

Freie Fahrt für die Dienstleistungsfreiheit im Personenbeförderungswesen

**Zu den Neuerungen im Bereich der Personenbeförderung durch die Verordnungen (EG)
Nr. 11/98 und 12/98**

Rechtsanwalt Dr. Kersten Heinz, Stuttgart/Rechtsanwalt Dr. Stephan Seltenreich, Bad Gandersheim¹

I. Einleitung

Am 11.12.1997 erließ der Rat der Europäischen Union die Verordnungen (EG) Nr. 11/98² und Nr. 12/98³ auf dem Gebiet der gemeinsamen Verkehrspolitik gem. Art. 74 ff. EGV. Regelungszweck ist die Vereinheitlichung

¹ Für die Mithilfe bei der umfangreichen Materialzusammenstellung und der Erstellung der Verfahrensskizze danken die Verfasser Herrn Rechtsreferendar Dimitros Livadiotis.

² EGABl. L 4 vom 8. 1. 1998, S. 1 ff.

³ EGABl. L 4 vom 8. 1. 1998, S. 10 ff.

der Personenbeförderung mit Kraftomnibussen im grenzüberschreitenden Personenverkehr innerhalb der EU sowie der gemeinschaftsweiten Kabotagebeförderung. Vor dem Hintergrund der Vollendung des gemeinsamen Binnenmarkts sollen die beiden Verordnungen das weitere Vordringen der Liberalisierung des Personenverkehrs mit Kraftomnibussen und die Vereinheitlichung des Personenbeförderungsrechts im gesamten EU-Gebiet ermöglichen. Dabei ist wichtigstes Ziel die Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit gem. Art. 59 ff. EGV in diesem Bereich durch die Beseitigung jeglicher Diskriminierung von Verkehrsunternehmen aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit oder aufgrund des Umstands, daß die Beförderungsleistung nicht im Mitgliedstaat der Niederlassung des Unternehmers erbracht wird.⁴ Damit sollen gleichartige Regelungsbedingungen geschaffen und ungleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten bei der grenzüberschreitenden Personenbeförderung und Kabotage beseitigt werden.

Desweiteren laufen die Verordnungen mit der im Amsterdamer Vertrag angepeilten Zielsetzung, einen möglichst hohen Beschäftigungsgrad im gesamten EU-Gebiet zu erreichen⁵, einher, als sie geeignet sind, den Personenbeförderungsverkehr gemeinschaftsweit auszudehnen und zu koordinieren. Dabei ist zu betonen, daß die Verordnungen in einem Gebiet mit 370 Mio. Einwohnern gelten und damit den im Personenverkehr mit Kraftomnibussen tätigen Unternehmen die Errichtung neuer (grenzüberschreitender) Verbindungen ermöglicht wird.⁶ Gleichzeitig wird damit aber auch den EU-Bürgern die Möglichkeit gegeben, die im Personenbeförderungsverkehr durch die Verordnungen neu erschließbaren Kommunikationswege zu nutzen.⁷

Während es sich bei der Verordnung 11/98 um eine Änderungsverordnung zur VO (EWG) Nr. 684/92⁸ des Rates vom 16. 3. 1992 zur Einführung gemeinsamer Regeln für den grenzüberschreitenden Personenverkehr mit Kraftomnibussen handelt, legt die VO 12/98 die Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Personenverkehr innerhalb eines Mitgliedstaates, in dem sie nicht ansässig sind, neu fest, nachdem die ursprünglich diesen Bereich regelnde VO (EWG) Nr. 2454/92⁹ des Rates vom 23. 7. 1992 (sogenannte Kabotage-Verordnung) durch den EuGH¹⁰ für nichtig erklärt wurde.

In der Folge sollen die einzelnen Ordnungsregelungen untersucht und die Änderungen zur bisherigen Rechtslage näher beleuchtet werden. Insbesondere wird zu erörtern sein, auf welche Art und Weise das gesteckte Ziel der Liberalisierung und Vereinheitlichung des Personenbeförderungsverkehrs erreicht werden soll und welche praktischen Auswirkungen sich daraus für die Verkehrsunternehmer ergeben.

II. Die Verordnung (EG) Nr. 11/98

1. Allgemeines

Die Verordnung 11/98 stellt eine Änderungsverordnung dar. Sie erneuert wesentliche Bereiche der bisher gültigen Verordnung 684/92 und gibt dieser ein zeitgemäßeres Aussehen. In Kraft getreten ist die VO 11/98 am 9. 1. 1998; Anwendung findet sie jedoch erst ab dem 11. 12. 1998. Damit sollte den Mitgliedstaaten Gelegenheit gegeben werden, sich auf die neue Ordnungslage einzustellen und die notwendigen Durchführungsvorschriften zu erlassen.

Kernbereich der VO 11/98 ist die in Art. 3 a neu eingeführte Gemeinschaftslizenz, die die bisherige innerstaatliche Personenbeförderungslizenz ablöst und eine gemeinschaftsweite Vereinheitlichung des Lizenzverfahrens sowie der Voraussetzungen für die Lizenzerteilung zur Folge hat. In Anbetracht der Komplexität bei der Neueinführung der Gemeinschaftslizenz und den von den Mitgliedstaaten zu treffenden Maßnahmen, sieht Art. 4 VO 11/98 allerdings vor, daß die Vorschriften über die Gemeinschaftslizenz erst ab 11. 6. 1999 zur Anwendung gelangen. Damit wurde ein Kernstück der Reform um weitere 6 Monate hinausgeschoben.

Inhaltlich wurde neben den Regelungen über die Gemeinschaftslizenz versucht, Bereiche, die sich als überflüssig erwiesen oder in der Praxis keine Anwendung fanden, zu entschlacken und übersichtlicher zu gestalten. So konnte beispielsweise auf das Konzept Pendelverkehr verzichtet werden. Ebenso wurde der Nahverkehr im Grenzgebiet aus dem Katalog der Sonderformen des Linienverkehrs herausgenommen.¹¹

Nach der neuen Ordnungslage ist somit zwischen der Gemeinschaftslizenz, die das bisher von den Mitgliedstaaten ausgestellte Dokument, die allgemeine Zulassung des Verkehrsunternehmers zum grenzüberschreitenden Personenverkehr betreffend, ersetzt, und der Genehmigung zur (konkreten) Durchführung des Linienverkehrs zu unterscheiden. Während erstere die (abstrakte) Eignung des Verkehrsunternehmers zur Durchführung des grenzüberschreitenden Personenverkehrs beinhaltet, erlaubt letztere die Durchführung grenzüberschreitenden Linienverkehrs in concreto.

2. Die neue Gemeinschaftslizenz

a) Anwendungsbereich

Nach der neuen Rechtslage benötigen Verkehrsunternehmer, die im gewerblichen grenzüberschreitenden Personenverkehr auf der Straße innerhalb der EU tätig werden wollen, eine Gemeinschaftslizenz. Gemeinschaftslizenzpflichtig sind mithin der Linienverkehr, die Sonderformen des Linienverkehrs, der Gelegenheitsverkehr und der Werkverkehr.¹² Die Gemeinschaftslizenz soll als Beleg dafür dienen, daß der

4 Zu den Intentionen der Verordnungen vgl. insbesondere die Begründung der Kommission zu ihren Verordnungsvorschlägen, KOM (95) 729 endg., S. 4 = BR-Drs. 149/96, S. 3 und KOM (96) 190 endg., S. 2 a = BR-Drs. 469/96, S. 19.

5 Vgl. insoweit EU-Nachrichten 3/97, S. III.

6 Vgl. hierzu insbesondere auch BR-Drs. 469/96, S. 15 ff., 20.

7 Vgl. BR-Drs. 149/96, S. 5.

8 EGABl. L 74 vom 20. 3. 1992, S. 1 ff.; abgedruckt bei *Bidinger*, Personenbeförderungsrecht, Loseblatt, Stand 1998, N 130, S. 1 ff.; *Zuck*, Das neue Recht für den ÖPNV und den Reiseverkehr, Heft 10 Schriftenreihe Bildungswerk der Omnibusunternehmer, 1993, S. 54 ff. jew. mit Anmerkungen. Ebenfalls zur VO 684/92: *Bidinger*, NVZ 1993, 289; *Fey*, TranspR 1993, 281 ff.; *Ipsen*, Omnibusrevue 11/92, S. 14 ff.; ders., Neues EG-Reiserecht, Heft 9 Schriftenreihe Bildungswerk der Omnibusunternehmer, 1992, S. 23 ff.; *Reh*, PuZ, 5/93, S. 34 ff.

9 EGABl. L 74 29. 8. 1992, S. 1 ff.; abgedruckt bei *Bidinger*, Personenbeförderungsrecht, N 145; Erläuterungen hierzu *Bidinger*, NVZ 1993, 289, 294; *Fey*, TranspR 1993, 281, 285 f.; *Ipsen*, Omnibusrevue 11/92, S. 18.

10 EuGHE 1994, 2081 ff.

11 Vgl. hierzu insbesondere die Verordnungsbegründung, EGABl. L 4 vom 8. 1. 1998, S. 1 Tz. 4 f.

12 Vgl. Art. 2 VO 684/92 i. d. F. d. Art. 1 Nr. 1 VO 11/98.

Verkehrsunternehmer im Mitgliedstaat der Niederlassung die Genehmigung zur Personenbeförderung mit Kraftomnibussen erhalten hat und daß das betreffende Unternehmen die Voraussetzungen der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften über den Zugang zum Beruf des Personenkraftverkehrsunternehmers und über die Sicherheit im Straßenverkehr für Fahrer und Fahrzeug erfüllt und deshalb auch grenzüberschreitend tätig werden darf.¹³ Weiterhin kann jeder Mitgliedstaat beschließen, daß er die Gemeinschaftslizenz auch als Genehmigung zur Personenbeförderung im innerstaatlichen Verkehr des Niederlassungsstaates ansehen will.¹⁴

b) Verfahren

Die Gemeinschaftslizenz ist auf Antrag von der zuständigen Behörde des Mitgliedstaates, in dem der Verkehrsunternehmer seine Niederlassung hat, zu erteilen. Demnach bedient sich die EU für die Lizenzerteilung der einzelnen Mitgliedstaaten, die die Genehmigung beim Vorliegen der Voraussetzungen zu erteilen haben. Dies bedeutet aber auch, daß jeder Mitgliedstaat selbst regeln kann, welche Behörde für die Lizenzerteilung zuständig ist. In Deutschland liegt bislang noch keine Zuständigkeitsregelung vor, doch kann davon ausgegangen werden, daß die für die Genehmigung nach Art. 5 VO 684/92 und § 11 PBefG zuständige Behörde (z. B. in Baden-Württemberg gem. § 2 I Nr. 1, II Nr. 2 PBefZu VO i. V. m. § 2 Busverordnung EG-PBefG die Regierungspräsidien) auch für die Erteilung der Gemeinschaftslizenz zuständig sein wird. Dies macht auch insofern Sinn, als die Gemeinschaftslizenz sodann von der selben Behörde erteilt wird, die auch für die Genehmigungserteilung bei der Durchführung des grenzüberschreitenden Linienverkehrs zuständig ist.

Das Genehmigungsverfahren richtet sich nach den Verwaltungsvorschriften des jeweiligen Mitgliedstaates, wobei dieser die Vorgaben in Art. 3 a VO 11/98 zu beachten hat.

Entsprechend ist die Lizenz nach pflichtgemäßer Prüfung durch die zuständige Behörde zu erteilen, wenn der Antragsteller die in Art. 3 Abs. 1 VO 684/92 i. d. F. d. Art. 1 Nr. 2 VO 11/98 aufgeführten Kriterien erfüllt. Insofern besteht ein Rechtsanspruch auf Erteilung der Lizenz, der sich letztlich aus der primärrechtlich geregelten Dienstleistungsfreiheit der Art. 59 ff. EGV ergibt und der durch die VO lediglich konkretisiert wird.

Die Lizenz ist in der Form des im Anhang zur VO 11/98 enthaltenen Musters auf den Namen des Verkehrsunternehmers auszustellen und kann nicht übertragen werden. Das Genehmigungsoriginal ist beim Verkehrsunternehmer aufzubewahren, zusätzlich muß sich eine beglaubigte Kopie der Genehmigung in jedem Fahrzeug, das vom Unternehmer im grenzüberschreitenden Personenverkehr eingesetzt wird, befinden.

Die Gemeinschaftslizenz wird für einen Zeitraum von 5 Jahren erteilt und kann auf Antrag mehrfach verlängert werden. Die Dauer der einzelnen Verlängerung beträgt jedoch maximal weitere 5 Jahre. Die Behörde ist bei jeder Verlängerung zur Prüfung verpflichtet, ob die Genehmigungsvoraussetzungen noch vorliegen. Anderenfalls muß der Antrag mittels einer mit Gründen versehenen Entscheidung abgelehnt werden.¹⁵ Hiergegen steht dem Verkehrsunternehmer nach erfolgloser Durchführung eines Widerspruchsverfahrens der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten offen.¹⁶

c) Durchführung der Vorschriften über die Gemeinschaftslizenz

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, spätestens am 31. 1. jeden Jahres der Kommission die Anzahl der Verkehrsunternehmer, die am 31. 12. des Vorjahres Inhaber einer Gemeinschaftslizenz waren sowie die Anzahl der beglaubigten Lizenzkopien, die der Anzahl der zu diesem Zeitpunkt zugelassenen Fahrzeuge entspricht, mitzuteilen.¹⁷

Dadurch soll die Kommission in die Lage versetzt werden, die Durchführung der Vorschriften über die Gemeinschaftslizenz zu überwachen. Außerdem können die mitgeteilten Daten statistisch ausgewertet werden, wodurch die Möglichkeit eröffnet wird, festzustellen, ob in der Praxis überhaupt bzw. noch weiterhin Regelungsbedarf besteht.

3. Einteilung der Arten der Personenbeförderung; Definitionen und Abgrenzung

a) Allgemeines, Zielsetzung

Bereits die VO 684/92 ist in Art. 2 von verschiedenen Arten der grenzüberschreitenden Personenbeförderung ausgegangen. Dies sind der Linienverkehr, die Sonderformen des Linienverkehrs, der Gelegenheitsverkehr, der Werkverkehr und der Pendelverkehr. Die dort getroffene Grundunterteilung wurde auch nach der ÄnderungsVO 11/98 beibehalten, allerdings teilweise mit Änderungen, wobei die Umfänglichste wohl die Abschaffung des Pendelverkehrs darstellt.

Je nachdem in welche Kategorie die grenzüberschreitende Personenbeförderung fällt, bestimmt sich die Frage der Genehmigungspflicht. Ausgehend von der Intention des Verordnungsgebers,¹⁸ gilt auch weiterhin der Grundsatz, daß der grenzüberschreitende Linienverkehr genehmigungspflichtig ist, die sonstigen Formen der Personenbeförderung indessen genehmigungsfrei bleiben.¹⁹ Entsprechend ist der Frage, um was für eine Art der Personenbeförderung es sich handelt, größte Beachtung zu schenken. Die einzelnen Personenbeförderungsarten sind in Art. 2 VO 683/92 i. d. F. d. VO 11/98 geregelt und sollen in der Folge näher beleuchtet werden.

b) Linienverkehr

Die Definition des Linienverkehrs in Art. 2 Nr. 1.1 VO 684/92 bleibt unverändert. Danach ist unter Linienverkehr

13 Vgl. insoweit Art. 3 Abs. 1 VO 684/92 i. d. F. d. Art. 1 Nr. 2 VO 11/98.

14 Art. 3 a Abs. 10 VO 684/92 i. d. F. d. Art. 1 Nr. 3 VO 11/98.

15 Art. 3 a Abs. 3, 6, 7, VO 684/92 i. d. F. d. Art. 1 Nr. 3 VO 11/98.

16 Art. 3 a Abs. 8 VO 684/92 i. d. F. d. Art. 1 Nr. 3 VO 11/98 verpflichtet die Mitgliedstaaten gegen die Ablehnung des Genehmigungsantrags Rechtsbehelfe zuzulassen, was in Deutschland allerdings wegen der Qualifizierung der Genehmigung als Verwaltungsakt unproblematisch ist.

17 Art. 3 a Abs. 9 VO 684/92 i. d. F. d. Art. 1 Nr. 3 VO 11/98.

18 Vgl. hierzu die Verordnungsbegründungen, EGABl. L 74, vom 20. 3. 1992, S. 1, Tz. 4 sowie EGABl. L 4 vom 8. 1. 1998, S. 1, Tz. 4 ff.

19 Dies darf nicht mit der zu bejahenden Frage verwechselt werden, ob eine Gemeinschaftslizenz notwendig ist. Gleiches gilt für die unten erörterte Frage der Genehmigungspflicht sonstiger Formen der Personenbeförderung.

die regelmäßige, jedermann zugängliche Beförderung von Fahrgästen auf einer bestimmten Verkehrsverbindung zu verstehen, bei der Fahrgäste an vorher festgelegten Haltestellen aufgenommen oder abgesetzt werden können. Der Anwendungsbereich der VO wird jedoch nur dann berührt, wenn es sich um grenzüberschreitenden Linienverkehr handelt.²² In der Sache besteht indessen kein Unterschied zur innerstaatlichen Begriffsbestimmung des Linienverkehrs i. S. d. § 42 PersBefG.

Neu eingeführt wurde durch Art. 1 Nr. 1.1 VO 11/98 Abs. 2 zu Art. 2 Nr. 1.1 VO 684/92, in dem klargestellt wurde, daß eine Anpassung der Beförderungsbedingungen eines Linienverkehrsdienstes dessen Charakter als Linienverkehr nicht verändert. Damit sollte dem in der Verordnungsbegründung genannten Ziel der Vereinfachung und Flexibilisierung Rechnung getragen werden.²¹ Ebenso zählt nunmehr zum (genehmigungspflichtigen) Linienverkehr der Nahverkehr im Grenzgebiet, nachdem er nicht mehr als Sonderform des Linienverkehrs gilt; Art. 1 Nr. 1. 2. Spiegelstrich VO 11/92.²²

c) Sonderformen des Linienverkehrs

Gem. Art. 2 Nr. 1.2 VO 684/92 i. d. F. d. VO 11/98 werden unter Sonderformen des Linienverkehrs Beförderungsformen verstanden, die alle Merkmale des Linienverkehrs erfüllen, jedoch in Abweichung davon nur einer bestimmten Personengruppe, nicht aber der Öffentlichkeit zugänglich sind. Hierunter fällt beispielsweise die Beförderung von Arbeitnehmern zwischen Wohnort und Arbeitsstätte oder die Beförderung von Schülern oder Studenten zwischen Wohnort und Lehranstalt.²³

Durch Art. 1 Nr. 1, 2. Spiegelstrich VO 11/98 wurde nunmehr der Nahverkehr im Grenzgebiet aus dem Katalog der Sonderformen des Linienverkehrs ausgenommen, mit der Folge, daß er jetzt unter den Linienverkehr fällt und damit genehmigungspflichtig ist. Allerdings können die Mitgliedstaaten gem. Art. 18 VO 684/92, der unverändert geblieben ist, bi- oder multilateral vereinbaren, daß der Nahverkehr im Grenzgebiet weiterhin wie bisher unter der Voraussetzung einer vertraglichen Regelung zwischen dem Veranstalter und Verkehrsunternehmer genehmigungsfrei bleibt.

Grundsätzlich bleiben auch weiterhin die Sonderformen des Linienverkehrs genehmigungsfrei, sofern (wie meistens) zwischen Veranstalter und Verkehrsunternehmer eine vertragliche Regelung besteht. Dies gilt ebenso für diesbezügliche Leerfahrten; Art. 4 Abs. 2 und 3 VO 684/92 i. d. F. d. Art. 1 Nr. 4 VO 11/98. Vereinbart also beispielsweise der in Müllheim ansässige Bauunternehmer mit einem Personenbeförderungsunternehmen, daß dieses morgens die Arbeitnehmer des Bauunternehmers an verschiedenen Treffpunkten aufnimmt und diese von Müllheim zur Baustelle nach Mühlhausen (Elsaß) und abends wieder zurück fährt, so ist dies genehmigungsfrei. Fehlt hingegen eine entsprechende vertragliche Regelung zwischen Veranstalter und Verkehrsteilnehmer, ist die Personenbeförderung allerdings genehmigungspflichtig.

d) Gelegenheitsverkehr

Die Definition des Gelegenheitsverkehrs wurde durch Art. 1 Nr. 1 5. Spiegelstrich VO 11/98 erheblich vereinfacht.

Danach fällt unter den Begriff Gelegenheitsverkehr „jeder Fahrdienst, der nicht der Definition des Linienverkehrs, einschließlich der Sonderformen des Linienverkehrs, entspricht und für den insbesondere kennzeichnend ist, daß auf Initiative eines Auftraggebers oder des Verkehrsunternehmers selbst vorab gebildete Fahrgastgruppen befördert werden“. Die bislang in Art. 2 Nr. 3.1 VO 684/92 a. F. enthaltene Aufzählung verschiedener Fallgestaltungen, die dort unter dem Begriff des Gelegenheitsverkehrs zusammengefaßt wurden, sowie die im Anhang der VO 684/92 a. F. genannten Fallvarianten wurden ersatzlos gestrichen.²⁴ Ebenfalls gestrichen wurde die in Art. 2 Nr. 3.1 VO 684/92 a. F. enthaltene Definition des Begriffs der „vorab gebildeten Fahrgastgruppen“.²⁵

Jeglicher grenzüberschreitender Gelegenheitsverkehr sowie die damit zusammenhängenden Leerfahrten sind genehmigungsfrei.²⁶ Die Durchführung von parallelen oder zeitlich befristeten Verkehrsdiensten, die bestehenden Liniendiensten vergleichbar und auf deren Benutzer ausgerichtet sind, unterliegen jedoch der Genehmigungspflicht.²⁷ Damit soll der Linienverkehr vor unlauterem Wettbewerb durch „Pseudo-Gelegenheitsfahrten“, die in Wirklichkeit verkappter Linienverkehr sind, geschützt werden.²⁸

Trotz der Genehmigungsfreiheit des grenzüberschreitenden Gelegenheitsverkehrs sieht Art. 1 Nr. 12 VO 11/98 vor, daß der Verkehrsunternehmer ein Fahrtenblatt, das einem von der Kommission festgelegten Muster entsprechen muß und mindestens Angaben über die Art des Verkehrsdienstes, die Hauptstreckenführung sowie den oder die beteiligten Verkehrsunternehmer nennen muß, vor Antritt jeder Fahrt ausfüllt und während der Fahrt im Fahrzeug mitführt.²⁹ Mit dieser Anforderung soll die leichtere Überprüfbarkeit des grenzüberschreitenden Gelegenheitsverkehrs durch einfachere Kontrollen erreicht werden.

e) Werkverkehr

Die Definition des Werkverkehrs bleibt auch nach dem Inkrafttreten der VO 11/98 im wesentlichen unverändert. Zwar ergänzt Art. 1 Nr. 1, 7. Spiegelstrich VO 11/98 die Definition des Werkverkehrs dahingehend, daß ein Hinweis auf den nichtkommerziellen Charakter des Verkehrsdienstes gegeben wird, doch wird das Grundelement beibehalten, daß es sich um Werkverkehr handelt, wenn eine natürliche oder juristische Person unentgeltliche Personenbeförderungen als Nebenzweck mit eigenen oder geleasteten Fahrzeugen durch einen bei der natürlichen oder juristischen Person Beschäftigten vornimmt. Erfasst werden damit

20 Vgl. hierzu *Bilfinger*, PersBefG-Kommentar, Band II, Stand 1998, N 130, Tz. 2 a; *Basedow/Dolfen*, in: *Danses*, Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, 1993, L Rdnr. 206.

21 Vgl. hierzu insbesondere die Verordnungsbegründung, EGABl. L 4 vom 8. 1. 1998, S. 1 Tz. 4.

22 Vgl. unter II. 3.c.

23 Vgl. insoweit die beispielhafte Aufzählung in Art. 2 Nr. 1.2 a-c VO 11/98.

24 Art. 1, 5. Spiegelstrich VO 11/98.

25 Art. 1 Nr. 1, 6. Spiegelstrich VO 11/98.

26 Art. 4 Abs. 1 und 3 VO 684/92 i. d. F. d. Art. 1 Nr. 4 VO 11/98.

27 Art. 1 Nr. 1, 5. Spiegelstrich VO 11/98.

28 Vgl. Begründung des Kommissionsvorschlags, KOM (96) 190 endg., S. 6 a = BR-Drs. 469/96, S. 22.

29 Zu den aus sich heraus verständlichen Einzelheiten vgl. Art. 1 Nr. 12 VO 11/98.

in der Regel Verkehrsdienste, die ein Arbeitgeber zur Beförderung eigener Arbeitnehmer mittels firmeneigener Fahrzeuge durchführt.

Der grenzüberschreitende Werkverkehr ist nunmehr in allen seinen Erscheinungsformen genehmigungsfrei. Die bisher genehmigungspflichtigen „anderen Werkverkehrsbeörderungen“ (Art. 13 Abs. 2 VO 684/92 a. F.) wurden mangels Praxisrelevanz ersatzlos gestrichen.³² Trotz der Genehmigungsfreiheit des Werkverkehrs ist aber auch weiterhin erforderlich, daß eine Bescheinigung nach einem von der Kommission festgelegten Muster mitgeführt wird.

f) Pendelverkehr

Durch Art. 1 Nr. 1, 4. Spiegelstrich VO 11/98 wird das gesamte Verkehrskonzept des Pendelverkehrs, das bisher in Art. 2 Nr. 2 VO 684/92 a. F. geregelt war, ersatzlos gestrichen. Die Streichung vereinfacht nicht nur die Verordnung und paßt sie den tatsächlichen Marktgegebenheiten an, für sie sprachen vielmehr auch praktische Gründe: So fand das Konzept des Pendelverkehrs bislang weder in einzelstaatlichen Vorschriften Eingang, noch war in der Praxis ein Bedarf vorhanden. Vielmehr war bislang nach einem Bericht der Kommission für den Pendelverkehr ohne Unterbringung fast keine Nachfrage vorhanden.³¹

Weiterhin ist festzustellen, daß der Pendelverkehr ohne Unterbringung weitgehend im Begriff des Linienverkehrs aufgeht, während der Pendelverkehr mit Unterbringung weitgehend im Gelegenheitsverkehr enthalten ist. Damit ist der Pendelverkehr nicht nur bei Grenzüberschreitung genehmigungsfrei, er bedarf auch keiner Gemeinschafts-lizenz.³²

g) Zusammenfassung

Betrachtet man die genehmigungspflichtigen grenzüberschreitenden Personenbeförderungen, so läßt sich feststellen, daß vornehmlich der Linienverkehr und ansonsten nur Randbereiche der Sonderformen des Linienverkehrs, der bisherige Nahverkehr im Grenzgebiet sowie die „Pseudo-Gelegenheitsfahrten“ genehmigungspflichtig sind.

Damit wurde die Zielsetzung, im wesentlichen nur für den grenzüberschreitenden Linienverkehr eine Genehmigung zu fordern und die sonstigen Personenverkehrsbeförderungen genehmigungsfrei zuzulassen, weitgehend verwirklicht.

4. Die Genehmigung

a) Allgemeines

In Fällen der Genehmigungspflicht der grenzüberschreitenden Personenbeförderung regelt sich die Genehmigungserteilung nach Art. 5 bis 10 VO 684/92 i. d. F. d. Art. 1 Nr. 5 – 10 VO 11/98. Aus der in Art. 59 EGV primärrechtlich festgelegten Dienstleistungsfreiheit, die für den Bereich der Personenbeförderung durch die VO 684/98 und VO 11/98 konkretisiert wird, ergibt sich, daß grundsätzlich von einem materiell-rechtlichen Genehmigungsanspruch auszugehen ist.³³ Unter dieser Prämisse versteht sich auch die nunmehrige Änderung der Voraussetzungen für die Genehmigungserteilung. Während der Verordnungstext das Augenmerk bisher eher auf die Genehmigungsverweigerung richtete, indem formuliert wurde: „Der Antrag kann abgelehnt

werden, wenn . . .“, wird nunmehr der Akzent mehr auf die Genehmigungspflicht gelegt und formuliert: „Die Genehmigung wird erteilt, es sei denn . . .“.³⁴

b) Ablehnungsgründe

Vorab sei bemerkt, daß die Ablehnung der Genehmigung nur aus den in Art. 7 Abs. 4 VO 684/92 i. d. F. d. Art. 1 Nr. 8 VO 11/98 abschließend genannten Gründen erfolgen darf. Insbesondere kann eine Ablehnung nicht aus Gründen der Staatsangehörigkeit oder wegen fehlender Niederlassung im Antragsstaat erfolgen. Gleichfalls stellt es keinen Ablehnungsgrund dar, daß die gleiche Verkehrsverbindung bereits von einem anderen Kraftverkehrsunternehmer bedient wird oder dieser den Linienverkehr zu billigeren Preisen anbietet.³⁵

Die bisherigen Ablehnungsgründe wurden in der Sache weitgehend beibehalten, allerdings in der Fassung des Art. 1 Nr. 8 VO 11/98 neu und übersichtlicher zusammengestellt. So entsprechen die Ablehnungsgründe des Art. 7 Abs. 4 a–e VO 684/92 i. d. F. d. Art. 1 Nr. 8 VO 11/98 denen des bisherigen Art. 7 Abs. 4 a und Abs. 4 b, 1. und 3. Spiegelstrich VO 684/92 a. F.

Neu geregelt wurde jedoch der bisherige unter Art. 7 Abs. 4 b, 2. Spiegelstrich VO 684/92 a. F. normierte Ablehnungsgrund bei einer Konkurrenzlage des beantragten Linienverkehrs zu einem Eisenbahndienst. Die Neuregelung sieht nunmehr unter Art. 7 Abs. 4 f. VO 684/92 i. d. F. d. Art. 1 Nr. 8 VO 11/98 vor, daß im Falle einer ernsthaften Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit eines vergleichbaren Eisenbahndienstes auf der betreffenden Teilstrecke die Genehmigung für den grenzüberschreitenden Linienverkehr abgelehnt werden kann. Darüber hinaus wurde im selben Absatz die Möglichkeit geschaffen, daß ab 1. 1. 2000 eine bereits erteilte Genehmigung mit Zustimmung der Kommission sechs Monate nach Unterrichtung des Verkehrsunternehmers ausgesetzt oder entzogen werden kann. Voraussetzung ist in diesem Fall, sowohl bei der anfänglichen Ablehnung als auch bei der nachträglichen Aussetzung oder Entziehung der Genehmigung, daß aufgrund einer eingehenden Analyse die ernsthafte Beeinträchtigung des Eisenbahndienstes auf der betreffenden Strecke nachgewiesen ist.

Diese Regelung ist bereits im Vorfeld der Verabschiedung der VO stark umstritten gewesen³⁶ und unter mehreren Aspekten zumindest bedenklich. So stellt unter europarecht-

30 Art. 1 Nr. 14, 1. Spiegelstrich VO 11/98.

31 Vgl. Begründung des Kommissionsvorschlages, KOM (96) 190 endg., S. 5 a f. = BR-Drs. 469/96, S. 21 f.

32 Vgl. o. II. 2. a).

33 So zu Recht bereits hinsichtlich des alten Wortlauts des Art. 7 Abs. 4 VO 684/92 a. F. Zuck, a. a. O. (Fn. 5), S. 52 sowie die Begründung des Kommissionsvorschlages, KOM (96) 190 endg., S. 10 a = BR-Drs. 469/96, S. 26.

34 Vgl. insoweit die bisherige Regelung in Art. 7 Abs. 4 a VO 684/92 a. F. und die neue Formulierung in Art. 7 Abs. 4 VO 684/92 i. d. F. d. Art. 1 Nr. 8 VO 11/98.

35 Vgl. Art. 7 Abs. 4 a. E. VO 684/92 i. d. F. d. Art. 1 Nr. 8 VO 11/98.

36 Vgl. einerseits den Kommissionsvorschlag, der eine ersatzlose Streichung dieses Ablehnungsgrundes vorsah (Kommissionsvorschlag, KOM (96), 190 endg., S. 10 a = BR-Drs. 469/96, S. 26) und andererseits den gemeinsamen Standpunkt des Rates, der sich für die Einführung der zusätzlichen Schutzklausel ab dem 1. 1. 2000 aussprach und sich letztlich durchsetzte (EGABl. C 164 vom 30. 5. 1997, S. 4).

lichem Aspekt die Schutzklausel zugunsten des Eisenbahnverkehrs eine Diskriminierung der Kraftverkehrsunternehmer dar, die dadurch noch eklatanter wird, als in mehreren Mitgliedstaaten der Eisenbahnverkehr längst von privaten Anbietern durchgeführt wird. Dies ist weder mit den Intentionen der VO 11/98, die die Herstellung eines freien Wettbewerbs zwischen den Verkehrsträgern beabsichtigt³⁷, vereinbar, noch mit den Prinzipien der in Art. 59 ff. EGV verankerten Dienstleistungsfreiheit. So steht eine derartige Differenzierung zwischen Personenbeförderungsverkehr auf der Straße und solchem auf der Schiene geradezu im Widerspruch zu dem von Art. 59 ff. EGV angestrebten Ziel der Gleichbehandlung im Dienstleistungsverkehr. Gründe für die vorgenommene Differenzierung sind europarechtlich keine ersichtlich und wohl lediglich unter lobbyistischen Erwägungen verständlich. Insoweit liegt ein Verstoß von Art. 7 Abs. 4 lit. f VO 684/92 i. d. F. d. Art. 1 Nr. 8 VO 11/98 soweit er die Privilegierung des Schienenverkehrs betrifft gegen primäres Gemeinschaftsrecht nahe. Aber auch unter innerstaatlicher Betrachtung ist die Schutzklausel zweifelhaft. So darf eine rechtmäßig erteilte Genehmigung nach innerstaatlichem Recht nur widerrufen werden, wenn ein Grund i. S. d. § 49 Abs. 2 VwVfG vorliegt. Ob dies der Fall ist, ist zumindest unklar; jedenfalls wird regelmäßig gem. § 49 Abs. 6 VwVfG der durch die Rücknahme entstandene Vermögensnachteil zu entschädigen sein, wenn der Widerruf aufgrund von § 49 Abs. 2 Nr. 3–5 VwVfG erfolgt. In der Regel wird es jedoch bereits am Vorhandensein des erforderlichen Rücknahmetatbestands fehlen, so daß auch innerstaatlich das notwendige Instrumentarium für die in der Verordnung getroffene Widerrufsmöglichkeit fehlt.

Jedenfalls wird man aber in Anbetracht der massiven Eingriffe in die Rechte der Kraftverkehrsunternehmer durch die Schutzklausel hohe Anforderungen an die „Ernsthaftigkeit der Beeinträchtigung“ sowie an die „eingehende Analyse“ seitens der Behörde stellen müssen.

c) Genehmigungsverfahren

aa) Die Genehmigung wird nur auf Antrag erteilt. Dem Antrag ist gem. Art. 6 Abs. 3 VO 684/92 i. d. F. d. Art. 1 Nr. 7 VO 11/98 eine Kopie der Gemeinschaftslicenz beizufügen, desweiteren hat der Antragsteller alle zweckdienlichen Angaben gegenüber der Genehmigungsbehörde abzugeben, um die ihn diese ersucht. Darunter fällt insbesondere ein Fahrplan zur Überprüfung der Lenk- und Ruhezeiten.

Zuständig ist – im Gegensatz zur Gemeinschaftslicenz, die zwingend im Niederlassungsstaat des Unternehmers zu beantragen ist – die Genehmigungsbehörde des Mitgliedstaates, in dem sich eine der Endhaltestellen des Verkehrsdienstes befindet. Insoweit besteht für den Verkehrsunternehmer ein Wahlrecht, in welchem Mitgliedstaat er die Genehmigung beantragt. Die innerstaatliche Behördenzuständigkeit richtet sich nach den Vorschriften des jeweiligen Mitgliedstaates. In Deutschland bestimmt sich daher die für die Genehmigung zuständige Behörde nach Art. 5 ff. VO 684/92 und § 11 PBefG (z. B. in Baden-Württemberg gem. § 2 I Nr. 1, II Nr. 2 PBefZuVO i. V. m. § 2 Busverordnung EG-PBefG die Regierungspräsidien).³⁸

bb) Der Ablauf des Genehmigungsverfahrens ist auch in der Neufassung erhalten geblieben.³⁹ Lediglich die Frist für die Genehmigungserteilung ist von 3 auf 4 Monate ver-

längert worden. Ebenfalls wurde die Frist zur Anrufung der Kommission von 3 auf 5 Monate und die Entscheidungsfrist der Kommission von 6 auf 10 Wochen verlängert.⁴⁰

Der Verfahrensablauf sieht vor, daß die Genehmigung im Einvernehmen der zuständigen Behörden aller Mitgliedstaaten, in denen Fahrgäste aufgenommen oder abgesetzt werden, erteilt wird. Die Behörden der jeweiligen Mitgliedstaaten haben der Genehmigungsbehörde innerhalb von 2 Monaten nach Eingang der Anfrage mitzuteilen, ob die Zustimmung erteilt wird. Bleibt die ersuchte Behörde untätig, so gilt das Einvernehmen mit Ablauf der Zweimonatsfrist als erteilt. Gleichzeitig hört die Genehmigungsbehörde ebenfalls innerhalb einer Frist von 2 Monaten die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten an, deren Hoheitsgebiet zwar durchfahren wird, in dem aber keine Fahrgäste zu- oder aussteigen. Während die Genehmigungsbehörde auch entgegen den anzuhörenden Behörden entscheiden kann, ist die Erteilung des Einvernehmens Rechtmäßigkeitsvoraussetzung; eine entgegengesetzte Entscheidung mithin rechtswidrig. Insoweit kann auf die aus dem nationalen Recht bekannte Dogmatik des gestuften Verwaltungsakts rekurriert werden.⁴¹

Wird das Einvernehmen versagt, was nur aus Gründen, die sich aus der VO selbst ergeben, geschehen darf, braucht die Genehmigungsbehörde den Antrag nicht abzulehnen. Vielmehr kann sie gem. Art. 7 Abs. 6 VO 684/92 i. d. F. d. Art. 1 Nr. 8 VO 11/98 die Kommission innerhalb einer Frist von 5 Monaten nach Antragstellung mit dem Fall befassen. Diese muß sodann innerhalb von 10 Wochen entscheiden. Fällt die Entscheidung der Kommission zugunsten des Antragstellers aus, so hat die Genehmigungsbehörde auch ohne Einvernehmen im Sinne der Kommissionsentscheidung die Genehmigung zu erteilen. Entscheidet die Kommission zu Lasten des Antragstellers, darf die Genehmigung nicht erteilt werden.⁴²

Dieser theoretisch in sich geschlossene und durchdacht wirkende Verfahrensablauf verliert jedoch viel von seiner Faszination, wenn er in der Praxis seine Feuerprobe zu bestehen hat. Dann wird nämlich sofort deutlich, daß die vorgesehenen Fristen, auch nachdem sie verlängert worden sind, in der Praxis kaum eingehalten werden können. Dies gilt um so mehr, wenn man berücksichtigt, daß bereits bei der Übermittlung der Anträge an die betroffenen ausländischen Behörden der Dienstweg einzuhalten ist und oftmals umfangreich Übersetzungen angefertigt werden müssen, bevor die notwendige Stellungnahme abgegeben werden kann. Auch die fiktive Zustimmung nach Ablauf von 2 Monaten hilft hier nur wenig, da für die Zustimmungsverweigerung bereits die unbegründete oder vorsorgliche Ablehnung ausreicht.

Unter praktischen Gesichtspunkten aber noch bedenklicher ist die Regelung des Art. 7 Abs. 6 VO 684/92 i. d. F. d. Art. 1 Nr. 8 VO 11/98, der der Genehmigungs-

37 Vgl. hierzu insbesondere die Verordnungsbegründung, EGABl. L 4 vom 8. 1. 1998, S. 1 Tz 7, wo die Abschaffung des Vorrangs des Schienenverkehrs ausdrücklich als anstrebenswert genannt ist.

38 Vgl. hierzu ausführlich *Bidinger*, NVZ 1994, 137, 138 f.

39 Vgl. daher auch *Fey*, TranspR 1993, 281, 284 f.

40 Art. 7 Abs. 3, 6, 7 VO 684/92 i. d. F. d. Art. 1 Nr. 8 VO 11/98.

41 Vgl. *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht 11. Auflage 1997, § 9 Rdnr. 39 m. w. N.

42 Zum Verfahrensablauf vgl. Art. 7 VO 684/92 i. d. F. d. Art. 1 Nr. 8 VO 11/98 sowie die Skizze.

behörde eine Ermessensentscheidung einräumt, die Kommission mit der Angelegenheit zu befassen, wenn die Zustimmungsbehörde ihre Zustimmung versagt. Lehnt die Genehmigungsbehörde nämlich die Befassung der Kommission mit der Angelegenheit ab, obwohl die Ablehnungsvoraussetzungen seitens der ausländischen Zustimmungsbehörde offensichtlich nicht vorliegen, so geht der Rechtsschutz des Antragstellers faktisch ins Leere. Da ihm der direkte Weg zur Kommission verwehrt ist, muß er innerstaatlich im Wege einer Verbeschaidungsklage vorgehen und die Genehmigungsbehörde auf fehlerfreie Ermessensausübung verklagen.⁴³ Dies wird in der vorgesehenen Vorlagefrist von 5 Monaten aber nicht zu schaffen sein. Einstweiliger Rechtsschutz gem. § 123 VwGO scheint zwar grundsätzlich als gangbarer Weg möglich, doch würde eine Entscheidung im Sinne des Antragstellers regelmäßig die Hauptsache (Befassung der Kommission) vorwegnehmen und wäre damit zumindest problematisch.⁴⁴

cc) Lehnt die Behörde die Genehmigung ab, was entweder geschehen kann, weil die Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 4 VO 684/92 i. d. F. d. Art. 1 Nr. 8 VO 11/98 nicht vorliegen, oder weil das Einvernehmen zu Recht versagt wird, oder weil die Kommissionsentscheidung zu Lasten des Antragstellers ausfällt, so ist die Entscheidung zu begründen. Wird die Genehmigung nach Durchführung des beschriebenen Verfahrens erteilt, so ist diese entsprechend dem im Anhang zur VO 11/98 aufgeführten Muster zu erstellen und auf den Namen des Antragstellers auszustellen. Eine Übertragung ist nicht möglich. Weiterhin muß die Genehmigung die Art des Verkehrsdienstes, die Streckenführung, insbesondere den Ausgangs- und den Zielort, die Gültigkeitsdauer, die maximal 5 Jahre betragen kann, aber nach erneuter Prüfung verlängerbar ist, sowie die Haltestellen und die Fahrpläne enthalten. Die Genehmigungserteilung berechtigt den Inhaber zur grenzüberschreitenden Personenbeförderung nach Maßgabe der in der Genehmigung festgelegten Streckenführung. Auch berechtigt die Genehmigung nunmehr zum Einsatz zusätzlicher Fahrzeuge im Falle einer vorübergehenden und außergewöhnlichen Situation. Notwendig ist insoweit nur noch das Mitführen einer Genehmigungskopie, einer Kopie der Gemeinschaftslizenz sowie einer Kopie des Vertrags zwischen dem Betreiber des Linienverkehrsdienstes und dem Unternehmer, der die zusätzlichen Fahrzeuge zur Verfügung stellt.⁴⁵

dd) Gegen die Ablehnung der Genehmigungserteilung oder der Genehmigungsverlängerung kann nach Durchführung eines Widerspruchsverfahrens vor den Verwaltungsgerichten Klage erhoben werden. Soweit die Kommission gem. Art. 7 Abs. 7 VO 684/92 i. d. F. d. Art. 1 Nr. 8 VO 11/98 eine Entscheidung trifft, kann der Antragsteller hiergegen gem. Art. 173 Abs. 4 EGV Nichtigkeitsklage vor dem EuGH erheben. Die unmittelbare Betroffenheit des Antragstellers im Sinne der Plaumann-Entscheidung⁴⁶, die für eine Zulässigkeit einer Nichtigkeitsklage notwendig ist, ist in einem solchen Fall gegeben.

5. Überwachung und Sanktionierung von Verstößen

Gem. Art. 19 VO 684/92 i. d. F. d. Art. 1 Nr. 18 VO 11/98 haben die Mitgliedstaaten Maßnahmen zu ergreifen, die insbesondere die Mittel der Überwachung sowie die Regelung der Ahndung von Verstößen gegen die Verordnungsbestimmungen zum Inhalt haben. Desweiteren ob-

liegt es den Mitgliedstaaten, die notwendigen Vorkehrungen zu treffen, um die Durchführung von Sanktionen zu gewährleisten. Insoweit müssen die vorgesehenen Maßnahmen und Sanktionen effizient, angemessen und von abschreckender Wirkung sein. Art. 16 Abs. 3 und 4 VO 684/92 i. d. F. d. Art. 1 Nr. 16 VO 11/98 selbst sieht bei einem schwerwiegenden Verstoß oder bei wiederholten geringfügigen Verstößen gegen Sicherheitsbestimmungen im Straßenverkehr den Entzug der Gemeinschaftslizenz oder einen befristeten Entzug von beglaubigten Kopien der Gemeinschaftslizenz durch die Behörden des Niederlassungsstaates vor. Ebenfalls ist bei wiederholten schwerwiegenden Verstößen gegen die Sicherheitsvorschriften im Straßenverkehr vorgesehen, daß die zuständigen Behörden den Verkehrsunternehmer zum grenzüberschreitenden Personenverkehr nicht zuzulassen brauchen. Weiterhin ist in Art. 16 Abs. 5 VO 684/92 i. d. F. d. Art. 1 Nr. 16 VO 11/98 eine gegenseitige Unterrichtungspflicht der Mitgliedstaaten über Verstöße und deren Ahndung vorgesehen.

III. Die Verordnung (EG) Nr. 12/98

1. Allgemeines

Die VO 12/98 ersetzt die vom EuGH für nichtig erklärte VO 2454/92, die ursprünglich den Bereich der Kabotage regeln sollte. Sie ist am 9. 1. 1998 in Kraft getreten, ist aber erst ab dem 11. 6. 1999 anwendbar.⁴⁷ Mit dieser als eher großzügig zu bezeichnenden Regelung sollte den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gegeben werden, die zur Durchführung der Verordnung erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen. Der Rat folgte daher einer seit langem bekannten Methodik⁴⁸, sich die Verwaltungsapparate der Mitgliedstaaten zur Durchführung und Verwirklichung eigener Vorstellungen zunutze zu machen.

Inhalt der VO 12/98 ist die gemeinschaftsweite Regelung der Kabotage für den Personenbeförderungsverkehr, wobei versucht wurde, ausgehend von der Dienstleistungsfreiheit der Art. 59 ff. EGV die Kabotage weitgehend genehmigungsfrei zu gestalten und einen gemeinschaftsrechtlichen Anspruch auf Zulassung zum Binnenmarkt zu schaffen. Dabei ist zu bedenken, daß die Kabotage bisher traditionell von jedem Mitgliedstaat selbst geregelt wurde und regelmäßig den im eigenen Hoheitsgebiet ansässigen Verkehrsunternehmern vorbehalten war.⁴⁹

Bereits hier ist jedoch festzuhalten, daß die Zielsetzung, nämlich die Beseitigung von Wettbewerbsbeschrän-

43 Zur Verbeschaidungsklage vgl. *Schmitt-Glaeser*, Verwaltungsprozessrecht, 14. Auflage 1997, Rdnr. 301; *Bosch/Schmidt*, Praktische Einführung in das verwaltungsgerichtliche Verfahren, 6. Auflage 1996, § 23 III. 1. und § 37 II. 1. b) bb).

44 Zum einstweiligen Rechtsschutz bei Ermessensentscheidungen und dem Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache vgl. *Bosch/Schmidt*, a. a. O., § 58 IV. m. w. N.

45 Zum Genehmigungsinhalt vgl. Art. 5 VO 684/92 i. d. F. d. Art. 1 Nr. 6 VO 11/98.

46 EuGHE 1963, 211 ff. Vgl. auch EuGHE 1987, 941 ff. (Codorniu).

47 Art. 15 VO 12/98.

48 Vgl. nur EuGHE 1983, 2633 ff. (Deutsche Milchkontor); 1990, 2879 ff. (Tafelwein), *Ehlers*, in: *Erichsen*, Allgem. Verwaltungsrecht 10. Aufl. 1995, § 3 Rdnr. 43 ff., 49 ff.

49 *Fey*, TranspR 1993, 281, 285.

kungen im Endergebnis durch die verabschiedete VO 12/98 nur teilweise gelungen ist. Während der Vorschlag der Kommission⁵⁰ vorsah, die Kabotage für alle Linienverkehrsdienste zu regeln, wurde die Anwendbarkeit der Verordnung in der geltenden Fassung von der Durchführung grenzüberschreitender Linienverkehrsdienste abhängig gemacht und der öffentliche Nahverkehr vollständig von der gemeinschaftsweiten Kabotageregulierung ausgenommen.

2. Definitionen und Anwendungsbereich der Verordnung

a) In Anlehnung an Art. 75 Abs. 1 lit. b EGV definiert Art. 1 VO 12/98 die Personenbeförderungskabotage als die zeitweilige, innerstaatliche Personenbeförderung in einem anderen Mitgliedstaat der EU (Aufnahmestaat), in dem der Personenverkehrsunternehmer weder über einen Unternehmenssitz noch über eine Niederlassung verfügt. Kabotage setzt also immer eine Konstellation voraus, in der die Personenbeförderung in einem anderen als dem Niederlassungsstaat des Verkehrsunternehmers durchgeführt wird. Während von VO 684/92 i. d. F. d. VO 11/98 die grenzüberschreitende Personenbeförderung erfaßt wird, regelt VO 12/98 Fälle, in denen die Personenbeförderung in einem Mitgliedstaat stattfindet, in dem der Verkehrsunternehmer weder Geschäftssitz noch Niederlassung hat.⁵¹

Desweiteren definiert Art. 2 VO 12/98 die Begriffe „Linienverkehr“, „Sonderformen des Linienverkehrs“, „Gelegenheitsverkehr“ und „Fahrzeug“. So stellt ein „Fahrzeug“ i. S. d. VO 12/98 ein Kraftfahrzeug dar, das dazu bestimmt ist, mehr als 9 Personen einschließlich des Fahrers zu befördern. Soweit die Vorschrift die Verkehrsarten betrifft ist eine weitgehende sachliche Kongruenz zwischen der VO 684/92 i. d. F. d. VO 11/98 und der VO 12/98 festzustellen. Dies führt zu einer einheitlichen Terminologie und zur Vereinheitlichung, was gerade in diesem durch Definitionen geprägten Bereich zu begrüßen ist.

b) Der Anwendungsbereich der KabotageVO ist in Art. 3 VO 12/98 geregelt, der allerdings zwischen den verschiedenen Beförderungsarten unterscheidet.

aa) Die Kabotage im Linienverkehr als Hauptanwendungsfall der Personenbeförderung ist gem. Art. 3 Nr. 3 VO 12/98 zugelassen, sofern sie im Rahmen eines grenzüberschreitenden Linienverkehrs entsprechend der VO 684/92 i. d. F. d. VO 11/98 durchgeführt wird. Dies hat zur Folge, daß die Zulassung zur Kabotage an eine grenzüberschreitende Personenbeförderung geknüpft ist und die ausschließliche Personenbeförderung in einem Aufnahmestaat im Rahmen des Linienverkehrs nicht vom Anwendungsbereich der VO 12/98 erfaßt wird. Insoweit greifen die einschlägigen Regelungen der jeweiligen Mitgliedstaaten ein, die aber regelmäßig keine Kabotageregulierung vorsehen. So dürfen zukünftig bei einem Verkehrsdienst im Linienverkehr, den ein in Deutschland niedergelassener Unternehmer von Hamburg über Hannover-Frankfurt-München-Mailand-Rom-Florenz nach Neapel durchführt, Passagiere beispielsweise in Mailand oder Rom zusteigen, während im gleichen Fall eine Verkehrsstrecke von Mailand über Rom nach Neapel mangels Grenzüberschreitung nicht vom Anwendungsbereich der VO 12/98 erfaßt ist und somit kein gemeinschaftsrechtlicher Kabotageanspruch besteht. Die Abhängigkeit der Kabotage vom Erfordernis der Grenzüberschreitung hat zur Folge, daß die durch die Kabotageverordnung angestrebte

Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit gerade im Bereich der Kabotage mittels Linienverkehr nicht erreicht wird. Sofern ein in einem Mitgliedstaat ansässiger Verkehrsunternehmer nämlich einen Liniendienst ohne Grenzüberschreitung in einem Aufnahmestaat durchführen will, unterliegt er den innerstaatlichen Regelungen des Aufnahmestaates und bedarf hierfür regelmäßig einer Genehmigung. Insoweit läuft die getroffene Regelung den Leitlinien der Verordnung entgegen und kann zu einer Diskriminierung ausländischer Verkehrsunternehmer führen, je nach dem von welchen Erfordernissen der Aufnahmestaat die Kabotagegenehmigung abhängig macht. Die Kommission, die in der von ihr vorgeschlagenen Fassung der Verordnung die Kabotage im Linienverkehr nicht an das Erfordernis eines Grenzüberschreitens koppeln wollte⁵², konnte sich in diesem Punkt gegen die (protektionistischen) Interessen des Rates nicht durchsetzen.

Ebenfalls sind gem. Art. 3 Nr. 3 S. 3 VO 12/98 Verkehrsdienste, die die Verkehrsbedürfnisse in einem Stadtgebiet oder einem Ballungsraum oder zwischen einem Stadtgebiet und seinem Umland befriedigen (Stadt- und Vorortdienste), vom Anwendungsbereich der Kabotageverordnung ausgenommen. Allerdings scheint die Ausklammerung dieser Dienste, die beispielsweise in Deutschland weitgehend dem öffentlichen Personennahverkehr (§ 8 Abs. 1 PBefG) entsprechen, wegen ihres Charakters als Dienste von allgemeinem Interesse gerechtfertigt.⁵³ In der Regel wird ein Verkehrsunternehmer, der sich im Rahmen eines grenzüberschreitenden Linienverkehrs nur kurzfristig und eher zufällig im Aufnahmestaat aufhält, nicht die öffentlichen Verpflichtungen des ÖPNV auf Dauer zuverlässig erfüllen können, so daß die bestehenden Strukturen des ÖPNV und seine langfristige Berechenbarkeit gefährdet würden.⁵⁴

bb) Die Sonderformen des Linienverkehrs sind gem. Art. 3 Nr. 1 VO 12/98 zur Kabotage zugelassen. Voraussetzung hierfür ist lediglich, daß ein Vertrag zwischen Veranstalter und Verkehrsunternehmer besteht. Die in Art. 3 Abs. 2 VO 2454/92 enthaltenen Einschränkungen sind entfallen, auch ist die Kabotage nicht wie der Linienverkehr vom Vorliegen einer Grenzüberschreitung abhängig.

cc) Die Kabotage im Gelegenheitsverkehr ist gem. Art. 3 Nr. 2 VO 12/98 einschränkungslos zulässig. Insoweit ist keine Neuerung zur Regelung in Art. 3 Abs. 1 S. 2 VO 2454/92, die trotz der Nichtigklärung durch den EuGH noch bis zur Neuregelung dieses Bereichs durch die VO 12/98 Anwendung findet⁵⁵, gegeben. Die Regelung in Art. 12 VO 684/92 i. d. F. d. VO 11/98, die in begrenztem Umfang eine Kabotageregulierung hinsichtlich örtlicher Ausflüge vorsieht, kann daher als überflüssig angesehen werden, da sie

50 Begründung des Kommissionsvorschlags, KOM (95) endg., S. 7 = BR-Drs. 149/96, S. 8.

51 Vgl. auch Fey, TranspR 1993, 281, 285.

52 Begründung des Kommissionsvorschlags, KOM (95) endg., S. 7 = BR-Drs. 149/96, S. 8.

53 Vgl. insoweit auch den geänderten Kommissionsvorschlag, EGABL C 124 vom 21. 4. 1997, S. 73.

54 So auch Ipsen, Omnibusrecht (OR) 11/92, S. 14, 19 hinsichtlich der für nichtig erklärten VO 2454/92, in der der Linienverkehr von der Kabotage ausgenommen war.

55 EuGH 1994, 2081, 2088. Der EuGH hat die VO 2454/92 zwar für nichtig erklärt, jedoch gem. Art. 174, Abs. 2 EGV erklärt, daß deren Wirkungen aufrechtzuerhalten sind, bis der Rat nach ordnungsgemäßer Anhörung des Parlaments eine neue Regelung erlassen hat.

von Art. 3 Nr. 2 VO 12/98 erfaßt wird. Eine Streichung zumindest ab Inkrafttreten der VO 12/98 wäre daher sinnvoll gewesen.

dd) Die Kabotagebeförderung durch sonstige Verkehrsdienste, insbesondere durch nicht vertraglich geregelte Sonderformen des Linienverkehrs sowie durch Werkverkehr, sind vom Anwendungsbereich der Kabotageverordnung nicht erfaßt.

3. Verfahrensablauf

a) Die Kabotagebeförderung im Rahmen der VO 12/98 unterliegt vorbehaltlich der Anwendung gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften den Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Aufnahmestaates. So bestimmen sich die Regelungen über

- die für den Beförderungsvertrag geltenden Preise und Bedingungen,
- die zulässigen Fahrzeuggewichte und -abmessungen,
- die Vorschriften über die Beförderung von Schülern, Kindern und Körperbehinderten,
- die Lenk- und Ruhezeiten und
- die auf die Beförderungsleistung entfallende Mehrwertsteuer

nach innerstaatlichem Recht des Aufnahmestaates unabhängig davon, um was für einen Verkehrsdienst es sich bei der Kabotage handelt.⁵⁶

b) Im Fall der Kabotage im Rahmen des grenzüberschreitenden Linienverkehrs regelt sich desweiteren

- die Genehmigungserteilung,
- das Ausschreibungsverfahren,
- die zu bedienende Verbindung, die Regelmäßigkeit, Beständigkeit und Häufigkeit des Verkehrs sowie
- die Streckenführung

ebenfalls nach dem innerstaatlichen Recht des Aufnahmestaates.⁵⁷ Dabei wird jedoch durch Art. 4 Abs. 4 VO 12/98 klargestellt, daß die Aufnahmestaaten Verkehrsunternehmer, die Kabotagebeförderung durchführen wollen, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit oder Niederlassung bei der Anwendung der innerstaatlichen Vorschriften mit den ansässigen Verkehrsunternehmern gleichzubehandeln haben.

Dies bedeutet somit, daß für die Hauptform der Kabotage, nämlich den grenzüberschreitenden Linienverkehr, eine Genehmigung des Aufnahmestaates für die Kabotage benötigt wird, wenn dieser eine Genehmigungspflicht vorsieht. Diese muß unter den gleichen Voraussetzungen erteilt werden wie für inländische Verkehrsunternehmer. Insoweit hilft dem die Kabotagebeförderung durchführenden Verkehrsunternehmer auch nicht die Vorschrift des Art. 3 a Abs. 10 VO 684/92 i. d. F. d. VO 11/98, wonach die Gemeinschaftslizenz auch für die Beförderung im innerstaatlichen Verkehr gilt, sofern der jeweilige Mitgliedstaat dies bestimmt. Die Vorschrift bezieht sich nämlich lediglich auf Beförderungsleistungen in dem Staat, in dem der Verkehrsunternehmer seinen Sitz hat, nicht jedoch auf den Aufnahmestaat, was selbst dann gilt, wenn dieser die Gemeinschaftslizenz für in seinem Gebiet ansässige Unternehmer auf die innerstaatliche Personenbeförderung ausgedehnt hat.

Für die übrigen Kabotagebeförderungen ist keine Genehmigung des Aufnahmestaates notwendig. Dies ergibt sich daraus, daß Art. 4 Abs. 3 VO 12/98 nur den grenzüber-

schreitenden Linienverkehr der innerstaatlichen Genehmigungspflicht unterwirft, die übrigen Verkehrsarten aber nicht erwähnt. Dies kann im Einzelfall zu Inländerdiskriminierungen⁵⁸ führen, wenn nämlich – wie beispielsweise in Deutschland⁵⁹ – die Durchführung von Sonderformen des Linienverkehrs oder des Gelegenheitsverkehrs durch inländische Verkehrsunternehmer genehmigungspflichtig ist.

c) Für die Kabotage im grenzüberschreitenden Linienverkehr ist in jedem Fahrzeug, das zur Kabotage eingesetzt wird, die Gemeinschaftslizenz oder eine beglaubigte Abschrift hiervon, die vom Niederlassungsstaat ausgestellte Genehmigung zur Durchführung des grenzüberschreitenden Linienverkehrs sowie die vom Aufnahmestaat erteilte Genehmigung zur innerstaatlichen Personenbeförderung, sofern die Vorschriften des Aufnahmestaates dies vorsehen, mitzuführen und auf Verlangen vorzuzeigen.⁶⁰ Im Falle der Kabotage, die im Rahmen der Sonderformen des Linienverkehrs durchgeführt wird, ist die Gemeinschaftslizenz und ein Kontrollpapier in Form des Vertrags zwischen Verkehrsunternehmer und Veranstalter des Verkehrsdienstes oder eine beglaubigte Abschrift hiervon mitzuführen. Desweiteren ist ein Fahrtenblatt in Form einer monatlichen Aufstellung auszufüllen und der zuständigen Behörde im Niederlassungsstaat zurückzusenden.⁶¹

Für die Kabotage im Gelegenheitsverkehr ist notwendig, daß in dem die Kabotage durchführenden Fahrzeug die Gemeinschaftslizenz oder eine beglaubigte Abschrift hiervon, sowie ein Kontrollpapier in Form eines Fahrtenblattes, das einem von der Kommission festgelegten Vordruckmuster entsprechen muß, mitgeführt wird.⁶²

4. Schutzmaßnahmen bei ernsthafter Marktstörung

Durch die Liberalisierung und Freigabe der Kabotage im Rahmen der VO 12/98 bestanden ebenso wie bereits bei der VO 2454/92 Bedenken⁶³, daß es in einzelnen Gebieten eines Mitgliedstaates zu einem Überangebot an Verkehrsdiensten kommen kann mit der Folge, daß u. U. eine Störung des finanziellen Gleichgewichts von Unternehmen eintreten kann und diese in ihrer Existenz bedroht werden. Deshalb wurde mit Art. 9 Abs. 1 und 2 VO 12/98 eine Schutzklausel in die Kabotageverordnung aufgenommen, die im wesentlichen der bereits in Art. 8 VO 2454/92 getroffenen Regelung entspricht. Danach können für den Fall, daß die Freigabe der Kabotage in einem Gebiet eines Mitgliedstaats zu einer ernsthafte Marktstörung führt, durch die Kommission die erforderlichen Schutzmaßnahmen angeord-

56 Art. 4 Abs. 1 VO 12/98.

57 Art. 4 Abs. 2 VO 12/98.

58 Zur Inländerdiskriminierung vgl. *Heinz/Seltenreich*, ZLR 1998, 611 ff.; *Hammerl*, Inländerdiskriminierung, 1997; *Schilling*, JZ 1994, 8 ff.; *Nicolaysen*, EuR 1991, 95 ff. jeweils m. v. N.

59 Vgl. für die Sonderformen des Linienverkehrs § 2 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 43 PBefG sowie für den Gelegenheitsverkehr § 2 Abs. 1 Nr. 4 i. V. m. § 46 PBefG.

60 Vgl. Art. 5 VO 12/98, Art. 3 a Abs. 3, S. 3 VO 684/92 i. d. F. d. VO 11/98; Art. 15 VO 684/92 i. d. F. d. VO 11/98; § 17 Abs. 4, S. 2 PBefG.

61 Art. 5 VO 12/98; Art. 6 Abs. 4 VO 12/98; Art. 6 Abs. 2 und 3 VO 12/98.

62 Art. 5 VO 12/98; Art. 8 VO 12/98.

63 Vgl. nur den Gemeinsamen Standpunkt (EG) Nr. 22/97 vom Rat festgelegt am 14. 4. 1997, EGABl. C 164 vom 30. 5. 1997, S. 17, 20; Vorschlag der Kommission, EGABl. C 60 vom 29. 2. 1996, S. 10, 13.

net werden, die allerdings längstens 12 Monate in Kraft bleiben dürfen. Gegen die Entscheidung der Kommission Schutzmaßnahmen bzw. keine zu erlassen, kann jeder Mitgliedstaat den Rat anrufen, der wiederum die Möglichkeit hat, die Kommissionsentscheidung aufzuheben.⁶⁴

5. Überwachung und Sanktionierung von Verstößen

Die VO 12/98 enthält in Art. 11 ein ganzes Bündel an Maßnahmen zur Überwachung und Ahndung von Verstößen gegen Verordnungsbestimmungen, sowie gegen sonstige Gemeinschaftsvorschriften oder einzelstaatliche Verkehrsvorschriften, die im Zusammenhang mit Kabotagebeförderungen begangen werden. So reichen die Sanktionen von einer einfachen Verwarnung des Verkehrsunternehmers bis hin zum zeitweiligen oder gar dauerhaften Entzug der Personenbeförderungsgenehmigung. Um eine effiziente grenzüberschreitende Überwachung sicherzustellen, sehen Art. 11 Abs. 1 und 4 VO 12/98 einen gegenseitigen Informationsaustausch und gegenseitige Amtshilfe zwischen den zuständigen Behörden des Niederlassungs- und des Aufnahme- staates vor.

IV. Fazit

So erfreulich auch der Versuch, die Personenbeförderung zu liberalisieren und gemeinschaftsweit einheitlich zu regeln ist, ist doch festzustellen, daß die VO 11/98 ebenso wie die VO 12/98 nicht mit letzter Konsequenz die Dienstleistungsfreiheit i. S. d. Art. 59 EGV anstreben. Dies liegt vornehmlich an protektionistischen Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten, die eher bestrebt sind, ihre eigenen Pfründe zu sichern als sich auf das Wagnis eines freien und gemeinschaftsweiten Wettbewerbs einzulassen. So ist im Be-

reich der VO 12/98 die Begrenzung der Kabotage im Linienverkehr auf grenzüberschreitende Verkehrsdienste zu bemängeln. Ebenso sind die in Art. 9 VO 12/98 vorgesehenen Schutzmechanismen zur Vermeidung ernster Marktstörungen einer Liberalisierung des Personenbeförderungsverkehrs nicht förderlich. Im Bereich der VO 11/98 ist die dogmatisch nicht erklärbare und wohl gegen primäres Gemeinschaftsrecht verstoßende Privilegierung der Eisenbahndienste zu bemängeln. Dies mag vielleicht unter dem Blickwinkel des Umweltschutzes⁶⁵ begrüßenswert sein, zur Beseitigung ungleicher Wettbewerbsbedingungen bei der Personenbeförderung, wie sie die VO 11/98 anstrebt, sind solche Regelungen allerdings kaum geeignet.

Begrüßenswert ist aber, das Bestreben, die alte Fassung der VO 684/92 von unnötigem Ballast, wie beispielsweise die Regelungen über den Pendelverkehr, zu entlasten und dadurch zu klareren und übersichtlicheren Regelungen zu gelangen. Allerdings wäre insofern auch eine Neubekanntmachung der VO 684/92 hilfreich gewesen, da die gewählte Form der Veränderungsverordnung das Verständnis dieser nicht einfachen Regelungen nicht gerade erleichtert.

Trotzdem ist mit der nunmehrigen gemeinschaftsweiten Regelung der Personenbeförderung ein Schritt in die richtige Richtung getan. Es bleibt zu hoffen, daß in Zukunft die noch vorhandenen Wettbewerbsbeeinträchtigungen beseitigt und Schutzklauseln abgeschafft werden. Dies würde im Bereich der Personenbeförderung einen weiteren Fortschritt zur Vollendung eines gemeinsamen Binnenmarktes darstellen.

64 Zum Verfahrensablauf im einzelnen vgl. Art. 9 Abs.433 bis 6 VO 12/98.

65 Vgl. hierzu *Callies*, Informationsdienst Umweltrecht 1992, 219, 222 hinsichtlich der Privilegierung des Eisenbahnverkehrs beim Güterverkehr.

Schematische Darstellung des Genehmigungsverfahrens gemäß Art. 6, 7 VO(EG) 684/92, VO(EG) 11/98 und der diesbezüglichen Rechtsschutzmöglichkeiten

