

# Oberverwaltungsgericht Münster

## BESCHLUSS

§§ 2, 13, 46, 47 PBefG

- 1. Bei einem Taxiunternehmer, der in seinem Betrieb die Taxifahrten durchführt, ist einem unkorrekten Verhalten als Fahrer gegenüber Fahrgästen vorrangig mit Maßnahmen in Bezug auf die Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung zu begegnen. Die Versagung der Genehmigung nach § 13 Abs 1 S 1 Nr 2 PBefG wegen Unzuverlässigkeit als Unternehmer ist in einem solchen Fall nicht gerechtfertigt.**
- 2. Aus einem Fehlverhalten, das eine Unzuverlässigkeit als Fahrer begründet, zugleich die Unzuverlässigkeit als Unternehmer herzuleiten, würde bedeuten, dass einem Ein-Mann-Unternehmen diesbezüglich eine höhere und intensivere Pflichtenverantwortlichkeit und -verantwortung zugeschrieben würde als einem Beförderungsbetrieb, in dem der Unternehmer nicht auch als Fahrer tätig wird.**

OVG Münster, Beschluss vom 30.04.2008, Az.: 13 A 8/07

### **Tenor:**

Auf die Berufung des Klägers wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Aachen vom 21. November 2006/05. Dezember 2006 geändert.

Der Bescheid des Beklagten vom 6. Februar 2006 und der Widerspruchsbescheid der Bezirksregierung Köln vom 23. August 2006 werden aufgehoben.

Der Beklagte wird verpflichtet, dem Kläger eine Genehmigung für den Gelegenheitsverkehr mit einer Taxe zu erteilen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Instanzen.

Der Beschluss ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Der Streitwert wird für das Berufungsverfahren auf 15. 000,00 EUR festgesetzt.

### **Gründe:**

I. Der Kläger begehrt die Erteilung einer Genehmigung für den Betrieb einer Taxe.

Der Kläger, der 1960 in E.

geboren wurde und deutscher Staatsangehöriger ist, erhielt im März 1999 eine Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung, die derzeit bis zum 5. November 2008 gilt. Im

Juli 2003 erteilte ihm der Beklagte eine Genehmigung für den Gelegenheitsverkehr mit einer Taxe (Ordnungsnummer X), die zunächst bis Ende Juli 2005 galt.

Nach dem Antrag des Klägers auf Verlängerung der Genehmigung teilte der Beklagte dem Kläger im Juli 2005 seine Absicht mit, die (Wieder-)Erteilung der Genehmigung zu versagen. Er verwies dabei u. a. auf zahlreiche aktenkundige Beschwerden seit April 2004 von Fahrgästen, die der Kläger als Taxifahrer beschimpft und bedroht habe.

Durch Bescheid vom 6. Februar 2006, der durch Widerspruchsbescheid der Bezirksregierung Köln vom 23. August 2006 bestätigt wurde, lehnte der Beklagte den Antrag des Klägers auf Wiedererteilung der Genehmigung für den Betrieb einer Taxe ab. Der Kläger sei unzuverlässig i. S. d. § 13 Abs. 1 Nr. 2 des Personenbeförderungsgesetzes.

Der Kläger hatte vor bzw. nach dem die Wiedererteilung der Genehmigung ablehnenden Bescheid mehrfach beim Verwaltungsgericht Aachen (2 L 502/05, 2 L 104/06 und 2 L 504/06) um Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes nachgesucht. Im Rahmen dieser Verfahren wurde die Taxengenehmigung des Klägers letztlich bis zum 28. Februar 2006 verlängert bzw. der Beklagte im Wege einstweiliger Anordnungen verpflichtet, dem Kläger bis zum Abschluss des Widerspruchsverfahrens, längstens bis zum Ablauf des 30. September 2006, bzw. bis zum Abschluss des erstinstanzlichen Verfahrens eine Genehmigung für den Gelegenheitsverkehr mit Taxen zu erteilen.

Wegen des weiteren Sachverhalts nimmt der Senat zunächst gem. § 130b Satz 1 VwGO, der auch bei Beschlüssen nach § 130a VwGO anwendbar ist, vgl. BVerwG, Urteil vom 25. August 1999 - 8 C 12.98 -, NVwZ 2000, 73 f; Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Stand: September 2007, § 130a Rdn. 13; Sodan/Ziekow, VwGO, 2. Aufl., § 130a Rdn. 47; OVG NRW, Beschlüsse vom 15. Januar 2008 - 13 A 5238/04 -, vom 13. August 2007 - 13 A 2840/04 - und vom 5. Februar 2007 - 13 A 1714/04 -,

Bezug auf den Tatbestand des Urteils des Verwaltungsgerichts vom 21. November 2006 und macht sich die Feststellungen des Verwaltungsgerichts in vollem Umfange zu Eigen.

Durch das angefochtene Urteil, auf dessen Gründe Bezug genommen wird, hat das Verwaltungsgericht nach Vernehmung mehrerer Zeugen zum Verhalten des Klägers als Taxifahrer in drei konkreten Fällen die Klage auf Erteilung einer Genehmigung zur Durchführung des Gelegenheitsverkehrs mit einer Taxe abgewiesen. Das Gericht habe die Überzeugung gewonnen, dass der Kläger die erforderliche Zuverlässigkeit als Unternehmer nach dem Personenbeförderungsgesetz nicht besitze. Umstände, die eine erhebliche und wiederholte mangelnde Selbstbeherrschung, Unbesonnenheit und Respekt- sowie Rücksichtslosigkeit im Umgang mit Fahrgästen erkennen ließen, schlossen auch die Zuverlässigkeit als Unternehmer aus. Auch wenn die dem Kläger vorgeworfenen Vorfälle im Umgang mit Fahrgästen für sich genommen nicht als schwerwiegend bewertet würden, ergäbe eine Gesamtbewertung der Persönlichkeit des Klägers doch dessen Unzuverlässigkeit. Dies gelte insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Kläger in gerichtlichen Erörterungsterminen mehrfach auf seine Pflicht als Taxifahrer hingewiesen und zu deren Einhaltung ermahnt worden sei. Zwar erscheine es nicht ohne weiteres plausibel, dass die Vorwürfe gegen den Kläger nicht Anlass gewesen seien für eine Überprüfung seiner bis Anfang November 2008 geltenden Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung. Dies habe jedoch keinen Einfluss auf die Beurteilung der entscheidenden subjektiven Genehmigungsvoraussetzung der Zuverlässigkeit als Unternehmer.

Nach dem Urteil des Verwaltungsgerichts hat der Kläger beim erkennenden Senat die Verpflichtung des Beklagten im Wege der einstweiligen Anordnung auf Erteilung einer Taxengenehmigung bis zum Abschluss des Berufungsverfahrens begehrt. Der Antrag wurde durch Beschluss des Senats vom 26. Februar 2007 - 13 B 5/07 - abgelehnt.

Mit der - zugelassenen - Berufung macht der Kläger geltend, die Vorwürfe gegen ihn wegen Beschimpfungen und bedrohlichen und unbesonnenen Verhaltens gegenüber Fahrgästen seien nicht begründet, rechtfertigten jedenfalls nicht, ihm die Zuverlässigkeit als Unternehmer nach dem Personenbeförderungsgesetz abzusprechen. Da ihm ein unbesonnenes und rücksichtsloses Verhalten als Fahrer vorgeworfen werde, hätte es von Anfang an genügt, lediglich seine zu den erhobenen Vorwürfen deutlich sachnähere Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung in Frage zu stellen und nicht (auch) bei der Frage der Zuverlässigkeit als Unternehmer zu berücksichtigen, zumal die entsprechende Norm (§ 8 BOKraft) ausschließlich das Fahrpersonal betreffe. Dementsprechend stellten die Entscheidungen des Beklagten und des Verwaltungsgerichts einen Verstoß gegen das Übermaßverbot und den allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz dar. Für den unbestimmten Rechtsbegriff der Unzuverlässigkeit als Unternehmer könne angesichts des mit der Genehmigungsversagung verbundenen massiven Grundrechtseingriffs eine schlichte Unfreundlichkeit gegenüber Fahrgästen, wie sie ihm im Wesentlichen vorgeworfen werde, nicht ausreichen. Bei den fraglichen Entscheidungen hätten nur zwingend im Zusammenhang mit der Unternehmereigenschaft stehende Tatsachen und Umstände Berücksichtigung finden dürfen. Bestimmungen, die sich ausschließlich an das Personal im Fahrdienst, also den jeweiligen Fahrer, richteten, beträfen nicht die personenbeförderungsrechtlichen Pflichten bei der Führung eines Unternehmens und somit nicht den Verantwortungsbereich des Unternehmers. Es gebe keinen allgemeinen Rechtssatz dahingehend, dass ein unzuverlässiger Fahrer - soweit es lediglich um verbales Verhalten gegenüber Fahrgästen gehe - gleichzeitig ein unzuverlässiger Unternehmer sei. Bei den Vorwürfen gegen ihn als Fahrer handele es sich auch nicht um "schwere Verstöße", so dass sie nicht zur Begründung der Unzuverlässigkeit als Unternehmer herangezogen werden könnten. Die vom Verwaltungsgericht vorgenommene Beweiswürdigung sei fehlerhaft bzw. unvollständig.

Der Kläger beantragt sinngemäß,  
das angefochtene Urteil zu ändern und nach dem erstinstanzlichen Klageantrag zu erkennen.

Der Beklagte beantragt,  
die Berufung zurückzuweisen.

Er macht geltend, die Unzuverlässigkeit als Unternehmer könne auch aus Verstößen des Unternehmers, der sich als Fahrer in seinem Unternehmen betätigt habe, hergeleitet werden. Der Unternehmer habe die Verantwortung für eine ordnungsgemäße Beförderung und für die Einhaltung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften durch von ihm eingesetzte Fahrer zu tragen. Dies gelte erst recht, wenn der Unternehmer sich selbst als Fahrer einsetze und die genannten Verstöße in eigener Person verwirkliche. Bei einem Ein-Mann-Unternehmen sei zudem eine Trennung zwischen Fahrertätigkeit und Unternehmertätigkeit nicht möglich. Eine Gesamtbeurteilung der Persönlichkeit des Klägers ergebe, dass die Vorwürfe von Fahrgästen gegen ihn auch seine Unzuverlässigkeit als Unternehmer begründeten. Die Versagung der Genehmigung zum Betrieb einer Taxe sei auch nicht deshalb rechtswidrig, weil dem Kläger bislang noch nicht die Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung entzogen worden sei. Im Falle der Unzuverlässigkeit des Unternehmers bestehe kein Ermessen und die Wiedererteilung der Genehmigung dürfe in diesem Fall nicht erfolgen. Ein Verstoß gegen das Übermaßverbot oder den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit liege nicht vor. Die dem Kläger vorgeworfenen Vorfälle seien auch nicht unerheblich und nicht auf "Überempfindlichkeit" von Fahrgästen zurückzuführen. Ein Fehler in der Beweiswürdigung durch das Verwaltungsgericht sei nicht erkennbar.

Wegen der Einzelheiten des Vorbringens der Beteiligten wird Bezug genommen auf den Inhalt ihrer Schriftsätze, wegen des Sachverhalts im Übrigen auf die Gerichtsakte und die Verwaltungsvorgänge des Beklagten.

II.

Der Senat entscheidet über die Berufung des Klägers durch Beschluss nach § 130a VwGO, weil er sie einstimmig für begründet und die Durchführung einer mündlichen Verhandlung nicht für erforderlich hält. Die Rechtssache weist auch keine außergewöhnlich großen Schwierigkeiten in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht auf, die einer Entscheidung durch Beschluss entgegenstehen könnten, vgl. BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2004 - 6 C 28.03 -, BVerwGE 121, 211.

Die Beteiligten sind zu dieser Entscheidungsform unter Mitteilung des voraussichtlichen Entscheidungsergebnisses gehört worden.

Die Berufung des Klägers ist begründet.

Die angefochtenen Bescheide sind rechtswidrig und verletzen den Kläger in seinen Rechten. Der Kläger hat nach der bei Verpflichtungsklagen grundsätzlich und auch hier maßgeblichen Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung in der letzten Tatsacheninstanz, vgl. BVerwG, Urteile vom 15. April 1988 - 7 C 94.86 -, NJW 1988, 3221, und vom 7. September 1989 - 7 C 44, 45. 88 -, NJW 1990, 1376, einen Anspruch auf Erteilung einer Genehmigung für den Gelegenheitsverkehr mit einer Taxe.

Nach § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Personenbeförderungsgesetz - PBefG - i. d. F. der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. September 2007 (BGBl. I S. 2246), darf die nach §§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4, 46 Abs. 2 Nr. 1, 47 PBefG erforderliche Genehmigung für den Betrieb einer Taxe u. a. nur erteilt werden, wenn keine Tatsachen vorliegen, die die Unzuverlässigkeit des Antragstellers als Unternehmer oder der für die Führung der Geschäfte bestellten Personen dartun.

Weitere konkretisierende Definitionen der Begriffe Unzuverlässigkeit bzw. Zuverlässigkeit i. S. d. Bestimmung finden sich im Personenbeförderungsgesetz selbst nicht, so dass der unbestimmte Begriff der Unzuverlässigkeit durch Heranziehung anderer Normen auszufüllen ist. Der Begriff der Zuverlässigkeit wird konkretisiert durch § 1 Abs. 1 der auf § 57 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 PBefG beruhenden Berufszugangsverordnung für den Straßenpersonenverkehr - PBZugV - vom 15. Juni 2000 (BGBl. I S. 851) in der letzten Änderung vom 8. November 2007 (BGBl. I S. 2569). Danach gelten das Unternehmen und die zur Führung der Geschäfte bestellten Personen als zuverlässig im Sinne des § 13 Abs. 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. Nach § 1 Abs. 2 Nr. 2 PBZugV sind Anhaltspunkte für die Unzuverlässigkeit des Unternehmens oder der für die Führung der Geschäfte bestellten Person u. a. gegeben insbesondere bei schweren Verstößen gegen die Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes oder der auf diesem Gesetz beruhenden Rechtsverordnungen und bei schweren Verstößen gegen im Interesse der Verkehrs- und Betriebssicherheit erlassene Vorschriften. Der den Widerruf einer Genehmigung betreffende § 25 PBefG bestimmt in Absatz 1 Satz 2 außerdem, dass die erforderliche Zuverlässigkeit des Unternehmers insbesondere nicht mehr gegeben ist, wenn in seinem Verkehrsunternehmen trotz schriftlicher Mahnung die der Verkehrssicherheit dienenden Vorschriften nicht befolgt werden oder den Verpflichtungen zuwider gehandelt wird, die

dem Unternehmer nach diesem Gesetz oder nach den aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsvorschriften obliegen.

Nach der Rechtsprechung, die zum Teil aus der Zeit vor der Geltung der jetzigen Berufszugangsverordnung für den Straßenverkehr - PBZugV - bzw. der davor geltenden Verordnung über den Zugang zum Beruf des Straßenpersonenverkehrsunternehmers - Berufszugangs-Verordnung PBefG - stammt, im Grundsatz aber auch heute noch zutreffend ist, ist ein Verkehrsunternehmer zuverlässig, wenn er in der Ausübung seines Gewerbes die Gewähr dafür bietet, dass die Allgemeinheit vor Schäden und Gefahren bewahrt bleibt, bzw. dann unzuverlässig, wenn er sich des Vertrauens, er werde sein Gewerbe ordentlich ausüben, insbesondere das zur Sicherheit und zum Schutz der Allgemeinheit Erforderliche tun und die gesetzlichen Vorschriften darüber beachten, nicht würdig gezeigt hat. Maßgebend ist dabei für die Frage der Zuverlässigkeit das Gesamtverhalten und die Gesamtpersönlichkeit des Unternehmers. Allgemein muss die Zuverlässigkeit auch jeweils in Bezug auf die mit der Genehmigung/Erlaubnis bzw. der entsprechenden Verlängerung auszuübende Tätigkeit gesehen werden.

Vgl. BVerwG, Urteile vom 20. Januar 1961 - VII C 48.59 -, DVBl. 1961, 631, vom 26. Januar 1962 - VII C 37.60 -, BVerwGE 13, 326, und vom 20. November 1970 - VII C 73.69 -, BVerwGE 36, 288, Beschluss vom 1. September 1970, - VII B 60.70 -, VerkMitt 1970, Nr. 113; VG München, Beschluss vom 25. Juni 2007 - M 6a E 07.1782 - juris, Urteil vom 23. Juni 1999 - M 6 K 99.1392 - juris; VG Frankfurt, Urteil vom 29. September 2005 - 12 E 2524/05 -, juris; Fielitz/Grätz, Personenbeförderungsgesetz, Stand: Dezember 2007, § 13 Rdn. 5; Bidinger, Personenbeförderungsrecht, Stand: Dezember 2007, B § 13 Rdnrn. 15 ff.

Nach diesen Kriterien und unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck sowie der Zielrichtung der einschlägigen Bestimmungen ist die prognostische Einschätzung, der Kläger sei als Unternehmer unzuverlässig i. S. d. § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. PBefG, nach Auffassung des Senats nicht gerechtfertigt. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Versagung einer Genehmigung (hier für den Betrieb einer Taxe) ebenso wie ein Berufsverbot tief in das Recht der freien Berufswahl und zugleich in die private und familiäre Existenz eingreift und solche Einschränkungen verfassungsrechtlich nur zulässig sind, wenn und solange sie zum Schutz besonders wichtiger Gemeinschaftsgüter notwendig sind.

Mit dem allgemeinen Erfordernis, die Beurteilung der Zuverlässigkeit einer Person konkret an der jeweils in Frage stehenden Tätigkeit zu orientieren, korrespondiert andererseits im Rahmen des § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PBefG die Notwendigkeit, den gesamten einem Verkehrsunternehmer zukommenden Pflichtenkreis in den Blick zu nehmen. Dieser definiert sich unter Berücksichtigung des § 25 Abs. 1 PBefG dahin, dass der Unternehmer in seinem Unternehmen die der Verkehrssicherheit dienenden Vorschriften befolgen muss und nicht den Verpflichtungen zuwider handeln darf, die ihm nach dem Personenbeförderungsgesetz oder nach den auf Grund des Gesetzes erlassenen Rechtsvorschriften obliegen. Darin dokumentiert sich die Zielrichtung des Kriteriums der Zuverlässigkeit bzw. Unzuverlässigkeit eines Beförderungsunternehmers, nämlich solche Unternehmer von dieser gewerblichen Tätigkeit auszuschließen, bei denen zu erwarten ist, dass sie den genannten Verpflichtungen nicht nachkommen werden oder bei denen beim Betrieb des Unternehmens Schäden und Gefahren für die Allgemeinheit zu befürchten sind. Zudem wird im Rahmen der enumerativen Aufzählung der gesetzlichen Unzuverlässigkeitstatbestände des § 1 Abs. 2 PBZugV mit einer entsprechenden Maßstababildung darauf hingewiesen, dass insbesondere schwere Verstöße gegen Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes oder darauf beruhender Rechtsverordnungen oder gegen im Interesse der Verkehrs- und Betriebssicherheit erlassene Vorschriften Anhaltspunkte für die Unzuverlässigkeit des Unternehmens oder der für die Führung der Geschäfte bestellten Person liefern. Abzustellen ist dabei auf die

individuelle und konkrete Vorwerfbarkeit des Verhaltens einschließlich deren Bezug zur unternehmerischen Tätigkeit im Straßenpersonenverkehr; eine isolierte Bewertung der jeweils einschlägigen Verbotsnorm ohne diesen Bezug ist hingegen nicht angezeigt.

Vgl. VG München, Urteil vom 23. Juni 1999 - 6 M 99.1392 -; Fielitz/Grätz, a. a. O., PBefG A2 § 1 Rdn. 5.

Das dem Kläger vorgeworfene Fehlverhalten, aus dem der Beklagte die Unzuverlässigkeit als Unternehmer herleitet, hat sich ausschließlich im Tätigkeitsbereich des Klägers als Fahrer der Taxe abgespielt, während Verstöße des Klägers gegen arbeits-, sozial- und/oder abgabenrechtliche Verpflichtungen als Unternehmer nicht in Frage standen und offenbar auch derzeit nicht relevant sind. Das beanstandete Verhalten betrifft somit nur einen Teil des gesamten Pflichtenkreises eines Beförderungsunternehmers und ist deshalb einer entsprechenden Gewichtung zu unterziehen. Dabei ist auch der Umstand zu berücksichtigen, dass der Kläger im Besitz einer noch bis Anfang November 2008 geltenden Erlaubnis zur Fahrgastbeförderung (§ 48 Fahrerlaubnis-Verordnung) ist und insoweit wegen des ihm vorgeworfenen Fehlverhaltens eine größere Sachnähe zu dieser Erlaubnis als zu der Unternehmer-Genehmigung für den Betrieb einer Taxe besteht. In diesem Zusammenhang ist u. a. der verfassungsrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit behördlicher Maßnahmen insofern von Bedeutung, als anstelle der Versagung der Genehmigung für den Betrieb einer Taxe der Widerruf der (sachnäheren) Erlaubnis zur Fahrgastbeförderung in Betracht kam/kommt.

Bei der gebotenen Würdigung der Persönlichkeit des Klägers und der Berücksichtigung aller Umstände, die - wie dargelegt - notwendigerweise die Beziehung zu seiner Tätigkeit als Beförderungsunternehmer nicht vernachlässigen darf, ist nach Auffassung des Senats (noch) nicht die Annahme gerechtfertigt, der Kläger werde künftig als Unternehmer die Interessen der Allgemeinheit im beschriebenen Sinne verletzende Rechtsverstöße begehen. Das dem Kläger für die Vergangenheit vorgeworfene Fehlverhalten betrifft ausschließlich den Bereich seiner Tätigkeit als Fahrer der Taxe. Die vom Beklagten insoweit herangezogene - dem Personenbeförderungsrecht zuzurechnende - Bestimmung des § 8 Abs. 1 der Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr - BOKraft -, wonach sich das im Fahrdienst oder zur Bedienung von Fahrgästen eingesetzte Personal rücksichtsvoll und besonnen zu verhalten hat, richtet sich unmittelbar und direkt an das Fahrerpersonal. Zwar entfaltet die Norm damit auch Wirkung gegenüber einem Unternehmer, der zugleich als Fahrer tätig ist, sie begründet aber keine unmittelbare Verpflichtung des Unternehmers und berührt - auch wenn der Beförderungsunternehmer als Arbeitgeber gehalten ist, sein Fahrpersonal zur Einhaltung fahrerbezogener Vorschriften anzuhalten - dessen Pflichtenkreis nicht direkt, sondern lediglich mittelbar. Dies gilt auch bei - wie hier - einem Ein-Mann-Unternehmen, in dem die anstehenden Fahrten durch den Unternehmer als Fahrer durchgeführt werden. Aus einem Fehlverhalten, das eine Unzuverlässigkeit als Fahrer begründet, zugleich die Unzuverlässigkeit als Unternehmer herzuleiten, würde bedeuten, dass einem Ein-Mann-Unternehmen diesbezüglich eine höhere und intensivere Pflichtenverantwortlichkeit und -verantwortung zugeschrieben würde als einem Beförderungsbetrieb, in dem der Unternehmer nicht auch als Fahrer tätig wird. Bei letzteren würde das Fehlverhalten von Fahrern nicht die Unzuverlässigkeit des Unternehmers begründen; diese könnte aus Gründen der Verhältnismäßigkeit auch nicht angenommen werden unter dem Gesichtspunkt der Pflicht als Arbeitgeber, auf die Einhaltung von Fahrerpflichten hinzuwirken. Es erscheint daher nicht gerechtfertigt, bei einem Ein-Mann-Betrieb insoweit andere Maßstäbe anzulegen, auch wenn sich in einem solchen Betrieb Unternehmertätigkeit und Fahrertätigkeit überschneiden.

Das dem Kläger vorgeworfene Fehlverhalten als Fahrer seiner Taxe begründet nach Auffassung des Senats weder in der vom Verwaltungsgericht zu Grunde gelegten Form mit der Wertung der Umstände bei den Beförderungen der Zeugen T. und E1.

noch unter Berücksichtigung aller aus den Verwaltungsvorgängen ersichtlichen Vorfälle bei Beförderungen von Personen mit der Taxe, - einschließlich der, die Gegenstand des letztlich eingestellten Strafverfahrens gegen den Kläger wegen Körperverletzung, Bedrohung und falscher Verdächtigung waren (Az.: 50 Cs 807 Js 1262/05 989/05 Amtsgericht Aachen) - die Annahme seiner Unzuverlässigkeit als Beförderungsunternehmer. Die aktenkundigen Vorfälle mit Beschimpfungen und Bedrohungen von Fahrgästen deuten zwar massiv darauf hin, dass es - wie die angefochtenen Bescheide und das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt haben - dem Kläger an der gebotenen Selbstbeherrschung, Besonnenheit und Rücksichtnahme im Umgang mit anderen Menschen, insbesondere seinen Fahrgästen, mangelt. Dieser persönliche Charaktermangel ist auch schwerwiegend, zumal der Kläger mehrfach von der Beklagten und in den gerichtlichen Verfahren beim Verwaltungsgericht Aachen dazu ermahnt wurde, die Pflichten eines Taxifahrers zu beachten. Das Fehlverhalten des Klägers kann auch nicht mit der offenbar harten Konkurrenzsituation im Taxengewerbe in Aachen mit allen damit einhergehenden Begleiterscheinungen oder mit einem weniger höflichen Auftreten der Fahrgäste ihm gegenüber entschuldigt werden, auch wenn diese Umstände zu einer gereizten Atmosphäre zwischen Taxifahrern untereinander und Taxifahrern und Fahrgästen beitragen können. Es kann auch dahinstehen, ob angesichts dessen, dass sich die dem Kläger vorgeworfenen Vorfälle auf einen Zeitraum von April 2004 bis April 2006 bezogen, und der Kläger, der auf Grund der noch geltenden Erlaubnis für die Fahrgastbeförderung als Taxifahrer tätig sein dürfte, offenbar seitdem nicht mehr auffällig geworden ist, für den bei Verpflichtungsklagen maßgebenden Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung eine Besserung im Verhalten des Klägers angenommen werden kann. Gemessen an den maßstabsbildenden Vorgaben in § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 PBZugV für die persönliche Zuverlässigkeit i. S. d. § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PBefG erscheinen die dem Kläger vorgeworfenen Vorfälle aber nicht als schwere Verstöße gegen Bestimmungen des Personenbeförderungsrechts. Dies gilt unabhängig davon, dass - auch hier in Frage stehende - Verstöße gegen § 8 BO-Kraft nicht (mehr) bußgeldbewehrt sind nach § 45 PBZugV i. V. m. § 61 Abs. 1 Nr. 4 PBefG. Das Fehlverhalten des Klägers betrifft, ohne es zu verniedlichen, im weiteren Sinne den Bereich der Höflichkeit im menschlichen Umgang miteinander. Der Wertbegriff der "Höflichkeit" unterliegt aber unterschiedlichen subjektiven Empfindungen und Wertungen in Abhängigkeit vom Auftreten des Gegenübers und ist daher objektiv kaum fassbar.

vgl. Bay. ObLG, Beschluss vom 14. September 1962 - BwReg. 4 St 41/62 -, NJW 1962, 2215; Fielitz/ Grätz, a. a. O., PBefG A 7, § 8 Rdn. 6.

Zwar können auch weniger schwerwiegende Verstöße gegen Bestimmungen des Personenbeförderungsrechts, wenn sich diesbezüglich eine Häufung ergibt, die Unzuverlässigkeit der betreffenden Person begründen, weil § 1 Abs. 2 PBZugV insoweit keine abschließende Regelung beinhaltet und den Rückgriff auf die allgemeine Regelung in § 1 Abs. 1 PBZugV für die persönliche Zuverlässigkeit nicht hindert.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 7. August 1996 - 13 A 1250/96 -, NZV 1997, 198; VG München, Beschluss vom 21. Oktober 2002 - M 23 E 02.3828 -.

Einer diesbezüglichen umfassenden (Be-)Wertung aller aktenkundigen, den Kläger als Fahrer der Taxe betreffenden Vorfälle im Einzelnen bedarf es aber nicht. Auch bei Berücksichtigung aller Vorfälle in ihrer Gesamtheit ist der bereits dargelegte Umstand relevant, dass das Fehlverhalten als Fahrer (nur) einen Teil des gesamten für einen Beförderungsunternehmer bestehenden Pflichtenkreises betrifft. Die Unzuverlässigkeit als Unternehmer, dem ansonsten keine weiteren Pflichtverletzungen vorzuwerfen sind, nur aus diesem Teilbereich herzuleiten und mit Verstößen gegen Bestimmungen, die sich vorrangig an das Fahrerpersonal wenden und den Unternehmer nur sekundär betreffen,

zu begründen, würde eine Übergewichtung dieses Pflichtenbereichs im Verhältnis zu seinen anderen gesetzlichen Verpflichtungen bedeuten. Dafür ist nach dem Pflichtenkatalog der §§ 25 PBefG, 1 PBZugV und vor dem Hintergrund des die Berufsfreiheit schützenden Art. 12 Abs. 1 GG keine Veranlassung und kein rechtfertigender Grund erkennbar. Insoweit ist im Rahmen des § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PBefG unter Berücksichtigung des gesamten Pflichtenpakets eines Beförderungsunternehmers der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit tangiert, wenn die Unzuverlässigkeit als Unternehmer aus - wenn auch nicht unerheblichem - Fehlverhalten im Fahrerbereich hergeleitet wird, der Unternehmer aber ansonsten, wie hier, seinen gesetzlichen Verpflichtungen beanstandungsfrei nachkommt und ein anderes Mittel, nämlich die Entziehung bzw. Nichtwiedererteilung der Erlaubnis zur Fahrgastbeförderung, in Betracht kommt, um dem Fehlverhalten zu begegnen und einen ausreichenden Schutz der Fahrgäste zu gewährleisten.

Da das Fehlverhalten des Klägers als Fahrer somit nicht die Versagung der Genehmigung für den Betrieb einer Taxe trägt, hätte an Stelle der Versagung der Genehmigung für den Betrieb einer Taxe die Erlaubnis des Klägers zur Fahrgastbeförderung überprüft und ggf. widerrufen werden müssen. Bei dieser Maßnahme hätte der Kläger zwar seine Berechtigung für das Fahren einer Taxe verloren, die gravierendere und im Hinblick auf Art. 12 Abs. 1 GG einschneidendere Maßnahme der Untersagung der beabsichtigten gewerblichen Tätigkeit wäre aber unterblieben. Der Erlaubnis zur Fahrgastbeförderung kommt im Hinblick auf die Vorwürfe gegen den Kläger wegen seines Fehlverhaltens als Fahrer eine deutlich größere Sachnähe zu als der unternehmerbezogenen Genehmigung für den Betrieb einer Taxe. Dementsprechend wäre der Widerruf der Erlaubnis zur Fahrgastbeförderung auch in gleicher bzw. sogar in wirkungsvollere Weise zur Erreichung des Ziels, den Kontakt des Klägers mit Fahrgästen und eine Beförderung von Fahrgästen durch ihn weitgehend zu unterbinden, geeignet gewesen. Dass insoweit der Widerruf eines begünstigenden Verwaltungsakts in Frage steht, der nach § 49 Verwaltungsverfahrensgesetz NRW an besondere Voraussetzungen gebunden ist, steht dem nicht entscheidend entgegen. Ob der Kläger, u. a. als Folge dieser Entscheidung, nunmehr eine Maßnahme des Beklagten in Bezug auf die Erlaubnis zur Fahrgastbeförderung zu erwarten hat und sich eine solche Maßnahme als rechtmäßig oder rechtswidrig erweisen wird, ist hingegen nicht Gegenstand dieses Verfahrens.

Da somit ein Grund für die Versagung der vom Kläger beantragten Genehmigung nach § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PBefG nicht gegeben ist und sich vor dem Hintergrund, dass der Kläger bis zum Abschluss des erstinstanzlichen Verfahrens eine Genehmigung für den Gelegenheitsverkehr mit Taxen hatte, während des gesamten Verfahrens keine Anhaltspunkte - auch nicht durch entsprechende Äußerungen des Beklagten - dafür ergeben haben, dass es an den übrigen Genehmigungsvoraussetzungen des § 13 PBefG fehlt, ist dem Kläger antragsgemäß eine Genehmigung für den Betrieb einer Taxe zuzusprechen und der Beklagte zu einer entsprechenden Erteilung zu verpflichten. Im Hinblick auf die beantragte Genehmigung zum Betrieb einer Taxe ist die Sache spruchreif (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO), so dass ein Bescheidungsurteil (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO) nicht in Betracht kommt.

Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 154 Abs. 2 VwGO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit aus § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 10, 711, 713 ZPO.

Die Revision ist nicht zugelassen worden, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47 Abs. 1, 52 Abs. 1 GKG und entspricht der üblichen Festsetzung des Senats in vergleichbaren Verfahren.



