

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Fachpresse: ja

Recht der Verkehrswirtschaft und Verkehrsrecht, ferner des Betriebs von Wasserstraßen sowie der Streitigkeiten über Straßen-Sondernutzungen

Sachgebietsergänzung:

Personenbeförderungsrecht - Taxengenehmigung

Rechtsquelle/n:

PBefG	§ 13 Abs. 1 und 4, § 15 Abs. 1 und 2, § 17 Abs. 1, 3 und 4, § 20 Abs. 1 und 4, § 61 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. b
PBZugV	§§ 2 f.
VwGO	§ 42 Abs. 2, §§ 58 und 70
VwVfG	§ 42a

Titelzeile:

Beim Gelegenheitsverkehr mit Taxen setzt die Erteilung/Aushändigung der Genehmigungsurkunde nicht die Unanfechtbarkeit der Genehmigung voraus

Stichworte:

Genehmigung für den Gelegenheitsverkehr mit Personenkraftwagen; Taxengenehmigung; Genehmigungsfiktion; fiktive Genehmigung; vollständiger Antrag; Unanfechtbarkeit der Genehmigung; Geltungsdauer einer Taxengenehmigung; Wirksamwerden einer Taxengenehmigung; Erteilung der Genehmigungsurkunde; Aushändigung der Genehmigungsurkunde; Realakt; Entscheidungsfrist; Zwischenbescheid; allgemeine Leistungsklage; Konkurrentenklage; Anfechtbarkeit einer Genehmigung; Prioritätsgrundsatz; einstweilige Erlaubnis.

Leitsätze:

1. Die Erteilung einer Genehmigungsurkunde für den Gelegenheitsverkehr mit Taxen ist kein Verwaltungsakt, sondern ein Realakt.
2. Die Genehmigungsfiktion nach § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG setzt einen vollständigen Antrag voraus.
3. Die Geltungsdauer einer Taxengenehmigung beginnt erst mit der Erteilung der Genehmigungsurkunde zu laufen.
4. Beim Gelegenheitsverkehr mit Taxen setzt die Erteilung der Genehmigungsurkunde nicht die Unanfechtbarkeit der Genehmigung voraus.



Urteil des 3. Senats vom 8. November 2018 - BVerwG 3 C 26.16

- I. VG Karlsruhe vom 27. Mai 2014
Az: VG 1 K 1747/12**
- II. VGH Mannheim vom 27. Oktober 2016
Az: VGH 12 S 2257/14**



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

BVerwG 3 C 26.16
VGH 12 S 2257/14

Verkündet
am 8. November 2018

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 8. November 2018
durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Liebler,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kuhlmann und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Rothfuß und Dr. Kenntner

für Recht erkannt:

Die Urteile des Verwaltungsgerichtshofs Baden-
Württemberg vom 27. Oktober 2016 und des Verwaltungs-
gerichts Karlsruhe vom 27. Mai 2014 werden geändert.

Die Beklagte wird verurteilt, dem Kläger zehn Genehmi-
gungsurkunden für den Gelegenheitsverkehr mit Taxen zu
erteilen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Beteiligten streiten um die Erteilung von Genehmigungsurkunden für den Gelegenheitsverkehr mit Taxen.
- 2 Der Kläger beantragte am 31. Mai 2010 bei der Beklagten unter Verwendung amtlicher Vordrucke die Ersterteilung von zehn Genehmigungen für den Gelegenheitsverkehr mit Taxen. Die Geltungsdauer der Genehmigungen sollte nach seiner Eintragung in den Vordrucken "sofort" beginnen.
- 3 Mit Bescheid vom 6. Oktober 2010 lehnte die Beklagte die Genehmigungsanträge ab. Zwar liege in der Person des Klägers kein subjektiver Versagungsgrund

vor, doch stelle die Erteilung weiterer Taxengenehmigungen die Funktionsfähigkeit des Taxengewerbes in Mannheim infrage. Daher seien die objektiven Genehmigungsvoraussetzungen nach § 13 Abs. 4 des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) derzeit nicht erfüllt. Den Widerspruch des Klägers wies das Regierungspräsidium Karlsruhe mit derselben Begründung zurück.

- 4 Die hiergegen erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht abgewiesen. Die Berufung des Klägers hat der Verwaltungsgerichtshof mit Urteil vom 27. Oktober 2016 zurückgewiesen. Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt: Der auf Aushändigung von zehn Genehmigungsurkunden gerichtete Hauptantrag sei als allgemeine Leistungsklage statthaft; die Aushändigung sei ein rein tatsächliches Verwaltungshandeln. Seit der am 1. Juli 1990 in Kraft getretenen Neufassung von § 17 Abs. 1 PBefG durch das Dritte Rechtsbereinigungsgesetz vom 28. Juni 1990 (BGBl. I S. 1221) sei die Urkunde nicht mehr Wirksamkeitsvoraussetzung für die Genehmigung, sondern diene nur noch dem Nachweis, dass eine Genehmigung vorhanden sei. Eine in der Urkunde selbst liegende Regelung sei nicht zu erkennen. Der Hauptantrag des Klägers sei unbegründet; der geltend gemachte Anspruch stehe ihm zu dem für die Beurteilung maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vor dem Senat nicht mehr zu. Zwar hätten nach § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG, wonach die Genehmigung als erteilt gelte, wenn sie nicht fristgerecht versagt werde, zugunsten des Klägers seit dem 23. September 2010 zehn Genehmigungen als erteilt gegolten. Die zehn danach als erteilt geltenden Genehmigungen hätten sich zwischenzeitlich durch Zeitablauf aber erledigt (§ 43 Abs. 2 LVwVfG). Die nach § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG wegen Fristablaufs als erteilt geltende Genehmigung werde gegenüber dem Antragsteller als Adressaten mit dem Fiktionseintritt wirksam; damit beginne auch die Geltungsdauer der Genehmigung zu laufen, die nach § 13 Abs. 5 Satz 5 PBefG bei Erstbewerbern höchstens zwei Jahre betrage. Die Auffassung des Klägers, die Genehmigung werde erst mit der Aushändigung der Genehmigungsurkunde wirksam, finde im Gesetz seit der Rechtsänderung durch das Dritte Rechtsbereinigungsgesetz keine Stütze mehr. Nachdem der Kläger von der Möglichkeit, eine abweichende Gültigkeitsdauer zu bestimmen, keinen Gebrauch gemacht habe, seien die zehn fingierten Genehmigungen ihm gegenüber am 23. September 2010 wirksam geworden; ihre zweijährige Höchstdauer sei mit dem 22. September 2012 abgelaufen. Deshalb könne der Kläger die Aus-

händigung von Genehmigungsurkunden nicht mehr beanspruchen. Da sich der Zweck der Genehmigungsurkunde in einer Nachweisfunktion erschöpfe, bestehe kein Anspruch auf eine Urkunde, die sich auf eine zurückliegende Zeit beziehe. Der auf Genehmigungserteilung gerichtete Hilfsantrag des Klägers bleibe ebenfalls ohne Erfolg. Seine Genehmigungsanträge vom 31. Mai 2010 seien infolge des Fiktionseintritts "verbraucht". Zu ihrer positiven Bescheidung könne die Beklagte daher nicht verpflichtet werden.

- 5 Zur Begründung seiner Revision macht der Kläger im Wesentlichen geltend: Entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts sei die Erteilung der Genehmigungsurkunde ein Verwaltungsakt. Die Änderung von § 17 PBefG a.F. durch das Dritte Rechtsbereinigungsgesetz habe daran nichts geändert; sie habe sich auf redaktionelle Änderungen beschränkt. Daher werde eine Taxengenehmigung nach wie vor erst mit der Aushändigung der Genehmigungsurkunde wirksam erteilt. Die Annahme des Berufungsgerichts, der Beginn der Zweijahresfrist für die Geltung der Genehmigung falle mit dem Eintritt der Genehmigungsfiktion zusammen, verstoße gegen Bundesrecht. Das Berufungsgericht verkenne den mehrstufigen Aufbau der Genehmigungserteilung und dessen Auswirkungen auf die Genehmigungsfiktion des § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG. Die Fiktion könne sich nur auf das Vorliegen der Genehmigungsvoraussetzungen nach § 13 Abs. 1 und 4 PBefG erstrecken, nicht aber auf die Eignung der zum Taxenbetrieb einzusetzenden Fahrzeuge. Ein Beginn der Genehmigungshöchstdauer von zwei Jahren vor dieser abschließenden Prüfung sei daher ausgeschlossen. Unzutreffend sei schließlich auch die Annahme des Berufungsgerichts, seine Genehmigungsanträge seien durch den Eintritt der Genehmigungsfiktion "verbraucht". Diese Auffassung verletze sein Recht auf effektiven Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG). Er habe im gesamten Verfahren zum Ausdruck gebracht, dass er die Erteilung von Taxengenehmigungen begehre. Ihn nun auf das Stellen neuer Anträge zu verweisen, sei eine bloße Förmerei.
- 6 Die Beklagte tritt der Revision entgegen und verteidigt das Berufungsurteil.
- 7 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht teilt in Übereinstimmung mit dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur die Auffassung des Berufungsgerichts, dass die Aushändigung der Ge-

nehmigungsurkunde kein Verwaltungsakt sei und die Genehmigung gegenüber dem Kläger mit dem Eintritt der Fiktion wirksam geworden sei.

II

- 8 Die Revision des Klägers hat Erfolg. Er hat den mit seinem Hauptantrag geltend gemachten Anspruch auf die Erteilung von zehn Genehmigungsurkunden. Revisionsrechtlich nicht zu beanstanden ist, dass das Berufungsgericht die für dieses Begehren statthafte Klageart in der allgemeinen Leistungsklage gesehen hat (1.). Mit Bundesrecht unvereinbar ist jedoch seine Auffassung, die zweijährige Geltungsdauer der Genehmigung bei Erteilung an einen Neubewerber nach § 13 Abs. 5 Satz 5 PBefG beginne bereits mit dem Eintritt der Genehmigungsfiktion zu laufen und es sei dafür nicht zusätzlich auch die Erteilung einer Genehmigungsurkunde erforderlich (2.). Die Entscheidung des Berufungsgerichts stellt sich auch nicht aus anderen Gründen im Ergebnis als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO). Die vom Kläger beantragten Genehmigungen galten gemäß § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG als erteilt; er hat vollständige Genehmigungsanträge eingereicht und die Beklagte hat die Genehmigungen nicht innerhalb der Dreimonatsfrist des § 15 Abs. 1 Satz 2 PBefG versagt (3.). Der Erteilung der Genehmigungsurkunden für den Gelegenheitsverkehr mit Taxen steht auch nicht die Regelung des § 15 Abs. 2 Satz 1 PBefG entgegen, wonach die Entscheidung über den Antrag unanfechtbar geworden sein muss (4.). Spruchreif ist die Sache auch mit Blick auf die subjektiven Genehmigungsvoraussetzungen des § 13 Abs. 1 PBefG (5.).
- 9 1. Zu Recht geht das Berufungsgericht davon aus, dass die statthafte Klageart für das vom Kläger mit dem Hauptantrag verfolgte Begehren auf die Erteilung von zehn Genehmigungsurkunden die allgemeine Leistungsklage und nicht die Verpflichtungsklage ist.
- 10 Gemäß § 15 Abs. 2 Satz 1 PBefG wird dem Antragsteller, ist die Entscheidung über den Antrag unanfechtbar geworden, eine Genehmigungsurkunde erteilt. Nach Satz 2 darf einer juristischen Person die Genehmigungsurkunde erst ausgehändigt werden, wenn die Eintragung in das Register nachgewiesen ist. Mit "Erteilung" der Genehmigungsurkunde in § 15 Abs. 2 Satz 1 PBefG ist danach

nicht anders als mit "Aushändigung" in Satz 2 die Übergabe der Urkunde an den Genehmigungsinhaber gemeint. Diese Erteilung/Aushändigung der Genehmigungsurkunde ist wegen des Fehlens einer damit verbundenen Regelung im Sinne von § 35 Satz 1 VwVfG/LVwVfG BW kein Verwaltungsakt, sondern ein Realakt (wie das Berufungsgericht OVG Lüneburg, Urteil vom 16. September 2004 - 7 LB 3545/01 - NVwZ-RR 2005, 105 <109>; VG Stuttgart, Urteil vom 13. April 2016 - 8 K 3924/15 - juris Rn. 21; a.A. VG Neustadt Weinstraße, Urteil vom 23. April 2012 - 3 K 804/11.NW - juris Rn. 20; Heinze/Fiedler, in: Heinze/Fehling/Fiedler, PBefG, 2. Aufl. 2014, § 15 Rn. 34).

- 11 Das folgt aus dem Wortlaut der Bestimmung sowie aus der Systematik von § 15 Abs. 1 und 2 PBefG. § 15 Abs. 1 PBefG regelt die Entscheidung über den vom Bewerber gestellten Genehmigungsantrag; sie ist dem Antragsteller zuzustellen (§ 15 Abs. 1 Satz 1 PBefG). Die Entscheidung über den Genehmigungsantrag ist ein Verwaltungsakt. § 15 Abs. 2 PBefG setzt die Unanfechtbarkeit der Entscheidung über den Antrag voraus und geht damit davon aus, dass die Genehmigungsentscheidung bereits getroffen wurde; die Vorschrift betrifft lediglich die tatsächliche Umsetzung der Genehmigungsentscheidung durch die Erteilung/Aushändigung einer entsprechenden Genehmigungsurkunde. Auch die Aufnahme der amtlichen Kennzeichen der bei einem Gelegenheitsverkehr einzusetzenden Fahrzeuge in die Genehmigungsurkunde (vgl. § 17 Abs. 1 Nr. 8 und Abs. 2 Satz 1 PBefG) ist lediglich Teil der Nachweisfunktion der Genehmigungsurkunde; sie hat keinen eigenständigen Regelungscharakter.
- 12 Zum selben Ergebnis führt der Vergleich mit der Vorgängerregelung. Der Gesetzgeber hat mit dem Dritten Rechtsbereinigungsgesetz vom 28. Juni 1990 (BGBl. I S. 1221) § 15 Abs. 2 PBefG an die Stelle von § 17 Abs. 1 PBefG in der Fassung vom 7. Juni 1978 gesetzt. Die alte Bestimmung lautete wie folgt: "Die Genehmigung wird, wenn die Entscheidung nach § 15 unanfechtbar geworden ist, durch Aushändigung der Genehmigungsurkunde erteilt." Die Abhängigkeit der Genehmigungserteilung von der Aushändigung der Genehmigungsurkunde, der in der Vorgängerbestimmung noch ein rechtsbegründender und damit eigenständiger Regelungsgehalt beigemessen wurde, ist mit § 15 Abs. 2 PBefG n.F. entfallen. Dass dieser "Systemwechsel" in der Gesetzesbegründung, die sich auf die Aussage beschränkt, dass § 15 Abs. 2 - neu - § 17 Abs. 1 - alt - sowie § 18

- alt - entspreche (BT-Drs. 11/4310 S. 118), keinen ausdrücklichen Niederschlag gefunden hat, steht dieser Auslegung nicht entgegen.

- 13 Für die Einordnung als Realakt streitet schließlich auch § 17 Abs. 5 PBefG, wonach die Genehmigungsurkunde unverzüglich einzuziehen ist, wenn eine Genehmigung anders als durch Zeitablauf ungültig geworden ist. Dort ist von Einziehung, nicht aber von Aufhebung der Genehmigungsurkunde im Sinne der §§ 48 ff. VwVfG die Rede; dies wäre jedoch zu erwarten, wenn der Gesetzgeber auch der Genehmigungsurkunde selbst einen eigenständigen Regelungsgehalt beigelegt hätte.
- 14 2. Das Berufungsurteil verletzt Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO), soweit es davon ausgeht, dass die Geltungsdauer der Genehmigung bereits vor der Erteilung der Genehmigungsurkunde zu laufen beginnt. Damit wird die in § 13 Abs. 5 Satz 5 Halbs. 1 PBefG vorgesehene Geltungsdauer der Genehmigung von zwei Jahren verkürzt. Der Genehmigungsinhaber kann vor der Erteilung/Aushändigung der Urkunde die Personenbeförderung nicht aufnehmen, ohne das Risiko zu laufen, sich einem Ordnungswidrigkeitenverfahren nach § 61 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. b PBefG auszusetzen, da er gegen die ihm in § 17 Abs. 4 PBefG auferlegten Nachweis- und Mitführepflichten verstößt.
- 15 Die nach § 2 PBefG erforderliche Genehmigung für die entgeltliche oder geschäftsmäßige Beförderung von Personen kann der Antragsteller auf zweierlei Weise erlangen: Sie wird ihm entweder gemäß § 15 Abs. 1 Satz 1 PBefG durch schriftlichen Bescheid der Genehmigungsbehörde erteilt, oder ihr Vorliegen wird unter den Voraussetzungen von § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG fingiert. Nach dieser Bestimmung gilt die Genehmigung als erteilt, wenn sie nicht innerhalb der Frist des § 15 Abs. 1 Satz 2 PBefG versagt wird, die die Genehmigungsbehörde erforderlichenfalls nach Maßgabe von Satz 3 und 4 durch Zwischenbescheid verlängern kann. Aus diesen Vorschriften ist zugleich der Zeitpunkt zu entnehmen, zu dem die Genehmigung gegenüber dem Antragsteller wirksam wird. Dies ist bei einer schriftlichen Genehmigung nach § 15 Abs. 1 Satz 1 PBefG der Zeitpunkt der Bekanntgabe des schriftlichen Bescheides ihm gegenüber und bei einer fiktiven Genehmigung nach Satz 5 - ohne das zusätzliche Erfordernis einer förmlichen Bekanntgabe - der Zeitpunkt, zu dem die Frist des § 15 Abs. 1 Satz 2

und 3 PBefG abgelaufen ist. Hiervon zu trennen ist die Frage, wann die Geltungsdauer einer solchen Genehmigung zu laufen beginnt. Ähnlich wie bei der Unterscheidung zwischen der äußeren und inneren Wirksamkeit eines Verwaltungsaktes oder dem (möglichen) Auseinanderfallen der Bekanntgabe und des Inkrafttretens einer Rechtsnorm muss auch der Beginn der Geltungsdauer einer personenbeförderungsrechtlichen Genehmigung nicht notwendig mit dem Zeitpunkt zusammenfallen, zu dem die Genehmigung gegenüber dem Antragsteller wirksam wird. Die Geltungsdauer einer Genehmigung kann jedoch nur dann zu laufen beginnen, wenn der Inhaber von ihr auch in zulässiger und rechtssicherer Weise Gebrauch machen kann.

- 16 § 13 Abs. 5 Satz 5 Halbs. 1 PBefG bestimmt, dass die Genehmigung bei Neubewerbern für die Dauer von zwei Jahren zu erteilen ist. Diese Regelung beansprucht für schriftlich erteilte (§ 15 Abs. 1 Satz 1 PBefG) und fingierte Genehmigungen (§ 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG) gleichermaßen Geltung. Dem Risiko eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens entgeht der Inhaber einer personenbeförderungsrechtlichen Genehmigung aber nur dann in hinreichend rechtssicherer und ihm damit zumutbarer Weise, wenn er über die materiell-rechtliche Genehmigung nach § 15 Abs. 1 PBefG hinaus auch über die nach § 17 Abs. 3 und 4 PBefG für die Aufnahme des Taxenbetriebs zusätzlich notwendige Genehmigungsurkunde verfügt. Denn nach § 61 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. b PBefG handelt ordnungswidrig, wer vorsätzlich oder fahrlässig den Vorschriften dieses Gesetzes über das Mitführen und Aushändigen von Urkunden (§ 17 Abs. 4, § 20 Abs. 4) zuwiderhandelt. Nach dem dort in Bezug genommenen § 17 Abs. 4 PBefG ist im Gelegenheitsverkehr mit Kraftfahrzeugen die Genehmigungsurkunde oder eine gekürzte amtliche Ausfertigung oder eine beglaubigte Kopie der Gemeinschaftslizenz während der Fahrt mitzuführen und auf Verlangen den zuständigen Personen zur Prüfung auszuhändigen. Darüber hinaus sieht § 17 Abs. 3 PBefG - soweit hier von Interesse - vor, dass die Erteilung der Genehmigung nur durch die Genehmigungsurkunde oder eine amtliche Ausfertigung nachgewiesen werden kann.
- 17 Der Einwand des Berufungsgerichts, der Ordnungswidrigkeitentatbestand des § 61 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. b PBefG solle nicht das Fehlen einer Genehmigung und damit die Ordnungswidrigkeit der Personenbeförderung als solche sanktionie-

ren, sondern den Verstoß gegen die Nachweisfunktion, mag zutreffen, kann aber zu keinem anderen Ergebnis führen. Für den Genehmigungsinhaber, der eine ihm erteilte Genehmigung nutzen will und dies mit Blick auf die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG auch können soll, kann es auf diese Differenzierung nicht ankommen. Der Genehmigungsinhaber erhalte nicht die notwendige Rechtssicherheit für die Aufnahme seiner Tätigkeit. Er liefe - trotz gültiger Genehmigung - das Risiko, dass wegen des Fehlens der Genehmigungsurkunde ein Ordnungswidrigkeitenverfahren gegen ihn eingeleitet wird. Hinzu kommt, dass das Ordnungswidrigkeitenverfahren unnötig mit Fragen zur Rechtmäßigkeit des Genehmigungsverfahrens nach § 15 Abs. 1 und 2 PBefG befrachtet würde, die jedenfalls in der Kontrollsituation vor Ort wohl regelmäßig nicht abschließend beantwortet werden könnten. Ebenso wenig kann der Genehmigungsinhaber - wovon das Berufungsgericht hilfsweise ausgeht - darauf verwiesen werden, seinen Anspruch auf die Ausstellung einer Genehmigungsurkunde notfalls im verwaltungsgerichtlichen Eilverfahren nach § 123 VwGO durchzusetzen (UA S. 22 f.). Er bleibe bis zum Ergehen einer rechtskräftigen positiven Entscheidung über seinen Antrag auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes und einer darauf beruhenden Urkundenerteilung gleichwohl vorübergehend daran gehindert, ohne rechtliches Risiko von seiner Genehmigung Gebrauch zu machen; die gesetzlich vorgesehene Geltungsdauer der ihm erteilten Genehmigung bliebe somit zumindest verkürzt.

- 18 Konnte aus den genannten Gründen die Geltungsdauer der Genehmigungen wegen der Nichterteilung von Genehmigungsurkunden schon nicht in Lauf gesetzt werden, waren diese Genehmigungen zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung nicht durch Zeitablauf gemäß § 43 Abs. 2 LVwVfG BW erledigt.
- 19 3. Die Entscheidung des Berufungsgerichts stellt sich nicht aus anderen Gründen im Ergebnis als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO). Der vom Kläger mit seinem Hauptantrag geltend gemachte Anspruch auf Erteilung von Genehmigungsurkunden scheitert nicht daran, dass es an den für die Ausstellung der Urkunden erforderlichen Taxengenehmigungen selbst fehlt. Der Verwaltungsgerichtshof hat im Ergebnis zu Recht angenommen, dass gemäß § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG seit dem 23. September 2010 zehn solche Genehmigungen als an den Kläger erteilt galten.

- 20 a) Revisionsrechtlich nicht zu beanstanden ist der rechtliche Ausgangspunkt des Berufungsgerichts, dass die Frist des § 15 Abs. 1 Satz 2 und 3 PBefG, an deren Ablauf § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG den Eintritt der Fiktionswirkung knüpft, erst dann in Lauf gesetzt wird, wenn der Genehmigungsbehörde ein vollständiger Antrag vorliegt.
- 21 aa) Die Regelungen in § 15 Abs. 1 Satz 2 bis 5 PBefG über die Dauer der von der Genehmigungsbehörde bei ihrer Entscheidung einzuhaltenden Frist und die Fiktion einer Genehmigung bei deren Überschreitung gehen auf Art. 6 Abs. 116 Nr. 7 des Eisenbahnneuordnungsgesetzes vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378) zurück. Erklärter Zweck dieser Neuregelung war es, die Genehmigungsverfahren zu beschleunigen (vgl. BT-Drs. 12/6269 S. 145). Mit der Fiktionsregelung soll die Position des Antragstellers gegenüber einer untätigen Genehmigungsbehörde gestärkt werden. Um in schutzwürdiger Weise auf den Eintritt der Genehmigungsfiktion vertrauen zu können, muss der Antragsteller jedoch seinerseits die Behörde zunächst durch das Einreichen vollständiger Unterlagen in die Lage versetzt haben, über seinen Antrag zu entscheiden. Auch die Zielrichtung des Personenbeförderungsgesetzes - der Schutz der zu befördernden Fahrgäste - spricht dafür, dass nur ein sorgfältiger Antragsteller in den Genuss der Genehmigungsfiktion kommen soll. Dagegen ist es nicht Zweck des § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG, sonstige Verfahrensvereinfachungen herbeizuführen oder materielle Genehmigungsanforderungen herabzusetzen (so auch OVG Greifswald, Beschlüsse vom 30. Januar 2017 - 1 M 453/16 - NordÖR 2017, 257 f. und vom 9. Dezember 2003 - 1 L 174/03 - juris Rn. 13; OVG Lüneburg, Urteil vom 22. Januar 2014 - 7 LB 70/10 - juris Rn. 39; VGH Kassel, Urteil vom 15. Oktober 2002 - 2 UE 2948/01 - juris Rn. 37).
- 22 bb) Einer abschließenden Klärung, welche Unterlagen erforderlich sind, damit ein im Sinne von § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG vollständiger Antrag vorliegt, bedarf es aus Anlass des vorliegenden Falles nicht. Jedenfalls aber reicht es für das Auslösen der Frist des § 15 Abs. 1 Satz 2 und 3 PBefG nicht aus, wenn lediglich die für die Ausstellung der Genehmigungsurkunde nach § 17 Abs. 1 PBefG erforderlichen Angaben gemacht wurden (so aber Bidinger, Personenbeförderungrecht, 2. Aufl., § 15 Rn. 13). Das geht am systematischen Verhältnis von Geneh-

mung und Genehmigungsurkunde und insbesondere daran vorbei, dass § 12 PBefG ergänzt durch die Berufszugangsverordnung für den Straßenpersonenverkehr (PBZugV) eine eigenständige Aufzählung der Angaben und Unterlagen enthält, die der Antrag auf Genehmigung enthalten soll (Absatz 1) oder muss (Absatz 2). Dieser Anforderungskatalog geht über die nach § 17 Abs. 1 PBefG für die Ausstellung der Genehmigungsurkunde notwendigen Angaben hinaus.

- 23 Dementsprechend muss ein Antrag auf Genehmigung eines Gelegenheitsverkehrs mit Kraftfahrzeugen, damit er vollständig ist, zum einen die Angaben nach § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 4 PBefG enthalten. Dem steht nicht entgegen, dass es sich bei § 12 Abs. 1 PBefG um eine "Soll"-Regelung handelt. Daraus ist zu entnehmen, dass diese Angaben regelmäßig zu fordern, nicht aber, dass sie grundsätzlich entbehrlich sind. Darüber hinaus bestimmt § 12 Abs. 2 PBefG, dass dem Antrag Unterlagen beizufügen sind, die ein Urteil über die Zuverlässigkeit des Antragstellers und die Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Betriebs ermöglichen. Das zielt auf die subjektiven Genehmigungsvoraussetzungen nach § 13 Abs. 1 PBefG. Um welche Unterlagen es sich dabei handelt, wird in der Berufszugangsverordnung für den Straßenpersonenverkehr etwa in Bezug auf die Unterlagen für die Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit (§ 2 PBZugV) und der fachlichen Eignung (§ 3 PBZugV) konkretisiert; geregelt ist dort auch, wie aktuell die entsprechenden Nachweise sein müssen. Die Beibringung der dort aufgeführten Unterlagen ist daher für die Vollständigkeit des Genehmigungsantrags ebenfalls erforderlich (vgl. OVG Greifswald, Beschluss vom 30. Januar 2017 - 1 M 453/16 - NordÖR 2017, 257 f.; OVG Hamburg, Beschluss vom 18. November 2010 - 3 Bs 206/10 - VRS 120, 213 <218 f.>; VGH Kassel, Urteil vom 15. Oktober 2002 - UE 2948/01 - juris Rn. 37; Fromm/Sellmann/Zuck, Personenbeförderungsrecht, 4. Aufl. 2013, § 15 PBefG Rn. 2; Bauer, PBefG, 2010, § 15 Rn. 6 ff.).
- 24 cc) Danach ist nicht ersichtlich, dass zum 23. Juni 2010 - dem Zeitpunkt, zu dem nach Auffassung des Berufungsgerichts die für den Fiktionseintritt maßgebliche Dreimonatsfrist zu laufen begann - erforderliche Unterlagen gefehlt haben. Etwas Gegenteiliges hat auch die Beklagte nicht mehr geltend gemacht.

- 25 b) Ebenfalls ohne Verstoß gegen Bundesrecht nimmt das Berufungsgericht an, dass die - gegebenenfalls nach Satz 3 verlängerte - Dreimonatsfrist des § 15 Abs. 1 Satz 2 PBefG eine Entscheidungsfrist ist, die nicht an die konkreten Bearbeitungsmöglichkeiten seitens der Genehmigungsbehörde anknüpft. Die Beklagte kann daher nicht mit Erfolg geltend machen, der zuständige Sachbearbeiter sei längere Zeit krankheitsbedingt ausgefallen. Ebenso wenig ist die Annahme des Berufungsgerichts zu beanstanden, dass die Schreiben der Beklagten vom 3. August 2010 und vom 16. September 2010 keine Zwischenbescheide im Sinne von § 15 Abs. 1 Satz 3 PBefG waren, mit denen die Entscheidungsfrist verlängert wurde. Das folgt schon daraus, dass in diesen Schreiben nicht konkret angegeben war, bis wann die Entscheidung über den gestellten Genehmigungsantrag ergehen werde (vgl. zu diesem Erfordernis u.a. Bidinger, Personenbeförderungsgesetz, 2. Aufl., § 15 PBefG Rn. 19; Fielitz/Grätz, Personenbeförderungsgesetz, Stand: Mai 2018, § 15 Rn. 6).
- 26 c) Wurden - wie hier - von einem Bewerber gleichzeitig mehrere Genehmigungen beantragt und hat die Genehmigungsbehörde die Entscheidungsfrist jeweils verstreichen lassen, sehen die §§ 13 und 15 PBefG eine Beschränkung der Fiktionswirkung des § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG auf nur eine Genehmigung nicht vor. Die Regelung des § 13 Abs. 5 Satz 4 PBefG, wonach einem Antragsteller jeweils nur eine Genehmigung erteilt werden darf, sofern nicht mehr Genehmigungen erteilt werden können, als Antragsteller vorhanden sind, steht im Zusammenhang mit einer von der Genehmigungsbehörde zu treffenden Auswahlentscheidung. Zu einer solchen Auswahlentscheidung kommt es bei der Genehmigungsfiktion nach § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG aber nicht; der Gesetzgeber hat den Eintritt der Fiktionswirkung allein von dem Ablauf der Entscheidungsfrist nach § 15 Abs. 1 Satz 2 und 3 PBefG abhängig gemacht.
- 27 d) Danach ist das Berufungsgericht ohne Verstoß gegen Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO) davon ausgegangen, dass mit dem 23. September 2010 zehn Genehmigungen für den Gelegenheitsverkehr mit Taxen als an den Kläger erteilt galten. Einer gesonderten förmlichen Bekanntgabe der Genehmigung an den Antragsteller, um diese wirksam werden zu lassen, bedarf es in den Fiktionsfällen anders als in den Fällen des § 15 Abs. 1 Satz 1 PBefG nicht (vgl. zum Anspruch auf eine schriftliche Bescheinigung der Genehmigungsfiktion nach § 42a

Abs. 3 LVwVfG BW aber VGH Mannheim, Beschluss vom 30. Juli 2018 - 9 S 1272/18 - juris Rn. 5). Ebenso wenig hängt das Wirksamwerden der Genehmigung gegenüber dem Antragsteller - anders als der Beginn der Geltungsdauer - davon ab, dass der Inhaber auch eine Genehmigungsurkunde erhalten hat. Dafür lassen sich dem Personenbeförderungsgesetz - wie gezeigt - seit der Rechtsänderung durch das Dritte Rechtsbereinigungsgesetz keine normativen Anhaltspunkte mehr entnehmen (so auch Heinze/Fiedler, in: Heinze/Fehling/Fiedler, PBefG, 2. Aufl. 2014, § 15 Rn. 35; a.A.: Bidinger, Personenbeförderungsgesetz, 2. Aufl., § 15 Rn. 41).

- 28 4. Der Erteilung der Genehmigungsurkunden und damit dem Erfolg des Hauptantrages steht auch nicht entgegen, dass die gemäß § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG zugunsten des Klägers als erteilt geltenden Taxengenehmigungen zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung noch nicht unanfechtbar waren. Das in § 15 Abs. 2 Satz 1 PBefG vorgesehene Unanfechtbarkeitserfordernis kommt bei Taxengenehmigungen nicht zur Anwendung.
- 29 a) Dies gilt freilich nicht schon deshalb, weil personenbeförderungrechtliche Genehmigungen - zumal nach § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG fingierte - per se unanfechtbar wären.
- 30 Grundsätzlich ist ebenso wie eine nach § 15 Abs. 1 Satz 1 PBefG schriftlich erteilte auch eine gemäß § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG fingierte Genehmigung im Wege des Widerspruchs und/oder der Klage anfechtbar, wenn durch sie subjektive Rechte Dritter, etwa solche von Konkurrenten des Antragstellers, verletzt sein können (so u.a. VGH Kassel, Urteil vom 5. April 2011 - 2 A 1593/10 - VRS 121, 171 <178>; Heinze/Fiedler, in: Heinze/Fehling/Fiedler, PBefG, 2. Aufl. 2014, § 15 Rn. 30 m.w.N.). Von einer auch bei fiktiven Genehmigungen bestehenden Anfechtungsmöglichkeit geht auch die Regelung des § 42a Abs. 1 Satz 2 VwVfG aus, die durch das Vierte Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften vom 11. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2418) in das Verwaltungsverfahrensgesetz eingefügt wurde; danach gelten die Vorschriften über die Bestandskraft von Verwaltungsakten und über das Rechtsbehelfsverfahren bei einer Genehmigungsfiktion entsprechend. Das bedeutet, dass Drittbetroffenen gegenüber einem fingierten Verwaltungsakt dieselben Rechtsbehelfe zustehen,

die sie auch gegenüber einer durch einen förmlichen Verwaltungsakt erlassenen Genehmigung gehabt hätten (vgl. zu § 42a VwVfG: Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 19. Aufl. 2018, § 42a Rn. 20; zu § 15 PBefG: Heinze/Fiedler, in: Heinze/Fehling/Fiedler, PBefG, 2. Aufl. 2014, § 15 Rn. 30 m.w.N.).

- 31 Bei Taxengenehmigungen steht jedenfalls solchen Mitbewerbern eine Widerspruchs- und/oder Klagebefugnis gegen die einem Konkurrenten erteilte Genehmigung zu, die nach dem Prioritätsprinzip des § 13 Abs. 5 Satz 2 PBefG "ältere Rechte" haben. § 13 Abs. 5 Satz 1 PBefG bestimmt, dass bei der Erteilung der Genehmigung für den Taxenverkehr Neubewerber und vorhandene Unternehmer angemessen zu berücksichtigen sind; nach Satz 2 sollen die Antragsteller innerhalb der Gruppen nach der zeitlichen Reihenfolge des Eingangs der Anträge berücksichtigt werden. Damit korrespondierend wird zu ihren Gunsten ein subjektives Recht auf Berücksichtigung begründet (so auch OVG Münster, Beschluss vom 11. Juni 1990 - 13 B 1283/90 - NVwZ-RR 1991, 147). Soweit der älteren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts etwas anderes zu entnehmen sein sollte - die Vorinstanzen verweisen hierfür auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 28. Juni 1963 - 7 C 23.63 - BVerwGE 16, 190 <193 f.> -, wird daran nicht festgehalten. Bei einer Konkurrentenklage gegen eine Linienverkehrsgenehmigung hat der erkennende Senat demjenigen ein Klagerecht zuerkannt, der selbst eine Linienverkehrsgenehmigung beansprucht, wenn durch die Erteilung einer Genehmigung an einen Dritten die Wahrnehmung dieses Anspruchs praktisch verhindert wird, weil davon auszugehen ist, dass eine annähernd kostendeckende Bedienung der Linie nur durch einen Unternehmer erfolgen kann und eine Konkurrenz zu einem ruinösen Wettbewerb führen muss (BVerwG, Urteil vom 6. April 2000 - 3 C 6.99 - Buchholz 310 § 42 Abs. 2 VwGO Nr. 4 S. 4). Dem ist der hier zu beurteilende Fall gleichzustellen. Gilt eine Genehmigung zugunsten eines an sich nachrangigen Mitbewerbers als erteilt, ist dem Mitbewerber mit den älteren Rechten aber die Genehmigung zu versagen, weil die Ausübung des beantragten Verkehrs das örtliche Taxengewerbe in seiner Funktionsfähigkeit bedrohen würde (§ 13 Abs. 4 PBefG), kann der Mitbewerber durch die Zulassung seines Konkurrenten in eigenen Rechten verletzt sein.

- 32 b) Doch bedarf es einer einschränkenden Auslegung von § 15 Abs. 2 Satz 1 PBefG dahingehend, dass jedenfalls für den Gelegenheitsverkehr mit Taxen eine Genehmigungsurkunde ausgestellt werden darf, bevor die nach § 15 Abs. 1 Satz 1 PBefG schriftlich erteilte oder nach § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG fingierte Genehmigung Dritten gegenüber unanfechtbar geworden ist.
- 33 Nach dem Wortlaut und entsprechend der systematischen Stellung der Vorschrift im für alle Verkehrsarten des § 1 PBefG geltenden zweiten Abschnitt des Personenbeförderungsgesetzes regelt § 15 Abs. 2 Satz 1 PBefG auch die Erteilung/Aushändigung von Genehmigungsurkunden für Taxengenehmigungen. Doch hatte der Gesetzgeber dabei ersichtlich nicht vor Augen, dass Konkurrenten des Bewerbers um eine Taxengenehmigung anfechtungsberechtigt sein können (vgl. auch Fielitz/Graetz, Personenbeförderungsgesetz, Stand: Mai 2018, § 15 Rn. 10). Der Gesetzgeber hat im Verfahren auf Erteilung einer Genehmigung für die Beförderung von Personen mit Kraftfahrzeugen im Gelegenheitsverkehr anders als in den Verfahren nach § 14 Abs. 1 PBefG (Genehmigungen für die Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, Obussen oder Kraftfahrzeugen im Linienverkehr) keine förmliche Zustellung der Genehmigung an möglicherweise anfechtungsberechtigte Dritte vorgesehen. Ohne Bekanntgabe der Genehmigung an anfechtungsberechtigte Konkurrenten wird ihnen gegenüber weder die Monatsfrist des § 70 VwGO noch die Jahresfrist des § 58 Abs. 2 VwGO in Lauf gesetzt (so auch VGH Kassel, Urteil vom 5. April 2011 - 2 A 1593/10 - VRS 121, 171 <178>; ebenso allgemein zu fiktiven Genehmigungen: Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 19. Aufl. 2018, § 42a Rn. 21). Gerade im vorliegenden Fall der fingierten Genehmigung nach § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG ist nicht ersichtlich, wie mögliche Anfechtungsberechtigte zuverlässig Kenntnis von dieser Genehmigung erlangen sollten.
- 34 Hinzu kommt, dass der Gesetzgeber bei Genehmigungen für den Gelegenheitsverkehr mit Kraftfahrzeugen anders als bei Linienverkehrsgenehmigungen keine Überbrückungsmöglichkeit für die Zeit bis zur Unanfechtbarkeit der Genehmigung durch die Erteilung einer einstweiligen Erlaubnis vorgesehen hat. Nach § 20 Abs. 1 PBefG kann, wenn eine sofortige Einrichtung, Erweiterung oder wesentliche Änderung eines Linienverkehrs mit Kraftfahrzeugen im öffentlichen Verkehrsinteresse liegt, die Genehmigungsbehörde, in deren Bezirk der Verkehr

betrieben werden soll, dem Antragsteller eine widerrufliche einstweilige Erlaubnis erteilen; nach § 20 Abs. 4 PBefG gilt § 17 Abs. 3, 4 und 5 PBefG entsprechend. Diese Vorschrift erfasst somit nicht den Gelegenheitsverkehr mit Kraftfahrzeugen.

- 35 Nach all dem hätte das in § 15 Abs. 2 Satz 1 PBefG vorgesehene Erfordernis der Unanfechtbarkeit bei einer Taxengenehmigung zur Folge, dass deren Inhaber, solange widerspruchs- oder anfechtungsberechtigte Dritte vorhanden und die Rechtsmittelfristen noch nicht abgelaufen sind oder - aus den dargestellten Gründen - noch nicht einmal in Lauf gesetzt wurden, keine Genehmigungsurkunde erteilt werden darf. Er könnte somit von seiner Genehmigung auf unabsehbare Zeit keinen Gebrauch machen, ohne sich - wie bereits gezeigt - dem Risiko eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens auszusetzen. Bei einer nach § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG wegen der Überschreitung der behördlichen Entscheidungsfrist als erteilt geltenden Taxengenehmigung würde das zudem gänzlich der Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens zuwiderlaufen, die der Gesetzgeber mit der Genehmigungsfiktion erreichen wollte (BT-Drs. 12/6269 S. 145). Die Vorschrift ist daher dahin auszulegen, dass bei Taxengenehmigungen das Erfordernis der Unanfechtbarkeit der Genehmigung keine Anwendung findet (im Ergebnis ebenso VG Oldenburg, Beschluss vom 24. August 2007 - 7 B 2197/07 - juris Rn. 7; vgl. zur ansonsten fehlenden Nutzbarkeit der Genehmigung auch VG Aachen, Beschluss vom 29. März 2005 - 2 L 111/05 - juris Rn. 19). Erst durch eine so ermöglichte Erteilung der zur Genehmigung gehörenden Genehmigungsurkunde wird die Genehmigung für den Inhaber praktisch nutzbar und damit seiner Rechtsstellung aus Art. 12 Abs. 1 GG Rechnung getragen (vgl. zu den verfassungsrechtlichen Bedenken gegen einen unbegrenzten zeitlichen Aufschub auch Heinze/Fiedler, in: Heinze/Fehling/Fiedler, PBefG, 2. Aufl. 2014, § 15 Rn. 36). Umgekehrt wird durch diese teleologische Reduktion von § 15 Abs. 2 Satz 1 PBefG die Rechtsposition an sich bevorzogter Konkurrenten des Genehmigungsinhabers nicht entwertet; ihnen verbleibt die Möglichkeit, gegen diese Genehmigung in einem Konkurrentenstreitverfahren durch Widerspruch und/oder Anfechtungsklage vorzugehen, denen aufschiebende Wirkung zukommt.

- 36 5. Die Sache ist hinsichtlich der mit dem Hauptantrag begehrten Erteilung der Genehmigungsurkunden auch spruchreif (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 PBefG). § 15 Abs. 2 Satz 1 PBefG macht die Erteilung/Aushändigung einer Genehmigungsurkunde nicht davon abhängig, ob der Inhaber die subjektiven Zulassungsvoraussetzungen nach § 13 Abs. 1 PBefG erfüllt. Soweit es darauf nach der Systematik der §§ 13 ff. PBefG für die vorgelagerte Stufe der Erteilung der Genehmigung ankommt, ergibt sich daraus nichts anderes. In den Fällen einer nicht fristgerechten Entscheidung der Genehmigungsbehörde wird gemäß § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG eine solche Genehmigung fingiert. Diese Fiktionswirkung tritt nach der gesetzlichen Regelung auch dann ein, wenn die materiell-rechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen nicht vorliegen (vgl. etwa Bidinger, Personenbeförderungsrecht, 2. Aufl., § 15 Rn. 15 m.w.N.). Die gesetzlich vorgesehene Genehmigungsfiktion erweist sich somit auch in dieser Hinsicht als "scharfes Schwert". Doch kann bei nachträglichen Zweifeln am Vorliegen der subjektiven Genehmigungsvoraussetzungen ein Widerruf der als erteilt geltenden Genehmigung durch die Genehmigungsbehörde in Betracht kommen (allgemein zur Aufhebbarkeit fiktiver Genehmigungen: Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 19. Aufl. 2018, § 42a Rn. 18 ff.; ebenso zu § 15 PBefG: Heinze/Fiedler, in: Heinze/Fehling/Fiedler, PBefG, 2. Aufl. 2014, § 15 Rn. 30 m.w.N.).
- 37 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Dr. Philipp

Liebler

Dr. Kuhlmann

Rothfuß

Dr. Kenntner