

Antrag

der Abg. Dietmar Bachmann u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

des Innenministeriums

Linienbusse im öffentlichen Fernverkehr

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,

die Landesregierung zu ersuchen

zu berichten,

1. wie hoch der Anteil an Reisenden im öffentlichen Fernverkehr im Land Baden-Württemberg (als Start- oder Zielpunkt) ist, die mit dem Linienbus reisen;
2. welche sachlichen Gründe für den geringen Anteil an Linienbussen im öffentlichen Fernverkehr bestehen;
3. in welchen europäischen Ländern Linienbusse ein fester Bestandteil des öffentlichen Fernverkehrs sind und welche Erfahrungen in diesen Ländern mit dieser Praxis gemacht wurden;
4. welche Gründe für den vergleichsweise geringen Wettbewerb auf der Schiene bestehen;
5. wie sie die Eignung von Bussen im Linienverkehr unter ökologischen (Ausstoß von Kohlendioxid pro Personenkilometer) und ökonomischen Gesichtspunkten im Vergleich zur Bahn beurteilt;
6. wie sich die Ticketpreise der bestehenden innerdeutschen Fern-Linienbusverbindungen im Verhältnis zu den Normalticketpreisen der Deutschen Bahn verhalten;

7. welche Vor- und Nachteile Linienbusse im öffentlichen Fernverkehr im Vergleich zur Bahn, insbesondere auf Strecken mit unter bahverkehrlichen Gesichtspunkten niedrigem Auslastungsgrad mit sich bringen;
8. wie sie das Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs zur Genehmigung einer Busfernlinie vom Oktober 2008 beurteilt und ob dieses mittelbar auch Auswirkungen auf die Struktur des öffentlichen Fernverkehrs in Baden-Württemberg haben könnte.

03. 03. 2009

Bachmann, Kluck, Chef, Dr. Rülke, Dr. Bullinger FDP/DVP

Begründung

In der Bundesrepublik Deutschland wird der öffentliche Fernverkehr ausschließlich von Bahn- und Flugverkehr bestritten. In anderen europäischen Ländern existiert jedoch auch im Fernverkehr ein funktionierendes und gut ausgebautes Liniennetz des öffentlichen Busfernverkehrs, das unter bestimmten Voraussetzungen zahlreiche Vorteile im Vergleich zur Bahn bietet. Die systematische Benachteiligung dieses Verkehrsmittels im Fernverkehr ist deshalb auf den Prüfstand zu stellen.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 22. März 2009 Nr. 76–3872.0/111 nimmt das Innenministerium zu dem Antrag wie folgt Stellung:

Der Landtag wolle beschließen,

die Landesregierung zu ersuchen

zu berichten,

1. *wie hoch der Anteil an Reisenden im öffentlichen Fernverkehr im Land Baden-Württemberg (als Start- oder Zielpunkt) ist, die mit dem Linienbus reisen;*

Zu 1.:

Nach Angaben des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg weist die Statistik zum Eisenbahnpersonenfernverkehr auf dem Deutschen Schienennetz Angaben zu Fahrgästen auf Bundesländerebene nur gemeinsam für den Schienenpersonennah- und Fernverkehr aus. Es können folglich keine Aussagen ausschließlich zum Fernverkehr getroffen werden. Damit kann der Anteil der mit dem Linienbus Reisenden am Fernverkehr insgesamt nicht dargestellt werden.

Aus der Statistik des Schienennahverkehrs und des gewerblichen Straßenpersonenverkehrs liegen für Baden-Württemberg Zahlen zum Linienfernverkehr mit Omnibussen vor, bei denen allerdings auch der grenzüberschreitende

Verkehr bzw. Transit- und Auslandslinienfernverkehr einbezogen sind. Danach betrug die Zahl der Fahrgäste im Linienfernverkehr mit Omnibussen in Baden-Württemberg im Jahr 2007 234.000 Fahrgäste. Berücksichtigt sind dabei nur baden-württembergische Unternehmen, d. h. Fahrgäste von Unternehmen mit Sitz in anderen Bundesländern oder dem Ausland sind nicht enthalten.

2. welche sachlichen Gründe für den geringen Anteil an Linienbussen im öffentlichen Fernverkehr bestehen;

Zu 2.:

Das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) regelt in § 13 Abs. 2 relativ strenge Markteintrittsschranken zum Schutz der vorhandenen Verkehrsunternehmer und Eisenbahnen auf den von diesen bereits bedienten Strecken:

Die Genehmigung ist nach § 13 Abs. 2 Nr. 2 PBefG u. a. zu versagen, wenn durch den beantragten Verkehr die öffentlichen Verkehrsinteressen beeinträchtigt werden, insbesondere

- der Verkehr mit den vorhandenen Verkehrsmitteln befriedigend bedient werden kann,
- der beantragte Verkehr ohne eine wesentliche Verbesserung der Verkehrsbedingung Verkehrsaufgaben übernehmen soll, die vorhandene Unternehmer oder Eisenbahnen bereits wahrnehmen.

Neben diesen objektiven Genehmigungsvoraussetzungen enthält das PBefG auch die sog. „Besitzstandsklausel“: Ist ein Verkehr von einem Unternehmer jahrelang in einer dem öffentlichen Verkehrsinteresse entsprechenden Weise betrieben worden, so ist dieser Umstand angemessen zu berücksichtigen.

Die genannten Vorschriften gewähren somit den vorhandenen Verkehrsunternehmen, insbesondere den Eisenbahnen einen starken Schutz vor konkurrierenden Busdiensten.

Da Deutschland über das längste Eisenbahnnetz in Europa und auch über eines der dichtesten Eisenbahnstreckennetze verfügt, gibt es aufgrund der Genehmigungslage relativ wenige inländische Omnibusfernverkehrslinien. Die Unternehmer sehen häufig davon ab, ein Konkurrenzangebot zu einer bestehenden Bahnverbindung aufzubauen und hierfür eine Genehmigung zu beantragen. In den letzten Jahren wurden einige Streitfälle gerichtlich entschieden. Danach sind bei der Beurteilung, ob eine wesentliche Verbesserung der Verkehrsbedingung erreicht wird, insbesondere die Kriterien Fahrplandichte, Fahrtzeiten, Bequemlichkeit und Fahrpreise zu Grunde zu legen. Die Rechtsprechung hat dabei herausgearbeitet, dass allein durch das isolierte Abstellen auf einen niedrigeren Fahrpreis noch nicht von einer wesentlichen Verbesserung der Verkehrsbedingung gesprochen werden kann.

Andererseits tendiert die Rechtsprechung dazu, den Schutz der Eisenbahn gegen konkurrierende Fernbuslinien einzuschränken und hat deutlich gemacht, dass insbesondere der günstigere Fahrpreis bei der Busbeförderung oder die Vermeidung von Umstiegen bei der Abwägung zu berücksichtigen sind und im Gesamtabwägungsprozess eine wesentliche Verbesserung der Verkehrsbedingung darstellen können.

Nach einer Umfrage des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) aus dem Jahr 2005 gab es 78 inländische Busfernverkehrslinien, 25 davon auf der Strecke von und nach Berlin.

3. in welchen europäischen Ländern Linienbusse ein fester Bestandteil des öffentlichen Fernverkehrs sind und welche Erfahrungen in diesen Ländern mit dieser Praxis gemacht wurden;

Zu 3.:

Ein umfassender Vergleich zum Busfernverkehr in anderen europäischen Ländern ist dem Innenministerium nicht bekannt. Linienbusse sind naturgemäß um so mehr ein fester Bestandteil des öffentlichen Fernverkehrs, je weniger ein gut ausgebautes Eisenbahnliniennetz besteht. Es hat also sachliche Gründe, dass in einigen europäischen Ländern der Anteil des Busfernlinienverkehrs größer ist als in Deutschland.

Aus Untersuchungen ist bekannt, dass der Busfernverkehr in Großbritannien vollständig liberalisiert ist und z. B. in Irland durchaus Wettbewerb zwischen verschiedenen Busunternehmen auf einzelnen Strecken besteht. Die britischen Erfahrungen werden insgesamt sehr positiv bewertet (z. B. hinsichtlich der gesunkenen Preise und besserer Qualität). Allerdings ist auch über die Stilllegung einiger schwach nachgefragter Verbindungen berichtet worden.

Das BMVBS hat im Jahr 2007 eine Umfrage über die rechtlichen Rahmenbedingungen zum Busfernverkehr in anderen europäischen Ländern durchgeführt. Antworten sind allerdings nur von sieben Ländern eingegangen. Dabei wurde deutlich, dass die Schutzregelungen für die bestehenden Buslinien und Eisenbahnverbindungen unterschiedlich ausgestaltet sind. Die österreichischen und polnischen Vorschriften entsprechen in etwa dem bestehenden deutschen Recht. In Estland und Finnland werden alle bestehenden Buslinien geschützt, in Spanien nur die inländischen. In Estland, Finnland und Spanien gibt es keinen besonderen Schutz der Eisenbahn. Keine Schutzregelungen bestehen in Italien und Slowenien. Reformüberlegungen für eine Liberalisierung des Busfernlinienverkehrs wurden lediglich aus Finnland gemeldet.

In der Schweiz werden öffentliche Transportunternehmen vor neuen Konzessionen geschützt, aber auch andere Verkehrsangebote, soweit deren wirtschaftliche Existenz gefährdet wird.

Die mögliche Liberalisierung des Buslinienfernverkehrs und auch die Abschaffung des Konkurrenzschutzes für Eisenbahnen ist seit geraumer Zeit Gegenstand einer verkehrspolitischen Diskussion in Bund, Ländern und auf EU-Ebene. Auf Fachebene finden derzeit Gespräche zwischen Bund und Ländern statt, wie der Konkurrenzschutz bei Busfernverkehrslinien neu gestaltet werden soll. Konsens wurde in dieser Frage bisher nicht erzielt. Die Landesregierung wird die Vorschläge im Lichte einer möglichst weitgehenden Liberalisierung des Busfernlinienverkehrs und einer Entbürokratisierung und Vereinfachung des Genehmigungsverfahrens bewerten.

4. welche Gründe für den vergleichsweise geringen Wettbewerb auf der Schiene bestehen;

Zu 4.:

Die Schienenverkehrsmärkte in Deutschland sind durch die historisch begründete dominante Position der Unternehmen der Deutschen Bahn AG geprägt. Der durch die europäische Integration angestoßene Wettbewerb in den Schienenverkehrsmärkten steht noch am Anfang.

Nach dem Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur für den Bereich Eisenbahnen, die mit Beginn des Jahres 2006 auch die Regulierung des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur übernommen hat, ist die Deutsche Bahn AG bisher trotz positiver Wettbewerbsentwicklung in einzelnen Schienenverkehrs-

segmenten nach wie vor das dominierende Unternehmen. Positiv entwickelt habe sich der Wettbewerb im Eisenbahnverkehrsmarkt beim Schienengüterverkehr und beim Schienenpersonennahverkehr. Dennoch sei der Marktanteil der Wettbewerber gegenüber dem der Deutschen Bahn AG immer noch vergleichsweise gering. Im Schienenpersonenfernverkehr würden Wettbewerber keine signifikante Rolle spielen.

Nach europäischem Recht erhalten ab dem Jahr 2010 grundsätzlich alle in der EU lizenzierten Eisenbahnverkehrsunternehmen, die grenzüberschreitende Schienenpersonenverkehrsdienste erbringen, Zugang zur Eisenbahninfrastruktur in allen Mitgliedstaaten. Ausnahmen hiervon sind Kraft nationaler Rechtsvorschriften bis zu 15 Jahren möglich. Aufgrund dieser Marktöffnung ist künftig eine Stärkung des intramodalen Wettbewerbs auf der Schiene zu erwarten.

5. wie sie die Eignung von Bussen im Linienverkehr unter ökologischen (Ausstoß von Kohlendioxid pro Personenkilometer) und ökonomischen Gesichtspunkten im Vergleich zur Bahn beurteilt;

Zu 5.:

Ökologische Gesichtspunkte betreffen vor allem den Ausstoß von CO₂ und anderen klimarelevanten Gasen, den Ausstoß von Luftschadstoffen sowie die Lärmemissionen. Die Schwierigkeit einer Generalisierung liegt in den für eine Berechnung zu treffenden Annahmen. Dies sind z. B. Fragen des Auslastungsgrades, des technischen Standards von Verkehrsmitteln, die Einbeziehung des Energieaufwandes der Vorkette einschließlich Energiebereitstellung und -erzeugung („well to wheel“) und ggf. von Vor- und Nachläufen mit Taxi oder ÖPNV.

Das IFEU-Institut Heidelberg hat aus diesen Gründen eine Bilanz der CO₂-Äquivalente pro Person für zwei Modellfälle errechnet:

1. Mannheim–Paris:

CO₂-Äquivalente in kg je Person u. Reise

Pkw-Diesel (Besetzungsgrad 2 Personen)	95
Reisebus (Auslastung 80 %)	23
Bahn (Auslastung 70 %)	11
Flugzeug (Auslastung 80 %)	137

2. Köln–Rimini:

CO₂-Äquivalente in kg je Person u. Reise

Pkw-Diesel (Besetzungsgrad 4 Personen)	105
Reisebus (Auslastung 90 %)	46
Bahn (Auslastung 80 %)	46
Flugzeug (Auslastung 90 %)	176

Der Bundesverband deutscher Omnibusunternehmer weist auf eine Studie des Umweltbundesamtes hin, der zufolge bei der Fernbahn bei einem zugrunde gelegten Auslastungsgrad von 44 % mit einem umgerechneten Dieserverbrauch von 2,7 l/100 km pro Person und beim Reisebus bei einem Auslastungsgrad von 60 % mit 1,4 l Diesel je 100 km zu rechnen sei.

Bus und Bahn weisen damit mit großem Abstand vor Pkw und Flugzeug die geringsten CO₂-Emissionen pro Person und Reise auf. Gerade der Fernreisebus ist ein sehr sparsames Fahrzeug mit einem in der Regel sehr hohen Auslastungsgrad. Sein Nachteil sind allerdings hohe Partikel- und Stickoxidemissionen. Hier sind jedoch infolge weiterer Absenkungen der EU-Emissionsgrenzwerte und dem künftigen Einsatz von Partikelfiltern oder Systemen mit gleicher Wirkung spürbare Verbesserungen zu erwarten.

Fragen zur Eignung von Bussen unter ökonomischen Gesichtspunkten können seitens der Landesregierung nicht beantwortet werden, da hierzu keine Kalkulationsgrundlagen der Unternehmen vorliegen.

6. wie sich die Ticketpreise der bestehenden innerdeutschen Fern-Linienbusverbindungen im Verhältnis zu den Normalticketpreisen der Deutschen Bahn verhalten;

Zu 6.:

Das Innenministerium hat keine Kenntnisse zu Ticketpreisen der bestehenden innerdeutschen Fern-Linienbusverbindungen. Aufgrund des damit verbundenen Verwaltungsaufwands wurde von einer Erhebung abgesehen.

Beispiele aus der Genehmigungspraxis in Baden-Württemberg:

Buslinie Mannheim/Heidelberg–Frankfurt/Flughafen
Fahrpreis für die einfache Fahrt 19 €, Hin- und Rückfahrt 35 €;
Normalpreis Bahn einfache Fahrt 22,50 €, Hin- und Rückfahrt 45 €, bei 1 x Umsteigen 42,50 €.

Buslinie Hamburg/Airport–Heidelberg/Mannheim
Fahrpreis für die einfache Fahrt 49 € (Verkauf im Bus) bis 23 € (Buchung 13 bis 42 Tage vor Abfahrt);
Normalpreis Bahn einfache Fahrt 109 € (ICE).

Buslinie Frankfurt Hbf–Dortmund Hbf (Urteil des Hessischen VGH)
Fahrpreis für die einfache Fahrt 25 €, Hin- und Rückfahrt 50 €, bei Buchung 2 Wochen vor Abfahrt 15 bzw. 30 € (Stand: 2005);
Normalpreis Bahn einfache Fahrt 59 € (IC/ICE), Hin- und Rückfahrt 98 bis 121 €.

Insgesamt sind jedoch Preisvergleiche schwierig, da sowohl die Linienbusverkehre als auch die Bahn eine große Anzahl von Fahrpreisgestaltungen anbieten. Bei den Tarifen der DB AG ist zu berücksichtigen, dass wesentliche Ermäßigungen für Bahncardinhaber oder im Rahmen des Sondertarifs Sparpreis 25/50 möglich sind. Nutzen Fahrgäste diese Möglichkeiten, dann relativieren sich die Unterschiede in den Fahrpreisen deutlich.

7. welche Vor- und Nachteile Linienbusse im öffentlichen Fernverkehr im Vergleich zur Bahn, insbesondere auf Strecken mit unter bahnverkehrlichen Gesichtspunkten niedrigem Auslastungsgrad mit sich bringen;

Zu 7.:

Vorteile der Bahn liegen u. a. in ihrem dichten Liniennetz mit abgestimmten Fahrplänen, die eine hohe Flexibilität gerade im Geschäftsverkehr ermöglichen, sowie bei Fernreisezügen (ICE, IC, EC) mit hohem Komfort (Bewegungsmöglichkeit, Speisewagen oder Bistro). In der Regel sind die Fahrplandichte und die Fahrzeiten bei der Bahn günstiger. Als Beispiel kann die Fahrstrecke Dresden–Stuttgart dienen, für die der Antrag eines Busunternehmens

im Jahr 2006 abgelehnt worden ist: Das Busunternehmen wollte ein Fahrtenpaar täglich mit einer Fahrzeit von 8 h 45 min durchführen, die DB AG hat vier durchgehende Fahrtenpaare mit einer Fahrzeit von 7 h 33 min und 12 Fahrtenpaare mit einmal Umsteigen mit einer Fahrzeit von 6 h 25 min.

Busverkehrsunternehmen können andererseits im Vergleich zu den Wettbewerbern Bahn und Flugzeug zu deutlich niedrigeren Kosten pro Passagierkilometer produzieren. Aus der Sicht des Fahrgastes sind daher insbesondere die zu erwartenden günstigeren Fahrpreise als ein wesentlicher Vorteil anzusehen (Geschwindigkeit gegen Preis).

Kostengünstiger Busverkehr könnte nicht nur Umsteiger von der Bahn sondern auch vom motorisierten Individualverkehr anziehen, da der von den Busfernverkehrslinien angesprochene Kundenkreis kein typischer Nutzer von Bahn oder Flugzeug ist. Bequemlichkeit und Schnelligkeit spielen bei diesen Nutzern nicht die entscheidende Rolle. Die Kunden sind hier also stärker preis- als zeitsensibel. Die längere Fahrzeit und das Verspätungsrisiko durch Stau auf den Straßen bilden sich daher generell in den Fahrpreisen für die Fernbusse ab.

Ein Vorteil des Buslinienfernverkehrs ist auch, dass eine permanente Anpassung der Verkehrsbedienung an die aktuelle Nachfragesituation möglich ist.

Konkurrieren im Personenfernverkehr in großem Ausmaß Angebote auf der Schiene mit Busdiensten, kann dies dazu führen, dass Fernverkehrsangebote auf der Schiene unwirtschaftlich werden und von den Eisenbahnverkehrsunternehmen eingestellt werden. Dies könnte insbesondere Bahnverkehre mit niedrigem Auslastungsgrad betreffen.

Nach Auffassung der Landesregierung wird der höchste volkswirtschaftliche Nutzen über eine intelligente Vernetzung der Verkehrsträger erzielt. Dabei bieten sich für den Busfernverkehr insbesondere Tagesrandlagen und Relationen an, auf denen es keine direkten Bahnverbindungen gibt (z. B. als Flughafenzubringer zu Regionalflughäfen).

8. wie sie das Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs zur Genehmigung einer Busfernlinie vom Oktober 2008 beurteilt und ob dieses mittelbar auch Auswirkungen auf die Struktur des öffentlichen Fernverkehrs in Baden-Württemberg haben könnte.

Zu 8.:

Wie bereits in der Stellungnahme zu Frage 2 ausgeführt, tendiert die Rechtsprechung dazu, den Schutz der Eisenbahn gegen konkurrierende Fernbuslinien einzuschränken. Im vorliegenden Fall hat der VGH Kassel in seinem Urteil vom 21. Oktober 2008 die Klage der DB AG gegen die Erteilung einer Genehmigung für einen Linienbusfernverkehr von Frankfurt am Main/Hauptbahnhof nach Dortmund/Hauptbahnhof mit Haltestellen in Bonn, Köln, Düsseldorf, Duisburg, Essen und Bochum zurückgewiesen. Er hat anerkannt, dass die Genehmigungsbehörde in diesem konkreten Fall im Abwägungsprozess dem Fahrpreis letztlich die ausschlaggebende Bedeutung für ihre Abwägungsentscheidung im Rahmen von § 13 Abs. 2 Nr. 2 a PBefG beibemessen hat, weil damit eine an einen anderen Kundenkreis gerichtete, neue Verkehrsaufgabe wahrgenommen werde. Der Hessische VGH hat auch festgestellt, dass ein Fahrpreisvergleich nur bei tatsächlich auch vergleichbaren Tarifen und Vergünstigungen ohne Weiteres möglich ist. Die besondere Bedeutung des Fahrpreises im Rahmen einer Gesamtwürdigung ist jedoch durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes aber auch des VGH Baden-

Württemberg grundsätzlich anerkannt. Es ist daher immer der Einzelfall zu betrachten.

Die Landesregierung begrüßt es, dass das Interesse an einem günstigen Fahrpreis im Rahmen der Gesamtwürdigung eine entscheidende Bedeutung bei der Genehmigungsfähigkeit eines Buslinienfernverkehrs haben kann. Das isolierte Abstellen auf einen niedrigeren Fahrpreis würde jedoch einer Gesamtwürdigung nicht gerecht werden.

Insoweit handelt es sich bei dem Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs nur um eine Bestätigung der fortentwickelten Rechtsprechung. Auswirkungen auf die Struktur des öffentlichen Fernverkehrs in Baden-Württemberg werden nicht gesehen, wenn auch nicht auszuschließen ist, dass im Einzelfall Genehmigungen für Busfernverkehrslinien auf parallel von der Eisenbahn betriebenen Strecken erteilt werden können. Die Genehmigungsbehörden in Baden-Württemberg sind gehalten, der Fahrpreisgestaltung im Rahmen der Gesamtwürdigung eine besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Die Entscheidung des VGH Kassel ist nicht rechtskräftig. Die DB AG hat Beschwerde wegen Nichtzulassung der Revision eingelegt.

Rech
Innenminister