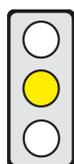


KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Die EU-Kommission will den grenzüberschreitenden Busverkehr weiter liberalisieren, innerstaatlichen Busverkehr öffnen und Fernbussen einen diskriminierungsfreien Zugang zu Busbahnhöfen ermöglichen.

Betroffene: Busreisende, Busunternehmen, Busbahnhofbetreiber, Bahnunternehmen, Behörden.



Pro: Die weitere Liberalisierung des grenzüberschreitenden und die Öffnung des innerstaatlichen Busverkehrs sowie ein diskriminierungsfreier Zugang zu Busbahnhöfen stärken den Wettbewerb.

Contra: (1) Die Öffnung der innerstaatlichen Fernbusmärkte wird nicht in allen Mitgliedstaaten zu den von der Kommission prognostizierten Ergebnissen führen.

(2) Die Öffnung des rein innerstaatlichen Linienverkehrs verstößt gegen das Subsidiaritätsprinzip.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2017) 647 vom 8. November 2017 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 **über gemeinsame Regeln für den Zugang zum grenzüberschreitenden Personenkraftverkehrsmarkt**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Um die Dienstleistungsfreiheit in Fernbusmärkten innerhalb der EU sicherzustellen, regelt die Fernbus-Verordnung [(EG) Nr. 1073/2009] den Zugang von Busunternehmen zum (Erwägungsgründe 2 und 4)
 - grenzüberschreitenden Fernbusverkehr [Art. 1 Abs. 1] und
 - innerstaatlichen Fernbusverkehr in Mitgliedstaaten, in denen sie nicht ansässig sind („Kabotage“; Art. 1 Abs. 4).
- Grenzüberschreitender „Linienverkehr“ von Fernbussen, der „regelmäßig“ auf festgelegten Strecken erfolgt [Art. 2 Nr. 2], muss grundsätzlich von den Mitgliedstaaten genehmigt werden [Art. 6–11].
- Derzeit kann er abgelehnt werden, falls die „Funktionsfähigkeit“ eines vergleichbaren Dienstes eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags für unrentable, aber im Allgemeininteresse liegende „Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße“ [Verordnung (EG) Nr. 1370/2007] beeinträchtigt würde [gestrichener Art. 8 Abs. 4 lit. d].
- Derzeit dürfen nicht-ansässige Busunternehmen innerstaatlichen Linienverkehr von Fernbussen nur betreiben, wenn dieser [Art. 1 Abs. 4, Art. 2 Abs. 7, Art. 15]
 - nur Teil eines grenzüberschreitenden Linienverkehrs und nicht „Hauptzweck“ ist oder
 - nur „zeitweilig“ durchgeführt wird.
- Die Kommission kritisiert einen „Flickenteppich“ mitgliedstaatlicher Regelungen des Zugangs zum innerstaatlichen Fernbusverkehr, die Busunternehmen den Aufbau eines „europaweiten Fernbusnetzes“ erschweren (S. 4).
 - In Deutschland ist zum Schutz des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) innerstaatlicher Fernbusverkehr unzulässig, wenn die Reisedistanz kürzer als 50 km ist oder eine alternative Bahnfahrt unter einer Stunde zur Verfügung steht [§ 42a Personenbeförderungsgesetz (PBefG); Folgenabschätzung SWD(2017) 358, S. 129].
 - In Spanien werden Gebietsmonopole („ausschließliche Rechte“, Art. 2 lit. f Verordnung (EG) Nr. 1370/2007] für zehn Jahre wettbewerblich vergeben, was Busunternehmen eine interne Quersubventionierung unrentabler Strecken innerhalb des jeweiligen Gebiets ermöglicht (Folgenabschätzung, S. 16 und 34).
- Die Kommission will „nationale Hindernisse für den Aufbau von Fernbusdiensten“ beseitigen (S. 5) und die innerstaatlichen Fernbusmärkte für den Wettbewerb durch nicht-ansässige Busunternehmen weiter öffnen (S. 3), um
 - die Qualität der Fernbusdienste zu erhöhen und Preise zu senken (Folgenabschätzung, S. 13),
 - den Anteil „nachhaltiger Verkehrsträger“ zu erhöhen (Erwägungsgründe 1 und 13),
 - „benachteiligte Regionen“ der EU an den öffentlichen Fernbusverkehr anzubinden (Folgenabschätzung, S. 12),
 - „auch“ den grenzüberschreitenden Fernbusverkehr zu fördern (S. 3).

► Genehmigung grenzüberschreitenden Linienverkehrs unter 100 km Luftlinie

- Der Antrag auf Betrieb eines grenzüberschreitenden Linienverkehrs unter 100 km Luftlinie muss grundsätzlich genehmigt werden. Dies umfasst auch eine längere Fernbuslinie mit einzelnen Haltestellen, die weniger als 100 km voneinander entfernt sind und Tickets zwischen eben diesen Haltestellen anbietet.

- Er kann abgelehnt werden, wenn er das „wirtschaftliche Gleichgewicht“ eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags für unrentable, aber im Allgemeininteresse liegende „Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße“ [Verordnung (EG) Nr. 1370/2007] gefährden würde [geänderter Art. 8 Abs. 4, neuer Art. 8c Abs. 2 lit. d].
- Die Genehmigungsbehörde muss
 - binnen zwei Wochen nach Antragstellung alle Mitgliedstaaten, in denen Fahrgäste zu- oder aussteigen, um Zustimmung bitten sowie Kopien aller „zweckdienlichen Unterlagen“ übermitteln [geänderter Art. 8 Abs. 1];
 - binnen vier Monaten nach Antragsstellung entscheiden [geänderter Art. 8 Abs. 3].
- Stimmt ein Mitgliedstaat nicht zu, „kann“ die Kommission angerufen werden [Art. 8 geänderter Abs. 5]. Sie muss binnen vier Monaten den ablehnenden Mitgliedstaat anhören und entscheiden [Art. 8 geänderter Abs. 6].
- ▶ **Genehmigung grenzüberschreitenden Linienverkehrs ab 100 km Luftlinie**
 - Der Antrag auf Betrieb eines grenzüberschreitenden Linienverkehrs ab 100 km Luftlinie muss grundsätzlich genehmigt werden [neuer Art. 8a Abs. 2, neuer Art. 8c Abs. 2 lit. a–c].
 - Er kann auch dann nicht abgelehnt werden, wenn er das wirtschaftliche Gleichgewicht eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags gefährden würde.
 - Die Genehmigungsbehörde muss
 - binnen zwei Monaten nach Antragsstellung entscheiden [neuer Art. 8a Abs. 1] und
 - allen Mitgliedstaaten, in denen Fahrgäste zu- oder aussteigen oder die durchfahren werden, nur zur Information ihre „Beurteilung“ sowie eine Kopie des Antrags und aller „zweckdienlichen Unterlagen“ übermitteln [neuer Art. 8a Abs. 3].
- ▶ **Genehmigung innerstaatlichen Linienverkehrs**
 - Künftig dürfen Busunternehmen rein innerstaatlichen Linienverkehr in Mitgliedstaaten, in denen sie nicht ansässig sind, auch betreiben, wenn dieser [Art. 1 geänderter Abs. 4, Art. 2 geänderte Nr. 7]
 - nicht Teil eines grenzüberschreitenden Linienverkehrs ist und
 - regelmäßig und nicht nur „zeitweilig“ durchgeführt wird.
 - Der Antrag auf Betrieb eines innerstaatlichen Linienverkehrs unter 100 km Luftlinie muss grundsätzlich genehmigt werden. Er kann abgelehnt werden, wenn er das wirtschaftliche Gleichgewicht eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags gefährden würde [neuer Art. 8b Abs. 2, neuer Art. 8c Abs. 2 lit. d].
 - Der Antrag auf Betrieb eines innerstaatlichen Linienverkehrs unter 120 km Luftlinie muss grundsätzlich genehmigt werden, außer wenn [neuer Art. 8b Abs. 3, neuer Art. 8c Abs. 2 lit. d]
 - er einen Ausgangs- und einen Bestimmungsort bedienen soll, die bereits von mehr als einem öffentlichen Dienstleistungsauftrag bedient werden, und
 - er das wirtschaftliche Gleichgewicht eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags gefährden würde.
 - Der Antrag auf Betrieb eines innerstaatlichen Linienverkehrs ab 120 km Luftlinie muss grundsätzlich genehmigt werden. Er kann nicht aufgrund einer Gefährdung des wirtschaftlichen Gleichgewichts eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags abgelehnt werden [neuer Art. 8b Abs. 2 und 3, neuer Art. 8c Abs. 2 lit. d]
 - Die Genehmigungsbehörde muss binnen zwei Monaten – bei Analyse der möglichen Gefährdung des wirtschaftlichen Gleichgewichts eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags binnen vier Monaten – nach Antragsstellung entscheiden [neuer Art. 8b Abs. 1].
- ▶ **Verfahren zum Schutz öffentlicher Dienstleistungsaufträge**
 - Jeder Mitgliedstaat muss eine „einzige nationale Regulierungsstelle“ benennen, die von anderen öffentlichen und privaten Stellen rechtlich getrennt und unabhängig ist [neuer Art. 3a Abs. 1].
 - Die Regulierungsstelle führt auf Antrag eine „objektive wirtschaftliche Analyse“ durch, ob ein beantragter Linienverkehr das wirtschaftliche Gleichgewicht eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags gefährden würde [Art. 3a Abs. 2].
 - Die Analyse kann nur beantragt werden [neuer Art. 8d Abs. 2]
 - von der Behörde, die den Dienstleistungsauftrag vergeben hat („öffentlicher Aufgabenträger“), oder
 - von den Betreibern, die den Dienstleistungsvertrag ausführen („Betreiber“).
 - Die Regulierungsstelle entscheidet, falls ein Antrag gestellt wird, verbindlich, ob das wirtschaftliche Gleichgewicht des öffentlichen Dienstleistungsauftrags gefährdet würde oder nicht und ob die Genehmigung mit oder ohne Einschränkungen zu erteilen oder abzulehnen ist [neuer Art. 8d Abs. 3]. Die Genehmigungsbehörde hat entsprechend zu entscheiden.
- ▶ **Zugang zu Busbahnhöfen**
 - Busbahnhofsbetreiber müssen
 - auf Antrag binnen zwei Monaten Busunternehmen im Linienverkehr den Zugang zu Busbahnhöfen zu „fairen, angemessenen, diskriminierungsfreien und transparenten Bedingungen“ gewähren [neue Art. 5a Abs. 1 und Art. 5b Abs. 1 und 2],
 - bestrebt sein, allen Zugangsansträgen zu entsprechen [neuer Art. 5a Abs. 2],
 - bei Ablehnung „alle tragfähigen Alternativen“ nennen [neuer Art. 5a Abs. 2].
 - Über Beschwerden entscheidet die Regulierungsstelle [neuer Art. 3a Abs. 2, neuer Art. 5b Abs. 4 und 5].

Wesentliche Änderungen zum Status quo

- ▶ Bisher können Busunternehmen aus anderen Mitgliedstaaten innerstaatlichen Linienverkehr nur betreiben, wenn er Teil eines grenzüberschreitenden Linienverkehrs und nicht „Hauptzweck“ ist oder nur „zeitweilig“ erfolgt. Nun dürfen sie auch ausschließlich innerstaatlichen Linienverkehren regelmäßig betreiben.
- ▶ Neu ist, dass die Mitgliedstaaten eine unabhängige „einzige nationale Regulierungsstelle“ benennen müssen, die über das wirtschaftliche Gleichgewicht öffentlicher Dienstleistungsaufträge verbindlich entscheidet.
- ▶ Neu sind EU-Regeln zur Gewährung des Zugangs zu Busbahnhöfen.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut Kommission können die Mitgliedstaaten allein keinen „echten“ Fernbus-Binnenmarkt schaffen (S. 4).

Politischer Kontext

Die Kommission setzt in ihrer „Strategie für emissionsarme Mobilität“ [COM(2016) 501; s. [cepAnalyse 30/2016](#)] das Ziel, CO₂-Emissionen im Verkehr bis 2050 um mindestens 60% gegenüber 1990 mit einer „klaren Tendenz Richtung null“ zu senken. Der Vorschlag ist Teil des Zweiten Straßenpakets „Europe on the Move“, das auch einen Verordnungsvorschlag zu CO₂-Grenzen von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen [COM(2017) 676; s. [cepAnalyse 02/2018](#)] enthält.

Stand der Gesetzgebung

08.11.17 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Verkehr (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Verkehr (federführend), Berichterstatter: Zile, Roberts (EKR-Fraktion, LT)
Bundesministerien:	Verkehr (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Verkehr (federführend);
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 91 AEUV (Verkehr)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit [Art. 4 Abs. 2 AEUV]
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Die weitere Liberalisierung des grenzüberschreitenden Busverkehrs und die Öffnung des innerstaatlichen Busverkehrs für EU-ausländische Unternehmen – das Hauptziel der Änderungsverordnung – sowie ein diskriminierungsfreier Zugang zu Busbahnhöfen senken Markteintrittsbarrieren und stärken somit grundsätzlich den Wettbewerb auf den Fernbusmärkten. Die Öffnung der innerstaatlichen Fernbusmärkte wird allerdings – entgegen der Behauptung der Kommission – **nicht** zwangsläufig **in allen Mitgliedstaaten**, die ihre Fernbusmärkte noch nicht geöffnet haben, **zu den von der Kommission prognostizierten** und aus früheren Marktöffnungen pauschal abgeleiteten **Ergebnissen führen**:

Die Annahmen der Kommission zu den Wachstumswirkungen einer Liberalisierung des Fernbusmarktes stützen sich in erheblichem Ausmaß auf die Erfahrungen in Deutschland (Folgenabschätzung, S. 113 f.; [Begleitstudie](#), S. 45). Die Situation ist in Deutschland jedoch eine besondere, da hier vor der Marktöffnung 2013 ein nahezu vollständiges Fernbusverbot galt, während in anderen – noch nicht dem Wettbewerb geöffneten – nationalen Märkten Fernbusse bereits einen bedeutenden Anteil am öffentlichen Personenverkehr haben.

Außerdem verdrängt die Marktöffnung, wie auch die Kommission anerkennt, subventionsfreie Modelle. So verfügt Spanien durch wettbewerblich vergebene Gebietskonzessionen über ein flächendeckendes, hochwertiges Fernbusnetz (s. [Eurobarometer – 457](#)), das ohne Subventionen auskommt, dafür aber von der Möglichkeit der Quersubventionierung unrentabler Strecken durch rentable Strecken abhängt. Dieses Modell wäre auf der Grundlage des Vorschlages der Kommission nicht mehr möglich. Zwar stellen Quersubventionierungen kein ideales Modell dar, weil die Kosten unrentabler Strecken von den Nutzern rentabler Strecken (statt von allen Steuerzahlern) getragen werden müssen. Allerdings ist die Quersubventionierung eine praktikable Möglichkeit, gerade bei eingeschränkten Haushaltsspielräumen die von der Kommission angestrebte Versorgung mit Fernbusleistungen zu sichern.

Zudem muss eine Öffnung des innerstaatlichen Fernbusmarkts – wie auch die Kommission einräumt – langfristig nicht automatisch zu niedrigeren Fahrpreisen oder einer höheren Servicequalität führen. Denn nach einer Marktkonsolidierung können sich Streckenmonopole herausbilden, die – wie in Großbritannien – die Preise wieder auf das Ursprungsniveau oder teilweise darüber hinaus heben. Auch gibt es in der EU keine Hinweise auf Qualitätsunterschiede zwischen geöffneten und nicht geöffneten Märkten (Folgenabschätzung, S. 43–45). Ob die Preise langfristig niedrig bleiben, wird auch nach Einschätzung der Kommission von der Bestreitbarkeit des jeweiligen Marktes und vom Willen der nationalen Wettbewerbsbehörde abhängen, den Missbrauch von Marktmacht auf einzelnen Fernbuslinien zu ahnden (Folgenabschätzung S. 45). Die Einschätzung der Wettbewerbsbehörde kann jedoch je nach Konkurrenzsituation zum Schienenverkehr unterschiedlich ausfallen, da der relevante Wettbewerbsmarkt unterschiedlich definiert werden kann.

Die von der Kommission vorgenommene Analyse der Auswirkungen der vorgesehenen Marktöffnungen insbesondere auf den öffentlich geförderten Personenverkehr (Folgenabschätzung, S. 16–18, 34) ist ebenfalls zu oberflächlich und **trägt den landesspezifischen Gegebenheiten nicht ausreichend Rechnung:**

Dass öffentliche Dienstleistungsaufträge nur bis 100 km schützbar sein sollen, kann große dünnbesiedelte Mitgliedstaaten beim Schutz grundsätzlich schutzwürdiger Strecken einschränken. Sie sollten daher in begründeten Fällen abweichende Kriterien anwenden dürfen, was auch die Möglichkeit zur geschützten Quersubventionierung beinhalten könnte, wenn sonst die Qualität des Fernbusnetzes insgesamt leiden würde. Voraussetzung hierfür ist allerdings die periodische wettbewerbliche Vergabe der geschützten Streckenmonopole nach dem bereits geltenden EU-Recht [Verordnung (EG) Nr. 1370/2007; Richtlinie 2014/25/EU, s. [cepAnalyse 32/2012](#)] (Folgenabschätzung, S. 16).

Dass künftig Linienverkehre unter 100 km einen Anspruch auf Genehmigung erhalten sollen, sofern sie nicht das wirtschaftliche Gleichgewicht eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages – in Deutschland der ÖPNV – gefährden, erleichtert einerseits den Marktzugang, erhöht aber andererseits den Verwaltungs- und Subventionierungsaufwand in einigen Mitgliedstaaten u.U. erheblich. Denn die Beweislast liegt dann bei den öffentlichen Auftraggebern und Betreibern, und es ist zu erwarten, dass eine Vielzahl von Genehmigungsanträgen für bisher geschützte Linien gestellt wird, die im Regelfall verwaltungsintensive Prüfungen des wirtschaftlichen Gleichgewichts auslösen. In Deutschland gilt dies für alle Verkehre unter 50 km. Die Kommission ignoriert dies, behauptet stattdessen fälschlicherweise, dass in Deutschland das vorgeschlagene „System der Regulierung“ bereits angewendet werde (Folgenabschätzung S. 34) und dass bei derartigen Systemen keine „problematische Beziehung zwischen öffentlichen Dienstleistungsaufträgen und kommerziellen Diensten“ festzustellen sei. Dies liegt jedoch in Deutschland daran, dass es Fernbusbetreibern bislang untersagt ist, Fahrkarten für Distanzen unter 50 km zu verkaufen. Der Kommissionsvorschlag kann zu Ineffizienzen im ÖPNV führen und dessen Zuschussbedarf erhöhen, auch wenn insgesamt das wirtschaftliche Gleichgewicht nicht gefährdet ist. Insgesamt ist daher die geplante Ausweitung der Fernbus-Verordnung auf rein innerstaatliche Linienverkehre keine „One-fits-all“-Lösung für alle Mitgliedstaaten. **Die Entscheidung über die Öffnung innerstaatlicher Fernbusmärkte sollte folglich zumindest bis zur Vorlage eines sachlich fundierteren, auf die mitgliedstaatlichen Besonderheiten eingehenden Regelungsvorschlags bei den Mitgliedstaaten verbleiben.**

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf gemeinsame Regeln für den internationalen Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten und zu Drittstaaten sowie für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum innerstaatlichen Verkehr in Mitgliedstaaten, in den denen sie nicht ansässig sind, erlassen [Art. 91 AEUV].

Subsidiarität

Die von der Kommission vorgeschlagene völlige Öffnung des rein innerstaatlichen Linienverkehrs von Fernbussen verstößt gegen das Subsidiaritätsprinzip. Denn die bisherige Bedingung, dass nicht-ansässige Busunternehmen innerstaatlichen Linienverkehr nur als Teil eines grenzüberschreitenden Linienverkehrs und nicht als „Hauptzweck“ betreiben dürfen, knüpft an einen grenzüberschreitenden Sachverhalt an. Künftig würde jedoch dieser für die Rechtfertigung von EU-Handeln notwendige Aspekt entfallen.

Auch die methodisch zweifelhafte Folgenabschätzung der Kommission bietet allein schon aufgrund ihrer mangelhaften Analyse der jeweiligen Situation in den Mitgliedstaaten keine Basis, einen Regelungsbedarf auf EU-Ebene zu rechtfertigen. Insbesondere hat die Kommission ihre Behauptung, die Öffnung der innerstaatlichen Fernbusmärkte sei „auch“ zur Förderung der grenzüberschreitenden Fernbusverkehrs notwendig, nicht hinreichend dargelegt.

Zusammenfassung der Bewertung

Die weitere Liberalisierung des grenzüberschreitenden und die Öffnung des innerstaatlichen Busverkehrs sowie ein diskriminierungsfreier Zugang zu Busbahnhöfen stärken den Wettbewerb auf den Fernbusmärkten. Die Öffnung der innerstaatlichen Fernbusmärkte wird nicht in allen Mitgliedstaaten zu den von der Kommission prognostizierten Ergebnissen führen. Die Analyse der Auswirkungen der Marktöffnungen insbesondere auf den öffentlich geförderten Personenverkehr trägt den landesspezifischen Gegebenheiten nicht ausreichend Rechnung. Die Entscheidung über die Öffnung innerstaatlicher Fernbusmärkte sollte bis zur Vorlage eines sachlich fundierteren, auf die mitgliedstaatlichen Besonderheiten eingehenden Regelungsvorschlags bei den Mitgliedstaaten verbleiben. Die völlige Öffnung des rein innerstaatlichen Linienverkehrs verstößt gegen das Subsidiaritätsprinzip.