



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 13.5.2019
COM(2019) 221 final

2019/0107 (COD)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Ermächtigung Deutschlands, seine bestehende bilaterale Vereinbarung über den Straßenverkehr mit der Schweiz zur Genehmigung von Kabotagebeförderungen im grenzüberschreitenden Personenkraftverkehr in der Grenzregion der beiden Länder zu ändern.

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Gegenstand

Die Grenzregionen Deutschlands und der Schweiz sind eng miteinander verflochten. Viele Grenzgänger arbeiten im jeweils anderen Land, und auf der Straße herrscht reger grenzüberschreitender Personenverkehr. Durch verschiedene grenzüberschreitende Personenkraftverkehrsdienste werden die Grenzregionen der beiden Länder miteinander verbunden.

Der bilaterale Güter- und Personenverkehr auf der Straße zwischen der Schweiz und der EU ist im Abkommen über den Landverkehr zwischen der EU und der Schweiz¹ (im Folgenden das „EU-Abkommen“) geregelt.

Gemäß Artikel 20(1) des EU-Abkommens sind *„Beförderungen zwischen zwei Orten, die im Gebiet einer Vertragspartei liegen und von einem Verkehrsunternehmer durchgeführt werden, der im Gebiet der anderen Vertragspartei niedergelassen ist, [...] nach diesem Abkommen nicht zulässig“*. Demnach darf ein Verkehrsunternehmer, der grenzüberschreitende Personenverkehrsleistungen anbietet, Personen nur über die Grenze oder innerhalb des Gebietes der Vertragspartei befördern, auf deren Gebiet er niedergelassen ist. In der Schweiz niedergelassene Kraftomnibusunternehmen dürfen keine Personen zwischen zwei Orten in Deutschland befördern und in der EU niedergelassene Anbieter dürfen keine Personen zwischen zwei Orten in der Schweiz befördern.

Gemäß Artikel 20 Absatz 2 des EU-Abkommens können auf der Grundlage von zum Zeitpunkt seines Abschlusses geltenden bilateralen Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten der EU und der Schweiz bereits bestehende Rechte weiterhin unter der Bedingung wahrgenommen werden, dass die Verkehrsunternehmer aus der EU gleichbehandelt werden und keine Wettbewerbsverzerrungen entstehen. Kabotage im Bereich Personenverkehr mit Kraftomnibussen im grenzüberschreitenden Verkehr mit der Schweiz kann daher möglich sein, wenn dies in einem am 21. Juni 1999 geltenden Abkommen zwischen einem EU-Mitgliedstaat und der Schweiz vorgesehen war. Faktisch beinhaltet kein einschlägiges bilaterales Abkommen zwischen Mitgliedstaaten und der Schweiz, das damals in Kraft war, Kabotagerechte für den Personenverkehr mit Kraftomnibussen.²

Mit Schreiben vom 11. Mai 2017 teilte Deutschland der Kommission mit, es würde es begrüßen, wenn die Union Deutschland gemäß Artikel 2 Absatz 1 AEUV ermächtigen würde,

¹ Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Straße (ABl. L 114 vom 30.4.2002, S. 91).

² Artikel 20 Absatz 2 letzter Satz des EU-Abkommens besagt zwar, dass Anhang 8 eine Aufstellung dieser Rechte enthält, doch sind in Anhang 8 derzeit nur Rechte bezüglich der Beförderung von Personen im Dreiländerverkehr enthalten (gemäß Artikel 19 Absatz 2 des EU-Abkommens), nicht jedoch Rechte bezüglich Kabotage. Frankreich hat im Jahr 2007 sein bilaterales Abkommen über den Straßenverkehr mit der Schweiz von 1951 geändert, um Kabotage in der Grenzregion beider Länder im Rahmen der Bereitstellung grenzüberschreitender Liniendienste zwischen den beiden Ländern zu ermöglichen. Frankreich ist gegenwärtig das einzige Land, das ein Abkommen mit der Schweiz geschlossen hat, das Kabotage im Personenverkehr mit Kraftomnibussen erlaubt.

seine bilaterale Vereinbarung über den Straßenverkehr mit der Schweiz aus dem Jahr 1953³ zu ändern, um Kabotagebeförderungen im Personenkraftverkehr in der Grenzregion der Länder zu genehmigen. In der Sitzung des durch das EU-Abkommen geschaffenen Gemischten Landverkehrsausschusses EU-Schweiz vom Juni 2018 teilte die Schweiz der Kommission mit, dass sie auch an der Änderung dieser Vereinbarung interessiert ist.

Mit Kabotage im Personenkraftverkehr kann die Beförderungseffizienz gesteigert werden, da sie den Auslastungsgrad des Fahrzeugs erhöht. Die EU ist daher generell dafür, den Kabotagemarkt zu öffnen, und hat das innerhalb der EU im Einklang mit der Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 über gemeinsame Regeln für den Zugang zum grenzüberschreitenden Personenkraftverkehrsmarkt⁴ (im Folgenden „Verordnung (EG) Nr. 1073/2009“) auch getan. Durch die Genehmigung von Kabotage im grenzüberschreitenden Personenkraftverkehr in der Grenzregion von Deutschland und der Schweiz könnte es in diesem Bereich tätigen Verkehrsunternehmen ermöglicht werden, ihre Wettbewerbsfähigkeit und Effizienz steigern.

Zuständigkeit der EU

Artikel 3 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) legt fest: *„Die Union hat ferner die ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss internationaler Übereinkünfte, wenn der Abschluss einer solchen Übereinkunft in einem Gesetzgebungsakt der Union vorgesehen ist, wenn er notwendig ist, damit sie ihre interne Zuständigkeit ausüben kann, oder soweit er gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte.“*

Nach der Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 dürfen Kabotagebeförderungen innerhalb der Union nur unter bestimmten Bedingungen und ausschließlich von Verkehrsunternehmern durchgeführt werden, die Inhaber einer Gemeinschaftslizenz sind. Internationale Verpflichtungen, durch die es anderen Verkehrsunternehmern, insbesondere Verkehrsunternehmern aus Drittländern, gestattet wird, solche Beförderungen durchzuführen, haben Auswirkungen auf die genannte Verordnung im Sinne des Artikels 3 Absatz 2 AEUV.⁵

Darüber hinaus wirken sich solche internationalen Verpflichtungen auch auf das EU-Abkommen und insbesondere auf Artikel 20 aus. Derartige Beförderungen sind gemäß Absatz 1 des genannten Artikels nicht zulässig, es sei denn, die Bedingungen aus Absatz 2 sind erfüllt.

Folglich fallen Verpflichtungen, wie sie von Deutschland geplant sind, in die ausschließliche Zuständigkeit der Union. Nach Artikel 2 Absatz 1 AEUV kann die Union die Mitgliedstaaten jedoch ermächtigen, in Bereichen tätig zu werden, in denen sie die ausschließliche Zuständigkeit hat.

Mit diesem Vorschlag soll Deutschland ermächtigt werden, seine bestehende bilaterale Vereinbarung über den Straßenverkehr mit der Schweiz zur Genehmigung von

³ Der Originaltext der Vereinbarung ist in der Systematischen Sammlung des Bundesrechts unter der Kennziffer 0.741.619.136 [online einsehbar](https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrecht/systematische-sammlung.html) (<https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrecht/systematische-sammlung.html>).

⁴ Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über gemeinsame Regeln für den Zugang zum grenzüberschreitenden Personenkraftverkehrsmarkt und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 (ABl. L 300 vom 14.11.2009, S. 88).

⁵ Ähnlicher Fall: vgl. Gutachten 2/15 des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 16. Mai 2017, EU:C:2017:376, Rn. 189 und 190.

Kabotagebeförderungen im grenzüberschreitenden Personenkraftverkehr in der Grenzregion der beiden Länder zu ändern.

Verfahren

Von Verkehrsunternehmen, die aus Drittländern kommen und über keine Gemeinschaftslizenz gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 verfügen, innerhalb der Union durchgeführte Kabotagebeförderungen beeinträchtigen das Funktionieren des Binnenmarktes für Personenkraftverkehrsdienste, wie er vom Unionsgesetzgeber mit der Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 festgelegt wurde. Daher muss jegliche Ermächtigung nach Artikel 2 Absatz 1 AEUV vom Unionsgesetzgeber im Einklang mit dem in Artikel 91 AEUV genannten Gesetzgebungsverfahren erteilt werden.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Gemäß dem EU-Abkommen sind derzeit keine Kabotagebeförderungen im Personenkraftverkehr zulässig. Nach Artikel 20 Absatz 2 des EU-Abkommens können bereits bestehende Rechte jedoch ausdrücklich unter der Bedingung weiterhin wahrgenommen werden, dass die EU-Verkehrsunternehmer gleichbehandelt werden und keine Wettbewerbsverzerrungen entstehen. Eine Vereinbarung zwischen Deutschland und der Schweiz, mit der Kabotagebeförderungen im grenzüberschreitenden Personenverkehr mit Kraftomnibussen genehmigt werden, würde die Rechte der Schweiz im Rahmen des EU-Abkommens nicht abändern. Darüber hinaus steht eine Änderung der bereits bestehenden bilateralen Vereinbarung, die sich auf Kabotage in der betreffenden Grenzregion beschränkt und in Bezug auf Gleichbehandlung und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrung die gleichen Bedingungen vorsieht wie Artikel 20 Absatz 2 des EU-Abkommens, mit der Politik in Einklang, die der in dieser Bestimmung dargelegten Ausnahme zugrunde liegt.

Innerhalb der EU ist Kabotage im Personenverkehr mit Kraftomnibussen gemäß den Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 zulässig. Nach Artikel 15 der genannten Verordnung sind Kabotagebeförderungen innerhalb der EU in folgenden Fällen gestattet: (1) bei Gelegenheitsverkehr (2) bei Sonderformen des Linienverkehrs, sofern hierfür ein Vertrag zwischen dem Veranstalter und dem Verkehrsunternehmer besteht, und (3) für Linienverkehr im Rahmen von grenzüberschreitendem Linienverkehr mit Ausnahme von Verkehrsdiensten, die den Bedarf eines Stadtgebiets oder Ballungsraums oder den verkehrsbezogenen Bedarf zwischen einem solchen Gebiet und dem Umland decken. Die von Deutschland geforderte Änderung der bilateralen Vereinbarung über den Straßenverkehr hätte Auswirkungen auf die Anwendung der Verordnung, doch die Erteilung der Genehmigung unter den oben beschriebenen Bedingungen würde die Auswirkungen ausreichend begrenzen.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Eine Änderung der bestehenden bilateralen Vereinbarung über den Straßenverkehr zwischen Deutschland und der Schweiz zur Genehmigung von Kabotagebeförderungen im grenzüberschreitenden Personenkraftverkehr in der Grenzregion dieser Länder wäre mit keiner anderen Politik der Union unvereinbar.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Rechtsgrundlage des Vorschlags sind Artikel 2 Absatz 1 AEUV und Artikel 91 AEUV.

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Der Vorschlag fällt unter die ausschließliche Zuständigkeit der Union.

- **Verhältnismäßigkeit**

Der Zweck des Vorschlags besteht einzig darin, Deutschland nach Artikel 2 Absatz 1 AEUV zu ermächtigen, seine bestehende bilaterale Vereinbarung über den Straßenverkehr mit der Schweiz zur Genehmigung von Kabotagebeförderungen im grenzüberschreitenden Personenkraftverkehr in der Grenzregion der beiden Länder zu ändern. Folglich geht der Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates nicht über das für das Erreichen dieses Ziels erforderliche Maß hinaus.

- **Wahl des Instruments**

Von Verkehrsunternehmern, die aus Drittländern kommen und über keine Gemeinschaftslizenz gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 verfügen, innerhalb der Union durchgeführte Kabotagebeförderungen beeinträchtigen das Funktionieren des Binnenmarktes für Personenkraftverkehrsdienste, wie er vom Unionsgesetzgeber mit der Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 festgelegt wurde. Daher muss jegliche Ermächtigung nach Artikel 2 Absatz 1 AEUV vom Unionsgesetzgeber im Einklang mit dem in Artikel 91 AEUV genannten Gesetzgebungsverfahren erteilt werden. Bei dem vorgeschlagenen Rechtsakt handelt es sich um eine Ermächtigung im Einzelfall und er soll auf einen entsprechenden Antrag Deutschlands hin angenommen werden. Er sollte daher in Form eines an Deutschland gerichteten Beschlusses ergehen. Daher stellt dieser Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates ein geeignetes Instrument dar, um Deutschland gemäß Artikel 2 Absatz 1 AEUV zu ermächtigen, in dieser Angelegenheit tätig zu werden.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

- **Konsultation der Interessenträger**

Der Vorschlag stützt sich auf einen Antrag Deutschlands und betrifft nur diesen Mitgliedstaat. Italien hat einen ähnlichen Antrag gestellt, der Gegenstand eines parallel laufenden Verfahrens ist.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den EU-Haushalt.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Ermächtigung Deutschlands, seine bestehende bilaterale Vereinbarung über den Straßenverkehr mit der Schweiz zur Genehmigung von Kabotagebeförderungen im grenzüberschreitenden Personenkraftverkehr in der Grenzregion der beiden Länder zu ändern.

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —
gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf die Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 91,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses⁶,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen⁷,

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Gemäß Artikel 20 Absatz 1 des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Straße⁸ (im Folgenden das „EU-Abkommen“) ist die Beförderung von Personen mit Kraftomnibussen zwischen zwei auf dem Gebiet ein und derselben Vertragspartei gelegenen Orten durch einen auf dem Gebiet der anderen Vertragspartei niedergelassenen Verkehrsunternehmer, die sogenannte Kabotage, nicht zulässig.
- (2) Gemäß Artikel 20 Absatz 2 des EU-Abkommens können die auf Grundlage von zum Zeitpunkt seines Abschlusses am 21. Juni 1999 geltenden bilateralen Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten der EU und der Schweiz bestehenden Rechte im Bereich Kabotage weiterhin unter der Bedingung wahrgenommen werden, dass die in der EU niedergelassenen Verkehrsunternehmer gleichbehandelt werden und keine Wettbewerbsverzerrungen entstehen. Nach der bilateralen Vereinbarung über den Straßenverkehr zwischen Deutschland und der Schweiz aus dem Jahr 1953⁹ ist Kabotage bei der Bereitstellung von Personenverkehrsleistungen mit Kraftomnibussen zwischen den beiden Ländern nicht zulässig. Daher zählt das Recht, solche Beförderungen auf Grundlage einer möglichen Änderung des Abkommens

⁶ ABl. C vom , S. .

⁷ ABl. C vom , S. .

⁸ ABl. L 114 vom 30.4.2002, S. 91.

⁹ Der Text ist in der Systematischen Sammlung des Bundesrechts unter der Kennziffer 0.741.619.136 einsehbar.

durchzuführen, nicht zu den in Artikel 20 Absatz 2 des EU-Abkommens genannten Rechten.

- (3) Internationale Verpflichtungen, auf Grundlage derer die Durchführung von Kabotagebeförderungen in der Union durch Verkehrsunternehmen aus der Schweiz zulässig ist, könnten sich auf Artikel 20 des EU-Abkommens auswirken, soweit diese Bestimmung derartige Tätigkeiten nicht genehmigt.
- (4) Zudem dürfen nach der Verordnung (EG) Nr. 1073/2009¹⁰ Kabotagebeförderungen innerhalb der Union nur unter bestimmten Bedingungen und ausschließlich von Verkehrsunternehmern durchgeführt werden, die Inhaber einer Gemeinschaftslizenz sind. Internationale Verpflichtungen, durch die Verkehrsunternehmen aus Drittländern, die nicht Inhaber einer solchen Lizenz sind, gestattet wird, solche Beförderungen durchzuführen, könnten Auswirkungen auf die genannte Verordnung haben.
- (5) Folglich fallen solche Verpflichtungen in die ausschließliche Außenkompetenz der Union. Die Mitgliedstaaten dürfen solche Verpflichtungen nur aushandeln oder eingehen, wenn sie von der Union gemäß Artikel 2 Absatz 1 AEUV dazu ermächtigt werden.
- (6) Von Verkehrsunternehmern, die aus Drittländern kommen und über keine Gemeinschaftslizenz gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 verfügen, innerhalb der Union durchgeführte Kabotagebeförderungen beeinträchtigen das Funktionieren des Binnenmarktes für Personenkraftverkehrsdienste, wie er vom Unionsgesetzgeber mit der Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 festgelegt wurde. Daher muss jegliche Ermächtigung nach Artikel 2 Absatz 1 AEUV vom Unionsgesetzgeber im Einklang mit dem in Artikel 91 AEUV genannten Gesetzgebungsverfahren erteilt werden.
- (7) Mit Schreiben vom 11. Mai 2017 hat Deutschland die Ermächtigung durch die Union beantragt, seine bestehende bilaterale Vereinbarung über den Straßenverkehr mit der Schweiz zur Genehmigung von Kabotagebeförderungen im Personenkraftverkehr in der Grenzregion der beiden Länder zu ändern.
- (8) Durch Kabotagebeförderungen kann der Auslastungsgrad der Fahrzeuge und damit die Wirtschaftlichkeit der Dienste gesteigert werden. Es ist daher angezeigt, solche Beförderungen im grenzüberschreitenden Personenkraftverkehr in der Grenzregion der Schweiz und Deutschlands zu genehmigen. Die enge Integration dieser Grenzregion könnte so weiter verstärkt werden.
- (9) Um zu gewährleisten, dass diese Kabotagebeförderungen das Funktionieren des Binnenmarktes für Personenkraftverkehrsdienste, wie er mit der Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 festgelegt wurde, nicht übermäßig verändern, sollte ihre Zulassung an die Bedingung geknüpft werden, dass in der Union niedergelassene Verkehrsunternehmen gleichbehandelt werden und es nicht zu Wettbewerbsverzerrungen kommt.
- (10) Aus dem gleichen Grund sollten Kabotagebeförderungen nur in der Grenzregion Deutschlands und für Personenkraftverkehrsdienste zwischen Deutschland und der Schweiz zugelassen werden. Zu diesem Zweck ist es erforderlich, die Grenzregion Deutschlands im Sinne dieses Beschlusses in einer Weise zu definieren, die dem Funktionieren der Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 gebührend Rechnung trägt und gleichzeitig die Effizienz der betreffenden Beförderungen erhöht —

¹⁰ ABl. L 300 vom 14.11.2009, S. 88.

HABEN FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Deutschland wird hiermit ermächtigt, seine bestehende bilaterale Vereinbarung über den Straßenverkehr mit der Schweiz zur Genehmigung von Kabotagebeförderungen im grenzüberschreitenden Personenkraftverkehr in der Grenzregion der beiden Länder zu ändern, soweit die in der EU niedergelassenen Verkehrsunternehmer gleichbehandelt werden und keine Wettbewerbsverzerrungen entstehen.

Als Grenzregion Deutschlands gelten im Sinne des Absatz 1 die Regierungsbezirke Freiburg und Tübingen in Baden-Württemberg und der Regierungsbezirk Schwaben im Freistaat Bayern.

Artikel 2

Deutschland gibt der Kommission Kenntnis von der Änderung seiner bilateralen Vereinbarung über den Straßenverkehr mit der Schweiz gemäß Artikel 1 dieses Beschlusses und teilt den Wortlaut der genannten Vereinbarung mit. Die Kommission unterrichtet den Rat und das Europäische Parlament darüber.

Artikel 3

Dieser Beschluss ist an die Bundesrepublik Deutschland gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

Im Namen des Europäischen Parlaments
Der Präsident

Im Namen des Rates
Der Präsident