

EuGH, Urteil vom 22.12.2010 – Rs. C-338/09 – „Yellow Cab“

Amtliche Leitsätze:

1. Art. 49 AEUV ist dahin auszulegen, dass er Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats wie den im Ausgangsverfahren fraglichen entgegensteht, die für die Gewährung der Bewilligung zum Betrieb einer städtischen Kraftfahrlinie zur öffentlichen Personenbeförderung in Autobussen, durch die festgelegte Haltestellen entsprechend einem Fahrplan regelmäßig angefahren werden, verlangen, dass in anderen Mitgliedstaaten ansässige antragstellende Wirtschaftsteilnehmer noch vor der Erteilung der Bewilligung zum Betrieb der entsprechenden Linie über einen Sitz oder eine andere Niederlassung im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats verfügen. Dagegen steht Art. 49 AEUV nationalen Rechtsvorschriften, die ein Niederlassungserfordernis vorsehen, nicht entgegen, wenn die Niederlassung erst nach der Erteilung der Bewilligung und vor der Aufnahme des Betriebs der Linie durch den Antragsteller verlangt wird.

2. Art. 49 AEUV ist dahin auszulegen, dass er nationalen Rechtsvorschriften entgegensteht, die vorsehen, dass die Bewilligung zum Betrieb einer Kraftfahrlinie zu touristischen Zwecken allein auf der Grundlage der Angaben eines Konkurrenzunternehmens, das Inhaber einer Bewilligung für den Betrieb einer mit der beantragten ganz oder teilweise identischen Linie ist, wegen der geminderten Rentabilität dieses Unternehmens versagt wird.

Beschlusstext (gekürzt):

Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der im Verkehrssektor anwendbaren einschlägigen Vorschriften des Unionsrechts über die Niederlassungsfreiheit, den freien Dienstleistungsverkehr und den Wettbewerb.

Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Yellow Cab Verkehrsbetriebs GmbH (im Folgenden: Yellow Cab) mit Sitz in München (Deutschland) und dem Landeshauptmann von Wien über dessen Zurückweisung des von dieser Gesellschaft gestellten Antrags auf Gewährung der Bewilligung zum Betrieb einer Kraftfahrlinie zur regelmäßigen Beförderung von Personen mit Autobussen im Gebiet der Stadt Wien (Österreich).

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Auf der Grundlage von Art. 71 Abs. 1 Buchst. a EG (jetzt Art. 91 Abs. 1 Buchst. a AEUV), der den Rat der Europäischen Union dazu ermächtigte, gemäß dem in dieser Vorschrift vorgesehenen Verfahren gemeinsame Regeln für den internationalen Verkehr aus oder nach dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats oder für den Durchgangsverkehr durch das Hoheitsgebiet eines oder mehrerer Mitgliedstaaten aufzustellen, erließ der Rat die Verordnung (EWG) Nr. 684/92 vom 16. März 1992 zur Einführung gemeinsamer Regeln für den grenzüberschreitenden Personenverkehr mit Kraftomnibussen (ABl. L 74, S. 1), die durch die Verordnung (EG) Nr. 11/98 des Rates vom 11. Dezember 1997 (ABl. 1998, L 4, S. 1) geändert wurde (im Folgenden: Verordnung Nr. 684/92).

Art. 7 („Genehmigungsverfahren“) der Verordnung Nr. 684/92 sieht in Abs. 4 vor:

„Die Genehmigung wird erteilt, es sei denn,

[...]

d) es wird nachgewiesen, dass der betreffende Verkehrsdienst das Bestehen der bereits genehmigten Liniendienste unmittelbar gefährden würde; dies gilt nicht für den Fall, dass die betreffenden Liniendienste nur von einem einzigen Verkehrsunternehmen oder einer einzigen Gruppe von Verkehrsunternehmen erbracht werden;

e) es stellt sich heraus, dass der Betrieb der Verkehrsdienste, die Gegenstand des Antrags sind, nur auf die einträglichsten Dienste unter den vorhandenen Verkehrsdiensten auf den betreffenden Verbindungen abzielt;
[...]"

Auf der Grundlage von Art. 71 Abs. 1 Buchst. b EG (jetzt Art. 91 Abs. 1 Buchst. b AEUV), der den Rat dazu ermächtigte, die Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmern zum Verkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind, festzulegen, erließ der Rat die Verordnung (EG) Nr. 12/98 vom 11. Dezember 1997 über die Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmern zum Personenkraftverkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind (ABl. 1998, L 4, S. 10), deren Art. 1 bestimmt:

„Jeder gewerbliche Personenkraftverkehrsunternehmer, der Inhaber der Gemeinschaftslizenz nach Artikel 3a der Verordnung (EWG) Nr. 684/92 ... ist, wird unter den in der vorliegenden Verordnung festgesetzten Voraussetzungen und ohne Diskriminierung aufgrund seiner Staatsangehörigkeit oder seines Niederlassungsorts zur zeitweiligen innerstaatlichen Personenbeförderung in einem anderen Mitgliedstaat, nachstehend ‚Aufnahmemitgliedstaat‘ genannt, zugelassen, ohne dort über einen Unternehmenssitz oder eine Niederlassung verfügen zu müssen.

Diese innerstaatliche Beförderung wird nachstehend ‚Kabotagebeförderung‘ genannt.“

Art. 2 der Verordnung Nr. 12/98 lautet:

„Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

1. ‚Linienverkehr‘ die regelmäßige Beförderung von Fahrgästen auf einer bestimmten Verkehrsverbindung, wobei Fahrgäste an vorher festgelegten Haltestellen aufgenommen oder abgesetzt werden können. Linienverkehr ist ungeachtet einer etwaigen Buchungspflicht für jedermann zugänglich.

Die Regelmäßigkeit des Linienverkehrs wird nicht dadurch berührt, dass die Betriebsbedingungen des Linienverkehrs angepasst werden;

2. ‚Sonderform des Linienverkehrs‘ de[n] Linienverkehr für bestimmte Gruppen von Fahrgästen, unter Ausschluss anderer Fahrgäste, auf einer bestimmten Verkehrsverbindung, wobei die Fahrgäste an vorher festgelegten Haltestellen aufgenommen oder abgesetzt werden können.

Zu den Sonderformen des Linienverkehrs zählen insbesondere:

a) die Beförderung von Arbeitnehmern zwischen Wohnort und Arbeitsstätte,

b) die Beförderung von Schülern und Studenten zwischen Wohnort und Lehranstalt,

c) die Beförderung von Angehörigen der Streitkräfte und ihren Familien zwischen Herkunftsland und Stationierungsort.

Die Regelmäßigkeit der Sonderformen des Linienverkehrs wird nicht dadurch berührt, dass der Ablauf der Fahrten wechselnden Bedürfnissen der Nutzer angepasst wird;

3. ‚Gelegenheitsverkehr‘ die Verkehrsdienste, die nicht der Begriffsbestimmung des Linienverkehrs einschließlich der Sonderformen des Linienverkehrs entsprechen und für die insbesondere kennzeichnend ist, dass auf Initiative eines Auftraggebers oder des Verkehrsunternehmers selbst vorab gebildete Fahrgastgruppen befördert werden. Diese Dienste verlieren die Eigenschaft des Gelegenheitsverkehrs auch dann nicht, wenn sie mit einer gewissen Häufigkeit durchgeführt werden;

...“

Art. 3 der Verordnung Nr. 12/98 hat folgenden Wortlaut:

„Die Kabotagebeförderung ist für folgende Verkehrsformen zugelassen:

1. die Sonderformen des Linienverkehrs, sofern hierfür ein Vertrag zwischen dem Veranstalter und dem Verkehrsunternehmer besteht;

2. den Gelegenheitsverkehr;

3. den Linienverkehr, sofern dieser von einem im Aufnahmemitgliedstaat nicht ansässigen Verkehrsunternehmer im Rahmen eines grenzüberschreitenden Linienverkehrsdienstes entsprechend der Verordnung (EWG) Nr. 684/92 durchgeführt wird.

Die Kabotagebeförderung darf nicht unabhängig von diesem grenzüberschreitenden Verkehrsdienst durchgeführt werden.

Stadt- und Vorortdienste sind vom Geltungsbereich dieser Nummer ausgeschlossen. Der Ausdruck ‚Stadt- und Vorortverkehrsdienste‘ bezeichnet Verkehrsdienste, die die Verkehrsbedürfnisse sowohl in einem Stadtgebiet oder einem Ballungsraum als auch zwischen einem Stadtgebiet und seinem Umland befriedigen.“

Die Verordnungen Nr. 684/92 und Nr. 12/98 werden mit Wirkung zum 4. Dezember 2011 durch die Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über gemeinsame Regeln für den Zugang zum grenzüberschreitenden Personenkraftverkehrsmarkt und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 (ABl. L 300, S. 88) aufgehoben. Die Verordnungen Nr. 684/92 und Nr. 12/98 sind somit in zeitlicher Hinsicht auf den Sachverhalt des Ausgangsverfahrens anwendbar.

Die Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates vom 26. Juni 1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs (ABl. L 156, S. 1) in der durch die Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 des Rates vom 20. Juni 1991 (ABl. L 169, S. 1) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 1191/69), die in zeitlicher Hinsicht auf den Sachverhalt des Ausgangsverfahrens anwendbar ist, enthält in Art. 2 Abs. 1 folgende Definition:

„Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes sind die Verpflichtungen, die das Verkehrsunternehmen im eigenen wirtschaftlichen Interesse nicht oder nicht im gleichen Umfang und nicht unter den gleichen Bedingungen übernehmen würde.“

Die Verordnung Nr. 1191/69 wurde mit Wirkung zum 3. Dezember 2009 durch die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates (ABl. L 315, S. 1) aufgehoben. Art. 2 Buchst. e dieser Verordnung enthält eine Definition des Begriffs „gemeinwirtschaftliche Verpflichtung“, die inhaltlich im Wesentlichen der in Art. 2 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1191/69 enthaltenen Definition der Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes entspricht.

Nationales Recht

§ 1 („Begriffsbestimmungen, Inhalt und Umfang der Berechtigungen“) des österreichischen Kraftfahrliniengesetzes (BGBl. I Nr. 203/1999) in seiner auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbaren Fassung (BGBl. I Nr. 153/2006) (im Folgenden: KfLG) sieht vor:

„(1) Kraftfahrlinienverkehr ist die regelmäßige Beförderung von Personen mit Kraftfahrzeugen durch Personenkraftverkehrsunternehmer in einer bestimmten Verkehrsverbindung, wobei Fahrgäste an vorher festgelegten Haltestellen aufgenommen und abgesetzt werden. Der Kraftfahrlinienverkehr ist ungeachtet einer etwaigen Verpflichtung zur Buchung für jedermann zugänglich.

[...]

(3) Der innerstaatliche und grenzüberschreitende Kraftfahrlinienverkehr nach Abs. 1 bedarf einer Konzession, der grenzüberschreitende Kraftfahrlinienverkehr, dessen Endhaltestellen auf dem Staatsgebiet von Mitgliedstaaten ... oder Vertragsparteien des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz liegen, bedarf einer dieser gleichzuhaltenden Genehmigung.“

§ 2 („Antragspflicht für Konzessionen und Genehmigungen, Inhalt des Konzessionsantrages“) KfLG sieht vor, dass die Erteilung einer Konzession oder einer

Genehmigung eines Antrags des Personenkraftverkehrsunternehmers bedarf, der unmittelbar bei der zuständigen Behörde einzubringen ist, und nennt die Angaben, die der Antrag enthalten muss, u. a. zur Identität des Konzessionswerbers und zum Ort seiner Niederlassung, zu seiner Zuverlässigkeit, fachlichen Eignung und finanziellen Leistungsfähigkeit, zum Streckenverlauf der beantragten Linie, zur gewünschten Dauer der Konzession, zur Höhe der Beförderungspreise und zur Ausstattung der Fahrzeuge, die verwendet werden sollen.

§ 3 („Aufsichtsbehörden“) KfVG bestimmt in Abs. 1, dass zur Erteilung der in § 1 KfVG vorgesehenen Konzession der Landeshauptmann zuständig ist.

§ 7 („Voraussetzungen und Ausschließungsgründe für die Erteilung von Berechtigungen“) KfVG bestimmt in Abs. 1:

„Die Konzession ist zu erteilen, wenn:

1. der Konzessionswerber oder erforderlichenfalls der nach § 10 Abs. 5 vorgesehene Betriebsleiter zuverlässig und fachlich geeignet ist und der Konzessionswerber überdies die entsprechende finanzielle Leistungsfähigkeit besitzt,
2. der Konzessionswerber als natürliche Person die österreichische Staatsbürgerschaft besitzt und das Unternehmen (§ 1 Abs. 2 Z 2) seinen Sitz im Inland hat. Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten [...] oder einer sonstigen Vertragspartei des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum und Unternehmen aus solchen Staaten, die auch einen Sitz oder eine ständige geschäftliche Niederlassung im Inland haben, sind österreichischen Konzessionswerbern gleichgestellt;
3. die Art der Linienführung eine zweckmäßige und wirtschaftliche Befriedigung des in Betracht kommenden Verkehrsbedürfnisses gewährleistet und
4. die Erteilung einer Konzession auch sonst öffentlichen Interessen nicht zuwiderläuft. Dieser Ausschließungsgrund liegt insbesondere dann vor, wenn
[...]
b) der beantragte Kraftfahrlinienverkehr die Erfüllung der Verkehrsaufgaben durch die Verkehrsunternehmen, in deren Verkehrsbereich (§ 14 Abs. 1 bis 3) die beantragte Linie ganz oder teilweise fällt, zu gefährden geeignet ist, oder
c) der beantragte Kraftfahrlinienverkehr einer dem öffentlichen Bedürfnis mehr entsprechenden Ausgestaltung des Verkehrs durch die Verkehrsunternehmen, in deren Verkehrsbereich (§ 14 Abs. 4) die beantragte Linie ganz oder teilweise fällt, vorzuziehen, und eines von diesen die notwendige Verbesserung der Verkehrsbedienung innerhalb einer von der Aufsichtsbehörde festzusetzenden angemessenen Frist von höchstens sechs Monaten vornimmt.“

§ 14 („Verkehrsbereich“) KfVG lautet:

„(1) Der Verkehrsbereich nach § 7 Abs. 1 Z 4 lit. b erstreckt sich so weit, wie sich eine beantragte Kraftfahrlinie auf einen bereits konzessionierten öffentlichen Verkehr gefährdend auswirken kann.

(2) Eine Gefährdung der Erfüllung der Verkehrsaufgaben liegt dann vor, wenn ein Verkehrsunternehmen in der Führung seines öffentlichen Verkehrs einschneidend beeinträchtigt wird, dies ist dann der Fall, wenn es hinsichtlich der gefährdeten Linie einen die wirtschaftliche Betriebsführung sichtlich in Frage stellenden Einnahmenschwund erleidet.

(3) Behauptet ein Verkehrsunternehmen, durch die Erteilung einer neuen oder einer hinsichtlich der Streckenführung abzuändernden Konzession einen die wirtschaftliche Betriebsführung sichtlich in Frage stellenden Einnahmenschwund zu erleiden, so hat es der Aufsichtsbehörde jene zum Teil nur ihm bekannten Daten zu liefern, anhand derer diese in die Lage versetzt wird, zu beurteilen, wie sich der Einnahmenschwund auf die wirtschaftliche Betriebsführung seiner Linie auswirken wird.

(4) Unter Verkehrsbereich nach § 7 Abs. 1 Z 4 lit. c ist der Bereich zu verstehen, innerhalb dessen die bereits bestehende Kraftfahrlinie das Verkehrsbedürfnis befriedigt.“

Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefragen

Mit Antrag vom 25. Januar 2008 beantragte Yellow Cab beim Landeshauptmann von Wien, ihr gemäß dem KfIG eine Konzession zur Führung einer Kraftfahrlinie zur Beförderung von Personen in Autobussen auf einer näher beschriebenen Strecke ausschließlich innerhalb des Gebiets der Stadt Wien zu erteilen.

Auf nahezu dem gesamten Verlauf dieser Strecke wird bereits von einer anderen Gesellschaft auf der Grundlage einer am 17. Mai 2005 erteilten Konzession eine Kraftfahrlinie betrieben.

Der Antrag von Yellow Cab wurde von der zuständigen Behörde aus im Wesentlichen folgenden Gründen zurückgewiesen. Zum einen sei Yellow Cab in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen und besitze im österreichischen Hoheitsgebiet entgegen § 7 Abs. 1 Z 2 KfIG weder einen Sitz noch eine ständige geschäftliche Niederlassung. Zum anderen sei das Unternehmen, das zurzeit eine Kraftfahrlinie auf der Strecke betreibe, auf die sich der Antrag von Yellow Cab beziehe, nach § 7 Abs. 1 Z 4 lit. b KfIG konsultiert worden und habe dargelegt, dass diese Linie im Fall der Erteilung der beantragten Konzession nicht mehr unter wirtschaftlich tragfähigen Bedingungen betrieben werden könne.

Der Unabhängige Verwaltungssenat Wien, bei dem Yellow Cab Klage erhoben hat, äußert Zweifel an der Vereinbarkeit der fraglichen nationalen Rechtsvorschriften mit den Vorschriften des EG-Vertrags über die Niederlassungsfreiheit, den freien Dienstleistungsverkehr und den Wettbewerb.

Er legt im Wesentlichen dar, dass die Auflage, im österreichischen Hoheitsgebiet über einen Sitz oder eine ständige Niederlassung zu verfügen, um die Bewilligung zu erhalten, in Konzession eine Kraftfahrlinie zur regelmäßigen Beförderung von Personen in Autobussen zu betreiben, eine spezielle Hürde nur für nicht aus Österreich stammende Antragsteller darstelle, da österreichische Antragsteller – natürliche wie juristische Personen – prinzipiell im Gebiet der Republik Österreich ansässig seien. Auch wenn an der Personenbeförderung im Linienverkehr ein öffentliches Interesse bestehe, sei zweifelhaft, ob eine derart weite Beschränkung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs als erforderlich angesehen werden müsse.

Zu der Voraussetzung, dass die beantragte neue Linie eine bereits konzessionierte Kraftfahrlinie in wirtschaftlicher Hinsicht nicht beeinträchtigen darf, meint das vorliegende Gericht, dass die entsprechende Vorschrift der nationalen Regelung vor allem die Unternehmen, die die ihnen konzessionierten Kraftfahrlinien schlecht und unrentabel betrieben, vor dem Wettbewerb schütze. Es weist darauf hin, dass im vorliegenden Fall das antragstellende Unternehmen für praktisch das gleiche Angebot einer Kraftfahrlinie ein deutlich geringeres Beförderungsentgelt vorsehe, als es das konkurrierende Unternehmen, das bereits über eine Konzession verfüge, gegenwärtig verlange.

Schließlich weist das vorliegende Gericht darauf hin, dass die Vorschriften des Vertrags über den Wettbewerb zwar grundsätzlich auf das Verhalten der Unternehmen abzielen, dass aber auch die Mitgliedstaaten verpflichtet seien, keine Maßnahmen zu ergreifen, die die praktische Wirksamkeit der für die Unternehmen geltenden Wettbewerbsregeln aufheben könnten. Die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften hätten indessen zur Folge, ein Unternehmen, das eine Personenbeförderungsleistung im Kraftfahrlinienverkehr zu günstigeren Preisen anbieten könne, am Markteintritt zu hindern, während an einem möglichst gut funktionierenden System des linienmäßigen Personenverkehrs zu günstigen Preisen ein erhebliches öffentliches Interesse bestehe.

Aufgrund dieser Erwägungen hat der Unabhängige Verwaltungssenat Wien beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist es mit der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit im Sinne der Art. 49 ff. AEUV und 56 ff. AEUV und dem EU-Wettbewerbsrecht im Sinne der Art. 101 ff. AEUV vereinbar, dass eine nationale Rechtsvorschrift für die Gewährung der Bewilligung zum Betrieb einer Kraftfahrlinie, daher der Einrichtung eines öffentlichen Massenverkehrsmittels, durch welches festgelegte Haltestellen entsprechend einem Fahrplan regelmäßig angefahren werden, als Bewilligungsvoraussetzung normiert:

a) dass das antragstellende EU-Unternehmen bereits vor der Aufnahme des Linienbetriebs, und insbesondere zum Konzessionszeitpunkt, über einen Sitz oder eine Niederlassung in dem Staat der bewilligenden Behörde verfügen muss;

b) dass das antragstellende EU-Unternehmen spätestens ab dem Zeitpunkt der Aufnahme des Linienbetriebs über einen Sitz oder eine Niederlassung in dem Staat der bewilligenden Behörde verfügen muss?

2. Ist es mit der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit im Sinne der Art. 49 ff. AEUV und 56 ff. AEUV und dem EU-Wettbewerbsrecht im Sinne der Art. 101 ff. AEUV vereinbar, dass eine nationale Rechtsvorschrift für die Gewährung der Bewilligung zum Betrieb einer Kraftfahrlinie, daher der Einrichtung eines öffentlichen Massenverkehrsmittels, durch welches festgelegte Haltestellen entsprechend einem Fahrplan regelmäßig angefahren werden, normiert, dass eine Bewilligung zu versagen ist, wenn im Fall der Aufnahme des beantragten Kraftfahrlinienverkehrs die Erträge eines Konkurrenzunternehmens, welches eine teilweise oder gänzlich identische Kursstrecke befährt, aus der von diesem geführten Kurslinie derart deutlich gemindert werden, dass die Weiterführung dieses vom Konkurrenzunternehmen geführten Linienkurses nach marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht mehr rentabel ist?

Zu den Vorlagefragen

Einleitende Erwägungen

Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass das vorlegende Gericht in seinen beiden Fragen u. a. auf das in den Art. 101 ff. AEUV niedergelegte Wettbewerbsrecht der Union abstellt.

Dazu ist zu bemerken, dass die Art. 101 AEUV und 102 AEUV zwar an sich nur das Verhalten von Unternehmen und nicht als Gesetz oder Verordnung ergangene Maßnahmen der Mitgliedstaaten betreffen, dass sie es jedoch in Verbindung mit Art. 4 Abs. 3 EUV, der eine Pflicht zur Zusammenarbeit begründet, den Mitgliedstaaten verbieten, Maßnahmen, auch in Form von Gesetzen oder Verordnungen, zu treffen oder beizubehalten, die die praktische Wirksamkeit der für die Unternehmen geltenden Wettbewerbsregeln aufheben könnten (vgl. Urteile vom 9. September 2003, CIF, C-198/01, Slg. 2003, I-8055, Randnr. 45 und dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 5. Dezember 2006, Cipolla u. a., C-94/04 und C-202/04, Slg. 2006, I-11421, Randnr. 46).

Der Gerichtshof hat entschieden, dass eine Verletzung der Art. 4 Abs. 3 EUV und 101 AEUV vorliegt, wenn ein Mitgliedstaat gegen Art. 101 AEUV verstoßende Kartellabsprachen vorschreibt oder begünstigt oder die Auswirkungen solcher Absprachen verstärkt oder wenn er seiner eigenen Regelung dadurch ihren staatlichen Charakter nimmt, dass er die Verantwortung für in die Wirtschaft eingreifende Entscheidungen privaten Wirtschaftsteilnehmern überträgt (vgl. Urteile CIF, Randnr. 46 und dort angeführte Rechtsprechung, sowie Cipolla u. a., Randnr. 47).

Es ist indessen festzustellen, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Rechtsvorschriften keiner dieser Fallgestaltungen zuzuordnen sind. Daraus folgt, dass das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen nicht unter dem Aspekt der Wettbewerbsregeln der Union zu prüfen ist.

Zur ersten Frage

Mit dieser Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Vorschriften des Unionsrechts über den freien Dienstleistungsverkehr und die Niederlassungsfreiheit dahin auszulegen sind, dass sie Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats wie den im Ausgangsverfahren fraglichen entgegenstehen, die für die Gewährung der Bewilligung zum Betrieb einer städtischen Kraftfahrlinie zur öffentlichen Personenbeförderung in Autobussen, durch die festgelegte Haltestellen entsprechend einem Fahrplan regelmäßig angefahren werden, verlangen, dass die antragstellenden Wirtschaftsteilnehmer, und zwar auch die in anderen Mitgliedstaaten ansässigen, über einen Sitz oder eine andere Niederlassung im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats verfügen.

Im Hinblick auf die Beantwortung dieser Frage ist hervorzuheben, dass der freie Dienstleistungsverkehr im Verkehrsbereich nicht durch Art. 56 AEUV geregelt wird, der den freien Dienstleistungsverkehr im Allgemeinen betrifft, sondern durch die Sondervorschrift des Art. 58 Abs. 1 AEUV, wonach „[f]ür den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs [...] die Bestimmungen des Titels über den Verkehr [gelten]“ (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. Juli 1989, Lambregts Transportbedrijf, 4/88, Slg. 1989, 2583, Randnr. 9).

Die Anwendung der Grundsätze der Dienstleistungsfreiheit muss daher nach dem Vertrag durch die Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik erreicht werden (vgl. Urteil vom 7. November 1991, Pinaud Wieger, C-17/90, Slg. 1991, I-5253, Randnr. 7).

Es ist indessen festzustellen, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Beförderungen nicht in den Anwendungsbereich der Vorschriften fallen, die der Rat auf der Grundlage von Art. 71 Abs. 1 EG zum Zweck der Liberalisierung der Beförderungsdienstleistungen erlassen hat.

Zum einen steht nämlich fest, dass der Betrieb der von Yellow Cab in Aussicht genommenen Kraftfahrlinie nicht unter den Begriff des grenzüberschreitenden Verkehrs und damit nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 684/92 fällt. Zum anderen ist in Bezug auf die Verordnung Nr. 12/98 darauf hinzuweisen, dass die Voraussetzungen für ihre Anwendung im Ausgangsrechtsstreit nicht gegeben sind, da es sich bei den von Yellow Cab in Aussicht genommenen Beförderungsdienstleistungen im Linienverkehr nicht um den nationalen Abschnitt eines grenzüberschreitenden Linienverkehrsdienstes im Sinne von Art. 3 Nr. 3 dieser Verordnung handelt und sie, da sie ausschließlich im Gebiet der Stadt Wien erbracht werden sollen, Stadt- oder Vorortdienste darstellen, die nach dieser Vorschrift vom Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 12/98 ausgenommen sind.

Unter diesen Umständen ist die im Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung am Maßstab der Vorschriften des AEU-Vertrags über die Niederlassungsfreiheit zu prüfen, die auf den Verkehr unmittelbar und nicht über den Titel dieses Vertrags über den Verkehr Anwendung finden.

Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Verpflichtung, im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats über einen Sitz oder eine andere Niederlassung zu verfügen, als solche denkbare keine Behinderung oder Beschränkung der Niederlassungsfreiheit darstellen kann. Wie die österreichische Regierung zu Recht ausführt, bewirkt diese Verpflichtung nämlich keinerlei Begrenzung der Freiheit der in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen Wirtschaftsteilnehmer, in diesem Hoheitsgebiet Agenturen oder andere Niederlassungen zu gründen.

In einer Situation wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden ist daher zu prüfen, ob die Modalitäten im Zusammenhang mit dem Erfordernis eines Sitzes oder einer anderen Niederlassung im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats als Voraussetzung für die

Bewilligung des Betriebs einer Kraftfahrlinie zur regelmäßigen Beförderung von Personen mit Autobussen eine Behinderung der Ausübung des Niederlassungsrechts darstellen können.

Insoweit bezieht sich das vorlegende Gericht erstens auf den Fall, dass der betreffende ausländische Unternehmer bereits vor der Betriebsbewilligung im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats über einen Sitz oder eine andere Niederlassung verfügen muss, und zweitens auf den Fall, dass er dieses Erfordernis nach der Bewilligung und spätestens zur Zeit der Aufnahme des Betriebs des konzessionierten Linienverkehrs erfüllen muss.

Wird von einem in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Wirtschaftsteilnehmer, der im Aufnahmemitgliedstaat eine Bewilligung zum Betrieb einer Kraftfahrlinie zur regelmäßigen Beförderung von Personen mit Autobussen erhalten möchte, ein Sitz oder eine andere Niederlassung im Hoheitsgebiet dieses Staates verlangt, bevor ihm die Konzession für den Betrieb der entsprechenden Linie erteilt wird, so hat dies eine abschreckende Wirkung. Ein normal umsichtiger Wirtschaftsteilnehmer wird nämlich nicht bereit sein, Investitionen, die erheblich sein können, vorzunehmen, wenn die Erteilung der Bewilligung völlig unsicher ist.

Hinzu kommt, dass die mit einem solchen Erfordernis bewirkte Beschränkung in keiner Weise durch die von der österreichischen Regierung angeführten Ziele – die Notwendigkeit, gleiche Wettbewerbsbedingungen beim Betrieb von Kraftfahrlinien zu gewährleisten und die Beachtung des in Österreich geltenden Sozial- und Arbeitsrechts sicherzustellen – gerechtfertigt erscheint.

Folglich stellt ein solches Erfordernis eine Beschränkung dar, die im Widerspruch zu den Vorschriften der Union über das Niederlassungsrecht steht.

Hingegen steht das Erfordernis einer Niederlassung im österreichischen Hoheitsgebiet nicht im Widerspruch zu den Vorschriften des Unionsrechts, wenn es nach der Erteilung der Betriebsbewilligung und vor der Aufnahme des Betriebs der Linie durch den Unternehmer angewandt wird.

Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass Art. 49 AEUV dahin auszulegen ist, dass er Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats wie den im Ausgangsverfahren fraglichen entgegensteht, die für die Gewährung der Bewilligung zum Betrieb einer städtischen Kraftfahrlinie zur öffentlichen Personenbeförderung in Autobussen, durch die festgelegte Haltestellen entsprechend einem Fahrplan regelmäßig angefahren werden, verlangen, dass in anderen Mitgliedstaaten ansässige antragstellende Wirtschaftsteilnehmer noch vor der Erteilung der Bewilligung zum Betrieb der entsprechenden Linie über einen Sitz oder eine andere Niederlassung im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats verfügen. Dagegen steht Art. 49 AEUV nationalen Rechtsvorschriften, die ein Niederlassungserfordernis vorsehen, nicht entgegen, wenn die Niederlassung erst nach der Erteilung der Bewilligung und vor der Aufnahme des Betriebs der Linie durch den Antragsteller verlangt wird.

Zur zweiten Frage

Mit dieser Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Vorschriften des Unionsrechts über den freien Dienstleistungsverkehr und die Niederlassungsfreiheit dahin auszulegen sind, dass sie nationalen Rechtsvorschriften wie den im Ausgangsverfahren fraglichen entgegenstehen, die vorsehen, dass ein Antrag auf Bewilligung des Betriebs einer städtischen Kraftfahrlinie zur Beförderung von Personen in Autobussen, durch die festgelegte Haltestellen entsprechend einem Fahrplan regelmäßig angefahren werden, abzulehnen ist, wenn die Erträge eines Konkurrenzunternehmens, das bereits Inhaber einer Bewilligung zum Betrieb einer Kraftfahrlinie auf einer mit der beantragten ganz oder teilweise identischen Strecke ist, infolge der Erteilung der Bewilligung derart deutlich gemindert würden, dass der weitere Betrieb der konzessionierten Linie nach marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht mehr rentabel wäre.

Angesichts der Ausführungen in den Randnrn. 29 bis 33 des vorliegenden Urteils ist diese Frage allein unter dem Aspekt der Niederlassungsfreiheit zu prüfen.

Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Kraftfahrlinien nach den Angaben in den Akten im Wesentlichen touristischen Zwecken dienen, so dass die mit dem Betrieb solcher Linien verbundenen Verpflichtungen keine Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes im Sinne der Definition in Art. 2 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1191/69 darstellen.

Nationale Rechtsvorschriften wie die im Ausgangsverfahren fraglichen, die für den Betrieb einer Kraftfahrlinie zu touristischen Zwecken die Erteilung einer Bewilligung vorschreiben, stellen grundsätzlich eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit im Sinne von Art. 49 AEUV dar, weil sie dahin gehen, die Zahl der Dienstleister zu begrenzen – selbst wenn, wie vorgetragen worden ist, keine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer vorliegt (vgl. entsprechend Urteil vom 10. März 2009, Hartlauer, C-169/07, Slg. 2009, I-1721, Randnrn. 36 und 39).

Folglich ist zu prüfen, ob die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Rechtsvorschriften objektiv gerechtfertigt werden können.

Wie sich aus den dem Gerichtshof vorgelegten Unterlagen ergibt, nimmt § 7 („Voraussetzungen und Ausschließungsgründe für die Erteilung von Berechtigungen“) KfIG in Abs. 1 Z 4 auf die Unvereinbarkeit mit öffentlichen Interessen als Kriterium für die Versagung der Betriebsbewilligung Bezug und nennt sodann in Abs. 1 Z 4 lit. b und c Fälle, in denen dieser Ausschließungsgrund insbesondere vorliegt. In § 14 („Verkehrsbereich“) KfIG wird der Fall genannt, dass ein Unternehmen, das bereits Inhaber einer Konzession ist, einen Einnahmenausfall erleidet, der seine wirtschaftliche Betriebsführung einer Kraftfahrlinie sichtlich in Frage stellt.

Es ist festzustellen, dass sich die zweite Vorlagefrage, so wie sie formuliert ist, auf die entscheidende Rolle des Kriteriums eines derartigen Einnahmenausfalls und der nach marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten fehlenden Rentabilität des Betriebs des betroffenen Unternehmens im Fall der Erteilung einer Bewilligung an einen neuen Betreiber bezieht.

Daher wird der Gerichtshof bei seiner Prüfung sowohl den Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen des KfIG als auch die Auslegung dieses Gesetzes, wie sie aus der Formulierung der zweiten Frage hervorgeht, berücksichtigen.

Der Betrieb von Kraftfahrlinien wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden kann, wie die Kommission der Europäischen Gemeinschaften zutreffend bemerkt, einem im Allgemeininteresse liegenden Ziel dienen, etwa der Förderung des Tourismus, der Politik der Verkehrssicherheit über die Kanalisierung des Verkehrs zu touristischen Zwecken durch festgelegte Strecken oder dem Schutz der Umwelt über das Angebot einer kollektiven Beförderungsform als Alternative zu individuellen Verkehrsmitteln.

Dagegen kann das Ziel, die wirtschaftliche Betriebsführung einer konkurrierenden Kraftfahrlinie zu gewährleisten, nach ständiger Rechtsprechung als rein wirtschaftliches Motiv keinen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen, der eine Beschränkung einer vom Vertrag garantierten Grundfreiheit rechtfertigen könnte (vgl. Urteil vom 11. März 2010, Attanasio Group, C-384/08, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 55 und dort angeführte Rechtsprechung).

Was insbesondere das Interesse betrifft, zu verhindern, dass die Bewilligung eines Verkehrsdienstes das Bestehen bereits bewilligter Liniendienste unmittelbar gefährdet, ist darauf hinzuweisen, dass ein solches Interesse zwar im Rahmen der Verordnung Nr. 684/92,

wie aus ihrem Art. 7 Abs. 4 Buchst. d hervorgeht, die Versagung einer entsprechenden Bewilligung rechtfertigen kann. Da diese Vorschrift unter den Umständen der Ausgangsrechtssache allerdings keine Anwendung findet, kommt es nicht in Betracht, dass Ziele, die den in dieser Vorschrift vorgesehenen entsprechen, außerhalb dieses Regelungsrahmens im Fall eines Antrags betreffend eine zu touristischen Zwecken betriebene Kraftfahrlinie eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit rechtfertigen können.

Im Hinblick auf die Prüfung der Verhältnismäßigkeit ist darauf hinzuweisen, dass ein System der vorherigen behördlichen Genehmigung keine Ermessensausübung der nationalen Behörden rechtfertigen kann, die geeignet ist, den Bestimmungen der Union, insbesondere wenn sie eine Grundfreiheit wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende betreffen, ihre praktische Wirksamkeit zu nehmen. Damit ein System der vorherigen behördlichen Genehmigung trotz des Eingriffs in eine solche Grundfreiheit gerechtfertigt ist, muss es daher auf objektiven, nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien beruhen, die sicherstellen, dass der Ermessensausübung durch die nationalen Behörden hinreichende Grenzen gesetzt werden (Urteil Hartlauer, Randnr. 64 und dort angeführte Rechtsprechung).

Wenn somit die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften so ausgelegt werden sollten, dass ein Antrag auf Bewilligung von der zuständigen nationalen Behörde allein auf der Grundlage von Angaben des Inhabers einer Bewilligung über die Rentabilität seines Betriebs beurteilt wird, obwohl das entsprechende Unternehmen ein potenzieller unmittelbarer Wettbewerber des Unternehmens ist, das die Erteilung einer neuen Bewilligung beantragt, liefe eine solche Art und Weise der Beurteilung den Vorschriften der Union zuwider, da damit die Objektivität und Unparteilichkeit der Behandlung des entsprechenden Antrags auf Bewilligung beeinträchtigt werden könnte (vgl. in diesem Sinne Urteil Hartlauer, Randnr. 69).

Nach alledem ist auf die zweite Frage zu antworten, dass Art. 49 AEUV dahin auszulegen ist, dass er nationalen Rechtsvorschriften entgegensteht, die vorsehen, dass die Bewilligung zum Betrieb einer Kraftfahrlinie zu touristischen Zwecken allein auf der Grundlage der Angaben eines Konkurrenzunternehmens, das Inhaber einer Bewilligung für den Betrieb einer mit der beantragten ganz oder teilweise identischen Linie ist, wegen der geminderten Rentabilität dieses Unternehmens versagt wird.

(...)