

Titel:

Erfolgreiche Klage auf Ausgleichszahlungen für Mindereinnahmen im Ausbildungsverkehr

Normenkette:

PBefG § 45a Abs. 1, Abs. 2 S. 1

PBefAusglV § 3 Abs. 2, § 5 Abs. 1

Leitsätze:

1. Der Begriff „Gültigkeitstag“ im Sinn von § 3 Abs. 2 Satz 2 PBefAusglV hat nicht nur eine formale, sondern auch eine materielle Bedeutung; es genügt also nicht, dass die ausgegebenen Zeitfahrausweise formal gültig sind, sondern es muss auch ein tatsächliches Verkehrsangebot an dem fraglichen Tag vorhanden sein. (Rn. 28) (redaktioneller Leitsatz)

2. Ausgleichsleistungen nach § 45a PBefG können jedenfalls nur für genehmigte Linienverkehre des jeweiligen Unternehmers geleistet werden, auch wenn die Unternehmen in einem Verkehrsverbund miteinander verbunden sind und ihr Verkehrsangebot aufeinander abgestimmt haben. (Rn. 34 – 35) (redaktioneller Leitsatz)

3. Der Ausgleichsanspruch aus § 45a PBefG ist auch dann von vornherein auf den Umfang der Genehmigung beschränkt, wenn bei Verkehrsverbänden die Einzelgesellschafter die Unternehmer sind, die den Ausgleich beanspruchen können. (Rn. 37) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Personenbeförderung, Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Ausbildungsverkehr, Begriff des Gültigkeitstags, gesetzeskonforme Auslegung, Ermessensreduzierung auf Null, Vertrauensschutz, Personenbeförderung, gemeinwirtschaftliche Leistungen, Ausgleichsleistungen, Ausbildungsverkehr, Gültigkeitstag, Zeitfahrausweis, Verkehrsverbund, Einzelgesellschafter

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Urteil vom 18.10.2023 – 11 BV 20.685

Fundstelle:

BeckRS 2020, 3666

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Kosten des Verfahrens hat die Klägerin zu tragen.

III. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht der Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV. Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

1

Die Klägerin begehrt für das Kalenderjahr 2013 weitere Ausgleichszahlungen für Mindereinnahmen im Ausbildungsverkehr.

2

Die Klägerin betreibt mehr als 60 Regionalbuslinien im Rahmen des ... Verkehrs- und Tarifverbunds (...VV). Sie befördert auf diesen Linien u.a. Personen mit Zeitfahrausweisen im Ausbildungsverkehr. Die Zeitfahrausweise im Ausbildungsverkehr gelten in bestimmten aufgedruckten Tarifzonen für alle Linien des AVV. Der AVV teilt den beteiligten Verkehrsunternehmen nach einem vereinbarten Schlüssel einen Anteil an der Gesamtzahl der verkauften Zeitfahrausweise im Ausbildungsverkehr zu.

3

Mit Rundschreiben des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr vom 26. Mai 1981 erklärte dieses, dass als Gültigkeitstage im Sinn des § 3 Abs. 2 Satz 3 PBefAusglV in der Fassung vom 2. August 1977 die Tage angesetzt werden könnten, an denen für den Auszubildenden nach Fahrplan eine Fahrtmöglichkeit bestehe und diese Fahrtmöglichkeit durch Tarifbestimmungen nicht ausgeschlossen sei. Beim Betrieb von mehreren Linienverkehren, die teils von Montag bis Samstag, teils nur von Montag bis Freitag durchgeführt würden, seien für die in den einzelnen Linienverkehren verkauften Monatskarten jeweils die Gültigkeitstage anzusetzen, die sich nach den Fahrplänen ergäben. Ein Ansatz von 26 Gültigkeitstagen sei nur möglich, wenn der Auszubildende mit seiner am Samstag gültigen Monatskarte von „seiner“ Haltestelle (Wohnort) aus die Teilstrecke am Samstag befahren könne. Die Benutzung einer anderen, in geringer Entfernung (1 bis 2 km) befindlichen Haltestelle könne noch als unschädlich angesehen werden.

4

Mit Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Technologie vom 1. Juli 1996 erklärte dieses bezüglich des ...VV, dass grundsätzlich nur der Ausnutzungsfaktor für Schultage anzusetzen sei, wenn eine Linie nur an Schultagen betrieben werde. Wenn jedoch innerhalb der bedienten Zonen auch andere Linien mit Betriebszeit von Montag bis Samstag verkehren würden, könne der Ausnutzungsfaktor 26 Tage angesetzt werden, weil für die gesamte Woche eine Fahrtberechtigung bestehe.

5

Mit Schreiben vom 15. Mai 2014 beantragte die Klägerin den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Ausbildungsverkehr nach § 45a PBefG für das Jahr 2013.

6

Mit Schreiben der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (im Folgenden: Oberste Baubehörde) vom 24. Juni 2016 erklärte diese, dass die Rechtsanwendung hinsichtlich des Ansatzes von Gültigkeitstagen für Parallelverkehre anderer Unternehmen zu korrigieren sei. Hinsichtlich der Gültigkeitstage könne ein Wert inklusive Samstagbedienung nur angesetzt werden, wenn der Auszubildende mit seiner an Samstagen gültigen Monatskarte von seiner Haltestelle aus aufgrund der Verkehrsbedienung durch den gleichen Unternehmer auch am Samstag fahren könne. Die Benutzung einer anderen, in geringer Entfernung befindlichen Linie könne als unschädlich angesehen werden, soweit diese von demselben Unternehmen bedient werde, das die Verkehrsbedienung Montag bis Freitag darstelle. Für die noch nicht beschiedenen Anträge könne aufgrund des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung nicht aufgrund der Äußerung des Wirtschaftsministeriums vom 1. Juli 1996 Vertrauensschutz gewährt werden. Die Verwaltung sei verpflichtet, bei erkannter Rechtswidrigkeit für die Zukunft die Ansprüche rechtmäßig festzusetzen.

7

Mit Bescheid vom 20. September 2016, zugestellt am 22. September 2016, setzte die Regierung von ... den Ausgleichsanspruch für das Kalenderjahr 2013 auf 4.079.415 EUR fest und bewilligte der Klägerin als Ausgleich für die Beförderung Auszubildender nach Abzug bereits geleisteter Vorauszahlungen eine Abschlusszahlung in Höhe von 163.681 EUR. Begründet wurde dies damit, dass der Einbezug von Leistungen Dritter und die Entkoppelung vom genehmigten Fahrplan im Widerspruch zum Ausgleichsgedanken des § 45a PBefG stehe, der an die vom Unternehmer erbrachten Leistungen und die erzielten Erträge anknüpfe.

8

Mit Schreiben vom 19. Oktober 2016 legte die Klägerin gegen den Bescheid vom 20. September 2016 Widerspruch ein. Zur Begründung trug sie vor, dass die Schülerzeitfahrausweise im ...VV innerhalb bestimmter Tarifzonen gelten würden, innerhalb derer auch an Samstagen eine Verkehrsbedienung stattfinde. Zu berücksichtigen sei auch die Besonderheit, dass bei der Einnahmeverteilung im ...VV dem Verkehrsunternehmen, das an Samstagen die Linien befahre, nicht alle Schülerkarten, die zur Samstagsbeförderung berechtigten, zugeschrieben würden. Das Verkehrsunternehmen könne nur die ihm zugewiesenen Zeitfahrausweise abrechnen. Insoweit fahre das am Samstag bedienende Verkehrsunternehmen „im Auftrag“ des nicht am Samstag bedienenden Verkehrsunternehmens für die dem Letzteren zugeschriebenen Zeitfahrausweise. Eine Doppelabrechnung finde nicht statt, weil jede Fahrkarte

nur einmal abgerechnet werde. Dem am Samstag fahrenden Unternehmen entstünden Kosten, die nur zum Teil, nämlich für die ihm zugeteilten Fahrausweise geltend gemacht würden. Wenn das nicht am Samstag befördernde Unternehmen die ihm zugeschiedenen Fahrausweise nicht abrechnen dürfe, leiste der Beklagte für die entstandenen Kosten keinen vollen Ausgleich und habe damit einen ungerechtfertigten finanziellen Vorteil. Auch der Wortlaut des § 3 Abs. 2 PBefAusglV streite für den Ansatz von 26 Gültigkeitstagen. Die Vorschrift spreche ausdrücklich von „Gültigkeitstagen“; gültig seien die Fahrausweise im ...VV auch am Samstag. Gemäß § 3 Abs. 2 Satz 3 Halbs. 2 PBefAusglV könnten die Werte unterschritten werden, soweit Fahrplanangebote nicht vorhanden seien. Ein Fahrplanangebot sei aber gerade bei parallel verlaufenden Linien auch anderer Unternehmer vorhanden. Zudem seien mehrere Linien der Montag bis Freitag-Bedienung an Schultagen bzw. der Montag bis Freitag-Bedienung zugeordnet worden, obwohl eine Parallelbedienung durch das klägerische Unternehmen am Samstag bzw. an schulfreien Tagen gegeben sei.

9

Mit Widerspruchsbescheid vom 20. Februar 2017 setzte die Regierung von ... den Ausgleichsanspruch für das Jahr 2013 auf 4.089.133 EUR fest und gewährte eine Restzahlung von 9.718 EUR. Im Übrigen wurde der Widerspruch zurückgewiesen. Begründet wurde dies damit, dass Ausgleichsleistungen nur für genehmigte Linienverkehre des jeweiligen Unternehmers geleistet würden. Leistungen anderer Unternehmer auf anderen parallelen Linien könnten nicht als Begründung für den Ansatz höherer Gültigkeitstage anerkannt werden. Insbesondere widerspreche dieser Ansatz dem Grundgedanken des § 45a PBefG, der einen leistungs- und unternehmensbezogenen Ausgleich gewähren solle. Andernfalls könnten sämtliche Verkehrsunternehmen den Höchstsatz für die jeweils eigenen Linien beanspruchen. Auch die grundsätzliche Nutzungsberechtigung des Zeitfahrausweises rechtfertige nicht den Ansatz von maximalen Gültigkeitstagen. In § 3 Abs. 2 PBefAusglV werde neben tariflichen Einschränkungen ausdrücklich auch ein begrenztes Fahrplanangebot als Kürzungsgrund genannt. Es handele sich also um zwei selbstständige Kürzungskriterien, die sich nicht gegenseitig heilen könnten. Unerheblich sei auch, dass die Einnahmeaufteilung und die damit verbundene Zuweisung der Karten an bestimmte Unternehmer dem Umstand einer fehlenden Samstagsbedienung bereits Rechnung trage. Bei der Einnahmeaufteilung und der Zuweisung der Kartenzahlen durch den Verbund handele es sich nämlich um ein von § 45a PBefG unabhängiges Verfahren. Die Kürzungsmöglichkeit sei ausdrücklich an die konkreten Fahrplanangebote gekoppelt. Die Anzahl der zugeteilten Karten sei dagegen für die Kürzung keine Tatbestandsvoraussetzung. Die Leistungen nach § 45a PBefG würden auch Nicht-Verkehrsverbänden gewährt. Ausschließlich § 3 Abs. 3 PBefAusglV treffe eine Regelung für Verkehrsverbände. Neben der danach erfolgenden Erhöhung der Beförderungsfälle das Verkehrsunternehmen so zu stellen, als hätte es auch am Samstag eine Verkehrsleistung erbracht, käme einer Mehrfachanrechnung des Kooperationsumstands gleich. Der Verbundzuschlag solle gerade Verluste durch sog. „Parallellinien“ ausgleichen. Dabei würden auch die Gültigkeitstage berücksichtigt, da ja die Beförderungsfälle und nicht nur die Anzahl der verkauften Fahrkarten um den Verbundzuschlag erhöht würden. Auch die Berufung auf Vertrauensschutz sei nicht gerechtfertigt, da im Jahr 2013 noch keine Festsetzungen getroffen worden seien. Den Unternehmern sei bekannt gewesen, dass das Ministerium die Berechnungspraxis hinterfrage. Das Schreiben des Ministeriums vom 1. Juli 1996 regele nur den singulären Einzelfall des ...VV. Zuletzt habe das Schreiben der Obersten Baubehörde vom 24. Juni 2016 festgestellt, dass die damalige Regelung der systematischen Auslegung der Personenbeförderungs-Ausgleichsverordnung widerspreche.

10

Mit ihrer am 24. März 2017 erhobenen Klage verfolgt die Klägerin ihr Begehren weiter. Sie trägt vor, dass bei der Berechnung der Personen-Kilometer eine zonen- und verbundbezogene Betrachtungsweise anzustellen und das gesamte Angebot im Verbund zu berücksichtigen sei. Die linienbezogene Betrachtung des Beklagten sei nicht überzeugend. Wenn schon aus der Zielrichtung des § 45a PBefG folge, dass in jedem Fall an das tatsächliche Fahrplanangebot angeknüpft werden müsse, sei unverständlich, warum § 3 Abs. 2 Satz 3 Halbs. 2 PBefAusglV im Hinblick auf diese eine zusätzliche Ermessensentscheidung vorsehe. Der Ausgleichsanspruch nach § 45a PBefG knüpfe nicht an die Genehmigung der einzelnen Linien an, sondern an die Anzahl der verkauften Tickets mit ihrem jeweiligen Gültigkeitsumfang. Auch das Bundesverwaltungsgericht habe auf die in den Zeitfahrausweisen angegebenen Gültigkeitstage abgestellt. Da der AVV das entsprechende Fahrplanangebot an Samstagen bzw. schulfreien Tagen abdecke, habe eine Kürzung nicht vorgenommen werden dürfen. Der Beklagte verhalte sich widersprüchlich, wenn er

einerseits streng linienbezogen an die Einzelgenehmigung und deren Fahrplan anknüpfe, andererseits aber weitere Linien des Genehmigungsinhabers einbeziehe, die von „Fremdanbietern“ aber nicht.

11

§ 5 Abs. 1 Satz 1 und 2 PBefAusglV sei gegenüber den Verwaltungsvorschriften vorrangig. Diese Vorschrift verknüpfe die interne Vereinbarung über die Aufschlüsselung der Einnahmeaufteilung mit dem Anspruch nach § 45a PBefG, so dass das interne Verfahren die Ausgangsbasis für die Anspruchsberechnung bestimme. An den Wortlaut des § 3 Abs. 2 Satz 3 Halbs. 2 PBefAusglV anknüpfend bedeute dies, dass für die Beurteilung, ob ein Fahrplanangebot vorliege, auf das Gesamtangebot des Verbunds abzustellen sei. Die Tatsache, dass für die Berechnung der Personen-Kilometer an einen Teil einer Verbundleistung angeknüpft werden müsse, verbiete nämlich, bei der Kürzung dennoch auf die Leistungserbringung einzelner Linien abzustellen. Die Auffassung des Beklagten führe dazu, dass weder das Verkehrsunternehmen, das die Fahrausweise mit Fahrtberechtigung am Samstag zugeschrieben bekomme, noch das Verkehrsunternehmen, das die Fahrtmöglichkeit am Samstag anbiete, einen Ausgleich nach § 45a PBefG erhalte.

12

Sofern eine Kürzung nach § 3 Abs. 2 Satz 3 Halbs. 2 PBefAusglV wegen des Fahrplanangebots vorgenommen werde, geschehe dies in Abkehr von der Regel, dass pauschaliert anhand der Zahl der verkauften Ausweise abgerechnet werde. Grundsätzlich sei also zunächst im Rahmen von § 3 Abs. 2 Satz 3 Halbs. 1 PBefAusglV von der vollen Zahl der aufgedruckten Gültigkeitstage auszugehen. Bei der erst in einem zweiten Schritt vorzunehmenden Ermessensentscheidung sei bei der Teilnahme an einem Verbund zu prüfen, ob andere Verbundunternehmer Verkehrsleistungen in den aufgedruckten Zonen während der Gültigkeit der Fahrkarte erbrächten. Die Ermittlung der Fahrausweise sei in einem Verbund nämlich nur fiktiv möglich und nach § 5 Abs. 1 PBefAusglV sogar der gesetzliche Regelfall. Nur die Gesamtbedienung des Ausbildungsverkehrs von Montag bis Samstag müsse real sein, die Aufschlüsselung dürfe regelmäßig fiktiv sein. Ein vereinbarter Aufteilungsschlüssel müsse nach der Rechtsprechung keinen Bezug zum Ausbildungsverkehr haben.

13

Die Berechnung des Ausgleichsanspruchs unter Berücksichtigung des § 5 Abs. 1 PBefAusglV führe zu keinem doppelten Ausgleich, da dieser dafür Sorge, dass die Einzelleistung unter den Mitgliedern des Verbundes gerecht verbundintern honoriert werde und überhaupt erst eine Basis für die Berechnung des Ausgleichsanspruchs entstehe.

14

Zudem habe der Beklagte dem Vertrauensschutz nicht hinreichend Rechnung getragen. Der Klägerin sei die neue Auffassung erstmals Anfang 2015 mitgeteilt worden. Für den Verbund und das Verkehrsunternehmen habe keine Möglichkeit bestanden, rechtzeitig auf die geänderte Praxis zu reagieren. Es habe sich auch wie dargestellt um keine rechtswidrige Praxis gehandelt. Die förmliche Bestätigung der geübten Praxis durch das zuständige Ministerium mit Schreiben vom 26. Mai 1981 und 1. Juli 1996 rechtfertige einen stärkeren Vertrauensschutz.

15

Jedenfalls habe der Beklagte bezüglich der Linien, ... und ... parallel laufende, eigene Linien berücksichtigen müssen. Auf den Linien, ... und ... bestehe zudem ein Parallelangebot durch andere ...VV-Unternehmer.

16

Die Klägerin beantragt,

17

den Beklagten zu verpflichten, unter entsprechender Abänderung des Bescheids der Regierung von ... vom 20. September 2016 in Gestalt des Widerspruchsbescheids der Regierung von ... vom 20. Februar 2017 den Ausgleichsanspruch in Höhe von 4.290.692,37 EUR festzusetzen,

18

hilfsweise den Beklagten zu verpflichten, unter entsprechender Abänderung des Bescheids der Regierung von ... vom 20. September 2016 in Gestalt des Widerspruchsbescheids der Regierung von ... vom 20. Februar 2017 den Ausgleichsanspruch in Höhe von 4.154.980 EUR festzusetzen,

19

weiter hilfsweise den Beklagten zu verpflichten, unter entsprechender Abänderung des Bescheids der Regierung von ... vom 20. September 2016 in Gestalt des Widerspruchsbescheids der Regierung von ... vom 20. Februar 2017 den Ausgleichsanspruch in Höhe von 4.108.778 EUR festzusetzen

20

Der Beklagte beantragt,

21

die Klage abzuweisen.

22

Zu keiner Zeit sei der Gültigkeitsumfang der Schülerkarte allein Maßstab für die Berechnung der Gültigkeitstage gewesen, sondern die Zahl der Gültigkeitstage habe sich auch am Fahrplanangebot der Linien orientiert. Durch die Einführung der Kürzungsmöglichkeit in § 3 Abs. 2 Satz 3 Halbs. 2 PBefAusglV habe der Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass der Ausgleich eng am tatsächlichen Angebot des Ausgleichsberechtigten zu orientieren sei und dieser Grundgedanke schon immer vorherrschend gewesen sei. In der aktuellen Fassung zeige er lediglich zusätzlich auf, dass ein wichtiger Anknüpfungspunkt entfallende, wenn an bestimmten Tagen kein Ausbildungsverkehr angeboten werde. Außerdem habe der Gesetzgeber deutlich gemacht, dass die Pauschalierung der Berechnungskomponenten für die Personenkilometer durch das tatsächliche Angebot des Ausgleichsberechtigten hinterfragt werden dürfe und solle. Es sei auch nicht widersprüchlich, dass eigene Linien des Unternehmens berücksichtigt würden. Einzelunternehmer müssten die Karten im Ausbildungsverkehr nämlich selbst auf Linien zuordnen. Eine solche Möglichkeit zur „Umordnung“ habe die Klägerin nicht. Von einem Ermessensausfall könne nicht die Rede sein, da das Ministerium berechtigterweise bayernweit die Ermessensentscheidung getroffen habe.

23

Die Klägerin erwidert, dass das Fahrtangebot des ...VV nicht derart eingeschränkt sei, dass dies zu einer Entwertung des Fahrausweises führen würde. Auch aus dem Urteil des Verwaltungsgerichts Augsburgs vom 8. November 2016 - Au 3 K 15.1241 - juris folge nichts anderes, weil die Klägerin dort selbst keine Genehmigung für den Samstagsverkehr besessen habe. Sofern sie dort ordnungswidrig Leistungen samstags erbracht habe, begründe dies keinen Anspruch. Eine tatsächlich erbrachte Beförderung im Ausbildungsverkehr im Sinn dieser Entscheidung sei auch gegeben, wenn die Angebote anderer Verkehrsunternehmen und damit die tatsächlich gegebene Beförderungsleistung des ...VV berücksichtigt würden. Die Notwendigkeit eines „Umordnens“ der Karten sei nicht erkennbar. Der Unternehmer könne nämlich nachweisen, wie viele Karten er mit welcher Gültigkeit verkauft habe. Das „Umordnen“ sei lediglich ein Anerkenntnis, dass es auf die Tage ankomme, an denen ein Auszubildender den Ausweis tatsächlich nutzen könne. Wenn dies im „Single-Verbund“ entscheidend sei, müsse es im echten Verbund mehrerer Unternehmen konsequenterweise auf die Gesamtleistung des Verbunds ankommen.

24

Bezüglich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge verwiesen.

Entscheidungsgründe

25

Die Klage hat sowohl im Hauptantrag als auch in den Hilfsanträgen keinen Erfolg. Denn die Klägerin hat für das Kalenderjahr 2013 keinen Anspruch auf Zahlung eines weiteren Ausgleichs für Mindereinnahmen im Ausbildungsverkehr.

I.

26

Die Klage ist im Hauptantrag unbegründet. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf Gewährung einer weiteren Ausgleichszahlung nach § 45a PBefG in Höhe von 201.559,37 EUR für das Kalenderjahr 2013.

27

Gemäß § 45a Abs. 1 PBefG ist für die Beförderung von Personen mit Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs unter bestimmten Voraussetzungen ein Ausgleich nach Maßgabe von § 45a Abs. 2

PBefG zu gewähren. Als Ausgleich werden nach § 45a Abs. 2 Satz 1 PBefG 50 v.H. des Unterschiedsbetrags zwischen dem Ertrag aus der Beförderung von Personen mit Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs und dem Produkt aus den in diesem Verkehr geleisteten Personen-Kilometern und den durchschnittlichen verkehrsspezifischen Kosten gewährt. § 45a PBefG wird durch die auf der Grundlage von § 57 Abs. 1 Nr. 9 PBefG ergangene Verordnung über den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Straßenpersonenverkehr (Personenbeförderungs-Ausgleichsverordnung - PBefAusglV) ergänzt. Nach § 3 Abs. 1 PBefAusglV werden die Personen-Kilometer im Sinn von § 45a Abs. 2 Satz 1 PBefG durch Multiplikation der Beförderungsfälle mit der mittleren Reiseweite ermittelt. Gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 PBefAusglV ist die Zahl der Beförderungsfälle nach den verkauften Zeitfahrausweisen im Ausbildungsverkehr zu errechnen. Für die Ausnutzung der Zeitfahrausweise sind 2,3 Fahrten je Gültigkeitstag zugrunde zu legen (§ 3 Abs. 2 Satz 2 PBefAusglV). Dabei ist gemäß § 3 Abs. 2 Satz 3 Halbs. 1 PBefAusglV die Woche mit höchstens 6 Tagen, der Monat mit höchstens 26 Tagen und das Jahr mit höchstens 240 Tagen anzusetzen; nach § 3 Abs. 2 Satz 3 Halbs. 2 PBefAusglV können diese Werte unterschritten werden, soweit Fahrplanangebote nicht vorhanden sind oder tarifliche Einschränkungen bestehen oder nur ausbildungsnotwendige Tage berücksichtigt werden sollen.

28

1. Wie der Vertreter der Klägerin in der mündlichen Verhandlung eingeräumt hat, hat der Begriff „Gültigkeitstag“ im Sinn von § 3 Abs. 2 Satz 2 PBefAusglV nicht nur eine formale, sondern auch eine materielle Bedeutung. Es genügt also nicht, dass die ausgegebenen Zeitfahrausweise formal gültig sind, sondern es muss auch ein tatsächliches Verkehrsangebot an dem fraglichen Tag vorhanden sein. Maßgeblich für die Berechnung der Ausnutzung der Zeitfahrausweise sind also die Tage, an denen mit Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs Fahrleistungen in Anspruch genommen werden können (siehe OVG Brandenburg, U.v. 30.6.1999 - 4 A 11/98 - juris Rn. 37).

29

a) Das Erfordernis der tatsächlichen Nutzbarkeit des Fahrausweises folgt aus Sinn und Zweck der Ausgleichsregelung des § 45a PBefG. Dieser besteht darin, den Verkehrsunternehmen einen Ausgleich dafür zu gewähren, dass ihnen aus sozialen Gründen Tarifgestaltungen für den Ausbildungsverkehr „zugemutet“ werden, die betriebswirtschaftlich nicht kostendeckend sind. Mit § 45a PBefG soll ein Teil dieser Belastungen ausgeglichen werden. Dementsprechend setzt der Ausgleichsanspruch nach § 45a PBefG nicht nur einen genehmigten Linienvorkehr voraus, sondern auch die tatsächliche Durchführung des genehmigten Verkehrs (vgl. VG Augsburg, U.v. 8.11.2016 - Au 3 K 15.1241 - juris Rn. 57). Ohne diese tatsächliche Durchführung entstehen dem Verkehrsunternehmen nämlich keine Beförderungskosten und damit keine Mindereinnahmen, an die § 45a PBefG die Ausgleichspflicht anknüpft.

30

b) Dieses Ergebnis wird durch eine historische Betrachtungsweise gestützt. Bereits mit dem an die nachgeordneten Behörden gerichteten Rundschreiben vom 26. Mai 1981 - also wenige Jahre nach dem Inkrafttreten des § 45a PBefG zum 1. Januar 1977 - stellte das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr zusammenfassend fest, dass als Gültigkeitstage im Sinn von § 3 Abs. 2 Satz 3 PBefAusglV die Tage anzusetzen seien, an denen für den Auszubildenden nach Fahrplan eine Fahrtmöglichkeit bestehe und diese Fahrtmöglichkeit durch Tarifbestimmungen nicht ausgeschlossen sei. Hiervon ist das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie ersichtlich auch in seinem Schreiben vom 1. Juli 1996 ausgegangen. Die Regierung von ... wurde darauf hingewiesen, dass grundsätzlich nur der Ausnutzungsfaktor für Schultage anzusetzen sei, wenn eine Linie nur an Schultagen betrieben werde. Für die Berechnung der Ausgleichsleistungen sei festzustellen, an welchen Tagen ein Betrieb stattfinde. Dementsprechend wies der Oberbundesanwalt im Jahr 2000 gegenüber dem Bundesverwaltungsgericht darauf hin, dass anerkannt sei, dass auch eine tatsächliche Einschränkung des Verkehrsangebotes an unterrichtsfreien Tagen als Reduzierung der Gültigkeitsdauer von Zeitfahrtscheinen im Ausbildungsverkehr zu werten sei (vgl. BVerwG, U.v. 7.9.2000 - 3 C 31.99 - juris Rn. 18). Zwar hat das Bundesverwaltungsgericht in den Entscheidungsgründen seines Urteils vom 7. September 2000 diesen Hinweis nicht aufgegriffen und ohne Auseinandersetzung mit der hier dargestellten Rechtsproblematik nur auf die tariflich geregelte Gültigkeitsdauer der Zeitfahrausweise abgestellt (vgl. BVerwG, U.v. 7.9.2000 - 3 C 31.99 - juris Rn. 26; ebenso BVerwG, U.v. 28.11.2007 - 3 C 47.06 - NVwZ-RR 2008, 395/396). Es hat jedoch der dezidierten Auffassung der Vorinstanz, dass für die Berechnung der Ausgleichsleistungen die Tage maßgeblich seien, an denen mit Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs Fahrleistungen in

Anspruch genommen werden können, nicht widersprochen, obwohl es dies in anderem Zusammenhang ausdrücklich getan hat (vgl. BVerwG, U.v. 7.9.2000 - 3 C 31.99 - juris Rn. 30). Das Gericht geht deshalb davon aus, dass das Bundesverwaltungsgericht die langjährige Praxis, Ausgleichszahlungen nur bei einem tatsächlichen Verkehrsangebot zu gewähren, nicht ändern wollte.

31

c) Die auf Initiative des Bundesrats erfolgte Änderung der Personenbeförderungs-Ausgleichsverordnung zum 1. Januar 2003 konnte an dieser aus dem Gesetz folgenden und allgemein anerkannten Vorgabe nichts ändern. Soweit es in dem damals neu eingefügten § 3 Abs. 2 Satz 3 Halbs. 2 PBefAusglV heißt, die Höchstwerte nach Halbsatz 1 könnten unterschritten werden, soweit Fahrplanangebote nicht vorhanden seien, ist dies zumindest missverständlich. Nach dem Ausgeführten verbleibt als Anwendungsbereich dieser ersten Alternative nur die Fallkonstellation, dass ein Linienverkehr gemäß § 42 Satz 2 PBefG ohne Fahrplan betrieben wird. Ansonsten führt aber die gebotene gesetzeskonforme Auslegung der nachrangigen Norm dazu, dass das vordergründig der Behörde eingeräumte Kürzungsermessen stets in der Weise auf Null reduziert ist, dass wegen des fehlenden Verkehrsangebots entsprechend zu kürzen ist. Auch die zweite Alternative des § 3 Abs. 2 Satz 3 Halbs. 2 PBefAusglV erscheint problematisch. Es erschließt sich nämlich nicht, inwiefern tarifliche Einschränkungen die Gültigkeitstage von Fahrausweisen noch zusätzlich begrenzen können. Angesichts der Unstimmigkeiten der ersten beiden Kürzungsalternativen formulierte das Oberverwaltungsgericht für das Land Brandenburg in seinem Urteil vom 30. Juni 1999 zu der sich bereits damals abzeichnenden Neuregelung, diese seien eher eine Präzisierung des Begriffs der Gültigkeitstage als neu eröffnete Kürzungsmöglichkeiten (vgl. OVG Brandenburg, U.v. 30.6.1999 - 4 A 11/98 - juris Rn. 43).

32

2. Damit ist im Rahmen von § 3 Abs. 2 Satz 3 Halbs. 2 Alt. 1 und 2 PBefAusglV bereits kein Ermessen gegeben, so dass Ermessensfehler nicht in Betracht kommen. Auf Vertrauensschutz kann sich die Klägerin ebenso nicht berufen. Dies gilt auch mit Blick auf den Umstand, dass in der Vergangenheit bei den Anträgen der Klägerin nach § 45a PBefG im Rahmen von § 3 Abs. 2 PBefAusglV jeweils die Höchstwerte hinsichtlich der Gültigkeitstage anerkannt worden sind. Eine rechtswidrige Verwaltungspraxis kann nämlich auch unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensgrundsatzes keinen Anspruch auf ein Verwaltungshandeln gegen das Gesetz begründen (vgl. VG Augsburg, U.v. 8.11.2016 - Au 3 K 15.1241 - juris Rn. 54 m.w.N.).

II.

33

Da die Klage im Hauptantrag erfolglos bleibt, ist über den ersten Hilfsantrag zu entscheiden. Allerdings ist auch dieser unbegründet. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf die geltend gemachten weiteren Ausgleichszahlungen in Höhe von 65.847 EUR.

34

Nach § 45a PBefG sollen Mindereinnahmen (teilweise) ausgeglichen werden, die „dem Unternehmer für die Beförderung von Personen mit Zeitfahrausweisen im Ausbildungsverkehr“ entstanden sind. Anspruchsberechtigt ist also jeweils der Unternehmer bzw. das Verkehrsunternehmen, das die Beförderung durchgeführt hat (vgl. OVG Brandenburg, U.v. 30.6.1999 - 4 A 11/98 - juris Rn. 37). § 45a PBefG bietet dagegen keine Rechtsgrundlage dafür, dass ein Verkehrsunternehmen die Mindereinnahmen eines anderen Verkehrsunternehmens ausgeglichen erhält, die diesem durch Beförderungsleistungen im Ausbildungsverkehr entstanden sind. Das Gericht hat insofern bereits entschieden, dass Ausgleichsleistungen nach § 45a PBefG jedenfalls nur für genehmigte Linienverkehre des jeweiligen Unternehmers geleistet werden können (VG Augsburg, U.v. 8.11.2016 - Au 3 K 15.1241 - juris Rn. 36 ff.).

35

Dies hat auch dann zu gelten, wenn die Unternehmen in einem Verkehrsverbund miteinander verbunden sind und ihr Verkehrsangebot aufeinander abgestimmt haben. Ein Verkehrsverbund lässt die rechtliche und wirtschaftliche Eigenständigkeit seiner Mitglieder unberührt. Die erforderliche personenbeförderungsrechtliche Genehmigung wird nicht dem Verkehrsverbund, sondern dem Unternehmen erteilt, das den jeweiligen Linienverkehr betreibt. Die Auffassung der Klägerin würde dazu führen, dass eine Beförderungsleistung mehrfach ausgeglichen würde, nämlich einmal zugunsten des Verkehrsunternehmens, das die Leistung erbracht hat, und zusätzlich zugunsten eines oder sogar mehrerer anderer Mitglieder des Verkehrsverbundes, die an dem fraglichen Wochentag (Samstag) bzw. in den Schulferien gerade keine Beförderungsleistung erbringen. Der besonderen Angebotssituation bei

Verkehrsverbänden hat der Normgeber jedoch bereits durch den sogenannten Verbundzuschlag Rechnung getragen (vgl. § 3 Abs. 3 PBefAusglV). Einen weiteren Ausgleich sieht weder § 45a PBefG noch die hierzu ergangene Personenbeförderungs-Ausgleichsverordnung vor.

III.

36

Auch der zweite Hilfsantrag hat in der Sache keinen Erfolg. Der Klägerin steht kein Anspruch auf Gewährung eines weiteren Ausgleichs gemäß § 45a PBefG in Höhe von 19.645 EUR zu. Bei der Festsetzung des Ausgleichs nach § 45a PBefG ist jede genehmigte Linie einzeln zu betrachten und der Ausgleich damit streng linienbezogen zu berechnen.

37

§ 45a Abs. 1 Satz 1 PBefG nimmt ausdrücklich auf „Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen nach den §§ 42 und 43 Nr. 2“ PBefG Bezug. Wer im Sinn von § 1 Abs. 1 PBefG mit Kraftfahrzeugen im Linienverkehr (§§ 42 und 43 PBefG) Personen befördert, muss gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 PBefG im Besitz einer Genehmigung sein. Der Ausgleichsanspruch aus § 45a PBefG ist demnach von vornherein auf den Umfang der Genehmigung beschränkt (vgl. VG Augsburg, U.v. 8.11.2016 - Au 3 K 15.1241 - juris Rn. 36 f.). Da die Genehmigung gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 3 PBefG jeweils für die einzelne Linie erfolgt, ist allein auf die Fahrtmöglichkeit auf dieser abzustellen. Dies gilt auch, wenn bei Verkehrsverbänden die Einzelgesellschafter die Unternehmer sind, die den Ausgleich beanspruchen können. Bei der Berechnung der Ausgleichsleistungen sind ihre jeweiligen Erträge oder - wie hier - ihre Ertragsanteile aufgrund von Einnahmeaufteilungsverträgen nach § 5 Abs. 1 PBefAusglV sowie die Zahl der Beförderungsfälle und die mittleren Reiseweiten auf ihren jeweiligen Linien maßgeblich (vgl. im Zusammenhang mit der Anwendbarkeit des § 3 Abs. 3 PBefAusglV in solchen Fällen BVerwG, U.v. 27.3.1992 - 7 C 26.91 - NVwZ 1992, 1198/1199).

38

Der Unternehmer erhält bereits für die am Samstag bzw. in den Schulferien fahrenden Linien entsprechende Ausgleichszahlungen. Warum er für eine oder sogar mehrere andere Linien, die keine Leistung an Samstagen bzw. in den Schulferien erbringen, ebenfalls einen höheren Ausgleich erhalten sollte, erschließt sich nicht. Zudem ist völlig unklar, nach welchen Kriterien entschieden werden soll, ob eine auch samstags bzw. in den Schulferien fahrende Linie eine oder mehrere andere Linien ergänzt, so dass sie als Einheit betrachtet werden könnten und jeweils höhere Ausgleichsansprüche bestünden. So ist bspw. die nur unter der Woche verkehrende Linie ... eine Schnellbuslinie zu der auch samstags fahrenden Linie, so dass auch am Samstag ein Linienverkehr zwischen ... und ... stattfindet. Die meisten der durch die Linie ... bedienten Haltestellen werden jedoch durch die Linie ... nicht angefahren. Ob diese Haltestellen am Samstag eine ausreichende Anbindung erfahren, lässt sich kaum eindeutig beantworten. Das im Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr vom 24. Juni 2016 genannte Kriterium der „geringen Entfernung“ ist nicht bestimmt genug, um eine eindeutige Zuordnung zu ermöglichen. Die im Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr vom 26. Mai 1981 noch enthaltene Vorgabe von einem bis zwei Kilometern erscheint nicht nachvollziehbar und letztlich beliebig. Die ministeriellen Schreiben lassen die Frage unbeantwortet, ob bereits eine nicht angebundene Haltestelle die Berücksichtigungsfähigkeit des Samstags bei der nur von Montag bis Freitag verkehrenden Linie ausschließt oder es hierzu mehrerer (wie vieler?) nicht angebundener Haltestellen bedarf. Unklar ist überdies, ob hierbei zwischen „normalen“ und untergeordneten Haltestellen (wie diejenige in der kleinen Ortschaft ... zwischen ... und ...) zu unterscheiden ist. Zweifelhaft erscheint zudem, ob ein fehlendes Samstagsangebot auch durch mehrere Linien unter Inkaufnahme eines Umsteigens ausgeglichen werden kann. Soweit das Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr vom 24. Juni 2016 darauf abstellt, ob der Auszubildende mit seiner Fahrkarte von seiner Haltestelle aus auch am Samstag fahren könne, führt dies in der konkreten Verbundsituation nicht weiter, weil aufgrund der verbundinternen Verteilung der Fahrkarten nicht ermittelt werden kann, wessen Fahrkarte welcher Linie zugeordnet wurde. Nach alledem überrascht es nicht, dass die Regierung von ... die Frage, ob bestimmte nur von Montag bis Freitag verkehrende Linien samstags durch eine andere Linie der Klägerin ergänzt werden, im Ausgangs- und im Widerspruchsverfahren bei zwei Linien unterschiedlich beantwortet hat. Ohnehin führt die Anerkennung von Parallelbedienungen und der damit nötige Vergleich einzelner Linien mit einer oder sogar mehrerer anderer Linien zu einem sehr hohen, kaum vertretbaren Verwaltungsaufwand.

IV.

39

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

V.

40

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

VI.

41

Die Rechtssache hat gemäß §§ 124a Abs. 1 Satz 1, 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO grundsätzliche Bedeutung, weil die Auslegung des Begriffs des „Gültigkeitstags“ im Sinn von § 3 Abs. 2 Satz 2 PBefAusgIV in einer Vielzahl von Fällen entscheidungserheblich ist, wie mehrere beim Beklagten anhängige Widerspruchsverfahren zeigen.