

Titel:

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

Normenkette:

BayVwVfG Art. 35 S. 1, Art. 48 Abs. 1, Abs. 2 S. 3 Nr. 3, Abs. 3, 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 feststellender Verwaltungsakt, der unter den Voraussetzungen des Art. 48 Abs. 2 bis 4 BayVwVfG zurückgenommen werden kann. Zwar hindert dabei auch ein etwaiges Vertrauen des Prüfungsteilnehmers in den Bestand der rechtswidrigen Prüfungsentscheidung die Behörde grundsätzlich nicht an deren Rücknahme, weil dem verfassungsunmittelbar gebotenen Minimum an Vertrauensschutz im Regelfall durch den (bloßen) Vermögensschutz genügt wird. Aber auch im Rahmen der Ermessenserwägungen sind ein schutzwürdiges Vertrauen des Prüflings und seine privaten Interessen zu berücksichtigen (Fortführung von BayVGH BeckRS 2020, 4528 Rn. 28 u. 29, BeckRS 2020, 4530 Rn. 14, 17 u. 19). (Rn. 13, 18 und 20) (redaktioneller Leitsatz)

2. Ein Prüfungsteilnehmer kann mit seiner Unterschrift unter eine bekanntermaßen unrichtige oder nicht gelesene Prüfungsniederschrift einen erheblichen Beitrag zur Vertuschung eines nicht ordnungsgemäßen Prüfungsablaufs und damit auch zur Erteilung einer rechtswidrigen Prüfungsbescheinigung leisten. Mit der Unterschrift unter ein ungelesenes oder ungeprüftes Dokument nimmt er eine etwaige Unrichtigkeit der darin enthaltenen Angaben bewusst in Kauf. Wenn er hierbei einfachste, ganz nahe liegende Überlegungen nicht anstellt und außer Acht lässt, was in der konkreten Situation jedem ohne weiteres einleuchten muss, ist zumindest von grob fahrlässiger Unkenntnis auszugehen. (Rn. 20) (redaktioneller Leitsatz)

3. Im öffentlichen Interesse, das nicht nur die Sicherheit des Straßenverkehrs umfasst, sondern auch das Interesse an einer gesicherten Qualität der Dienstleistung des Taxiunternehmers und an einem gerechten Wettbewerb bzw. das Interesse der Mitbewerber an Chancengleichheit (vgl. BayVGH BeckRS 2019, 30493 Rn. 28), genügt es für die Genehmigung zum Taxenverkehr nicht, wenn ausreichende Fachkunde nicht widerlegt ist oder angenommen werden kann. Die vom Gesetzgeber für erforderlich erachtete und auf bestimmte Art und Weise nachzuweisende fachliche Eignung setzt Kenntnisse voraus, die nicht auf die von einem (angestellten) Taxifahrer erforderlichen Kenntnisse beschränkt sind und weit über diejenigen Kenntnisse hinausgehen, die bei der reinen Personenbeförderung praktisch erworben werden können. (Rn. 21) (redaktioneller Leitsatz)

4. 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 (Fortführung von BayVGH BeckRS 2020, 4528 Rn. 44, BeckRS 2020, 4530 Rn. 23). (Rn. 22) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Nachweis der Fachkunde für den Taxen- und Mietwagenverkehr, Rücknahme der Entscheidung über eine bestandene Prüfung, grob fahrlässige Unkenntnis der Rechtswidrigkeit der Prüfungsbescheinigung, Prüfung durch nicht zur Prüfung berufene Person, Unterschrift unter eine unrichtige Prüfungsniederschrift, Vertrauensschutz (verneint), begünstigender feststellender Verwaltungsakt, Vermögensschutz, Rücknahmeerlassen, fachliche Eignung, erforderliche Kenntnisse, Herausgabepflicht

Vorinstanz:

VG Ansbach, Beschluss vom 19.09.2019 – AN 4 S 19.1539

Fundstelle:

BeckRS 2020, 9474

Tenor

- I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.
- II. Der Antragsteller trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.
- III. Der Streitwert wird auf 7.500,- EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1

Der Antragsteller wendet sich gegen die sofortige Vollziehbarkeit der Rücknahme der ihm durch die Antragsgegnerin, eine Industrie- und Handelskammer, erteilten Bescheinigung, dass er den Nachweis der fachlichen Eignung zum Beruf des Personenverkehrsunternehmers im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr erbracht habe, sowie der Verpflichtung zur Rückgabe der Prüfungsbescheinigung.

2

Am 12. März 2018 erteilte die Stadt Fürth dem Antragsteller eine bis 11. März 2023 befristete Genehmigung für den Verkehr mit Taxen. Im Oktober 2018 erwarb er ein Taxiunternehmen in Fürth.

3

Mit einem im Juli 2018 (ohne Tagesangabe) ausgefüllten Formular meldete sich der Antragsteller zur Fachkundeprüfung am 1. August 2018 an. In dem Anmeldeformular waren als Mitglieder des Prüfungsausschusses der Prüfer B. als Vorsitzender und fünf ehrenamtliche Prüfer als Beisitzer aufgeführt. Mit Schreiben vom 1. August 2018 bestätigte die Antragsgegnerin den Eingang der Prüfungsanmeldung und kündigte eine Ladung etwa zwei Wochen vor der Prüfung an, die nach Aktenlage nicht versandt wurde. Nach der Prüfungsniederschrift fand die Prüfung am 1. August 2018 statt. Sie ist mit den Unterschriften des Vorsitzenden B. und von zwei Beisitzern sowie der Unterschrift des Antragstellers versehen. Der ehemalige Mitarbeiter der Antragsgegnerin Z. stellte ihm noch am selben Tag die Bescheinigung zum Nachweis der fachlichen Eignung für den innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr mit Taxen und Mietwagen Nr. 158/4628 aus.

4

In der Folgezeit ergaben interne Ermittlungen der Antragsgegnerin Anhaltspunkte dafür, dass Prüfungsausschussmitglieder in zahlreichen Fällen bei den Fachkundeprüfungen nicht anwesend waren, diese nicht abgenommen und Niederschriften über den Prüfungsablauf im Nachhinein unterschrieben haben. In diesem Zusammenhang wurden strafrechtliche Ermittlungen gegen die ehemaligen Mitarbeiter der Antragsgegnerin B. und Z. eingeleitet.

5

Nach Anhörung nahm die Antragsgegnerin mit Bescheid vom 4. Juli 2019 die dem Antragsteller erteilte Bescheinigung vom 1. August 2018 über die fachliche Eignung für den innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr mit Taxen und Mietwagen zurück, verpflichtete ihn zur Herausgabe der Bescheinigung im Original spätestens fünf Tage nach Zugang des Bescheids und ordnete die sofortige Vollziehung dieser Verfügungen (Nummern I und II) an. Die dem Antragsteller erteilte Prüfungsbescheinigung sei rechtswidrig und werde daher gemäß Art. 48 BayVwVfG zurückgenommen, weil Ermittlungen ergeben hätten, dass der Antragsteller keine ordnungsgemäße Prüfung durchlaufen habe. Sofern überhaupt eine Prüfung stattgefunden habe, sei diese jedenfalls von einer nicht dazu berufenen Person und nicht von zwei Prüfern abgenommen worden. Dies seien wesentliche Verfahrensfehler gemäß § 5 Abs. 2 PBZugV i.V.m. § 3 Abs. 2 der Prüfungsordnung. Ein Mitarbeiter der IHK, der wie hier nicht dem Prüfungsausschuss angehöre, habe keine hoheitliche Befugnis zur Abnahme der Prüfung. Davon abgesehen könne nicht ausgeschlossen werden, dass insbesondere die angebliche mündliche Prüfung bei ordnungsgemäßer Besetzung des Prüfungsausschusses auch fachlich einen anderen Ausgang erfahren hätte. Gemäß Art. 48 Abs. 3 BayVwVfG sei bei der Ermessensabwägung eine Interessenabwägung vorzunehmen. Den privaten Interessen des Antragstellers stehe ein überwiegendes Interesse der öffentlichen Sicherheit und Ordnung entgegen, was auch dann gelte, wenn der Antragsteller eine irgendwie

geartete, jedenfalls aber nicht ordnungsgemäße Prüfungsleistung erbracht haben sollte. Denn es sei nicht nachgewiesen, dass der Antragsteller die zum Führen eines Taxiunternehmens bzw. zum Schutz der Allgemeinheit und der Fahrgäste erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten habe. Seine Interessen, darunter die Erwirtschaftung des Lebensunterhalts und getätigte Investitionen, seien nicht schutzwürdig, da er aufgrund seiner Kenntnis und Mitverursachung von der Rechtswidrigkeit der Prüfungsbescheinigung habe ausgehen müssen. Hinsichtlich der Zusammensetzung des Prüfungsausschusses liege zumindest Fahrlässigkeit vor. Indem er ein unrichtiges Prüfungsprotokoll unterschrieben habe, habe er wissentlich und aktiv zur Ausstellung einer falschen Bescheinigung beigetragen. Er sei auch nicht schutzwürdig, weil er übergangsweise einen Betriebsleiter für sein Taxiunternehmen einsetzen und jederzeit eine ordnungsgemäße Fachkundeprüfung ablegen könne. Hierzu werde ihm kurzfristig und gebührenfrei Gelegenheit gegeben.

6

Gegen diesen Bescheid ließ der Antragsteller durch seinen Bevollmächtigten beim Verwaltungsgericht Ansbach Klage (AN 4 K 19.01540) erheben, über die noch nicht entschieden ist, und die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen die Nummern I und II des angefochtenen Bescheids, hilfsweise die Aufhebung der sofortigen Vollziehung beantragen. Zur Begründung ließ er ausführen, er habe sich längere Zeit auf die Fachkundeprüfung vorbereitet. Die Antragsgegnerin habe ihm mitgeteilt, er habe sich für die Prüfung am 1. August 2018 um 13:00 Uhr in ihren Räumen einzufinden. Ein Fachstudium in Fragen des Prüfungsrechts, insbesondere über die Zusammensetzung des Prüfungsausschusses, habe er nicht noch nebenbei erledigt. Dieses Wissen habe nicht zu der zu prüfenden Fachkunde gehört. Der Antragsteller habe der als zuständige Entscheidungsträger auftretenden Personen, wohl Z., seinen Reisepass vorgelegt und einen Gebührenbescheid erhalten, den er nicht auf Auffälligkeiten hinsichtlich des Datums geprüft habe. Zuvor habe er die verbindliche Anmeldung für die Prüfung unterzeichnet. Er habe die schriftlichen Prüfungsfragen bearbeitet und hierüber genauso wie für die sich daran von 13:30 bis 13:45 Uhr anschließende mündliche Prüfung eine Niederschrift erhalten. Diese habe er am 1. August 2018 unterzeichnet. Abgesehen davon, dass er kein ausgebildeter Volljurist sei, sei er kurz nach Beendigung der Prüfung auch etwas aufgeregt und angestrengt gewesen. Als ihm der in seinen Augen zuständige Amtsträger gesagt habe, in der Mitte des Blatts zu unterschreiben, habe er dies ohne ausführliche Prüfung des genauen Inhalts der Niederschrift getan. Allein schon der Hinweis, dass er gegen die Prüfung bzw. die Prüfer Einwendungen erheben könne, sei für ihn völlig irritierend gewesen, da er sich über die Prüfer keine Gedanken gemacht, sondern lediglich die Fachkunde im Kopf gehabt habe. Er sei deshalb nicht auf die Idee gekommen, sich Personaldokumente des Prüfers zeigen zu lassen oder Niederschriften auf Fehler zu prüfen. Im Vertrauen auf den Bestand der Genehmigung für die Ausübung des Gelegenheitsverkehrs mit Taxen sowie die Prüfungsbescheinigung habe der Antragsteller zwei Taxen erworben. Zwar möge für ihn erkennbar gewesen sein, dass die Prüfungsniederschrift unrichtig gewesen sei. Darin liege aber keine Kenntnis oder grob fahrlässige Unkenntnis im Sinne von Art. 48 Abs. 2, 3 BayVwVfG. Die Anforderungen an einen Prüfling würden völlig überspannt, wenn er eine Niederschrift auf die Anzahl der teilnehmenden Prüfer zu kontrollieren habe und bei fehlender Übereinstimmung der angegebenen mit den tatsächlichen Prüfern den Schluss ziehen solle, dass wesentliche formelle Voraussetzungen der Prüfung nicht gegeben seien.

7

Die Antragsgegnerin erwiderte, der Prüfungsvorsitzende B. habe eingeräumt, an keiner Prüfung teilgenommen zu haben, also auch nicht an der des Antragstellers, und seine Unterschrift nachträglich geleistet zu haben. Diese Aussage habe die Antragsgegnerin veranlasst, die Angelegenheit der Staatsanwaltschaft zu übergeben. Weitere Ermittlungen hätten ergeben, dass es für die Prüfung am 1. August 2018 keine Abrechnung der ehrenamtlichen Prüfer gebe. Beide ehrenamtlichen Prüfer hätten bestätigt, die Prüfungsniederschrift nachträglich unterschrieben zu haben. Es sei unerheblich, ob dem Antragsteller die Prüfer namentlich bekannt gewesen seien. Mit seiner Unterschrift auf der Prüfungsniederschrift habe er wahrheitswidrig die Anwesenheit von drei genannten Prüfern bestätigt, gegen die er keine Einwendungen habe. Die Diskrepanz zur Anwesenheit lediglich einer Person hätte ihm auffallen müssen. Der Vortrag in der Antragschrift sei zumindest insoweit unschlüssig, als der Antragsteller angegeben habe, sich um 13:00 Uhr zum Beginn der Prüfung eingefunden und um 13:30 Uhr eine mündliche Prüfung absolviert zu haben. Tatsächlich bestehe die schriftliche Prüfung aus zwei Teilen, für die jeweils 60 Minuten angesetzt seien und die sodann korrigiert würden, bevor eine Entscheidung über die Zulassung zur mündlichen Prüfung getroffen werde. Eine mündliche Prüfung hätte somit keinesfalls um 13:30 Uhr stattfinden können. Nach den internen Ermittlungen spreche alles dafür, dass die Prüflinge,

darunter auch der Antragsteller, mit ehemaligen Mitarbeitern der Antragsgegnerin kollusiv zusammengewirkt hätten, um auf einfachem Wege die Fachkundebescheinigung zu bekommen. Auf Vertrauensschutz könne sich der Antragsteller nicht berufen. Von dem Angebot, eine ordnungsgemäße Prüfung abzulegen, habe er bislang keinen Gebrauch gemacht. Er könne übergangsweise einen Betriebsleiter einsetzen.

8

Mit Beschluss vom 19. September 2019 lehnte das Verwaltungsgericht den Antrag gemäß § 80 Abs. 5 VwGO ab. Der Rücknahmebescheid sei rechtmäßig. Die Prüfungsbescheinigung sei rechtswidrig, weil davon auszugehen sei, dass die ihr zugrunde liegende Fachkundeprüfung vom 1. August 2018 entweder überhaupt nicht oder jedenfalls nicht von einem hierfür nach § 5 Abs. 2 und 3 PBZugV i.V.m. § 3 Abs. 2 und 3 PrüfO zuständigen Prüfungsausschuss abgenommen worden sei. Somit habe der Antragsteller entgegen der Feststellung in der Bescheinigung die fachliche Eignung im Sinne von § 3 Abs. 2 PBZugV nicht nachgewiesen. Der von ihm geschilderte konkrete Prüfungsablauf lege nahe, dass eine Fachkundeprüfung überhaupt nicht stattgefunden habe. Alle drei Teilprüfungen könnten nicht innerhalb von 45 Minuten absolviert werden. Außerdem sei entgegen seiner Behauptung davon auszugehen, dass er bei ordnungsgemäßer Prüfung die Niederschrift bereits bei Beginn der schriftlichen Prüfung und gleich nach Belehrung über sein Ablehnungsrecht hätte unterzeichnen müssen. Die Behauptung, dass sich auf der Prüfungsniederschrift bereits drei Unterschriften der Prüfer befunden hätten, als der Antragsteller diese unterzeichnet habe, sei nicht haltbar. Sie widerspreche den Aussagen der Prüfer, dass sie die Niederschriften über die Sonderprüfungstermine erst nachträglich unterschrieben hätten. Der ehrenamtliche Prüfer L. habe angegeben, die von ihm abgenommenen Prüfungen seien in der Regel bis etwa 13:00 Uhr vollzogen gewesen, sodass nachfolgende Prüfungen ohne seine persönliche Anwesenheit stattgefunden hätten. Jedenfalls sei den eigenen Angaben des Antragstellers zu entnehmen, dass die Fachkundeprüfung, wenn überhaupt, von einer (unzuständigen) Person abgenommen worden sei. Die Rücknahme sei innerhalb der Jahresfrist nach Art. 48 Abs. 4 BayVwVfG erfolgt. Die Antragsgegnerin habe im Rahmen der Ermessensausübung auch die Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes angemessen abgewogen. Die unter Hinweis auf die Erkenntnisse aus den internen Ermittlungen gezogene Schlussfolgerung, dass kein schutzwürdiges Vertrauen in den Bestand der Prüfungsbescheinigung bestehe, sei nicht zu beanstanden. Es könne zwar nicht mit hinreichender Sicherheit eine Bestechung oder Vorteilsgewährung oder arglistige Täuschung angenommen werden. Jedoch sei von grober Fahrlässigkeit auszugehen. Der Antragsteller habe jedenfalls gewusst, dass die Anzahl der angegebenen Prüfer falsch gewesen sei. Es hätte sich ihm auch als juristischem Laien aufdrängen müssen, dass die Bescheinigung „nicht richtig“ sein könne. Auch wenn ein Mangel in der Besetzung der Prüfungskommission nicht in die Sphäre des Prüflings falle, sei ihm eine unverzügliche Rüge zuzumuten, wenn er wie hier bereits vor Ablegung der Prüfung über deren ordnungsgemäße Besetzung hinreichend informiert gewesen sei. Dass eine Rüge des Besetzungsmangels unterblieben sei, führe nicht zur Heilung dieses objektiven Verfahrensfehlers und hindere somit auch nicht die Rücknehmbarkeit der Prüfungsbescheinigung. Die Verpflichtung zur Herausgabe der Prüfungsbescheinigung finde ihre Rechtsgrundlage in Art. 52 BayVwVfG. Ein besonderes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung der Rücknahme der Bescheinigung, die einen selbstständigen Eingriff in die subjektive Berufswahlfreiheit des Antragstellers darstelle, liege vor. Bei einem Aufschub des Vollzugs würden konkrete Gefahren, insbesondere für das Leben und die körperliche Unversehrtheit einer unbestimmten Vielzahl von Personen, drohen. Der Betrieb eines Taxenverkehrsunternehmens setze qualifizierte berufliche Kenntnisse voraus, die insbesondere zum Schutz der Fahrgäste und sonstiger Verkehrsteilnehmer, des Fahrpersonals sowie der allgemeinen Sicherheit des Straßenverkehrs notwendig seien. Die erlittenen wirtschaftlichen Nachteile könne der Antragsteller durch die Bestellung einer anderen fachlich geeigneten Person für die Geschäftsführung oder die Ablegung einer ordnungsgemäßen Fachkundeprüfung vermeiden. Der Hilfsantrag sei unbegründet, weil die Anordnung der sofortigen Vollziehung formell rechtmäßig sei.

9

Hiergegen richtet sich die Beschwerde des Antragstellers, der die Antragsgegnerin entgegentritt. Zur Begründung ist ausgeführt, der angefochtene Rücknahmebescheid sei rechtswidrig. Zu den internen Ermittlungen der Antragsgegnerin könne der Antragsteller keine Erklärung abgeben, da insoweit keine Akteneinsicht gewährt worden sei. Ausdrücklich falsch sei, dass der Antragsteller die Niederschrift vom 1. August 2018 bereits zu Beginn der schriftlichen Prüfung unterzeichnet habe. Dies sei erst nach Abschluss zumindest des schriftlichen Teils geschehen. Die Ermessensentscheidung sei fehlerhaft, weil der

Antragsgegnerin überhaupt kein Ermessen zugestanden habe, da an es der erforderlichen groben Fahrlässigkeit oder Kenntnis des Antragstellers fehle. Die Ausführungen über eine Bestechung oder Vorteilsgewährung seien haltlos und dienten der Stimmungsmache. Das Verwaltungsgericht habe es unterlassen, die vordruckte Passage in der Niederschrift vom 1. August 2018 über die Erklärung des Prüflings auszulegen. Der Text enthalte keinen Hinweis darauf, dass sich der Antragsteller die Ausweise der Prüfer habe zeigen lassen und diese bei Verfassung der Niederschrift anwesend gewesen seien. Es sei ausdrücklich nur von den „vorgesehenen Prüfern“, nicht von anwesenden Prüfern die Rede. Die Niederschrift gebe keinen Hinweis darauf, dass der Antragsteller die Identität der vorgesehenen Prüfer ermittelt habe. Ein Besetzungsmangel der Kommission falle nicht in seine Sphäre. Unzutreffend sei, dass dem Prüfling eine Rüge einer fehlerhaften Besetzung zuzumuten sei, wenn er vor Ablegung der Prüfung über die ordnungsgemäße Besetzung der Prüfungskommission hinreichend informiert gewesen sei. Auch das OVG Niedersachsen verlange in seinem Urteil vom 8. Juni 2011 (8 LB 199/09) vom Prüfling nicht, dass er anlasslos Kenntnisse über die Besetzung der Prüfungskommission bzw. den Prüfer haben müsse. Der Antragsteller sei weder anwaltlich vertreten gewesen noch seien einzelne Prüfungsfächer auszuwählen gewesen, aus denen sich die Anzahl der Prüfer bzw. der Prüfungskommission ergeben hätte. Vielmehr werde bei den Fachkundeprüfungen weder eine Auswahl von Prüfungsgebieten noch eine Bestimmung der Prüfer in Abhängigkeit der Prüfungsgebiete vorgenommen. Prüfungsrechtliche Kenntnisse seien nicht Gegenstand der Prüfung. Auch von einer fehlenden Prüfungsleistung des Antragstellers könne nicht die Rede sein. Zudem könne abgewartet werden, bis eine Entscheidung in der Hauptsache vorliege, da der Antragsteller sein Transportunternehmen beanstandungslos führe.

10

Wegen des weiteren Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichts- und Behördenakten Bezug genommen.

II.

11

Die zulässige Beschwerde ist unbegründet.

12

Aus den im Beschwerdeverfahren vorgetragenen Gründen, auf deren Prüfung der Verwaltungsgerichtshof beschränkt ist (§ 146 Abs. 4 Sätze 1 und 6 VwGO), ergibt sich nicht, dass die Entscheidung des Verwaltungsgerichts zu ändern oder aufzuheben wäre.

13

Die Rücknahme der Prüfungsentscheidung ist rechtmäßig. Die Entscheidung der Antragsgegnerin über das Bestehen der Fachkundeprüfung zum Nachweis der fachlichen Eignung des Prüfungsteilnehmers ist ein begünstigender feststellender Verwaltungsakt im Sinne von Art. 35 Satz 1, Art. 48 Abs. 1 Satz 2 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (BayVwVfG) vom 23. Dezember 1976 (BayRS 2010-1-I), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Juli 2018 (GVBl S. 604), der unter den Voraussetzungen des Art. 48 Abs. 2 bis 4 BayVwVfG zurückgenommen werden kann, wenn er sich - wie hier wegen des nicht ordnungsgemäß durchgeführten Prüfungsverfahrens - als rechtswidrig erweist (vgl. Fischer in Niehues/Fischer/Jeremias, Prüfungsrecht, 7. Aufl. 2018, Rn. 698, 723, 818; Jeremias in Niehues/Fischer/Jeremias, a.a.O. Rn. 501). Dem stehen die Besonderheiten des Prüfungsverfahrens nicht entgegen (Art. 2 Abs. 3 Nr. 2 BayVwVfG; hierzu Fischer, a.a.O. Rn. 723).

14

Das Verwaltungsgericht ist zu Recht davon ausgegangen, dass keine ordnungsgemäße Fachkundeprüfung des Antragstellers stattgefunden hat und die materiellen Voraussetzungen für die Rücknahme der Prüfungsentscheidung vom 1. August 2018 und die Verpflichtung zur Rückgabe der Prüfbescheinigung vorliegen. Es liegt weder ein Fehler bei der Ermessensausübung vor noch kann sich der Antragsteller auf schutzwürdiges Vertrauen berufen.

15

Die Genehmigung für den Verkehr mit Taxen und Mietwagen setzt unter anderem voraus, dass der 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 wird entweder durch eine angemessene Tätigkeit in einem Unternehmen des Straßenpersonenverkehrs

oder durch Ablegung einer Prüfung nachgewiesen (§ 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). Die Prüfung setzt sich aus zwei schriftlichen Prüfungsteilen und gegebenenfalls einer ergänzenden mündlichen Prüfung zusammen (§ 4 Abs. 1 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).

16

Der Ablauf der Fachkundeprüfung des Antragstellers war, sofern sie überhaupt stattgefunden hat, mindestens in zweifacher Hinsicht rechtswidrig. Sie ist unter Verstoß gegen § 5 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 PBZugV von einer nicht zum Prüfungsausschuss gehörigen Person und nur von einem statt mindestens zwei Prüfern abgenommen worden. Dies steht aufgrund der Schilderung des Antragstellers zum Prüfungsablauf am 1. August 2018 und der Ermittlungen der Antragsgegnerin, insbesondere den Aussagen der Prüfer, die die Niederschrift über die angebliche Prüfung nachträglich unterzeichnet haben, ohne daran teilgenommen zu haben, fest. Dabei ist unerheblich, ob der Antragsteller die Prüfungsniederschrift zu Beginn der Prüfung oder nach Ablegung des schriftlichen Teils unterschrieben hat. Wie die Antragsgegnerin zu Recht anführt, bestreitet er nicht, dass die Prüfung entgegen der von ihm unterschriebenen Erklärung nur von einer Person bzw. nur in Anwesenheit einer Person abgenommen worden ist. Nach Auslegung der von ihm unterschriebenen Erklärung besteht kein Zweifel daran, dass er durch seine Unterschrift der Wahrheit zuwider die Anwesenheit von drei Prüfern bestätigt hat. Um die Diskrepanz zwischen der tatsächlichen Anzahl der Prüfer und dem unterschriftlich bestätigten Sachverhalt festzustellen, bedarf es weder juristischer Kenntnisse noch einer Überprüfung der Personaldokumente der angeblichen Prüfer noch einer vorherigen Information über die namentliche Besetzung der Prüfungskommission. Das zitierte Urteil des OVG Niedersachsen führt in diesem Zusammenhang nicht weiter.

17

Im Übrigen hat die mündliche Prüfung - ohne dass es darauf noch entscheidend ankommt - der Niederschrift zufolge lediglich von 13:30 bis 13:45 Uhr gedauert, obwohl § 9 Abs. 1 der Prüfungsordnung hierfür grundsätzlich eine halbe Stunde vorsieht. Auch ist der Inhalt des mündlichen Prüfungsteils entgegen § 12 der Prüfungsordnung in der Niederschrift nicht dokumentiert.

18

Auch ein etwaiges Vertrauen in den Bestand der rechtswidrigen Prüfungsentscheidung hindert die Behörde grundsätzlich nicht an deren Rücknahme. Nach Art. 48 Abs. 3 Satz 1 und 2 BayVwVfG kann schutzwürdiges Vertrauen einen Ausgleichsanspruch begründen. Dem verfassungsunmittelbar gebotenen Minimum an Vertrauensschutz wird im Regelfall durch den (bloßen) Vermögensschutz genügt (Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 48 Rn. 180).

19

Unstreitig ist, dass die Antragsgegnerin die Prüfungsentscheidung vor Ablauf eines Jahres seit Kenntnisnahme von den Tatsachen, die die Rücknahme rechtfertigen, zurückgenommen hat (Art. 48 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG). Damit kommt es insoweit nicht darauf an, ob die Prüfungsbescheinigung durch arglistige Täuschung, Drohung oder Bestechung erwirkt worden ist (Art. 48 Abs. 4 Satz 2 i.V.m. Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 BayVwVfG).

20

Auch die Ermessenserwägungen der Antragsgegnerin, in deren Rahmen ein schutzwürdiges Vertrauen des Antragstellers und seine privaten Interessen zu berücksichtigen waren (vgl. Sachs, a.a.O. § 48 Rn. 177, 182 ff. m.w.N.), sind nicht zu beanstanden. Das Verwaltungsgericht hat unter Bezugnahme auf den angefochtenen Bescheid zutreffend darauf abgestellt, dass dem Antragsteller durch seine Beteiligung an der Erstellung einer unrichtigen Prüfungsniederschrift und die spätestens durch die Niederschrift vermittelte Kenntnis, dass der Prüfungsausschuss aus drei Personen, nämlich dem Vorsitzenden B. und den Beisitzern D. und L. besteht, jedenfalls nicht aus Z., der die Prüfung tatsächlich abgenommen hat, schon kein schutzwürdiges Vertrauen zugebilligt werden kann. Selbst wenn der Antragsteller die Niederschrift

unterschieden hat, ohne sie zu lesen, erscheint bereits fraglich, ob er überhaupt auf die Rechtmäßigkeit der Prüfungsentscheidung vertraut hat. Jedenfalls aber kann er sich auf einen Vertrauenstatbestand nicht berufen, weil er die erforderliche Sorgfalt damit in besonders schwerem Maße verletzt hat, d.h. grob fahrlässig gehandelt hat (vgl. BVerwG, B.v. 24.7.2000 - 10 B 4.99 - juris Rn. 17; Legaldefinition in § 45 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 SGB X). Mit seiner Unterschrift unter eine bekanntermaßen unrichtige oder nicht gelesene Prüfungsniederschrift hat er - unter Berücksichtigung seiner konkreten Kenntnisse und Fähigkeiten - einen erheblichen Beitrag zur Vertuschung eines nicht ordnungsgemäßen Prüfungsablaufs und damit auch zur Erteilung einer rechtswidrigen Prüfungsbescheinigung geleistet. Er hat wahrheitswidrig bestätigt, dass die Prüfer B., D. und L. anwesend waren und er gegen diese keine Einwendungen erhebt, dass also insoweit die Prüfungsvorgaben eingehalten worden sind. Grundsätzlich übernimmt der Unterzeichner mit seiner Unterschrift die Verantwortung für die tatsächlichen Angaben in dem betreffenden Schriftstück, was dessen Kenntnisnahme voraussetzt. Mit der Unterschrift unter ein ungelesenes oder ungeprüftes Dokument nimmt der Unterzeichner eine etwaige Unrichtigkeit der darin enthaltenen Angaben bewusst in Kauf. Der Antragsteller hat hierbei einfachste, ganz nahe liegende Überlegungen nicht angestellt und außer Acht gelassen, was in der konkreten Situation jedem ohne weiteres hätte einleuchten müssen, so dass zumindest von grob fahrlässiger Unkenntnis im Sinne von Art. 48 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. Abs. 2 Nr. 3 BayVwVfG auszugehen ist (vgl. BVerwG, B.v. 18.3.2009 - 5 B 10.09 - Buchholz 435.12 § 45 SGB X Nr. 14 = juris Rn. 3; BGH, U.v. 23.9.2008 - XI ZR 395/07 - NJW 2009, 587 = juris Rn. 14 zur grob fahrlässigen Unkenntnis). Da im Ergebnis somit davon auszugehen ist, dass der Antragsteller die Rechtswidrigkeit der Prüfungsentscheidung kannte oder zumindest infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte, ist ein etwaiges Vertrauen auf den Bestand der Prüfungsentscheidung jedenfalls nicht schutzwürdig (vgl. Art. 48 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. Abs. 2 Nr. 3 BayVwVfG).

21

Ferner geboten auch die persönlichen Belange des Antragstellers nicht, von der Rücknahme der Prüfungsbescheinigung abzusehen. Soweit er auf eine beanstandungslose Führung seines Taxiunternehmens verweist, kann er damit nicht durchdringen. Im öffentlichen Interesse, das nicht nur die Sicherheit des Straßenverkehrs umfasst, sondern auch das Interesse an einer gesicherten Qualität der Dienstleistung des Taxiunternehmers und an einem gerechten Wettbewerb bzw. das Interesse der Mitbewerber an Chancengleichheit (vgl. BayVGH, B.v. 6.11.2019 - 11 CS 19.1866 - juris Rn. 28), genügt es nicht, wenn ausreichende Fachkunde nicht widerlegt ist oder angenommen werden kann. Für die Genehmigung zum Taxenverkehr gemäß § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 i.V.m. § 47 PBefG ist die vom Gesetzgeber für erforderlich erachtete fachliche Eignung auf bestimmte Art und Weise nachzuweisen. Die fachliche Eignung nach § 3 Satz 2 und 3 PBZugV setzt Kenntnisse voraus, die in der Anlage 3 dieser Verordnung bestimmt sind. Diese sind auch nicht auf die von einem (angestellten) Taxifahrer erforderlichen Kenntnisse beschränkt, weil die erteilte Genehmigung eine erheblich darüber hinausgehende Berechtigung verschafft. Sie gehen weit über diejenigen Kenntnisse hinaus, die der Antragsteller bei der reinen Personenbeförderung praktisch hätte erwerben können. Unter Verweis auf die jederzeitige Möglichkeit, die Fachkundeprüfung abzulegen, hat die Antragsgegnerin zu Recht den durch einen ordnungsgemäß zustande gekommenen Befähigungsnachweis geschützten öffentlichen Interessen Vorrang gegenüber den auf der Grundlage der Genehmigung - in zumindest fahrlässiger Unkenntnis der rechtswidrigen Prüfungsbescheinigung - getätigten Investitionen des Antragstellers und seinen sonstigen beruflichen Interessen eingeräumt.

22

Schließlich ist der Antragsteller als Inhaber und Besitzer der von der Antragsgegnerin ausgestellten Prüfungsbescheinigung für den Taxen- und Mietwagenverkehr (vgl. Art. 52 Satz 2 BayVwVfG) auch zu deren Herausgabe verpflichtet. Nach Art. 52 Satz 1 BayVwVfG kann die Behörde die auf Grund eines unanfechtbar zurückgenommenen Verwaltungsakts erteilten Urkunden oder Sachen, die zum Nachweis der Rechte aus dem Verwaltungsakt oder zu deren Ausübung bestimmt sind, zurückfordern. Nach herrschender Meinung setzt dies nicht die Bestandskraft des Rücknahmebescheids voraus. Es genügt, wenn dem hiergegen erhobenen Rechtsbehelf aufgrund der Anordnung der sofortigen Vollziehung keine aufschiebende Wirkung zukommt, da der sofort vollziehbare Rücknahmebescheid bezüglich seiner Wirkungen bis zur endgültigen Klärung einem unanfechtbaren Verwaltungsakt weithin gleichgestellt ist (vgl. Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 52 Rn. 15 ff., 26 m.w.N.).

23

Die Beschwerde war daher mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 2 VwGO zurückzuweisen. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 und § 52 Abs. 1 GKG und den Empfehlungen in Nr. 36.3 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

24

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).