



## **Obervorwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen**

**OVG: 1 B 26/18**

(VG: 5 V 35/18)

### **Beschluss**

**In der Verwaltungsrechtssache**

Antragsteller und Beschwerdeführer,

Prozessbevollmächtigte:

**gegen**

die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr,  
Contrescarpe 72, 28195 Bremen,

Antragsgegnerin und Beschwerdegegnerin,

Prozessbevollmächtigter:

hat das Obervorwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch die  
Richter Dr. Harich, Traub und Stahnke am 22. März 2018 beschlossen:

**Der Beschluss des Verwaltungsgerichts der Freien  
Hansestadt Bremen vom 15.01.2018 wird mit Ausnah-  
me der Streitwertfestsetzung aufgehoben.**

**Die Antragsgegnerin wird im Wege der einstweiligen  
Anordnung verpflichtet, dem Antragsteller bis zu einer  
bestandskräftigen Entscheidung über den Wiederer-  
teilungsantrag vom 24.11.2017 – längstens jedoch zu-  
nächst für ein Jahr – eine Genehmigung für den Ver-  
kehr mit Taxen (mit den bisherigen Ordnungsnum-  
mern , und ) zu erteilen.**

**Die Kosten des Verfahrens beider Rechtszüge trägt die Antragsgegnerin.**

**Der Streitwert wird auch für das Beschwerdeverfahren auf 7.500,- Euro festgesetzt.**

**G r ü n d e**

I. Der Antragsteller begeht im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes die Erteilung einer Genehmigung zum Verkehr mit Taxen.

Der Antragsteller ist seit 1987 als Taxiunternehmer in Bremen tätig. Nachdem ihm eine Genehmigung zum Verkehr mit zuletzt drei Taxen für den Zeitraum vom 07.01.2013 bis zum 06.01.2017 erteilt worden war, beantragte er bei dem Senator für Umwelt, Bau und Verkehr der Antragsgegnerin am 07.12.2016 die Wiedererteilung der Genehmigung für einen Zeitraum von fünf Jahren. Auf diesen Antrag wurde ihm unter dem 06.01.2017 eine bis zum 06.01.2018 gültige Genehmigung unter der Auflage erteilt, dass von den Fahrern Schichtzettel zu führen seien. Die in den Schichtzetteln zu dokumentierenden Angaben wurden aufgezählt.

Hintergrund der Auflage war eine geänderte Verwaltungspraxis der Antragsgegnerin, die sich im Laufe des Jahres 2016 dazu entschlossen hatte, von den Bremer Taxiunternehmen zukünftig in Genehmigungsverfahren die Vorlage von Schichtzetteln zu verlangen, um sich ein eigenes Urteil über die ordnungsgemäße Betriebsführung und die steuerliche Zuverlässigkeit bilden zu können. Unternehmern, die wie der Antragsteller in der Vergangenheit keine Schichtzettel geführt hatten, erteilte die Antragsgegnerin ab dem Jahr 2016 nur noch einjährige Genehmigungen verbunden mit der Auflage, zukünftig Schichtzettel zu führen.

Am 24.11.2017 beantragte der Antragsteller erneut die Wiedererteilung der Taxigenehmigung für den Zeitraum von fünf Jahren. Wie auch in den vorangegangenen Genehmigungsverfahren legte er u. a. Unbedenklichkeitsbescheinigungen der für seinen Unternehmens- und Wohnsitz zuständigen Finanzämter vor.

In einem am 03.01.2018 geführten Telefonat teilte eine Mitarbeiterin des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr dem Antragsteller mit, dass er wegen Unregelmäßigkeiten in den von ihm im Genehmigungsverfahren vorgelegten Schichtzetteln keine neue Geneh-

migung erhalten werde. Eine Gelegenheit, etwaige Unregelmäßigkeiten auszuräumen, wurde dem Antragsteller behördlicherseits nicht gewährt.

Mit Bescheid vom 04.01.2018 lehnte der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr den Antrag ab. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, dass der Antragsteller entgegen der ihm im Genehmigungsbescheid vom 06.01.2017 erteilten Auflage in seinem Betrieb erst ab dem 01.02.2017 Schichtzettel geführt habe. Zudem habe es – in dem Bescheid näher bezeichnete – Auffälligkeiten in Bezug auf die Schichtzettel gegeben. Eine positive Beurteilung der erforderlichen persönlichen Zuverlässigkeit könne nicht mehr erfolgen. Vielmehr bestünden hinreichende Anhaltspunkte der Schädigung der Allgemeinheit durch die mangelnde Erfüllung abgabenrechtlicher Pflichten. Unplausible Angaben in den Schichtzetteln könnten keine Grundlage für eine ordnungsgemäße Buchhaltung und Lohnbuchhaltung sein.

Am 05.01.2018 hat der Antragsteller Widerspruch eingelegt und vor dem Verwaltungsgericht um einstweiligen Rechtsschutz nachgesucht.

Das Verwaltungsgericht hat mit Beschluss vom 15.01.2018, dem Antragsteller am 19.01.2018 zugestellt, den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt, dass Tatsachen vorlägen, die die Unzuverlässigkeit des Antragstellers als Unternehmer daräten. Die Unzuverlässigkeit des Antragstellers liege mit einer für das Eilrechtsschutzverfahren ausreichenden Sicherheit darin begründet, dass gewichtige Anhaltspunkte dafür vorlägen, dass er gegen die abgabenrechtlichen Pflichten, die sich aus seiner unternehmerischen Tätigkeit ergäben, verstöße und damit die Allgemeinheit bei dem Betrieb des Unternehmens schädige. Der Antragsteller habe keine ordnungsgemäßen Schichtzettel geführt. Dass Aufzeichnungen der erforderlichen Einnahmeursprungsdaten durch den Antragsteller lediglich unvollständig und zum Teil fehlerhaft erfolgt seien, stelle einen schweren Verstoß gegen abgabenrechtliche Vorschriften im Sinne des Personenbeförderungsrechts dar. Lägen Dokumentationsmängel in der hier gegebenen Häufigkeit vor, erschöpfe sich der die Unzuverlässigkeit begründende Vorwurf gerade nicht in einer Verletzung bloßer Buchführungsvorschriften, sondern erstrecke sich auf den Verdacht, dass durch die unzureichende Buchführung „Schwarzfahrten“ verschleiert würden.

Der Antragsteller hat am 31.01.2018 Beschwerde eingelegt, die er am 16.02.2018 begründet hat. Er ist der Auffassung, dass Verstöße gegen steuerrechtliche Vorschriften nur von den zuständigen Finanzämtern festgestellt werden könnten. Diese hätten ihm jedoch

Unbedenklichkeitsbescheinigungen ausgestellt. Jedenfalls liege kein schwerer Verstoß gegen abgabenrechtliche Pflichten vor. Es möge zwar zutreffend seien, dass die von ihm vorgelegten Schichtzettel kleinere Ungenauigkeiten aufwiesen, dies ändere jedoch nichts daran, dass sich aus ihnen die zurückgelegten Kilometer und die in der jeweiligen Schicht erzielten Einkünfte ergäben.

Die Antragsgegnerin ist der Beschwerde entgegengetreten. Sie verteidigt den Beschluss des Verwaltungsgerichts.

II. Die zulässige Beschwerde ist begründet. Der Antragsteller hat sowohl einen Anordnungsanspruch als auch einen Anordnungsgrund glaubhaft gemacht (§ 123 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 VwGO i. V. m. § 920 Abs. 2 ZPO).

1. Die Vorschrift des § 15 Abs. 4 PBefG, wonach eine Genehmigung nicht vorläufig und nicht mit einem Vorbehalt des Widerrufs erteilt werden darf, steht dem Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht entgegen. Die Vorschrift zielt nach dem ihr zugrunde liegenden gesetzgeberischen Willen nicht darauf ab, zu verhindern, dass in einem Verfahren nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO die Genehmigungsbehörde dazu verpflichtet wird, einem Unternehmer eine zeitlich eng begrenzte Genehmigung zu erteilen. Das Verbot wendet sich vielmehr unmittelbar nur an die Genehmigungsbehörden, die vor dem Inkrafttreten des Personenbeförderungsgesetzes in zahlreichen Fällen ohne jede Rechtsgrundlage vorläufige bzw. widerrufliche Genehmigungen erteilt hatten (vgl. BT-Drs. 3/255 vom 08.03.1958, S. 28). Selbst wenn man § 15 Abs. 4 PBefG auf Konstellationen wie die vorliegende dem Grunde nach anwenden wollte, bedürfte es im Lichte der Garantie effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 GG und des Grundrechtsschutzes aus Art. 12 Abs. 1 GG einer verfassungskonformen Auslegung der Norm dergestalt, dass sie in Fällen der Verlängerung bestehender Genehmigungen keine Anwendung findet, wenn der Antragsteller die Genehmigungsvoraussetzungen mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit erfüllt, was vorliegend der Fall ist (vgl. OVG Hamburg, Beschluss vom 03.11.2011 – 3 Bs 182/11 –, Rn. 6, juris).

2. Der Antragsteller erfüllt in Anwendung des im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes gebotenen summarischen Prüfungsmaßstabs die Voraussetzungen für die Erteilung einer Genehmigung für den Verkehr mit Taxen nach § 47 PBefG.

Zwischen den Beteiligten ist insoweit allein streitig, ob der Antragsteller die Voraussetzungen des § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PBefG erfüllt. Voraussetzung für die Erteilung der

Genehmigung ist hiernach, dass keine Tatsachen vorliegen, die die Unzuverlässigkeit des Antragstellers als Unternehmer darstellen. Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 Berufszugangsverordnung für den Straßenpersonenverkehr (vom 15.6.2000, BGBl. I S. 851 – PBZugV –) gelten das Unternehmen und die zur Führung der Geschäfte bestellten Personen als zuverlässig im Sinne des § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PBefG, wenn keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass bei der Führung des Unternehmens die für den Straßenpersonenverkehr geltenden Vorschriften missachtet oder die Allgemeinheit bei dem Betrieb des Unternehmens geschädigt oder gefährdet werden. Derartige Anhaltspunkte bestehen gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 PBZugV im Fall der dort beispielhaft aufgeführten schweren Verstöße. Nach § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Buchst. d) PBZugV begründen schwere Verstöße gegen abgabenrechtliche Pflichten aus unternehmerischer Tätigkeit Anhaltspunkte für die Unzuverlässigkeit. Hinsichtlich des Prüfungsmaßstabs ist darauf hinzuweisen, dass § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Buchst. d) PBZugV erfordert, dass schwere Verstöße gegen abgabenrechtliche Pflichten begangen wurden. Ausweislich des Wortlauts der Vorschrift reicht der bloße Verdacht, es könnte zu solchen Verstößen gekommen sein, nicht aus. Ein solch weites Verständnis des Inhalts der Vorschrift wäre nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund von Art. 12 Abs. 1 GG problematisch.

Im Fall des Antragstellers liegen keine Tatsachen vor, die seine Unzuverlässigkeit als Unternehmer darstellen. Insbesondere hat der Antragsteller keine schweren Verstöße gegen die abgabenrechtlichen Pflichten, die sich aus unternehmerischer Tätigkeit ergeben, begangen.

Insoweit kann offenbleiben, ob das fehlerbehaftete Führen von Schichtzetteln, das einen Verstoß gegen die Buchführungspflichten aus §§ 146, 147 AO darstellt, überhaupt einen schweren Verstoß gegen abgabenrechtliche Pflichten im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Buchst. d) PBZugV zu begründen vermag, der von der Genehmigungsbehörde zu prüfen ist (so OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 12. Juni 2012 – OVG 1 S 35.12 –, Rn. 9, juris) oder ob eine solche Prüfung vielmehr dem zuständigen Finanzamt vorbehalten bleibt und im Falle des Vorliegens von steuerrechtlichen Unbedenklichkeitsbescheinigungen nicht mehr von der Genehmigungsbehörde zu prüfen ist (so OVG Hamburg, Beschluss vom 24.06.2009 – 3 Bs 57/09 –, Rn. 49 f. und OVG RP, Beschluss vom 31.03.2015 – 7 B 11168/14 –, Rn. 24; jeweils juris).

Nahezu sämtliche der von dem Antragsteller vorgelegten Schichtzettel enthalten die von der finanzgerichtlichen Rechtsprechung geforderten Mindestangaben (vgl. etwa FG Köln, Beschluss vom 27.08.2013 – 3 V 3747/12 –, Rn. 55, juris unter ausführlicher Bezugnah-

me auf die Rechtsprechung des BFH). Insbesondere lassen sich den Schichtzetteln stets die Gesamtkilometerstände des jeweiligen Fahrzeugs zum Beginn und zum Ende einer Schicht, die teilweise jedoch unter der Rubrik „Gesamt KM (Taxameter)“ dokumentiert wurden, sowie die in der jeweiligen Schicht erzielten Einnahmen entnehmen. Auch ergeben sich aus den vorgelegten Schichtzetteln die von den Fahrern im Laufe einer Schicht gefahrenen „Besetzt-Kilometer“ sowie die Anzahl der Touren. Zudem wurden Rechnungsfahrten dokumentiert.

Zwar lassen sich hinsichtlich der von dem Antragsteller vorgelegten Schichtzettel kleinere Unregelmäßigkeiten feststellen. Diese stellen jedoch keine schweren Verstöße gegen abgabenrechtliche Pflichten aus unternehmerischer Tätigkeit dar. So hat der Antragsteller, wenn er selbst als Fahrer tätig war, stets nicht den Start und das Ziel einer jeweiligen Tour angegeben. Insoweit ist jedoch zu berücksichtigen, dass diese Angaben auch nach der u. a. in ihrem Schreiben an die Bremer Taxiunternehmer vom 20.09.2017 dargelegten Auffassung der Antragsgegnerin nicht zu den an die Schichtzettel zu stellenden Mindestanforderungen gehören (ebenso FG Köln, Beschluss vom 27.08.2013 – 3 V 3747/12 –, Rn. 55, juris).

Kleinere Restzweifel im Hinblick auf den Inhalt der Schichtzettel, denen ggf. im Widerspruchsverfahren nachzugehen sein wird, verbleiben unter Berücksichtigung des Vortrags des Antragstellers im Beschwerdeverfahren nur im Hinblick darauf, dass bei einigen Schichtzetteln zu Beginn der Schicht der Fahrpreis, die „Besetzt-Kilometer“ und die Touren jeweils laut Taxameter mit Null angegeben wurden. Hierzu hat der Antragsteller im Beschwerdeverfahren vorgetragen, dass der Taxameter des neuangeschafften Fahrzeugs mit der Ordnungsnummer zu Beginn eines neuen Tages auf Null schalte. Dies ist insoweit nicht nachvollziehbar, als dass ein Fahrer (vgl. etwa die Schichtzettel vom 13.09.2017, 18.09.2017 und 19.09.2017 des Fahrers ) in den drei Rubriken stets die fortlaufenden Anfangswerte angegeben hat. Hier liegt offenbar eine differierende Dokumentationspraxis der Fahrer des Antragstellers vor, die ihren Grund in unterschiedlichen Einstellungen des Taxameters haben mag. Dies ändert jedoch nichts daran, dass sich auch diesen Schichtzetteln die Anzahl der „Besetzt-Kilometer“, der Touren sowie der erzielten Einnahmen entnehmen lässt.

Der Senat weist ausdrücklich darauf hin, dass in einem Verwaltungsverfahren, welches die Verlängerung bzw. Wiedererteilung einer Taxigenehmigung zum Gegenstand hat, es nicht zuletzt aus Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten und vor dem Hintergrund von Art. 12 Abs. 1 GG angezeigt ist, dass die Genehmigungsbehörde etwaige Mängel in den

ihr vorgelegten Schichtzetteln im Rahmen des von § 28 Abs. 1 BremVwVfG vorgesehnen Anhörungsverfahrens mit dem Unternehmer – ggf. im persönlichen Gespräch – klärt, bevor sie einen ablehnenden Bescheid erlässt. Wie bereits dargelegt, lässt entgegen der bei der Antragsgegnerin wohl vorherrschenden Auffassung nicht jeder in einem Schichtzettel zutage tretende Dokumentationsmangel den Schluss zu, es liege ein schwerer Verstoß gegen abgabenrechtliche Pflichten im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Buchst. d) PBZugV vor.

Dass der Antragsteller in seinem Unternehmen entgegen der ihm im Bescheid vom 06.01.2017 erteilten Auflage erst ab dem 01.02.2017 damit begonnen hat, Schichtzettel zu führen, vermag einen schweren Verstoß gegen seine abgabenrechtlichen Pflichten ebenfalls nicht zu begründen. Bei der Beurteilung der Frage, ob ein Unternehmer die erforderliche Zuverlässigkeit besitzt, handelt es sich auch im Personenbeförderungsrecht – wie allgemein im Wirtschaftsverwaltungsrecht (vgl. etwa OVG Bremen, Beschluss vom 24.08.2016 – 2 B 98/16 –, Rn. 10, juris) – um eine in die Zukunft gerichtete Prognoseentscheidung, die gefahrenabwehrrechtlicher Natur ist und insbesondere keine Sanktionierung für vergangenes Fehlverhalten zum Gegenstand hat. Solches ist in die Prognoseentscheidung mit einzustellen, jedoch muss im Rahmen der Prognose erörtert werden, ob es mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in der Zukunft zu einem erneuten Fehlverhalten kommen wird. Dies ist im Hinblick auf das Nichtführen der Schichtzettel hier nicht der Fall, da der Antragsteller solche ab dem 01.02.2017 in seinem Unternehmen fortlaufend geführt hat. Insoweit ist auch zu berücksichtigen, dass die Antragsgegnerin erst im Laufe des Jahres 2016 begonnen hat, sich von den Taxiunternehmen im Rahmen der Verlängerung auslaufender Genehmigungen Schichtzettel vorlegen zu lassen und es im Zuge dieses Systemwechsels offenbar zu Umstellungsschwierigkeiten kam, wie die Schreiben der Antragsgegnerin an den Antragsteller vom 06.12.2016 und an die Bremer Taxiunternehmer vom 20.09.2017 belegen.

Wie schon dargelegt erfordert § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Buchst. d) PBZugV, dass schwere Verstöße gegen abgabenrechtliche Pflichten bestehen bzw. begangen wurden. Ein bloßer Verdacht reicht nicht aus. Es muss vielmehr feststehen, dass es in der Vergangenheit zu solch schweren Verstößen gekommen ist. Aus den dargestellten kleineren Unregelmäßigkeiten in Bezug auf die Schichtzettel kann nicht gefolgert werden, dass der Antragsteller „Schwarzfahrten“ verschleiert hat. Insbesondere ergeben sich aus den Schichtzetteln fortlaufend die Gesamtkilometerstände der einzelnen Fahrzeuge sowie die erzielten Einnahmen. Der Antragsteller hat in den Schichtzetteln sogar Werkstattfahrten dokumentiert (vgl. den Schichtzettel vom 31.03.2017 betreffend das Taxi mit der Ord-

nungsnummer ). Dass der Wagen nicht für Taxifahrten genutzt werden konnte, wenn er in der Werkstatt war, liegt auf der Hand. Gleichwohl wirft die Antragsgegnerin dem Antragsteller in ihrem ablehnenden Bescheid auch für diesen Tag die fehlende Dokumentation der Fahrten vor. Schließlich ergeben sich aus den Schichtzetteln auch keine Anhaltspunkte dafür, dass die Taxen des Antragstellers für private Fahrten genutzt wurden, was ein Anhaltspunkt für „Schwarzfahrten“ hätte sein können.

Nach alldem kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Antragsteller zukünftig weder willens noch in der Lage ist, die einschlägigen Vorschriften des Personenbeförderungsrechts zu beachten.

3. Aufgrund der Eilbedürftigkeit liegt ein Anordnungsgrund vor.

4. Dass mit der einstweiligen Anordnung die Hauptsache teilweise vorweggenommen wird, steht ihrem Erlass nicht entgegen. Die partielle Vorwegnahme der Hauptsache ist im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 GG geboten, weil der Antragsteller andernfalls unzumutbare und nicht behebbare Nachteile erlitte (vgl. Beschlüsse des Senats vom 29.10.1998 – 1 BB 394/98 –, Rn. 26 und vom 25.02.2005 – 1 B 41/05 –, Rn. 4, jeweils juris).

5. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung folgt aus § 53 Abs. 2 Nr. 1 i. V. m. § 52 Abs. 1 GKG (vgl. Ziff. 1.5 Satz 1 Hs. 1 und 47.4 Streitwertkatalog 2013).

gez. Dr. Harich

gez. Dr. Harich  
RiOVG Traub, der an dem Beschluss  
mitgewirkt hat, ist wegen seines Ur-  
laubs an der Unterschrift gehindert.

gez. Stahnke