



VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

Eingegangen
08. Aug. 2018
RA MICHAEL BAUER
ANWALTSKANTOR BHMÜNCHEN

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

Taxi Holl Edeltraud Holl e. Kfr.,
vertreten durch den Geschäftsführer,
Michelbacher Straße 7, 76571 Gaggenau

- Antragstellerin -
- Beschwerdegegnerin -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwalt Michael Bauer,
Schillerstraße 21, 80336 München, Az: 267/17 MB10 mb

gegen

Stadt Karlsruhe - Zentraler Juristischer Dienst -,
vertreten durch den Oberbürgermeister,
Karl-Friedrich-Straße 10, 76133 Karlsruhe, Az: TK OA Stv./32.31.11

- Antragsgegnerin -
- Beschwerdeführerin -

wegen Personenbeförderung (Taxen)
hier: Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz

hat der 9. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Roth, den Richter am Verwaltungsgerichtshof Feldmann und die Richterin am Verwaltungsgericht Dr. Haedicke

am 30. Juli 2018

beschlossen:

Die Beschwerde der Antragsgegnerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 14. Mai 2018 - 3 K 471/18 - wird zurückgewiesen.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 112.500,-- EUR festgesetzt.

Gründe

Die gemäß § 146 Abs. 1 VwGO statthafte sowie fristgerecht eingelegte (§ 147 Abs. 1 VwGO) und begründete (§ 146 Abs. 4 Satz 1 und 2 VwGO) Beschwerde der Antragsgegnerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 14.05.2018 ist zulässig, aber nicht begründet.

Die mit der Beschwerde dargelegten Gründe, aus denen die Entscheidung des Verwaltungsgerichts abzuändern sein soll und auf deren Prüfung sich der Senat nach § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO zu beschränken hat, ergeben nicht, dass das Verwaltungsgericht die Antragsgegnerin zu Unrecht im Wege der einstweiligen Anordnung verpflichtet hat, der Antragstellerin eine Bescheinigung mit einer Gültigkeitsdauer von einem Jahr ab ihrer Ausstellung zu erteilen, nach der die am 18.04.2017 beantragten Genehmigungen zur Ausübung des Verkehrs mit 30 Taxen als erteilt gelten. Auf der Grundlage der von der Antragsgegnerin im Beschwerdeverfahren dargelegten Gründe (§ 146 Abs. 4 Satz 4 VwGO) geht der Senat davon aus, dass die Antragstellerin sowohl einen Anordnungsgrund als auch einen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht hat (vgl. § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO).

Gemäß § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO kann das Gericht eine einstweilige Anordnung zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis erlassen, wenn diese Regelung zur Abwendung wesentlicher Nachteile oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Dazu ist nach § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO glaubhaft zu machen, dass ein Anordnungsgrund besteht, d. h. eine vorläufige gerichtliche Entscheidung erforderlich ist, und ein Anordnungsanspruch gegeben ist, also die tatsächlichen Voraussetzungen für den geltend gemachten Anspruch erfüllt sind. Grundsätz-

lich ausgeschlossen - da mit dem Wesen einer einstweiligen Anordnung nicht vereinbar - ist es, eine Regelung zu treffen, die rechtlich oder zumindest faktisch auf eine Vorwegnahme der Hauptsache hinausläuft (vgl. BVerfG, Beschluss vom 31.03.2003 - 2 BvR 1779/02 -, NVwZ 2003, 1112; Schenke, in Kopp/Schenke, VwGO, 23. Aufl. 2017, § 123 Rn. 14). Ausnahmen von diesem Verbot kommen nur in Betracht, wenn dies zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes geboten ist, d. h. wenn andernfalls schwere und unzumutbare, anders nicht abwendbare Nachteile entstünden, zu deren nachträglicher Beseitigung die Entscheidung in der Hauptsache nicht mehr in der Lage wäre, und zugleich ein hoher Grad an Wahrscheinlichkeit dafür spricht, dass der mit der Hauptsache verfolgte Anspruch begründet ist (st.Rspr., vgl. nur BVerfG, Beschluss vom 25.10.1988 - 2 BvR 745/88 -, BVerfGE 79, 69; BVerwG, Urteil vom 18.04.2013 - 10 C 9.12 -, BVerwGE 146, 189, und Beschluss vom 13.08.1999 - 2 VR 1.99 -, BVerwGE 109, 258; Senatsbeschlüsse vom 20.09.1994 - 9 S 687/94 -, DVBl. 1995, 160, und vom 15.02.2016 - 9 S 2453/15 -; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 18.03.2014 - 4 S 509/14 -).

Gegenstand des Beschwerdeverfahrens ist das Begehren der Antragstellerin auf Ausstellung einer Bescheinigung durch die Antragsgegnerin, wonach die am 18.04.2017 beantragten Genehmigungen zur Ausübung des Verkehrs mit 30 Taxen als erteilt gelten. Dieses Begehren ist als „minus“ in ihrem erstinstanzlichen Antrag auf Aushändigung der entsprechenden Genehmigungskunden enthalten.

Rechtsgrundlage des Anspruchs auf Bescheinigung des Eintritts der Genehmigungsfiktion ist § 42a Abs. 3 LVwVfG in Verbindung mit § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG. Nach § 42a Abs. 3 LVwVfG ist auf Verlangen demjenigen, dem der Verwaltungsakt (die Genehmigung) hätte bekanntgegeben werden müssen, der Eintritt der Genehmigungsfiktion schriftlich zu bescheinigen. Diese Regelung des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts ergänzt fachrechtliche Fiktionsregelungen, die bereits vor Inkrafttreten des 4. VwVfG-Änderungsgesetzes bzw. den entsprechenden landesrechtlichen Regelungen angeordnet waren (vgl. Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl.

2018, § 42a Rn. 32, 91; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 18. Aufl. 2014, § 42a Rn. 7f., 30; Dürig, in: Obermayer/Funke-Kaiser, VwVfG, 2014 § 42a Rn. ; Fielitz/Grätz, Personenbeförderungsgesetz, Stand: September 2017, § 15 PBefG Rn. 3; vgl. auch OVG Hamburg, Beschluss vom 18.11.2010 - 3 Bs 206/10 -, juris). Damit ist die Vorschrift auch auf die Altfiktionsregelung des § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG anwendbar, da das Fachrecht insoweit eine abweichende Regelung nicht vorsieht (zum Vorrang des Fachrechts vgl. nur BT-Drs. 16/10493, S. 13, 15; Stelkens, a.a.O., § 42a Rn. 32).

Der gegenständliche Anspruch kann grundsätzlich auch im Wege der einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO durchgesetzt werden. Der konkrete Maßstab hierfür ergibt sich nach Auffassung des Senats in Anlehnung an die vergleichbaren Fallgruppen, in denen die Genehmigungsbehörde im Wege der einstweiligen Anordnung zur Erteilung einer personenbeförderungsrechtlichen Genehmigung verpflichtet werden soll.

Nach der einschlägigen Rechtsprechung, der der Senat im Grundsatz folgt, schließt § 15 Abs. 4 PBefG, wonach die Genehmigung nicht vorläufig und nicht mit einem Vorbehalt des Widerrufs erteilt werden darf, den Erlass einer entsprechenden einstweiligen Anordnung nicht aus. Vielmehr wird die Bestimmung verfassungskonform dahin ausgelegt, dass das Gericht im Lichte der Garantie effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 GG und des Grundrechtsschutzes aus Art. 12 Abs. 1 GG im Wege der einstweiligen Anordnung die Hauptsache teilweise vorwegnehmen und die Antragsgegnerin verpflichten kann, eine zeitlich begrenzte endgültige Genehmigung zu erteilen (vgl. OVG Hamburg, Beschlüsse vom 06.07.2004 - 1 So 36/04 -, vom 18.11.2010, a.a.O., und vom 03.11.2011 - 3 Bs 182/11 -, alle juris; OVG Bremen, Beschluss vom 22.03.2018 - 1 B 26/18 -, juris; Fielitz/Grätz, a.a.O., § 15 PBefG Rn. 17; vgl. auch OVG Lüneburg, Beschluss vom 03.05.2012 - 13 ME 9/12 -, juris). Mit Blick auf das grundsätzliche Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache sowie mit Rücksicht auf Sinn und Zweck des Verbotes vorläufiger Genehmigungen aus § 15 Abs. 4 PBefG kommt eine solche einstweilige Anordnung allerdings nur unter sehr engen Voraussetzungen in Betracht: Sie setzt regelmäßig voraus, dass es um die Verlängerung einer bestehenden

Genehmigung geht, und das Gericht muss die Feststellung treffen, dass der Antragsteller die Genehmigungsvoraussetzungen mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit erfüllt (vgl. OVG Hamburg, Beschluss vom 03.11.2011, a.a.O.; OVG Lüneburg, Beschluss vom 03.05.2012, a.a.O.; Fielitz/Grätz, a.a.O., § 15 PBefG Rn. 17).

1. An diesem Maßstab gemessen ist das Beschwerdevorbringen nicht geeignet, die Feststellungen des Verwaltungsgerichts zum Bestehen eines Anordnungsanspruchs ernsthaft in Frage zu stellen.

Nach § 15 Abs. 1 Satz 2 PBefG ist über den Genehmigungsantrag innerhalb von 3 Monaten nach Eingang bei der Genehmigungsbehörde zu entscheiden. Kann die Prüfung des Antrags in dieser Zeit nicht abgeschlossen werden, ist die Frist vor ihrem Ablauf in einem den Antragstellern mitzuteilenden Zwischenbescheid um den Zeitraum zu verlängern, der notwendig ist, um die Prüfung abschließen zu können (Satz 3). Die Verlängerung der in Satz 2 bezeichneten Frist darf höchstens 3 Monate betragen (Satz 4). Die Genehmigung gilt als erteilt, wenn sie nicht innerhalb der Frist versagt wird (Satz 5).

Ausgehend hiervon spricht alles dafür, dass die Genehmigungsfiktion nach § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG hier eingetreten und die Versagung der beantragten Genehmigung mit Bescheid vom 15.11.2017, zugestellt am 17.11.2017, nicht fristgerecht erfolgt ist. Das ergibt sich aus Folgendem:

a) Die Dreimonatsfrist des § 15 Abs. 1 Satz 2 PBefG zur Entscheidung über den Genehmigungsantrag der Antragstellerin begann am 23.05.2017 und endete mit Ablauf des 22.08.2017.

Der Beginn der Entscheidungsfrist knüpft nicht an eine formelle behördliche Feststellung der Antragsvollständigkeit, sondern an den Eingang des Antrags und der vollständigen Unterlagen an. Auch für die Frage, unter welchen Voraussetzungen die Unterlagen „vollständig“ sind, ist nicht die Einschätzung der Behörde oder der Empfängerhorizont des Antragstellers, sondern allein die objektive Rechtslage maßgeblich (Stelkens, a.a.O., § 42a Rn. 75 f.; Dürig,

a.a.O., § 42a Rn. 16; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 27.10.2016 - 12 S 2257/14 -, juris). Ausgehend hiervon hat das Verwaltungsgericht zutreffend dargelegt, dass die Antragsunterlagen der Antragstellerin erst mit dem Eingang der vorläufigen betriebswirtschaftlichen Auswertung (BWA) für das Jahr 2016 am 22.05.2017 vollständig vorlagen. Die damit am 23.05.2017 beginnende Dreimonatsfrist (§ 31 Abs. 1 LVwVfG in Verbindung mit § 187 Abs. 1 BGB) endete gemäß § 188 Abs. 2 1. Alt. BGB mit Ablauf des 22.08.2017. Zur weiteren Begründung verweist der Senat auf die zutreffenden Ausführungen in dem angefochtenen Beschluss (§ 122 Abs. 2 Satz 3 VwGO).

b) Entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin ist die Entscheidungsfrist mit der - der Antragstellerin am 19.06.2017 zugestellten, hier allein maßgeblichen - Zwischenverfügung vom 14.06.2017 im Sinne des § 15 Abs. 1 Satz 3 PBefG mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit nicht wirksam verlängert worden.

Die Wirksamkeit einer Zwischenverfügung im Sinne des § 15 Abs. 1 Satz 3 PBefG setzt jedenfalls voraus, dass sie die in der Vorschrift aufgestellten formellen Voraussetzungen erfüllt. Danach muss die zuständige Behörde dem Antragsteller in der Form eines Zwischenbescheides (vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 27.10.2016, a.a.O., juris) die Fristverlängerung vor Ablauf der Dreimonatsfrist des § 15 Abs. 1 Satz 2 PBefG mitteilen. Maßgeblich ist insoweit der Zeitpunkt des Zugangs des Zwischenbescheides beim Antragsteller (vgl. VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 19.05.2004 - 3 S 1968/03 -, juris). Erforderlich ist ferner die Mitteilung, dass die Frist des § 15 Abs. 1 Satz 2 PBefG verlängert werde, und die Benennung eines konkreten Zeitraums, um den die Entscheidungsfrist verlängert wird (vgl. Fielitz/Grätz, a.a.O., § 15 PBefG Rn. 6; VG Neustadt, Urteil vom 23.04.2012 - 3 K 804/11.NW -, juris; VG Sigmaringen, Urteil vom 05.04.2012 - 4 K 900/15 -, juris). Schließlich darf die Verlängerung der Frist höchstens drei Monate betragen (§ 15 Abs. 1 Satz 4 PBefG).

Die Zwischenverfügung der Antragsgegnerin vom 14.06.2017 wird diesen Anforderungen höchstwahrscheinlich nicht gerecht.

aa) Da die Dreimonatsfrist des § 15 Abs. 1 Satz 2 PBefG bereits am 22.08.2017 abgelaufen war, endete der höchstens zulässige Verlängerungszeitraum (von weiteren drei Monaten) bereits am 22.11.2017 (vgl. § 31 Abs. 1 LVwVfG in Verbindung mit §§ 190, 188 Abs. 2 BGB). Die Angabe in der Zwischenverfügung, dass die Prüfung des Antrags vom 18.04.2017, vollständig eingegangen am 29.05.2017, bis zum 29.08.2017 nicht abgeschlossen werden könne und gemäß § 15 Abs. 1 Satz 3 und 4 PBefG die Frist zur Entscheidung bis 29.11.2017 verlängert werde, zeigt deutlich, dass die Zwischenverfügung unter Verstoß gegen § 15 Abs. 1 Satz 4 PBefG eine Überschreitung des maximal zulässigen Verlängerungszeitraums vorsieht.

Die Antragsgegnerin macht geltend, dass sich die Angabe des Verlängerungszeitraums („bis 29.11.2017“) im Zwischenbescheid als offensichtliche Unrichtigkeit im Sinne des § 42 Satz 1 LVwVfG darstellt. Damit dringt sie nicht durch.

Nach § 42 Satz 1 LVwVfG kann die Behörde Schreibfehler, Rechenfehler und ähnliche offenbare Unrichtigkeiten in einem Verwaltungsakt jederzeit berichtigen. Zwar handelt es sich bei der gegenständlichen Zwischenverfügung nicht um einen Verwaltungsakt im Sinne des § 35 LVwVfG, sondern um eine behördliche Verfahrenshandlung im Sinne des § 44a LVwVfG (vgl. VG Sigma-Ringen, Urteil vom 05.04.2016, a.a.O.; VG Freiburg, Urteil vom 25.01.2012 - 1 K 46/10 -, juris; zu § 42a Stelkens, a.a.O., § 42a Rn. 84 m.w.N.; Kopp/Ramsauer, a.a.O., § 42a Rn. 29b; Uechtritz, DVBl. 2010, 684, 691). In- des verkörpert § 42 Satz 1 LVwVfG einen allgemeinen Rechtsgrundsatz, der es Behörden und Gerichten erlaubt, in existenten Entscheidungen vorhandene Unrichtigkeiten, die auf einer Abweichung des erklärten vom wahren Willen beruhen, zu berichtigen (vgl. Senatsurteil vom 12.04.2018 - 9 S 98/17 -, juris; Uechtritz, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 2014, § 42 Rn. 1 m.w.N.; Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, a.a.O., § 42 Rn. 1 „allgemeiner Gedanke des Verwaltungs- und Gerichtsverfahrensrechts“). Einer Anwendung dieses Rechtsgrundsatzes auf die Verfahrenshandlung der Zwischenverfügung begegnet daher keinen rechtlichen Bedenken.

Der Begriff der Unrichtigkeit im Sinne von § 42 Satz 1 LVwVfG erfasst dabei nicht die Fehlerhaftigkeit, d.h. Rechtswidrigkeit oder Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes, sondern ein Versehen der Behörde bei seiner Abfassung. Maßgeblich ist, ob der Mangel auf eine unrichtige Willensäußerung oder eine fehlerhafte Willensbildung zurückzuführen ist. Eine Unrichtigkeit ist mithin gegeben, wenn die Behörde etwas nicht oder etwas anderes als das gesagt hat, was sie zum Ausdruck bringen wollte. Unrichtigkeiten im Sinne von § 42 LVwVfG zeichnen sich folglich durch das Auseinanderfallen von Wille und Erklärung aus. Davon sind zu unterscheiden Fehler, die der Behörde bei der Willensbildung unterlaufen sind (vgl. Senatsurteil vom 12.04.2018, a.a.O., juris, m.w.N.).

Die Unrichtigkeiten müssen zudem offenbar sein. Offenbar sind Unrichtigkeiten, wenn sie „ins Auge springen“ bzw. wenn sich der Irrtum aus dem Zusammenhang des Verwaltungsakts selbst oder den Vorgängen bei seiner Bekanntgabe ergibt (vgl. Sachs, a.a.O., § 42 Rn. 22-24; Senatsurteil vom 12.04.2018, a.a.O.). Tatsachen, die die Unrichtigkeit offenkundig machen, müssen sich demnach nicht sämtlich aus dem Verwaltungsakt selbst ergeben. Zu berichtigen ist ein Verwaltungsakt nach § 42 Satz 1 LVwVfG vielmehr auch dann, wenn erst durch weitere im Zusammenhang mit dem Erlass des Verwaltungsakts stehende Umstände die in dem Verwaltungsakt zum Ausdruck kommende inhaltliche Unrichtigkeit für die Beteiligten unverkennbar und augenfällig wird (vgl. BVerwG, Beschluss vom 23.10.1985 - 7 B 193.85 -, NVwZ 1986, 198).

An diesem Maßstab gemessen erscheint möglich, dass es sich bei dem im Zwischenbescheid angegebenen Verlängerungszeitraum (bis 29.11.2017) um eine Unrichtigkeit im dargestellten Sinne gehandelt hat.

Für das vollständige Vorliegen der Unterlagen zum Antrag bzw. für den vollständigen Eingang des Antrags werden im Zwischenbescheid zwei unterschiedliche Zeitpunkte angegeben: Während eingangs mitgeteilt wird, die Unterlagen zu dem Antrag „lagen am 23.05.2017 vollständig zur Prüfung vor“, heißt es im Folgenden, die „Prüfung ihres Antrags vom 18.04.2017, vollstän-

dig eingegangen am 29.05.2017," könne bis zum 29.08.2017 noch nicht abgeschlossen werden. Mithin ergab sich bereits aus dem Zwischenbescheid selbst, dass eine der beiden Angaben zum vollständigen Vorliegen der Antragsunterlagen der Unterlagen unrichtig war. Dafür, dass die Antragsgegnerin davon ausging, dass der 23.05.2017 das zutreffende Datum für den vollständigen Eingang der Antragsunterlagen war, könnte die E-Mail-Korrespondenz mit dem Betriebsleiter der Antragstellerin sprechen. Mit E-Mail vom 19.05.2017 wies die Antragsgegnerin ausdrücklich darauf hin, dass wegen des Eigenkapitalnachweises nach wie vor eine aktuelle Bescheinigung benötigt werde, und fragte an, ob die Vorlage einer vorläufigen Gewinnermittlung (BWA) für 2016 möglich sei. Mit E-Mail vom 22.05.2017 legte der Betriebsleiter der Antragstellerin sodann eine vorläufige BWA von 2016 vor. In der E-Mail heißt es „Ich hoffe, dass jetzt alle Unterlagen komplett sind ...“. Daraufhin bedankte sich die Sachbearbeiterin der Antragsgegnerin mit E-Mail vom 23.05.2017 für die übersandten Unterlagen und erklärte „Ich denke, damit kann ich was anfangen“. Vor diesem Hintergrund erscheint es nach Aktenlage nicht ausgeschlossen, dass die Antragsgegnerin - in Übereinstimmung mit der im Zwischenbescheid zunächst gemachten Angabe - davon ausging, dass die für den Genehmigungsantrag erforderlichen Unterlagen am 23.05.2017 vollständig vorlagen, und dass es sich bei der damit unvereinbaren weiteren Angabe (29.05.2017) um ein Versehen handelte.

Der Senat vermag allerdings nicht festzustellen, dass diese versehentliche Unrichtigkeit auch offenbar war. Zwar konnte der Betriebsleiter der Antragstellerin aus der beschriebenen E-Mail-Korrespondenz möglicherweise den Schluss ziehen, dass er mit der am 22.05.2016 eingereichten vorläufigen BWA von 2016 die letzte der noch fehlenden Unterlagen nachgereicht hatte. Der 22.05.2017 wird im Zwischenbescheid indes nicht als Zeitpunkt des Eingangs der vollständigen Unterlagen genannt, sondern vielmehr werden zwei hiervon abweichende unterschiedliche Daten angegeben (23.05.2017 und 29.05.2017). Vor diesem Hintergrund erscheint die Annahme, für den Betriebsleiter sei der insoweit wirklich gewollte Inhalt der Zwischenverfügung unverkennbar gewesen, nicht gerechtfertigt. Ihm musste nicht ohne weiteres

„ins Auge springen“, welchen der beiden genannten Zeitpunkte die Behörde als maßgebliches Datum des Eingangs der vollständigen Unterlagen ansah.

bb) Doch auch wenn mit der Antragsgegnerin davon ausgegangen wird, dass die Angabe des Verlängerungszeitraums „bis 29.11.2017“ im Zwischenbescheid als offensichtliche Unrichtigkeit im Sinne des § 42 Satz 1 LVwVfG zu betrachten ist, stellt sich die Zwischenverfügung mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit als unwirksam dar.

Denn als Ausgangspunkt für die Fristberechnung kommt dann allein die Angabe im Zwischenbescheid in Betracht, dass der vollständige Eingang der Antragsunterlagen erst am 23.05.2017 zu verzeichnen war. Auch diese Angabe widerspricht indes der objektiven Sach- und Rechtslage, wonach die vollständigen Antragsunterlagen bereits am 22.05.2017 eingingen. Eine Berichtigung dieses Fehlers wegen offenkundiger Unrichtigkeit kommt ersichtlich nicht in Betracht. Der Senat vermag bereits nicht festzustellen, dass die Angabe auf einem Versehen und nicht auf einem Fehler in der Willensbildung beruhte. Für das Vorliegen eines tatsächlichen oder rechtlichen Irrtums der Behörde spricht dabei insbesondere, dass die Antragsgegnerin sowohl im erstinstanzlichen wie im Beschwerdeverfahren am Datum des 23.05.2017 als Zeitpunkt der vollständigen Vorlage der Antragsunterlagen festgehalten hat. Im Übrigen wäre dieser Fehler für die Antragstellerin bzw. ihren Betriebsführer keinesfalls klar ersichtlich gewesen. Insbesondere können greifbare Anhaltspunkte, die es aus der Sicht der Antragstellerin nahelegten, dass die Behörde tatsächlich davon ausging, dass der 22.05.2017 das zutreffende Ausgangsdatum für die Fristberechnung war, weder dem Zwischenbescheid noch der vorausgehenden E-Mail-Korrespondenz entnommen werden.

Ausgehend von dem - unrichtigen, aber vom (mutmaßlichen) Willen der Behörde umfassten - Eingangsdatum 23.05.2017 kann bei Zugrundelegung der weiteren Angaben im Zwischenbescheid zur Fristverlängerung („Die Prüfung ihres Antrags vom 18.04.2017, vollständig eingegangen am 29.05.2017, kann deshalb bis zum 29.08.2017 noch nicht abgeschlossen werden.“; „wird die Frist zur Entscheidung deshalb um weitere 3 Monate bis 29.11.2017 verlän-

gert“) allenfalls angenommen werden, dass die Behörde die Frist tatsächlich bis 23.11.2017 (und nicht bis 22.11.2017, wie in der nachträglich handschriftlich korrigierten Fassung des Zwischenbescheids vermerkt ist, die allein in der Behördenakte enthalten ist) verlängern wollte. Doch auch mit dieser - vom Willen der Behörde gedeckten - Angabe wird der für eine Verlängerung nach § 15 Abs. 1 Satz 4 PBefG maximal zulässige Zeitraum von drei Monaten überschritten. Denn wie dargelegt endete die am 23.05.2017 beginnende Dreimonatsfrist mit Ablauf des 22.08.2017, sodass eine Verlängerung nach § 15 Abs. 1 Satz 4 PBefG lediglich bis zum 22.11.2017 möglich war. Anhaltspunkte dafür, dass auch der insoweit vorliegende Fehler nicht auf eine fehlerhafte Anwendung der gesetzlichen Regeln über die Fristberechnung und damit auf eine fehlerhafte Willensbildung zurückzuführen war, sondern - wie die Antragsgegnerin geltend macht - auf eine lediglich fehlerhafte Berechnung des Enddatums und damit auf einen Übertragungsfehler, sind weder hinreichend aufgezeigt noch sonst nach Aktenlage ersichtlich. Vielmehr spricht alles dafür, dass - worauf auch der Vertreter der Antragstellerin zutreffend hingewiesen hat - der Ausgangsfehler, die Datierung des Eingangs der vollständigen Unterlagen auf den 23.05.2017, dem Willen der Antragsgegnerin entsprach und deshalb auch die aus der Sicht der Behörde folgerichtige Verlängerung der Frist bis 23.11.2017 kein bloßes Übertragungsversehen darstellte, sondern auf dem irrumsbedingten Ausgangsfehler beruhte.

cc) Bei dem festgestellten Verstoß der Zwischenverfügung gegen § 15 Abs. 1 Satz 4 PBefG handelt es sich nicht lediglich um eine Formalie, die ohne Auswirkungen auf die Wirksamkeit des Zwischenbescheides bleibt.

Die Forderung nach der Benennung eines konkreten Zeitraums, um den die Entscheidungsfrist verlängert wird und der die höchstzulässige Verlängerungsfrist von drei Monaten nicht überschreitet, trägt ersichtlich den rechtsstaatlichen Grundsätzen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit Rechnung. Der Antragsteller muss anhand der Angabe des konkreten Verlängerungszeitraums den genauen Fristenlauf und damit auch den Fristablauf berechnen können, um den Eintritt der Genehmigungsfiktion nach § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG feststellen zu können (vgl. Fielitz/Grätz, a.a.O., § 15 PBefG Rn. 6; VG

Neustadt, Urteil vom 23.04.2012, a.a.O.; VG Sigmaringen, Urteil vom 05.04.2016, a.a.O.; vgl. auch Bidinger, Personenbeförderungsrecht, Stand Dezember 2017, § 15 Rn. 19: Mitteilung des vollständigen Antragseingangs an den Antragsteller erforderlich, damit dieser das Enddatum der Frist ermitteln kann). Diesen Anforderungen wird die Zwischenverfügung vom 14.06.2017 ersichtlich nicht gerecht. Denn in ihr wird sowohl der Zeitpunkt des Eingangs der vollständigen Antragsunterlagen wie auch das Ende der höchstzulässigen Verlängerungsfrist objektiv unrichtig und im Widerspruch zu § 15 Abs. 1 Satz 4 PBefG angegeben. Zusätzlich Verwirrung stiftet sie dadurch, dass für den Zeitpunkt des Eingangs der vollständigen Antragsunterlagen zwei unterschiedliche Daten angegeben werden, ohne dass dieser Widerspruch durch den Adressaten in vernünftiger Weise aufgelöst werden könnte. Damit verfehlt sie ihren Zweck, der Antragstellerin die zuverlässige Kenntnis zu vermitteln, bis zu welchem Zeitpunkt sie mit einer Behördenentscheidung rechnen kann oder die Genehmigungsfiktion des § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG eintritt.

Schon mit Blick darauf, dass bei der Konkretisierung der Anforderungen, die das Gesetz an Verlängerungsentscheidungen stellt, den Grundsätzen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit besondere Bedeutung beizumessen ist (vgl. etwa Stelkens, a.a.O., § 42a Rn. 89 f.; VG Neustadt, Urteil vom 23.04.2012, a.a.O.), scheidet im vorliegenden Beschwerdeverfahren eine - dem jeweiligen Antragsteller verborgen bleibende - „geltungserhaltende Reduktion“ der Frist auf den maximal zulässigen Verlängerungszeitraum bis zum 22.11.2017 aus (a.A. wohl Jäde, UPR 2009, 169 ff.; vgl. aber Uechtritz, DVBl. 2010, 684, 691, der eine „geltungserhaltende Reduktion“ einer [materiell] unangemessenen Fristverlängerung ablehnt). Im Übrigen lässt sich ungeachtet der Frage, ob die Heilungs- und Unbeachtlichkeitsvorschriften des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts auf die als unselbständige Verfahrenshandlung nach § 44a VwGO zu qualifizierende Fristverlängerung nach § 15 Abs. 1 Satz 3 PBefG überhaupt Anwendung finden können, nicht feststellen, dass der vorliegende Verfahrensverstoß die Voraussetzungen der Heilungstatbestände des § 45 LVwVfG bzw. der Unbeachtlichkeit nach § 46 LVwVfG erfüllt.

Mit den dargestellten Vorgaben zur Sicherstellung einer rechtssicheren Handhabung der formellen Vorschriften über die Verlängerung der Entscheidungsfrist (§ 15 Abs. 1 Satz 3 und 4 PBefG) und den Eintritt der Genehmigungsfiktion (§ 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG) werden die mit der Durchführung des Personenbeförderungsgesetzes betrauten Behörden nicht überfordert. Dabei verkennt der Senat nicht, dass die Feststellung des Eingangs der vollständigen Antragsunterlagen in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht im Einzelfall schwierig sein kann. Indes hat es die zuständige Behörde durch eine entsprechende Bemessung (Abkürzung) der Verlängerungsfrist ohne weiteres in der Hand, etwaigen Unsicherheiten Rechnung zu tragen.

b) Damit bedarf die vom Verwaltungsgericht bejahte Frage, ob der Zwischenbescheid auch an materiell-rechtlichen Mängeln leidet und ob solche Mängel zur Unwirksamkeit der Fristverlängerung führen, keiner Entscheidung.

2. Auch die Feststellungen des Verwaltungsgerichts zum Bestehen eines Anordnungsgrundes werden mit der Beschwerde nicht erschüttert.

Das Verwaltungsgericht hat insoweit ausgeführt, der Antragstellerin drohten erhebliche Nachteile, wenn sie darauf verwiesen würde, die Genehmigungsfiktion nicht im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes, sondern in einem gerichtlichen Hauptsacheverfahren geltend zu machen. Nachdem sie im maßgeblichen Zeitpunkt des Fiktionseintritts als Neubewerberin anzusehen gewesen sei, sei die Geltungsdauer der Genehmigung in Abweichung von § 16 Abs. 4 PBefG nach § 13 Abs. 5 Satz 5 PBefG auf zwei Jahre beschränkt. Dies gelte auch für eine fingierte Genehmigung, da sie in ihrem Regelungsgehalt nicht über den gesetzlich vorgesehenen Rahmen hinausreichen könne. Die bis zum rechtskräftigen Abschluss eines solchen Hauptsacheverfahrens wahrscheinlich vergehende Zeit würde einen wesentlichen Teil dieser zweijährigen, im August 2017 eingetretenen Geltungsdauer der als erteilt geltenden Genehmigungen aufzehren. In dieser Zeit hätte die Antragstellerin keine Möglichkeit, von der Genehmigung Gebrauch zu machen bzw. die Ausstellung einer Genehmigungsurkunde zu erwirken.

Diese Begründung wird mit der Beschwerde nicht schlüssig in Frage gestellt (vgl. § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO). Die Antragsgegnerin begründet das Fehlen des Anordnungsgrundes maßgeblich damit, dass die Frist zur Entscheidung über den Antrag ordnungsgemäß verlängert worden und deshalb die Fiktionswirkung nicht eingetreten sei. Die verbleibenden allein zeitlichen Nachteile, die mit einem durch mehrere Rechtszüge geführten Hauptsacheverfahren verbunden seien, seien nicht geeignet, die Dringlichkeit der begehrten Regelung zu begründen. Da die zugrunde liegende Annahme des Nichteintritts der Fiktionswirkung nach den Ausführungen unter 1. nicht zutrifft, bleibt die Rüge ohne Erfolg.

3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 47 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 1 und § 39 Abs. 1 GKG und orientiert sich an den Empfehlungen in Nr. 1.5 und 47.4 des Streitwertkatalogs 2013. Im Beschwerdeverfahren geht es nicht um die Taxigenehmigungen selbst oder um die Aushändigung der Genehmigungsurkunden, sondern lediglich um die Erteilung einer Bescheinigung über den Eintritt einer Genehmigungsfiktion nach § 15 Abs. 1 Satz 5 PBefG. Deshalb erscheint eine Halbierung des nach Nr. 47.4 des Streitwertkatalogs für eine Taxigenehmigung angesetzten Betrags von 15.000,-- angemessen. Da sich das wirtschaftliche Interesse an dieser Bescheinigung auf den Betrieb von 30 Taxen bezieht, ergibt sich ein Betrag von (7.500,-- EUR x 30 =) 225.000,-- EUR), der im vorliegenden Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes noch einmal zu halbieren ist (vgl. Nr. 1.5 des Streitwertkatalogs).

Der Beschluss ist unanfechtbar.

Dr. Roth

Feldmann

Dr. Haedicke