



Verband des privaten
gewerblichen Straßen-
personenverkehrs
Nordrhein-Westfalen
VSPV e.V.



Fachvereinigung
Personenverkehr
Nordrhein Taxi-Mietwagen e.V.

Dortmund/Monheim, im Januar 2025

An

Kreise und Kreisfreie Städte

- Landräte / Oberbürgermeister

- Straßenverkehrsämter

in Nordrhein-Westfalen

Mindestentgelte für die Personenbeförderung mit Mietwagen

Sehr geehrte Damen und Herren,

das novellierte Personenbeförderungsgesetz ermöglicht gemäß § 51a I PBefG zum Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen die Einführung von Mindestentgelten für die Personenbeförderung mit Mietwagen. Die Fachvereinigung sieht die Einführung entsprechender Mindestentgelte in allen Taxitarifbezirken in Nordrhein als dringend notwendig zum Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen an. Dies kann in Form von Allgemeinverfügungen stattfinden, die dann für alle im Geltungsgebiet Beförderungen durchführende Mietwagen-Unternehmen gelten, auch für die in anderen Genehmigungsgebieten konzessionierten Unternehmen. Wir hatten Sie dazu vor über einem Jahre bereits einmal angeschrieben.

Unsere Auffassung wird unterstützt durch das Urteil des VG Leipzig vom 15. November 2024 Az. 1 K 311/23, es ist als **Anlage** beigefügt, die wichtigsten Ausführungen sind markiert.

Die wichtigsten Argumente geben wir nachfolgend zusammengefasst wieder.

Die Festlegung von Mindestbeförderungsentgelten ist grundsätzlich mit § 51a Abs. 1 PBefG vereinbar, sofern damit nicht der Schutz des Taxenverkehrs vor unfairem Wettbewerb per se bezweckt wird, sondern des funktionierenden Zusammenspiels der verschiedenen Verkehrsformen, das als Teil der Daseinsvorsorge im Verkehr im Gemeinwohlinteresse liegt.

Verband des privaten gewerblichen
Straßenpersonenverkehrs Nordrhein-Westfalen
VSPV e.V.
Benninghofer Str. 152
44269 Dortmund
Tel: 0231 / 528227
Fax: 0231 / 521117
Vereinsregister Dortmund, VR 3301
E-Mail: info@vspv-nrw.de
www.vspv-nrw.de

Fachvereinigung Personenverkehr Nordrhein
Taxi-Mietwagen e.V.
Siemensstraße 1
40789 Monheim
Tel: 02173 / 9599-0
Fax: 02173 / 9599-25
Vereinsregister Düsseldorf, VR 30590
E-Mail: kontakt@fp-nordrhein.de
www.fp-nordrhein.de



Verband des privaten
gewerblichen Straßen-
personenverkehrs
Nordrhein-Westfalen
VSPV e.V.



Fachvereinigung
Personenverkehr
Nordrhein Taxi-Mietwagen e.V.

Die zuständigen Genehmigungsbehörden haben bei der Beurteilung der Frage, ob der Schutz der „öffentlichen Verkehrsinteressen“ notwendig ist oder wird, einen Beurteilungsspielraum.

Taxi wird von der Rechtsprechung das Taxi – im ausdrücklichen Gegensatz zu Mietwagen – seit jeher als „öffentliches Verkehrsmittel“ qualifiziert, da es der Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht unterliegt. Gerade aufgrund der damit einhergehenden Verlässlichkeit liegt die Funktionsfähigkeit des Taxigewerbes im öffentlichen Interesse. Existenz und Funktionsfähigkeit dieses Gelegenheitsverkehrs sind deshalb ein schutzwürdiges Gemeinschaftsgut. Taxenverkehr ist ein wichtiger Träger individueller Verkehrsbedienung, der in einer von keinem anderen Verkehrsträger zu übernehmenden Weise den öffentlichen Linien- und Straßenbahnverkehr ergänzt. Taxen und Mietwagen sind angesichts der dem Taxenverkehr auferlegten Pflichten sich nicht gegenseitig ersetzende Teile des Personenverkehrsmarktes.

Das wiederum leitet hin zum Begriff des Öffentlichen Verkehrsinteresses und seiner Anwendung. Öffentliche Verkehrsinteressen sind die daseinsvorsorglich begründeten Interessen der mobilitätssuchenden Bevölkerung an einem funktionierenden öffentlichen Verkehrsangebot in Gestalt der an Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht gebundenen Verkehre, mithin auch Taxi.

Dem steht auch nicht die Niederlassungsfreiheit nach Art. 49 AEUV entgegen. Dazu hat der EuGH (Urteil vom 08.06.2023 – C-50/21) ausgeführt, dass das Ziel einer guten Organisation der Beförderung, des Verkehrs und des öffentlichen Raums einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen kann.

Demgemäß ist es zulässig, die Einführung eines Mindestentgelts zu begründen mit der Funktionsfähigkeit des Taxigewerbes als einer Säule des öffentlichen Verkehrs zur Ermöglichung eines breiten und verlässlichen Spektrums an Angeboten für den potentiellen Fahrgast.

Für das Tätigwerden der Genehmigungsbehörde nach § 51a Abs. 1 PBefG ist keine bereits erfolgte Beeinträchtigung von öffentlichen Verkehrsinteressen erforderlich, eine präventive Einführung von Mindestentgelten ist zulässig. Es genügen bereits Anhaltspunkte dafür, dass eine Belastung für die öffentlichen Verkehrsinteressen bestehen könnte oder bevorsteht. Die Gesamtzahl der vorhandenen Mietwagen vor Ort muss in das behördliche Ermessen einbezogen werden.

Zur möglichen Höhe des Mindestentgelts führt das Verwaltungsgericht aus, dass zwar die Festlegung der Mindestbeförderungsentgelte für Mietwagen eine Neuerung des Gesetzgebers darstelle, so dass keine Erfahrungswerte herangezogen werden konnten. Allerdings hätte sich die Beklagte insoweit am Taxitarif orientieren können, für den jahrzehntelange Erfahrungswerte bestehen.

Verband des privaten gewerblichen
Straßenpersonenverkehrs Nordrhein-Westfalen
VSPV e.V.
Benninghofer Str. 152
44269 Dortmund
Tel: 0231 / 528227
Fax: 0231 / 521117
Vereinsregister Dortmund, VR 3301
E-Mail: info@vspv-nrw.de
www.vspv-nrw.de

Fachvereinigung Personenverkehr Nordrhein
Taxi-Mietwagen e.V.
Siemensstraße 1
40789 Monheim
Tel: 02173 / 9599-0
Fax: 02173 / 9599-25
Vereinsregister Düsseldorf, VR 30590
E-Mail: kontakt@fp-nordrhein.de
www.fp-nordrhein.de



Verband des privaten
gewerblichen Straßen-
personenverkehrs
Nordrhein-Westfalen
VSPV e.V.



Im Übrigen erlauben wir uns den praktischen Hinweis, dass für den künftig häufiger notwendig werdenden Ersatz großer Linienbusse in Randgebieten mit schwächerer Fahrgastfrequenz im Rahmen des „ÖPNV-Taxi“ ein leistungsfähiges Taxigewerbe essentielle Voraussetzung ist.

§ 51a I PBefG ist seit August 2021 in Kraft. Die Umsetzung von Mindestentgelten für Mietwagen drängt. Wir ersuchen Sie daher,

- Mindestpreise für die Personenbeförderung mit Mietwagen einzuführen

und

- deren Gestaltung an den gutachtlich untersuchten Taxipreisen Ihrer Gebietskörperschaft zu orientieren.

Eines weiteren Gutachtens zur Bestimmung der Höhe angemessener Mindestentgelte für Beförderung mit Mietwagen bedarf es u.E. nicht. Die Höhe dieser Mindestentgelte kann u.E. auf Basis des beigefügten Urteils mit behördlicher Begründung festgelegt werden, soweit die Abweichung vom Taxitarif die prozentuale Bandbreite eines örtlich geltenden Taxifestpreiskorridors nicht verlässt.

Die Verbände werden nach Einführung von Mindestentgelten die ihnen zur Verfügung stehenden Optionen nutzen, den Wettbewerb vor Dumpingpreisen zu schützen, u.a. durch Abmahnungen, soweit der Beweis der Beförderung zu Preisen unterhalb von festgesetzten Mindestpreisen durch Testfahrten zu führen ist.

Mit freundlichem Gruß,

Waltemate
Geschäftsführer
VSPV e.V.

Dr. Stehr
Geschäftsführer
FP Nordrhein e.V.

Verband des privaten gewerblichen
Straßenpersonenverkehrs Nordrhein-Westfalen
VSPV e.V.
Benninghofer Str. 152
44269 Dortmund
Tel: 0231 / 528227
Fax: 0231 / 521117
Vereinsregister Dortmund, VR 3301
E-Mail: info@vspv-nrw.de
www.vspv-nrw.de

Fachvereinigung Personenverkehr Nordrhein
Taxi-Mietwagen e.V.
Siemensstraße 1
40789 Monheim
Tel: 02173 / 9599-0
Fax: 02173 / 9599-25
Vereinsregister Düsseldorf, VR 30590
E-Mail: kontakt@fp-nordrhein.de
www.fp-nordrhein.de

[zurück zur Übersichtsliste](#)

Nr: NJRE001597395

VG Leipzig 1. Kammer, Urteil vom 15.November 2024 , Az: 1 K 311/23

PBefG § 51a Abs 1 , PBefG § 47 Abs 3 S 3 , PBefG § 16 Abs 4 , PBefG § 13 Abs 4 ,
PBefG § 8 Abs 1 , PBefG § 8 Abs 2 ,

Genehmigung zur Ausübung eines Gelegenheitsverkehrs mit Mietwagen; Befristung;
Einhaltung eines **Mindestbeförderungsentgelts**

Leitsatz

1. Die Festlegung von Mindestbeförderungsentgelten ist grundsätzlich mit § 51a Abs. 1 PBefG vereinbar, sofern damit nicht der Schutz des Taxenverkehrs vor unfairem Wettbewerb per se bezweckt wird, sondern des funktionierenden Zusammenspiels der verschiedenen Verkehrsformen, das als Teil der Daseinsvorsorge im Verkehr im Gemeinwohlinteresse liegt.
2. Der Taxenverkehr ist angesichts der im Interesse der Allgemeinheit liegenden, für ihn geltenden und teilweise sogar bußgeldbewehrten Betriebs-, Beförderung- und Tarifpflicht eine wichtige Säule der Daseinsvorsorge im Verkehr.
3. Bei der Frage, ob die Festlegung eines Mindestbeförderungsentgelts für den Gelegenheitsverkehr mit Mietwagen i. S. d. § 51a Abs. 1 PBefG erforderlich ist, steht der zuständigen Genehmigungsbehörde ein gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer Beurteilungsspielraum zu.
4. Für die Einschätzung der Genehmigungsbehörde, dass ein präventives Handeln nach § 51a Abs. 1 PBefG erforderlich sei, genügt es, dass sie sich auf eine nachvollziehbare Tatsachenbasis stützt, wonach ohne ihr Tätigwerden mit einiger Sicherheit eine Beeinträchtigung von öffentlichen Verkehrsinteressen zu erwarten wäre.
5. Es stellt eine solche nachvollziehbare Tatsachenbasis dar, wenn die Genehmigungsbehörde darauf verweist, dass ohne Mindestbeförderungsentgelte die Gefahr eines ruinösen Wettbewerbs zwischen Mietwagen und Taxen bestehe, da für beide die Fahrten auf Bestellung das zentrale Geschäftsfeld darstellen würden, dass schon bislang ein Rückgang an Taxen im Genehmigungsgebiet zu konstatieren sei, und dass angesichts mangelnder Reparaturmöglichkeiten im Nachgang frühzeitiges Handeln nötig sei.

6. § 16 Abs. 4 PBefG eröffnet der zuständigen Genehmigungsbehörde ein Ermessen hinsichtlich der Dauer der Genehmigung für den Gelegenheitsverkehr mit Mietwagen, das nur im Einzelfall auf Null reduziert ist.

Langtext

Tenor

1. Die Ziffer 4 des Bescheids der Beklagten vom 2.12.2021 in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landesamts für Straßenbau und Verkehr vom 8.2.2023 wird aufgehoben. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.
2. Die Kosten des Verfahrens tragen die Klägerin und die Beklagte je zur Hälfte.
3. Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Klägerin vorher Sicherheit in Höhe des zu vollstreckenden Betrags leistet.

Tatbestand

Die Beteiligten streiten über die Rechtmäßigkeit von Bestimmungen des Bescheids der Beklagten vom 2.12.2021, mit dem die Beklagte der Klägerin die Genehmigung zur Ausübung eines Gelegenheitsverkehrs mit Mietwagen lediglich auf drei Jahre befristet erteilte und sie zugleich zur Einhaltung eines Mindestbeförderungsentgelts verpflichtete.

Die Klägerin ist eine im Handelsregister des Amtsgerichts Leipzig unter der Nummer HRB eingetragene Gesellschaft mit beschränkter Haftung, gerichtet insbesondere auf den Betrieb von Taxen und Mietwagen. Am 5.6.2021 beantragte die Klägerin bei der Beklagten die Erteilung einer Genehmigung für die Ausübung eines Gelegenheitsverkehrs mit 20 Mietwagen im Gebiet der Beklagten für die (maximal zulässige) Dauer von fünf Jahren, von Juni 2021 bis einschließlich Mai 2026.

Mit Schreiben vom 16.6.2021 teilte die Beklagte der Klägerin mit, dass zur Bearbeitung des Antrags noch weitere Unterlagen erforderlich seien. Die Klägerin reichte diese sodann nach. Per E-Mail vom 23.7.2021 nahm die Industrie- und Handelskammer Leipzig Stellung zum Antrag der Klägerin und teilte mit, dass sie diesem zustimme.

Am 1.8.2021 trat das Gesetz zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts in Kraft. Durch die umfangreichen Änderungen des Personenbeförderungsgesetzes – PBefG – wurde es den Genehmigungsbehörden unter anderem nunmehr ermöglicht, zum Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen für den Gelegenheitsverkehr mit Mietwagen tarifbezogene Regelungen, insbesondere Mindestbeförderungsentgelte, festzulegen (§ 51a Abs. 1 PBefG).

Am 16.8.2021 erließ die Beklagte die Verwaltungsrichtlinie zu den Vorgaben für den Gelegenheitsverkehr in der Stadt Leipzig (im Folgenden: VR Gelegenheitsverkehr). Darin hielt sie insbesondere fest, dass die – noch zu erlassende – Verwaltungsrichtlinie zur Festsetzung von Mindestbeförderungsentgelten im gebündelten Bedarfsverkehr und im Gelegenheitsverkehr mit Mietwagen in der Stadt Leipzig (im Folgenden: VR Mindestbeförderungsentgelte)

Mindestbeförderungsentgelte für den Mietwagenverkehr festlegen werde. Weiter solle 2023 ein Monitoring durchgeführt werden, da Anbieter von Gelegenheitsverkehren ab dem 1.7.2022 zur Bereitstellung von Mobilitätsdaten gemäß § 3a PBefG verpflichtet seien. Dabei sollten u. a. die Wirkungen der Mindestbeförderungsentgelte untersucht werden. Diese Ergebnisse könnten auch dazu führen, dass die VR Mindestbeförderungsentgelte angepasst werden müsse. Damit diese Anpassungen wirksam umsetzbar seien, seien Genehmigungen im Gelegenheitsverkehr mit Mietwagen ab dem 1.8.2021 nicht mit der fünfjährigen Höchstgenehmigungsdauer zu erteilen, und dies so lange, bis das Monitoring abgeschlossen und eine Aussage zur Notwendigkeit der Anpassung der VR Gelegenheitsverkehr getroffen worden sei.

Mit Schreiben vom 31.8.2021 setzte die Beklagte die Klägerin über die beabsichtigte Umsetzung der PBefG-Novellierung in Kenntnis. Sie wies dabei insbesondere darauf hin, dass sie von der Möglichkeit der Festlegung von Mindestbeförderungsentgelten Gebrauch machen und sich dieses Mindestbeförderungsentgelt oberhalb der Maximaltarife gemäß der Beförderungsentgeltverordnung für Taxen im Pflichtfahrbereich der Beklagten bewegen werde. Die Gültigkeitsdauer der Genehmigung werde auf maximal drei Jahre festgelegt werden, um zukünftig ggf. diesbezügliche Änderungen vornehmen zu können. Man werde daher den Genehmigungsbescheid gegenüber der Klägerin entsprechend mit Nebenbestimmungen versehen. Darüber hinaus forderte die Beklagte die Klägerin auf, die amtlichen Kennzeichen der Fahrzeuge zu nennen, für die die Genehmigung gelten solle.

Mit Zwischenbescheid vom 15.9.2021 verlängerte die Beklagte die Entscheidungsfrist über den Antrag der Klägerin um drei Monate bis zum 4.12.2021. Zur Begründung führte sie insbesondere die Novellierung des Personenbeförderungswesens und einen sich daraus ergebenden Klärungsbedarf an. Zudem sei über die genaue Höhe und Ausgestaltung der Mindestbeförderungsentgelte noch nicht entschieden.

Am 21.9.2021 erließ die Beklagte die VR Mindestbeförderungsentgelte. Darin wurde insbesondere ausgeführt, dass die Tarifgestaltung von Mietwagenunternehmen mit den öffentlichen Verkehrs- und Gemeinwohlinteressen in Einklang stehen müsse. Dazu würden ebenfalls die übrigen gewerblichen Verkehrsstrukturen, z. B. der Taxiverkehr, zählen. Entsprechend seien Abgrenzungen zu den Tarifen insbesondere des Taxigewerbes als Ergänzung des Öffentlichen Personennahverkehrs (im Folgenden: ÖPNV) festzulegen, die die unterschiedlichen Beförderungsformen des Gelegenheitsverkehrs berücksichtigen und einen wirtschaftlichen Betrieb der einzelnen Unternehmen ermöglichen würden. So werde die Möglichkeit von Dumpingangeboten von Mietwagenunternehmen und in der Folge eines ruinösen Wettbewerbs zwischen den Mobilitätsanbietern der verschiedenen Verkehrsformen ausgeschlossen, um eine Kannibalisierung anderer Verkehrsformen zu verhindern. In der Höhe müsse das Mindestbeförderungsentgelt unter Berücksichtigung der größeren Exklusivität von Mietwagen gegenüber Taxen sowie der zusätzlichen Kosten für Mietwagen aufgrund ihrer Rückkehrpflicht zum Betriebssitz festgesetzt werden. Die VR Mindestbeförderungsentgelte setzte auf

dieser Grundlage für Mietwagen folgendes Mindestbeförderungsentgelt fest: je Buchung der 3-fache Preis eines MDV-Tickets für einen Erwachsenen für eine Stunde in der Tarifzone 110 zuzüglich 2,00 Euro je gefahrenen Kilometer. Für die weiteren Einzelheiten wird auf die VR Mindestbeförderungsentgelte verwiesen. Nachdem die Klägerin der Beklagten weitere Unterlagen zu den einzusetzenden Fahrzeugen übersandt hatte, erteilte die Beklagte der Klägerin mit streitgegenständlichem Bescheid vom 2.12.2021 die Genehmigung zum Gelegenheitsverkehr mit Mietwagen für die von der Klägerin benannten 20 Fahrzeuge (Ziff. 1 und 3) für den Zeitraum 4.12.2021 bis 3.12.2024 (Ziff. 2). Überdies erteilte die Beklagte der Klägerin unter Ziff. 4 lit. a die Auflage, Mindestbeförderungsentgelte einzuhalten, wobei diese denen aus der VR Mindestbeförderungsentgelte entsprachen. Vereinbarungen zu unter den Mindestbeförderungsentgelten liegenden Sondertarifen seien unter Darstellung der Gründe von der Genehmigungsbehörde genehmigen zu lassen; Preisaktionen, die Fahrpreise unterhalb der Mindestbeförderungsentgelte ermöglichen, wurden untersagt (Ziff. 4 lit. b). Zur Begründung der Genehmigungsdauer führte die Beklagte aus, dass diese gemäß § 16 Abs. 4 PBefG höchstens fünf Jahre betragen dürfe. Um der Klägerin über einen angemessenen Zeitraum Rechtssicherheit zu gewähren, andererseits aber zeitnah auf die Auswirkungen durch die PBefG-Novellierung zum 1.8.2021 reagieren zu können, sei die Genehmigung auf drei Jahre befristet worden. Zum Ablauf dieser Genehmigungsdauer würden die nach § 3a PBefG erstmals bereitzustellenden Mobilitätsdaten verfügbar sein und könnten somit ggf. Anpassungen der Auflagen erfolgen. Hinsichtlich der Auflagen unter Ziff. 4 verwies die Beklagte im Wesentlichen auf die Ausführungen in der VR Mindestbeförderungsentgelte und die mit der Richtlinie einhergehende Selbstbindung der Beklagten. Beförderungsentgelte müssten überdies für alle Verkehrsformen der wirtschaftlichen Entwicklung angemessen sein und in einem hinreichend großen Abstand über den Entgelten des ÖPNV liegen, um diesen als Bestandteil der Daseinsvorsorge nicht in seinem Bestand zu gefährden.

Mit Schreiben vom 23.12.2021, bei der Beklagten eingegangen am 29.12.2021, erhob die Klägerin Widerspruch gegen den streitgegenständlichen Bescheid mit dem Antrag, dessen Ziff. 2 und 4 aufzuheben. Die Befristung der Genehmigung bis zum 3.12.2024 sei mit einer widerruflich erteilten Genehmigung vergleichbar und verstoße daher gegen § 15 Abs. 4 PBefG. Denn sie spekuliere auf möglicherweise notwendige Anpassungen der Auflagen an sich ggf. ändernde Sachverhalte, ohne dass für eine solche Änderung Anhaltspunkte bestünden. Sofern in Zukunft eine Veränderung der Genehmigungspraxis erforderlich werde, könne die Beklagte dies zu gegebener Zeit berücksichtigen. Die Einführung von Mindestbeförderungsentgelten setze wiederum voraus, dass dies zum Schutz öffentlicher Verkehrsinteressen erforderlich sei. Es sei jedoch nicht erkennbar, warum der Taxenverkehr in Leipzig durch den Mietwagenverkehr einem vermeintlich „ruinösen Wettbewerb“ ausgesetzt wäre. Überdies dürfte die Beklagte allein zum Schutz des Taxiverkehrs handeln. Sie habe zudem keine Anhaltspunkte für das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen des § 51a PBefG vorgelegt. Weder habe die Beklagte sich auf nachweislich drohende Verschiebungen im Markt gestützt noch habe sie untersucht oder nachgewiesen, ob

bzw. dass der Markteintritt eines Mietwagenanbieters tatsächlich eine marktverdrängende Wirkung auf das Taxengewerbe haben könnte. Letzteres sei im Übrigen auch angesichts der lediglich 20 zugelassenen Mietwagen der Klägerin fernliegend. Die Annahme der Beklagten, wonach Mietwagen gegenüber Taxen das exklusivere Beförderungsangebot darstellten, treffe ebenfalls nicht zu. Soweit die Beklagte auf die Notwendigkeit eines hinreichenden Abstands zum ÖPNV verweise, biete § 51a Abs. 1 PBefG – anders als Abs. 2 – dafür keine Grundlage. Die Festlegung der Mindestbeförderungsentgelte erheblich oberhalb der Taxitarife stelle überdies einen grob unverhältnismäßigen Eingriff in die Berufsfreiheit der Klägerin dar und verhindere effektiv ihren Markteintritt.

Mit Schreiben vom 10.2.2022 erläuterte die Beklagte der Klägerin nochmals ihre Rechtsauffassung unter Verweis auf die VR Mindestbeförderungsentgelte. Ergänzend verwies die Beklagte darauf, dass der Taxen- und Mietwagenverkehr nicht funktional austauschbar seien. Taxen unterlägen der Beförderungspflicht, weshalb der Taxenverkehr in einer von keinem anderen Verkehrsträger zu übernehmenden Weise den öffentlichen Linien- und Straßenbahnverkehr ergänze. Existenz und Funktionen des Gelegenheitsverkehrs mit Taxen seien ein schutzwürdiges Gemeinschaftsgut. Es sei auch nicht allein der Fahrzeugbestand der Klägerin zu berücksichtigen, sondern es müsse der Markteinstieg bzw. die Marktbedienung durch vorhandene Mietwagenunternehmen mit über 200 Mietwagen in die Betrachtung mit einbezogen werden. Der mit der Festlegung der Mindestbeförderungsentgelte einhergehende Eingriff in die Berufsfreiheit der Klägerin sei insgesamt verhältnismäßig.

Mit Widerspruchsbescheid vom 8.2.2023, der Klägerin zugestellt am 9.2.2023, wies das Landesamt für Straßenbau und Verkehr den Widerspruch als zulässig, aber unbegründet zurück. Bezüglich der Befristung der Genehmigung führte es aus, dass § 49 Abs. 4 Satz 7 PBefG zeige, dass eine Beeinträchtigung der öffentlichen Verkehrsinteressen durch den Mietwagenverkehr möglich sei. Öffentliche Verkehrsinteressen seien damit bei der Befristung einer Genehmigung im Verkehr mit Mietwagen ein zulässiger Erwägungsgrund. Der aus der Befristung auf drei Jahre resultierende Beobachtungs- und Auswertungszeitraum sei ein angemessener Kompromiss zwischen den Erfordernissen der öffentlichen Verkehrsinteressen und den Interessen der Klägerin. Mangels mengenmäßiger Beschränkung des Verkehrs mit Mietwagen stehe einer erneuten Genehmigung nach Ablauf der ersten nichts im Wege. Bezüglich Ziff. 4 des streitgegenständlichen Bescheids wurde im Widerspruchsbescheid ausgeführt, dass bei der Festlegung von Entgelten in einer Verkehrsform die Auswirkungen auf die Entgelte der übrigen Verkehrsformen mitbedacht werden müssten. Die Taxitarife sollten zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des örtlichen Taxigewerbes auch eine angemessene Gewinnspanne sicherstellen. Mengenbeschränkung sowie Tariffestlegung stellten zusammen den Rahmen für ein funktionsfähiges örtliches Taxigewerbe dar, dessen Erhalt im öffentlichen Interesse sei. Schließlich müsse bei der Höhe der Mindestbeförderungsentgelte berücksichtigt werden, dass ihre Festlegung eine Neuerung des Gesetzgebers darstelle, so dass keine Erfahrungswerte hätten herangezogen werden können. Eine detaillierte Untersuchung des Verkehrsmarktes

sei nicht möglich gewesen. Eingriffe in die Berufsausübungsfreiheit seien zulässig, soweit vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls diese zweckmäßig erscheinen ließen. Es reiche danach aus, wenn Anhaltspunkte dafür vorlägen, dass eine Belastung für die öffentlichen Verkehrsinteressen bestehen könnte. Ohne flankierende kommunale Steuerungsmaßnahmen sei die Beeinträchtigung der bestehenden Verkehre im Rahmen der umfangreichen Änderungen des PBefG zu Lasten der öffentlichen Verkehrsinteressen jedoch eine wahrscheinliche Möglichkeit. Dieses Risiko habe die Beklagte nicht eingehen müssen.

Die Klägerin hat am 8.3.2023 Klage erhoben. Zur Begründung wiederholt und vertieft sie im Wesentlichen ihr Vorbringen aus dem Widerspruchsverfahren. Überdies sei die Klage zulässig. Bei der Befristung der Geltungsdauer der Genehmigung in Ziff. 2 des streitgegenständlichen Bescheids handele es sich um eine inhaltliche Beschränkung der beantragten Genehmigung, so dass insoweit ein kassatorischer Verpflichtungsantrag möglich sei. Ziff. 4 des streitgegenständlichen Bescheids stelle eine isoliert anfechtbare Nebenbestimmung dar, die nicht integraler Bestandteil der Genehmigung sei. Denn im Regelfall sehe der Gesetzgeber eine Genehmigung für Mietwagen ohne Mindestbeförderungsentgelte vor. Die Klage sei auch begründet. Unter Beachtung der Berufsfreiheit der Klägerin sei eine Erteilung der Genehmigung für die Höchstdauer von fünf Jahren geboten. Objektive Gründe für eine kürzere Laufzeit seien nicht ersichtlich, insbesondere nicht die von der Beklagten angeführte PBefG-Novellierung. Dies zeige sich auch daran, dass die Bestimmung der Höchstdauer der Genehmigung dabei unverändert geblieben sei. Der Beklagten stehe im Anwendungsbereich des § 16 Abs. 4 PBefG im Übrigen schon gar kein Ermessen zu, wie der Wortlaut der Vorschrift sowie der systematische Vergleich mit § 16 Abs. 2 PBefG zeige. Jedenfalls sei die Befristung gestützt auf die Möglichkeit eines späteren Handels nach § 49 Abs. 4 Satz 7 PBefG unverhältnismäßig, denn insoweit lege die Beklagte eine unsichere und jegliche Tatsachen entbehrende Annahme zugrunde. Ziff. 4 des streitgegenständlichen Bescheids sei formell rechtswidrig, da er nicht hinreichend bestimmt sei. Weiter lägen die Tatbestandsvoraussetzungen des § 51a Abs. 1 PBefG nicht vor. Der Begriff „erforderlich für den Schutz öffentlicher Verkehrsinteressen“ sei insbesondere anhand der Gesetzesbegründung zu konkretisieren. Da dort auf ein „level-playing-field“ Bezug genommen werde, müsse dies bedeuten, dass der Mietwagenverkehr im Wesentlichen gleiche Ausgangsvoraussetzungen wie der Taxenverkehr vorfinden müsse. Da auch der Gelegenheitsverkehr mit Mietwagen ausweislich § 8 Abs. 2 PBefG eine notwendige Ergänzung des ÖPNV darstelle, seien die tarifbezogenen Regelungen des Mietwagenverkehrs im Gemeinwohlinteresse auch zugunsten des Mietwagenverkehrs auszulegen. Jedenfalls stünden Taxen- und Mietwagenverkehr im PBefG auf einer Stufe. Die Gefährdung öffentlicher Verkehrsinteressen sei nicht im Ansatz dargelegt. Weder habe die Beklagte ermittelt, ob in ihrem Gebiet eine Wettbewerbssituation bestehe, die die Festlegung von Mindestbeförderungsentgelten überhaupt erfordere, noch, wie sich Mindestbeförderungsentgelte auf die Wettbewerbssituation der Mietwagenunternehmer auswirkten, und ob nicht gerade dadurch öffentliche Verkehrsinteressen gefährdet sein könnten. Im Gebiet der Beklagten herrsche ein

Mangel an Taxen, so dass die Annahme eines Verdrängungswettbewerbs durch Mietwagen aus der Luft gegriffen sei. Ohne ein Verkehrsgutachten lasse sich ein Mindestbeförderungsentgelt nicht rechtfertigen. Der von der Beklagten angestellte Vergleich mit der Situation anderer deutscher Großstädte sei nicht aussagekräftig. Es liege insgesamt ein Fall fehlender bzw. unzureichender Sachverhaltsaufklärung durch die Beklagte vor. Weiter habe sich die Beklagten von sachwidrigen Erwägungen leiten lassen. Schließlich sei die Flexibilisierung der Taxipreise ein milderes, besser geeignetes Mittel gegenüber der Festlegung von Mindestbeförderungsentgelten, die überdies außer Verhältnis zum Zweck der Maßnahme stehe. Wenn der Mietwagenverkehr durch zu hoch angesetzte Mindestbeförderungsentgelte für Kunden unattraktiv werde, gehe auch dies zu Lasten der öffentlichen Verkehrsinteressen. Es liege zudem ein Verstoß gegen die Niederlassungsfreiheit gemäß Art. 49 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV – vor. Denn die für eine Einschränkung der Niederlassungsfreiheit erforderlichen zwingenden Gründe des Allgemeinwohls lägen hier nicht vor. Ziff. 4 lit. b teile als Annexregelung das Schicksal der Ziff. 4 lit. a. Die Klägerin beantragt,

1. Ziffer 4 des Bescheids der Beklagten vom 2.12.2021 in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landesamts für Straßenbau und Verkehr vom 8.2.2023 aufzuheben,

hilfsweise Ziffer 1 und 4 des Bescheids der Beklagten vom 2.12.2021 in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landesamts für Straßenbau und Verkehr vom 8.2.2023 aufzuheben und die Beklagte zu verpflichten, die Genehmigung erneut zu erteilen

a) ohne die Bestimmung eines Mindestbeförderungsentgelts i. S. d. § 51a Abs. 1 PBefG,

b) hilfsweise mit Bestimmung eines Mindestbeförderungsentgelts, dessen Höhe jedoch nicht oberhalb der Entgelte des Taxitarifs liegt, und ohne ein Verbot von Preisaktionen,

2. Ziffer 2 des Bescheids der Beklagten vom 2.12.2021 in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Landesamts für Straßenbau und Verkehr vom 8.2.2023 insoweit aufzuheben, als sie eine Befristung auf den 3.12.2024 anordnet, und die Beklagte zu verpflichten, die Gültigkeit der Genehmigung auf die Höchstdauer von fünf Jahren festzulegen.

Die Beklagte beantragt,
die Klage abzuweisen.

Zur Begründung wiederholt und vertieft sie das Vorbringen aus dem Verwaltungsverfahren. Bei der Festlegung der Genehmigungsdauer zeige bereits der Wortlaut („höchstens“), dass § 16 Abs. 4 PBefG keinen Anspruch auf Erteilung der Genehmigung für fünf Jahre begründe. Das ihr insoweit zustehende Ermessen habe sie hier fehlerfrei ausgeübt. Ziff. 4 des angegriffenen Bescheids sei nicht zu unbestimmt. Es werde auch für kein Mietwagenunternehmen problematisch sein, den jeweils gültigen MDV-Tarif zur Kenntnis zu nehmen. Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 51a Abs. 1 PBefG lägen ebenfalls vor. Taxis nähmen Aufgaben der Daseinsvorsorge im Bereich des Verkehrs wahr, denn anders als Mietwagen unterlägen sie insbesondere der Betriebs- und Beförderungspflicht.

Gerade aufgrund der damit einhergehenden Verlässlichkeit liege die Funktionsfähigkeit des Taxigewerbes im öffentlichen Interesse. Nach dem Willen des Gesetzgebers sollten die Verkehrsarten, die umfassende Pflichten treffen, an anderer Stelle von Privilegierungen profitieren. Pflichten und Privilegien sollten sich so die Waage halten, und so das „level-playing-field“ hergestellt werden. Aus Kundensicht habe jedoch durch Mobilfunkapplikationen faktisch eine Angleichung von Mietwagenunternehmen an den Taxenverkehr stattgefunden. Die klassischen Fahrten von Taxiständen oder vom Straßenrand verlören dagegen deutlich an Bedeutung. So machten sich Mietwagen und Taxis bei den – zentralen – klassischen Beförderungsfahrten gegenseitig direkt und unmittelbar Konkurrenz. Angesichts fehlender gesetzlicher gleichlaufender Entgeltbindung bestehe ohne die Festlegung von Mindestbeförderungsentgelten durch die Beklagte die Gefahr, dass der Mietwagenverkehr den Taxenverkehr verdränge. In der Folge würde eine tragende Säule des öffentlichen Verkehrs ins Rutschen geraten. Mietwagen könnten Taxis ergänzen, aber – angesichts der dem Taxenverkehr auferlegten Pflichten – nicht ersetzen. Dies gelte insbesondere für bestimmte Nachfragesituationen, in die die Mietwagenunternehmen aus Wirtschaftlichkeitsgründen gar nicht eintreten könnten. Sei der Taximarkt erst einmal marginalisiert, habe die Beklagte kaum Möglichkeiten, diesen durch bewusste Maßnahmen wiederzubeleben. Nur durch frühzeitiges Handeln könne dem Anliegen des Gesetzgebers, die Säulen des öffentlichen Verkehrs zu schützen, entsprochen werden. Die Festlegung der Mindestbeförderungsentgelte greife auch nur in geringem Maße in die Entgeltgestaltung der Klägerin ein. Die Unternehmen, die dadurch eingeschränkt würden, seien nicht schützenswert, da ihr Geschäftsmodell letztlich eine Beeinträchtigung des öffentlichen Verkehrs zur Folge habe. Mildere Mittel seien nicht ersichtlich. Insbesondere habe das Taxigewerbe selbst kein Bedürfnis für eine Flexibilisierung der Taxipreise gesehen, und sei eine solche auch nicht geeignet, einen ruinösen Wettbewerb mit Mietwagenunternehmen zu verhindern. Im Gegenteil würde dadurch genau die Abwärtsspirale in Gang gesetzt, die die Beklagte verhindern wolle. Schließlich liege kein Verstoß gegen die Niederlassungsfreiheit vor. Eine Marktzugangsbeschränkung liege nicht vor. Jedenfalls sei dieser Eingriff gerechtfertigt.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der Verwaltungsakte der Beklagten verwiesen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung und Entscheidung waren.

Entscheidungsgründe

Die Klage hat im tenorierten Umfang Erfolg.

I. Die Klage ist zulässig.

1. Der unbedingte gestellte klägerische **Antrag zu 1.** ist **als isolierte Anfechtungsklage** (§ 42 Abs. 1 Var. 1 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO –) zulässig. Er ist gerichtet darauf, Tenorziffer 4 des streitgegenständlichen Bescheids aufzuheben. Bei Ziff. 4 handelt es sich um eine Nebenbestimmung. Während die isolierte Anfechtbarkeit von Nebenbestimmungen im Wege der Anfechtungsklage in Rechtsprechung und Literatur umstritten ist, besteht weitgehend Einigkeit über das Bestehen dieser

Möglichkeit jedenfalls für (nicht nachträglich erteilte) Auflagen (vgl. nur Schoch/Schneider/Schröder, 4. EL November 2023, VwVfG § 36 Rn. 141-147, beck-online). Um eine solche Auflage handelt es sich vorliegend.

Die Auflage ist in § 1 des Gesetzes zur Regelung des Verwaltungsverfahrens- und des Verwaltungszustellungsrechts für den Freistaat Sachsen – SächsVwVfZG – i. V. m. § 36 Abs. 2 Nr. 4 Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG – legaldefiniert als Bestimmung, durch die dem Begünstigten ein Tun, Dulden oder Unterlassen vorgeschrieben wird. Hier wird der Klägerin als Begünstigter der vorliegenden Genehmigung für den Gelegenheitsverkehr mit Mietwagen zugleich auferlegt, bestimmte Mindestbeförderungsentgelte einzuhalten. Diese Pflicht ist für den Bestand und den Inhalt der eigentlichen Genehmigung ohne direkte Bedeutung, denn sie soll nach dem Willen der Beklagten gerade nicht konstitutiv für die erteilte Genehmigung sein. Das wird zum einen deutlich aus der Tatsache, dass die Beklagte Ziff. 4 im Bescheid von der eigentlichen Genehmigung unter Ziff. 1 getrennt und den Inhalt von Ziff. 4 zudem auch explizit als „Auflage“ bezeichnet hat. Dieser Annahme steht auch nicht die Gesetzessystematik des § 51a Abs. 1 PBefG entgegen, denn danach steht die Festlegung von Mindestbeförderungsentgelten gemäß § 51a Abs. 1 PBefG im Ermessen der Genehmigungsbehörde. Mindestbeförderungsentgelte sind mithin nicht zwingend zusammen mit der entsprechenden Genehmigungserteilung festzusetzen, und können damit als Auflage erteilt werden.

2. Der klägerische **Antrag zu 2.** ist **als Verpflichtungsklage** (§ 42 Abs. 1 Var. 2 VwGO) zulässig. In der Sache begehrt die Klägerin die Erteilung einer Genehmigung für den Gelegenheitsverkehr mit Mietwagen für fünf anstelle der von der Beklagten gewährten drei Jahre. Es kann insoweit dahinstehen, ob die Befristung eine Neben- oder Inhaltsbestimmung darstellt. Denn die (isolierte) Anfechtungsklage ist in beiden Fällen nicht statthaft, sondern die Verpflichtungsklage.

Geht man davon aus, dass Ziff. 2 des streitgegenständlichen Bescheids eine Nebenbestimmung darstellt, so gilt: Ob eine Nebenbestimmung im Rahmen der Anfechtungsklage isoliert aufgehoben werden kann, hängt davon ab, ob der Verwaltungsakt ohne sie sinnvoller- und rechtmäßigerweise bestehen bleiben kann (vgl. etwa BVerwG, Beschl. v. 29.3.2022 – 4 C 4/20 –, Rn. 8-9; Beschl. v. 12.10.2022 – 8 AV 1/22 –; beide juris). Die Befristungsentscheidung ist als integraler Bestandteil der Genehmigung für den Gelegenheitsverkehr mit Mietwagen allerdings untrennbar mit der Hauptregelung des streitgegenständlichen Bescheids verbunden. Denn ohne Befristung kann die Genehmigung vor dem Hintergrund der gesetzlichen Höchstfrist von fünf Jahren nach § 16 Abs. 4 Var. 2 PBefG nicht rechtmäßigerweise bestehen bleiben. In diesem Fall ist demnach nicht die Anfechtungsklage statthaft, sondern die Verpflichtungsklage der richtige Rechtsbehelf. Geht man davon aus, dass es sich bei Ziff. 2 des streitgegenständlichen Bescheids um eine Inhaltsbestimmung handelt, sie also ein aliud zum begehrten Verwaltungsakt ist, so ist die Anfechtungsklage ebenfalls unstatthaft, denn eine Inhaltsbestimmung kann nicht isoliert angefochten werden, sondern es muss ebenfalls eine Verpflichtungsklage erhoben werden. Die Verpflichtungsklage entspricht überdies auch besser dem Begehrt der Klägerin. Sie erstrebt hier nicht die Aufhebung der Ziff. 2 des streitgegenständlichen Bescheids als

solcher, sondern eine Verbesserung ihrer Rechtsstellung dergestalt, dass eine längere Genehmigungsdauer als die von der Beklagten ausgesprochene gewährt wird (vgl. dazu auch OVG Saarbrücken, Urt. v. 3.6.2015 – 1 A 276/14 –, Rn. 30-33, juris; VGH BW, Beschl. v. 11.8.2022 – 6 S 790/22 –, Rn. 16, juris).

II. Die Klage ist jedoch nur im tenorierten Umfang begründet.

1. Der klägerische Antrag zu 1., die Tenorziffer 4 des streitgegenständlichen Bescheids aufzuheben, ist begründet. Denn der streitgegenständliche Bescheid ist insoweit rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 VwGO).

Ermächtigungsgrundlage für die Festlegung des Mindestbeförderungsentgelts in Ziff. 4 des streitgegenständlichen Bescheids ist § 51a Abs. 1 PBefG. Danach kann die Genehmigungsbehörde zum Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen für den Verkehr mit Mietwagen, der in ihrem Bezirk betrieben wird, tarifbezogene Regelungen, insbesondere Mindestbeförderungsentgelte festlegen. „Verkehr mit Mietwagen“ in diesem Sinne ist die Personenbeförderung i. S. d. § 49 Abs. 4 Satz 1 PBefG. § 51a Abs. 1 PBefG verfolgt letztlich das Interesse der Gewährleistung bzw. Herstellung eines „level-playing-field“ und damit eines fairen Wettbewerbsumfelds zu anderen Verkehrsformen und -arten. Das Anbieten von nicht marktgerechten Preisen im Mietwagenverkehr soll unterbunden werden (vgl. BT-Drs. 19/26175, S. 53).

1.1. Ziff. 4 lit. a des Bescheids ist zunächst formell rechtmäßig. Insbesondere ist die Beklagte nach § 9 Abs. 1 Nr. 5, § 11 Abs. 1, 2 Nr. 2 PBefG i. V. m. § 1 Abs. 1, § 2 Abs. 1 Nr. 1 Sächsische Personenbeförderungszuständigkeitsverordnung (SächsGVBl. 2008 Nr. 10, S. 415) zuständige Genehmigungsbehörde i. S. d. § 51a Abs. 1 PBefG. Die in Ziff. 4 lit. a des streitgegenständlichen Bescheids getroffene Regelung „je Buchung das Dreifache des jeweils aktuellen MDV-Tickets für Erwachsene, 1 Stunde in der Tarifzone 110 und zusätzlich je gefahrener Kilometer 2,00 Euro“ genügt auch den Anforderungen des § 37 Abs. 1 VwVfG. Danach muss ein Verwaltungsakt hinreichend bestimmt sein. Dies bedeutet zum einen, dass der Adressat in die Lage versetzt werden muss, zu erkennen, was von ihm gefordert wird. Zum anderen muss der Verwaltungsakt geeignete Grundlage für Maßnahmen zu seiner zwangsweisen Durchsetzung sein können. Im Einzelnen richten sich die Anforderungen an die notwendige Bestimmtheit eines Verwaltungsakts nach den Besonderheiten des jeweils anzuwendenden und mit dem Verwaltungsakt umzusetzenden materiellen Rechts (vgl. BVerwG, Urt. v. 15.2.1990 – 4 C 41/87 –, juris, Rn. 29).

Die klägerische Auffassung, bei der von der Beklagten gewählten Formulierung in Ziff. 4 lit. a sei schon unklar, ob die dort angeführten Kenngrößen sich auf den Brutto- oder Nettopreis des MDV-Tickets und des Beförderungsentgelts des Gelegenheitsverkehrs mit Mietwagen bezögen, trifft nicht zu. Wie die Klägerin selbst ausführt, ist der MDV-Tickettarif jeweils als Bruttopreis ausgewiesen. Da die Anfangsgebühr je Fahrt das „Dreifache“ dieses Preises betragen soll, folgt daraus mit hinreichender Klarheit, dass auch diese Gebühr und insgesamt das Mindestbeförderungsentgelt als Bruttopreis zu verstehen ist. Auch ist entgegen der Beanstandung der Klägerin nicht offen, welche Quelle verbindlich über den Preis des „jeweils aktuellen“ MDV-Tickets Auskunft gebe und wo dieser einsehbar sei. Die

dynamische Verweisung auf den aktuellen MDV-Ticketpreis versetzt die Klägerin nämlich nicht in eine Lage, in der sie nicht jederzeit erkennen könnte, was von ihr gefordert wird. Denn der MDV-Tarif ist u. a. auf der Webseite des MDV jederzeit problemlos einsehbar, darüber hinaus auch auf der der LVB, sowie an Ticketautomaten und Haltestellen im Stadtgebiet. Die entsprechende Pflicht zur ortsüblichen Bekanntmachung der Beförderungsentgelte ergibt sich im Übrigen auch schon aus § 39 Abs. 7 Satz 1 PBefG (s. dazu Fromm/Sellmann/Zuck, Personenbeförderungsrecht, 5. Aufl. 2022, § 39 Rn 1-2 und 12). Der MDV-Tarif ändert sich überdies nicht plötzlich oder fluktuiert in kurzen Zeitabständen, sondern in der Regel jährlich zum 1. August. Als in Leipzig ansässiges Unternehmen ist es für die Klägerin nicht unzumutbar oder erheblich erschwert, sich diese Informationen nötigenfalls auch vor Ort zu beschaffen. Die dynamische Verweisung wäre im Übrigen auch anders als von der Beklagten im Bescheid festgesetzt gar nicht realisierbar. Eine statische Verweisung riskierte dagegen, entweder aus Sicht der Beklagten zu niedrig oder aus Sicht der Klägerin zu hoch, also ungeeignet oder unverhältnismäßig zu sein, bzw. dies bei Änderung des MDV-Tarifs nachträglich zu werden.

1.2. Ziff. 4 lit. a des Bescheids ist jedoch materiell rechtswidrig. Die Tatbestandsvoraussetzungen liegen zwar vor. Die Beklagte hat jedoch das ihr zustehende Ermessen in Gestalt des Auswahlermessens fehlerhaft ausgeübt (§ 114 VwGO).

a) Tatbestandsvoraussetzung für die Festlegung eines Mindestbeförderungsentgelts nach § 51a Abs. 1 PBefG ist zum einen, dass der „Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen“ bezweckt ist. Das PBefG verwendete den Begriff der „Interessen des öffentlichen Verkehrs“ bereits in der Fassung von 1934 (vgl. Bidinger, Personenbeförderungsrecht, XII/07, § 13 Rn. 36). In seiner heutigen Formulierung verwendet das PBefG den Begriff bereits seit der Fassung von 1961 an mehreren Stellen, ohne ihn jedoch legal zu definieren. Jedoch ist insoweit nach den Grundsätzen der Legistik von einer einheitlichen Definition dieses Begriffs im PBefG auszugehen (vgl. Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 4. Aufl. 2024, Rn. 257, 259; a. A. aber Jürschik-Grau/Schulte, Einen Gang zurückschalten: Mindestpreise für Mietwagen in Deutschland im Kontext der aktuellen Entscheidung des EuGH, NVwZ 2023, 1227 (1230)).

Zwar steht der Beklagten bei der Beurteilung der Frage, ob der Schutz der „öffentlichen Verkehrsinteressen“ notwendig ist oder wird, ein Beurteilungsspielraum zu. Das hat seinen Grund darin, dass die zuständige Genehmigungsbehörde dazu zunächst die Verkehrsbedürfnisse zu ermitteln und sodann daraufhin zu bewerten hat, ob und in welchem Maße sie befriedigt werden können und sollen. Diese Entscheidung setzt nicht nur prognostische, sondern auch verkehrspolitische und raumordnerische Wertungen voraus. All das führt dazu, dass diese Entscheidung der Genehmigungsbehörde ähnlich wie andere planerische Verwaltungsentscheidungen der gerichtlichen Überprüfung nur begrenzt zugänglich ist. Hingegen ist es eine reine Rechtsfrage, ob ein Verkehrsangebot überhaupt ein „öffentliches Verkehrsinteresse“ darstellt. Insoweit besteht kein Grund für die Reduzierung des gerichtlichen Kontrollmaßstabs (vgl. BVerwG, Urt. v. 24.10.2013 – 3 C 26/12 –, Rn. 21; vgl. OVG

NRW, Urt. v. 10.12.2019 – 13 A 254/17 –, Rn. 44; vgl. BayVGH, Urt. v. 7.12.2011 – 11 B 11.928 –, Rn. 80; alle juris; vgl. auch Fielitz/Grätz, Kommentar zum Personenbeförderungsrecht, Stand 21.6.2024, § 51a PBefG, Rn 7; Bidinger, Personenbeförderungsrecht, Erg-Lief. 4/93, § 13 Rn. 37 m. w. N.; kritisch zur Annahme eines Beurteilungsspielraums insgesamt Fromm/Sellmann/Zuck, Personenbeförderungsrecht, 5. Aufl. 2022, § 13 Rn. 5).

Das PBefG verwendet zunächst an verschiedenen Stellen den Begriff des „ÖPNV“ und legaldefiniert ihn in § 8 PBefG. Nach § 8 Abs. 1 PBefG ist ÖPNV im Sinne dieses Gesetzes die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, Obussen und Kraftfahrzeugen im Linienverkehr, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen. Gemäß § 8 Abs. 2 PBefG sind (nur) Taxen und Mietwagen, die im Linien- und vergleichbaren Verkehr tätig sind, ebenfalls ÖPNV (vgl. OLG Schleswig, Urt. v. 25.5.1999 – 6 U 83/98 –, Rn. 11 m. w. N.; BayVGH, Beschl. v. 23.3.2017 – 11 ZB 16.1828 –, Rn. 11; beide juris; siehe auch Barth, in: Baumeister, Recht des ÖPNV Band 2, 1. Aufl. 2013, § 2 RegG, Rn. 13). Allerdings hat die Rechtsprechung das Taxi – im ausdrücklichen Gegensatz zu Mietwagen – seit jeher als „öffentliches Verkehrsmittel“ qualifiziert, da es der Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht unterliegt (§§ 21, 22, 47 Abs. 3 Satz 1, Abs. 4, § 51 PBefG; vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 8.6.1960 – 1 BvL 53/55 –, Rn. 68-70; Beschl. v. 14.11.1989 – 1 BvL 14/85, 1 BvR 1276/84 –, Rn 55; Beschl. v. 11.2.1992 – 1 BvL 29/87 –, Rn. 25, 27, 29; BVerwG, Urt. v. 25.4.1980 – 7 C 19/78 –, Rn. 27; BGH, Urt. v. 13.12.2018 – I ZR 3/16 –, Rn. 37-43; alle juris). Aufschlussreich ist insoweit auch der – abgelehnte – Antrag u. a. der FDP-Fraktion zur PBefG-Modernisierung aus dem Jahr 2021, der u. a. beinhaltete, „das Taxi nicht mehr als öffentliches Verkehrsmittel zu definieren“, BT-Drs. 19/26186, S. 3. Dies indiziert ebenfalls die entsprechende Einordnung des Taxis als öffentliches Verkehrsmittel. Die Nichteinbeziehung des Taxis im Rahmen des § 8 Abs. 1 PBefG beruht insoweit mutmaßlich auf subventionsrechtlichen Gesichtspunkten (Fielitz/Grätz, Kommentar zum Personenbeförderungsrecht, Stand 21.6.2024, § 8 Rn. 7).

Allerdings sind die Begriffe des „ÖPNV“ und des „öffentlichen Verkehrsmittels“ nicht deckungsgleich mit dem der „öffentlichen Verkehrsinteressen“ i. S. d. PBefG. In der Literatur wurden für letzteren Begriff verschiedene Definitionen vorgeschlagen.

Danach sollen „öffentliche Verkehrsinteressen“ die daseinsvorsorglich begründeten Interessen der mobilitätssuchenden Bevölkerung an einem funktionierenden öffentlichen Verkehrsangebot in Gestalt der an Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht gebundenen Verkehre (Fielitz/Grätz, Kommentar zum Personenbeförderungsrecht, Stand 21.6.2024, § 49 Rn. 46c), das Interesse der Allgemeinheit an einem funktionsfähigen und zuverlässigen Verkehrsangebot (Korte/Kunzi, Mindestbeförderungsentgelte für Mietwagen durch Allgemeinverfügung?, NVwZ 2024, 1207 (1207)), das Interesse an einem sicheren, geordneten und zuverlässigen Verkehrsangebot für die Allgemeinheit (Knauff, Mindesttarife für Mietwagen nach § 51a Abs. 1 PBefG, GewArch 2023, 438 (440)), bzw. die Interessen der Allgemeinheit an einem geordneten und zuverlässigen Verkehrsangebot, bei dem die öffentlichen Verkehrsmittel sich insbesondere aus

Sicht der Nutzer vorteilhaft ergänzen, sein (Saxinger, in: Saxinger/Winnes, Recht des öffentlichen Personenverkehrs, 4. EL., PBefG, § 13 Abs. 2 Rn 35). Im Kontext des § 51a PBefG sollen öffentliche Verkehrsinteressen bspw. bei einem potenziell ruinösen Preiswettbewerb zu Lasten des öffentlichen Personennahverkehrs, des Taxenverkehrs oder des gebündelten Bedarfsverkehrs berührt sein (Linke, in: Saxinger/Winnes, Recht des öffentlichen Personenverkehrs, 22. EL., PBefG, § 51a, Rn. 8), bzw. soll dieser Begriff über das örtliche Taxengewerbe in seiner Funktionsfähigkeit hinausgehen (Jürschik-Gau/Schulte, Einen Gang zurückschalten, NVwZ 2023, 1227 (1230)).

Vorliegend führt die Beklagte dazu im Wesentlichen an, dass der Taxenverkehr einen wichtigen Träger individueller Verkehrsbedienung darstelle und in einer von keinem anderen Verkehrsträger zu übernehmenden Weise den öffentlichen Linien- und Straßenbahnverkehr ergänze. Damit sei das Taxi als öffentliches Verkehrsmittel einzustufen, das Aufgaben der Daseinsvorsorge im Bereich des Verkehrs wahrnehme. Denn der Taxenverkehr unterliege insbesondere der Betriebs- und Beförderungspflicht. Gerade aufgrund der damit einhergehenden Verlässlichkeit liege die Funktionsfähigkeit des Taxigewerbes im öffentlichen Interesse; Existenz und Funktionsfähigkeit dieses Gelegenheitsverkehrs seien deshalb – nicht aber schon per se – ein schutzwürdiges Gemeinschaftsgut. Dies zeige auch § 13 Abs. 4 PBefG, der selbst einen Zusammenhang zwischen öffentlichen Verkehrsinteressen und dem Funktionieren des Taxenverkehrs aufstelle. Das PBefG ziele nämlich insgesamt darauf ab, einen sicheren Transport zu gewährleisten, eine 24-Stunden-Versorgung sicherzustellen, feste Tarife zu garantieren und Mindeststandards bei den Fahrern zu erhalten. Damit diene es der Sicherheit der Bürger. Ziel der Beklagten sei es, dass die unterschiedlichen Facetten des öffentlichen Verkehrs so erhalten blieben, dass er dem potentiellen Fahrgast ein breites Spektrum an Angeboten machen könne, so dass dieser im besten Fall nicht mehr auf ein privates Fahrzeug angewiesen sei. Die so vorgenommene Auslegung des Begriffs „öffentliche Verkehrsinteressen“ der Beklagten begegnet keinen rechtlichen Bedenken. Denn die Beklagte definiert den Begriff vorliegend umfassend als die im Interesse des Gemeinwohls liegende Daseinsvorsorge im Verkehr, verstanden als das Zusammenspiel der verschiedenen Verkehrsformen. Nachvollziehbar hat sie das Taxi als eine Säule dieses Verkehrs verstanden, und dafür auf die das Taxi – auch und gerade vom Mietwagenverkehr – abhebenden, im Interesse der Nutzer und damit letztlich der Allgemeinheit liegenden besonderen, weitgehenden, und teilweise sogar bußgeldbewehrten Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflichten (vgl. § 61 Abs. 1 Nr. 3 lit. c PBefG) abgestellt. So ist es in Ausgestaltung dieser umfangreichen Pflichten sogar beispielsweise zulässig, für den Taxenverkehr im Wege der Rechtsverordnung nach § 47 Abs. 3 Satz 3 PBefG einen Schichtdienst einzuführen und dafür Sorge zu tragen, dass rund um die Uhr – und damit gerade auch in verkehrsarmen Zeiten – eine ausreichende Zahl an Taxis bereitsteht (vgl. KG Berlin, Beschl. v. 21.9.1992 – 2 Ss 91/92 – 3 Ws (B) 216/92 –, juris), den Taxifahrern vorzugeben, dass sie den „Wünschen des Fahrgastes“ im Zusammenhang mit dessen Beförderung im Rahmen des Zumutbaren Folge leisten (vgl. KG Berlin, Beschl. v. 26.4.1995 – 2 Ss 12/95 – 3 Ws (B) 51/95 –, juris) oder ihm beim Ein- und Aussteigen sowie mit dem Gepäck helfen

müssen (vgl. OLG Düsseldorf, Beschl. v. 18.6.1986 – 5 Ss (OWi) 173-86 - 158 86 I –, juris). Taxifahrer dürfen einen Fahrgast auch nicht etwa deshalb ablehnen, weil die Fahrt nicht lukrativ genug erscheint. Sie müssen also grundsätzlich jeden Fahrgast befördern (vgl. OLG Düsseldorf, Beschl. v. 28.9.1989 – 5 Ss (OWi) 316/89 - (OWi) 143/89 I –, juris). All diesen Pflichten des Taxiverkehrs unterliegen der Gelegenheitsverkehr mit Mietwagen nicht.

Angesichts dieser sehr umfassenden, im Gemeinwohlinteresse liegenden Pflichten gehen auch Rechtsprechung und Literatur zu Recht davon aus, dass der Taxiverkehr eine wichtige Stellung im Gepräge des öffentlichen Verkehrs innehat (vgl. Filietz/Grätz, Kommentar zum Personenbeförderungsrecht, Stand 21.6.2024, § 8 Rn. 4) bzw. – nach wie vor – wichtigster Träger individueller Verkehrsbedienung ist (VG Hannover, Urt. v. 1.3. 2011 – 7 A 3545/10 –, Rn. 33, m. w. N.; BVerfG, Beschl. v. 8.6.1960 – 1 BvL 53/55 –, Rn. 69; beide juris). Gleichermaßen weitgehende Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflichten erlegt das PBefG ansonsten nur dem Linienverkehr auf, an dem nach einhelliger Meinung ebenfalls ein öffentliches Verkehrsinteresse besteht. Existenz und Funktionsfähigkeit des so ausgestalteten Taxiverkehrs ist damit insgesamt ein überragend wichtiges schutzwürdiges Gemeinschaftsgut i. S. d. Art. 12 Abs. 1 Grundgesetz – GG – (vgl. BVerfG, Beschl. v. 8.6.1960 – 1 BvL 53/55 –, Rn. 69; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 24.3.2010 – OVG 1 A 1.09 –, Rn. 36, beide juris; siehe auch Bidinger, Personenbeförderungsrecht, VIII/20, § 47 Rn. 11) und tauglicher Bezugspunkt „öffentlicher Verkehrsinteressen“ i. S. d. § 51a Abs. 1 PBefG. Diese wichtige Stellung des Taxiverkehrs entfaltet sich nicht zuletzt im Zusammenspiel mit den anderen Mobilitätsformen, wie es die Beklagte auch ihrem Mobilitätskonzept zugrundegelegt hat.

Dem steht auch nicht die Niederlassungsfreiheit nach Art. 49 AEUV entgegen. Der EuGH hat zwar entschieden, dass rein wirtschaftliche Motive keine zwingenden Gründe des Allgemeinwohls darstellen, die einen Eingriff in die Niederlassungsfreiheit rechtfertigen könnten. Darunter subsumiert er auch das Ziel, die wirtschaftliche Lebensfähigkeit der Taxidienste zu gewährleisten, und zwar unabhängig davon, ob das nationale Recht Taxidienste als „Dienstleistung von allgemeinem Interesse“ qualifiziert oder nicht. Allerdings **hat der EuGH im gleichen Urteil ausgeführt, dass das Ziel einer guten Organisation der Beförderung, des Verkehrs und des öffentlichen Raums einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen kann** (vgl. EuGH, Urt. v. 8.6.2023 – C-50/21 –, ECLI:EU:C:2023:448, Rn. 69-73, m. w. N.). **Vorliegend hat die Beklagte nicht lediglich auf die Funktionsfähigkeit des Taxigewerbes als solches abgestellt, sondern vielmehr auf dessen Funktionsfähigkeit als eine Säule des öffentlichen Verkehrs zur Ermöglichung eines breiten Spektrums an Angeboten für den potentiellen Fahrgast. Insoweit unterfällt diese Auslegung dem Ziel der guten Organisation der Beförderung, des Verkehrs und des öffentlichen Raums, wie es der EuGH als legitim qualifiziert hat** (so auch Knauff, Mindesttarife für Mietwagen, GewArch 2023, 438 (440)).

b) Ferner ist die Einschätzung der Beklagten, die Einführung eines Mindestbeförderungsentgelts für den Gelegenheitsverkehr mit Mietwagen sei für den Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen auch erforderlich, nicht rechtsfehlerhaft.

Insoweit steht der Beklagten – wie bereits ausgeführt – eine gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbare Einschätzungsprärogative zu.

Zunächst ist für das Tätigwerden der Genehmigungsbehörde nach § 51a Abs. 1 PBefG keine bereits erfolgte Beeinträchtigung von öffentlichen Verkehrsinteressen erforderlich. Ein rein präventives Handeln kann danach ebenso gerechtfertigt sein. Dies folgt bereits aus dem Wortlaut der Norm selbst. Darauf deutet ebenso die Entstehungsgeschichte der Norm hin. In seiner ursprünglichen Fassung sah der neu gefasste § 51a Abs. 1 PBefG vor, dass „[d]ie Genehmigungsbehörde [...] Regelungen zur Unterbindung des Anbietens von Leistungen zu nicht marktgerechten Preisen [...] festlegen [kann], soweit öffentliche Verkehrsinteressen dies erfordern.“ Zwar wurde diese Fassung zugunsten der letztlich verabschiedeten („Die Genehmigungsbehörde kann zum Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen ... Mindestbeförderungsentgelte festlegen“) aufgegeben, ohne dass dies aber mit einer inhaltlichen Neuausrichtung verbunden gewesen wäre (vgl. m. w. N. Jürschik-Gau/Schulte, Einen Gang zurückschalten, NVwZ 2023, 1227 (1230); ebenso Knauff, Mindesttarife für Mietwagen, GewArch 2023, 438 (441)). Der Gesetzgeber selbst verknüpft also bereits den ruinösen Wettbewerb in einem Segment zwischen zwei oder mehreren Verkehrsformen aufgrund nicht marktgerechter Preise per se mit der (drohenden) Beeinträchtigung öffentlicher Verkehrsinteressen. Zusätzliche Gründe müssen danach nicht vorliegen; eine rein vorsorgende Zielrichtung reicht aus (vgl. BT-Drs. 19/27288, S. 37).

Insoweit besteht auch ein Gleichlauf mit § 49 Abs. 4 Satz 7 PBefG. Nach dieser Norm kann die Genehmigungsbehörde in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern zum Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen die für den gebündelten Bedarfsverkehr geltenden Regelungen auch auf den Gelegenheitsverkehr mit Mietwagen anwenden, wenn dieser einen Marktanteil von 25 Prozent am Fahraufkommen im gesamten Gelegenheitsverkehr überschreitet. § 49 Abs. 4 Satz 7 PBefG zielt laut Gesetzesbegründung darauf ab, „eine Beeinträchtigung des öffentlichen Verkehrsinteresses, die möglicherweise durch einen hohen Anteil an Mietwagenverkehren hervorgerufen werden kann, von vorneherein zu vermeiden. Nachhaltige und nicht umkehrbare Verwerfungen unter den Verkehrsformen im Gelegenheitsverkehr sollen gar nicht erst eintreten können“ (BT-Drs. 19/27288, S. 37, eigene Unterstreichungen; s. auch Linke, in: Saxinger/Winnes, Recht des öffentlichen Personenverkehrs, 22. EL., PBefG, § 49, Rn. 75). Mithin ist selbst – der potentiell wesentlich eingriffsintensivere Maßnahmen vorsehende – § 49 Abs. 4 Satz 7 PBefG deutlich präventiv geprägt. Im Lichte dessen müssen dann für ein Tätigwerden nach § 51a Abs. 1 PBefG ebenso bereits Anhaltspunkte dafür ausreichen, dass eine Belastung für die öffentlichen Verkehrsinteressen bestehen könnte oder bevorsteht (vgl. auch Fielitz/Grätz, Kommentar zum Personenbeförderungsrecht, Stand 21.6.2024, § 51a PBefG, Rn. 7; § 49 Rn. 46b). Überdies ist für die Annahme der Genehmigungsbehörde, dass ein präventives Handeln nach § 51a Abs. 1 PBefG auch erforderlich ist, keine gesicherte Tatsachenbasis dahingehend erforderlich, dass eine Beeinträchtigung der öffentlichen Verkehrsinteressen anderenfalls sicher eintreten würde. Eine nachvollziehbare Tatsachenbasis dafür, dass ohne Tätigwerden mit einiger

Sicherheit eine Beeinträchtigung von öffentlichen Verkehrsinteressen eintreten würde, reicht bereits aus.

Dass keine gesicherte Tatsachenbasis – z. B. auf der Grundlage eines Verkehrsgutachtens – über das sichere Eintreten einer Beeinträchtigung der öffentlichen Verkehrsinteressen gefordert werden kann, liegt zum einen schon nach dem Wesen einer prognostischen Entscheidung selbst nahe. Diese ist per se mit Unsicherheiten behaftet. Zum anderen spiegeln geringere Anforderungen an die zugrundeliegende Tatsachenbasis das Eingriffsgewicht der Festlegung eines Mindestbeförderungsentgelts, das – besonders im Vergleich mit anderen auf prognostischen Würdigungen beruhenden Maßnahmen nach dem PBefG – von geringerer Schwere ist.

Ein Fall einer solchen eingriffsintensiveren Maßnahme, die auf einer prognostischen Würdigung beruht, ist etwa die Genehmigungsversagung für den Taxenverkehr nach § 13 Abs. 4 PBefG. Diese Genehmigungsversagung setzt nach ständiger Rechtsprechung des BVerwG voraus, dass die zuständige Behörde die von ihr prognostizierte Gefahr für die Funktionsfähigkeit des Taxengewerbes konkret belegt. Ein sieben Jahre altes Gutachten zur Funktionsfähigkeit des Taximarktes reicht insoweit nicht aus (vgl. BVerwG, Beschl. v. 31.1.2008 – 3 B 77/07 –, juris, Rn. 7, 9, m. w. N.). Auch das BVerfG hat sich im Zusammenhang mit einer vormaligen Regelung im PBefG, die als Genehmigungsvoraussetzung u. a. für den Gelegenheitsverkehr mit Mietwagen festlegte, dass das Unternehmen den Interessen des öffentlichen Verkehrs nicht zuwiderlaufen durfte, zu dieser Thematik geäußert. Danach genügt es bei einer objektiven Zulassungsvoraussetzung – wie dort der Fall – im Lichte der Berufsfreiheit nicht, „in allgemein gehaltenen Ausführungen bei jeder Lockerung ‚Unordnung‘ und ‚ruinöse Auswirkungen‘ auf dem Gesamtgebiet des Verkehrs vorauszusagen, ohne dass die kausalen Zusammenhänge im Einzelnen ersichtlich wären. Es muss stets dargetan werden, welche konkreten Störungen des Verkehrswesens überhaupt oder auch nur des Personenbeförderungswesens mit Sicherheit oder hoher Wahrscheinlichkeit eintreten werden“ (BVerfG, Beschl. v. 8.6.1960 – 1 BvL 53/55 –, juris, Rn. 64).

Selbst bei der Genehmigungsversagung für zusätzliche Taxikonzessionen nach § 13 Abs. 4 PBefG ist die Einholung eines Verkehrsgutachtens zwar vielerorts gelebte Praxis, aber nicht Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Versagung (vgl. VG Stade, Urt. v. 16.4.2013 - 1 A 1608/12). Gefordert ist allein eine sorgfältig begründete prognostische Einschätzung der Genehmigungsbehörde bzw. der konkret beweisbare Gefahren Eintritt (vgl. BVerwG, Beschl. v. 31.1.2008 – 3 B 77/07 –, juris, Rn. 7), wobei keine spezifische Art und Weise vorgeschrieben ist, wie diese Einschätzung gewonnen wird.

Bei § 51a Abs. 1 PBefG handelt es sich im Gegensatz zu § 13 Abs. 4 PBefG lediglich um eine **Berufsausübungsregel**. Auch insoweit muss dabei stets § 24 VwVfG Maßstab sein, wobei aber, wie oben dargelegt, je nach Schwere des mit der Maßnahme verbundenen Eingriffs abgestufte Sachverhaltsermittlungspflichten der zuständigen Behörde zugrunde zu legen sind. Nach dieser Maßgabe bedarf es für ein Tätigwerden nach § 51a Abs. 1 PBefG jedenfalls einer validen Grundlage für die zugrundeliegende Einschätzung der Genehmigungsbehörde. Datenbasis, Methodik

und Ergebnisse sind nachvollziehbar zu dokumentieren (vgl. Knauff, Mindesttarife für Mietwagen, GewArch 2023, 438 (441) m. w. N.; ähnlich Jürschik-Gau/Schulte, Einen Gang zurückschalten, NVwZ 2023, 1227 (1230)). Entgegen der Auffassung der Klägerin ist es dabei nach dem oben Gesagten nicht zwangsläufig erforderlich, dass die zuständige Genehmigungsbehörde vor Ergreifen einer Maßnahme nach § 51a Abs. 1 PBefG ein Verkehrsgutachten einholt.

Die Klägerin geht darüber hinaus fehl in der Annahme, dass allein maßgeblich sei, ob durch ihren Markteintritt mit den 20 Fahrzeugen, die Gegenstand der streitgegenständlichen Genehmigung sind, drohende Verschiebungen zulasten des Taxenverkehrs zu erwarten seien. **Vielmehr darf – und muss – die Beklagte bei § 51a Abs. 1 PBefG die Gesamtzahl der vorhandenen Mietwagen vor Ort in ihre Betrachtung einbeziehen.** Dies folgt insbesondere aus der Tatsache, dass die Beklagte die Mindestbeförderungsentgelte einheitlich für alle Mietwagenverkehre festlegen muss und dies nach ihrer Erklärung in der mündlichen Verhandlung auch tut. Denn § 51a Abs. 1 PBefG ermöglicht nach seinem Wortlaut die Festlegung von Mindestbeförderungsentgelten „für den Verkehr mit Mietwagen“, d. h. nur generell und nicht lediglich unternehmensbezogen (vgl. auch Linke, in: Saxinger/Winnes, Recht des öffentlichen Personenverkehrs, 22. EL., PBefG, § 51a, Rn. 6). Auch bei § 13 Abs. 4 PBefG ist im Übrigen eine ganzheitliche Betrachtung unter Einbeziehung aller vorliegenden Bewerbungen um zusätzliche Taxigenehmigungen vorzunehmen; d. h. diese Betrachtung darf sich gerade nicht allein auf die verfahrensgegenständliche Bewerbung beschränken (vgl. OVG NRW, Beschl. v. 8.5.2007 – 13 A 3388/03 –, Rn. 24, juris). **Nach Angabe der Beklagten in der mündlichen Verhandlung beträgt die Zahl der Mietwagen zum Stichtag 30.10.2024 134.**

Die Beklagte begründet die Festlegung des Mindestbeförderungsentgelts im Wesentlichen damit, dass, würden Mietwagenunternehmen ihre Leistungen zu Dumpingtarifen anbieten können, der ÖPNV mit dem Taxenverkehr in seiner Funktionsfähigkeit bzw. seinem Bestand gefährdet werden würde. Taxen seien an die festgesetzten Tarife gebunden und könnten deshalb auf Dumpingtarife der Mietwagenunternehmen nicht flexibel reagieren. Aus Kundensicht habe durch Mobilfunkapplikationen faktisch eine Angleichung von Mietwagenunternehmen an den Taxenverkehr stattgefunden. Die klassischen Fahrten von Taxiständen oder vom Straßenrand verlören dagegen deutlich an Bedeutung. So gebe es nunmehr zwei Säulen des öffentlichen Verkehrs, die sich bei den – zentralen – klassischen Beförderungsfahrten gegenseitig direkt und unmittelbar Konkurrenz machten. **Angesichts des Fehlens einer gleichlaufenden Entgeltbindung bestehe ohne die Festlegung von Mindestbeförderungsentgelten die Gefahr, dass der Mietwagenverkehr den Taxenverkehr verdränge und es so zu einer Unwucht im „level-playing-field“ komme.** In fast allen der von der Beklagten abgefragten Städten – u. a. Berlin, Hannover, München – zeige sich im Zeitraum ab 2013 bis 2023 ein einheitliches Bild der Steigerung der Mietwagen gegenüber einem kontinuierlichen Rückgang der Taxenwagen. Dies sei u. a. auf Fahrgastverlagerungen von Taxiunternehmen hin zu Mietwagenunternehmen zurückzuführen. Im Genehmigungsbezirk der Beklagten sei eine solche Entwicklung zwar noch nicht zu

verzeichnen, die Zahl der hiesigen Taxilizenzen habe jedoch bereits von 683 im Jahr 2012 auf 540 zum Stichtag 30.10.2024 abgenommen. Die Zahl der Mietwagen im Genehmigungsbezirk der Beklagten betrage zum Stichtag 30.10.2024 134 und werde sich voraussichtlich in den kommenden Jahren stabilisieren und dann in gleichem Maße ansteigen wie in den abgefragten Städten. Damit einhergehend werde die Anzahl der Taxen weiter fallen, bis der Gelegenheitsverkehr durch die Mietwagen dominiert werde, wodurch eine tragende Säule des öffentlichen Verkehrs ins Rutschen gerate. **Taxen und Mietwagen seien aber angesichts der dem Taxenverkehr auferlegten Pflichten sich nicht gegenseitig ersetzende Teile des öffentlichen Personenverkehrsmarktes.** Dies gelte insbesondere für bestimmte Nachfragesituationen, in die die Mietwagenunternehmen aus Wirtschaftlichkeitsgründen gar nicht eintreten könnten. Sei der Taximarkt erst einmal marginalisiert, habe die Beklagte kaum Möglichkeiten, diesen durch bewusste Maßnahmen gleichsam wiederzubeleben. Nur durch frühzeitiges Handeln könne dem Anliegen des Gesetzgebers, die Säulen des öffentlichen Verkehrs zu schützen, entsprochen werden. Die Beeinträchtigung der bestehenden Verkehre im Rahmen der umfangreichen Änderungen des PBefG ohne flankierende Steuerungsmaßnahmen der Kommune sei eine wahrscheinliche Möglichkeit. Das Risiko eines nicht geregelten Übergangszeitraumes zu Lasten der öffentlichen Verkehrsinteressen habe die Beklagte nicht eingehen müssen.

Damit stützt sich die Beklagte im Ergebnis auf eine ohne Mindestbeförderungsentgelt bestehende grundlegende Wettbewerbsungleichheit zwischen Mietwagen und Taxen bei gleichzeitig weitreichender Überschneidung der zentralen Aktivitätsfelder – den Fahrten auf Bestellung –, einen schon bislang über die letzten 10 Jahre im Genehmigungsgebiet zu konstatierenden Rückgang an Taxen, der – bei gleichzeitiger Zunahme von Mietwagen – so auch in anderen deutschen Großstädten bestehe, und die Notwendigkeit eines schon frühzeitigen Handelns angesichts mangelnder Reparaturmöglichkeiten im Nachgang. Die so dem Handeln der Beklagten zugrundeliegende Befürchtung, der Taxenverkehr würde ohne Mindestbeförderungsentgelte für Mietwagen in einen ruinösen Wettbewerb gedrängt, den er nur verlieren könne, ist nach dem oben Gesagten schlüssig und nachvollziehbar, und bewegt sich innerhalb der Einschätzungsprärogative der Beklagten.

Insbesondere gilt dies für die Würdigung der Beklagten, dass sich Mietwagen und Taxen im für Taxen zentralen Markt, dem der Fahrten auf Bestellung, Konkurrenz machen (sich dieser Würdigung anschließend etwa FG Nürnberg, Urt. v. 8.6.2010 – 2 K 877/2008 –, Rn. 61 f., juris; Bidinger, Personenbeförderungsrecht, VIII/20, § 47 Rn. 119). Das Bundesverfassungsgericht hat bereits 1989 die Annäherung bzw. Gleichstellung von Mietwagen an bzw. mit dem Taxenverkehr im Alltag gesehen. Zum Schutz der Existenz- und Funktionsfähigkeit des Taxenverkehrs vor unbilliger Konkurrenz durch Mietwagen hat es die vom Gesetzgeber, der diesen Schluss ebenfalls gezogen hatte, statuierte Rückkehr- und Aufzeichnungspflicht sowie das Verbot taxiähnlicher Bereitstellung von Mietwagen als verfassungsgemäß angesehen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.11.1989 – 1 BvL 14/85 –, BVerfGE 81, 70-97, Rn. 55-56). Heute hat diese faktische Gleichstellung ungeachtet dieser statuierten und im

Grundsatz nach wie vor bestehenden Pflichten stattgefunden, namentlich durch das Aufkommen und die zunehmende Verbreitung der app-basierten Bestellung von Taxen und Mietwagen. Aus Sicht des Kunden macht es bei Fahrten auf Bestellung de facto keinen bzw. nur noch einen geringen Unterschied, ob die bestellte Fahrt durch ein Taxi oder einen Mietwagen durchgeführt wird.

Auch die Annahme eines ruinösen Wettbewerbs auf diesem zentralen Markt ist entgegen der Auffassung der Klägerin naheliegend. Mietwagen unterliegen gerade nicht der Betriebs- und Beförderungspflicht der §§ 21, 22 PBefG. Dies folgt aus § 49 Abs. 4 Satz 8 PBefG. Danach sind die §§ 21, 22 PBefG auf Mietwagen nicht anzuwenden. Mietwagen sind daher wirtschaftlich bedeutend freier als Taxen. Sie können sich entsprechend frei auf die Zeitfenster und Fahrten beschränken, die am lukrativsten sind, beispielsweise wiederum in nachfragearmen Lagen entscheiden, ihre Dienstleistung nicht anzubieten. Mithin können sie die Auslastung deutlich besser optimieren als Taxen mit der Folge, dass sie in der Lage sind, niedrigere Preise anzubieten. Gerade auf dieser Kalkulation beruht letztlich der Markteintritt vieler Mietwagenunternehmen in Deutschland. Für den Kunden dürfte aber bei im Wesentlichen identischer Dienstleistung letztlich das Beförderungsentgelt der ausschlaggebende Faktor sein. Ist dies bei Mietwagen niedriger als beim Taxi, liegt auf der Hand, dass den Taxen die lukrativsten Marktanteile entgehen mit der Folge, dass sie auf das bereits schon jetzt oftmals defizitäre Geschäft in Zeiten und auf Strecken mit niedriger Nachfrage beschränkt werden.

Wenn sich aber bereits jetzt – und wie die Klägerin aufzeigt, auch schon vor dem Aufkommen des Mietwagenverkehrs – die Zahl an Taxen im Genehmigungsgebiet reduziert hat, ist bei einem solchermaßen verschärften und ungleichen Wettbewerb zwischen Taxen und Mietwagen ein weiterer, deutlich stärkerer Schrumpfungsprozess zu prognostizieren. Insoweit umfasst der von der Beklagten bei anderen deutschen Großstädten abgefragte Zeitraum jedenfalls auch den Zeitpunkt ab dem Markteintritt großer Mietwagenunternehmen in den jeweiligen Städten, so dass die Beklagte daraus auch für ihr Genehmigungsgebiet jedenfalls weitere Anhaltspunkte für einen zahlenmäßigen Rückgang der Taxen ziehen durfte. Beispielsweise U... und B... als große Plattform-Mobilitätsanbieter sind im Mietwagenverkehr nach wie vor nicht im Genehmigungsgebiet der Beklagten aktiv, so dass sie auch nicht auf Zahlen aus dem eigenen Genehmigungsgebiet zurückgreifen konnte. Eine Vergleichbarkeit mit anderen Städten – sei es denen von der Beklagten, sei es denen von der Klägerin in Bezug genommenen – ist zwar aufgrund der jeweiligen lokalen Besonderheiten nur eingeschränkt möglich. Insgesamt ist die von der Beklagten damit herangezogene Datengrundlage aber jedenfalls nicht ohne Aussagekraft. Eine genauere Datenlage wäre erst nach einigen Jahren des Bestehens von substantiellem Mietwagenverkehr ohne Mindestbeförderungsentgelte im Genehmigungsgebiet der Beklagten verfügbar. Ein Abwarten, bis diese Daten vorliegen, würde aber gerade die Gefahr heraufbeschwören, der die Beklagte im Rahmen ihres Ermessens begegnen möchte. Dies gilt umso mehr, als dass das Handeln nach § 51a Abs. 1 PBefG nach dem Willen des Gesetzgebers, wie oben dargelegt, deutlich präventiv geprägt ist.

Die so zugrunde gelegten Daten durfte die Beklagte im Rahmen des ihr zustehenden Einschätzungsspielraums danach so bewerten, wie sie es getan hat, nämlich im Sinne der Erforderlichkeit der Festlegung von Mindestbeförderungsentgelten für den Gelegenheitsverkehr mit Mietwagen.

c) Liegen die Tatbestandsvoraussetzungen des § 51a Abs. 1 PBefG – wie hier – vor, so steht der zuständigen Genehmigungsbehörde zunächst Ermessen dahingehend zu, ob sie von den Möglichkeiten dieser Norm Gebrauch machen möchte. Dieses gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbare Entschließungsermessen hat die Beklagte hier in nicht zu beanstandender Weise ausgeübt (§ 114 Satz 1 VwGO).

Insbesondere stellt sich entgegen der Auffassung der Klägerin die Annahme der Beklagten, dass eine Flexibilisierung der Taxipreise kein milderes, gleich geeignetes Mittel gegenüber der Festlegung eines Mindestbeförderungsentgelts für Mietwagen sei, als rechtsfehlerfrei dar. Dieser Annahme hat sie in nicht zu beanstandender Weise u. a. zugrunde gelegt, dass eine Flexibilisierung der Taxipreise genau die Spirale nach unten in Gang setzen würde, die sie verhindern möchte. Denn eine Flexibilisierung der Preise könnte nur dann zu einem faire(re)n Wettbewerbsumfeld beitragen, wenn die Taxipreise dadurch sanken. Das aber würde dann die Mietwagenunternehmen dazu induzieren, ihrerseits ihre – dann auch wie bisher flexibel festlegbaren – Preise zu senken, was wiederum den Druck auf die Taxen erneut erhöhen und absehbar eine weitere Absenkung der Taxipreise nach sich ziehen würde, und so weiter. **Ein völliger Wegfall der Tarifpflicht für Taxen (auf den auch die Klägerin nicht verwiesen hat) würde darüber hinaus die Preisbewertung bei Spontanfahrrten erschweren und vor allem in Zeiten von Angebotsknappheit voraussichtlich zu überhöhten Preisen führen** (z. B. bei Messen, Weihnachtsmarkt, sonstigen Großereignissen; siehe dahingehend etwa auch die Erläuterung von Uber, <https://www.uber.com/de/de/drive/driver-app/how-surge-works/>, zuletzt abgerufen am 23.12.2024). **Ein völlig freier Markt würde damit aller Voraussicht nach keinen gleichwertig berechenbaren, beständigen und hochwertigem Gelegenheitsverkehr mehr gewährleisten können** (vgl. Linke, in: Saxinger/Winnes, Recht des öffentlichen Personenverkehrs, 22. EL., PBefG, § 49, Rn. 25).

d) Allerdings ist die Festlegung des Mindestbeförderungsentgelts in der von der Beklagten gewählten Höhe unverhältnismäßig. Die Beklagte hat damit die Grenzen ihres Auswahlermessens überschritten.

Die Beklagte hat als Mindestbeförderungsentgelt das Dreifache des MDV-Tickets für einen Erwachsenen in der Zone 110 für eine Stunde (aktuell 3,50 Euro) zuzüglich 2,00 Euro je gefahrenem Kilometer festgelegt. Mithin fallen im Mietwagenverkehr für eine Strecke von 1 Kilometer 12,50 Euro, für 2 Kilometer 14,50 Euro, für 5 Kilometer 20,50 Euro, für 10 Kilometer 31,50 Euro und für 20 Kilometer 50,50 Euro an. Zum Vergleich beträgt die Grundgebühr für den aus einer Mischung von Grundgebühr und zurückgelegter Strecke konstituierten Taxitarif im Genehmigungsgebiet der Beklagten im Tagtarif 3,90 Euro Grundgebühr, sowie z. B. für den 1.-3. Kilometer je 3,20 Euro, für den 4.-10. Kilometer 2,20 Euro und für jeden weiteren Kilometer 2,10 Euro (vgl. § 2 der Verordnung über Beförderungsentgelte und -bedingungen im Gelegenheitsverkehr mit Taxen im Pflichtfahrbereich Leipzig vom 15.9.2022). Somit fallen bei Taxen für eine Strecke von 1 Kilometer 7,10 Euro, für 2 Kilometer 10,30

Euro, für 5 Kilometer 17,90 Euro, für 10 Kilometer 28,90 Euro und für 20 Kilometer 49,90 Euro an. Im Vergleich liegt der Mietwagentarif, wie ihn die Beklagte festgelegt hat, deshalb für 1 Kilometer rund 75% über dem Taxitarif, für 2 Kilometer rund 40%, für 5 Kilometer rund 15%, für 10 Kilometer knapp 10%, und für 20 Kilometer rund 1%. Die Beklagte stützt sich für diese Mindestbeförderungsentgeltgestaltung vor allem auf die VR Mindestbeförderungsentgelte. Beförderungsentgelte müssten zudem für alle Verkehrsformen der wirtschaftlichen Entwicklung angemessen sein. Die VR Mindestbeförderungsentgelte fuße u. a. auf dem Gedanken der Preishierarchie in folgender Reihenfolge: 1. ÖPNV-Linienverkehr als Massentransport im öffentlichen Interesse, 2. gebündelter Bedarfsverkehr bei dem sich mehrere Personen ein Fahrzeug teilen, 3. Taxenverkehr als Individualbeförderung im öffentlichen Interesse und 4. Mietwagenverkehr als Möglichkeit der Individualbeförderung. Bei der Festlegung von Entgelten in einer der genannten Verkehrsformen müssten die Auswirkungen auf die Entgelte der übrigen Verkehrsformen bedacht werden. Wenn schon die intensiven Beschränkungen des Taxenverkehrs (Mengenbeschränkung und Tariffestlegung) angemessen seien, seien Berufsausübungsregeln für den Mietwagenverkehr ebenfalls angemessen.

Zunächst ist, anders als dies die Klägerin meint, die teilweise Bezugnahme der Beklagten für die Festlegung des Mindestbeförderungsentgelts auf den ÖPNV-Tarif zulässig (vgl. auch Linke, in: Saxinger/Winnes, Recht des öffentlichen Personenverkehrs, 22. EL., PBefG, § 51a, Rn. 7). **Es ist nicht ersichtlich, wieso die Genehmigungsbehörde nach § 51a Abs. 2 PBefG für den gebündelten Bedarfsverkehr einen hinreichenden Abstand zu den Beförderungsentgelten des jeweiligen ÖPNV festlegen muss, auf diese Entgelte aber nicht auch im Rahmen des § 51a Abs. 1 PBefG zurückgreifen können dürfte.** Vielmehr liegt eine solche Bezugnahme sogar nahe. **Denn unter den Schutz der öffentlichen Verkehrsinteressen fällt – wie oben festgehalten – gerade auch der ÖPNV.**

Nach Auffassung der Beklagten müsse bei der Überprüfung der Höhe der Mindestbeförderungsentgelte sodann berücksichtigt werden, dass ihre Festlegung eine Neuerung des Gesetzgebers darstelle, so dass keine Erfahrungswerte hätten herangezogen werden können. Eine detaillierte Untersuchung des Verkehrsmarktes sei nicht möglich gewesen. Ein milderer oder fehlender Eingriff in der einen Verkehrsform hätte gravierende Folgen in einer anderen Verkehrsform, welche darüber hinaus im öffentlichen Interessen stattfindet, nach sich gezogen.

Das Gericht ist an die VR Mindestbeförderungsentgelte der Beklagten nicht gebunden (vgl. dazu etwa Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz, 10. Aufl. 2022, VwVfG § 1 Rn. 212, beck-online, m. w. N.), so dass es die von der Beklagten angeführten Gesichtspunkte umfassend auf Schlüssigkeit und Nachvollziehbarkeit im Rahmen des bestehenden Auswahlermessens überprüfen kann.

Zunächst ist der von der Beklagten in der VR Mindestbeförderungsentgelte angeführte Gesichtspunkt der Preishierarchie nicht nachvollziehbar. Es ist nicht ersichtlich, inwieweit der Mietwagenverkehr qualitativ höherwertiger als der Taxenverkehr sein soll. Aus der – maßgeblichen – Kundensicht dürfte vor allem im auch von der Beklagten als bedeutsam identifizierten Verkehr auf Bestellung kein relevanter Unterschied zwischen dem Taxi- und dem Mietwagenverkehr bestehen.

Nicht nur der Service von Taxen, sondern auch der von Mietwagen ist gekennzeichnet durch die von der Beklagten zur Rechtfertigung der Höhe des Mindestbeförderungsentgelts angeführte exklusive Beförderung mit Chauffeur, die direkte Tür zu Tür-Beförderung und die Möglichkeit einer individuellen, zeitlich abgestimmten Bestellung.

Auch der Standpunkt der Beklagten, ein Mietwagenunternehmer könne seinen Betrieb nach wirtschaftlichen Standards nur betreiben, wenn er über dem Mindestbeförderungsentgelt bleibe und dieses deshalb nur einen geringen Eingriff in seine Berufsfreiheit darstelle, entbehrt jeglicher Datenbasis. Zwar trifft es zu, dass den Mietwagenverkehr eine höhere Mehrwertsteuer als den Taxenverkehr trifft und zudem die Rückkehrpflicht. Letztere fällt aber dann nicht so sehr ins Gewicht, wenn die Fahrzeuge so gut ausgelastet sind, dass die Rückkehrpflicht nicht greift (vgl. § 49 Abs. 4 Satz 2 a. E. PBefG). Ebenso können niedrigere Entgelte durch eine höhere Auslastung oder auch geringere Löhne der Fahrer (über-)kompensiert werden. Dies dürfte gerade das Geschäftsmodell der Mietwagenunternehmen in Deutschland darstellen. Insoweit ist eine unzulässige Pauschalisierung der Beklagten bzw. eine auf zu groben Annahmen basierende Betrachtung festzustellen. Es erschließt sich nicht, aus welchen Gründen die Beklagte als Mindestbeförderungsentgelt das Dreifache des MDV-Tickets für einen Erwachsenen in der Zone 110 für eine Stunde zuzüglich 2,00 Euro je gefahrenem Kilometer zugrunde legt. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass sie für den gebündelten Bedarfsverkehr i. S. d. § 51a Abs. 2 PBefG das Zweifache des vorgenannten MDV-Tickets je Buchung durch eine Person zuzüglich 1,00 Euro je gefahrenem Kilometer festgelegt hat (vgl. Nr. 2 VR Mindestbeförderungsentgelte).

Zwar trifft es andererseits zu, dass die Festlegung der Mindestbeförderungsentgelte für Mietwagen eine Neuerung des Gesetzgebers darstelle, so dass keine Erfahrungswerte herangezogen werden konnten. Allerdings hätte sich die Beklagte insoweit am Taxitarif orientieren können, für den jahrzehntelange Erfahrungswerte bestehen. Es ist damit nicht ersichtlich, warum die Mindestbeförderungsentgelte für den Mietwagenverkehr – auf den kurzen Strecken sogar überaus deutlich – über den Tarifen des Taxenverkehrs liegen müssten. Der mit der Festlegung der Mindestbeförderungsentgelte einhergehende Eingriff in das Grundrecht der Klägerin aus Art. 12 Abs. 1 GG ist damit unangemessen. In der Folge wird damit auch die Frage hinfällig, ob die Festlegung der Mindestbeförderungsentgelte mit der Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) vereinbar ist.

1.3. Da die Festlegung des Mindestbeförderungsentgelts in Ziff. 4 lit. a des streitgegenständlichen Bescheids infolge der Unverhältnismäßigkeit der Höhe rechtswidrig ist und die Klägerin daher in ihren Rechten verletzt, teilt auch die auf diesem Mindestbeförderungsentgelt aufbauende Regelung in Ziff. 4 lit. b des Bescheids dieses Schicksal und ist daher aufzuheben. Allerdings weist das Gericht darauf hin, dass die Regelung unter Ziff. 4 lit. b, wonach Rabatte, Cashback oder andere Preisaktionen, die Fahrpreise unter den Mindestbeförderungsentgelten ermöglichen, verboten sind, dem Grunde nach nicht zu beanstanden wäre. Denn ansonsten könnten die Mindestbeförderungsentgelte durch Preisaktionen unterlaufen werden.

2. Der klägerische Antrag zu 2., die Beklagte unter Aufhebung von Ziffer 2 des streitgegenständlichen Bescheids zu verpflichten, der Klägerin die begehrte Genehmigung für fünf Jahre zu erteilen, ist unbegründet. Denn der streitgegenständliche Bescheid ist insoweit rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 VwGO).

2.1. Der Klägerin steht nämlich zunächst kein Anspruch auf Erteilung einer Genehmigung für die Höchstdauer von fünf Jahren zu. Denn der Beklagten steht diesbezüglich ein Ermessen zu, das hier nicht auf Null reduziert ist.

Rechtsgrundlage für die Befristung ist § 16 Abs. 4 PBefG. Danach beträgt die Geltungsdauer der Genehmigungen für sonstigen Gelegenheitsverkehr mit Kraftfahrzeugen höchstens fünf Jahre. Der Gesetzgeber hat sich insoweit bewusst gegen eine Erteilung von solchen Genehmigungen auf unbeschränkte Zeit entschieden und stattdessen eine zwingende Befristung vorgesehen (s. Bidinger, Personenbeförderungsrecht, XII/07, § 16 S. 1).

Hinsichtlich der ähnlichen Vorschrift des § 16 Abs. 2 PBefG (Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen) ist zwar umstritten, ob der Genehmigungsbehörde bei der Festlegung der Geltungsdauer Ermessen zukommt oder nicht (für Ermessen VG Minden, Beschl. v. 2.11.2005 – 3 K 6443/03 –, Rn. 33-36 m. w. N.; sowie VG Augsburg, Urte. v. 9.3.2010 – Au 3 K 08.1346 –, Rn. 19; offengelassen in VGH BW, Urte. v. 20.12.2016 – 12 S 1142/16 –, Rn. 30; skeptisch VG Stuttgart, Urte. v. 7.8.2019 – 8 K 9504/18 –, Rn. 33; alle juris; für Ermessen auch Bidinger, Personenbeförderungsrecht, XII/07, § 16 Rn. 7). § 16 Abs. 2 PBefG begrenzt die Geltungsdauer der Genehmigung auf maximal 10 Jahre und stellt die Befristung zudem unter den Vorbehalt der öffentlichen Verkehrsinteressen. Insbesondere aufgrund dieser Verknüpfung geht die Rechtsprechung teilweise davon aus, die Norm eröffne kein Ermessen. Denn die Frage des Bestehens öffentlicher Verkehrsinteressen stelle einen gerichtlich vollumfänglich überprüfbaren unbestimmten Rechtsbegriff dar. Selbst danach soll aber nicht ausgeschlossen sein, dass etwa gewichtige betriebliche Interessen eines Antragstellers als ungeschriebene Tatbestandsvoraussetzungen bei der Bemessung der Dauer der Genehmigung berücksichtigt werden müssten (vgl. VG Ansbach, Urte. v. 12.12.2016 – AN 10 K 16.00531 –, Rn. 22, juris).

Allerdings verweist § 16 Abs. 4 PBefG – anders als § 16 Abs. 2 PBefG – nicht auf öffentliche Verkehrsinteressen. Mithin ist die Rechtsprechung zu § 16 Abs. 2 PBefG schon danach nicht ohne Weiteres auf den Fall des § 16 Abs. 4 PBefG übertragbar. Gleiches folgt auch aus dem Grund, dass sich die Genehmigungserteilung i. S. d. § 16 Abs. 2 PBefG in der Regel, nämlich im Falle der Beauftragung eines Verkehrsunternehmens, an die Vergabe eines – befristeten – öffentlichen Dienstleistungsauftrags anschließt. Gibt dieser Auftrag aber bereits eine Befristung vor, so kann man daraus folgern, dass die darauffolgende Genehmigung nach § 16 Abs. 2 PBefG dieser zeitlichen Vorgabe folgen muss (vgl. zur Diskussion dazu Knauff, Laufzeit öffentlicher Dienstleistungsaufträge und Genehmigungsdauer im straßengebundenen ÖPNV, GewArch 2022, 96 (100)). Bei § 16 Abs. 4 PBefG besteht ein solcher Nexus mangels öffentlichen Dienstleistungsauftrags für den sonstigen Gelegenheitsverkehr mit Kraftfahrzeugen aber nicht. Damit fehlt es auch

diesbezüglich am Gleichlauf der Normen, der eine Übertragung der Rechtsprechung zu § 16 Abs. 2 auf § 16 Abs. 4 PBefG nahelegen würde (s. in diese Richtung auch Faber, in: Saxinger/Winnes, Recht des öffentlichen Personenverkehrs, 3. EL., PBefG, § 16, Rn. 8-9, 13-14, 22).

Dagegen geht aus der Formulierung „höchstens“ in § 16 Abs. 4 PBefG – anders als dies die Klägerin meint – für sich genommen bereits hervor, dass der Genehmigungsbehörde insoweit ein Einschätzungs- bzw. Ermessensspielraum zukommen muss. Das BVerwG hat zu einer ähnlichen Norm betreffend die zeitliche Dauer der Genehmigung für Personenbeförderungsunternehmen im Omnibus-Linienverkehr ebenfalls entschieden, dass die Norm der Genehmigungsbehörde ein Ermessen eröffne (BVerwG, Urt. v. 30.11.1954 – I C 148.53 –, juris, Rn. 20). Für eine – nur ausnahmsweise anzunehmende – Ermessensreduktion auf Null ist hier auch nichts ersichtlich. Denn das Interesse der Klägerin an der Ausschöpfung der Höchstdauer geht nicht über das anderer potentieller Genehmigungsnehmer hinaus. Wenn aber die fünf Jahre „höchstens“ genehmigt werden können, bedarf es insoweit eines besonderen, die Klägerin aus dem Kreise der übrigen Genehmigungsnehmer heraushebenden Bedürfnisses, um diese Frist auszuschöpfen. Dies ist weder dargetan noch sonst erkennbar.

2.2. Die Befristung der streitgegenständlichen Genehmigung auf drei Jahre ist rechtmäßig. Es liegt kein Ermessensfehler aufseiten der Beklagten vor.

Zwar muss im Hinblick auf das Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) der Grund für eine kürzere Genehmigung bei der Bemessung der Geltungsdauer nach § 16 Abs. 4 PBefG in der Regel erhebliches Gewicht aufweisen, um eine Verkürzung zu rechtfertigen (vgl. zu § 16 Abs. 2 PBefG VG Augsburg, Urt. v. 9.3.2010 – Au 3 K 08.1346 –, Rn. 19, juris). Ein solcher gewichtiger Grund liegt hier jedoch vor.

Diesbezüglich verweist die Beklagte insbesondere darauf, dass das öffentliche Verkehrsinteresse einem ständigen Wandel unterworfen sei. Wie § 49 Abs. 4 Satz 7 PBefG zeige, sei auch eine Beeinträchtigung der öffentlichen Verkehrsinteressen durch den Verkehr mit Mietwagen möglich, so dass diese Interessen bei der Befristung einer Genehmigung im Verkehr mit Mietwagen ein zulässiger Erwägungsgrund seien. Öffentliche Verkehrsinteressen würden hier für eine kürzere Genehmigungsdauer als die Höchstdauer sprechen. Den Genehmigungszeitraum auf drei Jahre zu befristen, sei ein geeignetes und angemessenes Mittel die öffentlichen Verkehrsinteressen in ihrer Funktionsfähigkeit und in ihrem Bestand zu schützen. Durch den daraus resultierenden Beobachtungs- und Auswertungszeitraum im Hinblick auf die Festsetzung des Mindestbeförderungsentgelts werde ein angemessener Kompromiss zwischen den Erfordernissen der öffentlichen Verkehrsinteressen und den Interessen des Genehmigungsinhabers erzielt. Da der Verkehr mit Mietwagen nicht mengenmäßig beschränkt sei, stehe einer Neuerteilung nach Ablauf der Genehmigungsdauer nichts im Wege. Dagegen sei die Gefahr, dass die öffentlichen Verkehrsinteressen durch einen fünfjährigen Zeitraum ohne Steuerungsmöglichkeiten nachhaltig Schaden nehmen können, höher zu bewerten als das Interesse der Klägerin an einer möglichst langen genehmigungsrechtlichen Sicherheit.

Diese Ermessenserwägungen der Beklagten begegnen keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken. Mit dem Bestreben, sich die Steuerungsmöglichkeit nach § 49 Abs. 4 Satz 7 PBefG effektiv zu erhalten, legt die Beklagte ihrer Befristungsentscheidung einen nachvollziehbaren Maßstab zugrunde. Dass sie vom Steuerungsinstrument des § 49 Abs. 4 Satz 7 PBefG in der Zukunft Gebrauch machen können wird, ist jedenfalls nicht völlig fernliegend. Die Möglichkeit einer späteren Aufhebung einer auf fünf Jahre erteilten Genehmigung, auf die die Klägerin als Alternative zur Befristung auf lediglich drei Jahre verweist, ist demgegenüber mit rechtlichen Schwierigkeiten verbunden, denen sich die Beklagte nicht sehenden Auges aussetzen muss. Angesichts der Novellierung des PBefG und den damit einhergehenden Änderungen ist die zukünftige Situation des Verkehrs im Genehmigungsgebiet der Beklagten überdies insgesamt nicht mit hinreichender Sicherheit zu prognostizieren. Dies gilt gerade auch mit Blick auf die Höhe des Mindestbeförderungsentgelts, das von der Beklagten zum ersten Mal festgesetzt wurde. In dieser mit Unsicherheit behafteten Lage darf die Beklagte dem die PBefG-Novelle in Bezug auf Mietwagen generell prägenden Präventionsgedanken erhöhtes Gewicht einräumen. Vor diesem Hintergrund ist auch die Einschätzung der Klägerin, die Befristung der Genehmigung bis zum 3.12.2024 sei mit einer widerruflich erteilten Genehmigung vergleichbar und verstoße daher gegen § 15 Abs. 4 PBefG, so nicht nachvollziehbar. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass der Verkehr mit Mietwagen – anders als z. B. der Taxiverkehr – nicht mengenmäßig beschränkt ist. Anders als die in § 13 PBefG genannten übrigen Verkehre unterliegt er zudem nicht den dortigen, teilweisen sehr weitreichenden Genehmigungsversagungsgründen. Das erneute Durchlaufen des Genehmigungsverfahrens ist mithin für die Klägerin nicht mit besonderen Erschwernissen oder Unsicherheiten über den Ausgang des Verfahrens verbunden, die eine erhöhte Schutzbedürftigkeit der Klägerin nahelegen könnten.

Im Ergebnis ist daher die Abwägung der Beklagten zwischen den öffentlichen Verkehrsinteressen einerseits und den Belangen der Klägerin andererseits, die sie ihrer Befristungsentscheidung zugrunde gelegt hat, nicht zu beanstanden.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Die Quotelung entspricht dem Obsiegen bzw. Unterliegen der Beteiligten.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kosten beruht auf § 167 VwGO i. V. m. § 709 Satz 1 Zivilprozessordnung.

Die gemäß § 124a Abs. 1 Satz 1 VwGO zulassungsbedürftige Berufung wird nicht zugelassen, weil keiner der Zulassungsgründe des § 124 Abs. 2 Nr. 3 oder Nr. 4 VwGO vorliegt.

BESCHLUSS

vom **15. November 2024**

Der Streitwert wird auf 10.000,00 Euro festgesetzt.

Gründe

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1 GKG i. V. m. § 52 Abs. 1 GKG unter Berücksichtigung von Nr. 47.5 Streitwertkatalog für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, Fassung 11/2013 (SächsVBl. 2014, Heft 1,

Sonderbeilage). Danach beträgt der Streitwert für die Mietwagengenehmigung 10.000,00 Euro.

Sachgebiete

Personenbeförderungsrecht

Schlagworte

Auflage

Beförderungsentgelt

Befristung

Befristungsentscheidung

Beurteilungsspielraum

Daseinsvorsorge

Erlaubnisdauer

Ermessen

Fahrpreisgestaltung

Gelegenheitsverkehr

Mietwagen

Mietwagenbetrieb

Mietwagenverkehr

Mindestbeförderungsentgelt

Mindestentgelt

Mindestfahrpreis

Nebenbestimmungen

Öffentlicher Personennahverkehr

öffentliches Verkehrsinteresse

ÖPNV

Personenbeförderung

Personentransport

Preisgestaltung

ruinöser Wettbewerb

Taxenverkehr

Taxi

Taxiverkehr

Wettbewerb

Wettbewerbsschutz

Zeitliche Begrenzung