VG Ansbach, Beschluss v. 06.05.2026 – AN 10 S 26.517

Titel:

Einstweiliger Rechtsschutz: Widerruf von Mietwagengenehmigungen wegen Unzuverlässigkeit (wiederholte Verstöße gegen Mitwirkungs-, Rückkehr- und Vermittlungspflichten)

Normenketten:

GG Art. 12 Abs. 1
VwGO § 80 Abs. 3 S. 1, Abs. 5
PBefG § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 2, § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, Nr. 2, S. 2, § 49 Abs. 4 S. 2, S. 3, § 54, § 54a
PBZugV § 1 Abs. 1 S. 2 Nr. 2a

Leitsätze:

1. Die Annahme der Unzuverlässigkeit ergibt sich aus einer Häufung von im Einzelnen teils nicht so schwerwiegenden Verstößen gegen Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes mit eindeutig negativer Aussagekraft. (Rn. 31 und 52)
2. Die Verweigerung der Mitwirkung bei einer Betriebsprüfung stellt bereits für sich genommen einen gravierenden Verstoß dar und indiziert die Unzuverlässigkeit. Durch die verweigerte Mitwirkung und die verzögerte Vorlage der geforderten Daten werden sodann eine Überprüfung der Rückkehrverpflichtung nach § 49 Abs. 4 Satz 3 PBefG und der Vermittlungspflicht nach § 49 Abs. 4 Satz 2 PBefG wesentlich verschleppt. (Rn. 32 – 34)
3. Der Amts- bzw. Untersuchungsgrundsatz (Art. 24 BayVwVfG) ist nicht grenzenlos, sondern wird durch die Mitwirkungspflichten der Beteiligten und die Beweislastgrundsätze eingeschränkt. Die Aufklärungspflicht reduziert sich bei unzureichender Mitwirkung. Hinzu kommt die materielle Beweislast. Die gesetzliche Regelung in § 49 Abs. 4 Satz 3 PBefG ist wegen der Formulierung „es sei denn ..." so zu verstehen, dass im Regelfall eine Rückkehrpflicht besteht und ihr Wegfall aufgrund eines rechtzeitigen Anschlussauftrages die Ausnahme darstellt. Dies hat zur Folge, dass der Mietwagenunternehmer im Ergebnis hinsichtlich des Vorliegens der Ausnahmevoraussetzungen darlegungs- und beweispflichtig ist. (Rn. 45)
Eine vorherige behördliche Abmahnung ist entbehrlich, sofern bereits dem bisherigen gesetzeswidrigen und unzuverlässigen Verhalten eines Unternehmers erhebliches Gewicht zukommt und insbesondere aufgrund der Schwere und Häufung der Verstöße von einer Besserung seines Verhaltens nicht mehr auszugehen ist. (Rn. 54) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Widerruf der Genehmigung, Vermittlungspflicht, Widerruf von Mietwagengenehmigungen, verweigerte Mitwirkung bei einer Betriebsprüfung, Verstoß gegen Rückkehrverpflichtung, automatische Datenanalyse bei Rückkehrpflicht-Prüfung, Häufung einzelner Verstöße, Mitwirkung bei Betriebsprüfung, Überprüfung von Rückkehrverpflichtung und Vermittlungspflicht, Einschränkung von Amts- bzw. Untersuchungsgrundsatz, unzureichende Mitwirkung, Darlegungs- und Beweispflicht, Entbehrlichkeit einer Abmahnung

Tenor

1. Der Antrag wird abgelehnt.

2. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.

3. Der Streitwert wird auf 90.000,00 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1
Die Antragstellerin wendet sich im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes gegen den Widerruf ihrer Genehmigungen zur Ausübung des Gelegenheitsverkehrs mit 12 Mietwagen.

2
Die Antragsgegnerin erteilte der Antragstellerin mit Bescheid vom 3. Juni 2025 Genehmigungen für den Betrieb eines Mietwagenunternehmens mit 12 Personenkraftwagen unter den Ordnungsnummern … bis … Die erteilten Genehmigungen waren u.a. mit der Auflage versehen, ein Mietwagenauftragsbuch zu führen, in dem sämtliche Beförderungsaufträge buchmäßig nach im Bescheid näher aufgelisteten Vorgaben zu erfassen sind. Das Mietwagenauftragsbuch war der Genehmigungsbehörde jeweils zum 30. Juni und zum 31. Dezember des jeweiligen Kalenderjahres unaufgefordert vorzulegen.

3
Am 28. Oktober 2025 suchte die Antragsgegnerin den Betriebssitz der Antragstellerin in der …, …auf, um eine Betriebsprüfung durchzuführen. Die Antragsgegnerin stellte beim Eintreffen fest, dass sich neun der genehmigten Fahrzeuge nicht am Betriebssitz befanden. Der Fuhrparkleiter und Disponent Herr … erklärte der Antragsgegnerin, dass die Fahrtaufträge automatisch über die Uber-App übermittelt werden würden. Eine dazwischengeschaltete Vermittlung der Aufträge durch die Antragstellerin existiere nicht.

4
Bei einer Inaugenscheinnahme der Betriebsräume, die sich die Antragstellerin mit ihren Partnerunternehmen … teilte, stellte die Antragsgegnerin fest, dass in den Vermittlungsräumen weder Personal anzutreffen, noch Equipment für die Vermittlungen vorzufinden war. Ein Internetzugang war im gesamten Gebäude nicht vorhanden. Die Räume waren unbeheizt und im gesamten Obergeschoss fehlte fließendes Wasser.

5
Da der Geschäftsführer der Antragstellerin am 28. Oktober 2025 bei der Kontrolle nicht anwesend war, wurde der Betriebssitz am 29. Oktober 2025 abermals von Mitarbeitern der Antragsgegnerin in Augenschein genommen. Es befand sich erneut kein Personal in den Vermittlungsräumen. Dem Geschäftsführer der Antragstellerin wurde ein Bescheid vom 29. Oktober 2025 ausgehändigt, in dem die Antragsgegnerin die Antragstellerin verpflichtete, Unterlagen in digitaler Form auf einem USB-Stick bereitzustellen (Ziffer 1) und das Betreten der dem Geschäftsbereich dienenden Grundstücke und Räume durch die Mitarbeiter der Antragsgegnerin zu dulden sowie erforderliche Hilfsmittel zu stellen und nötige Hilfsdienste zu leisten (Ziffer 2). Der Sofortvollzug der Ziffern 1 und 2 wurde angeordnet (Ziffer 4) und für den Fall des Widersetzens der Anordnungen aus Ziffer 1 und 2 ein Zwangsgeld i.H.v. 3.000,00 EUR angedroht (Ziffer 3).

6
Digitale Kopien der angeforderten Unterlagen gab der Geschäftsführer der Antragstellerin nicht heraus und weigerte sich das Kontrollpersonal in die Büroräume zu begleiten. Er gab auf Nachfrage an, dass der Disponent Herr … die Fahrten aus seinem PKW heraus mit seinem Laptop vermittele. Auf die Aufforderung, das Mietwagenauftragsbuch bzw. die Daten auf dem Laptop vorzuzeigen, erklärte der Geschäftsführer, dass der Disponent nicht auf die Daten zugreifen könne, bzw. nicht zugreifen dürfe.

7
Da die Antragstellerin nach Ansicht der Antragsgegnerin jegliche Mitwirkung an der Betriebsprüfung verweigerte, übergab die Antragsgegnerin ein Anhörungsschreiben zum Widerruf der erteilten Mietwagengenehmigungen. Der Geschäftsführer der Antragstellerin verweigerte die Annahme und die Betriebsprüfung wurde abgebrochen.

8
Mit erweitertem Anhörungsschreiben vom 10. November 2025 erhielt die Antragstellerin abermals Gelegenheit zu Stellungnahme. Am 11. November 2025 nahm die Antragsgegnerin den Betriebssitz erneut in Augenschein und stellte unveränderte Zustände fest.

9
Mit Schreiben vom 11. November 2025 legte der Prozessbevollmächtigte der Antragstellerin Widerspruch gegen den Bescheid vom 29. Oktober 2025 ein, den die Regierung von Mittelfranken mit Widerspruchsbescheid vom 24. November 2025 als unzulässig zurückwies.

10
Mit Schriftsatz vom 11. November 2025 beantragte die Antragstellerin bei Gericht die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs gegen den Bescheid vom 29. Oktober 2025 wiederherzustellen (AN 10 S 25.3084). Mit Beschluss vom 10. Februar 2026 wurde das Verfahren eingestellt, nachdem die Beteiligten

den Rechtsstreit übereinstimmend für erledigt erklärt hatten. Die Kosten des Verfahrens wurden der Antragstellerin auferlegt.

11
Der Mietvertrag über die Anmietung des Betriebssitzes der Antragstellerin lief zum 31. Dezember 2025 aus. Sie legte am 23. Dezember 2025 Unterlagen zur Verlegung des Betriebssitzes bei der Antragsgegnerin vor, die bis zum 31. Dezember 2025 keine Prüfung des neuen Betriebssitzes mehr durchführte.

12
Mit E-Mails vom 7. Januar 2026 und vom 12. Januar 2026 übersandte die Antragstellerin der Antragsgegnerin das Mietwagenauftragsbuch, welches die Monate Juni bis August sowie Oktober bis Dezember 2025 umfasste. Der Monat September fehlte vollständig.

13
Mit Bescheid vom 27. Januar 2026 widerrief die Antragsgegnerin die 12 erteilten Genehmigungen zur Personenbeförderung im Gelegenheitsverkehr mit Mietwagen (Ziffer 1). Die Antragstellerin wurde verpflichtet die Genehmigungsurkunden unverzüglich, spätestens bis zum 13. Februar 2026 an die Antragsgegnerin zurückzugeben (Ziffer 2). Die sofortige Vollziehung der Ziffern 1 und 2 wurde angeordnet (Ziffer 3) und für der Fall der nicht fristgerechten Erfüllung der Rückgabeverpflichtung wurde ein Zwangsgeld i.H.v. 1.000,00 EUR je nicht fristgerechter Rückgabe angedroht (Ziffer 4). Zur Begründung wurde im Wesentlichen dargelegt, dass bei der Antragstellerin die nach § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PBefG erforderliche Zuverlässigkeit nicht mehr gegeben sei. Am 29. Oktober 2025 habe sich die Antragstellerin geweigert, die aufgelisteten Unterlagen auszuhändigen und mit den Kontrollkräften die Betriebsräume zu betreten. Die Nichtbefolgung der Betriebsprüfungsanordnungen begründe einen schweren Verstoß gegen die Duldungs- und Mitwirkungspflichten und dadurch auch die Annahme der Unzuverlässigkeit. Einzelne Unterstützungsmaßnahmen könnten die Anforderungen an die Mitwirkungspflichten nicht erfüllen. Insbesondere sei die Herausgabe des Mietwagenauftragsbuchs verweigert worden. Die rechtswidrige Zurückweisung des Widerspruchs als unzulässig berühre die Rechtmäßigkeit des Ausgangsbescheids nicht. Aufgrund der fehlenden Mitwirkung sei die Aufklärungspflicht der Behörde reduziert. Die während der Betriebsprüfung erlangten Erkenntnisse ließen darauf schließen, dass entgegen § 49 Abs. 4 Satz 2 PBefG keine Vermittlungstätigkeit durch die Antragstellerin am Betriebssitz erfolge, sondern nur durch die Vermittlungsplattform Uber. Dies werde auf die Aussage des Herrn … sowie die eines Mitarbeiters des Partnerunternehmens …, Herrn …, gestützt. Das Mietwagenauftragsbuch sei erst am 7. Januar 2026 und am 12. Januar 2026 außerhalb der Betriebsprüfung und damit planbar vorgelegt worden. Den Aufzeichnungen fehlten jedoch die zu jedem Auftrag anzugebenden Namen des aufzeichnungsführenden Personals, was den Schluss zulasse, dass die Auftragsvermittlung nicht durch die Antragstellerin erfolge. Am Betriebssitz sei an drei verschiedenen Tagen kein Personal vorgefunden worden, ein Internetzugang sei nicht existent gewesen. Es sei lebensfremd, anzunehmen, dass die Mitarbeiter täglich auf improvisierte mobile Internet-Hotspots zurückgreifen würden. Zudem habe die Antragstellerin erklärt, der Disponent führe das Mietwagenauftragsbuch aus seinem Pkw heraus. Es bestünden zureichende Anhaltspunkte, dass die Antragstellerin systematisch gegen die Rückkehrverpflichtung aus § 49 Abs. 4 Satz 3 PBefG verstoße. Am 28. Oktober 2025 hätten sich in der Zeit von 10.00 Uhr bis 15.30 Uhr drei Mietwagen dauerhaft am Betriebssitz befunden. Von den neun im Einsatz befindlichen Fahrzeugen seien sieben an den Betreibsitz zurückgekehrt; vier der neun Fahrzeuge seien insgesamt 4,75 Stunden nicht am Betriebssitz gewesen. Eine mehrstündige Abwesenheit vom Betriebssitz sei nur plausibel, wenn eine nahezu durchgehende Anschlussbeauftragung vorgelegen hätte, also eine Auslastung, die faktisch an 100% heranreiche. Dass eine derartige Konstellation bei vier Fahrzeugen gleichzeitig über den Großteil des Kontrollzeitraums gegeben gewesen sein soll, erscheine an einem Werktag außerhalb der typischen Stoßzeiten nicht nachvollziehbar. Naheliegend sei eine betriebliche Praxis, die Rückkehrverpflichtung strukturell zu umgehen. Die Abwesenheit von drei Fahrzeugen über 5,25 Stunden begründe den konkreten Verdacht, dass die Sechs-Stunden-Grenze des § 4 Satz 3 ArbZG nicht eingehalten werde. Die verweigerte Herausgabe der Unterlagen nach § 17 Abs. 1 MiLoG i.V.m. § 2a Abs. 1 Nr. 3 SchwarzArbG führe zu der Annahme, dass Verstöße gegen die Aufzeichnungspflicht der täglichen Arbeitszeit der Mitarbeiter verschleiert werden sollten. Auch aus dem Zustand der Sanitätsräume ergäben sich Verstöße gegen die Arbeitsstättenverordnung, womit gleichzeitig gegen die Fürsorgepflicht als Arbeitgeberin nach § 3 Abs. 1 ArbStättV verstoßen werde. Seit dem 1. Januar 2026 verfüge die Antragstellerin nicht mehr über einen genehmigten Betriebssitz. Die Bauordnungsbehörde habe die Nutzung des Betriebssitzes nur bis zum 31.

Dezember 2025 gestattet. Durch die verspätete Anzeige der Verlegung – trotz ausdrücklicher Aufforderung während der Betriebsprüfung – sei eine Prüfung der Unterlagen unter Berücksichtigung der Feiertage bis zum 30. Dezember 2025 nicht mehr möglich gewesen. Die Verlegung ohne die erforderliche Genehmigung stelle einen schweren Verstoß gegen zentrale Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes dar. Der unaufgeforderten Vorlageverpflichtung des Auftragsbuchs zum 30. Juni und 31. Dezember des jeweiligen Kalenderjahres sei die Antragstellerin nicht nachgekommen. Der Monat September 2025 fehle nach wie vor und begründe erhebliche Zweifel an der Authentizität der vorgelegten Unterlagen. In den Aufzeichnungen würden sämtliche Angaben zu den Auflagen Nr. 3.2.6 und Nr. 3.3.6 des Genehmigungsbescheids fehlen. Gerade der Zeitpunkt der Rückkehr an den Betriebssitz und die Angabe eines neuen Auftrags (Nr. 3.2.6) würden die Einhaltung der Rückkehrpflichten nachvollziehbar machen. Die bewusste Entscheidung nur unvollständige Angaben vorzulegen, zeige eine klare Missachtung behördlicher Auflagen und untergrabe die Kontrollmöglichkeit der Behörde. Dies begründe erhebliche Zweifel an der Bereitschaft behördliche Auflagen zu erfüllen. Die festgestellten schwerwiegenden Verstöße begründeten die mangelnde Zuverlässigkeit, die bereits durch die fehlende Mitwirkung indiziert sei. Eine behördliche Abmahnung nach § 25 Abs. 1 Satz 3 PBefG sei entbehrlich, da bei derart schwerwiegenden und vielfältigen Verstößen eine Besserung des Verhaltens nicht zu erwarten sei.

14
Gegen diesen Bescheid ließ die Antragstellerin mit Schriftsatz vom 3. Februar 2026, eingegangen bei Gericht am gleichen Tag, Klage erheben und am 6. Februar 2026 einen Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz stellen. Zur Begründung wurde sinngemäß vorgetragen, dass die Begründung des Sofortvollzugs formell rechtswidrig sei, da das besondere Vollzugsinteresse nicht mit dem Erlassinteresse gleichgesetzt werden dürfe. Eine konkrete Gefahr sei nicht dargelegt, die Gemeinwohlbelange würden nur generalisiert wiedergegeben und eine hypothetische Missbrauchsgefahr hinsichtlich der Genehmigungsurkunde zugrunde gelegt werden. Belastbare Feststellungen bezüglich des Einsatzes ungeprüfter Fahrzeuge oder übermüdeten Personals fehlten. Der Europäische Gerichtshof habe anerkannt, dass die Lebensfähigkeit der Taxendienste kein zwingender Grund des Allgemeininteresses sei, weshalb dies nicht als schützenswerter Gemeinwohlbelang herangezogen werden dürfe. Eine nachvollziehbare Abwägung mit dem besonders gravierenden Eingriff in Art. 12 GG sei nicht erkennbar. Der Widerruf sei ferner materiell rechtswidrig. Bei der Verpflichtung zur Herausgabe von Daten auf einem USB-Stick am 29. Oktober 2025 habe es sich um eine rechtswidrige Verpflichtung gehandelt. Darüber hinaus sei der Bescheid, wie die Widerspruchsbehörde festgestellt habe, bereits vollzogen und die Regelungswirkung durch den Widerspruchsbescheid überlagert. Selbst wenn die Mitwirkungsverpflichtung nicht vollständig erfüllt worden wäre, begründe dies keine konkrete Gefahr für die Verkehrssicherheit. Die schwerwiegenden Verstöße gegen Vorschriften des Straßenpersonenverkehrsrechts, die eine Unzuverlässigkeit begründeten, müssten auf einer Stufe mit abgeurteilten Straftaten stehen. Bei Verstößen gegen die Rückkehrverpflichtung fehle es an der erforderlichen Schwere mit eindeutig negativer Aussagekraft. Die Antragsgegnerin schließe außerdem ohne konkrete Belege auf eine Umgehung der Rückkehrverpflichtung, allein aufgrund der Abwesenheit einzelner Fahrer am Betriebssitz während der Kontrollzeiten. Der bloße Vorwurf von Rückkehrpflichtverstößen rechtfertige nicht den Entzug der Genehmigung mit sofortiger Wirkung. Von „systemischen Verstößen“ könne gerade nicht die Rede sein, da kein einziger konkreter Verstoß gegen die Rückkehrpflicht unter Angabe von Datum, Uhrzeit, Fahrzeug und Fahrtverlauf benannt bzw. substantiiert dargelegt worden sei. Eine Systematik bedürfe eine Mehrzahl nachweisbarer, gleichgelagerter Verstöße. Die Antragstellerin komme ihren Organisations- und Kontrollpflichten hinsichtlich der Rückkehrverpflichtung vollumfänglich nach und habe dies durch eine eidesstattliche Versicherung glaubhaft gemacht. Die Antragsgegnerin versuche ihre spekulativen Annahmen auf einen Indizienbeweis zu stützen. Diesem fehle bereits die Anknüpfungstatsache, denn der Sachverhalt sei nicht komplett aufgeklärt worden. Tatsächlich würden Aufträge, auch die der Vermittlungsplattform Uber, nicht unmittelbar vom Fahrer angenommen werden, sondern am Betriebssitz entgegengenommen und disponiert werden. Erst danach erfolge eine Weiterleitung an die Fahrer. Dies belege auch die eidesstattliche Versicherung des Geschäftsführers der Antragstellerin. Ferner lasse sich aus der Aussage des Disponenten Herrn, Fahrten würden automatisch über Uber übermittelt werden, nur ableiten, dass die Fahrten beim Disponenten automatisch eingingen. Ob sich der Disponent dafür im Erdgeschoss oder kurzzeitig außerhalb des Gebäudes aufhalte, sei ohne Bedeutung. Auch der Verstoß gegen die Ruhepausenregelung sei eine reine Vermutung. Aus dem Standort der Fahrzeuge folge weder, welcher Fahrer eingesetzt sei, noch ob und wann Tätigkeiten unterbrochen worden seien, ob Pausen eingelegt oder Fahrerwechsel stattgefunden hätten. Eine Einsichtnahme in die

Aufzeichnungen der Arbeitszeiten sei jederzeit möglich gewesen. Die Antragstellerin habe lediglich die Herausgabe auf einem USB-Stick verweigert. Sofern die Antragsgegnerin von der Antragstellerin eine alternative Sachverhaltsdarstellung hinsichtlich der Pausenzeiten verlange, werde die Beweislast unzulässig umgekehrt. Der Betriebssitz sei in genau diesem Zustand genehmigt worden und sofern die Antragsgegnerin Mängel sehe, solle sie entsprechende Auflagen erlassen. Die Antragstellerin verfüge über einen genehmigten Betriebssitz über den 31. Dezember 2025 hinaus. Ohne, dass der zwischen der Antragstellerin und Dritten geschlossene Mietvertrag ausschlaggebend sei, sei die Antragstellerin aufgrund eines Untermietvertrags ab dem 1. Januar 2026 dazu berechtigt gewesen, den alten Betriebssitz weiter zu nutzen. Die Antragsgegnerin verweigere trotz Genehmigungsfähigkeit die Anerkennung des neuen Betriebssitzes und entziehe ihr damit die Möglichkeit rechtmäßige Zustände herzustellen. Sie verhalte sich widersprüchlich und konstruiere durch bloßes Nichtstun eine formelle Rechtswidrigkeit. Aus dem Verstoß gegen die Auflagen Nr. 3.2.6 und 3.3.6 des Genehmigungsbescheids lasse sich nicht eine persönliche Unzuverlässigkeit herleiten, denn die Auflage Nr. 3.4. sehe vor, dass bei einer Zuwiderhandlung gegen Auflagen, die Genehmigungsbehörde nur berechtigt sei, die sofortige Vorlage des Mietwagenauftragsbuchs zu verlangen. Die Antragsgegnerin meine immer noch, dass die Fahrtenbücher nicht vorlägen, obwohl diese am 12. Januar 2026 übermittelt worden seien. Eine sofortige Bereitstellung sei nicht möglich gewesen, da diese ausschließlich bei der Vermittlungsplattform geführt werden würden, auf deren Zuarbeit die Antragstellerin angewiesen gewesen sei. Die Abmahnung sei eine wesentliche Tatbestandsvoraussetzung des Widerrufs, deren Entbehrlichkeit nicht nachvollziehbar begründet worden sei. Auch bei der gebundenen Entscheidung des Widerrufs sei der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu wahren und Ausführungen dazu fehlten gänzlich. Die Antragsgegnerin hätte zumindest auf Tatbestandsseite berücksichtigen müssen, dass die Anwendung des Widerrufs im Einzelfall nicht zu einem unverhältnismäßigen Ergebnis führen dürfe. Vorliegend stelle dieser einen besonders gravierenden Eingriff in Art. 12 GG dar, da die berufliche Tätigkeit der Antragstellerin faktisch vollständig unterbunden werde und insgesamt 50 Beschäftigte ohne Arbeit zurücklasse.

15
Sie lässt beantragen,

die aufschiebende Wirkung der Klage der Antragstellerin vom 3. Februar 2026 gegen die Anordnung der sofortigen Vollziehung des Widerrufs der Genehmigung der Antragsgegnerin vom 27. Januar 2026 wiederherzustellen.

16
Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

17
Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, dass der Sofortvollzug auf besondere, einzelfallbezogene Gründe gestützt worden sei. Vorsorglich erweitere sie ihre Ermessenserwägungen dahingehend, dass der Widerruf der Genehmigungen zwar in die Berufsfreiheit (Art. 12 GG) eingreife, aber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gerechtfertigt sei, da er dem Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter wie der Sicherheit und Funktionsfähigkeit des Personenbeförderungsmarktes diene. Diese öffentlichen Interessen überwiegten im Rahmen der Verhältnismäßigkeit die privaten Interessen der Antragstellerin. Erhebliche wirtschaftliche Nachteile, selbst ein Existenzverlust, führten ohne außergewöhnliche Umstände nicht zur Unverhältnismäßigkeit. Die Antragsgegnerin könne der Antragstellerin die verweigerte Mitwirkung bei der Betriebsprüfung entgegenhalten, denn der Bescheid vom 29. Oktober 2025 sei wirksam und mittelweile bestandskräftig. Selbst bei unterstellter Rechtswidrigkeit sei die Antragstellerin daran gebunden. Durch die verweigerte Mitwirkung bei der Betriebsprüfung und die unzureichende Vorlage der geforderten Aufzeichnungen sei eine Feststellung relevanter Sachverhalte vereitelt worden, weshalb die Aufklärungspflicht der Antragsgegnerin reduziert gewesen sei. Die Antragsgegnerin habe die Verstöße gegen Pflichten des Personenbeförderungsrechts nicht auf reine Spekulationen gestützt, sondern auf Indizien. Die Antragstellerin hingegen benenne keinerlei überprüfbare Tatsachen, um die Rechtsverstöße gegen die Rückkehrpflicht oder Ruhe- und Pausenzeiten zu entkräften. Sie solle vielmehr klarstellen, wann eine Ruhepause nach Abschluss des Beförderungsauftrags außerhalb des Betriebssitzes und damit unter Verstoß gegen die Rückkehrverpflichtung genommen worden sei. Die Antragsgegnerin könne nicht davon ausgehen, dass die Antragstellerin ihren Organisations- und

Kontrollpflichten vollumfänglich nachgekommen sei, bzw. dies vorliegend glaubhaft gemacht habe. Die Genehmigung des Betriebssitzes entbinde die Antragstellerin nicht von der Fürsorgepflicht zum Schutz ihrer Arbeitnehmer. Es sei widersprüchlich, wenn die Antragstellerin mit Verweis auf den Untermietvertrag vom 1. Januar 2026 angebe, der alte Betriebssitz habe über den 31. Dezember 2025 bis zum 15. Februar 2026 hinaus bestanden, anderseits aber bereits am 23. Dezember 2025 den Standortwechsel zum 1. Januar 2026 anzeigte. Die Antragstellerin habe ohne Genehmigung den Betrieb am neuen Betriebssitz aufgenommen. Am 3. Februar 2026 habe eine Nachschau am neuen Betriebssitz der Antragstellerin stattgefunden, wobei sich 13 Fahrzeuge der Antragstellerin und des Partnerunternehmens …dort befunden hätten. Die Entbehrlichkeit der Abmahnung sei darauf gestützt, dass eine Verhaltensänderung der Antragstellerin aufgrund der schwerwiegenden Verstöße und systematischen Missachtung gesetzlicher Pflichten nicht zu erwarten sei. Im Übrigen rechtfertige die Annahme der Unzuverlässigkeit eine Gesamtbetrachtung der festgestellten Rechtsverstöße. Hinsichtlich des Widerrufs als gebundene Entscheidung sei kein Ermessen auszuüben, der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sei gewahrt worden. Auffallend sei im Übrigen, dass andere größere Mietwagenunternehmen, die sich rechtskonform verhielten, keine Ordnungsmaßnahmen erhalten hätten.

18
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gericht- und die vorgelegte Behördenakte verwiesen.

II.

A.

19
Der zulässige Antrag hat in der Sache keinen Erfolg.

20
1. Der Antrag der anwaltlich vertretenen Antragstellerin ist dahingehend sachgerecht auszulegen (§§ 88, 122 Abs. 1 VwGO), dass sie die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Anfechtungsklage gegen die Ziffern 1 und 2 des streitgegenständlichen Bescheids begehrt, nicht aber die Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen die Ziffer 4 des Bescheids, da die Genehmigungsurkunden bereits abgegeben wurden. Andernfalls wäre der grundsätzlich nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 1 VwGO i.V.m. Art. 21a VwZVG statthafte Antrag insoweit unzulässig, weil sich die Androhung des Zwangsgeldes im Entscheidungszeitpunkt erledigt hat.

21
Der Antrag gegen die Ziffern 1 und 2 ist nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 VwGO statthaft. Diese Ziffern des Bescheids stellen wirksame Verwaltungsakte dar, welche in Ziffer 3 jeweils gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO für sofort vollziehbar erklärt wurden und die sich nicht erledigt haben. Die Abgabe der Genehmigungsurkunden führte nicht zur Erledigung der Ziffer 2, weil diese weiterhin den Rechtsgrund für das vorläufige Behaltendürfen darstellt.

22
2. Der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen die Ziffern 1 und 2 des streitgegenständlichen Bescheids ist unbegründet.

23
Die Sofortvollzugsanordnung in Ziffer 3 des Bescheids ist formell rechtmäßig (a.) und die vom Gericht originär zu treffende Interessenabwägung zwischen dem Interesse der Antragstellerin an der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage und dem öffentlichen Interesse am Sofortvollzug des Bescheids fällt zugunsten der Antragsgegnerin aus (b.).

24
a. Die Begründung des Sofortvollzugs entspricht den formalen Erfordernissen des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO, da das besondere öffentliche Interesse am Sofortvollzug ausreichend schriftlich begründet wurde. Diese Begründung soll dem Betroffenen ermöglichen, seine Rechte wirksam wahrzunehmen, weshalb die Behörde unter Würdigung des jeweiligen Einzelfalls darzulegen hat, warum sie abweichend vom Regelfall der aufschiebenden Wirkung einer Klage, die sofortige Vollziehbarkeit der Verwaltungsakte angeordnet hat. Bloße formelhafte Begründungen reichen nicht aus. An den Inhalt der Begründung sind jedoch keine zu hohen Anforderungen zu stellen (vgl. BayVGH, B.v. 7.9.2020 – 11 CS 20.1436 – juris Rn. 20). Für

bestimmte Arten behördlicher Anordnungen ist das Erlassinteresse mit dem Vollzugsinteresse identisch. § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO verpflichtet die Behörde daher nicht, eine Begründung zu geben, die ausschließlich auf den konkreten Einzelfall zutrifft. Gerade dann, wenn immer wiederkehrenden Sachverhaltsgestaltungen eine typische Interessenlage zugrunde liegen, kann sich die Behörde zur Rechtfertigung der Anordnung der sofortigen Vollziehung vielmehr darauf beschränken, die für diese Fallgruppen typische Interessenlage aufzuzeigen und deutlich zu machen, dass diese Interessenlage nach ihrer Auffassung auch im konkreten Fall vorliegt. Das kommt insbesondere im Bereich des Sicherheitsrechts in Betracht (vgl. BayVGH, B.v. 11.8.2023 – 11 CS 23.1103 – juris Rn. 31; B.v. 8.9.2015 – 11 CS 15.1634 – juris Rn. 6). Im Übrigen erfolgt im gerichtlichen Verfahren keine materielle Überprüfung der Begründung der Behörde nach § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO, da eine eigene Interessenabwägung vorgenommen wird (vgl. BayVGH, B.v. 8.9.2015 – 11 CS 15.1634 – juris Rn. 6). Es ist demnach nicht entscheidungserheblich, ob die Erwägungen der Behörde die Anordnung der sofortigen Vollziehung auch tatsächlich sachlich zu tragen vermögen. Ob also die Begründung des Sofortvollzugs tatsächlich dem Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter dient, ist als inhaltliche Richtigkeit der Begründung hier nicht zu überprüfen. Insoweit verfängt der Einwand, die Sofortvollzugsanordnung sei rechtswidrig, da konkrete, einzelfallbezogene Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Gefahr für Gemeinwohlbelange tatsächlich nicht bestünden, nicht.

25
Die Antragsgegnerin hat den formellen Anforderungen genüge getan, indem sie bezogen auf den vorliegenden Einzelfall ausführt, dass der Widerruf dem Schutz besonders gewichtiger Gemeinwohlbelange, namentlich der Sicherheit des Straßenverkehrs, der Funktionsfähigkeit und Ordnung des Personenbeförderungsrechts, sowie dem Schutz der Fahrgäste und der Arbeitnehmer diene. Die Einhaltung sicherheitsrelevanter Standards, insbesondere die regelmäßige Überprüfung der Verkehrs- und Betriebssicherheit der Fahrzeuge sowie die Überwachung der Einsatzzeiten der Fahrer werde bei einer Umgehung der Auftragsvermittlung und Rückkehrverpflichtung wesentlich erschwert oder vereitelt. Dies steigere das Risiko für Fahrten mit technisch nicht hinreichend geprüften Fahrzeugen und übermüdetem Personal. Die Nichteinhaltung der Arbeitszeiten beeinträchtige die Einsatzfähigkeit und Aufmerksamkeit des Fahrpersonals und gefährde die Verkehrssicherheit. Die systematische Umgehung der Auftragsvermittlungs- und Rückkehrverpflichtung erschwere nicht nur eine behördliche Kontrolle, sondern leiste taxenähnlichen Verhalten Vorschub. Dies untergrabe die gesetzliche Systematik des Personenbeförderungsrechts und führe zu Wettbewerbsverzerrungen gegenüber ordnungsgemäß wirtschaftenden Unternehmen. Die Verweigerung der Mitwirkung während der Betriebsprüfung zeige, dass die Antragstellerin behördliche Aufsicht nicht akzeptiere, weshalb zu erwarten sei, dass während des Rechtsbehelfsverfahrens die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben nicht zuverlässig gewährleistet sei. Hinsichtlich der Verpflichtung zur Rückgabe der Genehmigungsurkunden bestehe ein erhebliches öffentliches Interesse. Es bestehe die Möglichkeit, dass die Genehmigungsurkunden gegenüber Fahrgästen, Plattformbetreibern und Kontrollorganen zur Vorspiegelung einer fortbestehenden Berechtigung verwendet werden würden. Insbesondere bei Vollzugs- und Kontrollmaßnahmen im Außendienst erhöhe die Verfügbarkeit der Urkunde die Gefahr einer faktischen Fortsetzung des Betriebs. Das Allgemeininteresse an der Gefahrenverhinderung und Unterbindung der fortgesetzten Rechtsverletzungen überwiege deutlich das private Interesse des Unternehmers an der einstweiligen Fortführung des Betriebs. Die damit einhergehenden wirtschaftlichen Nachteile bis hin zur Gefährdung der unternehmerischen Betätigung seien Folge einer unzuverlässigen Betriebsführung. Trotz der wirtschaftlichen Folgen sei die Anordnung des Sofortvollzugs das erforderliche Mittel, weil nur so Gefahren für die Verkehrssicherheit, die Schutzinteressen der Fahrgäste und Arbeitsnehmer sowie die Funktionsfähigkeit der gesetzlichen Ordnung des Personenbeförderungsrechts und der Schutz rechtstreuer Wettbewerber ohne zeitliche Verzögerung wirksam gewährleistet werden könne. Mildere Maßnahmen seien angesichts der festgestellten systematischen Verstöße, der fehlenden Kooperationsbereitschaft und der erschwerten Kontrollmöglichkeit nicht ersichtlich. An diesen, auf den konkreten Einzelfall abstellenden Ausführungen ist nichts zu beanstanden.

26
Unabhängig von der Frage, ob ein Ergänzen der Begründung nach § 80 Abs. 3 VwGO durch Nachschieben von Gründen überhaupt möglich ist, genügt die vorliegende Begründung jedenfalls den formellen Anforderungen auch hinsichtlich eines Eingriffs in Art. 12 GG. Die Antragsgegnerin hat zu erkennen gegeben, dass sie sich den wirtschaftlichen Folgen durchaus bewusst ist und eine einzelfallbezogene Interessenwägung vorgenommen.

27
b. Die vom Gericht im Rahmen des § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO vorzunehmende originäre Interessenabwägung fällt zugunsten der Antragsgegnerin aus, da die Anfechtungsklage gegen den Bescheid vom 27. Januar 2026 voraussichtlich keinen Erfolg haben wird.

28
Bei der Entscheidung ist das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung der Maßnahme (Vollzugsinteresse), vorliegend dem sofortigen Widerruf der Mietwagengenehmigungen, mit dem Interesse der Antragstellerin an der aufschiebenden Wirkung ihres Rechtsbehelfs (Suspensivinteresse) abzuwägen. Maßgebliches Indiz für die Entscheidung sind die Erfolgsaussichten in der Hauptsache. Wird der Hauptsacherechtsbehelf nach der gebotenen summarischen Prüfung erfolglos bleiben, weil keine Zweifel an der Rechtmäßigkeit des angefochtenen Bescheids bestehen, sprechen erhebliche Gründe für die Ablehnung des Antrags.

29
Nach der gebotenen, aber auch ausreichenden summarischen Prüfung wird die Klage gegen den Bescheid vom 27. Januar 2026 voraussichtlich keinen Erfolg haben, da der Widerruf der Genehmigungen zum Gelegenheitsverkehr mit Mietwagen voraussichtlich rechtmäßig ist und die Antragstellerin dadurch nicht in ihren Rechten verletzt ist, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Maßgeblicher Zeitpunkt ist die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung, also dem Zugang des streitgegenständlichen Bescheids (stRspr, vgl. BVerwG, B.v. 14.6.2024 – 3 B 11.23 – juris; U.v. 7.4.2022 – 3 C 9/21 – juris Rn. 13).

30
aa. Die Antragsgegnerin hat den Widerruf der erteilten Genehmigungen zum Gelegenheitsverkehr mit 12 Mietwagen zu Recht auf § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2, Satz 2 i.V.m. § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PBefG gestützt. Der Geschäftsführer der Antragstellerin erweist sich voraussichtlich als unzuverlässig.

31
Nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2, Satz 2 PBefG hat die Genehmigungsbehörde die Genehmigung zu widerrufen, wenn nicht mehr alle Voraussetzungen des § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 PBefG vorliegen bzw., wenn bei eigenwirtschaftlichen Verkehren die Betriebspflichten nachteilig nicht erfüllt werden. Gemäß § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PBefG dürfen keine Tatsachen vorliegen, die die Unzuverlässigkeit des Antragstellers als Unternehmer oder der für die Führung der Geschäfte bestellten Personen dartun. Nach § 25 Abs. 1 Satz 2 PBefG ist die erforderliche Zuverlässigkeit des Unternehmers insbesondere nicht mehr gegeben, wenn in seinem Verkehrsunternehmen trotz schriftlicher Mahnung die der Verkehrssicherheit dienenden Vorschriften nicht befolgt werden oder den Verpflichtungen zuwidergehandelt wird, die dem Unternehmer nach diesem Gesetz oder nach den auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsvorschriften obliegen. Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 der Berufszugangsverordnung für den Straßenpersonenverkehr (PBZugV) gelten Unternehmer und die zur Führung der Geschäfte bestellten Personen als zuverlässig im Sinne des § 13 Abs. 1 Nr. 2 PBefG, wenn keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass bei der Führung des Unternehmens die für den Straßenpersonenverkehr geltenden Vorschriften missachtet oder die Allgemeinheit bei dem Betrieb des Unternehmens geschädigt oder gefährdet werden. Anhaltspunkte für die Unzuverlässigkeit des Unternehmers oder der für die Führung der Geschäfte bestellten Person sind insbesondere rechtskräftige Verurteilungen wegen schwerer Verstöße gegen strafrechtliche Vorschriften (§ 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 PBZugV) oder schwere Verstöße gegen Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes oder der auf diesem Gesetz beruhenden Rechtsverordnungen (§ 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2a PBZugV) sowie arbeits- oder sozialrechtliche Pflichten, insbesondere gegen die Vorschriften über die Lenk- und Ruhezeiten des Fahrpersonals (§ 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2b PBZugV). Da die berücksichtigungsfähigen Anhaltspunkte in § 1 Abs. 1 Satz 2 PBZugV nicht abschließend geregelt sind („insbesondere“; vgl. auch BR Drs. 257/00 S. 23), ist für die an dem Gesamtverhalten und der Persönlichkeit des Betroffenen auszurichtende Zuverlässigkeitsprognose maßgeblich, ob dieser willens und in der Lage ist, die einschlägigen Vorschriften zu beachten. Dabei ist wegen der ihm anvertrauten Schutzgüter ein strenger Maßstab anzulegen und kann sich die Annahme der Unzuverlässigkeit auch aus einer Häufung von im Einzelnen nicht so schwerwiegenden Verstößen ergeben (vgl. BayVGH, B.v. 31.3.2025 – 11 C 23.1073 – juris Rn. 25; B.v. 30.6.2021 – 11 CE 20.2844 – juris Rn. 19 m.w.N.).

32

(1) Bereits die Verstöße gegen die Duldungs- und Mitwirkungspflichten nach §§ 54, 54a PBefG während der Betriebsprüfung stellen ein gewichtiges Indiz für die Annahme der Unzuverlässigkeit des Geschäftsführers und folglich auch der Antragstellerin dar.

33
Sie erweisen sich als „schwer“ im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2a PBZugV. §§ 54, 54a PBefG unterwerfen den Unternehmer einer behördlichen Aufsicht hinsichtlich der Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen des Personenbeförderungsgesetzes und der hierzu erlassenen Rechtsverordnungen. Die Durchführung von Betriebsprüfungen ist eine grundlegende Voraussetzung für die Ausübung der Aufsicht. Entsprechende Betretungs-, Besichtigungs-, Prüfungs- bzw. Kontrollrechte der jeweiligen Aufsichtsbehörde sind in vergleichbaren Rechtsbereichen des Gewerberechts üblich und zur Gewährung der Einhaltung der jeweiligen gesetzlichen Vorgaben unabdingbar. Wird die Behörde an der Ausübung ihrer Aufsicht gehindert, kann sie den ihr übertragenen Aufgaben nicht effektiv nachkommen. Das erhebliche Gewicht dieser Pflichten kommt nicht zuletzt in § 61 Abs. 1 Nr. 3b PBefG zum Ausdruck, wonach ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 54a Abs. 1 PBefG Auskünfte nicht, unrichtig, unvollständig oder nicht fristgemäß erteilt, Unterlagen nicht oder nicht fristgemäß vorlegt oder die Duldung von Prüfungen verweigert. Missachtet der Unternehmer derart grundlegende Pflichten und macht er sich mit einer Weigerungshaltung faktisch nicht überprüfbar oder zögert er Prüfungen heraus, rechtfertigt dies den Schluss auf die Unzuverlässigkeit des Unternehmers (vgl. VG Düsseldorf, B.v. 28.6.2024 – 6 L 1142/24 – juris Rn. 125 ff.; VG Karlsruhe, B.v. 30.6.2025 – 1 K 4740/24 – juris Rn. 31.)

34
Der Geschäftsführer ist bei der Kontrolle am 29. Oktober 2025 nur unzureichend den der Antragstellerin auferlegten sofortvollziehbaren Mitwirkungspflichten nachgekommen. Mit Bescheid vom 29. Oktober 2025 verpflichtete die Antragsgegnerin die Antragstellerin zum einen zur unverzüglichen Bereitstellung einer Liste des Fahrpersonals samt Sozialversicherungsanmeldungen, der betriebswirtschaftlichen Auswertung für die Monate Juni bis September 2025, des vollständigen Auftragseingangsbuchs nach § 49 Abs. 4 PBefG für den Zeitraum Juni 2025 bis 29. Oktober 2025, der vollständigen Auftragsdaten/Fahrdaten der Plattformen, welche in maschinenlesbarer Form abzurufen und unverändert weiterzugeben sind, der wöchentlichen Abrechnungen mit den Plattformbetreibern bzw. Generalunternehmern für den Zeitraum Januar 2025 bis 29. Oktober 2025, der Abrechnungen über Sonderleistung mit den Plattformen für denselben Zeitraum sowie der Arbeitszeitaufzeichnungen nach § 17 Abs. 1 MiLoG in digitaler Form auf einem USB-Stick. Zum anderen verpflichtete die Antragsgegnerin die Antragstellerin das Betreten der Geschäftsräume zu dulden, erforderliche Hilfsmittel zu stellen sowie nötige Hilfsdienste zu leisten. Der Geschäftsführer weigerte sich, das Kontrollpersonal in die Räumlichkeiten zu begleiten und gewährte lediglich den Zutritt. Das Gewähren des Zutritts alleine erfüllt noch nicht die Mitwirkungspflicht des § 54 Abs. 1 Satz 3 PBefG. Die Vorlage der Daten auf einem USB-Stick verweigerte der Geschäftsführer der Antragstellerin vollständig. Sogar das Vorzeigen des Auftragseingangsbuchs lehnte der Geschäftsführer mit dem Argument, der Disponent könne, bzw. dürfe nicht auf die Daten zugreifen, ab (vgl. Protokoll der Betriebskontrolle am 29.10.2025; BA S. 5). Die Antragstellerin bestreitet im Ergebnis dieses Verhalten auch nicht. Mit dem Einwand, die Antragstellerin habe sich zu Recht geweigert, die geforderten Daten auf dem USB-Stick zu übergeben, weil die Forderung gestützt auf §§ 54, 54a PBefG rechtswidrig gewesen sei, dringt sie nicht durch. Die Verpflichtung im Bescheid vom 29. Oktober 2025 wurde für sofort vollziehbar erklärt, weshalb sie unabhängig von ihrer Rechtmäßigkeit vollstreckbar war, Art. 19 Abs. 1 Nr. 3 VwZVG. Die Tatsache, dass gegen diese sofort vollziehbare Anordnung am 11. November 2025 ein Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO gestellt wurde, hemmt ebenfalls nicht ihren Vollzug. Im Übrigen ist der Bescheid vom 29. Oktober 2025 aufgrund der fehlenden Klageerhebung noch vor Erlass des streitgegenständlichen Bescheids bestandskräftig geworden, weshalb unabhängig von dessen Rechtmäßigkeit die fehlende Mitwirkung in die vorliegende Prognoseentscheidung miteinzubeziehen ist. Die Verpflichtung zur Bereitstellung der Daten in digitaler Form war auch nicht durch den Widerspruchsbescheid vom 24. Oktober 2025 überlagert. Hierzu wird auf die Ausführungen im Beschluss vom 10. Februar 2026 (AN 10 S 25.3084) verwiesen. Von einer Erfüllung der Verpflichtung zur unverzüglichen Vorlage des Auftragseingangsbuchs kann ferner nicht ausgegangen werden, da dieses erst am 7. bzw. am 12. Januar 2026 per E-Mail übermittelt wurden. Der Monat September fehlte komplett. Durch die verweigerte Mitwirkung bei der Betriebsprüfung und die verzögerte Vorlage der geforderten Daten wurde insbesondere eine Überprüfung der Rückkehrverpflichtung nach § 49 Abs. 4 Satz 3 PBefG und der Vermittlungspflicht nach § 49 Abs. 4 Satz 2 PBefG wesentlich verschleppt.

35
(2) Darüber hinaus rechtfertigen auch die aus der Betriebsprüfung am 28. Oktober 2025 gewonnen Erkenntnisse die Annahme systematischer Verstöße gegen die Rückkehrverpflichtung nach § 49 Abs. 4 Satz 3 PBefG und der Vermittlungspflicht nach § 49 Abs. 4 Satz 2 PBefG, die einen Schluss auf die Neigung zur Missachtung der Rechtsordnung zulassen.

36
(a) Gemäß § 49 Abs. 4 Satz 3 PBefG hat der Mietwagen nach Ausführung des Beförderungsauftrags unverzüglich zum Betriebssitz zurückzukehren, es sei denn, er hat vor der Fahrt von seinem Betriebssitz oder der Wohnung oder während der Fahrt einen neuen Beförderungsauftrag erhalten. Dies wird als Anschlussbeauftragung bezeichnet.

37
Am 28. Oktober 2025 befanden sich in der Zeit von 10.00 Uhr bis 15.30 Uhr drei Mietwagen dauerhaft am Betriebssitz (* …*). Von den neun im Einsatz befindlichen Fahrzeugen sind sieben während der Kontrolle zurückgekehrt. Die Fahrzeuge mit den Ordnungsnummern … befanden während der gesamten Kontrollzeit durchgehend nicht am Betriebssitz. Das Fahrzeug mit der Ordnungsnummer … kehrte um 14.45 Uhr und das Fahrzeug mit der Ordnungsnummer … erst um 15.16 Uhr an den Betriebssitz zurück (vgl. Betriebskontrolle, BA S. 10). Damit befanden sich vier Fahrzeuge (* …*) über einen Zeitraum von mindestens 4,75 Stunden nicht am Betriebssitz. Eine mehrstündige Abwesenheit vom Betriebssitz unter Einhaltung des § 49 Abs. 4 Satz 3 PBefG ist nur denkbar, wenn eine durchgehende Anschlussbeauftragung vorlag. Dafür müsste laut Antragsgegnerin eine Auslastung, die faktisch an 100% heranreiche, gegeben sein, was bei vier Fahrzeugen gleichzeitig, über 4,75 Stunden hinweg, an einem Werktag außerhalb der typischen Stoßzeiten tatsächlich nicht wahrscheinlich erscheint. Vielmehr hat die Antragstellerin zu Recht angenommen, dass eine strukturelle Umgehung der Rückkehrverpflichtung naheliegt.

38
Richtig ist, dass konkrete Verstöße gegen § 49 Abs. 4 Satz 3 PBefG damit nicht zweifelsfrei festgestellt wurden, da allein mit der Abwesenheit am Betriebssitz eine Anschlussbeauftragung gerade nicht sicher auszuschließen ist. In Anbetracht der mangelhaften Übermittlung der Daten war eine genauere Darlegung der Antragsgegnerin zum maßgeblichen Entscheidungszeitpunkt aber zumindest erschwert. Wie sich den am 12. Januar 2026 übermittelten Daten entnehmen lässt, listete die Antragstellerin die einzelnen Fahrten anhand der Fahrt-Universally Unique Identifier Nummer (UUID), der Fahrer-UUID, des Fahrernamens, der Fahrzeug-UUID, des Kennzeichens, der Serviceart, des Zeitpunkts der Fahrtbestellung, der Ankunftszeit der Fahrt, der Abholadresse, der Zieladresse, der Fahrtdistanz, des Fahrtstatus, des Zeitpunkts der Bestellübermittlung, der Startzeit der Fahrt, des Fahrzeugstandorts bei Bestellzuweisung, des Fahrpreises, des Produkttyps, des Gesamtpreises für den Fahrgast und des Dateinamens auf. Damit fehlte in den vorgelegten Auftragsbüchern die im Bescheid vom 3. Juni 2025 geforderte Dokumentierung zum Zeitpunkt der Rückkehr des Fahrzeugs zum Betriebssitz, bzw. sofern eine Anschlussbeauftragung vorliegt, die eindeutige Identifikationsnummer des neuen Auftrags (Auflage Nr. …*), was die Antragsgegnerin auch nach einer Sichtprüfung im Aktenvermerk vom 15. Januar 2025 festhielt. Der Monat September 2025 fehlt gänzlich. Dadurch wurde eine Prüfung der Richtigkeit der Aufzeichnungen und der Einhaltung der Rückkehrverpflichtungen wesentlich erschwert, was einer ordentlichen Buchführung und der sich aus § 54a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 PBefG ergebenden Mitwirkungspflicht, nämlich die Einsicht in Bücher und Geschäftspapiere zu ermöglichen und Auskunft zu erteilen (vgl. BayVGH, B.v. 21.1.2025 – 11 CS 24.2003 – juris Rn. 13 f.), nicht genügt. Es ist schon nicht auf einen Blick erkenntlich, zu welchem Zeitpunkt das Fahrzeug nach Abschluss des Auftrags an den Betriebssitz zurückgekehrt ist. Gerade weil bei Entfallen der Rückkehrverpflichtung wegen einer Anschlussbeauftragung der neue Auftrag mitsamt Identifikationsnummer nicht als solcher kenntlich gemacht wurde, muss in den Aufzeichnungen sodann aufwändig gesucht werden, wann der nächste Auftrag für das jeweilige Fahrzeug einging und ob dieser Folgeauftrag erst nach Beendigung oder noch während der ersten Fahrt übermittelt wurde. Erschwert wird die Überprüfung der Rückkehrverpflichtung dadurch, dass generell der Standort des Fahrzeugs bei Auftragsübermittlung nur in Standortkoordinaten angeben wurde.

39
Vor diesem Hintergrund ist im maßgeblichen Entscheidungszeitpunkt eine Beweiswürdigung nach den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsverfahrensrechts zu Lasten der Antragstellerin gerechtfertigt. Kommt der Betreffende seiner Mitwirkungsobliegenheit oder -pflicht nicht in angemessenem Umfang nach,

obwohl ihm dies möglich und zumutbar gewesen wäre, reduziert sich die Aufklärungspflicht der Behörde und darf dem im Rahmen der Beweiswürdigung Rechnung getragen werden (vgl. BayVGH, B.v. 31.3.2025 – 11 C 23.1073 – juris Rn. 27; B.v. 8.11.2019 – 11 CS 19.1565 – juris Rn. 24; Ramsauer in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 25. Aufl. 2024, § 26 Rn. 40, 43 f.; § 24 Rn. 12a ff.,50; Kallerhoff/Fellenberg in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 26 Rn. 44, 52). Es ist daher nicht zu beanstanden, dass die Antragsgegnerin bereits aus den Erkenntnissen der Betriebsprüfung am 28. Oktober 2025 und der mangelhaften Buchführung auf eine Umgehung der Rückkehrverpflichtung schloss. Die Antragstellerin dringt deshalb mit schlichtem Bestreiten der Verstöße nicht durch. Sie hat keine Belege dafür vorgelegt, dass insbesondere für die Fahrzeuge … am 28. Oktober 2025 eine dauerhafte Anschlussbeauftragung vorlag.

40
Vielmehr lassen sich den während des gerichtlichen Verfahrens von der Antragsgegnerin vorgelegten automatischen bzw. manuellen Analysen der Rückkehrpflicht-Prüfung entnehmen, dass am Kontrolltag des 28. Oktober 2025 insgesamt 28 Verstöße gegen die Rückkehrpflicht vorlagen. Es wurden insgesamt zehn Fahrzeuge mit 154 Fahrten anhand der vom 12. Januar 2026 übermittelten Daten zunächst einer automatischen Analyse unterzogen. Für jedes Fahrzeug wurde geprüft, ob es nach Abschluss einer Fahrt vor Annahme des Folgeauftrags zum Betriebssitz zurückgekehrt ist. Zuerst wurde festgestellt, ob der Folgeauftrag B erst nach Beendigung der Fahrt A übermittelt wurde. War der Auftrag bereits während der Fahrt A eingegangen, wurde dies als zulässige Anschlussbeauftragung gewertet. Andernfalls wurde anhand der Standortkoordinaten geprüft, an welchem Ort sich das Fahrzeug bei Eingang des Folgeauftrags befand. Bei einer Entfernung von weniger als 250 m zum Betriebssitz wurde die Rückkehrpflicht als erfüllt angesehen. Lag der Standort außerhalb dieses Radius, wurde geprüft, ob sich das Fahrzeug auf dem Rückweg vom letzten Fahrauftrag befand; falls ja, wurde eine zulässige Anschlussbeauftragung angenommen. Hierzu wurde für jede Fahrt die Strecke vom Zielort der abgeschlossenen Fahrt zum Betriebssitz unter Einbeziehung möglicher Alternativrouten anhand von OpenStreetMap berechnet. Befand sich das Fahrzeug zum Zeitpunkt der Auftragsübermittlung auf oder in einer Entfernung von weniger als 1.000 m zu einer dieser Routen, wurde kein Verstoß gegen die Rückkehrpflicht angenommen. Die automatisiert festgestellten Verstöße wurden sodann stichpunktartig unter Zuhilfenahme von Google Maps manuell überprüft und bestätigt.

41
Der manuellen Analyse konnte die Kammer entnehmen, dass bespielweise der Fahrer des Fahrzeugs mit der Ordnungsnummer* …, dem das Kennzeichen … zuzuordnen ist (vgl. BA S. 10), am 28. Oktober 2025 drei Verstöße gegen die Rückkehrpflicht beging. Bereits während der Kontrolle am 28. Oktober 2025 gehörte dieses Fahrzeug zu den vier Fahrzeugen, die insgesamt 4,75 Stunden nicht an den Betriebssitz zurückkehrten. So begann der Fahrer im Rahmen seines zweiten Verstoßes die Fahrt A um 9.33 Uhr und beendete diese um 9.59 Uhr. Ab diesem Zeitpunkt bestand die Rückkehrpflicht des § 49 Abs. 4 Satz 3 PBefG. Der Folgeauftrag B wurde ihm um 10.24 Uhr übermittelt, also nach Abschluss der Fahrt A. Er befand sich dabei 6.253 m vom Betriebssitz und 4.327 m vom berechneten Rückweg entfernt. Auch der Fahrer des Fahrzeugs mit der Ordnungsnummer …, dem das Kennzeichen … zuzuordnen ist und der ebenso über 4,75 Stunden nicht an den Betriebssitz zurückkehrte, beging am 28. Oktober 2025 insgesamt drei Verstöße gegen die Rückkehrverpflichtung. Es drängt sich geradezu auf, dass sich die Hypothese einer systematischen Umgehung der Rückkehrverpflichtung, welche die Antragsgegnerin gestützt auf die Beobachtungen während der Betriebsprüfung aufstellte, bestätigen lässt.

42
Diese Hypothese wird nochmals untermauert durch die zweite im gerichtlichen Verfahren vorgelegte Rückkehrpflicht-Prüfung des 17. Dezember 2025. Hierbei wurden sämtliche durchgeführte Fahrten von insgesamt zwei Fahrzeugen analysiert. Für das Fahrzeug mit dem Kennzeichen … ermittelte die automatische, wie auch die manuelle Datenanalyse bei 40 Fahrten neun Verstöße; für das Fahrzeug mit dem Kennzeichen … wurden bei 33 Fahrten 13 Verstöße festgestellt. Hierbei wurden bei dieser Auswertung – im Gegensatz zur ersten Auswertung, bei welcher nur abgeschlossene Fahrten („completed“) berücksichtigt wurden – sämtliche Fahrten unabhängig von ihrem Fahrstatus („completed“, „delivery_failed“, „driver_cancelled“, „rider_cancelled“) mit in die Auswertung einbezogen, sofern die dazugehörigen Datensätze vollständig waren.

43

Die von der Antragstellerin gegen die Rückkehrpflicht-Prüfung erhobenen Einwände teilt die Kammer nicht. Der pauschale Hinweis auf die abstrakte Fehleranfälligkeit von OpenStreetMap verfängt ohne Bezug zu einem konkreten Einzelfall nicht. Auch die Kritik am „lebensfremden Idealweg“ ist verzerrt. OpenStreetMap berechnet keine geometrische Luftlinie, sondern berücksichtigt bereits Straßennetze, Einbahnstraßen, Abbiegebeschränkungen und typische Fahrzeiten. Die berechnete Route ist also keine „gedachte Linie“, sondern eine realitätsnahe Näherung an tatsächliche Wege. Der Einwand zur fehlenden Berücksichtigung der konkreten Verkehrslage am Prüfungstag ist zwar grundsätzlich berechtigt, setzt aber einen zu hohen Maßstab. Eine exakte Rekonstruktion der Verkehrslage ist nicht erforderlich, denn auch Modelle mit typischen Annahmen können verlässliche Indizien liefern. Zudem dient die Analyse zur Identifikation von Auffälligkeiten. Wiederholte, deutliche Abweichungen von naheliegenden Routen begründen ein belastbares Muster, das über bloße Zufälle hinausgeht. Eine unsystematische und teils doppelt dargestellte Analyse ist insgesamt nicht zu erkennen. Die manuelle Nachprüfung ist – wie der Name bereits zu verstehen gibt – eine Verifikation der algorithmisch festgestellten Verstöße, indem die anhand OpenStreetMap automatisch ausgewerteten Verstöße durch Kartenausschnitte aus Google Maps bestätigt werden. Bei der manuellen Analyse wird der Rückweg allerdings nicht durch Kopieren des algorithmisch hergestellten Ergebnisses übernommen, sondern unter Aufzeigen der zur Verfügung stehenden Routen anhand Google Maps eigens ausgewertet. Eine schlichte „Umetikettierung“ liegt nicht vor. Eine vollständige manuelle Nachprüfung war vorliegend tatsächlich weder erforderlich, noch verhältnismäßig. Unregelmäßigkeiten zwischen der automatischen und manuellen Analyse konnte auch die Kammer gerade nicht feststellen, weshalb sich schon keine Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Auswertung ergaben.

44
In der Tat lässt sich durch eine Distanzberechnung unter Berücksichtigung mehrerer Alternativrouten zum Betriebssitz herausfinden, ob sich das jeweilige Fahrzeug auf dem Rückweg befand. Obwohl Toleranzwerte gesetzlich nicht geregelt sind, wurden solche zugunsten der Antragstellerin festgelegt, weshalb von einer willkürlichen Herangehensweise gerade nicht ausgegangen werden kann. Wie die Antragsgegnerin zu Recht dargelegt hat, stellen der gewählte Radius von 250 m um den Betriebssitz und die Routentoleranz von 1.000 m eine die Antragstellerin begünstigende Anwendung der gesetzlichen Regelung dar. Das Gesetz selbst sieht keine Toleranzwerte vor, sondern stellt auf die Rückkehr „zum Betriebssitz“ bzw. den Eingang des neuen Auftrags „während der Fahrt“ ab. In Anbetracht der Tatsache, dass strengere Maßstäbe zu mehr festgestellten Verstößen führen würden, spricht dies insgesamt nicht gegen, sondern für eine großzügige Auswertung. Bei engerer Orientierung an den tatsächlichen Gegebenheiten und strenger wörtlicher Auslegung des Gesetzestextes wäre die Zahl der Verstöße wohl höher anzusetzen. Gerade die Routentoleranz von 1.000 m dürfte im Stadtverkehr durchaus verkehrsbedingte Umfahrungen oder das Anfahren einer Tankstelle in Einzelfällen miterfassen. Dass es Einzelfälle geben kann, die außerhalb dieses Korridors liegen und dennoch plausibel sind, widerlegt nicht die generelle Aussagekraft des Ansatzes. Eine nur geringfügige Überschreitung des Toleranzwertes – etwa im Rahmen des 4. Verstoßes am 28. Oktober 2025 um 47 m – führt zu keiner anderen rechtlichen Bewertung. Ohne Berücksichtigung einer Routentoleranz hätte sich das Fahrzeug noch deutlicher außerhalb der schnellsten Rückkehrstrecke befunden. Bei der strikten Zugrundelegung des Betriebssitzes als Endpunkt (ohne 250 m Radius) kann es ebenfalls zu „knappen“ Verstößen kommen.

45
Richtig ist, dass eine automatische Analyse nicht tatsächliche Umstände des Einzelfalls erfassen kann und nur die in den Fahrtenbüchern dokumentierten Vorgänge abbildet. Dies ist allerding gerade der Sinn und Zweck einer Kontrolle der vorgelegten Daten. Die Antragstellerin hingegen unterließ es die aufgezeigten Verstöße anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls zu widerlegen. Nicht ein einziges Mal wurde eine Routenabweichung etwa aufgrund von Toilettenpausen, Tankvorgängen, verkehrsbedingter Verzögerungen, technischer oder organisatorischer Klärungen, Wartezeiten oder sonstiger betrieblicher Notwendigkeiten dargelegt. Der Amts- bzw. Untersuchungsgrundsatz (Art. 24 BayVwVfG) ist nicht grenzenlos, sondern wird durch die Mitwirkungspflichten der Beteiligten und die Beweislastgrundsätze eingeschränkt. Wie bereits dargelegt, reduziert sich die Aufklärungspflicht bei unzureichender Mitwirkung. Hinzu kommt die materielle Beweislast. Die gesetzliche Regelung in § 49 Abs. 4 Satz 3 PBefG ist wegen der Formulierung „es sei denn …“ so zu verstehen, dass im Regelfall eine Rückkehrpflicht besteht und ihr Wegfall aufgrund eines rechtzeitigen Anschlussauftrages die Ausnahme darstellt. Dies hat zur Folge, dass der Mietwagenunternehmer im Ergebnis hinsichtlich des Vorliegens der Ausnahmevoraussetzungen darlegungs- und beweispflichtig ist (vgl. Bidinger, Personenbeförderungsrecht, 2. Auflage, EL Dezember

2024, § 49 Rn. 180 mit Verweis auf: BGH, U.v. 5.5.1988 – I ZR 124/86 – NJW-RR 1988, 1310). Dies erschließt sich umso mehr, da es sich bei den dokumentierten Fahrdaten, wie auch bei etwaigen unvorhergesehenen Routenabweichungen, um Umstände aus der Sphäre der Antragstellerin handelt. Die Antragstellerin muss also die Folgen der Ungewissheit einer Sachverhaltsaufklärung gegen sich gelten lassen, die trotz durchgeführter Analysen und Ermittlungen, insbesondere im Eilverfahren, nicht zu beseitigen sind. Deshalb kann die Antragstellerin im Ergebnis mit dem Einwand, zwischen zwei Fahrten könnten sich unerkannt stornierte Fahrten befunden haben, nicht durchdringen. Zum einen wurden stornierte Fahrten bereits in der ersten automatischen Analyse gesondert ausgewiesen (vgl. automatische Rückkehrpflicht-Prüfung v. 28.10.2025, S. 1, 7, 15, 20, 21, 24). Zum anderen war eine weitere Auswertung der stornierten Fahrt bzw. die Feststellung, ob sich das Fahrzeug tatsächlich auf dem Weg zu einem später durch den Kunden stornierten Auftrag befand, aufgrund fehlender Daten zur Übermittlungszeit bzw. zum Fahrtende nicht möglich. Es wäre der Antragstellerin zumutbar gewesen, diese Daten darzulegen. Ferner befanden sich in der automatischen Prüfung vom 28. Oktober 2025 sechs nicht auswertbare Fahrten, weshalb selbst bei Nichtberücksichtigung dieser Verstöße, weiterhin 22 Verstöße gegen die Rückkehrpflicht am Tag der Betriebskontrolle verbleiben. Unabhängig davon, bezieht die zweite Rückkehrpflicht-Prüfung der Antragsgegnerin sämtliche Fahrten – sofern der Datensatz vollständig ist – unabhängig vom Fahrstatus mit ein und lässt weiterhin zahlreiche Verstöße erkennen. Von einer fehlenden Berücksichtigung individueller, nicht substantiiert dargelegter Umstände kann nach alldem nicht die Rede sein.

46
Diese Verstöße sind, obwohl sie von einzelnen Fahrern begangen wurden, dem Geschäftsführer anzulasten. Verstöße von Arbeitnehmern sind dem Unternehmer zuzurechnen, wenn er diese bei gehöriger Aufsicht und Betriebsorganisation hätte vermeiden können (vgl. VG Düsseldorf, B.v. 12.5.2021 – 6 L 199/21 – BeckRS 2021, 11516 Rn. 47). Die von ihm angeführten organisatorischen Maßnahmen belegen keine hinreichende Aufsicht über und Einwirkung auf seine Mitarbeiter. Der Geschäftsführer hat zwar eidesstattlich versichert, die Mitarbeiter zu überwachen und anzuweisen, die bestehende Rückkehrverpflichtung einzuhalten. Die Versicherung erweist sich schon aufgrund der Pauschalität der Angaben nicht als Beleg für das Einhalten seiner Organisations- und Kontrollpflichten. Doch auch die im Laufe des gerichtlichen Verfahrens vorgelegten Abmahnungen und Kündigungen einzelner Fahrer durchbrechen nicht den Zurechnungszusammenhang.

47
Es bestehen bereits Zweifel am Beweiswert der vorgelegten Dokumente. Es wurden die entsprechenden Abmahnungen und Kündigungen erst in Erwiderung auf die Datenanalyse vom 28. Oktober 2025 vorgelegt. Als Abmahnungsgründe wurden sodann unter anderem Verstöße gegen die Rückkehrverpflichtung angeführt. Auffällig ist in diesem Zusammenhang, dass die Antragstellerin zunächst bestritten hat, dass überhaupt gegen die Rückkehrverpflichtung verstoßen werde (vgl. schon Antragsschrift vom 6.2.2026, S. 12). Gleichwohl will der Geschäftsführer bereits am 2. November 2025, am 15. Dezember 2025 sowie am 21. Juli 2025 drei Mitarbeiter wegen Verstößen gegen § 49 Abs. 4 Satz 3 PBefG abgemahnt haben. Zwar ist die Antragstellerin nicht verpflichtet, etwaige Verstöße der Fahrer im gerichtlichen Verfahren offenzulegen. Nichtsdestotrotz erscheint es erklärungsbedürftig, weshalb die arbeitsrechtlichen Sanktionen nicht bereits zu einem früheren Zeitpunkt vorgetragen wurden, um etwaige Aufsichtsdefizite zu entkräften. Doch selbst unter der Annahme, der Geschäftsführer habe die vorgelegten Maßnahmen tatsächlich ergriffen, zeigt die automatisierte Auswertung, dass beispielsweise Herr* …, der bereits am 21. Juli 2025 abgemahnt worden sei, am 28. Oktober 2025 erneut gegen die Rückkehrpflicht verstoßen hat. Auch die zweite Rückkehrpflichtprüfung der Antragsgegnerin lässt erkennen, dass weitere – bislang nicht abgemahnte – Fahrer gegen die Rückkehrpflicht verstoßen haben. Die ergriffenen Kontroll- und Durchsetzungsmaßnahmen entfalten ersichtlich keine hinreichende steuernde oder abschreckende Wirkung auf die Fahrer. Die Kontrollmaßnahmen erweisen sich nicht als wirksam. Es hätte mit häufigeren Kontrollen und verschärften Maßnahmen reagiert werden müssen. Zwei von drei Kündigungen (10.1.2026 und 4.12.2025) lag zumindest auch ein anderer Grund, wie der Entzug der Fahrerlaubnis und unentschuldigtes Fehlen zugrunde. Sowohl die Vielzahl der Zuwiderhandlungen an beiden Kontrollterminen als auch die Anzahl der beteiligten Fahrer (insgesamt 13 verschiedene Fahrer) sprechen gegen ein bloßes Einzelfallversagen. Vielmehr deutet dies auf ein verfestigtes betriebliches System einer Duldungsstruktur hin, dem der Geschäftsführer entschiedener hätte entgegentreten müssen.

48

(b) Gewichtige Anhaltspunkte lassen darauf schließen, dass die Antragstellerin gegen die Vermittlungspflicht des § 49 Abs. 4 Satz 2 PBefG verstoßen hat. Gemäß § 49 Abs. 4 Satz 2 PBefG dürfen mit Mietwagen nur Beförderungsaufträge ausgeführt werden, die am Betriebssitz oder in der Wohnung des Unternehmers eingegangen sind. Ferner hat der Mietwagenunternehmer nach § 49 Abs. 4 Satz 4 PBefG den Eingang des Beförderungsauftrages am Betriebssitz oder in der Wohnung buchmäßig oder elektronisch (auch mittels appbasierten Systems) zu erfassen und die Aufzeichnung ein Jahr aufzubewahren. Der eidesstaatlichen Versicherung des Geschäftsführers vom 4. Februar 2026 ist zu entnehmen, dass die Tätigkeit des Disponenten der Antragstellerin darin bestehe, Fahrtaufträge am Betriebssitz entgegen zu nehmen und an die Fahrer weiterzuleiten. Er sei angewiesen, Aufträge manuell entgegenzunehmen und gerade nicht durch etwaige technische Vorrichtungen automatisch an Fahrer weiterzuleiten. Zwar hat eine eidesstattliche Versicherung durch die Strafbewehrung einen gegenüber dem reinen Tatsachenvortrag eines Beteiligten erhöhten Beweiswert. Allerdings besteht keine gesetzliche Vermutung für die inhaltliche Richtigkeit der durch die eidesstattliche Versicherung bekundeten Tatsachen. Vorliegend bestehen aufgrund konkreter Umstände erhebliche Zweifel an der inhaltlichen Richtigkeit der Versicherung an Eides statt.

49
So ist dem Protokoll vom 28. Oktober 2025 zu entnehmen, dass der Disponent selbst angab, dass die Fahrten automatisch über die Uber-App übermittelt werden würden, was bereits eine Umgehung des § 49 Abs. 4 Satz 2 PBefG nahelegt. Untermauert wird die Annahme durch die Tatsache, dass das Mietwagenauftragsbuch am Kontrolltag nicht vorgelegt werden konnte. Die Antragstellerin führt selbst an, dass dies nicht früher möglich gewesen sei, da Daten erst bei der Vermittlungsplattform abgefragt werden mussten. Sie wäre jedoch nach Nr. 3.1 und Nr. 3.2 des Bescheids vom 3. Juni 2025 dazu verpflichtet gewesen, ein Mietwagenauftragsbuch zu führen und sämtliche Beförderungsaufträge buchmäßig zu erfassen. Dazu hätte insbesondere gehört, den Namen des aufzeichnungsführenden Personals zu erfassen (Nr. 3.3.6), was die Antragstellerin ausweislich der später übermittelten Aufzeichnungen nicht tat. Dies spricht ebenfalls dafür, dass anstelle einer natürlichen Person eine technische Vorrichtung die Aufträge weiterleitet. Ferner befand sich an insgesamt drei Kontrolltagen kein Personal in den Vermittlungsräumen. Warum der Disponent die Vermittlung aus seinem Pkw heraus anstelle in den Büroräumen vornehme, erschließt sich der Kammer nicht. Ein Internetzugang bestand am Betriebssitz nicht. Diese Faktoren hält das Gericht für hinreichende Anknüpfungspunkte. Es erscheint aufgrund verminderter Verbindungsstabilität tatsächlich lebensfremd eine Vermittlung von 12 Mietwagen standardmäßig über einen Smartphone-Hotspot laufen zu lassen.

50
Des Weiteren lässt sich der automatischen Datenanalyse vom 28. November 2025 entnehmen, dass zwischen dem Zeitpunkt des Auftragseingangs und der Auftragsweiterleitung an das jeweilige Fahrzeug regelmäßig nur wenige Sekunden liegen, wobei die festgestellten Abweichungen gering sind. Von den im Bericht über die automatisierte Datenanalyse enthaltenen Fahrten wurden beispielsweise fünf Fahrten innerhalb von 13 Sekunden, sechs Fahrten innerhalb von 14 Sekunden sowie 13 Fahrten innerhalb von 16 Sekunden an das jeweilige Fahrzeug weitergeleitet. Die gleichförmige und äußerst kurze Zeitspanne spricht für eine automatisierte Weiterleitung der Aufträge über eine appbasierte Vermittlungsplattform direkt an das jeweilige Fahrzeug. Es ist zumindest unwahrscheinlich, dass innerhalb von 16 Sekunden nach Eingang des Auftrags, dieser bereits manuell an einen bestimmten Fahrer weitervermittelt wurde. Wie die Antragstellerin selbst angab, könnten eingehende Aufträge auch innerhalb weniger Sekunden am Betriebssitz geprüft und weitergegeben werden, wenn dort Personal vorhanden ist. Dies war, wie die Kontrollen am 28. Oktober 2025, am 29. Oktober 2025 und am 11. November 2025 zeigten, gerade nicht der Fall. Die Vermittlungsräume waren leer.

51
bb. Die Antragsgegnerin ist im Rahmen der Gesamtabwägung zu Recht von der Unzuverlässigkeit der Antragstellerin bzw. ihres Geschäftsführers gemäß § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PBefG ausgegangen.

52
Die Annahme der Unzuverlässigkeit ergibt sich vorliegend unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs aus einer Häufung von im Einzelnen teils nicht so schwerwiegenden Verstößen gegen Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes mit eindeutig negativer Aussagekraft (vgl. BayVGH, B.v. 31.3.2025 – 11 C 23.1073 – juris Rn. 25; B.v. 30.6.2021 – 11 CE 20.2844 – juris Rn. 19;

B.v. 26.4.2021 – 11 ZB 20.2076 – juris Rn. 19). Die Antragstellerin hat unterschiedlichen Verpflichtungen wiederholt zuwidergehandelt, die ihr als Unternehmerin nach dem Personenbeförderungsgesetz bzw. der auf diesem Gesetz beruhenden Rechtsverordnungen obliegen. Von den zahlreichen Zuwiderhandlungen der Antragstellerin in der Vergangenheit ist auf ihr Verhalten in der Zukunft zu schließen. Maßgeblich sind dabei auch subjektive Elemente, etwa eine erkennbare Neigung, gesetzliche Vorgaben nicht einzuhalten (vgl. Heinze in: Fehling/Fiedler/Heinze, 2. Aufl. 2014, PBefG § 13 Rn. 33). Im vorliegenden Fall sprechen die Anzahl und das Gewicht der teils gravierenden Verstöße sowie das Verhalten des Geschäftsführers bei Würdigung seiner Gesamtpersönlichkeit dafür, dass auch künftig keine ordnungsgemäße Beachtung der maßgeblichen Vorschriften zu erwarten ist. In der Gesamtschau ergibt sich das Bild eines Hangs zur Missachtung der Rechtsordnung. Angesichts des Schutzes besonders gewichtiger Gemeinschaftsgüter ist dabei ein strenger Maßstab anzulegen. Die Verweigerung der Mitwirkung bei der Betriebsprüfung stellt bereits für sich genommen einen gravierenden Verstoß dar und indiziert die Unzuverlässigkeit. Hinzu kommen zahlreiche Verstöße gegen die Rückkehrverpflichtung, die in ihrer Gesamtheit erheblich ins Gewicht fallen und aufgrund der Häufung als schwere Verstöße gegen Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes einzustufen sind (vgl. BayVGH, B.v. 20.3.2020 – 11 CS 20.181 – juris Rn. 15). Die gewichtigen Indizien für eine Umgehung der Vermittlungspflicht vermögen für sich genommen nicht eine Unzuverlässigkeit zu begründen. In der Gesamtwürdigung entsteht jedoch ein belastbares Bild. In der Summe begründen diese Verstöße schwere Verstöße i.S.v. § 1 Abs. 1 Nr. 2a PBZugV mit negativer Aussagekraft, die mit abgeurteilten Straftaten vergleichbar sind.

53
Angesichts der bereits dargestellten Verstöße, die in ihrer Gesamtabwägung den Schluss auf die Unzuverlässigkeit tragen, bedarf es eines Eingehens auf die weiteren von der Antragsgegnerin aufgeführten Verstöße und der Einwendungen der Antragstellerin nicht. Ob also daneben noch Verstöße gegen die Sechs-Stunden-Regelung des § 4 Satz 3 ArbZG sowie § 17 Abs. 1 MiLoG i.V.m. § 2a Abs. 1 Nr. 3 SchwarzArbG und § 3 Abs. 1 ArbStättV vorliegen, kann offenbleiben. Nicht entscheidungserheblich ist ebenfalls, ob bereits eine Tätigkeit am nicht genehmigten neuen Betriebssitz aufgenommen wurde.

54
cc. Die Ausführungen zur Entbehrlichkeit der Abmahnung sind nicht zu beanstanden. Die Entbehrlichkeit der Abmahnung, sofern bereits dem bisherigen gesetzeswidrigen und unzuverlässigen Verhalten eines Unternehmers erhebliches Gewicht zukommt, welches das zusätzliche Erfordernis besonderer behördlicher Abmahnungsmaßnahmen bedeutungslos macht, ist in der Rechtsprechung anerkannt (vgl. BVerwG, B.v. 27.9.1997 – 7 B 56.79 – juris Rn. 4; NdsOVG, B.v. 30.8.2010 – 7 ME 59/10 – juris Rn. 15; VG Düsseldorf, B.v. 28.6.2024 – 6 L 1142/24 – juris Rn. 43; VG Karlsruhe, B.v. 30.6.2025 – 1 K 4740/24 – juris Rn. 38). Die Antragsgegnerin führte aus, dass aufgrund der Schwere und Häufung der Verstöße von einer Besserung des Verhaltens nicht mehr auszugehen sei. Gerade die Verweigerung der Mitwirkung im Rahmen der Betriebsprüfung und die bewusste Umgehung zentraler gesetzlicher Pflichten ließen auf eine fehlende Änderungsbereitschaft schließen. Dem schließt sich die Kammer an, da die Antragstellerin nicht nur nicht gewillt ist, für die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften, wie die Rückkehrverpflichtung, Sorge zu tragen, sondern davon auszugehen ist, dass sie durch die mangelhafte Dokumentation ihrer Betriebsführung – trotz ausdrücklicher Auflagen im Genehmigungsbescheid – versuchte, die Kontrollmöglichkeiten der Antragsgegnerin zu untergraben.

55
dd. Der Widerruf der Mietwagengenehmigung ist verhältnismäßig, insbesondere erforderlich und angemessen.

56
Der Widerruf ist erforderlich geworden, nachdem die abgebrochenen Betriebsprüfungen und schließlich die Anhörungen zum Widerruf vom 29. Oktober 2025 und vom 11. November 2025 nicht ausreichten, um die Antragstellerin zur Erfüllung ihrer Unternehmerpflichten anzuhalten. Die geforderten Auftragsbücher wurden erst im Januar vorgelegt und Verstöße gegen die Rückkehrpflicht waren auch im Dezember weiter zu verzeichnen. Der Ausschluss eines unzuverlässigen Mietwagenunternehmers aus dem Wirtschaftsleben ist notwendig, um die Allgemeinheit, darunter die Wettbewerber, hier insbesondere andere Mietwagen sowie Taxiunternehmer, vor Nachteilen zu schützen (vgl. BVerwG, B.v. 25.10.1996 – 11 B 53.96 – juris Rn. 2; BayVGH, B.v. 5.11.2020 – 11 ZB 20.642 – juris Rn. 39).

57
Der Widerruf ist auch angemessen. Wie im Gewerberecht steht eine Untersagung nach § 25 Abs. 1 PBefG mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip und Art. 12 GG in Einklang; allenfalls in extremen Ausnahmefällen kann die Entziehung der Genehmigung wegen Unzuverlässigkeit gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen (vgl. BVerwG, B.v. 25.10.1996 – 11 B 53/96, BeckRS 1996, 31224640). Es wurden gerade keine besonderen Umstände vorgetragen, die einen extremen Ausnahmefall und damit eine Unverhältnismäßigkeit des Widerrufs begründen. Der Arbeitsplatzverlust der Mitarbeiter stellt eine regelmäßige Folge einer Widerrufsgenehmigung und der damit verbundenen Einstellung des Betriebs dar.

58
c. Aufgrund der überwiegenden Wahrscheinlichkeit der Rechtmäßigkeit des Widerrufs der Mietwagengenehmigungen in Ziffer 1 erweist sich voraussichtlich auch die Rückgabeverpflichtung der Genehmigungsurkunden in Ziffer 2 des Bescheids als rechtmäßig, § 17 Abs. 5 Satz 1 PBefG.

59
3. Nachdem der Hauptsacherechtsbehelf aus den dargelegten Gründen voraussichtlich keinen Erfolg haben wird, spricht ein gewichtiges Indiz in der eigenständig vorzunehmenden Interessenabwägung des Gerichts dafür, es bei der sofortigen Vollziehbarkeit des Widerrufs zu belassen. Dennoch genügt diese hohe Wahrscheinlichkeit für sich genommen noch nicht, da vorläufige Eingriffe in die Berufsfreiheit nur unter strengen Voraussetzungen zum Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter und unter strikter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes statthaft sind (vgl. BVerfG; B.v. 8.4.2010 – 1 BvR 2709/09 – juris Rn. 12; BayVGH, B.v. 30.5.2011 – 11 CS 11.982 – juris Rn. 26). Die Gesamtwürdigung der Umstände des vorliegenden Einzelfalls rechtfertigt die sofortige Vollziehung angesichts der nachhaltigen und zahlreichen Verstöße im Betrieb der Antragstellerin auch schon vor Rechtskraft des Hauptsacheverfahrens zur Abwehr von Gefahren für Fahrgäste sowie zum Schutz des Straßenverkehrs, der Rechtsordnung und der Funktionsfähigkeit und Ordnung des Personenbeförderungsverkehrs, an dem ein wichtiges Interesse der Allgemeinheit besteht. Die Kammer sieht hier insbesondere die Funktionsfähigkeit und Ordnung des Personenbeförderungsrechts als wichtiges Gemeinschaftsgut bedroht. Dem steht gerade nicht die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs entgegen, da dieser selbst die Organisation der Personenbeförderung – im Gegensatz zur wirtschaftlichen Lebensfähigkeit der Taxendienste – als möglichen zwingenden Grund des Allgemeininteresses anerkannt hat (vgl. EuGH, U.v. 8.6.2023 – C-50/21 – Prestige and Limousine S.L./ Area Metropolitana de Barcelona, Rn. 69). Genau wie ihre Partnerunternehmen …verschafft sich die Antragstellerin strukturelle Wettbewerbsvorteile zulasten rechtstreuer Marktteilnehmer. Im Zuständigkeitsbereich der Antragsgegnerin befinden sich derzeit 35 Mietwagenunternehmen. Zu ähnlichen Beanstandungen ist es nur bei der Antragstellerin, ihren zwei Partnerunternehmen und einem weiteren Unternehmen gekommen. Der Wettbewerbsvorteil schadet also nicht nur Taxensondern auch den anderen 31 Mietwagenunternehmen, die sich an die gesetzlichen Vorgaben halten. Wenn die Mietwagen der Antragstellerin ohne Rückkehr zum Betriebssitz im öffentlichen Verkehrsraum disponiert werden, erzeugt dies eine den Taxen vergleichbare Vorhaltesituation, die dem gesetzlichen Leitbild des § 49 Abs. 3 PBefG gerade zuwiderläuft. Die Fortsetzung des Betriebs bis zur Bestandskraft begründet eine Gefahr für die Wettbewerbsordnung, auch im Wettbewerb zwischen den verschiedenen Verkehrsarten. Darüber hinaus stellt der Geschäftsführer aufgrund seiner Unzuverlässigkeit, wie auch die ihm unterstehenden Fahrer, die sich offensichtlich nicht an gesetzliche Vorgaben halten können, eine eigenständige Gefahrenquelle für den Straßenverkehr, Leib und Leben anderer Verkehrsteilnehmer und der Fahrgäste dar. Der Geschäftsführer bietet aufgrund seines bisher gezeigten Verhaltens nicht die Gewähr, sich während des Hauptsachverfahrens an die Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes zu halten. Der Widerruf der Mietwagengenehmigungen führt zu einer Beeinträchtigung der grundgesetzlich geschützten Rechtspositionen aus Art. 12 Abs. 1 GG im Hinblick auf die Berufsausübung. Dieser Eingriff ist jedoch zum Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter geeignet, erforderlich und angemessen. Mildere, aber ebenso geeignete Mittel sind nicht ersichtlich.

B.

60
Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

C.

61

Der Streitwert ergibt sich aus §§ 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1 und 2 GKG i.V.m. den Ziffern 1.5 und 47.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2025.