

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Fachpresse: ja

Recht der Verkehrswirtschaft und Verkehrsrecht, ferner des Betriebs von Wasserstraßen sowie der Streitigkeiten über Straßen-Sondernutzungen

Sachgebietsergänzung:

Personenbeförderungsrecht

Rechtsquelle/n:

PBefG § 2 Abs. 2 Nr. 3; § 10

BayVwVfG Art. 43 Abs. 2

Stichworte:

Übertragung der Betriebsführung; Linienverkehrsgenehmigung; Linienverkehr; Berufsverkehr; Sonderlinienverkehr; Inhaber der Linienverkehrsgenehmigung; Betriebsführer; Unternehmer; öffentlich-rechtliche Genehmigung; Erledigung eines Verwaltungsakts auf andere Weise; Erlöschen eines Verwaltungsakts; Erlöschen der Genehmigung der Übertragung der Betriebsführung; Pachtvertrag; feststellender Verwaltungsakt.

Leitsätze:

1. Die Genehmigung der Übertragung der Betriebsführung gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 3 PBefG erledigt sich auf andere Weise im Sinne von Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG und § 43 Abs. 2 VwVfG, wenn der Inhaber der Genehmigung nach § 2 Abs. 1 PBefG das privatrechtliche Rechtsverhältnis, mit dem er die Betriebsführung auf einen Dritten übertragen hatte, wirksam gekündigt hat.

2. Gegenstand einer Entscheidung nach § 10 PBefG kann auch die Frage sein, ob sich eine gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 3 PBefG erteilte Genehmigung der Übertragung der Betriebsführung im Sinne von Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG und § 43 Abs. 2 VwVfG auf andere Weise erledigt hat und damit erloschen ist.

Beschluss des 3. Senats vom 6. Oktober 2015 - BVerwG 3 B 9.15

I. VG München vom 6. März 2013
Az: VG M 23 K 10.5821

II. VGH München vom 20. Oktober 2014
Az: VGH 11 BV 13.1063



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 3 B 9.15
VGH 11 BV 13.1063

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 6. Oktober 2015
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Kley
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Liebler und Rothfuß

beschlossen:

Die Beschwerde der Klägerin gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgeschichtshofs vom 20. Oktober 2014 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 80 000 € festgesetzt.

G r ü n d e :

- 1 Die Beschwerde der Klägerin bleibt ohne Erfolg. Der Rechtssache kommt nicht die von ihr geltend gemachte grundsätzliche Bedeutung im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zu.

- 2 Die Klägerin wendet sich gegen den Bescheid der Regierung von Oberbayern vom 13. September 2010, mit dem gestützt auf § 10 des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) festgestellt wurde, dass die der Beigeladenen für vier Linien- bzw. Berufsverkehre erteilten Genehmigungen der Übertragung der Betriebsführung auf die Klägerin erloschen sind. In den Jahren 1999 bis 2007 hatte die Regierung von Oberbayern der Beigeladenen zwei Berufs- und zwei Linienverkehre genehmigt und ihr dabei jeweils zugleich gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 3 PBefG die Genehmigung erteilt, die Betriebsführung auf die Klägerin zu übertragen. Im Jahr 2008 entstand Streit zwischen der Klägerin und der Beigelade-

nen über den der Übertragung der Betriebsführung zugrunde liegenden Pachtvertrag. Im zivilgerichtlichen Verfahren wurde rechtskräftig entschieden, dass die Beigeladene das der Übertragung der Betriebsführung zugrunde liegende zivilrechtliche Pachtverhältnis wirksam durch Kündigung beendet hat und nicht verpflichtet ist, der Klägerin die Betriebsführung für die streitgegenständlichen Verkehre über den 1. Januar 2010 hinaus zu überlassen (vgl. OLG München, Beschluss vom 1. September 2010 - 32 U 2641/10). Daraufhin stellte die Regierung von Oberbayern mit dem angegriffenen Bescheid fest, dass die Übertragung der Betriebsführung von der Beigeladenen auf die Klägerin erloschen sei (Nr. 1), verpflichtete die Klägerin, die vier Genehmigungsurkunden herauszugeben (Nr. 2), und ordnete den Sofortvollzug der unter 1. getroffenen Feststellung an (Nr. 3). Die hiergegen erhobene Anfechtungsklage, die die Klägerin im verwaltungsgerichtlichen Verfahren für die drei ältesten Genehmigungen wegen Ablaufs der jeweiligen Genehmigungszeiträume auf Fortsetzungsfeststellungsanträge umgestellt hat, ist in den Vorinstanzen ohne Erfolg geblieben. Das Berufungsgericht hat mit Urteil vom 20. Oktober 2014 die Klage hinsichtlich der ersten drei Genehmigungen wegen fehlenden Feststellungsinteresses (§ 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO) als unzulässig und hinsichtlich der vierten, damals noch bis zum 28. Februar 2015 laufenden Genehmigung als unbegründet angesehen. Zu der vierten Genehmigung führt das Berufungsgericht aus, mit der Rechtskraft der zivilgerichtlichen Entscheidung habe sich nach Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG die öffentlich-rechtliche Genehmigung dieses privatrechtlichen Rechtsgeschäftes auf andere Weise erledigt; der Beklagte habe das Erlöschen dieser Genehmigung daher zu Recht im angegriffenen Bescheid festgestellt.

3 Die von der Klägerin als klärungsbedürftig angesehenen Fragen,

"1.1. Erlischt die öffentlich-rechtliche Genehmigung der Übertragung der Betriebsführung gem. § 2 Abs. 2 Nr. 3 PBefG auf sonstige Weise nach Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG, wenn die zivilrechtliche Vereinbarung zwischen Genehmigungsinhaber und Betriebsführer, z.B. durch Kündigung, wirksam beendet ist?

1.2. Wird mit der Genehmigung gem. § 2 Abs. 2 Nr. 3 PBefG das privatrechtliche Übertragungsgeschäft zwischen Genehmigungsinhaber und Betriebsführer genehmigt?",

rechtfertigen nicht die von ihr wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache beantragte Zulassung der Revision.

- 4 Dabei kann offenbleiben, ob die Klärung dieser Fragen in einem Revisionsverfahren bereits deshalb nicht zu erwarten ist, weil mit dem 28. Februar 2015 mittlerweile auch der Geltungszeitraum des Bescheides abgelaufen ist, mit dem der Beigeladenen die Linienverkehrsgenehmigung für die ...-Buslinie ... erteilt und die Übertragung der Betriebsführung auf die Klägerin genehmigt wurde.
- 5 Selbst wenn sich die Fortführung der bisherigen Anfechtungs- als Fortsetzungsfeststellungsklage als zulässig erweise, ist die Nichtzulassungsbeschwerde der Klägerin unbegründet. Zur Beantwortung der von ihr aufgeworfenen Fragen bedarf es nicht erst der Durchführung eines Revisionsverfahrens. Einer Rechtsfrage kommt nicht schon deshalb grundsätzliche Bedeutung zu, weil zu ihr noch keine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts ergangen ist; auch in einem solchen Fall fehlt es an der Klärungsbedürftigkeit, wenn sich die Rechtsfrage durch Auslegung der maßgeblichen Rechtsvorschriften anhand der anerkannten Auslegungskriterien ohne weiteres beantworten lässt oder durch die bisherige Rechtsprechung als geklärt angesehen werden kann (stRspr, vgl. u.a. BVerwG, Beschlüsse vom 31. Juli 1987 - 5 B 49.87 - Buchholz 436.0 § 69 BSHG Nr. 14 und vom 24. August 1999 - 4 B 72.99 - BVerwGE 109, 268 <270>). Das ist hier der Fall.
- 6 1. Nach Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG, der dem Wortlaut nach § 43 Abs. 2 VwVfG entspricht und daher revisibel ist (§ 137 Abs. 1 Nr. 2 VwGO), bleibt ein Verwaltungsakt wirksam, solange und soweit er nicht zurückgenommen, widerrufen, anderweitig aufgehoben oder durch Zeitablauf oder - worauf es hier ankommt - auf andere Weise erledigt ist.
- 7 a) In der Rechtsprechung ist geklärt, dass die Annahme einer Erledigung auf sonstige Weise nur in eng begrenzten Ausnahmefällen gerechtfertigt ist, da das Gesetz den Wirksamkeitsverlust des Verwaltungsakts bei den übrigen in Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG und § 43 Abs. 2 VwVfG genannten Varianten entweder - wie

in den Fällen der Rücknahme, des Widerrufs oder der anderweitigen Aufhebung - an ein formalisiertes Handeln der Behörde oder - wie im Fall des Zeitablaufs - an einen eindeutig bestimmbar Sachverhalt knüpft. Als eine der Fallgruppen, die eine Erledigung auf andere Weise im Sinne von § 43 Abs. 2 VwVfG bewirken können, ist in Rechtsprechung und Literatur der Wegfall des Regelungsobjekts anerkannt. Von einer derartigen Fallgestaltung wird etwa bei betriebsbezogenen Geboten oder Erlaubnissen ausgegangen, wenn der Betrieb eingestellt wird, oder allgemein bei Genehmigungen oder Befreiungen, wenn die Genehmigungspflicht oder das gesetzliche Verbot, von dem freigestellt wird, wegfällt; außerdem im Hinblick auf einen akzessorischen Verwaltungsakt, wenn der Hauptverwaltungsakt, auf den er sich bezieht, seine Wirksamkeit einbüßt (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 9. Mai 2012 - 6 C 3.11 - BVerwGE 143, 87 Rn. 19 f. m.w.N.; Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 8. Aufl. 2014, § 43 Rn. 209 ff., jeweils m.w.N.). Nichts anderes kann in Bezug auf ein privatrechtliches Rechtsgeschäft gelten, das nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften einer Genehmigung bedarf und somit Genehmigungsgegenstand ist. Es liegt auf der Hand, dass dann, wenn dieses privatrechtliche Rechtsgeschäft seine Wirksamkeit verloren hat - und allein um diese Fallgruppe geht es hier - zugleich der Bezugs- und Anknüpfungspunkt für dessen öffentlich-rechtliche Genehmigung entfallen sind. Diese Genehmigung verliert damit ihre regelnde Wirkung; sie erlischt. Es ist kein Grund dafür zu erkennen, diese Fallgruppe anders zu behandeln als den in Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG und § 43 Abs. 2 VwVfG ausdrücklich aufgeführten Fall, dass eine Erledigung des Verwaltungsakts durch Zeitablauf eingetreten ist.

- 8 b) Eine solche Verknüpfung von zivilrechtlichem Rechtsgeschäft und darauf bezogener öffentlich-rechtlicher Genehmigung liegt bei der nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 PBefG erforderlichen Genehmigung der Übertragung der Betriebsführung vor.

- 9 In der Rechtsprechung ist geklärt, dass die Übertragung der Betriebsführung vom Inhaber einer personenbeförderungsrechtlichen Genehmigung nach § 2 Abs. 1 PBefG auf einen Betriebsführer im Wege einer privatrechtlichen Vereinbarung erfolgt, die zivilrechtlich als Pachtvertrag eingeordnet wird (vgl. BGH,

Urteil vom 4. Juni 1986 - VIII ZR 160/85 - VRS 71, 245 <247> = juris Rn. 20 f.; OVG Lüneburg, Urteil vom 16. September 2004 - 7 LB 3545/01 - NVwZ-RR 2005, 105). Davon geht auch die Kommentarliteratur übereinstimmend aus (vgl. etwa Bidinger, Personenbeförderungsrecht, § 2 PBefG Anm. 12; Fromm/Sellmann/Zuck, Personenbeförderungsrecht, 4. Aufl. 2013, § 2 PBefG Rn. 7; Bauer, Personenbeförderungsgesetz, § 2 PBefG Rn. 11; Heinze, Personenbeförderungsgesetz, § 2 PBefG Anm. 7; ders., in: Heinze/Fehling/Fiedler, Personenbeförderungsgesetz, 2. Aufl. 2014, § 2 Rn. 36 f.). Die Klägerin stellt diesen Ausgangspunkt ebenfalls nicht in Frage.

- 10 Wenn es in § 2 Abs. 2 Nr. 3 PBefG heißt, dass die Übertragung der Betriebsführung auf einen anderen der Genehmigung bedarf, lässt das nur die Deutung zu, dass diese Norm einen solchen anderweitig zustande gekommenen Übertragungsakt voraussetzt. Die behördliche Zustimmung ersetzt diesen Übertragungsakt nicht, sondern verschafft ihm lediglich die zur Umsetzung des Vereinbarten notwendige öffentlich-rechtliche Anerkennung. Die Entscheidung darüber, ob, an wen, in welchem Umfang und unter welchen Bedingungen die aus einer personenbeförderungsrechtlichen Genehmigung nach § 2 Abs. 1 PBefG resultierenden Rechte und Pflichten weitergegeben werden sollen, bleibt der privatautonomen Entscheidung der Vertragsbeteiligten überlassen. Das Personenbeförderungsrecht setzt lediglich den Rahmen, innerhalb dessen solche Übertragungsakte zulässig sind und macht deren öffentlich-rechtliche Wirkungen und damit ihre Umsetzung von einer entsprechenden Genehmigung abhängig. Dies führt notwendigerweise dazu, dass eine solche Genehmigung ins Leere geht, wenn der zu genehmigende Übertragungsakt seine Wirksamkeit verliert. Damit erledigt sich dieser Verwaltungsakt im Sinne von Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG und § 43 Abs. 2 VwVfG. Ein solches Erlöschen ist einer personenbeförderungsrechtlichen Genehmigung auch nicht wesensfremd, wie die in § 26 PBefG geregelten Fälle zeigen.
- 11 c) Aus § 13 Abs. 7 und § 25 Abs. 4 PBefG lässt sich entgegen der Beschwerdebegründung nichts Gegenteiliges entnehmen.

- 12 Als Teilregelung innerhalb von § 13 PBefG, der die Voraussetzungen für die Erteilung personenbeförderungsrechtlicher Genehmigungen enthält, legt § 13 Abs. 7 PBefG das Prüfprogramm fest, wenn der Inhaber einer Genehmigung nach § 2 Abs. 1 PBefG entweder gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 2 PBefG die aus der Genehmigung erwachsenden Rechte und Pflichten (Genehmigungsübertragung) oder gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 3 PBefG die Betriebsführung auf einen anderen übertragen möchte. Nach § 13 Abs. 7 PBefG hat die Genehmigungsbehörde in solchen Fällen nur noch zu prüfen, ob der in Aussicht genommene "Übernehmer" die persönlichen Genehmigungsvoraussetzungen des § 13 Abs. 1 PBefG erfüllt, er also insbesondere über die erforderliche Zuverlässigkeit und fachliche Eignung verfügt sowie die Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Betriebs gewährleistet sind. Die damit verbundene Beschränkung des Prüfprogramms findet ihre Rechtfertigung darin, dass die sachlichen Genehmigungsvoraussetzungen nach § 13 Abs. 2, 4 und 5 Satz 1, 2, 4 und 5, die gemäß Abs. 7 nicht anzuwenden sind, von der Genehmigungsbehörde bereits bei der Erteilung der Genehmigung nach § 2 Abs. 1 PBefG überprüft worden sind. Nachdem der Inhaber dieser Genehmigung den ihm genehmigten Verkehr aber nicht selbst durchführen will, ist es geboten sicherzustellen, dass der "Übernehmer" die in § 13 Abs. 1 PBefG geforderten persönlichen Voraussetzungen aufweist. Aus diesem Grund macht das § 13 Abs. 7 PBefG zur Bedingung dafür, dass die Übertragung der Betriebsführung genehmigt werden kann und der in Aussicht genommene Betriebsführer somit auch nach Maßgabe des öffentlichen Rechts den Verkehr durchführen darf. Weshalb dieses Prüfprogramm, wie in der Beschwerde geltend gemacht wird, dagegen sprechen soll, dass das privatrechtliche Rechtsgeschäft Genehmigungsgegenstand ist, erschließt sich nicht. Die Genehmigungsbedürftigkeit der Übertragung ist gerade der regelungstechnische "Hebel" dafür, die an den verantwortlichen Betreiber des Verkehrs zu stellenden persönlichen Anforderungen des § 13 Abs. 1 PBefG auch im Falle einer Übertragung der Betriebsführung durchzusetzen. Ebenso wenig gibt der Regelungsinhalt von § 13 Abs. 7 PBefG Grund zur Annahme, dass das Entfallen des privatrechtlichen Übertragungsgeschäfts ohne Bedeutung für die darauf bezogene und darauf aufbauende Genehmigung nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 PBefG ist.

- 13 Der in der Beschwerde außerdem in Anspruch genommene § 25 PBefG bestimmt, unter welchen Voraussetzungen die Genehmigungsbehörde eine personenbeförderungsrechtliche Genehmigung zu widerrufen hat (Abs. 1 und Abs. 3a) oder widerrufen kann (Abs. 2 und Abs. 3); Abs. 4 regelt, dass die Abs. 1 bis 3a auf den Widerruf der Genehmigung für die Übertragung der Betriebsführung entsprechend anzuwenden sind. Der Umstand, dass dort als Widerrufsgrund nicht auch der Wegfall des zivilrechtlichen Übertragungsgeschäfts zwischen dem Genehmigungsinhaber und dem Betriebsführer aufgeführt ist, rechtfertigt nicht den Schluss, dass ein solcher Wegfall für den Fortbestand der auf der Grundlage von § 2 Abs. 2 Nr. 3 PBefG erteilten öffentlich-rechtlichen Genehmigung ohne Bedeutung ist. Das Gegenteil ist der Fall. Eines Widerrufs und der Aufnahme eines entsprechenden Widerrufsgrundes in § 25 Abs. 4 PBefG bedarf es nämlich von vornherein nicht, wenn sich die Genehmigung auf der Grundlage von Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG oder § 43 Abs. 2 VwVfG auf andere Weise - und damit auch ohne förmlichen Widerruf - erledigt.
- 14 d) Schließlich lässt sich diesem Befund auch nicht entgegenhalten, dass sich aus dem Erlöschen einer Genehmigung ohne förmliche Aufhebung Rechtsunsicherheiten für die Beteiligten ergeben können. Zum einen sehen Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG und § 43 Abs. 2 VwVfG eine solche Erledigung eines Verwaltungsakts auf andere Weise ausdrücklich vor. Zum anderen eröffnet § 10 PBefG die Möglichkeit, im Wege einer behördlichen Feststellung eine verbindliche Klärung herbeizuführen. Als einer der Fälle, für die § 10 PBefG einen solchen feststellenden Verwaltungsakt vorsieht, werden dort Zweifel darüber aufgeführt, wer Unternehmer im Sinne des § 3 Abs. 1 und 2 PBefG ist. Nach § 3 Abs. 2 PBefG muss auch derjenige, auf den die Betriebsführung übertragen worden ist, den Verkehr im eigenen Namen, unter eigener Verantwortung und für eigene Rechnung betreiben. Das bedeutet, dass die gesamten Verpflichtungen, die das Personenbeförderungsgesetz dem Unternehmer auferlegt, auf den Betriebsführer übergehen und von ihm eigenverantwortlich zu erfüllen sind (vgl. BVerwG, Urteil vom 19. Oktober 2006 - 3 C 33.05 - BVerwGE 127, 42 Rn. 46). Das rechtfertigt es, das Feststellungsverfahren gemäß § 10 PBefG auch auf die Frage zu erstrecken, ob jemand Betriebsführer ist und dementsprechend auch nach Maßgabe der öffentlich-rechtlichen Vorschriften einen Verkehr durchführen darf

und gemäß § 21 PBefG auch muss. Das schließt die Klärung der Frage ein, ob die nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 PBefG erforderliche behördliche Genehmigung der Übertragung der Betriebsführung noch gilt oder erloschen ist.

- 15 2. Aus den vorstehenden Ausführungen folgt zugleich, dass die zweite von der Klägerin aufgeworfene Frage ebenfalls zu bejahen ist. Das ergibt sich - wie bereits gezeigt - unmittelbar aus dem Wortlaut von § 2 Abs. 2 Nr. 3 PBefG, so dass es auch insoweit nicht der Durchführung eines Revisionsverfahrens bedarf.
- 16 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 und § 162 Abs. 3 VwGO. Da die Beigeladene im Beschwerdeverfahren einen eigenen Antrag gestellt hat und damit ein Kostenrisiko eingegangen ist, entspricht es der Billigkeit, dass die Klägerin auch die der Beigeladenen im Beschwerdeverfahren entstandenen außergerichtlichen Kosten trägt.
- 17 Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1 und 3 i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG und Nr. 47.6 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Kley

Liebler

Rothfuß