Die Benutzung lokaler Busse

Entwicklung der Gesetzgebung
Die Rechte der Gemeinden

Der Wallonische Städte- und Gemeindeverband hat im September 2011 in einem ausführlichen Artikel über die im Bereich des Personentransports anwendbare Gesetzgebung sowie deren Auswirkungen auf die Benutzung der lokalen Busse durch die Gemeinden berichtet[1].
Seit 2011 ist allerdings viel Wasser unter den Brücken hindurch geflossen und die Gesetzgebung hat sich weiterentwickelt, um schließlich eine ganze Reihe der zahlreichen Unsicherheiten, die noch auf Ebene der konkreten Festlegung der für die Gemeinden erlaubten Nutzungsarten der Busse bestanden, aus dem Weg zu räumen. Die Direktion für Personentransport innerhalb der Operativen Generaldirektion Mobilität und Wasserstraßen hat uns darüber hinaus auf unsere Anfrage hin Ende Januar eine Note übermittelt, die den aktuellen Stand der Gesetzgebung erläutert und die Sichtweise der Wallonischen Region zu dieser komplexen Materie darlegt.

AMBRE VASSART
Beraterin

Auf dieser Grundlage können wir heute eine Reihe von verbotenen Nutzungen der lokalen Busse mehr oder weniger präzise zuordnen und den lokalen Behörden zumindest eine zu befolgende Leitlinie mitgeben.

Der vorliegende Artikel verfolgt das Ziel, den Stand der Dinge der anwendbaren Gesetzgebung wiederzugeben und – so gut dies geht – den Gemeindebehörden Antworten in Bezug auf die Legalität einer gewünschten Benutzung und auf die einzuhaltenden Modalitäten zu geben.[1]

Anwendbare Gesetzgebungen

Wir haben vier wesentliche Gesetzgebungen identifiziert, welche die Möglichkeiten der Gemeinde im Bereich des Personentransports festlegen. Wir erheben also keinen Anspruch auf Vollständigkeit zu dieser Thematik und listen hier lediglich die Texte auf, welche die Gemeinden direkt interessieren:

- Erlassgesetz vom 30. Dezember 1946 über den gewerblichen Personenverkehr mit Kraftomnibussen, B.S. vom 20.01.1947;
- Erlass der Wallonischen Regierung vom 30. April 2009 zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum Beruf des Personenkraftverkehrsunternehmers für den Linienverkehr und die Sonderformen des Linienverkehrs, *B.S. vom 14.07.2009*;
- Dekret vom 1. April 2004 über den Schülertransport und die Schülertransportpläne, *B.S. vom 07.05.2004*;
- Gesetz vom 15. Juli 2013 über den Personenkraftverkehr, B.S. vom 18.02.2014, und sein Königlicher Erlass vom 22. Mai 2014 über den Personenkraftverkehr.

Es sei daran erinnert, dass die Materie sowohl föderale als regionale Befugnis ist, je nachdem welche Benutzungsart des Gemeindebusses angedacht ist. Demzufolge können die Interpretationen manchmal variieren. Dies werden wir im folgenden Punkt über die wichtigsten Begriffe, die die Nutzungsmodalitäten der lokalen Busse festlegen, feststellen.

Die wichtigsten Begriffe

Die bestehenden Verkehrsdienste

Die angebotenen Verkehrsdienste müssen zunächst korrekt bezeichnet werden, bevor die Prozeduren zum Zugang oder die eventuelle Handlungsfreiheit bestimmt werden können. Je nachdem, ob es sich um Gelegenheitsverkehr, Linienverkehr oder eine Sonderform des Linienverkehrs handelt, ist die zuständige Behörde zur gesetzlichen Regelung oder Erteilung der Beförderungszulassung in der Tat eine andere.

So sind der Zugang zum Beruf des Verkehrsunternehmers und der Zugang zum Markt für den innerbelgischen Linienverkehr und die Sonderformen des Linienverkehrs eine regionale

[1] Ponchaut, *Le point sur les bus locaux, Mouvement communal*, Nr. 860, 8-9/2011, S. 36.

Befugnis. Wenn diese Transporte pro Fahrt nicht mehr als 25 km beiderseits der belgischen Grenze betragen, bleiben sie ebenfalls regionale Befugnis.

Der internationale Linienverkehr bzw. die internationale Sonderform des Linienverkehrs über lange Strecken und der Gelegenheitsverkehr sind ihrerseits **föderale** Befugnis.

Die Regeln bezüglich des Zugangs zum Beruf und zum Markt unterscheiden sich je nachdem, ob die Beförderung für eigene Rechnung oder im Rahmen des gewerblichen Verkehrs erfolgt (siehe Definition im nachfolgenden Punkt) und so muss man je nach Beförderungsart die von der zuständigen Behörde gegebene Definition berücksichtigen.

Der Linienverkehr wird definiert als „Dienste, die die öffentliche Personenbeförderung gewährleisten und die in einer bestimmten Häufigkeit und Beziehung durchgeführt werden, wobei diese Dienste Fahrgäste an Endhaltestellen und gegebenenfalls unterwegs an vorher festgelegten Haltestellen mitnehmen oder absetzen können“ [2]. Damit sind eindeutig die TEC-Linien gemeint.

Die Sonderformen des Linienverkehrs werden definiert als „die Dienste, die die öffentliche Beförderung bestimmter Kategorien von Personen mit Ausnahme anderer Fahrgäste gewährleisten und die in einer bestimmten Häufigkeit und Beziehung durchgeführt werden, wobei diese Dienste Fahrgäste an Endhaltestellen und gegebenenfalls unterwegs an vorher festgelegten Haltestellen mitnehmen oder absetzen können“ [3]. Dabei handelt es sich zum Beispiel um die regelmäßige Beförderung von Schülern zu einem Schwimmbad. Der Gesetzerlass vom 30. Dezember 1946 präzisiert auch, dass die Regelmäßigkeit der Sonderformen des Linienverkehrs nicht dadurch berührt wird, dass der Ablauf den wechselnden Bedürfnissen der Nutzer angepasst wird.

Die bestimmte Kategorie von Personen, die durch den Begriff der „Sonderformen des Linienverkehrs“ anvisiert wird, setzt voraus, dass diese Gruppierung nicht provisorisch erfolgt, d.h. nur für die Dauer der Beförderung, sondern bereits vor der Beförderung bestand und diese überdauert.

Was hat es demnach mit dem Gelegenheitsverkehr, der von der föderalen Behörde gesetzlich geregelt wird, auf sich? Dieser wird einfach als Verkehrsdienst definiert, der nicht der Begriffsbestimmung des Linienverkehrs, einschließlich der Sonderformen des Linienverkehrs, entspricht. Die Region definiert ihn als „*eine Restkategorie, die das Fehlen jeglicher Häufigkeit der Beförderung sowie die Bildung von Fahrgastgruppen auf Initiative des Auftraggebers oder des Verkehrsunternehmers selbst voraussetzt*“ [4].

[2] Art. 3 des Erlassgesetzes vom 30.12.1946 über den gewerblichen Personenverkehr mit Kraftomnibussen, *B.S.* vom 20.01.1947.

[3] Art. 3 und 11 des vorgenannten Erlassgesetzes.

[4] Verordnung (EG) Nr.1073/2009 des europäischen Parlaments und des Rates vom 21.10.2009 über gemeinsame Regeln für den Zugang zum grenzüberschreitenden Personenkraftverkehrsmarkt und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006. Art 1, 6° des EWR vom 30.04.2009 für den Zugang zum Beruf des Personenkraftverkehrsunternehmers für den Linienverkehr und die Sonderformen des Linienverkehrs, *B.S.* vom 14.07.2009.

Der Werkverkehr (Beförderung für eigene Rechnung) muss vom gewerblichen Verkehr unterschieden werden

Die Beförderung für eigene Rechnung (Werkverkehr) wird im Erlassgesetz vom 30. Dezember 1946, im EWR vom 30. April 2009 und in der Europäischen Verordnung Nr. 1073/2009 definiert[5].

Es handelt sich um einen Beförderungsdienst zu nicht lukrativen und nicht kommerziellen Zwecken, den eine natürliche oder juristische Person durchführt. Um als Werkverkehr zu gelten, darf die Beförderung zudem lediglich eine Nebentätigkeit für diese natürliche oder juristische Person darstellen. Außerdem müssen die benutzten Fahrzeuge Eigentum dieser Person sein oder von dieser auf Abzahlung gekauft worden sein oder aber Gegenstand eines langfristigen Mietvertrages sein. Schließlich müssen sie von einem Personalmitglied dieser natürlichen oder juristischen Person oder von dieser natürlichen Person selbst gefahren werden[6].

Die föderalen und regionalen Behörden haben der ursprünglichen europäischen Definition ein zusätzliches Kriterium, nämlich die Verbindung zwischen dem Auftraggeber/Transportunternehmer und den beförderten Personen, hinzugefügt. Dieses Kriterium wird jedoch je nach zuständiger Behörde anders dargelegt, was zu zahlreichen Verständnisschwierigkeiten geführt hat[7].

Insofern also die Beförderung für eigene Rechnung einer Sonderform des Linienverkehrs gleichkommt, die eine regionale Befugnis darstellt, beschränkt sich die Verbindung, die zwischen dem Transportunternehmer und den beförderten Personen bestehen muss, nicht auf die Durchführung und die Dauer der Beförderung[8]. Die Region findet schließlich[9], dass die Verbindung auch dann besteht, wenn die Beförderung aufgrund einer gesetzlichen Bestimmung zwingend erfolgt (Beispiel: zwischen einer Gemeinde und den Schülern einer freien Schule bei Schultransporten, die im Rahmen von Sozialvorteilen erfolgen).

Die Beförderung für eigene Rechnung, die hingegen dem Gelegenheitsverkehr gleichkommt (die eine föderale Befugnis darstellt), muss, um als solcher zu gelten, eine echte und dauerhafte Verbindung zwischen dem Transporteur und den beförderten Personen nachweisen[10]. Es handelt sich zum Beispiel um die Beförderung von Personen, die eine Funktion in dem Unternehmen erfüllen, oder die Beförderung der Kinder, Schüler, Studenten, kranken, behinderten oder alten Personen durch die Einrichtung, die für deren Beaufsichtigung verantwortlich ist.

Erforderliche Zulassungen

Man unterscheidet zwischen dem Zugang zum Beruf und der Zulassung für den Zugang zum Markt, die in Wirklichkeit die zwei Modalitäten darstellen, die die Durchführung von Personenkraftverkehr durch die wallonischen Gemeinden bremsen/einschränken können. Je nachdem, ob die regionale oder die föderale Ebene zuständig ist, also je nach Art des angebotenen Beförderungsdienstes, unter Berücksichtigung der vorher aufgeführten Definitionen, sind die Zugangsmodalitäten unterschiedlich und geben den Gemeinden gegebenenfalls die Möglichkeit, einzugreifen oder nicht.

Eine Zulassung für den Zugang zum Beruf[11] ist immer erforderlich, um Personenbeförderung für den gewerblichen Verkehr durchzuführen, egal ob es sich um Linienverkehr oder Sonderformen des Linienverkehrs (regionale Befugnis) oder um Gelegenheits- oder grenzübergreifenden Verkehr (föderale Befugnis) handelt.

Allerdings sind sowohl die Region als auch der Föderalstaat der Ansicht, dass die Beförderung für eigene Rechnung von einer Zulassung für den Zugang zum Beruf freigestellt ist.

Neben dem Zugang zum Beruf, egal ob dieser erforderlich ist oder nicht, stellt sich auch die Frage des Zugangs zum Markt. Die wallonische Region hat diesbezüglich auf ihrem Territorium ein System der Zulassung für den Zugang zum Linienverkehr und zu den Sonderformen des Linienverkehrs vorgesehen. In Ausführung des Dekrets vom 21. Dezember 1989 hat die wallonische Regierung die TEC-Gruppe als einzigen Betreiber bezeichnet[12].

Der Gelegenheitsverkehr, eine föderale Befugnis, ist hingegen keiner Zulassung für den Zugang zum Markt unterworfen.

Anwendung auf die lokalen Behörden

All diese nunmehr gesetzlich verankerten Regeln müssen noch in die Praxis umgesetzt werden. Diesbezüglich muss vorab angemerkt werden, dass die Gemeindeverwaltungen nicht direkt von der Organisation hauptberuflicher Beförderungsdienste betroffen sind. Die Dienste, die mit Hilfe von Gemeindebussen organisiert werden, werden daher zumeist als eine Beförderung für eigene Rechnung betrachtet. Im Nachfolgenden werden wir sämtliche mögliche Fälle unterscheiden und anschließend die verschiedenen in den wallonischen Gemeinden angetroffenen Situationen Revue passieren lassen.

---

5 *Idem.*

6 oder auch von Personal, das bei dem Unternehmen beschäftigt ist oder ihm im Rahmen einer vertraglichen Verpflichtung zur Verfügung gestellt wurde.

7 Der Verfassungsgerichtshof hat beiden Befugnisebenen die Möglichkeit zugestanden, die Definition des Begriffs « für eigene Rechnung » in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen festzulegen ; Urteil Nr. 117/2010 vom 21.10.2010.

8 Siehe EWR vom 30.04.2009, *op. cit.*, Art. 1, 6°, und 4, 2°.

9 Siehe die « note interprétative » auf unserer Webseite www.uvcw.be/mobilite.

10 Art. 5 des Gesetzes vom 15.07.2013 über den Personenkraftverkehr, *B.S. vom* 18.02.2014.

11 die das Ziel verfolgt, die Zuverlässigkeit, die fachliche Eignung und die finanzielle Leistungsfähigkeit zu überprüfen.

12 Es handelt sich dabei um den Willen, das Beförderungsangebot zu organisieren und dieses somit auch zu kontrollieren, indem eine ineffiziente Konkurrenz zwischen Linienverkehr und Sonderformen des Linienverkehrs vermieden wird.

Der nationale Linienverkehr ist also kein für die wallonischen Gemeinden nutzbarer Beförderungsdienst. Nur die TEC ist in der Tat für die Durchführung des Linienverkehrs zuständig. Es ist einer Gemeinde aber wohl möglich, einen Linienverkehr mit einem Bus zu organisieren, der ihr von der TEC zur Verfügung gestellt wird, wenn der Busfahrer von der Gemeinde angestellt wird. Es handelt sich um eine Partnerschaft zwischen der Gemeinde und der lokal zuständigen TEC („Proxibus"-Dienst). Die TEC wird als das Beförderungsunternehmen betrachtet und muss über einen Zugang zum Beruf verfügen.

Der Linienverkehr ist immer als gewerblicher Verkehr zu betrachten. Dieses Element geht aus der regionalen Notiz[13] hervor. Die Beförderung für eigene Rechnung macht es in der Tat erforderlich, eine Verbindung mit der Gemeinde zu erkennen und somit eine Kategorie präziser Personen zu definieren, was schlussendlich der Definition einer Sonderform des Linienverkehrs entspricht.

Die gewerblichen Sonderformen des Linienverkehrs sind Beförderungsdienste, die einer Zulassung für den Zugang zum Markt unterliegen, welche von der wallonischen Region ausschließlich den Inhabern eines Zugangs zum Beruf ausgestellt wird. Für die wallonischen Gemeinden also eigentlich ausgeschlossen.

Die Sonderformen des Linienverkehrs für eigene Rechnung, die die folgenden Bedingungen[14] erfüllen, können von den Gemeinden ohne Zulassung für den Zugang zum Markt oder zum Beruf durchgeführt werden:

Es handelt sich um regelmäßigen Linienverkehr: organisiert entsprechend einer bestimmten Häufigkeit;

Die Beförderung erfolgt zu nicht lukrativen und nicht kommerziellen Zwecken (aber nicht zwingend kostenlos);

Die Beförderungstätigkeit stellt lediglich eine Nebentätigkeit für die die Beförderung übernehmende Person dar;

Die benutzten Fahrzeuge sind das Eigentum der die Beförderung übernehmenden Person, oder wurden von dieser auf Abzahlung gekauft, oder sind Gegenstand eines langfristigen Mietvertrags, und werden von einem Personalmitglied der die Beförderung übernehmenden Person oder von dieser Person selbst gefahren;

[13] Siehe die « note interprétative » auf unserer Webseite www.uvcw.be/mobilite.

[14] Art. 1, § 1, 6° und Art. 4, 2° des EWR vom 30.04.2009.

Es muss ebenfalls eine *Verbindung* mit den beförderten Personen bestehen, ohne dass diese Verbindung aber echt und dauerhaft sein muss, wie dies von der föderalen Gesetzgebung für den Gelegenheitsverkehr verlangt wird. Zum Beispiel: die Bewohner eines Seniorenheims, dass direkt der Gemeinde unterstellt ist, die Schüler einer Gemeindeschule, ...

Der ÖDW empfiehlt allerdings die Ausstellung einer Bescheinigung (nützlich im Falle einer Kontrolle), die bestätigt, dass der Beförderungsdienst keiner Zulassung unterliegt15. An dieser Stelle sollte daran erinnert werden, dass den Gemeinden bei Missachtung dieser Prinzipien nicht unerhebliche Sanktionen drohen, auf Grundlage des föderalen Gesetzes vom 15. Juli 2013[16].

Die **Abholung von Schülern**, auch wenn diese als Sonderform des Linienverkehrs betrachtet wird, wird durch das Gesetz vom 1. April 2004 über den Schülertransport und die Schülertransportpläne unter dem Begriff „Schülertransport" geregelt. Die TEC-Gruppe verfügt über ein Monopol für diese Art des Transports[17]. Der Zugang zum Markt ‚Zulassung' wird ausschließlich der TEC-Gruppe ausgestellt.

Die Gemeinden können **Gelegenheitsdienste** durchführen, aber nur für eigene Rechnung, im restriktivsten Sinne der föderalen Behörde. Diese Dienste sind den professionellen Beförderungsunternehmen vorbehalten. In der Tat fordert das Gesetz vom 15. Juli 2013 dass diese Beförderung, um von der Zulassung und vom Zugang zum Beruf befreit zu sein, für Personen durchgeführt wird, die eine echte und dauerhafte Verbindung zum Unternehmen haben, wie wir dies bereits weiter oben präzisiert hatten. Der einzig denkbare Fall wäre also die Beförderung der Gemeindeangestellten.

Die Gemeinde muss unbedingt an Bord des Fahrzeugs die passenden Dokumente mitführen, die nachweisen, dass diese echte und dauerhafte Verbindung besteht und dass die Beförderung den Kriterien der Beförderung für eigene Rechnung im Sinne des föderalen Gesetzes[18] entspricht.

Praktisch und konkret gesehen wird der Gemeindebus oft für mehrere Arten von Tätigkeiten angefordert. Die Tätigkeiten betreffen entweder die Schüler einer Schule und beziehen sich mal auf die Beförderung der Kinder zum Schwimmbad jeden Freitag, mal auf die gelegentliche Beförderung der Kinder zum einem Vergnügungspark, oder aber eine Kategorie von Personen wie z.B. die Mitglieder eines Seniorenclubs der Gemeinde oder die Bewohner eines Seniorenheims, das sich auf dem Gemeindegebiet befindet.

Aus dem Vorgenannten geht hervor, dass die gelegentliche Beförderung durch die Gemeinden nur dann organisiert werden kann, wenn diese der Definition der „Beförderung für eigene Rechnung" entspricht, die als sehr restriktiv erscheint. Die vom föderalen Gesetzgeber geforderte echte und dauerhafte Verbindung beinhaltet, dass nur noch die Beförderung der Gemeindeangestellten möglich ist. Dies bedeutet also das Aus für die Beförderung der Kinder der Gemeindeschule oder jeglicher anderer Kategorien von Personen für Ausflüge, die nicht das Kriterium der Regelmäßigkeit erfüllen.

Die wallonische Region ist der Auffassung, dass die Beförderung in einem pädagogischen Rahmen die Bedingung der Regelmäßigkeit erfüllt, da diese „*in ein Programm integriert ist, das eine Wiederholung der Fahrt annimmt. Im Gegenzug dazu erfüllen eine festliche Ausfahrt oder eine Schulausfahrt (Vergnügungspark) diese Bedingung nicht und werden als gelegentliche Beförderung betrachtet*"[19]. Wenn also ein Freizeitausflug der Schüler zu einem Vergnügungspark als gelegentliche Beförderung angesehen wird, so ist dies gemäß der wallonischen Region nicht der Fall für den Besuch eines Museums. Gleiches gilt für den Transport zum Schwimmbad jeden Freitag.

Unter der Bedingung, als regelmäßig angesehen zu werden, kann die Beförderung von Personen, die eine einfache Verbindung mit der Gemeinde haben, hingegen vorgesehen werden. Die Verbindung muss aber nachgewiesen werden können. Dies wäre z.B. der Fall für die Bewohner eines Seniorenheims, das vom ÖSHZ verwaltet wird, oder für die Schüler einer Gemeindeschule.

Schließlich muss diese Beförderung zu nicht lukrativen Zwecken erfolgen, wie weiter oben dargelegt, und die Tätigkeit der Beförderung, die durch ein Mitglied des Gemeindepersonals vorgenommen werden muss, muss eine ergänzende Tätigkeit für die Gemeinde bleiben.

Fahrtenschreiber

Der Fahrtenschreiber ist im Prinzip zwingend. Die folgenden Ausnahmen können allerdings bei Gemeindebussen Anwendung finden[20]:

- Die Sonderformen des Linienverkehrs, wenn die Strecke nicht mehr als 50 km beträgt;
- Die Fahrzeuge mit 10 bis 17 Sitzen, die ausschließlich zu nicht kommerziellen Zwecken verwendet werden;
- Die Fahrzeuge, die Eigentum von Behörden sind oder von diesen ohne Fahrer angemietet sind, um Beförderungen im Straßenverkehr durchzuführen, die nicht im Wettbewerb mit privatwirtschaftlichen Verkehrsunternehmen stehen.

[15] Diese Bescheinigung kann direkt beim ÖDW beantragt werden, entweder per Mail an: accesmarche.transportdepersonnes@spw.wallonie.be oder per Schreiben an: SPW – Direction du Transport de personnes – 8 Bd. du Nord, 5000 Namur.

[16] Siehe Art. 30 und 34 des Gesetzes, die das Fehlen einer gemeinschaftlichen Lizenz, in den Fällen wo diese erforderlich ist, streng bestrafen (straf- oder verwaltungsrechtlich).

[17] Art. 40, § 1 des Dekrets vom 01.04.2004 über den Schülertransport und die Schülertransportpläne, *B.S.* vom 07.05.2004.

[18] Art. 7, Absatz 3 des K.E. vom 22.05.2014 über den Personenkraftverkehr, *B.S.* vom 15.07.2014.

[19] Siehe die « note interprétative » auf unserer Webseite www.uvcw.be/mobilite.

[20] Art. 2 und 3 der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des europäischen Parlaments und des Rates vom 15.03.2006 und Art. 3 des K.E. vom 17.10.2016 bezüglich des Fahrtenschreibers und der Lenk- und Ruhezeiten, *B.S.* vom 24.10.2016.