

PBefG-Novelle – RDA Stellungnahme

**Anhörung im Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
am 29. Februar 2012**

Diese Stellungnahme beschränkt sich auf die beabsichtigte Liberalisierung des Fernlinienverkehrs sowie die Abschaffung des Unterwegsbedienungsverbots des bisherigen § 48 Abs. 3 PBefG.

Der RDA begrüßt die im Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften vom 21.12.2011 (BT-Drucksache 17/8233) vorgesehene Liberalisierung des Busfernlinienverkehrs sowie die uneingeschränkte Abschaffung des Unterwegsbedienungsverbots im Gelegenheitsverkehr und lehnt die diesbezüglich eingebrachten Änderungsanträge der Fraktionen von SPD/Bündnis 90/Grüne (BT-Drucksache 17/7046) sowie die Vorschläge der Fraktion Die Linke (BT-Drucksache 17/7487) ab.

Liberalisierung des Fernlinienverkehrs

1.

Keine Einführung einer Mautpflicht

Die im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehene Erleichterung des Genehmigungsverfahrens für den Fernlinienverkehr ist aus sozialen, umweltpolitischen und wirtschaftlichen Gründen sinnvoll und notwendig.

Sie darf jedoch nach Auffassung des RDA keinesfalls, wie von den Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Grüne und Die Linke gefordert, mit einer allgemeinen Maut für den Bus-Gelegenheitsverkehr und den Bus-Fernlinienverkehr verknüpft werden.

Durch die geforderte Änderung des Bundesfernstraßenmautgesetzes (BFStrMG) zum Zweck der Einbeziehung des Kraftomnibusses in die Mautpflicht - mit Ausnahme der Kraftomnibusse, die ausschließlich im ÖPNV eingesetzt werden - wäre der gesamte Busreiseverkehr mit Fahrzeugen mit einem zulässigen Gesamtgewicht vom mindestens 12 t und nicht etwa nur der liberalisierte Fernlinienverkehr von der Mautpflicht betroffen.

Durch eine Busmaut würden sich die Produktionskosten im Reisebus- und Busfernlinienverkehr erheblich verteuern. Das wirtschaftliche Überleben zahlreicher kleiner und mittlerer Omnibusunternehmen und damit zugleich 200.000 Arbeitsplätze in der Busbranche würden in Frage gestellt:

Legt man die aktuelle Mautordnung zugrunde, beträgt die Kilometer-Gebühr zwischen 0,141 und 0,288 Euro. Bei einem Euro-IV-Bus würde dies z.B. bei einer

Fahrleistung von 100.000 km zu einer jährlichen Mehrbelastung von rund 16.900 Euro führen.

Am Fernlinienverkehr werden voraussichtlich nur einige große Busunternehmen teilhaben können, die über die erforderlichen Fahrzeug- und Personalkapazitäten sowie die notwendige Logistik und Vertriebsnetze verfügen, während die überwiegende Anzahl der ca. 4.400 kleinen und mittelständischen Busunternehmen dazu nicht in der Lage sein wird. Mithin würde eine generelle Mautpflicht für den Gelegenheitsverkehr alle Betriebe belasten obwohl nur wenige von der Fernlinienliberalisierung profitieren.

Auch würde die Kostendeckung im Bereich der Fernbusanbieter, die die Mautkosten voraussichtlich nicht an die Kunden weitergeben können, reduziert und damit die Möglichkeit, die Fernlinien eigenwirtschaftlich und gewinnbringend betreiben zu können. Verbunden mit den hohen Anfangsinvestitionen und Anlaufkosten neuer Fernlinien, würde eine Busmaut die Entwicklung dieses neuen Marktgebietes bereits von Anfang an behindern.

1.2.

Die Begründungen der Alternativ-Gesetz-Entwürfe zur Einführung einer allgemeinen Busmaut im Zusammenhang mit der Liberalisierung des Fernlinienverkehrs sind zudem nicht stichhaltig.

1.2.1. Belastung der Straße und des Straßenverkehrsnetzes

Im Gegensatz zu den Feststellungen der Alternativ-Entwürfe wird das Straßenverkehrsnetz durch den Bus deutlich weniger belastet, als durch den Pkw- und Güterverkehr:

Der Bus entlastet das Verkehrsnetz bereits durch die Zusammenfassung von Transportleistungen, das heißt, es sind weniger Pkws unterwegs.

Durch eine wegen des niedrigeren Gesamtgewichtes von höchstens 18 t, im Ausnahmefall 24 t, geringere Bewegungsenergie des Fahrzeuges, ist das Schwingungsverhalten des Busses beim Überfahren von Unebenheiten und Brücken-Auflagern günstiger, als das des Schwerverkehrs. Die von der dynamischen Achslast initiierte Stoßwelle ist schwächer, es entsteht eine geringere Zahl von langwelligen Nachschwingungen (rutting), die zudem noch eine niedrigere Amplitude als die vergleichbarer Schwerverfahrzeuge haben und sich schneller abbauen. Das heißt, die Auswirkungen auf den Straßenunterbau und auch Brückenlager sind nur halb so groß, wie bei vergleichbar schweren Lkw und gegenüber Nutzfahrzeugen mit 38 und mehr Tonnen nochmals geringer. Bei Bussen mit dritter Achse reduzieren sich diese Belastungen weiter.

Durch die Möglichkeit der zeitweisen Nutzung der mittleren und linken Fahrspur werden die Belastungen auf den Straßenunterbau in die tiefer ausgekofferten mittleren Fahrbahnbereiche verlagert. Daraus resultiert eine gegenüber dem Schwerverkehr günstigere Belastung.

1.2.2. Externe Kosten

Aufgrund seines geringen Verkehrsflächenbedarfs im Verhältnis zur Zahl der Beförderten sowie der geringen Folgekosten aufgrund von Umweltbelastungen und wegen der geringen Zahl von Busunfällen, sind zudem gerade die externen Kosten des Reisebusses besonders niedrig:

Ausweislich der von der Allianz pro Schiene in Auftrag gegebenen INFRAS-Studie aus 2007 zu den externen Kosten des Verkehrs in Deutschland, ist der Pkw mit einem Anteil von rund 96% aller externen Kosten der größte Kostenverursacher. Im Personenverkehr fallen danach beim Pkw mit 61,6 €/1'000 Pkm die höchsten durchschnittlichen Kosten an. Die Kosten im Personenverkehr der Schiene betragen 21.2 €/1'000 Pkm, die des Busses nur 15,6 €/1'000 Pkm.

Die externen Kosten der Busse im Gelegenheits- und Linienverkehr sind somit nach den Feststellungen von INFRAS um ca. 26% tiefer als im Schienenverkehr. Als Hauptgrund werden hierfür seitens INFRAS die tieferen Lärmkosten in Kombination mit tieferen aggregierten Klimakosten, sowie die aufgrund der verbesserten Motorentechnologie um 60% verringerte Partikelemissionen des Busses im Zeitraum 2000 bis 2005 angeführt. Letzteres habe zu deutlich tieferen Luftverschmutzungskosten in dieser Fahrzeugkategorie geführt.

1.2.3. Wegekosten

Auch sind die Wegekosten des Busses im Vergleich zur Bahn nicht nur äußerst gering, sondern es besteht sogar eine beträchtliche Kostenüberdeckung auf Seiten des Busses:

Zunächst ist hierzu bereits festzustellen, dass der Wegekostendeckungsgrad sämtlicher Verkehrsträger für das gesamte Straßennetz der Bundesrepublik Deutschland laut Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) von 2009 über die Wegekosten und Wegekostendeckung des Straßen- und des Schienenverkehrs in Deutschland im Jahr 2007 149% betrug. Auf Bundesautobahnen belief sich die Kostendeckung im Jahr auf 2007 auf 282 %.

Der Wegekostendeckungsgrad der deutschen Busse für die Benutzung der Bundesautobahnen betrug danach im Jahr 2007 312%. Selbst ausländische Busse weisen hier einen Kostendeckungsgrad von 134 % auf.

Demgegenüber betrug der Wegekostendeckungsgrad für den Schienenpersonenfernverkehr für das Jahr 2007 lediglich 56 %.

Deutsche Busse zahlen somit bereits jetzt schon mehr als das Dreifache dessen, was sie an Wegekosten verursachen und finanzieren damit den Schienenverkehr.

1.2.4. CO₂-Ausstoß

Zu berücksichtigen ist weiter, dass der Bus nach den amtlichen Statistiken mit einem CO₂-Ausstoß von 3,1 kg pro 100 Personen-Kilometer das umweltfreundlichste Verkehrsmittel ist. Der CO₂-Ausstoß des Pkw beträgt demgegenüber 13,8 kg, der der Bahn 4,6 kg (im Fernverkehr) (Quelle: Bundesumweltamt für das Bezugsjahr 2008).

Die Einführung einer Maut für Busse würde zwangsläufig zu höheren Reise- und Fahrpreisen führen und somit den Busverkehr und die Busreise unattraktiver machen und somit die Abwanderung von Kunden auf umweltschädlichere Verkehrsmittel fördern.

1.2.5. Energieverbrauch

Auch ist der Bus bereits nach den amtlichen Statistiken beim Energieverbrauch (Benzinäquivalent) pro 100 Personen-Kilometer mit 1,4 l unschlagbar. Der Pkw verbraucht dagegen 6,0 l und die Bahn 2,5 l (im Fernverkehr) (Quelle: Bundesumweltamt für das Bezugsjahr 2008).

Nach der von uns in Auftrag gegebenen Studie „Vergleichende Umweltbilanz des Reisebusses“ des IFEU-Instituts von 2009, beträgt der durchschnittliche Energieverbrauch sogar nur 0,9 l, pro gefahrenen 100 km.

Der Reisebus ist also als „1-Liter-Fahrzeug“ ein geradezu vorbildliches Nutzfahrzeug und allen anderen Verkehrsmitteln in Sachen Umweltschutz und Energieverbrauch weit überlegen.

1.2.6. Sozialfunktion

Da gerade einkommensschwache Bevölkerungsteile den Bus besonders intensiv nutzen, die Busreise sich bei Einführung einer Busmaut aber erheblich verteuern müsste, würden auch diese Bevölkerungsteile mittelbar durch die Busmaut benachteiligt. So würden sich z.B. bei Zugrundelegung des aktuellen Lkw-Mautsatzes Klassenfahrten mit einer durchschnittlichen Kilometerlänge von 1000 km (Hin- und Rückfahrt) um rund 160,- Euro verteuern. Auch andere Reisegäste der Busfahrten, wie z.B. ältere Menschen, wollen und müssen preisbewusst reisen können.

Die bisherige wichtige soziale und integrierende volkswirtschaftliche Funktion der Busreise wäre durch eine Busmaut insgesamt in Frage gestellt.

1.2.7. Finanzierung

Der Reisebus finanziert sich zudem ausschließlich selbst und erhält keinerlei staatliche Subventionen oder steuerliche Vergünstigungen. Allein über den Dieselmotorkraftstoffpreis führt der Reisebus über 70% Steuern an den Fiskus ab.

Dagegen profitiert die Bahn von massiven Steuervorteilen: So entgehen dem Fiskus laut dem 23. Subventionsbericht der Bundesregierung durch die Stromsteuerbefreiung des Schienenverkehrs 110 Mio. Euro.

Dies bedeutet allein für den Schienenverkehr eine Entlastung von 44 % gegenüber dem Regelsteuersatz.

1.2.8. Verkehrsnachfrage

Nicht nachvollziehbar sind für uns auch die Argumente der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Grüne, dass durch die Liberalisierung des Bus-Fernlinienverkehrs

dem Schienenpersonenfernverkehr ca. 10 bis 20% Verkehrsnachfrage entzogen werde und diese Verkehrsverlagerung angesichts der „enormen öffentlichen Mittel“, die in Ausbau und Erhalt des deutschen Schienennetzes fließen, weder verkehrspolitisch noch wirtschaftlich vertretbar sei.

Zunächst sind diese Prognosen zur Verkehrsnachfrage durch das bisherige Verkehrsverhalten des betroffenen Kundenkreises nicht belegt. Die bisherige Genehmigung neuer Busfernlinien in Deutschland sowie die Fernbus-Liberalisierungen in anderen Ländern zeigen im Gegenteil, dass nur ein sehr geringer Anteil der Bahn-Reisenden zum Fernlinienbus wechselt.

So hat z.B. die Liberalisierung des schwedischen Fernlinienverkehrs gezeigt, dass allenfalls mit einer vorübergehenden Abnahme des Fahrgastaufkommens beim Schienenverkehr zu rechnen ist, die durch ein kundenfreundliches und preissensibles Verhalten des Schienenverkehrs wieder kompensiert werden konnte.

Würde man im weiteren der Argumentation folgen, dass die prognostizierten Verkehrsverlagerungen wegen der „enormen öffentlichen Mittel“, die in das Schienennetz fließen, nicht hinnehmbar seien, würde das in der Konsequenz bedeuten, dass man statt der – angeblich – gewünschten Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen im Linienverkehrsbereich neue Wettbewerbsverzerrungen zugunsten des Schienenverkehrs durch eine Mautbelastung der privaten Reisebusunternehmer einführt.

Wir halten diese Argumentation nicht nur für widersprüchlich und unlogisch, sondern auch für unzulässig, da die Wegekostenrichtlinie der EU (RL 2006/38/EG) vom Verursacherprinzip ausgeht und eine Mauterhebung von den tatsächlich verursachten Kosten und nicht von Verkehrsverlagerungen abhängig macht.

1.2.9. Umweltbilanz

Angesichts der hervorragenden Umweltbilanz des Busses einerseits sowie der bereits bestehenden fiskalischen Wettbewerbsnachteile des Reisebusses andererseits, darf dieser keinesfalls weiteren wettbewerbsverzerrenden finanziellen Belastungen, wie etwa einer Maut, ausgesetzt werden. Vielmehr muss der Reise- und Fernlinienbus angesichts der vorstehenden Fakten bereits im Ansatz von jeder Mautdiskussion – auch im Zusammenhang mit einer etwaigen allgemeinen Pkw-Maut - ausgenommen bleiben.

Dabei sollte auch nicht übersehen werden, dass der umweltfreundliche Bustourismus pro Jahr einen Umsatz von rund 10,5 Mrd. Euro erwirtschaftet. Allein das Beherbergungsgewerbe erzielt durch den Bustourismus ca. 30 Mio. Übernachtungen in Deutschland. Buskunden zahlen bei Übernachtungsreisen im Inland pro Reisetag rund 100,- Euro. Hinzukommen Zusatzausgaben pro Tag in Höhe von rund 28,30 Euro (Quelle: dwif 2011). Davon wird der größte Anteil in Höhe von 57 % im Gastgewerbe ausgegeben, 28,7 % fließen dem örtlichen Einzelhandel zu.

1.3.

Auch die Forderung nach der Einführung einer umgehenden Verpflichtung zur barrierefreien Fahrzeugausstattung im Zusammenhang mit der Liberalisierung des Fernlinienverkehrs ist nicht umsetzbar.

Die Einführung einer umgehenden Verpflichtung zur behindertengerechten Fahrzeugausstattung im Bus-Fernlinienverkehr wäre realitätsfremd:

Der aktuelle Fahrzeugbestand verfügt über keine Barrierefreiheit. Auch die derzeitige Fahrzeugentwicklung der Hersteller hält diese im Reisebusbereich nicht bereit.

Diesbezügliche Verpflichtungen können und dürfen somit erst nach einer angemessenen Übergangszeit und dann für nur Neufahrzeuge eingeführt werden.

Was den aktuell verfügbaren Fahrzeugbestand anbelangt, der zunächst noch - auch und gerade bei aktuellen Neuanschaffungen - „aufgebraucht“ werden muss, ist in Bezug auf die Lebensdauer und somit die mögliche wirtschaftliche Einsatzzeit der Reisebusse auch zu beachten, dass die Hersteller diese Fahrzeuge auf eine „Lebensdauer“ von mindestens 30.000 Betriebsstunden auslegen. Die Betriebsstundenauslegung der ÖPNV-Busse beträgt sogar bis zu 60.000 Stunden. Demgegenüber sind Lkw für einen 10 - 12.000 Stunden Betrieb und Pkw für einen 5.000 Stunden Betrieb ausgelegt (Quelle: Mercedes-Benz/EvoBus).

Wegfall des Unterwegsbedienungsverbots des § 48 Abs. 3 PBefG

Die im Regierungsentwurf vorgesehene vollständige Beseitigung des Unterwegsbedienungsverbots im Ausflugs- und Ferienzielverkehr ist nicht nur wegen der Liberalisierung des Fernlinienverkehrs, sondern auch aus EU-wettbewerbsrechtlichen Gründen geboten, da der EU-Gelegenheitsverkehr gemäß VO (EG) 1073/2009 keine vergleichbaren Einschränkungen kennt.

Dies führt zu einem dazu, dass Reisebusse aus anderen EU-Staaten überall in Deutschland unterwegs bedienen dürfen. Zum anderen zu solch absurden Folgen, dass ein deutscher Reisebus mit Ausgangsort Hamburg und Ziel Garmisch-Partenkirchen nicht unterwegs bedienen darf, wohingegen er dann unterwegs bedienen darf, wenn die gleiche Reise, von Hamburg ausgehend, bis – kurz über die Grenze - nach Innsbruck führt.

Die im Gegenentwurf der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Grüne vorgesehene, lediglich eingeschränkte Beseitigung des Unterwegsbedienungsverbots ist praxisfremd und deshalb abzulehnen:

Zunächst ist es bereits jetzt – trotz des bestehenden Unterwegsbedienungsverbots und unabhängig von den in § 48 Abs. 3 PBefG normierten Ausnahmen - zulässig, dass bei einer Reise, die eine Stadt als Ausgangspunkt hat, dort an mehreren Stellen neben dem eigentlichen Abfahrtsort, zugestiegen werden kann. Das gleiche gilt für den Zielort: Auch dort können und dürfen die Reisegäste an verschiedenen Stellen aussteigen, ohne dass dabei gegen das Unterwegsbedienungsverbot verstoßen wird.

Es kommt hinzu, dass Fahrzeuge aus anderen EU-Staaten ebenfalls bereits seit langem und ohne weiteres auch innerstädtisch bedienen dürfen.

Zu den im Gegenentwurf befürchteten „chaotischen“ Zuständen oder einer Beeinträchtigung des ÖPNV oder von Stadtrundfahrtenverkehren ist es seither trotzdem noch nie gekommen. Die diesbezügliche Prognose entbehrt also jeder Grundlage.

Es kommt hinzu, dass hier nicht dieselben Kundenkreise wie im ÖPNV-Verkehr oder auch einer bloßen Stadtrundfahrt betroffen sind. Auch wäre die Neueinführung einer Verkehrsart, wie „innerörtliche Ausflugsfahrten“, dem PBefG nicht nur systemfremd, sondern würde das Unterwegsbedienungsverbot nur noch weiter komplizieren, abgesehen davon, dass nicht nachvollziehbar ist, wie hier jeweils sinnvoll kontrolliert werden kann, ob es sich um „innerörtliche“ oder „außerörtliche“ Ausflugsfahrten im Rahmen eines Reiseverkehrs handelt, oder ob jeweils die vorgesehenen Ausnahmegenehmigungen für eine innerörtliche Bedienung vorliegen.

Nur die seitens der Bundesregierung vorgesehene vollständige Beseitigung des Unterwegsbedienungsverbots führt zu klaren gesetzlichen Regelungen und beseitigt die Wettbewerbsverzerrungen im Verhältnis zum EU-Gelegenheitsverkehr.

Bech-Schröder
Rechtsanwältin
RDA-Rechtsberaterin
Be/22/2/12/RDA/Ebe/maut2011

RDA Internationaler Bustouristik Verband e.V.
Hohenstaufenring 47-51
D-50674 Köln
Tel.: +49 (0) 221 912772-0
Fax.: +49 (0) 221 124788
www.rda.de
international@rda.de