Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-1769/2013

Urteil vom 23. August 2013

Besetzung

Richter Maurizio Greppi (Vorsitz),
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Richterin Marie-Chantal May Canellas,
Gerichtsschreiber Pascal Baur.

Parteien

A._____,
vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Christian Zuberbühler,
Steinerstrasse 34, Postfach 142, 3000 Bern 7,
Beschwerdeführerin,

gegen

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK,
vertreten durch das Bundesamt für Verkehr BAV, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Widerruf der eidgenössischen Bewilligung Nr. (…) für den Schweizer Streckenteil des grenzüberschreitenden Linienbusverkehrs auf der Strecke (…).

Sachverhalt:

A.
Am 31. Oktober 2011 erteilte das Bundesamt für Verkehr BAV A._____ und deren kroatischer Kooperationspartnerin B._____ die erneuerte und geänderte eidgenössische Bewilligung Nr. (…) für den Schweizer Streckenteil des grenzüberschreitenden Linienbusverkehrs auf der Strecke (…), gültig vom 1. November 2011 bis zum 31. Oktober 2013 (nachfolgend: Bewilligung).

B.
Mit Schreiben vom 19. Juli 2012 teilte das kroatische Ministerium für Seefahrt, Transport und Infrastruktur dem BAV unter Verweis auf ein Schreiben der B._____ mit, A._____ habe ihrer Kooperationspartnerin keine Originale der Bewilligungsurkunde ausgehändigt und in Verletzung der Bewilligungsbestimmungen auch Passagiere in W._____ aufgenommen. Mit Schreiben vom 20. Juli 2012 an das BAV erhob der schweizerische Rechtsvertreter der B._____ die gleichen Vorwürfe. Am 10. August 2012 forderte das BAV A._____ auf, bis zum 24. August 2012 mittels statistischer Angaben darzulegen, wie sich der Linienbusverkehr seit April 2012 auf der Linie (…) gestaltet habe, und eine aktuelle Fahrzeugliste inklusive Kopien der Fahrzeugausweise einzureichen.

C.
Am 14. September 2012 teilte der Rechtsvertreter der A._____ dem BAV innert erstreckter Frist mit, per Anfang März 2012 hätten sich die Eigentümerverhältnisse bei A._____ geändert. Die im Kanton X._____ auf das Unternehmen immatrikulierten Fahrzeuge seien exmatrikuliert und für den Verkehrsdienst auf der Strecke (…) seien vorübergehend die auf das Partnerunternehmen C._____ im Kanton Y._____ immatrikulierten Fahrzeuge eingesetzt worden. Das BAV verlangte darauf mit Schreiben vom 24. September 2012 Auskunft über die verantwortliche Person mit der erforderlichen fachlichen Eignung nach Art. 4 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 20. März 2009 über die Zulassung als Strassentransportunternehmen (STUG, SR 744.10) und den Einsatz der Fahrzeuge; ausserdem forderte es weitere Unterlagen ein.

D.
Am 5. Oktober 2012 informierte der Rechtsvertreter der A._____ das BAV brieflich über die für den Verkehrsdienst auf der Strecke (…) verwendeten Fahrzeuge und die Modalitäten von deren Verwendung. Zudem teilte er mit, er werde die vom BAV am 24. September 2012 neu einver-

langten Unterlagen unmittelbar nach deren Erhalt einreichen. Die vom BAV bereits mit Schreiben vom 10. August 2012 eingeforderten Unterlagen reichte er – trotz Fristerstreckung bis 5. Oktober 2012 – nicht ein.

E.
Am 26. Oktober 2012 teilte das BAV der A._____ im parallelen Verfahren betreffend die Erneuerung der Zulassungsbewilligung (Lizenz) Nr. (…) als Strassentransportunternehmen nach Art. 3 STUG (nachfolgend: Lizenzverfahren) unter Bezugnahme auf das Schreiben von deren Rechtsvertreter vom 14. September 2012 brieflich mit, es könne ihr die am 24. Februar 2012 in Aussicht gestellte neue Lizenz nicht zustellen, da unklar sei, wer bei ihr die Funktion der verantwortlichen Person im Sinne von Art. 4 Abs. 2 STUG ausübe. Weiter verlangte es diesbezüglich Auskunft und die Einreichung einschlägiger Dokumente.

F.
Mit Schreiben vom 31. Oktober 2012 stellte das BAV der A._____ den Widerruf der Bewilligung in Aussicht und räumte ihr Frist bis zum 23. November 2012 ein, um dazu Stellung zu nehmen. Als Grund für den beabsichtigten Widerruf gab es an, die A._____ habe trotz mehrfacher Fristerstreckung weder den Nachweis erbracht, dass eine der Unternehmensleitung angehörende oder für die Erbringung der Transportdienstleistung eine leitende Funktion ausübende Person "über den Fachausweis und infolgedessen über die erforderliche Lizenz" verfüge, noch, dass sie auf ihr unmittelbar zur Verfügung stehende Fahrzeuge zurückgreifen könne. Somit seien zwei wesentliche Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung weggefallen, weshalb die Bewilligung gestützt auf Art. 47 der Verordnung vom 4. November 2009 über die Personenbeförderung (VPB, SR 745.11) widerrufen werden müsse.

G.
Mit Eingabe vom 28. Dezember 2012 reichte der Rechtsvertreter der A._____ dem BAV die Statistik betreffend den Linienbusverkehr auf der Linie (…) im Jahr 2012 und drei Dokumente betreffend die verantwortliche Person im Sinne von Art. 4 Abs. 2 STUG (Bestätigung Arbeitgeber, Berufsausübungsbewilligung, Strafregisterauszug) ein. Ausserdem nahm er innert erstreckter Frist zum Widerruf der Bewilligung Stellung und beantragte, es sei auf diesen zu verzichten. Neben Ausführungen zu den vom BAV genannten Widerrufsgründen machte er insbesondere geltend, ein Widerruf komme nicht in Frage, da die Voraussetzungen von Art. 9 Abs. 3 Bst. b des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. Dezember

2009 (PBG, SR 745.1) in der damals geltenden Fassung (vgl. AS 2009 5633) nicht erfüllt seien und Art. 47 VPB nicht über diese Bestimmung hinausgehe; ein Widerruf wäre überdies unverhältnismässig. Auch ein Entzug sei nicht möglich, da die Voraussetzungen von Art. 9 Abs. 3 Bst. a PBG in der damals geltenden Fassung (vgl. AS 2009 5633) nicht erfüllt seien und diese Massnahme ebenfalls unverhältnismässig wäre.

H.
Am 24. Januar 2013 bestätigte das BAV im Lizenzverfahren brieflich den Eingang der bereits erwähnten, ihr in jenem Verfahren offenbar erst am 3. Januar 2013 zugestellten Dokumente zur verantwortlichen Person im Sinne von Art. 4 Abs. 2 STUG. Ausserdem forderte es die A._____ auf, ihm eine Kopie des Arbeitsvertrags mit dieser Person und – für den Nachweis der finanziellen Leistungsfähigkeit – einen aktuellen Jahresabschluss oder eine Zwischenbilanz einzureichen. Schliesslich wies es darauf hin, dass auf die A._____ keine Gesellschaftswagen eingelöst seien. Es stelle sich deshalb Frage, wieso das Unternehmen eine Lizenz beantragt habe bzw. an diesem Antrag festhalte.

I.
Mit Verfügung vom 25. Februar 2013 widerrief und entzog das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK, vertreten durch das BAV, die Bewilligung. Einer allfälligen Beschwerde entzog es die aufschiebende Wirkung. Zur Begründung bringt es vor, der A._____ mangle es seit dem 8. Januar 2013 an der Zulassungsbewilligung als Strassenverkehrsunternehmen, da die bisherige Lizenz am 7. Januar 2013 ausgelaufen sei. Überdies verfüge sie über keine im Sitzkanton auf sie immatrikulierten Fahrzeuge. Damit fehlten zwei Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligung, weshalb diese nach Art. 61 Abs. 2 PBG und Art. 47 VPB zu widerrufen sei. Die Verwendung der auf die C._____ immatrikulierten Fahrzeuge sei ausserdem eine wiederholte Verletzung von Art. 53 Abs. 1 Satz 1 VPB, weshalb die Bewilligung nach Art. 9 Abs. 3 Bst. a PBG in der damals geltenden Fassung auch entzogen werden könne.

J.
Gegen diese Verfügung des UVEK (nachfolgend: Vorinstanz) erhebt die A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) am 2. April 2013 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt, es sei die Verfügung aufzuheben und die Angelegenheit zur Neubeurteilung im Sinne ihrer Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen; eventualiter sei die

Verfügung aufzuheben. Im Weiteren sei die aufschiebende Wirkung der Beschwerde wiederherzustellen. Zur Begründung ihres Beschwerdebegehrens bringt sie in formeller Hinsicht vor, das BAV bzw. die Vorinstanz habe durch die unterlassene Koordinierung der Verfahren betreffend den Widerruf resp. den Entzug der Bewilligung (nachfolgend: Bewilligungsverfahren) und die Erneuerung der Lizenz sowie durch die ungenügende Würdigung ihrer Vorbringen ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. In materieller Hinsicht macht sie insbesondere geltend, die gesetzlichen Voraussetzungen für einen Widerruf bzw. einen Entzug seien nicht erfüllt; beide Massnahmen seien überdies unverhältnismässig.

K.
Das BAV beantragt in seiner Vernehmlassung vom 16. April 2013 die Abweisung der Beschwerde. Deren aufschiebende Wirkung sei im Weiteren nicht wiederherzustellen. Zur Begründung seines Abweisungsantrags bringt es in formeller Hinsicht vor, es habe der Beschwerdeführerin das rechtliche Gehör gewährt. In materieller Hinsicht macht es insbesondere geltend, die rechtlichen Voraussetzungen für einen Widerruf bzw. einen Entzug der Bewilligung seien erfüllt.

L.
Mit Zwischenverfügung vom 25. April 2013 weist der Instruktionsrichter das Gesuch der Beschwerdeführerin um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde ab.

M.
Die Beschwerdeführerin hält in ihrer Stellungnahme vom 17. Juni 2013 an ihren Anträgen fest und macht einige ergänzende Ausführungen zur Vernehmlassung.

N.
Auf die weiteren 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.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern sie von einer Vorinstanz nach Art. 33 VGG stammen und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Die angefochtene Verfügung ist ein zulässiges Anfechtungsobjekt und stammt vom UVEK, mithin von einer Behörde nach Art. 33 Bst. d VGG; eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist damit zur Beurteilung der Beschwerde zuständig.

1.2 Zur Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerdeführerin nahm am Verfahren vor dem BAV, das zur angefochtenen Verfügung führte, teil. Sie ist zudem als Verfügungsadressatin durch den Widerruf bzw. den Entzug der Bewilligung auch materiell beschwert und damit ohne Weiteres zur Beschwerde legitimiert.

1.3 Die Beschwerde wurde weiter frist- und formgerecht eingereicht (vgl. Art. 50 Abs. 1 und 52 VwVG), weshalb auf sie einzutreten ist. Anstelle des BAV ist jedoch neu das UVEK als Vorinstanz ins Rubrum aufzunehmen, da das BAV in dessen Namen verfügt hat. Das BAV ist als Vertreter des UVEK aufzuführen.

2.

2.1 Gemäss den allgemeinen Grundsätzen zum zeitlichen Geltungsbereich von Erlassen ist bei Fehlen besonderer Übergangsbestimmungen in der Regel dasjenige Recht massgebend, das im Zeitpunkt der Verwirklichung des streitigen Sachverhalts Geltung hat. Die nachträgliche Verwaltungsjustiz – und damit auch das Bundesverwaltungsgericht – überprüft daher im Allgemeinen die Gesetzmässigkeit eines angefochtenen Verwaltungsentscheids aufgrund der Rechtslage, die im Zeitpunkt der Verfügung galt. Regelt diese ein Dauerrechtsverhältnis mit Wirkung auch für die Zukunft, ist im Laufe des Verfahrens neu in Kraft getretenes Recht zu berücksichtigen, wenn es um der öffentlichen Ordnung willen oder zum Schutz überwiegender öffentlicher Interessen erlassen wurde. Ebenso ist

das neue Recht für den Zeitraum nach seinem Inkrafttreten anzuwenden, wenn zwar nach dem früheren Recht die streitige Verhaltensweise nicht zulässig gewesen wäre, aber nach dem neuen Recht zulässig ist (vgl. zum Ganzen BGE 129 II 497 E. 5.3.2 m.w.H.; Urteil des Bundesgerichts 2C_559/2011 vom 20. Januar 2012 E. 1.4 m.w.H.; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-5916/2008 vom 17. Dezember 2010 E. 6.1.1 m.w.H.; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2009, § 24 Rz. 20).

2.2 Vorliegend wurde zwar die Entzugs- und Widerrufsregelung von Art. 9 PBG per 1. Juli 2013 ohne besondere Übergangsbestimmung teilweise geändert. Eine Ausnahme, die eine Anwendung des neuen Rechts verlangen würde, liegt jedoch nicht vor. Bei der nachfolgenden Prüfung der Beschwerde ist daher auf das im Verfügungszeitpunkt geltende Recht abzustellen. Daran ändert nichts, dass die Bewilligung noch gestützt auf die durch die VPB abgelöste Verordnung vom 25. November 1998 über die Personenbeförderungskonzessionen (VPK von 1998, AS 1999 721) erteilt wurde, ist doch für den Widerruf bzw. den Entzug der Bewilligung ebenfalls das im Verfügungszeitpunkt geltende Recht massgeblich (vgl. Art. 84 Abs. 1 VPB und die im vorstehenden Absatz erwähnten allgemeinen übergangsrechtlichen Grundsätze).

3.

Im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht dürfen im Rahmen des Streitgegenstands bisher noch nicht gewürdigte, bekannte wie auch bis anhin unbekannte, neue Sachverhaltsumstände, die sich zeitlich vor (sog. unechte Noven) oder erst im Laufe des Rechtsmittelverfahrens (sog. echte Noven) zugetragen haben, vorgebracht werden. Gleiches gilt für neue Beweismittel. Es ist dabei grundsätzlich Sache der Parteien, die neuen Sachverhaltselemente zu belegen, während das Bundesverwaltungsgericht in seinem Entscheid abzuwägen hat, inwiefern die neuen Tatsachen und Ereignisse geeignet sind, die angefochtene Entscheidung zu beeinflussen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-5272/2012 vom 17. Juli 2013 E. 3.1.2; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 2.204 ff.). Soweit die Beschwerdeführerin vorliegend Noven vorbringt, ist daher in der nachfolgenden Prüfung der Beschwerde – soweit erforderlich – auf deren Relevanz einzugehen.

4.
Die Beschwerdeführerin bringt in formeller Hinsicht vor, das BAV habe es versäumt, ihr im Schreiben vom 24. Januar 2013 im Lizenzverfahren (vgl. Bst. H) eine Frist zur Rückäusserung bzw. zur Einreichung der einverlangten Unterlagen anzusetzen. Es habe ihr zudem nicht in Aussicht gestellt, dass es wegen der seiner Ansicht nach fehlenden Unterlagen bzw. der deshalb noch nicht verlängerten Lizenz die Bewilligung widerrufen werde. Durch diese fehlende Koordinierung des Lizenz- und des Bewilligungsverfahrens sei ihr Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt worden. Zum einen habe sie sich vor dem Erlass der angefochtenen Verfügung nicht dazu äussern können, dass die nicht nahtlose Erneuerung der Lizenz den Widerruf der Bewilligung zur Folge haben würde. Zum anderen sei es ihr in der kurzen Zeit bis zum Erlass der angefochtenen Verfügung nicht möglich gewesen, die einverlangten Dokumente einzureichen, da die Erstellung der Jahres- bzw. Zwischenbilanz viel Zeit in Anspruch nehme und diese Dokumente in der Regel erst einige Monate nach Jahresende vorlägen. Die Vorinstanz habe im Weiteren in der angefochtenen Verfügung gewisse Vorbringen in ihrer Stellungnahme vom 28. Dezember 2012 (vgl. Bst. G) nur unzureichend bzw. grösstenteils gar nicht gewürdigt. Damit habe sie auch ihr aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör fliessendes Recht auf Prüfung der Parteivorbringen und auf Begründung des Entscheids verletzt.

4.1 Das BAV macht geltend, es habe der Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 31. Oktober 2012 (vgl. Bst. F) die Möglichkeit eingeräumt, zu dem in Aussicht gestellten Widerruf Stellung zu nehmen. Diesen habe es u.a. damit begründet, es fehle der Nachweis, dass eine der Unternehmensleitung angehörende oder für die Erbringung der Transportdienstleistung eine leitende Funktion ausübende Person "über den Fachausweis und infolgedessen über die erforderliche Lizenz" verfüge. Die Beschwerdeführerin habe sich somit zur Frage der verantwortlichen Person äussern können, womit ihr das rechtliche Gehör in ausreichendem Mass gewährt worden sei. Eine Pflicht, sie auch zur Frage der fehlenden Lizenz anzuhören, habe nicht bestanden, da ohne eine solche Lizenz keinerlei Personentransporte durchgeführt werden dürften, die Beschwerdeführerin mithin die grundlegende Bedingung für solche Transporte nicht mehr erfüllt habe. Eine Abstimmung der beiden Verfahren sei weiter weder angezeigt noch erforderlich gewesen, handle es sich doch um zwei separate Verfahren, die in unterschiedlichen Rechtserlassen (STUG und Verordnung vom 1. November 2000 über die Zulassung als Strassentransportunternehmen im Personen- und Güterverkehr [STUV, SR 744.103] einer-

seits, PBG und VPB andererseits) geregelt seien. Auch die Ansetzung einer Frist zur Einreichung der mit Schreiben vom 24. Januar 2013 einverlangten Dokumente sei nicht nötig gewesen. Dies namentlich, weil die Lizenz bereits abgelaufen gewesen sei und es vor allem im Interesse der Beschwerdeführerin gelegen habe, sie so schnell als möglich zu erneuern.

4.2

4.2.1 Der in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) garantierte und namentlich in den Art. 26 - 33 und 35 Abs. 1 VwVG konkretisierte Grundsatz des rechtlichen Gehörs dient einerseits der Sachaufklärung und stellt andererseits ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Parteien dar. Er umfasst alle Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie in einem Verfahren ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen kann. Dazu zählen insbesondere das Recht, sich vor Erlass eines Entscheids zur Sache zu äussern, das Recht, erhebliche Beweise beizubringen und das Recht, Einsicht in die Akten zu nehmen. Weiter gehören dazu das Recht, über sämtliche entscheidrelevante Vorgänge und Grundlagen informiert zu werden, das Recht auf Berücksichtigung der Parteivorbringen und Begründung sowie das Recht auf Vertretung und Verbeiständung (vgl. zum Ganzen BGE 135 II 286 E. 5.1, BGE 129 I 232 E. 3.2, BGE 128 V 272 E. 5b/bb; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-773/2011 vom 24. Mai 2013 E. 6.3.1; RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA TURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 2. Aufl., Basel 2010, Rz. 309 ff.).

4.2.2 Das Recht auf vorgängige Anhörung (vgl. Art. 30 Abs. 1 VwVG) erstreckt sich auf den gesamten Verfahrensgegenstand und besteht primär hinsichtlich der Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts. Die Modalitäten der Anhörung müssen im Allgemeinen so ausgestaltet sein, dass die Parteien ihre Mitwirkungsrechte angemessen, wirksam und effizient wahrnehmen können. Im Übrigen richten sich Inhalt und Modalitäten der Anhörung nach den besonderen Umständen des konkreten Einzelfalls (vgl. zum Ganzen BERNHARD WALDMANN/JÜRG BICKEL, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Zürich 2009, Art. 30 Rz. 17 ff. m.w.H.).

4.2.3 Das Recht auf Berücksichtigung der Parteivorbringen (vgl. Art. 32 VwVG) verlangt, dass die Behörde alle erheblichen Vorbringen des vom

Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft sowie bei der Entscheidfindung berücksichtigt (vgl. BGE 129 I 232 E. 3.2; WALDMANN/BICKEL, a.a.O., Art. 32 Rz. 1 ff. m.w.H.). Nicht unter die Berücksichtigungspflicht fällt dessen rechtliche Argumentation (vgl. WALDMANN/BICKEL, a.a.O., Art. 32 Rz. 7).

4.2.4 Das Recht auf Begründung verpflichtet die Behörde, ihren Entscheid so zu begründen, dass der Betroffene ihn sachgerecht anfechten kann. Dies ist nur möglich, wenn sowohl er als auch die Rechtsmittelinstanz sich über dessen Tragweite ein Bild machen können. Das bedeutet indes nicht, dass sich die Behörde ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung, jedem rechtlichen Einwand und jedem Beweismittel auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken. Es genügt, wenn ersichtlich ist, von welchen Überlegungen sie sich leiten liess (vgl. zum Ganzen BGE 135 III 513 E. 3.6.5 und BGE 133 III 439 E. 3.3; FELIX UHLMANN/ALEXANDRA SCHWANK, in: Praxiskommentar VwVG, Art. 35 N. 17 ff.).

4.3

4.3.1 Zwar trifft es zu, dass das BAV der Beschwerdeführerin in seinem Schreiben vom 24. Januar 2013 im Lizenzverfahren keine Frist zur Rückäusserung bzw. zur Einreichung der neu einverlangten Dokumente ansetzte. Ebenso wenig stellte es ihr wegen der seiner Ansicht nach fehlenden Unterlagen bzw. der nicht nahtlosen Erneuerung der Lizenz den Widerruf der Bewilligung in Aussicht. Dies tat es auch nicht im Bewilligungsverfahren. Aus seinem Schreiben vom 31. Oktober 2012, mit dem es den Widerruf der Bewilligung ankündigte, wird indes deutlich, dass es bereits das Fehlen einer verantwortlichen Person im Sinne von Art. 4 Abs. 2 STUG, mithin das Wegfallen einer Voraussetzung für die Erteilung der Lizenz, als (einen) Grund für den Widerruf der Bewilligung betrachtete. Der Beschwerdeführerin musste deshalb klar sein, dass es das Auslaufen der Lizenz erst recht so beurteilen würde. Da im Zeitpunkt ihrer Stellungnahme vom 28. Dezember 2012 das Lizenzende kurz bevorstand (Gültigkeitsende 7. Januar 2013) und die Stellungnahme zudem in die Weihnachts-/Neujahrsfeiertage fiel, durfte sie sich daher nicht damit begnügen, sich zur Frage der verantwortlichen Person zu äussern und entsprechende Dokumente einzureichen. Vielmehr hätte sie die Möglichkeit des Auslaufens der Lizenz in Betracht ziehen und bereits zu diesem Zeitpunkt von sich aus dazu Stellung nehmen müssen. Dies gilt umso mehr, als sie ihre

Eingabe im Bewilligungsverfahren und (noch) nicht im Lizenzverfahren machte (vgl. Bst. H.), mithin bereits aus diesem Grund nicht damit rechnen durfte, letzteres Verfahren werde mit ihrer Eingabe automatisch und umgehend in ihrem Sinn erledigt werden. Es hätte sich weiter auch deshalb aufgedrängt, weil es sich bei der Lizenz nicht um irgendeine, sondern um die grundlegende Bewilligungsvoraussetzung handelt, ist doch eine Tätigkeit als Strassentransportunternehmen im Personenverkehr im Sinne von Art. 2 Bst. a STUG ohne Lizenz unzulässig und nach Art. 11 Bst. a STUG strafbar (Busse bis Fr. 10'000.--).

4.3.2 Die Beschwerdeführerin hätte somit mit anderen Worten nicht in ihrer bisherigen reaktiven Haltung verharren dürfen. Vielmehr hätte sie sich von sich aus ins Verfahren einbringen und ihr Recht auf vorgängige Äusserung aktiv wahrnehmen müssen. Ihr Einwand, das BAV hätte den neu auch gestützt auf das Auslaufen der Lizenz beabsichtigten Widerruf der Bewilligung ein weiteres Mal in Aussicht stellen und erneut Frist zur Stellungnahme ansetzen müssen, geht daher fehl. Gleiches gilt für ihren weiteren Einwand, wonach das BAV zu Unrecht keine angemessene Frist zur Einreichung der mit Schreiben vom 24. Januar 2013 im Lizenzverfahren neu einverlangten Jahres- bzw. Zwischenbilanz angesetzt habe. Da die Vorinstanz in formeller Hinsicht nach dem Auslaufen der Lizenz die Bewilligung ohne weitere Ankündigung oder Fristansetzung zur Stellungnahme widerrufen durfte, war das BAV nicht gehalten, der Beschwerdeführerin Frist anzusetzen, um vor dem Widerruf die neu einverlangten Dokumente einzureichen bzw. – letztlich – die Erneuerung der Lizenz zu erreichen. Es kann deshalb auch nicht gesagt werden, es hätte das Lizenz- und das Bewilligungsverfahren entsprechend koordinieren müssen. Eine Verletzung des Anhörungsrechts bzw. des Gehörsanspruchs der Beschwerdeführerin ist somit in diesem Punkt zu verneinen.

4.4

4.4.1 Die Vorinstanz geht in der Begründung der angefochtenen Verfügung nicht explizit darauf ein, ob – was der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin in seiner Stellungnahme vom 28. Dezember 2012 in Abrede stellt – der Widerruf mit den Voraussetzungen von aArt. 9 Abs. 3 Bst. b PBG vereinbar ist. Dies musste sie allerdings auch nicht. Soweit der Einwand die Tragweite von Art. 47 VPB betrifft, handelt es sich um ein rechtliches Vorbringen, das sie nicht zu berücksichtigen brauchte. Gleiches gilt für die (Subsumtions-) Frage, ob die angerufenen Widerrufsgründe unter aArt. 9 Abs. 3 Bst. b PBG fallen. Aus ihrer Begründung wird

im Weiteren klar, dass sie den Widerruf der Bewilligung auf Art. 47 VPB und Art. 61 Abs. 2 PBG stützt. Sie musste sich deshalb zur erwähnten Subsumtionsfrage auch nicht im Rahmen ihrer Begründungspflicht äussern. Aus ihrem Abstützen auf Art. 47 VPB geht ausserdem hervor, dass sie eine einschränkende Auslegung dieser Bestimmung ablehnt. Es kann daher nicht gesagt werden, es sei für die Beschwerdeführerin in dieser Hinsicht nicht ersichtlich gewesen, von welchen Überlegungen sich die Vorinstanz leiten liess. Sie konnte denn auch deren Entscheid insoweit sachgerecht anfechten.

4.4.2 Die Vorinstanz äussert sich in ihrer Begründung auch nicht zur Verhältnismässigkeit des Widerrufs bzw. des Entzugs, die der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin in seiner Stellungnahme vom 28. Dezember 2012 bestreitet. Da es sich bei diesem Einwand ebenfalls um ein rechtliches Vorbringen handelt, musste sie ihn allerdings ebenfalls nicht berücksichtigen. Ihre Begründung legt weiter nahe, dass sie keine Verhältnismässigkeitsprüfung vornahm, sondern den Widerruf bzw. den Entzug anordnete, weil sie Art. 47 VPB und Art. 61 Abs. 2 PBG bzw. aArt. 9 Abs. 3 Bst. a PBG dem Wortlaut nach als erfüllt erachtete. Für die Beschwerdeführerin war somit auch hier ersichtlich, von welchen Überlegungen sich die Vorinstanz leiten liess. Sie konnte deren Entscheid deshalb auch in dieser Hinsicht sachgerecht anfechten.

4.4.3 Die Vorinstanz geht schliesslich in der Begründung der angefochtenen Verfügung auch nicht explizit auf die von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Gründe für die Verwendung der Fahrzeuge der C._____ ein. Aus ihren Ausführungen wird jedoch klar, dass sie die von der Beschwerdeführerin dargelegten Umstände nicht als eine vorübergehende, aussergewöhnliche und unvorhersehbare Ausnahmesituation im Sinne von Art. 53 Abs. 1 Satz 2 VPB qualifiziert, die den Einsatz von Fahrzeugen anderer Unternehmen zuliesse. Sie hält zudem ausdrücklich fest, dass sie die Verwendung der Fahrzeuge der C._____ als wiederholte Pflichtverletzung im Sinne von aArt. 9 Abs. 3 Bst. a PBG beurteilt. Dass sie hinsichtlich der Gründe für den Rückgriff auf diese Fahrzeuge oder der Voraussetzungen für den Bewilligungsentzug ihre Berücksichtigungs- oder ihre Begründungspflicht verletzt hätte, ist daher nicht ersichtlich. Die Beschwerdeführerin war denn auch in dieser Hinsicht in der Lage, die angefochtene Verfügung sachgerecht anzufechten.

4.5 Die Rüge der Gehörsverletzung erweist sich somit als unbegründet, zumal eine solche Verletzung auch sonst nicht auszumachen ist. Insbe-

sondere äusserte sich die Beschwerdeführerin in ihrer Stellungnahme vom 28. Dezember 2012 nicht nur zum Widerruf, sondern auch zum Entzug der Bewilligung, obschon das BAV diesen in seinem Schreiben vom 31. Oktober 2012 nicht ausdrücklich in Aussicht stellte. Auf die Frage einer allfälligen Heilung braucht folglich nicht eingegangen zu werden.

5.
Die Beschwerdeführerin ist, wie erwähnt (vgl. Bst. J), der Ansicht, es seien weder die Voraussetzungen für einen Widerruf noch die für einen Entzug erfüllt. Beide Massnahmen seien zudem unverhältnismässig. Nachfolgend wird zunächst auf die Frage des Widerrufs eingegangen, anschliessend auf die des Entzugs (vgl. E. 6).

5.1 Die Beschwerdeführerin bringt vor, gemäss aArt. 9 Abs. 3 Bst. b PBG sei ein Widerruf nur möglich, wenn wesentliche öffentliche Interessen dies rechtfertigten. Das Unternehmen sei in diesen Fällen zudem angemessen zu entschädigen. Im vorliegenden Fall sei nicht ansatzweise ersichtlich, dass derartige Interessen auf dem Spiel stünden bzw. gefährdet seien. Art. 47 VPB komme kein über die Gesetzesbestimmung hinausgehender Gehalt zu. Eine derartige Auslegung sei schon aufgrund der Normenhierarchie nicht haltbar. Zudem mangelte es der in diesem Sinn interpretierten Verordnungsbestimmung an einer genügenden Delegationsnorm im PBG. Auch Art. 61 Abs. 2 PBG sei nicht einschlägig, da er nur auf reine Bewilligungen, nicht aber auf Konzessionen, wie die streitige Bewilligung eine sei, Anwendung finde.

5.2 Die Vorinstanz bzw. das BAV macht geltend, gemäss Art. 47 VPB werde die Bewilligung widerrufen, wenn ihre Voraussetzungen weggefallen seien. Wieso dieser Bestimmung kein über aArt. 9 Abs. 3 Bst. b PBG hinausgehender selbstständiger Gehalt zukommen sollte, sei nicht ersichtlich. Eine scharfe Unterscheidung zwischen Vollziehungsverordnungen und gesetzesvertretenden Verordnungen sei nicht möglich; manche Verordnungen enthielten sowohl gesetzesvollziehende als auch gesetzesvertretende Rechtssätze. Abs. 3 von aArt. 9 PBG sei zudem eine "Kann-Bestimmung". Art. 61 Abs. 2 PBG sehe im Weiteren vor, dass Bewilligungen entzogen würden, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen nicht mehr erfüllt seien. Die Beschwerdeführerin habe im Verfügungszeitpunkt keine auf sich immatrikulierten Fahrzeugen und keine Lizenz gehabt. Damit seien zwei Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung nicht mehr erfüllt gewesen. Der Widerruf der Bewilligung bzw. der Entzug nach Art. 61 Abs. 2 PBG sei somit zu Recht erfolgt.

5.3 Gemäss aArt. 9 Abs. 3 PBG kann die erteilende Behörde die Konzession oder die Bewilligung entziehen, wenn das Unternehmen die ihm nach Gesetz, Konzession oder Bewilligung auferlegten Pflichten wiederholt oder schwerwiegend verletzt (Bst. a). Sie kann sie widerrufen, wenn wesentliche öffentliche Interessen, namentlich die zweckmässige und wirtschaftliche Befriedigung der Transportbedürfnisse, dies rechtfertigen; das Unternehmen ist angemessen zu entschädigen (Bst. b). Nach Art. 22 VPB in der im Verfügungszeitpunkt geltenden Fassung (vgl. AS 2009 6033) widerruft die erteilende Behörde die Konzession ganz oder teilweise, wenn die Voraussetzungen weggefallen sind. Unter den gleichen Voraussetzungen widerruft das UVEK gemäss Art. 47 VPB die Bewilligung für die grenzüberschreitende Personenbeförderung. Beide Verordnungsbestimmungen verweisen in Klammern ausdrücklich auf die Widerrufsbestimmung von aArt. 9 Abs. 3 Bst. b PBG. Nach Art. 61 Abs. 1 PBG können das BAV und die erteilende Behörde Bewilligungen, Erlaubnisse und Ausweise zeitweilig oder dauernd entziehen oder deren Geltungsbereich einschränken, wenn gegen das PBG oder seine Ausführungsvorschriften verstossen wird (Bst. a) oder die mit der Erteilung verbundenen Beschränkungen oder Auflagen missachtet werden (Bst. b). Gemäss Abs. 2 dieser Bestimmung entziehen sie Bewilligungen, Erlaubnisse und Ausweise, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen zu deren Erteilung nicht mehr erfüllt sind.

5.4 Vorliegend stellt sich zunächst die Frage, ob mit Art. 47 VPB und/oder Art. 61 Abs. 2 PBG eine zulässige Grundlage besteht, um eine Bewilligung für die grenzüberschreitende Personenbeförderung wegen Wegfallens der Erteilungsvoraussetzungen zu widerrufen bzw. zu entziehen. Dies hängt massgeblich davon ab, wie der Umstand zu interpretieren ist, dass aArt. 9 Abs. 3 Bst. b PBG einzig das Vorliegen wesentlicher öffentlicher Interessen als Widerrufsgrund nennt, hinsichtlich weiterer möglicher Widerrufsgründe jedoch schweigt. Bei der Beantwortung dieser Auslegungsfrage sind die in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung entwickelten Auslegungsgrundsätze zu beachten. Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet danach der Wortlaut der massgeblichen Norm. Ist dieser nicht klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, muss unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach seiner wahren Tragweite gesucht werden. Dabei kommt es namentlich auf den Zweck der Regelung, die dieser zugrunde liegenden Wertungen sowie den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Die Entstehungsgeschichte ist zwar nicht unmittelbar entscheidend, dient aber als Hilfsmittel, um den Sinn der Norm zu erkennen. Namentlich bei neueren Texten kommt ihr eine besondere

Bedeutung zu, weil veränderte Umstände oder ein gewandeltes Rechtsverständnis eine andere Lösung weniger nahelegen. Vom Wortlaut darf abgewichen werden, wenn triftige Gründe dafür bestehen, dass er nicht den wahren Sinn der Regelung wiedergibt. Sind mehrere Auslegungen möglich, ist jene zu wählen, die der Verfassung am besten entspricht. Allerdings findet auch eine verfassungskonforme Auslegung ihre Grenzen im klaren Wortlaut und Sinn einer Gesetzesbestimmung (vgl. zum Ganzen statt vieler BGE 138 II 440 E. 13 m.w.H.).

5.4.1 Zwar trifft es zu, dass – wie das BAV vorbringt – die erteilende Behörde nach dem Wortlaut von aArt. 9 Abs. 3 Bst. b PBG die Konzession oder Bewilligung widerrufen *kann*, wenn der ausdrücklich erwähnte Widerrufsgrund vorliegt. Daraus kann indes nicht gefolgert werden, der Gesetzgeber habe diesen lediglich im Sinne eines Beispiels anführen und signalisieren wollen, die erteilende Behörde könne einen Widerruf auch aus anderen Gründen vornehmen. Mit der Kann-Formulierung wird – entsprechend dem typischen Gebrauch solcher Formulierungen (vgl. dazu TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 26 Rz. 5) – vielmehr angezeigt, dass der erteilenden Behörde beim Entscheid über den Widerruf im ausdrücklich geregelten Fall (Entschliessungs-) Ermessen zukommen soll. Hätte der Gesetzgeber eine nicht abschliessende Aufzählung der Widerrufsgründe signalisieren wollen, hätte er die dafür üblichen Begriffe wie "namentlich" oder "insbesondere" verwendet. Das Fehlen solcher Begriffe legt deshalb nahe, dass er mit aArt. 9 Abs. 3 Bst. b PBG einzig den ausdrücklich erwähnten Widerrufsgrund regeln wollte. Darüber hinaus lässt sich dem Wortlaut für die hier interessierende Frage jedoch nichts entnehmen. Insbesondere ergeben sich keine Hinweise darauf, dass der Gesetzgeber einen Widerruf aus weiteren Gründen stillschweigend ausschliessen wollte (qualifiziertes Schweigen). Es sind deshalb auch die übrigen Auslegungselemente zu berücksichtigen.

5.4.2 In systematischer Hinsicht ist dabei zunächst Art. 61 Abs. 2 PBG von Interesse. Wie erwähnt (vgl. E. 5.3), sieht dieser vor, dass das BAV oder die erteilende Behörde Bewilligungen, Erlaubnisse und Ausweise entzieht, wenn die Voraussetzungen zu deren Erteilung nicht mehr erfüllt sind. Für Konzessionen gilt dies dem Wortlaut nach hingegen nicht. Dies liesse sich als Hinweis deuten, dass der Gesetzgeber den – hier Entzug genannten – Widerruf wegen Wegfallens der Erteilungsvoraussetzungen bei Konzessionen und eventuell auch bei Bewilligungen nach Art. 7 und Art. 8 PBG, die trotz ihrer Bezeichnung ebenfalls als Konzessionen zu qualifizieren sein dürften (vgl. MARCEL HEPP/UELI STÜCKELBERGER, Die

Konzession im Strassenverkehr, in: René Schaffhauser [Hrsg.], Jahrbuch zum Strassenverkehrsrecht 2011, Bern 2011, S. 212 Fn. 29), nicht zulassen wollte. Diese Deutung ist indes nicht zwingend, gilt doch die Entzugsregelung wegen Pflichtverletzung gemäss Abs. 1 von Art. 61 PBG dem Wortlaut nach ebenfalls nicht für Konzessionen, obschon diese nach aArt. 9 Abs. 3 Bst. a PBG bei Pflichtverletzung durchaus entzogen werden können. Zwar liesse sich diesbezüglich argumentieren, Konzessionen würden in Art. 61 Abs. 1 PBG deshalb nicht erwähnt, weil sie nach aArt. 9 Abs. 3 Bst. a PBG nur bei wiederholter oder schwerwiegender Pflichtverletzung entzogen werden können, nicht aber bereits bei einem (blossen) Verstoss gegen das PBG oder seine Ausführungsvorschriften bzw. einer (blossen) Missachtung der mit der Erteilung verbundenen Beschränkungen oder Auflagen (so Art. 61 Abs. 1 PBG). Ein Vergleich mit Art. 89 Abs. 1 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG, SR 742.101), der mit Art. 61 Abs. 1 PBG weitestgehend übereinstimmt und ebenfalls auf den ersten Schritt der Bahnreform 2 zurückgeht (vgl. Ziff. II 13 und Anhang 1 des Bundesgesetzes vom 20. März 2009 über die Bahnreform 2, AS 2009 5597), legt jedoch nahe, dass der Gesetzgeber den Anwendungsbereich von Art. 61 Abs. 1 PBG nicht mit der Entzugsregelung in aArt. 9 Abs. 3 Bst. a PBG abgestimmt hat. So gilt Art. 89 Abs. 1 EBG dem Wortlaut nach insbesondere auch für die Netzzugangsbewilligung, obschon diese nur "widerrufen" (so die Terminologie hier) werden kann, wenn wiederholt oder in schwerer Weise gegen die Vorschriften des Gesetzes oder der Bewilligung verstossen wurde (vgl. Art. 9 Abs. 3 EBG in der im Verfügungszeitpunkt geltenden Fassung [AS 1998 2837]; heute Art. 8f EBG; vgl. auch die entsprechenden, heutigen "Widerrufs-" Bestimmungen für die Sicherheitsgenehmigung [Art. 8b EBG] und die Sicherheitsbescheinigung [Art. 8f EBG]). Aus welchen Gründen der Gesetzgeber Konzessionen weder in Abs. 1 noch in Abs. 2 von Art. 61 PBG (bzw. von Art. 89 EBG) erwähnt hat, bleibt somit offen. Aus Art. 61 Abs. 2 PBG ergeben sich daher für die hier interessierende Frage keine klaren Hinweise.

5.4.3 In systematischer Hinsicht ist weiter Art. 8 Abs. 1 EBG von Interesse, der den Widerruf der Infrastrukturkonzession regelt und wie aArt. 9 Abs. 3 PBG auf die Bahnreform 1 zurückgeht (vgl. E. 5.4.5). Nach dieser Regelung kann der Bundesrat die Konzession nach Anhören der betroffenen Kantone "widerrufen" (so die einheitliche Terminologie hier), wenn innert der in der Konzession festgesetzten Frist der Bau nicht begonnen oder vollendet oder der Betrieb nicht aufgenommen wird (Bst. a), das Eisenbahnunternehmen die ihm nach Gesetz und Konzession auferlegten

Pflichten in schwerwiegender Weise verletzt (Bst. b), oder wesentliche öffentliche Interessen, namentlich die zweckmässige und wirtschaftliche Befriedigung der Transportbedürfnisse, dies rechtfertigen (Bst. c). Im letztgenannten Fall ist das Eisenbahnunternehmen angemessen zu entschädigen. Wie aArt. 9 Abs. 3 PBG sieht Art. 8 Abs. 1 EBG somit den Widerruf wegen Wegfallens der Erteilungsvoraussetzungen nicht ausdrücklich vor. Darauf kann für die hier interessierende Frage allerdings nichts Massgebliches abgeleitet werden, stellt sich doch auch bei der Regelung des EBG die Frage, wie sie zu interpretieren ist.

5.4.4 In systematischer Hinsicht ist ausserdem Art. 8 Abs. 2 STUG zu berücksichtigen. Danach entzieht oder widerruft das BAV die Zulassungsbewilligung entschädigungslos, wenn eine Zulassungsvoraussetzung nicht mehr erfüllt ist oder das Unternehmen wiederholt oder schwerwiegend gegen die Bestimmungen über den Strassenverkehr verstossen hat. Das EBG enthält eine entsprechende Regelung für den Widerruf der Netzzugangsbewilligung (vgl. Art. 9 Abs. 3 EBG in der im Verfügungszeitpunkt geltenden Fassung [AS 1998 2837]; heute Art. 8f EBG) sowie – in der heute geltenden Fassung – für den Widerruf der Sicherheitsgenehmigung und der Sicherheitsbescheinigung (vgl. Art. 8b und 8f EBG). Die Bestimmungen über die Zulassung als Strassentransportunternehmen waren vor ihrer Auslagerung ins STUG im Rahmen des ersten Schritts der Bahnreform 2 (vgl. Anhang 2 des Bundesgesetzes vom 20. März 2009 über die Bahnreform 2, AS 2009 5597) im Personenbeförderungsgesetz vom 18. Juni 1993 enthalten (aPBG von 1993, AS 1993 3128), das in Art. 13 Abs. 2 den Widerruf wegen Wegfallens der Zulassungsvoraussetzungen in gleicher Weise wie Art. 8 Abs. 2 STUG regelte. Die Regelung betreffend den Widerruf der Netzzugangsbewilligung wurde im Rahmen der Bahnreform 1 ins EBG aufgenommen (vgl. AS 1998 2837). Es liesse sich deshalb argumentieren, der Gesetzgeber habe im hier massgeblichen Regelungskontext immer ausdrücklich stipuliert, wenn er den Widerruf wegen Wegfallens der Erteilungsvoraussetzungen zulassen wollte. Sein diesbezügliches Schweigen in aArt. 9 Abs. 3 Bst. b PBG könnte entsprechend als stillschweigender Ausschluss dieses Widerrufsgrundes gedeutet werden. Dies ist aber nicht zwingend. Die Widerrufsregelung von aArt. 9 Abs. 3 Bst. b PBG – wie auch die von Art. 8 Abs. 1 Bst. c EBG – ermöglicht dem Bund als Konzedent, bei Vorliegen wesentlicher öffentlicher Interessen, namentlich verkehrspolitischer Natur, das dem Betroffenen eingeräumte Recht gegen angemessene Entschädigung einseitig aufzuheben, auch wenn sich dieser keines Fehlverhaltens schuldig gemacht hat und die Erteilungsvoraussetzungen weiterhin erfüllt

sind. Sie betrifft somit eine Problematik, die bei den erwähnten Bewilligungen nicht besteht. Dass der Gesetzgeber bei diesen den Widerruf wegen Wegfallens der Erteilungsvoraussetzungen regelte, in aArt. 9 Abs. 3 Bst. b – und Art. 8 Abs. 1 Bst. c EBG – dagegen den Widerruf wegen wesentlicher öffentlicher Interessen, könnte somit auch auf die unterschiedliche Regelungsproblematik und den damit einhergehenden unterschiedlichen Regelungsfokus zurückzuführen sein. Ein klarer Hinweis für die hier interessierende Frage ergibt sich daraus daher ebenfalls nicht.

5.4.5 Zu berücksichtigen ist weiter die Entstehungsgeschichte von aArt. 9 Abs. 3 Bst. b PBG. Wie erwähnt (vgl. E. 5.4.3), geht dieser auf die Bahnreform 1 zurück, in deren Rahmen ein inhaltlich identischer Tatbestand als Art. 4 Abs. 4 Bst. b und ein aArt. 9 Abs. 3 Bst. a PBG grundsätzlich entsprechender, dem Wortlaut nach jedoch etwas eingeschränkterer und als Widerruf bezeichneter Tatbestand als Art. 4 Abs. 4 Bst. a ins aPBG von 1993 aufgenommen wurden (vgl. AS 1998 2860). Eine um einen weiteren Widerrufstatbestand erweiterte, ansonsten aber identische Regelung wurde gleichzeitig auch ins EBG integriert (vgl. Art. 8 Abs. 1 EBG; AS 1998 2836). Das PBG von 1993 enthielt bis zu diesem Zeitpunkt keine Widerrufsregelung. Auf der Verordnungsebene bestand jedoch eine derartige Regelung, die zusätzlich zu den neu ins Gesetz eingefügten Tatbeständen auch den Widerruf wegen Wegfallens der Erteilungsvoraussetzungen sowie wegen Nicht- oder nur teilweise Ausübens der verliehenen Rechte vorsah (vgl. Art. 19 der Automobilkonzessionsverordnung vom 18. Dezember 1995 [AKV von 1995, AS 1996 474]). Aus der Botschaft zur Bahnreform 1 vom 13. November 1996 wird zwar deutlich, dass der Gesetzgeber bei der Aufnahme der Widerrufsmöglichkeit wegen wesentlicher öffentlicher Interessen in erster Linie verkehrspolitische Interessen vor Augen hatte (vgl. BBl 1997 952 und 957). Eine Erklärung, wieso nicht sämtliche Widerrufstatbestände der AKV von 1995 ins aPBG von 1993 aufgenommen wurden, findet sich hingegen nicht. Es ist daher nicht klar ersichtlich, ob der Gesetzgeber von der auf der Verordnungsstufe bestehenden Regelung abweichen und einen Widerruf neu nur noch im gesetzlich geregelten Fall zulassen wollte. Das gänzliche Fehlen eines entsprechenden Hinweises legt indes nahe, dass dies nicht seine Regelungsabsicht war. Vielmehr dürfte es ihm darum gegangen sein, die widerrufsrechtlich besonders problematische Möglichkeit eines Widerrufs wegen wesentlicher öffentlicher Interessen, insbesondere der im Fokus stehenden verkehrspolitischen Interessen, auf der Gesetzesebene zu verankern, ohne ansonsten die Widerrufsfrage zu regeln.

5.4.6 Im Rahmen des ersten Schritts der Bahnreform 2 wurde die Regelung von Art. 4 Abs. 4 Bst. a aPBG von 1993 inhaltlich und sprachlich angepasst, ausserdem wurde der Widerruf neu als Entzug bezeichnet. Die Regelung von Art. 4 Abs. 4 Bst. b aPBG von 1993 wurde sprachlich geringfügig korrigiert, im Übrigen aber unverändert übernommen. Während sich der Botschaft zur Bahnreform 2 vom 23. Februar 2005 nichts Massgebliches entnehmen lässt (vgl. BBl 2005 2486), wird in der Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2 vom 9. März 2007 die neu eingeführte terminologische Unterscheidung zwischen Entzug und Widerruf erläutert (vgl. BBl 2007 2718). Eine Konzession oder eine Bewilligung wird danach entzogen, wenn deren Inhaber die Bestimmungen des Gesetzes oder der Konzession bzw. der Bewilligung verletzt hat. Dagegen kann die Konzession oder die Bewilligung widerrufen werden, wenn die Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind oder der Inhaber seine Tätigkeit aufgibt oder andere wichtige Gründe vorliegen, die unabhängig vom Inhaber der Konzession oder der Bewilligung sind. Aus diesen Ausführungen wird zwar deutlich, dass der Bundesrat einen Widerruf nicht nur aus dem in aArt. 9 Abs. 3 Bst. b PBG ausdrücklich genannten Grund als möglich erachtete. Dass er die weiteren Widerrufsgründe ebenfalls gesetzlich verankern wollte, geht daraus jedoch nicht hervor. Ebenso wenig ist ersichtlich, wieso er die Widerrufsmöglichkeit wegen Wegfallens der Erteilungsvoraussetzungen, die in der VPK von 1998, die gleichzeitig mit der neuen Widerrufsregelung des aPBG von 1993 in Kraft trat, ausdrücklich erwähnt wird (vgl. Art. 18 Abs. 1 Bst. b bzw. Art. 45 Bst. a), nicht ebenfalls in die dem Parlament vorgelegte Widerrufsregelung aufnahm. Dass er diese Wiederrufsmöglichkeit für die Zukunft ausschliessen wollte, obschon er sie offenbar voraussetzte, ist indes nicht plausibel und daher nicht anzunehmen. Hinweise darauf, dass der Gesetzgeber eine andere Regelungsabsicht hatte, bestehen nicht. Es ist daher davon auszugehen, er habe einzig die bisherige gesetzliche Widerrufsregelung fortführen, ansonsten den Widerruf aber nicht normieren wollen.

5.4.7 In teleologischer Hinsicht ist zu berücksichtigen, dass, wie erwähnt (vgl. E. 5.4.4), der in aArt. 9 Abs. 3 Bst. b PBG ausdrücklich genannte Widerrufstatbestand dem Bund als Konzedent ermöglichen soll, die Konzession bzw. die Bewilligung bei Vorliegen wesentlicher öffentlicher Interessen gegen Entschädigung auch dann einseitig aufzuheben, wenn sich der Betroffene korrekt verhalten hat und die Erteilungsvoraussetzungen weiterhin erfüllt sind. Er dient somit einem Zweck, der sich namentlich von dem des Widerrufs wegen Wegfallens der Erteilungsvoraussetzungen klar unterscheidet und widerrufsrechtlich besonders problematisch

ist. Dieser Unterschied legt nahe, dass aArt. 9 Abs. 3 Bst. b PBG auf den ausdrücklich genannten Widerrufsgrund beschränkt ist und hinsichtlich der weiteren möglichen Widerrufsgründe keine Regelung enthält.

5.4.8 Zusammenfassend ergeben sich somit bereits aus dem Wortlaut, darüber hinaus aber auch aus der Entstehungsgeschichte und dem Zweck von aArt. 9 Abs. 3 Bst. b PBG Hinweise darauf, dass dieser einzig den ausdrücklich genannten Widerrufsgrund regelt und die weiteren möglichen Widerrufsgründe nicht einschliesst. Die beiden zuletzt genannten Auslegungselemente deuten ausserdem darauf hin, dass er die weiteren möglichen Widerrufsgründe auch nicht ausschliesst (kein qualifiziertes Schweigen). Massgebliche gegenteilige Hinweise ergeben sich in beiden Fällen aus den massgeblichen Auslegungselementen nicht. Es ist entsprechend davon auszugehen, aArt. 9 Abs. 3 Bst. b PBG regle einzig den ausdrücklich erwähnten Widerrufsgrund und enthalte darüber hinaus hinsichtlich der weiteren möglichen Widerrufsgründe weder im positiven Sinn (weitere mögliche Gründe mitumfasst) noch im negativen Sinn (weitere mögliche Gründe ausgeschlossen) eine Regelung.

5.4.9 Die gesetzliche Widerrufsregelung erweist sich somit hinsichtlich der Frage, ob die Konzession oder die Bewilligung bei Wegfallen der Erteilungsvoraussetzungen zu widerrufen ist bzw. widerrufen werden kann, als lückenhaft, da sie darauf keine Antwort gibt (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 25 Rz. 7). Eine Antwort findet sich hingegen in Art. 22 (für die Konzession) bzw. Art. 47 VPB (für die Bewilligung für die grenzüberschreitende Personenbeförderung), die – wie die VPB als Ganzes – zusammen mit dem neuen PBG – und damit auch mit aArt. 9 Abs. 3 Bst. b PBG – am 1. Januar 2010 in Kraft traten und Art. 18 bzw. Art. 45 VPK von 1998 ersetzen. Nach dem klaren Wortlaut des hier interessierenden Art. 47 VPK, der eine einschränkende Auslegung, wie sie die Beschwerdeführerin vorbringt (kein über aArt. 9 Abs. 3 Bst. b PBG hinausgehender Gehalt), offensichtlich ausschliesst, ist die Bewilligung zu widerrufen, wenn ihre Voraussetzungen weggefallen sind. Diese Regelung entspricht – abgesehen davon, dass die bisherige Kann-Formulierung durch eine verbindliche Formulierung ersetzt wurde – Art. 45 Bst. a VPK. Art. 47 VPB ergänzt somit die lückenhafte gesetzliche Widerrufsregelung in grundsätzlicher Übereinstimmung mit der jahrelangen Rechtslage auf der Verordnungsebene und den allgemeinen Widerrufsgrundsätzen (vgl. BGE 103 Ib 350 E. 8a; HEPP/STÜCKELBERGER, a.a.O., S. 225; TOMAS POLEDNA, Staatliche Bewilligungen und Konzessionen, Bern 1994, Rz. 339 und 346; BLAISE KNAPP, Précis de droit administratif, 4. éd., Bâle

et Fancfort-sur-le-Main 1991, Rz. 1433) um eine Widerrufsmöglichkeit, die vom Gesetzgeber jedenfalls im Rahmen des ersten Schritts der Bahnreform 2 offenbar vorausgesetzt, jedoch im Gesetz nicht geregelt wurde. Damit klärt er nicht nur die wegen ihrer Unvollständigkeit unklare gesetzliche Regelung im Sinne des Gesetzgebers; er regelt zudem eine Frage, die die Vorinstanz ansonsten im Einzelfall gestützt auf die allgemeinen Widerrufsgrundsätze entscheiden müsste und dürfte (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 31 Rz. 21, 29 ff.). Es kann entsprechend nicht gesagt werden, der Verordnungsgeber habe mit dem Erlass von Art. 47 VPB seine Kompetenzen überschritten. Ebenso wenig verstösst diese Bestimmung gegen aArt. 9 Abs. 3 Bst. b PBG.

5.4.10 Mit Art. 47 VPB liegt somit eine grundsätzlich zulässige Widerrufsregelung für den Fall vor, dass die Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligung für die grenzüberschreitende Personenbeförderung weggefallen sind (so implizit auch Urteil des Bundesgerichts 2A.550/2000 vom 21. März 2001 E.2 zu Art. 45 Abs. 1 Bst. a VPK von 1998). Es kann deshalb offen bleiben, ob sich ein Widerruf bzw. ein Entzug (so die Terminologie hier) in einem solchen Fall auch auf Art. 61 Abs. 2 PBG stützen könnte, wie dessen Wortlaut nahe legt, oder diese Bestimmung lediglich für eigentliche Bewilligungen und daher nicht für Bewilligungen nach Art. 8 PBG gilt, die, wie erwähnt (vgl. E. 5.4.2), als Konzession zu qualifizieren sein dürften.

5.5 Zu prüfen bleibt, ob die Voraussetzungen für einen Widerruf nach Art. 47 VPB erfüllt sind (vgl. nachfolgend) und ob, falls ja, ein Widerruf verhältnismässig ist (vgl. E. 5.6).

5.5.1 Gemäss Art. 3 Abs. 1 STUG benötigt, wer die Tätigkeit als Strassentransportunternehmen im Personen- oder im Güterverkehr ausüben will, eine Zulassungsbewilligung. Diese ist somit unerlässliche Voraussetzung für die grenzüberschreitende Personenbeförderung im Sinne von Art. 8 PBG. Eine Tätigkeit ohne Zulassungsbewilligung ist, wie erwähnt (vgl. E. 4.4.1), strafbar (vgl. Art. 11 Bst. a STUG). Trotz ihrer grundlegenden Bedeutung wird die Zulassung als Strassentransportunternehmen weder in Art. 9 Abs. 1 und 2 PBG noch in Art. 44 VPB als Voraussetzung für die Erteilung der Bewilligung für die grenzüberschreitende Personenbeförderung erwähnt. Einzig die das Bundesverwaltungsgericht nicht bindende (vgl. BGE 138 V 50 E. 4.1 mit Hinweis; TSCHANNEN/MÜLLER/ZIMMERLI, a.a.O., § 41 Rz. 16) Richtlinie des BAV betreffend den grenzüberschreitenden Busverkehr zwischen der Schweiz und den Dritt-

staaten (RgüBvD; revidierte Fassung vom 1. September 2010) führt sie in Ziff. 3.7 Bst. a/J als Erteilungsvoraussetzung auf. Damit nimmt sie allerdings eine überzeugende Konkretisierung der Erteilungsvoraussetzungen vor, bietet doch ein Unternehmen, das nicht über die Zulassungsbewilligung als Strassentransportunternehmen verfügt, keine Gewähr für die Einhaltung des STUG, das eine solche Bewilligung gerade verlangt (vgl. Art. 44 Abs. 1 Bst. a VPB). Es besteht deshalb kein Anlass, in diesem Punkt von der RgüBvD abzuweichen (vgl. die vorstehenden Zitate).

5.5.2 Nach Art. 44 Abs. 1 Bst. e VPB wird die Bewilligung nur erteilt, wenn die Fahrten mit Fahrzeugen durchgeführt werden, die dem Transportunternehmen unmittelbar zur Verfügung stehen (so schon Art. 40 Abs. 1 Bst. e VPK von 1998; vgl. dazu Urteil des Bundesgerichts 2A.550/2000 vom 21. März 2001 E. 2). Diese Bestimmung wird in Ziff. 3.7 Bst. a/E RgüBvD dahingehend konkretisiert, dass die eingesetzten Fahrzeuge auf die Bewilligungsinhaberin zugelassen und an deren Sitz immatrikuliert sein müssen. Diese Konkretisierung entspricht Art. 53 VPB und erscheint überzeugend. Es besteht daher auch hier kein Grund, von der RgüBvD abzuweichen (vgl. die Zitate in E. 5.5.1).

5.5.3 Wie erwähnt (vgl. E. 4.4.1), lief die Lizenz der Beschwerdeführerin am 7. Januar 2013 aus und wurde bislang nicht erneuert. Die Beschwerdeführerin erfüllte somit im Verfügungszeitpunkt die grundlegende Voraussetzung für die Erteilung der Bewilligung nicht mehr. Zu diesem Zeitpunkt hatte sie ausserdem keine Fahrzeuge mehr auf sich immatrikuliert, da diese im Zusammenhang mit dem Eigentümerwechsel per Anfang März 2012 exmatrikuliert worden waren. Zwar immatrikulierte sie nach Einreichung der Beschwerde am 3. April 2013 neu ein Fahrzeug beim Strassenverkehrsamt des Kantons X._____, mithin in ihrem damaligen Sitzkanton. Diese neue Tatsache vermag indes die Beurteilung des Widerrufsgrundes der fehlenden unmittelbar zur Verfügung stehenden Fahrzeuge ebenso wenig zu beeinflussen wie eine allfällige Immatrikulation eines Fahrzeugs im neuen Sitzkanton Z._____, auch wenn damit in dieser Hinsicht der rechtskonforme Zustand wieder hergestellt worden sein sollte. Ansonsten hätte es eine Bewilligungsinhaberin in der Hand, die Ahndung eines nicht rechtskonformen Zustands, den sie selbst geschaffen und – in Kenntnis des Mangels und trotz entsprechender Hinweise vonseiten der Behörde – während längerer Zeit aufrechterhalten hat, durch eine nachträgliche Korrektur des beanstandeten Zustands abzuwenden. Damit könnte sie letztlich darüber bestimmen, wann sie den rechtskonformen Zustand wiederherstellen will, was mit dem Zweck der

Widerrufsregelung nicht vereinbar wäre (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-5837/2008 vom 3. April 2009 E. 3.4 und A-2998/2008 vom 25. März 2009 E. 7.4.5). Die Voraussetzungen für einen Widerruf nach Art. 47 VPB sind deshalb bereits aus diesem Grund auch hinsichtlich des Erfordernisses unmittelbar zur Verfügung stehender Fahrzeuge als erfüllt zu betrachten. Es kann entsprechend offen bleiben, ob dies auch deshalb gilt, weil – wie das BAV geltend macht – ein einziges Fahrzeug für den Betrieb des bewilligten Verkehrsdienstes nicht ausreicht, wie dies Ziff. 3.7 Bst. a/E RgüBvD als weitere Konkretisierung dieser Erteilungsvoraussetzung verlangt.

5.6

5.6.1 Art. 47 VPB ordnet zwar für den Fall, dass die Erteilungsvoraussetzungen weggefallen sind, in genereller und grundsätzlicher Weise den Widerruf der Bewilligung durch die Vorinstanz an. Dies ändert allerdings nichts daran, dass diese bei ihrem Entscheid wie jede andere Verwaltungsbehörde auch an den Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebunden ist, zumal es sich bei Art. 47 VPB um eine Verordnungsbestimmung handelt, die eine lückenhafte gesetzliche Regelung ergänzt (vgl. Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]; YVO HANGARTNER, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Zürich usw. 2008, Rz. 39 zu Art. 5). Ein Widerruf ist demnach nur zulässig, wenn er zur Erreichung des im öffentlichen Interesse angestrebten Ziels geeignet und erforderlich ist; der damit angestrebte Zweck muss zudem in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die der vom Widerruf betroffenen Person auferlegt werden. Er hat insbesondere zu unterbleiben, wenn eine gleiche, aber mildere Massnahme ausreichen würde (vgl. zum Verhältnismässigkeitsgrundsatz BGE 131 V 107 E. 3.4.1 m.w.H.; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4924/2012 vom 1. Juli 2013 E. 6.1; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, Rz. 581).

5.6.2 Gemäss Art. 4 Abs. 1 STUG muss, wer eine Zulassungsbewilligung als Strassentransportunternehmen erlangen will, zuverlässig und finanziell leistungsfähig sowie fachlich geeignet sein. Damit sollen insbesondere die Sicherheit im Strassenverkehr sowie die Sicherheit und die Vertrauenswürdigkeit im Rechtsverkehr mit Behörden, Fahrgästen und angestelltem Personal gewährleistet werden. Das Bestehen einer Lizenz als

Voraussetzung für die Erteilung einer Bewilligung für die grenzüberschreitende Personenbeförderung soll somit garantieren, dass diese öffentlichen Interessen durch die bewilligte Tätigkeit nicht beeinträchtigt werden. Mit dem Erfordernis unmittelbar zur Verfügung stehender Fahrzeuge soll sichergestellt werden, dass das Strassentransportunternehmen eine unmittelbare Kontrolle über die Fahrzeuge ausüben und einen sicheren Betrieb gewährleisten kann (vgl. Ziff. 3.7 Bst. a/E RgüBvD). Es dient somit in erster Linie der Sicherheit im Strassenverkehr und soll deren Beeinträchtigung verhindern. Das Wegfallen der beiden Erteilungsvoraussetzungen führt grundsätzlich (vgl. E. 5.6.3) dazu, dass die öffentlichen Interessen, die diese gewährleisten sollen, bei einer Fortsetzung der bewilligten Tätigkeit verletzt werden könnten. Mit einem Widerruf der Bewilligung kann dieser Gefahr begegnet werden. Zudem wird der nicht rechtskonforme Zustand beendigt. Der vorliegend mit dieser Zielsetzung vorgenommene Widerruf verfolgt somit im öffentlichen Interesse liegende Ziele und ist zu deren Erreichung geeignet.

5.6.3 Nicht ohne Weiteres klar ist, ob er auch erforderlich ist. So macht die Beschwerdeführerin geltend, seit der Immatrikulation des Fahrzeugs beim Strassenverkehrsamt des Kantons X._____ am 3. April 2013 würden die – wenn überhaupt – nur geringfügigen öffentlichen Interessen, die durch den Rückgriff auf die Fahrzeuge der C._____ betroffen worden seien, nicht mehr berührt. Spätestens mit der Einreichung der Bestätigung betreffend die Anstellung der verantwortlichen Person im Sinne von Art. 4 Abs. 2 STUG und der provisorischen Bilanz für das Jahr 2012 beim BAV mit Schreiben vom 19. April 2013 seien zudem die Voraussetzungen für die Erteilung der Lizenz erfüllt gewesen. Sie bringt somit implizit vor, der Widerruf sei trotz der noch ausstehenden formellen Erneuerung der Lizenz nicht erforderlich. Dies vermag indes nicht zu überzeugen.

Zunächst ist es, wie dargelegt (vgl. E. 5.5.3), für die Beurteilung des Widerrufsgrundes der fehlenden unmittelbar zur Verfügung stehenden Fahrzeuge unerheblich, ob die Beschwerdeführerin in dieser Hinsicht nachträglich den rechtskonformen Zustand wiederhergestellt hat und die entsprechende Erteilungsvoraussetzung wieder erfüllt. Es kann deshalb bereits aus diesem Grund und ungeachtet der Frage, ob ein einziges Fahrzeug für den Betrieb des bewilligten Verkehrsdienstes ausreicht, nicht davon ausgegangen werden, das öffentliche Interesse, das diese Erteilungsvoraussetzung schützen soll, sei auch ohne Widerruf gewährleistet.

Die Beschwerdeführerin weist sodann selber darauf hin, dass das BAV im Lizenzverfahren die provisorische Bilanz für das Jahr 2012 nicht als ausreichend beurteilte und mit Schreiben vom 22. April 2013 zusätzlich die definitive Jahresrechnung für dieses Jahr einverlangte. Diese hat sie bislang nicht eingereicht. Ebenso wenig hat sie dem BAV die von ihr stattdessen vorgeschlagene Bankgarantie vorgelegt. Es ist folglich davon auszugehen, dieses erachte den Nachweis der finanziellen Leistungsfähigkeit weiterhin als nicht erbracht und entsprechend die Voraussetzungen für die Erteilung der Lizenz als noch nicht erfüllt. Dass diese Einschätzung falsch wäre, ergibt sich aus den vorliegenden Akten nicht. Eine darüber hinausgehende Prüfung ist zudem nicht erforderlich, bildet die Frage doch nicht Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens, das auf den Widerruf bzw. den Entzug der Bewilligung beschränkt ist, der in dem vom Lizenzverfahren verschiedenen Bewilligungsverfahren erfolgte. Es ist deshalb mit dem BAV davon auszugehen, der Nachweis der finanziellen Leistungsfähigkeit sei noch nicht erbracht bzw. die Voraussetzungen für die Erteilung der Lizenz seien noch nicht erfüllt. Es kann demnach auch hinsichtlich dieser Erteilungsvoraussetzung nicht gesagt werden, die öffentlichen Interessen, die sie schützen soll, seien auch ohne Widerruf gewährleistet.

Ein Verzicht auf einen Widerruf kann schliesslich bereits deshalb nicht als überflüssig betrachtet werden, weil mit der Lizenz die grundlegende Voraussetzung für die bewilligte Tätigkeit weggefallen ist, diese mithin nicht mehr ausgeübt werden darf und daher zu unterbinden ist. Es kommt deshalb namentlich nicht in Frage, der Beschwerdeführerin lediglich Frist zur Wiederherstellung des rechtskonformen Zustands bzw. zur Erneuerung der Lizenz anzusetzen. Die gilt umso mehr, als das BAV den Widerruf der Bewilligung wegen des Fehlens der vorgeschriebenen Fahrzeuge mit Schreiben vom 31. Oktober 2012 ausdrücklich in Aussicht stellte und der Beschwerdeführerin aufgrund dieses Schreibens zudem klar sein musste, dass es auch das Auslaufen der Lizenz als Widerrufsgrund betrachten würde (vgl. E. 4.4.1). Sie hatte mithin die Möglichkeit, den rechtskonformen Zustand innert der erstreckten Frist zur Stellungnahme zu diesem Schreiben wiederherzustellen (Fahrzeuge) bzw. umgehend aktiv zu werden, um ein Auslaufen der Lizenz zu verhindern. Dies tat sie jedoch nicht.

Es stellt sich somit einzig die Frage, ob anstelle eines definitiven Widerrufs ein temporärer Widerruf (bzw. eine Suspendierung) der Bewilligung hätte angeordnet werden müssen. Ein solcher schafft indes im Vergleich zu einem definitiven, mit dem die bewilligte Tätigkeit – vorbehältlich der

Erteilung einer neuen Bewilligung – endgültig untersagt wird, eine namentlich für mögliche Passagiere weniger klare Situation. Es besteht deshalb eher die Gefahr, dass die bisher bewilligte und nunmehr (temporär) untersagte Tätigkeit weiterhin ausgeübt werden und es im Rechtsverkehr zu Unklarheiten, Irrtümern und Täuschungen kommen könnte. Im vorliegenden Fall besteht diese Gefahr in erhöhtem Mass, sind doch hinsichtlich der Vertrauenswürdigkeit der Beschwerdeführerin Zweifel angebracht. Namentlich führte diese den bewilligten Verkehrsdienst trotz des Fehlens auf sie zugelassener Fahrzeuge längere Zeit fort, obschon sie über das Erfordernis solcher Fahrzeuge Bescheid wusste. Ausserdem informierte sie das BAV nur zögerlich und auf dessen Aufforderung hin über wesentliche, ihre Bewilligung und ihre Lizenz betreffende Fakten. Ein vorübergehender Widerruf vermöchte im vorliegenden Fall daher die öffentlichen Interessen, deren Schutz die beiden Erteilungsvoraussetzungen bezwecken, nicht mit dem gleichen Grad an Sicherheit zu gewährleisten wie ein definitiver. Er böte zudem nicht die gleiche Gewähr für die Beendigung des nicht rechtskonformen Zustands. Er wiese demnach eine geringere Zwecktauglichkeit auf, weshalb er als ungeeignet ausser Betracht fällt (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 21 Rz. 7). Der definitive Widerruf der Bewilligung erweist sich somit auch als erforderlich.

5.6.4 Den mit dem Widerruf verfolgten öffentlichen Interessen kommt erhebliches Gewicht zu. Dies gilt zunächst für die Sicherheit im Strassenverkehr sowie die Sicherheit und Vertrauenswürdigkeit im Rechtsverkehr, da diese von grosser Bedeutung sind. Es trifft aber auch für die Beendigung des nicht rechtskonformen Zustands zu, mangelt es mit der Lizenz doch an der grundlegenden Voraussetzung für die bewilligte Tätigkeit. Diesen Interessen steht in erster Linie das wirtschaftliche Interesse der Beschwerdeführerin gegenüber, den bewilligten Verkehrsdienst weiterbetreiben zu können. Dieses Interesse ist zwar nicht ohne Gewicht, erscheint gegenüber den ihm gegenüberstehenden öffentlichen Interessen aber als klar weniger gewichtig. Dies gilt umso mehr, als mit dem Widerruf der Bewilligung der Betrieb des Verkehrsdienstes nicht in grundsätzlicher Weise untersagt wird, sondern die Beschwerdeführerin die Möglichkeit hat, ein neues Bewilligungsgesuch zu stellen, wenn sie die Erteilungsvoraussetzungen wieder erfüllt. Dass ihr ein solches Gesuch nicht zuzumuten wäre, ist im Übrigen nicht ersichtlich. Namentlich geht aus den vorliegenden Akten nicht hervor, dass das BAV die Lizenz zu Unrecht noch nicht erneuert (vgl. E. 5.6.3) oder das Lizenzverfahren ungebührlich in die Länge gezogen hat. Der Widerruf ist demnach auch als zumutbar und damit als verhältnismässig zu qualifizieren.

5.7 Der Widerruf der Bewilligung erweist sich somit als rechtmässig, weshalb die Beschwerde insoweit abzuweisen ist. Zu prüfen bleibt, ob die Vorinstanz die Bewilligung auch entziehen durfte.

6.

6.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, ein Entzug nach aArt. 9 Abs. 3 Bst. a PBG sei nur möglich, wenn ein Unternehmen die ihm auferlegten Pflichten wiederholt oder schwerwiegend verletze. Der aufgrund der ausserordentlichen Umstände (Eigentümerwechsel, Sitzverlegung, vertragswidriges Verhalten der kroatischen Kooperationspartnerin) lediglich vorübergehende Einsatz der Fahrzeuge der C._____ sei rechtmässig gewesen und habe nicht gegen Art. 53 Abs. 1 Satz 1 VPB verstossen. Er qualifiziere somit auch nicht als schwere Verletzung im Sinne von aArt. 9 Abs. 3 Bst. a PBG.

6.2 Die Vorinstanz bzw. das BAV bringt vor, gemäss Art. 53 Abs. 1 Satz 1 VPB dürften die Fahrten nur mit Fahrzeugen durchgeführt werden, die auf in der Bewilligung genannte Unternehmen zugelassen seien. Die Beschwerdeführerin habe für die Dauer von März 2012 bis mindestens Ende Dezember 2012 die auf die C._____ immatrikulierten Fahrzeuge eingesetzt. Die von ihr zur Begründung angeführten Umstände seien nicht als vorübergehende, aussergewöhnliche und unvorhersehbare Situation im Sinne von Art. 53 Abs. 1 Satz 2 VPB zu qualifizieren, die ausnahmsweise den Einsatz der Fahrzeuge eines anderen Unternehmens rechtfertige. Ihr Verhalten stelle deshalb eine wiederholte Verletzung von Art. 53 Abs. 1 Satz VPB und damit einen Entzugsgrund im Sinne von aArt. 9 Abs. 3 Bst. a PBG dar.

6.3

6.3.1 Wie erwähnt (vgl. E. 5.3), kann die erteilende Behörde nach aArt. 9 Abs. 3 Bst. a PBG die Konzession oder die Bewilligung entziehen, wenn das Unternehmen die ihm nach Gesetz, Konzession oder Bewilligung auferlegen Pflichten wiederholt oder schwerwiegend verletzt. Gemäss Art. 53 Abs. 1 VPB dürfen die Fahrten nur mit Fahrzeugen durchgeführt werden, die auf in der Bewilligung genannte Unternehmen zugelassen sind (Satz 1). In einer vorübergehenden, aussergewöhnlichen und unvorhersehbaren Situation, ausgenommenen bei Kapazitätsengpässen, dürfen Fahrzeuge anderer Unternehmen eingesetzt werden (Satz 2).

6.3.2 Vorliegend ist unbestritten, dass die Beschwerdeführerin die auf sie zugelassenen Fahrzeuge im Zusammenhang mit dem Eigentümerwechsel per Anfang März 2012 exmatrikulierte und ab diesem Zeitpunkt bis mindestens Ende Dezember 2012 die Fahrten mit den Fahrzeugen der C._____ durchführte. Sie führte den bewilligten Verkehrsdienst somit während mindestens zehn Monaten mit Fahrzeugen durch, die Art. 53 Abs. 1 Satz 1 VPB nicht entsprachen. Diese lange Zeitdauer kann nicht mehr als vorübergehend im Sinne des Ausnahmetatbestands von Art. 53 Abs. 1 Satz 2 VPB qualifiziert werden, zumal die Bewilligung auf zwei Jahre befristet war und die Beschwerdeführerin die bewilligte Tätigkeit unter der erneuerten Bewilligung offenbar zu keiner Zeit (Aufnahme der bewilligten Fahrten im März 2012) mit den vorgeschriebenen Fahrzeugen durchführte. Der Rückgriff auf die Fahrzeuge der C._____ kann daher bereits aus diesem Grund nicht als ausnahmsweise zulässig beurteilt werden. Die von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Umstände (Eigentümerwechsel, Sitzverlegung, vertragswidriges Verhalten der kroatischen Kooperationspartnerin) vermögen im Weiteren die Dauer dieses Rückgriffs nicht zu erklären. Sie erscheinen zudem weder als aussergewöhnlich noch – allenfalls mit Ausnahme des angeblich vertragswidrigen Verhaltens der kroatischen Kooperationspartnerin – als unvorhersehbar. Der Rückgriff auf die Fahrzeuge der C._____ kann daher auch insofern nicht mit Satz 2 von Art. 53 Abs. 1 VPB gerechtfertigt werden.

6.3.3 Die Verwendung der Fahrzeuge des Partnerunternehmens während mindestens zehn Monaten ist somit als Verletzung von Art. 53 Abs. 1 Satz 1 VPB zu qualifizieren. Sie stellt zudem einen Verstoss gegen die entsprechende Bewilligungsauflage dar (vgl. Dispositiv-Ziff. 6 der Verfügung des BAV vom 31. Oktober 2011 betreffend die Erneuerung und Änderung der Bewilligung i.V.m. Ziff. 4 der Bestandteil der Bewilligungsurkunde bildenden "Wichtigen Hinweise"). Ob es sich um eine wiederholte Verletzung im Sinne von aArt. 9 Abs. 3 Bst. a PBG handelt, weil die Beschwerdeführerin in dieser Zeitspanne zahlreiche Fahrten mit diesen Fahrzeugen durchführte, kann offen bleiben. Wegen der gemessen an der Geltungsfrist der Bewilligung sehr langen Dauer und, soweit ersichtlich, des Umstands, dass der Verkehrsdienst unter der erneuerten Bewilligung zu keiner Zeit rechtskonform betrieben wurde, ist das Verhalten der Beschwerdeführerin entgegen der Ansicht der Parteien jedenfalls als schwerwiegende Pflichtverletzung im Sinne dieser Bestimmung zu beurteilen, auch wenn lediglich auf die Fahrzeuge des Partnerunternehmens zurückgegriffen wurde.

6.4 Aus der Kann-Formulierung von aArt. 9 Abs. 3 Bst. a PBG wird deutlich, dass der erteilenden Behörde beim Entscheid über den Entzug (Entschliessungs-) Ermessen zukommt. Dies bedeutet indes nicht, dass sie nach Belieben verfahren könnte. Sie hat im Gegenteil ihr Ermessen pflichtgemäss, d.h. verfassungs- und gesetzeskonform, auszuüben (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 26 Rz. 11). Sie muss deshalb namentlich den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachten. Ob dies vorliegend der Fall war, ist nachfolgend zu prüfen.

6.4.1 Der Entzug der Bewilligung durch die Vorinstanz bezweckt, eine weitere Verletzung der Pflicht gemäss Art. 53 Abs. 1 Satz 1 VPB durch die Beschwerdeführerin zu verhindern. Diese Pflicht soll gewährleisten, dass das Strassentransportunternehmen den bewilligten Verkehrsdienst nur mit Fahrzeugen ausführt, über die es eine unmittelbare Kontrolle ausüben und deren sicheren Betrieb es gewährleisten kann (vgl. E. 5.6.2). Der Entzug der Bewilligung dient somit auch dem Schutz der Sicherheit im Strassenverkehr. Er ist ausserdem zur Erreichung der beiden im öffentlichen Interesse liegenden Ziele geeignet.

6.4.2 Bei der Erforderlichkeitsprüfung stellt sich zunächst die Frage, ob es eine Rolle spielt, dass die Beschwerdeführerin nach dem angefochtenen Entscheid in ihrem bisherigen Sitzkanton und allenfalls danach auch im neuen Sitzkanton ein Fahrzeug auf sich immatrikulierte. Dies ist indes zu verneinen. Auch für die Beurteilung des Entzugs ist es unerheblich, ob die Beschwerdeführerin bezüglich der Fahrzeuge nachträglich den rechtskonformen Zustand wiederhergestellt hat. Ansonsten hätte es eine Bewilligungsinhaberin in der Hand, die Ahndung einer Pflichtverletzung, die auf einen von ihr selbst geschaffenen und – trotz Kenntnis des Mangels und entsprechender Hinweise vonseiten der Behörde – während längerer Zeit aufrechterhaltenen nicht rechtskonformen Zustand zurückzuführen ist, durch eine nachträgliche Korrektur dieses Zustands abzuwenden. Damit könnte sie letztlich darüber bestimmen, wann sie sich in einem solchen Fall pflichtgemäss verhalten will, was mit dem Zweck der Entzugsregelung nicht vereinbar wäre (vgl. E. 5.5.3 und die dortigen Zitate). Es ist deshalb bereits aus diesem Grund und ungeachtet der Frage, ob ein einziges Fahrzeug für den Betrieb des bewilligten Verkehrsdienstes ausreicht, nicht davon auszugehen, eine weitere Verletzung der Pflicht gemäss Art. 53 Abs. 1 VPB sei auszuschliessen bzw. das öffentliche Interesse, das mit dieser Pflicht geschützt werden soll, sei auch ohne Entzug gewährleistet.

Zu prüfen ist weiter, ob die Vorinstanz den Entzug zunächst ausdrücklich hätte androhen, der Beschwerdeführerin mithin explizit eine letzte Chance zu pflichtgemässem Verhalten hätte einräumen müssen. Aus dem Schreiben des BAV vom 31. Oktober 2012, mit dem es den Widerruf der Bewilligung ankündigte, wird deutlich, dass es den Widerruf gerade deshalb als angezeigt erachtet, weil der bewilligte Verkehrsdienst nicht mit den vorgeschriebenen Fahrzeugen erbracht werden kann. Weiter geht daraus hervor, dass es nicht mehr gewillt ist, den bestehenden Zustand hinzunehmen. Der Beschwerdeführerin musste deshalb klar sein, dass das BAV ihr Verhalten als rechtswidrig beurteilte und nicht länger tolerieren würde, auch wenn es dies nicht explizit erwähnte. Dies gilt umso mehr, als in Ziff. 4 der Bestandteil der Bewilligungsurkunde bildenden "Wichtigen Hinweise" ausdrücklich darauf hingewiesen wird, die Fahrten dürften – vorbehältlich eines maximal 7-tägigen Einsatzes nach Art. 53 Abs. 1 Satz 2 VPB – nur mit Fahrzeugen durchgeführt werden, die auf die in der Bewilligung vermerkten Verkehrsunternehmen zugelassen sind, und ihr Dispositiv-Ziff. 6 der Verfügung des BAV vom 31. Oktober 2011 (betreffend die Erneuerung und Änderung der Bewilligung) diese Pflicht zur Auflage macht. Dennoch setzte sie bis mindestens Ende Dezember 2012 weiterhin die Fahrzeuge der C._____ ein und stellte den rechtskonformen Zustand hinsichtlich der Fahrzeuge bis zum Verfügungszeitpunkt Ende Februar 2013 nicht wieder her. Unter diesen Umständen brauchte die Vorinstanz nicht ausdrücklich eine weitere Frist anzusetzen, sondern durfte die Bewilligung sofort entziehen, zumal der Beschwerdeführerin aufgrund des Schreibens des BAV vom 10. August 2012 (vgl. Bst. B) bekannt war, dass wiederholte oder schwerwiegende Pflichtverletzungen zum Entzug der Bewilligung führen können.

Zu klären bleibt, ob die Vorinstanz anstelle des definitiven Entzugs einen bloss temporären hätte anordnen müssen. Dies ist jedoch wie bereits beim Widerruf und aus den entsprechenden Gründen zu verneinen (vgl. E. 5.6.3). Der definitive Entzug der Bewilligung erweist sich somit auch als erforderlich.

6.4.3 Der mit dem Entzug angestrebte Schutz der Sicherheit im Strassenverkehr ist von grosser Bedeutung, weshalb ihm ein erhebliches Gewicht zukommt. Ein nicht geringes Gewicht hat weiter das öffentliche Interesse, das rechtswidrige Verhalten der Beschwerdeführerin zu beendigen. Diesen öffentlichen Interessen steht in erster Linie das wirtschaftliche Interesse der Beschwerdeführerin gegenüber, den bewilligten Verkehrsdienst weiterbetreiben zu können. Dieses Interesse ist zwar nicht

ohne Gewicht, erscheint gegenüber den ihm gegenüberstehenden öffentlichen Interessen aber als klar weniger gewichtig. Dies gilt auch hier umso mehr, als mit dem Entzug der Bewilligung der Betrieb des Verkehrsdienstes nicht in grundsätzlicher Weise untersagt wird, sondern die Beschwerdeführerin die Möglichkeit hat, ein neues Bewilligungsgesuch zu stellen, wenn sie die Voraussetzungen wieder erfüllt, um den Verkehrsdienst rechtskonform betreiben zu können. Der Entzug ist somit auch als zumutbar und entsprechend als verhältnismässig zu beurteilen.

6.5 Damit erweist sich der Entzug als rechtmässig. Er erscheint zudem als angemessen. Die Beschwerde ist deshalb auch in diesem Punkt und somit vollumfänglich abzuweisen.

7.

7.1 Bei diesem Ergebnis gilt die Beschwerdeführerin als unterliegend. Sie hat entsprechend die auf Fr. 3'000.-- festzusetzenden Verfahrenskosten zu tragen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Diese sind mit dem Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen.

7.2 Der Vorinstanz steht als Bundesbehörde keine Parteientschädigung zu (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE). Die unterliegende Beschwerdeführerin hat ebenfalls keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG e contrario).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 3'000.-- festgesetzt und der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden mit dem Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. 762/2013-02-14/339; Gerichtsurkunde)
– das BAV (Ref-Nr. 762/2013-02-14/339; Einschreiben)

Der vorsitzende Richter: Der Gerichtsschreiber:

Maurizio Greppi Pascal Baur

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 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). 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: