Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-1133/2012

Urteil vom 8. November 2012

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),
Richter André Moser, Richterin Marianne Ryter,
Gerichtsschreiberin Mia Fuchs.

Parteien

ExpressBus GmbH, Kastanienweg 2, 6353 Weggis,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Verkehr BAV, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Änderung der Genehmigung für den grenzüberschreitenden Linienbusverkehr.

Sachverhalt:

A.
Die ExpressBus GmbH ist geschäftsführendes Unternehmen einer Vereinigung mit zwei Verkehrsunternehmen mit Sitz in Österreich und Deutschland und drei Unterauftragnehmern in Bulgarien und der Schweiz. Gemeinsam mit den Unternehmen in Österreich und Deutschland ist sie Inhaberin der Genehmigung Nr. CH060 für den Linienverkehr mit Kraftomnibussen auf der Strecke Zürich – Wien. Die Genehmigung ist gültig bis zum 30. November 2015.

Am 4. Mai 2011 hatte die ExpressBus GmbH im Namen aller an der Unternehmensvereinigung beteiligten Verkehrsunternehmen einen Antrag auf Änderung der Genehmigung Nr. CH060 gestellt. Nach Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens in der Schweiz passte die ExpressBus GmbH ihren Antrag mit Schreiben vom 30. August 2011 an, woraufhin die nationale Vernehmlassung wiederholt wurde, bevor eine solche in Deutschland und Österreich erfolgte.

Am 25. Januar 2012 bewilligte das Bundesamt für Verkehr (BAV) den Antrag der ExpressBus GmbH und erteilte die geänderte Genehmigung Nr. CH060. Die Genehmigung gilt neu für die Strecke ab Bern bis Wien und ist gültig bis zum 30. November 2015. Unter Ziff. 6 Bst. j "Besondere Bedingungen oder Bemerkungen" der Genehmigung ist wie bis anhin folgende Auflage enthalten: "Gemäss Art. 20 Abs. 1 des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (Landverkehrsabkommen, SR 0.740.72; in Kraft seit 1. Juni 2002) ist die Beförderung zwischen zwei Orten, die im Gebiet einer Vertragspartei liegen und von einem Verkehrsunternehmer durchgeführt werden, der im Gebiet der anderen Vertragspartei niedergelassen ist, nicht zulässig. Personenbeförderungen zwischen Deutschland und Österreich sind nicht erlaubt."

B.
Gegen die Verfügung und Genehmigung des BAV hat die ExpressBus GmbH (Beschwerdeführerin) am 27. Februar 2012 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht erhoben. Sie beantragt die ersatzlose Streichung des zweiten Satzes der Auflage Ziff. 6 Bst. j der Genehmigung vom 25. Januar 2012. Eventualiter sei der Satz wie folgt umzuformulieren: "Personenbeförderungen zwischen Deutschland und Österreich sind den

beteiligten Verkehrsunternehmungen mit Sitz in der Schweiz nicht erlaubt".

Zur Begründung macht die Beschwerdeführerin im Wesentlichen geltend, das BAV etabliere gestützt auf Art. 20 Landverkehrsabkommen sowie Art. 3 des Anhangs 7 Landverkehrsabkommen offensichtlich eine differenzierte Genehmigungspraxis, je nachdem, wie sich Unternehmensvereinigungen hinsichtlich schweizerischer Beteiligung ausgestalten. Die Erwägungen des BAV betreffend das auferlegte Kabotageverbot zwischen EU-Mitgliedstaaten an die Adresse von Verkehrsunternehmungen mit Sitz in einem EU-Mitgliedstaat trügen somit einerseits den relevanten internationalen Bestimmungen keine Rechnung, andererseits bestünde für diese Praxis auch im nationalen Recht keine Grundlage. Die Praxis führe dazu, dass schweizerische Unternehmungen im Bereich des grenzüberschreitenden Linienverkehrs (mit EU-Mitgliedstaaten) systematisch benachteiligt würden.

C.

Das BAV (Vorinstanz) beantragt in seiner Vernehmlassung vom 20. April 2012 die Abweisung der Beschwerde. Es weist darauf hin, dass sich gemäss Art. 3 des Anhangs 7 Landverkehrsabkommen die Einreichung der Genehmigungsanträge durch schweizerische Verkehrsunternehmer nach schweizerischem Recht richte. Die Beschwerdeführerin habe ursprünglich im April 2010 um Erteilung einer Genehmigung für den grenzüberschreitenden Linienbusverkehr auf der Strecke Zürich – Wien ersucht. Im Antragsformular vom 25. Februar 2010 habe sie unter Punkt 12, "zusätzliche Angaben/die Änderung ist bedingt durch", aufgeführt: "kein Personentransport zwischen München (D) und Wien (A)". Die ursprüngliche Genehmigung CH060 sei somit ohne Personenbeförderungen zwischen Deutschland und Österreich beantragt und so auch genehmigt worden. Bei der nun beantragten Änderung sei weder aus dem Antragsformular, dem Fahrplan noch der Fahrpreisliste hervorgegangen, dass neu Beförderungen zwischen Deutschland und Österreich stattfinden sollen und somit eine Änderung der ursprünglichen Genehmigung betreffend diesen Punkt beabsichtigt gewesen wäre. Da sich die Rechte und Pflichten des geschäftsführenden Verkehrsunternehmens auf die an der Unternehmensvereinigung beteiligten Unternehmen und Unterauftragnehmer erstreckten, betreffe der Ausschluss von Personentransporten zwischen Deutschland und Österreich alle beteiligten Transportunternehmen. Diese Ansicht werde auch von der Europäischen Kommission geteilt.

D.
In ihrer Replik vom 8. Juni 2012 macht die Beschwerdeführerin geltend, die Praxis der Vorinstanz, Gesuche mit vorgesehenen Kabotageverkehren in der EU grundsätzlich nicht zu bewilligen, sobald schweizerische Unternehmen beteiligt sind, gestalte sich als rechtswidrig und diskriminierend. Es sei nämlich davon auszugehen, dass sich die Parteien so organisieren, dass das schweizerische Unternehmen eben gerade keine gegen das Kabotageverbot verstossende Transporte durchführen werde. Eine solche Aufgabenteilung zwischen den Unternehmen sei absolut zulässig. Statt ein Gesuch mit beabsichtigter Kabotage innerhalb der EU abzulehnen, sobald ein schweizerisches Unternehmen beteiligt ist, liesse sich – obwohl angesichts der rechtlichen Grundlagen nicht notwendig – eine Auflage in die Bewilligung aufnehmen, wonach schweizerischen Transportunternehmen die Kabotage auf dem EU-Gebiet untersagt ist.

E.
Die Vorinstanz reicht am 18. Juni 2012 ihre Duplik ein.

F.
In ihren abschliessenden Bemerkungen vom 16. Juli 2012 hält die Beschwerdeführerin im Wesentlichen an ihren bisherigen Ausführungen fest.

G.
Am 30. Juli 2012 reicht die Beschwerdeführerin eine unaufgeforderte Eingabe ein, in der sie Bezug nimmt auf ein Schreiben der Vorinstanz vom 23. Juli 2012 und festhält, dass die Frage der Zulässigkeit von EU-Kabotageverkehren durch EU-Transportunternehmungen im Rahmen gemischter Kooperationen durch das Bundesverwaltungsgericht verbindlich zu beantworten sei.

H.
Die Vorinstanz gibt am 7. August 2012 eine weitere Stellungnahme zu den Akten.

I.
Auf weitere Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird, soweit entscheidrelevant, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Das BAV gehört zu den Behörden nach Art. 33 Bst. d VGG und ist daher eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben (Art. 32 VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

2.

2.1 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c). Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein. Die Beschwerdelegitimation ist von Amtes wegen zu prüfen, wobei die Beschwerdeführerin aufgrund ihrer prozessualen Pflicht, die Beschwerde zu begründen, ihre Legitimation zu substantiieren hat. Das Bundesverwaltungsgericht ist jedoch nicht an ihre Vorbringen gebunden (vgl. Art. 62 Abs. 4 VwVG; ISABELLE HÄNER, in: Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, AUER/MÜLLER/SCHINDLER [Hrsg.], Zürich 2008, Rz. 2 f. zu Art. 48 VwVG, nachfolgend: Kommentar zum VwVG).

Art. 48 Abs. 1 VwVG umschreibt die allgemeine Beschwerdebefugnis übereinstimmend mit der Bestimmung von Art. 89 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110), welche die Legitimation zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht regelt. Die beiden Bestimmungen sind entsprechend in gleicher Weise auszulegen (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 2.61) und die zum BGG ergangene Rechtsprechung und die diesbezügliche Lehre können bei der Prüfung der Beschwerdelegitimation vor dem Bundesverwaltungsgericht beigezogen werden.

2.2 Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG betrifft die sog. formelle Beschwer. Um formell beschwert zu sein, muss die beschwerdeführende Person grund-

sätzlich am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen haben und mit ihren Anträgen ganz oder teilweise unterlegen sein (VERA MARANTELLI-SONANINI/SAID HUBER, in: Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, WALDMANN/WEISSENBERGER [Hrsg.], Zürich 2009, Art. 48 VwVG N 22, nachfolgend: Praxiskommentar zum VwVG).

Unter dem Erfordernis der materiellen Beschwer wird ein besonderes Berührtsein und ein schutzwürdiges Interesse verlangt (Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c VwVG). Die materielle Adressatin einer Verfügung steht grundsätzlich a priori in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache. Als schutzwürdig gelten dabei rechtliche, aber auch bloss tatsächliche Interessen. Diese brauchen mit dem Interesse, das durch die von der Beschwerdeführerin als verletzt bezeichneten Normen geschützt wird, nicht übereinzustimmen. Wer Beschwerde führt, muss aber jedenfalls stärker als die Allgemeinheit betroffen sein. Diese Anforderungen sollen die Popularbeschwerde ausschliessen (BGE 135 II 172 E. 2.1, BGE 131 II 587 E. 2.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3014/2010 vom 31. Januar 2011 E. 3.2, je mit Hinweisen).

Ein Interesse zur Beschwerdeführung ist des Weiteren grundsätzlich nur schutzwürdig, wenn es sich um ein unmittelbares, eigenes und persönliches Interesse handelt. Persönlich ist ein Interesse, wenn die beschwerdeführende Person durch den Beschwerdegegenstand einen unmittelbaren Nachteil erleidet, mit anderen Worten die angefochtene Verfügung ihr einen Nachteil verursacht oder sie eines Vorteils beraubt. Demgegenüber berechtigen lediglich Interessen Dritter oder der Allgemeinheit oder das Interesse an der richtigen Gesetzesanwendung nicht zur Beschwerdeführung. Das Interesse muss ausserdem grundsätzlich aktuell und praktisch sein, d.h. der erlittene Nachteil muss im Zeitpunkt des Entscheids des Bundesverwaltungsgerichts noch bestehen und durch diesen beseitigt werden können. Praktisch ist das Interesse, wenn der Nachteil bei Gutheissung der Beschwerde beseitigt würde. Die Beschwerdeführerin verfügt somit über ein schutzwürdiges Interesse, wenn sich ihre tatsächliche oder rechtliche Situation durch den Ausgang des Beschwerdeverfahrens beeinflussen lässt. Dagegen fehlt es an einem aktuellen praktischen Interesse, wenn der Nachteil auch bei Gutheissung der Beschwerde nicht mehr behoben werden kann (vgl. zum Ganzen MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.64 ff., HÄNER, Kommentar zum VwVG, Rz. 9 ff., 18 ff. zu Art. 48 VwVG; MARANTELLI-SONANINI/HUBER, Praxiskommentar zum VwVG, Art. 48 VwVG N 8 ff., 24; BERNHARD WALDMANN, in: Bundesgerichtsgesetz, MARCEL ALEXANDER NIGGLI/PETER UEBERSAX/HANS WI-

PRÄCHTIGER [Hrsg.], 2. Aufl., Basel 2011, Rz. 10 ff., 18 zu Art. 89 BGG; HANSJÖRG SEILER/NICOLAS VON WERDT/ANDREAS GÜNGERICH, Bundesgerichtsgesetz [BGG], Bundesgesetz über das Bundesgericht, Handkommentar, Bern 2007, zu Art. 89 BGG Rz. 16 ff., 33).

2.3 Vorliegend hatte die Beschwerdeführerin die Vorinstanz mit Antrag vom 4. Februar 2011 um Änderung der bestehenden Genehmigung Nr. CH060 ersucht. Sie beabsichtigte, zusätzliche Haltestellen in der Schweiz, in Deutschland sowie Österreich aufzunehmen, den Ausgangsort nach Bern zu verlegen und die Linie bis in die Slowakei, mit Zielort Košice, auszudehnen sowie neue Unternehmen zu beteiligen. Die Vorinstanz informierte die Beschwerdeführerin daraufhin mit Schreiben vom 18. März 2011, dass der Änderungsantrag in der vorliegenden Art als neuer Antrag betrachtet werden müsse, da weder Ausgangs- noch Zielort mit der bestehenden Genehmigung übereinstimmten und zudem der Endpunkt des beantragten Linienbusverkehrs in einem anderen Staat als bisher zu liegen komme. Gleichzeitig wies die Vorinstanz darauf hin, keine Genehmigung mit Statuierung unterschiedlicher Rechte und Pflichten für schweizerische und EU-Transportunternehmen ausstellen zu können. Der Antrag der Beschwerdeführerin für den grenzüberschreitenden Linienbusverkehr werde als Antrag eines schweizerischen Transportunternehmens behandelt und richte sich deshalb nach den Vorschriften des Landverkehrsabkommens. Die Rechte und Pflichten des geschäftsführenden Verkehrsunternehmens würden sich daher auch auf die an der Unternehmensvereinigung beteiligten Unternehmen und Unterauftragnehmer erstrecken, weshalb das Verbot für ein schweizerisches Transportunternehmen, Beförderungen innerhalb des EU-Raumes durchzuführen (Art. 20 Abs. 1 Landverkehrsabkommen), auch auf sämtliche Genehmigungsinhaber bzw. Unterauftragnehmer sinngemäss Anwendung finde, ungeachtet der Tatsache, dass diese Sitz in einem EU-Staat hätten. Bereits mit Schreiben vom 20. Dezember 2010 hatte die Vorinstanz die Beschwerdeführerin auf diesen Umstand hingewiesen und festgehalten, dass die Genehmigung hinsichtlich der Durchführung von Personentransporten zwischen München und Wien nicht geändert werden könne.

2.4 Die Beschwerdeführerin hatte in ihrem ursprünglichen Antrag im Jahr 2010 ausdrücklich deklariert, keine Personenbeförderung zwischen Deutschland und Österreich zu planen (Antrag vom 25. Februar 2010, Punkt 12), woraufhin ihr die Genehmigung Nr. CH060 für den Linienbusverkehr zwischen Zürich und Wien erteilt und unter Ziff. 6 Bst. j explizit festgehalten worden war, dass Personenbeförderungen zwischen

Deutschland und Österreich nicht erlaubt sind. Bei den späteren Änderungsanträgen handelte es sich lediglich um geringfügige Anpassungen, welche die Vorinstanz ohne Durchführung weiterer Vernehmlassungen in den betroffenen Staaten genehmigte. Mit der hier strittigen beantragten Änderung, dem Antrag vom 4. Februar 2011 resp. aufgrund des Schreibens der Vorinstanz vom 18. März 2011 dem überarbeiteten Antrag vom 4. Mai 2011, sollten zusätzliche Haltestellen aufgenommen, der Ausgangsort nach Bern verlegt, der Fahrplan geändert und neue Unternehmen beteiligt werden. Dagegen ging aus den Antragsunterlagen, wie die Vorinstanz zu Recht feststellte, nicht hervor, dass die Beschwerdeführerin neu auch Beförderungen zwischen Deutschland und Österreich beabsichtigte und die ursprüngliche Genehmigung auch diesbezüglich abgeändert haben wollte. Die Beschwerdeführerin hat diesbezüglich im vorinstanzlichen Verfahren somit keinen Antrag gestellt, den die Vorinstanz in ihrer Änderungsverfügung abgelehnt hätte. Sie ist im vorinstanzlichen somit auch nicht (teilweise) unterlegen. Die angefochtene Änderungsverfügung verursacht ihr folglich keinen (neuen) Nachteil, der im vorliegenden Beschwerdeverfahren behoben werden könnte, weshalb ihre Legitimation mangels materieller Beschwer zu verneinen ist.

3.

Die Verfügung der Vorinstanz bildet den Rahmen, welcher den möglichen Umfang des Streitgegenstands eines Beschwerdeverfahrens begrenzt. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann somit nur sein, was Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens war oder hätte sein sollen (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.7). Im vorinstanzlichen Verfahren hatte die Beschwerdeführerin mit ihrem Gesuch den Verfügungsgegenstand umschrieben und die Vorinstanz die ursprüngliche Genehmigung lediglich hinsichtlich der beantragten Änderungen angepasst. Die Durchführung von Personentransporten zwischen Deutschland und Österreich war – wie bereits erwähnt – nicht beantragt worden und bildete folglich auch nicht Gegenstand der vorliegend strittigen Änderung der Genehmigung Nr. CH060. Hätte die Beschwerdeführerin diese Frage ausdrücklich geklärt haben wollen, hätte sie, wie ursprünglich vorgesehen, diesen Punkt im Antrag belassen und von der Vorinstanz verfügungsweise entscheiden lassen müssen. Da Ziff. 6 Bst. j der ursprünglichen Genehmigungsverfügung folglich nicht Gegenstand der vorliegend angefochtenen Änderungsverfügung ist, kann das Bundesverwaltungsgericht mangels Streitgegenstands auch nicht auf die Beschwerde der Beschwerdeführerin eintreten. Wie die nachfolgenden Erwägungen zeigen,

wäre diese aber auch im Falle eines Eintretens materiell abzuweisen gewesen.

4.

4.1 Gemäss Art. 4 des Bundesgesetzes vom 20. März 2009 über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz [PBG], SR 745.1) hat der Bund das ausschliessliche Recht, Reisende mit regelmässigen und gewerbsmässigen Fahrten zu befördern, soweit dieses Recht nicht durch andere Erlasse oder völkerrechtliche Verträge eingeschränkt ist (Personenbeförderungsregal). Gestützt auf Art. 8 Abs. 2 und 3 PBG hat der Bund seine Kompetenz zum Abschluss von Vereinbarungen mit anderen Staaten wahrgenommen und das Landverkehrsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft abgeschlossen. Nach dessen Art. 18 Abs. 4 ist der Linienverkehr (vgl. dazu Art. 1 Ziff. 1 des Anhangs 7 Landverkehrsabkommen) genehmigungspflichtig. Die schweizerischen Verkehrsunternehmer haben die Genehmigung bei den zuständigen schweizerischen Behörden zu beantragen, wenn sich der Ausgangspunkt ihrer Verkehrsdienste in der Schweiz befindet (Art. 3 Abs. 1 des Anhangs 7 Landverkehrsabkommen). Art. 20 Abs. 1 Landverkehrsabkommen regelt sodann die sog. Kabotage (auch "grosse" Kabotage), wonach Beförderungen zwischen zwei Orten, die im Gebiet einer Vertragspartei liegen und von einem Verkehrsunternehmer durchgeführt werden, der im Gebiet der anderen Vertragspartei niedergelassen ist, nicht zulässig sind.

Im vorliegenden Fall fraglich ist, ob – wie die Vorinstanz geltend macht – das Kabotageverbot für ein schweizerisches Transportunternehmen auch für die Unternehmensvereinigung, d.h. sämtliche Genehmigungsinhaber, sowie die Unterauftragnehmer gilt, ungeachtet dessen, dass diese Sitz in einem EU-Staat haben und nach EU-Recht Beförderungen zwischen EU-Staaten ausführen dürften. Die Beschwerdeführerin erachtet die Praxis der Vorinstanz, Gesuche mit vorgesehenen Kabotageverkehren in der EU grundsätzlich nicht zu bewilligen, sobald schweizerische Unternehmen beteiligt sind, als rechtswidrig. Wie die fraglichen Bestimmungen des Landverkehrsabkommens zu verstehen sind, ob sie mithin von der Vorinstanz korrekt angewendet wurden, ist durch Auslegung zu ermitteln.

4.2 Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut einer Bestimmung. Ist dieser nicht ohne Weiteres klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach seiner wahren Tragweite gesucht werden. Abzustellen ist da-

bei namentlich auf die Entstehungsgeschichte der Norm, ihren Zweck, auf die dem Text zu Grunde liegenden Wertungen sowie auf die Bedeutung, die der Norm im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt. Das Bundesgericht lässt sich bei der Auslegung von Erlassen stets von einem Methodenpluralismus leiten und stellt nur dann allein auf das grammatische Element ab, wenn sich daraus zweifelsfrei die sachlich richtige Lösung ergibt (vgl. BGE 136 V 216 E. 5.1, 135 II 78 E. 2.2; BVGE 2010/49 E. 9.3.1; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2012, Rz. 80, 90 ff.).

4.3 Dem Wortlaut von Art. 20 Abs. 1 Landverkehrsabkommen, der systematisch unter "Titel II Grenzüberschreitender Strassenverkehr" des Abkommens, "C. Grenzüberschreitender Personenverkehr mit Kraftomnibussen" (Art. 17 – 22 Landverkehrsabkommen) aufgeführt wird, kann entnommen werden, dass Beförderungen (von Personen) zwischen zwei Orten, die im Gebiet einer Vertragspartei liegen und von einem Verkehrsunternehmer durchgeführt werden, der im Gebiet der anderen Vertragspartei niedergelassen ist, nicht zulässig sind. Als Vertragspartei gelten die Schweiz sowie die Europäische Gemeinschaft (vgl. Präambel des Abkommens). Folglich sind Beförderungen durch einen Schweizer Verkehrsunternehmer zwischen zwei Orten in der Europäischen Gemeinschaft, etwa in Deutschland oder in Österreich, nicht erlaubt, ebenso sind umgekehrt Beförderungen durch ein Verkehrsunternehmen der Gemeinschaft zwischen zwei Orten in der Schweiz nicht erlaubt. Der Wortlaut der Bestimmung ist insofern klar und deutlich.

Diese grammatikalische Auslegung wird auch durch den systematischen Kontext bestätigt: Im Bereich des grenzüberschreitenden Strassengüterverkehrs (ebenfalls unter Titel II, "B. Grenzüberschreitender Strassengüterverkehr", Art. 9 – 16 Landverkehrsabkommen) regelt Art. 12 Landverkehrsabkommen die grosse Kabotage. Diese wurde für den Strassengüterverkehr – anders als im Bereich des Personenverkehrs – mit Abschluss des Landverkehrsabkommens schrittweise liberalisiert. Ab 2001 konnte ein Schweizer Transportunternehmen Güter von der Schweiz in einen Mitgliedstaat der Gemeinschaft transportieren und, zunächst beschränkt auf die Rückfahrt, Güter in einen weiteren Mitgliedstaat befördern (Art. 12 Abs. 1 Landverkehrsabkommen). In einem zweiten Schritt wurde die grosse Kabotage für die Schweiz vollständig liberalisiert (Art. 12 Abs. 3 Landverkehrsabkommen). Die sog. "kleine" oder nationale Kabotage, d.h. die Beförderungen zwischen zwei Orten in einem Mitgliedstaat oder zwei Orten in der Schweiz, wird dagegen gemäss Art. 14 Land-

verkehrsabkommen auch für den Strassengüterverkehr ausdrücklich ausgeschlossen (vgl. ROLF H. WEBER/MAX FRIEDLI/MICHELLE KASER, Abkommen über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse, in: Bilaterale Verträge I & II Schweiz – EU, Handbuch, THÜRER/WEBER/PORTMANN/KELLERHALS [Hrsg.], Zürich 2007, S. 407 ff., Rz. 50).

Während gemäss Wortlaut von Art. 14 Landverkehrsabkommen "die Beförderung zwischen zwei Orten im Gebiet eines *Mitgliedstaates* der Gemeinschaft mit einem in der Schweiz zugelassenen Fahrzeug" resp. "die Beförderung zwischen zwei Orten im Gebiet der *Schweiz* mit einem in einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft zugelassenen Fahrzeug" unzulässig ist, spricht Art. 20 Abs. 1 Landverkehrsabkommen von "Beförderungen zwischen zwei Orten, die im Gebiet einer *Vertragspartei* liegen und von einem Verkehrsunternehmer durchgeführt werden, der im Gebiet der anderen *Vertragspartei* niedergelassen ist". Art. 14 Landverkehrsabkommen geht somit ausdrücklich vom "in der Schweiz bzw. in einem *Mitgliedstaat* der Gemeinschaft zugelassenen Fahrzeug" aus und stellt, anders als Art. 20 Abs. 1 Landverkehrsabkommen nicht auf die Niederlassung des Verkehrsunternehmers im Gebiet einer der *Vertragsparteien* ab. Demnach kann davon ausgegangen werden, dass die beiden Bestimmungen bewusst unterschiedlich formuliert und damit mit einhergehend eine unterschiedliche Handhabe beabsichtigt war, je nachdem ob im Anwendungsbereich von Art. 20 Landverkehrsabkommen, betreffend Personenbeförderungen, ein EU- oder ein schweizerisches Verkehrsunternehmen beteiligt ist oder nicht.

Wie Art. 2 Abs. 1 des Anhangs 7 Landverkehrsabkommen zudem ausdrücklich vorschreibt, wird die Genehmigung bei für den Betrieb von Linienverkehrsdiensten gebildeten Unternehmensvereinigungen auf den Namen aller Unternehmen ausgestellt und dem geschäftsführenden Unternehmen – vorliegend daher zu Recht der Beschwerdeführerin – mit Durchschrift für die anderen Unternehmen erteilt. Ist ein schweizerisches Verkehrsunternehmen in einer Vereinigung mit einem Unternehmen der EU beteiligt und stellt Letzteres einen Antrag auf Bewilligungserteilung, dürfen somit nur Beförderungen zwischen den Vertragsparteien, also zwischen der EU und der Schweiz, nicht jedoch innerhalb der Schweiz bewilligt werden. Dasselbe muss auch im umgekehrten – und vorliegenden – Fall eines in der Schweiz gestellten Antrags eines Schweizer Unternehmens mit Beteiligung von EU-Unternehmen gelten. Eine Diskriminierung, wie die Beschwerdeführerin vorbringt, ist insoweit nicht ersichtlich.

In diesem Sinne ist auch einem in den Akten befindlichen Schreiben der Europäischen Kommission vom 14. Oktober 2011 zu entnehmen, dass nach Ansicht der Kommission für in der Schweiz registrierte Unternehmen gestützt auf Art. 3 Abs. 1 des Anhangs 7 Landverkehrsabkommen ohnehin nur die Beförderung im Linienverkehr zwischen einem Ort in der EU und einem Ort in der Schweiz in Frage komme, die Beförderung zwischen einem Ort in der EU und einem anderen Ort in der EU für diese dagegen nicht zulässig sei. Ein Schweizer Unternehmen müsse sich somit stets an die Schweizer Behörden wenden. Solange die Bedingungen gemäss Art. 20 Abs. 2 Landverkehrsabkommen nicht erfüllt seien, schliesse das Landverkehrsabkommen sowohl die kleine als auch die grosse Kabotage im Bereich des Personentransports aus.

4.4 Der Ausgangspunkt der von der Beschwerdeführerin beantragten Strecke befindet sich im vorliegenden Fall unbestrittenermassen in der Schweiz, ursprünglich in Zürich, mit der hier umstrittenen Genehmigungsänderung nun in Bern. Demnach ist gemäss Art. 3 Abs. 1 des Anhangs 7 Landverkehrsabkommen die Genehmigung bei den schweizerischen Behörden, mithin dem BAV, einzuholen. Dies wird im Grundsatz auch von der Beschwerdeführerin nicht bestritten. Des Weiteren ist, wie gesehen, nichts daran auszusetzen, dass die Vorinstanz das Landverkehrsabkommen angewendet und dessen Regelungen, inklusive Kabotageverbot, auf sämtliche an der Unternehmensvereinigung Beteiligten ausgedehnt hat. Die Beschwerde wäre demnach, selbst wenn auf sie hätte eingetreten werden können, abzuweisen gewesen.

5.

5.1 Bei diesem Verfahrensausgang gilt die Beschwerdeführerin als unterliegend, weshalb sie in Anwendung von Art. 63 Abs. 1 VwVG die Verfahrenskosten zu tragen hat. Diese sind auf Fr. 1'000.-- festzusetzen (Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'500.-- zu verrechnen. Der Restbetrag von Fr. 500.-- wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

5.2 Angesichts ihres Unterliegens steht der – ohnehin nicht anwaltlich vertretenen – Beschwerdeführerin keine Parteientschädigung zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'500.-- verrechnet. Der Restbetrag von Fr. 500.-- wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet. Hierfür hat sie dem Bundesverwaltungsgericht einen Einzahlungsschein zuzustellen oder ihre Kontonummer anzugeben.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. 761/2012-01-24/204; Einschreiben)
– das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Die vorsitzende Richterin:	Die Gerichtsschreiberin:
Kathrin Dietrich	Mia Fuchs

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: