

Titel:

Mindestbeförderungsentgelte für den Verkehr mit Mietwagen, Allgemeinverfügung, Örtliche Zuständigkeit, Pflichtfahrgebiet, Stadtgebiet, Mindestbeförderungsentgelt, örtliche Zuständigkeit, Berufsausübungsfreiheit, Interessenabwägung, Vermittlerplattformen

Normenkette:

PBefG § 51a Abs. 1

Schlagworte:

Mindestbeförderungsentgelte für den Verkehr mit Mietwagen, Allgemeinverfügung, Örtliche Zuständigkeit, Pflichtfahrgebiet, Stadtgebiet, Mindestbeförderungsentgelt, örtliche Zuständigkeit, Berufsausübungsfreiheit, Interessenabwägung, Vermittlerplattformen

Tenor

I. Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerinnen vom 26. Juni 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 10.000 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1

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

2

Die Antragstellerin zu 1) ist Mietwagenunternehmerin, die im Münchner Umland konzessioniert und fast ausschließlich im Großraum München tätig ist. Die Antragstellerinnen zu 2 und 3 vermitteln Beförderungsleistungen. Die Antragstellerin zu 3 hat ihren Hauptverwaltungssitz in Tallinn, Estland und hält sämtliche Geschäftsanteile an der Antragstellerin zu 2. Die Antragstellerin zu 2 ist die deutsche Tochtergesellschaft der Antragstellerin zu 3 mit Sitz in Berlin, die insbesondere bei der Preisbildung mitwirkt, über Standorte entscheidet und mit Mietwagenunternehmen kooperiert.

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 26. Juni 2026 legten die Antragsteller Widerspruch gegen die Allgemeinverfügung ein.

6

Mit Schriftsatz vom 2. Juli 2026 ließen die Antragstellerinnen beim Verwaltungsgericht München beantragen,

„die aufschiebende Wirkung der Widersprüche der Antragstellerinnen vom 26.06.2026 gegen die Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin über die Festsetzung von Mindestbeförderungsentgelten für den Verkehr mit Mietwagen vom 19.06.2026 wiederherzustellen“.

7

Dies begründeten sie im Wesentlichen mit der fehlenden Regelungskompetenz der Antragsgegnerin, da die Allgemeinverfügung Streckenanteile erfasse, die außerhalb des Stadtgebiets im übrigen Pflichtfahrgebiet für Taxis – und damit in fremden Genehmigungsbezirken – erbracht würden. Danach sei die Allgemeinverfügung mangels Teilbarkeit gesamtrechtswidrig. Zudem sei die Allgemeinverfügung unbestimmt und die Tatbestandsvoraussetzungen des § 51a Abs. 1 PBefG lägen nicht vor. Schließlich sei die Ermessensausübung in mehrerlei Hinsicht fehlerhaft. Die Regelung sei insbesondere auch unionsrechtswidrig. Im Rahmen der Interessenabwägung überwiege daher das Aussetzungsinteresse der Antragstellerinnen.

8

Die Antragsgegnerin trat dem mit Schriftsatz vom 20. August 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 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 vereinbar.

10

Hierauf nahmen die Antragstellerinnen mit Schriftsatz vom 29. September 2026 ergänzend Stellung.

11

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

II.

12

Der zulässige Antrag ist begründet und deshalb erfolgreich.

13

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

14

Insbesondere sind die Antragstellerinnen gem. § 42 Abs. 2 VwGO analog antragsbefugt.

15

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).

16

a) Gemessen hieran ist die Antragsstellerin zu 1 als konzessionierte Unternehmerin im Gelegenheitsverkehr mit Mietwagen gem. §§ 49 Abs. 4, 46 Abs. 2 Nr. 3 PBefG, die regelmäßig und schwerpunktmäßig im Stadtgebiet der Antragsgegnerin tätig ist, als unmittelbar betroffene Adressatin der Allgemeinverfügung antragsbefugt.

17

b) Gleiches gilt für die Antragstellerinnen zu 2 und 3 als Vermittler von entgeltlichen Beförderungen mit Mietwagen.

18

Zwar sind diese wohl nicht unmittelbare Adressaten der Allgemeinverfügung, es besteht aber dennoch die Möglichkeit, dass sie durch das für bestimmte Beförderungsfahrten angeordnete Mindestbeförderungsentgelt in subjektiven eigenen Rechten – hier in Gestalt der Berufsausübungsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG – verletzt sein könnten. Der Grundrechtsschutz ist nicht auf Eingriffe im herkömmlichen Sinne beschränkt, wonach unter einem Grundrechtseingriff im Allgemeinen ein rechtsförmiger Vorgang verstanden wird, der unmittelbar und gezielt (final) durch ein vom Staat verfügbares, erforderlichenfalls zwangsweise durchzusetzendes Ge- oder Verbot, also imperativ, zu einer Verkürzung grundrechtlicher Freiheiten führt. Vielmehr kann der Abwehrgehalt der Grundrechte auch bei faktischen und/oder mittelbaren Beeinträchtigungen betroffen sein, wenn diese in der Zielsetzung und in ihren Wirkungen Eingriffen gleichkommen.

19

Nach den hierzu in der Rechtsprechung (vgl. etwa BVerfG, B.v. 27.04.2021 – 2 BvR 206/14 – juris, Rn. 53 f.; OVG Berlin-Brandenburg, B.v. 21.02.2025 – 10 S 5/25 – juris, Rn. 16 ff.; Nds. OVG, U.v. 02.12.2021 – 11 LC 84/20 – juris, Rn. 28 ff.) Maßstäben ist im vorliegenden Fall davon auszugehen, dass die gegenüber Beförderern, die Gelegenheitsverkehre mit Mietwagen selbst erbringen, angeordneten Mindestbeförderungsentgelte hinsichtlich der Zielsetzung und ihren Wirkungen sowie ihrer Gewichtigkeit einem imperativen, unmittelbaren und finalen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit der Antragstellerinnen zu 2 und 3 – für letztere als ausländische juristische Person folgt der Schutz der Berufsfreiheit zumindest über eine unionsrechtskonforme Auslegung von Art. 2 Abs. 1 GG – gleichkommen und damit die Möglichkeit einer Verletzung von Art. 12 Abs. 1 GG besteht.

20

Die Antragstellerinnen zu 2 und 3 sind Vermittler von entgeltlichen Beförderungen mit Mietwagen, für die das PBefG Anwendung findet, vgl. § 1 Abs. 3 S. 1 PBefG (vgl. VG Gelsenkirchen, B.v. 01.04.2026 – 7 L 141/26 – juris, Rn. 15 ff.). Dabei ist ausweislich der Antragsgebegründung davon auszugehen, dass beide Antragstellerinnen jeweils Einfluss auf die Preisbildung bei den Beförderungsentgelten in München haben, wobei der interne Abstimmungsprozess keiner näheren Betrachtung bedarf. Nach § 1 Abs. 3 S. 2 PBefG umfasst die vom PBefG erfasste Vermittlung die Tätigkeit von Betreibern von Mobilitätsplattformen, deren Hauptgeschäftszweck auf den Abschluss eines Vertrages über eine gemäß § 2 PBefG genehmigungspflichtige Beförderung ausgerichtet ist, und die nicht selbst Beförderer nach § 1 Abs. 1 S. 1 PBefG sind. Die Antragstellerinnen zu 2 und 3 vermitteln als Hauptgeschäftszweck über ihre Onlineplattform entgeltliche Beförderungsdienstleistungen mit Mietwagen, die durch Dritte – wie unter anderem die Antragstellerin zu 1 –, die Inhaber der hierfür erforderlichen personenbeförderungsrechtlichen Genehmigung sind, durchgeführt werden. Es liegt ein zielgerichteter Eingriff in die freie Gestaltung des Beförderungsentgelts durch Vermittler von entgeltlichen Beförderungen mit Mietwagen und damit auch in die Berufsausübungsfreiheit vor, der mit dem Eingriff in die freie Gestaltung des Beförderungsentgelts durch diejenigen, die die Beförderungsleistung direkt erbringen, vergleichbar ist.

21

Die Antragsgegnerin wollte mit der Anordnung von Mindestbeförderungsentgelten auch erkennbar und sogar im Besonderen die Berufsausübung in Form der freien Entgeltgestaltung der Vermittler von entgeltlichen Beförderungen mit Mietwagen reglementieren. Damit entspricht die mittelbarfaktische Wirkung auf die Plattformbetreiber – wie es auch die Antragstellerin zu 2 und 3 sind – der originären Zielsetzung der Antragsgegnerin und erweist sich nicht als bloßer Reflex.

22

Die Auswirkungen der Anordnung des Mindestbeförderungsentgelts auf die Antragstellerinnen zu 2 und 3. ist ferner in der Intensität und der Unmittelbarkeit vergleichbar mit der Wirkung auf den unmittelbaren Beförderer. Die Preisgestaltung erfolgt maßgeblich über die Betreiber von Mobilitätsplattformen. Diese vermitteln nicht nur die Beförderungsdienstleistung, sondern benennen dem Fahrgast im Rahmen ihres Onlineangebots im Vorfeld des Vertragsschlusses bereits das für die gesamte Fahrt zu berechnende, fixe Beförderungsentgelt, welches der Kunde oftmals direkt an den Plattformbetreiber entrichtet. Dem durchführenden Beförderer verbleibt bei Annahme der über die Mobilitätsplattform vermittelten Beförderung regelmäßig kein Raum mehr für eine eigene Preisgestaltung.

23

2. Der Antrag ist auch begründet.

24

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.

25

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 Antragstellerinnen mit dem widerstreitenden öffentlichen Interesse, dass dem privaten Aussetzungsinteresse Vorrang einzuräumen ist. Denn bei der im Verfahren

des vorläufigen Rechtsschutzes geboten, aber auch nur möglichen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage erweisen sich die mit dem Widerspruch angegriffenen Regelungen der Allgemeinverfügung als voraussichtlich rechtswidrig.

26

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.

27

§ 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.).

28

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.

29

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.).

30

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).

31

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.

32

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. Zuständigkeitsbereichsregelungen 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 den Pflichtfahrbereich im Sinne des Taxitarifverordnung konstituierenden) Genehmigungsbehörden erforderlich für die Festlegung von Mindestbeförderungsentgelten in einem örtlich derart umfassenden Gebiet, wie von der Antragsgegnerin gewollt.

33

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.

34

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.

35

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.

36

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.

37

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.

38

Auszugehen ist daher bei der Bestimmung von Regelungsgehalt 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.

39

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.

40

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.

41

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

42

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 Pflichtfahrbereiches, nicht aber außerhalb des Stadtgebiets verlaufen. Der Pflichtfahrbereich geht räumlich indes deutlich über das Stadtgebiet hinaus. Das Gericht sieht sich gehindert, insofern eine entsprechende teleologische Reduktion vorzunehmen.

43

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.

44

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.

45

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.).

46

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.

47

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.

48

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

49

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.

50

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

51

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 jeweils 10.000 EUR zugrunde. Aufgrund des einstweiligen Charakters des Eilverfahrens wird jeweils die Hälfte dieses Streitwerts der Hauptsache, mithin 5.000 EUR, in Ansatz gebracht. Aufgrund der Einheitlichkeit des angefochtenen Verfahrensgegenstands und der ersichtlichen Verwobenheit der Antragstellerin zu 2 und 3 setzt die Kammer den Streitwert für diese nur einfach an und sieht diesbezüglich von einer Erhöhung wegen subjektiver Antragshäufung ab.