februar 2001 – III ZR 49/00 –, juris, Rn. 22.

Gemessen daran sind die Nebenbestimmungen A) und C) – ihrer ausdrücklichen 200 Bezeichnung entsprechend – als Bedingungen einzustufen. So hat die Antragsgegnerin diese nicht wie die zuvor verfügten Auflagen mit arabischen Zahlen durchnummeriert, sondern mit den Buchstaben A) bis C) ausdrücklich hiervon abgesetzt. Auch der Sache nach macht die Antragsgegnerin deutlich, dass die Genehmigungserteilung auf die Erfüllung der Bestimmungen aufschiebend bedingt sein soll und die Aushändigung der Genehmigungsurkunden ohne Bedingungserfüllung nicht erfolgt. Dies bestätigt die Antragsgegnerin auch in ihrer Antragsabweisung, in der sie in Bezug auf A) erläutert, das „Mittel der Bedingung“ gewählt zu haben, um erstens sicherzustellen, dass die erforderlichen Unterlagen für die abschließende Beurteilung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit noch eingereicht würden, und um zweitens der – mangels gerichtlicher Klärung der Rechtsfrage – bestehenden Gefahr zu begegnen, dass die Genehmigung wegen Ablaufs der Entscheidungsfrist im Wege der Fiktion ohne jegliche Nebenbestimmungen als erteilt gelte. Sie stellt zudem klar, die Antragstellerin könne derzeit von den Genehmigungen keinen Gebrauch machen, weil sie die zur Ausstellung der Genehmigungsurkunden notwendigen Angaben bislang nicht gemacht habe und ihr diese dementsprechend bislang nicht ausgehändigt worden seien.

Die Behörde hat somit deutlich gemacht, dass die Verpflichtungen für sie derart entscheidend 201 sind, dass die innere Wirksamkeit des Verwaltungsakts mit der Erfüllung von A) bzw. C) „stehen und fallen“ soll.

Vgl. Schoch/Schneider/Schröder, 5. EL Juli 2024, VwVfG § 36 Rn. 59. 202

Dass die der Antragstellerin verwehrte Aushändigung der Genehmigungsurkunden als Realakt lediglich die tatsächliche Umsetzung der Genehmigungsentscheidung betrifft und es sich insofern um zwei verschiedene Vorgänge handelt,	203
vgl. BVerwG, Urteil vom 8. November 2018 – 3 C 26/26 –, juris,	204
ändert an dieser Einschätzung nichts. Die Antragsgegnerin geht insofern selbst davon aus, dass ein Betrieb derzeit – so sich die Antragstellerin an die gesetzlichen Vorgaben halten wolle, vgl. § 17 Abs. 4 PBefG – noch nicht stattfinden könne.	205
Schließlich gilt auch nichts anderes, sofern die Bedingungen nicht als aufschiebend, sondern als auflösend zu verstehen sein sollten, nämlich dahingehend, dass die Genehmigung zunächst erteilt und die Genehmigungsurkunden ausgehändigt werden sollten sollte, die Genehmigung dann aber bei erfolglosem Ablauf der in A) und C) gesetzten Fristen ihre Geltung wieder verliert.	206
Von einer solchen Auslegung scheint die Antragsgegnerin auszugehen, vgl. Einstellungsvermerk vom 11. November 2024.	207
Soweit die Antragstellerin die Nebenbestimmungen A) und C) neuerdings selbst als Auflagen anstatt als Bedingungen verstanden wissen will (vgl. Schriftsatz vom 2. Mai 2025), ist dies nicht nachvollziehbar, nachdem sie zuvor selbst gerade die Ausgestaltung als Bedingung „zur Aufschiebung der Genehmigungen“ gerügt hatte (vgl. Seite 11 des Schriftsatzes vom 9. April 2024).	208
b) Die so verstandenen Nebenbestimmungen A) (zweiter Spielstrich) und C) sind voraussichtlich rechtswidrig.	209
§ 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG NRW definiert die Bedingung als Bestimmung, nach der der Eintritt oder der Wegfall einer Vergünstigung oder Belastung von dem ungewissen Eintritt eines zukünftigen Ereignisses abhängt.	210
Hierunter fallen nur von der Außenwelt wahrnehmbare Handlungen, Erklärungen und Geschehnisse, nicht hingegen nur zur Gedankenwelt eines Beteiligten gehörende Vorstellungen. Für ein Ereignis ist im allgemeinen Sprachgebrauch kennzeichnend, dass es erlebt, gehört, gesehen, mit anderen Worten durch Wahrnehmung erfasst werden kann. Als Ereignis kommt somit lediglich ein rein tatsächlicher Vorgang in Betracht, der sinnlich wahrnehmbar und dem Beweis zugänglich ist, ohne dass es für seine Bejahung noch einer rechtlichen Wertung bedürfte. Ist eine rechtliche Wertung erforderlich, ist rechtlich ohne Belang, ob diese einfach oder schwierig ist.	211
Vgl. BVerwG, Urteile vom 16. Juni 2015 – 10 C 15/14 – und vom 23. Januar 2019 – 10 C 5/17 –, juris, Rn. 21 f.; Rn. 24. OVG NRW, Beschluss vom 12. November 2021 – 13 A 928/19 –, juris, Rn. 24; ebenso zu auflösenden Bedingung: Sächs. OVG, Urteil vom 26. Mai 2020 – 6 A 290/17 –, juris, Rn. 21 ff.	212
Bei dem künftigen Ereignis muss es sich damit um einen empirisch nachprüfbaren Vorgang handeln.	213
Vgl. BVerwG, Urteile vom 16. Februar 2015 – 10 C 15/14 –, juris, Rn. 12 und vom 15. März 2017 – 10 C 1/16 –, juris, Rn. 12.	214
	215

Dies bedeutet andererseits nicht, dass der Eintritt des Ereignisses vom Zufall abhängen muss („kasuelle Bedingung“). Der Adressat des Verwaltungsaktes kann die Herbeiführung des Bedingungseintritts selbst in der Hand haben („Potestativbedingung“). In letzterem folgt die Ungewissheit der Behörde daraus, dass das Verhalten des Adressaten nicht vorhersehbar ist.

Vgl. Schoch/Schneider/Schröder, 5. EL Juli 2024, VwVfG, § 36 Rn. 54. 216

Da das künftige ungewisse Ereignis kraft Gesetzes ohne weiteren Zwischenschritt einen Rechtsverlust oder einen Rechtsgewinn herbeiführt, muss sein Eintritt aus Gründen der Rechtssicherheit jedenfalls für alle Beteiligten – für den Adressaten des Bescheides, für die Behörde und ggf. für Dritte – gleichermaßen ohne Weiteres erfassbar sein. 217

BVerwG, Urteile vom 16. Februar 2015 – 10 C 15/14 –, juris, Rn. 12. 218

aa) Gemessen an diesen Grundsätzen ist Bedingung A) voraussichtlich rechtswidrig, soweit die Genehmigung unter der Bedingung der Vorlage einer „plausiblen Kosten- und Ertragsschau“ erteilt worden ist. 219

Denn die Vorlage einer plausiblen Kosten- und Ertragsschau ist kein Ereignis im Sinne des § 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG NRW, weil sie eine rechtliche Wertung der „Plausibilität“ durch die Antragsgegnerin voraussetzt. Die Antragsgegnerin beabsichtigt nach eigenen Angaben gerade eine anhand der Kosten- und Ertragsschau zu erfolgende, abschließende Prüfung der Gewährleistung der (langfristigeren) Leistungsfähigkeit des Betriebs. Die Plausibilität einer Kosten- und Ertragsschau ist aber kein beobachtbares Ereignis im Sinne eines empirisch nachprüfbaren Vorgangs. Denn ihre Bejahung beruht nicht auf einer – grundsätzlich allen Beteiligten gleichermaßen möglichen – Wahrnehmung von Tatsachen. Die Plausibilitätsbeurteilung kann auch nicht anhand einer einfachen Sichtung der Nachweise getroffen werden, sondern beruht entscheidend auf Wertungsfragen. Bei der tatsächlichen bzw. rechtlichen Bewertung handelt es sich jedoch zunächst um einen rein internen Vorgang und nicht um ein von der Außenwelt erfassbares Ereignis. Diese interne Neubewertung kann schon aus Gründen der Rechtsicherheit kein legitimer Anknüpfungspunkt für eine Bedingung sein und stellt kein für den Eintritt einer Rechtsänderung taugliches Ereignis im Sinne des § 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG NRW dar. 220

Vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Juni 2015 – 10 C 15/15 –, juris, Rn. 14 ff.; siehe auch schon BayVG, Beschluss vom 15. September 1998 – 20 ZB 98.2402 –, juris, Rn. 5 zur Erforderlichkeit einer eindeutigen und zweifelsfreien Feststellung des Bedingungseintritts. 221

Hinzu kommt vorliegend, dass das ungewisse Ereignis nach dem eindeutigen Wortlaut des § 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG NRW *künftig* eintreten (können) muss. Demnach kann die Wirksamkeit des Bescheides nicht von vergangenen Ereignissen bzw. gegenwärtigen Unsicherheiten abhängig gemacht werden. Die rechtliche Bewertung von vor Erlass des Bescheides eingetretenen Umständen soll dagegen gerade im Verwaltungsakt selbst erfolgen. Das Instrument der Bedingung dient nicht dazu, der Behörde die Möglichkeit zu verschaffen, die rechtliche Bewertung abgeschlossener Sachverhalte offenzulassen oder einer zukünftigen (Neu-)Bewertung vorzubehalten. 222

Vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Juni 2015 – 10 C 15/15 –, juris, Rn. 16; Urteil vom 14. April 1983 – 3 C 8/82 –, juris, Rn 23 ff. 223

Die Prüfung der Erteilungsvoraussetzungen vor Genehmigungserteilung kann die Antragsgegnerin daher nicht deshalb zeitlich „nach hinten“ verlagern, weil sie – wie von der Antragsgegnerin vorgetragen – anderenfalls einen Fiktionseintritt der Genehmigung für den Fall befürchtet, dass die Entscheidungsfrist nach § 15 Abs. 1 PBefG in Gang gesetzt und die Genehmigung schließlich (ohne Nebenbestimmungen) fingiert wird.

Nur ein vollständiger Antrag löst die Frist des § 15 Abs. 1 Satz 1 PBefG aus, vgl. BayVGh, Beschluss vom 28. Mai 2008 – 11 Cs 07.2935 –, juris, Rn. 16; Nds. OVG, Urteil vom 22. Januar 2014 – 7 LB 70/10 –, juris, Rn. 39. 225

Ob die Behörde den Antrag für vollständig oder eine weitere tatsächliche oder rechtliche Prüfung der Erteilungsvoraussetzungen für erforderlich hält, hat sie vor der Genehmigungserteilung zu beurteilen. Die Funktion der Genehmigungspflicht, die im Interesse der Allgemeinheit notwendigen Sicherheit und Ordnung im gewerblichen Straßenpersonenverkehr Genehmigungspflicht steht, steht einer zu weitgehenden Ausklammerung von Genehmigungsvoraussetzungen bzw. ihrer Auslagerung in Nebenbestimmungen entgegen. 226

Vgl. BayVGh, Beschluss vom 15. September 1998 – 20 ZB 98.2402 –, juris, Rn. 5. 227

Auch der Gefahr etwa einer von ihrer Rechtsansicht abweichenden gerichtlichen Feststellung zum Fiktionseintritt kann die Behörde nicht durch die Beifügung einer Bedingung begegnen, zumal in einem solchen Fall der Erlass der Nebenbestimmung auch kein milderes Mittel im Vergleich zur Antragsablehnung darstellen dürfte. 228

Schließlich dürfte ein nach § 36 Abs. 1 Alt. 2 VwVfG NRW ins Ermessen der Behörde gestellter Erlass einer Nebenbestimmung zur Sicherstellung der Voraussetzungen des Verwaltungsakts auch nur dann in Betracht kommen, wenn bereits hinreichend konkret erwartbar ist, dass die anspruchsbegründenden Voraussetzungen in überschaubarer Zukunft eintreten werden. 229

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 12. November 2021 – 13 A 928/19 –, juris, Rn. 27 f. m.w.N. 230

Auch hieran fehlt es vorliegend hinsichtlich der aus Sicht der Antragsgegnerin noch ausstehenden Plausibilitätsprüfung. 231

bb) Auch Bedingung C) ist gemessen an den obigen Grundsätzen voraussichtlich rechtswidrig. 232

Zwar handelt es sich bei der Bekanntgabe des bestellten ansässigen Vertreters im Sinne des § 5 BOKraft sowie bei der nachfolgend geforderten Vorlage der konkret benannten Unterlagen (Führungszeugnis, Gewerbezentralregistrauszug, KBA-Auskunft) zunächst um rein tatsächliche Vorgänge. Nach dem erkennbaren Willen der Behörde soll der Eintritt der Bedingung indes nicht lediglich von der Vorlage der Unterlagen abhängen, sondern vielmehr davon, ob der von der Antragstellerin benannte ansässige Vertreter mit der Vorlage dieser Unterlagen seine Zuverlässigkeit nachweisen können wird. Die Feststellung der Eignung und Zuverlässigkeit des Vertreters ist jedoch kein Ereignis im Sinne des § 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG NRW. Sie erschöpft sich nicht in der Vorlage der Unterlagen, sondern setzt sodann bzw. in erster Linie eine rechtliche Bewertung des Inhalts der Unterlagen in Bezug auf dessen Zuverlässigkeit und Eignung voraus, vgl. § 5 Abs. 2 Satz 2 BOKraft. Denn die Bestellung des Vertreters bedarf der Bestätigung durch die Genehmigungsbehörde, die erst nach entsprechender Prüfung ausgesprochen werden kann, vgl. § 13 Abs. 1 Nr. 2 und 3 PBefG, §§ 233

1, 3 PBZugV. Es handelt sich mithin um ein zweigliedriges Verfahren, erstens die Auswahl und die Bestellung durch den Unternehmer und zweitens die Bestätigung durch die Genehmigungsbehörde.

3. Es spricht vorliegend Überwiegendes dafür, dass die angegriffenen Nebenbestimmungen, soweit sie voraussichtlich rechtswidrig sind, im Anfechtungsprozess auch isoliert aufgehoben werden können, weil der übrige Verwaltungsakt ohne diese sinnvoller- und rechtmäßigerweise bestehen bleiben kann. 234

Vgl. zu diesem Erfordernis BVerwG, Beschluss vom 29. März 2022 – 4 C 4/20 –, juris. 235

Dabei betrifft Voraussetzung "sinnvoller- und rechtmäßigerweise bestehen bleiben kann" die materielle Teilbarkeit von Nebenbestimmung und Verwaltungsakt. Maßgeblich ist, ob zwischen der Nebenbestimmung und dem eigentlichen Inhalt des Verwaltungsaktes „ein Zusammenhang besteht, der die isolierte Aufhebbarkeit ausschließt“. Demnach ist zu prüfen, ob die Rechtsordnung eine Genehmigung ohne die angefochtene Nebenbestimmung erlaubt. Diese Einschränkung der isolierten Aufhebbarkeit ist gerechtfertigt, weil sie verhindert, dass das Gericht eine neue Rechtswidrigkeitslage herbeiführt, die es selbst nicht beseitigen kann. Ob und in welchem Umfang ein mit der Klage angegriffener Verwaltungsakt aufgehoben werden kann, richtet sich nach dem materiellen Recht. Nach der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts soll es dagegen nicht darauf ankommen, ob der verbleibende Verwaltungsakt – über die im Zusammenhang mit der Nebenbestimmung stehenden rechtlichen Anforderungen hinaus – in jeder Hinsicht rechtmäßig ist oder ein Anspruch auf seinen Erlass besteht. Einem umfassenden Zugriff auf die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts stehen dagegen dessen Bestandskraft und Bindungswirkung entgegen. Der verbleibende Verwaltungsakt ist der inzidenten gerichtlichen Kontrolle daher grundsätzlich entzogen. Für den Anspruch auf isolierte Aufhebung einer der rechtswidrigen Begünstigung beigefügten, ihrerseits rechtswidrigen Nebenbestimmung ist nicht zu prüfen, ob die Begünstigung dem Betroffenen nach materiellem Recht zusteht. 236

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 29. März 2022 – 4 C 4/20 –, juris, Rn. 9 ff. und hiermit übereinstimmender Antwortbeschluss des 8. Senats vom 12. Oktober 2022 – 8 AV 1/22 –, juris. 237

Gemessen daran ist nicht offenkundig, 238

zu diesem Maßstab: OVG LSA, Beschluss vom 24. April 2023 – 3 M 6/23 –, juris, Rn. 15, 239

dass die Genehmigung nicht auch ohne die voraussichtlich rechtswidrigen Nebenbestimmungen – Auflagen Nummern 1 und 9 (jeweils zum Teil) und Nummern 12 und 17 sowie Bedingungen A) (zweiter Spiegelstrich) und C) – sinnvoller- und rechtmäßigerweise bestehen bleiben kann. 240

a) Das gilt zunächst in Bezug auf die voraussichtlich rechtswidrigen Auflagen. Denn es erscheint nicht ausgeschlossen, dass eine Genehmigung für den Gelegenheitsverkehr mit Mietwagen ohne die besagten Auflagen erlassen wird. Zwischen den Auflagen, die in erster Linie einer erleichterten und effektiveren Aufsichtstätigkeit der Antragsgegnerin dienen, und dem eigentlichen Inhalt des Verwaltungsakts in Gestalt der erteilten Mietwagengenehmigung besteht kein derart enger Zusammenhang, der die isolierte Aufhebung der hier betroffenen Auflagen ausschließen würde. Das Personenbeförderungsgesetz erlaubt eine Begünstigung in Gestalt der erteilten Genehmigung auch ohne diese Auflagen, die zum Großteil ihrerseits, wie ausgeführt, ohnehin lediglich Gesetzeswiederholend bzw. -konkretisierend sind. Ein 241

rechtswidriger „Torso“ der Genehmigung verbleibt insofern nicht.

b) Nichts anderes dürfte im Ergebnis in Bezug auf die voraussichtlich rechtswidrigen Bedingungen gelten. 242

aa) Bedingung A) ist kein zwingender Bestandteil, ohne den die Genehmigung für den Gelegenheitsverkehr mit Mietwagen keinen Bestand haben könnte. 243

Zwar knüpft die Nebenbestimmung A) an die Genehmigungsvoraussetzung des § 13 Abs. 1 Nr. 1 PBefG an. Demnach darf die Genehmigung nur erteilt werden, wenn die Sicherheit und die Leistungsfähigkeit des Betriebs gewährleistet ist. § 12 Abs. 2 PBefG bestimmt, dass dem Antrag auf Erteilung der Genehmigung Unterlagen beizufügen sind, die ein Urteil über die Zuverlässigkeit des Antragstellers und die Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Betriebs ermöglichen. Um welche Unterlagen es sich dabei handelt, wird in der Berufszugangsverordnung für den Straßenpersonenverkehr konkretisiert. 244

Nach § 2 Abs. 1 PBZugV ist die finanzielle Leistungsfähigkeit als gewährleistet anzusehen, wenn die finanziellen Mittel verfügbar sind, die zur Aufnahme und ordnungsgemäßen Führung des Betriebes erforderlich sind. Sie ist zu verneinen, wenn 1. die Zahlungsfähigkeit nicht gewährleistet ist oder erhebliche Rückstände an Steuern oder an Beiträgen zur Sozialversicherung bestehen, die aus unternehmerischer Tätigkeit geschuldet werden; 2. beim Verkehr mit u.a. Mietwagen das Eigenkapital und die Reserven des Unternehmens weniger betragen als ein Viertel der in Art. 7 Abs. 2 Satz 2 der VO (EG) Nr. 1071/2009 genannten Beträge je eingesetztem Fahrzeug. Nach Abs. 2 wird die finanzielle Leistungsfähigkeit durch Vorlage folgender Bescheinigungen nachgewiesen: 1. von Bescheinigungen in Steuersachen des Finanzamtes sowie Unbedenklichkeitsbescheinigungen der Gemeinde, der Träger der Sozialversicherung und der Berufsgenossenschaft, wobei die Stichtage zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht länger als drei Monate zurückliegen dürfen, sowie 2. eine Eigenkapitalbescheinigung einer der nachfolgend genannten Stellen. Bei Unternehmen des Taxen- und Mietwagenverkehrs, die keinen Jahresabschluss vorlegen können, ist nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 Satz 3 eine von den vorgenannten Stellen bestätigte Vermögensübersicht vorzulegen. Der Stichtag der Eigenkapitalbescheinigung oder der Vermögensübersicht darf zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht länger als ein Jahr zurückliegen. 245

Aus § 2 Abs. 2 Nr. 2 PBZugV ergibt sich also, dass maßgebend für die Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit entweder der Jahresabschluss oder ersatzweise die Vermögensübersicht ist. Unternehmen des Taxen- oder Mietverkehrs, die als Neuunternehmer noch keinen Jahresabschluss vorlegen können, sind nach dieser Regelung verpflichtet, solch eine detaillierte Vermögensaufstellung vorzulegen, aus der sich nicht nur die Höhe des Eigenkapitals ergibt, sondern darüber hinaus nachvollziehen lässt, aus welchen Vermögenswerten und diesen mitunter in Abzug zu bringen Verbindlichkeiten sich das Eigenkapital zusammensetzt. 246

OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 17. Juni 2019 – 7 B 10747/19 –, juris, Rn. 3. 247

Hieraus ergibt sich jedoch nicht, dass auch eine von der Antragsgegnerin geforderte „Kosten- und Ertragsschau“ gefordert werden kann. Denn dabei handelt es sich um eine – über die obigen Unterlagen hinausgehende – Analyse, in der die erwarteten Kosten und Einnahmen eines Vorhabens gegenübergestellt werden, um dessen (dauerhafte) Wirtschaftlichkeit zu bewerten. 248

Es ist jedoch nicht Aufgabe der Genehmigungsbehörde ist zu prüfen, ob der Wille des Unternehmers, einen bestimmten Verkehr zu erbringen, auf fundierten betriebswirtschaftlichen Überlegungen beruht. Eine solche umfangreiche Prüfung künftig zu erwartender Geschäftsentwicklungen gibt auch das Personenbeförderungsrecht der Genehmigungsbehörde grundsätzlich nicht auf.

Vgl. Fielitz/Grätz, PBefG, 87. EL, Juni 2024, § 12 Rn. 12, 18; anders ggf. beim Linienverkehrsbetrieb, weil sich dort die Frage der Fähigkeit zum dauerhaften Betrieb stellt, hierzu: BayVGH, Urteil vom 7. Dezember 2011 – 11 B 11.928 –, juris, Rn. 74 ff. 250

Eine Ausnahme scheint nur § 9 Abs. 3 PBZugV – zu Gunsten des Betroffenen – zu machen. Danach kann die Behörde eine Frist von bis zu sechs Monaten für den Nachweis der finanziellen Leistungsfähigkeit einräumen, sollte diese zum Beurteilungszeitpunkt (noch) nicht gegeben sein, die wirtschaftliche Lage des Unternehmens jedoch annehmen lassen, dass sie in absehbarer Zeit auf der Grundlage eines Finanzplans erneut auf Dauer erfüllt werden kann. Auch diese – auf die erstmalig zu erteilende Genehmigung nicht anwendbare – Vorschrift spricht dafür, dass eine zukunftsgerichtete Wirtschaftlichkeitsanalyse in Gestalt eines Finanzplans oder einer Kosten- und Ertragsschau grundsätzlich nicht erforderlich ist, um die finanzielle Leistungsfähigkeit zu belegen. 251

Zwar kann die Genehmigungsbehörde gemäß § 12 Abs. 3 PBefG unter Umständen die Vorlage weiterer Unterlagen und Angaben verlangen. Hat sie begründete Zweifel, deren Ausräumung zur Vermeidung der anderenfalls zwingenden Verneinung der Leistungsfähigkeit erforderlich ist, erstreckt sich die Vorlagepflicht voraussichtlich aber auch nur auf jene Unterlagen, auf deren Grundlage die Eigenkapitalbescheinigung oder die Vermögensübersicht erstellt wurden. 252

Vgl. Fey/Fromm, in: Fromm/Sellmann/Zuck, Personenbeförderungsrecht, 5. Aufl. 2022, § 2 PBZugV, Rn. 6. 253

Eine ergänzende Vorlagepflicht nach Ermessen der Behörde, 254

vgl. zur Ermessensentscheidung: OVG NRW, Beschluss vom 9. November 2017 – 13 B 1187/17 –, juris Rn. 20, 255

dürfte dabei voraussichtlich lediglich Unterlagen betreffen, die das Vorhandensein ausreichender Mittel für die Anlaufzeit des Betriebs belegen, nicht jedoch solche, die die konkrete Planung des Unternehmers für eine Gewährleistung der längerfristigen Leistungsfähigkeit aufzeigen. 256

Hieran ändert schließlich auch nichts, dass die subjektiven Genehmigungsvoraussetzungen nicht nur bei Aufnahme des Betriebs vorliegen müssen, sondern während der gesamten Betriebsdauer. Denn hierfür regelt § 9 PBZugV die Überwachung der Personenbeförderungsunternehmen. Danach 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. Insofern 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. 257

Bei summarischer Prüfung ist nach alledem jedenfalls nicht offenkundig, dass die Antragsgegnerin den Antrag – ohne die begehrte Kosten- und Ertragsvorschau – zwingend hätte ablehnen müssen bzw. der verbleibende Verwaltungsakt daher rechtswidrig wäre. Dass sie andere Unterlagen zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit – wegen einer Ermessensreduktion auf Null – hätte anfordern müssen, ohne die sie die Genehmigung nicht rechtmäßigerweise hätte erteilen dürfen, ist weder dargetan noch bei summarischer Prüfung ersichtlich.

bb) Schließlich kann die Genehmigungserteilung voraussichtlich auch ohne Bedingung C) bestehen bleiben. 259

Zwar spricht vorliegend – angesichts der Größe des Unternehmens mit verschiedenen Betriebssitzen sowie mit Blick auf den Umstand, dass der Geschäftsführer, Herr G., in V. wohnhaft ist und offenbar noch eine Vielzahl weiterer Unternehmen führt – einiges für die Möglichkeit der Behörde zur Anordnung der Bestellung eines ansässigen Vertreters. 260

Nach § 5 Abs. 1 Satz 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. Hierzu kann die Genehmigungsbehörde dem Unternehmer zur Erfüllung der Anordnung eine angemessene Frist setzen, § 5 Abs. 1 Satz 2 BOKraft. 261

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 der Verkehr tatsächlich betrieben, insbesondere kaufmännisch und technisch abgewickelt wird. 262

Vgl. BVerwG, Urteil vom 20. September 1984 – 7 C 1.83 –, juris, Rn. 18; VG Düsseldorf, Beschluss vom 12. Mai 2021 – 6 L 199/21 –, juris, Rn. 76. 263

Die Bestellung eines Betriebsleiters nach § 4 ersetzt die Vertreterbestellung entgegen der Ansicht der Antragstellerin nicht, weil dem Betriebsleiter nur eine Teilverantwortung für das Unternehmen übertragen werden kann, während der Vertreter neben den Unternehmer tritt und regelmäßig die volle Verantwortung trägt. 264

Allerdings steht die – aus den obigen Gründen voraussichtlich in Gestalt der Bedingung rechtswidrige – Anordnung im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde. Dass ihr Ermessen insofern auf Null reduziert wäre, sodass die Genehmigung allein mitsamt der Bestellung eines Vertreters rechtmäßig wäre – was der Aufhebung der Bedingung entgegenstünde –, ist nicht vorgetragen und auch nicht ersichtlich, zumal die Antragstellerin einen Betriebsleiter (mit Wohnsitz in Köln) benannt hat. 265

4. An der sofortigen Vollziehung der voraussichtlich rechtmäßigen Nebenbestimmungen besteht dagegen auch ein besonderes öffentliches Interesse. Mit der Vollziehung dieser Bestimmungen kann nicht bis zum rechtskräftigen Abschluss eines ggf. geführten Hauptsacheverfahrens abgewartet werden. Das Interesse, die Auflagen als Maßnahmen der Gefahrenabwehr, nicht von der (ansonsten isoliert bestehenden) bestandskräftigen Genehmigungserteilung zu trennen, überwiegt das Interesse der Antragstellerin, diese vorerst nicht befolgen zu müssen. Auf die Begründung der Antragsgegnerin im Genehmigungsbescheid wird insoweit Bezug genommen. 266

C. Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Dabei hat das Gericht den Bedingungen angesichts ihrer wirtschaftlichen Bedeutung ein höheres Gewicht beigemessen als den Auflagen.

D. Die Festsetzung des Streitwerts folgt aus § 39 Abs. 1, § 52 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2 GKG. 268
Danach ist die Gesamtheit der Nebenbestimmungen mit einem Viertel des Streitwertes von 10.000 Euro zu bewerten, den die Kammer für einen Rechtsstreit um die Erteilung einer Genehmigung für den Mietwagenverkehr ansetzt. Da sich die Nebenbestimmungen auf insgesamt 50 Genehmigungen erstrecken, wäre in einem Hauptsacheverfahren ein Gesamtwert von 125.000,- Euro (50 x 2.500 Euro) anzusetzen, der nach Ziffer 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit zu halbieren war.

Rechtsmittelbelehrung 269

Gegen die Entscheidung über den Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes kann 270
innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe der Entscheidung 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
Beschwerdefrist ist auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist eingeht bei dem
Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster oder Postfach 6309, 48033 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 schriftlich einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinander setzen.

Die Beschwerde ist einzulegen und zu begründen durch einen Rechtsanwalt oder einen 271
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, oder eine diesen gleichgestellte Person als Bevollmächtigten. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich auch durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen. Auf die besonderen Regelungen in § 67 Abs. 4 Sätze 7 und 8 VwGO wird hingewiesen.

Die Entscheidung über die Kosten des Verfahrens ist nicht selbstständig anfechtbar. 272

Gegen die Festsetzung des Streitwerts kann innerhalb von sechs Monaten, nachdem diese 273
Entscheidung Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, bei dem Verwaltungsgericht Düsseldorf (Bastionstraße 39, 40213 Düsseldorf oder Postfach 20 08 60, 40105 Düsseldorf) schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle Beschwerde eingelegt werden, über die das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster entscheidet, falls das Verwaltungsgericht ihr nicht abhilft. Hierfür besteht kein Vertretungszwang. Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, kann die Beschwerde innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden. Die Beschwerde ist nur

zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes zweihundert Euro übersteigt. Die Beschwerde findet auch statt, wenn sie das Gericht, das die Entscheidung erlassen hat, wegen der grundsätzlichen Bedeutung der zur Entscheidung stehenden Frage zulässt.

