

## Stellungnahme der BAG-SPNV

### zur Evaluierung des Gesetzes zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften vom 14. Dezember 2012

Berlin, 26.04.2016

#### Vorbemerkungen:

Als Dachorganisation der Aufgabenträger des Schienenpersonennahverkehrs hat sich die BAG-SPNV in ihrer Stellungnahme auf die Beantwortung der Fragen beschränkt, die in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Liberalisierung des Omnibusfernlinienverkehrs stehen. Die SPNV-Aufgabenträger können in diesem Bereich eine unmittelbare Betroffenheit feststellen. Wenngleich der Gesetzgeber mit der Einfügung von § 42a PBefG in erster Linie die Konkurrenz zum **Fernverkehr** im Blick gehabt, ist festzustellen, dass bundesweit auf zahlreichen Relationen, die parallel zu Nahverkehren auf der Schiene verkehren, eine Konkurrenz der Fernbusse zu den von den Aufgabenträgern bestellten und finanzierten Nahverkehrsleistungen entstanden ist.

**6. Es wird um eine allgemeine Einschätzung der Fernbusliberalisierung gebeten. Wurden die gesetzgeberischen Ziele (Wettbewerb im Fernverkehr, Schaffung einer Beförderungsalternative für die Verbraucher) nach Ihrer Auffassung erreicht? Sind die gesetzlichen Regelungen praktikabel und eindeutig?**

Mit der Liberalisierung des Fernbusverkehrs wurde die Möglichkeit geschaffen, dass Busunternehmen in direkter Konkurrenz zueinander und gegen das Verkehrsmittel Eisenbahn Beförderungsdienstleistungen anbieten können. Insoweit ist im Personenfernverkehr erstmals eine tatsächliche Wettbewerbssituation entstanden. Der Fernbus stellt vor allem für preisbewusste Kunden, die auf den Komfort eines Fernreisezuges verzichten und teilweise deutlich längere Reisezeiten bei geringen Fahrgastrechten in Kauf nehmen, eine häufig wesentlich preiswertere Alternative zum Eisenbahnangebot dar.

Auf der anderen Seite ist jedoch zu berücksichtigen, dass bis zur Liberalisierung des Fernbusverkehrs die DB Fernverkehr eine Quasi-Monopolstellung im öffentlichen Personenverkehr innehatte. Eine der Zielstellungen der Bahnreform von 1994 war es, auch im Bereich des Schienenpersonenfernverkehrs eine Marköffnung herbeizuführen und Beförderungsalternativen für die Verbraucher anzubieten. Da der Marktanteil der DB im deutschen Schienenpersonenfernverkehr nach wie vor bei etwa 99% liegt, kann die Bahnreform unter diesem Aspekt als gescheitert angesehen werden. Dieser entscheidende Mangel wird durch die Fernbusliberalisierung eher noch verstärkt. Für potentielle neue Anbieter im Schienenpersonenfernverkehr besteht die zusätzliche Hürde, sich gegenüber der Fernbuskonkurrenz behaupten zu müssen. So lässt sich z.B. die Einstellung der Fernzugverbindung Leipzig – Berlin – Rostock, die durch das private Bahnunternehmen Interconnex bis Dezember 2014 angeboten wurde, größtenteils auf die starke Konkurrenz durch die Fernbusse zurückführen.

Nach Auffassung der BAG-SPNV führt die fehlende Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen letztendlich zu einer Wettbewerbsverzerrung zwischen Fernbus und Personenverkehr auf der Schie-

ne. Hier sind primär die Infrastrukturbenutzungsgebühren zu nennen, die im Schienenpersonenverkehr in Deutschland die zweithöchsten in Europa sind, während der Fernbus in Deutschland völlig hiervon befreit ist. Im Schienenverkehr müssen im Durchschnitt rund 40% der Gesamtkosten für Stationen und Infrastruktur ausgegeben werden, diese Größe kann durch die Verkehrsunternehmen auch nicht beeinflusst werden. Beim Fernbus schlagen die Nutzungskosten für die Infrastruktur lediglich mit unter 3% der Gesamtkosten zu Buche.

So wichtig auch kleinere Ansätze zur Angleichung der Wettbewerbssituation sind, würde selbst die Anwendung der LKW-Maut auf Busse nur sehr überschaubare Auswirkungen haben, da die LKW-Maut in Deutschland extrem niedrig ist (z.B. in der Schweiz etwa viermal so hoch) und zudem bislang nur auf Autobahnen und wenigen Fernstraßen gilt.

Aus diesen Gründen wäre es nach Auffassung der BAG-SPNV sinnvoll, eine wirksame Begrenzung der Infrastrukturkostenrisiken im Schienenpersonennahverkehr im Eisenbahnregulierungsgesetz herbeizuführen. Allein die Nutzungsentgelte für Infrastruktur und Stationen je Pkm liegen beim Schienenpersonennahverkehr schon um ca. 35 % höher als die gesamten Kosten je Pkm beim Fernbus.

Auch die Anforderungen an Fahrzeuge wurden mit der Fernbusliberalisierung nicht harmonisiert. So gibt es im Schienenverkehr zahllose Auflagen, die sehr kostenträchtig sind und in den letzten Jahren zudem noch weiter erhöht wurden, wie die Forderung nach Rahmensteifigkeit, Knautschzonen, Zugversicherungssystemen, Barrierefreiheit usw., die für den Fernbus weitgehend nicht gelten. Hinzu kommen weitere Regelungen, wie zum Beispiel die EEG-Umlage, die der elektrische Fernzug zahlen muss, der Dieselbus jedoch nicht. Schließlich erstreckt sich dieser intermodal ungleiche Regulierungsrahmen zum Nachteil für den SPNV auch auf die Fahrgastrechte und die Haftung für das Verschulden Dritter (z.B. des Infrastrukturbetreibers).

Zudem sollte zugunsten der Kommunen eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, die Betreiber von Fernbuslinien an den Kosten der Stationen zu beteiligen.

Aus Fahrgastsicht ist vielerorts die Verknüpfung der Fernbus-Haltstellen mit dem vorhandenen ÖPNV noch unbefriedigend. Wenn Fernbusse gleichwertige Partner im System des öffentlichen Verkehrs werden sollen, was der Gesetzgeber mit der Liberalisierung anstrebt, müssen auch sinnvolle Reiseketten gebildet werden können.

Schließlich ist festzustellen, dass bundesweit auf vielen Relationen die Fernbusse den vom Aufgabenträger bestellten und finanzierten Nahverkehr konkurrenzieren. Mit Einfügung von § 42a PBefG hatte der Gesetzgeber jedoch offensichtlich die Schaffung einer Konkurrenz zum Fernverkehr beabsichtigt. Insoweit ist eine Situation eingetreten, die sich nicht mit dem gesetzgeberischen Zweck deckt.

**7. Welche wirtschaftlichen und verkehrlichen Auswirkungen hat die Liberalisierung auf die Eisenbahnen im Fernverkehr (Deutsche Bahn)? Bitte möglichst konkrete Angaben unter Einbeziehung aller relevanten Aspekte, z.B. Fahrgastverluste durch Streiks oder die gesunkenen Treibstoffpreise.**

Die BAG-SPNV kann insgesamt nicht beurteilen, inwieweit die Fernbusangebote zu einer Abwanderung von Kunden im Fernverkehr auf der Schiene geführt haben

## **8. Verfügen Sie über Erkenntnisse über Verkehrsverlagerungen von der Schiene und dem motorisierten Individualverkehr auf den Fernbuslinienverkehr?**

In einigen Bundesländern ist verstärkt feststellbar, dass seit der Fernbusliberalisierung das bisherige starke Wachstum der Nachfrage im Schienenpersonennahverkehr rückläufig ist. Der Rückgang von Verkaufszahlen in bestimmten Fahrscheinsegmenten (z.B. Ländertickets) ist ein starkes Indiz für eine Verlagerung.

Die Konkurrenz durch parallel verkehrende Fernbusse macht sich im Schienennetz sowohl auf den Nebenstrecken als auch auf den viel befahrenen Hochgeschwindigkeitsstrecken bemerkbar.

Die Untersuchung der Verlagerungseffekte vom Schienenverkehr hin zum Fernbus war u.a. Gegenstand des Marktreportes SPNV 2015/2016, den die BAG-SPNV kürzlich veröffentlicht hat.

[http://bag-spnv.de/files/bagspnv/downloads/BAG-SPNV\\_Marktreport\\_SPNV\\_2015-16.pdf](http://bag-spnv.de/files/bagspnv/downloads/BAG-SPNV_Marktreport_SPNV_2015-16.pdf)

Die Analyse führte zu dem Ergebnis, dass ca. 34% der Fernbuskunden bisher den Schienenverkehr genutzt haben, wobei ca. 22% auf den Schienenpersonenfernverkehr und ca. 12% auf den Nahverkehr entfallen.

Auf einzelnen Relationen bspw. im Freistaat Bayern wurde ermittelt, dass bis zu 42% der Fernbusreisenden direkt vom SPNV abgewandert sind. Da prognostisch von einer weiteren Ausweitung des Fernbusangebotes ausgegangen wird, ist davon auszugehen, dass dieser Effekt noch weiter zunehmen wird.

## **9. Wie beurteilen Sie die Auswirkungen auf die Arbeits- und Sozialbedingungen des Fahrpersonals im Fernbuslinienverkehr?**

Hierzu können keine belastbaren Aussagen getroffen werden.

## **10. Welche wirtschaftlichen und verkehrlichen Auswirkungen hat die Liberalisierung auf den öffentlichen Personennahverkehr (Straße und Schiene)?**

Die erste Phase der Fernbusliberalisierung betraf schwerpunktmäßig die weiten Distanzen quer durch Deutschland, d.h. den Aufbau des Netzes zwischen Metropolen. Busverkehre innerhalb regionaler Relationen wurden kaum angeboten. Insofern waren zunächst überwiegend länderübergreifende bestellte Regionalverkehrsrelationen wie z. B. Berlin-Rostock oder Berlin-Magdeburg von der Konkurrenzsituation betroffen. Verkehrsunternehmen, die diese weitlaufenden Strecken bedienen, klagen jedoch teilweise über massive wirtschaftliche Nachteile. Finanzielle Auswirkungen sind sowohl bei Nettoverträgen, bei denen die Verkehrsunternehmen unmittelbar auf Fahrgeldeinnahmen angewiesen sind, als auch bei sogenannten Brutto-Anreizverträgen feststellbar. Bei letzteren besteht der Anreiz unter anderem darin, dass eine vertraglich zugesicherte Verkehrsnachfrage (Pkm) eingehalten bzw. überschritten wird. Eisenbahnverkehrsunternehmen nehmen daher die Fernbusse zum Anlass, eine diesbezügliche Vertragsanpassung beim Aufgabenträger zu verlangen. Für die zukünftigen Ausschreibungen ist zu erwarten, dass die Unternehmen die vermutete reduzierte Nachfrage in den Zügen mit zusätzlichen Risiko-Aufschlägen einpreisen werden, so dass sich spürbare Mehrbelastungen durch Erhöhung der Zuschüsse an die Verkehrsunternehmen im bestellten SPNV ergeben werden.

Insgesamt führt die zu verzeichnende offenkundige Verlagerung vom SPNV in die Fernbusse langfristig zur suboptimalen Allokation öffentlicher Mittel. Die entgangenen Fahrgelderlöse reduzieren unmittelbar den Finanzierungsspielraum für den Schienenpersonennahverkehr, da den fehlenden Erlösen keinerlei Kosteneinsparungen gegenüberstehen. Zur Einstellung von Bahnlinien kam es aufgrund der dem SPNV obliegenden Daseinsvorsorge und der Tatsache, dass Verkehrsverträge über einen langen Zeitraum ausgeschrieben werden, bisher nicht.

Darüber hinaus kann aktuell eine zweite Phase der Fernbusliberalisierung festgestellt werden, in der die Fernbusunternehmen ihre Angebotsstrukturen im Regionalbereich anpassen und zunehmend regionalere Relationen anbieten. Diese Linien verkehren entlang von Bundesstraßen und halten auch in kleineren Orten. Ob der Fernbus auch auf diesen Relationen nennenswerte Marktanteile erzielen kann ist derzeit noch nicht einschätzbar, da hier bislang eher wenige Fahrten angeboten werden. Potenziell könnten solche Verkehre jedoch die Wirtschaftlichkeit des SPNV-Angebots beeinträchtigen, was die bereits erwähnten Negativauswirkungen nochmals verstärken kann.

Ein konkretes Beispiel für die wirtschaftlichen Auswirkungen im SPNV findet sich insbesondere auf der Strecke Kiel – Hamburg. Die Eisenbahnverkehrsunternehmen, die auf dieser Relation Verkehrsleistungen erbringen, berichten über nicht unerhebliche Fahrgastverluste.

**11. Hat sich die Regelung in § 42a PBefG als geeignet erwiesen, den öffentlichen Personennahverkehr (Straße und Schiene) wirksam zu schützen und welche Alternativen kommen aus Ihrer Sicht in Betracht?**

Nach Auffassung der BAG-SPNV schützt die Regelung im § 42a PBefG den SPNV als ein zentrales Element der Daseinsvorsorge **nur unzureichend** vor der Konkurrenz durch Fernbusse. Die Regelungen in § 42 a PBefG werden von den Fernbusunternehmen zwar in aller Regel respektiert und zu meist werden bereits im Genehmigungsantrag Bedienverbote durch die Unternehmen definiert. Im gegebenen Rechtsrahmen ist ein wirksamer Schutz des öffentlichen Personennahverkehrs insbesondere dann gewährleistet, wenn die Unternehmen des ÖPNV (Straße und Schiene) von der Genehmigungsbehörde im Rahmen des Genehmigungsverfahrens angehört werden und so ihre Rechte geltend machen können. Die vorhandenen Unternehmen des ÖPNV sind anzuhören, wenn sie durch den beantragten Fernbuslinienverkehr betroffen sein können. Die Praxis der Genehmigungsbehörden gerade bei Anträgen für Linienverkehr im "Grenzbereich" zwischen ÖPNV und Fernbuslinienverkehr ist aber uneinheitlich.

Ein zentrales Problem ist jedoch, dass die gesetzliche Definition des Nahverkehrs mit Entfernungen bis 50 km bzw. einer Stunde Reisezeit nicht mehr zeitgemäß ist und an der heutigen Realität vorbeigeht. Diese Definition entstammt einer Zeit, in der Pendlerentfernungen sehr viel kürzer waren als heute üblich. Durch höhere Reisegeschwindigkeiten im SPNV haben sich in den letzten Jahren die Pendlerentfernungen deutlich erhöht, nicht selten legen Pendler täglich Entfernungen von 150 km und mehr zurück. Hinzu kommt, dass sich der Fernverkehr aus Relationen unter 200 km weitgehend zurückgezogen hat. Dies hat zur Folge, dass der Schienenpersonennahverkehr heute im großen Umfang Verkehre mit Reiseweiten bis 200 km und bis über 2 Stunden Fahrzeit bedienen muss. Eine sachgerechte Grenze zwischen Nah- und Fernverkehr läge nach unserer Auffassung daher heute eher in diesem Bereich, zumindest aber sollte der Halteabstand auf mindestens 100 km korrigiert werden.

Hinzu kommt, dass es für Fernbusunternehmen mehrere Möglichkeiten gibt, die schon sehr niedrigen Grenzwerte für die Unterscheidung von Fern- und Nahverkehr nochmals zu unterlaufen:


Zum einen wird dies durch eine Unklarheit in der Formulierung in § 42 a PBefG, Punkt 2 bedingt. Für Fernbusunternehmen ist eine Beförderung von Personen zwischen zwei Haltestellen danach unzulässig, wenn zwischen diesen Haltestellen Schienenpersonennahverkehr mit einer Reisezeit bis zu einer Stunde betrieben wird. Diese Formulierung ermöglicht es den Fernbusunternehmen, die Regelung dadurch zu unterlaufen, dass eine Haltestelle im Ortsgebiet, abseits des Bahnhofes, gewählt wird. Wenn dann diese im Ort gelegene Haltestelle mit dem öffentlichen Nahverkehr z.B. nur durch ein Umsteigen von dem Regionalzug auf einen Stadtbuss erreicht werden kann und dies zu einer Gesamtreisezeit von über einer Stunde führt, darf der Fernbus bei der jetzigen Gesetzesformulierung diese Relation bedienen.

Daher sollte das Gesetz in der Form geändert werden, dass auf eine Relation zwischen Städten / Orten, die mit einer Reisezeit unter einer Stunde im SPNV verbunden werden, abgestellt wird.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass die extrem niedrigen Fahrpreise des Fernbusses i.d.R. dazu führen, dass der Fahrpreis in einem Fernbus für eine Relation weit über 1 Stunde/50 km immer noch deutlich günstiger ist als der Fahrpreis des öffentlichen Nahverkehrs für eine Relation unter 1 Stunde/50 km. Formal müssen die Fernbuskunden zwar eine Fahrkarte kaufen, die den Anforderungen des Fernverkehrs entspricht, natürlich können die Fahrgäste aber auch später zu- bzw. früher aussteigen, wovon in der Praxis aufgrund des sehr niedrigen Fahrpreises auch Gebrauch gemacht wird. Auch aus diesem Grunde halten wir eine Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen für zwingend erforderlich.

Weiterhin sehen wir einen lückenhaften Schutz bei der Gewährung von Ausnahmen von der Schutzklausel. Eine Ausnahmegenehmigung ist gemäß § 42 a PBefG nur dann zu verweigern, wenn „das Fahrgastpotential der vorhandenen Verkehrsangebote [nicht] nur unerheblich beeinträchtigt wird“. Die meisten Genehmigungsanträge von Fernbuslinien betreffen nur einzelne Fahrten und kein vertaktetes Angebot. Daher ist eine „erhebliche“, also existenzbedrohende Beeinträchtigung in einem einzelnen Genehmigungsverfahren nicht nachweisbar. Grundsätzlich stellt sich die Frage, wann eine existenzbedrohende Beeinträchtigung bei subventioniertem Nahverkehr vorliegt, da die Existenz eines Angebots von der Zahlungsbereitschaft des Aufgabenträgers abhängt. Dennoch besteht bei einer Vielzahl von Genehmigungsanträgen mit einzelnen Fahrten und einer – zwar geringen – aber landesweiten Fahrgastabwanderung und damit einhergehenden zusätzlichen Kosten der Aufgabenträger die Gefahr, dass diese schwach nachgefragte Fahrten oder Linien abbestellen müssen (ggf. nicht im direkten Zusammenhang mit Fernbusangeboten). Der Fernbusverkehr konkurrenziert v. a. die stark nachgefragten Linien von SPfV und SPNV. Die damit verbundenen Nachfrageverluste im SPNV werden möglicherweise für den SPNV-Aufgabenträger finanziell spürbar, auch wenn die konkreten Linien nicht so stark geschwächt werden, dass genau diese abbestellt werden müssten. Da der SPNV-Aufgabenträger im Rahmen eines festgelegten Gesamtbudgets wirtschaften muss, kann die Menge der Genehmigungsanträge dauerhaft zu einer dezentralen Existenzbedrohung von Verkehren führen, weil der Aufgabenträger schwächer nachgefragte (aber im Sinne der Daseinsfürsorge notwendige) Angebote abbestellen muss.

Schließlich sollte nach Auffassung der BAG-SPNV die Evaluierung zum Anlass genommen werden, auch in dem der Bundesgesetzgebung unterliegendem PBefG den Vorrang der Schiene vor dem Bus als Ausdruck der „Rückgratfunktion des Schienenverkehrs“ zu statuieren. Derartige Regelungen finden sich bereits in einigen ÖPNV-Gesetzen der Länder, wie z.B. dem BayÖPNVG. Die anderenfalls unterschiedliche Regelungsintention von Bundes- und Landesrecht führt dazu, dass die Landkreise eigenwirtschaftlichen Busverkehr grundsätzlich nicht verhindern können, selbst wenn er in direkter Konkurrenz zu dem vom Land bestellten und finanzierten Schienennahverkehr stehen sollte. Auch würde der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die langlaufenden Verträge im SPNV nicht



flexibel auf das Busangebot reagieren können, weil sie im Rahmen der Daseinsvorsorge ein Mindestverkehrsangebot aufrechterhalten müssen. Den Busunternehmen steht es indes jederzeit frei, unwirtschaftliche Verkehre binnen drei Monaten wieder einzustellen.

**12. In welchem Umfang kommen bereits barrierefreie Fernbusse zum Einsatz? Besteht aus Ihrer Sicht noch weiterer Regelungsbedarf im Personenbeförderungsgesetz?**

Konkrete Erfahrungen liegen uns nicht vor. Allerdings gibt es auch diesbezüglich die Forderung nach einer Harmonisierung der Anforderungen. Unterschiedliche Anforderungen hinsichtlich der Barrierefreiheit – sofern sie sich nicht nachvollziehbar sachlich begründen lassen - sind unseres Erachtens nicht mit den Zielen der Teilhabe mobilitätseingeschränkter Fahrgäste vereinbar.

**Ansprechpartner:**

Frank Zerban

Hauptgeschäftsführer

Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des SPNV e. V.

Wilmsdorfer Str. 50/51, 10627 Berlin

Telefon: +49 (0)30 81 61 60 99-0

Mail: [zerban@bag-spnv.de](mailto:zerban@bag-spnv.de)

Internet: [www.bag-spnv.de](http://www.bag-spnv.de)