VGH München, Beschluss v. 15.07.2026 – 11 ZB 25.1467

Titel:

Darlegungsanforderungen im Berufungszulassungsverfahren bei Gewerbeuntersagung

Normenketten:

VwGO § 124 Abs. 2 Nr. 1, § 124a Abs. 4 S. 4, Abs. 5 S. 2
GewO § 15 Abs. 2
PBefG § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 4

Leitsätze:

1. Ein Rechtsmittelführer, der die Zulassung der Berufung beantragt, muss den Streitstoff unter konkreter Auseinandersetzung mit dem angefochtenen Urteil sichten, rechtlich durchdringen und aufbereiten sowie dartun, dass und weshalb das Verwaltungsgericht entscheidungstragende Rechts und Tatsachenfragen unrichtig entschieden hat. Hieran fehlt es, wenn er lediglich sein Vorbringen aus erster Instanz wiederholt, ohne auf die tragenden Erwägungen der angefochtenen Entscheidung einzugehen, oder die eigene Würdigung der Sach- und Rechtslage vorträgt, die im Ergebnis von derjenigen des Verwaltungsgerichts abweicht. (Rn. 15) (redaktioneller Leitsatz)
2. Ein Antrag auf Zulassung der Berufung ist unzulässig, wenn die Begründung des Antrags auf Zulassung der Berufung die Darlegungsanforderungen des § 124a Abs. 4 S. 4 VwGO verfehlt. „Darlegen“ bedeutet schon nach allgemeinem Sprachgebrauch mehr, als lediglich einen allgemeinen Hinweis geben, nämlich „erläutern“, „näher auf etwas eingehen“ oder „etwas substantiieren“. (Rn. 13 – 17) (redaktioneller Leitsatz)
3. Die gewerberechtliche Zuverlässigkeit für ist zu verneinen, wenn eine Genehmigung für die gewerbsmäßige Tätigkeit des Verkehrs mit Mietwagen nicht vorgelegt werden kann. (Rn. 19) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Darlegungsanforderungen (verneint), Gewerbeuntersagung wegen Unzuverlässigkeit, Ablehnung einer personenbeförderungsrechtlichen Genehmigung, Gewerbeuntersagung, Personenbeförderung, Unzuverlässigkeit, Betriebssitz, Verhältnismäßigkeit, Bestandskraft, Zulassungsantrag, Darlegungsanforderungen

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 26.03.2025 – 23 K 23.3283

Tenor

I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.

II. Der Kläger trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

III. Der Streitwert wird unter Abänderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts München vom 26. März 2025 für beide Rechtszüge auf jeweils 35.000,- EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1
Der Kläger wendet sich gegen die Untersagung des Verkehrs mit Mietwagen und begehrt die Erteilung einer Genehmigung für die gewerbliche Personenbeförderung.

2
Er war zuletzt Inhaber einer bis 11. März 2023 gültigen Genehmigung zum Verkehr mit Mietwagen für drei Fahrzeuge, die ihm das Landratsamt F. mit Bescheid vom 26. Oktober 2021 erteilt hatte.

3
Am 7. Juni 2022 beantragte er die Erteilung einer Genehmigung zum Verkehr mit Mietwagen für drei weitere Fahrzeuge sowie die Verlegung des Betriebssitzes nach München. Dies lehnte das Landratsamt F.

mit seit 9. November 2022 bestandskräftigem Bescheid vom 28. September 2022 ab und widerrief die bereits erteilte Genehmigung wegen persönlicher Unzuverlässigkeit des Klägers, weil dieser neben strafrechtlichen Verfehlungen den Betriebssitz im Landkreis Freising nur zum Schein unterhalten habe und in Wahrheit mit seinem Unternehmen in München tätig sei. Am 14. Oktober 2022 gab der Kläger die Genehmigungsurkunden zurück.

4
Am 1. Februar 2023 stellte die Polizeiinspektion Flughafen München ein auf den Kläger zugelassenes Fahrzeug an der Terminal straße West am Flughafen München fest. Der Fahrzeugführer gab an, er habe für Uber einen Beförderungsauftrag angenommen, ohne eine Genehmigungsurkunde und eine Ordnungsnummer am Fahrzeug vorweisen zu können.

5
Am 4. März 2023 unterzog die Polizeiinspektion Flughafen München ein anderes auf den Kläger zugelassenes Fahrzeug am Flughafen München, Terminal straße Mitte, einer Verkehrskontrolle. Der Fahrzeugführer gab an, seit einem Jahr für den Kläger als Mietwagenfahrer tätig zu sein, ohne eine Genehmigungsurkunde und eine Ordnungsnummer am Fahrzeug vorweisen zu können.

6
Auf das Auskunftsersuchen der beklagten Landeshauptstadt München an das Fahrdienstleistungsunternehmen SafeDriver ennoo MUC GmbH zu den im Zeitraum vom 9. November 2022 bis 20. März 2023 durch den Kläger durchgeführten Fahrten übermittelte jenes eine Auflistung von 3.566 Fahrten mit Umsätzen von ca. 92.500,- EUR.

7
Im Rahmen der Anhörung zur beabsichtigten Gewerbeuntersagung und im Ordnungswidrigkeitenverfahren ließ der Kläger durch seine Bevollmächtigten vortragen, er mache von seinem Schweigerecht Gebrauch.

8
Mit Bescheid vom 24. Mai 2023 untersagte die Beklagte dem Kläger unter Anordnung des Sofortvollzugs und unter Androhung eines Zwangsgelds gemäß § 15 Abs. 2 Satz 1 GewO die Fortsetzung der genehmigungspflichtigen Tätigkeit im Bereich der gewerblichen Personenbeförderung, insbesondere den Verkehr mit Taxen und Mietwagen, im Stadtgebiet mit sofortiger Wirkung.

9
Gegen diesen Bescheid ließ der Kläger durch seine Bevollmächtigten am 30. Juni 2023 Klage zum Verwaltungsgericht München erheben und zugleich beantragen, „dem Kläger die Genehmigung für die gewerbliche Personenbeförderung auszustellen“.

10
Mit Urteil vom 26. März 2025 wies das Verwaltungsgericht München die Anfechtungsklage als unbegründet und die Verpflichtungsklage als unzulässig ab. Zur Begründung nahm es auf den angefochtenen Bescheid Bezug und führte ergänzend aus, der Bescheid sei formell und materiell rechtmäßig. Nach § 15 Abs. 2 S. 1 GewO könne die Fortsetzung eines Betriebs von der zuständigen Behörde verhindert werden, wenn ein Gewerbe, zu dessen Ausübung eine Erlaubnis, Genehmigung, Konzession oder Bewilligung (Zulassung) erforderlich sei, ohne diese Zulassung betrieben werde. Die Norm sei als allgemeine gewerberechtliche Grundsatznorm auch im Personenbeförderungsrecht anwendbar, da hier keine entsprechende Befugnisnorm existiere. Die Voraussetzungen lägen vor, weil der Kläger den Verkehr mit Kraftfahrzeugen betrieben habe, ohne im Besitz der nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 PBefG erforderlichen Genehmigung zu sein. Diese sei bestandskräftig widerrufen gewesen. Die Beklagte habe einen tatsächlichen Betrieb des Mietwagengewerbes in erheblichem Ausmaß nach Bestandskraft des Widerrufs anhand der beiden Ordnungswidrigkeitenanzeigen der Polizeiinspektion Flughafen München sowie der daraufhin durchgeführten Abfrage bei der Vermittlungsplattform belegen können, die für den Kläger über 3.566 Fahrten mit Umsätzen von ca. 92.500,- EUR ergeben habe. Die am Flughafen festgestellten Fahrer des Klägers seien auch vorher schon für ihn tätig gewesen. Angesichts der aus der Auskunft der Vermittlungsplattform sich ergebenden Dimensionen der fortgesetzten Fahrtätigkeit liege es völlig fern, nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a PBefG die Unanwendbarkeit des Personenbeförderungsgesetzes wegen unentgeltlicher Beförderungen anzunehmen bzw., weil das Gesamtentgelt je Kilometer zurückgelegter Strecke den in § 5 Abs. 2 Satz 1 BRKG (entspr. 30 Cent je Kilometer zurückgelegter Strecke) genannten

Betrag nicht überstiegen habe (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. b PBefG). Die Untersagung sei angesichts dessen auch verhältnismäßig und ermessensgerecht. Zwar räume die Vorschrift der Behörde Ermessen ein; bei einem vorangegangenen Widerruf der Genehmigung wegen fehlender Zuverlässigkeit des Unternehmers reduziere sich das behördliche Ermessen aber im Regelfall auf die Betriebseinstellung als einzig sachgerechte Entscheidung (sog. Ermessensreduzierung auf null), wenn wie hier keine atypischen Umstände gegeben seien. Ein Antragsverfahren, an dessen Ende die Neuerteilung einer personenbeförderungsrechtlichen Genehmigung stehe, sei deshalb kein milderes, gleich wirksames Mittel zur Gefahrenabwehr, weil der Kläger nach dem bestandskräftigen Bescheid vom 28. September 2022 und aufgrund der vorsätzlichen illegalen Ausübung des Mietwagenverkehrs ohne Erlaubnis nach wie vor unzuverlässig sei. Hinsichtlich des Antrags auf Genehmigungserteilung sei die Klage unstatthaft, da ein ablehnender Bescheid insoweit nicht ergangen sei und der Bescheid vom 28. September 2022, mit dem die Erteilung einer Erlaubnis letztmals abgelehnt worden sei, bereits bestandskräftig geworden sei.

11
Mit seinem Antrag auf Zulassung der Berufung, dem die Beklagte entgegentritt, macht der Kläger geltend, das Verwaltungsgericht gehe rechtsfehlerhaft davon aus, dass er persönlich unzuverlässig sei. Die Annahme, der Betriebssitz sei „nur zum Schein“ im Landkreis Freising unterhalten worden, stütze sich auf unzureichend ermittelte Tatsachen. Die Tätigkeit als Mietwagenfahrer sei beispielsweise im Einzelfall genehmigungsfrei. Es liege eine unklare Rechtslage vor. Insoweit müsse vorranging das Verschulden des Klägers hinterfragt werden. Die Voraussetzungen des § 15 Abs. 2 GewO lägen nicht vor. Der Bescheid enthalte keine hinreichende Begründung dafür, dass ein genehmigungspflichtiges Gewerbe und Verstöße vorlägen. Es fehlten Angaben im Hinblick auf § 1 Abs. 2 Nr. 2 PBefG, wieviel pro Kilometer abgerechnet worden sein solle und dass die Fahrten entgeltlich erfolgt seien. Es sei nicht ersichtlich, welches Fahrpersonal kontrolliert worden sei und ob dessen Aussagen dem Kläger zugerechnet werden könnten. Die Genehmigungsfähigkeit der Tätigkeit sei nicht von vornherein ausgeschlossen. Die formelle Illegalität reiche für eine Untersagung nicht aus. Der Bescheid sei unverhältnismäßig. Eine Berechnung auf reine Vermutungen anzustreben, sei nicht zulässig. Die Feststellung zur Vergütungshöhe sei weder belastbar belegt noch aus öffentlich zugänglichen Quellen nachvollziehbar. Der Bescheid sei formell rechtswidrig, weil nicht alle tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte der Betriebsuntersagung genannt würden. Die tatsächliche Würdigung des Sachverhalts sei angreifbar, weil nicht alle wesentlichen Feststellungen hätten getroffen werden können. Die Beklagte und das Verwaltungsgericht hätten nicht alle Tatsachen des Einzelfalls berücksichtigt, sondern schematisch entschieden und ihr Ermessen nicht ausreichend ausgeübt. Das Verwaltungsgericht habe fälschlich eine Ermessenreduzierung auf null angenommen und übersehen, dass es durchaus mildere Mittel zur Gefahrenabwehr gegeben hätte. Ein vollständiger Widerruf stelle eine unverhältnismäßige Reaktion und somit einen Verstoß gegen das Übermaßverbot (Art. 20 Abs. 3 GG i.V.m. § 114 Satz 1 VwGO) dar. Selbst wenn ein Verstoß vorgelegen hätte, wäre eine abgestufte Maßnahme, wie z.B. eine vorübergehende Untersagung oder eine Nachgenehmigungsmöglichkeit, geboten gewesen. Mildere Mittel, wie etwa eine Auflage zur räumlichen Klarstellung eines Betriebssitzes, wären vorrangig gewesen. Mildere Mittel wie Auflagen, Beratung oder eine Nachbesserung im Antragsverfahren seien nicht geprüft worden. Es hätte geprüft werden müssen, ob die Tätigkeit genehmigungspflichtig gewesen sei, ob eine Personenbeförderung im Sinne des PBefG vorgelegen habe oder lediglich ein Vermittlungsdienst über eine Plattform angeboten worden sei. Das Gericht habe ohne hinreichende Umstände angenommen, der Kläger sei unzuverlässig und habe die Tätigkeit ohne Genehmigung ausgeübt. Zudem sei dessen Unzuverlässigkeit nicht hinreichend belegt. Die vorliegenden oder herangezogenen Tatsachen reichten nicht aus, um eine Prognose der zukünftigen Unzuverlässigkeit zu stützen. Es sei nicht hinreichend gewürdigt worden, ob die tatsächlichen Voraussetzungen für eine Zulassungspflicht im konkreten Einzelfall vorgelegen hätten. Das Verwaltungsgericht sei davon ausgegangen, der Kläger habe ein genehmigungspflichtiges Mietwagengewerbe betrieben, hierbei jedoch nicht ausreichend berücksichtigt oder erläutert, ob die konkrete Tätigkeit tatsächlich unter den Anwendungsbereich des PBefG falle. Die jeweiligen Fahrten durch Dritte seien ohne nähere Feststellungen herangezogen worden. Es stelle sich weiterhin die klärungsbedürftige Rechtsfrage, welche Anforderungen an den Nachweis eines „echten“ Betriebssitzes im Sinne der Genehmigung nach dem PBefG zu stellen seien. Diese Frage habe Relevanz für zahlreiche Unternehmen bundesweit.

12
Wegen des weiteren Sach- und Streitstands wird auf die Gerichts- und Behördenakten Bezug genommen.

II.

13
Der Antrag auf Zulassung der Berufung ist unzulässig, da die Begründung des Antrags auf Zulassung der Berufung die Darlegungsanforderungen des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO verfehlt.

14
1. Soweit der Kläger ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) geltend macht, gibt er in weiten Teilen ohne Bezugnahme auf die gerichtlichen Erwägungen lediglich seine Rechtsauffassung wieder und wiederholt das Vorbringen aus der Klageschrift, wobei eine logisch nachvollziehbare sachliche und rechtliche Gliederung und ein Bezug zu der gerichtlichen Entscheidung kaum zu erkennen sind.

15
Ein Rechtsmittelführer, der die Zulassung der Berufung beantragt, muss jedoch den Streitstoff unter konkreter Auseinandersetzung mit dem angefochtenen Urteil sichten, rechtlich durchdringen und aufbereiten sowie dartun, dass und weshalb das Verwaltungsgericht entscheidungstragende Rechts- und Tatsachenfragen unrichtig entschieden hat (Seibert in Sodan/Ziekow, VwGO, 6. Aufl. 2025, § 124a Rn. 194; Roth in BeckOK VwGO, Stand 1.4.2026, § 124a Rn. 73). Hieran fehlt es, wenn er lediglich sein Vorbringen aus erster Instanz wiederholt, ohne auf die tragenden Erwägungen der angefochtenen Entscheidung einzugehen, oder die eigene Würdigung der Sach- und Rechtslage vorträgt, die im Ergebnis von derjenigen des Verwaltungsgerichts abweicht (Seibert, a.a.O.; Roth a.a.O.; Rudisile in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand Juli 2025, § 124a VwGO Rn. 93).

16
So wird im Zulassungsvorbringen erneut eine unzureichende Begründung des angefochtenen Bescheids bemängelt, ohne auf die gerichtlichen Feststellungen und Erwägungen einzugehen (UA Rn. 23, 27 f. und Nr. 1.2 bis 1.4, 2.2.1 des gemäß § 117 Abs. 5 VwGO in Bezug genommenen Bescheids der Beklagten). Die Behauptung, es seien nicht alle tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte der Betriebsuntersagung genannt, ist völlig unsubstantiiert und setzt sich nicht mit den Anforderungen an eine Begründung im Sinne von Art. 39 Abs. 1 BayVwVfG auseinander.

17
Der Vortrag, die tatsächliche Würdigung des Sachverhalts sei angreifbar, weil nicht alle wesentlichen Feststellungen hätten getroffen werden können, und die Untersagung sei unverhältnismäßig, sowie die Kritik an der Ermessensausübung lassen völlig offen, was der Kläger konkret bemängelt, und setzen sich nicht mit der angegriffenen Entscheidung (UA Rn. 29) und dem in Bezug genommenen Untersagungsbescheid (Nr. 2.2.2), den sich das Gericht zu eigen gemacht hat, auseinander. „Darlegen“ bedeutet schon nach allgemeinem Sprachgebrauch mehr, als lediglich einen allgemeinen Hinweis geben, nämlich „erläutern“, „näher auf etwas eingehen“ oder „etwas substantiieren“ (BVerwG, B.v. 9.3.1993 – 3 B 105.92 – Buchholz 310 § 133 (nF) VwGO Nr. 11 = juris Rn. 3). Hieran fehlt es.

18
Das gleiche gilt für die Kritik an der Annahme der persönlichen Unzuverlässigkeit des Klägers durch das Verwaltungsgericht. Diese hat für die Entscheidung zum Teil schon keine Rolle gespielt, denn das Gericht hat die Verpflichtungsklage mangels eines bei der Beklagten ohne Erfolg gestellten Genehmigungsantrags für unzulässig erachtet und musste hier daher einen Anspruch auf Genehmigungserteilung materiell nicht prüfen. Das ist im Übrigen nicht zu beanstanden, weil allgemein anerkannt ist, dass die Zulässigkeit einer Verpflichtungsklage grundsätzlich von einem vorher im Verwaltungsverfahren erfolglos gestellten Antrag auf Vornahme des eingeklagten Verwaltungsakts abhängt. Diese mit Art. 19 Abs. 4 GG vereinbare Zulässigkeitsvoraussetzung folgt aus § 68 Abs. 2, § 75 Satz 1 VwGO („Antrag auf Vornahme“) und zusätzlich aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung, nach dem es zunächst Sache der Verwaltung ist, sich mit Ansprüchen zu befassen, die an sie gerichtet werden (vgl. BVerwG, U.v. 16.12.2009 – 6 C 40.07 – juris Rn. 17). Das Fehlen eines vor Klageerhebung bei der Behörde gestellten Antrags kann später, etwa durch Klageerhebung oder schriftsätzlich im Laufe des Klageverfahrens, nicht mehr geheilt werden.

19
Soweit die gewerberechtliche Zuverlässigkeit des Klägers entscheidungserheblich war, setzt sich der Zulassungsantrag nicht hinreichend mit den Urteilsgründen und den dort in Bezug genommenen

Bescheiden auseinander. Die Beklagte hat die Fortsetzung der genehmigungspflichtigen Tätigkeit im Bereich der gewerblichen Personenbeförderung untersagt, weil der Kläger nicht im Besitz einer Genehmigung für die gewerbsmäßige Tätigkeit des Verkehrs mit Mietwagen war, und in diesem Zusammenhang die Genehmigungsfähigkeit seiner Tätigkeit u.a. mit den im Widerrufsbescheid vom 28. September 2022 getroffenen Feststellungen verneint. Auf diesen Bescheid und dessen Bestandskraft hat die Beklagte in dem streitgegenständlichen Untersagungsbescheid Bezug genommen und darüber hinaus dargelegt, dass der vorsätzliche Mietwagenbetrieb ohne entsprechende personenbeförderungsrechtliche Genehmigung die fortbestehende Unzuverlässigkeit des Klägers belege. Hierzu sind der Begründung des Zulassungsantrags lediglich die Behauptungen zu entnehmen, das Verwaltungsgericht habe „ohne hinreichende Umstände“ angenommen, dass der Kläger die Tätigkeit ohne Genehmigung ausgeübt habe, und es seien keine Feststellungen zu Fahrten durch Dritte getroffen worden. Dies genügt den Darlegungsanforderungen in keiner Weise. Der Kläger hatte aufgrund von Akteneinsicht Kenntnis von der Auskunft des Fahrdienstleistungsunternehmens SafeDriver ennoo MUC GmbH an die Beklagte vom 3. April 2023 als auch von den Zeugenaussagen seiner Fahrer vom 1. Februar und 4. März 2023, die mit auf ihn zugelassenen Fahrzeugen unterwegs waren, und dem polizeilichen Lichtbild des Chatverlaufs seines Fahrers mit dem Fahranbieter „Uber“ (BA Bl. 385). Mit seinem Zulassungsantrag bestreitet er jedoch lediglich pauschal die Auskunft des Fahrdienstleistungsunternehmens zur Vergütungshöhe, wobei offen bleibt, was er mit „belastbaren Belegen“ und „öffentlich zugänglichen Quellen“ meint. Er nimmt aber keine Stellung zu den in der Auskunft aufgelisteten 3.566 Fahrten, den Zeugenaussagen bei der Polizei, dem Lichtbild des Chatverlaufs und den ihm angelasteten Rechtsverstößen.

20
Wegen der Bestandskraft des Widerrufsbescheids vom 28. September 2022, der auch nicht Gegenstand des Klageverfahrens war, kam es auf dessen Verhältnismäßigkeit nicht an.

21
Weiter lassen auch die Ausführungen zur Verhältnismäßigkeit der Gewerbeuntersagung und zur Prüfung einer Genehmigungspflichtigkeit den Bezug zum angefochtenen Urteil (UA Rn. 27 ff.) vermissen.

22
2. Auch soweit der Kläger die Grundsatzfrage für klärungsbedürftig hält, welche Anforderungen an den Nachweis eines „echten“ Betriebssitzes im Sinne der Genehmigung nach dem Personenbeförderungsgesetz zu stellen seien, ist nichts dargelegt. Der Vortrag geht nicht über die Behauptung hinaus, dass diese Frage sicherlich Relevanz für zahlreiche Unternehmen bundesweit habe. Eine Auseinandersetzung mit den gerichtlichen Annahmen und den Erwägungen der angefochtenen Entscheidung ist auch hier nicht ansatzweise zu erkennen (zu den Darlegungsanforderungen vgl. Happ/Käß in Eyermann, VwGO, 17. Aufl. 2026, § 124a Rn. 72; Rudisile in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, § 124a VwGO Rn. 102 ff.), ebenso wenig mit der Reichweite der Bestandskraft des Widerrufsbescheids, auf die sich die Beklagte und das Gericht berufen haben. Ferner ist nicht zu erkennen, ob diese Frage, vor allem in der formulierten Weite, überhaupt klärungsfähig ist.

23
3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO, die Streitwertfestsetzung auf § 47 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3, § 52 Abs. 1, 2 GKG i.V.m. den Empfehlungen in Nr. 54.2.1 (Gewerbeuntersagung: mindestens 20.000,- EUR) und Nr. 47.5 (Mietwagengenehmigung für ein Fahrzeug: 15.000,- EUR) des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2025. Die Befugnis zur Änderung des Streitwerts in der Rechtsmittelinstanz von Amts wegen folgt aus § 63 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GKG.

24
4. Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

25
5. Mit der Ablehnung des Zulassungsantrags wird das angegriffene Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).