

Titel:

**Drittschützende Wirkung der personenbeförderungsrechtlichen Vorschrift zu
Sondervereinbarungen für Pflichtfahrbereiche**

Normenketten:

VwGO § 42 Abs. 2

PBefG § 13 Abs. 4, § 51 Abs. 2 Nr. 2

GG Art. 12, Art. 14

BV Art. 3 Abs. 1 S. 1

SGB V § 60

Leitsätze:

Die Vorschrift des § 51 Abs. 2 Nr. 2 PBefG entfaltet für die Teilnehmer des betroffenen Verkehrsmarktes drittschützende Wirkung. (Rn. 35 – 41)

1. Im Falle einer Konkurrentenklage auf dem Gebiet des Personenbeförderungsrechts ist es geboten, im Rahmen der Prüfung der Klagebefugnis abschließend darüber zu befinden, ob die Bestimmungen, auf die der Rechtsschutzsuchende sich beruft, abstrakt geeignet sind, dem Personenkreis, dem er angehört, subjektive Rechte zu vermitteln. (Rn. 31) (redaktioneller Leitsatz)

2. Mit der in Art. 12 GG verankerten Berufsfreiheit nicht zu vereinbaren, wenn Konkurrentenabwehrklagen ausschließlich bei besonders schweren materiellen Begründetheitsmängeln einer angefochtenen Entscheidung und damit nur nach Maßgabe einer Willkürkontrolle zugelassen würden. (Rn. 33) (redaktioneller Leitsatz)

3. Die Genehmigung von Sondertarifen unterhalb der regulären Taxitarife für den erheblichen Teilmarkt der Krankentransportfahrten kann die Tarifpflicht aushöhlen und stellt eine unzulässige Störung des Verkehrsmarktes iSd § 51 Abs. 2 Nr. 2 PBefG dar. (Rn. 44 – 50) (redaktioneller Leitsatz)

4. Eine Sondervereinbarung im Taxi-Pflichtfahrbereich ist nur zulässig, wenn sie einen ausdrücklich bestimmten Zeitraum, eine Mindestfahrtenzahl oder einen Mindestumsatz festlegt. (Rn. 51 – 55) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Klagebefugnis, Drittbetroffenheit, Sondervereinbarung für den Taxi-Pflichtfahrbereich, Drittanfechtungsklage, Konkurrentenschutz, Verkehrsmarktordnung, Tarifpflicht, Sondervereinbarung, Marktverdrängung, Personenbeförderung, Konzession, Krankentransporte, Taxi-Pflichtfahrbereich, Störung des Verkehrsmarkts

Tenor

I. Der Bescheid des Landratsamtes R. vom 17. September 2024 (. TM (Reg-Nr.)) wird aufgehoben.

II. Der Beklagte hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Kläger zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV. Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

1

Der Kläger wendet sich gegen einen Bescheid, mit dem das Landratsamt R. (im Folgenden: Landratsamt) eine Sondervereinbarung für den Taxi-Pflichtfahrbereich zwischen einem Taxiunternehmen und einer gesetzlichen Krankenkasse genehmigte.

2

Der Kläger betreibt einen Taxi- und Mietwagenbetrieb in W.

3

Mit E-Mail vom 18. Juli 2024 beantragte der Beigeladene zu 1) beim Landratsamt die Genehmigung einer Sondervereinbarung für die Beförderungsentgelte für Krankenfahrten im Taxipflichtfahrbereich, die er mit der gesetzlichen Krankenkasse D. . abzuschließen gedenke.

4

Die Sondervereinbarung regelt die Leistungserbringung von Krankenfahrten für die Versicherten der D. . nach § 60 SGB V. Zu diesem Zweck enthält sie unter anderem eine gesonderte Vergütungsvereinbarung, die in ihrer Anlage 1 konkretisiert wird. Als Datum für den Vertragsbeginn ist der 1. Dezember 2023 angegeben. Weiter ist geregelt, dass die Sondervereinbarung von den Vertragspartnern unter Einhaltung einer Frist von sechs Monaten zum Jahresende, frühestens zum 31. Dezember 2025 schriftlich gekündigt werden kann. Eine darüber hinausgehende Regelung der Vertragsdauer ist nicht enthalten.

5

Parallel zum Antrag des Beigeladenen zu 1) und in den Quartalen unmittelbar davor und danach stellten mindestens fünf weitere Taxiunternehmer, darunter die Beigeladene zu 2), Genehmigungsanträge bezüglich (bis auf den Vertragsbeginn und das frühestmögliche Kündigungsdatum) inhaltsgleichen Sondervereinbarungen mit der D. .

6

Im Rahmen der Anhörung des Landesverbandes B. e.V. (im Folgenden: Landesverband) zur Sache stimmte dieser mit E-Mail vom 2. August 2024 der Sondervereinbarung nicht zu, da diese ökonomisch nicht darstellbar sei. Der enthaltene Tarif sei nicht auskömmlich. Das Landratsamt müsse für die Auskömmlichkeit in eigener Zuständigkeit sorgen. Es drohe eine Aushöhlung der Tarifpflicht. Zwar habe der Landesverband in anderen, wohl vergleichbaren Fällen der Genehmigung von Sondervereinbarungen mit der D. . unter erheblichen Bedenken zugestimmt, doch sei dadurch eine Art flächendeckende Tarifunterschreitung entstanden. Eine probate Alternative sei die Möglichkeit eines Korridorfestpreises. Das Landratsamt bat mit E-Mail vom 5. August 2024 um erneute Stellungnahme unter Berücksichtigung der anschließend enthaltenen Ausführungen, die im Wesentlichen dem späteren Vortrag in der Klageerwiderung entsprachen. Darüber hinaus wies das Landratsamt darauf hin, dass bereits mehr als 2/3 der im Stadtgebiet R. ansässigen Unternehmen eine solche bzw. diese Sondervereinbarung abgeschlossen hätten; auch auf einige im restlichen Landkreis ansässige Unternehmen träfe dies zu. Es handele sich ohnehin um Krankenfahrten und damit nicht um Fahrten, die im Gelegenheitsverkehr zur Disposition von nicht zugelassenen Anbietern des freien Taxiverkehrs stehe. Eine weitere Stellungnahme des Landesverbandes blieb aus.

7

Im Rahmen der Anhörung der Industrie- und Handelskammer M. (im Folgenden: IHK) zur Sache gab diese mit E-Mail vom 9. August 2024 unter anderem die Empfehlung ab, den Grundtarif der Sondervereinbarung zu erhöhen, um die nicht berücksichtigte Zeitkomponente abzubilden. Außerdem empfahl sie, eine Regelung zur Vergütung von An- und Abfahrten außerhalb der Betriebssitzgemeinde aufzunehmen, um auch diesbezüglich eine angemessene Vergütung sicherzustellen. Abschließend gab sie die Einschätzung ab, die Sondervereinbarung grundsätzlich zu befürworten, jedoch zu empfehlen wäre, die von ihr genannten Punkte entsprechend darin aufzunehmen.

8

Der Kläger wurde wiederholt zur möglichen Erteilung der Genehmigung angehört, woraufhin er sich jeweils ablehnend äußerte.

9

Mit Bescheid vom 19. September 2024 genehmigte das Landratsamt die Sondervereinbarung. Am 25. September 2024 übersandte das Landratsamt die Genehmigung sowie die Sondervereinbarung an den Bevollmächtigten des Klägers.

10

Mit Schreiben seines Bevollmächtigten vom 17. Oktober 2024 erhob der Kläger Klage zum Verwaltungsgericht München mit den folgenden Anträgen:

11

Der Bescheid des Landratsamts R. vom 17.09.2024 (. TM (Reg-Nr.)) wird aufgehoben.

12

Hilfsweise: Es wird festgestellt, dass die Genehmigung der Sondervereinbarung der D. in der Fassung vom 13.12.2023 in der Fassung der Genehmigung vom 17.09.2024 rechtswidrig ist bzw. war.

13

Er ließ zur Begründung vortragen, dass die Sondervereinbarung nicht auskömmlich sei, da sie entgeltasymmetrisch ausgestaltet sei und eine Reduzierung der Entgelte gegenüber den geltenden Taxitarifen von mitunter 15% enthalte. Die Tarifuntergrenze des geltenden Taxitarifs werde weit unterschritten. Wartezeiten würden nicht adäquat berücksichtigt, während gerade im Gesundheitsbereich mit überdurchschnittlich langen Wartezeiten zu rechnen sei. Die IHK und der Landesverband hätten zunächst zugestimmt, sich im streitgegenständlichen Verwaltungsverfahren jedoch dagegen ausgesprochen. Der Kläger wehre sich sowohl gegen die hier streitgegenständliche Genehmigung als auch weitere, ihm bislang unbekannte vergleichbare Genehmigungen; diesbezüglich behalte er sich weitere Rechtsmittel vor. Seine Klagebefugnis ergäbe sich aus der durch die Sondervereinbarung bewirkten Störung der Ordnung des Verkehrsmarktes, an dem er teilnehme. Der Kläger müsse angesichts der Sondervereinbarung auf einen ihm lukrativen Teilmarkt der Patientenfahrten mit Taxi verzichten oder die nach seiner Auffassung nicht auskömmliche Sondervereinbarung mit der D. . schließen, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Er müsse befürchten, dass ihm ohne Abschluss der Sondervereinbarung der Teilmarkt der Patientenfahrten verschlossen bliebe. Dies führe zu einer Preisspirale zwischen den konkurrierenden Taxiunternehmen, ohne dass die Vereinbarungen mit den Krankenkassen auskömmlich wären. Für eine Drittbetroffenheit spräche zudem, dass er vor Erteilung der Genehmigung durch das Landratsamt angehört worden sei. Der Sondervereinbarung fehle es an einer Festlegung eines bestimmten Zeitraums oder einer Mindestfahrtenzahl oder eines Mindestumsatzes. Ferner bestünde eine Gefahr für die Ordnung des Verkehrsmarktes. Das Landratsamt hätte mit dem Korridorfestpreis nach § 51 Abs. 1 PBefG eine weniger einschneidende und damit verhältnismäßigere Möglichkeit, Sonderregelungen zu treffen, in Betracht ziehen müssen. Die genehmigten Sondervereinbarungen würden ihn in seinen Grundrechten auf Berufsfreiheit gem. Art.12 Abs. 1 GG und in seinem Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb aus Art.14 GG verletzen. Insbesondere sei widersprüchlich, dass sich das örtliche Taxigewerbe einerseits für eine Tarifierhöhung einsetze und zeitgleich untertarifliche Sondervereinbarungen gem. § 51 PBefG abschließe.

14

Der Beklagte, vertreten durch die R. ... (Prozessvertretung), trat dem entgegen und beantragte

15

Klageabweisung.

16

Er begründete dies im Wesentlichen damit, dass die Genehmigungsvoraussetzungen vorlägen. Die Sondervereinbarung sei für einen Zeitraum von zwei Jahren und einem Monat geschlossen. Eine Störung der Ordnung des Verkehrsmarktes könne aufgrund des Marktanteils der D. . als Einzelkasse in Höhe von 6,3% und aufgrund des geringen Anteils an Krankenfahrten am Gesamtfahrtenaufkommen per se ausgeschlossen werden. Der Anteil der Patientenfahrten, der das Kreisgebiet verlasse, dürfe von vorneherein nicht berücksichtigt werden, da diese nicht der Tarifpflicht unterlägen und somit keine Störung des Verkehrsmarktes bewirken könnten. Krankenfahrten würden sich wesentlich vom Gelegenheitsverkehr unterscheiden, da bei ihnen keine Stand- und Wartezeiten anfallen würden. In den verschiedenen Anhörungsverfahren seien nach Schilderung der Rechtsauffassung des Landratsamtes keine Einwände aufrechterhalten worden.

17

Mit Beschluss vom 19. Dezember 2024 erfolgte die Beiladung der Beigeladenen zu 1). Mit Beschluss vom 29. Dezember 2025 wurde die Beigeladene zu 2) beigeladen.

18

Die Beigeladene zu 1) trat der Klage mit Schriftsatz vom 19. Dezember 2025 entgegen, ohne einen Antrag zu stellen. Die Klage sei unbegründet, da die Konditionen der Sondervereinbarung auskömmlich seien, was

man schon daran sehe, dass sie so viele Taxiunternehmer abgeschlossen hätten. Der Kläger selbst akzeptiere im Rahmen anderer Sondervereinbarungen vergleichbare Konditionen. Die jederzeitige Widerruflichkeit der Sondervereinbarung sichere die Einhaltung der Anforderungen des PBefG. Die gewählte Vorgehensweise diene der Verwaltungsvereinfachung.

19

Am 14. Januar 2026 fand die mündliche Verhandlung statt. Der Kläger gab an, es bestünden keine Sondervereinbarungen zwischen ihm und Krankenkassen. Der Beklagte gab an, im Landkreis R. gäbe es etwa 50 Taxikonzessionen und etwa 30 Unternehmer; davon verfüge der Kläger über fünf, der Beigeladene zu 1) über sechs. Er führte weiter aus, dass es außer mit der D. . derzeit in Stadt und Landkreis R. keine weiteren Sondervereinbarungen gäbe; dem widersprach der Kläger. Die Beteiligten verzichteten auf weitere mündliche Verhandlung. Eine außergerichtliche Einigung kam nicht zustande.

20

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte, die übermittelte Behördenakte sowie das Protokoll der mündlichen Verhandlung Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

21

Das Gericht konnte im Einverständnis der Beteiligten ohne weitere mündliche Verhandlung entscheiden, § 101 Abs. 2 VwGO.

22

Die zulässige Klage ist begründet und daher erfolgreich.

23

Der streitgegenständliche Bescheid ist antragsgemäß aufzuheben, da er rechtswidrig ist und den Kläger in seinen subjektiven Rechten verletzt, § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO.

A.

24

Die Klage ist zulässig.

25

I. Bei der streitgegenständlichen Genehmigung handelt es sich um einen an einen Dritten – den Beigeladenen zu 1) – adressierten, für diesen günstigen Verwaltungsakt. Mithin ist die erhobene Anfechtungsklage, § 42 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 VwGO, in Form der Drittanfechtungsklage statthaft.

26

II. Darüber hinaus sind keine weiteren Klagen gegen die zahlreichen anderen Genehmigungen der parallel abgeschlossenen Sondervereinbarungen zwischen der D. . und weiteren Taxiunternehmern erforderlich. Die Beseitigung all dieser Genehmigungen bzw. Sondervereinbarungen ist erklärtes Ziel des Klägers. Auch ohne die ausdrückliche Anfechtung derselben kann das vorliegende rechtskräftige Urteil – bei Erfolg – die Rechtsposition des Klägers dahingehend verbessern, da davon auszugehen ist, dass das Landratsamt in den gleichgelagerten Fällen entsprechend mit der Anpassung oder Aufhebung der Genehmigungsbescheide reagieren würde, vgl. Art. 20 Abs. 3 GG.

27

Dem Kläger ist es insbesondere unzumutbar, gegen jeden einzelnen Genehmigungsbescheid gerichtlich vorzugehen (so noch Schenke, NVwZ 1993, 718, 726). Die Klage des Klägers stellt eine sog. negative bzw. defensive Konkurrentenklage dar, insofern sie sich gegen eine für einen seiner marktlichen Konkurrenten günstige behördliche Entscheidung richtet, ohne dass der Kläger damit bezweckt, anstelle seines Konkurrenten in den Genuss dieser behördlichen Entscheidung zu gelangen (vgl. Schmidt-Kötters/Schramm, in: BeckOK VwGO, 76. Edition Stand: 01.01.2026, § 42, Rn. 204). Aufgrund des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz, vgl. Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 3 Abs. 1 S. 1 BV, ist davon auszugehen, dass die Beklagtenseite infolge der hier ausgesprochenen Rechtswidrigkeit des streitgegenständlichen Bescheides und der darauf basierenden Sondervereinbarung auch in nahezu inhaltsgleichen, gleichlaufenden Fällen ihr insoweit rechtswidriges (vgl. hierzu unten) Handeln korrigieren wird. Der Kläger kann mithin – wenngleich nicht in unmittelbar rechtsförmiger Art und

Weise – tatsächlich die Aufhebung auch der seinen anderen Konkurrenten zuteil gewordenen gleichartigen Entscheidungen erreichen. Gleichwohl es sich bei jeder Genehmigung, die das Landratsamt einem anderen Konkurrenten des Klägers gewährt hat, um einen eigenständigen Verwaltungsakt hinsichtlich einer eigenständigen Sondervereinbarung zwischen Konkurrent und Krankenkasse handelt, ist der Kläger hier daher ausnahmsweise nicht gehalten, jede einzelne Genehmigung separat anzufechten. Dies umso mehr, als das Landratsamt nicht offengelegt hat, wie viele Genehmigungen es in dieser Angelegenheit erteilt hat. Er hat folglich auch ein taugliches Rechtsschutzbedürfnis an der gegenständlichen Klage.

28

III. Der Kläger kann im Rahmen der Klagebefugnis, § 42 Abs. 2 VwGO, auch geltend machen, in einem ihn schützenden subjektiven Recht verletzt zu sein.

29

1. Nach § 42 Abs. 2 VwGO ist bei Anfechtungsklagen der Weg zu einer gerichtlichen Sachprüfung nur eröffnet, wenn der Rechtsschutzsuchende geltend macht, durch den Verwaltungsakt in seinen Rechten verletzt zu sein (BayVGh, U.v. 01.06.2011 – 11 B 11.332 – juris, Rn. 41). Diese Bestimmung begründet ihrem Wortlaut nach für den Rechtsschutzsuchenden mithin die Obliegenheit, die Betroffenheit in eigenen Rechten aufzuzeigen. Auf der Grundlage der sog. Möglichkeitstheorie ist die Klagebefugnis nur dann zu verneinen, wenn die vom Rechtsschutzsuchenden behaupteten subjektiven Rechte offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise bestehen oder ihm zustehen können (vgl. BVerwG, U.v. 13.07.1973 – VII C 6.72 – juris, Rn. 18; BVerwG, U.v. 26.07.1989 – 4 C 35.88 – juris, Rn. 18; BVerwG, U.v. 20.04.1994 – 11 C 17.93 – juris, Rn. 11).

30

Dieser Darlegungslast ist der Kläger in genügender Weise nachgekommen, denn er hat geltend gemacht, der angefochtene Bescheid missachte seine subjektiven Rechte, die sich aus § 51 Abs. 2 PBefG ergeben. Darüber hinaus trägt er vor, die Genehmigung und die Sondervereinbarung verletzen seinen eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb aus Art. 14 GG sowie sein Grundrecht auf Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG.

31

2. Jedoch genügt es nach Auffassung des BayVGh in Verfahren, denen eine Konkurrentenklage auf dem Gebiet des Personenbeförderungsrechts zugrunde liegt, nicht, dass der Rechtsschutzsuchende einen Sachverhalt sowie rechtliche Gegebenheiten vorträgt, die es als möglich erscheinen lassen, dass die Voraussetzungen des § 42 Abs. 2 VwGO erfüllt sind (BayVGh, U.v. 01.06.2011 – 11 B 11.332 – juris, Rn. 42). Vielmehr erscheint es in solchen Fällen geboten, bereits im Rahmen der Prüfung der Klagebefugnis – und damit der Zulässigkeit der Klage – abschließend darüber zu befinden, ob die Bestimmungen, auf die der Rechtsschutzsuchende sich beruft, abstrakt geeignet sind, dem Personenkreis, dem er angehört, subjektive Rechte zu vermitteln (BayVGh, U.v. 01.06.2011 – 11 B 11.332 – juris, Rn. 42). Ist dies zu verneinen, ohne dass zu diesem Zweck strittige Fragen tatsächlicher Art entschieden werden müssen, so scheidet bereits die Möglichkeit einer Rechtsverletzung im Sinn von § 42 Abs. 2 VwGO aus. Das gilt auch dann, wenn – wie hier – die zutreffende Antwort auf diese Frage nicht auf der Hand liegt, sondern wenn zu diesem Zweck Problemstellungen erörtert werden müssen, die in der Rechtsprechung noch nicht abschließend geklärt sind und deren Entscheidung vertiefte rechtliche Überlegungen erfordert. Die Notwendigkeit, in Streitsachen der vorliegenden Art die Klagebefugnis unter den rechtlichen Blickwinkeln „drittschützender Charakter der in Betracht zu ziehenden Normen“ und „abstraktbegriffliche Zugehörigkeit des Klägers zu dem von diesen Normen erfassten Personenkreis“ vor dem Eintritt in eine Erörterung der Begründetheit der Klage abschließend zu untersuchen, ergibt sich zum einen aus dem allgemeinen, nicht nur für das Personenbeförderungsrecht Geltung beanspruchenden Gebot, dass die Voraussetzungen der Zulässigkeit eines Rechtsschutzgesuchs von Amts wegen zu prüfen sind. Hinsichtlich des Ergebnisses dieser Prüfung muss das Gericht grundsätzlich den gleichen Grad an Überzeugungsgewissheit erlangen wie hinsichtlich aller anderen Sach- und Rechtsfragen, von deren Beantwortung die Entscheidung abhängt. Bereits dies steht der Annahme entgegen, zur Bejahung der Klagebefugnis genüge es, dass ihr Bestehen nach dem Vorbringen des Klägers unter irgendeinem rechtlichen Gesichtspunkt immerhin möglich ist.

32

Bei Drittanfechtungsklagen auf dem Gebiet des Wirtschaftsverwaltungsrechts kommt Folgendes hinzu: Wäre die Klagebefugnis bereits dann zu bejahen, wenn der Kläger eine Norm benennt, die es rechtlich

vorstellbar erscheinen lässt, dass sie auch dazu bestimmt sein könnte, die Interessen von Personen zu schützen, die sich in der gleichen Lage wie er befinden, könnte das Gericht schon dann genötigt werden, in eine sachliche Überprüfung der einem Mitbewerber zuerkannten Begünstigung einzutreten, wenn sich die Klagepartei zur Herleitung der behaupteten Rechtsverletzung im Sinn von § 42 Abs. 2 VwGO auch nur auf eine einzige, rechtswissenschaftlich nicht von vornherein unvertretbare Stimme zu berufen vermag (vgl. Sodan, in: Sodan/Ziekow, VwGO Kommentar, 6. Aufl. 2025, § 42, Rn. 380). Denn bereits unter dieser Voraussetzung wird sich nicht mehr behaupten lassen, das von ihr behauptete subjektive Recht könne offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise bestehen. Der von § 42 Abs. 2 VwGO verfolgte Zweck, Popularklagen zu verhindern, könnte auf diese Weise gefährdet werden; einem Missbrauch des Instituts der Drittanfechtungsklage, um unter Ausnutzung der mit ihr verbundenen aufschiebenden Wirkung Konkurrenten zeitweise vom Markt fernzuhalten, würde Vorschub geleistet. Diese Herangehensweise verstößt nicht gegen das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz und ist auch sonst verfassungsrechtlich unbedenklich (BVerfG, B.v. 10.06.2009 – 1 BvR 198/08 – Rn. 13).

33

Nach Maßgabe der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist es mit der in Art. 12 GG verankerten Berufsfreiheit indes nicht zu vereinbaren, wenn Konkurrentenabwehrklagen ausschließlich bei besonders schweren materiellen Begründetheitsmängeln einer angefochtenen Entscheidung und damit nur nach Maßgabe einer Willkürkontrolle zugelassen würden (vgl. BVerfG, B.v. 17.08.2004 – 1 BvR 378/00 – Rn. 18; Schmidt-Kötters/Schramm, in: BeckOK VwGO, 76. Edition Stand: 01.01.2026, § 42, Rn. 206). Auch wenn ein Schutz vor Konkurrenz oder einer Veränderung der Marktverhältnisse verfassungsrechtlich nicht besteht, kann eine Wettbewerbsveränderung durch Einzelakt, die erhebliche Konkurrenz Nachteile zur Folge hat, gegen Art. 12 GG verstoßen, wenn sie im Zusammenhang mit staatlicher Planung und Verteilung staatlicher Mittel steht (Schmidt-Kötters/Schramm, aaO). Daraus und aus Art. 19 Abs. 4 GG kann eine Klagebefugnis für Dritte folgen (Schmidt-Kötters/Schramm, aaO).

34

Wird etwa durch eine Subvention die wirtschaftliche Betätigung eines Unternehmens nicht nur unerheblich beeinträchtigt, ist der Kläger im Rahmen der negativen Konkurrentenklage klagebefugt (vgl. Wahl/Schütz, in: Schoch/Schneider, VwGO Kommentar, Werkstand: 48. EL Juli 2025, § 42 Abs. 2, Rn. 300 m.w.N.; vgl. auch Ehlers, DVBl. 1998, 502; Schliesky, DVBl. 1999, 82; Schmidt-Kötters/Schramm, in: BeckOK VwGO, 76. Edition Stand: 01.01.2026, § 42, Rn. 206). Die Grenze zur Rechtsverletzung kann bereits bei einer durch die Wettbewerbsverzerrung kausal bewirkten Einschränkung der Wettbewerbsfähigkeit überschritten sein (vgl. BVerwG, U.v. 23.03.1982 – 1 C 157/79 – juris, Rn. 23).

35

Nach diesen Maßstäben ist vorliegend die Klagebefugnis zu bejahen.

36

a) Durch die Sondervereinbarung droht die Störung der Ordnung des Verkehrsmarktes im Sinne von § 51 Abs. 2 Nr. 2 PBefG, der drittschützenden Charakter hat.

37

Der Kläger macht hier insbesondere geltend, die Auskömmlichkeit im Pflichtfahrbereich sei durch die Sondervereinbarung und die darin vereinbarten Tarife beeinträchtigt. Die Taxitarife stellen im durchregulierten Taximarkt einen wesentlichen Bestandteil des Verkehrsmarktes dar. Wie bereits das VG Freiburg (Breisgau) (U.v. 11.09.2008 – 2 K 1256/07 – juris, Rn. 26) ausführte, soll § 51 Abs. 2 Nr. 2 PBefG auch vor einer Unterwanderung des Regulierungssystems schützen (so wohl auch Graf Kerssenbrock, NZS 2011, 848 (850)). Dieser Auffassung schließt sich die Kammer unter Berücksichtigung und Auslegung der Systematik und des Wortlautes des Gesetzes ausdrücklich an.

38

Sofern das OVG Schleswig-Holstein (U.v. 21.07.2009 – 4 LB 3/08 – juris, Rn. 60) den fehlenden Drittschutz von § 51 Abs. 2 Nr. 2 PBefG unter Verweis auf das Institut der „öffentlichen Verkehrsinteressen“ im Sinne von § 13 Abs. 4 PBefG und die dazu ergangene Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes verneint, folgt die Kammer dem nicht. Denn bei der „Ordnung des Verkehrsmarktes“ handelt es sich um ein anderes Rechtsinstitut (was insoweit auch das OVG Schleswig-Holstein erkennt), auf das die Wertungen zu „öffentlichen Verkehrsinteressen“ nicht übertragen werden können. Zu „öffentlichen Verkehrsinteressen“ ist anerkannt, dass Ziel der Bestimmung nicht der Schutz der bereits in dem Beruf Tätigen vor wirtschaftlich

spürbarer Konkurrenz und vor den wirtschaftlichen Risiken des Berufs und die Funktionsfähigkeit des örtlichen Taxengewerbes nur um des öffentlichen Verkehrsinteresses willen, nicht hingegen der Schutz des bestehenden Gewerbes vor – möglicherweise einzelne Unternehmer ruinierender – Konkurrenz ist (OVG Schleswig-Holstein (U.v. 21.07.2009 aaO, Rn. 60 m.w.N.). Im Unterschied zu „öffentlichen Verkehrsinteressen“ beinhaltet der Gesetzeswortlaut in § 51 Abs. 2 Nr. 2 PBefG jedoch gerade einen Marktbezug, sodass insbesondere wirtschaftliche Erwägungen – wie hier in Rede stehend – zu berücksichtigen sind. Dass am Markt nicht nur die Beförderer, sondern auch die Beförderten beteiligt sind, ist insofern unschädlich für die Annahme eines drittschützenden Charakters, als mit der Formulierung in § 51 Abs. 2 Nr. 2 PBefG jedenfalls nicht bloß die Allgemeinheit geschützt ist. Denn nach Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kommt es lediglich darauf an, dass sich aus individualisierenden Tatbestandsmerkmalen der Norm ein Personenkreis entnehmen lässt, der sich von der Allgemeinheit unterscheidet (BVerwG, U.v. 19.09.1986 – 4 C 8/84 – juris, Rn. 12). Sofern sich der Schutz individueller Interessen nicht unmittelbar aus dem Wortlaut der Norm ergibt, hat eine Auslegung der Norm nach Sinn und Zweck bzw. anhand der Entstehungsgeschichte des historischen Normgebers zu erfolgen (BVerwG, U.v. 19.09.1986 aaO, Rn. 11). Danach erscheint es hier jedenfalls möglich, dass subjektive Rechte des Klägers aus dem potenziell drittschützenden § 51 Abs. 2 Nr. 2 PBefG betroffen sind.

39

b) Darüber hinaus verstößt die durch die Sondervereinbarung bewirkte Wettbewerbsveränderung mit erheblichen Konkurrenzschäden möglicherweise gegen Art. 12 Abs. 1 GG, weshalb im Lichte des effektiven Rechtsschutzes, Art. 19 Abs. 4 GG, dem Kläger die Klagebefugnis zuzusprechen ist.

40

Vorliegend handelt es sich bei der streitgegenständlichen Genehmigung und der dahinterstehenden Sondervereinbarung zwar nicht um eine Subvention, da sie dem Konkurrenten des Klägers keinen Vorteil ohne Gegenleistung und aus staatlichen Mitteln gewährt. Die Beeinträchtigung des Klägers erscheint dennoch mindestens ebenso intensiv, da seinem Konkurrenten die Bewirtschaftung eines nicht unerheblichen Teils des Marktes gewährt wird, während er selbst davon faktisch ausgeschlossen wird. Dies ergibt sich daraus, dass Patientenfahrten von Versicherten der D. . höchstwahrscheinlich die im Zuge der Sondervereinbarung vergünstigten Konditionen des Konkurrenten in Anspruch nehmen werden. Der Kläger darf Fahrten gem. §§ 51 Abs. 5, 39 Abs. 1, Abs. 3 PBefG allein zu den Konditionen der Taxi-Tarifordnung anbieten; auch bei einem Unterschreiten handelt er ordnungswidrig, § 61 Abs. 1 Nr. 3 c) Alt. 2 PBefG. Damit ist zu besorgen, dass der Kläger tatsächlich keine Patientenfahrten von Versicherten der D. . mehr durchführen wird.

41

Im Ergebnis ist die Drittbetroffenheit des Klägers und seine Klagebefugnis mithin zur Überzeugung des Gerichts zu bejahen.

B.

42

Die zulässige Klage ist auch begründet.

43

Der angegriffene Bescheid leidet an erheblichen, offensichtlichen materiellrechtlichen Mängeln, da mit ihm die Sondervereinbarung genehmigt wurde, obwohl sie nicht zulässig im Sinne des § 51 Abs. 2 PBefG ist.

44

I. Die Sondervereinbarung stört die Ordnung des Verkehrsmarktes, § 51 Abs. 2 Nr. 2 PBefG.

45

1. Wie bereits ausgeführt, kann § 51 Abs. 2 Nr. 2 PBefG die Teilnehmer des Verkehrsmarktes – zu denen der Kläger gehört – vor Störungen desselben schützen. Der Schutz zielt dabei gerade auf die hier in Rede stehenden Beeinträchtigungen in Form von Tarifdruck und dem faktischen Ausschluss von Wettbewerbern aus bestimmten Teilmärkten ab.

46

Die streitgegenständliche Sondergenehmigung legt Sondertarife fest, die unterhalb der üblichen Tarife im Taxi-Pflichtfahrbereich liegen. Sie gelten für den nicht unerheblichen Teilmarkt der Patientenfahrten mit der

an der Sondervereinbarung beteiligten Krankenversicherung. Der Kläger hat zur Überzeugung des Gerichts dargetan, dass diese Sondertarife nicht auskömmlich sind, etwa weil sie unterhalb der üblichen Tarife liegen, nur Besetzkilometer bezahlt werden sowie keine Anfahrt und keine verkehrsbezogene oder personenbezogene Wartezeit berücksichtigen. In einem ländlich geprägten Landkreis wie R. ist daher von erheblichen Aufwendungen für die Taxiunternehmer der Sondervereinbarung zu rechnen, die nicht durch die Sondertarife kompensiert werden. Entsprechend äußerte sich auch der Landesverband b. e.V. im Anhörungsverfahren. Von den insgesamt 30 Unternehmern im Landkreis R. haben zwölf die streitgegenständliche Sondervereinbarung abgeschlossen. Auf diese entfallen 22 der 50 Taxikonzessionen im Landkreis. Aufgrund der Beteiligung eines erheblichen Teils des örtlichen Verkehrsmarktes an der Sondervereinbarung besteht daher ein erhebliches Risiko der Aushöhlung der Tarifpflicht. In diesem Zusammenhang ist für die Beurteilung einer Störung des Verkehrsmarktes auch zu berücksichtigen, dass bereits weitere Sondervereinbarungen mit Krankenkassen im Landkreis R. bestehen. Gleichwohl diese nicht streitgegenständlich sind, bilden sie doch einen wesentlichen Aspekt der tatsächlich bestehenden Verkehrsmarktlage, die durch die hier streitgegenständliche Sondervereinbarung weiter und in einem die Schwelle des § 51 Abs. 2 Nr. 2 PBefG überschreitendem Maß gestört wird.

47

Angesichts dieses Ausmaßes vermag auch nicht der – für sich möglicherweise geringe – Marktanteil der D. Krankenversicherung eine andere Einschätzung veranlassen. Dieser wurde überdies bayernweit und gerade nicht auf den hiesigen örtlichen Verkehrsmarkt im Landkreis R. bezogen angegeben.

48

Der Umstand, dass auch einige Konkurrenten des Klägers die Sondervereinbarung abgeschlossen haben, belegt – entgegen der Auffassung der Beigeladene zu 1) – nicht, dass die Sondertarife auskömmlich sind. Vielmehr wird dadurch bereits die Auswirkung des Tarifdrucks erkennbar. Gleiches gilt für andere Sondervereinbarungen, die noch niedrigere Tarife aufweisen.

49

2. Der ausdrückliche Verzicht des Landratsamtes, die wirtschaftlichen Auswirkungen der Sondervereinbarung auf den lokalen Verkehrsmarkt zu prüfen, stellt einen eklatanten Ermittlungsmangel entgegen der gesetzlichen Vorgaben dar. Auf den entsprechenden Hinweis des Gerichts zu diesem Aspekt reagierte das Landratsamt nicht.

50

Die insoweit durch das Landratsamt erfolgte Begründung des Bescheids, eine Wirtschaftlichkeitsprüfung könne unterbleiben, nachdem der Krankentransport von nicht betreuungsbedürftigen Personen nicht als besondere Tarifförm Eingang in die Taxitarifordnung gefunden habe und auch keine Verpflichtung für alle Unternehmer bestehe, sich dieser Sondervereinbarung anzuschließen, stellt ein Missverständnis bzw. Nichtbeachten gesetzlicher Vorschriften dar. Wie bereits der Wortlaut („nur zulässig, wenn“) zeigt, handelt es sich bei einer Sondervereinbarung um eine Ausnahmegenehmigung, deren Voraussetzungen eng auszulegen sind. Eine entsprechende Ausnahme zur Prüfung ist § 51 Abs. 2 Nr. 2 PBefG weder dem Wortlaut nach noch dem Sinn und Zweck nach zu entnehmen. Gleiches gilt für das beklagtenseits in der mündlichen Verhandlung geäußerte Verständnis, dass die Wirtschaftlichkeit an sich der Vorsorge des Landratsamts für den Taxiunternehmer diene, der sich aber selber und ohne Verpflichtung in diese Vereinbarung begeben habe. Damit wird die reale Gefahr des Tarifdrucks verkannt.

51

II. Darüber hinaus mangelt es der Sondervereinbarung an der Festlegung eines bestimmten Zeitraumes, einer Mindestfahrtenzahl oder eines Mindestumsatzes im Monat im Sinne von § 51 Abs. 2 Nr. 1 PBefG, ohne dass sich dies drittschützend auswirkt.

52

Ein bestimmter Zeitraum im Sinne der Norm zeichnet sich schon nach dem allgemeinen Sprachverständnis der Formulierung durch ein ausdrücklich bestimmten Start- und Enddatum aus. Eine Regelung, die lediglich das Startdatum ausdrücklich bestimmt, für das Enddatum jedoch als auslösendes Ereignis auf eine Handlung einer Vertragspartei abstellt, kann keinen bestimmten Zeitraum, sondern – im hier maßgeblichen Beurteilungszeitpunkt – lediglich einen (zukünftig) bestimmbaren Zeitraum ergeben. Daraus folgt nämlich auch, dass die Vereinbarung potenziell unendlich ist. Spricht keine der Vertragsparteien jemals die

Kündigung aus, bleibt sie bestehen. Spätestens unter Berücksichtigung dieser Konsequenz kann nach allgemeinem Sprachgebrauch nicht mehr von einem bestimmten Zeitraum ausgegangen werden.

53

Dieses Auslegungsergebnis ergibt sich auch aus dem Sinn und Zweck der Sondervereinbarung als Ausnahmeinstitut. Denn nur durch einen von Anfang an bestimmten Zeitraum kann diesem Ausnahmecharakter Rechnung getragen werden. Die Sondervereinbarung ist ein Institut, das aufgrund ihrer regelmäßig die üblichen Tarife im Taxibetrieb unterschreitenden Vergütungsregelungen in besonderem Maße das Risiko der Störung des Verkehrsmarktes birgt. Dieses Risiko hatte auch der Gesetzgeber bei Schaffung der Norm im Blick, wie auch die zusätzliche Zulässigkeitsvoraussetzung des § 51 Abs. 2 Nr. 2 PBefG zeigt. Bei einer Regelung, die ein Ende der Vereinbarung erst ermöglicht und bestimmt, nachdem sie bereits abgeschlossen wurde, und zudem ein aktives Tätigwerden einer Vertragspartei erfordert, vermag das Risiko der Störung des Verkehrsmarktes nicht hinreichend einzugrenzen. Denn nach Abschluss der Vereinbarung mag sich dieses Risiko bereits realisiert haben, insofern der bzw. (bei lebensnaher Betrachtung dürfte – wie hier – in der Regel von mehreren solchen auszugehen sein) die daran beteiligten Taxiunternehmer ihren Betrieb und die im Rahmen dessen vorzunehmenden Kalkulationen bereits an den marktunüblich niedrigeren Taxitarifen ausgerichtet haben. Gleichzeitig könnten konkurrierende Taxiunternehmer, die nicht Vertragspartei einer Sondervereinbarung sind, bereits erfolgreich aus dem Markt gedrängt worden sein. Der „Tarifdruck“ könnte sich mithin bereits realisiert haben. Danach ähnelt die Sondervereinbarung im streng regulierten Taxipflichtfahrbereich einer (ausnahmsweise zulässigen) Vereinbarung, die teilweise zulasten Dritter wirkt; dies zeigt sich auch daran, dass zumindest die Zulässigkeitsvoraussetzung des § 51 Abs. 2 Nr. 2 PBefG drittschützenden Charakter aufweisen kann. Die Entscheidung über die Beendigung einer solchen Vereinbarung den (insofern) begünstigten Vertragsparteien zu überlassen, ist offenkundig zweckwidrig. Mithin kann gerade ein potenziell endloser Zeitraum nicht ausreichen, um den Anforderungen des § 51 Abs. 2 Nr. 1 PBefG zu entsprechen.

54

Entgegen der Ansicht des OVG Schleswig-Holstein (U.v. 21.07.2009 – 4 LB 3/08 – juris, Rn. 54 ff.), kann auch ein sehr langer Zeitraum kein bestimmter Zeitraum im Sinne der Bestimmung sein. Das OVG Schleswig-Holstein zieht den Zweck des § 51 Abs. 2 Nr. 1 PBefG zu eng, wenn es dadurch lediglich verhindert sehen will, dass nicht nur eine einzelne Fahrt dem Anwendungsbereich einer Sondervereinbarung unterfalle (OVG Schleswig-Holstein, U.v. 21.07.2009 aaO, Rn. 57). Vielmehr muss gerade zum – insofern zutreffend erkannten – Schutz bzw. Integrität der Tarifpflicht alternativ zur quantitativen Begrenzung in Form der Mindestfahrtenzahl oder zur qualitativen Begrenzung des Mindestumsatzes eine klare zeitliche Begrenzung erfolgen.

55

Dahingegen ist den zutreffenden Ausführungen des VG Freiburg (Breisgau) (U.v. 11.09.2008 – 2 K 1256/07 – juris, Rn. 26 f.) zu folgen. Gleichwohl eine maximal erlaubte Zeitdauer einer Sondervereinbarung im Gesetz nicht als Zulässigkeitsvoraussetzung normiert ist (worauf OVG Schleswig-Holstein, U.v. 21.07.2009 aaO, Rn. 59 richtigerweise hinweist) kann jedoch nur eine mit konkretem Start- und Enddatum bestimmter Zeitraum der Behörde im erforderlichen Maß vor Augen führen und es ihr effektiv ermöglichen, die Auswirkungen der Sondervereinbarung auf den regulären Pflichtfahrbereich einzuschätzen, zu überprüfen und zu kontrollieren (VG Freiburg (Breisgau), U.v. 11.09.2008 – 2 K 1256/07 – juris, Rn. 33).

C.

56

Über die hilfsweise für den Fall der Erfolglosigkeit der Anfechtungsklage erhobene Klage auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der streitgegenständlichen Genehmigung war danach nicht mehr zu entscheiden.

D.

57

Die Kostenfolge ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO. Den Beigeladenen können mangels Antragstellung keine Kosten auferlegt werden, § 154 Abs. 3 VwGO.

E.

58

Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung ergibt sich aus § 167 Abs. 1 VwGO, §§ 708 ff. ZPO.

F.

59

Die Berufung war gem. § 124a Abs. 1 S. 1 VwGO zuzulassen, da die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung aufweist, § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO. Außerdem weicht das Urteil – ohne den Zulassungsgrund des § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO zu begründen – hinsichtlich der Klagebefugnis von einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Schleswig-Holstein ab und beruht auf dieser Abweichung.