

**Titel:**

**Eintritt der Genehmigungsfiktion für eine Personenbeförderung mit Mietwagen im Gelegenheitsverkehr**

**Normenketten:**

GG Art. 12 Abs. 1 S. 2

VwGO § 122 Abs. 2 S. 3, § 123, § 146 Abs. 4 S. 1, S. 6

BayVwVfG Art. 25 Abs. 2 S. 2, Art. 42a Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 2. Abs. 3

PBefG § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 4, § 9 Abs. 1 Nr. 5, § 12 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, Nr. 4, Abs. 2, § 13 Abs. 1 Nr. 2, Nr. 3, § 17 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 2, Nr. 8, § 15 Abs. 1, § 49 Abs. 4

BOKraft § 2, § 3, § 4 Abs. 1 S. 3 Hs. 2

**Leitsätze:**

**1. Die Frist, an deren Ablauf § 15 Abs. 1 S. 5 PBefG den Eintritt der Fiktionswirkung knüpft, wird erst dann in Lauf gesetzt, wenn der Genehmigungsbehörde ein hinreichend bestimmter, vollständiger Antrag vorliegt. Dabei hat die Behörde hinsichtlich der Vollständigkeit der Unterlagen weder Ermessen noch einen Beurteilungsspielraum. Auch wenn die Behörde gemäß Art. 25 Abs. 2 S. 2 BayVwVfG verpflichtet war, die Antragstellerin auf die Unvollständigkeit der eingereichten Unterlagen hinzuweisen, löst das bloße Unterlassen eines derartigen Hinweises nicht den Lauf der Fiktionsfrist aus. (Rn. 16) (redaktioneller Leitsatz)**

**2. Nach § 12 Abs. 2 PBefG sind nicht nur Angaben zu machen, sondern Unterlagen vorzulegen, die ein Urteil über die Zuverlässigkeit einer mit der Leitung des Gewerbebetriebes beauftragten Person bzw. eines Betriebsleiters und die Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Betriebs ermöglichen. (Rn. 18) (redaktioneller Leitsatz)**

**Schlagworte:**

Personenbeförderung mit Mietwagen im Gelegenheitsverkehr, Eintritt der Genehmigungsfiktion, vollständiger Antrag, Betriebsleitervertrag, Zuverlässigkeit, Betriebsleiter, gewerbliche Personenbeförderung, finanzielle Leistungsfähigkeit, Vollständigkeit der Unterlagen, Berufsfreiheit, Fiktionsfrist

**Vorinstanz:**

VG München, Beschluss vom 09.06.2022 – M 23 E 22.2580

**Fundstellen:**

BayVBI 2022, 787

LSK 2022, 23702

BeckRS 2022, 23702

**Tenor**

I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.

II. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

III. Der Streitwert wird unter Abänderung der Ziffer III. des Beschlusses des Verwaltungsgerichts vom 9. Juni 2022 für beide Instanzen auf jeweils 33.750,- EUR festgesetzt.

**Gründe**

I.

1

Die Antragstellerin, eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung, die am 16. November 2021 zum Betrieb eines Taxi- und Mietwagenunternehmens gegründet wurde, begehrt im Wege des einstweiligen

Rechtsschutzes die Feststellung der Genehmigungsfiktion hinsichtlich ihres Antrags auf Genehmigung des Mietwagenverkehrs, hilfsweise die Erteilung dieser Genehmigung.

## 2

Mit Formularantrag vom 16. Dezember 2021, dem etliche Unterlagen beigefügt waren, beantragte sie die Erteilung einer Genehmigung nach dem Personenbeförderungsgesetz (PBefG) zum Verkehr mit Mietwagen für 50 Fahrzeuge. Mit Schreiben vom 21. März 2022 forderte sie unter Hinweis auf die Fiktionswirkung des § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG die Zustellung der Genehmigung.

## 3

Daraufhin hörte die Antragsgegnerin die Antragstellerin mit Schreiben vom 30. März 2022 zur beabsichtigten Ablehnung ihres Antrags an. Aufgrund fehlender Unterlagen bzw. entgegenstehender Tatsachen sei eine abschließende Prüfung des Antrags noch nicht möglich. Insbesondere fehlten der Mietvertrag bezüglich der angemieteten Stellplätze und ein Nachweis über eine Nutzungsänderung für den Betriebssitz. Darüber hinaus lägen die erforderliche Unbedenklichkeitsbescheinigung der Berufsgenossenschaft Verkehr sowie eine steuerliche Unbedenklichkeitsbescheinigung in Bezug auf den Geschäftsführer nicht vor. Mit der Antragstellung seien lediglich Bescheinigungen der Berufsgenossenschaft und des Finanzamts vorgelegt worden, die sich jedoch nicht auf den Geschäftsführer persönlich, sondern auf das bereits bestehende Unternehmen des Geschäftsführers bezogen hätten. Zudem sei bislang kein Nachweis über die Anstellung des Betriebsleiters in Form eines Betriebsleitervertrags vorgelegt worden. Sofern bis 28. April 2022 keine entsprechenden Nachweise erbracht würden, werde der Antrag kostenpflichtig abgelehnt.

## 4

Mit am selben Tag eingegangenem Schreiben ihrer Bevollmächtigten vom 13. April 2022 forderte die Antragstellerin, ihr nach Mitteilung der amtlichen Kennzeichen die entsprechenden Genehmigungsurkunden auszustellen, und legte eine an den Geschäftsführer persönlich adressierte Unbedenklichkeitsbescheinigung der Berufsgenossenschaft Verkehr vom 6. April 2022 für eine Personengesellschaft (GbR) vor, an der der Geschäftsführer und ein weiterer Gesellschafter der Antragstellerin beteiligt sind. Ferner wurden eine Steuerbescheinigung des Finanzamts vom 6. April 2022 zur Einkommensteuer des Geschäftsführers sowie ein Anstellungsvertrag zwischen der Antragstellerin und dem Betriebsleiter vom 12. April 2022 vorgelegt.

## 5

Mit Bescheid vom 25. April 2022 lehnte die Antragsgegnerin den Antrag auf Erteilung der Genehmigung zum Mietwagenverkehr für 50 Fahrzeuge ab. Zum Eintritt der Genehmigungsfiktion sei es schon deshalb nicht gekommen, weil bis zum 13. April 2022 die Unbedenklichkeitsbescheinigung der Berufsgenossenschaft Verkehr und die Steuerbescheinigung des Finanzamts für den Geschäftsführer gefehlt hätten. Die Antragsgegnerin sei nicht verpflichtet gewesen, die Antragstellerin innerhalb der drei Monate auf diesen Umstand hinzuweisen. Ferner sei kein ordnungsgemäßer Betriebssitz nachgewiesen. Eine Klärung von Amts wegen sei unverhältnismäßig.

## 6

Hiergegen ließ die Antragstellerin Widerspruch einlegen, über den nach Aktenlage noch nicht entschieden wurde, und am 11. Mai 2022 beim Verwaltungsgericht München beantragen, die Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, ihr vorläufig bis zur Entscheidung in der Hauptsache den Eintritt der Genehmigungsfiktion über ihren Antrag schriftlich zu bescheinigen und die Genehmigungsurkunden nach Mitteilung der amtlichen Fahrzeugkennzeichen und Vorlage des Mietvertrags über die Stellplätze auszuhändigen, hilfsweise den Antrag vorläufig bis zur Entscheidung in der Hauptsache zu genehmigen und die Genehmigungsurkunden nach Mitteilung der amtlichen Fahrzeugkennzeichen und Vorlage des Mietvertrags über die Stellplätze auszuhändigen.

## 7

Diesen Antrag lehnte das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 9. Juni 2022 mit der Begründung ab, dass keine Tatsachen dargetan worden seien, aus denen sich der Eintritt der Fiktionswirkung und damit ein Anspruch auf Bescheinigung gemäß Art. 42a Abs. 3 BayVwVfG i.V.m. § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG und auf Aushändigung der Urkunden ergebe. Die Dreimonatsfrist bei der Entscheidung über einen Antrag auf Genehmigung der Personenbeförderung mit Mietwagen im Gelegenheitsverkehr werde nur in Lauf gesetzt, wenn der Antrag hinreichend bestimmt und die Unterlagen vollständig seien. Da der am 17. Dezember 2021

bei der Antragsgegnerin eingereichte Antrag jedenfalls bis drei Monate vor Zustellung der ablehnenden Entscheidung über den Antrag nicht vollständig gewesen sei, sei die Genehmigungsfiktion des § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG nicht eingetreten. Um hierauf in schutzwürdiger Weise vertrauen zu können, müsse der Antragsteller die Behörde durch das Einreichen vollständiger Unterlagen in die Lage versetzt haben, über seinen Antrag zu entscheiden. Auch der Gesetzeszweck des PBefG, der Schutz der zu befördernden Fahrgäste, spreche dafür, dass nur ein sorgfältiger Antragsteller in den Genuss der Fiktion kommen solle. § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG bezwecke nicht, sonstige Verfahrensvereinfachungen herbeizuführen oder materielle Genehmigungsanforderungen herabzusetzen. Nach der obergerichtlichen Rechtsprechung ergäben sich die für einen vollständigen Antrag notwendigen Angaben aus § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 4, Abs. 2 PBefG i.V.m. §§ 2, 3 PBZugV. Die Antragstellerin habe nicht alle relevanten und notwendigen Unterlagen zur fachlichen Eignung und finanziellen Leistungsfähigkeit (§ 12 Abs. 2, § 13 Abs. 1 PBefG i.V.m. §§ 2, 3 PBZugV) vorgelegt. So habe ein Nachweis, dass der Betriebsleiter tatsächlich mit der Führung der Geschäfte betraut sei, gefehlt. Das der Beauftragung zugrundeliegende Rechtsverhältnis sei glaubhaft darzulegen, insbesondere wenn Antragsteller, Geschäftsführer und fachkundige Person wie hier auseinanderfielen, auch wenn der Geschäftsführer zugleich Gesellschafter der Antragstellerin sei. Der Betriebsleitervertrag vom 12. April 2022 sei der Genehmigungsbehörde erst mit Schreiben vom 14. April 2022 vorgelegt worden. Zudem seien die Unterlagen zum Nachweis der finanziellen Leistungsfähigkeit (§ 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 PBZugV) nicht rechtzeitig beigebracht worden. Die Antragsgegnerin gehe zwar nun davon aus, dass die Unbedenklichkeitsbescheinigung der Berufsgenossenschaft Verkehr vom 9. November 2021 auch für den Geschäftsführer persönlich gelte. Doch sei die Unbedenklichkeitsbescheinigung in Steuersachen in Bezug auf den einzelvertretungsberechtigten Geschäftsführer der GmbH jedenfalls nicht vollumfänglich vorgelegt worden. Bei juristischen Personen hätten neben dieser selbst auch die vertretungsberechtigten Personen eine Bescheinigung in Steuersachen des Finanzamts vorzulegen. Hier habe jedoch nur die steuerrechtliche Unbedenklichkeitsbescheinigung für die Gesellschaft bürgerlichen Rechts, deren Mitgesellschafter der Geschäftsführer der Antragstellerin sei, vorgelegen. Auch wenn diese ein gewichtiges Indiz darstelle, habe die Antragsgegnerin zu Recht auch eine Bescheinigung über die einkommensteuerliche Veranlagung des einzelvertretungsberechtigten Geschäftsführers gefordert. Dies ergebe sich schon daraus, dass es sich um unterschiedliche steuerpflichtige Personen (GbR/natürliche Person) mit unterschiedlichen Steuernummern handele, unterschiedliche Steuerarten (Umsatzsteuer, Einkommensteuer) betroffen und die Zuständigkeit eines anderen Finanzamts (München/Bad Tölz-Wolfratshausen) gegeben seien. Die persönliche Unbedenklichkeitsbescheinigung für den Geschäftsführer sei der Antragsgegnerin erst am 13. April 2022 vorgelegt worden. Somit bedürfe es keiner Entscheidung, ob die Fiktionswirkung auch deshalb nicht eingetreten sei, weil nur die Zahl und der Hersteller, nicht aber das Fassungsvermögen (Sitzplätze) oder hilfsweise das Fabrikat der verwendeten Fahrzeuge angegeben worden seien. Gleiches gelte für die von der Antragsgegnerin aufgeworfene Frage, ob ggf. eine baurechtliche Nutzungsänderungsgenehmigung bezüglich des Betriebssitzes und der konkrete Abschluss eines Mietvertrags für 50 Stellplätze erforderlich gewesen wären. Auch könne der allgemeine Vorhalt eines fehlerhaften Verwaltungshandelns nicht dazu führen, dass der Eintritt der Fiktionswirkung bejaht werde. Gegenstand der Prüfung könne nur sein, ob die Antragsunterlagen hinreichend bestimmt und vollständig gewesen seien, nicht aber, ob und wann die Antragsgegnerin auf eine etwaige Unvollständigkeit hätte hinweisen müssen oder ob sie die Dreimonatsfrist hätte verlängern können.

## 8

Der Hilfsantrag sei unbegründet, weil die Antragstellerin einen Anordnungsgrund nicht hinreichend glaubhaft gemacht habe. Zwar sei davon auszugehen, dass eine Entscheidung über den Widerspruch und eine etwaige gerichtliche Klärung die Aufnahme des wirtschaftlichen Betriebs verzögerten. Die Antragstellerin habe aber nicht vortragen können, dass sie bereits Investitionen getätigt habe, die ein Zuwarten bis zur Entscheidung der Widerspruchsbehörde unzumutbar erscheinen ließen; dies auch deshalb, da nach wie vor gültige Genehmigungen für den Betrieb der beiden Gesellschaften bürgerlichen Rechts, an denen jeweils der Geschäftsführer und ein weiterer Gesellschafter der Antragstellerin bzw. der Betriebsleiter beteiligt seien, bestünden. Somit sei keine besondere Dringlichkeit zu erkennen. Es sei zu erwarten, dass die Widerspruchsbehörde prüfen werde, ob nunmehr die Voraussetzungen der Genehmigungsfähigkeit nach § 13 PBefG gegeben seien. Allein aus dem § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG innewohnenden Beschleunigungsgedanken lasse sich keine besondere Dringlichkeit für das hiesige Verfahren ableiten.

## 9

Mit ihrer Beschwerde, der die Antragsgegnerin entgegentritt, macht die Antragstellerin geltend, es habe bereits am 17. Dezember 2021 ein vollständig prüffähiger Antrag vorgelegen. Die Antragsgegnerin wäre zu diesem Zeitpunkt in der Lage gewesen, diesen zu prüfen und ggf. nachzufragen oder Nachforschungen anzustellen. Aufgrund des Sinns und Zwecks des § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG müsse insbesondere das konkrete Verwaltungshandeln innerhalb der Frist berücksichtigt werden. Reagiere die Behörde wie hier innerhalb der drei Monatsfrist überhaupt nicht und gebe auch keinen Hinweis, obwohl die Antragsteller sorgfältig gewesen seien, gebe sie mit Stillschweigen zu erkennen, dass der Antrag vollständig sei. Es müsse die gesetzliche Genehmigungsfiktion eintreten. Eine Entscheidungsreife müsse sich aus der Gesamtheit der eingereichten Unterlagen noch nicht zwingend ergeben. Die Antragsgegnerin habe innerhalb der Dreimonatsfrist keine Hinweise auf etwaige fehlende Unterlagen oder weitere erforderliche Angaben gegeben. Durch eine nachträgliche Berufung auf die Unvollständigkeit der Antragsunterlagen werde der Beschleunigungszweck des gewerblichen Genehmigungsverfahrens ausgehebelt. Mit dieser Methode könne der Beginn der Fiktionsfrist in illegaler Weise beliebig hinausgezögert werden. Die Ausführungen des Verwaltungsgerichts seien mit dem Sinn und Zweck der bundesrechtlichen Fiktionsregelung, dem Grundrecht zur Berufsaufnahme aus Art. 12 Abs. 1 GG und mit Art. 25 Abs. 2 Satz 2 BayVwVfG nicht vereinbar, wonach die Behörde dem Antragsteller unverzüglich Auskunft über die voraussichtliche Verfahrensdauer und die Vollständigkeit der Unterlagen geben solle. Zu der normativ gebotenen Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens hinsichtlich einer genehmigungspflichtigen Berufsaufnahme gehöre auch die behördliche Pflicht, innerhalb der Bearbeitungsfrist darauf hinzuweisen, dass etwaige notwendige Unterlagen oder Angaben noch fehlten; zumal sie die Dreimonatsfrist verlängern könne. Die Antragstellerin habe berechtigt davon ausgehen können, dass ihre Unterlagen vollständig seien, sodass jedenfalls eine behördliche Hinweispflicht bestanden habe. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts gehöre der Betriebsleitervertrag hier nicht zu den notwendig einzureichenden Antragsunterlagen. Die Antragstellerin, deren Geschäftsführer und die fachkundige Person fielen hier nicht auseinander, da letztere beide die Fachkunde besäßen. Dies zeige auch die Vorschrift des § 4 Abs. 1 BOKraft, wonach die Bestellung eines Betriebsleiters im Ermessen des Unternehmens stehe. Dass der dennoch mit Schreiben vom 13. April 2022 vorgelegte Vertrag bestimmte Kriterien, die durch die Industrie- und Handelskammer vorgegeben würden, nicht erfülle, sei nicht ersichtlich. Die verspätete Rüge der Antragsgegnerin, der Vertrag enthalte keine Aussage über eine alleinige Bankvollmacht oder Zeichnungsbefugnis und erfülle daher nicht die durch die Industrie- und Handelskammer bestimmten Kriterien, stehe dem Eintritt der Genehmigungsfiktion nicht entgegen. Denn derartige Formalien im Betriebsleitervertrag könnten schnell berichtigt werden, wenn die Behörde die Unterlagen überhaupt innerhalb der gebotenen Frist prüfe. Die Antragstellerin habe am 17. Dezember 2021 die Steuerbescheinigungen für den Betriebsleiter und die Gesellschaft bürgerlichen Rechts vorgelegt, an der der Geschäftsführer beteiligt sei, sodass die Unbedenklichkeitsbescheinigung auch für ihn gelte. Den gerichtlichen Ausführungen, dass für die Vollständigkeit der Antragsunterlagen auch eine Steuerbescheinigung für die einkommensteuerrechtliche Veranlagung des einzelvertretungsberechtigten Geschäftsführers erforderlich gewesen wäre, könne daher nicht gefolgt werden. Es sei auch keinesfalls erkennbar gewesen, dass der Antrag in diesem Punkt noch nicht vollständig gewesen sein solle. Vielmehr müsse davon ausgegangen werden, dass sich die Antragsgegnerin bei einer eventuellen Unvollständigkeit innerhalb der Dreimonatsfrist melde und noch weiter benötigte Informationen oder Unterlagen anfordere, so wie es gemäß Art. 25 Abs. 2 Satz 2 BayVwVfG zu ihrer Betreuung und Fürsorgepflicht gehöre. Die Antragstellerin habe nach dem auch im öffentlichen Recht geltenden Grundsatz von Treu und Glauben darauf vertrauen dürfen, dass sie einen vollständigen prüffähigen Antrag eingereicht habe. Auch die fehlende Angabe von Sitzplätzen der angegebenen Toyota-Fahrzeuge können nicht dazu führen, ohne erforderliche behördliche Rückfrage von einem unvollständigen Antrag auszugehen. Die Angabe der Sitzplätze habe nach § 13 Abs. 1 PBefG keinen Einfluss auf die Genehmigungsfähigkeit des Antrags. Die „Soll“-Regelung des § 12 Abs. 1 PBefG müsse doch beinhalten, dass die Behörde diese Angabe ggf. innerhalb der Genehmigungsfiktion nachfordern müsse. Die konkret bestellten Autos mit konkreter Bezeichnung des Fahrzeugtyps sowie der Anzahl der Sitzplätze wäre bei einem entsprechenden Hinweis auch mitgeteilt worden. Zudem habe die Behörde bei allen bisherigen Anträgen der bereits bestehenden Unternehmen auf Erteilung von Mietwagenkonzessionen bzw. deren Verlängerung diese nie beanstandet. Mit Schreiben vom 1. Juli 2022 sei der Widerspruchsbehörde die beabsichtigte Bestellung konkreter Fahrzeuge mitgeteilt worden. Das Verwaltungsgericht habe die Frage offengelassen, ob eine ggf. erforderliche baurechtliche Nutzungsänderungsgenehmigung hätte nachgewiesen werden müssen. Die Bestimmung des Betriebssitzes sei Sache des Mietwagenunternehmers. Er könne den Sitz in seiner

Wohnung oder in eigenen oder gemieteten Räumlichkeiten oder auch den Standort einer Funkzentrale bestimmen. Eine bauplanungsrechtliche Zulässigkeit des Betriebssitzes könne nicht zur Genehmigungsvoraussetzungen gemacht werden. § 13 Abs. 1 Nr. 4 PBefG sehe lediglich vor, dass der Antragsteller und die von ihm Beauftragten ihren Betriebssitz oder Niederlassung im Inland haben müssten. Im Übrigen handle es sich bei dem genannten Betriebssitz in einem Haus gegenüber dem früheren Eingang des Messegeländes nicht um eine Neuerrichtung oder Nutzungsänderung, da diese Räumlichkeiten viele Jahre ausschließlich als gewerbliche Räume bzw. Büroräume vermietet worden seien. Aufgrund der Eigenart der näheren Umgebung sei die Behauptung der Antragsgegnerin, es handle sich um ein allgemeines Wohngebiet, nicht schlüssig und werde bestritten. Auch handle es sich zweifellos um einen nicht störenden Gewerbebetrieb. Die Fahrzeuge parkten nicht direkt vor dem Betriebssitz, sondern in fußläufig in wenigen Minuten erreichbarer Nähe. Belästigungen durch ständig an- und abfahrende Autos unmittelbar am Betriebssitz entstünden nicht. Ein Abwarten der Hauptsache sei der Antragstellerin unzumutbar. Dass bereits gültige Genehmigungen für die Personengesellschaft, an der der Geschäftsführer und ein Gesellschafter beteiligt seien, sowie für das Mietwagenunternehmen des Betriebsleiters bestünden, könne nicht dazu führen, nicht von einer besonderen Dringlichkeit der Betriebsaufnahme auszugehen. Die Gründung der GmbH stelle eine neue auch wirtschaftspolitisch begrüßenswerte und von der Verwaltungsjustiz im Sinne der grundrechtlich geschützten Gewerbefreiheit zu beachtende unternehmerische Entscheidung dar. Die verzögerte Aufnahme des neuen Mietwagenbetriebs wäre für die Antragstellerin angesichts drohender weiterer Zinssteigerungen für die zu tätigen Investitionen mit erheblichen wirtschaftlichen Einbußen verbunden. Sie habe bereits am 31. März 2022 verbindlich sechs Fahrzeuge bestellt, die voraussichtlich im Juli 2022 geliefert würden. Die Eilbedürftigkeit ergebe sich auch daraus, dass die Widerspruchsbehörde mitgeteilt habe, dass in der zuständigen Abteilung ein Stellenwechsel stattfinde und über den Widerspruch noch längere Zeit nicht entschieden werden könne.

#### 10

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

#### II.

#### 11

Die zulässige Beschwerde ist unbegründet.

#### 12

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

#### 13

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. Anordnungsgrund und -anspruch sind glaubhaft zu machen (§ 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO). Ist der Antrag auf eine Vorwegnahme der Hauptsache gerichtet, sind an die Glaubhaftmachung von Anordnungsgrund und Anordnungsanspruch erhöhte Anforderungen zu stellen. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung kommt dann nur in Betracht, wenn ein Obsiegen des Antragstellers in der Hauptsache bei summarischer Prüfung mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist und dem Antragsteller 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 (BVerwG, B.v. 26.11.2013 - 6 VR 3.13 - NVwZ-RR 2014, 558 = juris Rn. 5 m.w.N.; Kopp/Schenke, VwGO, 28. Aufl. 2022, § 123 Rn. 14 m.w.N.).

#### 14

Das Verwaltungsgericht hat den Antrag auf Erlass einer Regelungsanordnung nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO sowohl im Haupt- als auch im Hilfsantrag zutreffend abgelehnt.

## 15

1. Die Antragstellerin hat keinen Anspruch auf einstweilige Feststellung des Eintritts der Genehmigungsfiktion gemäß § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG und aufschiebend bedingte Aushändigung der Genehmigungsurkunden.

## 16

Bei ihrer Entscheidung über einen Antrag auf Erteilung der Genehmigung für die Beförderung von Personen mit Kraftfahrzeugen im Gelegenheitsverkehr (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4, § 9 Abs. 1 Nr. 5, § 49 Abs. 4 PBefG) hat die Genehmigungsbehörde gemäß § 15 Abs. 1 Satz 2 PBefG eine verlängerbare (§ 15 Abs. 1 Satz 4 PBefG) Frist von drei Monaten einzuhalten. Nach § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG gilt die Genehmigung als erteilt, wenn sie nicht innerhalb der Frist versagt wird. Nach Art. 42a Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 2 BayVwVfG (vgl. Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2020, § 42a Rn. 32 zur Anwendbarkeit dieser Vorschrift auf bereits vor ihrem Inkrafttreten geltende Genehmigungsfiktionen wie § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG; BayLT-Drs. 16/1251, 12) wird diese Frist, an deren Ablauf § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG den Eintritt der Fiktionswirkung knüpft, erst dann in Lauf gesetzt wird, wenn der Genehmigungsbehörde ein hinreichend bestimmter, vollständiger Antrag vorliegt (stRspr, vgl. BVerwG, U.v. 8.11.2018 - 3 C 26.16 - BVerwGE 163, 321 Rn. 20 f.; OVG NW, B.v. 1.8.2022 - 13 A 2646/20 - juris Rn. 11; HessVGH, U.v. 18.11.2020 - 2 A 611/16 - juris Rn. 34; VGH BW, B.v. 30.7.2018 - 9 S 1272/18 - juris Rn. 12; U.v. 27.10.2016 - 12 S 2257/14 - juris Rn. 27; OVG MV, B.v. 30.1.2017 - 1 M 453/16 - NordÖR 2017, 257 = juris Rn. 6; BayVGH, B.v. 7.12.2016 - 11 ZB 16.1703 - juris Rn. 21; NdsOVG, U.v. 22.1.2014 - 7 LB 70/10 - juris Rn. 39 jeweils m.w.N.). Auch wenn noch nicht abschließend geklärt ist, welche Unterlagen ein vollständiger Genehmigungsantrag für die Personenbeförderung mit Kraftfahrzeugen im Gelegenheitsverkehr erfordert, gehören jedenfalls die Angaben nach § 17 Abs. 1 Nr. 1, 2 und 8, § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 4, Abs. 2 PBefG i.V.m. §§ 2, 3 der Berufszugangsverordnung für den Straßenpersonenverkehr vom 15. Juni 2000 (PBZugV, BGBl I S. 851), zuletzt geändert durch Verordnung vom 7. Juli 2021 (BGBl I S. 2363), dazu (vgl. BVerwG, U.v. 8.11.2018 a.a.O. Rn. 22 m.w.N.; BayVGH, B.v. 16.4.2020 - 11 CE 20.561 - juris Rn. 14). Insoweit ist nach dem Wortlaut des Art. 42a Abs. 2 Satz 2 BayVwVfG die objektive Rechtslage maßgeblich und nicht die Einschätzung der Behörde oder der Empfängerhorizont des Antragstellers (Stelkens a.a.O. § 42a Rn. 75; vgl. auch Uechtritz in Mann/Sennekamp/ Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 42a Rn. 58; Ramsauer in Kopp/Ramsauer, VwVfG, 22. Aufl. 2021, § 42a Rn. 26; VGH BW, B.v. 30.7.2018 - 9 S 1272/18 - juris Rn. 12; OVG NW, B.v. 1.8.2022 a.a.O. Rn. 35 ff.; B.v. 28.5.2019 - 4 B 672/18 - GewArch 2019, 364 = juris Rn. 11 ff. zu § 6a GewO). Die Behörde hat hinsichtlich der Vollständigkeit der Unterlagen weder Ermessen noch einen Beurteilungsspielraum (Stelkens, a.a.O.; Uechtritz, a.a.O.). Die Anforderung objektiv nicht notwendiger Unterlagen zögert den Fristbeginn nicht hinaus. Sind Art, Form, Inhalt und Zahl der Unterlagen durch Rechtsvorschrift abschließend geregelt - wie z. B. in § 12 PBefG - ist dies für die Vollständigkeit maßgeblich (Stelkens, a.a.O.; Ramsauer, a.a.O. Rn. 26a). Ob für den Fristbeginn deshalb unerheblich ist, wenn die Behörde entgegen der objektiven Rechtslage die Vollständigkeit der Antragsunterlagen bestätigt oder nur einige wenige Unterlagen nachfordert (Stelkens, a.a.O.; Schneider in Schoch/Schneider, VwVfG, Stand April 2022, § 25 Rn. 62; Ramsauer, a.a.O. Rn. 27a ff. zum Streitstand), kann hier dahinstehen, weil die Antragsgegnerin lediglich den Eingang der Unterlagen bestätigt und sich nicht zur Vollständigkeit des gestellten Antrags geäußert hat. Bloßes Schweigen stellt noch keine konkludente Auskunft dar. Auch wenn die Antragsgegnerin gemäß Art. 25 Abs. 2 Satz 2 BayVwVfG verpflichtet war, die Antragstellerin auf die Unvollständigkeit der eingereichten Unterlagen hinzuweisen, löst das bloße Unterlassen eines derartigen Hinweises nicht den Lauf der Fiktionsfrist aus (Dürig in Obermayer/Funke-Kaiser, VwVfG, 6. Aufl. 2021, § 25 Rn. 16; vgl. auch OVG Hamburg, B.v. 18.11.2010 - 3 Bs 206/10 - GewArch 2011, 120 = juris Rn. 30 zum Vertrauensschutz). Hierbei handelt es sich um eine unverbindliche Wissenserklärung (Schneider a.a.O. § 25 Rn. 62; Ritgen in Knack/Henneke, VwVfG, 11. Aufl. 2020, § 25 Rn. 116), die nichts an den rechtlich festgelegten Genehmigungsanforderungen aus § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 4, Abs. 2 PBefG i.V.m. §§ 2, 3 PBZugV bzw. den Anforderungen aus dem Untersuchungsgrundsatz zu ändern vermag (Engel/Pfau in Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, § 25 Rn. 41). Eine Fiktion der Vollständigkeit ist mit der Verletzung dieser verfahrensrechtlichen Pflicht nicht verbunden.

## 17

Mit dieser Auslegung von § 15 Abs. 1 Satz 2 PBefG und Art. 25 Abs. 2 Satz 2 BayVwVfG ist kein unverhältnismäßiger Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit verbunden. Ebenso sind subjektive Zulassungsvoraussetzungen wie ein Erlaubnisvorbehalt für die Berufsaufnahme und der Nachweis von

bestimmten Kenntnissen, Fähigkeiten, der beruflichen Zuverlässigkeit, finanziellen Mitteln oder Betriebsstätten im Rahmen des Gesetzesvorbehalts des Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG grundsätzlich zulässig (vgl. Scholz in Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand Januar 2022, Art. 122 Rn. 355 ff., 385).

## 18

Der Antrag vom 16. Dezember 2021 war jedenfalls bis 13. April 2022 nicht vollständig, weil der Genehmigungsbehörde zu diesem Zeitpunkt der Betriebsleitervertrag nicht vorlag. Insoweit kommt es nicht darauf an, dass die Antragsgegnerin die Bestellung eines Betriebsleiters wegen der regelmäßigen Verwendung von mehr als zehn Fahrzeugen nach § 4 Abs. 1 Satz 3 Halbs. 2 BOKraft noch nicht angeordnet hatte und die Vorlage des Betriebsleitervertrags ggf. auch nach § 12 Abs. 3 PBefG hätte verlangen können. Entscheidend ist, dass nach § 12 Abs. 2 PBefG nicht nur Angaben zu machen, sondern Unterlagen vorzulegen sind, die ein Urteil über die Zuverlässigkeit des Antragstellers und die Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Betriebs ermöglichen. Nach allgemeinen gewerberechtlichen Grundsätzen wird die Zuverlässigkeit einer juristischen Person auch durch die Unzuverlässigkeit einer mit der Leitung des Gewerbebetriebes beauftragten Person bzw. eines Betriebsleiters in Frage gestellt (vgl. § 35 Abs. 1 Satz 1 GewO; Marcks in Landmann/Rohmer, GewO, Stand Februar 2021, § 35 Rn. 67; Brüning in BeckOK GewO, Stand 1.1.2022, § 35 Rn. 29). Für die gewerbliche Personenbeförderung, darunter der Mietwagenverkehr, gilt nichts anderes, auch wenn in § 13 Abs. 1 Nr. 2 und 3 PBefG nur die mit der Führung der Geschäfte betrauten Personen erwähnt werden. Zudem sind das Vorhandensein eines Betriebsleiters sowie dessen Person und Aufgaben (vgl. § 4 Abs. 2 Satz 2 BOKraft) für die Beurteilung der Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Betriebs (§ 13 Abs. 1 Nr. 1 PBefG) wesentlich. Die Vorlage von Unterlagen zum geschäftsführenden Gesellschafter oder der Nachweis von dessen Zuverlässigkeit und fachlicher Eignung erübrigen demgemäß nicht die Vorlage entsprechender Unterlagen zum Betriebsleiter. Ferner folgt aus dem Umstand, dass sich aus den vorgelegten Unbedenklichkeitsbescheinigungen, der Eignungsbescheinigung vom 1. Februar 2017 und den sonstigen Ermittlungsergebnissen der Antragsgegnerin keine Bedenken gegen die Bestellung des vorgesehenen Betriebsleiters ergeben mögen, nicht, dass diesem tatsächlich die Aufgaben eines Betriebsleiters übertragen worden sind. Das Verwaltungsgericht fordert zu Recht, dass das zugrundeliegende Rechtsverhältnis glaubhaft darzulegen ist. Darauf, ob der Betriebsleitervertrag inhaltlich den rechtlich vorgegebenen Kriterien entspricht, kommt es insoweit nicht an.

## 19

Da die Frist des § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG frühestens am 13. April 2022 zu laufen begonnen hat und bei Erlass des Ablehnungsbescheids am 25. April 2022 noch nicht abgelaufen war, ist die Genehmigungsfiktion nicht eingetreten.

## 20

Somit kann offenbleiben, ob der Antrag auch deshalb unvollständig war, weil die zur finanziellen Leistungsfähigkeit des Geschäftsführers vorgelegten Unterlagen (§ 12 Abs. 2, § 13 Abs. 1 PBefG i.V.m. § 2 Abs. 2 Nr. 1 PBZugV) nicht als ausreichend anzusehen sind und die Angabe zum Fassungsvermögen (Sitzplätze) der zu verwendenden Fahrzeuge (§ 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Buchst. b PBefG) fehlte. Außerdem hat das Verwaltungsgericht seine Entscheidung ausdrücklich nicht auf die fehlende Sitzplatzangabe gestützt. Entgegen der Ansicht der Antragstellerin ist nach den obenstehenden Ausführungen hierfür jedenfalls nicht maßgeblich, dass die Antragsgegnerin keinen Hinweis gemäß Art. 25 Abs. 2 Satz 2 BayVwVfG erteilt hat und es sich bei den Angaben nach § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 4 PBefG um Sollvorschriften handelt (vgl. BVerwG, U.v. 8.11.2018 a.a.O. Rn. 23 m.w.N.; BayVGH, B.v. 16.4.2020 a.a.O. Rn. 14).

## 21

Dass die Frage eines ordnungsgemäßen Betriebssitzes für das Verwaltungsgericht nicht entscheidungserheblich war, hat die Antragstellerin selbst eingeräumt. Insofern gehen die weiteren Ausführungen hierzu ins Leere.

## 22

2. Hinsichtlich des Hilfsantrags der Antragstellerin, ihr vorläufig bis zur Entscheidung in der Hauptsache die begehrten Genehmigungen zu erteilen und die entsprechenden Urkunden aufschiebend bedingt auszuhändigen, wird auf die zutreffenden Erwägungen des Verwaltungsgerichts Bezug genommen (§ 122 Abs. 2 Satz 3 VwGO). Der diesbezügliche Beschwerdevortrag ist weder substantiiert dargelegt noch glaubhaft gemacht worden (§ 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO). Aus der nicht unterschriebenen

„Verbindlichen Bestellung eines neuen Kraftfahrzeuges“, die das Datum „30.03.2022“ unter der Bankverbindung anzeigt, zu einem Bruttopreis von 21.800 EUR ergibt sich nicht, dass die Antragstellerin bis Ende Juli 2022 eines oder sechs dieser Fahrzeuge abzunehmen und zu bezahlen hat. Ob in Anbetracht der zwischen den Parteien streitigen Frage nach der Ordnungsmäßigkeit des Betriebszweckes ein Obsiegen der Antragstellerin in der Hauptsache mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, kann deshalb ebenfalls dahingestellt bleiben.

### **23**

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

### **24**

Die Streitwertfestsetzung folgt aus § 47, § 52 Abs. 1 i.V.m. § 53 Abs. 2 Nr. 1 GKG und den Empfehlungen in Nr. 1.5 Satz 1, Nr. 47.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013. Nach der ständigen Rechtsprechung des Senats zur Bildung eines Streitwerts bei der Beantragung mehrerer Taxi- oder Mietwagengenehmigungen (vgl. BayVGH, B.v. 5.11.2020 - 11 ZB 20.642 - juris Rn. 49; B.v. 16.4.2020 - 11 CE 20.561 - juris Rn. 24; B.v. 29.4.2019 - 11 CE 19.750 - juris Rn. 29; B.v. 18.7.2018 - 11 ZB 18.924 - juris Rn. 19; U.v. 7.5.2018 - 11 B 18.12 - juris Rn. 50) sind für eine Genehmigung eines Mietwagenfahrzeugs 10.000,- EUR und für die der weiteren Fahrzeuge jeweils die Hälfte dieses Betrages anzusetzen bzw. der Gesamtstreitwert zu halbieren. Zwar haben fahrzeugbezogene Einzelgenehmigungen eigenständige Bedeutung. Diese wird allerdings durch die (rechtliche) Verbindung in einem Unternehmen, bei dem die Genehmigungsvoraussetzungen einheitlich zu prüfen sind, nicht unwesentlich relativiert. Da vorliegend die Streitfragen für alle Fahrzeuge einheitlich zu beantworten sind, hält es der Senat für ermessensgerecht, den Streitwert für die Genehmigung des ersten Fahrzeugs mit 10.000,- EUR, für die Genehmigung des zweiten bis fünften Fahrzeugs mit der Hälfte dieses Betrags und für die Genehmigung des sechsten bis zwanzigsten Fahrzeugs mit einem Viertel und darüber hinaus keinen Wert mehr anzusetzen, was einen Streitwert von 33.750,- EUR im Eilverfahren ergibt. Die Befugnis zur Änderung des Streitwertbeschlusses in der Rechtsmittelinstanz von Amts wegen folgt aus § 63 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GKG.

### **25**

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