

Inhaltsübersicht

Vorwort	7
Abkürzungsverzeichnis	25
Kapitel 1 – Einführung	33
A. Gegenstand der Arbeit	33
B. Begriffsbestimmung: (Omnibus-)Fernverkehr	37
Kapitel 2 – Das althergebrachte Gestaltungsregime für Busfernverkehre und Novellierungsbedarf des PBefG 1990 vor Inkrafttreten der Novelle 2013	43
A. Ausgangslage und Regelungsinhalte für den Fernbusverkehr nach altem Recht	43
B. Subjektive Genehmigungsvoraussetzungen, § 13 Abs. 1, 1a PBefG	45
C. Das Gestaltungsregime für Linienfernverkehre nach § 13 Abs. 2 PBefG	65
D. Das Gestaltungsregime für Gelegenheitsfernverkehre nach §§ 46 ff. PBefG	121
E. Auslandsverkehr nach §§ 52, 53 PBefG	126
F. Aufweichung des Regimes durch die Rechtsprechung	126
G. Ergebnis	131
Kapitel 3 – Rechtliche Rahmenbedingungen einer Liberalisierung des Fernbuslinienverkehrs	133
A. Der Fernbusverkehr im nationalen Verkehrsgefüge	133
B. Liberalisierungsvorgaben	199
C. Liberalisierungsschranken	211

Kapitel 4 – Liberalisierung im Verkehrssektor sowie Fernbusverkehre in Österreich und im Vereinigten Königreich	241
A. Liberalisierung im Verkehrssektor	241
B. Fernbusverkehre in anderen Ländern	255
C. Ergebnis	264
Kapitel 5 – Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten einer Liberalisierung	267
A. Zielsetzungen für eine Liberalisierung des Fernbusmarkts	267
B. Gestaltungsspielräume einer Liberalisierung	279
Kapitel 6 – Denkbare Liberalisierungsmodelle für den Fernbussektor	353
A. Die untersuchten Modelle	353
B. Modellunabhängiger Novellierungsbedarf: Die subjektiven Genehmigungsvoraussetzungen nach § 13 Abs. 1 bzw. 1a PBefG	354
C. Enge Liberalisierung: Das „Kleine Modell“	356
D. Weite Liberalisierung: Das „Große Modell“	381
E. Mittlerer Liberalisierungsgrad	390
F. Vergleich und abschließende Bewertung	425
Kapitel 7 – Zusammenfassung in Thesen	429
A. Kapitel 1 und 2	429
B. Kapitel 3	430
C. Kapitel 4	431
D. Kapitel 5	432
E. Kapitel 6	433
Literaturverzeichnis	437

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	25
Kapitel 1 – Einführung	33
A. Gegenstand der Arbeit	33
I. Vorbemerkung	33
II. Problemstellung	34
III. Ziel der Untersuchung	36
IV. Gang der Untersuchung	37
B. Begriffsbestimmung: (Omnibus-)Fernverkehr	37
I. Personenbeförderungsrechtlicher Fernverkehrs begriff	38
II. Sozialrechtlicher Fernverkehrs begriff	39
III. Umsatzsteuerrechtlicher Fernverkehrs begriff	40
IV. Verkehrswissenschaftliche Definitionsansätze	40
V. Der Untersuchung zu Grunde liegender Fernverkehrs begriff	41
Kapitel 2 – Das althergebrachte Gestaltungsregime für Busfernverkehre und Novellierungsbedarf des PBefG 1990 vor Inkrafttreten der Novelle 2013	43
A. Ausgangslage und Regelungsinhalte für den Fernbusverkehr nach altem Recht	43
I. Ausgangslage der Untersuchung	43
II. Regelungsinhalte für den Fernbusverkehr	43
B. Subjektive Genehmigungsvoraussetzungen, § 13 Abs. 1, 1a PBefG	45
I. § 13 Abs. 1 PBefG	45
II. Betriebssitz-/Niederlassungserfordernis im Inland nach § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 PBefG	46
1. Anwendungsbereich	46

2. Teilweise Europarechtswidrigkeit des § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 PBefG	46
a) Verstoß gegen die Niederlassungsfreiheit, Art. 49 AEUV	47
b) Beeinträchtigung	48
aa) Betriebssitz- bzw. Niederlassungserfordernis vor Genehmigungserteilung	49
bb) Betriebssitz- bzw. Niederlassungserfordernis nach Genehmigungserteilung	50
c) Fehlende Rechtfertigung der Beeinträchtigung	50
aa) Gebhard-Formel	50
bb) Art. 52 AEUV	52
cc) Sitz- bzw. Niederlassungserfordernis nach Genehmigungserteilung	53
d) Kein Verstoß gegen Dienstleistungsfreiheit oder Wettbewerbsrecht	53
aa) Dienstleistungsfreiheit, Art. 56 ff. AEUV	53
bb) Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG	55
cc) EU-Wettbewerbsvorschriften	55
e) Ergebnis	56
III. § 13 Abs. 1a PBefG	57
IV. Zwei Kataloge subjektiver Zulassungsvoraussetzungen	57
1. Gemeinsamkeiten	58
a) Zuverlässigkeit	59
b) Finanzielle Leistungsfähigkeit	59
c) Fachliche Eignung	60
d) Tatsächliche und dauerhafte Niederlassung	60
e) Adressatenkreis der subjektiven Voraussetzungen	61
2. Unterschiede	63
a) Sicherheit des Betriebs	63
b) Konsequenz	63
3. Weitergehender Novellierungsbedarf	64
C. Das Gestaltungsregime für Linienfernverkehre nach § 13 Abs. 2 PBefG	65
I. Objektive Genehmigungsvoraussetzungen, § 13 Abs. 2 PBefG	66
1. Ungeeignetheit der Straßen, § 13 Abs. 2 Nr. 1 PBefG	66

2. Beeinträchtigung öffentlicher Verkehrsinteressen, § 13 Abs. 2 Nr. 2 PBefG	68
3. Rechtliche Bedenken	70
II. Europarechtswidrigkeit des § 13 Abs. 2 Nr. 2 PBefG	70
1. VO (EG) Nr. 1370/2007	70
2. EuGH: Rechtssache <i>Yellow Cab Verkehrsbetriebs-GmbH./ Landeshauptmann von Wien</i>	74
3. Übertragbarkeit der Rechtsprechung auf § 13 Abs. 2 Nr. 2 PBefG	75
a) Vergleichbarkeit der Fälle	75
b) Sinn und Zweck des § 13 Abs. 2 Nr. 2 PBefG	77
aa) Historische Analyse	77
(1) Die Zeit bis 1934	77
(2) Die Gesetzesinitiative 1934/37	80
(3) Das Personenbeförderungsgesetz der Bundesrepublik Deutschland von 1961	81
(a) Entstehungsgeschichte	81
(b) Analyse	85
bb) Ergebnis der historischen Analyse	88
c) Zwischenergebnis	88
4. Konsequenzen der Rechtssache <i>Yellow Cab</i> für das Personenbeförderungsgesetz	88
5. Mittelbarer Verstoß gegen Art. 102 AEUV?	91
6. Kein Verstoß gegen sonstige europarechtliche Vorschriften	93
7. Ergebnis	93
III. Verfassungsrechtliche Bedenken	94
1. Art. 12 Abs. 1 GG	95
a) Verschiedene Berufsbilder des Personenbeförderungsgesetzes	95
b) Drei-Stufen-Theorie	98
aa) Verkehrstheorie des BVerfG	99
(1) Analyse der Verkehrstheorie	101
(a) Begründung des Gerichts	101
(b) Neubeurteilung der angeführten Rechtfertigungsgründe	103
(aa) Austauschbarkeit der Bahn	103
(bb) Einwandfreies Funktionieren des Verkehrssystems	104

(cc) „Systemrelevanz“ der Deutschen Bahn?	106
(dd) Verkehrssicherheit	107
(2) Die Verkehrstheorie in neuerer Zeit	108
bb) Ausschluss einer Rechtfertigung mit anderen Verfassungsgütern	110
(1) Linienverkehr und Daseinsvorsorge als schützenswerte Gemeinschaftsgüter?	111
(2) Konkurrenzschutz und ruinöser Wettbewerb	112
(3) Tourismusförderung und Umweltschutz als Gemeinschaftsgüter?	113
cc) Zwischenergebnis	114
2. Art. 14 Abs. 1 GG	114
a) Eingerichteter und ausgeübter Gewerbebetrieb	114
b) Öffentlich-rechtliche Positionen	116
c) Zwischenergebnis	116
IV. Das „Altunternehmerprivileg“ nach § 13 Abs. 3 PBefG bei mehreren Bewerbern	117
1. Europarechtliche Bedenken	117
2. Verfassungsrechtliche Bedenken	118
3. Zwischenergebnis	120
V. Ergebnis	120
D. Das Gestaltungsregime für Gelegenheitsfernverkehre nach §§ 46 ff. PBefG	121
I. Numerus clausus der Gelegenheitsverkehre	121
II. Ausflugsfahrten und Ferienziel-Reisen nach § 48 PBefG	122
III. Verkehr mit Mietomnibussen nach § 49 PBefG	123
IV. Rechtliche Bedenken	123
1. Berufsausübungsregeln der §§ 48 und 49 PBefG	123
2. Unterwegsbedienungsverbot	124
3. Rückbeförderungspflicht	125
E. Auslandsverkehr nach §§ 52, 53 PBefG	126
F. Aufweichung des Regimes durch die Rechtsprechung	126
I. Das Urteil des BVerwG vom 24.6.2010	127
II. Das Urteil des LG Frankfurt/M. vom 20.4.2011	128
G. Ergebnis	131

Kapitel 3 – Rechtliche Rahmenbedingungen einer Liberalisierung des Fernbuslinienverkehrs	133
A. Der Fernbusverkehr im nationalen Verkehrsgefüge	133
I. Ausgangssituation	133
II. Daseinsvorsorge- und Gewährleistungsaufträge im SPFV und ÖPNV sowie Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse	135
1. Terminologie	135
a) Daseinsvorsorge	135
b) Gewährleistung	140
c) Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse	142
2. Fernbusverkehr als Materie der Daseinsvorsorge oder Gewährleistung?	144
a) Ableitungen aus bestehenden Verkehrssicherungsaufträgen	145
aa) Art. 87e Abs. 4 S. 1 GG analog	145
bb) § 1 Abs. 1 RegG analog (i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG)	147
b) „Grundrecht“ auf (Fern-)Mobilität?	148
c) Sozialstaatsprinzip, Art. 20 Abs. 1 GG	154
aa) Konkretisierungsbedürftige verbindliche Verfassungsnorm	154
bb) Umfang	156
3. Zwischenergebnis und Handlungsoptionen	158
III. Der Fernbusverkehr im Spannungsfeld von nationaler Tradition und VO (EG) Nr. 1370/2007 – Wirtschaftlichkeit der Verkehre und gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen	159
1. Begriffsbestimmungen	160
a) Nationales Verständnis	160
aa) Eigenwirtschaftlichkeit	160
bb) Gemeinwirtschaftlichkeit	162
cc) Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen	164
b) Europarechtliches Verständnis	164
aa) Kommerzielle und nicht-kommerzielle Verkehrsdienste	164
bb) Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen	166

2. Fernbusverkehr und VO (EG) Nr. 1370/2007	166
a) Grundsätzliche Anwendung auf Fernbusse	167
aa) Abstrakte Anwendbarkeit	167
(1) Nicht-kommerzielle Personenverkehrsdiene auf der Straße	167
(2) Kein entgegenstehendes nationales Recht	170
bb) Konkrete Anwendbarkeit	174
b) Fernbusverkehr als Dienstleistung von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse?	174
aa) Einordnung des Fernbusverkehrs	174
bb) Keine Definition durch nationalen Gesetzgeber	178
cc) Herleitung von Kriterien für die Einordnung	179
c) Diskrepanz von europäischem und nationalem Recht im Hinblick auf gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen im Fernbusverkehr	182
aa) Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen i. S. d. Europarechts	182
bb) Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen i. S. d. Personenbeförderungsgesetzes	184
(1) Übertragung dieser Verpflichtungen	184
(2) Nah- und Fernverkehr	188
cc) Ergebnis des Vergleichs	189
dd) Die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen für Fernbusse nach dem PBefG 2013	189
(1) Betriebspflicht	190
(2) Beförderungspflicht	191
(3) Behördliche Zustimmungspflicht für Besondere Beförderungsbedingungen	195
(4) Fahrplanpflicht	195
(5) Ergebnis	196
d) Zwischenergebnis und Handlungsmöglichkeiten	197
IV. Ergebnis	198
B. Liberalisierungsvorgaben	199
I. Liberalisierungspflichten	199
1. Europarecht	199
2. Nationales Verfassungsrecht	201

II. Liberalisierungsdruck	202
1. Durch Gesetz	202
a) Europarecht	203
aa) Primärrecht	203
bb) Sekundärrecht	207
b) Verfassungsrecht	208
2. Durch die Rechtsprechung	209
3. Zwischenergebnis	210
III. Ergebnis	211
C. Liberalisierungsschranken	211
I. Art. 106 Abs. 2 AEUV	211
II. Der Gewährleistungsauftrag des Eisenbahnverfassungsrechts nach Art. 87e Abs. 4 S. 1 GG	212
1. Inhalt des Art. 87e Abs. 4 GG	212
2. Rechtsnatur des Art. 87e Abs. 4 S. 1 GG	215
a) Staatsziel	215
b) Ansicht von <i>Arnold</i>	215
c) Stellungnahme	217
3. Umfang und Reichweite des Art. 87e Abs. 4 S. 1 GG	220
4. Zeitlicher Rahmen	224
a) „Doppelt hinkender“ Auftrag	225
b) Zeitlich unbeschränkter Auftrag	226
c) Stellungnahme	227
5. Zwischenergebnis	230
III. ÖPNV als Liberalisierungsschranke?	231
1. Der Daseinsvorsorgeauftrag im ÖPNV nach § 1 Abs. 1 RegG, Art. 20 Abs. 1 GG	233
2. Ausschließliche Rechte i. S. d. Art. 2 lit. f) der VO (EG) Nr. 1370/2007	235
3. Ausschließliche Rechte im Rahmen der ÖPNV-Liniengenehmigung nach §§ 2, 13 Abs. 2 PBefG als Liberalisierungsschranke?	238
4. Allgemeines Eisenbahngesetz als Liberalisierungsschranke?	239
IV. Ergebnis	240

Kapitel 4 – Liberalisierung im Verkehrssektor sowie Fernbusverkehre in Österreich und im Vereinigten Königreich	241
A. Liberalisierung im Verkehrssektor	241
I. Allgemeine Liberalisierungstendenzen	241
II. Straßengüterverkehr	242
1. Grundriss der Liberalisierung des Güterkraftverkehrs	243
2. Analyse	249
3. Auswirkungen der Liberalisierung	251
4. Folgerungen für den Busfernverkehr	254
B. Fernbusverkehre in anderen Ländern	255
I. Österreich	255
1. Entwicklung des Kraftfahrlinienrechts	256
2. Revision des KfLG aufgrund der Rechtssache <i>Yellow Cab</i> und des „road package“	257
3. Stellungnahme	258
II. Vereinigtes Königreich	260
1. Entwicklung und rechtlicher Rahmen	260
2. Auswirkungen der Liberalisierung	262
3. Vergleichbarkeit und Erkenntnisse für eine nationale Regelung	263
C. Ergebnis	264
Kapitel 5 – Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten einer Liberalisierung	267
A. Zielsetzungen für eine Liberalisierung des Fernbusmarkts	267
I. Verkehrspolitische Ziele	267
1. Europäische Verkehrspolitik	267
2. Nationale Verkehrspolitik	271
3. Würdigung und Ergebnis	274
II. Bahn und Bus im direkten Vergleich	275
III. Schaffung eines fairen und unverfälschten Wettbewerbs	278
B. Gestaltungsspielräume einer Liberalisierung	279
I. Herstellung vergleichbarer Wettbewerbsbedingungen	279
1. Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen	280

2. Infrastrukturbenutzungsgebühren und Maut	282
a) Zulässigkeit einer Abgabe für Omnibusse	284
b) Primärrecht	285
c) Verfassungsrecht	287
d) Gestaltungsmöglichkeiten	289
aa) Finanzierung	289
bb) Umweltschutz und Verkehrslenkung	291
cc) Räumlicher Anwendungsbereich und Gebührensystem	294
e) Ergebnis	296
3. Fahrgastrechte im Landverkehr	297
a) Zugang zu Informationen	298
aa) Eisenbahnverkehr	298
bb) Omnibusverkehr	300
cc) Bewertung	301
b) Barrierefreiheit und Beförderungspflicht für behinderte und mobilitätseingeschränkte Fahrgäste	303
c) Ergebnis	305
II. Rechtskonforme Beschränkungsmöglichkeiten einer Liberalisierung	306
1. Anforderungen an eine Beschränkung	306
a) Objektive Berufszulassungsschranken	306
b) Rechtfertigungsgründe	308
c) Berufsausübungsregelungen	311
2. Bewirtschaftung des Fernverkehrsmarktes	312
a) Ausschreibung aufgrund begrenztem Fahrgastpotenzial	312
aa) Grundkonzeption	312
bb) Rechtfertigung des Eingriffs	313
(1) Fernbusverkehr als Gegenstand der Daseinsvorsorge	314
(2) Weitere Gründe	315
cc) Verhältnismäßigkeit	316
dd) Ergebnis	318
b) Existenzgefährdende Konkurrenz aufgrund „unstreitig erschöpftem Kontingent“	318
c) Rentabilitätssicherung	320
aa) Ansicht von Tessar	321

bb) Art. 8 Abs. 4 UAbs. 1 lit. d) der VO (EG) Nr. 1073/2009	322
cc) Ansicht von <i>Cruz Villalón</i>	325
dd) Nationale Rechtsprechung	327
d) Ergebnis	328
3. Schutz des Nahverkehrs auf der Straße	330
a) Schutz des Nahverkehrs über Konkretisierung des Art. 20 Abs. 1 GG	330
b) Schutz über die VO (EG) Nr. 1370/2007	332
c) Ergebnis	336
4. Schutz der Schiene im Allgemeinen – der Bahn im Besonderen?	336
a) Direktvergaben im Schienenpersonenfernverkehr	337
aa) Eröffnung des Anwendungsbereichs der VO (EG) Nr. 1370/2007	338
bb) Zulässigkeit der Direktvergabe	339
cc) Reichweite des ausschließlichen Rechts	343
dd) Bewertung	344
b) Ausschreibungen im Fernverkehr	344
c) Schutz des Schienenpersonennahverkehrs	346
d) Einfachgesetzlicher Schutz des SPFV?	347
e) Ergebnis	348
5. Umweltschutz	349
6. Ergebnis	351

Kapitel 6 – Denkbare Liberalisierungsmodelle für den Fernbussektor	353
A. Die untersuchten Modelle	353
B. Modellunabhängiger Novellierungsbedarf: Die subjektiven Genehmigungsvoraussetzungen nach § 13 Abs. 1 bzw. 1a PBefG	354
C. Enge Liberalisierung: Das „Kleine Modell“	356
I. Struktur des Modells	356
II. Umsetzung des Novellierungsbedarfs	356
1. Reduktion des Parallelbedienverbots	357
a) Gefährdung der Linie	358
aa) Unstreitig erschöpftes Kontingent	358
bb) Rentabilitätssicherung	360
b) Schutz des Nahverkehrs	361

c) Schutz des SPFV	362
d) Zwischenergebnis	363
2. Ausgestaltungsrecht	363
3. Sonstige öffentliche Verkehrsinteressen	364
a) Öffentliche Verkehrsprogramme	364
b) Verkehrsorganisationsplan der Kommune?	365
c) Umweltschutzaspekte	366
4. „Altunternehmerprivileg“?	367
5. Ergebnis	367
III. Schutz der Schiene	368
1. Beschränkung des Fernbuslinienverkehrs aufgrund limitiertem Fahrgastpotenzial	368
2. Neudefinition des Nahverkehrs	371
3. Ausbau der Schieneninfrastruktur	372
IV. Angleichung der Wettbewerbsbedingungen	372
V. Gelegenheitsverkehre im „Kleinen Modell“	373
1. Novellierungsbedarf	373
2. Das „Gelegenheitsverkehrsmodell“	374
a) Struktur des Modells	374
b) Kritische Bewertung des Modells	375
c) Ergebnis	379
VI. Zusammenfassung	379
1. Parallelbedienerverbot	379
2. Beschränkung der Anzahl der Genehmigungen	380
3. Angleichung der Wettbewerbsbedingungen	380
VII. Ergebnis und Bewertung	381
D. Weite Liberalisierung: Das „Große Modell“	381
I. Struktur des Modells	381
II. Deregulierung	382
1. Objektive Genehmigungsvoraussetzungen des § 13 Abs. 2 PBefG a. F.	382
2. Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen	382
3. Gelegenheitsverkehr	383
III. Notwendiger Regulierungsrahmen	384
1. Subjektive Zulassungsvoraussetzungen	384
2. Ausführungsregelungen	385
IV. Umfang der Genehmigung	385

V. Verhältnis zu anderen Verkehren	386
1. Nahverkehr	386
2. SPFV	387
3. Gelegenheitsverkehr	387
VI. Schaffung einer neuen Gewährleistung?	387
VII. Zusammenfassung	389
VIII. Ergebnis und Bewertung	389
E. Mittlerer Liberalisierungsgrad	390
I. Die PBefG-Novelle 2013	391
1. Liberalisierungserwägungen auf dem Weg zur PBefG-Novelle 2013	391
a) Die erste „Liberalisierungsdiskussion“ ab 1935	391
b) Der Ansatz der Verkehrswissenschaft	394
c) Die politischen Liberalisierungsforderungen seit 2004	395
2. Die PBefG-Novelle 2013	396
a) Das Gesetz vom 14.12.2012	396
b) Inhalt und Struktur des Modells	399
3. Analyse und Bewertung der Novelle	400
a) Wettbewerb im Fernverkehrsmarkt	400
b) Schutz des ÖPNV	403
c) Der Schienenpersonenfernverkehr im System der Novelle	407
d) „Altunternehmerprivileg“	409
e) Angleichung der Wettbewerbsbedingungen	410
f) Der Gelegenheitsverkehr im Modell der Novelle	412
aa) Der Entfall des Unterwegsbedienungsverbots	412
bb) Modell nach § 48 Abs. 1 PBefG	414
cc) Modell nach § 49 Abs. 1 PBefG	416
dd) Zwischenergebnis	416
4. Zusammenfassung und Nachbesserungsbedarf	417
a) Zusammenfassung	417
b) Nachbesserungsbedarf	418
5. Ergebnis	420
II. Varianten der Novelle	420
1. Anwendung des Systems der VO (EG) Nr. 1370/2007 im Fernbusbereich	420
a) Struktur	420

b) Anpassungsbedarf für die Anwendung auf Fernbusse	421
aa) „Einheitslösung“	422
bb) „Interregionale Lösung“	423
cc) „Funktionale Lösung“	424
2. Zwischenergebnis	425
III. Ergebnis	425
F. Vergleich und abschließende Bewertung	425
I. Vergleich und Stellungnahme hinsichtlich der Modelle	425
II. Endergebnis	426
III. Ausblick	427
Kapitel 7 – Zusammenfassung in Thesen	429
A. Kapitel 1 und 2	429
B. Kapitel 3	430
C. Kapitel 4	431
D. Kapitel 5	432
E. Kapitel 6	433
„Kleines Modell“	434
„Großes Modell“	434
„PBefG-Novelle“	434
Literaturverzeichnis	437
Register	463