7 Öffentliche Werke – Energie – Verkehr
Travaux publics – Energie – Transports et communications
Lavori pubblici – Energia – Trasporti e comunicazioni

43

Auszug aus dem Urteil der Abteilung I
i.S. A. gegen Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, vertreten durch das Bundesamt für Verkehr
A–1769/2013 vom 23. August 2013

Strassenwesen. Eidgenössische Bewilligung für die grenzüberschreitende Personenbeförderung. Widerruf wegen Wegfallens der Erteilungsvoraussetzungen beziehungsweise Entzug wegen Pflichtverletzung.

aArt. 9 Abs. 3 Bst. a und b PBG. Art. 47 VPB.

1. **aArt. 9 Abs. 3 Bst. b PBG enthält keine Regelung zum Widerruf wegen Wegfallens der Erteilungsvoraussetzungen (E. 5.4.1 ff.).**
2. **Die Regelung dieses Widerrufsgrundes auf Verordnungsstufe durch Art. 47 VPB ist zulässig (E. 5.4.9).**
3. **Der Widerruf nach Art. 47 VPB und der Entzug wegen Pflichtverletzung nach aArt. 9 Abs. 3 Bst. a PBG müssen verhältnismässig sein (E. 5.6.1 und 6.4).**

Routes. Autorisation fédérale pour le transport international de voyageurs. Révocation pour cause de cessation des conditions d'octroi et retrait en cas de manquement aux obligations.

Anc. art. 9 al. 3 let. a et b LTV. Art. 47 OTV.

1. **L'ancien art. 9 al. 3 let. b LTV ne contient aucune réglementation sur la révocation pour cause de cessation des conditions d'octroi (consid. 5.4.1 ss).**
2. **La réglementation d'un tel motif de révocation par une ordonnance, à l'art. 47 OTV, est licite (consid. 5.4.9).**

3. La révocation selon l'art. 47 OTV et le retrait pour manquement aux obligations selon l'ancien art. 9 al. 3 let. a LTV doivent respecter le principe de proportionnalité (consid. 5.6.1 et 6.4).

Strade. Autorizzazione federale per il trasporto internazionale di viaggiatori. Revoca in seguito a decadenza delle condizioni di rilascio e ritiro in caso di violazione degli obblighi.

Vecchio art. 9 cpv. 3 lett. a e b LTV. Art. 47 OTV.

1. Il vecchio art. 9 cpv. 3 lett. b LTV non disciplina la revoca per decadenza delle condizioni di rilascio (consid. 5.4.1 segg.).

2. Il disciplinamento per via di ordinanza di questo motivo di revoca in virtù dell'art. 47 OTV è ammesso (consid. 5.4.9).

3. La revoca ai sensi dell'art. 47 OTV e il ritiro per violazione degli obblighi ai sensi del vecchio art. 9 cpv. 3 lett. a LTV devono rispettare il principio di proporzionalità (consid. 5.6.1 e 6.4).

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).

Am 31. Oktober 2012 kündigte das BAV A. den Widerruf der Bewilligung an. Als Grund gab es an, 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.

A. nahm zum angekündigten Widerruf am 28. Dezember 2012 Stellung und reichte unter anderem Dokumente zur verantwortlichen Person im Sinne von Art. 4 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Zulassung als Strassentransportunternehmen vom 20. März 2009 (STUG, SR 744.10) ein. Am 24. Januar 2013 bestätigte das BAV im parallelen Verfahren betreffend die Erneuerung der Zulassungsbewilligung (Lizenz) Nr. (…) als Strassentransportunternehmen nach Art. 3 STUG (nachfolgend: Lizenzverfahren) den Eingang dieser Dokumente. Zugleich forderte es A.

auf, eine Kopie des Arbeitsvertrags mit der verantwortlichen Person und – für den Nachweis der finanziellen Leistungsfähigkeit – einen aktuellen Jahresabschluss oder eine Zwischenbilanz einzureichen.

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. Zur Begründung bringt es vor, 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 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009 (PBG, SR 745.1) und Art. 47 der Verordnung über die Personenbeförderung vom 4. November 2009 (VPB, SR 745.11) zu widerrufen sei. Die Verwendung der auf C. immatrikulierten Fahrzeuge sei ausserdem eine wiederholte Verletzung von Art. 53 Abs. 1 Satz 1 VPB, weshalb die Bewilligung nach aArt. 9 Abs. 3 Bst. a PBG in der damals geltenden Fassung vom 20. März 2009 (AS 2009 5633) auch entzogen werden könne.

Gegen diesen Entscheid des UVEK (nachfolgend: Vorinstanz) erhebt 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. Das Bundesverwaltungsgericht weist die Beschwerde ab.

Aus den Erwägungen:

5. Die Beschwerdeführerin ist, wie erwähnt (…), 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

beziehungsweise 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 beziehungsweise 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 Fahrzeuge und keine Lizenz gehabt. Damit seien zwei Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung nicht mehr erfüllt gewesen. Der Widerruf der Bewilligung beziehungsweise 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 vom 4. November 2009 (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 beziehungsweise 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 PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 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 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 beziehungsweise 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 über die Bahnreform 2 vom 20. März 2009, 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. aArt. 9 Abs. 3 EBG in der im Verfügungszeitpunkt geltenden Fassung vom 20. März 1998 [AS 1998 2837], heute Art. 8*f* EBG; vgl. auch die entsprechenden, heutigen « Widerrufs- »Bestimmungen für die Sicherheitsgenehmigung [Art. 8*b* EBG] und die Sicherheitsbescheinigung [Art. 8*f* 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. aArt. 9 Abs. 3 EBG, heute Art. 8*f* EBG) sowie – in der heute geltenden Fassung – für den Widerruf der Sicherheitsgenehmigung und der Sicherheitsbescheinigung (vgl. Art. 8*b* und 8*f* 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 (PBG 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 PBG – 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 PBG 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. aArt. 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 I 952 und 957). Eine Erklärung, wieso nicht sämtliche Widerrufstatbestände der AKV von 1995 ins PBG 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 PBG von 1993 inhaltlich und sprachlich angepasst, ausserdem wurde der Widerruf neu als Entzug bezeichnet. Die Regelung von Art. 4 Abs. 4 Bst. b PBG 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 beziehungsweise 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 Verordnung über die Personenbeförderungskonzession vom 25. November 1998 (VPK von 1998, AS 1999 721), die gleichzeitig mit der neuen Widerrufsregelung des PBG von 1993 in Kraft trat, ausdrücklich erwähnt wird (vgl. Art. 18 Abs. 1 Bst. b bzw. Art. 45 Bst. a VPK von 1998), nicht ebenfalls in die dem Parlament vorgelegte Widerrufsregelung aufnahm. Dass er diese Widerrufsmöglichkeit 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 beziehungsweise 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 mit umfasst) 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 beziehungsweise 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) beziehungsweise 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 beziehungsweise Art. 45 VPK von 1998 ersetzen. Nach dem klaren Wortlaut des hier interessierenden Art. 47 VPK von 1998, 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 von 1998. 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. Aufl., Basel/Frankfurt am 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 und 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 offenbleiben, ob sich ein Widerruf beziehungsweise ein Entzug (so die Terminologie hier) in einem solchen Fall auch auf Art. 61 Abs. 2 PBG stützen könnte, wie dessen Wortlaut nahelegt, 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 (…), 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 Drittstaaten (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 (…), 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 wiederhergestellt 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 offenbleiben, 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/St. Gallen 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/St. Gallen 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 beziehungsweise 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 beziehungsweise 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 infrage, der Beschwerdeführerin lediglich Frist zur Wiederherstellung des rechtskonformen Zustands beziehungsweise zur Erneuerung der Lizenz anzusetzen. Dies 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 (…). Sie hatte mithin die Möglichkeit, den rechtskonformen Zustand innert der erstreckten Frist zur Stellungnahme zu diesem Schreiben wiederherzustellen (Fahrzeuge) beziehungsweise 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 beziehungsweise 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 1 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 auferlegten 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, ausgenommen 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 (…). 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 offenbleiben. 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, das heisst 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 beziehungsweise 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 (…) 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.