

Titel:

Rücknahme einer Bescheinigung über die fachliche Eignung für den Taxen- und Mietwagenverkehr - vorläufiger Rechtsschutz

Normenketten:

GG Art. 12 Abs. 1

VwGO § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4, Abs. 5

PBZugV § 3 Abs. 2, § 4 Abs. 6 S. 1

BayVwVfG Art. 35 S. 1, Art. 48

Leitsätze:

1. Die Bescheinigung über die fachliche Eignung für den Taxen- und Mietwagenverkehr ist ein Verwaltungsakt, weil durch sie eine rechtserhebliche Eigenschaft iSd § 3 Abs. 2 PBZugV sowohl gegenüber anderen Behörden als auch gegenüber dem Antragsteller verbindlich (deklaratorisch) festgestellt wird. (Rn. 22) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die Bescheinigung ist materiell rechtswidrig, wenn der Antragsteller entgegen der Feststellung in der Bescheinigung die fachliche Eignung nicht nachgewiesen hat, weil die der Bescheinigung zugrunde liegende Fachkundeprüfung entweder überhaupt nicht oder jedenfalls nicht von einem hierfür zuständigen Prüfungsausschuss abgenommen wurde. (Rn. 24) (redaktioneller Leitsatz)
3. Im Rahmen der über die Rücknahme nach Art. 48 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG zu treffende Ermessensentscheidung sind auch die in den Fällen des Art. 48 Abs. 3 BayVwVfG zu berücksichtigenden Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes angemessen abzuwägen (BVerfG BeckRS 9998, 101884 bzw. BeckRS 1981, 106192; BVerwG BeckRS 9998, 31173; BeckRS 2003, 24831 Rn. 5; BeckRS 2012, 55844 Rn. 27; a.A. BVerwG BeckRS 2010, 47600 Rn. 25). (Rn. 33) (redaktioneller Leitsatz)
4. Zwar fällt ein Besetzungsmangel nicht in die Sphäre des Prüflings, sondern ist nach den maßgeblichen Rechtsvorschriften von der Prüfungsbehörde selbständig zu beachten. Im Einzelfall ist dem Prüfling jedoch eine unverzügliche Rüge der fehlerhaften Besetzung zuzumuten, wenn er bereits vor Ablegung der Prüfung über die Regelungen der ordnungsgemäßen Besetzung der Prüfungskommission hinreichend informiert war (vgl. NdsOVG BeckRS 2011, 52140). (Rn. 36) (redaktioneller Leitsatz)
5. Die sofortige Vollziehung der Rücknahme einer Bescheinigung über die fachliche Eignung iSd § 3 Abs. 2 PBZugV als einer berufseröffnenden Bedingung ist nur gerechtfertigt, wenn sie aufgrund einer Gesamtwürdigung der Umstände des Einzelfalls schon vor Rechtskraft des Hauptsacheverfahrens als Präventivmaßnahme zur Abwehr konkreter Gefahren für wichtige Gemeinschaftsgüter oder für Dritte notwendig ist und unter strikter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes erfolgt (vgl. zu § 6 Abs. 1 Nr. 1 BAO: BVerfG BeckRS 2008, 30292). (Rn. 39) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Rücknahme eines sonstigen begünstigenden Verwaltungsaktes, Fachkundeprüfung für den Taxi- und Mietwagenverkehr, feststellender Verwaltungsakt, Nachweis der fachlichen Eignung, ordnungsgemäß besetzter Prüfungsausschuss, unverzügliche Rüge, sofortige Vollziehung, berufseröffnende Bedingung, Eingriff in die subjektive Berufswahlfreiheit, Präventivmaßnahme, Abwehr konkreter Gefahren, wichtige Gemeinschaftsgüter, Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Fundstelle:

BeckRS 2019, 23058

Tenor

1. Die Anträge werden abgelehnt.
2. Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.
3. Der Streitwert wird auf 7.500,00 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1

Der Antragsteller wendet sich im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes gegen einen Bescheid, mit dem die ihm ausgestellte Bescheinigung über die fachliche Eignung für den innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr mit Taxen und Mietwagen zurückgenommen und deren Herausgabe gefordert wird.

2

Die Antragsgegnerin stellte durch ihren (ehemaligen) Mitarbeiter ...dem Antragsteller am 1. August 2018 eine Bescheinigung über die fachliche Eignung für den innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr mit Taxen und Mietwagen, Nr. ... (im Folgenden: Bescheinigung), aus. Darin wurde bestätigt, dass der Antragsteller am 1. August 2018 den Nachweis der fachlichen Eignung zum Beruf des Personenverkehrsunternehmers im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr gemäß § 4 Abs. 1 oder § 6 Abs. 1 und 2 oder § 7 der Berufszugangsverordnung für den Straßenpersonenverkehr vom 15. Juni 2000, BGBl. I S. 851 (PBZugV), erbracht habe und aufgrund seiner fachlichen Eignung die Voraussetzungen zur Berufsausübung eines Unternehmers des Taxen- und Mietwagenverkehrs erfülle.

3

Am 30. August 2018 erhielt die Antragsgegnerin einen anonymen Hinweis, dass Fachkundeprüfungen für den Taxi- und Mietwagenverkehr in den letzten Jahren nicht ordnungsgemäß durchgeführt worden seien. Dies führte zu internen Ermittlungen, die folgende Erkenntnisse ergaben: Die Fachkundeprüfungen werden von der Antragsgegnerin im vierteljährlichen Turnus abgenommen, deren Durchfallquote bei 70% liegt. Außerhalb des Turnus fanden zwischen 2017 und 2018 rund 200 „Sonderprüfungstermine“ mit einer Durchfallquote von 0% statt, zu denen auch der Prüfungstermin des Antragstellers zählt. Ausweislich der Behördenakte datieren die Anmeldebestätigung des Bürgeramtes ..., die Bestätigung der Prüfungsanmeldung mit dem Gebührenbescheid und der Ankündigung einer schriftlichen Einladung zur Prüfung ca. zwei Wochen vor dem Prüfungstermin sowie die Fachkundeprüfung selbst sämtlich auf den 1. August 2018. Auf der vom Antragsteller unterschriebenen verbindlichen Prüfungsanmeldung vom „Juli 2018“ wurden die sechs planmäßigen Mitglieder des Prüfungsausschusses mit Namen und Funktion (ein Vorsitzender, fünf Beisitzer) aufgelistet. Ausweislich der Prüfungsniederschrift seien der (ehemalige) Mitarbeiter der Antragsgegnerin, ... (Vorsitz) und die ehrenamtlichen Prüfer ... und ... (Beisitz) als Prüfer anwesend gewesen. Die Prüfer seien dem Prüfling bekannt gemacht worden und der Prüfling über sein Recht, Prüfer wegen Besorgnis der Befangenheit abzulehnen, unterrichtet worden. Der Antragsteller erklärte mit seiner Unterschrift, dass er die in der Prüfungseinladung genannte Person sei und gegen die vorgesehenen Prüfer keine Einwendungen erhebe. Für diese Prüfung lagen jedoch keine sonst üblichen Abrechnungen der ehrenamtlichen Prüfer zum Verdienstausschlag und Zeitversäumnis vor. Am 8. Oktober 2018 erklärte ... gegenüber der Antragsgegnerin, an keiner der „Sonderprüfungstermine“ teilgenommen und seine Unterschrift auf den Prüfungsniederschriften aufgrund kollegialer Loyalität geleistet zu haben. Da ... eine Nebentätigkeit als Dozent bei dem ... ausübe, habe sein Name in den Unterlagen nicht auftauchen sollen. Die Antragsgegnerin erstattete am 9. Oktober 2018 Strafanzeige gegen ... und ... wegen des Verdachts der Bestechlichkeit und der Falschbeurkundung (* ...*). In der Folge bestätigten auch die beiden ehrenamtlichen Prüfer mit Schreiben vom 16. bzw. 21. Januar 2019 gegenüber der Antragsgegnerin, bei den Prüfungen nicht anwesend gewesen zu sein und die Prüfungsniederschriften auf Bitten des ... nachträglich in den Räumen der Taxizentrale ... unterzeichnet zu haben.

4

Mit Vertrag vom 23. Oktober 2018 kaufte der Antragsteller zum Preis von 70.000 EUR einen Taxibetrieb in ... (Nr. 16 und 34). Er meldete am 27. Dezember 2018 bei der Stadt ... das Gewerbe „Taxiunternehmen“ an. Auf seinen Antrag vom 15. November 2018 hin erteilte die Stadt ...am 1. Januar 2019 dem Antragsteller eine bis zum 11. März 2023 befristete Genehmigung nach § 47 PBefG, zur Ausübung des Verkehrs mit Taxen am Betriebssitz ... den Personenkraftwagen mit dem amtlichen Kennzeichen ... (Nr. 34) einzusetzen.

5

Nach Abschluss der internen Ermittlungen im Mai 2019 hörte die Antragsgegnerin den Antragsteller mit Schreiben vom 21. Mai 2019 zur beabsichtigten Rücknahme der Bescheinigung und sofortigen Vollziehung

dieser Maßnahme an und wies ihn außerdem auf die Möglichkeit einer freiwilligen Rückgabe der Bescheinigung hin. Eine Stellungnahme erfolgte nicht.

6

Mit Bescheid vom 4. Juli 2019, dem damaligen Verfahrensbevollmächtigten des Antragstellers am 9. Juli 2019 zugestellt, hatte die Antragsgegnerin - unter Anordnung der sofortigen Vollziehung (Ziff. IV) - die Bescheinigung vom 1. August 2018 zurückgenommen (Ziff. I) und die Herausgabe derselben im Original spätestens fünf Kalendertage nach Zugang des Bescheides gefordert (Ziff. II). Zudem regelte sie die Erstattung der gezahlten Prüfungsgebühr (Ziff. III). In einem Begleitschreiben vom 3. Juli 2019 bot sie dem Antragsteller außerdem an, kurzfristig und gebührenfrei eine Fachkundeprüfung in ihrem Hause abzulegen.

7

Zur Begründung führte die Antragsgegnerin im Wesentlichen aus, die Bescheinigung sei nach den internen Ermittlungsergebnissen rechtswidrig, weil die ihr zugrunde liegende Fachkundeprüfung entweder gar nicht oder zumindest nicht von einem ordnungsgemäß besetzten Prüfungsausschuss abgenommen worden sei. Auch die fehlerhafte und nicht ausreichende Besetzung des Prüfungsausschusses stelle einen wesentlichen Verfahrensfehler dar.

8

Als Ermessenserwägungen wurden angeführt, dass die öffentliche Sicherheit und Ordnung potentiell gefährdet sei, weil der Antragsteller möglicherweise nicht über die zur Führung eines Taxiunternehmens erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten verfüge. Gegenüber diesen wichtigen Rechtsgütern seien die Interessen des Antragstellers, auch etwaige im Vertrauen auf den Bestand der Bescheinigung getätigten Investitionen, nicht schutzwürdig. Insbesondere sei für ihn aus der Prüfungsanmeldung und der Prüfungsniederschrift ohne weiteres erkennbar gewesen, dass der Prüfungsausschuss nicht ordnungsgemäß besetzt gewesen sei. Dennoch habe er durch seine Unterschrift eine unrichtige Prüfungsniederschrift bestätigt und damit aktiv zur Ausstellung der rechtswidrigen Bescheinigung beigetragen. Überdies stehe es dem Antragsteller frei, die Fachkundeprüfung jederzeit ordnungsgemäß abzulegen und eine rechtmäßige Bescheinigung zu erlangen. Darüber hinaus könne er durch Einsetzung eines Betriebsleiters sein Taxiunternehmen dauerhaft oder übergangsweise weiter betreiben.

9

Das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung bestehe insbesondere darin, Gefahren für eine Vielzahl von Fahrgästen und anderen Verkehrsteilnehmern abzuwehren. Überdies solle das rechtswidrige Verwaltungshandeln nicht dadurch manifestiert werden, dass der Antragsteller auf Grundlage der rechtswidrigen Bescheinigung, ggf. zulasten redlicher Mitbewerber, eine Genehmigung für sein Taxiunternehmen erhalte. Die Vollziehungsanordnung, die eine Einschränkung der Berufsausübungsfreiheit des Antragstellers darstelle, sei zum Zwecke der effektiven Gefahrenabwehr gerechtfertigt, zumal der Antragsteller die Rechtswidrigkeit der Bescheinigung selbst verursacht habe und daher nicht schutzwürdig sei.

10

Mit bei Gericht am 9. August 2019 eingegangenem Schreiben seines Verfahrensbevollmächtigten hat der Antragsteller Klage (Az.: AN 4 K 19.01540) erhoben und beantragt gleichzeitig gemäß § 80 Abs. 5 VwGO sinngemäß,

die aufschiebende Wirkung der Klage gegen Ziff. I und II des Bescheides vom 4. Juli 2019 wiederherzustellen, hilfsweise die sofortige Vollziehung aufzuheben.

11

Zur Begründung führte der Verfahrensbevollmächtigte im Wesentlichen aus, dass der Antragsteller sich am 1. August 2018 zu Beginn der Fachkundeprüfung um ca. 13:00 Uhr in den Räumen der Antragsgegnerin eingefunden habe. Er habe der ihm gegenüber als zuständigen Entscheidungsträger aufgetretenen Person, wohl ... seinen Reisepass vorgelegt und einen Gebührenbescheid über die zuvor bezahlten Gebühren von 130 EUR erhalten. Dann habe er die ihm vorgelegten Fragen zur schriftlichen Prüfung bearbeitet. Daran anschließend habe die mündliche Prüfung von 13:30 Uhr bis 13:45 Uhr stattgefunden. Über beide Teile der Prüfung habe er eine Niederschrift erhalten und ohne ausführliche Prüfung ihres genauen Inhalts unterzeichnet. Er sei kurz nach Beendigung der Prüfung aufgeregt und angestrengt gewesen. Allein schon der Hinweis, dass er gegen die Prüfung bzw. Prüfer Einwendungen erheben könne, sei für ihn völlig

irritierend gewesen. Er sei nicht auf die Idee gekommen, sich Personalausweise o.ä. von dem die Prüfung abnehmenden Amtsträger zeigen zu lassen. Zudem habe sich auf der Niederschrift genau die Anzahl von Unterschriften befunden wie Personen als Prüfer angegeben gewesen seien. In der bloßen Erkennbarkeit der Unrichtigkeit der Niederschrift liege keine vom Art. 48 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 BayVwVfG geforderte Kenntnis bzw. grobfahrlässige Unkenntnis. Es sei eine völlige Überspannung der Verhältnisse, in einer Prüfungssituation von einem Prüfling zu erwarten, dass er die Niederschrift auf die Anzahl der Prüfer zu kontrollieren und aus der fehlenden Übereinstimmung von angegebener und tatsächlicher Anzahl auf einen wesentlichen formellen Fehler zu schließen habe. Im Vertrauen auf den Bestand der Bescheinigung und der Genehmigung nach § 47 PBefG habe der Antragsteller zwei Taxen erworben und damit eine schutzwürdige Vermögensposition i.S.d. Art. 48 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 2 BayVwVfG getroffen.

12

Mit Schreiben vom 26. August 2019 beantragt die Antragsgegnerin, den Antrag abzulehnen.

13

Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, es sei unerheblich, ob dem Antragsteller die Prüfer namentlich bekannt gewesen seien. Er habe mit seiner Unterschrift wahrheitswidrig bestätigt, dass die drei genannten Prüfer anwesend gewesen seien. Ihm hätte zumindest die Diskrepanz der Anwesenheit lediglich einer Person zu der von ihm bestätigten Anwesenheit von drei Prüfern auffallen müssen. Der Vortrag des Antragstellers sei zudem teilweise unschlüssig, weil die schriftliche Prüfung tatsächlich aus zwei Teilen bestehe, für die ein Prüfling jeweils 60 Minuten Zeit habe. Diese würden dann korrigiert und anschließend eine Entscheidung über die Zulassung zur mündlichen Prüfung getroffen. Eine mündliche Prüfung hätte somit keinesfalls um 13:30 Uhr stattfinden können. Auch unter Berücksichtigung der Gewerbeanmeldung bzw. der erworbenen Taxilizenzen überwiege vorliegend das öffentliche Vollzugsinteresse. Im Übrigen verwies sie auf den angefochtenen Bescheid.

14

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtssowie beigezogenen Behördenakten verwiesen. Die Akte ... der Stadt ..., Straßenverkehrsamt, wurde zum Verfahren beigezogen.

II.

15

Die Anträge haben keinen Erfolg.

16

1. Der Hauptantrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ist zulässig, aber unbegründet.

17

Der Antrag ist zulässig, insbesondere statthaft. Der Antragsteller begehrt (§§ 88, 122 Abs. 1 VwGO) vorläufigen Rechtsschutz gegen die behördlich angeordnete sofortige Vollziehung (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO) der Ziff. I und II des angefochtenen Bescheides, sodass der Antrag nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 VwGO statthaft ist.

18

Der Antrag ist aber unbegründet, weil das öffentliche Vollziehungsinteresse das Aussetzungsinteresse des Antragstellers überwiegt. Das Gericht trifft im Rahmen des § 80 Abs. 5 VwGO eine eigene, originäre Ermessensentscheidung, bei der es die widerstreitenden Interessen der Beteiligten abwägt. Maßgeblich ist, ob das öffentliche Interesse an einer sofortigen Vollziehung oder das private Interesse des Antragstellers an einer Aussetzung des Sofortvollzugs überwiegt. Wesentliches, aber nicht alleiniges, Kriterium für die Beurteilung der Interessenlage sind die aufgrund einer summarischen Prüfung ermittelten Erfolgsaussichten des Hauptsacheverfahrens. Ergibt die im Eilverfahren allein mögliche und gebotene summarische Prüfung, dass der angefochtene Bescheid rechtswidrig ist und das Hauptsacheverfahren damit voraussichtlich Erfolg hat, überwiegt das Aussetzungsinteresse des Antragstellers. Denn an der Vollziehung eines rechtswidrigen Verwaltungsakts kann kein öffentliches Interesse bestehen (vgl. § 80 Abs. 4 Satz 3 Alt. 1 VwGO). Erweist sich der Bescheid hingegen als rechtmäßig und das Hauptsacheverfahren damit voraussichtlich erfolglos, überwiegt das öffentliche Vollziehungsinteresse, wenn zusätzlich ein besonderes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung des Bescheids besteht, das über jenes Interesse hinausgeht, das den Bescheid selbst rechtfertigt (BVerfG, B.v. 13.6.2005 - 2 BvR 485/05 - NVwZ 2005, 1053 - juris Rn. 21).

Ist der Ausgang des Hauptsacheverfahrens schließlich offen, bedarf es einer umfassenden Interessenabwägung (BVerfG, B.v. 29.5.2007 - 2 BvR 695/07 - NVwZ 2007, 1176 - juris Rn. 31).

19

Bei summarischer Prüfung wird die Anfechtungsklage des Antragstellers in der Hauptsache voraussichtlich keinen Erfolg haben. Der angefochtene Bescheid erweist sich als voraussichtlich rechtmäßig und verletzt den Antragsteller nicht in seinen Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

20

a) Die Rücknahme der Bescheinigung (Ziff. I des Bescheides) findet ihre Rechtsgrundlage - mangels spezieller Rücknahmenvorschriften - in Art. 48 Abs. 1 und 4 BayVwVfG. Demnach kann ein rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakt, der nicht unter Art. 48 Abs. 2 BayVwVfG fällt, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, zurückgenommen werden. Für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Rücknahmeentscheidung ist auf die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung, vorliegend des Bescheidserlasses, abzustellen (vgl. J. Müller in BeckOK VwVfG, 44. Ed. 1.1.2019, § 48 Rn. 128a).

21

aa) Die Rücknahmeentscheidung ist formell rechtmäßig. Insbesondere ist die Antragsgegnerin - mangels spezieller Zuständigkeitsvorschriften für das Rücknahmeverfahren - nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 BayVwVfG i.V.m. § 1 Abs. 2 der Satzung der Antragsgegnerin örtlich zuständig, weil das Taxenverkehrsunternehmen des Antragstellers im Regierungsbezirk* ...liegt.

22

bb) Die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 48 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG sind erfüllt. Die streitgegenständliche Bescheinigung ist ein Verwaltungsakt i.S.d. Art. 35 Satz 1 BayVwVfG, weil durch sie eine rechtserhebliche Eigenschaft, namentlich die fachliche Eignung des Antragstellers zur ordnungsgemäßen Führung eines Taxen- und Mietwagenverkehrsunternehmens (§ 3 Abs. 2 PBZugV), sowohl gegenüber anderen Behörden als auch gegenüber dem Antragsteller verbindlich (deklaratorisch) festgestellt wird (vgl. Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 35 Rn. 87; Müller in Huck/Müller, VwVfG, 2. Aufl. 2016, § 35 Rn. 49). Sie ist auch objektiv rechtswidrig. Auf die Verletzung subjektiver öffentlicher Rechte kommt es hingegen nicht an; diese finden nur im Rahmen der Ermessensausübung Berücksichtigung (vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 20. Aufl. 2019, § 48 Rn. 51).

23

(1) Zwar ist die Bescheinigung formell rechtmäßig. Insbesondere war die Antragsgegnerin nach § 5 Abs. 1, Abs. 4 Satz 2 PBZugV i.V.m. § 1, § 2 Abs. 1 der Prüfungsordnung der Antragsgegnerin für Fachkundeprüfungen für den Straßenpersonen- und Güterkraftverkehr (PrüfO) sachlich und örtlich zuständig, weil der Antragsteller seinen Wohnsitz im Regierungsbezirk ... hatte. Unschädlich ist, dass der Antragsteller seine bei der Prüfungsanmeldung angegebene Nebenwohnung in ...erst am 1. August 2018 anmeldete und bereits am 24. August 2018 wieder abmeldete, weil er seine Hauptwohnung in ... zu keinem Zeitpunkt aufgegeben hat (vgl. Bl. 26 der Behördenakte). Die Bescheinigung erfüllt auch die formellen Anforderungen der § 4 Abs. 6 Satz 2 und 3 PBZugV i.V.m. § 14 PrüfO.

24

(2) Die Bescheinigung ist aber materiell rechtswidrig, weil die Feststellung nicht dem geltenden Recht entspricht (vgl. Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 35 Rn. 219). Nach § 4 Abs. 6 Satz 1 PBZugV i.V.m. § 14 Abs. 1 PrüfO wird die Bescheinigung der fachlichen Eignung dem Prüfling nach bestandener Fachkundeprüfung erteilt. Für die Bewertung der Prüfungsleistungen, die Feststellung des Prüfungsergebnisses und die Erklärung der Prüfung für „(nicht) bestanden“ ist der Prüfungsausschuss zuständig, § 11 Abs. 1, Abs. 5 PrüfO. Nach derzeitiger Erkenntnislage ist davon auszugehen, dass die der Bescheinigung zugrunde liegende Fachkundeprüfung vom 1. August 2018 entweder überhaupt nicht oder jedenfalls nicht von einem hierfür nach § 5 Abs. 2, Abs. 3 PBZugV i.V.m. § 3 Abs. 2, Abs. 3 PrüfO zuständigen Prüfungsausschuss abgenommen wurde, sodass der Antragsteller entgegen der Feststellung in der Bescheinigung die fachliche Eignung i.S.d. § 3 Abs. 2 PBZugV nicht nachgewiesen hat.

25

Dies ergibt sich bereits aus den Erkenntnissen der internen Ermittlungen der Antragsgegnerin. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird zunächst auf die Begründung des angefochtenen Bescheides (Ziff.

B.I.2, S. 5 f.) verwiesen, der das Gericht folgt, § 122 Abs. 2 Satz 3 VwGO. Diese Erkenntnislage hat der Antragsteller mit seinem Vorbringen im gerichtlichen Verfahren nicht widerlegen oder zumindest erschüttern können.

26

Der vom Antragsteller geschilderte konkrete Prüfungsablauf legt nahe, dass eine Fachkundeprüfung überhaupt nicht stattgefunden hat.

27

Wie die Antragsgegnerin erwiderte, setzt sich die Fachkundeprüfung aus zwei schriftlichen und gegebenenfalls einem ergänzenden mündlichen Prüfungsteil zusammen, wobei jede schriftliche Teilprüfung mindestens eine Stunde dauert, § 4 Abs. 1, Abs. 2 Satz 3 PBZugV i.V.m. § 6 Abs. 1, § 8 Abs. 1, Abs. 2 PrüfO. Zudem wird bei Beginn der Prüfung nicht nur die Identität des Prüflings festgestellt (§ 6 Abs. 4 PrüfO), sondern auch die Prüfer bekanntgegeben (§ 6 Abs. 5 PrüfO) und der Prüfling über sein Recht zur Ablehnung von Prüfern wegen Besorgnis der Befangenheit (§ 6 Abs. 6 PrüfO) sowie über den Prüfungsablauf, insb. die Bearbeitungszeit (§ 6 Abs. 10 PrüfO), belehrt. Da der Inhalt der Belehrungen die gesamte Prüfung betrifft und eine mündliche Prüfung unter Umständen entfällt (vgl. § 4 Abs. 5 PBZugV i.V.m. § 11 Abs. 2, Abs. 3 PrüfO), kann mit „bei Beginn der Prüfung“ nur „bei Beginn der schriftlichen Prüfung“ gemeint sein.

28

Aus dem Vorgesagten folgt erstens, dass der Antragsteller entgegen seiner Behauptung nicht alle drei Teilprüfungen innerhalb von 45 Minuten absolvieren konnte, zumal insbesondere auch die Belehrungen einige Zeit beanspruchen mussten. Zweitens ist entgegen seiner Behauptung, die Prüfungsniederschrift erst nach Beendigung der Prüfung unterzeichnet zu haben, davon auszugehen, dass der Antragsteller bei ordnungsgemäßer Prüfung die Niederschrift bereits bei Beginn der schriftlichen Prüfung und gleich nach der Belehrung über sein Ablehnungsrecht hätte unterzeichnen müssen. Auch nach dem Aufbau der Prüfungsniederschrift (Bl. 10 der Behördenakte) wird die Unterschrift des Prüflings bereits unter der Erklärung geleistet, dass er die in der Prüfungseinladung genannte Person sei und gegen die vorgesehenen Prüfer keine Einwendungen erhebe. Drittens ist in diesem Zusammenhang auch die Behauptung des Antragstellers, dass sich auf der Prüfungsniederschrift bereits drei Unterschriften der Prüfer befunden hätten, als er die Niederschrift unterzeichnet habe, nicht haltbar. Diese Behauptung widerspricht auch den Aussagen der ausgewiesenen Prüfer, ihre Unterschriften unter den Niederschriften über die „Sonderprüfungstermine“ erst nachträglich geleistet zu haben. Insbesondere gab der ehrenamtliche Prüfer ... in seinem Schreiben vom 21. Januar 2019 (Bl. 23 der Behördenakte) diesbezüglich an, dass die von ihm abgenommenen Prüfungen in der Regel bis ca. 13:00 Uhr vollzogen worden seien, sodass die nachfolgenden Prüfungen ohne seine persönliche Anwesenheit stattgefunden hätten.

29

Jedenfalls ist den eigenen Angaben des Antragstellers zu entnehmen, dass die Fachkundeprüfung, wenn überhaupt, entgegen § 5 Abs. 2, Abs. 3 PBZugV i.V.m. § 3 Abs. 2, Abs. 3 PrüfO lediglich von einer (unzuständigen) Person abgenommen wurde.

30

cc) Als feststellender Verwaltungsakt bestätigt die Bescheinigung einen rechtlich erheblichen Vorteil des Antragstellers. Sie ist somit begünstigender Natur (vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 20. Aufl. 2019, § 48 Rn. 64) und darf nur unter den Einschränkungen der Art. 48 Abs. 2 bis 4 BayVwVfG zurückgenommen werden, Art. 48 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG.

31

Die Jahresfrist nach Art. 48 Abs. 4 BayVwVfG ist bereits deswegen gewahrt, weil die Bescheinigung noch innerhalb eines Jahres seit ihrer Ausstellung zurückgenommen wurde.

32

Weitere Tatbestandsvoraussetzungen bestehen vorliegend nicht. Da die Bescheinigung weder eine einmalige oder laufende Geldleistung oder teilbare Sachleistung gewährt noch hierfür Voraussetzung ist, fällt sie nicht unter Art. 48 Abs. 2 BayVwVfG. Insbesondere die anschließende Erteilung einer Genehmigung nach § 47 PBefG stellt die Gewährung von Rechten dar, welche nicht unmittelbar Geld- oder teilbare Sachleistungen zum Inhalt haben. Die Regelung der Ausgleichspflicht nach Art. 48 Abs. 3 BayVwVfG

modifiziert nicht die allgemeinen Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 48 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG, sondern nur die nähere Ausgestaltung und Abwicklung der Rücknahme bei sonstigen begünstigenden Verwaltungsakten (vgl. J. Müller in BeckOK VwVfG, 44. Ed. 1.1.2019, § 48 Rn. 84 f.; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 20. Aufl. 2019, § 48 Rn. 135; Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 48 Rn. 175).

33

dd) Die nach Art. 48 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG zu treffende Ermessensentscheidung ist bei der insoweit - auf den Rahmen des § 114 Satz 1 VwGO - beschränkten gerichtlichen Überprüfungsmöglichkeit nicht zu beanstanden. Insbesondere hat die Antragsgegnerin auch die in den Fällen des Art. 48 Abs. 3 BayVwVfG zu berücksichtigenden Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes (BVerfG, B.v. 16.12.1981 - 1 BvR 898/79 - BVerfGE 59, 128 - juris Rn. 85; BVerwG, B.v. 7.11.2000 - 8 B 137/00 - NVwZ-RR 2001, 198 - juris Rn. 9; B.v. 30.9.2003 - 2 B 10/03 - Buchholz 237.7 § 20 NWLBG Nr. 1 - juris Rn. 5; U.v. 24.5.2012 - 5 C 17/11 - BVerwGE 143, 161 - juris Rn. 27; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 20. Aufl. 2019, § 48 Rn. 137; a.A. BVerwG, U.v. 28.1.2010 - 3 C 17/09 - BVerwGE 136, 43 - juris Rn. 25 unter Verweis auf BT-Drs. 7/910, S. 71)

angemessen abgewogen. Die unter Hinweis auf die Erkenntnisse aus den internen Ermittlungen gezogene Schlussfolgerung, dass kein schutzwürdiges Vertrauen des Antragstellers in den Bestand der Bescheinigung vom 1. August 2018 bestehe, ist gerichtlicherseits nicht zu beanstanden.

34

In Anlehnung an Art. 48 Abs. 2 Satz 3 BayVwVfG kann der Begünstigte sich nicht auf Vertrauen berufen, wenn er den Verwaltungsakt durch arglistige Täuschung, Drohung oder Bestechung erwirkt hat (Nr. 1), oder die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes kannte oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte (Nr. 3). Grobe Fahrlässigkeit liegt vor, wenn der Begünstigte die erforderliche Sorgfalt in besonders schwerem Maße verletzt hat, insbesondere einfachste, ganz nahe liegende Überlegungen nicht anstellt, bestehenden Zweifeln an der Richtigkeit des Verwaltungsaktes nicht nachgeht oder grob pflichtwidrig keine kritische Prüfung des Bescheides vornimmt (vgl. Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 48 Rn. 161 m.w.N.).

35

Zwar kann nicht mit hinreichender Sicherheit das Vorliegen einer Bestechung (§ 334 StGB) oder Vorteilsgewährung (§ 333 StGB) bejaht werden, weil dem Gericht insbesondere Einzelheiten betreffend einer möglicherweise zugrunde liegenden Unrechtsvereinbarung nicht bekannt sind. Auch eine Erwirkung durch arglistige Täuschung scheidet vorliegend aus, weil der maßgeblich beteiligte (ehemalige) Mitarbeiter der Antragsgegnerin, ..., die wahren Umstände kannte. Nach derzeitiger Erkenntnislage ist aber davon auszugehen, dass der Antragsteller die Rechtswidrigkeit der Bescheinigung kannte oder zumindest grobfahrlässig verkannte.

36

Sofern eine Fachkundeprüfung zwar stattfand, jedoch nicht von einem ordnungsgemäß besetzten Prüfungsausschuss abgenommen wurde, hätte sich dem Antragsteller jedenfalls kraft „Parallelwertung in der Laiensphäre“ aufdrängen müssen, dass die Bescheinigung „nicht richtig“ sein kann (vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 19. Aufl. 2018, § 48 Rn. 122). Zur Vermeidung von Wiederholungen wird zunächst auf die Begründung des angefochtenen Bescheides (Ziff. B.I.3, S. 7) verwiesen, der das Gericht folgt, § 122 Abs. 2 Satz 3 VwGO. Auch nach dem Vorbringen des Antragstellers im gerichtlichen Verfahren sei er darauf hingewiesen worden, gegen die Prüfer Einwendungen erheben zu können. Wie bereits ausgeführt, ist davon auszugehen, dass dieser Hinweis und die anschließende Unterzeichnung der Prüfungsniederschrift durch den Antragsteller bereits bei Beginn der schriftlichen Prüfung erfolgten (s.o. unter bb.2). Zudem habe sich den eigenen Angaben des Antragstellers zufolge auf der Niederschrift genau die Anzahl von Unterschriften befunden wie Personen als Prüfer angegeben gewesen seien. Augenscheinlich war der Antragsteller trotz „völlige[r] Überspannung der Verhältnisse in einer Prüfungssituation“ und „ohne ausführliche Prüfung des genauen Inhalts der Niederschrift“ doch in der Lage, die fehlende Übereinstimmung der Anzahl der angegebenen Prüfer zu den tatsächlich prüfenden Personen festzustellen. Zwar fällt ein Besetzungsmangel nicht in die Sphäre des Prüflings, sondern ist nach den maßgeblichen Rechtsvorschriften von der Prüfungsbehörde selbständig zu beachten (Jeremias in Niehues/Fischer/Jeremias, Prüfungsrecht, 7. Aufl. 2018, Rn. 373 m.w.N.). Im Einzelfall ist dem Prüfling jedoch eine unverzügliche Rüge der fehlerhaften Besetzung zuzumuten, wenn er - wie vorliegend - bereits vor Ablegung der Prüfung über die Regelungen der ordnungsgemäßen Besetzung der Prüfungskommission hinreichend informiert war (vgl. NdsOVG, U.v. 8.6.2011 - 8 LB 199/09 - juris Rn. 45). Dass eine Rüge des

Besetzungsmangels unterblieb, führt aber nicht zur Heilung dieses objektiven Verfahrensfehlers und hindert somit auch nicht die Rücknehmbarkeit der Bescheinigung. Dass die Fachkundeprüfung an einem wesentlichen Verfahrensfehler leidet, weil sie nicht von dem vorgesehenen dreiköpfigen Prüfungsausschuss, sondern von einer einzigen (zuständigen oder unzuständigen) Person abgenommen wurde, sodass die Bescheinigung zu Unrecht ausgestellt wurde, hätte sich dem Antragsteller auch als juristischer Laie aufdrängen müssen.

37

Sofern überhaupt keine Fachkundeprüfung stattfand, hätte der Antragsteller die Rechtswidrigkeit der Bescheinigung erst recht erkennen können und müssen.

38

b) Die Verpflichtung zur Herausgabe der Bescheinigung im Original (Ziff. II des Bescheids) findet ihre Rechtsgrundlage in Art. 52 BayVwVfG. Über den Gesetzeswortlaut hinaus kann eine Herausgabe bereits dann verlangt werden, wenn Rücknahme oder Widerruf des Verwaltungsaktes nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO sofort vollziehbar ist (vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 19. Aufl. 2018, § 52 Rn. 7 m.w.N.). Angesichts der voraussichtlich rechtmäßigen Rücknahme der Bescheinigung war die Herausgabepflichtung im Hinblick auf das öffentliche Interesse an der Sicherheit im Rechtsverkehr und der Vermeidung von Missbrauch (vgl. Falkenbach in BeckOK VwVfG, 43. Ed. 1.4.2019, § 52 Rn. 11) ermessensfehlerfrei, insbesondere verhältnismäßig.

39

c) Ein besonderes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung der Rücknahme der Bescheinigung liegt vor. Die sofortige Vollziehung der Rücknahmeentscheidung stellt - entgegen der Ansicht der Antragsgegnerin - einen selbständigen Eingriff in die subjektive Berufswahlfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) des Antragstellers dar, weil der Nachweis der fachlichen Eignung i.S.d. § 3 Abs. 2 PBZugV eine berufleröffnende Bedingung darstellt, sodass die berufliche Betätigung des Antragstellers schon vor einer Entscheidung in der Hauptsache beeinträchtigt wird. Als solcher ist sie nur gerechtfertigt, wenn sie aufgrund einer Gesamtwürdigung der Umstände des Einzelfalls schon vor Rechtskraft des Hauptsacheverfahrens als Präventivmaßnahme zur Abwehr konkreter Gefahren für wichtige Gemeinschaftsgüter oder für Dritte notwendig ist und unter strikter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes erfolgt (vgl. zu § 6 Abs. 1 Nr. 1 BÄO: BVerfG, B.v. 19.12.2007 - 1 BvR 2157/07 - juris Rn. 20-22).

40

Vorliegend würde bei einem Aufschub des Vollzugs konkrete Gefahren insbesondere für das Leben und die körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) einer unbestimmten Vielzahl von Personen drohen. Der Antragsteller betreibt seit 1. Januar 2019 ein Taxenverkehrsunternehmen in ... Die ihm erteilte Genehmigung nach § 47 PBefG ist bis zum 11. März 2023 gültig. Der Betrieb eines Taxenverkehrsunternehmens setzt aber qualifizierte berufliche Kenntnisse voraus, die insbesondere zum Schutz der Fahrgäste und sonstigen Verkehrsteilnehmer, des Fahrpersonals sowie der allgemeinen Sicherheit des Straßenverkehrs notwendig sind. So muss der Unternehmer nach § 3 Abs. 2 i.V.m. Anlage 3 PBZugV u.a. die erforderlichen Qualifikationen des Fahrpersonals (Fahrerlaubnis, ärztliche Bescheinigungen, Befähigungszeugnisse) und die Vorschriften über die Kindersicherungspflicht (Ziff. A.1.2), das Arbeitszeitgesetz und die Lenk- und Ruhezeiten des Fahrpersonals im Straßenverkehr (Ziff. A.1.3), den technischen Betrieb und die Betriebsdurchführung (z.B. Zulassung und Betrieb von Fahrzeugen, Ausrüstung und Beschaffenheit der Fahrzeuge, Instandhaltung und Untersuchung der Fahrzeuge) (Ziff. A.3), Straßenverkehrssicherheit, Unfallverhütung sowie Grundregeln des Umweltschutzes bei der Verwendung und Wartung der Fahrzeuge (Ziff. A.4) kennen. Eine Missachtung der entsprechenden Schutzvorschriften im Rahmen der Geschäftsführung infolge mangelnder Kenntnisse könnte zu Schäden für die vorgenannten hohen Schutzgüter führen, die unter Umständen nicht wiedergutmachen wären.

41

Demgegenüber würde der Antragsteller infolge des Sofortvollzugs zwar wirtschaftliche Nachteile erleiden und auch in seiner privaten Lebensführung erheblich beeinflusst werden. Eine nachhaltige Beeinträchtigung seines Taxenverkehrsunternehmens, insbesondere infolge eines Widerrufs der Genehmigung nach § 47 PBefG, könnte er aber durch Bestellung einer anderen, fachlich geeigneten Person für die Geschäftsführung vermeiden (vgl. § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 i.V.m. § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Alt. 2 PBefG). Überdies wären diese Nachteile für den Antragsteller weitgehend reparabel, zumal er deren Dauer und

Ausmaß maßgeblich selbst bestimmen könnte. Ihm stünde es jederzeit frei, durch Ablegung einer ordnungsgemäßen Fachkundeprüfung eine rechtmäßige Bescheinigung über seine fachliche Eignung zu erlangen. Diesbezüglich hat die Antragsgegnerin ihm sogar mit Begleitschreiben vom 3. Juli 2019 angeboten, eine Prüfung kurzfristig und gebührenfrei in ihrem Hause abzulegen. Auch die bereits gezahlte Prüfungsgebühr würde dem Antragsteller auf fristgerechtem Antrag erstattet werden (Ziff. 3 des Bescheides, Art. 48 Abs. 3 BayVwVfG).

42

Mithin müssen bei einem derart unterschiedlichen Gewicht der gegenüberstehenden Interessen die dem Antragsteller drohenden Nachteile des Sofortvollzugs hingenommen werden und sein privates Interesse an einer Aussetzung des Sofortvollzugs der Rücknahmeentscheidung hinter dem überwiegenden öffentlichen Interesse an einer sofortigen Vollziehung zurückstehen.

43

Vor diesem Hintergrund ist auch ein besonderes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung der Herausgabeverpflichtung gegeben.

44

Nach alledem war der Hauptantrag abzulehnen.

45

2. Der Hilfsantrag auf Aufhebung der sofortigen Vollziehung ist zulässig, aber unbegründet.

46

Der Antrag ist zulässig, insbesondere statthaft. Die vom Antragsteller begehrte (§§ 88, 122 Abs. 1 VwGO) isolierte Aufhebung der behördlichen Vollziehungsanordnung ist in § 80 Abs. 5 VwGO zwar nicht ausdrücklich vorgesehen, aber bei formeller Rechtswidrigkeit der Vollziehungsanordnung anerkannt (vgl. BVerwG, B.v. 18.9.2001 - 1 DB 26/01 - juris Rn. 9; BayVGH, B.v. 9.12.2013 - 10 CS 13.1782 - juris Rn. 19; a.A. Kopp/Schenke, VwGO, 25. Aufl. 2019, § 80 Rn. 148 m.w.N.).

47

Der Antrag ist aber unbegründet, weil die Anordnung der sofortigen Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO formell rechtmäßig ist. Insbesondere genügt ihre Begründung (Ziff. B.IV, S. 8-11 des Bescheides) den formellen Anforderungen des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO. Notwendig ist eine auf die Umstände des konkreten Falles bezogene Darlegung des besonderen Interesses gerade an der sofortigen Vollziehbarkeit des Verwaltungsakts, die insbesondere erkennen lassen muss, dass sich die Behörde des rechtlichen Ausnahmecharakters der Anordnung bewusst ist (Schoch in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, 36. EL Februar 2019, § 80 Rn. 247). Vorliegend erkannte die Antragsgegnerin ausdrücklich, dass die Vollziehungsanordnung ein Eingriff in die Berufsfreiheit des Antragstellers bedeute (S. 9). Auch erfolgte eine auf das konkrete Verhalten des Antragstellers bezogene Darlegung des öffentlichen Vollziehungsinteresses. Ob diese Erwägungen auch inhaltlich zutreffen, ist im vorliegenden Zusammenhang unbeachtlich (Schoch in Schoch/Schneider/Bier, a.a.O. Rn. 246 m.w.N.). Im Übrigen wurde der Antragsteller - unabhängig davon, ob die analoge Anwendung des Art. 28 BayVwVfG zu bejahen wäre - vorliegend jedenfalls mit Schreiben vom 21. Mai 2019 auch zur sofortigen Vollziehung der Rücknahmeentscheidung angehört.

48

Da das Gericht im Rahmen des § 80 Abs. 5 VwGO eine eigene, originäre Ermessensentscheidung trifft, kommt es nicht auf die materielle Rechtmäßigkeit der Vollziehungsanordnung an (Hoppe in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 80 Rn. 86 m.w.N.; a.A. Kopp/Schenke, VwGO, 25. Aufl. 2019, § 80 Rn. 149 m.w.N.).

49

Mithin war auch der Hilfsantrag abzulehnen.

50

3. Der Antragsteller trägt als unterliegender Teil die Kosten des Verfahrens, § 154 Abs. 1 VwGO.

51

4. Die Streitwertfestsetzung ergibt sich aus § 45 Abs. 1 Satz 3, § 53 Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Nr. 1.1.4, Nr. 1.5 Satz 1, Nr. 36.3 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013.