

Titel:

Genehmigung des Verkehrs mit Mietwagen – einstweiliger Rechtsschutz

Normenkette:

GG Art. 12 Abs. 1, Art. 19 Abs. 4

VwGO § 42 Abs. 2, § 123 Abs. 1

PBefG § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 4, § 3 Abs. 1, § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 2, § 15 Abs. 4, § 46 Abs. 2 Nr. 3, § 49 Abs. 4

PBZugV § 1 Abs. 1, Abs. 3

Leitsätze:

1. Ein vorgesehener Betriebsleiter ist für einen Antrag auf Erteilung einer Genehmigung für den Verkehr mit Mietwagen an den Unternehmer nicht antragsbefugt, weil der geltend gemachte Anspruch einfachrechtlich allenfalls dem Unternehmer zustehen und für den vorgesehener Betriebsleiter auch nicht unmittelbar aus seiner Berufsfreiheit gem. Art. 12 Abs. 1 GG hergeleitet werden kann, weil er sich damit nicht gegen eine in der Versagung der Genehmigung liegende Belastung wendet, sondern eine Erweiterung der Rechtsstellung des Unternehmers begehrt. (Rn. 13 – 17) (redaktioneller Leitsatz)

2. Für die Beurteilung der Unzuverlässigkeit des Unternehmers oder der für die Führung der Geschäfte bestellten Person ist eine an seinem Gesamtverhalten und seiner Persönlichkeit auszurichtende Zuverlässigkeitsprognose anzustellen, für die maßgeblich ist, ob er willens und in der Lage ist, die einschlägigen Vorschriften zu beachten. Dabei ist wegen der ihm anvertrauten Schutzgüter ein strenger Maßstab anzulegen und kann sich die Annahme der Unzuverlässigkeit auch aus einer Häufung von im Einzelnen nicht so schwerwiegenden Verstößen ergeben (Fortführung von VGH München BeckRS 2020, 30411 Rn. 24 mwN). (Rn. 19) (redaktioneller Leitsatz)

3. Der Genehmigungsbehörde ist es nicht verwehrt, neben personenbeförderungsrechtlichen Verstößen auch andere Tatsachen, wie etwa eine strafrechtliche Verurteilung oder eine Eintragung im Vollstreckungsportal zu ermitteln, so dass ein Beweisverwertungsverbot für solche weitergehenden Erkenntnisse nicht in Betracht kommt. § 1 Abs. 3 PBZugV regelt die Ermittlungsbefugnisse der Genehmigungsbehörde nicht abschließend, denn die Zuverlässigkeit beurteilt sich nicht allein nach den aus den dort genannten Registern ersichtlichen Verstößen, sondern nach dem Gesamtverhalten des Betroffenen. (Rn. 34) (redaktioneller Leitsatz)

4. Ergibt die Würdigung der Umstände des Einzelfalls einen allgemeinen Hang zur Missachtung der Rechtsordnung, bedarf es zur Wiedererlangung der Zuverlässigkeit einer tiefgreifenden Einstellungs- und Verhaltensänderung, die durch aussagekräftige, zweifelsfrei erwiesene und über eine lange Zeit hinweg vorliegende Tatsachen zu belegen ist (vgl. dazu VGH München BeckRS 2014, 100035 Rn. 36). (Rn. 35) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Genehmigung des Verkehrs mit Mietwagen, Versagung wegen Unzuverlässigkeit des vorgesehenen Betriebsleiters, Allgemeiner Hang zur Missachtung der Rechtsordnung, Antrag auf Verpflichtung, dem Unternehmer eine vorläufige Genehmigung zu erteilen, Antragsbefugnis des Betriebsleiters (verneint), vorgesehener Betriebsleiter, Antragsbefugnis, Berufsfreiheit, Unzuverlässigkeit, Zuverlässigkeitsprognose, Gesamtverhalten und Persönlichkeit, Hang zur Missachtung der Rechtsordnung, Ermittlungsbefugnisse, Wiedererlangung der Zuverlässigkeit, Einstellungs- und Verhaltensänderung

Vorinstanz:

VG München, Beschluss vom 17.11.2020 – 23 E 20.2489

Tenor

I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.

II. Der Antragsteller trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen, die diese selbst trägt.

III. In Abänderung der erstinstanzlichen Streitwertfestsetzung wird der Streitwert für beide Rechtszüge auf jeweils 15.000,- Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Der Antragsteller begehrt im Wege der einstweiligen Anordnung als vorgesehener Betriebsleiter die Verpflichtung des Antragsgegners, der Beigeladenen eine zeitlich eng befristete Genehmigung zur Ausübung des Mietwagenverkehrs zu erteilen.

2

Am 18. Juli 2019 beantragte die Beigeladene, eine GmbH, die ihren Betrieb bislang noch nicht aufgenommen hat, beim Landratsamt Fr. die Genehmigung für den Gelegenheitsverkehr mit fünf näher bezeichneten Mietwagen. Als zur Führung der Geschäfte bestellte Person wurde dabei der Antragsteller benannt. Dieser übt diese Funktion bereits bei der - mit der Beigeladenen nicht identischen - M ... GmbH aus, der von Juli 2014 bis Juli 2019 eine Genehmigung zum Verkehr mit Mietwagen erteilt worden war. Die Wiedererteilung dieser Genehmigung hat das Landratsamt M. mit Bescheid vom 14. Mai 2020 abgelehnt, der dagegen erhobene Widerspruch liegt derzeit der Regierung von Oberbayern vor.

3

Mit Bescheid vom 4. Februar 2020, dem Bevollmächtigten der Beigeladenen zugestellt am 6. Februar 2020, lehnte das Landratsamt Freising den Antrag im vorliegenden Verfahren ab. Der Antragsteller als zur Führung der Geschäfte bestellte Person sei unzuverlässig. Er sei vier Mal im Vollstreckungsportal eingetragen, davon drei Mal mit dem Vermerk „Gläubigerbefriedigung ausgeschlossen“. Das Amtsgericht München habe am 30. August 2017 die vorläufige Insolvenzverwaltung seines Vermögens angeordnet. Als Betriebsleiter der M...GmbH habe der Antragsteller in der Vergangenheit ordnungswidrig gehandelt; am 31. August 2018 sei ein rechtskräftiger Bußgeldbescheid wegen nicht ordnungsgemäßer Führung des Mietwagenauftragsbuchs und unberechtigten Bereithaltens im Stadtgebiet ergangen. Mit rechtskräftigem Urteil des Landgerichts München I vom 7. Mai 2018 sei der Antragsteller wegen Missbrauchs von Notrufen zu einer Geldstrafe von 40 Tagessätzen verurteilt worden. Zudem zeigten weitere Strafverfahren, dass er regelmäßig mit gesetzlichen Vorschriften in Konflikt gerate, auch wenn diese Verfahren zumeist gemäß § 170 Abs. 2 StPO eingestellt worden seien.

4

Über den dagegen im Namen der Beigeladenen erhobenen Widerspruch wurde nach Aktenlage noch nicht entschieden.

5

Den vom Antragsteller in eigenem Namen erhobenen Antrag nach § 123 VwGO, den Antragsgegner zu verpflichten, der Beigeladenen eine Genehmigung zur Ausübung des Mietwagenverkehrs für die Dauer eines Jahres ab ihrer Ausstellung zu erteilen, lehnte das Verwaltungsgericht München mit Beschluss vom 17. November 2020 ab. Der Antrag sei bereits unzulässig, da sich der Antragsteller weder auf eigene Rechte berufen könne noch befugt sei, einen Anspruch auf Erteilung einer Mietwagenkonzession für die Beigeladene im eigenen Namen im Sinne einer gewillkürten Prozessstandschaft geltend zu machen. Die vom Antragsteller geltend gemachten Auswirkungen auf seine Berufsfreiheit (Art. 12 GG) bestünden allenfalls mittelbar. Im Übrigen bliebe der Antrag aber auch in der Sache erfolglos. Eine vorläufige Genehmigung komme allenfalls in Betracht, wenn die Genehmigungsvoraussetzungen mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit erfüllt seien. Dies sei hier nicht der Fall, weil das Landratsamt im Wege einer Gesamtbetrachtung zu Recht eine negative Prognose hinsichtlich der Zuverlässigkeit des Antragstellers getroffen habe. Ferner sei auch kein Anordnungsgrund glaubhaft gemacht.

6

Dagegen wendet sich der Antragsteller mit seiner Beschwerde. Der Antrag sei zulässig, da die Versagung der Genehmigung gegenüber der Beigeladenen ihn in seinem eigenen Recht auf freie Berufsausübung (Art. 12 Abs. 1 GG) beeinträchtige. Wegen dieser Entscheidung und der Feststellung, dass es ihm an der erforderlichen Zuverlässigkeit fehle, werde er weder bei der Beigeladenen noch bei einem anderen Mietwagenunternehmen als Betriebsleiter tätig werden oder in eigenem Namen Personen befördern

können. Der Antrag sei auch begründet. Der Vorwurf, er habe als Betriebsleiter der M ... GmbH gegen seine Buchführungspflichten und in der Folge gegen das Rückkehrgebot verstoßen, sei aus Rechtsgründen unzutreffend. Insoweit verweist der Antragsteller auf das (inzwischen abgeschlossene) Verfahren beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof mit dem Az. 11 ZB 20.2076, das eine wegen der genannten Vorwürfe vom Landratsamt München gegenüber der M ... GmbH erteilte Abmahnung betraf. In diesem Verfahren wurde eingewandt, die betreffenden Fahrten seien für Uber ausgeführt worden, so dass allein Uber als vom Kunden beauftragtes Beförderungsunternehmen anzusehen und die M ... GmbH weder zur buchmäßigen Erfassung der Beförderungsaufträge noch zur Rückkehr an den Betriebssitz zwischen den einzelnen Fahrten für Uber verpflichtet gewesen sei. Daran anknüpfend meint der Antragsteller im vorliegenden Verfahren, er sei allenfalls einem unvermeidbaren Rechtsirrtum unterlegen. Jedenfalls aber hätten die behaupteten Verstöße kein solches Gewicht, dass sie seine Zuverlässigkeit in Zweifel ziehen könnten. Die ergänzend herangezogenen Verfehlungen könnten die negative Prognose ebenfalls nicht begründen. Der Missbrauch von Notrufen habe ebenso wenig Bezug zu der Tätigkeit als Betriebsleiter wie die vor dem Verwaltungsgericht von dem Antragsgegner ins Feld geführten Verstöße gegen die Zweckentfremdungssatzung der Landeshauptstadt München. Die weiteren ihm zur Last gelegten Strafverfahren seien nicht berücksichtigungsfähig, da er insoweit nicht rechtskräftig verurteilt worden sei. Finanziell leistungsfähig müsse allein der Unternehmer sein, nicht jedoch die zu Führung der Geschäfte bestellte Person. Zu berücksichtigen sei auch, dass der Antragsteller von 2014 bis 2019 ohne Beanstandungen den Betrieb der M ... GmbH geleitet habe. Das Landratsamt habe im Übrigen nach § 1 Abs. 3 PBZugV allein die beförderungrechtlichen Verstöße ermitteln dürfen, so dass die weiteren Erkenntnisse ohnehin einem Beweisverwertungsverbot unterlägen. Schließlich liege auch ein Anordnungsgrund vor. Mit Blick darauf, dass die Beigeladene mittlerweile Büroräume und Stellplätze aufgegeben habe und es daher nach Auffassung des Antragsgegners auch an dem erforderlichen Betriebssitz fehle, beantragt der Antragsteller nunmehr hilfsweise für den Fall, dass der Eilantrag aus Gründen, die nicht seine personenbeförderungrechtliche Zuverlässigkeit betreffen, abgelehnt wird, festzustellen, dass keine Tatsachen vorliegen, die seine Unzuverlässigkeit als für die Führung der Geschäfte bestellten Person dartun.

7

Der Antragsgegner tritt der Beschwerde entgegen. Er meint, der Antrag sei selbst bei Annahme einer Antragsbefugnis unzulässig, da die Versagung dem Antragsteller gegenüber mittlerweile bestandskräftig geworden sei. Zu den vor dem Verwaltungsgericht angesprochenen Verstößen gegen das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum legt der Antragsgegner Entscheidungen des Amtsgerichts München vor und führt ergänzend aus, nach Auskunft der Landeshauptstadt München seien deswegen etwa 20 Bußgeldverfahren eingeleitet worden. Den hilfsweise gestellten Antrag hält der Antragsgegner für unzulässig, u.a. weil darin eine unzulässige Antragsänderung liege.

8

Wegen des weiteren Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakten in diesem Verfahren, die vorgelegten Behördenakten, die Senatsakte in dem genannten Verfahren 11 ZB 20.2076 sowie auf die Senatsakte in dem Verfahren 11 CE 20.561, das den vorausgegangenen Streit um den Eintritt einer Genehmigungsfiktion betrifft, Bezug genommen.

II.

9

Die Beschwerde, bei deren Prüfung der Verwaltungsgerichtshof gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO auf die form- und fristgerecht vorgetragene Gründe beschränkt ist, hat keinen Erfolg.

10

1. Gemäß § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO kann das Gericht eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustands die Verwirklichung des Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte. Einstweilige Anordnungen sind nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO auch zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis zulässig, wenn diese Regelung, vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen zur Abwendung wesentlicher Nachteile, Verhinderung drohender Gewalt oder aus anderen Gründen nötig erscheint.

11

Anordnungsgrund und -anspruch sind glaubhaft zu machen (§ 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO). Ist der Antrag - wie hier - auf eine Vorwegnahme der Hauptsache gerichtet, sind an die Glaubhaftmachung von Anordnungsgrund und Anordnungsanspruch erhöhte Anforderungen zu stellen. Zudem ist insoweit § 15 Abs. 4 des Personenbeförderungsgesetzes vom 8. August 1990 (PBefG, BGBl I S. 1690), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Dezember 2020 (BGBl I S. 2694), wonach die hier in Rede stehende Genehmigung nicht vorläufig erteilt werden darf, zu berücksichtigen, aber zugleich im Lichte der Garantie effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 GG sowie des Grundrechtsschutzes aus Art. 12 Abs. 1 GG verfassungskonform auszulegen. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung kommt demnach nur in Betracht, wenn ein Obsiegen des Antragstellers in der Hauptsache bei summarischer Prüfung mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist und ihm ohne den Erlass einer einstweiligen Anordnung schwere und unzumutbare Nachteile entstünden, die auch bei einem späteren Erfolg in der Hauptsache nicht mehr beseitigt werden könnten (vgl. dazu OVG Hamburg, B.v. 3.11.2011 - 3 Bs 182/11 - VRS 122, 244 = juris Rn. 6; Bidinger, PBefG, Stand Dezember 2020, § 15 Rn. 253; s. zum Meinungsstand auch Fielitz/Grätz, PBefG, Stand März 2021, § 15 Rn. 17).

12

2. Dies zugrunde gelegt ist die Beschwerde mit ihrem Hauptantrag auf Verpflichtung des Antragsgegners zur Erteilung einer zeitlich eng befristeten Genehmigung an die Beigeladene bereits unzulässig; sie bliebe in Ermangelung eines glaubhaft gemachten Anordnungsanspruchs aber auch in der Sache ohne Erfolg.

13

a) Wie das Verwaltungsgericht zutreffend angenommen hat, ist der Antragsteller nicht antragsbefugt (§ 42 Abs. 2 VwGO analog). Er hat nicht plausibel dargelegt, dass ihm der geltend gemachte Anordnungsanspruch zustehen kann (vgl. dazu Schoch in Schoch/Schneider, VwGO, Stand Juli 2020, § 123 Rn. 107).

14

aa) Die entgeltliche oder geschäftsmäßige Personenbeförderung mit Mietwagen im Gelegenheitsverkehr ist genehmigungspflichtig (§ 1 Abs. 1, § 2 Abs. 1 Nr. 4, § 46 Abs. 2 Nr. 3, § 49 Abs. 4 PBefG). Nach § 3 Abs. 1 PBefG wird die Genehmigung dem Unternehmer für einen bestimmten Verkehr (§ 9 PBefG) und für seine Person erteilt. Einfachrechtlich kann der geltend gemachte Anspruch damit allenfalls der Beigeladenen zustehen.

15

bb) Entgegen der Auffassung des Antragstellers ist auch offensichtlich ausgeschlossen, dass diesem unmittelbar aus Art. 12 Abs. 1 GG ein Anspruch auf Erteilung der Genehmigung an die Beigeladene zusteht.

16

Zwar wird im Gewerberecht angenommen, dass sog. Drittbetroffenen, die durch eine an einen Unternehmer gerichtete Verfügung in ihrer Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG berührt sind, eine Klagebefugnis aus diesem Grundrecht zustehen kann (vgl. dazu Marcks in Landmann/Rohmer, GewO, Stand September 2020, § 35 Rn. 101 ff.; Ennuschat in Ennuschat/Wank/Winkler, GewO, 9. Aufl. 2020, § 35 Rn. 138 ff.; Schenke in Kopp/Schenke, VwGO, 26. Aufl. 2020, § 42 Rn. 134). So wird etwa ein Anfechtungsrecht bejaht für den gesetzlichen Vertreter oder Betriebsleiter einer juristischen Person, wegen dessen Unzuverlässigkeit dem Unternehmer ein Gewerbe untersagt (OVG RhPf, U.v. 7.10.1986 - 7 A 48/86 - NVwZ 1987, 425; kritisch dazu Wahl/Schütz in Schoch/Schneider, VwGO, Stand Juli 2020, § 123 Rn. 335) oder im Wege einer Teiluntersagung die Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses aufgegeben wird (Marcks, a.a.O. Rn. 103; Ennuschat, a.a.O. Rn. 142). Gleiches gilt für die isolierte Anfechtungsklage eines vorgesehenen Stellvertreters gegen eine mit seiner Unzuverlässigkeit begründete Versagung der Stellvertretungserlaubnis nach § 9 GastG (HessVG, B.v. 31.8.1998 - 9 TG 2444/98 - GewArch 1991, 38). Leitend ist dabei die Überlegung, dass diese Maßnahmen bei dem Drittbetroffenen im Gewerbezentralregister einzutragen sind, damit in anderen Verfahren Bedeutung erlangen und folglich das Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG erheblich beeinträchtigen können (vgl. HessVG a.a.O.; OVG RhPf a.a.O.). Ebenfalls ein selbständiges Anfechtungsrecht zugestanden wird dem Arbeitnehmer, der von einem gegenüber dem Gewerbetreibenden angeordneten Beschäftigungsverbot nach § 21 GastG betroffen ist. Verwiesen wird dabei auf das Gebot effektiven Rechtsschutzes; der Unternehmer könne dem Drittbetroffenen unter Verweis auf das Beschäftigungsverbot kündigen, während dessen Aussichten, seine Zuverlässigkeit im arbeitsgerichtlichen

Verfahren geltend zu machen, zweifelhaft seien (vgl. VG Köln, B.v. 29.9.1980 - 1 L 443/80 - GewArch 1981, 230).

17

Hier wendet sich der Antragsteller jedoch nicht gegen eine Belastung, die für ihn in der Versagung der Genehmigung liegt, sondern begehrt eine Erweiterung der Rechtsstellung der Beigeladenen. Soweit damit für den Antragsteller die Aussicht einer Tätigkeit als Betriebsleiter verbunden ist, stellt sich diese als eine reflexartige Begünstigung dar, die - nicht anders als faktische Auswirkungen einer behördlichen Maßnahme etwa auf Beschäftigte oder Familienangehörige des Gewerbetreibenden - keine eigenen Rechte betrifft und keine Antragsbefugnis begründen kann (vgl. Marcks, a.a.O. Rn. 102; Ennuschat, a.a.O. 141; in diesem Sinne auch HessVGh, a.a.O. S. 39). Ob dem (vorgesehenen) Betriebsleiter - in Anlehnung an die vorgenannte Rechtsprechung - gegen die Versagung bzw. den Widerruf einer personenbeförderungsrechtlichen Genehmigung ein eigenes Recht auf (isolierte) Anfechtung zusteht (vgl. zur isolierten Anfechtung auch HessVGh, a.a.O.), bedarf hier somit keiner weiteren Erörterung. Jedenfalls ein eigener Anspruch auf Erteilung der Genehmigung besteht offensichtlich nicht.

18

b) Unabhängig davon hat der Antragsteller - ungeachtet der Frage, ob er Inhaber des geltend gemachten Anspruchs sein kann - auch keinen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht.

19

aa) Die Genehmigung für den Verkehr mit Mietwagen setzt unter anderem voraus, dass keine Tatsachen vorliegen, die die Unzuverlässigkeit des Antragstellers als Unternehmer oder der für die Führung der Geschäfte bestellten Person dartun (§ 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PBefG). Der Begriff der Unzuverlässigkeit wird in § 1 Abs. 1 der Berufszugangsverordnung für den Straßenpersonenverkehr vom 15. Juni 2000 (PBZugV, BGBl I S. 851), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl I S. 1474), näher konkretisiert. Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 PBZugV gelten das Unternehmen und die zur Führung der Geschäfte bestellten Personen als zuverlässig im Sinne von § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PBefG, wenn keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass bei der Führung des Unternehmens die für den Straßenpersonenverkehr geltenden Vorschriften missachtet oder die Allgemeinheit bei dem Betrieb des Unternehmens geschädigt oder gefährdet werden. Solche Anhaltspunkte sind insbesondere rechtskräftige Verurteilungen wegen schwerer Verstöße gegen strafrechtliche Vorschriften (§ 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 PBZugV), schwere Verstöße gegen Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes oder der auf diesem Gesetz beruhenden Rechtsverordnungen (§ 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Buchst. a PBZugV) sowie Verstöße gegen die in § 1 Abs. 1 Satz 2 Buchst. b bis f PBZugV genannten Vorschriften und Pflichten. Da die berücksichtigungsfähigen Anhaltspunkte in § 1 Abs. 1 Satz 2 PBZugV nicht abschließend geregelt sind („insbesondere“; vgl. auch BR-Drs. 257/00 S. 23), ist für die an dem Gesamtverhalten und der Persönlichkeit des Betroffenen auszurichtende Zuverlässigkeitsprognose (vgl. BVerwG, U.v. 20.11.1970 - VII C 73.69 - BVerwGE 36, 288 = juris Rn. 21; OVG Berlin-Bbg, B.v. 12.6.2012 - OVG 1 S 35.12 - juris Rn. 7) maßgeblich, ob dieser willens und in der Lage ist, die einschlägigen Vorschriften zu beachten. Dabei ist wegen der ihm anvertrauten Schutzgüter ein strenger Maßstab anzulegen ist und kann sich die Annahme der Unzuverlässigkeit auch aus einer Häufung von im Einzelnen nicht so schwerwiegenden Verstößen ergeben (vgl. BayVGh, B.v. 5.11.2020 - 11 ZB 20.642 - juris Rn. 24; OVG Berlin-Bbg, B.v. 12.6.2012 - OVG 1 S 35.12 - juris Rn. 7; OVG Hamburg, B.v. 20.6.2008 - 3 Bs 48/08 - GewArch 2009, 45 = juris Rn. 20).

20

bb) Nach diesen Maßstäben steht der Erteilung der Genehmigung entgegen, dass der Antragsteller als vorgesehener Betriebsleiter der Beigeladenen bei einer Würdigung seines Gesamtverhaltens und der darin zum Ausdruck kommenden Persönlichkeit als unzuverlässig anzusehen ist.

21

(1) Der Antragsteller hat über mehrere Jahre massiv und beharrlich gegen das Gesetz über das Verbot zur Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsgesetz) in Verbindung mit der Zweckentfremdungssatzung der Landeshauptstadt München verstoßen. Dass gegen den Antragsteller deswegen drei die Jahre 2014 bis 2017 betreffende Bußgeldbescheide rechtskräftig geworden sind, ist zwischen den Beteiligten unstrittig. Der Antragsgegner hat dazu einen rechtskräftigen Beschluss des Amtsgerichts München vom 28. September 2017 (Az.: 1119 OWi 258 Js 199344/16), ein hinsichtlich des Antragstellers rechtskräftiges Urteil des Amtsgerichts München vom 10. Februar 2020 (Az.: 1122 OWi 262

Js 128852/18), das auf das gleichfalls eingereichte und in Teilen rechtskräftige Urteil des Amtsgerichts München vom 26. November 2018 (Az.: 1118 OWi 262 Js 128852/18) Bezug nimmt, sowie ein Urteil des Amtsgerichts München vom 24. August 2020 (OWi 253 Js 143113/19), das nach dem unwidersprochenen Vortrag des Antragsgegners ebenfalls rechtskräftig ist, vorgelegt. Daraus ist ersichtlich, dass die Zweckentfremdung mehrere Wohnungen betraf, sich über einen langen Zeitraum erstreckte und dass sich der Antragsteller in seinem rechtswidrigen Nutzungskonzept auch durch Verwaltungs- und Bußgeldverfahren nicht beirren ließ, wie das Amtsgericht München in seinem Beschluss vom 28. September 2017 festgestellt hat.

22

Bereits dieses Verhalten weist auf einen Hang zur Missachtung der Rechtsordnung und insbesondere des Ordnungsrahmens für wirtschaftliche Betätigung hin. Inwieweit diese Einschätzung durch verwaltungsrechtliche Vorgänge, insbesondere die vor dem Verwaltungsgericht angeführten vollstreckungsrechtlichen Verfahren, in denen mehrere Wochen Ersatzzwangshaft angeordnet worden seien, bestätigt wird, bedarf hier danach keiner weiteren Aufklärung und Erörterung.

23

(2) Ebenfalls für ein gestörtes Verhältnis zum Recht spricht die rechtskräftige Verurteilung des Antragstellers wegen des Missbrauchs von Notrufen. Aus dem rechtskräftigen Urteil des Landgerichts München I vom 7. Mai 2018 ergibt sich, dass der Antragsteller am 27. Juni 2016 den polizeilichen Notruf 110 wählte und angab, eine mit einer scharfen Waffe bewaffnete Frau habe sich widerrechtlich Zutritt zu seiner Wohnung verschafft; sie bedrohe ihn, weswegen er polizeiliche Hilfe benötige. Dabei verschwie er vorsätzlich, dass die genannte Frau eine Polizeibeamtin war, die sich als solche zu erkennen gegeben und sich im Rahmen eines Polizeieinsatzes wegen Ruhestörung Zugang zu der Wohnung verschafft hatte.

24

Aus den weiteren Strafverfahren, die der Antragsgegner dem Antragsteller vorgehalten hat, ergibt sich hingegen kein hinreichend belastbarer Anhalt für dessen Unzuverlässigkeit. In Ermangelung einer gesetzlich angeordneten Bindungswirkung ist es den Behörden und Verwaltungsgerichten zwar nicht verwehrt, die im staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren und dem strafgerichtlichen Verfahren gewonnenen Erkenntnisse und Beweismittel einer eigenständigen Überprüfung zu unterziehen. Dies gilt uneingeschränkt auch für Akten eines Ermittlungsverfahrens, das nicht zur Anklageerhebung geführt hat, setzt allerdings eine eigenständige Würdigung und Bewertung der strafgerichtlichen Verfahrensakten voraus (vgl. dazu BVerfG, B.v. 16.1.1991 - 1 BvR 1326/90 - NJW 1991, 1530 = juris Rn. 21; BVerfG, B.v. 28.4.1998 - 3 B 174.97 - Buchholz 418.00 Ärzte Nr. 101 = juris Rn. 4; VGH BW, B.v. 27.7.2020 - 6 S 1786/20 - juris Rn. 9). Eine solche Bewertung wurde hier, soweit ersichtlich, nicht vorgenommen und ist auch dem Senat anhand der vorgelegten Akten nicht möglich.

25

(3) Auf eine grundsätzliche Ablehnung geltenden Rechts deutet auch das Verhalten des Antragstellers gegenüber der im Insolvenzverfahren über sein Vermögen bestellten Insolvenzverwalterin hin. Ein Schuldner ist nach § 97 Abs. 1 Satz 1, § 22 Abs. 3 Satz 3 InsO verpflichtet, dem (vorläufigen) Insolvenzverwalter über alle das Verfahren betreffenden Verhältnisse Auskunft zu geben, also u.a. über seine wirtschaftlichen Verhältnisse (vgl. Kruth in Nerlich/Römermann, InsO, Stand Februar 2021, § 97 Rn. 6). Diese öffentlich-rechtliche Auskunftspflicht ist Ausfluss des besonderen Pflichtenverhältnisses zu den Gläubigern, in dem der Schuldner steht, und dient deren Interesse an der Verwertung des Schuldnervermögens (vgl. Stephan in Münchner Kommentar zur InsO, 4. Aufl. 2019, § 97 Rn. 14; BVerfG, B.v. 13.1.1981 - 1 BvR 116/77 - NJW 1981, 1431 = juris Rn. 25 f.). Aus dem Bericht der Insolvenzverwalterin gemäß § 156 InsO vom 30. Juli 2018 sowie den vorgelegten Zwischenberichten, zuletzt vom 17. Februar 2021, ergibt sich, dass der Antragsteller diese Pflicht verletzt hat. So heißt es in dem Bericht vom 30. Juli 2018, der Antragsteller habe im Insolvenzantragsverfahren jegliche konstruktive Zusammenarbeit verweigert und der Insolvenzverwalterin trotz verschiedener gerichtlich angeordneter Zwangsmaßnahmen keinerlei Unterlagen zur Verfügung gestellt. Es sei deutlich geworden, dass er sich durch Maßnahmen von Behörden und Gerichten ohne Anwendung unmittelbaren Zwangs nicht beeindrucken lasse. Auch nach Verfahrenseröffnung zeige er sich überwiegend nicht kooperativ. Damit übereinstimmend wird in dem Zwischenbericht vom 17. Februar 2021 ausgeführt, der Antragsteller erteile nach wie vor keine Auskünfte zu seinen Einkünften. Da die Insolvenzverwalterin ihre Berichte gegenüber dem Insolvenzgericht in amtsähnlicher Stellung abgibt (vgl. dazu Mönning/Schweizer in

Nerlich/Römermann, InsO, § 27 Rn. 24; Graeber in Münchener Kommentar zur InsO, § 56 Rn. 143), insoweit keine Anhaltspunkte für deren Unrichtigkeit ersichtlich sind und der Antragsteller die Verletzung seiner Mitwirkungspflicht lediglich unsubstantiiert bestritten hat, sind diese Erkenntnisse berücksichtigungsfähig (vgl. zur gerichtlichen Verwertung amtlicher Schilderungen auch BayVGh, B.v. 13.1.2016 - 22 CS 15.2643 - GewArch 2016,160 = juris Rn. 10).

26

(4) Mit Blick auf die Eintragungen im Schuldnerverzeichnis sowie die vom Antragsgegner ins Feld geführte Insolvenz des Antragstellers spricht zwar vieles dafür, dass allein seine mangelnde wirtschaftliche Leistungsfähigkeit noch nicht ohne Weiteres die Annahme seiner Unzuverlässigkeit als zur Führung der Geschäfte bestellter Person i.S.d. § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Alt. 2 PBefG rechtfertigt. Weder hat die Beigeladene für Verbindlichkeiten des Antragstellers einzustehen noch liegt sonst nahe, dass sich dessen wirtschaftliche Leistungsunfähigkeit auf die ordnungsgemäße Führung der Geschäfte auswirkt (vgl. zur Leistungsunfähigkeit des Vertretungsberechtigten einer juristischen Person auch BayVGh, B.v. 17.1.2012 - 22 CS 11.1972 - GewArch 2012, 449 = juris Rn. 10).

27

Anders liegt es hingegen bei der Eintragung mit dem Vermerk „Nichtabgabe der Vermögensauskunft (§ 882 c Abs. 1 Nr. 1 ZPO, § 284 Abs. 9 Nr. 1 AO)“ unter dem 25. April 2017. Denn die Weigerung der Abgabe der eidesstattlichen Versicherung zeigt, dass der Antragsteller zur Erfüllung der ihm im Vollstreckungsverfahren obliegenden Pflichten, seinen Gläubigern den notwendigen Überblick über seine Vermögensverhältnisse zu verschaffen, freiwillig nicht bereit und daher nicht nur leistungsunfähig, sondern auch leistungsunwillig ist (vgl. BayVGh, B.v. 19.10.2020 - 22 ZB 20.362 - juris Rn. 24; B.v. 19.2.2009 - 22 ZB 09.218 - juris Rn. 2). Somit kommt auch in dieser Eintragung eine Ablehnung rechtlicher Verpflichtungen zum Ausdruck.

28

(5) Der Antragsteller hat in der Vergangenheit bereits gegen das Personenbeförderungsgesetz verstoßen. Das Amtsgericht München hat ihn mit rechtskräftigem Urteil vom 14. Oktober 2019 des fahrlässigen Verstoßes gegen § 49 Abs. 4 PBefG in zwei tatmehrheitlichen Fällen schuldig gesprochen und damit angenommen, dass er am 5. Januar 2018 in seiner Eigenschaft als Betriebsleiter der M ... GmbH gegen die Buchführungspflicht und am 12. Juni 2018 gegen die Rückkehrpflicht verstoßen hat. Insoweit nimmt der Senat Bezug auf seinen den Beteiligten bekannten Beschluss vom 26. April 2021 in dem Verfahren 11 ZB 20.2076, der die wegen dieser Vorfälle gegenüber der M ... GmbH ausgesprochene Abmahnung betrifft. Darin hat der Senat keinen Anhaltspunkt für die Unrichtigkeit der Feststellungen des Amtsgerichts erkannt und ausgeführt, dass für die Frage, ob hier ein Verstoß gegen Rückkehr- und Aufzeichnungspflichten vorliegt, nicht maßgeblich ist, ob Uber als Unternehmen im Sinne des Personenbeförderungsgesetzes einzustufen ist. Denn diese Pflichten sind auf die einzelne Fahrt und den einzelnen Mietwagen bezogen. Ferner hat der Senat festgehalten, dass die Pflichtverstöße, auch wenn sie nur als fahrlässig angesehen wurden, doch etwas über den Willen oder die Fähigkeit des Antragstellers aussagen, die personenbeförderungrechtlichen Vorschriften zu beachten.

29

(6) Aus den vorgenannten Umständen ergibt sich bei einer Gesamtschau das Bild eines allgemeinen, nicht auf bestimmte Tätigkeiten oder seine private Sphäre beschränkten Hangs des Antragstellers zur Missachtung der Rechtsordnung. Dabei spielt keine Rolle, inwieweit die vorgenannten Tatsachen im Rahmen der Personenbeförderung aufgetreten sind (vgl. dazu auch BVerwG, U.v. 20.11.1970 - VII C 73.69 - BVerwGE 36, 288 = juris Rn. 23 f.; Marcks in Landmann/Rohmer, GewO, § 35 Rn. 33 f.). Denn es liegt nahe, dass diese allgemeine Neigung auf die vorgesehene Betriebsleitung durchschlägt und der Antragsteller nicht bereit ist, die für den Betrieb eines Mietwagenunternehmens maßgebenden Vorschriften zu befolgen.

30

Insbesondere steht zu befürchten, dass er - wie schon in der Vergangenheit - die Regelung des § 49 Abs. 4 Satz 2, 3 PBefG verletzt. Danach dürfen mit Mietwagen nur Beförderungsaufträge ausgeführt werden, die am Betriebssitz oder in der Wohnung des Unternehmers eingegangen sind, und hat der Mietwagen nach Ausführung des Auftrags grundsätzlich unverzüglich zum Betriebssitz zurückzukehren, darf also nicht taxiähnlich auf öffentlichen Straßen und Plätzen bereitgestellt werden (vgl. dazu BGH, U.v. 13.12.2018, „Uber Black II“ - I ZR 3/16 - GewArch 2019, 157 = juris Rn. 33; OVG Berlin-Bbg, B.v. 10.4.2015 - OVG 1 S

96.14 - CR 2015, 376 = juris Rn. 46; BVerfG, B.v. 14.11.1989 - 1 BvL 14/85 u.a. - BVerfGE 81, 70 = juris Rn. 48 ff.; zur Fortgeltung der Rückkehrpflicht für auftragslose Mietwagen nach dem zum 1.8.2021 in Kraft tretenden Gesetz zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts v. 16.4.2021 [BGBl I S. 882] vgl. BT-Drs. 19/26175 S. 25, 49; Tamm, RdTW 2021, 223 f.). Damit drohen nicht nur - im Verhältnis zu konkurrierenden Taxisowie gesetzestreuen Mietwagenunternehmen - Gefahren für den fairen Wettbewerb, der zu den schutzwürdigen Belangen der Allgemeinheit gehört (vgl. BayVGh, U v. 14.8.2014 - 22 B 14.880 - juris Rn. 24, 27), sondern auch für die Existenz- und Funktionsfähigkeit des Taxenverkehrs, an dem nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein gewichtiges Interesse der Allgemeinheit besteht (vgl. BVerfG, B.v. 14.11.1989, a.a.O. Rn. 54).

31

Wenn der Antragsteller demgegenüber darauf verweist, dass er den Personenbeförderungsbetrieb der M...GmbH von Juli 2014 bis Juli 2019 - jedenfalls abgesehen von den genannten Vorwürfen - beanstandungsfrei geleitet habe, verfängt dies bereits mit Blick darauf nicht, dass die Unternehmerin, wie aus der vorgelegten Akte des Landratsamts München ersichtlich ist, eine für den 22. Oktober 2019 vorgesehene Betriebsprüfung abgelehnt hat.

32

(7) Schließlich ist der Senat weder prozessual noch materiell-rechtlich daran gehindert, seine Entscheidung auf die vorgenannten Erkenntnisse zu stützen.

33

Der Senat hat die Frage, ob der geltend gemachte Anordnungsanspruch mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit besteht, eigenständig zu beurteilen und ist dabei nicht auf die Gesichtspunkte beschränkt, die das Landratsamt als Versagungsgründe herangezogen hat (vgl. dazu auch BayVGh, B.v. 18.7.2018 - 11 ZB 18.924 - juris Rn. 13; Schoch in Schoch/Schneider, VwGO, § 123 VwGO Rn. 95 m.w.N.).

34

Entgegen der Auffassung des Antragstellers war es dem Landratsamt nicht verwehrt, neben dem personenbeförderungsrechtlichen Verstoß auch die anderen im Bescheid genannten Tatsachen wie insbesondere die strafrechtliche Verurteilung und die Eintragung im Vollstreckungsportal zu ermitteln, so dass ein Beweisverwertungsverbot für diese weitergehenden Erkenntnisse schon deswegen nicht in Betracht kommt. Nach § 1 Abs. 3 PBZugV kann die Genehmigungsbehörde zur Prüfung, ob Verstöße vorliegen, Bescheinigungen in Steuersachen der Finanzämter sowie Unbedenklichkeitsbescheinigungen anderer öffentlicher Stellen und Auszüge aus Registern, in denen derartige Verstöße registriert sind, von dem Antragsteller verlangen oder mit dessen Einverständnis anfordern. Es trifft zwar zu, dass sich die Verurteilung, durch die auf eine Geldstrafe von 40 Tagessätzen erkannt worden ist, hier nicht aus dem eingeholten Führungszeugnis ergibt (vgl. auch § 32 Abs. 2 Nr. 5 Buchst a BZRG). Ebenfalls im Ansatz zutreffend macht der Antragsteller geltend, dass das Schuldnerverzeichnis nicht zu den in § 1 Abs. 3 PBZugV genannten Registern gehört, da die Formulierung „derartige Verstöße“ auf die in § 1 Abs. 1 und 2 PBZugV genannten Verstöße Bezug nimmt, zu denen das Vollstreckungsportal keine Eintragungen enthält. § 1 Abs. 3 PBZugV regelt die Ermittlungsbefugnisse der Genehmigungsbehörde jedoch nicht abschließend. Denn die Zuverlässigkeit beurteilt sich, wie bereits erwähnt, nicht allein danach, ob aus den genannten Registern ersichtliche Verstöße im vorgenannten Sinn vorliegen, sondern nach dem Gesamtverhalten des Betroffenen. Es ist nicht anzunehmen und im Übrigen aus der Verordnungsbegründung auch nicht ersichtlich (vgl. BR-Drs. 773/12 S. 12; BR-Drs. 257/00 S. 23 f.), dass der Normgeber die Ermittlungsbefugnis der Genehmigungsbehörde so beschränken wollte, dass sie hinter dem materiell-rechtlichen Prüfprogramm zurückbleibt (in diesem Sinne auch Fielitz/Grätz, PBefG, § 1 PBZugV Rn. 9; NdsOVG, B.v. 1.9.2003 - 7 ME 156/03 - juris Rn. 6). Das Landratsamt war daher im Rahmen der Amtsermittlung (Art. 24 BayVwVfG) befugt, Tatsachen im Zusammenhang mit dem Strafverfahren zu ermitteln sowie eine Abfrage im Schuldnerverzeichnis vorzunehmen.

35

Die genannten Tatsachen sind auch in zeitlicher Hinsicht verwertbar. Die Straftat liegt unterhalb der aus § 51 Abs. 1 BZRG abzuleitenden äußersten zeitlichen Verwertungsgrenze (vgl. dazu auch BVerwG, B.v. 21.9.1992 - 1 B 152/92 - GewArch 1995, 115 = juris Rn. 5; Ennuschat in Ennuschat/Wank/Winkler, GewO, § 35 Rn. 41), da die Tilgungsfrist erst am 5. Oktober 2022 abläuft (§ 46 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a, § 47 Abs. 1, § 36 Satz 1 BZRG). Damit beurteilt sich die Frage, ob sich daraus trotz des zeitlichen Abstands zur Tat

noch hinreichende Anhaltspunkte für die Unzuverlässigkeit des Antragstellers ergeben, ebenso wie bei den anderen berücksichtigungsfähigen Tatsachen nach einer Würdigung der Umstände des Einzelfalls. Da hier ein allgemeiner Hang zur Missachtung der Rechtsordnung anzunehmen ist, bedürfte es zur Wiedererlangung der Zuverlässigkeit einer tiefgreifenden Einstellungs- und Verhaltensänderung, die durch aussagekräftige, zweifelsfrei erwiesene und über eine lange Zeit hinweg vorliegende Tatsachen zu belegen ist (vgl. dazu BayVGH, B.v. 5.3.2014 - 22 ZB 12.2174 - GewArch 2014, 444 = juris Rn. 34, 36; Ennuschat, a.a.O. Rn. 43 f.). Daran fehlt es.

36

3. Der Hilfsantrag auf Feststellung, dass keine Tatsachen vorliegen, die die Unzuverlässigkeit des Antragstellers als für die Führung der Geschäfte bestellten Person dartun, ist nur für den Fall gestellt worden, dass der Senat den Hauptantrag aus Gründen ablehnt, die nicht die personenrechtliche Zuverlässigkeit des Antragstellers betreffen (ausdrücklich genannt ist insoweit das Fehlen eines Betriebssitzes). Diese Bedingung ist hier jedoch nicht eingetreten, so dass über den Hilfsantrag bereits deswegen nicht zu entscheiden war. Im Übrigen zielt der Antrag auf eine bloße Vorfrage und nicht auf ein Rechtsverhältnis, dessen vorläufige Feststellung allein in Betracht käme (vgl. dazu Happ in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 123 Rn. 64a sowie § 43 Rn. 15).

37

4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Beigeladene trägt billigerweise ihre außergerichtlichen Kosten selbst, weil sie keinen Sachantrag gestellt und sich damit auch keinem Prozesskostenrisiko ausgesetzt hat (vgl. § 154 Abs. 3, § 162 Abs. 3 VwGO).

38

5. Die Streitwertfestsetzung ergibt sich aus § 47, § 52 Abs. 1 i.V.m. § 53 Abs. 2 Nr. 1 GKG und den Empfehlungen in Nr. 1.5 Satz 1, 47.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013. Dabei war dem Umstand, dass die Verbindung der fünf begehrten Einzelgenehmigungen zum Verkehr eines Unternehmens ihre Bedeutung nicht unwesentlich relativiert, dadurch Rechnung zu tragen, dass hinsichtlich der weiteren Genehmigungen der empfohlene Streitwert von 10.000,- Euro (bzw. 5.000,- Euro im Eilverfahren) jeweils zu halbieren war (vgl. BayVGH, B.v. 18.7.2018 - 11 ZB 18.924 - juris Rn. 19 m.w.N.). Die Befugnis zur Änderung der erstinstanzlichen Streitwertfestsetzung in der Rechtsmittelinstanz von Amts wegen folgt aus § 63 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GKG.

39

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