

Titel:

Rücknahme einer Fiktionsgenehmigung für einen Flughafentransferdienst

Normenkette:

PBefG § 2, § 13 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 lit. a, lit. b, § 15 Abs. 1 S. 5, § 43

BayVwVfG Art. 42a Abs. 1, Art. 48 Abs. 1, Abs. 4 S. 1

Leitsätze:

1. Der Beginn der Frist des Art. 48 Abs. 4 S. 1 BayVwVfG für die Rücknahme eines begünstigenden Verwaltungsaktes setzt voraus, dass die zuständige Behörde zu der Erkenntnis gelangt ist, dass sie den Verwaltungsakt bislang zu Unrecht für rechtmäßig gehalten hat, was wiederum voraussetzt, dass ihr überhaupt bekannt ist, dass ein gegebenenfalls zurückzunehmender Verwaltungsakt existiert. (Rn. 25) (redaktioneller Leitsatz)

2. Demgemäß steht der Rücknahme einer Fiktionsgenehmigung iSv § 15 Abs. 1 S. 5 PBefG die Frist des Art. 48 Abs. 4 S. 1 BayVwVfG nicht entgegen, wenn der Behörde nicht bewusst war, dass eine Fiktionsgenehmigung entstanden war und sie sich insoweit in einem beachtlichen Irrtum über den Gegenstand der Rücknahme befand. (Rn. 23) (redaktioneller Leitsatz)

3. Die Genehmigung für einen Flughafentransferdienst ist zu versagen, wenn durch den beantragten Verkehr die öffentlichen Verkehrsinteressen beeinträchtigt werden und der Verkehr mit den vorhandenen Verkehrsmitteln befriedigend bedient werden kann. (Rn. 30 – 35) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Rücknahme einer Fiktionsgenehmigung, Irrtum über den Eintritt der Fiktionswirkung, Flughafen-Shuttle mit Kleinbussen, Mehrfachgenehmigungsverbot, Fiktionsgenehmigung, Rücknahme, Flughafentransferdienst, Flughafen-Shuttle, Personenbeförderung

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 18.01.2023 – 23 K 21.978

Tenor

I. Unter Aufhebung des Urteils des Verwaltungsgerichts München vom 18. Januar 2023 wird die Klage abgewiesen.

II. Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

III. Die Kostenentscheidung ist gegen Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags vorläufig vollstreckbar.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1

Die Klägerin, eine GmbH & Co KG, betreibt seit etlichen Jahren einen Flughafentransferdienst („Airport-Shuttle“) mit Kleinbussen für bis zu acht Fahrgästen zwischen der Region R. und dem Flughafen M. und sucht ihren Geschäftsbetrieb räumlich zu erweitern.

2

Am 23. März 2018 beantragte sie bei der Regierung von Oberbayern die Genehmigung für die Durchführung eines Linienverkehrs gemäß § 43 i.V.m. § 2 Abs. 6 PBefG für einen Flughafentransferdienst (Sammeltransfer) mit Kleinbussen für bis zu acht Fahrgäste mit Haustürbedienung zwischen dem Stadtgebiet M. zum bzw. vom Flughafen M. zu bestimmten Festpreisen. Die Antragsunterlagen wurden am 5. April 2018 vervollständigt.

3

Mit Zwischenbescheid vom 18. Juni 2018 verlängerte die Regierung von Oberbayern „vorsorglich“ die Frist für den Eintritt der Genehmigungsfiktion um drei Monate bis zum 4. Oktober 2018. Mit am 4. Oktober 2018 „vorab per Fax“ bekannt gegebenem und am 6. Oktober 2018 förmlich zugestelltem Bescheid vom 4. Oktober 2018 lehnte sie den Antrag wegen der Beeinträchtigung öffentlicher Verkehrsinteressen gemäß § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 PBefG ab. Den Widerspruch der Klägerin wies sie mit Bescheid vom 13. März 2019 zurück.

4

Der am 15. April 2019 erhobenen Klage (M 23 K 19.1807) gab das Verwaltungsgericht München statt. Mit Urteil vom 22. Juli 2020 verpflichtete es den Beklagten zur umgehenden Herausgabe der Genehmigungsurkunde an die Klägerin, da mit Ablauf des 4. Oktober 2018 nach § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG, Art. 42a Abs. 1 BayVwVfG die Genehmigungsfiktion eingetreten sei. Die Übermittlung des Ablehnungsbescheids mit dem Hinweis „vorab per Fax“ am 4. Oktober 2018 habe keine frühere Bekanntgabe, Art. 41 Abs. 2 Satz 2 BayVwVfG, bewirkt. Gegen das Urteil wurde kein Rechtsmittel eingelegt.

5

Mit Bescheid vom 7. September 2020 nahm die Regierung von Oberbayern nach Anhörung die Genehmigung für die Durchführung eines Linienverkehrs nach § 43 i.V.m. § 2 Abs. 6 PBefG für einen Flughafentransferdienst aus dem Stadtgebiet M. zum Flughafen M. gemäß Art. 48 Abs. 1 BayVwVfG zurück. In den Gründen ist ausgeführt, auch ein fiktiver Verwaltungsakt könne rechtswidrig sein, was sich hier aus dem Ablehnungsbescheid vom 4. Oktober 2018, dem Widerspruchsbescheid vom 13. März 2019 und dem Vorbringen im Rahmen des Gerichtsverfahrens ergebe. Die Rücknahme stehe im pflichtgemäßen Ermessen. Die Jahresfrist des Art. 48 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG sei eingehalten. Die Regierung habe frühestens durch den richterlichen Hinweis des Vorsitzenden in der mündlichen Verhandlung am 22. Juli 2020 vom Eintritt der Genehmigungsfiktion Kenntnis erlangt. Wie die Klägerin sei auch sie davon ausgegangen, dass der Bescheid vom 4. Oktober 2018 rechtzeitig vor Fristablauf zugestellt worden sei. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts setze der Fristbeginn voraus, dass der Behörde neben der Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts auch die für die Rücknahme erheblichen Tatsachen vollständig bekannt seien. Erforderlich sei die Kenntnis der Existenz des Verwaltungsakts überhaupt bzw. dass ein Verwaltungsakt fingiert werde. Davon habe die Behörde erstmals in der mündlichen Verhandlung Kenntnis erlangt.

6

Den von der Klägerin hiergegen erhobenen Widerspruch wies die Regierung von Oberbayern mit Bescheid vom 21. Januar 2021 zurück.

7

Am 22. Februar 2021 ließ die Klägerin durch ihre Bevollmächtigten Anfechtungsklage beim Verwaltungsgericht München erheben und vortragen, die Genehmigung nach § 43 i.V.m. § 2 Abs. 6 PBefG sei rechtmäßig, da keine Versagensgründe nach § 13 PBefG vorlägen. Der Beklagte sei dafür beweispflichtig, dass die Voraussetzungen des § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 Buchst. a PBefG vorlägen und durch den beantragten Verkehr die öffentlichen Verkehrsinteressen beeinträchtigt würden, insbesondere der Verkehr mit den vorhandenen Verkehrsmitteln befriedigend bedient werden könne. Im Hinblick auf die bestehenden Verkehrsmittel zwischen dem M. Flughafen und dem Stadtgebiet M., d.h. MVV (S-Bahn in Kombination mit U-Bahn, Tram und Bus), eigener Pkw, Mietwagen und Taxis bestünden aber hinsichtlich des Komforts, der Zuverlässigkeit sowie der Kosten erhebliche Unterschiede. Selbst bei unterstellter Rechtswidrigkeit der Genehmigung lägen die Voraussetzungen für eine Rücknahme nicht vor, da die Rücknahmefrist des Art. 48 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG bei Erlass des Rücknahmebescheids bereits abgelaufen gewesen sei. Fristbeginn für die Jahresfrist sei spätestens am 4. Oktober 2018 gewesen. Nicht maßgebend sei die Kenntnisnahme der Behörde in der mündlichen Verhandlung, da sich diese lediglich in einem unmaßgeblichen Rechtsirrtum befunden habe.

8

Mit Urteil vom 18. Januar 2023 gab das Verwaltungsgericht München der Klage mit der Begründung statt, die Voraussetzungen für die Rücknahme bzw. den Widerruf hätten nicht vorgelegen. Es könne dahinstehen, ob es sich bei der bezweckten Aufhebung der Genehmigungsfiktion um die Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsakts oder den Widerruf eines rechtmäßigen bzw. rechtswidrigen

Verwaltungsakts mit Wirkung für die Zukunft handeln sollte. In beiden Fällen scheidet ein entsprechender *actus contrarius* nach Ablauf der Jahresfrist nach Art. 48 Abs. 4 Satz 1 (bzw. i.V.m. Art. 49 Abs. 2 Satz 2) BayVwVfG, einer nicht verlängerbaren Ausschlussfrist, aus. Der Rücknahmebescheid vom 7. September 2020 wahre die Jahresfrist des Art. 48 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG (bzw. i.V.m. Art. 49 Abs. 2 Satz 2 BayVwVfG) nicht. Auf die streitige Frage, ob die Genehmigungsfiktion rechtswidrig bzw. der Antrag personenbeförderungsmäßig genehmigungsfähig gewesen wäre, komme es daher nicht an. Der Fristbeginn könne dahingestellt bleiben (frühestens mit Ablauf des 4.10.2018), da jedenfalls nicht der Auffassung des Beklagten zu folgen sei, die Behörde habe erst mit dem in der mündlichen Verhandlung erteilten richterlichen Hinweis positive Kenntnis über den Eintritt der Genehmigungsfiktion erlangt. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts beginne die Jahresfrist, sobald die Behörde die Rechtswidrigkeit des erlassenen Verwaltungsakts erkannt habe und ihr die für die Rücknahmeentscheidung erheblichen Tatsachen vollständig bekannt seien. Dazu gehörten die Umstände, deren Kenntnis es der Behörde objektiv ermögliche, ohne weitere Sachaufklärung unter sachgerechter Ausübung ihres Ermessens zu entscheiden. In erster Linie sei die Kenntnis von der Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts maßgebend, die daraus resultieren könne, dass die Behörde ihrer Entscheidung den entscheidungserheblichen Sachverhalt nicht (vollständig) oder in sonstiger Weise verfälscht zugrunde gelegt oder den von ihr zutreffend ermittelten Sachverhalt unzureichend berücksichtigt oder unrichtig (rechtlich) gewürdigt habe. Damit erfasse Art. 48 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG grundsätzlich auch jeden Rechtsanwendungsfehler. Zudem komme es in beiden Fällen nur auf die „Kenntnis“ bzw. „Kenntnisnahme“ an; bloßes „Kennenmüssen“ genüge nicht. Die individuell positive Kenntnis (wohl gemeint: Unkenntnis) vom Eintritt der gesetzlichen Fiktionswirkung sei jedoch nicht geeignet, den Beginn der Jahresfrist hinauszuschieben. Vergleichbar mit Rechtsfehlern, die die Ermächtigungsgrundlage der Rücknahme betreffen, sei dieser Irrtum nicht mit einem die Rücknahme rechtfertigenden „Tatsachenirrtum“ oder einem „Rechtsanwendungsirrtum“ gleichzusetzen. Auf die subjektive Fähigkeit der Behörde, die Reichweite und die rechtlichen Anforderungen der Rücknahmeermächtigung richtig zu erkennen, könne es nicht ankommen. Sonst wäre die Entscheidungsreife von der rechtlichen Erkenntnisfähigkeit der handelnden Behörde abhängig. Je geringer jene ausgeprägt wäre, desto großzügiger wäre die zur Verfügung stehende Rücknahmefrist, was aber mit dem auf Rechtssicherheit zielenden Zweck der Rücknahmefrist unvereinbar wäre. In Rechtsprechung und Literatur werde die Frage, inwieweit und mit welcher Folge eine Behörde wissen müsse, dass ein zurückzunehmender Verwaltungsakt vorliege, unterschiedlich beantwortet. Nach einer Auffassung liege Kenntnis erst dann vor, wenn sich die Behörde der Notwendigkeit bewusst geworden sei, über die Rücknahme (bzw. den Widerruf) zu entscheiden. Sie müsse daher wissen, dass überhaupt ein Verwaltungsakt bzw. eine fingierte Genehmigung vorliege. Nach einer anderen obergerichtlichen Entscheidung hindere ein Rechtsirrtum, der sich nicht auf die Rechtswidrigkeit des zurückzunehmenden Verwaltungsakts, sondern auf das Vorliegen der weiteren für die Rücknahme erheblichen Umstände beziehe, den Fristlauf nicht. Ein Rechtsirrtum über die Wirksamkeit eines Bescheids sei für die Berechnung der Jahresfrist unerheblich, was allerdings nicht gelte, wenn eine Behörde verkannt habe, dass überhaupt ein Vorbescheid „in der Welt“ sei. Danach reiche es für den Beginn der Jahresfrist nicht aus, wenn der Sachbearbeiter irrtümlich davon ausgegangen sei, der Vorbescheid sei nicht fiktiv entstanden. Dabei werde ausdrücklich offengelassen, ob dies auch gelte, wenn die Existenz des Verwaltungsakts nach jeder Betrachtungsweise und in jeder Hinsicht offensichtlich sei. Die unterschiedlichen Auffassungen seien entscheidungserheblich. Habe die Behörde von der Existenz der fingierten Genehmigung erst durch den richterlichen Hinweis am 22. Juli 2020 positiv „erfahren“, könnte sie insoweit einem Irrtum unterliegen sein, als sie davon ausgegangen sei, den Genehmigungsantrag, für den damals aber schon die gesetzliche Fiktionswirkung bestanden habe, rechtzeitig abgelehnt zu haben. Da es insoweit auf ein Kennenmüssen oder ein etwaiges Verschulden nicht ankomme, wäre nach dieser Auffassung die Jahresfrist mit Erlass des Rücknahmebescheids am 7. September 2020 eingehalten. Eine solch weite Auslegung eines Tatsachenirrtums oder Rechtsanwendungsfehlers im Fall der Unkenntnis über den Eintritt einer gesetzlichen Fiktionswirkung verbiete sich aber. Die Kammer schließe sich der Auffassung an, dass der Behörde mit Erlass des Ablehnungsbescheids am 4. Oktober 2018 und dessen Zustellung gegen Postzustellungsurkunde sowie dessen vorheriger Übersendung per Telefax alle für eine Aufhebung tragenden und relevanten „Tatsachen“ bekannt gewesen seien. Anders als eine sonst die Rücknahme rechtfertigende „Tatsache“ handle es sich beim Ignorieren des gesetzlichen Fiktionsseintritts um einen Irrtum, der mit einem auf die weiteren für die Rücknahme erheblichen Umstände bezogenen Rechtsirrtum zumindest vergleichbar sei und damit allein nicht geeignet sein könne, die Rücknahmefrist hinauszuschieben. Ein solcher Irrtum gehe zu Lasten der Behörde, da andernfalls die Entscheidungsreife

immer von der rechtlichen Erkenntnisfähigkeit der handelnden Behörde abhängig wäre. Positive Kenntnis vom Eintritt der gesetzlichen Genehmigungsfiktion sei keine relevante Tatsache/rechtliche Wertung im Sinne von Art. 48 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG. Das mit der Befristung der Rücknahme verfolgte Ziel der Rechtssicherheit besitze unabhängig von der Art des zu korrigierenden Irrtums bzw. (Rechtsanwendungs-)Fehlers grundsätzlich dasselbe Gewicht wie die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Würde man einen Irrtum über den Eintritt der Genehmigungsfiktion ausreichen lassen, um den Fristlauf hinauszuschieben, würde dies den mit der Fiktion verfolgten Beschleunigungszweck vollends konterkarieren. So solle die Fiktion nach § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG den Antragsteller über Verfahrenshemmnisse hinweghelfen, die in einer verzögerten Bearbeitung seines Antrags durch die Behörde begründet seien, ohne dass damit materielle Genehmigungsanforderungen herabgesetzt würden. Der Zweck des Art. 48 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG, der Behörde angesichts der Kenntnis neuer „Tatsachen“ (inkl. deren rechtlicher Wertung) hinreichende Zeit für eine Prüfung und Entscheidung zu geben, könne im Fall einer gesetzlichen Genehmigungsfiktion, die auf einer nicht rechtzeitigen Ablehnung beruhe, schwerlich verfangen und sei daher gerade bei kraft Gesetzes fiktiv erteilten Genehmigungen in einem dem Gesetzeszweck entsprechendem Lichte zu sehen. Es sei nicht mit dem der Genehmigungsfiktion immanenten Beschleunigungsgedanken zu vereinbaren, wenn eine „nachlässige“ Behörde eine gerichtliche Klärung bezüglich des Eintritts der Genehmigungsfiktion abwarten könnte und ihr sodann ein weiteres Jahr für die Entscheidung über die Rücknahme bzw. den Widerruf zur Verfügung stünde. Dies könnte jegliche Verfahrensbeschleunigung obsolet machen. Mit der Einführung von Genehmigungsfiktionen habe es der Gesetzgeber gerade in Kauf genommen, dass trotz der Bindung der Verwaltung an das Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG) unter bestimmten Voraussetzungen ausnahmsweise selbst materiell rechtswidrige Genehmigungen als erteilt gelten würden. Die Behörde werde mit einer solchen Auslegung auch nicht quasi „schutzlos“ gestellt. Ergehe der Ablehnungsbescheid erst kurz vor Ablauf des Fiktionseintritts, könne sie hilfsweise die Rücknahme erklären oder – wenn sie den Eintritt der Genehmigungsfiktion zeitnah erkenne – mit dem (deklaratorischen) Feststellungsbescheid, mit dem der Eintritt der Genehmigungsfiktion bestätigt werde, die Genehmigungsfiktion gleichzeitig wieder zurücknehmen. Sollte eine gesetzliche Fiktion nicht eingetreten sein, gehe die Aufhebung der fiktiven Genehmigung dann allenfalls ins Leere und vermöge den „Begünstigten“ nicht in seinen Rechten zu verletzen. Im Übrigen sei die hier vertretene Auffassung auch deshalb interessensgerecht, da nach § 25 Abs. 2 PBefG die spezialgesetzliche Möglichkeit bzw. unter den Voraussetzungen des § 25 Abs. 1 PBefG sogar die Pflicht der Genehmigungsbehörde bestehe, die (fingierte) Genehmigung zu widerrufen, so dass einer Genehmigungsbehörde auch geeignete Maßnahmen zur Verfügung stünden, rechtmäßige Zustände herzustellen, und damit nicht auf Dauer rechtswidrige Zustände geschaffen oder perpetuiert würden.

9

Gegen das Urteil legte der Beklagte am 22. Mai 2023 die vom Verwaltungsgericht wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassene Berufung ein und trug zur Begründung vor, schon der Wortlaut des Art. 48 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG fordere die Kenntnis von Tatsachen, welche die Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsakts rechtfertigten. Die Erkenntnis der Rechtswidrigkeit allein vermöge den Fristlauf folglich nicht auszulösen. Hierfür sei die vollständige Kenntnis des für die Entscheidung über die Rücknahme des Verwaltungsakts erheblichen Sachverhalts erforderlich, mithin, dass die Behörde auch die fehlerhafte Rechtsanwendung erkenne. Sie müsse sich der Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts und der Notwendigkeit bewusst sein, deswegen über eine Aufhebung des Verwaltungsakts zu befinden. Hierbei sei unerheblich, ob sie sich in Bezug auf die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts in einem Irrtum über den entscheidungserheblichen Sachverhalt (Tatsachenirrtum) oder über dessen rechtliche Beurteilung (Rechtsirrtum) befunden habe. Auch wenn der Erlass des begünstigenden Verwaltungsakts darauf beruhe, dass die Behörde den ihr vollständig bekannten Sachverhalt rechtsfehlerhaft gewürdigt oder das anzuwendende Recht verkannt habe, beginne die Jahresfrist erst mit der Kenntnis des Rechtsfehlers zu laufen. Die Jahresfrist laufe mithin an, sobald die Behörde ohne weitere Sachaufklärung objektiv in der Lage sei, unter sachgerechter Ausübung ihres Rücknahmeermessens zu entscheiden. Regelmäßig beginne die Jahresfrist des Art. 48 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG daher erst zu laufen, wenn die Behörde durch die abgeschlossene Anhörung des Betroffenen zu der im Raum stehenden Rücknahme auch Kenntnis aller für ihre Ermessensausübung relevanten Tatsachen habe. Denklogisch sei damit zwingend auch – und praktisch bedeutsam speziell im Fall der Rücknahme eines rechtswidrigen fingierten Verwaltungsakts – die positive Kenntnis der Behörde von der Existenz des – fingierten – Verwaltungsakts erforderlich. Solange die Behörde noch nicht einmal wisse, dass ein Verwaltungsakt überhaupt „in der Welt“ sei, könne sie sich auch nicht über dessen Rechtswidrigkeit und die Notwendigkeit, über dessen Aufhebung zu entscheiden,

bewusst werden. Somit müsse im Falle einer fingierten Genehmigung ein Beginn des Laufs der Jahresfrist des Art. 48 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG vor dem Zeitpunkt der positiven Kenntnis vom Eintritt der Genehmigungsfiktion ausscheiden. Die Auffassung des Verwaltungsgerichts unterlaufe und konterkariere de facto nicht nur die ständige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, sondern beraube die Behörde auch der ihr zustehenden Jahresfrist des Art. 48 Abs. 4 BayVwVfG. Sie führe dazu, dass die Behörde im Falle eines ihr unbekanntem fingierten Verwaltungsakts schlechter gestellt werde als bei einem nicht fingierten Verwaltungsakt. Ersterer genieße damit eine höhere Stabilität als ein tatsächlich erlassener Verwaltungsakt, was nicht richtig sein könne. Das Verwaltungsgericht verkenne, dass sich der Rechtsirrtum vorliegend nicht auf „die weiteren für die Rücknahme erheblichen Umstände“ bezogen habe, sondern auf das Vorliegen eines (hier im Wege der Fiktion existent gewordenen) Verwaltungsakts als solchen, was am ehesten mit einem Rechtsirrtum in Bezug auf die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts selbst zu vergleichen sei, bei dem die Rücknahmefrist des Art. 48 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG gerade nicht zu laufen beginne, solange der Irrtum nicht aufgeklärt sei. Dass das Verwaltungsgericht hier irre, zeige auch der Vergleich des vorliegenden Falls mit den herangezogenen Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. August 1996 (5 C 6.95) und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 5. April 2007 (8 S 2090/06). Im ersten Fall sei die Behörde allein einem Irrtum über die Notwendigkeit ausdrücklicher Ermessenserwägungen im Rahmen der Rücknahmeentscheidung, im zweiten Fall einem Irrtum über das Vorliegen eines Vertrauenstatbestands im Rahmen der weiteren Rücknahmevoraussetzungen unterlegen. In beiden Fällen habe sie Kenntnis vom Vorliegen eines rechtswidrigen Verwaltungsakts und allen die Aufhebung objektiv rechtfertigenden Umständen gehabt, sei jedoch jeweils einem unbeachtlichen Irrtum hinsichtlich der weiteren Voraussetzungen der die Rücknahme tragenden Ermächtigungsgrundlage unterlegen. Es liege auf der Hand, dass diese Fälle mit dem streitgegenständlichen Fall nicht vergleichbar seien. Das Erstgericht irre, soweit es die unstreitig bei Erlass des Ablehnungsbescheids vom 4. Oktober 2018 vorhandene Kenntnis der Behörde von der fehlenden Genehmigungsfähigkeit des klägerischen Antrags mit der Kenntnis der Fiktionsgenehmigung gleichsetze. Hierbei handle es sich um völlig verschiedene Umstände. Die Kenntnis eines nicht genehmigungsfähigen Sachverhalts lasse keine Rückschlüsse auf die hier fehlende Kenntnis vom Eintritt der Genehmigungsfiktion zu. Das Argument, behördliche Nichtkenntnis des Eintritts der Genehmigungsfiktion könnte die Frist zur Rücknahme des Bescheids hinauszögern und damit eine „nachlässige“ Behörde im Ergebnis besserstellen, überzeuge nicht. Die Frage des Eintritts bzw. der Wirkung einer Genehmigungsfiktion sei von der Frage, ob und unter welchen Umständen ein fingierter Verwaltungsakt wieder aufgehoben werden könne, streng zu trennen. Auch die Argumentation, die positive Kenntnis vom Eintritt der Genehmigungsfiktion könne keine relevante Tatsache/rechtliche Wertung entsprechend dem Wortlaut des Art. 48 Abs. 4 BayVwVfG sein, überzeuge nicht. Dass eine „nachlässige“ bzw. rechtlich fehlerhaft handelnde Behörde im Ergebnis bessergestellt werden könne, folge nicht aus der fingierten Genehmigung, sondern aus der Regelung des Art. 48 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG bzw. der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zum Fristbeginn, und sei folglich nichts „Fiktionspezifisches“, das es zu unterbinden gälte. Auch der Senat (B.v. 7.4.2004 – 11 B 01.3188 – juris Rn. 33) habe festgestellt, dass bei Rücknahme einer fiktiv erteilten Genehmigung die Kenntnis der die Rücknahme rechtfertigenden Tatsachen jedenfalls die Kenntnis des Fiktionsseintritts voraussetze. Vorliegend sei dieser der Regierung von Oberbayern bis zum 22. Juli 2020 unstreitig nicht bekannt gewesen. Wie auch die Gegenseite sei sie der Überzeugung gewesen, den Eintritt der Genehmigungsfiktion durch den rechtzeitigen Erlass des Ablehnungsbescheids am 4. Oktober 2018 verhindert zu haben. Ein „Kennenmüssen“ sei nicht maßgebend. Nachdem auch die übrigen Voraussetzungen des Art. 48 Abs. 1, 3 und 5 BayVwVfG für eine Rücknahme der fiktiven Genehmigung für die Errichtung, Linienführung und den Betrieb für eine Sonderform des Linienverkehrs als sog. airportLiner vorgelegen hätten und die Regierung ihr Rücknahmeermessen fehlerfrei ausgeübt habe, erwiesen sich die angefochtenen Bescheide als insgesamt rechtmäßig.

10

Der Beklagte beantragt,

11

das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 18. Januar 2023 aufzuheben und die Klage abzuweisen.

12

Die Klägerin beantragt,

13

die Berufung zurückzuweisen,

14

und verteidigt das angefochtene Urteil. Bei Rücknahme eines fingierten Verwaltungsakts setze der Lauf der Jahresfrist des Art. 48 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG nicht die Kenntnis der Behörde von der Existenz des fingierten Verwaltungsakts bzw. der Fiktionswirkung voraus. Andernfalls hätte diese Vorschrift nahezu keinen sinnvollen Anwendungsbereich mehr, der sich dann nur auf solch unwahrscheinliche Fälle beschränkte, in denen die Behörde zugebe, gewusst zu haben, dass sie zu einem bestimmten Zeitpunkt hätte entscheiden müssen, es aber unterlassen habe. Die Fiktionswirkung betreffe in aller Regel „liegen gebliebene“ bzw. übersehene Anträge. Hier sei es geradezu typisch, dass sich eine ordnungsgemäß arbeitende Behörde des Eintritts der Fiktionswirkung nicht bewusst sei. Würde die Jahresfrist des Art. 48 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG erst mit Kenntnis von der Fiktionswirkung zu laufen beginnen, würde die Intention des Gesetzgebers, dem Antragsteller mit der Fiktionswirkung zu helfen, konterkariert. Die Behörde könnte gerade Anträge, deren Verbescheidung so eilbedürftig sei, dass sie bei Untätigkeit als genehmigt gelten sollten, zeitlich unbeschränkt zurücknehmen. Zudem würden bei der vom Beklagten präferierten Auslegung von Art. 48 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG Missbrauchsanreize gesetzt, denen von Anfang an entgegenzuwirken sei. So könnte eine Behörde durch Nachlässigkeit, z.B. indem sie das Eingangsdatum von Anträgen nicht notiere und entsprechende Fristen nicht berechne, sich bezüglich des Eintritts der Fiktionswirkung bewusst unwissend halten und sich dann auf fehlende Kenntnis vom Fiktionsseintritt berufen. Dies würde der Beschleunigungsintention des Gesetzgebers widersprechen und sogar die entgegengesetzte Wirkung haben. Das Bundesverwaltungsgericht habe mit Urteil vom 5. August 1996 (5 C 6.95) festgestellt, dass es hinsichtlich des Fristbeginns nicht auf die subjektiven Fähigkeiten der Behörde, sondern allein auf deren Tatsachenkenntnis ankomme. Somit dürfe Art. 48 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG generell nicht so verstanden werden, dass der Lauf der Jahresfrist von der behördlichen Kenntnis der Fiktionswirkung abhängt. Vorliegend habe die Regierung durch ihr Verwaltungshandeln sogar deutlich gemacht, dass sie den Eintritt der Fiktionswirkung gekannt habe. Denn sonst wäre nicht nachvollziehbar, warum sie durch Zwischenbescheid vom 18. Juni 2018 die Frist des § 15 Abs. 1 Satz 3 PBefG auf den 4. Oktober 2018 verlängert habe. Dies zeige, dass sie sich der Fiktionswirkung bewusst gewesen sein müsse. Sie habe selbst nicht behauptet, nicht gewusst zu haben, dass die konkrete Fristverlängerung gemäß Art. 42a Abs. 2 Satz 4 BayVwVfG zu begründen sei und ein solcher Zwischenbescheid nicht einfach nur „vorsorglich“ erlassen werden könne. Dies werde hilfsweise bestritten.

15

Mit Schreiben vom 21. Mai 2025 legte der Beklagte zur Genehmigungsfähigkeit des beantragten Linienverkehrs eine aktualisierte Einschätzung der Regierung von Oberbayern vor. Danach beeinträchtigt ein Flughafentransferdienst durch die Klägerin die in M. bestehenden Verkehrsangebote, insbesondere Taxi und S-Bahn, die das vorhandene Verkehrsinteresse bereits befriedigend bedienen, in ihrer Wirtschaftlichkeit. Das Taxigewerbe in der Landeshauptstadt sei nach wie vor in seiner Funktionsfähigkeit bedroht. Die wirtschaftliche Situation der Branche stelle sich auch nach dem Ende der Corona-Pandemie weiterhin negativ dar. In den letzten Jahren seien mangels wirtschaftlicher Rentabilität kaum neue Taxikonzessionen erteilt worden. Es bestehe eine im Vergleich zum Bundesdurchschnitt erheblich höhere Taxidichte. Hinzu komme die wachsende Konkurrenz durch Mietwagen, die im taxiähnlichen Mietwagenverkehr unterwegs seien und oft durch systematische Missachtung der für den Mietwagenverkehr geltenden Vorschriften (Rückkehrpflicht, Mindestlohn, Ruhezeiten) potenziellen Fahrgästen eine im Vergleich zum Taxitarif günstigere Beförderung anbieten könnten. Dieser für das Taxigewerbe ruinöse Wettbewerb habe inzwischen solch gravierende Ausmaße angenommen, dass im Münchner Stadtrat überlegt werde, für Uber und andere Mietwagenunternehmen einen Mindestpreis festzusetzen. Der ruinöse Wettbewerb betreffe auch den Flughafenverkehr, da dieser nach Angaben der Landeshauptstadt M. eine der Haupteinnahmequellen für die Münchner Taxiunternehmer darstelle. Hierfür nähmen die Taxifahrer auch stundenlange Wartezeiten vor dem Terminal in Kauf. Für den taxiähnlichen Shuttle-Verkehr der Klägerin bestehe aufgrund der vorhandenen Taxen und Mietwagen kein Bedarf. Zudem würde sich eine weitere Konkurrenz in Form ihres Verkehrsangebots auf die ohnehin schlechte wirtschaftliche Situation der vorhandenen Verkehre noch weiter negativ auswirken. Daneben bestehe eine direkte, schnelle Verkehrsverbindung zwischen der Münchner Innenstadt und dem Flughafen mit der S-Bahn. Die Linien S1 und S8 würden im Wechsel alle zehn Minuten zwischen der Innenstadt und dem Flughafen verkehren. Im Gegensatz zum geplanten Verkehr der Klägerin sei die S-Bahn in das MVV-Tariffsystem integriert. Auch das sog. „Deutschlandticket“ gelte. Es bestehe ein großes öffentliches Interesse

daran, dass die S-Bahn als öffentliches Verkehrsmittel von den Fluggästen primär und in möglichst großem Umfang für den Transport zum und vom Flughafen genutzt und nicht durch den airportLiner-Shuttle als Parallelverkehr konkurrenziert werde. Denn es bestehe aus verkehrlichen und umweltpolitischen Gründen das Ziel, Verkehr von der Straße auf die Schiene zu verlagern und das sehr hohe Verkehrsaufkommen auf den Straßen möglichst zu reduzieren. M. sei nach wie vor eine der staureichsten Städte Deutschlands. Außerdem werde der S-Bahn-Verkehr wie der gesamte öffentliche Personennahverkehr mit erheblichen Summen öffentlicher Gelder finanziert und gefördert, sodass ein entsprechend großes öffentliches Interesse an seiner möglichst umfangreichen Nutzung bestehe. So beliefen sich alleine die Kosten für die Finanzierung des „Deutschlandtickets“ in Bayern bzw. des „bayerischen Ermäßigungstickets für Auszubildende, Studierende und Teilnehmer am Freiwilligen Sozialen Jahr“ für Bund und Freistaat auf rd. 700 Mio. Euro pro Jahr. Für die Finanzierung des bayerischen Regional- und S-Bahn-Verkehrs wende der Freistaat rund 1,7 Mrd. EUR pro Jahr auf; für die Beschaffung neuer Fahrzeuge für die Münchner S-Bahn investiere er über 2 Mrd. EUR. Weiter handle es sich bei dem beantragten Shuttle-Verkehr um einen gemäß § 43 i.V.m. § 2 Abs. 6 PBefG zu genehmigenden Verkehr. Es stehe deshalb im Ermessen der Genehmigungsbehörde, die Legalisierung des nach dem Enumerationsprinzip nicht zulässigen Verkehrs mit der Begründung abzulehnen, dass keine wirtschaftliche Notwendigkeit und kein allgemeines Interesse bestehe und die Genehmigung öffentliche Verkehrsinteressen verletze, wobei letzteres ein restriktiv zu handhabendes gesetzliches Tatbestandsmerkmal darstelle. Dies sei auch gerechtfertigt, da andernfalls die Gefahr bestehe, dass Antragsteller die für die nach dem Enumerationsprinzip zulässigen Verkehre geltenden Anforderungen und Genehmigungsvoraussetzungen mit Hilfe des § 2 Abs. 6 PBefG umgingen und sich einen Wettbewerbsvorteil gegenüber diesen Verkehren verschafften (etwa, den vorgeschriebenen Taxitarif nicht anwenden zu müssen). Ein zu lockerer Umgang mit § 2 Abs. 6 PBefG könne zur faktischen Aushöhlung des aus guten Gründen bestehenden Enumerationsprinzips des Personenbeförderungsgesetzes führen. In einem Ballungsraum wie M. mit seinen zahl- und umfangreichen ÖPNV-Angeboten bestehe – anders als im ländlichen Raum, im Hinblick auf den der Gesetzgeber die Lockerung der Genehmigungsvoraussetzungen des § 2 Abs. 6 PBefG vorgenommen habe – weder eine verkehrliche noch wirtschaftliche Notwendigkeit für einen das Enumerationsprinzip aufweichenden Shuttle-Verkehr ohne Integration in das existierende ÖPNV-Tarifsystem.

16

Mit Schreiben vom 28. Juni 2025 widersprach die Klägerin der Darstellung des Beklagten, dass ihr zusätzlicher Verkehr zu einem ruinösen Wettbewerb am Münchner Flughafen führen würde. Nicht zur I. Taxizentrale GmbH & Co. KG gehörende Taxen hielten sich verbotswidrig am Flughafen auf. Ihr Interesse, sich dort um Gäste zu bemühen, sei schon nicht schutzwürdig. Da sich die Klägerin – anders als von der Regierung von Oberbayern dargestellt – nicht um die Mitnahme von zufällig am Flughafen ankommenden Fahrgästen bemühe, sondern ausschließlich „ihre“ Fahrgäste mit vorheriger Buchung bediene, bestehe auch keine Konkurrenz zu den Taxen der I. Taxizentrale. Als zertifizierte Partnerin der Deutschen L2. AG verfüge sie als einzige am Münchner Flughafen über einen eigenen Schalter und einen für sie reservierten Parkplatz. Dementsprechend sei sie auch verpflichtet, in jährlichen Audits nachzuweisen, dass die von ihr angebotenen Chauffeurdienstleistungen stets höchsten Qualitätsanforderungen genügten. Zu den von der L. geforderten Standards gehöre es neben Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit, dass ihre Chauffeure neben der deutschen auch die englische Sprache beherrschten, ihre Gäste korrekt mit Namen ansprächen, stets angemessen gekleidet seien und perfekte Umgangsformen aufwiesen. Da die Klägerin aufgrund ihrer direkten Anbindung an den Flughafen genau wisse, wann welcher gebuchte Fahrgast ankomme, sei sie auch in der Lage, jede Verspätung in ihren Planungen zu berücksichtigen, eine Fähigkeit, die kein anderes Verkehrsunternehmen aufweise. Insofern bediene sie ein Verkehrsbedürfnis, das bislang kein anderer Anbieter erfülle. Gerade deshalb buchten große Firmen ihre Dienstleistungen nicht nur für den Transport der eigenen Mitarbeiter zum und vom Flughafen, sondern auch für internationale Gäste, um diesen eine angenehme Reiseerfahrung in einer komfortablen achtsitzigen klimatisierten Mercedes-Benz-Großraumlimousine zukommen zu lassen. Die Klägerin sei in R. seit vielen Jahren ansässig. Man kenne sich dort langjährig und koexistiere mit dem Taxigewerbe sehr gut nebeneinander. Dies scheine auch das Taxigewerbe so zu sehen, wenn dessen Landesverband im Schreiben vom 18. Mai 2025 unter Ziffer 8 bezweifle, ob die Beeinträchtigung des öffentlichen Verkehrsinteresses noch geltend gemacht werden könne, wenn der Verkehr bereits längere Zeit praktiziert werde. Die Großraumlimousinen der Klägerin transportierten in der Regel acht Fahrgäste gleichzeitig. Sie seien aufgrund einer Klgestützten intelligenten Fahrtroute maximal umweltverträglich und belasteten den Verkehr bei gleichzeitig höchstem Komfort für den

Fahrgast nur minimal. Kein E-Taxi könne so umweltverträglich sein wie die Fahrzeuge der Klägerin. Soweit die „Taxler“ unter der Konkurrenz der „taxiähnlichen Mietwagen“ litten, liege das nicht an deren Existenz, sondern an der Unfähigkeit der Gemeinden, den von den meisten Uber-Fahrern praktizierten gesetzlosen, fast schon mafiös anmutenden Verhaltensweisen (systematische Missachtung der Rückkehrpflicht, Preise nach Belieben) Einhalt zu gebieten. Die Erwägungen des Beklagten, nach denen der beantragte Verkehr den öffentlich geförderten S-Bahnen Konkurrenz machen würde, erschienen schon in Anbetracht der unterschiedlichen Größenordnungen erheblich ermessensfehlerhaft. Ausgehend von den Angaben des Beklagten errechne sich unter Zugrundelegung der S-Bahn-Fahrten eine tagesdurchschnittliche Fahrgastanzahl von ca. 100.000 Fahrgästen. Mit dem beantragten Verkehr würden prognostisch zwischen 200 und 300 Fahrgäste täglich transportiert, also gerade einmal 0,25% des täglichen Transportvolumens der S-Bahnen S1 und S8. Die Annahme, ein durch den beantragten Verkehr befürchteter Wegfall von ca. 0,25% der Fahrgäste könne eine nicht hinnehmbare „Konkurrenzsituation“ zu den S-Bahnen (S1 und S8) schaffen, sei ermessensfehlerhaft. Soweit sich der Beklagte darauf berufe, dass aufgrund des überschaubaren Nutzerkreises keine signifikanten Entlastungseffekte für den bestehenden ÖPNV zu erwarten seien, widerspreche er sich selbst. Einerseits solle der beantragte Verkehr abgelehnt werden, weil er eine schädliche Konkurrenzsituation zu den S-Bahnen S1 und S8 schaffe, und andererseits, weil er diesen S-Bahnverkehr nicht ausreichend entlaste. Der beantragte Verkehr solle eine wesentlich kleinere und völlig andere Zielgruppe ansprechen und damit ein Verkehrsbedürfnis befriedigen, das bislang in M. noch nicht bedient werde. Insofern bestehe keine Konkurrenzsituation zum S-Bahnverkehr. Die Leistungen der Klägerin würden im Voraus gebucht und bezahlt. Dementsprechend erhielten die Gäste eine First-Class-Behandlung, nämlich mit Zuverlässigkeitsgarantie, Information am Flughafenschalter, persönlicher Ansprache mit Namen auf Deutsch und Englisch, persönlicher Abholung vom Terminal, egal welche Verspätung der Flug habe sowie eine sichere, angenehme und umweltfreundliche Fahrt in einem exklusiven Fahrzeug mit door-to-door-Service. Wer den Verkehr der Klägerin buche, bevorzuge gerade nicht die S-Bahn, sondern suche etwas anderes. Ihr Verkehr in R. genieße einen hervorragenden Ruf und koexistiere hervorragend neben der Bahnlinie RE22, dem sog. „ÜFEX“ (überregionaler Flughafenexpress), da zwischen den beiden Verkehrsangeboten keine Konkurrenz bestehe. Die Regierung von Oberbayern genehmige diesen Verkehr seit vielen Jahren regelmäßig, soweit bei den Fahrten R. – M. – R. das oberbayerische Streckennetz betroffen sei. Es sei nicht nachvollziehbar, warum nun ganz andere Ermessensmaßstäbe herangezogen würden. Bei ihren Ausführungen zur Ermessensausübung im Schreiben vom 20. Mai 2025 unter Nr. 3 übersehe die Regierung, dass es in diesem Verfahren nicht um die Genehmigung des Sonderlinienverkehrs gehe, sondern um die Frage, ob sie die bereits fiktiv erteilte Genehmigung gemäß Art. 48 BayVwVfG zurücknehmen könne, was die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts voraussetze. Insoweit würden dieselben Grundsätze wie für die Rücknahme einer tatsächlich erteilten Genehmigung gelten. Dementsprechend sei (fiktiv) davon auszugehen, dass die Behörde zunächst in Ausübung ihres Ermessens die beantragte Genehmigung erteilt habe. Eine auf diese Weise bereits erteilte Genehmigung sei aber nicht schon dann rechtswidrig, wenn sie später ihr Ermessen anders ausüben wolle, sondern erst, wenn bereits ursprünglich jede Entscheidung außer der Ablehnung der beantragten Genehmigung ermessensfehlerhaft gewesen wäre. Hierzu habe der Beklagte nichts vorgetragen. Abgesehen davon wäre die die Ablehnung der Genehmigung ermessensfehlerhaft.

17

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die vorgelegten Gerichts- und Behördenakten verwiesen.

Entscheidungsgründe

18

Die Berufung ist zulässig und begründet.

19

Der Bescheid vom 7. September 2020 in der Fassung des Widerspruchsbescheids vom 21. Januar 2021, mit dem der Beklagte die mit Ablauf des 4. Oktober 2018 entstandene Fiktionsgenehmigung zurückgenommen hat, ist rechtmäßig.

20

Nach Art. 48 Abs. 1 BayVwVfG kann ein rechtswidriger Verwaltungsakt, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft oder für die Vergangenheit zurückgenommen

werden. Ein Verwaltungsakt, der ein Recht oder einen rechtlich erheblichen Vorteil begründet oder bestätigt hat (begünstigender Verwaltungsakt), darf nur unter den Einschränkungen der Absätze 2 bis 4 zurückgenommen werden. Dies gilt auch für eine fingierte beförderungsrechtliche Genehmigung (vgl. BayVGh, B.v. 7.4.2004 – 11 B 01.3188 – juris Rn. 29 ff.; Heinze/Fiedler in Heinze/Fehling/Fiedler, PBefG, 2. Aufl. 2014, § 15 PBefG Rn. 30; U. Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 42a Rn. 61).

21

Vom Vorliegen eines Verwaltungsakts in Form einer Fiktionsgenehmigung ist aufgrund des rechtskräftigen Urteils vom 22. Juli 2020 (M 23 K 19.1807), mit dem das Verwaltungsgericht den Beklagten zur Herausgabe der Genehmigungsurkunde verpflichtet hat, auszugehen (§ 121 VwGO). Die tatsächlichen Feststellungen und rechtlichen Wertungen erwachsen zwar nicht selbstständig in Rechtskraft; sie sind aber insoweit bestandsfest, als sie den Subsumtionsschluss des Gerichts tragen (sog. Präklusionswirkung; vgl. Clausen/Kimmel in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand August 2024, § 121 Rn. 69, 84 m.w.N.). Nach diesem Urteil ist mit Ablauf des 4. Oktober 2018 nach § 15 Abs. 1 Satz 5 des Personenbeförderungsgesetzes – PBefG – in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl I S. 1690), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. April 2024 (BGBl I Nr. 119), i.V.m. Art. 42a Abs. 1 BayVwVfG eine Genehmigungsfiktion eingetreten, weil der per Telefax, d.h. elektronisch übermittelte (vgl. dazu U. Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 41 Rn. 66) Ablehnungsbescheid vom 4. Oktober 2018 nach Art. 41 Abs. 2 Satz 2 BayVwVfG in der bis zum 1. Januar 2025 geltenden Fassung erst am dritten Tag nach der Absendung und damit nach Fristablauf als bekanntgegeben galt und im Übrigen bei einer Übermittlung „vorab per Telefax“ regelmäßig der Bekanntgabewillen fehlt. Gemäß Art. 42a Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG gilt nach Ablauf einer bestimmten Frist die beantragte Genehmigung als erteilt (Genehmigungsfiktion), wenn dies durch Rechtsvorschrift, wie hier durch § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG, angeordnet ist und der Antrag hinreichend bestimmt ist.

22

Die Beteiligten streiten, ob der Beklagte bei der Rücknahme der Fiktionsgenehmigung die Frist des Art. 48 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG eingehalten hat und ob die Genehmigung des von der Klägerin beantragten Verkehrs gemäß § 43 i.V.m. § 2 Abs. 6 PBefG rechtswidrig ist.

23

1. Art. 48 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG steht einer Rücknahme nicht entgegen, da der Regierung von Oberbayern bis zum 22. Juli 2020, dem Tag der mündlichen Verhandlung im Klageverfahren M 23 K 19.1807, nicht bewusst war, dass eine Fiktionsgenehmigung entstanden war. Sie befand sich insoweit in einem beachtlichen Irrtum über den Gegenstand der Rücknahme, als sie keine Kenntnis von der Tatsache hatte, dass ein ggf. zurückzunehmender Verwaltungsakt vorlag.

24

Am Vorliegen eines Irrtums über den Eintritt der Fiktionswirkung auf Seiten der Regierung von Oberbayern können keine vernünftigen Zweifel bestehen. Dagegen spricht weder, dass dem Irrtum die fehlerhafte rechtliche Wertung zugrunde liegt, sie habe den Ablehnungsbescheid vom 4. Oktober 2018 an diesem Tag wirksam per Telefax zugestellt, noch, dass sie am 18. Juni 2018 die Genehmigungsfrist bis zum 4. Oktober 2018 verlängert hat. Letzteres zeigt lediglich, dass ihr die Dauer der Genehmigungsfrist gemäß § 15 Abs. 1 Satz 2 bis 4 PBefG und deren Ablauf am 4. Oktober 2018 bekannt und bewusst waren. Da sie annahm, sie habe den Ablehnungsbescheid am 4. Oktober 2018 wirksam zugestellt, ist sie jedoch nicht von der Entstehung einer Fiktionsgenehmigung ausgegangen. Den Akten sind keine Anhaltspunkte für das Gegenteil zu entnehmen. Die Regierung von Oberbayern hat stets geltend gemacht, sie habe erst in der mündlichen Verhandlung am 22. Juli 2020 erfahren, dass eine Fiktionsgenehmigung entstanden sei. Sie hat den Rücknahmebescheid auch erst nach der mündlichen Verhandlung erlassen, obwohl die Fiktionsgenehmigung bereits knapp zwei Jahre zuvor entstanden war und sie den beantragten Verkehr zu keiner Zeit genehmigen wollte. Vor dem 22. Juli 2020 ist offensichtlich auch die Klägerin, die im Verfahren M 23 K 19.1807 den Ablehnungsbescheid angefochten und ursprünglich auf Erteilung der beantragten Genehmigung geklagt hatte, nicht davon ausgegangen, dass sie schon im Besitz einer Fiktionsgenehmigung war. Auch das Verwaltungsgericht hat dies so gesehen, da es in den Urteilsgründen einen Irrtum über die Existenz des zurückzunehmenden oder zu widerrufenden Verwaltungsakts als mit einem Irrtum über die weiteren Rücknahmevoraussetzungen vergleichbar erachtet hat.

25

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, U.v. 28.6.2022 – 8 CN 1.21 – NVwZ 2023, 517 Rn. 24; B.v. 17.12.2020 – 8 B 45.20 – juris Rn. 5; U.v. 23.1.2019 – 10 C 5.17 – BVerwGE 164, 237 Rn. 31 f. m.w.N.; B.v. 19.12.1984 – GrSen 1.84 – BVerwGE 70, 356 = juris Rn. 9 ff.) beginnt die Jahresfrist des Art. 48 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG erst zu laufen, wenn die Behörde vollständige Kenntnis von dem für die Rücknahme oder den Widerruf des Verwaltungsakts erheblichen Sachverhalt erlangt hat. Das ist der Fall, wenn sie ohne weitere Sachaufklärung objektiv in der Lage ist, unter sachgerechter Ausübung ihres Ermessens über die Rücknahme oder den Widerruf zu entscheiden. Die Jahresfrist ist dementsprechend keine Bearbeitungs-, sondern eine Entscheidungsfrist. Es genügt nicht, dass die die Rücknahme des Verwaltungsakts rechtfertigenden Tatsachen aktenkundig, d.h. aus den Akten ersichtlich sind (BVerwG, B.v. 19.12.1984 a.a.O. Rn. 22). Demgemäß hindert sowohl ein Tatsachenirrtum als auch ein Rechtsirrtum den Fristlauf (vgl. BVerwG, U.v. 28.6.2012 – 2 C 13.11 – BVerwGE 143, 230 Rn. 28; ebenso U.v. 5.8.1996 – 5 C 6.95 – NWVBI 1997, 293 = juris Rn. 12). Der Fristbeginn setzt voraus, dass die zuständige Behörde zu der Erkenntnis gelangt ist, „dass sie den Verwaltungsakt bislang zu Unrecht für rechtmäßig gehalten hat“ (BVerwG, U.v. 28.6.2012 a.a.O. Rn. 28), was wiederum voraussetzt, dass ihr überhaupt bekannt ist, dass ein ggf. zurückzunehmender Verwaltungsakt existiert.

26

Die vollständige Kenntnis auch von den für die Ausübung des Rücknahme- oder Widerrufsermessens maßgeblichen Umständen erlangt die Behörde nach der obergerichtlichen Rechtsprechung regelmäßig nur infolge einer – mit einer angemessenen Frist zur Stellungnahme verbundenen – Anhörung des Betroffenen. Unterlässt die Behörde die Anhörung, so läuft die Frist nicht. Wird sie von der Behörde verzögert, so läuft die Frist gleichwohl nicht früher; allerdings greifen dann ggf. die Grundsätze der Verwirkung ein (BVerwG, B.v. 17.12.2020 a.a.O. Rn. 5). Die Anhörung selbst setzt die Frist noch nicht in Lauf; erst mit der Stellungnahme des Betroffenen erhält die Behörde Kenntnis von den Umständen, die ggf. bei ihrer Ermessensausübung zu berücksichtigen sind, jedenfalls aber die Gewissheit, dass ihre bisherige Kenntnis vollständig ist; dann läuft die Frist. Entsprechendes gilt, wenn der Betroffene die gesetzte Frist verstreichen lässt, ohne Stellung zu nehmen. Veranlasst die Stellungnahme des Betroffenen die Behörde zu weiterer Sachaufklärung, so läuft die Frist erst mit deren Abschluss und ggf. einer erneuten Anhörung; zweckmäßigerweise weist die Behörde den Betroffenen hierauf hin (BVerwG, U. v. 25.5.2022 – 8 C 11.21 – NVwZ 2022, 1912 Rn. 17; U.v. 23.1.2019 a.a.O. Rn. 32). Auch hieraus geht implizit hervor, dass der Behörde jedenfalls bewusst sein muss, dass es einen Verwaltungsakt gibt, über dessen Rücknahme sie zu entscheiden hat, bevor die Frist des Art. 48 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG zu laufen beginnt.

27

Soweit die Rechtsprechung und Literatur zwischen für den Fristbeginn beachtlichen und unbeachtlichen Irrtümern differenziert (vgl. BVerwG, U.v. 23.1.2019 a.a.O. Rn. 43 ff., 48; U.v. 28.6.2012 a.a.O. Rn. 33 f.; U.v. 5.8.1996 a.a.O. juris Rn. 13; U.v. 22.10.1987 – 3 C 27.86 – NVwZ 1988, 349 = juris Rn. 44; Schoch in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand November 2024, § 48 VwVfG Rn. 241 ff.; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 25. Aufl. 2024, Rn. 157), ist dies hier im Einzelnen ohne Belang, weil der Irrtum der Regierung von Oberbayern unmittelbar den „Gegenstand der Rücknahme“ betraf und nicht für den Fristbeginn als unbeachtlich angesehene „weitere Rücknahmevoraussetzungen“ (vgl. Schoch, a.a.O. Rn. 241) bzw. nicht „die Ermächtigungsgrundlage der Rücknahme“ (vgl. J. Müller in BeckOK VwVfG, Stand 1.7.2025, § 48 Rn. 109) oder „die Reichweite und die rechtlichen Anforderungen der Rücknahmeermächtigung“ (vgl. BVerwG, U.v. 5.8.1996 a.a.O. juris Rn. 13) oder etwa Rücknahmevoraussetzungen, „die in keinem Bezug zur Rechtswidrigkeit stehen“, wie z.B. das Ausmaß der sich aus den bekannten Tatsachen ergebenden Berechtigung zum Widerruf (vgl. Kopp/Ramsauer, a.a.O. Rn. 157; BVerwG, U.v. 22.10.1987 a.a.O. Rn. 44). Bereits aus den zur Differenzierung der beachtlichen und unbeachtlichen Irrtümer verwendeten Begriffen, insbesondere „Gegenstand der Rücknahme“ und Rücknahmevoraussetzungen, „die in keinem Bezug zur Rechtswidrigkeit stehen“, wird deutlich, dass ein Irrtum über das Bestehen des (rechtswidrigen) Verwaltungsakts für den Fristbeginn relevant ist. Gegenstand der Rücknahme ist eben dieser Verwaltungsakt. Eine Rechtswidrigkeit kann es ohne diesen ebenso wenig geben wie die notwendige „vollständige Kenntnis vom Aufhebungsgrund“ (BVerwG, U.v. 23.1.2019 a.a.O. Rn. 46).

28

Demgemäß gehen auch die Oberverwaltungsgerichte davon aus, dass die Kenntnis von der Existenz eines (fiktiven) Verwaltungsakts bzw. des Fiktionseintritts für den Fristbeginn („jedenfalls“; BayVGH, B.v. 7.4.2004

– 11 B 01.3188 – juris Rn. 33) erforderlich ist, weil sich die Behörde erst dann auch der Notwendigkeit einer förmlichen Rücknahme bewusst ist (vgl. OVG NW, U.v. 5.1.2023 – 1 A 1572/20 – juris Rn. 13 ff.; U.v. 23.4.2010 – 6 A 1135/08 – NVwZ-RR 2010, 630 = juris Rn. 7 ff.; OVG SH, U.v. 20.10.2011 – 1 LB 5/11 – juris Rn. 16; B.v. 1.9.2004 – 1 MB 7/03 – BeckRS 2005, 25863 Rn. 10; ebenso VG Berlin, U.v. 25.11.2021 – 13 K 36/20 – ZMR 2023, 330 Rn. 27; Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 48 Rn. 228; Ziekow, VwVfG, 4. Aufl. 2020, § 48 Rn. 52; Lang, BayVBI 2021, 833/837). Der vom Verwaltungsgericht für die Gegenansicht angeführte Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Schleswig-Holstein vom 2. Februar 2009 (1 MB 36/08 – juris; so auch U. Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 42a Rn. 63) liegt insofern anders, als der Behörde dort das Vorhandensein eines potentiellen Rücknahmegegenstands, eines fiktiven Bauvorbescheids, durchaus bekannt war. Sie irrte sich über dessen Wirksamkeit, weil sie ihn für nichtig, von Anfang an unwirksam und damit offenbar für nicht rücknahmebedürftig hielt. Ob das Oberverwaltungsgericht diesen Irrtum zu Recht als einen für den Fristbeginn unbeachtlichen Irrtum über das weitere Schicksal eines entstandenen Verwaltungsakts ansah (vgl. auch BVerwG, U.v. 23.1.2019 a.a.O. Rn. 48), kann dahinstehen, da ein solcher Fall hier nicht zu entscheiden ist. Es überzeugt jedenfalls nicht, die Fehlvorstellung der Behörde, die sich auf das Vorhandensein bzw. die Entstehung eines zurückzunehmenden Verwaltungsakts bezieht, als Irrtum über sog. weitere Rücknahmevoraussetzungen einzuordnen, da es einen – für den Fristbeginn ohne Zweifel beachtlichen – Irrtum über die Rechtswidrigkeit eines Verwaltungsakts ohne die Erkenntnis, dass dieser Verwaltungsakt entstanden ist, nicht geben kann. Die weitere im erstinstanzlichen Urteil für die Gegenansicht angeführte Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg (U.v. 5.4.2007 – 8 S 2090/06 – VBIBW 2007, 347 = juris Rn. 27 f.) betrifft – wie der Beklagte zu Recht geltend macht – einen behördlichen Irrtum über das Vorliegen eines Vertrauenstatbestands, der sich eindeutig auf eine weitere Rücknahmevoraussetzung und nicht auf den Gegenstand der Rücknahme bezog. Soweit ersichtlich, wird auch in der Literatur nicht vertreten, dass ohne behördliche Kenntnis vom Vorliegen eines Verwaltungsakts die Frist des Art. 48 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG zu laufen beginnt (vgl. PdK VwVfG, Stand April 2014, § 48 VwVfG, S. 338 Anm. 6: „...Kenntnis aller das Rücknahmeermessen steuernder Tatsachen erforderlich ist, ... Dies setzt wiederum voraus, dass die Behörde erkennt, dass ein VA vorliegt.“; Kastner in Fehling/Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2021, § 48 Rn. 63: „Die Behörde muss sich auch der VA-Qualität der Maßnahme bewusst sein...“; Sachs, a.a.O. § 48 Rn. 228; Ziekow, a.a.O. § 48 Rn. 52; Lang, a.a.O. S. 837).

29

Auch rechtspolitische Gründe sprechen nicht dafür, die Rechtsprechung des Senats (BayVG, B.v. 7.4.2004 a.a.O. Rn. 33) aufzugeben und das Auslegungsergebnis durch die vom Verwaltungsgericht vorgenommene Gleichsetzung des Irrtums über den Eintritt der Fiktionswirkung mit einem Irrtum über die weiteren auf die Rücknahme bezogenen Umstände zu korrigieren. Fiktionsgenehmigungen sind Verwaltungsakte, die ebenso wie diese zurückgenommen werden können (vgl. U. Stelkens, a.a.O. § 42a Rn. 61, 70 ff.; Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 42a Rn. 17 ff.; Heinze/Fiedler in Heinze/Fehling/Fiedler, PBefG, 2. Aufl. 2014, § 15 Rn. 30). Wie der Beklagte zutreffend anführt, ergeben sich die Vorteile, die „nachlässige“ Behörden durch die obergerichtliche Auslegung des § 48 Abs. 4 Satz 1 VwVfG bzw. Art. 48 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG erfahren, nicht aus der Genehmigungsfiktion, sondern aus eben dieser Auslegung, d.h. der weitgehenden Erheblichkeit von Tatsachen- und Rechtsirrtümern für den Beginn der Rücknahmefrist. Nur denjenigen besserzustellen, dessen Genehmigung fingiert wird, während es bei denjenigen, denen eine Genehmigung innerhalb der Entscheidungsfrist tatsächlich erteilt wird, bei den Regeln des Art. 48 BayVwVfG bleibt, wäre mit Art. 3 Abs. 1 GG nicht zu rechtfertigen (vgl. U. Stelkens, a.a.O. § 42a Rn. 61). Soweit bezweifelt wird, dass die Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts mit dem historischen Willen des Gesetzgebers vereinbar ist (Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 48 Rn. 154; Schoch in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, § 48 Rn. 238 ff.), wird angenommen, der Gesetzgeber habe die obergerichtliche Auffassung inzwischen dadurch gebilligt, dass er auf eine entsprechende Änderung bzw. Klarstellung verzichtet habe (vgl. BT-Drs. 10/6283, 5 „Eine Regelung zur Dauer der Rücknahmefrist und zum Beginn des Fristablaufs erübrigt sich, nachdem sich der Große Senat des Bundesverwaltungsgerichts hierzu grundlegend geäußert hat“; Kopp/Ramsauer, a.a.O.; Schoch a.a.O. Rn. 240). Es spricht nichts dafür, dass der Gesetzgeber mit der Schaffung von Fiktionsgenehmigungen diesen gegenüber sonstigen Verwaltungsakten eine erhöhte Stabilität einräumen wollte, zumal personenbeförderungsrechtliche Genehmigungen erhebliche Auswirkungen auf öffentliche Interessen und Rechte Dritter, z.B. von Konkurrenten, haben und von diesen angefochten werden können. Dabei setzt auch der Beginn der Anfechtungsfrist die mit einer Rechtsbehelfsbelehrung verbundene Bekanntgabe der Fiktion, also zunächst

die behördliche Kenntnis vom Eintritt der Fiktionswirkung, voraus (vgl. Art. 42a Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG; U. Stelkens a.a.O. § 42a Rn. 70 f.; Heinze/Fiedler in Heinze/Fehling/Fiedler, PBefG, § 15 Rn. 30; BVerwG, U.v. 8.11.2018 – 3 C 26.16 – BVerwGE 163, 321 Rn. 30). Mit § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG sollten vielmehr die Genehmigungsverfahren beschleunigt werden (BT-Drs. 12/6269 S. 145; BVerwG, U.v. 8.11.2018 a.a.O. Rn. 21), wozu die Regelung aber nur bedingt geeignet ist (vgl. Heinze/Fiedler, a.a.O. § 15 Rn. 31; Fielitz/Grätz, PBefG, Stand Mai 2025, § 15 Rn. 4; Fey/Fromm in Fromm/Sellmann/Zuck, Personenbeförderungsrecht, 5. Aufl. 2022, § 15 PBefG Rn. 2), da etwa fehlende Ermittlungen und Prüfungen in ein Klageverfahren (nach vorsorglichem Ablehnungsbescheid) oder in ein Rücknahmeverfahren verlagert werden können, wenn die Behörde das Verwaltungsverfahren aus personellen oder organisatorischen Gründen nicht fristgemäß abschließen kann, und die vielfältigen Gründe für die Versäumung von Entscheidungsfristen hierdurch nicht ausgeräumt werden (vgl. HessVGH, U.v. 5.4.2011 – 2 A 1593/10 – VRS 121, 171 = juris Rn. 47; allgemein zu Genehmigungsfiktionen: Beckmann, DVBI 2025, 809/812 ff.).

30

2. Die mit Ablauf des 4. Oktober 2018 nach § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG, Art. 42a Abs. 1 BayVwVfG entstandene Fiktionsgenehmigung ist rechtswidrig im Sinne von Art. 48 Abs. 1 BayVwVfG. Der Antrag der Klägerin auf Erteilung einer Genehmigung für den beantragten Verkehr (Airport-Shuttle) zwischen dem Stadtgebiet M. zum bzw. vom Flughafen M. gemäß § 43 i.V.m. § 2 Abs. 6 PBefG war und ist nicht genehmigungsfähig, weil die Genehmigung gemäß § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 Buchst. a und b PBefG (sog. Mehrfachgenehmigungsverbot) zwingend zu versagen war bzw. wäre.

31

Die von der Klägerin angebotenen Flughafentransfers sind unabhängig davon genehmigungsbedürftig, ob die entgeltliche oder geschäftsmäßige Personenbeförderung in einer der Formen des Linien- oder des Gelegenheitsverkehrs erfolgt. Würde dieses Beförderungsangebot die Merkmale einer der im Personenbeförderungsgesetz aufgeführten Kategorien nicht vollständig erfüllen und wäre auch eine Anwendung der Auffangregelung des § 2 Abs. 6 PBefG oder der Experimentierklausel des § 2 Abs. 7 PBefG nicht möglich, handelte es sich nach der Systematik des Personenbeförderungsgesetzes um eine nicht genehmigungsfähige entgeltliche oder geschäftsmäßige Personenbeförderung mit Kraftfahrzeugen. Sie wäre aus diesem Grund nicht etwa genehmigungsfrei zulässig, sondern grundsätzlich zu untersagen (vgl. BVerwG, U.v. 27.8.2015 – 3 C 14.14 – BVerwGE 152, 382 Rn. 13 m.w.N. zum „Prinzip des geschlossenen Kreises der zugelassenen Formen der entgeltlichen Personenbeförderung“).

32

Bei Flughafentransfers zwischen einem bestimmten Abhol- bzw. Zielort und dem Flughafen mit Kraftfahrzeugen, in denen einzelne Sitzplätze gebucht werden, handelt es sich nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, U.v. 27.8.2015 a.a.O. Rn. 26 ff.) aus den in dieser Entscheidung im Einzelnen dargelegten Gründen weder um Linienverkehr im Sinne von § 42 PBefG, noch um eine Sonderform des Linienverkehrs im Sinne von § 43 PBefG noch um Gelegenheitsverkehr im Sinne von § 46 PBefG, sondern um eine den Sonderformen des Linienverkehrs ähnliche Beförderungsform gemäß § 43 i.V.m. § 2 Abs. 6 PBefG. Nach § 43 Satz 1 PBefG gilt als Linienverkehr, unabhängig davon, wer den Ablauf der Fahrten bestimmt, auch der Verkehr, der unter Ausschluss anderer Fahrgäste der regelmäßigen Beförderung von Berufstätigen zwischen Wohnung und Arbeitsstelle (Berufsverkehr), Schülern zwischen Wohnung und Lehranstalt (Schülerfahrten), Personen zum Besuch von Märkten (Marktfahrten) und Theaterbesuchern dient. Die Regelmäßigkeit wird nicht dadurch ausgeschlossen, dass der Ablauf der Fahrten wechselnden Bedürfnissen der Beteiligten angepasst wird (§ 43 Satz 2 PBefG). Nach § 2 Abs. 6 PBefG kann anstelle der Ablehnung einer Genehmigung im Fall einer Beförderung, die nicht alle Merkmale einer Verkehrsart oder Verkehrsform erfüllt, eine Genehmigung nach denjenigen Vorschriften dieses Gesetzes erteilt werden, denen diese Beförderung am meisten entspricht, soweit öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen. Somit besteht auch bei Erfüllung aller Voraussetzungen kein Rechtsanspruch auf Erteilung der Genehmigung (Fey/Fromm in Fromm/Sellmann /Zuck, Personenbeförderungsrecht, 5. Aufl. 2022, § 2 Rn. 13).

33

2.1. Auf die Ausübung des Ermessens im Rahmen von § 2 Abs. 6 PBefG kommt es hier jedoch nicht an, da nach § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 PBefG beim Straßenbahn-, Obusverkehr und Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen die Genehmigung zu versagen ist, wenn durch den beantragten Verkehr die öffentlichen Verkehrsinteressen beeinträchtigt werden, was u.a. dann der Fall ist, wenn der Verkehr mit den

vorhandenen Verkehrsmitteln befriedigend bedient werden kann (Buchst. a). Bei der Prüfung einer Beeinträchtigung öffentlicher Verkehrsinteressen handelt es sich vom Wortlaut ausgehend um eine gebundene, gerichtlich voll nachprüfbar (vgl. Fielitz/Grätz, PBefG, § 13 Rn. 31) Entscheidung über zwingende Ausschlussgründe, deren Nichtvorhandensein erst eine Ermessensentscheidung gemäß § 2 Abs. 6 PBefG eröffnet. § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 Buchst. a PBefG stellt eine objektive Genehmigungsvoraussetzung dar, deren Erfüllung dem Antragsteller entzogen ist (Fielitz/Grätz, PBefG, § 13 Rn. 27). Bei der Auslegung, wann eine Verkehrsbedienung als „befriedigend“ anzusehen ist, steht der Behörde ein Beurteilungsspielraum zu, der auch die Frage einschließt, wie gewichtig einzelne öffentliche Verkehrsinteressen sowohl für sich gesehen als auch im Verhältnis zu anderen sind (BVerwG, U.v. 24.6.2010 – 3 C 14.09 – BVerwGE 137, 199 Rn. 13; Fielitz/Grätz, PBefG, § 13 Rn. 36). Diese Entscheidung, die nicht nur prognostische, sondern auch verkehrs- und raumordnerische Wertungen voraussetzt, ist deshalb ähnlich wie andere planerische Verwaltungsentscheidungen der gerichtlichen Überprüfung nur begrenzt zugänglich (BVerwG, U.v. 24.6.2010 a.a.O.). Maßgeblicher Beurteilungszeitpunkt ist die Stellung des Genehmigungsantrags (BVerwG, U.v. 16.12.1977 – 7 C 59.74 – BVerwGE 55, 159 = juris Rn. 21; Fielitz/Grätz, PBefG, § 13 Rn. 37, 33), was vorliegend allerdings nicht ausschlaggebend ist, weil sich die Sachlage und deren Einschätzung durch die Regierung von Oberbayern während des Verfahrens nicht verändert haben. Damit beruht die ablehnende Entscheidung auch nicht auf der durch die Coronapandemie verursachten Sondersituation.

34

Unter „Verkehr“ im Sinne von § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 Buchst. a PBefG ist das „öffentliche Verkehrsbedürfnis“ (vgl. BVerwG, U.v. 11.10.1968 – VII C 111.66 – BVerwGE 30, 251 = juris Rn. 22 zur Parallelvorschrift § 13 Abs. 2 Nr. 2 PBefG a.F.; BVerfG, B.v. 8.6.1960 – 1 BvL 53/55 – BVerfGE 11, 168 = juris Rn. 56 ff. zur Parallelvorschrift § 9 Abs. 2 PBefG a.F.), d.h. das „Interesse der Verkehrsnutzer an einer ausreichenden Verkehrsbedienung“ (Fielitz/Grätz, PBefG, § 13 Rn. 35) zu verstehen. Eine Verkehrsbedienung ist dann „befriedigend“, wenn sie nach der Streckenführung, der Dichte der Verkehrsbedienung, den Abfahrts- und Ankunftszeiten, den angefahrenen Haltestellen und der davon abhängenden Vernetzung mit anderen Relationen, der Beförderungsdauer, der Höhe des Fahrpreises und eventuellen Einbindung in ein einheitliches Tarifsysteem sowie der Bequemlichkeit allen berechtigten Bedürfnissen der Verkehrsnutzer Rechnung trägt, was nach den örtlichen Verhältnissen zu beurteilen ist (BVerwG, U.v. 24.6.2010, juris Rn. 18; Fielitz/Grätz, PBefG, § 13 Rn. 36). Es geht um die Feststellung, ob und inwieweit eine Lücke im Verkehrsangebot besteht (vgl. BVerwG, U.v. 11.10.1968 a.a.O. juris Rn. 18; U.v. 24.6.2010 a.a.O. Rn. 15). Allgemein lässt sich sagen, dass eine Verkehrsbedienung jedenfalls dann nicht befriedigend ist, wenn die Verkehrsmittelnachfrage größer ist als das Verkehrsangebot. Die von der Genehmigungsbehörde festzustellende Bedarfslage ist danach zu beurteilen ist, ob die durch die vorhandenen Verkehrsmittel wahrgenommene Verkehrsbedienung den nach den örtlichen Verhältnissen als normal zu bezeichnenden Ansprüchen genügt. Einen allgemein gültigen Maßstab für eine befriedigende Verkehrsbedienung gibt es demnach nicht (Fielitz/Grätz, PBefG, § 13 Rn. 36).

35

Hieran gemessen ist nicht zu beanstanden, dass die Regierung von Oberbayern davon ausgegangen ist, die öffentlichen Verkehrsinteressen würden durch die Dienstleistungen der Klägerin beeinträchtigt. Die vorhandenen Verkehrsmittel, die das Stadtgebiet M. mit dem Flughafen M. verbinden, wie die Linienverkehre des Münchner Verkehrsverbunds, insbesondere die täglich im 10-Minuten-Takt verkehrenden S-Bahnen S1 und S8, Taxen, Mietwagen sowie der täglich im 20-Minuten-Takt verkehrende „L. Express Bus“, der ebenfalls dem öffentlichen Nahverkehr zuzurechnen und am Hauptbahnhof und Nordfriedhof an die U-Bahn angebunden ist, bedienen den Verkehr in befriedigender Weise. Anhaltspunkte für zeitliche und räumliche Lücken im bestehenden Verkehrsangebot oder unzureichende Kapazitäten sind im Gegensatz zu dem vorwiegend ländlich geprägten Raum bzw. Gebiets außerhalb des Münchner Verkehrs- und Tarifverbunds, in dem die Klägerin ihre Dienstleistungen schon seit langem erbringt, nicht ersichtlich und auch nicht vorgetragen. Die Haltestellen der S-Bahn oder des Flughafenbusses im Stadtgebiet sind mit der U-Bahn, der Trambahn und Bussen so vernetzt, dass sie von den Abfahrtsorten aus bzw. die Zielorte im Stadtgebiet mit öffentlichen Verkehrsmitteln oder dem Taxi erreicht werden können. Auch am Flughafen M. verkehren ausreichend viele Taxen, um der Nachfrage gerecht zu werden. Nach Einschätzung der Regierung von Oberbayern sind etwa 2.000 Fahrzeuge der I. Zentrale angeschlossen, die den Taxiverkehr am Flughafen organisiert. In umgekehrter Richtung kann der Fluggast jedes verfügbare Taxi im Stadtgebiet zum Flughafen nehmen. Er kann je nach seinen finanziellen Verhältnissen eine

Auswahl zwischen diesen Verkehrsmitteln treffen und sie ggf. kombinieren. Die Reisedauer wird durch das Verkehrsangebot der Klägerin nicht wesentlich, wenn überhaupt, verkürzt. Die preislichen Bedingungen der vorhandenen Verkehrsmittel sind angemessen und schließen Fluggäste nicht de facto von einer Beförderung aus. Auch von den sonstigen Beförderungsbedingungen her betrachtet ist keines dieser Verkehrsmittel unzumutbar. Daran ändert der Wunsch nach einer gehobenen Beförderung mit „first class“-Behandlung und einem unter dem Taxitarif liegenden Beförderungsentgelt für einen taxiähnlichen Transport mit wenigen fremden Fahrgästen im Fahrzeug nichts. Denn der Begriff „befriedigend“ ist nicht an individuellen Ansprüchen einzelner Fahrgäste, sondern an den nach den örtlichen Verhältnissen als normal zu bezeichnenden Ansprüchen zu messen und mit Blick auf die Kapazität, Effizienz und Zumutbarkeit der vorhandenen Verkehre daran, ob hiermit den berechtigten Wünschen der Verkehrsnutzer Rechnung getragen wird. Diesem Anspruch werden die vorhandenen Verkehrsmittel gerecht.

36

Bei der Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe des § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 Buchst. a PBefG durfte die Regierung von Oberbayern die mit dem Verkehrsangebot der Klägerin verbundenen Vorteile, insbesondere den gebotenen Komfort und ihren zum Teil deutlich unter dem Taxipreis liegenden Fahrpreis, weniger stark gewichten als das öffentliche Interesse an einer wirtschaftlichen Verkehrsgestaltung bzw. der Unterbindung weiterer Konkurrenz für den mit ganz erheblichen öffentlichen Mitteln bezuschussten öffentlichen Personennahverkehr und am Erhalt der Funktionsfähigkeit des Taxigewerbes. Entgegen der Ansicht der Klägerin stellt ihr Verkehrsangebot eine Konkurrenz für die vorhandenen Verkehrsmittel dar, da sich ihre (potentiellen) Kunden ansonsten zwischen den vorhandenen Verkehrsmitteln entscheiden müssen. Es liegt auf der Hand, dass die Vermeidung von Konkurrenz der Rentabilität der eingesetzten öffentlichen Gelder im öffentlichen Personennahverkehr dient, indem die Fahrgäste zur Mitfinanzierung herangezogen werden. Das Mehrfachgenehmigungsverbot schützt grundsätzlich gegen jede Beeinträchtigung der Wettbewerbslage des genehmigten durch hinzutretende konkurrierende Verkehre und ist nicht auf die Abwehr „ruinösen“ Wettbewerbs beschränkt (Heinze/Fiedler, a.a.O., § 13 Rn. 49), sodass der geringe Umfang des von der Klägerin erwarteten Geschäftsvolumens im Verhältnis zu den mit der S-Bahn beförderten Fluggästen nicht entscheidend ist. Auch wenn das Taxigewerbe hauptsächlich durch die Anzahl und insbesondere das Verhalten der Mietwagenfahrer gefährdet sein mag, stellt das Verkehrsangebot der Klägerin insoweit eine weitere Konkurrenz dar, als ihre Kunden ansonsten ein Taxi nutzen würden. Vor dem Hintergrund einer überdurchschnittlichen Taxi- und Mietwagendichte in der Landeshauptstadt und dem Umstand, dass das Taxigewerbe zu einem erheblichen Teil jenseits der betriebswirtschaftlichen Plausibilität betrieben wird, ist nachvollziehbar, dass auch die Abwehr einer nur zusätzlichen Gefährdung seiner Funktionsfähigkeit dringlich erschien. Entsprechende Feststellungen finden sich in den erstinstanzlichen Schreiben der Regierung von Oberbayern vom 17. Juli 2020 und der Landeshauptstadt M. vom 16. Juli 2020. Sie werden durch die Gutachten zur Funktionsfähigkeit des Münchner Taxigewerbes 2015 und 2019 untermauert.

37

2.2. Da es genügt, wenn bereits einer der Versagungsstatbestände des § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 Buchst. a bis d PBefG erfüllt ist („oder“), kommt es nicht mehr entscheidend darauf an, ob die Klägerin mit dem beantragten Verkehr auch ohne eine wesentliche Verbesserung der Verkehrsbedienung Verkehrsaufgaben wahrnehmen würde, die vorhandene Unternehmen oder Eisenbahnen bereits wahrnehmen (Buchst. b). Auch dies ist allerdings der Fall. Eine wesentliche Verbesserung der Verkehrsbedienung durch die vorhandenen Unternehmen kommt nicht in Betracht, wenn es an einem Verkehrsbedürfnis im Sinne von § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 Buchst. a PBefG fehlt (Fielitz/Grätz, a.a.O. § 13 Rn. 35). Wie bereits dargelegt können Fluggäste den Flughafen von jedem Abfahrtsort im Stadtgebiet und umgekehrt vom Flughafen jeden Ziel-ort im Stadtgebiet mit den vorhandenen Verkehrsmitteln unter zumutbaren Beförderungsbedingungen erreichen. Weder die Reisedauer noch die Preise, die Art des Transports oder der Komfort rechtfertigen die Annahme, dass das Verkehrsangebot der Klägerin die vorhandenen Verkehrsdienstleistungen wesentlich verbessert. Das Merkmal der „wesentlich gleichen“, also auch nur ähnlichen Verkehrsleistung des § 13 Abs. 2 Nr. 3 Buchst. b PBefG verweist auf den Sinn, Zweck und Rechtsrahmen des Mehrfachgenehmigungsverbots, das durch Bündelung von Verkehrsleistungen auf Linien und eine Beschränkung des Wettbewerbs der Wirtschaftlichkeit im Interesse staatlicher Daseinsvorsorge erforderlicher Verkehrsleistungen dienen soll. Als wirtschaftlich gilt die Leistungsmaximierung unter Erwirtschaftung der Kosten und eines Gewinns bei Minimierung der Fahrpreise und/oder Kostendeckungsbeiträge. Das Verbot schützt grundsätzlich gegen jede Beeinträchtigung der

Wettbewerbslage des genehmigten durch hinzutretende konkurrierende Verkehre (Heinze, in Heinze/Fehling/ Fiedler, PBefG, § 13 Rn. 49).

38

3. Die Rücknahme der Fiktionsgenehmigung lässt auch keine Ermessensfehler erkennen. Aus den Gründen des Bescheids vom 7. September 2020 geht hervor, dass sich die Regierung von Oberbayern bewusst war, dass sie eine Ermessensentscheidung zu treffen hatte. Ihr Rücknahmeermessen hat sie in nicht zu beanstandender Weise mit dem Gewicht des öffentlichen Interesses an der Vermeidung einer Konkurrenzierung des staatlich mit erheblichen Summen subventionierten Verkehrs begründet und im Übrigen darauf verwiesen, dass sich bei der Klägerin auch kein Vertrauen in den Bestand der Fiktionsgenehmigung entwickeln konnte, da sie im Zusammenhang mit der mündlichen Verhandlung am 22. Juli 2020, in der beide Beteiligte von der Entstehung einer Fiktionsgenehmigung erfahren haben, erklärt habe, sie werde diese zurücknehmen.

39

Demgemäß war das Urteil des Verwaltungsgerichts antragsgemäß aufzuheben (§ 129 VwGO) und die Klage abzuweisen.

40

4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit auf § 167 Abs. 2, Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. § 709 ZPO.

41

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