



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 3 B 45.12
VGH 11 B 09.1100

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 19. Dezember 2012
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Kley und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Liebler und Buchheister

beschlossen:

Die Beschwerde des Beigeladenen zu 6 gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 15. März 2012 wird zurückgewiesen.

Der Beigeladene zu 6 trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen zu 1 bis 5, die diese selbst tragen.

Der Wert des Streitgegenstands wird für das Beschwerdeverfahren auf 20 000 € festgesetzt.

G r ü n d e :

- 1 Die Beschwerde bleibt ohne Erfolg. Die Rechtssache weist keine grundsätzliche Bedeutung im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO auf; ebenso wenig liegen die behauptete Divergenz (§ 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO) und der geltend gemachte Verfahrensfehler (§ 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) vor.
- 2 Der Kläger, der ein Busunternehmen mit Sitz im Regierungsbezirk Mittelfranken betreibt, begehrt die Erteilung einer Linienverkehrsgenehmigung für den Betrieb einer Buslinie im öffentlichen Personennahverkehr. Im selben Bereich werden bereits mehrere Buslinien betrieben. Zugleich wendet sich der Kläger gegen die Wiedererteilung einer zwischenzeitlich abgelaufenen Genehmigung an den Beigeladenen zu 1. Die Genehmigungen wurden später auf den Beigeladenen zu 6 übertragen.
- 3 Der Kläger beantragte am 22. Juli 2005 die Erteilung einer Genehmigung für die Durchführung eines Linienverkehrs mit Bussen von Hüssingen über Ursheim/ Polsingen nach Wemding (Linie 3). Die Einrichtung dieser Linie diene dem Interesse der Fahrgäste. Insbesondere solle eine eigene übersichtliche Verbindung für Schüler aus dem Gemeindegebiet Polsingen nach Wemding eingerichtet werden. Die beantragte Linie knüpfe auch an eine Buslinie in Richtung Gunzenhausen an. Es solle der günstigere Tarif der Verkehrsgemeinschaft Nürnberg (VGN) gelten. Diesen Antrag lehnte der Beklagte mit Bescheid vom 19. Dezember 2005 ab; den hiergegen erhobenen Widerspruch wies er mit Bescheid vom 2. Mai 2006 zurück. Der beantragte Linienverkehr führe zu Überlagerungen und Parallelverkehr mit bereits vorhandenen Linien. Die bestehende Nachfrage könne mit den vorhandenen Verkehrsmitteln ausreichend befriedigt werden; das Verkehrsangebot des Klägers stelle keine solche Verbesserung des Angebots dar, dass es den bestehenden Linien vorzuziehen sei. Durch die Einführung eines weiteren Tarifs würde das Tarifsysteem unübersichtlich. Eine direkte Verbindung für 50 bis 60 Schüler von Polsingen nach Wemding sei nur mit einer geringen Fahrzeitverkürzung verbunden; sie führe zum Wegfall von

Linien an anderer Stelle. Gegen diese Bescheide hat der Kläger Verpflichtungsklage erhoben.

- 4 Der Beklagte hat dem Beigeladenen zu 1 mit Bescheid vom 18. September 2006 die Genehmigung für die Buslinie 790 (Wemding über Polsingen und Hainsfarth nach Wemding) erneut erteilt. Den vom Kläger hiergegen erhobenen Widerspruch wies der Beklagte mit Bescheid vom 27. November 2006 zurück. Der Kläger hat seine Verpflichtungsklage um die Anfechtung dieser Bescheide erweitert.

- 5 Das Verwaltungsgericht hat die Verpflichtungs- und Anfechtungsklage mit Urteil vom 3. Juli 2007 insgesamt abgewiesen. Der Verwaltungsgerichtshof hat diese Entscheidung mit Urteil vom 15. März 2012 insoweit aufgehoben, als die Klage auf Erteilung der beantragten Linienverkehrsgenehmigung mit Bussen abgewiesen wurde; außerdem hat er die Bescheide des Beklagten vom 19. Dezember 2005 und vom 2. Mai 2006 aufgehoben und ihn verpflichtet, über den Genehmigungsantrag des Klägers unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden. Das Verfahren um die Anfechtung der dem Beigeladenen zu 1 erteilten Linienverkehrsgenehmigung wurde abgetrennt. Zur Begründung des Berufungsurteils heißt es im Wesentlichen: Der Anspruch des Klägers auf ordnungsgemäße Behandlung seines Antrags und auf ordnungsgemäße Begründung der Versagungsentscheidung sei bislang nicht erfüllt. Der Beklagte sei zu Unrecht davon ausgegangen, dass sich die beantragte Linie mit einer dem Beigeladenen zu 1 bestandskräftig genehmigten Linie im Streckenabschnitt W. - H. überschneide. Der Beklagte habe ausweislich seiner Bescheide außerdem nicht ausreichend nachvollziehbar geprüft, ob für die durch die geplante Linie eröffnete Direktanbindung von Ortschaften nach Wemding eine Lücke im Verkehrsangebot vorhanden sei. Anlass für eine solche Prüfung habe bestanden, da die Gemeinde Polsingen, zu der ein Teil dieser Ortschaften gehöre, mitgeteilt habe, sie sehe für eine Zahl von jährlich über 50 Schülern einen solchen Verkehrsbedarf. Entgegen der Ansicht des Beklagten sei es nicht ohne Weiteres Sache eines Antragstellers auf Erteilung einer Linienverkehrsgenehmigung nach § 13 PBefG, einen substantiiert behaupteten Verkehrsbedarf auch nachzuweisen. Nachweisquellen zu einem behaupteten Verkehrsbedarf

seien einer Antragstellung nur dann beizufügen, wenn die Behörde solche Unterlagen konkret anfordere (vgl. § 12 Abs. 3 Satz 1 PBefG). Im Übrigen gelte auch im Personenbeförderungsgesetz weitgehend der Amtsermittlungsgrundsatz. Nicht hinreichend überprüft sei auch, ob der vom Kläger behauptete Verkehrsbedarf nach Gunzenhausen bestehe. Ein solcher Bedarf könne nicht pauschal mit der Erwägung verneint werden, dass Gunzenhausen von Wemding deutlich weiter entfernt sei als das infrastrukturell vergleichbare Donauwörth. Das gelte umso mehr, als in Gunzenhausen zwei Fachschulen angesiedelt seien. Bei der Prüfung der Frage, ob das Angebot des Klägers im Verhältnis zur Linie 790 das wesentlich bessere Angebot darstelle, habe der Beklagte wesentlich darauf abgestellt, dass der Kläger für seine Linie 3 die Geltung des Tarifs der Verkehrsgemeinschaft Nürnberg - VGN - beantragt habe und das für die Fahrgäste zu Kosten und Unannehmlichkeiten führe, nachdem im Linienverlauf bereits der Tarif der Verkehrsgemeinschaft Donau-Ries - VDR - gelte. Nach den Antragsunterlagen sollten sich die Fahrpreise im Fall der Genehmigung der von ihm beantragten Linie aber um durchschnittlich 20 % verringern. Dieser Umstand hätte bei der Beurteilung, ob eine befriedigende Verkehrsbedienung vorhanden oder eine wesentliche Verbesserung eintrete, zwingend berücksichtigt werden müssen. Nicht nachvollziehbar sei schließlich die Erwägung des Beklagten, dem vom Kläger behaupteten Vorteil einer umsteigefreien und geringfügig schnelleren Anbindung von Schülern aus dem Raum Polsingen nach Wemding stehe der völlige Wegfall einer bisherigen umsteigefreien Anbindung an anderer Stelle gegenüber. Die vom Beklagten genannten Orte stünden in keiner ersichtlichen Beziehung zu dem Bereich, der von der beantragten Linie und der bisherigen Linie 790 bedient werde. Soweit gemeint sein sollte, der Beigeladene zu 1 müsse seine gesamten Linien im Landkreis einstellen, fehle dafür jeder Beleg.

- 6 Die auf alle drei Zulassungsgründe des § 132 Abs. 2 VwGO gestützte Beschwerde hat keinen Erfolg. Die geltend gemachten Revisionszulassungsgründe liegen nicht vor.
- 7 1. Der Rechtssache kommt keine grundsätzliche Bedeutung im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zu.

8 a) Der Beigeladene zu 6 hält zum einen die Fragen für klärungsbedürftig,

ob der Antragsteller auf eine Linienverkehrsgenehmigung nach § 13 PBefG nachweisen muss, ob ein behaupteter Verkehrsbedarf besteht,

ob der Antragsteller auf eine Linienverkehrsgenehmigung nach § 13 PBefG nachweisen muss, ob ein substantiiert behaupteter Verkehrsbedarf besteht,

ob der Antragsteller auf eine Linienverkehrsgenehmigung nach § 13 PBefG darlegen muss, ob ein behaupteter Verkehrsbedarf besteht,

ob der Antragsteller auf eine Linienverkehrsgenehmigung nach § 13 PBefG darlegen muss, ob ein substantiiert behaupteter Verkehrsbedarf besteht,

ob der Antragsteller auf eine Linienverkehrsgenehmigung nach § 13 PBefG mit der Behauptung, es solle eine eigene, übersichtliche Verbindung für Schüler aus dem Gebiet einer Gemeinde zu einem Schulstandort eingerichtet werden, einen Verkehrsbedarf substantiiert behauptet,

ob der Antragsteller auf eine Linienverkehrsgenehmigung nach § 13 PBefG mit der Behauptung, es solle eine eigene, übersichtliche Verbindung für Schüler aus dem Gebiet einer Gemeinde zu einem Schulstandort eingerichtet werden, einen Verkehrsbedarf substantiiert behauptet, so dass er einen Verkehrsbedarf im Antrag nicht weiter darlegen oder nachweisen muss,

ob der Antragsteller auf eine Linienverkehrsgenehmigung nach § 13 PBefG mit der Behauptung, es solle eine Direktverbindung für Schüler aus dem Gebiet einer Gemeinde zu einem Schulstandort eingerichtet werden, einen Verkehrsbedarf substantiiert behauptet,

ob der Antragsteller auf eine Linienverkehrsgenehmigung nach § 13 PBefG mit der Behauptung, es solle eine Direktverbindung für Schüler aus dem Gebiet einer Gemeinde zu einem Schulstandort eingerichtet werden, einen Verkehrsbedarf im Antrag nicht weiter darlegen oder nachweisen muss.

9 In der vom Beigeladenen zu 6 gestellten Form nehmen diese Fragen jedenfalls zum Teil auf die konkreten Umstände des vorliegenden Einzelfalls Bezug, was

einer Revisionszulassung auf der Grundlage von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO entgegensteht. Soweit die Fragen so zu verstehen sein sollen, dass sie allgemein auf den Umfang der Darlegungslast und Nachweispflicht des Antragstellers auf Erteilung einer Linienverkehrsgenehmigung einerseits und die Reichweite der Ermittlungspflicht und Darlegungslast der Genehmigungsbehörde andererseits abzielen, sind sie in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bereits in dem Umfang geklärt, in dem sie einer allgemeinen und fallübergreifenden Beantwortung zugänglich sind.

- 10 Es entspricht ständiger Rechtsprechung, dass eine befriedigende Bedienung des Verkehrs mit den vorhandenen Verkehrsmitteln im Sinne von § 13 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a PBefG dann nicht stattfindet, wenn eine Lücke im Verkehrsangebot besteht, wenn - mit anderen Worten - die Nachfrage das Angebot übersteigt. Umgekehrt gehört es im Allgemeinen zur Wahrung der öffentlichen Verkehrsinteressen gemäß § 13 Abs. 2 Nr. 2 PBefG, dass nicht mehreren Unternehmern für denselben Verkehr parallel zueinander eine Linienverkehrsgenehmigung erteilt wird (sog. Parallelbedienungsverbot). Das gilt jedenfalls dann, wenn davon auszugehen ist, dass eine annähernd kostendeckende Bedienung der Linie nur durch einen Unternehmer erfolgen kann und eine Konkurrenz zu einem ruinösen Wettbewerb führen muss („unstreitig erschöpftes Kontingent“; vgl. dazu u.a. Urteile vom 24. Juni 2010 - BVerwG 3 C 14.09 - BVerwGE 137, 199 Rn. 15 und vom 7. Oktober 1988 - BVerwG 7 C 65.87 - BVerwGE 80, 270 <272> = Buchholz 442.03 § 10 GüKG Nr. 3 S. 13 m.w.N.). In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist auch geklärt, dass es regelmäßig von einer Vielzahl von Faktoren abhängt, ob der Verkehr mit den vorhandenen Verkehrsmitteln im Sinne von § 13 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a PBefG befriedigend bedient wird. Hierzu zählen - anerkanntermaßen - unter anderem die Streckenführung, die zeitliche Dichte der Verkehrsbedienung, die angefahrenen Haltestellen und die davon abhängende Vernetzung mit anderen Relationen sowie die Reisegeschwindigkeit und der mit den entsprechenden Verkehrsmitteln verbundene Reisekomfort. Darüber hinaus sind - wie der Senat ebenfalls bereits entschieden hat - die Höhe der Fahrpreise und die eventuelle Einbindung in ein einheitliches Tarifsystem von Bedeutung (vgl. dazu Urteil vom 24. Juni 2010 a.a.O. Rn. 18 m.w.N.).

- 11 Bei der Bewertung von Verkehrsbedürfnissen der unterschiedlichsten Art und ihrer befriedigenden Bedienung sowie einer wesentlichen Verbesserung der Verkehrsbedienung im Sinne von § 13 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. a und b PBefG kommt der Genehmigungsbehörde ein Beurteilungsspielraum zu, der auch die Frage einschließt, wie gewichtig einzelne öffentliche Verkehrsinteressen sowohl für sich gesehen als auch im Verhältnis zu anderen sind. Dabei hat die Genehmigungsbehörde die Verkehrsbedürfnisse zu ermitteln und zu bewerten, um dann entscheiden zu können, ob und in welchem Umfang sie befriedigt werden können und sollen. Diese Entscheidung setzt nicht nur prognostische, sondern auch verkehrs- und raumplanerische Wertungen voraus (vgl. auch § 8 Abs. 4 PBefG); sie ist deshalb ähnlich wie andere planerische Entscheidungen der gerichtlichen Überprüfung nur eingeschränkt zugänglich (stRspr; vgl. Urteil vom 24. Juni 2010 a.a.O. Rn. 13 m.w.N.).
- 12 Gegenstand der gerichtlichen Überprüfung bleibt aber auch dann, ob die von der Genehmigungsbehörde angestellten Prognosen und Wertungen sowie die darauf gestützte Entscheidung auf einer ausreichenden tatsächlichen Grundlage beruhen. Dabei ist zu beachten, dass § 13 Abs. 2 PBefG als gesetzlicher Versagungsgrund ausgestaltet ist. Welche Ermittlungen die Genehmigungsbehörde bei der Entscheidung über einen Antrag auf Erteilung einer Linienverkehrsgenehmigung im Hinblick auf ein vom Bewerber behauptetes Verkehrsbedürfnis anstellen muss, ist eine Frage des Einzelfalls. Notwendige Voraussetzung für eine behördliche Sachaufklärungspflicht ist allerdings, dass das Verkehrsbedürfnis überhaupt hinreichend plausibel ist. Welche Darlegungslasten den Bewerber insoweit treffen, hängt ebenfalls von den konkreten Umständen ab und ist nicht verallgemeinerungsfähig. Auch der Beigeladene zu 6 selbst geht in der Beschwerdebegründung davon aus, dass sich die Darlegungslasten nach der Lage der Dinge richten (vgl. dort S. 10). Für die damit korrespondierende Überprüfungs- und Ermittlungspflicht der Genehmigungsbehörde gelten die allgemeinen Anforderungen und Grenzen, denen der Amtsermittlungsgrundsatz auch ansonsten unterliegt. Die Behörde kann in diesem Zusammenhang die ihr in § 12 Abs. 3 Satz 1 PBefG eingeräumte Befugnis nutzen, vom Antragsteller weitere Angaben und Unterlagen zu verlangen. Dabei kann nicht

fraglich sein, dass die Genehmigungsbehörde, was die Frage eines noch offenen Verkehrsbedarfes angeht, nicht nur die Angaben des Antragstellers, sondern auch die Stellungnahmen bereits mit Linienverkehrsgenehmigungen ausgestatteter Konkurrenten, eines Verkehrsverbundes oder einer Verkehrsgemeinschaft und die des Aufgabenträgers für die Sicherstellung des öffentlichen Personennahverkehrs zu berücksichtigen hat. Außer Frage steht allerdings auch, dass sie deren Angaben zu den bestehenden und zu erwartenden Verkehrsbedürfnissen und deren Befriedigung, vor allem dann, wenn sie sich - wie nicht selten - widersprechen sollten, nicht ungeprüft übernehmen darf, damit sie eine eigene fundierte Entscheidung über die Erteilung einer zusätzlichen Linienverkehrsgenehmigung treffen kann.

13 Im Ergebnis muss die Behörde bei einer gerichtlichen Überprüfung ihrer Entscheidung belegen können, dass sie die erforderlichen tatsächlichen Feststellungen getroffen hat und diese ihre auf den gesetzlichen Versagungsgrund des § 13 Abs. 2 PBefG gestützte ablehnende Entscheidung tragen.

14 b) Der Beigeladene zu 6 möchte außerdem geklärt wissen,

ob die Behörde beim Vergleich der Verkehrsangebote zur Ablehnung eines Konkurrenzanspruchs belegen muss, ob von einem Konkurrenzanspruch betroffene Linien aus Rentabilitätsgründen eingestellt werden müssen.

15 Auch diese Frage rechtfertigt keine Revisionszulassung auf der Grundlage von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO. Sie würde sich in dieser Allgemeinheit im angestrebten Revisionsverfahren nicht stellen; sie ist - bezogen auf den maßgeblichen Sachzusammenhang - eindeutig zu beantworten. Der Beigeladene zu 6 zielt mit seiner Frage auf die Rüge des Berufungsgerichts, die Erwägung des Beklagten, dass bei einer Genehmigung der beantragten Linie dem Vorteil einer umsteigefreien Anbindung von Schülern aus dem Raum Polsingen der Wegfall einer bisherigen umsteigefreien Anbindung an anderer Stelle gegenüberstehe, sei nicht nachvollziehbar und nicht belegt (UA Rn. 63). Es liegt auf der Hand, dass die Genehmigungsbehörde eine solche von ihr aufgestellte Behauptung, wenn sie

bestritten wird, belegen muss, wenn sie die Ablehnung eines Genehmigungsantrags auf der Grundlage des § 13 Abs. 2 PBefG darauf stützen will.

- 16 2. Die vom Beigeladenen zu 6 in diesem Zusammenhang außerdem behauptete Divergenz im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO ist nicht entsprechend den Anforderungen von § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO schlüssig dargetan. Eine die Revision eröffnende Divergenz ist nur dann im Sinne von § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO hinreichend bezeichnet, wenn die Beschwerde einen die angefochtene Entscheidung tragenden abstrakten Rechtssatz benennt, mit dem sich die Vorinstanz in Widerspruch zu einem in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in Anwendung derselben Rechtsvorschrift aufgestellten Rechtssatz setzt, der ebenfalls entscheidungstragend ist (stRspr; vgl. u.a. Beschluss vom 21. Juni 1995 - BVerwG 8 B 61.95 - Buchholz 310 § 133 <n.F.> VwGO Nr. 18). Die vom Beigeladenen zu 6 angeführte Äußerung des Berufungsgerichts, für die Tatsache, dass der Beigeladene zu 1 seine gesamten Linien im Landkreis einstellen müsse, fehle jeder Beleg (UA Rn. 63 a.E.), stellt ersichtlich keinen abstrakten richterlichen Obersatz in diesem Sinne dar, sondern ist Teil der konkreten Sachverhaltswürdigung durch das Berufungsgericht.
- 17 3. Schließlich ist ein nach § 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zur Zulassung der Revision führender Verfahrensfehler nicht dargetan. Die Verfahrensrüge, das Gericht habe den Sachverhalt aktenwidrig festgestellt, setzt einen „zweifelsfreien“, also ohne weitere Beweiserhebung offensichtlichen Widerspruch zwischen den Feststellungen des Berufungsgerichts und dem insoweit unumstrittenen Akteninhalt voraus, der darzulegen ist (vgl. u.a. Beschluss vom 21. Oktober 2004 - BVerwG 3 B 76.04 - juris Rn. 11 m.w.N.). Diese Voraussetzung ist hier nicht erfüllt.
- 18 Der Beigeladene zu 6 hält die Rüge des Berufungsgerichts, die Genehmigungsbehörde hätte bei ihrer Abwägung zwingend berücksichtigen müssen, dass sich nach den Antragsunterlagen des Klägers die Fahrpreise gegenüber dem VDR-Tarif aufgrund der beantragten Geltung des VGN-Tarifs um durchschnittlich 20 % verringern würden (UA Rn. 62), deshalb für aktenwidrig, weil der Beigeladene zu 4 ausweislich der Behördenakte die Anwendbarkeit des

VGN-Tarifs für „fraglich“ gehalten habe. Die für die Prüfung des behaupteten Verfahrensfehlers maßgebliche Feststellung des Berufungsgerichts, der Kläger habe die Geltung des VGN-Tarifs beantragt, ergibt sich aber aus den Akten (vgl. u.a. Bl. 7 ff. VA); der Beklagte hat auf eine parallele Anwendbarkeit des VGN-Tarifs und daraus entstehende Probleme auch selbst zur Begründung seiner ablehnenden Entscheidung abgestellt. Zur Wahrscheinlichkeit, mit der dieser Tarif zur Anwendung kommen kann, äußert sich das Berufungsgericht - wie der Beklagte im Bescheid vom 19. Dezember 2005 und im Widerspruchsbescheid vom 2. Mai 2006 - nicht. Sie ergibt sich aus den Akten auch nicht zweifelsfrei. Im Protokoll zur mündlichen Verhandlung vor dem Berufungsgericht ist lediglich erwähnt, dass die Frage diskutiert wurde, ob aus der Beantragung des VGN-Tarifs ein Genehmigungshindernis folgen könne.

- 19 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2, § 162 Abs. 3 VwGO; die Festsetzung des Streitwertes beruht auf § 47 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG.

Kley

Liebler

Buchheister