

Titel:

Feststellungsklage: Fiktion einer Mietwagengenehmigung

Normenketten:

VwGO § 44a S. 1, § 75 Abs. 1

PBefG § 15 Abs. 1

BayVwVfG Art. 42a

Leitsätze:

1. Ein Zwischenbescheid über die Verlängerung der Frist zur Entscheidung über einen Genehmigungsantrag nach dem Personenbeförderungsgesetz ist als unselbständige Verfahrenshandlung nicht selbstständig anfechtbar. (Rn. 28) (redaktioneller Leitsatz)

2. Eine Fristverlängerung ist sachlich gerechtfertigt, wenn in diesem Zeitpunkt und vor Ablauf der Dreimonatsfrist noch keine Entscheidungsreife für den Genehmigungsantrag gegeben ist, weil etwa Auskünfte hinsichtlich der persönlichen Zuverlässigkeit des Geschäftsführers und des Betriebsleiters des Mietwagenunternehmens ausstehen und dieses eine zu dulddende Betriebsprüfung noch nicht vollständig ermöglicht hat. (Rn. 28 – 33) (redaktioneller Leitsatz)

3. Die Erteilung einer auf ein Jahr befristeten und mit Auflagen versehenen Mietwagengenehmigung ist zulässig, wenn Unterlagen und Aufzeichnungen im Rahmen der Betriebsprüfung noch nicht einsehbar waren, die für die abschließende Prüfung erforderlich sind. (Rn. 36 – 38) (redaktioneller Leitsatz)

4. Das Institut einer Abhilfefiktion im Widerspruchsverfahren ist weder im Personenbeförderungsgesetz noch im BayVwVfG vorgesehen und kann mangels planwidriger Lücke auch nicht aus einer Analogie zu § 15 Abs. 1 PBefG hergeleitet werden, da sich die Rechtsfolge regelmäßig nach drei Monaten nicht entschiedener Widersprüche schon aus § 75 Abs. 1 S. 1 und 2 VwGO ergibt. (Rn. 41) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Mietwagenkonzession, (keine) Fiktionsgenehmigung, Genehmigungsfiktion, Fristverlängerung, Zwischenbescheid, Anfechtbarkeit, Entscheidungsreife, Betriebsprüfung, einjährig befristete Genehmigung, Auflagen, Abhilfefiktion im Widerspruchsverfahren, Analogie, planwidrige Lücke

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Beschluss vom 17.03.2026 – 11 ZB 25.1922

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Klägerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1

Die Klägerin klagt im Hauptantrag auf Feststellung eines Fiktionseintritts.

2

Die Klägerin betreibt ein Mietwagenunternehmen. Sie hatte zuletzt am 14. Juni 2024 die neuerliche Erteilung einer Genehmigung zum Verkehr mit Mietwagen für 40 Fahrzeuge bei der Beklagten beantragt und hierzu erforderliche Unterlagen eingereicht.

3

Durch Bescheid vom 10. Juli 2024 wurde die Klägerin unter näherer Darlegung des Anlasses hierfür zur Duldung einer Betriebsprüfung in dem unter Ziffer 1.2. des Bescheids genannten Umfang verpflichtet.

4

Gegen vorbezeichneten Duldungsbescheid hatte der Klägerbevollmächtigte durch Schriftsatz vom ... Februar 2025 Klage gegen die Ziffern 1.2.3.a und 1.2.4. des Bescheides im Wege der Untätigkeit erhoben, nachdem zum damaligen Zeitpunkt über einen am 16. Juli 2024 hiergegen eingelegten Widerspruch gegen vorbezeichneten Bescheid nicht entschieden worden war (Klageverfahren M 23 K 25.1103).

5

Der Umfang der zu duldenden Einsichtnahme, insbesondere in die unter Ziffer 1.2.4 des genannten Bescheids bezeichneten Unterlagen, war auch Gegenstand des Beschlusses der Kammer im Verfahren M 23 S 24.4404 vom 7. November 2024, der Beschwerdeentscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 21. Januar 2025 (11 CS 24.2003) sowie eines Verfahrens auf Abänderung des Beschlusses vom 7. November 2024 gemäß § 80 Abs. 7 VwGO (M 23 S7 25.1193, Beschluss vom 25. Juni 2025). Die Anträge blieben weitestgehend erfolglos. Auf die Gründe wird Bezug genommen.

6

Am 2. September 2024 erließ die Beklagte (Zwischen-) Bescheid, wonach über den Antrag auf Erteilung der Genehmigung aufgrund vorliegender rechtlicher Schwierigkeiten derzeit noch nicht entschieden werden könne und mit dem der Antragstellerin mitgeteilt wurde, dass die Entscheidung bis 14. Dezember 2024 erfolgen werde.

7

Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, dass sowohl die abschließende Prüfung der persönlichen Zuverlässigkeit des Geschäftsführers und des Betriebsleiters als auch die Prüfung der Zuverlässigkeit der Antragstellerin aufgrund des noch ausstehenden Abschlusses der Betriebsprüfung (die zunächst am 24. Juli 2024 nur eingeschränkt erfolgt war) nicht erfolgen könne. Die Frist sei daher bis 14. Dezember 2024 zu verlängern.

8

Durch Schriftsatz vom ... Oktober 2024, eingegangen am 11. Oktober 2024, erhob der Klägerbevollmächtigte Klage zum Bayerischen Verwaltungsgericht München mit dem Antrag,

9

1. die Beklagte zu verurteilen, den Eintritt der Genehmigungsfiktion zu dem Antrag der Klägerin vom 14. Juni 2024 auf Verlängerung der durch Bescheid vom 13. Dezember 2022 erteilten personenbeförderungsrechtlichen Genehmigungen für die Ausübung des Gelegenheitsverkehrs mit Mietwagen mit 40 Kraftfahrzeugen für die Zeit ab dem 15. September 2024 gemäß Art. 1 BayVwVfG i.V.m. Art. 42a Abs. 3 VwVfG zu bescheinigen;

10

2. die Beklagte zu verurteilen, die Genehmigungsurkunden entsprechend dem Antrag zu 1. der Klägerin auszuhändigen;

11

3. hilfsweise, die Beklagte zu verpflichten, über den Antrag der Klägerin vom 14. Juni 2024 auf Verlängerung der durch Bescheid vom 13. Dezember 2022 erteilten personenbeförderungsrechtlichen Genehmigungen für die Ausübung des Gelegenheitsverkehrs mit Mietwagen mit 40 Kraftfahrzeugen zu entscheiden.

12

Die Klage sei begründet, da der Zwischenbescheid unverhältnismäßig und damit rechtswidrig sei; es sei kein hinreichender Grund genannt worden für die Verlängerung. Die Betriebsprüfung sei seit zweieinhalb Monaten beendet gewesen, als der Zwischenbescheid erlassen worden sei. Es gebe keine Anhaltspunkte für unkooperatives Verhalten der Klägerin und habe hinsichtlich des angefochtenen Teils der Duldung der Betriebsprüfung aufschiebende Wirkung bestanden. Auch die staatsanwaltschaftlichen Akten hinsichtlich Ermittlungen gegen Geschäftsführer und Betriebsleiter seien rasch übermittelt worden und hätten keinen Grund für die Verlängerung gegeben. Damit sei die Fiktion bereits nach Ablauf von drei Monaten Mitte September 2024 eingetreten.

13

Schriftsätzlich am ... November 2024 erweiterte der Klägerbevollmächtigte die Klage dahingehend, als die Aufhebung des Zwischenbescheids vom 2. September 2024 in Fassung des mittlerweile ergangenen Widerspruchsbescheids vom 21. Oktober 2024 beantragt wurde (= Klageantrag 4.).

14

Am 3. Dezember 2024 wurde dem Antrag der Klägerin auf neuerliche Erteilung einer Genehmigung zum Verkehr mit Mietwagen für 40 Fahrzeuge befristet bis 31. Januar 2026 stattgegeben. Die Genehmigung wurde mit unter Ziff. 2 des Bescheids im einzelnen genannten Auflagen verbunden.

15

Schriftsätzlich am ... Juni 2025 teilte der Klägerbevollmächtigte mit, der Klageantrag zu 3. der ursprünglich gestellten Anträge habe sich erledigt, hingegen werde die Klage erweitert dahingehend, dass, falls das Gericht den Klageanträgen zu 1., 2. und 4. stattgebe, den Bescheid vom 3. Dezember 2024 aufzuheben (5.), und für den Fall, dass das Gericht die Klageanträge zu 1., 2. und 4. abweise, die Nebenbestimmungen des Bescheids vom 3. Dezember 2024 aufzuheben (6.) sowie (7.) für den Fall, dass das Gericht den Klageantrag zu 6. abweise, die Beklagte zu verurteilen, den Eintritt der Abhilfefiktion zu dem Widerspruch der Klägerin schriftlich zu bescheinigen und ihr eine Genehmigungsurkunde entsprechend dem Bescheid vom 3. Dezember 2024 ohne die Nebenbestimmungen auszustellen.

16

Dies wurde im Wesentlichen damit begründet, dass aufgrund bereits eingetretener Fiktion am 3. Dezember 2024 keine weitere Genehmigung habe erteilt werden können, erst recht nicht mit Nebenbestimmungen, da die Fiktion ohne Nebenbestimmungen eingetreten sei. Für nachträgliche Nebenbestimmungen gebe es keine Rechtsgrundlage. Diese seien daher als teilweise Aufhebung der eingetretenen Fiktion auszulegen. Auch sei die Befristung rechtswidrig, da die Zuverlässigkeit nicht grundsätzlich in Frage gestellt worden sei; die übliche Frist betrage fünf Jahre. Schließlich sei eine Abhilfefiktion des Widerspruchs zwar nicht im Personenbeförderungsrecht vorgesehen, dies sei aber eine planwidrige Lücke. Die Genehmigungsfiktion des § 15 Abs. 1 PBefG gelte auch hier entsprechend.

17

Auf die weiteren Einzelheiten der Klagebegründung wird Bezug genommen.

18

Durch Schriftsatz vom 8. November 2024 trat die Beklagte der Klage entgegen, beantragte

19

die Klage abzuweisen

20

und begründete dies im Wesentlichen damit, dass der Widerspruch gegen den Zwischenbescheid als unzulässig abgelehnt worden sei. Die Tatsache der fehlenden vollständigen Betriebsprüfung sei durchaus relevant gewesen, den Fiktionseintritt zu verhindern. Trotz Unterliegens im Eilverfahren würden klageseitig Unterlagen nach wie vor zurückbehalten. Daher sei von besonderen schwierigen rechtlichen und tatsächlichen Schwierigkeiten bei Erlass des Zwischenbescheids auszugehen gewesen, zumal es sich bei der Klägerin um einen der größten Mietwagenbetriebe ... handle. Die Klägerin verhalte sich unkooperativ; auch die staatsanwaltschaftlichen Verfügungen seien erst im September 2024 eingegangen.

21

Auf die weiteren Einzelheiten wird Bezug genommen.

22

Am 25. Juni 2025 fand die mündliche Verhandlung gemeinsam mit anderen bei der Kammer anhängigen Verfahren statt. Das vorbezeichnete Verfahren M 23 K 25.1103 wurde nach übereinstimmigen Erledigungserklärungen eingestellt.

23

Für das vorliegende Verfahren bezog sich der Bevollmächtigte auf die Ziffern 1., 2., 4. und 5. bis 7. der Klageanträge. Von Beklagtenseite wurde Klageabweisung beantragt.

24

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichts- und die übermittelte Behördenakte Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

25

Die Klage bleibt ohne Erfolg. Ausweislich des zuletzt in der mündlichen Verhandlung gestellten Klageantrags sind streiterheblich die Ziffern 1. und 2. des Klageantrags auf Bescheinigung der Genehmigungsfiktion/ im Annex auf Aushändigung der Genehmigungsurkunden einerseits, die Aufhebung des Zwischenbescheids in der Gestalt des Widerspruchsbescheids andererseits (Ziff. 4.), schließlich als Hilfsantrag nach der vom Gericht vorgenommenen Tenorierung der Entscheidung zu Ziff. 1./2. die Ziff. 6 (Aufhebung der Nebenbestimmungen des Bescheids vom 3. Dezember 2024) sowie wiederum hierzu hilfsweise auf Bescheinigung einer Abhilfefiktion des Widerspruchs (7.) (§ 86 Abs. 2, 88 VwGO). Über Ziff. 5 der Anträge war nicht zu befinden; der Antrag zu Ziff. 4 erweist sich als unzulässig. Hingegen stellt das Gericht die Zulässigkeit des Hauptantrags aus dem Grund nicht in Frage, da die Klägerin bei Obsiegen tatsächlich eine fünfjährige Konzession erlangt hätte anstatt einer nur gut einjährigen.

26

Die entgeltliche oder geschäftsmäßige Personenbeförderung mit Mietwagen im Gelegenheitsverkehr bedarf nach § 1 Abs. 1, § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4, § 46 Abs. 2 Nr. 3, § 49 Abs. 4 PBefG der Genehmigung. Die Genehmigungsbehörde hat innerhalb von drei Monaten nach Eingang schriftlich über einen Antrag auf Genehmigung zu entscheiden, § 15 Abs. 1 Satz 1 und 2 PBefG. Kann sie die Prüfung des Antrags in dieser Zeit nicht abschließen, ist die Frist vor ihrem Ablauf in einem dem Antragsteller mitzuteilenden Zwischenbescheid um den Zeitraum zu verlängern, der notwendig ist (höchstens um drei Monate), um die Prüfung abschließen zu können, § 15 Abs. 1 Sätze 3 und 4 PBefG. Nach § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG gilt die Genehmigung als erteilt, wenn sie nicht innerhalb der Frist versagt wird. Die Frist für die Genehmigungsfiktion wird jedoch nur in Lauf gesetzt, wenn der Antrag hinreichend bestimmt ist (Art. 42a Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG) und die Unterlagen vollständig sind, Art. 42a Abs. 2 Satz 2 BayVwVfG. Auf Verlangen ist demjenigen, dem der Verwaltungsakt hätte bekannt gegeben werden müssen, der Eintritt der Genehmigungsfiktion schriftlich zu bescheinigen, Art. 42a Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 BayVwVfG.

27

Bemessen hieran kann es vorliegend im Hauptantrag (Anträge zu 1./2.) allein um die Frage gehen, inwieweit die ursprünglich der Behörde vorgegebene Dreimonatsfrist nach Stellung des Verlängerungsantrags (§ 15 Abs. 1 S. 2 PBefG) durch den Zwischenbescheid vom 2. September 2024 um weitere drei Monate verlängert werden durfte, nachdem vor Ablauf der insgesamt sechs Monate (S. 4) eine Entscheidung über die Wiedererteilung der Konzession durch Bescheid vom 3. Dezember 2024 erfolgt war.

28

Zum Zeitpunkt des Erlasses des Zwischenbescheids, einer unselbstständigen Verfahrenshandlung nach § 44a S. 1 VwGO (Bidinger, Personenbeförderung, EL 2/2024, § 15 Rn. 151 m.w.N.), die entgegen der Auffassung des Klägerbevollmächtigten nicht selbstständig anfechtbar ist (Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 42a Rn. 84 m.w.N.) – was gleichzeitig zur Abweisung des ausdrücklich zur Entscheidung gestellten Klageantrags zu 4. als unzulässig führt –, war Entscheidungsreife für den Antrag auf Wiedererteilung der Konzession nicht gegeben. Es bestanden tatsächlich sachliche Gründe für eine Fristverlängerung, ohne dass es allein auf (rechtliche) Schwierigkeiten i.S.d. Art. 42a VwVfG anzukommen hat; keinesfalls wurde die Fristverlängerung grundlos oder willkürlich angeordnet (vgl. Bidinger, a.a.O., Rn. 157):

29

Zwar ist es zwischen den Parteien unstrittig, dass mit Antragstellung sämtliche erforderlichen Unterlagen (i.S.d. § 12 PBefG) klageseitig vorgelegt worden waren, was den Fristbeginn bedingt haben dürfte. Allein hierauf kommt es aber vorliegend nicht an. Von Beklagtenseite wurde bereits in der Zwischenverfügung dargelegt wie im Gerichtsverfahren nachvollziehbar ausgeführt, dass zum Zeitpunkt des Zwischenbescheids und vor Ablauf der Dreimonatsfrist noch Auskünfte der Staatsanwaltschaft hinsichtlich der persönlichen Zuverlässigkeit des Geschäftsführers und des Betriebsleiters ausstanden, die erst am 2. bzw. am 9. September 2024 eingegangen waren, bevor eine abschließende Entscheidung zu Geschäftsführer und Betriebsleiter getroffen werden konnte. In der mündlichen Verhandlung wurde dies nochmals beklagtenseits bestätigt, wenngleich die mittlerweile eingegangenen Auskünfte die Zuverlässigkeit der beiden nicht mehr in

Frage stellten. Das Gericht hat keinen Anlass, an der Richtigkeit der Angabe zu zweifeln, die Einholung der entsprechenden Auskunft war erforderlich und keinesfalls willkürlich.

30

Hinzu kommt mit erheblichem Gewicht, dass die Klageseite bis September 2024 keine vollständige Betriebsprüfung ermöglicht hatte und dass zu diesem Zeitpunkt (und bis zur mündlichen Verhandlung) jedenfalls die Einsichtnahme in die in Ziffern 1.2.4b und 4c des Bescheids vom 10. Juli 2024 beschriebenen Unterlagen nach wie vor fehlte. Die Beklagte ist demnach zu Recht davon ausgegangen, dass ohne die Einsicht in diese Unterlagen auch eine verlässliche Tatsachenbasis zumindest für eine vollständige Wiedererteilung der Genehmigung für fünf Jahre fehlte.

31

Zwar trifft der Vorhalt des Klägerbevollmächtigten zu, dass am 21. Februar 2025 unter dem in der mündlichen Verhandlung eingestellten Verfahren M 23 K 25.1103 Klage gegen die Betriebsprüfung hinsichtlich der verschiedenen streitigen zur Einsicht verlangten Unterlagen erhoben worden war und dass bereits am 24. Juli 2024, konkretisiert am 30. September 2024, Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des damals anhängigen Widerspruchs gestellt worden war, über den das Gericht im Verfahren M 23 S 24.4404 erst am 7. November 2024, der Bayerische Verwaltungsgerichtshofs am 21. Januar 2025, ablehnend entschied.

32

Entgegen der Auffassung des Klägerbevollmächtigte bestand zum Zeitpunkt der Zwischenverfügung aber keine gerichtlich angeordnete aufschiebende Wirkung der Klage. Aufgrund des behördlich angeordneten Sofortvollzugs wäre es der Beklagten – wenngleich dies freilich üblicherweise in Respektierung gerichtlicher Eilentscheidungen unterbleibt bzw. diesem vorab angekündigt wird, woraus sich aber ein Verschonungsanspruch des Betroffenen nicht ableiten lässt – sonach möglich gewesen, die Betriebsprüfung vollumfänglich durchzuführen und war die Klägerin daher damals zur Mitwirkung verpflichtet. Mithin durfte die Klagepartei hinsichtlich des Fiktionseintritts nach Ablauf von drei Monaten nicht annehmen, einerseits noch wesentliche Unterlagen im Rahmen der Betriebsprüfung nicht herausgeben zu müssen und gleichzeitig mittels auch hierdurch bedingter Zeitverzögerung Fiktionseintritt zu beanspruchen.

33

Mithin war der Erlass der Zwischenverfügung auch zutreffende Konsequenz des damals noch offenen Eilverfahrens.

34

Die Klageanträge zu 1., 2. und – wie oben ausgeführt – 4. waren daher abzuweisen.

35

Auch der klageseits für diesen Fall gestellten Hilfsantrag zu 6. war abzuweisen.

36

Wenngleich der Klägerbevollmächtigte schriftsätzlich ausdrücklich nur die „Auflagen“ des Bescheids vom 3. Dezember 2024 zum Gegenstand seines Klagebegehrens gemacht hat, wurde in der mündlichen Verhandlung explizit darauf verwiesen, dass es auch um die dort tenorierte Wiedererteilung für lediglich ein Jahr geht.

37

In Bezug auf die Auflagen teilt das Gericht die rechtliche Bewertung der Beklagten, wonach sie insbesondere der Kontrollierbarkeit der Rückkehrverpflichtung und der Auftragsannahme am Betriebssitz dienen, die bislang nicht abschließend prüfbar waren; die Angaben dienen offenkundig aber, zumal die Beklagte auf eigenständige Zwangsmittel wie auch auf Anordnung des Sofortvollzugs verzichtet hat, auch als Erkenntnisquelle für die Wiedererteilung der im Januar 2026 auslaufenden aktuellen Genehmigung neben den aus der Betriebsprüfung noch fehlenden Unterlagen der Klägerin.

38

Was die Frist von einem Jahr betrifft, wurde beklagtenseits nochmal darauf verwiesen, dass dies Folge der noch fehlenden Einsichtsmöglichkeit in die zuvor bezeichneten Unterlagen und Aufzeichnungen im Rahmen der Betriebsprüfung war, was dem Gericht nachvollziehbar ist, insbesondere wenn es bei den Ursprungsaufzeichnungen zu den eingesetzten Fahrten um die Kernfrage geht, ob die einem

Mietwagenunternehmen obliegende Rückkehrverpflichtungen bzw. auch Arbeitszeiten etc. eingehalten wurden; auf die Gründe der o. b. Eilentscheidungen wird Bezug genommen.

39

Das Gericht folgt den diesbezüglichen Begründungen des streitgegenständigen Bescheids und sieht von einer weiteren Darstellung der Entscheidungsgründe ab (§ 117 Abs. 5 VwGO).

40

Im Übrigen profitiert die Klägerin von dieser Entscheidung, was den Weiterbetrieb des Unternehmens betrifft und erübrigt sich die Frage, inwieweit auch eine Ablehnung des Antrags vom 14. Juni 2024 tragbar gewesen wäre.

41

Schließlich ist auch der weitere Hilfsantrag in Ziffer 7 der Klageanträge abzuweisen; das Institut einer Abhilfefiktion ist in §§ 55 PBefG zweifelsohne nicht spezialgesetzlich geregelt, ebenso wenig in Art. 42a BayVwVfG, demzufolge sich ein von Klageseite angedachter Analogieschluss auf § 15 Abs. 1 PBefG schon daher verbietet, da sich die Rechtsfolge regelmäßig nach drei Monaten nicht entschiedener Widersprüche schon aus § 75 Abs. 1 S. 1 und 2 VwGO ergibt und eine planwidrige Lücke damit schon nicht besteht. Dass die gesetzliche Folge eine andere ist, als klageseits erwünscht, ist hinzunehmen.

42

Die Klage war daher unter Kostenfolge des § 154 Abs. 1 VwGO vollumfänglich abzuweisen.

43

Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO i.V.m. § 708 ff. ZPO.