

# Positionspapier

## Positionspapier des Bundesverbandes Deutscher Omnibusunternehmer zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 über gemeinsame Regeln für den Zugang zum grenzüberschreitenden Personenkraftverkehrsmarkt



*Der Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer e.V. (bdo) ist der Spitzenverband der privaten Omnibusbranche in der Bundesrepublik Deutschland. Er vertritt auf Bundesebene und im internationalen Bereich die gewerbepolitischen und fachlichen Interessen von rund 3.000 Busunternehmen, die sich im Öffentlichen Personennahverkehr, in der Bustouristik und im Busfernlinienverkehr engagieren und unter dem Dach des bdo zusammengeschlossen haben.*

## Keine neuen bürokratischen Hürden errichten

### I. Ausgangssituation

Der bdo begrüßt die Initiative der Kommission zur Stärkung des Verkehrsträgers Fernbus, insbesondere für grenzüberschreitende Verkehre. Welches Potenzial der Fernbus für bezahlbare, klimafreundliche Mobilität hat, zeigt insbesondere die Liberalisierung des deutschen Marktes. Keine verkehrspolitische Maßnahme der letzten Jahrzehnte hat den öffentlichen Verkehr hierzulande derart gestärkt, wie der Schritt, Linienbusse auf Fernverkehrsverbindungen grundsätzlich zuzulassen – und das umweltfreundlich, klimaschonend<sup>1</sup> und ohne den Einsatz von Steuergeldern. Seit der Liberalisierung des Marktes 2013 haben über 71 Millionen Fahrgäste diese neue Reismöglichkeit genutzt.

Eine der größten Stärken des Fernbusses ist dabei seine Verfügbarkeit auch in der Fläche und im ländlichen Raum. Während in Deutschland weniger als 300 Destinationen einen Fernbahnanschluss haben, sind beim Fernbus über 440 Halte an das Streckennetz angebunden. Darunter finden sich insbesondere auch kleinere Kommunen: Stand Sommer 2017 waren mehr als 160 Mittelstädte mit 20.000-100.000 Einwohnern, gut 100 Kleinstädte mit 5.000-20.000 Einwohnern sowie über 40 Dörfer und Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern an das Fernbusnetz angebunden. Damit spielt der Fernbus eine wichtige Rolle für die Mobilität im ländlichen Raum und ist in vielen Fällen der einzige Anschluss an den öffentlichen Fernverkehr. Kurz, der Fernbus ist eine Erfolgsgeschichte

Die Entwicklung des Verkehrsträgers Fernbus wird jedoch von einem fragmentierten europäischen Markt, intransparenten, komplizierten Genehmigungsverfahren und fehlender Haltestelleninfrastruktur behindert.

### II. Position des bdo – Liberalisierung Fernbusmarkt

#### 1. Der bdo begrüßt daher insbesondere die folgenden Aspekte des Kommissionsvorschlags zur Änderung der Verordnung 1073/2009:

- a) **Streichung des Fahrtenblatts:** Der bdo setzt sich bereits seit mehreren Jahren intensiv für die Abschaffung des EU-Fahrtenblatts ein. Selbst geringe Fehler beim Ausfüllen des

<sup>1</sup> [ifeu - Institut für Energie Und Umweltforschung Heidelberg „Umweltbilanzierung Fernlinienbus“](#)



Fahrtenblatts führen in einigen Mitgliedstaaten zu drastischen Bußgeldern (bis zu 750 €), die in keinem Verhältnis zum eigentlichen "Vergehen" stehen. Die Fahrtenblätter sind damit eine teure Fehlerquelle, ohne einen sinnvollen Kontrollzweck zu erfüllen. Ihre Abschaffung wird eine Entbürokratisierung und damit eine erhebliche Erleichterung gerade für kleine und mittelständische Busunternehmen zur Folge haben.

- b) **Die Benennung einer zentralen Regulierungsstelle (Art. 3a):** Eine solche unabhängige Instanz ist geeignet, Interessenskonflikten entgegenzuwirken und neutral festzustellen, ob das wirtschaftliche Gleichgewicht eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages gefährdet wird oder Unternehmen beim Zugang zu Busbahnhöfen diskriminiert werden.
- c) **Die Einführung eines neuen Versagungsgrundes (Art. 8 b) bei Gefährdung des wirtschaftlichen Gleichgewichts eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags:**

Für den öffentlichen Personennahverkehr auf der Straße gilt die EU-Verordnung 1370/2007 uneingeschränkt und Ihre Regelungen sind für alle Verkehre bindend, die nicht kommerziell erbracht werden können. Sie ist in allen EU-Mitgliedsstaaten unmittelbar anwendbar und in Deutschland durch das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) umgesetzt worden. Die Praxis in Deutschland zeigt allerdings leider, dass die Marktabschottung durch die Verhängung ausschließlicher Rechte im Rahmen einer Direktvergabe an einen internen Betreiber (öff. Dienstleistungsauftrag) zulasten kommerzieller Verkehr immer weiter zunimmt. Die mit der EU-Verordnung 1370/2007 beabsichtigte Zielsetzung des EU-Gesetzgebers – mehr Wettbewerb auf Straße und Schiene – wird damit in Deutschland nicht erreicht. Nahezu 90 % des nationalen ÖPNV-Marktes sind dem Wettbewerb entzogen, da diese Verkehrsleistungen im Wege der Direktvergabe an kommunale Unternehmen vergeben werden. Kommunen gründen vermehrt eigene Verkehrsbetriebe, vergeben an diese eine Direktvergabe und zwingen dadurch KMU Unternehmen, die diese Verkehre bis dato kommerziell betrieben haben zur Betriebsaufgabe.

**Der bdo begrüßt daher die Einführung eines europäischen Genehmigungsrechts mit einem Versagungsgrund, der auf die Gefährdung des wirtschaftlichen Gleichgewichts eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages und dessen Überprüfbarkeit abstellt.**

- d) **Leichter Zugang zu Busbahnhöfen:** Ein Hemmnis für die Entwicklung ist fehlende oder unzureichende Haltestelleninfrastruktur. Sinnvoll wäre es, bestehende Busbahnhöfe mitnutzen zu können. Tatsächlich werden Fernbusunternehmen aber oftmals beim Zugang zu Busbahnhöfen diskriminiert. Der Kommissionsvorschlag erhöht hier die Transparenz und erleichtert es den Fernbusunternehmen gegen Zugangsbeschränkungen vorzugehen. Die Förderung dieser Busbahnhöfe durch öffentliche Gelder für den Nahverkehr darf nicht als Grund dienen, dem Fernbus den Zugang zu verweigern.

## 2. Neben den oben genannten positiven Aspekten des Kommissionsvorschlags, enthält der Entwurf jedoch eine Reihe von Punkten die der bdo kritisch sieht:

- a) **Versagungsgrund als Definition von Fernverkehr mit mehr als 100 km Luftlinie errichtet bürokratische Barrieren und berücksichtigt nationalen Gegebenheiten nicht ausreichend**

Der bdo unterstützt grundsätzlich den Versuch der Kommission, die Genehmigungsverfahren für den Linienverkehr zu vereinfachen. Allerdings würde der jetzige Vorschlag für die Revision der Verordnung 1073/2009 das Ziel, Fernbusdienste zu stärken, klar verfehlen und die Fernbusbranche stattdessen sogar schwächen.



Der bdo kritisiert hier insbesondere die Vorschläge für die neuen Artikel 8b und 8d, die zusätzliche Barrieren für Liniengenehmigungen aufbauen und zu erheblichem bürokratischen Aufwand führen werden, indem eine Schwelle von 100km-120 km (Artikel 8b) eingeführt wird.

In einem dicht besiedelten Land wie Deutschland liegen Haltestellen auf der Fernlinie fast zwangsläufig weniger als 100 km auseinander (etwa Dortmund-Düsseldorf, Hannover-Wolfsburg oder München-Ingolstadt). **Die intendierte Ausnahme einer Prüfung würde zur Regel werden und einem de facto Bedienverbot gleichkommen.** Entsprechend stellt die Neufassung der Verordnung 1073/2009 in Deutschland nahezu alle Fernbus-Linien in Frage – mit drastischen Konsequenzen für die Mobilität im ländlichen Raum.

**Wenn bei der Linienplanung eine wirtschaftliche Entscheidung zwischen dem Halt in einer Großstadt und der Anbindung eines Mittelzentrums getroffen werden muss, ist klar, dass kleinere Städte eher vom Netz getrennt werden.** Schon heute bedeutet das in Deutschland bestehende 50 km-Bedienerbot, wie das Bundesamt für Güterverkehr feststellt, dass „die Mehrzahl der nicht [vom Fernbus] angebotenen Städte zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern innerhalb eines dicht besiedelten Raumes bzw. im Umkreis einer größeren Stadt“ liegen über „die ein Zugang zum Fernbusnetz besteht.“ Das BAG schreibt weiterhin: „Mit ausschlaggebend für die Nichtberücksichtigung dieser Mittelstädte dürfte aus Sicht von Marktteilnehmern das für Fernbusse weiterhin bestehende Bedienerbot von Haltestellen sein“. <sup>2</sup> Eine 100 km Schwelle würde diese Situation noch deutlich verschärfen.

**Grundsätzlich stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, warum für den Fernlinienbusverkehr andere Maßstäbe gelten sollen als für den Fernverkehr auf der Schiene (SPFV).** Die oben beispielhaft genannten Relationen Dortmund-Düsseldorf, Hannover-Wolfsburg oder München-Ingolstadt sind Strecken auf denen eine erhebliche Konkurrenz zwischen SPNV und SPFV besteht. Der SPFV ist im Regelfall schneller und durch Sparkationen der Bahn oftmals günstiger. Wenn es um den Schutz öffentlicher Dienstleistungsaufträge geht, darf der SPFV nicht außen vor gelassen werden. **Eine Ungleichbehandlung von Fernbus und Fernbahn, die in vielen Mitgliedstaaten eigenwirtschaftlich organisiert ist, lässt sich nicht rechtfertigen.**

Ein entsprechender Schutzmechanismus ist schon heute im deutschen Personenbeförderungsgesetz (PBefG) enthalten. Das PBefG legt fest, dass die Beförderung von Personen zwischen zwei Haltestellen durch Fernbusse unzulässig ist, wenn der Abstand zwischen diesen Haltestellen nicht mehr als 50 km beträgt oder zwischen diesen Haltestellen SPNV mit einer Reisezeit bis zu einer Stunde betrieben wird. Ausnahmen sind möglich wenn kein ausreichendes Nahverkehrsangebot besteht oder das Fahrgastpotenzial der vorhandenen Verkehrsangebote nur unerheblich beeinträchtigt wird. Die Schwelle 50 km orientiert sich an der gesetzlichen Definition was als öffentlicher Personennahverkehr gilt. Demnach sind dies laut PBefG Verkehre „die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen. Das ist im Zweifel der Fall, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite 50 km oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt.“ Damit wird die Situation im Nahverkehr treffend beschrieben. Laut Statistischem Bundesamt lag 2016 die mittlere Fahrtweite im SPNV bei etwa 21 Kilometern. Zum Vergleich: Bei FernbusnutzerInnen betrug sie knapp 300km. <sup>3</sup>

**Das Beispiel Deutschland zeigt, dass starre europäische Vorgaben für eine wirksame Definition des Fernlinienverkehrs nicht zu rechtfertigen sind.**

Der bdo schlägt daher vor, die Schwelle für die Definition des Fernverkehrs entsprechend deutschen Beispiels auf 50 km abzusenken oder den Mitgliedstaaten diese Festlegung nach den Bedingungen vor Ort selber vornehmen zu lassen.

## **b) Klarstellung für grenzüberschreitende Linienverkehre**

<sup>2</sup> [Bundesamt für Güterverkehr „Marktanalyse des Fernbuslinienverkehrs 2015“](#)

<sup>3</sup> [Destatis Verkehr aktuell 10/2017](#)



Der Fernbus ist grundsätzlich ein internationales Verkehrsmittel. In Deutschland nutzen 2015 etwa 7 Millionen Fahrgäste den Fernbus für grenzüberschreitende Reisen was einem knappen Drittel aller Reisenden entspricht. Entsprechend bestehen auch viele Linien aus verschiedenen innerstaatlichen Teilstrecken. Wenn eine Linie bspw. von Berlin über das Ruhrgebiet nach Paris führt, besteht diese Linie einmal als internationale Linie, aber auch aus zwei nationalen Teilstrecken. Hier ist der Verordnungsentwurf unklar und muss die Fragen klären: Welcher Staat ist bei der Beantragung einer grenzüberschreitenden Linie von dem Regelungsgehalt des Artikel 8b erfasst? Betrifft Artikel 8b den innerstaatlichen Linienverkehr im Aufnahmemitgliedstaat oder im Niederlassungsmitgliedstaat?

#### **c) Innovative Geschäftsmodelle ermöglichen**

Mit Blick auf Satz 2 Artikel 8c muss konstatiert werden, dass die Formulierung mindestens missverständlich ist. Der Grund, dass eine Genehmigung abgelehnt werden kann, wenn „der Antragsteller (...) den Verkehrsdienst, für den der Antrag gestellt wurde, nicht mit ihm unmittelbar zur Verfügung stehenden Fahrzeugen“ durchführen kann, könnte jedoch auch als potenzieller Angriff auf innovative Geschäftsmodelle von Fernbusunternehmen, die zur Erbringung der Verkehrsleistung mit Buspartnern zusammenarbeiten, betrachtet werden. Der bdo schlägt daher vor, festzulegen, dass der Einsatz von Buspartnern mit Nachweis einer entsprechenden Verfügbarkeit kein Ablehnungsgrund für die Erteilung einer Genehmigung sein kann.

#### **d) Niederlassungspflicht – differenzierte Herangehensweise**

Der bdo hält eine Niederlassungspflicht im ÖPNV und Regionalverkehr für unabdingbar. Im internationalen Fernlinienverkehr, der sich bei Europas Bürgern großer Beliebtheit erfreut, machen nationale Niederlassungen jedoch keinen Sinn. Durch eine Niederlassungspflicht entstehen insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmen erhebliche bürokratische Hürden, die dem Markteintritt neuer Teilnehmer entgegenstehen.

### **III. Zusammenfassung**

Der bdo begrüßt die Aktivitäten zur Stärkung des Fernbusverkehrs und die Schaffung einer unabhängigen Genehmigungsbehörde. Allerdings dürfen keine neuen bürokratischen Hürden aufgebaut werden. Der EU-Vorschlag für innerstaatliche Genehmigungsverfahren mit der Festlegung einer 100 bis 120 km-Grenze würde die Situation zum Status Quo jedoch erheblich verschlechtern. Eine Regulierung in diesem Bereich muss auf nationale Besonderheiten Rücksicht nehmen. Auch darf eine europäische Regulierung nicht genutzt werden, um gegen innovative Geschäftsmodelle vorzugehen. Es muss klar sein, dass der Einsatz von Buspartnern kein Ablehnungsgrund für die Erteilung einer Genehmigung sein kann.

Berlin, 27.11.2017