



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

**IM NAMEN DES VOLKES**

## **URTEIL**

BVerwG 3 C 18.10  
VG 1 A 114.08

Verkündet  
am 30. Juni 2011  
Bärhold  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 30. Juni 2011  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Kley,  
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Liebler, Buchheister, Dr. Wysk und  
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Kuhlmann

für Recht erkannt:

Die Revisionen der Klägerinnen gegen das Urteil des  
Verwaltungsgerichts Berlin vom 24. Februar 2010 werden  
zurückgewiesen.

Die Klägerinnen tragen die Kosten des Revisionsverfah-  
rens je zur Hälfte.

#### G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerinnen wenden sich gegen die Kontingentierung von Einzelfahrtge-  
nehmigungen für den Güterkraftverkehr zwischen der Türkei und Deutschland.
- 2 Die Klägerin zu 2 ist ein in der Türkei ansässiger Hersteller von Fahrzeugteilen.  
Sie unterhält eigene in der Türkei zugelassene Lastkraftwagen mit Fahrern, die

die dort hergestellten Teile zur Montage in das in Deutschland gelegene Werk der Klägerin zu 1 - einer Tochtergesellschaft der Klägerin zu 2 - transportieren, solange das Kontingent an Einzelfahrtgenehmigungen für Fahrten aus der Türkei nach Deutschland nicht erschöpft ist. Die Klägerin zu 2 benötigt dafür jedes Jahr mehr Fahrten, als ihr durch dieses Kontingent ermöglicht werden. Deshalb bringt sie schon im Juli und August jedes Jahres mehr Fahrzeugteile in das Werk der Klägerin zu 1 als aktuell nötig, damit dort in den Monaten November und Dezember die Montage nicht zum Erliegen kommt. Für die Lagerung dieser Teile entstehen der Klägerin zu 1 Mehrkosten. Auch muss die Klägerin zu 2 nach der Erschöpfung des Kontingents, das für in der Türkei zugelassene Fahrzeuge zur Verfügung steht, Transportunternehmen in Bulgarien oder Deutschland mit der Abholung der Komponenten in der Türkei beauftragen; das führt zu einer Erhöhung der Transportkosten.

- 3 Das Kontingent für die Einzelfahrtgenehmigungen wird seit dem Jahr 1977 jährlich auf der Grundlage des Abkommens zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Türkei über den grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehr auf der Straße vom 8. September 1977 (BGBl II S. 1173) - im Folgenden: bilaterales Abkommen - von einer deutsch-türkischen Gemischten Kommission festgesetzt. Für das Jahr 2007 belief sich das Kontingent auf 151 500 Einzelfahrtgenehmigungen; in den Folgejahren wurde es kontinuierlich erhöht auf 170 000 Einzelfahrtgenehmigungen für das Jahr 2011.
- 4 Die Festsetzung der Kontingente durch die Gemischte Kommission ersetzt die Kontingentierung des Güterkraftverkehrs mit in der Türkei zugelassenen Lastkraftwagen, die die Beklagte seit dem Jahr 1976 wieder aufgenommen hat, nachdem sie die Kontingentierung zuvor zunächst bis 1970 und danach auf unbestimmte Zeit ausgesetzt hatte. Bis zum 1. Januar 1993 war auch der Güterkraftverkehr zwischen den EG-Mitgliedstaaten kontingentiert.
- 5 Die Klage, mit der die Klägerinnen die Feststellung begehrt haben, dass die Nichterteilung weiterer Einzelfahrtgenehmigungen an sie nach Erschöpfung des jährlich festgesetzten Kontingents rechtswidrig sei, hat das Verwaltungsgericht

abgewiesen. Zur Begründung wird ausgeführt: Die Klage sei zulässig. Die Entscheidung des Bundesministeriums für Verkehr über die Zahl der Einzelfahrtgenehmigungen für den Güterkraftverkehr türkischer Unternehmen nach Deutschland unterliege der deutschen Gerichtsbarkeit. Für die von den Klägerinnen erhobene Feststellungsklage bestehe auch das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis. Die Klage sei aber unbegründet. Die Kontingentierung der Einzelfahrtgenehmigungen verstoße nicht gegen die Bestimmungen des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen über die Dienstleistungsfreiheit im Verkehrsbereich. Der Assoziationsrat habe noch keine Beschlüsse über deren Ausdehnung im Verhältnis zur Türkei getroffen; das sei aber die Voraussetzung dafür, dass sich türkische Unternehmen auf die Dienstleistungsfreiheit berufen könnten. Die unmittelbar anwendbare Stillhalteklausele in Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls werde durch die Kontingentierung ebenfalls nicht verletzt. Sie verbiete zwar die Einführung neuer Maßnahmen, die türkische Staatsangehörige verglichen mit der Situation beim Inkrafttreten des Zusatzprotokolls schlechter stellten. Die Reichweite der Stillhalteklausele werde aber durch Art. 59 des Zusatzprotokolls begrenzt, wonach der Türkei keine günstigere Behandlung gewährt werden dürfe als diejenige, die sich die Mitgliedstaaten untereinander einräumten. Zwar seien zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls am 1. Januar 1973 die Einzelfahrtgenehmigungen für LKW-Transporte aus der Türkei nach Deutschland mengenmäßig nicht beschränkt gewesen, doch hätte das deutsche Recht jederzeit die Einführung einer Kontingentierung erlaubt. Es könne dahinstehen, ob schon das die Annahme trage, die anschließende Einführung von Kontingenten auf bilateraler Grundlage sei keine neue Beschränkung für türkische Transporteure. Denn jedenfalls hätten sie bei einer Berufung auf die Stillhalteklausele eine bessere Rechtsstellung erlangt, als sie den EG-Mitgliedstaaten bei Inkrafttreten des deutsch-türkischen Abkommens im Jahr 1977 eingeräumt gewesen sei. Im innergemeinschaftlichen Güterkraftverkehr seien die mengenmäßigen Beschränkungen nämlich erst zum 1. Januar 1993 aufgehoben worden. Insofern komme es allein darauf an, ob es zwischen Deutschland und den damaligen Mitgliedstaaten eine Kontingentierung gegeben habe, nicht aber auf die Höhe der Kontingente und darauf, inwieweit sie dem tatsächlichen Bedarf an Genehmigungen entsprochen hätten. Die Regelung im bilateralen Abkommen sei auch mit der Aufhebung der innergemein-

schaftlichen Kontingentierungen im Jahr 1993 nicht europarechtswidrig geworden. Die Stillhalteklausele in Art. 41 des Zusatzprotokolls begründe eine reine Unterlassungspflicht und verpflichte nicht dazu, eine gegenüber dem Assoziationspartner rechtmäßig eingeführte Beschränkung wieder aufzuheben, sobald die Integration des Binnenmarktes im Bereich des Güterkraftverkehrs weiter vorangeschritten sei. Schließlich werde durch die Kontingentierung der Einzelfahrtgenehmigungen für die Fahrten aus der Türkei nach Deutschland auch die Warenverkehrsfreiheit nach Art. 4 und 5 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates über die Durchführung der Endphase der Zollunion nicht verletzt. Zwar seien danach mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Vertragsparteien verboten; auch führe die Kontingentierung zu einer mittelbaren Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit. Das sei aber eine notwendige Folge der zulässigen Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit der Transporteure und deshalb gerechtfertigt.

- 6 Zur Begründung ihrer vom Verwaltungsgericht zugelassenen Sprungrevision machen die Klägerinnen geltend: Das Verwaltungsgericht habe nicht aufgeklärt, welche Kontingente in den Jahren vor dem 1. Januar 1993 zwischen den EWG-Mitgliedstaaten vereinbart gewesen seien und inwieweit diese Kontingente dem tatsächlichen Bedarf an Genehmigungen entsprochen hätten. Tatsächlich habe es sich nämlich um bloße „Papierkontingente“ gehandelt, die keine reale Einschränkung bewirkt hätten. Deshalb treffe die Annahme des Verwaltungsgerichts nicht zu, die Aussetzung der Kontingentierung zwischen Deutschland und der Türkei habe deren Besserstellung gegenüber den EG-Mitgliedstaaten bedeutet. Die mit dem bilateralen Abkommen von 1977 eingeführte Kontingentierung der Einzelfahrtgenehmigungen verstoße gegen die Stillhalteklausele in Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen, nachdem die gesetzlich vorgesehene Kontingentierung vorher nicht angewandt worden sei. Abzustellen sei dabei auf die jährlichen Festsetzungen in der Gemischten Kommission. Jedenfalls sei eine eventuelle Besserstellung der Türkei durch die Beseitigung der Kontingentierungen zwischen den EG-Mitgliedstaaten spätestens mit dem 1. Januar 1993 entfallen. Die Kontingentierung im Verhältnis zur Türkei führe damit zu einer unzulässigen Beschränkung des Dienstleistungsverkehrs. Vor allem aber sei sie als Maßnahme gleicher Wirkung mit der in

Art. 4 und 5 des Assoziationsratsbeschlusses Nr. 1/95 garantierten Warenverkehrsfreiheit unvereinbar, die nach dem Eintritt in die Endphase der Zollunion mit der Türkei uneingeschränkt gelte und gegenüber der Dienstleistungsfreiheit vorrangig sei.

7 Die Beklagte tritt den Revisionen entgegen.

## II

8 Die Revisionen der Klägerinnen sind unbegründet. Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts verstößt nicht gegen revisibles Bundes- oder Europarecht (§ 137 Abs.1 Nr. 1 VwGO).

9 Die Erlaubnispflichtigkeit der von der Klägerin zu 2 durchgeführten Transporte ergibt sich aus § 3 Abs. 1 des Güterkraftverkehrsgesetzes - GüKG - vom 22. Juni 1998 (BGBl I S. 1485), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 31. Juli 2010 (BGBl I S. 1057). Danach ist der gewerbliche Güterkraftverkehr - also die geschäftsmäßige oder entgeltliche Beförderung von Gütern mit Kraftfahrzeugen, die einschließlich Anhängern ein höheres zulässiges Gesamtgewicht als 3,5 Tonnen haben (vgl. § 1 Abs. 1 GüKG) - erlaubnispflichtig, soweit sich nicht aus dem unmittelbar geltenden europäischen Gemeinschaftsrecht etwas anderes ergibt. Das ist hier nicht der Fall. Die Klägerin zu 2 verfügt nach den tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichts über keine der in § 6 GüKG genannten Berechtigungen, die einen Unternehmer, der seinen Sitz nicht im Inland hat, für den grenzüberschreitenden Güterverkehr von der Erlaubnispflicht nach § 3 befreien. Nach § 1 Abs. 2 GüKG genehmigungsfreier Werkverkehr liegt schon deshalb nicht vor, weil die Klägerin zu 2 bei den Fahrten auch Transportgut Dritter mitnimmt.

10 Das zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Türkei geschlossene bilaterale Abkommen bestätigt die Erlaubnispflichtigkeit der hier in Rede stehenden Transporte; nach dessen Art. 6 Abs. 1 bedürfen Kraftfahrzeuge, die in einem der beiden Staaten zugelassen sind, für Beförderungen zwi-

schen den beiden Staaten oder durch den anderen Staat einer Genehmigung dieses Staates. Die Genehmigungen nach Art. 6 werden gemäß Art. 9

1. Spiegelstrich dieses Abkommens an türkische Unternehmer für in der Republik Türkei zugelassene Kraftfahrzeuge durch den Bundesminister für Verkehr der Bundesrepublik Deutschland erteilt und von dem Ministerium für Verkehr der Republik Türkei ausgegeben. Aus Art. 6 Abs. 2 dieses Abkommens ergibt sich, dass Einzelfahrtgenehmigungen für einen Güterkraftverkehr, wie ihn die Klägerin zu 2 beabsichtigt, nur in begrenzter Zahl zur Verfügung stehen. Danach vereinbaren die zuständigen Behörden in der Gemischten Kommission auf der Grundlage der Gegenseitigkeit ein Kontingent der Fahrtgenehmigungen, das jeder Vertragspartei in gleicher Höhe zur Verfügung steht.

- 11 Die Beklagte wird durch Europarecht nicht daran gehindert, sich auf diese Höchstzahlen zu berufen und darüber hinausgehende Einzelfahrtgenehmigungen zu verweigern. Die Klägerinnen machen zu Unrecht geltend, dass die Kontingentierung der Einzelfahrtgenehmigungen einen Verstoß gegen die Dienstleistungsfreiheit begründet (1.) oder jedenfalls die Stillhalteklausele nach Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen verletzt (2.). Die Warenverkehrsfreiheit, die die Klägerinnen heranziehen, ist nicht Überprüfungsmaßstab (3.). All das ergibt sich bereits mit der erforderlichen Eindeutigkeit („acte clair“) aus der bisherigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, so dass es keiner Vorlage nach Art. 267 AEUV bedarf (4.).
- 12 1. Die Klägerinnen können sich nicht mit Erfolg darauf berufen, dass die Kontingentierung der Einzelfahrtgenehmigungen für den Güterkraftverkehr zwischen der Türkei und Deutschland sie in ihrer Dienstleistungsfreiheit verletzt.
- 13 In Art. 14 des Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Republik Türkei vom 12. September 1963 (ABI L 217 vom 29. Dezember 1964 S. 3687) - im Folgenden: Assoziierungsabkommen - vereinbaren die Vertragsparteien, sich von den Art. 55, 56 und 58 bis 65 des Vertrages zur Gründung der Gemeinschaft leiten zu lassen, um untereinander die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs aufzuheben. Art. 41 Abs. 2 des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen,

das am 23. November 1970 unterzeichnet und durch die Verordnung (EWG) Nr. 2760/72 des Rates vom 19. Dezember 1972 geschlossen, bestätigt und gebilligt wurde (ABl L 293 vom 29. Dezember 1972 S. 4), sieht - soweit hier von Belang - vor, dass der Assoziationsrat nach den Grundsätzen des Art. 14 des Assoziierungsabkommens die Zeitenfolge und die Einzelheiten festsetzt, nach denen die Vertragsparteien die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs untereinander schrittweise beseitigen. Gemäß Art. 42 des Zusatzprotokolls dehnt der Assoziationsrat die Bestimmungen des Vertrages zur Gründung der Gemeinschaft, die den Verkehr betreffen, entsprechend den von ihm vor allem unter Berücksichtigung der geographischen Lage der Türkei festgelegten Einzelheiten auf die Türkei aus; er kann unter den gleichen Bedingungen die Akte, welche die Gemeinschaft zur Durchführung dieser Bestimmungen für den Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr erlassen hat, auf die Türkei ausdehnen. Diese Regelungen setzen demnach für eine Erstreckung der Dienstleistungsfreiheit auf die Türkei Umsetzungsakte voraus - sei es durch den Assoziationsrat, sei es durch die Vertragsparteien selbst -, so dass ihnen insoweit keine unmittelbare Wirksamkeit zuerkannt werden kann (vgl. EuGH, Urteile vom 11. Mai 2000 - Rs. C-37/98, Savas - Slg. I-2927, Rn. 45 und vom 19. Februar 2009 - Rs. 228/06, Soysal und Savatli - Slg. I-1031 = NVwZ 2009, 139 Rn. 16). Entsprechende Beschlüsse des Assoziationsrats sind bisher nicht ergangen (vgl. EuGH, Urteile vom 21. Oktober 2003 - Rs. C-317/01 und C-369/01, Abatay u.a. - InfAuslR 2004, 32 Rn. 95 ff. und vom 19. Februar 2009 a.a.O. Rn. 16).

- 14 2. Der von den Klägerinnen geltend gemachte Verstoß gegen die Stillhalteklausele in Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen EWG-Türkei liegt nicht vor.
- 15 Nach dieser Regelung werden die Vertragsparteien untereinander keine neuen Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs einführen. In der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist geklärt, dass diese Vorschrift in den Mitgliedstaaten unmittelbare Wirkung hat, so dass sich türkische Staatsangehörige - und entsprechende juristische Personen -, auf die sie anwendbar ist, vor den nationalen Gerichten auf die durch

Art. 41 Abs. 1 verliehenen Rechte berufen können, um die Anwendung entgegenstehender Vorschriften des innerstaatlichen Rechts auszuschließen. Diese Bestimmung „enthält nämlich eine klare, präzise und nicht an Bedingungen geknüpfte, eindeutige Stillhalteklausele, die eine Verpflichtung der Vertragsparteien begründet, die rechtlich eine reine Unterlassungspflicht ist“ (so u.a. EuGH, Urteile vom 20. September 2007 - Rs. C-16/05, Tım und Dari - Slg. I-7415 = NVwZ 2008, 61 Rn. 46 und vom 19. Februar 2009 a.a.O. Rn. 45, m.w.N.). Der Europäische Gerichtshof sieht in Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls keine materiellrechtliche Regelung, die selbst ein Recht auf Dienstleistungsfreiheit verschafft, sondern eine verfahrensrechtliche Vorschrift, die in zeitlicher Hinsicht festlegt, nach welchen mitgliedstaatlichen Regelungen die Situation eines Prätendenten zu beurteilen ist, der in dem betreffenden Mitgliedstaat Dienstleistungen erbringen will (EuGH, Urteil vom 20. September 2007 a.a.O. Rn. 55). Die Stillhalteklausele des Art. 41 Abs. 1 verwehrt es einem Mitgliedstaat, neue Maßnahmen zu erlassen, die zum Zweck oder zur Folge haben, dass die Erbringung von Dienstleistungen in diesem Mitgliedstaat strengeren Voraussetzungen als denjenigen unterworfen wird, die zu dem Zeitpunkt galten, als dort das Zusatzprotokoll in Kraft trat (EuGH, Urteil vom 20. September 2007 a.a.O. Rn. 49 und 53 zur Niederlassungsfreiheit und Urteil vom 19. Februar 2009 a.a.O. Rn. 47 zur Dienstleistungsfreiheit). Dass der Europäische Gerichtshof inzwischen zur vergleichbaren Stillhalteklausele in Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrats entschieden hat, dass mit Blick auf das Ziel der Stillhalteklausele nicht nur der Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls maßgeblich sein könne, sondern es auch auf für türkische Staatsangehörige nach diesem Zeitpunkt gewährte Erleichterungen ankomme (Urteil vom 9. Dezember 2010 - Rs. C-300/09 und C-301/09, Toprak und Oguz - NVwZ 2011, 349 Rn. 51 ff.), ändert für den vorliegenden Fall nichts; die hier in Rede stehende Erleichterung, die Aussetzung der Kontingentierung, galt bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs obliegt den für die Auslegung des nationalen Rechts allein zuständigen nationalen Gerichten festzustellen, ob die auf den Betroffenen angewandte nationale Regelung seine Situation im Verhältnis zu den Vorschriften erschwert, die für ihn bislang in diesem Mitgliedstaat galten

(EuGH, Urteile vom 11. Mai 2000 a.a.O. Rn. 70 und vom 9. Dezember 2010 a.a.O. Rn. 61).

- 16 Ausgehend davon hat die Wiedereinführung der Kontingentierung zwar eine Verschlechterung der Situation für türkische Transporteure zur Folge gehabt; ein Verstoß gegen die Stillhalteklausele ist damit dennoch nicht verbunden, weil sie - wie in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ebenfalls geklärt ist - ihrerseits durch das Besserstellungsverbot nach Art. 59 des Zusatzprotokolls beschränkt wird.
  
- 17 Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen in der Bundesrepublik Deutschland am 1. Januar 1973 (BGBl II 1972 S. 385) waren die Einzelfahrtgenehmigungen für Transporte mit in der Türkei zugelassenen Lastkraftwagen nach Deutschland keiner Kontingentierung unterworfen. Allerdings war dieser Verkehr auch bereits zum damaligen Zeitpunkt gemäß § 8 Abs. 1 GüKG in der seinerzeit maßgeblichen Fassung sowie gemäß § 1 und § 2 Abs. 2 der Verordnung über den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr ausländischer Unternehmer vom 19. Dezember 1968 (BGBl I S. 1364) genehmigungspflichtig; die Genehmigung war nach § 10 Abs. 3 GüKG a.F. zu versagen, wenn sie mit dem öffentlichen Interesse an der Aufrechterhaltung eines geordneten Güterfernverkehrs unvereinbar war. Auch wenn das - wie die Beklagte geltend macht - eine Kontingentierung der Genehmigungen im Verhältnis zur Türkei jederzeit ermöglicht hätte, besteht doch ein rechtserheblicher Unterschied zwischen der bloßen Möglichkeit einer Kontingentierung und deren tatsächlicher Einführung. Eine Kontingentierung für Fahrten mit in der Türkei zugelassenen Kraftfahrzeugen nach Deutschland ist durch die deutsche Seite erst am 15. Januar 1976 wieder eingeführt worden; im Anschluss daran wurden Kontingente durch die Gemischte Kommission auf der Grundlage des bilateralen Abkommens vom 8. September 1997 festgesetzt. Darin, dass sich die Bedingungen für türkische Transporteure nachträglich verschlechtert haben, läge - wäre Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls isoliert zu betrachten - ein Verstoß gegen die Stillhalteklausele.

- 18 Zu berücksichtigen ist jedoch die Beschränkung, die diese Klausel durch das Besserstellungsverbot in Art. 59 des Zusatzprotokolls erfährt (stRspr; vgl. u.a. EuGH, Urteile vom 17. September 2009 a.a.O. Rn. 67 ff. und vom 19. Februar 2009 a.a.O. Rn. 61). Nach dieser Regelung darf in den von diesem Protokoll erfassten Bereichen der Türkei keine günstigere Behandlung gewährt werden als diejenige, die sich die Mitgliedstaaten untereinander auf Grund des Vertrages zur Gründung der Gemeinschaft einräumen. Der Güterkraftverkehr zwischen der Bundesrepublik Deutschland zu den anderen EWG-Mitgliedstaaten war jedoch sowohl bei Inkrafttreten des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen am 1. Januar 1973 als auch in der Zeit danach bis zum 1. Januar 1993, dem Zeitpunkt der Einführung von Gemeinschaftslizenzen nach Art. 3 der Verordnung (EWG) Nr. 881/92 des Rates vom 26. März 1992 über den Zugang zum Güterkraftverkehrsmarkt in der Gemeinschaft für Beförderungen aus oder nach einem Mitgliedstaat oder durch einen oder mehrere Mitgliedstaaten (ABl L 95 vom 9. April 1992 S. 1), kontingentiert. Infolgedessen waren die türkischen Transportunternehmen in diesem Zeitraum hinsichtlich solcher Verkehrsdienstleistungen bessergestellt als entsprechende Unternehmen aus den Mitgliedstaaten. Das wurde erst mit der (Wieder-)Einführung von Kontingenten für den Güterkraftverkehr aus der Türkei korrigiert; erst damit wurde ein Gleichklang mit der im Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten bestehenden Rechtslage hergestellt. Deshalb können die Klägerinnen daraus, dass sich im Ergebnis die Rechtsstellung türkischer Transporteure verschlechtert hat, nichts gewinnen. Sie können sich auf ihre vorangegangene Besserstellung nicht berufen, weil diese gegenüber den Mitgliedstaaten nicht im Einklang mit den europarechtlichen Vorgaben für das Assoziationsverhältnis stand. Dementsprechend hat der Europäische Gerichtshof in der Stillhalteklausele - im damaligen Fall derjenigen in Art. 13 des Assoziationsratsbeschlusses Nr. 1/80 - keinen Hinderungsgrund dafür gesehen, dass ein Mitgliedstaat gegenüber türkischen Staatsangehörigen eine Gebührenpflicht einführt, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls noch nicht bestand, wenn entsprechende Amtshandlungen für Gemeinschaftsangehörige bereits gebührenpflichtig waren und damit gegen das Verbot einer Besserstellung gegenüber den Gemeinschaftsangehörigen verstoßen wurde (vgl. Urteil vom 17. September 2009 a.a.O. Rn. 67 ff.).

- 19 Mit ihrer Rüge, das Verwaltungsgericht habe nicht geprüft, ob es sich bei der Kontingentierung zwischen den EWG-Mitgliedstaaten um eine tatsächliche Beschränkung des Güterkraftverkehrs oder um bloße „Papierkontingente“ gehandelt habe, bleiben die Klägerinnen ohne Erfolg. Wäre darin eine bloße Verfahrensrüge zu sehen, ergäbe sich das schon daraus, dass eine Sprungrevision gemäß § 134 Abs. 4 VwGO nicht auf Mängel des Verfahrens gestützt werden kann (vgl. Urteil vom 10. Oktober 2002 - BVerwG 6 C 8.01 - BVerwGE 117, 93 <110 f.>). Doch steht hinter diesem Einwand der Klägerinnen auch die materiellrechtliche Rüge, dass das Verwaltungsgericht bei der Anwendung von Art. 59 des Zusatzprotokolls von einem unzutreffenden rechtlichen Maßstab ausgegangen ist. Dieser Einwand ist jedoch unbegründet. Auch der Europäische Gerichtshof stellt in seiner Rechtsprechung auf die Regelungen als solche und das sich daraus ergebende Integrationsniveau ab (vgl. u.a. Urteil vom 17. September 2009 a.a.O. Rn. 67). Dementsprechend kommt es hier auf die Festlegung einer Kontingentierung von Einzelfahrtgenehmigungen im bilateralen Abkommen selbst an und nicht auf die in Vollzug dieser Grundentscheidung jährlich von der Gemischten Kommission konkret festgesetzten Höchstzahlen.
- 20 Ebenso wenig folgt ein Verstoß gegen Art. 41 Abs. 1 i.V.m. Art. 59 des Zusatzprotokolls daraus, dass die Kontingentierung für den Güterfernverkehr zwischen den EU-Mitgliedstaaten zum 1. Januar 1993 entfallen ist. Die Bundesrepublik Deutschland wird durch Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls nicht dazu verpflichtet, im gleichen Maße im Verhältnis zur Türkei noch bestehende Beschränkungen bei der Erbringung von Verkehrsdienstleistungen zu beseitigen. Wie bereits oben dargelegt, nimmt der Europäische Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung an, dass es sich bei der Stillhalteklausele des Art. 41 Abs. 1 um eine reine Unterlassungspflicht handelt (vgl. u.a. Urteile vom 11. Mai 2000 a.a.O. Rn. 46 f.; vom 20. September 2007 a.a.O. Rn. 46 und vom 19. Februar 2009 a.a.O. Rn. 45).
- 21 3. Schließlich können die Klägerinnen gegen die Kontingentierung der Einzelfahrtgenehmigungen nicht mit Erfolg anführen, dass damit die Warenverkehrs-

freiheit zwischen der Türkei und der Bundesrepublik Deutschland in unzulässiger Weise beschränkt werde.

- 22 Nach Art. 5 des Assoziationsratsbeschlusses Nr. 1/95 sind mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Vertragsparteien verboten. Die Heranführung der Türkei an die Gemeinschaft im Rahmen der Assoziierung ist somit in Bezug auf die Warenverkehrsfreiheit erheblich weiter vorangeschritten als hinsichtlich der Dienstleistungsfreiheit. Das ist zugleich der Hintergrund für den Einwand der Klägerinnen, die Kontingentierung der Einzelfahrtgenehmigungen stelle eine Maßnahme gleicher Wirkung in Bezug auf den freien Warenverkehr zwischen der Türkei und der Bundesrepublik Deutschland dar und sei daher unzulässig. Dieser Einwand geht aber deshalb fehl, weil die Warenverkehrsfreiheit nicht Maßstab für die Überprüfung der Unionsrechtskonformität der streitigen Kontingentierung von Einzelfahrtgenehmigungen ist. Nach der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist, wenn eine nationale Maßnahme neben dem freien Dienstleistungsverkehr noch eine weitere der Grundfreiheiten beschränkt, diese Maßnahme grundsätzlich nur im Hinblick auf eine dieser Grundfreiheiten zu überprüfen, wenn im konkreten Fall eine der beiden Freiheiten im Vergleich zu der anderen völlig zweitrangig ist und dieser zugeordnet werden kann (vgl. EuGH, Urteil vom 22. Januar 2002 - Rs. C-390/99, Canal Satélite Digital SL - Slg. I-607 = DVBl 2002, 459 Rn. 31 f. m.w.N.). Diese Voraussetzungen sind hier im Verhältnis der vorrangig betroffenen Dienstleistungsfreiheit zur allenfalls mittelbar und am Rande berührten Warenverkehrsfreiheit erfüllt. Zwar setzt die Freiheit des Warenverkehrs naturgemäß immer auch den Transport der Waren voraus. Doch begrenzt die hier streitige Kontingentierung der Einzelfahrtgenehmigungen nur die von den Klägerinnen angestrebte Erbringung von Transportdienstleistungen gerade durch die in der Türkei zugelassenen Lastkraftwagen der Klägerin zu 2. Dagegen bleibt die Einfuhr der von der Klägerin zu 2 in der Türkei hergestellten Fahrzeugteile nach Deutschland und damit der entsprechende Warenverkehr bei einer Inanspruchnahme deutscher Transportunternehmer oder von Transportunternehmen aus anderen Mitgliedstaaten ohne Weiteres möglich. Aus der Warenverkehrsfreiheit ergibt sich indes nur ein Anspruch darauf, dass der Warenaustausch als solcher nicht begrenzt wird,

nicht aber darauf, dass die Transporte in einer bestimmten Art und Weise durchgeführt werden können.

- 23 Diese Bewertung des Verhältnisses der Dienstleistungs- und der Warenverkehrsfreiheit deckt sich mit der Einordnung, die das Bundesverfassungsgericht bei einer vergleichbaren Sachlage vorgenommen hat. Dort ging es um die Genehmigungspflichtigkeit des Güterfernverkehrs nach § 8 GüKG a.F.; nach dieser Regelung ist Güterfernverkehr im Sinne des § 3, also jede Beförderung von Gütern mit einem Kraftfahrzeug über die Grenzen der Nahzone hinaus oder außerhalb dieser Grenzen, genehmigungspflichtig. Das Bundesverfassungsgericht hat den Einwand, diese Genehmigungspflicht verstoße gegen die Warenverkehrsfreiheit, mit der Feststellung zurückgewiesen, die Genehmigungspflicht stelle offensichtlich keine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung oder Maßnahme gleicher Wirkung im Sinne von Art. 30 EWG-Vertrag (heute Art. 34 AEUV) dar. Es sei weder erkennbar, dass die Einfuhr von Waren verboten oder nach Menge, Wert oder Zeitraum begrenzt würde, noch dass es sich um eine Maßnahme gleicher Wirkung handle (<Kammer>Beschluss vom 16. November 1990 - 2 BvR 1356/88 - LRE 26, 12).
- 24 Aus dem von den Klägerinnen herangezogenen Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 15. November 2005 - Rs. C-320/03, Kommission ./ Republik Österreich - (Slg. I-9871 = DVBl 2006, 103) ergibt sich nichts anderes. Dort hatte der Europäische Gerichtshof eine Behinderung des freien Warenverkehrs und insbesondere der freien Warendurchfuhr darin gesehen, dass der Landeshauptmann von Tirol ein Fahrverbot für bestimmte Güter befördernde Lastkraftwagen auf einem Teilstück der Inntalautobahn verhängt hatte und damit auf einem Straßenabschnitt von überragender Bedeutung, der einer der wichtigsten terrestrischen Verbindungswege zwischen Süddeutschland und Norditalien ist. Der Umstand, dass es möglicherweise Ausweichstrecken oder andere Verkehrsträger gebe, auf denen sich die betreffenden Güter befördern ließen, sei nicht geeignet, das Bestehen einer Behinderung auszuschließen (a.a.O. Rn. 67). Daraus lässt sich indes für den vorliegenden Fall nichts im Sinne der Klägerinnen gewinnen. Denn im Fall der vorübergehenden Sperrung einer wesentlichen Transitstrecke steht die Beeinträchtigung der Warenverkehrs- und

nicht die der Dienstleistungsfreiheit im Vordergrund, so dass sich der Europäische Gerichtshof unter Anwendung seiner „Schwerpunkt-Rechtsprechung“ folgerichtig auf die Prüfung beschränkt hat, ob der Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit gerechtfertigt war. Dementsprechend beziehen sich auch seine Ausführungen, auf die sich die Klägerinnen berufen, auf die Warenverkehrs- und nicht auf die Dienstleistungsfreiheit.

- 25 Auch der Umstand, dass nach der Präambel und Art. 1 des Assoziationsratsbeschlusses Nr. 1/95 die Zollunion mit der Türkei in ihre Endphase eingetreten ist, führt nicht dazu, dass die damit hergestellte Warenverkehrsfreiheit als die alles beherrschende Grundfreiheit anzusehen wäre, an der - wie die Klägerinnen meinen - auch die im Bereich der Dienstleistungsfreiheit zu gewährende Freiheit von Beschränkungen auszurichten sei. Für diese Annahme findet sich im genannten Assoziationsratsbeschluss keine rechtliche Grundlage. Vielmehr lassen Wortlaut und Systematik des Assoziierungsabkommens (vgl. Art. 2 Abs. 2 in Bezug auf die Herstellung der Zollunion einerseits und Art. 14 in Bezug auf die Dienstleistungsfreiheit andererseits) und des Zusatzprotokolls eindeutig erkennen, dass es sich dabei um zwei unterschiedliche Regelungsbereiche handelt, die sich nach dem Verständnis der Vertragsparteien unterschiedlich entwickeln können, soweit es um die Beseitigung von Beschränkungen im Verhältnis zur Türkei geht. Ebenso wenig führt die Herstellung der Warenverkehrsfreiheit im Verhältnis zur Türkei dazu, dass das Besserstellungsverbot in Art. 59 des Zusatzprotokolls seine beschränkende Wirkung in Bezug auf die Stillhalteklausele verliert. Das belegt das bereits in anderem Zusammenhang genannte Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache C-228/06, Soysal und Savatli, das einen zeitlich nach dem Inkrafttreten des Zusatzprotokolls und damit in der Endphase der Zollunion liegenden Sachverhalt betraf und in dem der Europäische Gerichtshof gleichwohl auf das Besserstellungsverbot abgestellt hat (a.a.O. Rn. 61).
- 26 4. Einer Vorabentscheidung durch den Europäischen Gerichtshof nach Art. 267 AEUV bedarf es nicht.

- 27 Der von den Klägerinnen angenommene weitere Klärungsbedarf hinsichtlich der Art. 41, 42 und 59 des Zusatzprotokolls sowie in Bezug auf die Art. 4, 5, 7 und 8 des Assoziationsratsbeschlusses Nr. 1/95 besteht nicht. Die von ihnen aufgeworfenen Fragen sind in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs bereits geklärt, soweit es um das Verhältnis von Art. 41 und 59 des Zusatzprotokolls geht (vgl. insbesondere Urteile vom 19. Februar 2009 a.a.O. Rn. 61 und vom 17. September 2009 a.a.O. Rn. 67 ff., jeweils m.w.N.). Was schließlich die Frage angeht, welche von zwei zeitlich nachfolgenden mitgliedstaatlichen Regelungen für den Betroffenen die im Lichte einer Grundfreiheit strengere Regelung („neue Beschränkung“) darstellt, so hat der Europäische Gerichtshof diese Bewertung ausdrücklich den nationalen Gerichten zugewiesen. Die von den Klägerinnen angeführten Fragen sind nicht entscheidungserheblich, soweit sie von einem Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit (Art. 4, 5, 7 und 8 des Assoziationsratsbeschlusses) ausgehen, die - wie gezeigt - im vorliegenden Fall nicht Prüfungsmaßstab ist.
- 28 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 i.V.m. § 159 Satz 1 VwGO, § 100 Abs. 1 ZPO.

Kley

Liebler

Buchheister

Dr. Wysk

Dr. Kuhlmann

Sachgebiet: BVerwGE: ja

Verkehrswirtschaftsrecht Fachpresse: ja

#### Rechtsquellen:

Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Türkei über den grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehr vom 8. September 1977 Art. 6 und 9

Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Republik Türkei vom 12. September 1963 Art. 2 und 14

Zusatzprotokoll zum Assoziierungsabkommen vom 23. November 1970 Art. 41, 42 und 59

Beschluss Nr. 1/95 des Assoziationsrates EG-Türkei vom 22. Dezember 1995 über die Durchführung der Endphase der Zollunion Art. 4, 5, 7 und 8

GüKG § 3 Abs. 1 und § 6

#### Stichworte:

Güterkraftverkehr; LKW-Verkehr; Güterverkehr; Einzelfahrtgenehmigung; Assoziierungsabkommen EWG-Türkei; Zusatzprotokoll zum Assoziierungsabkommen; Assoziationsrat; Assoziationsratsbeschluss Nr. 1/95; Abkommen über den grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehr; Dienstleistungsfreiheit; Warenverkehrsfreiheit; Stillhalteklausele; Besserstellung; Besserstellungsverbot; Mitgliedstaat; Kontingentierung; Kontingent; Maßnahme gleicher Wirkung; Zollunion; Endphase; Gemischte Kommission; Republik Türkei; Vorabentscheidung; Europäischer Gerichtshof.

#### Leitsatz:

Die Kontingentierung von Einzelfahrtgenehmigungen auf der Grundlage des zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Türkei geschlossenen Abkommens über den grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehr verstößt nicht gegen Europarecht.

Urteil des 3. Senats vom 30. Juni 2011 - BVerwG 3 C 18.10

I. VG Berlin vom 24.02.2010 - Az.: VG 1 A 114.08 -