

A photograph of a historic building with a clock tower, surrounded by trees and a fence. The building is light-colored with many windows and a prominent clock tower with a blue roof. The scene is framed by large trees on the left and right, and a stone wall with a metal fence in the foreground. A semi-transparent white box is overlaid on the left side of the image, containing text.

—

## Leitlinien der Kommission zur Verordnung (EG) Nr. 1370/2007: Informelle Steuerung statt Rechtsetzung?

Prof. Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur.

# I. Status quo

Sekundärrecht	Soft Law
Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates	
	Mitteilung der Kommission über die Auslegungsleitlinien zu der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße (2014/C 92/01)
Verordnung (EU) 2016/2338 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 hinsichtlich der Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste	
	Bekanntmachung der Kommission über die Auslegungsleitlinien zu der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße (2023/C 222/01)

## II. Grundlagen

- Art. 288 AEUV

Für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union nehmen die Organe Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen an.

Die Verordnung hat allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.

Beschlüsse sind in allen ihren Teilen verbindlich. Sind sie an bestimmte Adressaten gerichtet, so sind sie nur für diese verbindlich.

Die Empfehlungen und Stellungnahmen sind nicht verbindlich.

- Mitteilungen/Leitlinien/Bekanntmachungen der Kommission
  - keine allgemeine Regelung
  - keine klare rechtsdogmatische Einordnung
- Soft Law
  - = verhaltensbezogene Regelungen, die durch Hoheitsträger bzw. mit der Ausübung von Hoheitsgewalt befassten Stellen geschaffen werden, die über keine oder nur eine auf die Innensphäre des Regelungsgebers bezogene Rechtsverbindlichkeit verfügen und die ihre Steuerungswirkungen auf außerrechtlichem Wege erzielen

- rechtlich unverbindlich, aber faktisch wirkungsstark
- weder Notwendigkeit einer Ermächtigungsgrundlage noch Verfahrenserfordernisse
- Unterscheidungsmöglichkeiten
  - Entstehung
    - vereinbartes Soft Law
    - gesetztes Soft Law
  - Verhältnis zum Recht
    - rechtsvorbereitendes Soft Law
    - rechtsbegleitendes Soft Law
    - rechtsersetzendes Soft Law

### III. Leitlinien zur Verordnung (EG) Nr. 1370/2007

#### 1. Fassung 2014

„In vorliegender Mitteilung erläutert die Kommission ihr Verständnis einiger Bestimmungen der Verordnung, die auf bewährten Verfahren beruhen, um die Mitgliedstaaten darin zu unterstützen, den größtmöglichen Nutzen aus dem Binnenmarkt zu ziehen. Diese Mitteilung erhebt weder den Anspruch, alle Bestimmungen erschöpfend abzudecken, noch werden hierdurch neue Rechtsvorschriften geschaffen. Die Auslegung des EU-Rechts bleibt in jedem Fall Sache des Gerichtshofs der Europäischen Union.“

- z.T. zweifelhaft → überwiegend i.S.v. Art. 5 Abs. 2 lit. e Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 > 66 %?

## 2. Fassung 2023

„Im Jahr 2014 nahm die Kommission eine Mitteilung über die Auslegungsleitlinien zu der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 (5) (im Folgenden „Auslegungsleitlinien von 2014“) an, mit der sie den Interessenträgern ihr Verständnis einiger Bestimmungen der Verordnung darlegte und die an den bewährten Verfahren in den Mitgliedstaaten orientiert war.

In der Zwischenzeit hat sich der Rechtsrahmen weiterentwickelt ...  
Es ist notwendig, die Auslegungsleitlinien von 2014 vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen zu überarbeiten und insbesondere die zuständigen Behörden bei der Vorbereitung auf das Ende des genannten Übergangszeitraums am 24. Dezember 2023 zu unterstützen. Diese überarbeiteten Leitlinien sollten auch der ordnungsgemäßen Einleitung neuer Initiativen Rechnung tragen, z. B. der Möglichkeit, grenzüberschreitende öffentliche Dienstleistungen wie den grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr als attraktive Option für Reisen auf Fernstrecken zu organisieren und zu unterstützen. ...

Diese Bekanntmachung der Kommission, die nur ausgewählte Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 abdeckt, schafft keine neuen Vorschriften. Sie enthält Erläuterungen und Orientierungshilfen für die Mitgliedstaaten in Bezug darauf, wie die Kommission die Bestimmungen der Verordnung insbesondere unter Berücksichtigung der einschlägigen Rechtsprechung der Unionsgerichte auslegt. Die Auslegung des Unionsrechts ist letztlich Sache der Unionsgerichte.“

- P: vollständige Ersetzung der LL 2014 oder Weitergeltung nicht erneut angesprochener Aspekte → Ausführungen zu Art. 5 Abs. 2 lit. e Verordnung (EG) Nr. 1370/2007?
- P: Bedarf an gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen → Übertragbarkeit der allgemeinen DAWI-Rspr. des EuGH?



—  
Vielen Dank  
für Ihre Aufmerksamkeit!