

Titel:

Rücknahme einer Bescheinigung über die Fachkundeprüfung für den Taxen- und Mietwagenverkehr

Normenketten:

BayVwVfG Art. 3, Art. 35 S. 1, Art. 46, Art. 48 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 5, Art. 52 S. 1

PBefG § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 3, S. 2

PBZugV § 3 Abs. 2, § 4 Abs. 1, Abs. 6, § 5 Abs. 1, Abs. 2 S. 1, Abs. 4 S. 2

Leitsätze:

1. Die Entscheidung der Industrie- und Handelskammer über das Bestehen der Fachkundeprüfung für den Taxen- und Mietwagenverkehr ist ein begünstigender Verwaltungsakt, der unter den Voraussetzungen des Art. 48 BayVwVfG zurückgenommen werden kann. Dabei sind Vertrauensschutzbelange auch außerhalb des Anwendungsbereichs des Art. 48 Abs. 2 BayVwVfG, dem eine solche Prüfungsentscheidung nicht unterliegt, nicht nur im Wege des Ausgleichs von Vermögensnachteilen, sondern auch bei der Ermessensentscheidung zu berücksichtigen. (Rn. 28 und 29) (redaktioneller Leitsatz)
2. Es bleibt offen, ob Art. 48 Absatz 5 BayVwVfG als Spezialregelung der örtlichen Zuständigkeit im Umkehrschluss dahingehend zu verstehen ist, dass die Ausgangsbehörde bis zur Unanfechtbarkeit des Verwaltungsakts auch für die Rücknahme örtlich zuständig bleibt, auch wenn ihre örtliche Zuständigkeit nach den allgemeinen Vorschriften „eigentlich nicht mehr besteht“, und ob die Bestätigung des Bestehens einer Prüfung, durch die der Prüfungsteilnehmer nicht beschwert ist, überhaupt anfechtbar ist (vgl. schon BayVGH BeckRS 2019, 30493 Rn. 19 - 22). (Rn. 31 – 37) (redaktioneller Leitsatz)
3. Eine Verletzung der Vorschriften über die örtliche Zuständigkeit ist nach der auch in Prüfungsverfahren anwendbaren Vorschrift des Art. 46 BayVwVfG unbeachtlich, wenn der Fehler offensichtlich nicht ursächlich für die getroffene Entscheidung war. Das kann bei Ermessensentscheidungen auch dann der Fall sein, wenn trotz eines theoretisch verbleibenden Entscheidungsspielraums ohne Zweifel feststeht, dass die Behörde bei Vermeidung des Verfahrens- oder Formfehlers dieselbe - materiell rechtmäßige - Entscheidung getroffen hätte (vgl. schon BayVGH BeckRS 2019, 30493 Rn. 25). (Rn. 38) (redaktioneller Leitsatz)
4. Es ist kaum denkbar, dass eine zuständige Behörde bei Bekanntwerden von Prüfungsmanipulationen in der Weise, dass entweder gar keine oder jedenfalls keine ordnungsgemäße Prüfung durch das hierzu berufene Gremium stattgefunden hat, ihr Ermessen dahingehend ausüben würde, trotz schwerer Verstöße im Prüfungsverfahren unter Mitwirkung des Prüflings von einer Rücknahme der Prüfungsbestätigung abzusehen (vgl. schon BayVGH BeckRS 2019, 30493 Rn. 26). Ein solcher Verzicht der zuständigen Behörde erscheint jedenfalls für die Rücknahme einer rechtswidrigen Entscheidung über das Bestehen der Fachkundeprüfung für den Taxen- und Mietwagenverkehr ausgeschlossen, zumal wenn ein schutzwürdiges Vertrauen des Prüfungsteilnehmers auf diese Entscheidung nicht erkennbar ist. (Rn. 41 und 42) (redaktioneller Leitsatz)
5. Urkunden oder Sachen, die zum Nachweis der Rechte aus einem Verwaltungsakt oder zu deren Ausübung bestimmt sind, können auch bei noch nicht bestandskräftiger Rücknahme des zugrunde liegenden Verwaltungsakts zurückgefordert werden, wenn dem hiergegen erhobenen Rechtsbehelf aufgrund der Anordnung der sofortigen Vollziehung keine aufschiebende Wirkung zukommt. (Rn. 44) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Rücknahme der Entscheidung über eine bestandene Prüfung, Nachweis der Fachkunde für den Taxen- und Mietwagenverkehr, ordnungsgemäße Durchführung des Prüfungsverfahrens, örtliche Zuständigkeit für den Erlass des Rücknahmebescheids, Unbeachtlichkeit eines etwaigen Zuständigkeitsfehlers, Vertrauensschutz (verneint), Verpflichtung zur Rückgabe der Prüfungsbescheinigung, begünstigender Verwaltungsakt, Rücknahmeerlassen

Vorinstanz:

VG Ansbach, Urteil vom 20.08.2019 – AN 4 K 19.1192

Fundstelle:

Tenor

- I. Das Urteil des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 20. August 2019 wird aufgehoben. Die Klage wird abgewiesen.
- II. Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.
- III. Die Kostenentscheidung ist gegen Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags vorläufig vollstreckbar.
- IV. Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 15.000,- Euro festgesetzt.
- V. Die Revision wird nicht zugelassen.

Gründe

I.

1

Der Kläger wendet sich gegen die Rücknahme einer Prüfungsentscheidung über seine fachliche Eignung zum Verkehr mit Taxen und Mietwagen und gegen die Verpflichtung zur Rückgabe der hierzu ausgestellten Urkunde.

2

Der Kläger betreibt ein Mietwagenunternehmen mit Sitz in Berlin. Am 27. August 2018 hatte er sich bei der Beklagten unter Angabe einer Wohnanschrift in Nürnberg und Vorlage einer Meldebestätigung der Stadt Nürnberg vom gleichen Tag (Datum des Einzugs: 25.8.2018) zur Fachkundeprüfung für den Taxi- und Mietwagenverkehr angemeldet (Prüfungstermin: 27.8.2018). Die Beklagte bestätigte ihm am 27. August 2018 zunächst die Anmeldung zur Prüfung sowie noch am selben Tag das Bestehen der Prüfung und stellte ihm eine Bescheinigung zum Nachweis der fachlichen Eignung für den innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr mit Taxen und Mietwagen aus. Die Bestätigung und die Bescheinigung enthalten keine Rechtsbehelfsbelehrung:.

3

Der Kläger beantragte daraufhin bei der Stadt Berlin unter Angabe eines Wohn- und Betriebssitzes in Berlin die Erteilung einer Genehmigung zur Ausübung des Gelegenheitsverkehrs mit Mietwagen. Die Beklagte bestätigte dem Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten der Stadt Berlin auf Anfrage vom 4. September 2018, der Kläger habe die Fachkundeprüfung mit Erfolg abgelegt.

4

In der Folgezeit haben interne Ermittlungen der Beklagten Anhaltspunkte dafür ergeben, dass Prüfungsausschussmitglieder in zahlreichen Fällen bei den Fachkundeprüfungen nicht anwesend waren und diese nicht abgenommen haben. Die Niederschriften über den Prüfungsablauf haben sie zu einem späteren Zeitpunkt unterzeichnet. Dabei haben auch außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Beklagten ansässige Prüfungskandidaten kurzzeitig ihren Wohnsitz in Nürnberg an- und nach der Prüfung wieder abgemeldet. In diesem Zusammenhang sind strafrechtliche Ermittlungen gegen einen Mitarbeiter der Beklagten eingeleitet worden. Wegen des Verdachts, dass auch beim Kläger keine ordnungsgemäße Prüfung stattgefunden hat, holte die Beklagte eine Auskunft des Einwohneramts der Stadt Nürnberg vom 22. Februar 2019 ein. Danach hat der Kläger seinen zum 25. August 2018 in Nürnberg begründeten Hauptwohnsitz zum 31. August 2018 wieder aufgegeben und diesen wieder in Berlin angemeldet.

5

Nach Anhörung nahm die Beklagte die dem Kläger erteilte Bescheinigung vom 27. August 2018 über die fachliche Eignung für den innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr mit Taxen und Mietwagen mit Bescheid vom 7. Juni 2019 zurück (Nr. I.), verpflichtete ihn zur Herausgabe der Bescheinigung im Original spätestens fünf Tage nach Zugang des Bescheids (Nr. II.) und ordnete die sofortige Vollziehung der Nrn. I. und II. an (Nr. IV.). Die Anmeldung des Klägers zur Prüfung, die Anmeldebestätigung und die vermeintliche Prüfung seien am selben Tag erfolgt. Die Mitglieder des Prüfungsausschusses hätten

eingeräumt, dass sie am Prüfungstag nicht anwesend gewesen seien und das Protokoll zu einem späteren Zeitpunkt unterschrieben hätten. Der Kläger habe sich nur zum Zwecke der vermeintlichen Prüfung und ohne Domizilwillen mit einer Wohnung in Nürnberg angemeldet, hierzu eine auf den Prüfungstag datierte Meldebescheinigung vorgelegt und seine Hauptwohnung bereits am 31. August 2018 wieder abgemeldet. Es sei entweder keine oder zumindest keine ordnungsgemäße Prüfung durch das zuständige Gremium durchgeführt worden und der Kläger habe keinen Nachweis der fachlichen Eignung erbracht. Die entsprechende Bescheinigung sei rechtswidrig und werde daher zurückgenommen. Ohne ordnungsgemäße Prüfung bestehe die Gefahr, dass die zur Führung eines Taxi- oder Mietwagenunternehmens erforderlichen Kenntnisse nicht, zumindest nicht in allen Teilen, vorhanden seien. Das Interesse der Allgemeinheit an einem ordnungsgemäßen Nachweis der Kenntnisse gehe auch unter Berücksichtigung der vom Kläger getätigten Investitionen seinem Interesse an der Aufrechterhaltung der Bescheinigung vor. Auf schutzwürdiges Vertrauen könne er sich nicht berufen. Ihm sei die nicht ordnungsgemäße Prüfung bekannt oder zumindest fahrlässig unbekannt gewesen.

6

Gegen diesen Bescheid ließ der Kläger beim Verwaltungsgericht Ansbach Klage erheben und die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage beantragen. Zur Begründung ließ er ausführen, er habe tatsächlich an einer Prüfung am 27. August 2018 teilgenommen. Ihm sei jedoch nicht bewusst gewesen, wie viele Prüfer hätten anwesend sein müssen. Sie seien ihm auch namentlich nicht bekannt gewesen. Er habe auf der Grundlage des Bescheids Investitionen in Höhe von ca. 200.000,- Euro getätigt.

7

Mit Schreiben vom 31. Juli 2019 forderte das Verwaltungsgericht den Prozessbevollmächtigten des Klägers auf, innerhalb einer Woche dazu Stellung zu nehmen, ob der Kläger an einer Prüfung teilgenommen habe, wie deren Ablauf gewesen sei, wer noch an dieser Prüfung teilgenommen habe, was der Inhalt der Prüfung gewesen sei, wie lange die Prüfung gedauert habe, welchen Hintergrund die Ummeldung des Wohnorts nach Nürnberg gehabt habe, wieso der Wohnsitz in Berlin nicht gänzlich aufgegeben worden sei, wie die Wohnverhältnisse in Nürnberg gewesen seien und warum der Wohnsitz in Nürnberg nach kurzer Zeit wieder aufgegeben worden sei. Hierzu hat sich der Kläger nicht geäußert.

8

Die Beklagte legte dem Verwaltungsgericht ein Schreiben der Industrie- und Handelskammer Berlin vom 16. August 2019 vor, mit dem diese erklärte, sie nehme im Verfahren keine Zuständigkeit in Anspruch. Hilfsweise stimme sie den durch die Beklagte durchgeführten Prüfungs- und Rücknahmeverfahren aus Gründen der Praktikabilität, Verfahrensökonomie und Sachnähe zu.

9

Mit Urteil vom 20. August 2019 hat das Verwaltungsgericht den Bescheid der Beklagten vom 7. Juni 2019 aufgehoben. Zwar habe das Gericht keine ernstlichen Zweifel, dass der Kläger nicht an der Prüfung teilgenommen habe. Die Rücknahmeentscheidung sei jedoch rechtswidrig, da die Beklagte hierfür örtlich nicht zuständig gewesen sei. Ausgangs- und Rücknahmeverfahren seien zwei selbständige Verwaltungsverfahren. Die örtliche Zuständigkeit für das Rücknahmeverfahren richte sich daher nicht nach der örtlichen Zuständigkeit für das Ausgangsverfahren. Da der Kläger sein Unternehmen in Berlin betreibe, sei die Industrie- und Handelskammer Berlin für den Erlass des Rücknahmebescheids zuständig. Der Gesetzgeber habe das Ergebnis, dass die Beklagte als sachnähere Behörde zwar die Aufklärung des Sachverhalts vornehme, die Rücknahmeentscheidung jedoch durch eine andere Industrie- und Handelskammer zu treffen sei, in Kauf genommen. Der Verfahrensfehler sei auch nicht unbeachtlich. Es sei trotz der Erklärung der Industrie- und Handelskammer Berlin vom 16. August 2019 nicht offensichtlich, dass diese als örtlich zuständige Stelle im Rahmen ihrer Ermessensausübung keine andere Entscheidung getroffen hätte.

10

Mit Beschluss vom 23. August 2019 (Az. AN 4 S 19.01191) hat das Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung der Klage gegen Nr. I. und II. des Bescheids vom 7. Juni 2019 wiederhergestellt und zur Begründung auf die Ausführungen im Urteil vom 20. August 2019 Bezug genommen. Der hiergegen von der Beklagten eingelegten Beschwerde hat der Senat mit Beschluss vom 6. November 2019 (Az. 11 CS 19.1866) stattgegeben und den Antrag des Klägers auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seiner Klage unter Aufhebung der Ausgangsentscheidung des Verwaltungsgerichts abgelehnt.

11

Zur Begründung der vom Senat mit Beschluss vom 5. November 2019 zugelassenen Berufung gegen das Urteil vom 20. August 2019 führt die Beklagte im Wesentlichen aus, das Verwaltungsgericht habe das Zusammenspiel zwischen Art. 3 und Art. 48 Abs. 5 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (BayVwVfG) verkannt. Art. 48 Abs. 5 BayVwVfG sei als lex specialis zur allgemeinen Zuständigkeitsregelung in Art. 3 BayVwVfG hier nach dem Wortlaut, der Systematik und dem Sinn und Zweck der Vorschrift anwendbar. Im Zeitpunkt der Rücknahme sei der nicht mit einer Rechtsmittelbelehrung versehene Ausgangsbescheid noch anfechtbar gewesen. Im Umkehrschluss folge aus Art. 48 Abs. 5 BayVwVfG („nach Unanfechtbarkeit“), dass bis zur Unanfechtbarkeit die für den ursprünglichen Bescheid zuständige Behörde auch dann für die Rücknahme örtlich zuständig sei, wenn ihre Zuständigkeit eigentlich nicht mehr bestehe oder gar nicht bestanden habe. Insoweit sehe das Gesetz in diesem besonderen Fall eine Verklammerung zwischen Ausgangs- und Rücknahmeverfahren vor. Es könne nicht sein, dass eine Behörde arglistig getäuscht werde und dann nicht selbst ihren fehlerhaften, rechtswidrigen Verwaltungsakt revidieren könne. Die Beklagte habe sich nicht übergriffig eine Zuständigkeit angemaßt, sondern von der formalen Richtigkeit der Wohnsitzbegründung des Klägers ausgehen müssen. Das Verwaltungsgericht habe auch die Unbeachtlichkeit einer etwaigen örtlichen Unzuständigkeit gemäß Art. 46 BayVwVfG zu Unrecht verneint. Aufgrund der Erklärung der Industrie- und Handelskammer Berlin sei davon auszugehen, dass diese keine andere Entscheidung getroffen hätte. Außerdem habe im konkreten Fall kein Ermessen bestanden, das anders hätte ausgeübt werden können. Der Kläger, der ordnungswidrig gehandelt habe, könne sich nicht auf schutzwürdiges Vertrauen berufen. Er habe seinen Wohnsitz in Berlin nie aufgegeben und durch seine kurzfristigen Ummeldungen nur den Anschein erwecken wollen, dass die Beklagte zuständig sei. Ihm sei bekannt gewesen, dass der Prüfungsausschuss am Tag der Prüfung nicht ordnungsgemäß besetzt gewesen sei.

12

Die Beklagte beantragt,

13

das Urteil des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 20. August 2019 aufzuheben und die Klage abzuweisen.

14

Der Kläger beantragt,

15

die Berufung zurückzuweisen.

16

Der Senat hat dem Kläger mit Schreiben vom 21. Januar 2020 nochmals Gelegenheit gegeben, die Fragen im Schreiben des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 31. Juli 2019 zu beantworten. Hierzu hat sich der Kläger nicht geäußert.

17

Der Senat hat die Beteiligten mit Schreiben vom 6. Februar 2020 darauf hingewiesen, dass er die Berufung einstimmig für begründet und eine mündliche Verhandlung nicht für erforderlich hält.

18

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakten beider Instanzen und die vorgelegten Akten der Beklagten verwiesen.

II.

19

Über die Berufung kann das Gericht durch Beschluss nach § 130a VwGO entscheiden, da es die Beteiligten dazu angehört hat (§ 130a Satz 2, § 125 Abs. 2 Satz 3 VwGO).

20

Die Berufung der Beklagten ist begründet. Unabhängig davon, ob die Beklagte für den Erlass des Rücknahmebescheids vom 7. Juni 2019 örtlich zuständig war, wäre ein etwaiger Zuständigkeitsfehler jedenfalls unbeachtlich mit der Folge, dass die materiell rechtmäßige Rücknahme der Prüfungsentscheidung den Kläger nicht in seinen Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

21

1. Mit der Beklagten und dem Verwaltungsgericht geht der Senat davon aus, dass keine ordnungsgemäße Fachkundeprüfung des Klägers stattgefunden hat (a) und dass die materiellen Voraussetzungen für die Rücknahme der Prüfungsentscheidung vom 27. August 2018 und für die Verpflichtung zur Rückgabe der Prüfbescheinigung vorliegen, der Kläger sich insbesondere nicht auf schutzwürdiges Vertrauen berufen kann (b).

22

a) Die Genehmigung für den Verkehr mit Taxen und Mietwagen setzt unter anderem voraus, dass der Antragsteller als Unternehmer oder die für die Führung der Geschäfte bestellte Person fachlich geeignet ist (§ 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 des Personenbeförderungsgesetzes - PBefG - in der Fassung der Bekanntmachung vom 8.8.1990 [BGBl I S. 1690], zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.12.2019 [BGBl I S. 2886]). Die fachliche Eignung kann entweder durch eine angemessene Tätigkeit in einem Unternehmen des Straßenpersonenverkehrs oder durch Ablegung einer Prüfung nachgewiesen werden (§ 13 Abs. 1 Satz 2 PBefG; § 3 Abs. 2, § 4, § 5 der Berufszugangsverordnung für den Straßenpersonenverkehr - PBZugV - vom 15.6.2000 [BGBl I S. 851], zuletzt geändert durch Verordnung vom 31.8.2015 [BGBl I S. 1474]). Die Fachkundeprüfung und die Bewertung der Prüfungsleistungen erfolgen durch die Industrie- und Handelskammern auf Grund einer Prüfungsordnung (§ 4 Abs. 7 PBZugV). Hierfür errichtet die Industrie- und Handelskammer einen Prüfungsausschuss, der aus einem Vorsitzenden und mindestens einem Beisitzer besteht (§ 5 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 PBZugV). Zuständig für die Durchführung der Prüfung, die sich aus zwei schriftlichen Prüfungsteilen und gegebenenfalls einer ergänzenden mündlichen Prüfung zusammensetzt (§ 4 Abs. 1 PBZugV), ist der Prüfungsausschuss, in dessen Zuständigkeitsbereich der Bewerber seinen Wohnsitz hat (§ 5 Abs. 4 Satz 2 PBZugV). Bewerbern, die die Prüfung für den Taxen- und Mietwagenverkehr bestanden haben, wird eine Bescheinigung nach dem Muster der Anlage 5 zur Berufszugangsverordnung für den Straßenpersonenverkehr erteilt (§ 4 Abs. 6 PBZugV).

23

Aufgrund der von der Beklagten ermittelten Fakten und des Umstands, dass der Kläger die Fragen des Verwaltungsgerichts zum Prüfungsablauf und -inhalt sowie zu den Hintergründen der Ummeldung seines Wohnsitzes von Berlin nach Nürnberg und zurück in engem zeitlichen Zusammenhang mit der Prüfung trotz nochmaliger Nachfrage im Berufungsverfahren nicht beantwortet hat, ist der Senat davon überzeugt, dass am 27. August 2018 keine ordnungsgemäße Fachkundeprüfung des Klägers stattgefunden hat. Auffällig ist bereits, dass die angebliche Prüfung noch am Tag der Anmeldung durchgeführt wurde, obwohl die von der Beklagten erlassene Prüfungsordnung für Fachkundeprüfungen für den Straßenpersonen- und Güterverkehr (im Folgenden: Prüfungsordnung) vorsieht, dass der Bewerber mindestens zwölf Werktage vor dem jeweiligen Prüfungstermin schriftlich zur Prüfung eingeladen wird (§ 5 Abs. 3 der Prüfungsordnung). Die Anmeldebestätigung, die Prüfungsentscheidung und die Bescheinigung über die fachliche Eignung hat derjenige Mitarbeiter der Beklagten unterzeichnet, der nach den Erkenntnissen der Beklagten in zahlreiche Prüfungsmanipulationen involviert ist.

24

Gegen eine den Vorschriften entsprechende Prüfung spricht auch der Umstand, dass der Kläger sich erst kurz vor dem Prüfungstermin von Berlin, wo er auch sein Unternehmen betreibt, nach Nürnberg umgemeldet und bereits wenige Tage später wieder nach Berlin zurückgemeldet hat. Es drängt sich auf, dass diese Ummeldungen einzig dem Zweck dienen sollten, den Anschein einer durch den Wohnsitz begründeten örtlichen Zuständigkeit der Beklagten (§ 5 Abs. 4 Satz 2 PBZugV, § 2 Abs. 1 der Prüfungsordnung) zu erwecken. Vor allem aber ist eine ordnungsgemäße Prüfung deshalb zu verneinen, weil sämtliche Prüfer, die die Niederschrift über die angebliche Prüfung unterzeichnet haben, gegenüber den Beklagten eingeräumt haben, dass sie tatsächlich nicht anwesend waren und das Protokoll nachträglich unterschrieben haben. Im Übrigen hat die mündliche Prüfung - ohne dass es darauf noch entscheidend ankommt - der Niederschrift zufolge lediglich von 13:45 bis 14:00 Uhr gedauert, obwohl § 9 Abs. 1 der Prüfungsordnung hierfür grundsätzlich eine halbe Stunde vorsieht. Der Inhalt des mündlichen Prüfungsteils ist entgegen § 12 der Prüfungsordnung in der Niederschrift auch nicht dokumentiert.

25

Zu den detaillierten Fragen des Verwaltungsgerichts im Zusammenhang mit der Prüfung und seinem angeblichen Umzug von Berlin nach Nürnberg und wieder zurück hat der Kläger keinerlei Angaben gemacht. Hätte er an der Prüfung teilgenommen und wäre diese ordnungsgemäß durchgeführt worden,

wäre zu erwarten gewesen, dass er auch mehrere Monate nach der Prüfung noch in der Lage gewesen wäre, zumindest einen Teil der Fragen zu beantworten. Auch wenn die Nachweispflicht für die Rücknahmevoraussetzungen bei der Beklagten liegt, ist der Kläger gehalten, im Rahmen seiner Möglichkeiten zu einer Aufklärung des Sachverhalts beizutragen. Die unterbliebene Mitwirkung des Klägers durch Beantwortung einfacher Fragen im Zusammenhang mit dem Prüfungsablauf und den Ummeldungen geht zu seinen Lasten. Zusammenfassend geht der Senat davon aus, dass die Beklagte dem Kläger das Bestehen der Prüfung zu Unrecht bestätigt hat und ihm die Bescheinigung zum Nachweis des Bestehens der Fachkundeprüfung als Voraussetzung für die Genehmigung für den Verkehr mit Taxen und Mietwagen nicht hätte erteilen dürfen.

26

b) Die materiellen Voraussetzungen für die Rücknahme der Prüfungsentscheidung sind erfüllt.

27

aa) Bei der Prüfungsbestätigung, die die Beklagte dem Kläger am 27. August 2018 erteilt hat, handelt es sich um einen rechtswidrigen begünstigenden Verwaltungsakt, dessen Rücknahme den Voraussetzungen des Art. 48 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (BayVwVfG) vom 23. Dezember 1976 (BayRS 2010-1-I), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Juli 2018 (GVBl S. 604), unterliegt.

28

Die Entscheidung der Industrie- und Handelskammer über das Bestehen der Fachkundeprüfung zum Nachweis der fachlichen Eignung des Prüfungsteilnehmers ist ein begünstigender Verwaltungsakt im Sinne des Art. 35 Satz 1, Art. 48 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG (vgl. auch Niehues/Fischer/Jeremias, Prüfungsrecht, 7. Aufl. 2018, Rn. 698, 818; Zimmerling/Brehm, Der Prüfungsprozess, 1. Aufl. 2004, Rn. 217). Erweist sie sich - wie hier wegen des nicht ordnungsgemäß durchgeführten Prüfungsverfahrens - als rechtswidrig, kann sie unter den Voraussetzungen des Art. 48 BayVwVfG zurückgenommen werden (Niehues/Fischer/Jeremias, a.a.O. Rn. 501; 723). Dem stehen die Besonderheiten des Prüfungsverfahrens nicht entgegen (Art. 2 Abs. 3 Nr. 2 BayVwVfG; hierzu Niehues/Fischer/Jeremias, Prüfungsrecht, Rn. 723). Die Beklagte hat die Entscheidung vor Ablauf eines Jahres seit Kenntnisnahme von den Tatsachen, die die Rücknahme rechtfertigen, zurückgenommen (Art. 48 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG), so dass es insoweit nicht darauf ankommt, ob der Kläger den Verwaltungsakt durch arglistige Täuschung, Drohung oder Bestechung erwirkt hat (Art. 48 Abs. 4 Satz 2 i.V.m. Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 BayVwVfG).

29

bb) Die Ermessensausübung der Beklagten hinsichtlich der Rücknahme, die der Senat nach Maßgabe von § 114 VwGO zu prüfen hat, ist nicht zu beanstanden. Insbesondere kann sich der Kläger nicht darauf berufen, er habe auf den Bestand der Prüfungsbestätigung vertrauen dürfen. Zwar handelt es sich bei der Prüfungsentscheidung nicht um einen Verwaltungsakt, der eine einmalige oder laufende Geldleistung oder teilbare Sachleistung gewährt oder hierfür Voraussetzung ist und damit der Regelung des Art. 48 Abs. 2 BayVwVfG unterliegt. Jedoch sind Vertrauensschutzbelange bei begünstigenden Verwaltungsakten auch außerhalb des Anwendungsbereichs des Art. 48 Abs. 2 BayVwVfG nicht nur im Wege des Ausgleichs von Vermögensnachteilen gemäß Art. 48 Abs. 3 BayVwVfG, sondern auch bei der Ermessensentscheidung zu berücksichtigen (vgl. Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Aufl. 2018, § 48 Rn. 177 m.w.N.).

30

Das Vertrauen des Klägers auf den Bestand der Prüfungsentscheidung ist nicht schutzwürdig, da er die Prüfung nicht ordnungsgemäß abgelegt hat und die Rechtswidrigkeit der Prüfungsentscheidung kannte oder zumindest infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte (vgl. Art. 48 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 BayVwVfG). Er hatte in Nürnberg lediglich einen Scheinwohnsitz begründet. Die angeblich anwesenden Prüfer, die dem Kläger „bekannt gemacht“ wurden und gegen die er „keine Einwendungen“ erhoben hat (vgl. die insoweit vom Kläger unterzeichnete Prüfungsniederschrift), haben die Prüfung nach eigenem Bekunden nicht abgenommen und die Niederschrift zu einem späteren Zeitpunkt unterschrieben. Bereits daraus ergibt sich, dass sich dem Kläger die Rechtswidrigkeit der Prüfungsbescheinigung aufdrängen musste. Ob er sie darüber hinaus durch arglistige Täuschung oder Bestechung oder durch Angaben erwirkt hat, die in wesentlicher Beziehung unrichtig oder unvollständig waren (vgl. Art. 48 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 und 2 BayVwVfG), kann daher dahinstehen.

31

2. Es kann offen bleiben, ob die Beklagte für die Rücknahme örtlich zuständig war (a). Selbst wenn dies zu verneinen sein sollte, könnte der Kläger die Aufhebung des Rücknahmebescheids nicht beanspruchen, weil offensichtlich ist, dass eine etwaige Verletzung der Vorschriften über die örtliche Zuständigkeit die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat (b).

32

a) Die Beklagte war für die Rücknahme jedenfalls nicht gemäß Art. 3 BayVwVfG örtlich zuständig. Da der Kläger bei Erlass des Rücknahmebescheids seinen Wohnsitz und gewöhnlichen Aufenthalt in Berlin hatte und dort auch sein Unternehmen betrieb, ergibt sich die örtliche Zuständigkeit der Beklagten insbesondere nicht aus Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 oder Nr. 3 Buchst. a BayVwVfG. Auf den Anlass für die Amtshandlung (Art. 3 Abs. 1 Nr. 4 BayVwVfG) lässt sich die örtliche Zuständigkeit der Beklagten ebenfalls nicht stützen, da diese Auffangvorschrift nur zum Tragen kommt, wenn sich, anders als hier, die Zuständigkeit nicht aus Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 BayVwVfG ergibt bzw. bemisst. Schließlich ist auch Art. 3 Abs. 3 BayVwVfG, der die Zuständigkeit bei Änderungen im Lauf des Verwaltungsverfahrens regelt, nicht einschlägig, da - worauf das Verwaltungsgericht zutreffend hinweist - Ausgangs- und Rücknahmeverfahren zwei voneinander unabhängige Verwaltungsverfahren sind (vgl. z.B. BVerwG, U.v. 20.12.1999 - 7 C 42.98 - BVerwGE 110, 226 = juris Rn. 15). Im Zeitpunkt der Ummeldung des Klägers nach Berlin war das Prüfungsverfahren bereits abgeschlossen. Durch die Ummeldung ist somit keine Änderung der die Zuständigkeit begründenden Umstände im Lauf eines noch offenen Verwaltungsverfahrens eingetreten.

33

Allerdings bestimmt Art. 48 Abs. 5 BayVwVfG, dass die nach Art. 3 BayVwVfG zuständige Behörde nach Unanfechtbarkeit des Verwaltungsakts über dessen Rücknahme entscheidet und dass dies auch dann gilt, wenn der zurückzunehmende Verwaltungsakt von einer anderen Behörde erlassen worden ist. Diese Vorschrift wird im Schrifttum teilweise dahingehend verstanden, dass die Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat, bis zu dessen Unanfechtbarkeit auch für die Rücknahme örtlich zuständig sei, auch wenn ihre örtliche Zuständigkeit „eigentlich nicht mehr bestehe“. Erst nach Unanfechtbarkeit sei nur die im Rücknahmepunkt örtlich zuständige Behörde zur Rücknahme berechtigt (z.B. Ziekow, VwVfG, 4. Aufl. 2020, § 48 Rn. 57; Kastner in Fehling/Kastner/Störmer, VwVfG, 4. Aufl. 2016, § 48 Rn. 68; Peuker in Knack/Henneke, VwVfG, 11. Aufl. 2019, § 48 Rn. 60; Müller in Huck/Müller, VwVfG, 2. Aufl. 2016, § 48 Rn. 52; eingehend Hößlein, Die Verwaltung 2007, 281 ff.). Die Gegenansicht vertritt hierzu die Auffassung, Art. 48 Abs. 5 BayVwVfG bzw. § 48 Abs. 5 VwVfG sei missverständlich formuliert. Die Regelung habe nur klarstellende Funktion dahingehend, dass die nach Art. 3 BayVwVfG bzw. § 3 VwVfG zuständige Behörde auch nach Unanfechtbarkeit des Verwaltungsakts für dessen Rücknahme zuständig sei (Baumeister in Obermayer/Funke-Kaiser, VwVfG, 5. Aufl. 2018, § 48 Rn. 129; Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 48 Rn. 260; J. Müller in Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, Stand 1.1.2020, § 48 Rn. 124).

34

aa) Nach dem Wortlaut des Art. 48 Abs. 5 BayVwVfG lässt sich die Frage, ob die Ausgangsbehörde bis zur Unanfechtbarkeit des Verwaltungsakts auch dann für dessen Rücknahme örtlich zuständig bleibt, wenn nach den allgemeinen Regelungen des Art. 3 BayVwVfG eine andere Behörde zuständig wäre, nicht eindeutig beantworten. Die Worte „nach Unanfechtbarkeit“ könnten allerdings dafür sprechen, im Umkehrschluss eine örtliche Zuständigkeit der Ausgangsbehörde bis zur Unanfechtbarkeit anzunehmen.

35

bb) Die Entstehungsgeschichte der Vorschrift gibt für deren Auslegung wenig her. Die Regelung geht auf die Stellungnahme des Bundesrats im Gesetzgebungsverfahren zurück, wonach sie notwendig sei zur Klarstellung der Zuständigkeiten nach Unanfechtbarkeit eines Verwaltungsakts. § 3 Abs. 3 VwVfG, der von der Zuständigkeitsverlagerung im Laufe ein- und desselben Verwaltungsverfahrens ausgehe, komme nicht zur Anwendung (BT-Drs. 7/910, S. 104 und BT-Drs. 7/4494, S. 9). Wenn der Gesetzgeber mit § 48 Abs. 5 VwVfG eine nur klarstellende Regelung treffen wollte, könnte dies dafür sprechen, dass jedenfalls eine konstitutive Regelung der örtlichen Zuständigkeit bis zur Unanfechtbarkeit nicht beabsichtigt war und es insoweit bei den allgemeinen Regeln des § 3 VwVfG bleiben sollte. Dann wäre die Formulierung des § 48 Abs. 5 VwVfG bzw. Art. 48 Abs. 5 BayVwVfG allerdings sehr missverständlich.

36

cc) Für eine Zuständigkeit der Ausgangsbehörde bis zur Unanfechtbarkeit des Verwaltungsakts lassen sich Systematik sowie Sinn und Zweck der Vorschrift anführen. Bei § 48 Abs. 5 VwVfG bzw. Art. 48 Abs. 5

BayVwVfG handelt es sich im Verhältnis zu § 3 VwVfG bzw. Art. 3 BayVwVfG um eine Spezialregelung der örtlichen Zuständigkeit. Würde man diese Regelung so verstehen, dass sie nur die Zuständigkeit nach Unanfechtbarkeit regeln sollte, hätte es ihrer nicht bedurft, denn dies ergäbe sich bereits aus § 3 VwVfG bzw. Art. 3 BayVwVfG. Für eine Zuständigkeit der Ausgangsbehörde bis zur Unanfechtbarkeit des Verwaltungsakts könnte auch sprechen, dass die Ausgangsbehörde jedenfalls im Widerspruchsverfahren noch im Wege der Abhilfe ihre Entscheidung ändern kann (§ 72 VwGO). Eine entsprechende Kompetenz bis zur Unanfechtbarkeit ist dem Verwaltungsverfahren also nicht fremd. Es erscheint auch durchaus sinnvoll, dass die sachnähere Ausgangsbehörde berechtigt sein soll, eine als fehlerhaft erkannte Entscheidung jedenfalls bis zum Eintritt der Bestandskraft zu korrigieren. Dies gilt auch dann, wenn sie möglicherweise auch für den Erlass des ursprünglichen Bescheids nicht örtlich zuständig war und dies zunächst nicht erkannt hat, etwa weil sie - wie hier - einer Täuschung über den die örtliche Zuständigkeit begründenden Wohnsitz unterlegen ist.

37

dd) Ob die Beklagte danach für die Rücknahme örtlich zuständig war und ob die Bestätigung des Bestehens einer Prüfung, durch die der Prüfungsteilnehmer nicht beschwert ist, überhaupt anfechtbar ist (vgl. Niehues/Fischer/Jeremias, Prüfungsrecht, Rn. 818 f.), kann jedoch dahinstehen. Selbst wenn eine Zuständigkeit der Beklagten für die Rücknahme zu verneinen sein sollte, wäre dieser Fehler aus den nachfolgend dargelegten Gründen unbeachtlich.

38

b) Die Aufhebung eines Verwaltungsaktes, der nicht nach Art. 44 BayVwVfG nichtig ist, kann nicht allein deshalb beansprucht werden, weil er unter Verletzung von Vorschriften über das Verfahren, die Form oder die örtliche Zuständigkeit zustande gekommen ist, wenn offensichtlich ist, dass die Verletzung die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat (Art. 46 BayVwVfG). Die in Prüfungsverfahren anwendbare (vgl. BVerwG, B.v. 4.2.1991 - 7 B 7.91 - juris Rn. 4) Vorschrift des Art. 46 BayVwVfG stellt auf die Kausalität des Fehlers für die Entscheidung ab. Unbeachtlich ist der Fehler dann, wenn er offensichtlich nicht ursächlich für die getroffene Entscheidung war. Das kann nicht nur bei gebundenen Verwaltungsakten oder bei Ermessensreduzierungen auf Null der Fall sein, sondern auch dann, wenn trotz eines theoretisch verbleibenden Entscheidungsspielraums ausgeschlossen ist, dass die Entscheidung der Behörde ohne den Verfahrens- oder Formfehler anders ausgefallen wäre, oder - anders ausgedrückt - wenn ohne Zweifel feststeht, dass die Behörde bei Vermeidung des Verfahrens- oder Formfehlers dieselbe - materiell rechtmäßige - Entscheidung getroffen hätte (vgl. BT-Drs. 13/3995 S. 8; Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 46 Rn. 73 ff.; Pautsch in Pautsch/Hoffmann, VwVfG, 1. Aufl. 2016, § 46 Rn. 7 f.; Ziekow, VwVfG, § 46 Rn. 10 ff.; Emmenegger in Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 46 Rn. 92).

39

aa) Die Rücknahme der Prüfungsentscheidung der Beklagten war nicht nach Art. 44 BayVwVfG nichtig. Sie leidet selbst im Falle einer unterstellten örtlichen Unzuständigkeit der Beklagten nicht an einem besonders schwerwiegenden Fehler, der bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offenkundig ist (Art. 44 Abs. 1 BayVwVfG). Ein Verwaltungsakt ist nicht schon deshalb nichtig, weil Vorschriften über die örtliche Zuständigkeit nicht eingehalten worden sind, außer wenn ihn eine Behörde in Bezug auf unbewegliches Vermögen außerhalb ihres Bezirks oder in Bezug auf ein Recht oder Rechtsverhältnis, das an einen Ort außerhalb ihres Bezirks gebunden ist, erlassen hat, ohne dazu ermächtigt zu sein (Art. 44 Abs. 3 Nr. 1 i.V.m. Abs. 2 Nr. 3 BayVwVfG). Eine solche Fallgestaltung liegt hier aber nicht vor. Die Rücknahme betraf die Entscheidung über das Bestehen der Prüfung und den bundesweit gültigen Nachweis hierfür und damit weder unbewegliches Vermögen noch ein Recht oder Rechtsverhältnis, das an einen Ort gebunden ist.

40

bb) Es ist offensichtlich, dass eine unterstellte Verletzung der Vorschriften über die örtliche Zuständigkeit für die Rücknahme die Entscheidung in der Sache hier nicht beeinflusst hat.

41

Zwar können nachträgliche Bekundungen der örtlich zuständigen Behörde, wonach sie der getroffenen Entscheidung zustimmt, nicht dafür angeführt werden, dass der Fehler offensichtlich nicht ursächlich für die getroffene Entscheidung war (Emmenegger in Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, § 46 Rn. 92; Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 46 Rn. 81). Deshalb ist die von der Beklagten beigebrachte Erklärung der

Industrie- und Handelskammer Berlin kein ausreichender Beleg dafür, dass eine etwaige Verletzung der Zuständigkeitsvorschriften die Rücknahmeentscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat. Es ist allerdings kaum denkbar, dass eine zuständige Behörde bei Bekanntwerden von Prüfungsmanipulationen in der Weise, dass entweder gar keine oder jedenfalls keine ordnungsgemäße Prüfung durch das hierzu berufene Gremium stattgefunden hat, ihr Ermessen dahingehend ausüben würde, trotz schwerer Verstöße im Prüfungsverfahren unter Mitwirkung des Prüflings von einer Rücknahme der Prüfungsbestätigung abzusehen (vgl. auch Niehues/Fischer/Jeremias, Prüfungsrecht, Rn. 501).

42

Für die hier vorliegende Fallgestaltung, in der ein schutzwürdiges Vertrauen des Klägers auf die rechtswidrige Entscheidung, die Prüfung bestanden zu haben, nicht erkennbar ist, hält der Senat einen Verzicht der zuständigen Behörde auf die Rücknahme jedenfalls für ausgeschlossen. An der Beibehaltung einer solchen rechtswidrigen Entscheidung besteht auch dann kein schutzwürdiges Interesse, wenn deren Inhaber - wie der Kläger von sich behauptet - Investitionen in erheblicher Höhe für sein Unternehmen getätigt hat. Die fachliche Eignung als Unternehmer oder Geschäftsführer im Taxen- oder Mietwagengewerbe, die durch eine angemessene Tätigkeit in einem Unternehmen des Straßenverkehrs oder durch die Fachkundeprüfung nachgewiesen wird (§ 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Satz 2 PBefG), ist zwingende Genehmigungsvoraussetzung. Liegt die fachliche Eignung nicht mehr vor, hat die Genehmigungsbehörde die Genehmigung zu widerrufen, ohne dass ihr insoweit ein Ermessensspielraum zustünde (§ 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PBefG). Daraus ist ersichtlich, dass der Gesetzgeber der fachlichen Eignung hohe Bedeutung beimisst. Deshalb besteht ein gravierendes öffentliches Interesse daran, dass nur solchen Taxen- und Mietwagenunternehmern die Prüfungsbescheinigung erteilt und belassen wird, die die Fachkundeprüfung regulär bestanden haben und über ausreichende Kenntnisse des Prüfungsstoffs (Anlage 3 zu § 3 und § 7 PBZugV) verfügen. Auch etwaige Mitbewerber haben ebenso wie Prüflinge, die sich ordnungsgemäß der Fachkundeprüfung unterziehen, aus Gründen der Chancengleichheit ein berechtigtes Interesse daran, dass die zuständige Behörde bei Bekanntwerden von Prüfungsmanipulationen einschreitet und etwaige rechtswidrige Bescheinigungen zurücknimmt. Dahinter müssen die Belange des Klägers zurückstehen.

43

3. Zur Herausgabe der von der Beklagten ausgestellten Prüfungsbescheinigung für den Taxen- und Mietwagenverkehr ist der Kläger gemäß Art. 52 BayVwVfG verpflichtet.

44

Ist ein Verwaltungsakt unanfechtbar widerrufen oder zurückgenommen oder ist seine Wirksamkeit aus einem anderen Grund nicht oder nicht mehr gegeben, so kann die Behörde die auf Grund dieses Verwaltungsakts erteilten Urkunden oder Sachen, die zum Nachweis der Rechte aus dem Verwaltungsakt oder zu deren Ausübung bestimmt sind, zurückfordern (Art. 52 Satz 1 BayVwVfG). Der Inhaber und, sofern er nicht der Besitzer ist, auch der Besitzer dieser Urkunden oder Sachen sind zu ihrer Herausgabe verpflichtet (Art. 52 Satz 1 BayVwVfG). Dabei genügt es nach herrschender Meinung für eine Rückforderung der Urkunde auch bei noch nicht bestandskräftiger Rücknahme des zugrunde liegenden Verwaltungsakts, wenn dem hiergegen erhobenen Rechtsbehelf aufgrund der Anordnung der sofortigen Vollziehung keine aufschiebende Wirkung zukommt (vgl. Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 52 Rn. 15 ff. und 26 m.w.N.). Der sofort vollziehbare Rücknahmebescheid ist bezüglich seiner Wirkungen bis zur endgültigen Klärung einem unanfechtbaren Verwaltungsakt weithin gleichgestellt.

45

Der Senat hat den Antrag des Klägers auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seiner Klage gegen den Rücknahmebescheid und die Verpflichtung zur Herausgabe der Prüfungsbescheinigung im Beschwerdeverfahren mit Beschluss vom 6. November 2019 abgelehnt. Hierdurch ist der von der Beklagten angeordnete Sofortvollzug des Bescheids unanfechtbar bestätigt. Die Verpflichtung des Klägers zur Herausgabe der Prüfungsbescheinigung für den Taxen- und Mietwagenverkehr ist gerechtfertigt, um Täuschungen des Rechtsverkehrs durch die vom Kläger nicht nachgewiesene fachliche Eignung, die ihm in der Urkunde bescheinigt wird, entgegenzuwirken.

46

4. Die Verpflichtung des Klägers zur Tragung der Verfahrenskosten für beide Rechtszüge ergibt sich aus § 154 Abs. 1 und 2 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. § 709 ZPO.

47

5. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 und § 52 Abs. 1 GKG und den Empfehlungen in Nr. 36.3 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (abgedruckt in Kopp/Schenke, VwGO, 25. Auflage 2019, Anh. § 164 Rn. 14).

48

6. Die Revision wird nicht zugelassen, da keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Gründe vorliegt.