



Abb. 1: Linienbus in Speyer: Ausschreibungen sind für eine Dauer von bis zu 22,5 Jahren zulässig

Busliniengenehmigungen für 22,5 Jahre möglich

Zur Auslegung und Anwendung von § 16 Abs. 1 und Abs. 2 PBefG

Prof. Dr. Christofer Lenz, Stuttgart; Dr. Timo Rademacher, Stuttgart/Berlin

In der Beratungspraxis stellt sich zunehmend die Frage, ob Liniengenehmigungen nach dem PBefG in jedem Fall so lange laufen dürfen (oder eventuell müssen) wie ein zugrundeliegender öffentlicher Dienstleistungsauftrag im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 [1]. Denn will ein Nahverkehrsunternehmen einen solchen Dienstleistungsauftrag eines Aufgabenträgers für den ÖPNV erfüllen, braucht das Unternehmen zum Betrieb der einzelnen Verkehre Genehmigungen nach dem Personenbeförderungsgesetz (PBefG). Vor allem in Großstädten wird der Dienstleistungsauftrag ein komplexes gemischtes Verkehrsnetz etablieren oder aufrecht erhalten wollen, das aus aufeinander abgestimmten Straßenbahn- und Buslinien besteht. Wegen der damit verbundenen hohen Investitionskosten insbesondere für die Straßenbahnen und

deren Infrastruktur laufen solche Dienstleistungsaufträge in aller Regel über die maximale Laufzeit von 22,5 Jahren, die das Unionsrecht hierfür zulässt [2].

Wenn nun das Unternehmen einen Auftrag auf 22,5 Jahre übernimmt und erfüllen muss, dann liegt nichts näher, als auch Liniengenehmigungen eben für 22,5 Jahre zu beantragen, und zwar für alle von dem Dienstleistungsauftrag erfassten Verkehrsarten. Einem solchen Gleichlauf von öffentlichem Dienstleistungsauftrag und Liniengenehmigungen wird mitunter entgegengehalten, das PBefG lasse dies für Busverkehre nicht zu. Buslinien könnten nicht auf 22,5 Jahre genehmigt werden, sondern immer nur auf maximal 15 Jahre. Der Beitrag zeigt, dass Liniengenehmigungen nach dem PBefG auch für Busverkehre mit Laufzeiten von 22,5 Jahren möglich sind,

sofern entsprechend lang laufende Dienstleistungsaufträge erteilt werden.

Liniengenehmigungen und Dienstleistungsauftrag

Zum 1. Januar 2013 hat der Bundesgesetzgeber durch zahlreiche Änderungen des PBefG versucht, das Verhältnis zwischen öffentlichen Dienstleistungsaufträgen und Liniengenehmigungen zu klären [3]. An vielen Stellen des reformierten Gesetzes wird das Ziel deutlich, das „Schicksal“ der Genehmigungen an einen zugrundeliegenden Auftrag zu knüpfen. Soweit etwa Fahrpläne, Beförderungsbedingungen oder Beförderungsentgelte darin vorgegeben sind, sind diese Informationen der zuständigen Genehmigungsbehörde nur noch anzuzeigen; sie gelten damit als genehmigt [4]. Umgekehrt ist die Genehmigungsbehörde zum Beispiel

verpflichtet, Genehmigungen für Linien zu widerrufen, wenn der zugrundeliegende Dienstleistungsauftrag vorzeitig seine Wirksamkeit verliert (§ 25 Abs. 1 Nr. 3 PBefG).

Ausgerechnet bei der Regelung der Genehmigungslaufzeiten hat der Gesetzgeber aber nicht sorgfältig gearbeitet. § 16 Abs. 1 und Abs. 2 PBefG sollen die Laufzeiten regeln. Die Normen werfen aber mehr Fragen auf als sie beantworten. § 16 PBefG wird im Folgenden zunächst kurz vorgestellt, bevor dann die oben aufgeworfene Frage im Einklang mit den anerkannten juristischen Auslegungsmethoden beantwortet wird: Dürfen oder müssen die Genehmigungen so lange laufen wie ein zugrundeliegender öffentlicher Dienstleistungsauftrag im Sinn der VO 1370/2007?

Regelung über die Laufzeit von Liniengenehmigungen

§ 16 PBefG ist im Ausgangspunkt eindeutig: Genehmigungen für Straßenbahnen und Obusse dürfen maximal 15 Jahre laufen (§ 16 Abs. 1 S. 2 PBefG), solche für Busse maximal 10 Jahre (§ 16 Abs. 2 S. 3 PBefG). Etwas anderes gilt dann, wenn die Verkehre Teil eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags sind. Klar ist insoweit, dass die Laufzeit einer Genehmigung die Laufzeit des zugrundeliegenden Auftrags nicht überschreiten darf (§ 16 Abs. 1 und 2 PBefG, jeweils Satz 4).

Unklarheit herrscht im Bereich sozusagen „darunter“: Wenn die Genehmigung die Laufzeit des Auftrags in zeitlicher Hinsicht nicht überschreiten darf, darf oder muss sie dann wenigstens an sie heranreichen? Bedenkt man die enge Verknüpfung, die das PBefG sonst zwischen Dienstleistungsaufträgen und Genehmigungen herstellt, erwartet man als Antwort ein klares Ja, wenigstens zur Frage des „Dürfens“. Man hätte eine Norm erwartet, die ungefähr lauten würde: „Liegt dem zu genehmigenden Verkehr ein öffentlicher Dienstleistungsauftrag zugrunde, so soll die Laufzeit der Genehmigung der Laufzeit des Dienstleistungsauftrags entsprechen.“

So einfach macht es der Gesetzgeber dem Rechtsanwender leider nicht. Er hat die durchaus auch hier gewollte Verknüpfung stattdessen anders umschrieben: Für Verkehre mit Straßenbahnen und Obussen kann die Geltungsdauer der Genehmigung „unter den Voraussetzungen des Artikels 4 Absatz 3 Satz 2 und Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 für einen längeren Zeitraum [als 15 Jahre] festgelegt werden“ (§ 16 Abs. 1 S. 2 PBefG). Der entsprechende Passus für Verkehre mit Bussen verweist nur auf „die Voraussetzungen des Artikels 4 Abs. 3 Satz 2 der Verord-



Zum Autor

Prof. Dr. Christofer Lenz (49) ist Fachanwalt für Verwaltungsrecht und Sozius der Kanzlei Oppenländer Rechtsanwälte in Stuttgart. Er ist Honorarprofessor für Öffentliches Recht und Europarecht an der Universität Stuttgart und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats des VDV. Im Bereich des ÖPNV ist er seit Jahren beratend und vertretend für führende Verkehrsunternehmen, Verbände und öffentliche Hände tätig.



Zum Autor

Dr. Timo Rademacher (31) ist Rechtsreferendar am Kammergericht Berlin. Er war zuvor wissenschaftlicher Mitarbeiter von Prof. Dr. Dres. h.c. Eberhard Schmidt-Aßmann und wurde von der Universität Heidelberg mit einer Arbeit zum Rechtsschutz gegen schlicht-hoheitliches Verwaltungshandeln der Europäischen Union promoviert.

nung (EG) Nr. 1370/2007“; ansonsten lautet er gleich (§ 16 Abs. 2 S. 3 PBefG). Die so in Bezug genommenen Absätze 3 und 4 von Art. 4 VO 1370/2007 regeln, auf welche maximale Dauer öffentliche Dienstleistungsaufträge vergeben werden dürfen. Nach Absatz 3 Satz 2 sind das 15 Jahre, wenn der Auftrag mehrere Verkehrsträger umfasst, und dabei der Wert der schienengestützten Verkehre mehr als die Hälfte des Gesamtwertes ausmacht. Nach Absatz 4 kann die Laufzeit um weitere 50 Prozent, also auf bis zu 22,5 Jahre verlängert werden, wenn – vereinfacht gesagt – besondere wirtschaftliche Gründe die Verlängerung rechtfertigen (lange Amortisierungsdauer des bereitgestellten Materials, besondere geographische Bedingungen, hoher Investitionsbedarf). Das ist bei großstädtischen Verkehrsnetzen, die nicht nur aus Busverkehren, sondern auch aus vergleichsweise teuren Straßenbahn-Verkehren bestehen, in aller Regel der Fall.

Darf eine Liniengenehmigung so lange laufen wie ein Dienstleistungsauftrag?

Die Frage ist deshalb nicht so einfach zu beantworten, weil die Auslegung von § 16 Abs. 1 und Abs. 2 PBefG erhebliche Schwierigkeiten bereitet. Schon auf den ersten Blick zeigt sich, dass mit den beiden Verweisen auf die VO 1370/2007 – untechnisch gesprochen – etwas nicht stimmt.

Genehmigungen für Straßenbahnen und Obusse

Noch vergleichsweise harmlos ist der Defekt in Absatz 1 Satz 2 von § 16 PBefG, in dem es um Genehmigungen für Verkehre mit Straßenbahnen und Obussen geht.

Die Norm ist nämlich teilweise überflüssig: Indem § 16 Abs. 1 S. 2 PBefG auf Art. 4 Abs. 3 S. 2 der VO 1370/2007 verweist, verweist er auf die dort zugelassene maximale Laufzeit eines Dienstleistungsauftrags von 15 Jahren. Das aber ist die für Straßenbahnen und Obusse schon regulär zulässige Genehmigungsdauer (§ 16 Abs. 1 S. 1 PBefG). Sinnvoll erscheint (nur) das zweite Glied der Norm: Indem § 16 Abs. 1 S. 2 PBefG (auch) auf Absatz 4 von Art. 4 der VO 1370/2007 verweist, verweist er umfassend auf alle nach der Verordnung möglichen Laufzeiten von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen, also auch auf die Laufzeit von 22,5 Jahren.

Dadurch steht fest, dass jedenfalls die Genehmigungen für Straßenbahnen und Obusse umfassend an die Laufzeiten von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen angepasst werden dürfen.

Genehmigungen für Busse

Weitaus problematischer ist § 16 Abs. 2 S. 3 PBefG. Hier geht es um die Laufzeit von Buslinien-Genehmigungen. Diese Norm ist nicht überflüssig, sondern im Gegenteil deutlich zu knapp geraten: Dem Wortlaut nach lässt sie längere als die regulären 10 Jahre Genehmigungslaufzeit nur unter den „Voraussetzungen“ von Absatz 3 Satz 2 von Art. 4 VO 1370/2007 zu.

Nähme man den Wortlaut dieses Verweises ernst, dann würde die Befreiung von der 10-Jahres-Grenze nie greifen. Denn „Voraussetzung“ von Art. 4 Abs. 3 S. 2

VO 1370/2007 ist es, dass der Wert eines Dienstleistungsauftrags mehr als zur Hälfte aus Schienenverkehren besteht. Es geht aber um die Genehmigung einer Buslinie [5]. Eine Buslinie kann nicht zu mehr als 50 Prozent ihres Wertes aus Schienenverkehren bestehen. Um die vollständige Funktionslosigkeit zu vermeiden, muss § 16 Abs. 2 S. 3 PBefG daher so gelesen werden, dass die Befreiung von der 10-Jahres-Grenze für Buslinien „im Fall des Art. 4 Abs. 3 VO 1370/2007“ greift.

Auslegung nach dem Wortlaut

Selbst nach dieser Korrektur bleibt der Wortlaut von § 16 Abs. 2 S. 3 PBefG aber unbefriedigend, jedenfalls für ein Unternehmen, das einen Gleichlauf anstrebt zwischen einem Dienstleistungsauftrag, den es 22,5 Jahre lang erfüllen muss, und einer Buslinien-Genehmigung, die es zur Erfüllung braucht. Denn anders als für Straßenbahn- und Obuslinien verweist das PBefG für Buslinien nicht auch auf Art. 4 Abs. 4 VO 1370/2007. § 16 Abs. 2 S. 3 PBefG erweckt den Eindruck, es könne ohne weiteres so sein, dass ein Dienstleistungsauftrag zwar 22,5 Jahre läuft (in Anwendung von Art. 4 Abs. 4 VO 1370/2007), die Buslinien-Genehmigung von der Genehmigungsbehörde aber trotzdem nur für 15 Jahre erteilt wird (in Anwendung nur von Art. 4 Abs. 3 VO 1370/2007). Nach dem Wortlaut des PBefG dürfen Liniengenehmigungen und öffentlicher Dienstleistungsauftrag daher zumindest nicht in jedem Fall gleich lang laufen.

Auslegung nach dem erklärten Ziel des Gesetzes

Das kann aber nicht das Ende beziehungsweise Endergebnis der Auslegung sein. Beim Wortlaut von § 16 Abs. 2 PBefG stehen zu bleiben hieße, den Willen des Gesetzgebers zu ignorieren. Die historische Auslegung zeigt: Die heutige Fassung von § 16 Abs. 1 und 2 PBefG geht auf einen Vorschlag der Bundesregierung zurück, der vom zuständigen Bundestagsausschuss ohne Änderungen mitgetragen wurde [6]. Nach der Begründung des Gesetzesvorhabens, die sich der Bundestag zu eigen gemacht hat, sollte mit § 16 PBefG Folgendes erreicht werden: „Die Geltungsdauer der Genehmigung für einen Straßenbahn- und Obusverkehr sowie für die [sic!] Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen wird mit Rücksicht auf die nach Artikel 4 Abs. 3 und 4 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 möglichen

Laufzeiten eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages angepasst“ [7].

Einen Unterschied bei der Laufzeit von Straßenbahn- und Obusverkehren einerseits und Busverkehren andererseits wollte der Gesetzgeber also gar nicht machen; einheitlich sollte die Laufzeit der Genehmigungen für Straßenbahnen und Busse an die Laufzeit eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags nach Art. 4 Abs. 3 und 4 VO 1370/2007 „angepasst“ werden. Wenn das das Ziel war, dann ist die aktuelle Fassung von § 16 Abs. 2 PBefG – soweit sie den Verweis auch auf Absatz 4 von Art. 4 der Verordnung vermissen lässt – schlicht ein redaktionelles Versehen des Gesetzgebers, das, solange er nicht selbst aktiv wird, im Wege der Auslegung korrigiert werden kann und muss.

Auslegung nach Sinn und Zweck

Dass dieses Ergebnis richtig ist, belegt die klassische Frage nach Sinn und Zweck

der gesetzlichen Regelung. Sie kann subjektiv gestellt werden, das heißt nach dem Zweck fragen, den der historische Gesetzgeber der Regelung beimaß: Hier steht das Ergebnis nach dem soeben Gesagten schon mit Eindeutigkeit fest. Und wenn sich der Gesetzgeber schon einmal ausdrücklich zu der Funktion geäußert hat, die eine von ihm geschaffene Regelung haben soll, dann spricht schon grundsätzlich viel dafür, sich daran zu halten und den gegebenenfalls entgegenstehenden Wortlaut als Redaktionsversehen anzuerkennen. Jedenfalls aber gilt das in solchen Fällen, in denen eine rein objektive, also dem Wortlaut verhaftete Anwendung einer Norm nicht nur subjektiv ihren Zweck verfehlt, sondern objektiv ganz oder weitestgehend funktions- und damit zwecklos wäre. Das ist vorliegend der Fall.

Um diese Behauptung zu belegen, muss zunächst danach gefragt werden, welche Funktionen auseinanderfallende Laufzeiten von Liniengenehmigungen für

ANZEIGE



COSMO CONSULT
Business-Software für Menschen



Jederzeit verständliche
Analysen und Auswertungen auf
Knopfdruck – vor allem
über unsere verschiedenen
Systeme hinweg

**COSMO CONSULT ist Business-Discovery-Pionier
für den Öffentlichen Verkehr**

- ▶ Intelligente Analyse- und Reporting-Lösungen
- ▶ Kennzahlen für Betrieb, Vertrieb und Buchhaltung
- ▶ Integration aller Daten aus allen Systemen
- ▶ Self Service BI
- ▶ Management Cockpits
- ▶ Innovative visuelle Darstellungen



IT-TRANS
Internationale
Kooperation
und Fachmesse

Besuchen Sie uns auf
der IT Trans in Karlsruhe
1. – 3. März 2016
Halle 1 Stand F3



Abb. 2: Liniengenehmigungen dürfen und sollen so lange laufen wie der zugrundeliegende Dienstleistungsauftrag.

Busse einerseits und dem zugrundeliegenden Dienstleistungsauftrag andererseits haben könnten. Da das „öffentliche Interesse“ an der konkreten Linie mit dem Dienstleistungsauftrag für dessen volle Laufzeit feststeht, kann es bei einer vorzeitigen Neu-Entscheidung über die Genehmigung nicht um das Ob oder Wie der Linie gehen, sondern nur um das „Von wem wird sie bedient“. Man könnte nun argumentieren, gestützt auf die regelmäßig kürzeren Amortisationszeiten von Bussen gegenüber Straßenbahnen und Obussen, dass die Konkurrenz um eine bestimmte Buslinie schon nach maximal 15 Jahren wieder einsetzen soll, nicht erst nach der vollen, gegebenenfalls längeren Laufzeit des Dienstleistungsauftrags [8]. Sinn und Zweck von § 16 Abs. 2 S. 3 PBefG mit seinen gegenüber Straßenbahn- und Obuslinien kürzeren Genehmigungslaufzeiten wäre dann die frühe(re) Wettbewerbsmöglichkeit bei Busverkehren.

Aber: Mal abgesehen davon, dass der Gesetzgeber eine Neuvergabe auch der Buslinien erst „nach Ablauf des Dienstleistungsauftrages“ ins Auge gefasst hat [9], könnte das Ziel „Wettbewerbsmöglichkeit“ nur dann sinnvoll das Resultat einer wörtlichen Anwendung von § 16 Abs. 2 S. 3 PBefG erklären, wenn ein Wettbewerb um die konkrete Linie wenigstens möglich wäre.

In den meisten Fällen wird dem aber nicht so sein, da das PBefG an anderer Stelle den

Auftragnehmer eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags für dessen gesamte Laufzeit effektiv vor Konkurrenz schützt. Zwei Konstellationen sind dafür zentral:

Kein Wettbewerb um Buslinien bei Zuerkennung ausschließlichen Rechts

Offensichtlich ausgeschlossen ist Wettbewerb, wenn dem Auftragnehmer durch den öffentlichen Dienstleistungsauftrag des Aufgabenträgers ein „ausschließliches Recht“ zur Bedienung der Linie gewährt wird. Ein solches Recht schützt umfassend vor Wettbewerbern (§ 13 Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. 8a Abs. 8 S. 1 PBefG). Nur der Auftragnehmer darf nämlich die Linie betreiben, so dass auch bei vorzeitigem Auslaufen der Genehmigung – relativ zur Laufzeit des Dienstleistungsauftrags – die Genehmigung doch nur erneut an ihn vergeben werden darf. Eine frühzeitige Wettbewerbsmöglichkeit durch kurze Genehmigungslaufzeiten ist hier ausgeschlossen.

Kein Wettbewerb um Buslinien gegen Betreiber eines vorhandenen Netzes

Wenn in dem öffentlichen Dienstleistungsauftrag kein ausschließliches Recht im Sinn von § 8a Abs. 8 S. 1 PBefG enthalten sein sollte, so ist Wettbewerb um die Buslinien eines auf 22,5 Jahre laufenden Dienstleistungsauftrags bereits nach 15 Jahren dennoch so gut wie ausgeschlossen. Das liegt an § 13 Abs. 2 Nr. 3 Buchstabe d) PBefG. Nach dieser Vorschrift ist ein Genehmigungsantrag abschlägig zu bescheiden, wenn die Genehmigungs-

erteilung dazu führen würde, dass einzelne ertragreiche Linien oder ein Teilnetz aus einem vorhandenen Verkehrsnetz herausgelöst würden. Ein Verkehrsnetz in diesem Sinn liegt jedenfalls dann vor, wenn mehrere verkehrlich miteinander verbundene Linien in der Hand ein und desselben Betreibers liegen [10]. Ein Dienstleistungsauftrag führt damit regelmäßig zur Schaffung (oder Aufrechterhaltung) eines solchen „Verkehrsnetzes“, da er den Betrieb der darin vorgesehenen zusammenhängenden Linien in der Hand eines Betreibers, eben des Auftragnehmers bündelt.

Wird der Dienstleistungsauftrag über 22,5 Jahre erteilt, heißt das, dass er neben Buslinien auch Straßenbahn- und Obuslinien enthält beziehungsweise enthalten muss, denn nur dann greift nach Art. 4 Abs. 3, 4 VO 1370/2007 diese maximale Laufzeitregelung; Genehmigungen für diese Straßenbahn- und Obusverkehre werden dann ebenfalls für 22,5 Jahre erteilt werden (siehe oben). Und damit sind auch die Buslinien für 22,5 Jahre geschützt: Denn würden die Buslinien-Genehmigungen nach 15 Jahren auslaufen, und einzeln oder im Paket auf einen eigenwirtschaftlichen Antrag hin an einen anderen Unternehmer gehen, so würden die Linien beziehungsweise würde das Teilnetz „Busverkehre“ aus dem seit 15 Jahren vorhandenen Gesamt-Verkehrsnetz aus Straßenbahn- und Buslinien herausgelöst – § 13 Abs. 2 Nr. 3 Buchstabe d) PBefG untersagt das. Die Genehmigungen dürften also für die restliche Laufzeit des Dienstleistungsauftrags von 7,5 Jahren

doch nur wieder an den Auftragnehmer erteilt werden. Wettbewerb um Buslinien, die Gegenstand eines 22,5 Jahre laufenden öffentlichen Dienstleistungsauftrags sind, kann es daher nach den Vorgaben des PBefG nicht schon nach 15 Jahren, sondern erst nach 22,5 Jahren geben.

Damit steht das Ergebnis der Auslegung fest: Auch Busverkehre dürfen über eine Laufzeit von maximal 22,5 Jahren genehmigt werden, wenn sie Teil eines entsprechend lange laufenden öffentlichen Dienstleistungsauftrags sind. Der Wortlaut von § 16 Abs. 2 S. 3 PBefG mag auf den ersten Blick ein anderes Ergebnis nahe legen. Dass dieses andere Ergebnis nicht richtig sein kann, haben die historische Auslegung und die Auslegung nach dem (objektiven) Sinn und Zweck von § 16 PBefG im Gesamtsystem des Gesetzes aber mit aller Deutlichkeit gezeigt. § 16 Abs. 2 S. 3 PBefG muss daher unter Berichtigung des gesetzgeberischen Versehens so ausgelegt werden, als enthielte die Norm – wie § 16 Abs. 1 S. 2 PBefG – den Verweis auch auf Absatz 4 von Art. 4 der VO 1370/2007.

Muss die Liniengenehmigung so lange laufen wie ein Dienstleistungsauftrag?

Damit ist freilich noch nicht gesagt, dass die nach dem PBefG zuständige Genehmigungsbehörde die volle Laufzeit auch stets ausschöpfen muss. Sowohl nach § 16 Abs. 1 S. 2 wie auch nach Abs. 2 S. 3 PBefG „kann“ eine Genehmigung für einen längeren als den grundsätzlich zulässigen Zeitraum von 15 beziehungsweise 10 Jahren erteilt werden. Dass es sich dabei nicht nur um die Anordnung eines rechtlichen Könnens (im Sinn von rechtlicher Fähigkeit), sondern um eine Ermessensvorschrift im klassischen Sinn handelt, zeigt der Umkehrschluss zu § 16 Abs. 1 S. 4 bzw. Abs. 2 S. 4 PBefG: Wenn die Laufzeit der Genehmigung die des zugrundeliegenden Dienstleistungsauftrags „nicht überschreiten darf“ [11], heißt das im Gegenschluss, dass eine Unterschreitung zulässig sein soll. Die Genehmigungsbehörde hat mit anderen Wor-

ten „nach unten“ einen gewissen Spielraum und kann mit der Genehmigung hinter der vollen Laufzeit des Auftrags zurückbleiben.

Die entscheidende Frage ist, unter welchen Umständen ein solches Unterschreiten zulässig ist, und unter welchen Umständen das Ermessen in dem Sinn auf Null reduziert ist, dass eine andere als eine die volle Laufzeit des Auftrags abbildende Genehmigung rechtsfehlerhaft ist. Ermessen heißt nicht Beliebigkeit. Den vorhandenen Spielraum muss die Genehmigungsbehörde nach § 40 des Verwaltungsverfahrensgesetzes des jeweiligen Landes „entsprechend dem Zweck der Ermächtigung“ nutzen. Damit steht das – neudeutsch gesprochen – default setting von § 16 PBefG fest: Da es ausweislich der Gesetzesbegründung Sinn und Zweck der Norm ist, die Laufzeit von Liniengenehmigungen an die eines zugrundeliegenden Dienstleistungsauftrags „anzupassen“, muss die Behörde das grundsätzlich auch tun.

Gründe, hinter dem gesetzgeberischen Zweck einer grundsätzlichen Anpassung zurückzubleiben, wird es nur in seltenen Ausnahmefällen geben [12], etwa dann, wenn ein Unternehmen bestimmte Linien von Anfang an nur interimweise bedienen soll. Die Ermöglichung vorzeitiger Konkurrenz scheidet als zulässiger Grund zur Unterschreitung der Laufzeit des Dienstleistungsauftrags immer dann aus, wenn ein „ausschließliches Recht“ im Sinn von § 13 Abs. 2 Nr. 2 PBefG vorliegt, oder ein „vorhandenes Verkehrsnetz“ nach § 13 Abs. 2 Nr. 3 Buchstabe d) PBefG betroffen ist. In diesen Fällen ist wegen des in den genannten Normen vorgesehenen Konkurrenzschutzes ein Wettbewerb ohnehin erst nach Ablauf des Dienstleistungsauftrags möglich, so dass kürzere Genehmigungslaufzeiten schlicht keinen Sinn ergeben: Die Genehmigung müsste doch stets für die Restlaufzeit des Auftrags an dasselbe auftragnehmende Unternehmen vergeben werden. Wenn aber ein solcher Automatismus greift, ist die zwischenzeitliche erneute Genehmigungsentscheidung reine Förmerei und daher ermessensfehlerhaft.

Zusammenfassung

Es lässt sich festhalten: Obwohl dem Gesetzgeber der Wortlaut vor allem von § 16 Abs. 2 PBefG misslungen ist, wird im PBefG insgesamt das gesetzgeberische Anliegen doch hinreichend deutlich, die Laufzeiten von Liniengenehmigungen an einen gegebenenfalls zugrundeliegenden öffentlichen Dienstleistungsauftrag im Sinn der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 anzugleichen. Dem öffentlichen Dienstleistungsauftrag ist die bestimmende Funktion auch für das Schicksal der Liniengenehmigungen zugewiesen.

Auslegungsergebnis ist daher, dass eine Liniengenehmigung sowohl für Straßenbahnen und Obusse wie auch für Busse der Laufzeit des Auftrags von bis zu 22,5 Jahren entsprechen darf und grundsätzlich auch entsprechen muss. Der auf den ersten Blick entgegenstehende Wortlaut von § 16 Abs. 2 S. 3 PBefG erweist sich als Redaktionsversehen. Die Norm kann daher so ausgelegt werden, dass die Anpassungsmöglichkeit entsprechend dem gesetzgeberischen Willen und dem Sinn und Zweck auch für Busliniengenehmigungen gilt.

Literatur/Anmerkungen

- [1] Zum Begriff Art. 2 Buchstabe i) der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße.
- [2] Siehe Art. 4 Abs. 3 und Abs. 4 der VO (EG) Nr. 1370/2007.
- [3] Dazu Überblickartig Schäfer, in: Schäfer/Uechtritz/Zuber (Hrsg.), Rechtsgestaltung in der kommunalen Praxis, 2015, § 36, Rdnr. 17.
- [4] §§ 39 Abs. 1 S. 3, Abs. 6 S. 3 und 40 Abs. 2 S. 7 PBefG. Dazu Werner, in: Baumeister, Recht des ÖPNV, Band 2, 2013, A 3 1.7.4.
- [5] Oder eines Bündels von Buslinien, vgl. § 9 Abs. 2 PBefG.
- [6] Vgl. BT-Drucksache 17/10857.
- [7] BT-Drucksache 17/8233, S. 16.
- [8] So Faber, in: Saxinger/Winnes, Recht des öffentlichen Personenverkehrs, § 16, Rdnr. 12 [Stand Dezember 2013].
- [9] Vgl. BT-Drucksache 17/8233, S. 16: Die Gesetzesmaterialien sind in diesem Fall geradezu außergewöhnlich ergiebig.
- [10] Vgl. schon Lenz, DER NAHVERKEHR 3/2013, S. 30; ähnlich Saxinger, in: Saxinger/Winnes, Recht des öffentlichen Personenverkehrs, § 13 Abs. 2, Rdnr. 85 [Stand Mai 2014].
- [11] Hervorhebung von den Verfassern.
- [12] Ebenso Faber, in: Saxinger/Winnes, Recht des öffentlichen Personenverkehrs, § 16, Rdnr. 8, 14 [Stand Dezember 2013].

Zusammenfassung

Busliniengenehmigungen für 22,5 Jahren möglich

Der vorliegende Beitrag zeigt, dass die nach dem Personenbeförderungsgesetz für den Betrieb von Buslinien erforderlichen Genehmigungen unter bestimmten Umständen für eine Laufzeit von bis zu 22,5 Jahren erteilt werden können beziehungsweise sogar erteilt werden müssen. Voraussetzung dafür ist, dass die Buslinie Teil eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags im Sinn der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 ist, der selbst eine Laufzeit von 22,5 Jahren hat.

Licences for bus services are possible for 22,5 years

The aim of this article is to show that licences, which are required under German transportation law for the operation of public bus services, are to be granted for a period of up to 22.5 years. This maximum term applies if the respective service forms part of a public service contract in the meaning of Regulation (EC) No 1370/2007 that has itself been concluded for 22.5 years.