

Titel:

Mindestbeförderungsentgelte für den Verkehr mit Mietwagen, Allgemeinverfügung, Örtliche Zuständigkeit, Pflichtfahrgebiet Taxi, Stadtgebiet, Mindestbeförderungsentgelt, örtliche Zuständigkeit, Gelegenheitsverkehr, Interessenabwägung, vorläufiger Rechtsschutz

Normenkette:

PBefG § 51a Abs. 1

Schlagworte:

Mindestbeförderungsentgelte für den Verkehr mit Mietwagen, Allgemeinverfügung, Örtliche Zuständigkeit, Pflichtfahrgebiet Taxi, Stadtgebiet, Mindestbeförderungsentgelt, örtliche Zuständigkeit, Gelegenheitsverkehr, Interessenabwägung, vorläufiger Rechtsschutz

Tenor

I. Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerin vom 10. Juli 2026 gegen die Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin über die Festsetzung von Mindestbeförderungsentgelten für den Verkehr mit Mietwagen (Amtsblatt der Landeshauptstadt München Nr. 17/2026) wird wiederhergestellt.

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

III. Der Streitwert wird auf 5.000 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Antragstellerin wendet sich im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes gegen eine Allgemeinverfügung, mit der die Antragsgegnerin Mindestbeförderungsentgelte für den Verkehr mit Mietwagen festgelegt hat.

2

Die Antragstellerin ist konzessionierte Mietwagenunternehmerin, die regelmäßig im Großraum München tätig ist.

3

Mit Allgemeinverfügung, bekanntgemacht im Amtsblatt Nr. 17 am 19. Juni 2026 und in Kraft getreten am 4. Juli 2026, setzte die Antragsgegnerin Mindestbeförderungsentgelte für den Verkehr mit Mietwagen fest. Zum Geltungsbereich ist in Ziffer 2 geregelt:

„2. 1 Das Mindestbeförderungsentgelt gilt für alle Fahrten mit Mietwagen gemäß § 49 Abs. 4 PBefG, die entweder

2.1.1 auf dem Gebiet der Landeshauptstadt München beginnen und enden, oder

2.1.2 auf dem Gebiet der Landeshauptstadt München beginnen und im Pflichtfahrgebiet gemäß § 1 der Verordnung der Landeshauptstadt München über Beförderungsentgelte und Beförderungsbedingungen für den Verkehr mit Taxen (Taxitarifordnung) in der Fassung der Bekanntmachung vom 05. Februar 2021 (MüABl. S. 98; zuletzt geändert durch Verordnung vom 19. Mai 2026 (MüABl. S. 480)) enden, oder

2.1.3 im Pflichtfahrgebiet gemäß § 1 der Verordnung der Landeshauptstadt München über Beförderungsentgelte und Beförderungsbedingungen für den Verkehr mit Taxen (Taxitarifordnung) in der Fassung der Bekanntmachung vom 05. Februar 2021 (MüABl. S. 98; zuletzt geändert durch Verordnung vom 19. Mai 2026 (MüABl. S. 480)) beginnen und auf dem Gebiet der Landeshauptstadt München enden.

2.2 Abweichend von Ziff. 2.1 gilt das Mindestbeförderungsentgelt nicht für Fahrten, deren Fahrtstrecke zumindest teilweise außerhalb des Pflichtfahrgebiets gemäß § 1 der Verordnung der Landeshauptstadt München über Beförderungsentgelte und Beförderungsbedingungen für den Verkehr mit Taxen

(Taxitarifordnung) in der Fassung der Bekanntmachung vom 05. Februar 2021 (MüABl. S. 98; zuletzt geändert durch Verordnung vom 19. Mai 2026 (MüABl. S. 480)) verläuft.“

4

Auf die Allgemeinverfügung und ihre Begründung wird verwiesen, § 117 Abs. 3 VwGO analog.

5

Mit Schreiben vom 10. Juli 2026 ließ die Antragstellerin durch ihre Bevollmächtigten Widerspruch gegen die Allgemeinverfügung einlegen.

6

Mit Schriftsatz vom 10. August 2026 ließ die Antragstellerin beim Verwaltungsgericht München durch ihre Bevollmächtigten beantragen,

„die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerin vom 10.07.2026 gegen die Allgemeinverfügung der Landeshauptstadt München über die Festsetzung von Mindestbeförderungsentgelten für den Verkehr mit Mietwagen vom 19.06.2026 wiederherzustellen“.

7

Dies ließ sie im Wesentlichen mit der fehlenden Regelungskompetenz der Antragsgegnerin begründen, da die Allgemeinverfügung Streckenanteile erfasst, die außerhalb des Stadtgebiets im übrigen Pflichtfahrgebiet für Taxis – und damit in fremden Genehmigungsbezirken – erbracht werden. Auch sei die Allgemeinverfügung formell rechtswidrig erlassen worden, da die bekanntgemachte Fassung nicht nur redaktionell von der durch den Stadtrat gewollten Fassung abweiche. Ferner lägen die Tatbestandsvoraussetzungen des § 51a Abs. 1 PBefG nicht vor. Zudem verstoße die Festlegung des Mindestbeförderungsentgeltes gegen die Niederlassungsfreiheit der Mietwagenunternehmer aus Art. 49 ff. AEUV, hilfsweise gegen Art. 3 GG und Art. 12 GG. Schließlich sei die Ermessensausübung auch aufgrund unzureichender Ermittlung des Sachverhalts fehlerhaft. Im Rahmen der Interessenabwägung überwiege daher das Aussetzungsinteresse, auch aufgrund eines nicht rückgängig zu machenden wirtschaftlichen Schadens.

8

Die Antragsgegnerin trat dem mit Schriftsatz vom 5. Oktober 2026 entgegen und beantragte Antragsablehnung.

9

Sie begründete dies im Wesentlichen damit, dass die Allgemeinverfügung rechtmäßig sei, da ihre Regelungen dem Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen dienen würden. Im Einzelnen handele es sich um legitimes präventives Handeln der Behörde im Rahmen ihres Beurteilungsspielraums, um die öffentlichen Verkehrsinteressen der Antragsgegnerin zu verfolgen. Es zeige sich eine konkrete Gefährdung des öffentlichen Verkehrsinteresses zum Schutz der Funktions- und Existenzfähigkeit des Münchner Taxigewerbes. Insbesondere sei die Antragsgegnerin für den Erlass der Allgemeinverfügung zuständig, da es sich hierbei schon nicht um eine Frage der örtlichen Zuständigkeit, sondern der materiellen Ausgestaltung handele, jedenfalls aber die örtliche Zuständigkeit der Antragsgegnerin zu bejahen sei; hilfsweise sei die Allgemeinverfügung hinsichtlich von Strecken, die nicht außerhalb des Stadtgebiets verlaufen, wirksam. Anknüpfungspunkt sei stets das Stadtgebiet. Das streitgegenständliche Mindestbeförderungsentgelt gelte nur in München und berücksichtige lediglich der Höhe nach auch Fahrtanteile außerhalb des Stadtgebiets. Dies wahre den durch den Gesetzgeber bewusst weit gefassten Rahmen des § 51a Abs. 1 PBefG und sei aus Gründen der Effektivität der Maßnahme erforderlich. Hinsichtlich der Teilbarkeit läge ein anderer als der Entscheidung des VG Gelsenkirchen (B.v. 01.04.2026 – 7 L 141/26) zugrundeliegende Sachverhalt vor. Ferner seien auch Festlegung und Höhe des Mindestbeförderungsentgeltes angemessen und mit Art. 12 Abs. 1 GG sowie der Niederlassungsfreiheit vereinbar.

10

Wegen der weiteren Einzelheiten, auch der jeweiligen schriftsätzlichen Ausführungen, wird auf die Gerichts- und die übermittelte Behördenakte Bezug genommen.

II.

11

Der zulässige Antrag ist begründet und deshalb erfolgreich.

12

1. Der Antrag ist als Antrag nach § 80 Abs. 5 S. 1 Alt. 2 VwGO auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruches der Antragstellerin statthaft und auch im Übrigen zulässig.

13

Insbesondere ist die Antragstellerin gem. § 42 Abs. 2 VwGO analog antragsbefugt.

14

Hierfür müssen die Rechtsschutzsuchenden Tatsachen vorbringen, die es als möglich erscheinen lassen, dass sie durch den Verwaltungsakt in ihren Rechten verletzt sind. Daran fehlt es unter anderem, wenn nicht hinreichend substantiiert dargelegt wurde, dass der angegriffene Verwaltungsakt gerade die eigene Rechtssphäre betrifft. Dem Adressaten eines belastenden Verwaltungsakts steht hierbei regelmäßig eine Klage- bzw. Antragsbefugnis zur Seite (sog. Adressatentheorie). Wenn der Rechtsschutzsuchende nicht Adressat des angegriffenen Verwaltungsakts ist, muss geprüft werden, ob subjektive eigene Rechte oder zumindest anderweitig rechtlich geschützte Interessen verletzt sein könnten (vgl. Sodan, in: Sodan/Ziekow, Verwaltungsgerichtsordnung, 6. Auflage 2025, § 42 Rn. 379). Daran fehlt es, wenn unter Zugrundelegung des Vorbringens offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise eigene subjektive Rechte verletzt sein können (vgl. Schmidt-Kötters/M. Schramm, in: Posser/Wolff/Decker, BeckOK VwGO, 76. Edition, Stand: 1. Januar 2026, § 42 Rn. 179).

15

Gemessen hieran ist die Antragsstellerin als konzessionierte Unternehmerin im Gelegenheitsverkehr mit Mietwagen gem. §§ 49 Abs. 4, 46 Abs. 2 Nr. 3 PBefG, der regelmäßig im Stadtgebiet der Antragsgegnerin tätig ist, als unmittelbar betroffener Adressat der Allgemeinverfügung antragsbefugt.

16

2. Der Antrag ist auch begründet.

17

a) Die Antragsgegnerin hat zwar zunächst in formeller Hinsicht die Anordnung der sofortigen Vollziehung (Ziffer 9. der Allgemeinverfügung) in einer den Anforderungen des § 80 Abs. 3 S. 1 VwGO genügenden Weise begründet. Sie hat sich nicht auf eine den Wortlaut der Ermächtigungsgrundlage lediglich wiederholende oder bloß formelhafte Begründung beschränkt, sondern bezogen auf den Einzelfall das besondere Interesse an der sofortigen Vollziehung der Ziffern 1 bis 7 der Allgemeinverfügung hinreichend begründet. Insbesondere hat sie ausgeführt, dass in den letzten beiden Jahren eine massive Verlagerung des Gelegenheitsverkehrs vom Taxenzum Mietwagenverkehr stattgefunden habe, die die Funktionalität des zum Öffentlichen Personennahverkehr zählenden Taxenverkehrs massiv bedrohe. Es müsse verhindert werden, dass das über die Subventionierung entstandene Preisgefälle über eine längere Zeit bestehen bleibe und es so zu einem unwiederbringlichen Schaden bzw. Substanzverlust bei den Taxibetrieben komme. Damit wird deutlich, dass der Antragsgegnerin der Ausnahmecharakter der Anordnung der sofortigen Vollziehung vor Augen stand und sie aufgrund der besonderen Umstände des Falles einen solchen Ausnahmetatbestand als gegeben angesehen hat. Mehr verlangt das Gesetz nicht; insbesondere kommt es in diesem Zusammenhang nicht darauf an, ob die Begründung inhaltlich zutrifft.

18

b) Die in materieller Hinsicht im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzverfahrens gem. § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO vom Gericht vorzunehmende Interessenabwägung fällt aber zu Lasten der Antragsgegnerin aus. Vorliegend ergibt die Abwägung der Interessen der Antragstellerin mit dem widerstreitenden öffentlichen Interesse, dass dem privaten Aussetzungsinteresse Vorrang einzuräumen ist. Denn bei der im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes gebotenen, aber auch nur möglichen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage erweisen sich die mit dem Widerspruch angegriffenen Regelungen der Allgemeinverfügung als voraussichtlich rechtswidrig.

19

c) Die streitgegenständliche Allgemeinverfügung dürfte bereits deswegen rechtswidrig sein, da die Antragsgegnerin sie unter Überschreitung der Grenzen der Rechtsgrundlage für einen Bereich außerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches erlassen hat und sie insoweit auch nicht teilbar ist.

20

§ 51a Abs. 1 PBefG eröffnet es der Genehmigungsbehörde zum Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen für den Verkehr mit Mietwagen, der in ihrem Bezirk betrieben wird, tarifbezogene Regelungen, insbesondere Mindestbeförderungsentgelte festzulegen, ohne besondere weitere tatbestandliche Voraussetzungen zu benennen. „Verkehr mit Mietwagen“ in diesem Sinne ist die Personenbeförderung im Sinne des § 49 Abs. 4 S. 1 PBefG. § 51a Abs. 1 PBefG verfolgt letztlich das Interesse der Gewährleistung bzw. Herstellung eines „levelplaying-field“ und damit eines fairen Wettbewerbsumfelds zu anderen Verkehrsformen und -arten (VG Leipzig, U.v. 15.11.2024 – 1 K 311/23 – juris, Rn. 32). Gerade das Anbieten von nicht marktgerechten Preisen im Mietwagenverkehr soll unterbunden werden (vgl. BT-Drs. 19/26175, S. 53). Dies dürfte grundsätzlich nicht zu beanstanden sein (vgl. VG Leipzig, U.v. 15.11.2024 – 1 K 311/23 – juris, Rn. 36 ff.).

21

aa) Diese Vorschrift ermächtigt die Antragsgegnerin indes lediglich, Mindestentgelte für Fahrten mit Mietwagen festzulegen, die ausschließlich im Bereich ihres Hoheitsgebietes stattfinden, nicht aber auch für Fahrten, die darüber hinausgehen (so im Ergebnis auch VG Köln, B.v. 24.07.2026 – 18 L 1226/26 – juris, Rn. 76; VG Gelsenkirchen, B.v. 01.04.2026 – 7 L 141/26 – juris, Rn. 67 ff.). Dem folgt die erkennende Kammer.

22

Denn anders als § 51 Abs. 4 PBefG – auf dessen Grundlage die in der Allgemeinverfügung in Bezug genommene Taxitarifverordnung einschließlich des hierfür festgesetzten Pflichtfahrgebiets erlassen wurde – ist § 51a Abs. 1 PBefG auf den (örtlichen) Zuständigkeitsbereich der Genehmigungsbehörde begrenzt. Nach Wortlaut sowie Sinn und Zweck des § 51a Abs. 1 PBefG handelt es sich um eine Befugnisnorm für die Genehmigungsbehörde. Diese darf bereits nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen allein in ihrem (örtlichen) Zuständigkeitsbereich, vgl. Art. 3 BayVwVfG, der hier als „Bezirk“ umschrieben ist, tätig werden. Dies gilt auch im PBefG, denn nach § 11 Abs. 2 PBefG ist die zuständige Genehmigungsbehörde im Gelegenheitsverkehr mit Kraftfahrzeugen diejenige, in deren Bezirk der Unternehmer seinen Sitz oder seine Niederlassung im Sinne des Handelsrechts hat (vgl. VG Gelsenkirchen, B.v. 01.04.2026 – 7 L 141/26 – juris, Rn. 66 f.; VG Köln, B.v. 24.07.2026 – 18 L 1226/26 – juris, Rn. 79 ff.).

23

Zusätzlich dazu stellt § 51a Abs. 1 PBefG für die Befugnis zur Festlegung von Mindestbeförderungsentgelten ausdrücklich auf den Verkehr mit Mietwagen, der im Bezirk der Genehmigungsbehörde „betrieben“ wird, ab. Dieses Abstellen auf den Ort der Verkehrserbringung – wie in Ziffer 2.3 der Allgemeinverfügung konkretisiert – folgt aus den Gesetzesmaterialien (vgl. BT-Drs. 19/27288 S. 37) und soll wohl dem Umstand Rechnung tragen, dass – gerade in Metropolregionen – Mietwagenverkehr regelmäßig Kommunengrenzen überschreitet. Eine Erweiterung des (örtlichen) Zuständigkeitsbereich für Gebiete außerhalb des Hoheitsgebietes folgt daraus nicht (so auch VG Köln, B.v. 24.07.2026 – 18 L 1226/26 – juris, Rn. 84).

24

Im Gegensatz dazu sieht § 51 Abs. 4 PBefG ausdrücklich die Möglichkeit vor, einen über den Zuständigkeitsbereich einer die Beförderungsentgelte und -bedingungen festzusetzenden Stelle hinausgehenden Bereich zu vereinbaren. Auch nach systematischer Auslegung wird hiernach deutlich, dass § 51a Abs. 1 PBefG auf den Zuständigkeitsbereich der Genehmigungsbehörde zu begrenzen ist. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der Inbezugnahme des Pflichtfahrgebiets im Sinne der Taxitarifverordnung in Ziffer 2. der Allgemeinverfügung, da diese die Rechtsgrundlage nicht auszutauschen vermag und daher lediglich als örtlicher Bezugspunkt dienen kann.

25

Eine ausnahmsweise über das Stadtgebiet hinausgehende Zuständigkeit kann vorliegend auch nicht etwa aus § 51 Abs. 4 PBefG analog gezogen werden. Es mangelt insoweit ersichtlich bereits an einer planwidrigen Regelungslücke, da mit § 51a PBefG das Pendant zu § 51 PBefG für den Mietwagenverkehr ausdrücklich geregelt ist. Auch unterscheiden sich Taxi- und Mietwagenverkehr in systematischer Weise erheblich, wie gerade die unterschiedlichen Geltungs- bzw. Zuständigkeitsbereichregelungen zeigen (VG Köln, B.v. 24.07.2026 – 18 L 1226/26 – juris, Rn. 85 ff.). Ferner würde ohnehin eine entsprechende Vereinbarung das Einvernehmen auch der umliegenden Kommunen – wie bei Erlass der

Taxitarifverordnung geschehen – voraussetzen, welches vorliegend fehlt. Demnach wäre eine Abstimmung bzw. gemeinsame Regelung mit den umliegenden (und das Pflichtfahrgebiet im Sinne des Taxitarifverordnung konstituierenden) Genehmigungsbehörden erforderlich für die Festlegung von Mindestbeförderungsentgelten in einem örtlich derart umfassenden Gebiet, wie von der Antragsgegnerin gewollt.

26

Schließlich vermögen auch die von der Antragsgegnerin in der Begründung der Allgemeinverfügung vorgebrachten – und für sich nachvollziehbaren – Argumente, eine Ausdehnung auch auf weitere Teilstrecken steigere die Effektivität der Maßnahme und andernfalls würde Umgehungsversuchen Vorschub geleistet, kein anderes Ergebnis herbeiführen. Denn die Beurteilung der Effektivität einer Maßnahme kann allein im Rahmen des rechtlich Zulässigen erfolgen. Keinesfalls kann sie zu einer Erweiterung von Zuständigkeiten führen.

27

bb) Über diesen Rahmen gehen die den örtlichen Geltungsbereich der Allgemeinverfügung festlegenden Ziffern 2.1.1, 2.1.2 und 2.1.3 der Allgemeinverfügung allesamt hinaus. Der Argumentation der Antragsgegnerin in der Antragserwiderung hierzu vermag das Gericht nicht zu folgen.

28

Die Ziffern 2.1.2 und 2.1.3 der Allgemeinverfügung regeln unter Bezugnahme auf das Pflichtfahrgebiet der Taxitarifordnung bereits ausdrücklich den in das Stadtgebiet ein- und daraus ausbrechenden Mietwagenverkehr, bei dem also entweder der Start- oder der Endpunkt der Fahrt nicht innerhalb des Stadtgebietes liegt. Es liegt auf der Hand, dass diese Regelungen unter Bezugnahme einerseits auf das Stadtgebiet und andererseits auf das Pflichtfahrgebiet zumindest auch Fahrten, die teilweise außerhalb des Stadtgebietes verlaufen, erfassen. Ohne Einbeziehung der für diese Gebiete zuständigen Genehmigungsbehörden fehlt der Antragsgegnerin hierfür die Kompetenz.

29

Aber auch Ziffer 2.1.1 der Allgemeinverfügung geht über die Grenzen des § 51a Abs. 1 PBefG hinaus. Dies ergibt bereits der ihr innewohnende sprachliche Gehalt, jedenfalls aber die Auslegung der Regelung. Der – nachvollziehbare – Versuch der Antragsgegnerin, durch eigenständige und von den anderen beiden Ziffern getrennte Fassung dieser Regelung lediglich und ausschließlich innerhalb des Stadtgebietes verlaufende Fahrten zu erfassen, scheitert an der Formulierung.

30

Der Regelungsgehalt eines Verwaltungsakts ist entsprechend §§ 133, 157 BGB durch Auslegung zu ermitteln. Dabei ist der erklärte Wille maßgebend, wie ihn der Empfänger bei objektiver Würdigung verstehen konnte. Bei der Ermittlung dieses objektiven Erklärungswertes sind alle dem Empfänger bekannten oder erkennbaren Umstände heranzuziehen; daher kann neben dem zuvörderst zu betrachtenden Wortlaut insbesondere auch die Begründung des Verwaltungsakts in den Blick zu nehmen sein. Die Begründung steht nämlich in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Regelungsgehalt. Sie ist die Erläuterung der Behörde, warum sie den verfügenden Teil – den Tenor – ihres Verwaltungsakts so und nicht anders erlassen hat und ist damit für die Bestimmung des Inhalts der getroffenen Regelung als Auslegungskriterium von Bedeutung. Indes verbietet es sich, bei einem klaren und daher keinen Auslegungsspielraum eröffnenden Tenor eines Verwaltungsakts dessen Begründung heranzuziehen, um von einem weitergehenden, mit dem Tenor nicht in Einklang zu bringenden Regelungsgehalt auszugehen.

31

Auszugehen ist daher bei der Bestimmung von Regelungsinhalt und -umfang eines Verwaltungsakts in aller Regel vom Wortlaut seines verfügenden Teils. Die Begründung des Verwaltungsaktes ist (nur) als Auslegungskriterium heranzuziehen, wenn der verfügende Teil für sich genommen nicht eindeutig oder nicht aussagekräftig ist. Etwaige Zweifel und Unklarheiten bei der Auslegung gehen zu Lasten der Behörde.

32

Nach dem eindeutigen Wortlaut der Regelung in Ziffer 2.1.1 der Allgemeinverfügung stellt die Antragsgegnerin allein auf den Start- und Zielpunkt der Beförderungsfahrt im Stadtgebiet ab. Damit werden aber auch solche Beförderungsfahrten erfasst, deren Start- und Zielpunkt zwar innerhalb des Stadtgebiets der Antragsgegnerin liegen, deren Wegstrecke aber teilweise über die Gebiete anderer

Genehmigungsbehörden führt. So liegen insbesondere größere Teile des Autobahnringes der Autobahn A 99 außerhalb des Stadtgebiets. Bei einer Fahrt, die etwa in Freimann beginnt und in Trudering endet, liegen sowohl Start- als auch Endpunkt im Stadtgebiet und fallen damit unter Ziffer 2.1.1 der Allgemeinverfügung, obwohl die Strecke – auch – außerhalb verläuft. Es erscheint dabei lebensnah oder schon aus Zeitgründen zumindest möglich, dass der Fahrer die Route über die A 99 wählt, um dem Stadtverkehr zu entgehen. In diesem Fall verläuft die Fahrt zum überwiegenden Teil außerhalb des Stadtgebietes, ist aber dennoch von Ziffer 2.1.1 der Allgemeinverfügung erfasst.

33

In der Begründung der Allgemeinverfügung (vgl. S. 5 rechte Spalte) sind ebenfalls ausdrücklich auch Teilstrecken erwähnt, die über das Stadtgebiet der Antragsgegnerin hinausgehen. Die daran anschließende Rechtsauffassung der Antragsgegnerin zum erweiterten örtlichen Anwendungsbereich des § 51a Abs. 1 PBefG geht – wie bereits ausgeführt – fehl.

34

Die Argumentation der Antragsgegnerin, das streitgegenständliche Mindestbeförderungsentgelt gelte nur in München, berücksichtige aber lediglich der Höhe nach auch Fahrtanteile außerhalb des Stadtgebiets, verfährt nicht. Der Geltungsbereich der Allgemeinverfügung erstreckt sich nach dem oben Ausgeführten offenkundig auch auf Bereiche außerhalb des Stadtgebietes.

35

Die auch für Ziffer 2.1.1 geltende Regelung in Ziffer 2.2 der Allgemeinverfügung vermag diese Möglichkeit, dass Fahrten, die (zumindest teilweise) außerhalb des Stadtgebiets der Antragsgegnerin verlaufen, vom Mindestbeförderungsentgelt erfasst sind, nicht zu verhindern. Danach gilt eine Ausnahme vom Mindestbeförderungsentgelt nämlich nur für den Fall, dass Fahrten zumindest teilweise außerhalb des Pflichtfahrgebietes für Taxis, nicht aber außerhalb des Stadtgebiets verlaufen. Das Pflichtfahrgebiet für Taxis geht räumlich indes deutlich über das Stadtgebiet hinaus. Das Gericht sieht sich gehindert, insofern eine entsprechende teleologische Reduktion vorzunehmen.

36

Entsprechendes gilt für Ziffer 3.5 der Allgemeinverfügung, da diese als Voraussetzung der Nichtberücksichtigung von Teilstrecken vorsieht, dass eine andere Genehmigungsbehörde ihrerseits Mindestbeförderungsentgelte nach § 51a Abs. 1 PBefG für das befahrene Gebiet außerhalb des Stadtgebiets der Antragsgegnerin festgelegt hat. Fehlt es indes an einer solchen Festlegung – wie es aktuell, soweit für das Gericht erkennbar, für alle von der Allgemeinverfügung erfassten Gebiete außerhalb des Stadtgebietes der Antragsgegnerin der Fall ist –, erfasst die Allgemeinverfügung auch diese Teilstrecken.

37

d) Die Allgemeinverfügung ist daher auch nicht – wie von der Antragsgegnerin hilfsweise vorgetragen – insoweit teilbar, dass sie nur für den von der Rechtsgrundlage an sich gedeckten Bereich des Stadtgebiets der Antragsgegnerin gilt und insoweit nicht rechtswidrig wäre. Vielmehr ist von Gesamtrechtswidrigkeit auszugehen.

38

Teilbar ist ein Verwaltungsakt nur, wenn die rechtlich unbedenklichen Teile nicht in einem untrennbaren inneren Zusammenhang mit dem rechtswidrigen Teil stehen; der rechtswidrige Teil des Verwaltungsakts muss in der Weise selbständig abtrennbar sein, dass der Verwaltungsakt im Übrigen ohne Änderung seines Inhalts in sinnvoller und rechtmäßiger Weise bestehen bleiben kann. Ob diese Voraussetzungen gegeben sind, bedarf – so auch hier – einer Bewertung im jeweiligen Einzelfall (vgl. BVerwG, U.v. 16.07.2008 – 6 C 2.07 – juris, Rn. 36; BVerwG, B.v. 30.05.2006 – 6 B 28.06 – juris, Rn. 6; zuletzt auch VG Gelsenkirchen, B.v. 01.04.2026 – 7 L 141/26 – juris, Rn. 82 ff.).

39

Unter Zugrundelegung dieses Maßstabes fehlt es an den Voraussetzungen für eine Teilbarkeit des Teils der Allgemeinverfügung, der allein für das Stadtgebiet der Antragsgegnerin gilt. Für eine entsprechende Teilung fehlt es bereits – wie ausgeführt – an einer ausdrücklichen sprachlichen Regelung, die diesen Geltungsbereich eindeutig bestimmen würde. Die Bestimmungen des örtlichen Geltungsbereiches des Mindestbeförderungsentgeltes in der Allgemeinverfügung beschränken sich auf die drei vorliegend

geschilderten voraussichtlich rechtswidrigen Ziffern 2.1.1, 2.1.2 und 2.1.3. Würde man diese Regelungen zum Geltungsbereich aufgrund ihrer Rechtswidrigkeit streichen bzw. wegdenken, verlöre die Allgemeinverfügung die Grundregelung zum örtlichen Geltungsbereich. Die Regelungen in den Ziffern 3. bis 6. der Allgemeinverfügung wären danach praktisch unanwendbar. Auch in der Begründung der Allgemeinverfügung ist ausdrücklich eine Geltung auch über das Stadtgebiet hinaus beschrieben. Dadurch wird abermals der ausdrückliche Regelungswille der Antragsgegnerin und deren Umfang offenkundig.

40

Gleichwohl eine allein auf das Stadtgebiet beschränkte Festsetzung eines Mindestbeförderungsentgeltes zulässig sein könnte, findet sie in der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung keine hinreichende Stütze bzw. sprachliche Basis und formuliert das nicht eindeutig.

41

Mithin besteht für eine Teilbarkeit kein Raum. Entsprechendes gilt für eine dahingehende Auslegung bzw. geltungserhaltende Reduktion bzw. nachträgliche Heilung.

42

e) Nach alledem kommt es auf die weiteren aufgeworfenen Rechtsfragen (wie etwa die Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen des § 51a Abs. 1 PBefG (dazu VG Leipzig, U.v. 15.11.2024 – 1 K 311/23 – juris, Rn. 36 ff.), die gewählte Rechtsform der Allgemeinverfügung, sowie die Übereinstimmung mit unionsrechtlichen Vorgaben) nicht mehr entscheidungserheblich an, weshalb die Kammer auch keine Veranlassung für eine Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union sieht.

43

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

44

4. Die Streitwertfestsetzung ergeht nach §§ 63 Abs. 2 S. 1, 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1, Abs. 2 GKG. Hierbei legt die Kammer mangels konkreter Anhaltspunkte für das wirtschaftliche Interesse einen der Bedeutung entsprechenden doppelten Auffangstreitwert von 10.000 EUR zugrunde. Aufgrund des einstweiligen Charakters des Eilverfahrens wird die Hälfte dieses Streitwertes der Hauptsache, mithin 5.000 EUR, in Ansatz gebracht.