

Sachgebiete: Personenbeförderungsrecht, Nahverkehr

Gericht: VG Schwerin

Datum der Verkündung: 07.11.2014

Aktenzeichen: -7 B 774/14-
-7 B 814/14-

Rechtsquellen:

§ 42 Abs. 2 VwGO; § 93 VwGO; § 123 Abs. 1 S. 1 VwGO; § 920 Abs. 2 ZPO;
Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG; Art. 28 GG; § 3 ROG;
§ 1 Abs. 1 ÖPNVG M-V; § 3 Abs. 2, 3 ÖPNVG M-V;

Schlagworte:

Personenbeförderungsrecht; Streckenstilllegungen durch Abbestellungen; Weiterbestellung; Verkehrsleistung „Fahrgastbeförderung“; Raumordnung; kommunalen Selbstverwaltung; Regelungsanordnung; Rechtsnachteil; Gewährung effektiven Rechtsschutzes; verkehrliche Erschließungsfunktion; Schienenersatzverkehr,

Leitsätze:

1. Ein Anspruch auf Weiterbestellung einer bestimmten Strecke im Schienenpersonennahverkehr ist bei einer schwachen täglichen Auslastung zu verneinen.
2. Dem Besteller des Schienenpersonennahverkehrs ist wohl (vgl. § 3 Abs. 1 ÖPNVG M-V) eine Einschätzungsprärogative hinsichtlich der Frage, ob die Verkehrsleistung auch durch ein anderes und damit dem Zug alternatives Verkehrsmittel erbracht werden kann, zu gewähren.

Beschluss

-7 B 774/14- Verwaltungsgericht Schwerin vom 7. November 2014
-7 B 814/14-

In der Verwaltungsstreitsache

1. L. M.

2. L. L.

Proz.-Bev.:

Rechtsanwälte _ _ _ _ _

-Antragsteller-

gegen

M.

Proz.-Bev.:
Rechtsanwälte _ _ _ _ _

-Antragsgegner-

wegen

Personenbeförderungsrecht
hier: vorläufigen Rechtsschutzes

hat die 7. Kammer des Verwaltungsgerichts Schwerin am

7. November 2014

durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Voetlause,
den Richter am Verwaltungsgericht Kellner und
den Richter am Verwaltungsgericht Lüdtko

beschlossen:

1. Die Verfahren 7 B 774/14 und 7 B 814/14 werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden und unter dem Aktenzeichen 7 B 774/14 fortgeführt.
2. Die Anträge werden abgelehnt. Die Kosten des Verfahrens tragen die Antragsteller als Gesamtschuldner.
3. Der Streitwert wird auf 10.000,00 Euro festgesetzt.

Gründe:

I.

Der Beschluss zu 1. beruht auf § 93 VwGO; die Verfahren betreffen den gleichen Streitgegenstand.

II.

Die jeweiligen Anträge der Antragsteller zu 1. und 2.,

dem Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 S. 1 VwGO aufzugeben, den öffentlichen Schienenpersonennahverkehr auf der Strecke zwischen P. und M. (Südbahn) bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache weiter zu bestellen,

bleiben ohne Erfolg.

Es mag bereits fraglich sein, ob den Antragstellern eine Antragsbefugnis entsprechend § 42 Abs. 2 VwGO zur Seite steht. Denn mit Blick auf die Regelungen des Gesetzes über den

öffentlichen Personennahverkehr in Mecklenburg-Vorpommern (ÖPNVG M-V) ist hier festzustellen, dass die Antragsteller sich mit ihrem Angriff auf das Unterlassen der Weiterbestellung des hier im Streit stehenden Streckenabschnitts ab 14.12.2014 gegen ein Realhandeln wenden, bei dem sie wohl durch einen aus § 3 Abs. 3 ÖPNVG M-V resultierenden Rechtsreflex betroffen wären; denn durch den Wegfall der Bestellung von Schienenverkehr ergibt sich mittelbar für die Antragsteller die Notwendigkeit, als dann verbleibender Aufgabenträger im Verkehrseinzugsbereich der nicht mehr weiter bestellten Strecke weitere Verkehrsleistungen für die Bevölkerung bereitstellen zu müssen. Auch die Ausführungen im Regionalen Raumentwicklungsprogramm Westmecklenburg, das unter dem Unterpunkt 6.4 Verkehr und Kommunikation die hier in den Blick zu nehmende Strecke der überregionalen Schieneninfrastruktur zuordnet und noch 2011 u. a. formuliert, dass zur Verbesserung der Erreichbarkeit der Zentralen Orte untereinander die Strecken Ludwigslust – Neustadt-Glewe – Pachim – Lübz – (Waren) vorrangig ertüchtigt werden sollen, dürften für sich genommen nicht zur Vermittlung eines eigenständigen Klage- bzw. Antragsrechts der vom genannten Streckenverlauf betroffenen beiden Landkreise führen, denn unabhängig davon, dass die Abbestellung der Verkehrsleistung „Fahrgastbeförderung“ mit dem Fahrplanwechsel 2014/2015 nicht zwingend das Ertüchtigungsziel insgesamt in Frage zu stellen vermag, ist zumindest nicht ohne Weiteres erkennbar, dass vorliegend mit der Abbestellung gegen ein auch die Antragsteller begünstigendes Ziel der Raumordnung im Sinne von § 3 ROG verstoßen wird. Allerdings wird man generell Belange der wirtschaftlichen und infrastrukturellen Entwicklung, vor allem aber des durch Art. 28 GG geschützten Rechts der kommunalen Selbstverwaltung für die Antragsbefugnis mit in den Blick nehmen müssen. Unter diesem Aspekt, bei dem sich Streckenstilllegungen in Form von Abbestellungen ohne Weiteres auch auf die Planungshoheit der betroffenen Kommunen und Landkreise auswirken, wird man die Antragsbefugnis annehmen müssen (anders offenbar noch Gornig „Rechtsfragen bei Streckenstilllegungen durch die Deutsche Bundesbahn“, BayVBl. 1983 S. 193).

Gemäß § 123 Abs. 1 S. 2 VwGO kann auf Antrag, auch vor Klageerhebung, eine einstweilige Anordnung zur Regelung eines vorläufigen Zustandes in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis getroffen werden, wenn diese Regelung, vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen, nötig erscheint, um wesentliche Nachteile abzuwenden. Vorliegend dürfte das Begehren der Antragsteller entgegen ihrer Antragsformulierung auf eine solche Regelungsanordnung abzielen, denn die Antragsteller begehren ein aktives Tun des Antragsgegners im Sinne einer Weiterbestellung des Streckenabschnitts durch Vergabe an eine Verkehrsgesellschaft. Dieses ist dem Umstand geschuldet, dass aufgrund der Ausschreibung der Verkehrsleistung für einen bestimmten Zeitraum nach Ablauf dieses Zeitraums ohne erneute Ausschreibung und Vergabe die Verkehrsleistung entfällt. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung setzt unabhängig davon, ob eine Sicherungs- oder Regelungsanordnung begehrt wird, jeweils voraus, dass Tatsachen glaubhaft gemacht sind (§ 920 Abs. 2 ZPO i.V.m. § 123 Abs. 3 VwGO). Im Hinblick auf die Regelungsanordnung gilt, dass sich aus den glaubhaft gemachten Tatsachen ergeben muss, dass ohne die Anordnung ein Rechtsnachteil droht, mithin ein rechtlicher Anspruch auf die der begehrten Regelung entsprechende Handlung besteht (Anordnungsanspruch), und dass die gerichtliche Regelung besonders dringlich ist (Anordnungsgrund). In gesteigertem Maße ist dies zu fordern, wenn wie hier mit der begehrten einstweiligen Anordnung die im Hauptsacheverfahren erstrebte Entscheidung – wenn auch nur vorläufig – vorweggenommen würde. Damit würde ein Antragsteller nämlich zumindest zeitweise in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht im Wesentlichen so gestellt, als ob er in der Hauptsache in vollem Umfang obsiegt hätte.

Das grundsätzlich geltende Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache tritt mit Blick auf Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG und die darin verankerte Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes nur dann zurück, wenn eine Regelung zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes schlechterdings notwendig bzw. unabweisbar ist. Das ist dann der Fall, wenn zum einen die bei Versagung einstweiligen Rechtsschutzes zu erwartenden Nachteile für den Antragsteller unzumutbar schwer und im Hauptsacheverfahren nicht mehr zu beseitigen wären sowie zum anderen ein hoher Grad an Wahrscheinlichkeit für den Erfolg auch im Hauptsacheverfahren spricht (vgl. OVG Mecklenburg-Vorpommern, B. v. 06.09.2005 - 1 B 55/05 -, Rz. 6, zit. nach juris). Je schwerer die aus der Versagung vorläufigen Rechtsschutzes ergebenden Belastungen wiegen, je geringer die Wahrscheinlichkeit ist, dass sie im Falle des Obsiegens in der Hauptsache rückgängig gemacht werden können, desto weniger darf das Interesse an einer vorläufigen Regelung zurückgestellt werden. Entscheidend ist, dass die Prüfung eingehend genug ist, um die Antragsteller vor erheblichen und unzumutbaren, anders weder abwendbaren noch reparablen Nachteilen effektiv zu schützen (vgl. BVerfG, B. v. 11.03.2005 - 1 BvR 2298/04 -, Rz. 15, m.w.N., zitiert nach juris).

Die Anwendung dieser Maßstäbe führt hier zu dem Ergebnis, dass der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abzulehnen ist. Die Erfolgsaussichten im Hauptsacheverfahren richten sich danach, ob den Antragstellern ein Anspruch auf Weiterbestellung des Streckenabschnitts P. -M. der Südbahn zur Seite stehen könnte. Hier stellen sich rechtlich und tatsächlich schwierigere Fragen, deren Klärung dem Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben muss.

Es spricht jedoch bereits aus jetziger Perspektive einiges dafür, dass den Antragstellern ein solcher einklagbarer Anspruch auf Weiterbestellung der Strecke nicht zur Seite steht. Dabei bestehen für das Gericht keine Zweifel, dass der genannte Streckenabschnitt dem ÖPNVG M-V unterfällt. Dass hier die 50 km-Grenze in einer Mehrzahl der Beförderungsfälle (vgl. § 1 Abs. 1 ÖPNVG M-V) überschritten sein könnte, wie die Antragsteller annehmen, ist angesichts des vorhandenen Zahlenmaterials und der insofern auch unbestritten gebliebenen Angaben des Antragsgegners (durchschnittliche Reisestrecke 28 km) nicht erkennbar, so dass für den streitigen Streckenabschnitt und auch für die Gesamtstrecke der Anwendungsbereich des ÖPNVG M-V eröffnet ist. Denn auch bei Betrachtung der verkehrlichen Erschließungsfunktion des hier im Streit stehenden Streckenverlaufs drängt sich nicht die Annahme auf, dass die Strecke eine überregionale Funktion jenseits der durch § 1 Abs. 1 ÖPNVG M-V gezogenen Grenze hat.

Ein Anspruch auf Weiterbestellung ist derzeit nicht glaubhaft dargelegt. Gegen einen solchen Anspruch sprechen schon die erhobenen Daten zur Streckenauslastung, die tatsächlich für den hier zu betrachtenden Streckenabschnitt mit einer durchschnittlichen Tagesauslastung von ungefähr 100 Fahrgästen bei einem Verkehr zwischen – je nach Wochentag und Streckenabschnitt – 13 und 22 Zugfahrten (beide Richtungen, Zahl der Zugfahrten basiert auf den Darstellungen im Bericht „Verkehrskonzept Südbahn“ des Planungsbüros für Verkehr [PBV] Bo. , Br. & Ma. von Okt. 2013) auf einem sehr niedrigen Stand liegen. Das gilt unabhängig davon, dass die Antragsteller offenbar die Zahlenerhebung über Fahrgastzahlen im Jahr 2010 in Zweifel ziehen; die Antragsteller tragen hier aber weder substantiiert anderweitiges Zahlenmaterial vor, noch benennen sie konkret Erhebungsfehler, so dass das Gericht zumindest von einem für das Eilverfahren verwertbaren Anhaltspunkt ausgeht, auch wenn die Zahl nicht absolut genau sein und in Abhängigkeit von den äußeren Bedingungen auch größeren Schwankungen unterliegen mag. Insoweit belegt aber auch eine Kontrollberechnung unter Zugrundelegung einer Verdoppelung dieser Fahrgastzahl an einem Fahrtag mit nur 15 Zügen, dass eine danach anzunehmende durchschnittliche Besetzung der

Züge mit auch dann nur ca. 13 Fahrgästen eher sehr gering ist. Dieser Umstand in Zusammenschau mit dem im PBV-Gutachten beschriebenen (baulichen und technischen) Zustand des Netzabschnittes, der bei einem Weiterbetrieb (insoweit wohl unstrittig) die Notwendigkeit von Investitionen nach sich ziehen würde, macht deutlich, dass die Wirtschaftlichkeitsannahmen des Antragsgegners, der auch bei der Vergabe von Verkehrsleistungen dem Wirtschaftlichkeitsgebot unterliegt, eher zutreffen dürften. Unter Beachtung des Umstands, dass dem Streckenbesteller, hier also dem Antragsgegner als bisherigem Aufgabenträger, eine Einschätzungsprärogative für die Frage einer Weiterbestellung in Abwägung zum alternativen Angebot von Verkehrsleistungen zuzubilligen sein dürfte (vgl. § 3 Abs. 1 ÖPNVG M-V: „ausreichende Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen des öffentlichen Schienenpersonennahverkehrs“), spricht nach derzeitiger Erkenntnislage eher wenig für einen Anspruch der Antragsteller auf einen Weiterbetrieb des Schienenverkehrs auf dem streitgegenständlichen Streckenabschnitt.

Dass sich aus den Formulierungen des RREP Westmecklenburg für die Kläger im Hauptsacheverfahren ein solcher Anspruch auf Weiterbestellung herleiten ließe, ist ebenfalls eher unwahrscheinlich, weil Überwiegendes dafür spricht, dass es sich bei der Ausweisung schon nicht um ein Ziel der Raumordnung handelt, so dass es insoweit schon nicht darauf ankommen dürfte, ob den Antragstellern hierzu ein Klagerecht zur Seite steht (vgl. dazu auch Gornig a.a.O.).

Eine Vorwegnahme der Hauptsache ist auch nicht ausnahmsweise wegen besonders schwerwiegender Nachteile für die Antragsteller geboten, die nicht mehr rückgängig oder wieder gutgemacht werden könnten oder weil die Versagung des vorläufigen Rechtsschutzes für die Antragsteller hier schlechthin unzumutbar wäre (vgl. Finkelnburg / Dombert / Külpmann, Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren 6. Aufl., Rz. 195,197). Denn die negativen Folgen bestehen hier vor allem darin, dass die Antragsteller sich nach § 3 Abs. 3 ÖPNVG M-V in der Verpflichtung sehen, aufgrund des Wegfalls der Verkehrsleistungen im SPNV in ihrem Körperschaftsgebiet eine ausreichende Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im sonstigen ÖPNV sicherzustellen, soweit die Antragsteller keine eigenständige Bedienung/Bestellung der Bahnstrecke P. -M. nach § 3 Abs. 2 ÖPNVG M-V vornehmen wollen. Dass diese zusätzlich notwendigen Verkehrsleistungen durch die Antragsteller nicht erbracht werden könnten, ist nicht ersichtlich. Soweit die Antragsteller hier vortragen, dass der Wegfall des SPNV schon deshalb nicht ihre Eintrittspflicht begründen könnte, weil es sich um einen mehr als 50 km langen Schienenverkehrsabschnitt handele, der nicht mehr dem Schienenpersonennahverkehr zuzurechnen sei, folgt das Gericht diesem Ansatz nicht, weil die Mehrzahl der Beförderungsfälle wohl unter der in § 1 Abs. 1 ÖPNVG M-V beschriebenen Grenze bleibt. Damit haben nach § 3 Abs. 3 ÖPNVG M-V die Landkreise als Träger des sonstigen ÖPNV jeweils für ihr Körperschaftsgebiet eine ausreichende Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen zu erbringen. Es ist nicht ersichtlich, dass diese Aufgabe mit Wegfall der Eisenbahnstreckenbestellung P. -M. durch die Antragsteller nicht zu leisten wäre. Die Bereitstellung eines nicht-schienengebundenen Verkehrs erscheint ohne Weiteres möglich und ist auch den Betroffenen zumutbar. Zwar mag der damit notwendige Schienenersatzverkehr zu verlängerten Fahrzeiten führen, die dann aber durch die verbesserte Anbindung einzelner Ortschaften und eine deutlich vergrößerte Zahl an Haltestellen, durch die eine Vielzahl der Fahrgäste die bisher notwendigen Wegezeiten zu den Schienenhaltestellen/Bahnhöfen deutlich verkürzen können, Kompensation erfährt, zumal diese Transportleistung behindertengerecht gestaltet werden kann. Dass die Abdeckung der notwendigen Verkehrsleistungen von den Antragstellern auch tatsächlich so erbracht werden kann, deckt sich mit der Berichterstattung in der örtlichen Presse („Südbahn: Busse erreichen

mehr Fahrgäste“, Schweriner Volkszeitung v. 06.11.2014 S. 5), wonach der Busersatzfahrplan für manche Orte sogar sehr deutliche Verbesserungen bringt, allerdings bei einer regelmäßigen Verlängerung der Fahrzeiten mit Umsteigenotwendigkeit für jenen Teil der Fahrgäste, die die Gesamtstrecke zwischen P. und M. zurücklegen wollen. Im Übrigen erstattet der Antragsgegner nach Maßgabe des § 8 Abs. 3 S. 2 ÖPNVG M-V die Kosten dieser Verkehrsleistungen im Grundsatz, so dass für die Antragsteller auch keine unzumutbaren finanziellen Belastungen zu erwarten sind, wenn auch bei Einzelheiten über die Auslegung des Begriffs der „Übernahme dieser Verkehrsleistungen durch den sonstigen ÖPNV“ Streit entstehen mag.

Das Gericht verkennt dabei nicht, dass bei einem (ggf. temporären) Wegfall des Schienenverkehrs neben den Umsteigenotwendigkeiten insbesondere auch in den Blick zu nehmen ist, dass letztlich die Wiederinbetriebnahme einer Strecke bei einem entsprechenden Ausgang des Verfahrens der Hauptsache schon deshalb schwierig sein könnte, weil sich die Verkehrsströme an den zwischenzeitlichen Wegfall des Schienenverkehrs „gewöhnt“ haben. Insofern besteht allerdings tatsächlich die Möglichkeit für die Antragsteller, den Verlauf der Busstrecken an den Haltepunkten der Bahn zu orientieren und ggf. auch selbst den Betrieb der Bahn nach § 3 Abs. 2 ÖPNVG M-V anzustreben, so dass dieses kein zwingendes Argument für einen unabdingbaren Weiterbetrieb der Bahn bis zur Entscheidung in der Hauptsache ist. Das gilt umso mehr angesichts der Umstände, dass zumindest seit nunmehr einem Zeitraum von deutlich mehr als einem Jahr die Weiterbestellung des streitigen Streckenabschnitts zur Diskussion stand; insoweit wäre es an den Antragstellern gewesen, einen solchen Betrieb in Eigenregie zu prüfen.

Insoweit ist allerdings nicht zu verkennen, dass die Durchsetzung des Rechts in der Hauptsache, wenn den Klägern in einem solchen Verfahren ein Anspruch auf Weiterbestellung des hier im Streit stehenden Streckenabschnitts zuzubilligen wäre, eventuell dann obsolet wäre, wenn die Eisenbahninfrastrukturbedingungen einen Betrieb nicht mehr zuließen; dafür gibt es aber derzeit trotz eines bestehenden Renovierungs- und Modernisierungsbedarfs bei Trasse, Technik und Haltepunkten keine Anhaltspunkte.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1, § 159 S. 2 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 1 Gerichtskostengesetz (GKG) i. V. m. § 53 Abs. 2 GKG und orientiert sich an den Angaben der jeweiligen Antragsteller zum Hauptsacheverfahren. Aufgrund der mit diesem Verfahren verbundenen Vorwegnahme der Hauptsache war von einer Halbierung des Streitwerts im Eilverfahren abzusehen.

Rechtsmittelbelehrung:

I.

Der Beschluss zu 1. ist unanfechtbar (§ 146 Abs. 2 VwGO).

II.

Gegen den Beschluss zu 2. steht den Beteiligten die Beschwerde zu.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe der Entscheidung schriftlich bei dem Verwaltungsgericht Schwerin, Wismarsche Straße 323 a, 19055 Schwerin, einzulegen.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Domstraße 7, 17489 Greifswald, einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen. Das Oberverwaltungsgericht prüft nur die dargelegten Gründe.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird. Die Beteiligten müssen sich durch Bevollmächtigte im Sinne von § 67 Abs. 4 Sätze 3 bis 7 VwGO vertreten lassen. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe der Sätze 3, 5 und 7 zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

III.

Gegen den Beschluss zu 3. kann schriftlich oder zu Protokoll der Geschäftsstelle bei dem Verwaltungsgericht Schwerin, Wismarsche Straße 323 a, 19055 Schwerin, Beschwerde eingelegt werden.

Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,-- Euro übersteigt oder das Verwaltungsgericht die Beschwerde in dem Beschluss zugelassen hat. Sie ist innerhalb von sechs Monaten einzulegen, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat; ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann sie noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden

Voetlause, Kellner, Lüdtko.