

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Übersetzung: nein

Personenbeförderungsgesetz

Rechtsquelle/n:

PBefG § 8 Abs. 4 Satz 1, § 8a Abs. 1 Satz 1, § 12 Abs. 1a, § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3
Buchst. a und b, § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3, § 13 Abs. 2a Satz 1
BGB §§ 133, 157
VwGO § 114 Satz 1
VwVfG § 40

Titelzeile:

Versagung einer Linienverkehrsgenehmigung wegen unvollständiger Bedienung des Schulverkehrs

Leitsätze:

1. Der Vorrang der eigenwirtschaftlichen Erbringung von Verkehrsleistungen im Öffentlichen Personennahverkehr (§ 8 Abs. 4 Satz 1 und § 8a Abs. 1 Satz 1 PBefG) setzt die Genehmigungsfähigkeit des eigenwirtschaftlich zu betreibenden Verkehrs voraus.
2. § 8 Abs. 4 Satz 1 i.V.m. § 8a Abs. 1 Satz 1 PBefG verpflichtet nicht dazu, einen nach Umfang oder Qualität von der geforderten Gesamt- oder Teilleistung abweichenden Verkehr zu genehmigen und dessen Defizite durch Vergabe der Restleistungen als öffentlichen Dienstleistungsauftrag auszugleichen (Schutz vor "Rosinenpicken").

Urteil des 8. Senats vom 28. Juli 2021 - BVerwG 8 C 33.20

- I. VG Münster vom 14. Dezember 2016
Az: VG 10 K 1418/14
- II. OVG Münster vom 10. Dezember 2019
Az: OVG 13 A 254/17



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 8 C 33.20
OVG 13 A 254/17

Verkündet
am 28. Juli 2021

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache



ECLI:DE:BVerwG:2021:280721U8C33.20.0

hat der 8. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 28. Juli 2021
durch
die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Held-Daab,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Hooock,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Keller,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Rublack und
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Seegmüller

für Recht erkannt:

Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land
Nordrhein-Westfalen vom 10. Dezember 2019 wird geän-
dert. Die Berufung wird insgesamt zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen zu 2 und der im Revisionsverfahren angefallenen außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen zu 1. Im Übrigen trägt die Beigeladene zu 1 ihre außergerichtlichen Kosten selbst.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin und die beiden miteinander kooperierenden Beigeladenen beantragten jeweils die Erteilung einer Linienverkehrsgenehmigung für den eigenwirtschaftlichen Betrieb der Buslinie L 178 (L.A.N.B.) für den Zeitraum vom 21. August 2014 bis zum 20. August 2024. Beide Anträge sahen gegenüber dem bei der Antragstellung geltenden Fahrplan zusätzliche Fahrten vor. Die Klägerin sicherte außerdem zu, "das Fahrtenangebot für Schüler in Abstimmung mit den Aufgabenträgern entsprechend der Nachfrageentwicklung anzupassen".

- 2 Der Beklagte lehnte den Antrag der Klägerin ab. Den Widerspruch der Klägerin wies er zurück. Zur Begründung führte er aus, der Genehmigung stehe § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 Buchst. b PBefG entgegen. Der beantragte Verkehr solle ohne eine wesentliche Verkehrsverbesserung in erheblichem Umfang Verkehrsaufgaben wahrnehmen, die die Beigeladene zu 1 mit der "RegioBus"-Linie R 73 und die Deutsche Bahn AG mit der Regionalbahnlinie RB 64 bereits in ausreichendem Maße wahrnahmen. Bei der "RegioBus"-Linie R 73 drohten jährliche Einnahmeverluste, die ihren eigenwirtschaftlichen Betrieb gefährdeten. Zusätzlich wurde die Antragsablehnung auf § 13 Abs. 2a PBefG gestützt. Der beantragte Verkehr gehe über die der Linie L 178 in dem Nahverkehrsplan des Kreises S. zugewiesene Erschließungs- oder Zubringerfunktion hinaus und trete aufgrund der Taktung von An- und Abfahrtszeiten an gemeinsamen Haltepunkten in Konkurrenz zu der "RegioBus"-Linie R 73 und der Regionalbahnlinie RB 64. Er werde zudem der eigentlichen Kernaufgabe der Linie L 178 - der Schülerbeförderung - nicht vollständig gerecht. Dort fehlten zwingend notwendige Fahrten. Außerdem würden nicht alle erforderlichen Haltestellen bedient.

- 3 Nach Klageerhebung hat der Beklagte den Beigeladenen die begehrte Linienverkehrsgenehmigung erteilt und den Widerspruch der Klägerin dagegen zurückgewiesen. Die Klägerin hat ihre Klage daraufhin auf diese Bescheide erstreckt. Das Verwaltungsgericht hat die Klage insgesamt abgewiesen.
- 4 Das Oberverwaltungsgericht hat das Urteil des Verwaltungsgerichts geändert und den Beklagten unter Aufhebung der vorgenannten Bescheide und Widerspruchsbescheide verpflichtet, den Genehmigungsantrag der Klägerin erneut zu bescheiden. Im Übrigen hat es die Berufung zurückgewiesen. Der Erteilung der von der Klägerin begehrten Genehmigung stünden keine zwingenden Versagungsgründe gemäß § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 PBefG entgegen. § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 Buchst. a PBefG greife nicht ein, weil die Buslinie L 178 von den vorhandenen (Regional-)Verkehrsmitteln nicht vollständig erfüllte Aufgaben der Erschließung und des Schulverkehrs wahrnehme. Der Versagungsstatbestand des § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 Buchst. b PBefG sei nicht gegeben, weil der von der Klägerin beantragte Verkehr ein anderes Quell- und Zielgebiet bediene als die "RegioBus"-Linie R 73. Der Beklagte könne dem Antrag der Klägerin auch keine sonstige Gefährdung öffentlicher Verkehrsinteressen im Sinne des § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 PBefG entgegenhalten. Ein ruinöser Wettbewerb des beantragten Verkehrs mit der "RegioBus"-Linie R 73 sei schon wegen der verschiedenen Zielgruppen nicht zu befürchten und werde auch nicht belegt. Die Fahrgastzählung sei nicht aussagekräftig; gleiches gelte für die Bezifferung der befürchteten Einnahmeverluste, weil die Beigeladenen deren Verhältnis zu den Gesamterlösen der Linie R 73 nicht offengelegt hätten. Zweifel an der Dauerhaftigkeit des beantragten Verkehrs seien wegen des langjährigen eigenwirtschaftlichen Betriebs der Linie L 178 unbegründet. Der Beklagte habe die beantragte Genehmigung auch nicht gemäß § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 PBefG mit der Begründung versagen dürfen, der beantragte Verkehr erfülle nicht sämtliche Bedürfnisse des Schulverkehrs und gehe über die für die Linie L 178 im Nahverkehrsplan vorgesehene Erschließungs- und Zubringerfunktion hinaus. Es könne offenbleiben, ob die genannten Gesichtspunkte öffentliche Verkehrsinteressen darstellten. Der beantragte Verkehr beeinträchtige sie jedenfalls nicht in einer Weise, dass der Beklagte abwägungsfehlerfrei von einem Versagungsgrund habe ausgehen dürfen. Andernfalls wäre der Antrag der Klägerin auch dann nicht genehmigungsfähig, wenn es sich um den einzigen Antrag handelte. Damit würde der

Beklagte entgegen § 8 Abs. 4 Satz 1 PBefG dem vollständigen Wegfall des eigenwirtschaftlichen Betriebs dieser Buslinie den Vorzug vor ihrer lediglich nicht vollständigen eigenwirtschaftlichen Bedienung geben. Im Übrigen habe der Beklagte unberücksichtigt gelassen, dass die Bedürfnisse des Schulverkehrs im hier maßgeblichen Zeitpunkt des Ablaufs der Antragsfrist ohnehin nur eine Momentaufnahme darstellten. Ihre unbefriedigende Erfüllung durch die Klägerin sei daher nur von begrenzter Aussagekraft, zumal die Klägerin gemäß § 12 Abs. 1a PBefG verbindlich zugesichert habe, ihren Fahrplan entsprechend den Bedürfnissen des Schulverkehrs in Abstimmung mit den Schulträgern weiterzuentwickeln. Schließlich liege auch der Versagungsgrund des § 13 Abs. 2a PBefG nicht vor. Der Nahverkehrsplan verlange keine vollständige Bedienung des Schulverkehrs durch die Linie L 178, sondern messe ihr lediglich eine Erschließungsfunktion "in der Regel mit Bedeutung vorrangig für den Schulverkehr" zu. Die Anforderungen an ihre Erschließungsfunktion seien damit gleich in zweifacher Weise, nämlich durch die Worte "in der Regel" und "vorrangig", eingeschränkt.

5 Zur Begründung ihrer Revision führen die Beigeladenen aus, der Versagungsgrund des § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 Buchst. a PBefG könne auch vorliegen, wenn, wie hier, ein erheblicher Teil des beantragten Verkehrs mit vorhandenen Verkehrsmitteln befriedigend zu bedienen sei. Die Annahme des Berufungsgerichts, Defizite bei der Bedienung des Schulverkehrs könnten die Versagung der Genehmigung nicht rechtfertigen, verletze den insoweit bestehenden Beurteilungsspielraum des Beklagten. Die Zusicherung der Klägerin, ihr Fahrplanangebot für den Schulverkehr der Nachfrageentwicklung anzupassen, könne den vom Beklagten angenommenen Versagungsgrund nicht ausräumen. Solchen Zusicherungen komme erst im Rahmen der Auswahl zwischen mehreren genehmigungsfähigen Anträgen nach § 13 Abs. 2b PBefG Bedeutung zu.

6 Die Beigeladenen beantragen,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen vom 10. Dezember 2019 zu ändern und die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Münster vom 14. Dezember 2016 zurückzuweisen.

7 Der Beklagte unterstützt das Revisionsvorbringen, ohne einen eigenen Antrag zu stellen.

8 Die Klägerin beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

9 Sie verteidigt das Berufungsurteil. Die beantragte teilweise Parallelbedienung beeinträchtigt keine öffentlichen Verkehrsinteressen. Das Oberverwaltungsgericht habe hinsichtlich der Bedienung des Schulverkehrs zu Recht einen Beurteilungsfehler des Beklagten bejaht. Die Zusicherung gemäß § 12 Abs. 1a PBefG sei schon bei der Prüfung des § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 PBefG zu berücksichtigen und hinreichend bestimmt, um die Annahme des Versagungsgrundes auszuschließen.

10 Der Vertreter des Bundesinteresses trägt vor, nach dem Willen des Gesetzgebers könnten Zusicherungen nach § 12 Abs. 1a PBefG erst bei der Auswahl zwischen genehmigungsfähigen Anträgen gemäß § 13 Abs. 2b PBefG Bedeutung gewinnen.

II

11 Die Revision hat Erfolg. Das Berufungsurteil beruht auf der Verletzung von Bundesrecht und stellt sich nicht aus anderen Gründen als richtig dar (§ 137 Abs. 1 Nr. 1, § 144 Abs. 4 VwGO). Der Senat kann in der Sache selbst entscheiden (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO). Dies führt zur Änderung des Berufungsurteils und zur vollständigen Zurückweisung der Berufung.

12 1. Das Berufungsgericht ist in revisionsrechtlich nicht zu beanstandender Weise davon ausgegangen, dass dem Antrag der Klägerin weder die Versagungsgründe des § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 Buchst. a PBefG (a) oder Buchst. b dieser Vorschrift (b) entgegengehalten werden können, noch eine Beeinträchtigung öffentlicher Verkehrsinteressen wegen einer Gefährdung des eigenwirtschaftlichen Betriebs der Linie R 73 durch den beantragten Verkehr (c) oder wegen Zweifeln an der Fähigkeit der Klägerin diesen dauerhaft eigenwirtschaftlich zu erbringen (d). Dagegen hat das Berufungsgericht unzutreffend angenommen, der Beklagte

habe die von der Klägerin beantragte Genehmigung nicht gemäß § 13 Abs. 2a Satz 1 PBefG mit der Begründung versagen dürfen, der beantragte Verkehr widerspreche dem maßgeblichen Nahverkehrsplan, weil er nicht sämtliche Bedürfnisse des Schulverkehrs erfülle (e).

- 13 a) Der Versagungsgrund des § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 Buchst. a PBefG liegt vor, wenn der beantragte Verkehr mit den vorhandenen Verkehrsmitteln befriedigend bedient werden kann. Das ist der Fall, wenn keine Lücke im Verkehrsangebot besteht, wenn - mit anderen Worten - die Nachfrage das Angebot nicht übersteigt (BVerwG, Urteile vom 11. Oktober 1968 - 7 C 111.66 - BVerwGE 30, 251 <253> und vom 24. Juni 2010 - 3 C 14.09 - BVerwGE 137, 199 Rn. 15 und 17). Ob und welche öffentlichen Verkehrsbedürfnisse bestehen, ist gerichtlich uneingeschränkt zu überprüfen. Nur hinsichtlich ihrer Bewertung und der Frage, ob sie mit den bereits vorhandenen Verkehrsmitteln befriedigend gedeckt werden können, kommt der Genehmigungsbehörde ein Beurteilungsspielraum zu (vgl. BVerwG, Urteile vom 28. Juli 1989 - 7 C 39.87 - BVerwGE 82, 260 <265>, vom 29. Oktober 2009 - 3 C 1.09 - BVerwGE 135, 198 Rn. 35, vom 24. Juni 2010 - 3 C 14.09 - BVerwGE 137, 199 Rn. 13 und vom 24. Oktober 2013 - 3 C 26.12 - BVerwGE 148, 175 Rn. 21). Hier hat das Oberverwaltungsgericht zutreffend eine Angebotslücke angenommen. Das Bedürfnis nach einer Feinerschließung des ländlichen Raums einschließlich der Bedienung des Schulverkehrs kann nach den revisionsrechtlich bindenden Tatsachenfeststellungen des Berufungsgerichts ohne die beantragte Linie L 178 durch die vorhandenen Linien R 73 und RB 64 für die abseits der Regionallinien liegenden Ortschaften nicht gedeckt werden. Dass der Beklagte § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 Buchst. a PBefG dennoch für einschlägig hält, beruht nicht auf einer Überschreitung seines Beurteilungsspielraums hinsichtlich von Bewertungen. Vielmehr hält er den Versagungsstatbestand zu Unrecht schon für gegeben, wenn die vorhandenen Verkehrsmittel einen großen Teil der bestehenden und vom beantragten Verkehr gedeckten Bedürfnisse - hier: entlang der Regionallinien - befriedigend bedienen können. Dabei übersieht er die Lücke, die wegen der ungedeckten Nachfrage in den nicht an den Regionalverkehr angebundenen Ortschaften verbleibt.

- 14 b) Das Berufungsgericht hat auch den Versagungsgrund des § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 Buchst. b PBefG zu Recht verneint. Er ist erfüllt, wenn der beantragte Verkehr ohne eine wesentliche Verbesserung der Verkehrsbedienung Verkehrsaufgaben wahrnehmen soll, die vorhandene Unternehmen oder Eisenbahnen bereits wahrnehmen. Das ist nicht schon dann der Fall, wenn er dieselbe Strecke bedient. Erforderlich ist darüber hinaus, dass derselbe Nutzerkreis angesprochen wird (vgl. BVerwG, Urteile vom 16. Dezember 1977 - 7 C 59.74 - BVerwGE 55, 159 <162 f.> und vom 24. Juni 2010 - 3 C 14.09 - BVerwGE 137, 199 Rn. 25). Daran fehlt es hier, weil der von der Klägerin beantragte Verkehr nach den bindenden Tatsachenfeststellungen des Berufungsgerichts lediglich teilweise dieselbe Strecke wie die "RegioBus"-Linie R 73 und die Regionalbahnlinie RB 64 bedient. Er dient darüber hinaus der Feinerschließung weiterer von ihm angefahrener Ortschaften. Damit zielt er auf einen anderen Nutzungskreis als der genannte Bestandsverkehr. Dieser verbindet allein die regionalen Zentren und die zwischen ihnen liegenden Ortschaften.
- 15 c) Das Berufungsgericht hat zutreffend erkannt, dass ein zwingender Versagungsgrund gemäß § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 PBefG auch wegen einer nicht in den Regelbeispielen der Buchstaben a bis d aufgeführten Beeinträchtigung eines öffentlichen Verkehrsinteresses vorliegen kann, und dass danach nicht mehreren Unternehmen für denselben Verkehr parallele Linienverkehrsgenehmigungen erteilt werden dürfen, wenn davon auszugehen ist, dass eine annähernd kostendeckende Bedienung einer Linie nur durch ein Unternehmen erfolgen kann und eine Konkurrenz zu einem ruinösen Wettbewerb führen muss (vgl. BVerwG, Urteil vom 24. Juni 2010 - 3 C 14.09 - BVerwGE 137, 199 Rn. 15). Eine die Versagung rechtfertigende Beeinträchtigung öffentlicher Verkehrsinteressen durch einen Parallelverkehr setzt allerdings, wie das Berufungsurteil ausführt, keine völlige Übereinstimmung der Linienführung voraus. Ein ruinöser Wettbewerb ist auch nicht erst bei einer Konkurrenzlage anzunehmen, die absehbar zur Insolvenz eines der konkurrierenden Unternehmen führen würde. Es genügt die Gefahr, dass der beantragte Parallelverkehr dem vorhandenen Verkehr wegen einer erheblichen Überschneidung der Linienführung und des Nutzerkreises derart viele Kunden entzieht, dass dieser nicht mehr eigenwirtschaftlich betrieben werden kann. Dies kann auch drohen, wenn der beantragte Verkehr auf

eine Übernahme des Quell- und Zielverkehrs zielt, der bereits von dem Bestandsverkehr bedient wird (vgl. VGH München, Beschluss vom 8. März 2016 - 11 ZB 15.1901 - juris Rn. 18). Das folgt aus der Zielsetzung dieses Versagungsgrundes, Gefahren für das verlässliche und dauerhafte Funktionieren des vorhandenen Linienverkehrs durch eine Vernichtungskonkurrenz zwischen Bestandsverkehren und neu hinzukommenden Verkehren zu verhindern (BT-Drs. 3/255 S. 27, BT-Drs. 3/2450 S. 4).

- 16 Das Berufungsgericht ist im Ergebnis zutreffend davon ausgegangen, dass der von der Klägerin beantragte Verkehr den eigenwirtschaftlichen Betrieb der "RegioBus"-Linie R 73 und der Regionalbahnlinie RB 64 trotz teilweiser paralleler Linienführung und teilweiser Überschneidung der Zielgruppen nicht gefährdet. Nach den berufsgerichtlichen Feststellungen zielen der beantragte Verkehr und der Bestandsverkehr auf die Bedienung unterschiedlichen Quell- und Zielverkehrs. Soweit die Nutzergruppen sich im Mittelteil der jeweiligen Linien überschneiden, ist nach der revisionsrechtlich nicht zu beanstandenden Sachverhalts- und Beweiswürdigung des Berufungsgerichts keine ruinöse Konkurrenz in dem Sinne zu besorgen, dass ein eigenwirtschaftlicher Betrieb der Linien R 73 oder RB 64 gefährdet wäre. Hinsichtlich der Regionalbahnlinie liegen dafür nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts keine Anhaltspunkte vor. Für die Linie R 73 ist nach der Sachverhalts- und Beweiswürdigung des Oberverwaltungsgerichts ebenfalls nicht belegt, dass ein die Eigenwirtschaftlichkeit bedrohendes Defizit zu erwarten wäre. Nach den berufsgerichtlichen Feststellungen ist die für die Linie R 73 vorgelegte Fahrgastzählung nicht aussagekräftig und kann aus dem vorgetragenen voraussichtlichen Einnahmenausfall von 30 000 € jährlich schon mangels Vergleichsdaten zum Gesamtertrag der Linie nicht auf eine Gefährdung der Eigenwirtschaftlichkeit geschlossen werden. An diese tatsächlichen Annahmen ist die revisionsgerichtliche Beurteilung gebunden, weil die Beigeladenen keine Verfahrensrügen erhoben haben (§ 137 Abs. 2 VwGO).
- 17 d) Revisionsrechtlich fehlerfrei hat das Berufungsgericht angenommen, die Versagung sei hier nicht wegen der Gefahr einer vorzeitigen, mindestens teilweisen Einstellung des genehmigten Linienbetriebs gemäß § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3

PBefG gerechtfertigt. Dabei ist es zutreffend davon ausgegangen, dass öffentliche Verkehrsinteressen im Sinne von § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 PBefG auch beeinträchtigt sind, wenn es konkrete Anhaltspunkte dafür gibt, dass der Bewerber um eine eigenwirtschaftliche Linienverkehrsgenehmigung die betreffende Linie wegen fehlender Kostendeckung nicht dauerhaft - also nicht während der gesamten Laufzeit der Genehmigung - in dem der Genehmigung zugrunde liegenden Umfang betreiben kann, obwohl ein entsprechendes Verkehrsbedürfnis besteht. Dazu genügt die Gefahr, dass ein solcher Verkehr wegen fehlender Kostendeckung auch nur teilweise vorzeitig eingestellt wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 24. Oktober 2013 - 3 C 26.12 - BVerwGE 148, 175 Rn. 24).

- 18 Das Vorliegen einer solchen Gefahr hat das Berufungsgericht mit dem Hinweis auf den langjährigen eigenwirtschaftlichen Betrieb der Linie L 178 revisionsrechtlich fehlerfrei verneint. Aus der von der Klägerin geplanten Ausweitung des Fahrtenangebots außerhalb des Schulverkehrs hat es keinen gegenteiligen Schluss gezogen, weil die dadurch entstehenden Mehrkosten nach seinen bindenden Feststellungen jedenfalls durch die Einnahmen aus dem Schulverkehr auszugleichen wären, die 80 % bis 90 % der Gesamteinnahmen ausmachen.
- 19 e) Nicht mit Bundesrecht vereinbar sind jedoch die Erwägungen, mit denen das Berufungsurteil eine Beeinträchtigung öffentlicher Verkehrsinteressen im Sinne des § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 PBefG wegen unvollständiger Bedienung des Schulverkehrs und Überschreitens der im Nahverkehrsplan vorgesehenen Erschließungs- und Zubringerfunktion der Linie L 178 verneint. Es lässt offen, ob eine befriedigende Bedienung des Schulverkehrs und eine ausreichende Erfüllung einer der Buslinie zugewiesenen Erschließungs- und Zubringerfunktion als öffentliches Verkehrsinteresse im Sinne von § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 PBefG anzuerkennen wären, und stellt darauf ab, dass der beantragte Verkehr diese Interessen jedenfalls nicht in einer Weise beeinträchtigt, dass der Beklagte abwägungsfehlerfrei von einem zwingenden Versagungsgrund hätte ausgehen dürfen. Andernfalls müsste nämlich auch, wenn nur ein einziger Antrag vorliege und entsprechende Angebotsdefizite aufweise, dem Wegfall des eigenwirtschaftlichen Betriebs der Linie entgegen § 8 Abs. 4 Satz 1 PBefG der Vorrang vor einer lediglich unvollständigen Bedienung öffentlicher Verkehrsinteressen gegeben wer-

den. Überdies habe der Beklagte verkannt, dass die Erfordernisse des Schulverkehrs wegen ständiger Stundenplanänderungen stets nur eine Momentaufnahme darstellten. Die unvollständige Bedienung des Schulverkehrs durch das Fahrplanangebot der Klägerin habe daher nur begrenzte Aussagekraft für die Beurteilung, ob die Bedienung während des gesamten Genehmigungszeitraums befriedigend sei, zumal die Klägerin gemäß § 12 Abs. 1a PBefG verbindlich zugesichert habe, ihren Fahrplan entsprechend den Bedürfnissen des Schulverkehrs in Abstimmung mit den Schulträgern weiterzuentwickeln. Diese Argumentation ist mit Bundesrecht in mehrfacher Hinsicht nicht vereinbar.

- 20 aa) § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 PBefG differenziert nicht zwischen Beeinträchtigungen eines öffentlichen Verkehrsinteresses, die die Versagung einer Personenbeförderungsgenehmigung rechtfertigen, und solchen, die dies nicht tun. Der klare Wortlaut der Vorschrift gebietet ausnahmslos die Versagung einer Personenbeförderungsgenehmigung, wenn durch den beantragten Verkehr die öffentlichen Verkehrsinteressen beeinträchtigt werden. Die Gesetzesbegründung, nach der bereits die Beeinträchtigung der öffentlichen Verkehrsinteressen zur Ablehnung des Genehmigungsantrags führen soll (BT-Drs. 3/255 S. 27), stützt das Ergebnis der Wortlautinterpretation. Dafür sprechen auch Sinn und Zweck des § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 PBefG. Die Vorschrift enthält objektive Zulassungsvoraussetzungen für die Durchführung gewerblicher Personenbeförderung zum Schutz höherwertiger Güter (BT-Drs. 3/2450 S. 4). Werden sie verfehlt, gebietet deren Schutz stets die Versagung der beantragten Personenbeförderungsgenehmigung.
- 21 bb) Der in § 8 Abs. 4 Satz 1 i.V.m. § 8a Abs. 1 Satz 1 PBefG geregelte Vorrang der eigenwirtschaftlichen Erbringung von Leistungen des öffentlichen Personenverkehrs schränkt die zwingenden Versagungsgründe des § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 PBefG nicht ein. § 8a Abs. 1 Satz 1 PBefG regelt, dass öffentliche Dienstleistungsaufträge für gewerbliche Personenbeförderung nur erteilt werden dürfen, soweit eine ausreichende Verkehrsbedienung nicht entsprechend § 8 Abs. 4 Satz 1 PBefG möglich ist. Die Reichweite der in § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 PBefG geregelten Versagungsgründe wird durch diese Regelung schon ihrem Wortlaut nach nicht relativiert. Vielmehr kann sowohl ein eigenwirtschaftlicher Verkehr nach § 8 Abs. 4 Satz 1 PBefG als auch ein Verkehr nach § 8a Abs. 1 Satz 1 PBefG

nur genehmigt werden, wenn ihm keine Versagungsgründe im Sinne des § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 PBefG entgegenstehen. Dies bestätigt die Gesetzesbegründung zu § 8 Abs. 4 Satz 1 PBefG (BT-Drs. 12/6269 S. 143). Sie erläutert, dass mit der Einführung der Vorschrift am Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit der Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr festgehalten werde. Könne der Personenbeförderungsunternehmer den eigenwirtschaftlichen Betrieb des Verkehrs nicht gewährleisten, sei dieser aber dennoch notwendig, müsse er als gemeinwirtschaftliche Leistung betrieben werden. Danach hat der Grundsatz des Vorrangs der eigenwirtschaftlichen Bedienung nur für die Auswahl zwischen jeweils genehmigungsfähigen Anträgen Bedeutung. Er befreit weder von zwingenden Genehmigungsvoraussetzungen, noch verpflichtet er dazu, eine die öffentlichen Verkehrsinteressen - in welcher Weise auch immer - beeinträchtigende eigenwirtschaftliche Verkehrsbedienung zu genehmigen und deren Defizite durch die Vergabe der Restleistungen als öffentlichen Dienstleistungsauftrag im Sinne des § 8a PBefG auszugleichen (BT-Drs. 17/8233 S. 13, zu Nr. 3 <§§ 8a und 8b> sowie die Stellungnahme des Bundesrates, a.a.O. S. 23: "umfassende[r] Schutz vor "Rosinenpicken").

- 22 Der systematische Zusammenhang bestätigt dieses Auslegungsergebnis. § 8 Abs. 3 Satz 2 PBefG behält es dem Aufgabenträger vor, die Anforderungen an Umfang und Qualität des Verkehrsangebots zu definieren; er bestimmt auch die Vorgaben für die Integration verschiedener Leistungen und entscheidet, inwieweit sie als Gesamt- oder Teilleistungen (beispielsweise Teilnetze oder einzelne Linien statt eines Linienbündels) zu erbringen sind (vgl. BVerwG, Beschluss vom 25. Juli 2019 - 8 B 53.19 - juris Rn. 6; BT-Drs. 17/8233 S. 13, zu Nr. 3 <§§ 8a und 8b>). Wenn eine ausreichende Verkehrsbedienung für eine so definierte Gesamt- oder Teilleistung nicht eigenwirtschaftlich möglich ist, lässt § 8a Abs. 1 und Abs. 2 Satz 3 und 4 PBefG eine Vergabe als öffentlichen Dienstleistungsauftrag zu. Ein Angebot, die Gesamt- oder Teilleistung eigenwirtschaftlich nur unvollständig oder in geringerer als der verlangten Qualität zu erbringen, zwingt danach auch dann nicht zur Genehmigung, wenn es das einzige eigenwirtschaftliche Angebot darstellt. In einem solchen Fall kann die eigenwirtschaftliche Erbringung nämlich keine nach den Vorgaben des Aufgabenträgers ausreichende Verkehrsbedienung leisten.

- 23 cc) Fehlerhaft ist auch die Annahme des Berufungsurteils, eine Beeinträchtigung des öffentlichen Interesses an der Befriedigung sämtlicher Bedürfnisse des Schulverkehrs fehle, weil diese Bedürfnisse nur eine Momentaufnahme darstellen. Sie übersieht, dass der Überprüfung der von der Klägerin angegriffenen Entscheidungen die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung zugrunde zu legen ist (vgl. BVerwG, Urteile vom 6. April 2000 - 3 C 6.99 - Buchholz 310 § 42 Abs. 2 VwGO Nr. 4 S. 7 und vom 24. Oktober 2013 - 3 C 26.12 - BVerwGE 148, 175 Rn. 13). Das Gericht muss daher prüfen, ob der Erteilung der Genehmigung zu diesem Zeitpunkt Versagungsgründe nach § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 PBefG entgegenstehen. Kommt es, wie hier, bei der Prüfung eines Versagungsgrundes auf den Umfang des beantragten Verkehrs an, sind ihr der von dem Antragsteller innerhalb der Antragsfrist des § 12 Abs. 5 Satz 1 PBefG beantragte Verkehr und gegebenenfalls gemäß § 12 Abs. 5 Satz 5 PBefG zulässige Antragsergänzungen zugrunde zu legen.
- 24 dd) Das Berufungsgericht verneint eine Beeinträchtigung des öffentlichen Interesses an der Befriedigung sämtlicher Bedürfnisse des Schulverkehrs außerdem mit dem Argument, die Klägerin habe gemäß § 12 Abs. 1a PBefG verbindlich zugesichert, ihren Fahrplan entsprechend den Bedürfnissen des Schulverkehrs in Abstimmung mit den Schulträgern weiterzuentwickeln. Auch diese Erwägung ist revisionsrechtlich zu beanstanden. Ob schon die Annahme, Zusicherungen nach § 12 Abs. 1a PBefG könnten zwingende Versagungsgründe ausräumen, gegen Bundesrecht verstößt, kann hier dahinstehen. Die von der Klägerin abgegebene Zusicherung wäre hierfür jedenfalls nicht bestimmt genug. Die Verpflichtung zu einer mit den Aufgaben- oder Schulträgern (vgl. UA S. 4 und 27) abzustimmenden Weiterentwicklung des Fahrplanangebots entsprechend den Bedürfnissen des Schulverkehrs erklärt zwar die Bereitschaft zu Nachbesserungen, enthält aber keine Verpflichtung zu gewährleisten, dass bereits ab dem ersten Schultag für jeden am Schulverkehr Teilnehmenden nicht nur der Transport zur Schule, sondern auch eine an die Unterrichtszeiten angepasste Beförderung zurück zum Wohnort sichergestellt ist. Der Einwand der Klägerin, sie habe im Gegensatz zu den Beigeladenen nicht schon aus dem vorigen Genehmigungszeitraum Kenntnis von der Stundenplangestaltung gehabt, rechtfertigt keine großzügigere Beurteilung. Jedem Anbieter steht es frei, sich rechtzeitig vor Ablauf

der Antragsfrist bei Aufgaben- und Schulträgern über die für das kommende Schuljahr geplanten Unterrichtszeiten zu informieren.

- 25 f) Zu Unrecht meint das Berufungsurteil, auch die Tatbestandsvoraussetzungen einer Versagung nach § 13 Abs. 2a Satz 1 PBefG lägen nicht vor. Seine Annahme, der beantragte Verkehr widerspreche trotz unvollständiger Bedienung des Schulverkehrs nicht dem 2. Nahverkehrsplan des Kreises S. aus dem Jahr 2006, beruht auf einem Verstoß gegen §§ 133 und 157 BGB. Diese Regeln sind nicht nur bei der Auslegung von Willenserklärungen zu beachten, sondern auch auf die Auslegung von Nahverkehrsplänen im Sinne des § 13 Abs. 2a Satz 1 PBefG entsprechend anzuwenden. Der Nahverkehrsplan ist keine Rechtsnorm und auch kein Verwaltungsakt, weil ihm keine verbindliche Außenwirkung zukommt. Er ist gemäß § 13 Abs. 2a Satz 2 PBefG an die Genehmigungsbehörde adressiert. Diese hat ihn zu berücksichtigen, nicht aber zwingend zu beachten. Er ist damit ein innerbehördlicher Mitwirkungsakt, ähnlich einer Verwaltungsvorschrift (vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 10. Juli 2018 - 9 S 2424/17 - KommJur 2018, 337; Heinze, in: Heinze/Fehling/Fiedler, PBefG, 2. Aufl. 2014, § 8 Rn. 44). Die berufungsgerichtliche Aussage, dem Nahverkehrsplan sei kein Erfordernis der vollständigen Bedienung des Schulverkehrs zu entnehmen, verletzt die Pflicht aus §§ 133 und 157 BGB, bei der Interpretation mehrdeutiger Formulierungen alle Auslegungsalternativen zu berücksichtigen und das Gemeinwohl unter Berücksichtigung des Kontextes zu bestimmen. Das Berufungsurteil versteht die Zuweisung einer Erschließungsfunktion "in der Regel mit Bedeutung vorrangig für den Schulverkehr" als doppelte Relativierung der Wichtigkeit der Schülerbeförderung. Dies wird der grammatikalischen Konstruktion nicht gerecht, nach der die Angabe "in der Regel" nicht die "Bedeutung" relativiert, sondern auf "vorrangig" bezogen ist. Näher liegt deshalb die vom Berufungsgericht übergangene Auslegungsalternative, nach der die sonstigen Linien eine Erschließungsfunktion für den Schulverkehr haben, der regelmäßig Vorrang vor ihren sonstigen Erschließungsaufgaben zukommt. Der Kontext der Formulierung lässt erkennen, dass diese Auslegung das Gemeinwohl wiedergibt. Die sonstigen Linien ergänzen den Fern- und Regionalverkehr durch eine Feinerschließung. Sie soll sicherstellen, dass öffentliche Aufgaben wie die Schülerbeförderung auch in der Fläche erfüllt werden. Der regelmäßige Vorrang dieser Funktion rechtfertigt sich aus der allgemeinen Schulpflicht und dem Umstand,

dass minderjährige Schüler für längere Strecken und bei ungünstiger Witterung in der Regel auf den ÖPNV angewiesen sind. Bei zutreffender Auslegung verlangt der Nahverkehrsplan daher die vollständige Bedienung des Schulverkehrs.

- 26 Nicht mit Bundesrecht vereinbar ist schließlich die berufsgerichtliche Annahme, der Beklagte hätte bei der Ermessensausübung gemäß § 13 Abs. 2a PBefG berücksichtigen müssen, dass die Klägerin verbindlich zugesichert habe, ihren Fahrplan an die Bedürfnisse des Schulverkehrs anzupassen. Dazu war der Beklagte nach § 40 VwVfG nicht verpflichtet. Wegen ihrer Unbestimmtheit war die Zusicherung nicht geeignet, eine verlässliche, vollständige Bedienung des Schulverkehrs zu gewährleisten. Deshalb die Genehmigung zu verweigern, widersprach weder dem Zweck der Ermessensermächtigung, noch überschritt es deren gesetzliche Grenzen.
- 27 2. Das Urteil beruht auf den festgestellten Verstößen gegen Bundesrecht. Es stellt sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig dar, weil der Beklagte sich in rechtlich nicht zu beanstandender Weise gemäß § 13 Abs. 2a PBefG darauf berufen hat, dass der von der Klägerin beantragte Verkehr den Erfordernissen des einschlägigen Nahverkehrsplans widerspricht.
- 28 Nach den nicht mit Verfahrensrügen angegriffenen Tatsachenfeststellungen des Berufungsgerichts erfüllt der von der Klägerin beantragte Verkehr nicht die der Linie L 178 im Nahverkehrsplan zugewiesene Aufgabe der vollständigen Bedienung des Schulverkehrs. Der Beklagte hat das ihm eingeräumte Versagungsersparnis erkannt, es dem Zweck des § 13 Abs. 2a Satz 1 PBefG entsprechend ausgeübt und dessen gesetzliche Grenzen gewahrt.
- 29 3. Der Senat kann in der Sache selbst entscheiden, weil diese entscheidungsreif ist. Weitere Tatsachenermittlungen sind nicht erforderlich. Dies führt zur Änderung des Berufungsurteils und zur Zurückweisung der Berufung auch im Übrigen. Die zulässige Klage ist insgesamt unbegründet. Der angegriffene Versagungsbescheid ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin daher nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Der Beklagte hat die Versagung der Genehmigung, wie ausgeführt, ermessensfehlerfrei auf den Versagungsgrund des § 13 Abs. 2a Satz 1 PBefG gestützt. Auf die Frage, ob die unzureichende Bedienung

des Schulverkehrs bereits den zwingenden Versagungstatbestand des § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 PBefG erfüllte, kam es danach nicht mehr an.

30 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 und 3, § 162 Abs. 3 VwGO.

Dr. Held-Daab

Hoock

Dr. Keller

Dr. Rublack

Dr. Seegmüller

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 20 000 € festgesetzt.

Dr. Held-Daab

Hoock

Dr. Keller

Dr. Rublack

Dr. Seegmüller