

Titel:

Normenkontrolle gegen Taxitarifordnung

Normenketten:

VwGO § 47 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 S. 1

PBefG § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 3, Abs. 4, § 47, § 51 Abs. 1

Leitsätze:

1. Erforderlich, aber auch ausreichend für die Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO ist, dass der Antragsteller hinreichend substantiiert Tatsachen vorträgt, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass er durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in einer eigenen Rechtsposition verletzt wird.

(Rn. 18) (redaktioneller Leitsatz)

2. Daran fehlt es im vorliegenden Fall, weil keine hinreichende Aussicht besteht, dass der Antragsteller der angegriffenen Regelung in absehbarer Zeit als Taxifahrer unterliegen könnte. (Rn. 21) (redaktioneller Leitsatz)

3. Wenn der behauptete Nachteil des Antragstellers aus einer künftigen Anwendung der Rechtsvorschrift folgt, muss diese Anwendung jedenfalls hinreichend wahrscheinlich sein, weil anderenfalls der Eintritt des Nachteils nicht, wie zur Feststellung der Antragsbefugnis erforderlich, "in absehbarer Zeit zu erwarten" ist.

(Rn. 25) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Normenkontrolle, Taxitarifordnung, Verpflichtung zur Annahme bargeldloser Zahlung durch Kredit- oder Debitkarten, Antragsbefugnis eines Antragstellers, der weder bei einem örtlich ansässigen Taxiunternehmen angestellt noch Inhaber einer Taxikonzession ist (verneint), hinreichende Wahrscheinlichkeit einer künftigen Anwendung der angegriffenen Rechtsvorschrift auf den Antragsteller, Antragsbefugnis, Taxifahrer, bargeldloser Zahlungsverkehr, Verpflichtung, Annahme, Taxikonzession, Anstellung, künftige Anwendung der Norm, hinreichende Wahrscheinlichkeit

Rechtsmittelinstanz:

BVerwG Leipzig, Beschluss vom 25.03.2024 – 8 BN 1.23

Fundstelle:

BeckRS 2023, 7295

Tenor

- I. Der Antrag wird abgelehnt.
- II. Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.
- III. Die Entscheidung ist im Kostenpunkt gegen Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags vorläufig vollstreckbar.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1

Der Antragsteller ist Rechtsanwalt und außerdem nach eigenen Angaben als angestellter Taxifahrer bei einer in M. ansässigen GmbH tätig. Er wendet sich mit seinem Normenkontrollantrag vom 13. April 2022 gegen § 4 Abs. 1 Satz 1 und Satz 4 der Verordnung über Beförderungsentgelte und Beförderungsbedingungen für den Gelegenheitsverkehr mit Taxen (TaxitarifO – TTO) der Stadt N. vom 18. Dezember 2003 (ABI S. 659), zuletzt geändert durch Verordnung vom 28. Oktober 2022 (ABI S. 457). Diese durch Änderungsverordnung vom 3. November 2021 (ABI S. 551) in die Taxitarifordnung eingefügte und zum 1. Dezember 2021 in Kraft getretene Vorschrift hat folgenden Wortlaut:

2

„¹Auf Wunsch des Fahrgastes muss in jedem Taxi bargeldlose Zahlung durch Kredit- oder Debitkarten angenommen werden. ... ⁴Die Beförderung von Personen darf mit dem Taxi nicht durchgeführt werden, wenn ein funktionsfähiges Abrechnungssystem oder Abrechnungsgerät vor Fahrtbeginn nicht zur Verfügung steht.“

3

Der Antragsteller führt aus, sein Lebensschwerpunkt sei in N.. Dies könne er anhand von Tankquittungen belegen. Lediglich am Wochenende übe er seine Tätigkeit als Taxifahrer in M. aus. Er könne diese berufliche Tätigkeit jederzeit wieder in N. ausüben, was er ernsthaft überlege. Der Antragsgegnerin fehle die Kompetenz zum Erlass der angegriffenen Vorschriften. Diese liege vielmehr beim Bund. Außerdem habe die Staatsregierung die Ermächtigung zur Festsetzung der Beförderungsentgelte und -bedingungen für den Taxenverkehr, auf die die Antragsgegnerin die angegriffene Vorschrift stütze, nicht wirksam durch Rechtsverordnung auf die Kreisverwaltungsbehörden übertragen. Die Pflicht zur Akzeptanz bargeldloser Zahlung verfolge kein in der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage genanntes Ziel. Sie stelle aufgrund des damit verbundenen hohen technischen Aufwands einen nicht erforderlichen und unverhältnismäßigen Eingriff in die Berufsfreiheit dar. Außerdem bestehe die Gefahr eines nicht sogleich feststellbaren Zahlungsausfalls oder auch eines Betrugs durch den Fahrgast. Des Weiteren ermögliche die angegriffene Vorschrift die Erstellung von Persönlichkeits- und Bewegungsprofilen und verstoße gegen die Datenschutz-Grundverordnung der Europäischen Union. Im Übrigen bewirke die exponentielle Zunahme bargeldloser Zahlung eine ebenso exponentielle Zunahme des Energieverbrauchs und stehe damit im Widerspruch zur Erreichung von Klimazielen.

4

Auf gerichtliche Anfrage zur Antragsbefugnis äußerte der Antragsteller, er beabsichtige, die Tätigkeit als Taxiunternehmer in N. hauptberuflich auszuüben und habe bei der Antragsgegnerin mit Schreiben vom 21. Juni 2022 die erforderliche Genehmigung beantragt. Er erfülle alle Voraussetzungen zur Ausübung des Berufs des Taxifahrers und -unternehmers in N.. Er werde sich auch darum bemühen, als angestellter Taxifahrer in N. zu arbeiten. Solange das Normenkontrollverfahren andauere, sei eine Anstellung als Taxifahrer in N. jedoch viel zu riskant. Die Trennung von Wohnort in N. und Arbeitsort als Taxifahrer in München seit 1997 sei dem Verhalten der Nürnberger Taxigenossenschaft zuzurechnen. Die Erteilung von Neukonzessionen in N. sei zur Sicherstellung einer ÖPNV-Versorgung der Bevölkerung auch durch Taxis geboten. Dem werde die Fortschreibung der Nahverkehrsplanung der Antragsgegnerin, die eine mögliche und gebotene Förderung des Taxigewerbes durch eine optimale Lage und Anzahl der Taxisstände unterlasse und damit eine geringere Nachfrage verursache, nicht gerecht. Die Antragsgegnerin arbeite kollusiv mit den Taxizentralen Nürnberg und München zusammen und lasse nichts unversucht, um seine Antragsbefugnis in Frage stellen zu können.

5

Der Antragsteller beantragt,

6

§ 4 Abs. 1 Satz 1 und Satz 4 der Verordnung über Beförderungsentgelte und Beförderungsbedingungen für den Gelegenheitsverkehr mit Taxen (TaxitarifO – TTO) der Stadt Nürnberg werden für unwirksam erklärt.

7

Die Antragsgegnerin beantragt,

8

den Antrag abzulehnen.

9

Der Antrag sei mangels Antragsbefugnis unzulässig. Aus dem Vorbringen des Antragstellers ergebe sich, dass er im Stadtgebiet der Antragsgegnerin nicht als Taxifahrer tätig sei. Dies habe auch eine Anfrage bei der Taxizentrale Nürnberg eG bestätigt. Der Antragsteller sei daher durch die Regelung weder gegenwärtig noch in absehbarer Zeit betroffen. Er habe die Erteilung der Taxikonzession erst auf Rüge seiner mangelnden Antragsbefugnis beantragt. Dieses Verhalten sei offenkundig strategisch motiviert. Jedenfalls sei der Antrag unbegründet. Die angegriffene Rechtsvorschrift sei wirksam. Sie sei formell rechtmäßig erlassen worden und auch materiell rechtmäßig. Es handele sich um eine Berufsausübungsregelung, für die vernünftige Erwägungen zugunsten des Allgemeinwohls sprächen, die nicht außer Verhältnis zu den damit

verbundenen Beeinträchtigungen stünden. Seit 1992 habe die Antragsgegnerin aufgrund der Schließung der im Großraum Nürnberg von den USA unterhaltenen Militäreinrichtungen keine neuen Taxikonzessionen vergeben; sie führe aber alle zwei Jahre eine umfassende Bedarfsprüfung durch. Die Nachfrage nach Beförderungsaufträgen im Taxenverkehr sei seit Jahren rückläufig. Die derzeitige Situation im Taxigewerbe sei vor diesem Hintergrund als existenzbedrohend anzusehen. Nach der letzten Bedarfsprüfung bezüglich der Vergabe neuer Taxikonzessionen vom 1. November 2022 sei die Leistungsfähigkeit und Sicherheit des Nürnberger Taxigewerbes derzeit als gefährdet anzusehen. Neue Konzessionen würden zum aktuellen Zeitpunkt zu einem Überangebot an Taxen bei gleichzeitiger Reduzierung der Einnahmen der einzelnen Betriebe führen und diese weiter schwächen.

10

Mit Bescheid vom 20. März 2023 hat die Antragsgegnerin die beantragte Genehmigung für den Verkehr mit Taxen versagt. Ungeachtet der Unvollständigkeit der vom Antragsteller vorzulegenden Nachweise über die Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen sei die Genehmigung zu versagen, weil die Ausübung des beantragten Verkehrs das örtliche Taxengewerbe in seiner Funktionsfähigkeit bedrohe und die öffentlichen Verkehrsinteressen dadurch beeinträchtigt würden. Auf der aktuellen Vormerkliste seien 82 Bewerber um eine Taxikonzession verzeichnet, die ihre Absicht bekräftigt hätten, das Taxigeschäft als Hauptbeschäftigung betreiben zu wollen, und die – im Unterschied zum Antragsteller – ihre fachliche Eignung nachgewiesen hätten. Da die Bewerber nach der zeitlichen Reihenfolge des Eingangs ihrer Anträge berücksichtigt werden sollten, sei es faktisch ausgeschlossen, dass der Antragsteller zum Zuge kommen könne.

11

Ergänzend wird Bezug genommen auf die Gerichtsakte, die vorgelegte Akte der Antragsgegnerin über die Normaufstellung und die Niederschrift über die mündliche Verhandlung vom 3. April 2023.

Entscheidungsgründe

12

Der Normenkontrollantrag ist unzulässig.

13

1. Nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. Art. 4 Satz 1 des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Juni 1992 (GVBl S. 162), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. April 2022 (GVBl S. 148), entscheidet der Verwaltungsgerichtshof im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit auf Antrag über die Gültigkeit von Rechtsvorschriften, die im Rang unter dem Landesgesetz stehen.

14

Die Gültigkeit der von der Antragsgegnerin als Kreisverwaltungsbehörde (Art. 9 Abs. 1 Satz 1 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern – GO) erlassenen und vom Antragsteller angegriffenen Verpflichtung zur Annahme bargeldloser Zahlung durch Kredit- oder Debitkarten in § 4 Abs. 1 Satz 1 und Satz 4 der Verordnung über Beförderungsentgelte und Beförderungsbedingungen für den Gelegenheitsverkehr mit Taxen (TaxitarifO – TTO) unterliegt der gerichtlichen Überprüfung im Rahmen des Normenkontrollverfahrens. § 51 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 Nr. 4 und 5 des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) vom 8. August 1990 (BGBl I S. 1690), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. März 2023 (BGBl I Nr. 56), ermächtigt die Landesregierung, durch Rechtsverordnung Beförderungsentgelte und -bedingungen für den Taxenverkehr festzusetzen, insbesondere auch Regelungen über die Abrechnung und die Zahlungsweise zu erlassen. Sie kann die Ermächtigung durch Rechtsverordnung übertragen (§ 51 Abs. 1 Satz 3 PBefG). Von dieser Möglichkeit hat die Staatsregierung in § 11 Nr. 1 der Verordnung über die Zuständigkeit zum Erlass von Rechtsverordnungen (Delegationsverordnung – DelV) vom 28. Januar 2014 (GVBl S. 22), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. März 2023 (GVBl S. 91), Gebrauch gemacht und u.a. die Ermächtigung nach § 51 Abs. 1 Satz 1 und 2 PBefG auf die Kreisverwaltungsbehörden, jeweils für ihren örtlichen Zuständigkeitsbereich, übertragen.

15

2. Der Antragsteller hat den Antrag auch fristgemäß, nämlich innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung der Rechtsvorschrift (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO), beim Verwaltungsgerichtshof eingereicht. Die angefochtene Regelung des § 4 Abs. 1 Satz 1 und Satz 4 TTO wurde im Amtsblatt der Antragsgegnerin

vom 10. November 2021 (S. 551) bekannt gemacht. Der Normenkontrollantrag ist am 13. April 2022 und damit rechtzeitig beim Verwaltungsgerichtshof eingegangen.

16

3. Dem Antragsteller fehlt jedoch die für eine Sachentscheidung über den Normenkontrollantrag erforderliche Antragsbefugnis.

17

a) Den Antrag nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO kann jede natürliche oder juristische Person stellen, die geltend macht, durch die angegriffene Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden.

18

Zwischen der angegriffenen Rechtsvorschrift und der behaupteten Rechtsverletzung muss ein Zurechnungszusammenhang bestehen. Die behauptete Rechtsverletzung muss also auf die angegriffene Rechtsvorschrift zurückgehen. Erforderlich, aber auch ausreichend für die Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist, dass der Antragsteller hinreichend substantiiert Tatsachen vorträgt, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass er durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in einer eigenen Rechtsposition verletzt wird. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind an die Geltendmachung einer Rechtsverletzung nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO keine höheren Anforderungen zu stellen als an die Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO. Die Zulässigkeitsschranke des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO soll „Popularanträge“ ausschließen. Eine weitere Einschränkung der individuellen Antragsbefugnis ist damit angesichts der objektiven Prüffunktion des Normenkontrollverfahrens nicht bezweckt. Es reicht daher aus, dass sich die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung gegenwärtig oder in absehbarer Zeit negativ auf die Rechtsstellung des Antragstellers auswirken kann. Die Antragsbefugnis fehlt daher – negativ formuliert – nur dann, wenn unter Zugrundelegung des Antragsvorbringens Rechte des Antragstellers offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise verletzt sein können (vgl. BVerwG, U.v. 18.3.2021 – 7 CN 1.20 – BVerwGE 172, 37 Rn. 10; B.v. 17.7.2019 – 3 BN 2.18 – NVwZ-RR 2019, 1027 Rn. 11 f.; U.v. 28.3.2019 – 5 CN 1.18 – NvWZ 2019, 1685 Rn. 11; B.v. 14.9.2015 – 4 BN 4.15 – juris Rn. 10 m.w.N.). Darlegungspflichtig für das Vorliegen der Voraussetzungen der Antragsbefugnis ist der Antragsteller (BVerwG, B.v. 14.10.2021 – 4 BN 3.21 – ZfBR 2022, 70 Rn. 4; Hoppe in Eyermann, VwGO, 16. Auflage 2022, § 47 Rn. 41; Redeker/von Oertzen, VwGO, 17. Auflage 2022, § 47 Rn. 29).

19

b) Hiervon ausgehend hat der Antragsteller keine hinreichend substantiierten Tatsachen vorgetragen, die es als möglich erscheinen lassen, dass ihn die angegriffene Regelung in einem subjektiven Recht verletzt oder in absehbarer Zeit verletzen wird. Vielmehr erscheint eine solche Rechtsverletzung durch die Verpflichtung zur Annahme bargeldloser Zahlung durch Kredit- oder Debitkarten auf Wunsch des Fahrgastes im Anwendungsbereich der Vorschrift nach jeder Betrachtungsweise offensichtlich und eindeutig ausgeschlossen.

20

aa) Die von der Antragsgegnerin erlassene Taxitarifordnung mit der angegriffenen Regelung gilt für die Beförderung mit Taxen, die von der Antragsgegnerin als Genehmigungsbehörde zugelassen sind (§ 1 Abs. 1 TTO). Als angestellter Fahrer eines in München ansässigen Taxiunternehmens ist der Antragsteller von der angegriffenen Regelung nicht betroffen. Allein der Wohnsitz oder Lebensschwerpunkt des Antragstellers im örtlichen Anwendungsbereich der Vorschrift erfüllt nicht die Voraussetzungen der Antragsbefugnis.

21

bb) Es ist ebenfalls nicht ersichtlich, dass er der angegriffenen Regelung in absehbarer Zeit als Taxifahrer in N. unterliegen könnte.

22

(1) Nach eigenem Bekunden will sich der Antragsteller zwar um eine Anstellung als Taxifahrer in N. bemühen. Jedoch hat er weder einen Anstellungsvertrag mit einem dort ansässigen Taxiunternehmen abgeschlossen noch steht ein solcher Vertragsabschluss konkret bevor. Wie der Antragsteller in der mündlichen Verhandlung bestätigt hat, hat er sich noch nicht auf ein Stellenangebot als Taxifahrer in N. beworben. Das bloße Interesse an einer solchen Tätigkeit ohne greifbare Aussicht auf einen Vertragsabschluss reicht für die Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO keinesfalls aus, ohne dass

es auf die vom Antragsteller angegebenen Gründe für das Unterlassen einer Stellenbewerbung ankommt. Somit kann auch dahinstehen, ob der Antragsteller als angestellter Fahrer bei einem in N. ansässigen Taxiunternehmen durch die (mangels ausdrücklicher Verweisung auf § 61 Abs. 1 Nr. 4 PBefG nicht bußgeldbewehrte) Verpflichtung, Fahrzeuge entsprechend auszurüsten und auf Verlangen des Fahrgasts bargeldlose Zahlung zu akzeptieren, überhaupt in einer eigenen Rechtsposition verletzt sein könnte oder ob sich die Betroffenheit nicht auf das Unternehmen beschränkt, an das sich die Verpflichtung primär richtet.

23

(2) Der Antragsteller hat auch keine hinreichende Aussicht darauf, in absehbarer Zeit als selbständiger Taxiunternehmer im Zuständigkeitsbereich der Antragsgegnerin tätig werden zu können.

24

Unstreitig ist der Antragsteller derzeit nicht Inhaber einer von der Antragsgegnerin erteilten Genehmigung des Verkehrs mit Taxen (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4, § 3 Abs. 1, § 9 Abs. 1 Nr. 5, § 46 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1, § 47 PBefG). Seinen nach Einreichung des Normenkontrollantrags bei der Antragsgegnerin gestellten Antrag vom 21. Juni 2022 auf Erteilung einer Taxikonzession hat die Antragsgegnerin mit Bescheid vom 20. März 2023 abgelehnt. Auch wenn dieser Bescheid noch nicht bestandskräftig ist und der Antragsteller zur Vorbereitung einer Klage beim Verwaltungsgericht Ansbach einen Prozesskostenhilfeantrag eingereicht hat, kann er nicht mit der für die Antragsbefugnis gebotenen Wahrscheinlichkeit geltend machen, ihm drohe als Inhaber einer von der Antragsgegnerin erteilten Genehmigung oder zumindest aussichtsreichem Genehmigungsanwärter in absehbarer Zeit eine Anwendung der angegriffenen Verpflichtung zur Annahme bargeldloser Zahlung durch Kredit- oder Debitkarten.

25

Mit welcher Wahrscheinlichkeit eine Anwendung der Vorschrift bevorstehen muss, um daraus eine Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO herleiten zu können, hängt vom Inhalt der Vorschrift ab. Wenn der behauptete Nachteil des Antragstellers – wie hier – aus einer künftigen Anwendung der Rechtsvorschrift folgt, muss diese Anwendung jedenfalls hinreichend wahrscheinlich sein, weil anderenfalls der Eintritt des Nachteils nicht, wie zur Feststellung der Antragsbefugnis erforderlich, „in absehbarer Zeit zu erwarten“ ist (BVerwG, B.v. 3.11.1993 – 7 NB 3.93 – DVBl 1994, 217/218 = juris Rn. 7). Hinreichend wahrscheinlich ist eine künftige Anwendung der Rechtsvorschrift dann, wenn die Rechtsverletzung nach den gegebenen Umständen bereits vorausgesehen werden kann, weil sie mit hinreichender Gewissheit in so naher Zukunft droht, dass ein vorsichtig und vernünftig Handelnder sich schon jetzt zur Antragstellung entschließen darf. Es reicht jedoch nicht aus, dass nur eine mehr oder weniger entfernte Möglichkeit des Beeinträchtigungseintritts besteht, dessen Zeitpunkt noch völlig offen ist, oder das zukünftige Betroffensein durch die Norm noch von ungewissen Ereignissen abhängt (VGH BW, U.v. 28.6.2016 – 1 S 1244/15 – NVwZ-RR 2016, 945 Rn. 46; Schenke in Kopp/Schenke, VwGO, 28. Auflage 2022, § 47 Rn. 60; Ziekow in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Auflage 2018, § 47 Rn. 180; Panzer in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand August 2022, § 47 VwGO Rn. 48).

26

(a) Gemessen daran besteht hier keine hinreichende Wahrscheinlichkeit, dass der Antragsteller in absehbarer Zeit als Genehmigungsinhaber in N. zur Annahme bargeldloser Zahlung durch Kredit- oder Debitkarten verpflichtet sein könnte. Die Antragsgegnerin hat die Versagung der beantragten Genehmigung des Verkehrs mit Taxen zum einen darauf gestützt, dass der Antragsteller seine Fachkunde nicht nachgewiesen habe. Nach § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 PBefG darf die Genehmigung nur erteilt werden, wenn der Antragsteller als Unternehmer oder die für die Führung der Geschäfte bestellte Person fachlich geeignet ist. Die für den Taxenverkehr erforderlichen Kenntnisse und damit die fachliche Eignung können entweder durch Ablegung einer Prüfung oder durch eine mindestens dreijährige leitende Tätigkeit in einem inländischen Unternehmen des Taxen- und Mietwagenverkehrs nachgewiesen werden (§ 13 Abs. 1 Satz 2 PBefG i.V.m. §§ 3 ff. und Anlage 3 der Berufszugangsverordnung für den Straßenpersonenverkehr – PBZugV – vom 15.6.2000 [BGBl I S. 851], zuletzt geändert durch Gesetz vom 2.3.2023 [BGBl I Nr. 56]). Diesen Nachweis hat der Antragsteller im Rahmen des Antragsverfahrens nicht erbracht. Er kann weder eine mindestens dreijährige leitende Tätigkeit in einem inländischen Unternehmen des Taxen- und Mietwagenverkehrs vorweisen noch hat er einen Beleg für seine Behauptung vorgelegt, die Fachkundeprüfung vor längerer Zeit bereits abgelegt zu haben. Auch hat er diese Prüfung nicht – wie von ihm mit Schreiben vom 10. Oktober 2022 an die Antragsgegnerin angekündigt – Ende des Jahres 2022 oder Anfang des Jahres 2023 bei der nach § 5 PBZugV zuständigen Industrie- und Handelskammer

abgelegt. Eine Bescheinigung der Industrie- und Handelskammer gemäß § 6 Abs. 3 PBZugV über die Gleichwertigkeit anderer Abschlussprüfungen in einem anerkannten Ausbildungsberuf oder einer anerkannten beruflichen Weiterbildung hat er der Antragsgegnerin ebenfalls nicht vorgelegt. Das zweite juristische Staatsexamen und der Abschluss als FH-Diplom-Betriebswirt sind hierfür wohl nicht ausreichend (vgl. § 6 Abs. 2 PBZugV i.V.m. Anlage 6 der bis zum Ablauf des 4.3.2013 geltenden Fassung; hierzu auch Fromm/Sellmann/Zuck, Personenbeförderungsrecht, 5. Auflage 2022, § 6 PBZugV Rn. 1 und 2 sowie die Hinweise der Industrie- und Handelskammer Nürnberg für Mittelfranken unter www.ihk-nuernberg.de/de/Geschaeftsbereiche/Standortpolitik-und-Unternehmensfoerderung/verkehr-logistik/personenverkehr/taxi-und-mietwagen/). Schon aus diesem Grund konnte dem Antragsteller die beantragte Genehmigung nicht erteilt werden.

27

(b) Darüber hinaus hat die Antragsgegnerin die Genehmigung abgelehnt, weil deren Erteilung die Funktionsfähigkeit des örtlichen Taxengewerbes und damit öffentliche Verkehrsinteressen gefährden würde. Nach § 13 Abs. 4 Satz 1 PBefG ist die Genehmigung des Verkehrs mit Taxen zu versagen, wenn die öffentlichen Verkehrsinteressen dadurch beeinträchtigt werden, dass die Ausübung des beantragten Verkehrs das örtliche Taxengewerbe in seiner Funktionsfähigkeit bedroht. Hierbei sind für den Bezirk der Genehmigungsbehörde gemäß § 13 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 bis 4 PBefG insbesondere zu berücksichtigen die Nachfrage nach Beförderungsaufträgen im Taxenverkehr, die Taxendichte, die Entwicklung der Ertrags- und Kostenlage unter Einbeziehung der Einsatzzeit und die Anzahl und Ursachen der Geschäftsaufgaben. Zur Feststellung der Auswirkungen früher erteilter Genehmigungen auf die öffentlichen Verkehrsinteressen soll die Genehmigungsbehörde vor der Entscheidung über neue Anträge einen Beobachtungszeitraum einschalten, der höchstens ein Jahr seit der letzten Erteilung einer Genehmigung betragen soll (§ 13 Abs. 4 Satz 3 und 4 PBefG).

28

Ziel dieser Bestimmung ist nicht der Schutz der bereits in dem Beruf Tätigen vor wirtschaftlich spürbarer Konkurrenz und vor den wirtschaftlichen Risiken des Berufs. Gerechtfertigt ist die Zulassungsbeschränkung vielmehr nur bei der Gefahr einer Überbesetzung des Gewerbes mit der Folge ruinösen, das örtliche Taxengewerbe in seiner Existenz und damit in seiner Funktionsfähigkeit bedrohenden Wettbewerbs. Die Annahme einer die Versagung weiterer Genehmigungen rechtfertigenden Bedrohung der Funktionsfähigkeit des örtlichen Taxengewerbes setzt deshalb voraus, dass die Behörde die von ihr prognostizierte Gefahr anhand der dafür maßgeblichen Gesichtspunkte konkret belegt. Wenn es an einer rechtmäßigen behördlichen Prognose über die Zahl der ohne Gefahr für die Funktionsfähigkeit des örtlichen Taxengewerbes höchstens zuzulassenden Taxen fehlt und die Behörde nicht substantiiert Umstände darlegt, die es in hohem Maße zweifelhaft erscheinen lassen, dass der Bewerber, der die subjektiven Zulassungsvoraussetzungen des § 13 Abs. 1 PBefG erfüllt, bei Beachtung der Vormerkliste zum Zug kommen kann, hat dieser einen Anspruch auf Erteilung einer Taxengenehmigung (BVerwG, B.v. 31.1.2008 – 3 B 77.07 – juris Rn. 7, 10; OVG NW, B.v. 27.8.2019 – 13 A 196/18 – juris Rn. 8, 15, 24).

29

Wie die Antragsgegnerin zur Begründung ihres Bescheids vom 20. März 2023 ausführt, hat sie die letzte Genehmigung im Jahr 1992 erteilt und führt alle zwei Jahre eine Bedarfsprüfung durch, zuletzt im Jahr 2022. Das Fahrtenaufkommen betrage weniger als 80% im Vergleich zur Zeit vor der Corona-Pandemie. Zunehmend mehr Unternehmen näherten sich der untersten Existenzgrenze an. Eine Auswertung der Erträge von zehn Taxibetrieben unterschiedlicher Größe und Unternehmensformen habe ergeben, dass den sinkenden Einnahmen steigende Kosten gegenüberstünden. Bei zwei dieser Betriebe könne nicht mehr von einer Auskömmlichkeit ausgegangen werden. Die Funktionsfähigkeit sei aufgrund der wirtschaftlichen Situation der Betriebe gefährdet. 2021 habe sich deren Lage offensichtlich deutlich verschlechtert, da sich die Anzahl der Verkäufe aus wirtschaftlichen Gründen fast verdoppelt habe, obwohl der Durchschnittserlös pro veräußelter Konzession gesunken sei. Zu beobachten sei eine deutliche Entwertung der Taxenbetriebe, die voraussichtlich weiter voranschreiten werde. Auch durch die Einführung des 49-Euro-Tickets und die zunehmende Konkurrenz von Mietwagenunternehmen könnten Taxiunternehmen unter erheblichen Druck geraten. Die Gesamtschau der wirtschaftlichen Verhältnisse im Nürnberger Taxigewerbe gebe zu erkennen, dass die Erteilung weiterer Genehmigungen zu schwerwiegenden Mängeln in der Verkehrsbedienung durch Taxen führen würde. Die negativen Auswirkungen auf die Qualität des örtlichen Taxigewerbes erreichten bereits jetzt ein dessen Funktionsfähigkeit bedrohendes Ausmaß.

30

Dass diese Einschätzung evident unrichtig wäre, hat weder der Antragsteller überzeugend aufgezeigt noch ist dies sonst ersichtlich.

31

Des Weiteren ist der Bescheidsbegründung zu entnehmen, dass auf der aktuellen Vormerkliste derzeit 82 Bewerber notiert seien. Da diese nach der zeitlichen Reihenfolge des Eingangs der Anträge berücksichtigt werden sollten, erscheine es faktisch ausgeschlossen, dass der Antragsteller zum Zuge kommen könne. Auf Nachfrage in der mündlichen Verhandlung hat die Antragsgegnerin hierzu erläutert, dass 69 der 82 Bewerber auf der Vormerkliste Neubewerber und 13 vorhandene Unternehmer seien. Da bei der Erteilung der Genehmigungen für den Taxenverkehr Neubewerber und vorhandene Unternehmer angemessen zu berücksichtigen sind (§ 13 Abs. 5 Satz 1 PBefG) und die Antragsteller innerhalb der Gruppen nach der zeitlichen Reihenfolge des Eingangs der Anträge berücksichtigt werden sollen (§ 13 Abs. 5 Satz 2 PBefG), ist – auch im Hinblick auf die aufsichtliche Bewertung des Vorbringens des Antragstellers durch die Regierung von Mittelfranken mit Schreiben vom 18. August 2022 – nicht ersichtlich, dass der Antragsteller mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Anspruch auf Erteilung der beantragten Taxikonzession haben und damit in den Anwendungsbereich der angegriffenen Regelung fallen könnte. Dies gilt aufgrund der hohen Zahl der vorrangig zu berücksichtigenden Neubewerber in der Vormerkliste selbst dann, wenn – wie der Antragsteller meint – einige der vorhandenen Genehmigungen wegen Wegfalls der finanziellen Leistungsfähigkeit gemäß § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 i.V.m. § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PBefG zu widerrufen wären. Gleiches gilt für etwaige durch Betriebsaufgabe frei werdenden Genehmigungen, für die ebenfalls andere Bewerber vorrangig zu berücksichtigen wären, sofern die Antragsgegnerin überhaupt neue Genehmigungen erteilen würde, was sie in ihrer Bedarfsprüfung vom 1. November 2022 jedoch ausdrücklich verneint hat.

32

(c) Schließlich ist auch nicht ersichtlich, dass der Antragsteller in absehbarer Zeit Inhaber einer ihm durch Veräußerung mit Genehmigung der Antragsgegnerin übertragenen Genehmigung für den Taxenverkehr (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 PBefG) werden könnte. Zum einen hat er eine solche Genehmigung bisher nicht beantragt. Zum anderen hat er den für einen Erwerb zu zahlenden Betrag in der mündlichen Verhandlung als für ihn nicht finanzierbar bezeichnet.

33

Damit ist die für den Normenkontrollantrag erforderliche Antragsbefugnis zu verneinen.

34

4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung auf § 167 Abs. 1 VwGO i.V.m. § 709 ZPO.

35

5. Die Revision war nicht zuzulassen, da die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.