Deutscher Bundestag **Drucksache 18/11160**

18. Wahlperiode 13.02.2017

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht nach § 66 des Personenbeförderungsgesetzes

Inhaltsverzeichnis

		Seite
A.	**Zusammenfassung**	4
1.	Berichtsauftrag	4
2.	Ziele der Gesetzesnovelle	4
3.	Anpassung der personenbeförderungsrechtlichen Vorschriften an die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007	4
4.	Liberalisierung des Fernbuslinienverkehrs und Erleichterung des Gelegenheitsverkehrs mit Kraftfahrzeugen	5
5.	Ausgestaltung des Genehmigungswettbewerbes	5
6.	Barrierefreiheit im öffentlichen Personennahverkehr	5
7.	Erleichterung für flexible Bedienungsformen	6
B.	**Einleitung**	7
C.	**Zielerreichung der Gesetzesnovelle**	7
I.	**Anpassung der personenbeförderungsrechtlichen Vorschriften an die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007**	8
1.	Vereinbarkeit mit der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007	8
2.	Definition und Nachweis der Eigenwirtschaftlichkeit	9
a)	Erfahrungen im Verwaltungsvollzug	9
b)	Konsistenz der Regelung	9
c)	Nachweis der Eigenwirtschaftlichkeit	9

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur vom 8. Februar 2017 gemäß § 66 des Personenbeförderungsgesetzes.

Seite

3. Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit im gestuften Genehmigungsverfahren ... 10
a) Standpunkt der Aufgabenträger ... 10
b) Konditionierter Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit ... 11
c) Verlust von Steuerungsmöglichkeiten ... 11
d) Sozialstandards und Personalübernahme ... 11
e) Doppelung von Vergabe- und Genehmigungsverfahren ... 12
4. Ergänzende Regelungen zur Vergabe gemeinwirtschaftlicher Verkehrsleistungen ... 12
a) Erlass allgemeiner Vorschriften ... 12
b) Vorabbekanntmachung ... 13
c) Zulässigkeit der Selbsterbringung und Direktvergabe ... 13
d) Aufteilung in Lose ... 14
e) Vergabereife ... 14
5. Weitere Fragen zum Genehmigungsverfahren ... 14
a) Einvernehmen zur Abweichung von der Vorabbekanntmachung ... 14
b) Antragsfrist für einen eigenwirtwirtschaftlichen Konkurrenzantrag ... 15
c) Zulassung eines verspäteten eigenwirtschaftlichen Genehmigungsantrages ... 15
d) Privilegierte Anhörung des Altunternehmers ... 15
e) Anhörung bei Linienbündelung ... 16
f) Zuständigkeit der Genehmigungsbehörde bei Linienbündelung ... 16
6. Ausgestaltung des wettbewerblichen Vergabeverfahrens ... 28

II. Liberalisierung des Fernbuslinienverkehrs und Erleichterung des Gelegenheitsverkehrs mit Kraftfahrzeugen ... 18

1. Marktentwicklung ... 18
2. Allgemeine Aspekte ... 18
a) Erweiterung des Mobilitätsangebotes ... 18
b) Verkehrsverlagerung auf die Straße ... 19
c) Verkehrsbedienung in der Fläche ... 19
d) Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen ... 19
e) Infrastruktur ... 20
3. Schutz des öffentlichen Personennahverkehrs ... 21
a) Anwendung in der Praxis ... 35
b) Zielerreichung ... 21
4. Barrierefreiheit ... 22
a) Fahrzeuge ... 22
b) Barrierefreie Infrastruktur ... 22

Seite

c) Internationaler Verkehr 22
5. Genehmigungsrechtliche Fragen 22
a) Genehmigung von Haltestellen 22
b) Genehmigung von Fahrplänen und deren Änderung 39
c) Weitere Fragen 23
6. Kontrolle der Lenk- und Ruhezeiten 24
7. Aufhebung des Unterwegsbedienungsverbots 42
III. Ausgestaltung des Genehmigungswettbewerbs 26
1. Informationspflicht der Genehmigungsbehörde 26
2. Antragsfrist 26
3. Verbindliche Zusicherung 26
4. Personelle Ausstattung der Genehmigungsbehörden 27
IV. Barrierefreiheit im öffentlichen Personennahverkehr 28
1. Anpassung der Nahverkehrspläne 28
2. Übergangsbestimmungen 29
3. Fortschritte bei der Herstellung der Barrierefreiheit 29
4. Zielerreichung 29
V. Erleichterung für flexible Bedienungsformen 31
Abkürzungsverzeichnis 32
Anlage 35

A. Zusammenfassung

1. Berichtsauftrag

Nach § 66 des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) hat das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) bis zum 1. Januar 2017 dem Deutschen Bundestag zu berichten, ob die mit dem Gesetz zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften vom 14. Dezember 2012 (BGBl. I. S. 2598) verfolgten Ziele erfüllt wurden und wie sich die Marktöffnung im straßengebundenen Personenfernverkehr auswirkt, auch hinsichtlich der Sozial- und Arbeitsbedingungen.

2. Ziele der Gesetzesnovelle

Hauptziele der Novelle waren

- die Anpassung der Vorschriften an die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007
- die Liberalisierung des Fernbuslinienverkehrs und die
- Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens bei mehreren Anträgen auf Erteilung von eigenwirtschaftlichen Genehmigungen („Genehmigungswettbewerb“).

Ferner sollte das Gesetz dazu beitragen, die vollständige Barrierefreiheit im öffentlichen Personennahverkehr herzustellen und die Genehmigung von flexiblen Bedienungsformen zu erleichtern.

3. Anpassung der personenbeförderungsrechtlichen Vorschriften an die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007

Die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 enthält ein umfangreiches Regelwerk für die Finanzierung und Vergabe von öffentlichen Personenverkehrsdiensten auf Schiene und Straße. Sie betrifft in Deutschland faktisch nur den öffentlichen Nahverkehr. Ziel der Novelle des Personenbeförderungsgesetzes im Jahr 2012 war es, den bewährten Ordnungsrahmen im Allgemeinen und den Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit im Besonderen soweit wie möglich zu erhalten.

Die neue Definition der Eigenwirtschaftlichkeit hat sich bewährt. Zweifelsfragen betreffen eher die Auslegung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 als die Definition im nationalen Recht.

Der Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit hat in der Praxis zu erheblichen Kontroversen geführt:

In einigen Fällen wurden eigenwirtschaftliche Konkurrenzanträge zu geplanten Direktvergaben gestellt. Insbesondere die kommunalen Aufgabenträger befürchten eine Gefährdung der kommunalen Verkehrsunternehmen. Zu deren Schutz wird gefordert, die in der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 vorgesehenen Instrumente (Vorgabe von Sozialstandards und Personalübernahme) auf eigenwirtschaftliche Verkehre ausdehnen.

Die privaten Omnibusunternehmen beklagen eine zunehmende Verdrängung aus dem Markt, insbesondere durch Direktvergaben an kommunale Verkehrsunternehmen. Insbesondere wird bemängelt, dass die Aufgabenträger von der Möglichkeit, für tarifliche Vorgaben allgemeine Vorschriften zu erlassen, zu wenig Gebrauch machten.

Nach Auffassung des BMVI besteht politischer Diskussionsbedarf.

Bei verschiedenen Vorschriften hat sich ein Prüfbedarf für eine Klarstellung oder Ergänzung gezeigt. Zu nennen sind

- Berichtigung der Vorabbekanntmachung
- Linienbündelung bei mittelstandsfreundlichen Vergaben
- Vergabereife
- Anhörung und Zuständigkeiten bei Linienbündelung
- Vereinfachung des wettbewerblichen Vergabeverfahrens

4. Liberalisierung des Fernbuslinienverkehrs und Erleichterung des Gelegenheitsverkehrs mit Kraftfahrzeugen

Durch die Gesetzesnovelle wurden der Konkurrenzschutz der Eisenbahnen im Fernverkehr und auch der Schutz von bestehenden Fernbuslinien beseitigt. Die Neuregelung soll den Wettbewerb zwischen Omnibussen und Eisenbahnen im Fernverkehr ermöglichen und dem Verbraucher eine attraktive Beförderungsalternative eröffnen.

Nach einer kurzen Einführungsphase ging der innerdeutsche Fernbusmarkt zügig in eine dynamische Wachstumsphase über, die durch schnell steigende Fahrgastzahlen, diverse Marktein- und -austritte und eine hohe intra- und intermodale Wettbewerbsintensität geprägt war. Nähere Angaben zu Angebotsseite, Nachfrageseite, Wettbewerb zum Schienenpersonenverkehr sowie zur Arbeitsmarktsituation und den Arbeitsmarktbedingungen sind der beigefügten Marktanalyse zu entnehmen.

Die verkehrspolitischen Auswirkungen der Fernbusliberalisierung werden kontrovers diskutiert. Sehr deutlich wird zum Beispiel kritisiert, dass zwischen dem Fernbus und den Eisenbahnen ungleiche Wettbewerbsbedingungen bestünden. Es gibt im BMVI keine Pläne zur Einführung einer Fernbusmaut. Bis Ende 2017 wird jedoch – entsprechend einer Bitte der Regierungskoalition – eine Prüfung der Ausweitung der Maut auf Fernbusse durchgeführt.

Als nachteilig wird von Verbraucherseite, aber auch dem Busgewerbe, empfunden, dass keine ausreichenden Haltestellenkapazitäten vorhanden sind. Über die Verantwortlichkeiten bestehen unterschiedliche Auffassungen. Die Kommunen erwarten eine verbesserte finanzielle Förderung von Omnibusbahnhöfen.

Der Schutz des öffentlichen Schienenpersonennahverkehrs vor dem Fernbus wird insbesondere von den Aufgabenträgern als unzureichend angesehen.

Bei der Genehmigung von Haltestellen und des Fahrplans sind in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten aufgetreten. Auf Fachebene soll geprüft werden, ob hierfür ein gesetzlicher Änderungsbedarf besteht. Dies gilt auch für eine Reihe von weiteren Fragen der praktischen Umsetzung, die im Zuge der Anhörung angesprochen wurden.

Aus den Ergebnissen der vom BAG durchgeführten Straßenkontrollen ergibt sich, dass sich im Personenverkehr (Linien- und Gelegenheitsverkehr) die Einhaltung der Lenk- und Ruhezeiten (Sozialvorschriften) im Jahr 2015 gegenüber den beiden Vorjahren seit der Fernbusliberalisierung deutlich verschlechtert hat. Die Beanstandungsquote für den Personenverkehr lag bei 26,95 % und damit deutlich über der Beanstandungsquote des Güterverkehrs mit rund 19 %. Zu diesem bedenklichen Ergebnis hat insbesondere der Fernbuslinienverkehr mit einer Beanstandungsquote von 31,61 % beigetragen.

5. Ausgestaltung des Genehmigungswettbewerbes

Die gesetzlichen Änderungen zum 1. Januar 2013 sollten dazu beitragen, bei der Konkurrenz mehrerer eigenwirtschaftlicher Anträge eine objektive und sachgerechte Auswahlentscheidung zu ermöglichen.

Bei der Veröffentlichung der Genehmigungsverzeichnisse im Amtsblatt der Europäischen Union sind unerwartete Schwierigkeiten aufgetreten. Es besteht gesetzlicher Änderungsbedarf.

Die Länder haben einige Verbesserungsvorschläge zum Verfahren vorgelegt. Diese Vorschläge müssen fachlich geprüft werden.

Die Verkehrsverbände fordern eine bessere personelle Ausstattung der Genehmigungsbehörden. Da die Länder für die Ausführung des Gesetzes zuständig sind, richtet sich diese Forderung an die Länder.

6. Barrierefreiheit im öffentlichen Personennahverkehr

Mit der Neuregelung sollen die Aufgabenträger angehalten werden, durch Festlegungen im Nahverkehrsplan bis zum 1. Januar 2022 eine vollständige Barrierefreiheit zu verwirklichen. Ausnahmen sind im Nahverkehrsplan konkret zu benennen und zu begründen. Nach § 62 Absatz 2 PBefG können die Länder unter den dort

genannten Voraussetzungen einen späteren Termin festlegen und Ausnahmetatbestände bestimmen, die eine Einschränkung der Barrierefreiheit rechtfertigen.

Der Umsetzungsprozess ist im Gange. Die Nahverkehrspläne sind zum Teil bereits angepasst worden oder deren Anpassung ist in der Vorbereitung.

Nach Einschätzung der Aufgabenträger kann aber eine vollständige Barrierefreiheit bis zum 1. Januar 2022 nicht erreicht werden. Notwendig sei eine umfangreiche finanzielle Förderung durch Bund und Länder.

Die Länder bestätigen im Wesentlichen diese Einschätzung. Auch sie fordern vom Bund weitere finanzielle Hilfen, z. B. durch ein Sonderprogramm.

7. Erleichterung für flexible Bedienungsformen

Die gesetzliche Änderung bezweckte, die Genehmigung von flexiblen Bedienungsformen zu erleichtern. Anwendungsfälle sind insbesondere Rufbusse, Anrufsammeltaxis, Bürgerbusse und Flughafenzubringer.

Von den Aufgabenträgern wird berichtet, dass die Schwierigkeiten dieser Verkehrsangebote im finanziellen und praktischen Bereich liegen.

B. Einleitung

Mit dem Gesetz zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften vom 14. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2598) wurde das Personenbeförderungsgesetz umfangreich geändert. Hauptziele waren hierbei

- die Anpassung der Vorschriften an die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf der Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates (ABl. Nr. L 315 vom 3.12.2007 S. 1),
- die Liberalisierung des Fernbuslinienverkehrs und die
- Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens bei mehreren Anträgen auf Erteilung von eigenwirtschaftlichen Genehmigungen („Genehmigungswettbewerb").

Ferner sollte das Gesetz dazu beitragen, die vollständige Barrierefreiheit im öffentlichen Personennahverkehr herzustellen und die Genehmigung von flexiblen Bedienungsformen zu erleichtern.

Nach § 66 des Personenbeförderungsgesetzes hat das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) bis zum 1. Januar 2017 dem Deutschen Bundestag zu berichten, ob die mit dem Gesetz zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften vom 14. Dezember 2012 (BGBl. I. S. 2598) verfolgten Ziele erfüllt wurden und wie sich die Marktöffnung im straßengebundenen Personenfernverkehr auswirkt, auch hinsichtlich der Sozial- und Arbeitsbedingungen.

Der Berichtsauftrag überschneidet sich hinsichtlich des Fernbuslinienverkehrs zum Teil mit einer Entschließung des Deutschen Bundestages zur Gesetzesnovelle (Bundestagsdrucksache 17/10859). Auf die in Abschnitt II Nr. 1 der Entschließung genannten Aspekte (Anpassung des Kontrollbedarfs) wird in diesem Bericht eingegangen (Abschnitt C.II.6). Zu den anderen Teilen der Entschließung (Abschnitt II Nr. 3 bis 6) hat die Bundesregierung bereits einen ersten Bericht vorgelegt (Bundestagsdrucksache 18/3544).

C. Zielerreichung der Gesetzesnovelle

Der Vollzug des Personenbeförderungsgesetzes liegt in den Händen der Landesbehörden (Genehmigungsbehörden, Aufgabenträger). Dieser Bericht referiert zum einen die Erkenntnisse, die aus der Bund-Länder-Zusammenarbeit gewonnen wurden. Ergänzend hierzu wurde im Frühjahr 2016 eine Befragung der Länder und Verbände durchgeführt. Hiermit sollte insbesondere auch dem Verkehrsgewerbe, den Gewerkschaften und den Verbraucherverbänden die Möglichkeit gegeben werden, ihre Erfahrungen und Wertungen einzubringen.

Ein weiterer Bestandteil des Berichts ist die vom Bundesamt für Güterverkehr (BAG) erstellte Marktanalyse des Fernbuslinienverkehrs (im Nachfolgenden als „ Marktanalyse" bezeichnet). Diese Untersuchung wurde vom BMVI in Auftrag gegeben, um einen Einblick in das Marktgeschehen und die Auswirkungen der Fernbusliberalisierung zu gewinnen. Sie wird diesem Bericht als Anlage beigefügt und wird nach Zuleitung des Berichtes an den Deutschen Bundestag auf der Homepage des BAG veröffentlicht werden.

Dieser Bericht greift die wichtigsten Themen auf, die aus der Vollzugspraxis und der Befragung sichtbar geworden sind. Er orientiert sich an den eingangs genannten Zielen der Gesetzesnovelle. Einige der von den Ländern und Verbänden angesprochenen Themen, die nicht direkt mit der Gesetzesnovelle zusammenhängen, wurden nicht berücksichtigt. Zu nennen sind insbesondere

- die Überprüfung des Taxen- und Mietwagenrechts,
- die Standardisierung der Daten und Schnittstellen im öffentlichen Personenverkehr und die Verpflichtung der Anbieter, ihre Vertriebskanäle für Dritte zu öffnen, und
- die Überprüfung der Freistellungsverordnung zum Personenbeförderungsgesetz.

I. Anpassung der personenbeförderungsrechtlichen Vorschriften an die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007

Mit der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 wurde auf europäischer Ebene ein umfangreiches Regelwerk für die Finanzierung und Vergabe von Personenverkehrsleistungen auf Schiene und Straße geschaffen. Diese Verordnung gilt unmittelbar in den Mitgliedstaaten. Sie enthält Übergangsregelungen und Spielräume, die von den Mitgliedstaaten auszufüllen sind.

Mit der Gesetzesnovelle wurde das Personenbeförderungsgesetz an den neuen europäischen Rechtsrahmen angepasst. Ziel hierbei war es, den bewährten Ordnungsrahmen zu erhalten, soweit dies nach der Verordnung zulässig ist.

Das Personenbeförderungsgesetz differenziert wie bisher zwischen eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Verkehren. Eigenwirtschaftliche Verkehre werden vom Verkehrsunternehmen in eigener Initiative betrieben und bedürfen grundsätzlich keiner öffentlichen Zuschüsse. Sie fallen nicht unter die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007. Gemeinwirtschaftliche Verkehre werden vom Aufgabenträger nach den Regeln der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 vergeben. Sowohl für eigenwirtschaftliche als auch für gemeinwirtschaftliche Verkehre ist eine Genehmigung nach dem Personenbeförderungsgesetz notwendig. Der schon bisher geltende Grundsatz, dass eigenwirtschaftliche Verkehrsleistungen Vorrang besitzen, wurde beibehalten (vgl. § 8 Absatz 4 Satz 1 PBefG).

1. Vereinbarkeit mit der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007

Nach Auffassung einiger Verbände widerspricht der im Personenbeförderungsgesetz gewählte Ansatz der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007. Diese Verordnung besitze einen umfassenden Geltungsanspruch und müsse insbesondere auch für eigenwirtschaftliche Verkehre angewendet werden. Zur Begründung wird angeführt, dass die Genehmigung für eigenwirtschaftliche Verkehre vor Konkurrenz schütze und damit ein ausschließliches Recht im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 sei. Die Vertreter dieser Auffassung berufen sich unter anderem auf eine Mitteilung der Europäischen Kommission (Mitteilung der Kommission über die Auslegungsleitlinien zu der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße, ABL. C 92 vom 29. März 2014, S. 1). Hierin wird Folgendes ausgeführt:

„Die Mitgliedstaaten können jedoch durch Rechtsvorschriften oder Verwaltungspraktiken auch Rechte gewähren, die nicht-ausschließlich erscheinen, aber andere Unternehmen de facto an einer Marktbeteiligung hindern. So können beispielsweise Verwaltungsvereinbarungen, mit denen die Genehmigung zum Betrieb öffentlicher Verkehrsdienste erteilt wird, sofern bestimmte Kriterien bezüglich des gewünschten Umfangs und der gewünschten Qualität dieser Dienste erfüllt werden, in der Praxis zu einer Beschränkung der Zahl der Betreiber auf dem Markt führen. Die Kommission ist der Auffassung, dass der in der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 verwendete Begriff der Ausschließlichkeit auch diesen Sachverhalt einschließt."

Diese Auffassung wurde bereits bei den Beratungen zur Novelle des Personenbeförderungsgesetzes vertreten. Nach Ansicht des BMVI ist die in § 13 Absatz 2 PBefG verankerte Schutzwirkung von eigenwirtschaftlichen Genehmigungen nicht so stark ausgeprägt, dass hierin eine Ausschließlichkeit im Sinne des Artikels 2 Buchstabe f der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 gesehen werden kann. Diese Definition verlangt nämlich einen Ausschluss sämtlicher Betreiber. Demgegenüber ist die Schutzwirkung des § 13 Absatz 2 Satz 1 PBefG davon abhängig, dass der Verkehr befriedigend bedient werden kann.

Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass die Bedeutung der Frage, ob mit der Genehmigung ein ausschließliches Recht erteilt wird oder nicht, oft überschätzt wird. Aus Sicht des BMVI genügt das im Personenbeförderungsgesetz geregelte Genehmigungsverfahren im Wesentlichen den materiellen Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007. So werden insbesondere die Anforderungen des Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 an das Vergabeverfahren (Offenheit, Fairness, Transparenz und Nichtdiskriminierung) durch die gesetzlichen Vorgaben im Personenbeförderungsgesetz für das Genehmigungsverfahren erfüllt.

2. Definition und Nachweis der Eigenwirtschaftlichkeit

Mit der neuen Definition eigenwirtschaftlicher Verkehrsleistungen in § 8 Absatz 4 Satz 2 und 3 PBefG wurde der nationale Gestaltungsspielraum weitgehend ausgeschöpft. So wurden auch Ausgleichszahlungen, die aufgrund allgemeiner Vorschriften nach Artikel 3 Absatz 2 und 3 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 geleistet werden, in den Begriff der Eigenwirtschaftlichkeit einbezogen. Dies bedeutet z. B., dass Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr nach § 45a PBefG oder ähnlichen Landesvorschriften die Eigenwirtschaftlichkeit des Verkehrs nicht berühren.

a) Erfahrungen im Verwaltungsvollzug

Die meisten Länder haben mit der neuen Definition keine Schwierigkeiten oder heben hervor, dass noch keine Erfahrungen dazu vorliegen.

Von einigen Ländern wird darauf hingewiesen, dass noch Unklarheiten bei der Anwendung bestehen. Genannt wird z. B. die Frage, ob die Finanzierung des Verkehrs mittels steuerlichen Querverbunds zur Gemeinwirtschaftlichkeit führt. Als problematisch wird auch angesehen, welche Anforderungen an eine allgemeine Vorschrift zu stellen sind.

Nach Auffassung des BMVI ist die Definition eindeutig. Die angesprochenen Zweifelsfragen betreffen die richtige Auslegung und Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007. Eine Klarstellung durch den nationalen Gesetzgeber ist aus rechtlichen Gründen nicht möglich. Wären z. B. steuerliche Vorteile als Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen anzusehen, könnte eine nationale Regelung nichts Gegenteiliges bestimmen.

b) Konsistenz der Regelung

Von Verbandsseite wurde bemängelt, dass die Definition einen Zirkelschluss enthalte: Nach § 8 Absatz 4 Satz 2 PBefG sollen finanzielle Ausgleichsleistungen der öffentlichen Hand, die im Rahmen einer allgemeinen Vorschrift nach Artikel 3 Absatz 2 und 3 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 von den Aufgabenträgern gewährt werden, die Eigenwirtschaftlichkeit nicht infrage stellen. § 8a Absatz 1 PBefG ermächtige die zuständigen Behörden (Aufgabenträger) jedoch erst dann zum Erlass einer solchen allgemeinen Vorschrift, wenn eine ausreichende Verkehrsbedienung nicht eigenwirtschaftlich möglich ist. Da eine Ausgleichsleistung aufgrund allgemeiner Vorschriften die Eigenwirtschaftlichkeit nach § 8 Absatz 4 PBefG nicht tangieren soll, sei es in sich widersprüchlich, die Ermächtigung zum Erlass allgemeiner Vorschriften an die Voraussetzung zu knüpfen, dass eine ausreichende Verkehrsbedienung eigenwirtschaftlich nicht möglich ist.

Das BMVI hält an der bisher vertretenen Rechtsauffassung fest, wonach die Vorgaben des Gesetzes eindeutig sind.

c) Nachweis der Eigenwirtschaftlichkeit

In der Verwaltungspraxis sind häufiger Zweifel aufgetreten, ob ein beantragter Verkehr tatsächlich eigenwirtschaftlich erbracht werden kann. Diese Frage ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn ein eigenwirtschaftlicher Antrag mit einem geplanten Vergabeverfahren des Aufgabenträgers konkurriert. Stellt sich nach Betriebsaufnahme heraus, dass ein eigenwirtschaftlicher Verkehr nicht auskömmlich betrieben werden kann, kann der Unternehmer eine Entbindung von der Betriebspflicht beantragen (vgl. § 21 Absatz 4 PBefG). Er bleibt allerdings verpflichtet, den Verkehr bis zu der Entscheidung über den Antrag aufrechtzuerhalten.

Im Hinblick auf die mit einer Entbindung drohende Versorgungslücke wird von mehreren Seiten vorgeschlagen, einen Nachweis der Eigenwirtschaftlichkeit zu verlangen und hierfür einheitliche Vorgaben zu erstellen.

Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. Oktober 2013 (Az. 3 C 26.12) kann die Genehmigungsbehörde einen Antrag ablehnen, wenn Zweifel an der Dauerhaftigkeit des Betriebs bestehen. Die Genehmigungsbehörde ist schon nach dem geltenden Recht befugt, den Antragsteller um ergänzende Unterlagen zu bitten (vgl. § 13 Absatz 1 Satz 1 PBefG). Das BMVI wird im Bund-Länder-Fachausschuss Straßenpersonenverkehr (BLFA Straßenpersonenverkehr) mit den Ländern beraten, inwieweit in der Sache Klarstellungsbedarf besteht.

3. Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit im gestuften Genehmigungsverfahren

Der Aufgabenträger ist verpflichtet, spätestens ein Jahr vor Einleitung des wettbewerblichen Vergabeverfahrens oder ein Jahr vor der Direktvergabe im Amtsblatt der Europäischen Union einige Informationen zu dem geplanten Dienstleistungsauftrag zu veröffentlichen (Artikel 7 Absatz 2 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007). § 8 Absatz 2 Satz 1 PBefG erstreckt diese Informationspflicht auf öffentliche Aufträge im Sinne des § 103 GWB (hierunter fallen die gewöhnlichen Ausschreibungen) und gibt den Aufgabenträgern auf, in dieser Veröffentlichung (im PBefG als „Vorabbekanntmachung“ bezeichnet) die mit dem Dienstleistungsauftrag verbundenen Anforderungen für Fahrplan, Beförderungsentgelt und Standards anzugeben.

Besteht Interesse an einer eigenwirtschaftlichen Erbringung der in der Vorabbekanntmachung beschriebenen Verkehrsleistungen, muss der Genehmigungsantrag grundsätzlich innerhalb einer Frist von drei Monaten gestellt werden (§ 12 Absatz 6 Satz 1 PBefG). Die Genehmigungsbehörde prüft im Genehmigungsverfahren, ob der Antragsteller die subjektiven Voraussetzungen erfüllt (§ 13 Absatz 1 und 1a PBefG). In materieller Hinsicht ist insbesondere zu prüfen, ob der Genehmigungsantrag mit dem Nahverkehrsplan im Einklang steht und die Anforderungen in der Vorabbekanntmachung erfüllt werden (§ 13 Absatz 2a PBefG). Werden diese Voraussetzungen erfüllt, ist der eigenwirtschaftliche Antrag zu genehmigen. Das vom Aufgabenträger geplante Vergabeverfahren wird hiermit hinfällig.

a) Standpunkt der Aufgabenträger

Der Vorrang eigenwirtschaftlicher Verkehrsleistungen wird insbesondere von den Aufgabenträgern kritisiert. Nach ihrer Auffassung stehen die gesetzlichen Regelungen im Widerspruch zur Verantwortung der Aufgabenträger, den öffentlichen Nahverkehr organisatorisch, planerisch und finanziell sicherzustellen, und greifen in die vom Grundgesetz garantierte Selbstverwaltung ein. Dieser Kritik schließen sich auch die Gewerkschaften an.

Dabei besteht vor allem die Sorge, dass ein erfolgreicher eigenwirtschaftlicher Antrag dazu führe, dass die Kommune ihren Verkehrsbetrieb verliert und die damit verbundenen finanziellen und sozialen Konsequenzen tragen muss. Als Negativbeispiele werden die Stadtverkehre in Pforzheim und Hildesheim genannt.

Die Aufgabenträger fordern eine schnelle gesetzliche Änderung und für den Fall, dass diese nicht kurzfristig möglich ist, den § 8 Absatz 4 PBefG für einen Übergangszeitraum verfassungs- und europarechtskonform auszulegen.

Aus Sicht des BMVI bewegt sich die geltende Regelung im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007. Nach Artikel 5 Absatz 2 Satz 1 dieser Verordnung können die zuständigen Behörden öffentliche Personenverkehrsdienste an ein eigenes Unternehmen vergeben („Inhouse-Vergabe“). Diese Regelung steht allerdings unter dem Vorbehalt des nationalen Rechts („Sofern dies nicht nach nationalem Recht untersagt ist …“). Dem nationalen Gesetzgeber ist es daher nicht verwehrt, eine Inhouse-Vergabe nur dann zuzulassen, wenn keine eigenwirtschaftliche Verkehrserbringung möglich ist.

Auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht ist der Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit nicht zu beanstanden. Das Recht der Selbstverwaltung gilt nach Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 GG nur im Rahmen der Gesetze. Ferner ist zu berücksichtigen, dass auch die Erbringung von Verkehrsleistungen im öffentlichen Personenverkehr (ÖPNV) verfassungsrechtlich durch das Grundrecht der Berufsfreiheit (Artikel 12 GG) geschützt ist. Dieses Grundrecht kann zwar durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden. Es gibt jedoch keine verfassungsrechtlichen Anhaltspunkte, dass die Kommunen im Nahverkehr ein Versorgungsmonopol besitzen.

Der ganz überwiegende Teil der Verkehrsleistungen wird im ÖPNV durch öffentliche Unternehmen erbracht, die von den Aufgabenträgern meist direkt beauftragt werden. Nach Angaben des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (VDV) betrug der Anteil seiner Mitgliedsunternehmen im Jahr 2014 88,8 %, im Jahr zuvor 88,2 %. Hierbei dürfte es fast ausnahmslos um Direktvergaben handeln. Bei dem verbleibenden Teil handelt es sich um Vergaben im Wettbewerb (insbesondere Ausschreibungen) und um eigenwirtschaftliche Verkehre. Eine nähere Differenzierung ist nicht möglich.

Das BMVI hält eine politische Diskussion über das Anliegen der kommunalen Aufgabenträger sowie über die Erbringung von eigenwirtschaftlichen Verkehren für angebracht.

b) Konditionierter Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit

Das private Omnibusgewerbe beklagt, dass die Aufgabenträger vielerorts in ihren Nahverkehrsplänen die Anforderungen so hoch schraubten, dass eine eigenwirtschaftliche Erbringung von Verkehrsleistungen nicht möglich sei. Dies betreffe auch ländliche Regionen. Die Genehmigungsbehörden vernachlässigten häufig ihre Gestaltungsmöglichkeiten nach § 8 Absatz 3a PBefG.

Umgekehrt wird von den Aufgabenträgern, aber auch von Gewerkschaftsseite kritisiert, dass für eigenwirtschaftliche Verkehrs weniger anspruchsvolle Zulassungsvoraussetzen gälten als für gemeinwirtschaftliche Verkehre. Diese Kritik zielt insbesondere auf die Regelung in § 13 Absatz 2a Satz 3 PBefG, wonach eigenwirtschaftliche Anträge auch dann zu genehmigen sind, wenn der beantragte Verkehr dem bisherigen Verkehrsangebot entspricht und darüber hinaus von den in der Vorbekanntmachung beschriebenen Anforderungen zur Sicherstellung der ausreichenden Verkehrsbedienung nur unwesentlich abweicht („konditionierter Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit“).

Aus Sicht des BMVI, aber auch der meisten Länder, ist der gesetzliche Regelungsmechanismus sachgerecht und stellt einen ausgewogenen Kompromiss der widerstreitenden Interessen dar.

c) Verlust von Steuerungsmöglichkeiten

Der Vorrang eigenwirtschaftlicher Verkehrsleistungen wird von den Aufgabenträgern und Gewerkschaften auch deshalb kritisiert, weil keine ausreichenden Steuerungsmöglichkeiten bestünden. Im Personenbeförderungsgesetz fehle es an einer praktikablen Handhabe, den eigenwirtschaftlichen Verkehr während der Genehmigungslaufzeit an sich verändernde Bedürfnisse anpassen. Ferner gebe es keine geeigneten Kontroll- und Sanktionsmechanismen, um die dauerhafte Einhaltung der Auflagen tatsächlich sicherzustellen. Diese Kritik wird auch von der Verbraucherseite unterstützt.

Nach Auffassung des BMVI ist diese Kritik nicht gerechtfertigt. Hinzuweisen ist auf folgende Gesichtspunkte:

- Der Unternehmer, der einen eigenwirtschaftlichen Verkehr betreibt, wird häufig in eigenem Interesse auf eine veränderte Verkehrsnachfrage reagieren. Sollte dies nicht der Fall sein, kann die Genehmigungsbehörde dem Unternehmer auferlegen, den Verkehr anzupassen und seinen Fahrplan zu ändern (§ 21 Absatz 3 Satz 1, § 40 Absatz 3 PBefG). Voraussetzung hierfür ist allerdings die wirtschaftliche Zumutbarkeit. Fehlt diese, kann der Aufgabenträger ergänzende Verkehrsleistungen bestellen.

- Die Erfüllung der Betriebspflicht wird von der Genehmigungsbehörde überwacht (vgl. § 54 Absatz 1 PBefG). Sie ist nach § 25 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 PBefG verpflichtet, die Genehmigung zu widerrufen, wenn bei eigenwirtschaftlichen Verkehren die Betriebspflichten nachhaltig nicht erfüllt werden.

Der Aufgabenträger ist formell nicht in die Überwachung eingebunden. Es wird jedoch in seinem Interesse liegen, auf die Einhaltung der Standards zu achten und gegebenenfalls die Genehmigungsbehörde zu informieren.

d) Sozialstandards und Personalübernahme

Nach Artikel 4 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 kann die zuständige Behörde verlangen, dass der neue Betreiber das Personal des alten Betreibers übernimmt. Sie kann auch Sozialstandards vorgeben, z. B. die Anwendung eines Mindestlohns von repräsentativen Tarifverträgen. Diese Vorschrift wird in den meisten Ländern durch Tariftreuegesetze konkretisiert.

Die genannten Befugnisse stehen der zuständigen Behörde nur bei der Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages zu. Sie greifen nicht gegenüber einem Betreiber, der Verkehrsleistungen eigenwirtschaftlich erbringen will.

Von mehreren Seiten wird gefordert, die Befugnisse der Aufgabenträger auf die Erbringung von eigenwirtschaftlichen Verkehren auszudehnen.

Das BMVI vertritt die Auffassung, dass die Anordnung einer Personalübernahme für eigenwirtschaftliche Verkehre nicht sachgerecht ist. Verkehrsunternehmer, die sich um einen eigenwirtschaftlichen Verkehr bewerben, haben keine Möglichkeit, die hierdurch verursachten Mehrkosten geltend zu machen. Eine eigenwirtschaftliche Erbringung wäre in den meisten Fällen nicht mehr möglich.

Hinsichtlich anderer Sozialstandards besteht nach Auffassung des BMVI noch Diskussionsbedarf. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Anordnung von Sozialstandards nicht nur dem Schutz der Beschäftigten dient, sondern auch einen fairen Wettbewerb ermöglichen soll. Zu vermeiden ist jedoch, dass mit der Vorgabe von Sozialstandards geltende Tarifverträge ausgehebelt werden.

e) Doppelung von Vergabe- und Genehmigungsverfahren

Nach dem Personenbeförderungsgesetz besteht für die Personenbeförderung im ÖPNV Genehmigungspflicht (vgl. § 2 Absatz 1 PBefG). Die Genehmigungspflicht besteht unabhängig davon, ob es sich um einen eigenwirtschaftlichen oder gemeinwirtschaftlichen Verkehr handelt.

Die kommunalen Aufgabenträger und Verbraucher sehen den „Behördendualismus“ von Aufgabenträgern und Genehmigungsbehörden als nachteilig an. Die Doppelung von Genehmigungs- und Vergabeverfahren führten zu getrennten Genehmigungs- und Vergabeentscheidungen, die nachfolgend auf unterschiedlichen Rechtswegen mit unterschiedlichen Verfahrensdauern angegriffen werden könnten. Es bestehe die Gefahr von „Hängepartien“ und divergierenden Entscheidungen, die kostspielige Notbetrauungen und Einstweilige Erlaubnisse erforderlich machen, um dennoch eine ausreichende Verkehrsbedienung sicherstellen zu können. Nach Auffassung der kommunalen Aufgabenträger ließen sich viele Schwierigkeiten lösen, wenn die Genehmigungsbehörde auf eine rein gewerberechtliche Zulassung beschränkt würde. Diese Kritik wird auch von der Verbraucherseite unterstützt.

Das Anliegen der kommunalen Aufgabenträger wurde bereits im Gesetzgebungsverfahren diskutiert. Nach Auffassung des BMVI ist dieses Modell nicht geeignet, eine objektive Entscheidung zu gewährleisten. So kann z. B. eine Direktvergabe an das eigene Unternehmen bestehende Rechte anderer Unternehmer tangieren. Ferner fehlt es an der nötigen Neutralität, wenn über die Zulassung eigenwirtschaftlicher Verkehrsangebote entschieden werden muss.

4. Ergänzende Regelungen zur Vergabe gemeinwirtschaftlicher Verkehrsleistungen

Nach der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 sind ausschließliche Rechte und Ausgleichsleistungen für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen durch einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag zu gewähren (Artikel 3 Absatz 1). Besteht die gemeinwirtschaftliche Verpflichtung in der Festsetzung eines Höchsttarifes für alle Fahrgäste oder bestimmte Gruppen von Fahrgästen, kann der Ausgleich in einer allgemeinen Vorschrift geregelt werden. Hierauf verweist die Vorschrift in § 8a Absatz 1 PBefG. Im Übrigen enthält die Vorschrift des § 8a PBefG ergänzende Regelungen zur Vergabe und Nachprüfung von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen.

a) Erlass allgemeiner Vorschriften

Das private Omnibusgewerbe bemängelt, dass von dem Instrument der allgemeinen Vorschriften zu wenig Gebrauch gemacht werde. Dies führe dazu, dass private Verkehrsunternehmen aus ihren bisher eigenwirtschaftlichen Linienverkehrsgenehmigungen gedrängt würden. Nach dieser Auffassung folgt aus dem Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit auch eine Verpflichtung, für tarifliche Vorgaben allgemeine Vorschriften zu erlassen. Dies solle im Gesetz klargestellt werden.

Nach der gegenteiligen Auffassung, die insbesondere von den kommunalen Aufgabenträgen und den öffentlichen Unternehmen vertreten wird, besitze die zuständige Behörde ein Wahlrecht. Tarifliche Vorgaben könnten entweder in einem öffentlichen Dienstleistungsauftrag oder in allgemeinen Vorschriften angeordnet werden. Da sich das Wahlrecht aus der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 ergebe, könne es nicht durch nationale Vorschriften eingeschränkt werden. Diese Auffassung wird von allen Ländern geteilt. Die Vertreter dieser Auffassung halten ebenfalls eine Klarstellung im Gesetz für geboten.

Nach Kenntnis des BMVI ist diese Rechtsfrage Gegenstand mehrerer Gerichtsverfahren. Eine Klarstellung im Gesetz ist problematisch, weil es sich hierbei um die Anwendung des europäischen Rechts handelt.

Das BMVI hat die Länder mit Schreiben vom 11. September 2014 aufgefordert, den Vorrang eigenwirtschaftlicher Verkehre zu beachten. Allgemeine Vorschriften sind ein wichtiges Instrument, um die auch vom Gesetz gebotene Förderung des Mittelstandes zu realisieren.

Das öffentliche Verkehrsgewerbe weist darauf hin, dass die Aufgabenträger bei dem Erlass oder der Umsetzung von allgemeinen Vorschriften zu restriktiven Ausgleichsregelungen neigten. Nach seiner Auffassung sollten die Aufgabenträger einen auskömmlichen Ausgleich für die Erfüllung der aufgegebenen Verpflichtungen einschließlich eines tatsächlichen angemessenen Gewinns festlegen. Zum Teil wird eine gesetzliche Klarstellung gefordert.

Das BMVI sieht in der Sache weiteren Prüfungs- und Diskussionsbedarf.

b) Vorabbekanntmachung

In der Vorabbekanntmachung sollen die Aufgabenträger die in dem Dienstleistungsauftrag beabsichtigten Anforderungen an das Bedienungsniveau angeben (§ 8a Absatz 2 Satz 3 PBefG). Die Vorbekanntmachung ist spätestens 1 Jahr vor der Einleitung des Vergabeverfahrens zu veröffentlichen.

Die kommunalen Spitzenverbände halten diese Regelung teilweise für praxisuntauglich. Sie weisen darauf hin, dass sich demografische und verkehrswirtschaftliche Veränderungen ergeben können, die nicht langfristig vorauszusehen sind (z. B. Zusammenlegung von Schulstandorten, deren Schließung oder wesentliche Verkleinerung, Änderung bei Gewerbebetrieben oder jüngst auch durch neue Einrichtungen der Flüchtlingsunterbringung). In diesen Fällen bestehe die Gefahr, dass der Aufgabenträger von seiner Vorabbekanntmachung abweichen muss und hiermit wegen der gesetzlichen Fiktion in § 12 Absatz 6 Satz 3 PBefG sein Einvernehmen zu einem eigentlich verspäteten eigenwirtschaftlichen Antrag erteilt.

Es wird daher vorgeschlagen, dem Aufgabenträger eine Berichtigung seiner Vorabbekanntmachung zu gestatten. Damit würde ein neues, auf drei Monate befristetes Antragsfenster für eigenwirtschaftliche Anträge ausgelöst werden.

Aus Sicht des BMVI ist dieser Vorschlag einer weiteren Prüfung zu unterziehen. Die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 verlangt, dass bei Änderungen der Veröffentlichung so rasch wie möglich eine Berichtigung vorgenommen werden muss (Artikel 7 Absatz 2 Satz 3). Allerdings muss ausgeschlossen werden, dass die Berichtigung nur vorgenommen wird, um einem bereits gestellten eigenwirtschaftlichen Antrag den Boden zu entziehen.

c) Zulässigkeit der Selbsterbringung und Direktvergabe

Nach Artikel 5 Absatz 2 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 dürfen die zuständigen Behörden öffentliche Personenverkehrsdienste selbst erbringen oder an ein eigenes Unternehmen direkt vergeben („Inhouse-Vergabe“). Die Direktvergabe ist nach Artikel 5 Absatz 4 ferner zulässig, wenn der öffentliche Dienstleistungsauftrag bestimmte Schwellenwerte nicht überschreitet („KMU-Direktvergabe“). Beide Regelungen stehen unter dem Vorbehalt des nationalen Rechts („Sofern dies nicht nach nationalem Recht untersagt ist …“). Die Vorschrift des § 8a Absatz 3 PBefG stellt klar, dass die zuständigen Behörden in Deutschland befugt sind, von diesen Optionen Gebrauch zu machen.

Das private Omnibusgewerbe kritisiert, dass die zuständigen Behörden von der Inhousevergabe einen extensiven Gebrauch machen. Es sei nahezu flächendeckend zu beobachten, dass immer dann, wenn ein eigenes Unternehmen besteht, dieses auch mit einer Direktvergabe betraut werde. Besonders bedenklich sei eine festzustellende Tendenz zur Kommunalisierung: In die Inhouse-Vergabe würden oft auch Verkehre einbezogen, die bislang von mittelständischen Unternehmen betrieben worden seien.

Nach Auffassung des privaten Omnibusgewerbes verstoßen flächendeckende Direktvergaben gegen das Gebot der Berücksichtigung der Interessen kleiner und mittlerer Unternehmen. Der notwendige Schutz mittelständischer Strukturen könne neben dem Erlass allgemeiner Vorschriften durch eine gesetzliche Regelung erreicht

werden, wonach bei einer Inhouse-Vergabe immer auch eine KMU-Direktvergabe an ein vor Ort ansässiges mittelständisches Unternehmen notwendig ist.

Nach einem anderen Vorschlag sollte die Inhouse-Vergabe in dem Sinne eingeschränkt werden, dass Verkehre, die bisher noch nicht von dem kommunalen Unternehmen erbracht wurden, nur dann einbezogen werden dürfen, wenn die Durchführung eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens kein wirtschaftlicheres Ergebnis erwarten lässt.

Das BMVI hält diese Vorschläge für diskussionswürdig. Der Schutz der kommunalen Unternehmen (siehe oben C.I.3.a) und der Schutz der mittelständischen Interessen sollten in einem ausgewogenen Verhältnis stehen.

d) Aufteilung in Lose

Bei der Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages im wettbewerblichen Verfahren nach Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 und bei der Direktvergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages nach Artikel 5 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 sind die Interessen des Mittelstandes angemessen zu berücksichtigen (§ 8 Absatz 4 Satz 1 PBefG). Für das wettbewerbliche Verfahren wird zusätzlich gefordert, dass die Leistungen in Lose aufgeteilt zu vergeben sind (§ 8a Absatz 4 Satz 2 PBefG).

Die kommunalen Spitzenverbände bemängeln, dass die Verpflichtung zur Losvergabe im Widerspruch stehe zu der Befugnis der Aufgabenträger, Linien zu bündeln oder ein Gesamtnetz zu bilden. Habe der Aufgabenträger in der Vorabbekanntmachung festgelegt, dass z. B. ein Linienbündel als Gesamtleistung vergeben wird, so sei es widersinnig, ihn rechtlich zu verpflichten, im Rahmen der nachfolgenden Vergabe dieses Linienbündels wieder Lose zu bilden und das Linienbündel aufzuspalten. Damit gehe der Zweck der Linienbündelung wieder verloren.

Das BMVI wird gemeinsam mit den Ländern und maßgeblichen Verbänden beraten, ob Klarstellungsbedarf besteht.

e) Vergabereife

Wird ein eigenwirtschaftlicher Konkurrenzantrag abgelehnt, weil die in der Vorabbekanntmachung oder im Nahverkehrsplan aufgestellten Anforderungen des Aufgabenträgers nicht erfüllt werden, kann der Aufgabenträger anschließend das Vergabeverfahren (z. B. Direktvergabe oder Ausschreibung) einleiten. Zeitliche Engpässe ergeben sich, wenn die Entscheidung über den eigenwirtschaftlichen Antrag mit Rechtsmitteln angegriffen wird. Dies kann zu jahrelangen Verzögerungen führen.

Die kommunalen Spitzenverbände schlagen eine gesetzliche Regelung vor, dass das Vergabeverfahren in jedem Fall zwölf Monate nach Veröffentlichung der Vorabinformation im EU-Amtsblatt begonnen werden darf. Nur so könne gewährleistet werden, dass nach einer abschließenden Entscheidung über die Unzulässigkeit eines eigenwirtschaftlichen Antrags der Aufgabenträger nicht ohne Betreiber dasteht, sondern die Verkehrsbedienung – ohne die Notwendigkeit einer kostspieligen Notbetrauung/Einstweiligen Erlaubnis – durch den Sieger des Vergabeverfahrens unmittelbar aufgenommen werden kann.

Das BMVI wird mit den Ländern und maßgeblichen Verbänden prüfen, ob hierfür eine gesetzliche Änderung notwendig ist.

5. Weitere Fragen zum Genehmigungsverfahren

Im Zusammenhang mit den gesetzlichen Neuerungen sind weitere Vorschläge zur Verbesserung des Genehmigungsverfahrens gemacht worden. Sie betreffen zum Teil die wettbewerbliche Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens, zum Teil Zuständigkeitsfragen.

a) Einvernehmen zur Abweichung von der Vorabbekanntmachung

Nach § 13 Absatz 2a Satz 2 PBefG kann der Aufgabenträger einem eigenwirtschaftlichen Genehmigungsantrag, der die in der Vorabbekanntmachung aufgestellten Anforderungen nicht vollständig erfüllt, zur Geneh-

migungsfähigkeit verhelfen, indem er sein Einvernehmen mit der Unterschreitung erklärt. Durch diese nachträgliche Abweichung kann ein Verkehrsunternehmen jedoch einen Wettbewerbsvorteil gegenüber Konkurrenten erhalten, die mit Blick auf die Vorgaben des Aufgabenträgers von einem Genehmigungsantrag abgesehen haben.

Die Aufgabenträger schlagen vor, dieser möglichen Bevorzugung durch eine ergänzende Regelung vorzubeugen. Falls der Aufgabenträger bereit ist, seine Anforderungen zu reduzieren, soll er eine Berichtigung der Vorabbekanntmachung im EU-Amtsblatt vornehmen und damit eine erneute Antragsfrist zur Einreichung eigenwirtschaftlicher Anträge auslösen.

Das BMVI wird diesen Vorschlag in die weitere Diskussion einbringen und erörtern, ob der Vorschlag umsetzbar ist.

b) Antragsfrist für einen eigenwirtwirtschaftlichen Konkurrenzantrag

Das private Omnibusgewerbe meint, dass die Antragsfrist von drei Monaten zu kurz bemessen ist. Dies gelte insbesondere für den Fall einer Direktvergabe an einen internen Betreiber. Im Extremfall (Bekanntmachung 12 Monate vor Vergabe abzüglich der dreimonatigen Antragsfrist und einer sechsmonatigen Verfahrensdauer) würde der Antragsteller erst drei Monate vor Aufnahme des Verkehrs eine Liniengenehmigung erhalten, was für eine ordnungsgemäße Aufnahme des Verkehrs nicht ausreiche.

Nach Auffassung des BMVI ist die Antragsfrist im Regelfall ausreichend bemessen. Die dreimonatige Antragsfrist für einen eigenwirtschaftlichen Verkehr beginnt mit der Vorabbekanntmachung, die spätestens ein Jahr vor Einleitung des wettbewerblichen Vergabeverfahrens oder ein Jahr vor der Direktvergabe vorgenommen werden muss. Bei deren Terminierung ist vom Aufgabenträger zu berücksichtigen, dass im Falle einer geplanten Direktvergabe von dem beauftragten Unternehmen noch eine Antragsfrist von weiteren sechs Monaten einzuhalten ist (vgl. § 12 Absatz 7 Satz 1 PBefG). Setzt sich ein eigenwirtschaftlicher Konkurrenzantrag durch, so verbleiben dem Unternehmer unter Berücksichtigung einer sechsmonatigen Dauer des Genehmigungsverfahrens insgesamt neun Monate für die Aufnahme des Verkehrs.

c) Zulassung eines verspäteten eigenwirtschaftlichen Genehmigungsantrages

Nach § 12 Absatz 6 Satz 2 PBefG kann die Genehmigungsbehörde im Einvernehmen mit dem Aufgabenträger einen verspäteten eigenwirtschaftlichen Konkurrenzantrag zulassen. Das Einvernehmen gilt als erteilt, wenn der von dem Aufgabenträger beauftragte (gemeinwirtschaftliche) Verkehr den in der Vorabbekanntmachung aufgestellten Anforderungen nicht entspricht.

Von einem Land wird diese Regelung als unzureichend angesehen. Von der Abweichung würden allenfalls die Verkehrsunternehmen vor Ort Kenntnis erhalten, nämlich bei der Anhörung zu dem gemeinwirtschaftlichen Antrag. Diese Verkehrsunternehmen hätten dann die Möglichkeit, einen eigenwirtschaftlichen Antrag nach Ablauf der Frist zu stellen. Andere Verkehrsunternehmen wären mangels Kenntnis von der Abweichung faktisch ausgeschlossen.

Nach Auffassung des BMVI wäre auch bei dieser Fallkonstellation zu überlegen, ob der Aufgabenträger zu einer Berichtigung seiner Vorabbekanntmachung verpflichtet werden sollte. Diese Thematik bedarf insgesamt noch einer näheren Prüfung.

d) Privilegierte Anhörung des Altunternehmers

Die Genehmigungsfähigkeit eines eigenwirtschaftlichen Konkurrenzantrages hängt unter anderem davon ab, ob das beantragte Verkehrsangebot dem bisherigen Verkehrsangebot entspricht und – sofern weitergehende Anforderungen gestellt wurden – der Unternehmer, der diesen Verkehr bisher betrieben hat („Altunternehmer“) hierzu angehört wurde (vgl. § 13 Absatz 2a PBefG).

Nach Auffassung der Aufgabenträger steht diese Bestimmung im Widerspruch zu vergaberechtlichen Grundsätzen, insbesondere der Diskriminierungsfreiheit. Dieser Grundsatz verbiete es den öffentlichen Auftraggebern, einzelnen Unternehmen privilegierte Einwirkungsmöglichkeiten auf die Erstellung der Vergabeunterla-

gen einzuräumen. Bieter, die Einfluss auf die Vergabeunterlange nehmen konnten, wären vom Vergabeverfahren auszuschließen.

Das BMVI hält diese Kritik nicht für gerechtfertigt. Die Anhörung des Altunternehmers soll dazu dienen, die Anforderungen des geplanten Dienstleistungsauftrages zu überprüfen. Möglicherweise führt diese Anhörung zu dem Ergebnis, dass auf die Durchführung eines Vergabeverfahrens verzichtet werden kann. Eine Diskriminierung anderer Verkehrsunternehmer kann hierin nicht gesehen werden.

e) Anhörung bei Linienbündelung

Der Aufgabenträger kann in seinem Nahverkehrsplan und/oder in der Vorabbekanntmachung vorsehen, dass Genehmigungen für eine Linie oder für mehrere Linien nur gebündelt erteilt werden dürfen. Die Zusammenfassung ertragreicher und defizitärer Linien dient insbesondere der Reduzierung des Ausgleichsbedarfs durch die öffentliche Hand. Häufig kündigen mehrere Aufgabenträger gemeinsam die Vergabe eines ihren Zuständigkeitsbereich übergreifenden Linienbündels an.

Die Aufgabenträger und das öffentliche Verkehrsgewerbe berichten, dass einzelne Genehmigungsbehörden bei eigenwirtschaftlichen Anträgen nicht alle beteiligten Aufgabenträger zum gesamten Linienbündel anhören. Sie erhielten nur die Fahrplanunterlagen für diejenigen Linien, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen. Damit seien die Aufgabenträger nicht in der Lage, die Einhaltung der Gesamtvorgaben der Vorabbekanntmachung durch den gebündelten Genehmigungsantrag zu überprüfen. Um diesem Mangel abzuhelfen, wird eine klarstellende Regelung in § 14 PBefG vorgeschlagen.

Das BMVI wird gemeinsam mit den Ländern prüfen, ob hierfür ein gesetzlicher Regelungsbedarf besteht.

f) Zuständigkeit der Genehmigungsbehörde bei Linienbündelung

Für die Genehmigung eines Straßenbahn-, Obus- oder Linienverkehrs mit Kraftfahrzeugen ist die Genehmigungsbehörde örtlich zuständig, in deren Bezirk der Verkehr ausschließlich betrieben werden soll (§ 11 Absatz 2 PBefG). Soll der Verkehr in den Bezirken mehrerer Genehmigungsbehörden betrieben werden, so ist die Genehmigungsbehörde zuständig, in deren Bezirk die Linie ihren Ausgangspunkt hat (§ 11 Absatz 3 und 4 PBefG).

Wird ein Linienbündel festgelegt, fallen die hierin enthaltenen Linien oft in den Zuständigkeitsbereich mehrerer Genehmigungsbehörden, zum Teil auch länderübergreifend. Mit den Ländern besteht Einvernehmen, dass es im Sinne einer einheitlichen Entscheidungsfindung zweckmäßig ist, eine federführende Behörde zu bestimmen. Dies ist auch der Wunsch der Aufgabenträger. Die bestehende Zuständigkeitsregelung hilft hier nicht weiter, da sie auf die Einzellinien zugeschnitten ist. Als Entscheidungskriterium für die Zuständigkeit könnte z. B. auf die höhere Anzahl der in dem jeweiligen Zuständigkeitsgebiet liegenden Linien abgestellt werden. Offen ist noch, ob eine entsprechende Regelung im Personenbeförderungsgesetz oder in den Ländergesetzen erfolgen soll.

6. Ausgestaltung des wettbewerblichen Vergabeverfahrens

Das wettbewerbliche Verfahren nach Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 ist im Wesentlichen für Dienstleistungskonzessionen und unterschwellige Aufträge anzuwenden. Nach Mitteilung der Länder und der Aufgabenträger ist das Verfahren weniger praxisrelevant als Ausschreibungen bzw. offene Verfahren auf der Grundlage der Vergaberichtlinien und des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

In § 8b PBefG wurden die Anforderungen für das wettbewerbliche Verfahren nach Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 konkretisiert. So wurde z. B. eine Bekanntmachung vorgeschrieben und deren Mindestinhalt festgelegt.

Nach Einschätzung der Aufgabenträger blähen die Vorgaben nach § 8b Absatz 2 PBefG die Vergabeverfahren unnötig mit Formalien auf. Die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 habe die ausführlichen formalen Vorgaben des europäischen Vergaberechts bewusst nicht übernommen. Die in § 8b Absatz 2 Nummer 2 und 4 geforderten Nachweise zur Fachkunde, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit sowie der Zuschlagskriterien einschließlich Gewichtung müssten ohnehin noch einmal ausführlich in den Vergabeunterlagen dargestellt wer-

den, die das Verkehrsunternehmen auf Grundlage der Vergabebekanntmachung bei den Vergabestellen anfordert. Die Angabe bereits im Rahmen der Veröffentlichung des Vergabeverfahrens erbringe für die betroffenen Verkehrsunternehmen keinerlei Mehrwert und könne im Interesse einer Entbürokratisierung gestrichen werden.

Das BMVI wird diesen Vorschlag mit dem für das Vergaberecht zuständigen Bundesministerium für Wirtschaft und Energie näher prüfen.

II. Liberalisierung des Fernbuslinienverkehrs und Erleichterung des Gelegenheitsverkehrs mit Kraftfahrzeugen

Durch die Änderung des § 13 Absatz 2 PBefG und die Einfügung des § 42a PBefG wurde der Konkurrenzschutz der Eisenbahnen im Fernverkehr und auch der Schutz von bestehenden Fernbuslinien beseitigt. Die Neuregelung soll den Wettbewerb zwischen Omnibussen und Eisenbahnen im Fernverkehr ermöglichen und dem Verbraucher eine attraktive Beförderungsalternative eröffnen.

Der Fernbuslinienverkehr wird in § 42a PBefG als „Personenfernverkehr“ definiert. Durch die Gesetzesänderung wurden eine Reihe von Erleichterungen geschaffen (insbesondere automatische Entbindung von der Betriebspflicht nach einer Anzeige über die beabsichtigte Einstellung des Verkehrs, § 21 Absatz 5 PBefG; Wegfall der Genehmigungspflicht für die Beförderungsentgelte, § 45 Absatz 2 Nummer 1 PBefG und Wegfall der Genehmigungspflicht für Fahrplanänderungen, 45 Absatz 2 Nummer 2 PBefG).

An der Liberalisierung des Fernbuslinienverkehrs sollen auch mobilitätseingeschränkte Personen teilhaben können. Daher wurde in § 42b PBefG festgelegt, dass die im Fernbuslinienverkehr eingesetzten Omnibusse für die Beförderung von mindestens zwei Rollstuhlnutzern ausgerüstet sein müssen. Diese Regelung ist am 1. Januar 2016 für neue Omnibusse in Kraft getreten und wird ab dem 1. Januar 2020 für alle Omnibusse gelten.

Im Gelegenheitsverkehr mit Omnibussen wurde das Unterwegsbedienungsverbot aufgehoben (Wegfall des § 48 Absatz 3 PBefG). Gesetzgeberisches Motiv war eine Gleichstellung des Gelegenheitsverkehrs mit dem liberalisierten Fernbuslinienverkehr.

1. Marktentwicklung

Nach einer kurzen Einführungsphase ging der innerdeutsche Fernbusmarkt zügig in eine dynamische Wachstumsphase über, die durch schnell steigende Fahrgastzahlen, diverse Marktein- und -austritte und eine hohe intra- und intermodale Wettbewerbsintensität geprägt war. Nähere Angaben zu Angebotsseite, Nachfrageseite, Wettbewerb zum Schienenpersonenverkehr sowie zur Arbeitsmarktsituation und den Arbeitsbedingungen sind der beigefügten Marktanalyse zu entnehmen.

2. Allgemeine Aspekte

Der wirtschaftliche Erfolg des Fernbuslinienverkehrs deutet darauf hin, dass die Ziele des Gesetzes erreicht wurden. Allerdings gibt es auch kritische Stellungnahmen. Nachfolgend wird auf einige Aspekte der in der Anhörung vertretenen Positionen eingegangen.

a) Erweiterung des Mobilitätsangebotes

Nach Einschätzung der Verbraucherseite hat sich der Fernbuslinienverkehr zu einem attraktiven, vielfältigen und preisgünstigen Angebot im Personenfernverkehr entwickelt. Für bestimmte Verbrauchergruppen wie für besonders preissensible Verbraucher oder Personen, die besonderen Wert auf Direktverbindungen legen, biete der Fernbusverkehr besondere Vorteile gegenüber dem Bahnverkehr.

Die privaten Busunternehmen betonen auch die umweltpolitischen Vorteile des Fernbusses.

Rund 40 Prozent der Fahrgäste kämen vom Pkw. Mit einer Auslastung von deutlich mehr als 50 Prozent sei der Fernbus deutlich effizienter auf der Straße unterwegs als der Mitbewerber Auto, aber auch als die Bahn.

Hiergegen wird eingewandt, dass eine reale Verlagerung von Fahrten aus dem privaten Pkw in den Fernbus nur in geringem Maße stattgefunden habe. Die Wirkung der Fernbusse bestehe überwiegend darin, den Auslastungsgrad anderer Verkehrsmittel zu reduzieren, und nicht darin, Fahrten mit dem privaten Pkw zu vermeiden. Hinzu komme, dass bis zu 10 Prozent der Fahrten mit dem Fernbus induziert sind, d. h., ohne das entsprechende Angebot nicht stattgefunden hätten.

b) Verkehrsverlagerung auf die Straße

Bereits während der Gesetzesberatungen wurde diskutiert, ob die Liberalisierung zu einer Verlagerung des Verkehrs von der Schiene auf die Straße führen wird. An dieser Kritik halten insbesondere die Eisenbahnen, Gewerkschaften und bahnnahe Organisationen fest. Die Kritiker berufen sich auf Fahrgasterhebungen, nach denen ein hoher Anteil der Fernbuskunden bei vergleichbaren Reisen die Bahn benutzt hätte (vgl. hierzu den Überblick in der Marktanalyse – Anlage, Seite 80 f.). Der Wettbewerb durch den Fernbus konzentriere sich vor allem auf die hochattraktiven Strecken des Schienenpersonenfernverkehrs, und nicht wie zuvor angenommen auf Ergänzungen zu dem bestehenden Angebot im Schienenverkehr (vgl. Marktanalyse, Anlage Seite 85).

Aus statistischen Daten (Beförderungsleistung und Fahrgastzahlen) ergibt sich, dass der gesamte Personenverkehrsmarkt mit Bussen und Bahnen im Zuge der Liberalisierung stärker gewachsen ist als in den Jahren zuvor (vgl. Marktanalyse, Anlage Seite 85 ff.). Von dieser Entwicklung hat allerdings nicht der Schienenpersonenfernverkehr profitiert. Die Beförderungsleistung und Fahrgastzahlen im Schienenpersonenfernverkehr bewegen sich seit der Liberalisierung auf einem annähernd gleichen Niveau, wohingegen der Fernbus seit dem Jahr 2013 jährlich Zuwächse verbucht und damit im Wesentlichen für das Gesamtwachstum verantwortlich ist. Prognosen gehen für den Schienenpersonenfernverkehr bereits in 2016 und für die folgenden Jahre von einem deutlichen Wachstum aus.

c) Verkehrsbedienung in der Fläche

Von mehreren Seiten wird kritisiert, dass der Wettbewerb im Wesentlichen auf einträglichen städtischen Verbindungen ausgetragen werde („Rennstrecken“). Eine Bedienung oder Anbindung des ländlichen Raums finde kaum statt oder beschränke sich im Wesentlichen auf touristisch interessante Gebiete.

Diesen Vorwurf weisen die privaten Busunternehmen zurück. Das vorhandene Streckennetz zeige, dass die Betreiber von Anfang an auch Mittelzentren in ihr Netz aufgenommen hätten und dieses sich gerade in letzter Zeit sehr deutlich in ländlichen Regionen entwickle.

Diese Einschätzung wird auch von kommunaler Seite bestätigt. Für viele Städte und Regionen gebe es seit einigen Jahren kein oder nur ein unzureichendes Angebot im Fernverkehr auf der Schiene. Auf einigen Streckenrelationen habe der Fernbusverkehr Lücken besetzt und einige langlaufende Verbindungen eingerichtet. Es sei aber auch zu betonen, dass

diese in der Regel kein gleichwertiger Ersatz für Fernverkehrsanbindungen auf der Schiene sind. Der Fernbusverkehr stelle auf diesen Streckenrelationen allerdings eine Beförderungsalternative im Fernverkehr gerade für preisorientierte Verbraucher dar und sei damit unmittelbar Bestandteil des Mobilitätsmarktes/-angebotes vieler Kommunen geworden.

Nach Auffassung des BMVI ist die Kritik an der schlechten Bedienung des ländlichen Raums schon deshalb wenig einleuchtend, weil der Fernbuslinienverkehr eigenwirtschaftlich betrieben wird. Es kann nicht erwartet werden, dass die Anbieter auf Dauer unrentable Linien betreiben.

d) Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen

Der wirtschaftliche Erfolg des Fernbuslinienverkehrs wird von vielen Seiten darauf zurückgeführt, dass zwischen der Bahn und dem Fernbus sehr unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen bestehen. Besonders herausgestellt wird hierbei, dass Fernbusse im Gegensatz zum Schienenverkehr keine unmittelbaren Infrastrukturkosten (Stations- und Trassenpreise) tragen müssen. Ferner wird eine Besserstellung der Fernbusse im Bereich der Fahrgastrechte beklagt.

Eine häufig erhobene Forderung, die auch die Verkehrsministerkonferenz (VMK) in ihrer Sitzung am 14./15. April 2016 erhoben hat, ist die Einführung einer Mautpflicht für Fernbusse. Dabei handelt es sich um eine Einzelmaßnahme, die die Wettbewerbssituation nur geringfügig beeinflussen würde. Deshalb gibt es im BMVI keine Pläne zur Einführung einer Fernbusmaut.

Von der Gegenmeinung wird auf die völlig unterschiedlichen Abgaben- und Finanzierungsstrukturen bei Straße und Schiene hingewiesen. Der Bus decke seine Wegekosten über nicht zweckgebundene spezifische Steuern.

e) Infrastruktur

Mit dem rasch wachsenden Fernbusverkehr traten vielerorts Engpässe bei der Nutzung von Haltestellen auf. Die vorhandenen Zentralen Omnibusbahnhöfe (ZOB) waren auf den Bedarf für den öffentlichen Personennahverkehr ausgelegt und konnten das erhöhte Verkehrsaufkommen oft nicht bewältigen. Teilweise wurden an außerhalb gelegenen autobahnnahen Orten oder im Umfeld von Flughäfen neue oder ergänzende Haltepunkte geschaffen.

In der Zwischenzeit wurden in einigen Städten erhebliche Verbesserungen erreicht. Von kommunaler Seite werden z. B. die Fernbusbahnhöfe in Hannover und Düsseldorf, die geplanten Stationen an den Flughäfen Stuttgart, Nürnberg und Köln, der geplante / begonnene Ausbau in Bremen / Frankfurt, die gut ausgebauten ZOB in Hamburg, München und Mannheim und die Ergänzung des ZOB Berlin durch weitere zentrale Haltepunkte genannt.

Trotz der bisher erreichten Verbesserungen ist die Situation an vielen anderen Haltestellen weiterhin ein vielfach bemängelter Schwachpunkt. Kritikpunkte sind vor allem fehlende Kapazitäten, Behinderungen des öffentlichen Nahverkehrs, unzureichende hygienische Ausstattung für das Personal und Fahrgäste sowie fehlende Sozialräume.

Nach Auffassung der Kommunen hat es der Gesetzgeber versäumt, für den Bau, Betrieb und die Finanzierung der Haltestellen gesetzliche Regelungen zu schaffen. Die Kommunen seien zwar für die Planung, Organisation und Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs zuständig, nicht jedoch für Fernbuslinienverkehr.

Nach ihrer Ansicht ist die finanzielle Förderung unzureichend: Die Finanzhilfen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GFVG) bzw. die Kompensationszahlungen nach dem Entflechtungsgesetz (EntflechtG) für die ehemaligen GVFG-Länderprogramme seien schon seit dem Jahr 2007 auf eine nicht bedarfsgerechte Höhe begrenzt, in den nächsten Jahren durch Verkehrsprojekte der Kommunen mehrfach überzeichnet und laufen Ende 2019 aus. Für den Ausbau der Fernbusinfrastruktur stünden faktisch keine Fördermittel zur Verfügung.

Außerdem müsse die rechtliche Möglichkeit geschaffen werden, die Fernbusunternehmen zur Nutzung eines Fernbusbahnhofes zu verpflichten und über die Gebühren zu den Kosten beizutragen. Diese Forderung wird auch von vielen anderen Verbänden und einigen Ländern unterstützt.

Das private Omnibusgewerbe lehnt diese Forderung ab. Mit der Zuweisung bestimmter Haltestellen werde die Freiheit eigenwirtschaftlicher Verkehre eingeschränkt. Nutzungsentgelte für die Haltestellen sollten auf zivilrechtlicher Basis vereinbart werden.

Hinsichtlich der von den Kommunen geäußerten Kritik an den fehlenden Mitteln nach dem GVFG wird darauf hingewiesen, dass nach dem Beschluss der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern vom 14. Oktober 2016 das GVFG-Bundesprogramm über 2019 hinaus fortgeführt wird. Mit den Mitteln des GVFG-Bundesprogramms können allerdings nur bestimmte Schienenverkehrsprojekte kofinanziert werden. Daran ist auch mit Blick auf die Zeit ab 2020 keine Änderung geplant. Zur Zukunft der Entflechtungsmittel nach 2019 haben die Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am selben Tag jedoch auch beschlossen, dass es zwar bei der Festlegung der Föderalismusreform von 2006 bleibt, diese Mittel Ende 2019 endgültig auslaufen zu lassen. Die Länder sollen dafür aber ab 2020 einen entsprechend höheren Anteil am Umsatzsteueraufkommen erhalten, den sie auch zur Finanzierung von Fernbusbahnhöfen einsetzen können. Die hierfür notwendigen Gesetzesänderungen befinden sich derzeit im Gesetzgebungsverfahren.

Das BMVI ist der Auffassung, dass hinsichtlich der Haltestellen vor allem eine enge Kooperation zwischen den Kommunen und den Fernbusunternehmen notwendig ist. Letztlich entscheiden die Unternehmen, ob sie eine Fernbuslinie betreiben wollen und in welchen Städten Fernbushalte eingerichtet werden. Die Kommunen haben häufig ein Interesse an einer Anbindung, aber auch daran, die Verkehrsbelastung bestmöglich zu steuern. Bei der Verbesserung der Infrastruktur muss stets auch das Risiko einkalkuliert werden, dass der eigen-

wirtschaftliche Betrieb eingestellt wird, wenn die finanziellen Hürden zu hoch sind. Daher ist auch einem Anschluss- und Benutzungszwang, der in anderen Versorgungsbereichen üblich ist, mit Zurückhaltung zu begegnen.

3. Schutz des öffentlichen Personennahverkehrs

Zum Schutz des ÖPNV und des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) enthält § 42a Satz 2 PBefG zwei Bedienungsverbote. Danach ist die Beförderung von Personen zwischen zwei Haltestellen unzulässig, wenn der Abstand zwischen diesen Haltestellen nicht mehr als 50 km beträgt oder wenn zwischen diesen Haltestellen Schienenpersonennahverkehr mit einer Reisezeit bis zu einer Stunde betrieben wird. Von diesen Bedienungsverboten können Ausnahmen gewährt werden, wenn kein ausreichendes Nahverkehrsangebot besteht oder das Fahrgastpotential der vorhandenen Verkehrsangebote nur unerheblich beeinträchtigt wird.

a) Anwendung in der Praxis

Die Anwendung dieser Vorschrift hat in der Praxis zu einigen Schwierigkeiten geführt. So ist z. B. unklar, wie die Reisezeit zu berechnen ist, wenn die Haltestellen des Fernbuslinienverkehrs nicht in räumlicher Nähe zum Schienenbahnhof liegen.

Der BLFA Straßenpersonenverkehr hat für die Anwendung der neuen Vorschriften Hinweise für die Auslegung erarbeitet und die maßgeblichen Verbände informiert. So wurde hinsichtlich des genannten Beispiels empfohlen, grundsätzlich auf den Halteort und nicht auf die Haltestellen des Fernbuslinienverkehrs abzustellen.

Gleichwohl wird von einigen Ländern und anderer Seite kritisiert, dass bei der Anwendung dieser Vorschrift erhebliche Auslegungsspielräume bestehen und eine verbindliche Regelung getroffen werden sollte.

b) Zielerreichung

Aus den Stellungnahmen der Länder und Verbände kann entnommen werden, dass der ÖPNV durch den Fernbuslinienverkehr kaum beeinträchtigt wurde. Anders verhält es sich beim SPNV, wobei allerdings unterschiedliche Erfahrungen und Einschätzungen vorliegen.

So wird insbesondere aus dem Freistaat Bayern berichtet, dass alle im SPNV tätigen Eisenbahnunternehmen über wirtschaftliche Nachteile klagen. Dies führe auf längere Sicht zu Mehrbelastungen bei künftigen Ausschreibungen. Die meisten anderen Länder halten nachteilige Auswirkungen auf den SPNV für wahrscheinlich, können diese jedoch nicht beziffern. Es gibt auch Länder, die keine erheblichen Auswirkungen befürchten. Dies wird darauf zurückgeführt, dass der SPNV aufgrund der hohen Reisegeschwindigkeiten und der Taktdichte sehr wettbewerbsfähig ist.

Die Aufgabenträger für den SPNV berichten, dass Fernbusse bundesweit auf vielen Relationen den vom Aufgabenträger bestellten und finanzierten Nahverkehr Konkurrenz machen. Grund hierfür sei, dass sich im SPNV in den letzten Jahren die Pendelentfernungen deutlich erhöht haben, während der Fernverkehr sich aus Relationen unter 200 km weitgehend zurückgezogen hat. Dies habe zur Folge, dass der SPNV heute im großen Umfang Verkehre mit Reiseweiten bis 200 km und bis über 2 Stunden Fahrzeit bedienen muss.

Um den Schutz des SPNV zu verbessern, wird von verschiedenen Seiten vorgeschlagen, die gesetzlichen Bedienungsverbote für den Fernbuslinienverkehr zu verschärfen, z. B. den Haltestellenabstand auf 100 km und die Reisezeit auf 2 Stunden anzuheben.

Das BMVI macht darauf aufmerksam, dass das Phänomen der langlaufenden Regionallinien schon bei den Gesetzesberatungen diskutiert wurde. Die derzeitige Gesetzesfassung stellt einen Kompromiss dar. Auch die meisten Länder haben bei den Beratungen im Arbeitskreis Öffentlicher Personenverkehr (AK Öffentlicher Personenverkehr) noch keinen akuten Handlungsbedarf für eine Verstärkung des SPNV-Schutzes gesehen.

4. Barrierefreiheit

a) Fahrzeuge

Die Anforderungen an die Barrierefreiheit der im Fernbuslinienverkehr eingesetzten Fahrzeuge erheben sich aus dem Anhang VII der Richtlinie 2001/85/EG, auf den in § 42b PBefG Bezug genommen wird. Zwischenzeitlich wurde diese Richtlinie durch die UNECE-Regelung Nr. 107 (Anhang 8) abgelöst. Hieraus ergeben sich keine materiellen Veränderungen. Die Vorschrift sollte jedoch bei der nächsten Änderung des Gesetzes angepasst werden.

Der Bundesverband Selbsthilfe Körperbehinderter e. V. (BSK) hat im Herbst 2014 eine Broschüre „Barrierefreiheit in Fernlinienbussen – Allgemeine Anforderungen an die barrierefreie Gestaltung von Fernlinienbussen" veröffentlicht. Sie gibt Empfehlungen, wie die bestehenden rechtlichen Vorgaben in Bezug auf die barrierefreie Gestaltung der Fahrzeuge umgesetzt werden können.

Das private Busgewerbe beklagt, dass die gesetzliche Regelung über die europarechtlichen Vorgaben hinausgeht, weil mindestens zwei Rollstuhlplätze verlangt werden. Diese Festlegung entspreche auch nicht der Nachfrage. Außerdem werden europarechtliche Bedenken geäußert.

Die Regelung in § 42b PBefG ist nicht bußgeldbewehrt. Um eine Sanktionierung zu ermöglichen, hat der BLFA Straßenpersonenverkehr beschlossen, in den Genehmigungsbescheiden eine Auflage aufzunehmen, nach der die eingesetzten Fahrzeuge die Anforderungen des § 42b PBefG erfüllen müssen. Von mehreren Ländern wird gefordert, einen gesetzlichen Bußgeldtatbestand zu schaffen.

Das BMVI wird diesen Vorschlag prüfen.

b) Barrierefreie Infrastruktur

Die gesetzliche Regelung enthält nur Anforderungen an die Fahrzeuge, aber nicht an die Haltestellen des Fernbuslinienverkehrs. Von den kommunalen Aufgabenträgern wird darauf hingewiesen, dass Barrierefreiheit eine Kombination von barrierefreien Fahrzeugen und einer barrierefreien Infrastruktur voraussetzt. Es sollten vergleichbare Vorgaben wie im ÖPNV und SPNV geschaffen werden.

Das BMVI bereitet zurzeit ein Handbuch für die Barrierefreiheit im Fernbuslinienverkehr vor. Perspektivisch ist zu prüfen, wie die barrierefreie Infrastruktur in Fernbusbahnhöfen verbessert werden kann.

c) Internationaler Verkehr

Die Anforderungen des § 42b PBefG gelten aus rechtlichen Gründen nicht für Omnibusse, die im grenzüberschreitenden Verkehr innerhalb der Europäischen Union und des Europäischen Wirtschaftsraumes eingesetzt werden. Für diese Verkehre ist die Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 maßgeblich, die keine vergleichbare Regelung enthält.

Werden allerdings im Betrieb einer grenzüberschreitenden Linie Personen nicht grenzüberschreitend, sondern innerhalb Deutschlands befördert („Kabotage"), bleibt § 42b PBefG anwendbar.

Ähnliche Probleme bestehen im grenzüberschreitenden Verkehr mit Drittstaaten. Der BLFA Straßenpersonenverkehr hat beschlossen, die Vorschrift des § 42b PBefG im Verkehr mit Drittstaaten vorläufig nicht anzuwenden. Es ist beabsichtigt, bei der nächsten Änderung des PBefG eine Klarstellung vorzunehmen.

5. Genehmigungsrechtliche Fragen

a) Genehmigung von Haltestellen

Nach der geltenden Rechtslage beantragt der Unternehmer mit seinem Fahrplan auch die vorgesehenen Haltestellen (§ 12 Absatz 1 Nummer 3 Buchstabe a, § 40 Absatz 1 PBefG). Ein Versagungsgrund für eine beantragte Haltestelle enthält das Gesetz nur für den Fall, dass „der Verkehr auf Straßen durchgeführt werden soll, die

sich aus Gründen der Verkehrssicherheit oder wegen ihres Bauzustandes nicht eignen“ (§ 13 Absatz 2 Nummer 1 PBefG).

In der Genehmigungspraxis kommt es häufig zu Meinungsverschiedenheiten, ob eine von dem Unternehmer beantragte Haltestelle aus Gründen der Straßenverkehrssicherheit geeignet ist. Die Entscheidung muss dann im Genehmigungsverfahren von der Genehmigungsbehörde getroffen werden.

Die Kommunen bemängeln, dass das Gesetz der kommunalen Planungshoheit nur unzureichend Rechnung trägt. Nach ihrer Auffassung besteht kein Anspruch auf Zuweisung eines bestehenden oder Einrichtung eines neuen Haltepunktes. Dem Anbieter solle aufgegeben worden, mit der betreffenden Kommune zu klären, ob eine von ihm geplante Haltestelle verfügbar ist. Eine ausdrückliche Verpflichtung zum Haltestellennachweis im Genehmigungsverfahren sei geeignet, die verkehrliche und städtebauliche Integrationsfähigkeit der Haltestellen sicherzustellen.

Der AK Öffentlicher Personenverkehr hat sich dafür ausgesprochen, diesen Ansatz vertieft zu prüfen. Das BMVI wird diesen Vorschlag aufgreifen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass aufwändige und langwierige Verfahren der Liniengenehmigung Markteintritte unangemessen behindern können.

b) Genehmigung von Fahrplänen und deren Änderung

Fahrpläne und deren Änderungen bedürfen grundsätzlich der Zustimmung der Genehmigungsbehörde (§ 40 Absatz 2 Satz 1 PBefG). Im Fernbuslinienverkehr wurde für die Änderung eines Fahrplanes im Fernbuslinienverkehr eine Erleichterung geschaffen: Der Unternehmer muss die Änderung lediglich anzeigen; die Genehmigungsbehörde hat jedoch die Möglichkeit, der angezeigten Fahrplanänderung innerhalb von einem Monat zu widersprechen (§ 45 Absatz 2 Nummer 2 PBefG).

Das private Omnibusgewerbe reklamiert, dass diese Vorschrift sehr unterschiedlich ausgelegt wird. Zum Teil werde die Verschiebung einer Fahrt um wenige Minuten als genehmigungspflichtige Änderung angesehen. Auch bei der Anzeige von kurzzeitigen Sonderfahrplänen für Veranstaltungen wie z. B. das Oktoberfest oder die Leipziger Buchmesse gebe es eine gesetzeswidrige restriktive Praxis.

Von Länderseite und den Kommunen wird vorgetragen, dass die Anhörungsverfahren unter enormen Zeitdruck durchgeführt werden müssten. Im internationalen Verkehr sei es nicht möglich, das Benehmen mit dem BAG herzustellen. Das gleiche gelte oft auch im nationalen Verkehr für die Beteiligung von anderen Genehmigungsbehörden und Haltestellenverantwortlichen, so dass auch aus diesem Grund erst einmal widersprochen werden müsse, damit die Änderungen nicht in Kraft treten.

Schwierigkeiten werden auch bei der Kontrolle eines geänderten Fahrplans gesehen. Der BLFA Straßenpersonenverkehr hat daher beschlossen, dass die Genehmigungsbehörden den geänderten Fahrplan gebührenpflichtig zu genehmigen haben.

Das BMVI hält es für erforderlich, diesen Fragenkreis mit Blick auf einen gesetzlichen Änderungsbedarf eingehend zu prüfen.

c) Weitere Fragen

Im Zuge der Anhörung wurden noch eine Reihe weiterer Fragen angesprochen, bei denen unter Einbindung von Ländern und Verbänden noch fachlicher Prüfungsbedarf gesehen wird. Hierzu gehören insbesondere

- Festlegung einer gesetzlichen Mitführungspflicht der Genehmigungsurkunde
- Vereinfachung bei der Genehmigung von Allgemeinen Beförderungsbedingungen
- Erteilung einer Einstweiligen Erlaubnis
- Bearbeitungsentgelt bei Nichtantritt einer Fahrt

6. Kontrolle der Lenk- und Ruhezeiten

Für die Lenk- und Ruhezeiten (Sozialvorschriften) im Personenverkehr gelten mit einer Ausnahme, nämlich der 12-Tage-Regelung für den grenzüberschreitenden Gelegenheitsverkehr mit Omnibussen nach Artikel 8 Absatz 6a der Verordnung (EG) Nr. 561/2006, dieselben Vorschriften wie für den Güterverkehr. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des Europäischen Wirtschaftsraumes sind nach der Richtlinie 2006/22/EG verpflichtet, bestimmte Mindestkontrollquoten (3 % der Arbeitstage aller Fahrer) einzuhalten und die Kontrollergebnisse zweijährlich an die Europäische Kommission zu melden. In Deutschland wird die Zahl der geforderten Mindestkontrollen im Personen- und Güterverkehr regelmäßig deutlich überschritten.

Die Erhebung der Daten nach der Richtlinie 2006/22/EG erfasst alle Fahrzeuge im Güter- und Personenverkehr, nimmt aber keine Differenzierung nach der Einsatzart der Omnibusse (Gelegenheitsverkehr oder Fernbuslinienverkehr). Eine Auswertung hinsichtlich von Verstößen, die im innerdeutschen und internationalen Fernbuslinienverkehr begangen werden, ist daher nicht möglich.

Die Kontrolle der Sozialvorschriften für den Güter- und Personenverkehr wird auf der Straße und in den Betrieben durchgeführt. Auf der Straße kontrollieren die Länder (Polizeien) und das BAG. Im Jahr 2015 wurden insgesamt 778.884 Fahrzeuge auf der Straße überprüft, davon 181.749 durch das BAG (23,33 %). Die Betriebskontrollen werden auf Grund der Zuständigkeitsverteilung ausschließlich durch die Länder (Gewerbeaufsichtsämter) durchgeführt.

Die Straßenkontrollen des BAG finden bundesweit statt, da die Bundesländer sich sukzessive bereit erklärt haben, dem BAG ein Anhalterecht für Omnibusse einzuräumen, zuletzt auf Initiative des BMVI im Jahr 2014.

Um nähere Erkenntnisse hinsichtlich des Fernbuslinienverkehrs zu gewinnen, wurde das BAG gebeten, seine Kontrollaktivitäten für den Personenverkehr zu verstärken und die Kontrollergebnisse zu differenzieren. Im Jahr 2015 wurden zwei Schwerpunktkontrollen durchgeführt. Die Ergebnisse sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt. Für die nachfolgende Auswertung ist zu bemerken ist, dass die Unterscheidung zwischen Fernbuslinienverkehr und Gelegenheitsverkehr in der Kontrollpraxis anfänglich auf Schwierigkeiten gestoßen ist. Diese konnte mittlerweile ausgeräumt werden.

	Personenverkehr			**Fernbuslinienverkehr**			**Gelegenheitsverkehr**		
	2013	**2014**	**2015**	**2013**	**2014**	**2015**	**2013**	**2014**	**2015**
Kontrollierte Fahrzeuge	2.678	2.745	4.108	89	286	1.199	2.589	2.459	2.909
Beanstandete Fahrzeuge	338	438	1.107	20	41	379	318	397	728
Beanstandungs-quote	*12,62%*	*15,96%*	*26,95%*	*22,47%*	*14,34%*	*31,61%*	*12,28%*	*16,14%*	*25,03%*

Aus den Ergebnissen der BAG-Kontrollen geht hervor, dass die Beanstandungsquote für den Personenverkehr von 15,96 % im Jahr 2014 sprunghaft auf 26,95 % im Jahr 2015 angestiegen ist. Der Anstieg für Fernbusse von 14,34 % im Jahr 2014 auf nunmehr fast 32 % war deutlich stärker als für den Gelegenheitsverkehr. Die Beanstandungsquote für den gesamten Personenverkehr lag deutlich über der Beanstandungsquote des Güterverkehrs mit rund 19 %.

Auffällig ist nach den Feststellungen des BAG, dass die meisten Verstöße im Bereich des Kontrollgerätes liegen. Besonders häufig sind festzustellen:

- Fahren ohne eingelegte Fahrerkarte,
- Kontrollgeräte nicht ordnungsgemäß kalibriert,
- Kontrollgeräte verbaut, die nicht den gesetzlichen Anforderungen entsprechen.

Das BMVI hält den Anstieg der Beanstandungsquoten im Jahr 2015 für nicht hinnehmbar. Bedenklich ist insbesondere, dass diese Entwicklung in der betroffenen Unternehmerschaft offensichtlich unzureichend aufgenommen wird. Das Gewerbe ist aufgerufen, besonders im Interesse der Sicherheit der Fahrgäste auf die strikte Einhaltung der Sozialvorschriften zu achten, da anderenfalls die Zulassung des Busunternehmens gefährdet sein kann. Schwerwiegende Verstöße können neben empfindlichen Geldbußen auch zu einer Aberkennung der Zuverlässigkeit führen (vgl. Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1071/2009).

7. Aufhebung des Unterwegsbedienungsverbots im Gelegenheitsverkehr

Das Unterwegsbedienungsverbot in § 48 Absatz 3 PBefG diente insbesondere dem Schutz der Eisenbahnen im Fernverkehr. Es wurde aufgehoben, um den Gelegenheitsverkehr mit dem mit dem Fernbuslinienverkehr gleichzustellen.

Aus der Vollzugspraxis sind keine Schwierigkeiten mit der Neuregelung bekannt geworden.

III. Ausgestaltung des Genehmigungswettbewerbs

Konkurrieren mehrere eigenwirtschaftliche Anträge, muss sichergestellt werden, dass eine transparente und sachgerechte Auswahlentscheidung getroffen wird. Diesem Ziel dienen insbesondere die jährliche Bekanntmachung des Genehmigungsverzeichnisses (§ 18 PBefG), die Festlegung einer Antragsfrist (§ 12 Absatz 5 PBefG) und die Bindung der Auswahlentscheidung an die „beste Verkehrsbedienung“ (§ 13 Absatz 2b PBefG).

Die Praxisrelevanz des Genehmigungswettbewerbes ist in den Ländern sehr unterschiedlich. Nach den Mitteilungen der Länder wurden im Zeitraum von 2013 bis 2015 die meisten Genehmigungswettbewerbe in Bayern (im Jahr 2014 etwa 125, in den Jahren 2013 und 2015 nur in geringer Zahl), Rheinland-Pfalz (43) und Nordrhein-Westfalen (34) durchgeführt. Es folgen die Länder Baden-Württemberg (9), Bremen (6), Niedersachsen (6), Hessen (5) und Sachsen-Anhalt (2). Acht Länder gaben an, dass es keinen Genehmigungswettbewerb gegeben habe.

1. Informationspflicht der Genehmigungsbehörde

Nach § 18 Absatz 1 PBefG hat die Genehmigungsbehörde ein Verzeichnis aller Genehmigungen, die im öffentlichen Personenverkehr für den Verkehr mit Straßenbahnen, Obussen oder Kraftfahrzeugen im Linienverkehr bestehen, im Amtsblatt der Europäischen Union bekannt zu machen. Diese Vorschrift orientiert sich an der Regelung des Artikels 7 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 für das wettbewerbliche Vergabeverfahren und die Direktvergabe. Der BLFA Straßenpersonenverkehr hat für die Bekanntmachung ein Muster erarbeitet und dessen Verwendung empfohlen.

Das (europäische) Amt für Veröffentlichungen hatte die Bekanntmachungen der Genehmigungsbehörden zunächst akzeptiert, aber später abgelehnt. Als Begründung wurde angeführt, dass für die Veröffentlichung nach Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 ein spezielles EU-Standardformular verwendet werden muss. Die Veröffentlichung nach dem vom BLFA erarbeiteten Muster würde nur bis zum Ende des Jahres 2015 akzeptiert. Dieses Standardformular ist allerdings sehr stark auf die Vergabe von Dienstleistungsaufträgen zugeschnitten und für die Veröffentlichung von Genehmigungsverzeichnissen nicht geeignet.

Im BLFA Straßenpersonenverkehr wurde daher vereinbart, von einer Veröffentlichung im EU-Amtsblatt Abstand zu nehmen und das Genehmigungsverzeichnis stattdessen auf der Homepage der jeweiligen Genehmigungsbehörde zu bekannt zu machen. Bei der nächsten Änderung des Personenbeförderungsgesetzes soll § 18 PBefG in diesem Sinne geändert werden.

2. Antragsfrist

Die Frist für die Stellung eines eigenwirtschaftlichen Antrages beträgt 12 Monate (§ 12 Absatz 5 Satz 1 PBefG). Die Antragsfrist soll einerseits sicherstellen, dass für die Bearbeitung des Antrags genügend Zeit besteht und dient zum anderen einer fairen Durchführung des Verfahrens im Genehmigungswettbewerb. Nach einem aktuellen Urteil des OVG Rheinland-Pfalz können auch nach Ablauf der Frist noch Unterlagen zum Nachweis der finanziellen Leistungsfähigkeit nachgereicht werden, weil es sich dabei weder um die Stellung eines Antrages noch um eine Modifikation handele.

Von einem Land wird gefordert, die Nachreichung von Unterlagen zu beschränken. Die Vorschrift sollte so geändert werden, dass der Genehmigungsbehörde innerhalb der Antragsfrist alle in § 12 Absatz 1 Nummer 3 PBefG vorgesehenen und alle für die Beurteilung nach § 13 Absatz 1 PBefG notwendigen Unterlagen vorliegen müssen.

Nach Auffassung des BMVI besteht zu diesem Vorschlag noch Diskussionsbedarf.

3. Verbindliche Zusicherung

Der Antragsteller kann seinem Antrag neben den vorgeschriebenen Angaben weitere Bestandteile hinzufügen und verbindlich zusichern (§ 12 Absatz 1a PBefG). Die verbindliche Zusicherung ist Gegenstand der Betriebspflicht (§ 21 Absatz 1 Satz 2 PBefG), erschwert die Entbindung von der Betriebspflicht (§ 21 Absatz 4 Satz 3 PBefG) und die Änderung der Beförderungsentgelte (§ 39 Absatz 2 Satz 2 PBefG) oder eines Fahr-

plans (§ 40 Absatz 2a PBefG). Darüber hinaus ist die verbindliche Zusicherung für die Genehmigung eines eigenwirtschaftlichen Konkurrenzantrages erforderlich (§ 13 Absatz 2a Satz 3 PBefG).

In der Genehmigungspraxis sind Unsicherheiten aufgetreten, ob und wie verbindliche Zusicherungen bei der Auswahlentscheidung über mehrere Anträge (§ 13 Absatz 2b PBefG) und der Berücksichtigung des Altunternehmerprivilegs (§ 13 Absatz 3 PBefG) zu gewichten sind. Zum Teil wird vorgeschlagen, auf das Instrument der verbindlichen Zusicherung völlig zu verzichten.

Das BMVI wird diese Hinweise aufgreifen und im BLFA Straßenpersonenverkehr mit den Ländern beraten, ob Änderungsbedarf besteht.

4. Personelle Ausstattung der Genehmigungsbehörden

Der Genehmigungsbehörde kommt nach dem Personenbeförderungsgesetz eine verantwortungsvolle Rolle zu. Bei konkurrierenden Anträgen muss sie eine Auswahlentscheidung treffen, bei der oft eine schwierige Interessenabwägung vorzunehmen ist.

Die Verkehrsverbände wünschen eine Verbesserung der personellen Ausstattung und der fachlichen Expertise. Das BMVI hält diese Forderung nach eigenen Erfahrungen bei der Bund/Länder-Zusammenarbeit für berechtigt und gibt diese Bitte an die hierfür zuständigen Länder weiter.

IV. Barrierefreiheit im öffentlichen Personennahverkehr

Die Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen im Nahverkehrsplan war schon im bisherigen Recht vorgeschrieben. Die Neufassung des § 8 Absatz 3 PBefG verschärft diese Regelung dahin, dass bis zum 1. Januar 2022 eine vollständige Barrierefreiheit erreicht werden soll. Ausnahmen sind im Nahverkehrsplan konkret zu benennen und zu begründen. Nach § 62 Absatz 2 PBefG können die Länder unter den dort genannten Voraussetzungen einen späteren Termin festlegen und Ausnahmetatbestände bestimmen, die eine Einschränkung der Barrierefreiheit rechtfertigen.

1. Anpassung der Nahverkehrspläne

Nach Mitteilung der Länder und Aufgabenträger sind die Nahverkehrspläne zum Teil bereits angepasst worden oder deren Anpassung ist in Vorbereitung. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass vorbereitend eine umfangreiche Bestandsanalyse der Infrastruktur notwendig sei und erst im Anschluss daran eine Priorisierung der Maßnahmen vorgenommen werden könne.

Die Aufstellung der Nahverkehrspläne wird von den Ländern in deren Nahverkehrsgesetzen geregelt. Die Fortschreibung der Nahverkehrspläne erfolgt meist in einem fünf- bis zehnjährigen Turnus. Von daher ist es verständlich, dass sich der Prozess der Anpassung über einen längeren Zeitraum hinziehen kann. Die Aufgabenträger haben mitgeteilt, dass bei den im Verlauf der Jahre 2013 und 2014 verabschiedeten Nahverkehrsplänen meist ein eigener Fachbeitrag erarbeitet wurde, in dem Maßnahmen zur Herstellung der Barrierefreiheit in Bezug auf Bushaltestellen konkretisiert wurden.

Hamburg hat keinen Nahverkehrsplan. Die entsprechenden Vorgaben sollen im Rahmen der Verbundorganisation des Hamburger Verkehrsverbundes (HVV) getroffen werden.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der ÖPNV-Aufgabenträger der kommunalen Spitzenverbände hat im September 2014 Hinweise für die Aufgabenträger zum Umgang mit der neuen Zielbestimmung in § 8 Absatz 3 PBefG veröffentlicht. Sie sind als Hilfestellung für die Praktiker gedacht. Auch der VDV hat in seiner Mitteilung „Barrierefreiheit in der Nahverkehrsplanung gemäß PBefG“ vom August 2015 (VDV-Mitteilung 7038) eine Handreichung für Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger veröffentlicht.

Von Länderseite wird zum Teil kritisiert, dass der Begriff „vollständige Barrierefreiheit“ nicht definiert ist. Daher sei noch nicht abschließend geklärt, wie mit unterschiedlichen Anforderungen von Personengruppen umzugehen sie, die aus der verschiedenen Art der Mobilitätseinschränkung resultieren.

Ein Interessenverband der Menschen mit Behinderungen berichtet, dass nach seinen Erkenntnissen in den Nahverkehrsplänen sehr unterschiedlich mit dem Begriff der vollständigen Barrierefreiheit umgegangen werde. Ein Kritikpunkt wird darin gesehen, dass sich manche Pläne unter Rückgriff auf die Definitionen der Behindertengleichstellungsgesetze auf Bundes- und der jeweiligen Landesebene nur auf eine allgemeine Beschreibung von Barrierefreiheit beschränken. Eine qualifizierte Beschäftigung mit zeitgemäßen Standards von Barrierefreiheit sei nur in wenigen Plänen herauszulesen. Außerdem sei häufig zu beobachten, dass das gesetzliche Regel-Ausnahme-Prinzip missverstanden wird. Folgende Beispiele werden genannt:

- Die Umsetzung vollständig zu erreichender Barrierefreiheit wird für ganze Maßnahmenbündel oder -kataloge unter einen grundsätzlichen Finanzierungsvorbehalt gestellt, statt Ausnahmen konkret zu benennen.
- Es werden für eine unbestimmte Dauer technische und wirtschaftliche Gründe z. B für einen nicht barrierefreien Ausbau von Haltestellen oder den Einsatz nicht barrierefreier Fahrzeuge genannt (eine Festlegung, die eigentlich nur nach § 62 PBefG auf Landesebene erfolgen kann).
- Es wird ohne Angabe von Zeithorizonten z. B. von der sukzessiven Umsetzung von Maßnahmen gesprochen, die so weit wie möglich realisiert werden sollen.
- Mit Verweis auf die Zuständigkeit des Baulastträgers wird keine Aussage über Fristen z. B. zur Haltestellenumgestaltung gemacht.

- Es werden z. B. Haltestellen von der Anpassung an Barrierefreiheit dauerhaft ausgenommen, die angeblich für mobilitätseingeschränkte Menschen ohnehin nicht erreichbar sind.

Trotz der aufgezeigten Mängel wird aber festgestellt, dass das geänderte PBefG erkennbar dazu beigetragen habe, den Stellenwert von Barrierefreiheit in Relation zu älteren Nahverkehrsplänen zu erhöhen.

Die Stellungnahmen der Länder, Aufgabenträger und Verbände deuten nach Einschätzung des BMVI darauf hin, dass der Umsetzungsprozess noch in vollem Gange ist. Im Hinblick auf die unterschiedlichen Modalitäten bei der Fortschreibung der Nahverkehrspläne ist eine weitere Bestandsaufnahme zu einem späteren Zeitpunkt sinnvoll.

Von den Aufgabenträgern wurde zutreffend darauf hingewiesen, dass die Vorschrift über die Antragstellung in § 12 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe c PBefG noch an die Neufassung des § 8 Absatz 3 PBefG anzupassen ist. In der künftigen Fassung muss zum Ausdruck kommen, dass Maßnahmen zur Herstellung einer „vollständigen Barrierefreiheit“ anzugeben sind.

2. Übergangsbestimmungen

Von der Übergangsbestimmung in § 62 Absatz 2 PBefG haben die Länder bisher keinen Gebrauch gemacht. Es wird aber von entsprechenden Überlegungen und Vorarbeiten berichtet. Von Länderseite wird es zum Teil als erforderlich angesehen, auf Landesebene Priorisierungsvorschläge zu entwickeln, z. B. für Bushaltestellen.

3. Fortschritte bei der Herstellung der Barrierefreiheit

Nach Mitteilung der Aufgabenträger ist bei den im Linienverkehr eingesetzten Fahrzeugen überwiegend schon in den letzten Jahren weitestgehend Barrierefreiheit erreicht worden oder zumindest bis 2022 weitgehend erreichbar. Fortschritte habe es in den letzten Jahren auch bei dem laufenden Aus- und Umbau der Haltestelleninfrastruktur gegeben. In zentralen Lagen sei der Entwicklungsstand vergleichsweise gut. Als Daumenregel wurde angegeben, dass vielerorts zwei Drittel der Straßenbahnhaltestellen sowie ein Drittel der Bushaltestellen als barrierefrei gelten, allerdings mit hohen Schwankungsbreiten.

Die Aufgabenträger vertreten die Auffassung, dass eine vollständige Realisierung der Barrierefreiheit an allen Haltestellen bei realistischer Betrachtung nicht möglich und auch nicht sinnvoll sei. Diese gelte besonders in stark ländlich geprägten Räumen, wo die Kosten für die Herstellung einer vollständigen Barrierefreiheit aufgrund geringerer Nachfrage teilweise als unverhältnismäßig hoch zu bewerten seien.

Hingewiesen wurde auf die Bedeutung der Sonderprogramme der Städte, Landkreise und Gemeinden sowie der Fördermöglichkeiten des Bundes im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG). Bei den bis zum Jahr 2019 laufenden Projekten, die über das Bundes-GVFG finanziert bzw. über das Landes-GVFG oder andere Förderprogramme unterstützt werden, könnte in einigen Kommunen bis zum Jahr 2019 eine Quote von > 90 % barrierefrei ausgebauter Straßenbahnhaltestellen erreicht werden.

Von den Ländern wurden zum Teil detaillierte Angaben gemacht und über bestehende Fördermöglichkeiten informiert. Ein großer Nachholbedarf wird bei der Anpassung der Bushaltestellen insbesondere in ländlichen Gebieten gesehen. Von mehreren Ländern wird beklagt, dass es hierfür an einer zureichenden finanziellen Ausstattung fehle.

4. Zielerreichung

Nach Einschätzung der Aufgabenträger kann eine vollständige Barrierefreiheit bis zum Jahr 2022 nicht erreicht werden. Als Gründe hierfür werden zum einen der Umfang der betroffenen Haltestellenstruktur genannt, deren Anpassung mit den vorhandenen Personalressourcen und angesichts einzuhaltender Verfahren (Planung, Beteiligung von Interessengruppen, Beschlüsse der politischen Gremien, Vergabe und Bauausführung etc.) schon zeitlich kaum zu bewältigen seien. In den Landkreisen komme erschwerend hinzu, dass Aufgabenträgerschaft und Baulastträger auseinanderfallen. Zudem sei die bauliche Umsetzung sehr kostenintensiv. Häufig verursache gerade der Umbau der wichtigsten Haltestellen die höchsten Kosten, da sich die Haltestellen meist in Kernbereichen befinden, in denen räumlich und gestalterisch schwierige Verhältnisse herrschen.

Die Perspektiven bis zum Jahr 2022 hängen nach Angaben der Aufgabenträger auch maßgeblich von den finanziellen Mitteln ab, die für den barrierefreien Ausbau zur Verfügung gestellt werden. Angesichts der finanziellen Rahmenbedingungen der Kommunen könnten zahlreiche Aufgabenträger das Ziel einer vollständigen Barrierefreiheit bis zum Stichtag nicht umsetzen, weil sie haushaltsseitig dazu nicht in der Lage seien. Durch den Wegfall der Fördermittel nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz bzw. dem Entflechtungsgesetz Ende 2019 drohe der Verlust entscheidender Finanzhilfen.

Die Aufgabenträger betonen, dass zur Erreichung des Ziels eine umfangreiche finanzielle Förderung durch Bund und Länder notwendig sei. Anderenfalls müssten die Länder umfangreich von den Ausnahmemöglichkeiten des § 62 Absatz 2 PBefG Gebrauch machen. Ohne entsprechende Zuwendungen sei die weitere Entwicklung nicht signifikant zu beschleunigen und werde der gesetzliche Zielhorizont nicht einzuhalten sein.

Die Länder bestätigen im Wesentlichen diese Einschätzung. Auch sie fordern vom Bund weitere Hilfen, z. B. durch ein Sonderprogramm.

Bezüglich des von den Kommunen befürchteten Wegfalls von Finanzmitteln verweist BMVI auf seine Erläuterungen zur Finanzierung der Infrastruktur (oben C.II.2.e).

V. Erleichterung für flexible Bedienungsformen

Im Zuge der demografischen Entwicklung haben sich insbesondere im ländlichen Raum vielfältige flexible Bedienungsformen entwickelt. Um die Genehmigungsfähigkeit zu erleichtern, wurde in § 2 Absatz 6 PBefG der Einzelfallbezug gestrichen und – wie in § 2 Absatz 7 PBefG – als Versagungsgrund allein auf entgegenstehende öffentliche Verkehrsinteressen verwiesen.

Die Neuregelung wird von den Ländern und dem Verkehrsgewerbe durchweg positiv aufgenommen. Anwendungsfälle sind nach Mitteilungen der Länder insbesondere Rufbusse, Anrufsammeltaxis, Bürgerbusse und Flughafenzubringer. Es wird allgemein damit gerechnet, dass die Bedeutung der flexiblen Bedienungsformen weiter zunehmen wird. Von den Aufgabenträgern wird berichtet, dass die Schwierigkeiten dieser Verkehrsangebote im finanziellen und praktischen Bereich liegen.

Von Länderseite wurden Zweifel geäußert, ob es sachgerecht sei, diese Verkehrsangebote dauerhaft über die Ausnahmeklausel nach § 2 Absatz 6 PBefG zu genehmigen. Es sollte vielmehr geprüft werden, ob flexible Bedienungsformen als gleichberechtigte Verkehrsformen in das Personenbeförderungsgesetz integriert werden können.

Aus Verbrauchersicht ist die Genehmigungspflicht eine bürokratische Hürde, die eine Ausweitung von flexiblen Bedienungsformen verhindere. Unter der Voraussetzung einer sicherheitsrechtlichen Unternehmenszulassung sollte es freien Marktzugang für alle Angebote geben und die Voraussetzung einer Liniengenehmigung abgeschafft werden.

Das BMVI wird den rechtlichen Ordnungsrahmen auf weiteren Anpassungsbedarf im Hinblick auf sich ändernde Rahmenbedingungen prüfen. Eine Änderung zu Gunsten eines freien Marktzugangs dürfte allerdings zu einer ernsthaften Bedrohung für den öffentlich finanzierten Nahverkehr führen. Zudem könnte dies auch die Funktion und Existenz des örtlichen Taxengewerbes bedrohen, denen die objektiven Berufszugangsvoraussetzungen im Verkehr mit Taxen sowie in Teilen die Berufsausübungsregelungen für den Gelegenheitsverkehr mit Pkw dienen. Am Verkehr mit Taxen besteht jedoch wegen seiner wichtigen Ergänzungsfunktion des Linienverkehrs ein anerkanntes öffentliches Verkehrsinteresse. Daher ist es unabdingbar, als Genehmigungsvoraussetzung an der Vereinbarkeit mit öffentlichen Verkehrsinteressen festzuhalten.

Abkürzungsverzeichnis

AK ÖPV	Arbeitskreis Öffentlicher Personenverkehr
BAG	Bundesamt für Güterverkehr
BLFA Straßenpersonenverkehr	Bund-Länder-Fachausschuss Straßenpersonenverkehr
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
Richtlinie 2006/22/EG	Richtlinie 2006/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.03.2006 über die Mindestbedingungen für die Durchführung der Verordnungen (EWG) Nr. 3820/85 und (EWG) Nr. 3821/85 des Rates über Sozial-vorschriften für Tätigkeiten im Kraftverkehr sowie zur Aufhebung der Richtlinie 88/599/EWG des Rates (ABl. EG Nr. L 102 S. 35
Richtlinie 2001/85/EG	Richtlinie 2001/85/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2001 über besondere Vorschriften für Fahrzeuge zur Personenbeförderung mit mehr als acht Sitzplätzen außer dem Fahrersitz und zur Änderung der Richtlinien 70/156/EWG und 97/27/EG (ABl. EG Nr. L 42 S. 1)
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V.
VMK	Verkehrsministerkonferenz
Verordnung (EG) Nr. 561/2006	Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 3821/85 und (EG) Nr. 2135/98 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates (ABl. Nr. L 102 vom 11.04.2006 S. 1)
Verordnung (EG) Nr. 1071/2009	Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Festlegung gemeinsamer Regeln für die Zulassung zum Beruf des Kraftverkehrsunternehmers und zur Aufhebung der Richtlinie 96/26/EG des Rates (ABl. Nr. L 300 vom 14.11.2009 S. 51)

Verordnung (EG) Nr. 1073/2009	Verordnung (EG) 1073/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über gemeinsame Regeln für den Zugang zum grenzüberschreitenden Personenkraftverkehrsmarkt und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 (ABl. Nr. L 300 vom 14.11.2009 S. 88)
Verordnung (EG) Nr. 1370/2007	Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1170/70 des Rates (ABl. Nr. L 315 vom 3.12.2007 S. 1)
ZOB	Zentraler Omnibusbahnhof

Anlage

Marktbeobachtung Güterverkehr

Marktanalyse des Fernbuslinienverkehrs 2016

Bundesamt für Güterverkehr

Inhaltsverzeichnis

		Seite
1	**Zusammenfassung**	37
2	**Einleitung**	41
3	**Angebotsseite**	41
3.1	Anbieter von Fernbuslinienverkehren	41
3.2	Entwicklung der Genehmigungen sowie des Fahrten- und Linienangebots	47
3.3	Entwicklung des Fernbusliniennetzes	54
3.4	Preisentwicklung	65
3.5	Serviceangebote	71
3.6	Wirtschaftliche Entwicklung	72
3.7	Fahrzeuginvestitionen und Barrierefreiheit	73
4	**Nachfrageseite**	77
4.1	Verkehrsaufkommen und -leistung	77
4.2	Fahrgaststruktur	80
4.3	Kundenzufriedenheit	83
5	**Wettbewerb zum Schienenpersonenverkehr**	85
6	**Arbeitsmarktsituation und Arbeitsbedingungen**	94
6.1	Struktur der Beschäftigten	94
6.2	Arbeitsmarktsituation	97
6.3	Arbeitsbedingungen	98
Quellenverzeichnis		103

1 Zusammenfassung

Untersuchungsgegenstand

Im Hinblick auf die Berichtspflicht nach § 66 PBefG wurde das Bundesamt vom BMVI beauftragt, den zum 01.01.2013 liberalisierten innerdeutschen Fernbuslinienverkehrsmarkt näher zu analysieren. Der vorliegende Bericht fasst wesentliche Entwicklungen auf der Angebots- und Nachfrageseite seit dem Jahr 2013 zusammen und gibt einen Überblick über die Entwicklung des Wettbewerbs zum Schienenpersonenverkehr, die aktuelle Situation auf dem Arbeitsmarkt und die Arbeitsbedingungen von Busfahrern im Fernbuslinienverkehr. Wesentliche Ergebnisse stellen sich wie folgt dar:

Anbieter von Fernbuslinienverkehren

Nach einer kurzen Einführungsphase ging der innerdeutsche Fernbusmarkt zügig in eine dynamische Wachstumsphase über, die durch schnell steigende Fahrgastzahlen, diverse Markteintritte sowohl neugegründeter als auch etablierter Unternehmen von innerhalb und außerhalb der Branche, Marktaustritte und eine hohe intra- und intermodale Wettbewerbsintensität geprägt war. Zwischenzeitlich gibt es Anzeichen einer Sättigung. Die Anzahl der im Linienfernverkehr tätigen Omnibusunternehmen nahm von 76 im Jahr 2012 auf 97 im Jahr 2013 zu; infolge von Marktaustritten ging sie anschließend wieder bis auf 84 im Jahr 2015 zurück. Seit dem Jahr 2015 wird der Fernbusmarkt durch einzelne große Übernahmen geprägt. Mit rund 64,0 Prozent bezogen auf das Fahrtenangebot wies die FlixMobility GmbH (Flixbus) im Frühjahr 2016 den höchsten Marktanteil auf. Auf den weiteren Plätzen folgten die Fernbusaktivitäten der DB AG (IC Bus, Berlin Linien Bus) und der Deutsche Post Mobility GmbH (Postbus) mit Anteilen von rund 17,2 Prozent bzw. 10,4 Prozent sowie die DeinBus Betriebs GmbH (DeinBus), die Deutsche Touring GmbH Int. Reiseverkehrsunternehmen und die Megabus.com GmbH (Megabus) mit Marktanteilen von jeweils unter 3 Prozent. Durch die Übernahmen von Megabus und Postbus durch Flixbus hat sich der deutsche Fernbusmarkt in der Folge weiter konsolidiert. Mithin ist Flixbus der dominierende Anbieter von Fernbuslinienverkehren in Deutschland. Die Deutsche Bahn AG kündigte kürzlich an, ihr Fernbusangebot ab dem Jahr 2017 unter dem Markennamen IC Bus konsolidieren und den Betrieb unter der Marke Berlin Linien Bus Ende 2016 einstellen zu wollen.

Entwicklung des Liniennetzes

Infolge der Liberalisierung kam es zu einer deutlichen Ausweitung des Fernbusliniennetzes und der Abfahrtsfrequenzen. Die Anzahl der insgesamt erteilten Genehmigungen für die Durchführung innerdeutscher Personenfernverkehre hat sich von 86 am Ende des 4. Quartals 2012 auf 355 am Ende des 2. Quartals 2016 mehr als vervierfacht, wobei sich die Wachstumsraten seit dem 3. Quartal 2015 stark abgeschwächt haben. Von Beginn an konzentrierte sich der nationale Wettbewerb überwiegend auf die sogenannten Rennstrecken zwischen den deutschen Großstädten, auf denen von einer hohen Nachfrage und entsprechenden Umsätzen auszugehen war („Rosinenpicken“). Die höchste Anzahl täglicher Fahrten wiesen im Juni 2016 die Relationen Berlin-Dresden (150), Berlin-Hamburg (134) und München-Nürnberg (129) auf. Insgesamt wurden im Frühjahr 2016 deutschlandweit 428 Zielorte von nationalen Fernbussen – teilweise auch mit Nacht- und

Expresslinien – bedient, darunter über 90 Prozent aller deutschen Großstädte über 100.000 Einwohner und über 50 Prozent aller Mittelstädte zwischen 50.000 und 100.000 Einwohner. Mit 2.408 wöchentlichen Abfahrten wies Berlin im April 2016 die höchste Frequenz auf, gefolgt von München (1.602), Frankfurt am Main (1.402), Hamburg (1.178) und Köln/Leverkusen (1.028). Die Anzahl der umsteigefrei aus dem nationalen Fernbusnetz erreichbaren internationalen Zielorte nimmt ebenfalls zu. Handelte es sich zunächst vor allem um grenznahe europäische Städte, so gibt es mittlerweile Direktverbindungen nach London, Mailand oder Paris. Ferner zeigen sich erste Ansätze zur Verknüpfung des Fernbusnetzes mit dem Schienenverkehr und dem ÖPNV.

Aufkommensentwicklung - innerdeutscher Fernbuslinienverkehr

Nachdem sich die Zahl der Reisenden und die Verkehrsleistung im Vorfeld der Liberalisierung auf einem relativ konstanten Niveau bewegten, verzeichneten beide Größen im Zuge der Angebotsausweitung hohe Zuwachsraten. Die Zahl der Fahrgäste im innerdeutschen Fernbuslinienverkehr erhöhte sich von rund 2,1 Mio. im Jahr 2012 sukzessive auf rund 16,0 Mio. im Jahr 2015, die Verkehrsleistung stieg im selben Zeitraum von rund 0,4 Mrd. pkm auf knapp 4,5 Mrd. pkm. Auf den Inlandsverkehr entfielen damit im Jahr 2015 rund 69,0 Prozent aller Fahrgäste und rund 61,6 Prozent der gesamten Beförderungsleistung im Linienfernverkehr mit Omnibussen (einschl. grenzüberschreitenden Verkehren, Transit- und Auslandsverkehren).

- Fernbuslinienverkehr insgesamt (einschl. GV, Transit- u. Auslandsverkehren)

Die Verkehrsleistung im gesamten Fernbuslinienverkehr (einschl. grenzüberschreitenden Verkehren, Transit- und Auslandsverkehren) erhöhte sich im Jahr 2013 im Vergleich zum Jahr 2012 um rund 122,6 Prozent auf rund 2,7 Mrd. pkm, die Zahl der Reisenden nahm um rund 173,3 Prozent auf rund 8,2 Mio. zu. Im Jahr 2014 kam es bei beiden Größen nochmals annähernd zu einer Verdoppelung im Vergleich zum Vorjahr. Mit rund 7,3 Mrd. pkm bzw. 23,2 Mio. Reisenden wurden die Werte des Jahres 2014 im Jahr 2015 nach vorläufigen Ergebnissen lediglich noch um rund 36,3 bzw. 47,0 Prozent übertroffen. Der Fernbuslinienverkehr wies damit in den letzten drei Jahren von allen Verkehrsträgern die höchsten Zuwachsraten im Personenverkehr in Deutschland auf. Am gesamten öffentlichen Straßenverkehr erreichte er bezogen auf die Verkehrsleistung zuletzt einen Anteil von rund 6,8 Prozent, bezogen auf die Zahl der Reisenden von rund 0,2 Prozent. Sowohl für das Jahr 2016 als auch in mittelfristiger Perspektive gehen aktuelle Prognosen von einer weiteren Abschwächung des Wachstums im Fernbuslinienverkehr aus.

Fernverkehr mit Bussen und Bahnen, Modal Split

Die Liberalisierung hat dem Fernverkehrsmarkt insgesamt Wachstumsimpulse verliehen. Die Verkehrsleistung im Personenfernverkehr mit Bussen und Bahnen erhöhte sich von insgesamt knapp 38,6 Mrd. pkm im Jahr 2012 sukzessive auf rund 44,1 Mrd. pkm im Jahr 2015; die Zahl der Reisenden stieg von 134,4 Mio. auf 154,6 Mio. Beide Größen wuchsen damit stärker als in den Jahren zuvor. Die Zuwächse im Fernbussegment lassen sich demnach nicht allein mit Umsteigern vom Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) begründen. Der SPFV verzeichnete in den Jahren 2013 und 2014 – trotz steigender Gesamtver-

kehrsnachfrage – Leistungsrückgänge in Höhe von 1,4 bzw. 2,0 Prozent. Im Jahr 2015 legte er um 2,1 Prozent zu. Die Zahl der Reisenden im SPFV stagnierte im selben Zeitraum – abgesehen von einem temporären Rückgang auf 129,0 Mio. im Jahr 2014 – bei rund 131,4 Mio. Neben der Liberalisierung des Fernbuslinienverkehrs nahmen u.a. diverse Streiks und witterungsbedingte Beeinträchtigungen Einfluss auf die Nachfrageentwicklung. Der Anteil der Schiene am gesamten Personenfernverkehr mit Bussen und Bahnen sank im Zeitraum von 2012 bis 2015 bezogen auf die Verkehrsleistung von 96,7 Prozent auf 83,5 Prozent; bezogen auf die Zahl der Reisenden von 97,8 Prozent auf 85,0 Prozent. Die Anteile des Fernbuslinienverkehrs erreichten im Jahr 2015 entsprechend Werte von 16,5 Prozent (Verkehrsleistung) bzw. 15,0 Prozent (Reisende).

Fernverkehrsähnliche Regionalzüge

Als Reaktion auf die Streichung der zuvor im Fernverkehr der Deutschen Bahn AG bestehenden Interregio-Verbindungen gingen in den zurückliegenden Jahren einzelne Länder dazu über, fernverkehrsähnliche Regionalzüge als Ersatz zu bestellen. Da bei der Festlegung der Verkehrsnachfrage hierbei der Wettbewerb durch den Fernbus im Vorfeld der Liberalisierung in der Regel unberücksichtigt blieb, fordern Verkehrsunternehmen heute bei den Aufgabenträgern entsprechende Vertragsanpassungen ein. Vereinzelt wird berichtet, dass aufgrund wettbewerbsbedingt rückläufiger Fahrgastzahlen Direktverkehre zugunsten von Umsteigeverbindungen aufgegeben wurden.

Preisentwicklung

Fahrgasterhebungen lassen darauf schließen, dass der Fernbus sowohl eine Alternative zum Schienenpersonenverkehr als auch zum motorisierten Individualverkehr darstellt, in höherem Maße von Jüngeren und weiblichen Alleinreisenden frequentiert und vor allem aus privaten Gründen sowie für Freizeit- und Urlaubsaktivitäten genutzt wird. Angesichts einer hohen Preissensibilität und geringen Markentreue vieler Fernbusnutzer kennzeichnet den Fernbusmarkt von Beginn an ein intensiver Preiswettbewerb zwischen den Betreibergesellschaften, der sich in einer deutlichen Reduzierung des Fahrpreisniveaus widerspiegelte. Infolge der Liberalisierung verzeichneten die durchschnittlichen Umsatzerlöse je Personenkilometer sowohl bezogen auf die Normalpreise als auch die Angebotspreise zweistellige prozentuale Rückgänge und fielen damit auf Niveaus, die nach Angaben von Unternehmensvertretern teilweise nicht mehr kostendeckend waren. Bei den Normalpreisen zeichnet sich mittlerweile eine Stabilisierung auf niedrigem Niveau ab. Eine nachhaltige Erhöhung des Preisniveaus ist bislang weder bei den Normal- noch den Angebotspreisen erkennbar. Aussagen zur Ertrags-, Vermögens- und Finanzlage der größten Anbieter von Fernbuslinienverkehren in Deutschland sind aufgrund einer eingeschränkten Verfügbarkeit detaillierter Finanzdaten gleichwohl nur eingeschränkt möglich. Die verfügbaren Jahresabschlüsse einzelner Unternehmen deuten diesbezüglich auf eine heterogene Entwicklung hin.

Reaktionen des SPFV

Mit einem Marktanteil von rund 99,8 Prozent im Jahr 2015 wird der SPFV von der DB Fernverkehr AG dominiert. Nachdem sich deren Umsätze im Jahr 2013 noch annähernd auf Vorjahresniveau bewegt hatten, sanken sie in den Jahren 2014 und 2015 um 1,3

bzw. 2,1 Prozent. Das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit ging von rund 304 Mio. Euro im Jahr 2012 auf rund 171 Mio. Euro im Jahr 2015 zurück. Als Reaktion auf die geänderten Rahmenbedingungen im Personenfernverkehr und die neuen Wettbewerbsangebote des Fernbuslinienverkehrs werden von den betroffenen Eisenbahnverkehrsunternehmen, insbesondere der Deutschen Bahn AG, zunehmend Gegenmaßnahmen ergriffen. Diese zielen sowohl auf die Preiskomponente als auch auf eine Ausweitung des Fernverkehrsangebotes und eine Verbesserung der technischen Ausstattung der Züge (u.a. mit kostenlosem WLAN und Infotainment-Programm) ab und orientieren sich insoweit an den Angeboten des Fernbusses. Um dem Kommunikationsverhalten der zumeist jüngeren Fahrgäste gerecht zu werden, sind Fernbusse regelmäßig mit kostenlosem WLAN und Steckdosen ausgestattet. Zudem werben Betreibergesellschaften mit zusätzlichen Leistungen wie einem breiten Multimedia- und Zeitschriftenangebot an Bord, einem weitgehend umsteigefreien Fahrtenangebot sowie der im Fahrpreis in der Regel bereits enthaltenen Sitzplatzreservierung.

Fahrzeuginvestitionen und Barrierefreiheit

Nach Rückgängen in den Vorjahren sind die Neuzulassungen von Kraftomnibussen in Deutschland im Zeitraum von 2013 bis 2015 mit Zuwachsraten von 5,2 bis 7,7 Prozent in der relevanten Gewichtsklasse deutlich gestiegen. Ein Vorziehen von Investitionen aufgrund der gesetzlichen Vorgaben des § 42b PBefG zur Barrierefreiheit war dabei zuletzt nicht in größerem Maße feststellbar. Unklarheiten bestehen derzeit noch bei Fahrgästen und beim Fahrpersonal in Bezug auf die notwendige Kennzeichnung zu befördernder Elektro- bzw muskelkraftbetriebener Rollstühle. Neue Rollstühle müssen den europäischen Normen DIN EN 12184 bzw. DIN EN 12183 entsprechen und für die Verwendung als Kraftfahrzeugsitz bestimmten Anforderungen genügen.

Arbeitsbedingungen

Im Zuge der Liberalisierung des Fernbuslinienverkehrs hat sich die Nachfrage nach Busfahrern deutlich erhöht. In zunehmendem Maße berichten Busunternehmen über Abwerbungsversuche von Wettbewerbern und wachsenden Schwierigkeiten, vakante Stellen zu besetzen. Angesichts einer wachsenden Bedeutung der Entlohnung für die Mitarbeiterbindung lagen die tariflichen Lohnsteigerungen für Omnibusfahrer zuletzt regelmäßig über den Verbraucherpreisanstiegen. Des Weiteren hat nach Unternehmensangaben der Anteil befristeter Arbeitsverhältnisse deutlich abgenommen. Bei der Planung von Fernbuslinien wird nach Informationen des Bundesamtes zwar regelmäßig mit Pufferzeiten gearbeitet, so dass Fahrpläne, Taktungen sowie die gesetzlich zulässigen Lenk- und Ruhezeiten in der Regel eingehalten werden können. Dennoch stellt deren Einhaltung zeitweise eine Herausforderung dar, etwa aufgrund von Verkehrsbehinderungen. Trotz Zeit- und Termindrucks, dem viele Omnibusfahrer im beruflichen Alltag ausgesetzt sind, sowie eines hohen Wettbewerbs- und Kostendrucks der Unternehmen weicht die zahlenmäßige Entwicklung von Unfällen mit Personenschaden unter Beteiligung von Kraftomnibussen seit der Liberalisierung des Fernbuslinienverkehrs ebenso wenig vom langjährigen Trend ab, wie jene der beteiligten Busfahrer – auch als Hauptverursacher.

2 Einleitung

Hintergrund der Untersuchung

Mit der Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) im Jahr 2012 wurde der innerdeutsche Fernbuslinienverkehr zum 1.1.2013 liberalisiert. Gemäß § 66 PBefG hat das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) dem Deutschen Bundestag bis zum 1. Januar 2017 einen Bericht darüber vorzulegen, ob die mit dem Gesetz zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften vom 14. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2598) verfolgten Ziele erfüllt wurden und wie sich die Marktöffnung im straßengebundenen Personenfernverkehr auswirkt, auch hinsichtlich der Sozial- und Arbeitsbedingungen für das Fahrpersonal. Im Hinblick auf die Berichtspflicht nach § 66 PBefG wurde das Bundesamt für Güterverkehr vom BMVI beauftragt, den liberalisierten nationalen Fernbuslinienmarkt näher zu analysieren. In diesem Zusammenhang wurden seitens des Bundesamtes bereits in den Jahren 2014 und 2015 Zwischenberichte erstellt.

Gliederung des Berichts

Der vorliegende Bericht fasst die Entwicklungen auf dem innerdeutschen Fernbuslinienverkehrsmarkt seit 2013 zusammen und gibt einen Überblick über den aktuellen Sachstand. In Kapitel 3 wird zunächst auf die Angebotsseite eingegangen. Im Anschluss an die Darstellung der zahlenmäßigen Entwicklung der Unternehmen und wesentlicher Marktteilnehmer im Fernbuslinienverkehr (Abschnitt 3.1) werden die Entwicklung der Genehmigungen und des Fahrten- und Linienangebots (Abschnitt 3.2) sowie des Fernbusliniennetzes seit der Liberalisierung beschrieben. Es folgen Ausführungen zur Preisentwicklung (Abschnitt 3.3), zu den Serviceangeboten (Abschnitt 3.4) und zur wirtschaftlichen Entwicklung einzelner Unternehmen (Abschnitt 3.5). Kapitel 3 schließt mit der Entwicklung der Fahrzeuginvestitionen und Aspekten der Barrierefreiheit (Abschnitt 3.6). Kapitel 4 beschreibt die Nachfrageseite und geht dabei detailliert auf die Entwicklung des Verkehrsaufkommens und der Verkehrsleistung im Fernbuslinienverkehr (Abschnitt 4.1) sowie die Fahrgaststruktur (Abschnitt 4.2) und die Kundenzufriedenheit (Abschnitt 4.3) ein. Kapitel 5 widmet sich den Auswirkungen der Liberalisierung des innerdeutschen Fernbuslinienverkehrs auf den Schienenpersonenverkehr. Der Bericht schließt mit Daten und Erläuterungen zur Arbeitsmarktsituation und zu den Arbeitsbedingungen des Fahrpersonals (Kapitel 6).

3 Angebotsseite

3.1 Anbieter von Fernbuslinienverkehren

Novellierung PBefG

Der innendeutsche Fernbuslinienverkehr wurde bis zur Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) im Jahr 2012 bis auf einige wenige Ausnahmestrecken im Rahmen der Personenbeförderung nicht betrieben. In der alten Fassung des PBefG bestanden insbesondere durch § 13 Abs. 2 Satz 2 für Unternehmen, die in den Personenfernverkehr einsteigen wollten, sehr hohe rechtliche Markteintrittsbarrieren. Die Genehmigung von neuen Fernbuslinien durfte lediglich in Fällen erteilt werden, in denen keine

Konkurrenz zu bestehenden Bahnlinien bestand. Die gesetzliche Regelung diente dem Schutz vor parallelen Buslinienverkehren zu bereits bestehenden Bahnverbindungen. Einige wenige Ausnahmen bestanden bereits vor der Liberalisierung. Aus historischen Gründen wurde die Verbindung zwischen West-Berlin und westlichen Bundesländern während der deutschen Teilung zugelassen, die nach der Wiedervereinigung weiterhin Bestand hatte. Die Reisenden von und nach Berlin sollten nicht auf das Eisenbahnnetz der ostdeutschen Bahn angewiesen sein. Zudem wurde Buslinienverkehr zugelassen, um die Anbindung von Flughäfen und Messegeländen zu ermöglichen. Internationale Fernbuslinien durften bedient werden, ohne jedoch, dass Fahrgäste in deren Rahmen innerhalb von Deutschland befördert werden durften. Die Entwicklung zum liberalisierten Fernbusmarkt dauerte mehrere Jahre. Bereits seit den 90er Jahren bestanden erste Anregungen, den Personenfernverkehr von den starren gesetzlichen Rahmenbedingungen zu befreien. Im Rahmen der Koalitionsvereinbarung aus dem Jahr 2009 einigte sich die damalige Bundesregierung auf eine Liberalisierung des Buslinienfernverkehrsmarktes. Zwischenzeitlich gefallene richterliche Entscheidungen zugunsten einzelner Fernbuslinienanbieter, die sich vor Gericht das Recht zur Durchführung von Fernbuslinien erstreiten konnten, begünstigten die Liberalisierung des Fernbusmarktes. Am 2. November 2012 stimmte der Bundesrat dem vom Deutschen Bundestag am 27. September 2012 beschlossenen Gesetz und damit auch der Liberalisierung des Fernbuslinienmarktes zu. Damit konnte die Novellierung des PBefG zum 01.01.2013 in Kraft treten.

Grundlegende Bestimmungen des Fernbuslinienverkehrs

In der novellierten Fassung des PBefG finden sich die grundlegenden Bestimmungen für den Fernbuslinienverkehr. Es regelt die entgeltliche oder geschäftsmäßige Beförderung von Personen mit Kraftfahrzeugen im Linien- und Gelegenheitsverkehr. Nach § 42 PBefG handelt es sich beim Linienverkehr um eine zwischen bestimmten Ausgangs- und Endpunkten eingerichtete regelmäßige Verkehrsverbindung, auf der Fahrgäste an bestimmten Haltestellen ein- und aussteigen können. Dabei wird nicht vorausgesetzt, dass ein Fahrplan mit bestimmten Abfahrts- und Ankunftszeiten besteht oder Zwischenhaltestellen eingerichtet sind. Verkehre in Form von Ausflugsfahrten und Ferienziel-Reisen sowie Verkehre mit Mietomnibussen und mit Mietwagen gelten hingegen als Gelegenheitsverkehr. Mit der Änderung des PBefG wurde in § 42a PBefG erstmals zwischen Personennah- und -fernverkehr differenziert. Demnach ist unter Personenfernverkehr derjenige Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen zu verstehen, der nicht zum öffentlichen Personennahverkehr im Sinne des § 8 Abs. 1 PBefG und nicht zu Sonderformen des Linienverkehrs nach § 43 PBefG gehört. Durch die Liberalisierung des Fernbusmarktes entfiel der zuvor bestehende Konkurrenzschutz der Bahn. Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) sollte dagegen weiterhin geschützt werden. Der § 42a Satz 2 PBefG sieht vor, dass Verkehre mit Fernbuslinien, bei denen der Abstand zwischen zwei Haltestellen nicht mehr als 50 km beträgt oder bei denen zwischen diesen Haltestellen Schienenpersonennahverkehr mit einer Reisezeit bis zu einer Stunde betrieben wird, unzulässig sind. Ausnahmen sind nach § 42a Satz 3 PBefG auf Antrag in solchen Fällen zu gewähren, in denen

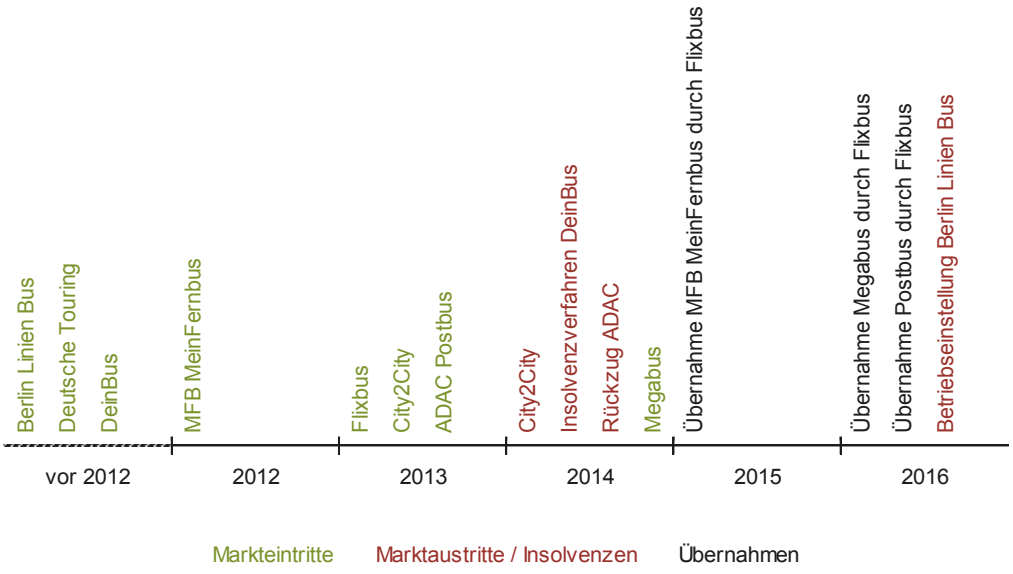
kein ausreichendes Nahverkehrsangebot besteht oder das Fahrgastpotenzial der vorhandenen Verkehrsangebote nicht wesentlich beeinträchtigt wird.

Marktein- und -austritte

Mit der Novellierung des PBefG wurden die hohen rechtlichen Markteintrittsbarrieren für den Fernbuslinienverkehr in Deutschland beseitigt. Wie für junge Branchen nicht unüblich, war die Phase vor und im Anschluss an die Gesetzesnovellierung durch diverse Markteintritte neugegründeter Unternehmen (u.a. MeinFernbus, Flixbus) und etablierter Unternehmen sowohl von innerhalb als auch von außerhalb der Branche (u.a. City2City, Megabus bzw. ADAC Postbus) geprägt, die neben Unternehmen traten, die bereits im Vorfeld der Liberalisierung im Fernbussegment tätig waren (u.a. Berlin Linien Bus sowie zahlreiche kleinere Unternehmen mit einzelnen Linien). Wie die folgenden Abschnitte verdeutlichen, ging die Branche nach einer kurzen Einführungsphase rasch in eine dynamische Wachstumsphase über, die durch schnell steigende Fahrgastzahlen und ein sehr wettbewerbsintensives Marktumfeld gekennzeichnet war. In der Folge kam es zu ersten Marktaustritten, Insolvenzen und Übernahmen von Wettbewerbern. Abbildung 1 stellt die für den Fernbusmarkt wesentlichen Entwicklungen schematisch im Zeitablauf dar. Über das Unternehmen Berlin Linien Bus GmbH war die Deutsche Bahn AG mit ihren Tochterunternehmen Autokraft, Bayern Express & Kühn Berlin GmbH und Regionalverkehr Dresden (RVD) bereits lange vor der Liberalisierung am Markt aktiv. Gleiches gilt für die Deutsche Touring GmbH, die im Rahmen ihres internationalen Angebots gemeinsam mit Eurolines seit Beginn der Liberalisierung Fernbusverkehre auf nationalen Teilstrecken betreibt. Die DeinBus.de GmbH, die als studentisches Start-Up-Unternehmen gegründet wurde und nach einem zwischenzeitlich eröffneten Insolvenzverfahren mit einem neuen Investor als DeinBus Betriebs GmbH weiterhin Fernbuslinien anbietet, bestand ebenfalls bereits vor der Liberalisierung. In den Jahren 2012 und 2013 traten mit der MFB MeinFernbus GmbH, der FlixBus GmbH sowie City2City, einer Marke von National Express UK, neue Unternehmen in den Fernbusmarkt ein. City2City zog sich bereits im Jahr 2014 wieder aus dem Markt zurück, die MFB MeinFernbus GmbH wurde von der FlixBus GmbH, die im März 2016 zur FlixMobility GmbH umfirmierte, übernommen. Mit dem ADAC Postbus, einem Angebot der Deutsche Post Mobility GmbH, an der zunächst der Allgemeine Deutsche Automobil-Club e.V. (ADAC) und die Deutsche Post AG zu gleichen Anteilen beteiligt waren, trat im Jahr 2013 ein Gemeinschaftsunternehmen zweier branchenfremder Unternehmen in den Markt ein. Der ADAC gab bereits im November 2014 wieder seinen Ausstieg bekannt, dessen Anteile wurden von der Deutschen Post AG übernommen. Als letztes bedeutendes Unternehmen stieg Ende 2014 das Unternehmen megabus.com GmbH, ein Unternehmen der britischen Stagecoach-Group, die über langjährige Erfahrungen in ausländischen Fernbusmärkten verfügt, in den nationalen Fernbusmarkt ein. Ende Juni 2016 verkündete die FlixMobility GmbH (Flixbus) die Übernahme des Megabus-Geschäfts in Deutschland, Italien, Frankreich, Spanien und Benelux zum Juli 2016, im August 2016 die Übernahme von Postbus, der Fernbussparte der Deutschen Post, zum 1. November 2016. Im September teilte die Deutsche Bahn AG

mit, ihr Fernbusangebot ab dem Jahr 2017 unter dem Markennamen IC Bus konsolidieren zu wollen.[1] Der Betrieb unter der Marke Berlin Linien Bus endet Ende 2016. Das Liniennetz des IC Bus soll dann sukzessive durch BLB-Linien ergänzt werden; vor allem touristische Linien und grenzüberschreitende Korridore sollen in das IC Bus-Netz aufgenommen werden.

Abbildung 1: *Ausgewählte Marktein-/-austritte, Insolvenzen und Übernahmen auf dem deutschen Fernbuslinienverkehrsmarkt*



Quelle: Eigene Darstellung.

Geschäftsmodelle:

Die derzeitigen Marktteilnehmer lassen sich in der Hauptsache nach Betreibergesellschaften, die zumeist als Dachorganisationen bzw. -marken fungieren und überwiegend Vertriebs-, Steuerungs- und Organisationsaufgaben übernehmen, sowie vorwiegend kleinen und mittelständischen Omnibusunternehmen unterscheiden. Letztere führen Linienverkehre mit eigenen Fahrzeugen entweder im Auftrag der Betreibergesellschaften oder in eigener Regie – allein oder im Unternehmensverbund – durch. Nach der Art der Zusammenarbeit von Betreibergesellschaft und Omnibusunternehmen und der Vergütungsmechanismen lassen sich derzeit vereinfacht im Wesentlichen die beiden nachstehend skizzierten Modelle unterscheiden, wobei auch Mischformen bestehen. Gemein ist ihnen ein einheitlicher Markenauftritt, d.h. der Marktauftritt der Busunternehmen erfolgt regelmäßig unter der Marke der jeweiligen Betreibergesellschaft und beinhaltet u.a. ein einheitliches Erscheinungsbild der Busse und Fahrer.

- Subunternehmermodell

- Beim „Subunternehmermodell“ werden zwischen Betreibergesellschaft und Omnibusunternehmen im Vorfeld ein fester Kilometersatz sowie weitere Rahmenbedingungen vertraglich vereinbart, zu denen das beauftrage Omnibusunternehmen für einen bestimmten Zeitraum bzw. auf bestimmten Linien die Verkehre im Auf-

[1] Siehe hierzu und im Folgenden Deutsche Bahn AG (2016).

trag des Betreibers durchführt. Die Bezahlung des Omnibusunternehmens erfolgt dabei unabhängig vom wirtschaftlichen Erfolg.

- Beim „Beteiligungsmodell“ wird zwischen Betreibergesellschaft und Omnibusunternehmen eine kilometerabhängige Grundvergütung vereinbart. Die Grundvergütung soll die Busunternehmen dabei vor einem zu hohen wirtschaftlichen Risiko schützen. Sie dient mithin lediglich als finanzielle Absicherung. Ergänzt wird die Grundvergütung um eine erfolgsabhängige Komponente, die sich entweder am Umsatz (Anteil am Ticketverkauf) oder an der Auslastung der jeweiligen Fernbuslinie orientiert. Die Omnibusunternehmen sind so stärker am Gewinn bzw. am Risiko beteiligt. - Beteiligungsmodell

Tabelle 1: *Ausgewählte Anbieter von Fernbuslinienverkehren in Deutschland nach Anteilseignern, Linienanzahl und -netz im Jahr 2016 (Stand 30.06.)* Anbieterstruktur 2016

Anbieter *(Marke)*	Anteilseigner	Linienanzahl*	Liniennetz
FlixMobility GmbH *(Flixbus)*	u.a. General Atlantic LLC (35,38 %), SEK Ventures GmbH (29,35 %), HV Holtzbrinck Ventures Fund V GmbH & Co. KG (15,43 %), Daimler Mobility Services GmbH (5,47 %)	203	deutschlandweit
Berlin Linien Bus GmbH *(Berlin Linien Bus)*	Bayern Express & P. Kühn Berlin GmbH (100 %) (100 %-ige Tochter der DB Fernverkehr AG)	28	deutschlandweit
Deutsche Touring GmbH Int. Reiseverkehrsunternehmen *(Eurolines)*	IBERO-EUROSUR SL (82,8 %), Europäische Reiseversicherung AG (17,2 %)	14	international mit deutschen Teilstrecken
DeinBus Betriebs GmbH *(DeinBus)*	Tillmann Raith	10	überwiegend regional
Deutsche Post Mobility GmbH *(Postbus)*	Deutsche Post Beteiligungen Holding GmbH (100 %) (100 %-ige Tochter der Deutsche Post AG)	18	deutschlandweit
Megabus.com GmbH *(Megabus)*	Stagecoach Group Plc.	5	einzelne Städteverbindungen

* Stand: April/Mai 2016.
Quelle: ORBIS. Eigene Auswertungen.

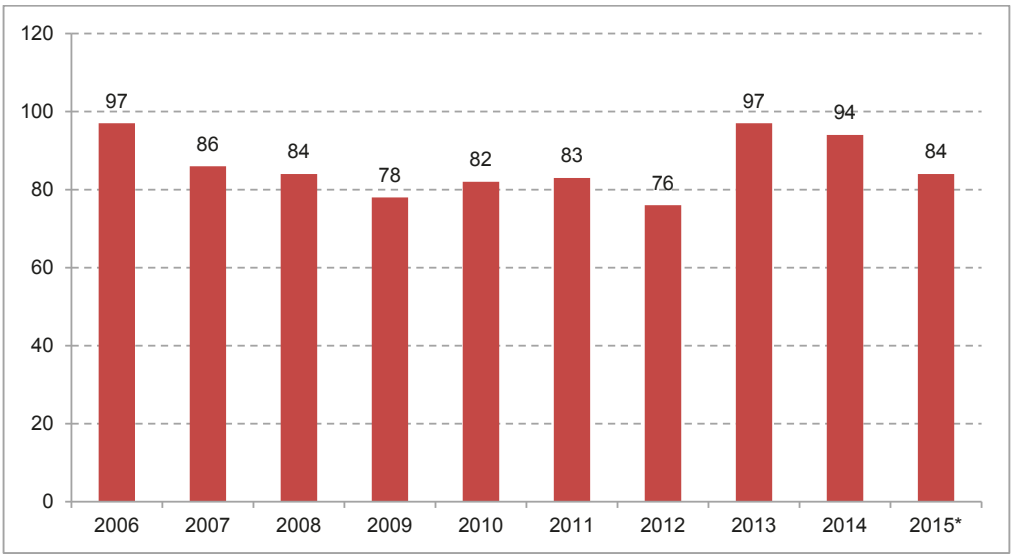
Die Betreibergesellschaften unterscheiden sich stark in Bezug auf die Unternehmensgröße, den Umsatz und das geographische Tätigkeitsfeld. Einen Überblick über die größten Anbieter von Fernbuslinienverkehren in Deutschland (Stand 30.06.2016), deren Anteilseigner, Linienanzahl und -netz gibt Tabelle 1. Der Blick auf die Gesellschafterstrukturen deutet die unterschiedlichen Zielsetzungen der Investoren an, die ihrerseits Auswirkungen auf die Ausrichtung der Geschäftstätigkeit haben. Einige investieren ihre Finanzressourcen in einen wachsenden Markt mit der Absicht, ein neu gegründetes Unternehmen

im wachsenden Markt erfolgreich zu etablieren, um anschließend die Anteile zu veräußern und mit Gewinnen den Markt zu verlassen. Andere wiederum sehen ihre Beteiligung eher als Diversifikation und Stärkung der eigenen Position auf dem Mobilitätsmarkt.

Anzahl der Omnibusunternehmen im Linienfernverkehr

Ergänzend zu den in Tabelle 1 aufgeführten Unternehmen existierten im Jahr 2016 weiterhin zahlreiche mittelständische Unternehmen, die nationale Fernbusverkehre anboten. Deren Angebote beschränkten sich jedoch zumeist auf einzelne Städteverbindungen oder die Anbindung von Ferienregionen, waren mithin in der Regel stark regional und auf einige wenige Linien konzentriert. Insgesamt waren im Jahr 2014 nach Angaben des Statistischen Bundesamtes 94 Omnibusunternehmen im Linienfernverkehr tätig, nachdem sich deren Anzahl zunächst von 76 im Jahr 2012 auf 97 im Jahr 2013 erhöht hatte. Nach vorläufigen Angaben des Statistischen Bundesamtes reduzierte sich die Anzahl der im Linienfernverkehr tätigen Omnibusunternehmen im Jahr 2015 auf 84 (siehe Abbildung 2). Insgesamt waren im Jahr 2014 im Fernverkehr mit Omnibussen 2.976 Unternehmen tätig, mit 2.936 der weit überwiegende Teil im Gelegenheitsfernverkehr. Entsprechende Daten für das Jahr 2015 liegen zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht vor. Die vergleichsweise geringe absolute Zunahme der im Fernbuslinienverkehr tätigen Busunternehmen seit dem Jahr 2013 ist nach Einschätzung des Bundesamtes darauf zurückzuführen, dass lediglich ein sehr geringer Anteil der Busunternehmen ausschließlich im Fernbussegment tätig ist. D.h. ein Großteil der Busunternehmer, die heute mit den Betreibergesellschaften zusammenarbeiten, waren bereits vor der Liberalisierung in anderen Marktsegmenten aktiv und haben im Zuge der Liberalisierung ihr Geschäftsfeld erweitert. So arbeiten die Betreibergesellschaften mit einem Beteiligungsmodell nach Informationen des Bundesamtes häufig mit Busunternehmen zusammen, die lediglich zwei bis drei ihrer Busse im Fernbuslinienverkehr einsetzen.

Abbildung 2: *Anzahl der Unternehmen im Linienfernverkehr mit Omnibussen*



* Vorläufige Ergebnisse.
Quelle: Statistisches Bundesamt (Fachserie 8 Reihe 3.1). Eigene Darstellung.

3.2 Entwicklung der Genehmigungen sowie des Fahrten- und Linienangebots

Genehmigungsverfahren

Unternehmen, die mit Kraftfahrzeugen im Linienverkehr Personen befördern möchten, müssen hierfür im Besitz einer entsprechenden Genehmigung sein. Diese Genehmigung wird bei einem Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen für die Einrichtung, die Linienführung und den Betrieb erteilt. Genehmigungen dürfen nur erteilt werden, wenn einerseits die Sicherheit und die Leistungsfähigkeit des Betriebes gewährleistet sind und der Antragsteller und die von ihm mit der Durchführung von Verkehrsleistungen beauftragten Unternehmen ihren Betriebssitz oder ihre Niederlassung im Sinne des Handelsrechts im Inland haben. Die Genehmigungen für Fernbuslinienverkehre werden durch Behörden erteilt und kontrolliert, die von der jeweiligen Landesregierung hierzu bestimmt wurden. Da es sich beim Angebot von Fernbuslinien um Verkehre handelt, bei denen die Bezirksgrenzen in der Regel überschritten werden, zeichnet diejenige Genehmigungsbehörde verantwortlich, in deren Bezirk die Linie ihren Ausgangspunkt hat. Gemäß PBefG soll die zuständige Genehmigungsbehörde ihre Entscheidung im Einvernehmen mit den an der Linienführung beteiligten Genehmigungsbehörden treffen. Daneben sind im Rahmen eines Anhörungsverfahrens weitere Personen und Stellen zu beteiligen, beispielsweise die im Einzugsbereich des beantragten Verkehrs liegenden Gemeinden. Die Gemeinden können z.B. im Rahmen einer Stellungnahme darauf hinweisen, dass sich bestimmte Infrastrukturen aus ihrer Sicht nicht für die Nutzung durch Fernbusse eignen und auf diese Weise Einfluss auf die Lage der Haltestellen nehmen. Genehmigungsbehörden, deren Bezirke im Transit durchfahren werden, müssen hingegen nicht beteiligt werden.

Vorlaufzeiten

Die Linienbetreiber selbst benötigen nach Informationen des Bundesamtes zur Vorbereitung eines Linienbetriebs eine Vorlaufzeit von bis zu drei Monaten. Neben der Beschaffung notwendiger Ressourcen (Fahrer, Fahrzeuge etc.) müssen im Vorfeld beispielsweise Wartungs- oder Übernachtungsmöglichkeiten organisiert werden. Zur Beschleunigung der Betriebsaufnahme werden die vorbereitenden Arbeiten in der Regel bereits vor bzw. während des Genehmigungsverfahrens durchgeführt. Während die Betreibergesellschaften in der Anfangsphase der Liberalisierung die eingebundenen Omnibusunternehmen nach Informationen des Bundesamtes regelmäßig noch aktiv in die Planung neuer Linien und Haltepunkte einbezogen haben, treffen sie ihre Entscheidungen zwischenzeitlich überwiegend autonom. Nach Erteilung einer Genehmigung unterliegt der Linienbetreiber der Betriebs- und Fahrplanpflicht. Änderungen im Fahrplan müssen der Genehmigungsbehörde ebenso angezeigt werden wie eine beabsichtigte Einstellung des Linienbetriebs. Letzteres muss mindestens drei Monate vor der Einstellung erfolgen.

Kritik am Genehmigungsverfahren

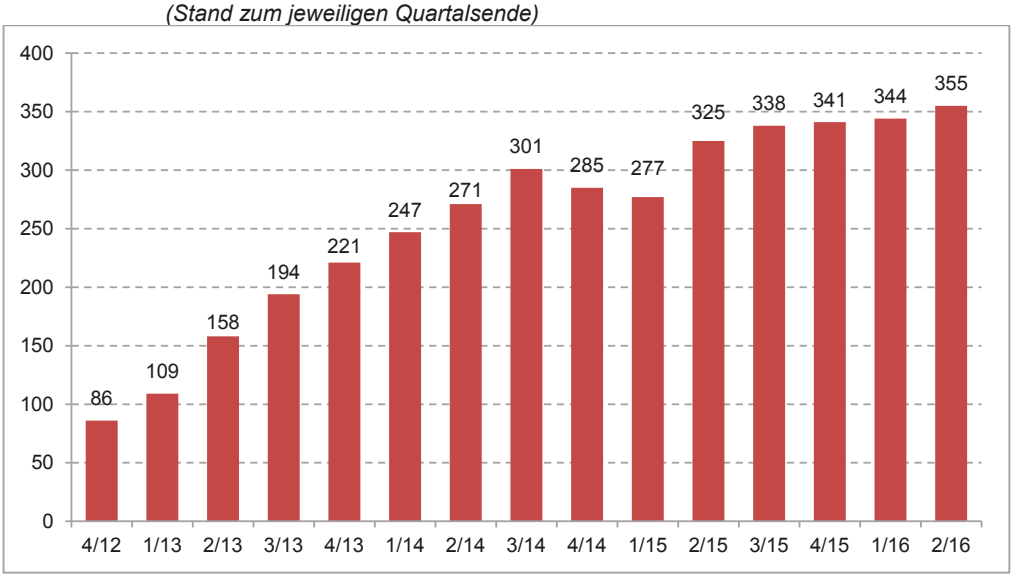
Kritik von Marktteilnehmern gibt es vor allem in Bezug auf die Dauer und die Uneinheitlichkeit des Genehmigungsverfahrens. Letzteres zeige sich beispielsweise in Bezug auf die bei den jeweiligen Genehmigungsbehörden einzureichenden Unterlagen. Marktteilnehmer regten daher eine grundlegende Vereinfachung sowie Vereinheitlichung der bun-

desweiten Genehmigungsverfahren an, beispielsweise in elektronischer Form. Schwächen zeigten sich nach Aussagen von Marktteilnehmern ferner u.a. bei der Einbindung der Zentralen Omnibusbahnhöfe (ZOB) in die Genehmigungsverfahren. So gäbe es Fälle, in denen Genehmigungen für Abfahrten von bzw. Ankünfte an Omnibusbahnhöfen erteilt worden seien, ohne letztgenannte diesbezüglich im Vorfeld anzuhören bzw. zu informieren. Als problematisch erweise sich dieses Vorgehen beispielsweise dann, wenn zu den genehmigten Fahrplänen keine ausreichenden Zeitfenster an den Haltestellen zur Verfügung stünden.

Zahlenmäßige Entwicklung der Genehmigungen

Wie Abbildung 3 veranschaulicht, hat die Anzahl der insgesamt erteilten Genehmigungen für die Durchführung innerdeutscher Personenfernverkehre seit Beginn der Liberalisierung deutlich zugenommen. Zum 30.06.2016 belief sich die Zahl der erteilten Genehmigungen deutschlandweit auf insgesamt 355. Gegenüber dem Stand vor der Liberalisierung (31.12.2012) bedeutete dies mehr als eine Vervierfachung. Allerdings haben sich die Wachstumsraten seit dem 3. Quartal 2015 stark abgeschwächt. So erhöhte sich die Zahl der insgesamt erteilten Genehmigungen im 3. Quartal 2015 im Vergleich zum Vorquartal lediglich noch um 4,0 Prozent, in den beiden darauf folgenden Quartalen nur noch um jeweils 0,9 Prozent und im 2. Quartal 2016 um 3,2 Prozent. Zwar weiteten Postbus und Berlin Linien Bus ihre Aktivitäten aus, allerdings reduzierte sich das im Zuge der Fusion von Flixbus und MeinFernbus zusammengeführte Angebot parallel bestehender Linien.

Abbildung 3: *Anzahl der erteilten Genehmigungen für innerdeutsche Personenfernverkehre (Stand zum jeweiligen Quartalsende)*



Quelle: BMVI nach Angaben von Genehmigungsbehörden. Eigene Darstellung.

Der temporäre Rückgang der bestehenden Genehmigungen im 4. Quartal 2014 (-5,3 %) sowie im 1. Quartal 2015 (-2,8 %) dürfte auf die Marktaustritte von City2City und Public-Express zurückzuführen sein; eine Kompensation durch den seinerzeitigen Markteintritt

von Megabus erfolgte nur zum Teil. Nach Angaben von Marktteilnehmern dürfte der überwiegende Teil der bestehenden Genehmigungen heute auf die Betreibergesellschaften ausgestellt sein. Dies wird von Omnibusunternehmen teils kritisch gesehen, da hierdurch die mit der Durchführung betrauten Busunternehmen zunehmend austauschbar geworden sind. Die in der ersten Phase der Liberalisierung von kleinen und mittelständischen Unternehmen beantragten Genehmigungen wurden nach Informationen des Bundesamtes zwischenzeitlich weitestgehend zurückgegeben.

Entwicklung des Linienangebots

Die Tabellen 2 und 3 stellen die Entwicklung der Linien- und Fahrtenanzahl differenziert nach Anbietern seit dem Jahr 2013 dar. Grundlage für die Auswertung bilden sowohl die laut Fahrplan der Anbieter bestehenden nationalen Linien als auch die grenzüberschreitenden Linien, auf denen eine Bedienung deutscher Teilstrecken erfolgt.[1] Die Entwicklung der Linien- und Fahrtenanzahl gleicht in ihrer Dynamik jener der erteilten Genehmigungen zur Durchführung innerdeutscher Fernbuslinienverkehre. So hat sich die Anzahl der angebotenen Linien von 131 im August 2013 sukzessive auf 305 im April 2016 erhöht.[2] Das mit Abstand höchste absolute wie prozentuale Wachstum verzeichnete im Betrachtungszeitraum das Linienangebot der beiden mittlerweile vereinten Unternehmen MeinFernbus und Flixbus. Im April 2016 belief sich das Angebot von Flixbus auf 203 Linien. Die Unternehmen Postbus und Deutsche Touring wiesen ebenso wie der IC Bus[3] der DB Fernverkehr AG im Betrachtungszeitraum gleichsam ein steigendes Linienangebot auf. Beim Unternehmen DeinBus reduzierte sich die Anzahl der Linien in den Jahren 2015 und 2016 infolge vorheriger wirtschaftlicher Schwierigkeiten. Ein deutlicher Rückgang nach einer anfänglichen Wachstumsphase war im Jahr 2015 beim Linienangebot von

[1] Die nachfolgend dargelegte Anzahl der Linien und Fahrten stellt – ebenso wie die in anderen Veröffentlichungen genutzte Größe der Fahrplankilometer – lediglich eine jährliche Momentaufnahme der Marktentwicklung dar. Diese wird insbesondere durch die Angaben der jeweils zugrunde liegenden Fahrpläne beeinflusst. Beispielsweise werden Nachtlinien in den Fahrplänen entweder als eigenständige Linien ausgewiesen oder als einzelne Fahrten den Tageslinien hinzugerechnet. Hierdurch kann es zu Abweichungen zwischen der dargestellten Linienanzahl und den in den Fahrplänen ausgewiesenen Linien kommen. Weitere Ungenauigkeiten können sich beispielsweise durch Vertriebskooperationen ergeben, bei denen aus den Fahrplänen nicht eindeutig hervorgeht, welcher Partner die einzelnen Fahrten einer Linie durchführt. Ebenfalls ist nicht immer zweifelsfrei ersichtlich, auf welchen nationalen Teilstrecken Bedienungsverbote bestehen.

[2] Zwischen den seitens der Betreibergesellschaften ausgewiesenen Linien (Tabelle 2) und den seitens der Genehmigungsbehörden erteilten Genehmigungen (Abbildung 3) zeigen sich mithin leichte Abweichungen. Sie ergeben sich insbesondere daraus, dass die Angaben der Genehmigungsbehörden nur innerdeutsche Linien enthalten. Die Genehmigung von grenzüberschreitenden Linien innerhalb der EU und des EWR richtet sich nach der Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 und nicht nach dem Personenbeförderungsgesetz. Ferner können sich Unterschiede beispielsweise in Bezug auf die fahrplan- und streckenmäßige Ausgestaltung ergeben. So werden in der Praxis zu bestimmten Zeiten bzw. an bestimmten Betriebstagen lediglich Teilstrecken der genehmigten Gesamtlinie bedient oder es werden mehrere genehmigte Linien als Teilstrecken zu einer neuen Linie zusammengeführt. Zudem dürften sich Abweichungen aufgrund der teilweise nur saisonal verkehrenden Linien ergeben, z.B. Linien mit Bedienung von Ferienregionen wie Skigebieten etc.

[3] Der IC Bus dient vorrangig der Anbindung von ausländischen Zielen im grenzüberschreitenden Verkehr.

Berlin Linien Bus zu verzeichnen, bevor das Angebot im Jahr 2016 wieder ausgeweitet wurde. Allerdings lag die Zahl der angebotenen Linien zuletzt weiterhin deutlich unterhalb des Linienangebots der Jahre 2013 und 2014, in denen Berlin Linien Bus zeitweise gemeinsam mit Univers das über den Discounter Aldi vertriebene Angebot weitergeführt hat. Die Anzahl der von sonstigen Unternehmen angebotenen Linien hat sich lediglich im Jahr 2014 deutlich erhöht und zeigte sich zuletzt, nach einer Stagnation im Jahr 2015, rückläufig.

Tabelle 2: *Fernbuslinien nach Anbietern und Anzahl in den Jahren 2013, 2014, 2015 (Stand: jeweils August) und 2016 (Stand: April)*

Anbieter	Anzahl Linien[1, 5]				Veränd. ggü. Vorjahr (in %)		
	2013	2014	2015	2016	14/13	15/14	16/15
(ADAC) Postbus[2]	6	9	17	18	50,0	88,9	5,6
Berlin Linien Bus	38	45	21	28	18,4	-53,3	33,3
City2City	5	5	-	-	0	-100,0	-
DeinBus.de	8	12	11	10	50,0	-8,3	-9,1
IC Bus[3]	3	5	5	8	66,6	0,0	60,0
Deutsche Touring[3]	11	11	13	14	0,0	18,2	7,7
Flixbus	19	58	204	203	205,3	56,9	-0,5
MeinFernbus	28	72	-	-	157,1	-	-
Megabus[3]	-	-	6	5	-	100,0	-16,7
Sonstige[4]	13	22	22	19	69,2	0,0	-13,6
Insgesamt[3]	131	239	299	305	82,4	25,1	2,0

1 Einschließlich Nachtlinien und internationaler Linienverkehre, auf denen nationale Teilstrecken genutzt werden können. Ohne variable Fahrten (Verstärker-/Ferienverkehre) und in Eigenregie betriebene Flughafenzubringerverkehre einzelner Busunternehmen.
2 Ab dem Angebotsstart aller Linien am 01.11.2013.
3 Ohne grenzüberschreitende Ziele.
4 Bei bestehenden Vertriebskooperationen mit Betreibergesellschaften wurden die Linien dem größeren Vertriebspartner zugerechnet. Die Summe von Verkehren in Eigenregie beläuft sich auf maximal 5 Linien pro Unternehmen. Wesentliche Veränderungen haben sich hier durch die im Jahr 2014 aufgenommenen Fernbuslinien der Usedomer Bäderbahn und Onebus ergeben.
5 Die Angaben beziehen sich auf das Linienangebot in den zugrundeliegenden Fahrplänen, nicht auf den jeweiligen Inhaber der Liniengenehmigungen.
Quelle: Eigene Darstellung nach Simplex Mobility und Fahrplänen der Betreibergesellschaften.

Entwicklung des Fahrtenaufkommens

Eine Betrachtung des Fahrtenaufkommens zeigt ein vergleichbares Bild wie die Entwicklung des Linienaufkommens. Unterschiede bestehen insbesondere beim Angebot von IC Bus, das trotz konstanter Linienanzahl im Jahr 2015 einen deutlichen Rückgang bei der Fahrtenzahl aufwies. Das Fahrtenaufkommen von Flixbus hat sich im Jahr 2016 bei annähernd gleicher Linienzahl ebenfalls vergleichsweise deutlich reduziert. Einen sprunghaften Fahrtenrückgang verzeichneten im Jahr 2015 zudem die unter „Sonstige“ zusammengefassten Anbieter.

Tabelle 3: *Wöchentliche Anzahl der Fahrten nach Anbietern in den Jahren 2013, 2014, 2015 (Stand: jeweils August) und 2016 (Stand: April)*

Anbieter	Anzahl Fahrten[1, 3, 6]				Veränd. ggü. Vorjahr (in %)		
	2013	2014	2015	2016	14/13	15/14	16/15
(ADAC) Postbus[2]	392	415	671	933	5,9	61,7	39,0
Berlin Linien Bus	908	1.032	771	1.234	13,7	-25,3	60,1
City2City	350	231	-	-	-34,0	-100,0	-
DeinBus.de	220	270	276	198	35,0	2,2	-28,3
IC Bus[4]	182	275	164	315	51,1	-40,4	92,1
Deutsche Touring[4]	143	159	184	188	11,2	15,7	2,2
Flixbus	765	1.411	6.582	5.754	84,4	63,7	-12,6
MeinFernbus	1.431	2.610	-	-	82,4	-	-
Megabus[4]	-	-	168	140	-	100,0	-16,7
Sonstige[5]	323	372	202	228	15,2	-45,7	12,9
Insgesamt[4]	4.714	6.775	9.018	8.990	43,7	33,1	-0,3

[1] Einschließlich Nachtlinien und internationaler Linienverkehre, auf denen nationale Teilstrecken genutzt werden können. Ohne variable Fahrten (Verstärker-/Ferienverkehre) und in Eigenregie betriebene Flughafenzubringerverkehre einzelner Busunternehmen.
[2] Ab dem Angebotsstart aller Linien am 01.11.2013.
[3] Berücksichtigt wurden ausgewiesene Fahrten mit einer Fahrtdauer von mindestens einer Stunde.
[4] Ohne grenzüberschreitende Ziele.
[5] Bei bestehenden Vertriebskooperationen mit Betreibergesellschaften wurden die Fahrten dem größeren Vertriebspartner zugerechnet. Die Summe von Verkehren in Eigenregie beläuft sich auf maximal 5 Linien pro Unternehmen. Wesentliche Veränderungen haben sich hier durch die im Jahr 2014 aufgenommenen Fernbuslinien der Usedomer Bäderbahn und Onebus ergeben.
[6] Die Angaben beziehen sich auf das Linienangebot in den zugrundeliegenden Fahrplänen, nicht auf den jeweiligen Inhaber der Liniengenehmigungen.
Quelle: Eigene Darstellung nach Simplex Mobility und Fahrplänen der Betreibergesellschaften.

Angleichung der Linienpläne

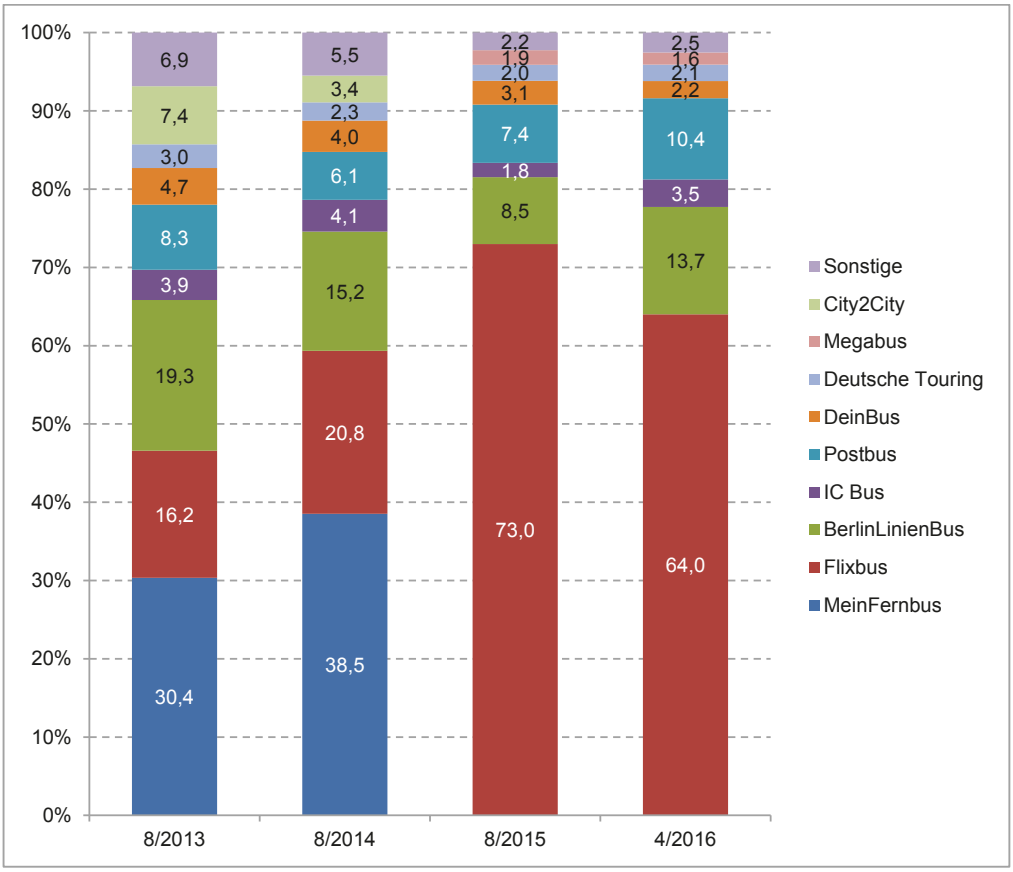
Verfolgten die Betreibergesellschaften in der Anfangsphase der Liberalisierung noch sehr unterschiedliche Strategien, so hat sich deren Ausrichtung in der Folgezeit immer stärker angeglichen. Nach der Markteinführung neuer Angebote dauerte es in der Vergangenheit in der Regel nicht lange, bis Wettbewerber mit vergleichbaren Angeboten nachzogen. Unterschiede zwischen den Betreibergesellschaften bestehen daher heute vor allem in der Häufigkeit der Bedienung bzw. bei der räumlichen Schwerpunktsetzung. Nach der starken Expansion zu Beginn der Liberalisierung ließ sich im Rahmen einer ersten Konsolidierungsphase im Jahresverlauf 2014 erstmals eine verstärkte Anpassung der bis dahin bestehenden Linienfahrpläne an den sich zeigenden Bedarf feststellen. Mehrfach reduzierten Betreibergesellschaften dabei aufgrund der unterschiedlichen Nachfragesituation beispielsweise die Taktfrequenzen innerhalb der Woche und nutzten die hierdurch freiwerdenden Kapazitäten zu einer Angebotsausweitung am Wochenende.

Marktanteile

Aus dem Fahrtenanteil der einzelnen Jahre lässt sich die in Abbildung 4 dargestellte Entwicklung der Marktanteile ableiten. Demnach hat sich der Marktanteil von Flixbus – einschließlich des Fahrtenaufkommens von MeinFernbus – von 46,5 Prozent im Jahr 2013 über 59,3 Prozent im Jahr 2014 auf 73,0 Prozent im Jahr 2015 erhöht. Im Jahr

2016 sank der Marktanteil auf rund 64,0 Prozent (Stand: April 2016). An zweiter Stelle folgten im Betrachtungszeitraum regelmäßig die Fernbusaktivitäten der DB AG. Im Jahr 2013 kamen IC Bus und Berlin Linien Bus zusammengenommen auf einen Marktanteil von rund 23,3 Prozent. In den beiden Folgejahren reduzierte sich deren Marktanteil auf 10,3 Prozent, bevor er sich im Jahr 2016 wieder auf 17,2 Prozent erhöhte. Das Unternehmen Postbus als drittstärkster Anbieter musste trotz eines gestiegenen Fahrtenaufkommens im Jahr 2014 zunächst einen leichten Anteilsverlust hinnehmen, konnte seinen Marktanteil in der Folge jedoch stetig bis auf 10,4 Prozent im Jahr 2016 ausbauen. Der Marktanteil der unter „Sonstige“ zusammengefassten Anbieter ging zunächst leicht von 6,9 Prozent im Jahr 2013 auf 5,5 Prozent im Jahr 2014 zurück und reduzierte sich anschließend deutlich auf 2,2 Prozent im Jahr 2015 bzw. 2,5 Prozent im Jahr 2016.

Abbildung 4: *Marktanteile ausgewählter Fernbuslinienanbieter nach Anzahl der Fahrten*



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnungen nach Simplex Mobility und Fahrplänen der Betreibergesellschaften.

Fahrtenhäufigkeit nach Wochentagen

Tabelle 4 differenziert abschließend das laut den Fahrplänen von Simplex Mobility und einzelnen Fernbusbetreibern im April 2016 bestehende Fahrtenangebot im nationalen Fernbuslinienverkehr (einschließlich grenzüberschreitender Linien mit Bedienung natio-

[1] Ende Juni 2016 verkündete die FlixMobility GmbH (Flixbus) die Übernahme des Megabus-Geschäfts u.a. in Deutschland zum Juli 2016, im August 2016 die Übernahme von Postbus zum 1. November 2016. Der kumulierte Marktanteil der drei Unternehmen betrug im April 2016 rund 76,0 Prozent.

naler Streckenabschnitte) nach Wochentagen. Wie in den vorherigen Übersichten finden in Eigenregie betriebene Flughafenzubringerverkehre einzelner Busunternehmen darin keine Berücksichtigung. Demnach konzentriert sich das Fahrtenangebot zunehmend auf die nachfragestarken Tage von Donnerstag bis Montag. Das höchste Fahrtenaufkommen ist regelmäßig an Freitagen und Sonntagen zu verzeichnen, gefolgt von Samstagen, Montagen und Donnerstagen. Im aktuellen Fahrplan bietet lediglich das Unternehmen Megabus an allen Tagen eine identische Anzahl an Fahrten an; die übrigen Anbieter weisen tagesabhängige Schwankungen auf. Nach Erkenntnissen des Bundesamtes wird mittlerweile seitens der Kundschaft mit zunehmender Angebotsdauer der Linien die Vorhaltung eines gewissen Grundangebots erwartet, so dass an den anbieterseitig als aufkommensschwach bezeichneten Tagen Dienstag und Mittwoch in der Regel zwar ein ausgedünntes, aber dennoch vergleichsweise hohes Fahrtenangebot auf den jeweiligen Linien vorgehalten wird.

Tabelle 4: *Anzahl der Fahrten ausgewählter Anbieter von Fernbuslinienverkehr nach Wochentagen (Stand: April/Mai 2016)*

Anbieter	Anzahl Linien[1]	Gesamtzahl der Fahrten[2] nach Wochentagen 2016							
		Mo	Di	Mi	Do	Fr	Sa	So	Σ
Postbus	18	140	119	118	138	145	135	138	933
Berlin Linien Bus	28	174	174	174	178	178	178	178	1.234
DeinBus.de	10	40	0	0	44	46	28	40	198
IC Bus	8	41	44	44	47	45	47	47	315
Deutsche Touring	14	28	26	26	27	30	27	24	188
Flixbus	203[5]	838	663	665	822	961	869	936	5.754
Megabus	5	20	20	20	20	20	20	20	140
Sonstige[3,4]	19	32	19	24	28	37	48	40	228
darunter:									
OneBus	*4*	*4*	*1*	*6*	*6*	*6*	*9*	*8*	*40*
Ostfriesland-Express	*1*	*4*	*0*	*0*	*0*	*4*	*4*	*2*	*16*
RV Erzgebirge/Dresden	*4*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*8*	*0*	*8*
SemiTimes (Start 10/14)	*3*	*1*	*2*	*1*	*6*	*2*	*3*	*4*	*19*
Student Agency	*3*	*17*	*16*	*17*	*16*	*18*	*16*	*18*	*118*
Stuttgart-Berlin-Bus	*1*	*0*	*0*	*0*	*0*	*1*	*2*	*2*	*5*
Usedomer Bäderbahn	*3*	*6*	*0*	*0*	*0*	*6*	*6*	*6*	*24*
Insgesamt	305	1.313	1.065	954	1.304	1.462	1.352	1.423	8.990

[1] Einschließlich Nachtlinien und internationaler Linienverkehre, auf denen nationale Teilstrecken genutzt werden können. Ohne variable Fahrten (Verstärker-/Ferienverkehre) und in Eigenregie betriebene Flughafenzubringerverkehre einzelner Busunternehmen.
[2] Berücksichtigt wurden ausgewiesene Fahrten mit einer Fahrtdauer von mindestens einer Stunde.
[3] Die Summe von Verkehren in Eigenregie beläuft sich auf maximal 5 Linien pro Unternehmen.
[4] Bei bestehenden Vertriebskooperationen mit Betreibergesellschaften wurden die Linien bzw. Fahrten dem größeren Vertriebspartner zugerechnet.
[5] Darunter 39 separat ausgewiesene Nachtlinien.
Quelle: Eigene Darstellung nach Simplex Mobility und Fahrplänen der Betreibergesellschaften.

3.3 Entwicklung des Fernbusliniennetzes

Nationale Zielorte - Städte über 100.000 Einwohner

Nach einer Auswertung des Bundesamtes auf Grundlage des Simplex Mobility Fahrplans wurden im Frühjahr 2016 deutschlandweit insgesamt 428 Zielorte von nationalen Fernbussen bedient.[1] Im Vergleich zum August 2015, in dem 455 nationale Zielorte angefahren wurden, bedeutete dies einen Rückgang um rund 5,9 Prozent.[2] In den Jahren 2013 und 2014 belief sich die Zahl der Zielorte auf 355 bzw. 412. Nach Informationen des Bundesamtes wurde das geschaffene Angebotsnetz in den letzten zwei Jahren in der Hauptsache um touristische Zielorte sowie Bedarfshalte entlang bestehender Verbindungen erweitert.[3] Von den insgesamt 80 deutschen Großstädten[4] verfügten im Frühjahr 2016 rund 91,3 Prozent über einen Fernbushalt, im August 2015 waren es noch rund 93,8 Prozent. Mit Ausnahme der Städte Bergisch-Gladbach, Fürth, Mühlheim an der Ruhr, Moers, Neuss, Offenbach am Main und Remscheid wurden zuletzt alle deutschen Großstädte mit mehr als 100.000 Einwohnern von mindestens einer Fernbuslinie bedient. Der Mehrzahl der genannten Großstädte ist dabei gemein, dass ihr Stadtgebiet an eine Großstadt mit einer deutlich größeren Einwohnerzahl grenzt und hierüber eine Anbindung an gleich mehrere Fernbuslinien besteht. Laut Betreiberangaben lohne sich eine gesonderte Bedienung dieser benachbarten Halte aufgrund des sich ergebenden Fahrzeitverlustes sowie der gleichzeitig gegebenen ÖPNV-Anbindung in der Regel nicht.

- Städte unter 100.000 Einwohnern

Von den insgesamt 102 deutschen Städten mit einer Einwohnerzahl zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern verfügten im Frühjahr 2016 – wie schon im August 2015 – 52 Städte (51,0 %) über einen Fernbushalt. Ähnlich wie bei den Großstädten befindet sich die Mehrzahl der nicht angebundenen Städte zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern innerhalb eines dicht besiedelten Raumes bzw. im Umkreis einer größeren Stadt, worüber ein Zugang zum Fernbusnetz besteht. Aus diesem Grund befindet sich eine hohe Zahl an Mittelstädten ohne Fernbusanschluss in Nordrhein-Westfalen. Mit ausschlaggebend für die Nichtberücksichtigung dieser Mittelstädte dürfte aus Sicht befragter Marktteilnehmer das für Fernbusse bestehende Bedienungsverbot zwischen Haltestellen sein,

[1] Bei der Zählung wurde mit Ausnahme der Flughafenhalte bei jeder Stadt bzw. Gemeinde jeweils nur eine Haltestelle berücksichtigt.
[2] Im Vergleichszeitraum entfiel in 60 Städten bzw. Ortschaften ein Fernbushalt, in 33 anderen wurden Fernbushalte neu eingerichtet. Gestrichen wurden vor allem diverse touristische Ziele sowie Halte in Dorsten, Gifhorn, Lüneburg, Moers, Remscheid, Rosenheim und Uelzen – Städte mit einer Einwohnerzahl zwischen 25.000 und 110.000 Einwohnern. Neu hinzu kamen vor allem touristisch bedeutende Haltepunkte in vergleichsweise kleinen Städten bzw. Ortschaften, teilweise als optionale Bedarfshalte ausgewiesen, sowie Halte u.a. in Baden-Baden, Bretten, Emmerich, Lingen, Peine, Rottenburg (Neckar) und Völklingen.
[3] Die Bedienung solcher Bedarfshalte unterscheidet sich in Abhängigkeit von den Anbietern. Beispielsweise wird ein Bedarfshalt von Flixbus dann bedient, wenn bis mindestens 60 Minuten vor Abfahrt ein Ticket ab dieser Haltestelle gebucht wurde oder Fahrgäste aussteigen wollen. Bei Berlin Linien Bus ist für die Nutzung eines Bedarfshaltes eine Anmeldung mindestens 3 Tage im Voraus erforderlich.
[4] Einschließlich Cottbus, Hildesheim, Salzgitter und Siegen, die laut Zensus 2011 einen Bevölkerungsrückgang auf knapp unter 100.000 Einwohner zu verzeichnen hatten.

deren Abstand zueinander weniger als 50 km beträgt oder zwischen denen ein Schienenpersonennahverkehr mit einer Reisezeit von bis zu einer Stunde betrieben wird.

Anzahl der nationalen Zielorte nach Anbietern

Tabelle 5 stellt für den Zeitraum von 2013 bis 2016 die jeweils aus dem deutschen Liniennetz der Anbieter zu erreichende Anzahl nationaler und internationaler Zielorte dar. Demnach weist das Unternehmen Flixbus mit zuletzt 304 nationalen und 86 internationalen Zielorten das zahlenmäßig größte Angebot auf. Bezogen auf die insgesamt 428 Zielorte in Deutschland erreichte Flixbus damit eine Marktabdeckung von rund 71,0 %. Als einziger der aufgeführten Anbieter hat Flixbus über den gesamten Betrachtungszeitraum die Zahl der nationalen Zielorte erhöht. Alle anderen Anbieter haben die Anzahl der nationalen Zielorte in mindestens einem Jahr nach unten angepasst. Während Berlin Linien Bus einen stetigen Rückgang der national bedienten Zielorte verzeichnete, zeigten sich bei der Deutschen Touring und beim Postbus erst im Jahr 2016 rückläufige Entwicklungen. Die Angebote von Berlin Linien Bus, Flixbus und Postbus können aufgrund ihrer Netzabdeckung als deutschlandweite Fernbusnetze beschrieben werden. Zwar wies das Angebot von Berlin Linien Bus im Jahr 2015 aufgrund einer Angebotsreduzierung zwischenzeitlich zahlreiche Lücken in den westlichen Landesteilen Deutschlands auf. Diese wurden im Rahmen einer erneuten Angebotsausweitung jedoch teilweise wieder geschlossen. Das Angebot von DeinBus.de konzentriert sich überwiegend auf den südwestdeutschen Raum mit Anbindung der Schweiz.

Tabelle 5: *Anzahl nationaler und internationaler aus dem deutschen Liniennetz umsteigefrei erreichbarer Zielorte nach ausgewählten Anbietern in den Jahren 2013 – 2016*

Anbieter	Zielorte national[1] (international)						
	Jahre				Veränd. ggü. Vorjahr (in %)		
	2013	2014	2015	2016	14/13	15/14	16/15
(ADAC) Postbus	24 (0)	33 (0)	106 (6)	85 (35)	37,0 (0,0)	221,2 (100,0)	-19,8 (483,3)
Berlin Linien Bus	223 (32)	191 (39)	155 (37)	113 (40)	-14,3 (21,9)	-18,8 (-5,1)	-27,1 (8,1)
DeinBus.de	20 (2)	37 (0)	35 (2)	38 (2)	85,0 (-100,0)	-5,4 (100,0)	8,6 (0,0)
IC Bus	7 (4)	15 (11)	12 (19)	19 (44)	114,3 (175,0)	-20,0 (72,7)	58,3 (131,6)
Deutsche Touring	27 (-)[3]	64 (34)	66 (45)	61 (69)	137,0 (100,0)	3,1 (32,6)	-7,6 (53,3)
MeinFernbus/Flixbus[2]	118 (6)	212 (23)	274 (54)	304 (86)	79,7 (283,3)	29,2 (134,8)	10,9 (59,3)
Megabus	-	-	17 (13)	14 (9)	-	100,0 (100,0)	-17,6 (-30,8)

[1] Sofern mehrere Haltestellen innerhalb einer Stadt (einschließlich Flughafen) bestehen, wurden diese zu einem Zielort zusammengefasst.
[2] Der Vergleichswert für die Zielorte wurde für das Jahr 2014 um fusionsbedingte Doppelzählungen bereinigt.
[3] Nicht im Fahrplan ausgewiesen.
Quelle: Eigene Darstellung und Berechnungen nach Simplex Mobility.

Internationale Zielorte

Die Anzahl der umsteigefrei aus dem nationalen Fernbusnetz erreichbaren internationalen Zielorte hat sich bei allen grenzüberschreitend tätigen Anbietern über den gesamten Betrachtungszeitraum hinweg deutlich erhöht. Innerhalb der Netze ließen sich in einer ersten Stufe vor allem Verkehre in grenznahe europäische Städte wie Groningen, Salzburg, Straßburg oder Zürich beobachten. In einer weiteren Phase wurden zudem direkte Verbindungen in europäische Metropolen wie London, Mailand, Paris, Prag oder Wien angeboten. Daneben zeigten sich von Beginn an Verbindungen in Richtung der jungen EU-Mitgliedstaaten sowie der ehemaligen GUS-Staaten, die traditionell vor allem von der Deutschen Touring angeboten werden. Zuletzt nahm IC Bus eine Linie nach Kroatien mit zahlreichen Haltepunkten in Slowenien und Kroatien in den Fahrplan auf. Während sich bei Flixbus, IC Bus und Deutsche Touring ein stetiger Ausbau internationaler Verbindungen zeigt, lässt sich beim Postbus erst seit dem vergangenen Jahr eine deutliche Ausweitung der internationalen Aktivitäten feststellen. Bei Berlin Linien Bus und DeinBus blieb die Anzahl internationaler Ziele im Betrachtungszeitraum relativ konstant. Neben eigenen ausländischen Verbindungen bieten insbesondere Postbus und Berlin Linien Bus internationale Verkehre in Kooperation mit nationalen und ausländischen Unternehmen an, die ihrerseits entweder einzelne Verbindungen, beispielsweise von Berlin über Polen ins Baltikum, übernehmen oder Teil eines grenzüberschreitenden Netzwerkes sind. Flixbus offeriert mittlerweile Fahrten zwischen ausländischen Zielen und ist nach eigenen Angaben im innerstaatlichen Fernbusverkehr in Frankreich, Italien, Österreich und den Niederlanden tätig. In anderen Staaten bzw. im grenzüberschreitenden Verkehr, etwa mit Polen, arbeitet Flixbus heute ebenfalls mit Partnern zusammen. Megabus bietet neben nationalen Verkehren in Großbritannien bereits seit längerem ein grenzüberschreitendes Angebot zwischen westeuropäischen Großstädten an. Durch die Kombination aus europaweiten Verkehren und der Bedienung nationaler Märkte erwarten sich die Betreiber Synergieeffekte. Während die nationalen Anbieter mit den nationalen Kunden eine gewisse Grundauslastung für die internationalen Verkehre mitbringen, ermöglichen die Kunden der europaweiten Verkehre eine gewisse Grundauslastung der Fahrzeuge beim Einstieg in nationale Fernbusverkehre in Deutschland oder auch in anderen europäischen Ländern. Wie die Deutsche Bahn AG mit IC Bus betreibt mittlerweile auch die französische Staatsbahn SNCF mit dem Tochterunternehmen Ouibus internationale Fernbusverkehre. Die Österreichischen Bundesbahnen ÖBB wollen mit einer im Oktober 2015 gegründeten Tochtergesellschaft ebenfalls ihre schienenseitigen Aktivitäten durch ein eigenes Fernbusunternehmen ergänzen. Unter der Marke „Hellö“ werden seit dem 14. Juli 2016 u.a. grenzüberschreitende Verkehre von bzw. nach Deutschland angeboten. Nach Angaben von Marktteilnehmern zeige sich im grenzüberschreitenden Fernbuslinienverkehr mittlerweile ein ähnlich hoher Wettbewerbs- und Preisdruck wie auf den nationalen Linien. Ursächlich sei neben der zunehmenden Anzahl an Wettbewerbern der regelmäßig verfolgte Ansatz, das nationale Geschäftsmodell 1:1 auf den grenzüberschreitenden Markt zu übertragen.

Fernbusanbieter mit Schienenangeboten

Den Busaktivitäten von Schienenverkehrsunternehmen auf der einen Seite steht zwischenzeitlich nicht nur ein öffentlich geäußertes Interesse der Fernbusanbieter an der Durchführung von Schienenverkehrsverbindungen, sondern auch die Aufnahme von Schienenverkehren in das internationale Fernbusnetzwerk gegenüber. So bietet Flixbus beispielsweise in Kooperation mit einem tschechischen Anbieter ergänzend zum grenzüberschreitenden Fernbusverkehr Schienenverkehre innerhalb Tschechiens an. Bereits in den zurückliegenden Jahren wurde mit der Westbahn in Österreich ebenfalls ein Schienenverkehrsunternehmen mit in das Fernbusnetz eingebunden. Nach Einschätzung von Marktteilnehmern werde für den heutigen Fernbuskunden hierdurch eine weniger zeitintensive Alternative geschaffen – bei einem Standard, der mit jenem der Fernbusse vergleichbar sei. Mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit der Verkehre müsse das Angebot von Schienenverkehren im Vergleich zum heutigen Fernbusangebot jedoch stärker gebündelt werden, so dass sich hierdurch die für viele Kunden attraktive Fahrtenfrequenz reduzieren würde. Als Konsequenz einer solchen Bündelung der heute in weiten Teilen parallel verlaufenden Angebote mit unterschiedlichen Start- bzw. Zielorten würden Direktverbindungen entfallen, was die Attraktivität gegenüber dem heutigen Fernbusangebot schmälern würde.

Abfahrten nach Städten („Top 20“)

Tabelle 6 listet auf Grundlage wöchentlicher Abfahrten im nationalen Fernbuslinienverkehr die 20 am stärksten frequentierten Halteorte in Deutschland auf.[1] Mit 2.408 wöchentlichen Abfahrten wies Berlin im April 2016 die höchste Frequenz auf, gefolgt von München (1.602), Frankfurt/Main (1.402), Hamburg (1.178) und Köln/Leverkusen (1.028). Unter den 20 am stärksten frequentierten Städten befanden sich mit Freiburg, Kassel, Würzburg und Heidelberg lediglich vier Städte mit einer Einwohnerzahl unter 250.000 Einwohnern. Der hohe Anteil der Abfahrten in diesen Städten basiert auf der vergleichsweise hohen Anzahl von Fernbuslinien, die über diese Städte verlaufen. So beginnen bzw. enden in Freiburg beispielsweise zahlreiche Linien oder führen von hier weiter in das benachbarte Ausland.[2] Nahezu alle in Tabelle 6 berücksichtigten Städte verzeichneten in den Jahren 2014 und 2015 zweistellige prozentuale Anstiege bei der Anzahl der Abfahrten. Im Jahr 2016 zeigte sich bislang hingegen eine differenzierte Entwicklung: Während sieben der zwanzig Städte eine (leicht) rückläufige Entwicklung aufwiesen, verbuchten acht Städte eine Zunahme im einstelligen Prozentbereich. Weitere fünf Städte verzeichneten ein zweistelliges Wachstum, darunter Bremen und Nürnberg, die im Jahr zuvor lediglich eine leicht steigende bzw. noch eine rückläufige Entwicklung aufwiesen. Daneben verbuchten Düsseldorf, Heidelberg und München zweistellige Wachstumsraten.

[1] Die Auswahlgrundlage für die 20 Städte mit den häufigsten wöchentlichen Abfahrten bildete der Fahrplan von Simplex Mobility mit Stand 8/2015.

[2] Ähnlich wie die genannten Städte profitieren weitere Städte mit einer vergleichsweise geringen Einwohnerzahl von ihrer Lage an den stark frequentierten Linien. So verzeichnen mit Erfurt, Göttingen, Jena, Kassel oder Siegen auch Städte mit einer vergleichsweise geringen Einwohnerzahl mehr als 250 wöchentliche Abfahrten. Durch das Linienwachstum der Anbieter konnte seit der Liberalisierung eine zunehmende Zahl von Städten und Gemeinden eine dreistellige Anzahl wöchentlicher Abfahrten vorweisen.

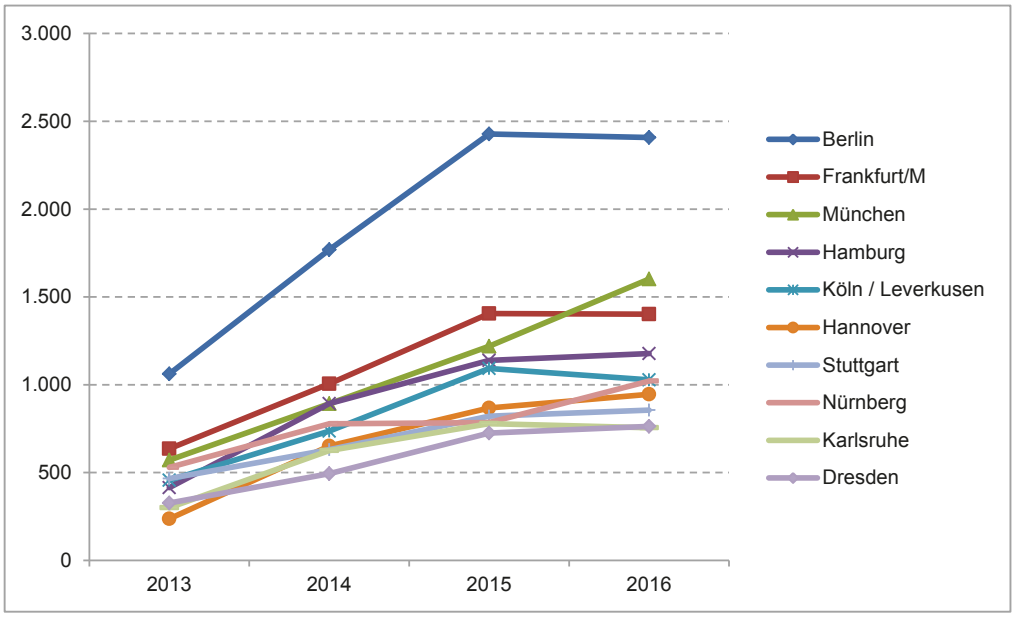
Während der erneut sprunghafte Anstieg der Abfahrten in Nürnberg und München auf eine verstärkte Einbindung des Flughafens München in das Liniennetz zurückzuführen ist, dürfte sich der Anstieg in Düsseldorf u.a. mit der Verlagerung des Kölner Innenstadthalts zum Flughafen Köln/Bonn und nach Leverkusen erklären lassen. Abbildung 5 fasst die Entwicklung der wöchentlichen Abfahrten für die zehn am stärksten frequentierten Haltestellen graphisch zusammen und verdeutlicht nochmals die herausragende Stellung Berlins für den nationalen Fernbuslinienverkehr.

Tabelle 6: *Anzahl wöchentlicher Abfahrten im nationalen Fernbusverkehr an den 20 am stärksten frequentierten Halteorten in den Jahren 2013 – 2016*

Abfahrtsort	Jahre				Veränderung ggü. Vorjahr (in %)		
	8/2013	8/2014	8/2015	4/2016	14/13	15/14	16/15
Berlin	1062	1769	2428	2408	66,6	37,3	-0,8
München	571	892	1219	1602	56,2	36,7	31,4
Frankfurt/M	636	1005	1405	1402	58,0	39,8	-0,2
Hamburg	414	893	1139	1178	115,7	27,5	3,4
Köln / Leverkusen[1]	457	736	1093	1028	61,1	48,5	-5,9
Nürnberg	529	778	785	1021	47,1	0,9	30,1
Hannover	237	651	868	946	174,7	33,3	9,0
Stuttgart	466	631	821	856	35,4	30,1	4,3
Dresden	327	494	725	763	51,1	46,8	5,2
Karlsruhe	300	625	779	755	108,3	24,6	-3,1
Düsseldorf	281	548	668	744	95,0	21,9	11,4
Dortmund	322	552	708	694	71,4	28,3	-2,0
Leipzig	362	614	682	681	69,6	11,1	-0,1
Bremen	322	553	524	590	71,7	-5,2	12,6
Mannheim	249	467	552	582	87,6	18,2	5,4
Freiburg	275	376	534	576	36,7	42,0	7,9
Würzburg	167	382	498	546	128,7	30,4	9,6
Heidelberg	187	359	445	515	92,0	24,0	15,7
Essen	239	397	444	486	66,1	11,8	9,5
Kassel	130	326	440	356	150,8	35,0	-19,1

[1] Die Haltestellen Köln und Leverkusen werden aufgrund der Haltestellensituation zusammen betrachtet.
Anmerkung: Berücksichtigt wurden ausgewiesene Fahrten mit einer Fahrtdauer von mindestens einer Stunde.
Quelle: Eigene Darstellung nach Simplex Mobility.

Abbildung 5: *Anzahl wöchentlicher Abfahrten im nationalen Fernbusverkehr an den 10 am stärksten frequentierten Halteorten in den Jahren 2013 – 2016*[1]



[1] 8/2013, 8/2014, 8/2015, 4/2016.
Anmerkung: Berücksichtigt wurden ausgewiesene Fahrten mit einer Fahrtdauer von mindestens einer Stunde.
Quelle: Eigene Darstellung nach Simplex Mobility.

Haltestellen

Haltestellen außerhalb von Stadtzentren werden im Allgemeinen vergleichsweise schlecht angenommen. In Berlin habe es sich nach Aussagen von Marktteilnehmern aus Sicht von Fahrgästen und Betreibern als sinnvoll erwiesen, aufgrund der Größe der Stadt, der unterschiedlichen Zielorte und der Bevölkerungsverteilung neben dem Zentralen Omnibusbahnhof zusätzliche Haltepunkte einzurichten, beispielsweise im Ost- und Südteil der Stadt. Generell sei die Anzahl der verfügbaren Zeitfenster an stark frequentierten Haltepunkten, insbesondere zu attraktiven Abfahrtszeiten, in Teilen bereits sehr eingeschränkt. Beispielsweise erfolgte in Köln daher zwischenzeitlich die Ausweisung eines zweiten Haltepunktes. Für Betreibergesellschaften und Fahrgäste hat dies die Attraktivität der Halte – im Gegensatz zu Berlin – aufgrund einer reduzierten Anzahl direkter Umsteigeverbindungen teils deutlich reduziert. Zusätzliche Halteoptionen durch freie Zeitfenster erhalten die Betreiber hingegen im Rahmen eines Angebots von Nachtlinien.

Hauptlinien-verbindungen

National wurden und werden heute überwiegend die sogenannten Rennstrecken zwischen den deutschen Großstädten bedient. Von Beginn an wurden von den Fernbuslinienverkehrsunternehmen vor allem jene Strecken angeboten, bei denen von einer hohen Nachfrage und entsprechenden Umsätzen auszugehen war („Rosinenpicken“). Abfahrten von Berlin, Frankfurt/Main, München, Hamburg und Köln hatte nahezu jede Betreibergesellschaft im Angebot. Die Tabellen 7 und 8 stellen die Anzahl der täglichen Verbindungen zwischen den o.g. 20 Städten mit der höchsten Abfahrtsdichte für die Stichtage

7.6.2013 und 3.6.2016 gegenüber.[1] Während sich in der Anfangsphase der Liberalisierung das Fernbuslinienangebot vorwiegend auf umsteigefreie Verbindungen zwischen den bevölkerungsreichsten Städten konzentrierte, werden heute, sofern kein Bedienungsverbot besteht, für nahezu alle Städtepaare umsteigefreie Verbindungen angeboten. Ausnahmen lassen sich lediglich auf den Relationen Würzburg-Dresden und Würzburg-Mannheim sowie von Würzburg nach Bremen und von Leipzig nach Würzburg feststellen. Auf allen anderen Verbindungen hat sich das Verkehrsangebot im Vergleichszeitraum in der Regel vervielfacht bzw. deutlich erhöht.

Tabelle 7: *Anzahl täglicher Verbindungen der 20 am stärksten frequentierten Städte am 7.6.2013*

nach / von	Berlin	Frankfurt/M	München	Hamburg	Köln[1]	Hannover	Stuttgart	Nürnberg	Karlsruhe	Dresden	Dortmund	Leipzig	Düsseldorf	Mannheim	Freiburg	Bremen	Würzburg	Heidelberg	Essen	Kassel
Berlin	-	8	6	31	4	9	1	4	3	20	5	14	6	3	3	5	3	5	6	6
Frankfurt/M	8	-	11	6	18	3	12	8	5	2	5	4	9	8	4	-	8	3	5	3
München	6	9	-	2	-	-	22	12	5	2	-	6	3	5	13	-	1	4	2	-
Hamburg	31	3	2	-	9	1	-	2	1	-	2	-	9	1	2	8	-	1	6	3
Köln[1]	1	19	2	9	-	2	5	3	2	1	6	1	X	2	4	9	4	3	14	-
Hannover	9	3	-	3	2	-	5	-	-	-	1	-	1	1	-	1	-	1	2	3
Stuttgart	0	14	18	-	5	-	-	3	9	-	-	-	3	8	6	-	-	7	3	-
Nürnberg	3	7	12	2	4	-	3	-	-	2	-	4	-	3	-	-	6	3	-	-
Karlsruhe	2	7	5	1	5	-	15	-	-	-	-	-	3	X	7	-	3	X	3	-
Dresden	19	2	2	-	1	-	-	-	-	-	1	2	-	-	-	-	-	-	-	2
Dortmund	4	5	-	2	11	2	-	-	-	1	-	1	X	-	2	2	-	-	X	-
Leipzig	11	4	6	3	1	-	-	5	-	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Düsseldorf	4	9	4	9	X	2	3	-	-	-	X	-	-	-	4	9	-	3	X	-
Mannheim	2	5	6	1	5	1	13	3	X	-	-	-	3	-	-	-	-	X	3	1
Freiburg	2	4	6	-	-	-	8	-	2	-	-	-	4	-	-	-	2	4	1	-
Bremen	4	-	-	11	9	1	-	-	-	-	2	-	9	-	-	-	-	-	6	-
Würzburg	2	8	-	-	4	-	-	7	3	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-
Heidelberg	4	11	4	3	3	1	7	3	X	-	-	-	3	X	4	-	-	-	3	1
Essen	4	5	2	6	13	2	3	-	-	-	X	-	X	-	2	6	-	3	-	-
Kassel	-	-	-	3	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

[1] Einschließlich Leverkusen.
Anmerkung: Berücksichtigt wurden Verbindungen ab einer Fahrtdauer von mehr als 1 Stunde und einer Entfernung über 50 km (X: Bedienungsverbot).
Quelle: Eigene Darstellung nach www.busliniensuche.de.

[1] Zu deren Berechnung wurden in einem ersten Schritt zunächst über eine Auswertung des Simplex Mobility Fahrplans mit Stand 8/2015 die 20 wöchentlich am stärksten frequentierten Städte identifiziert. Für diese Städte wurden in einem weiteren Schritt über das Buchungsportal www.busliniensuche.de Fahrten herausgesucht, die am 03.06.2016 auf sämtlichen Verbindungen zwischen diesen Städten angeboten wurden. Um einen Vergleich zum Jahr 2013 herstellen zu können, wurden den aktuellen Verbindungen abschließend die laut Simplex Mobility Fahrplan mit Stand vom 6/2013 am 07.06.2013 auf diesen Verbindungen angebotenen Fahrten gegenüber gestellt.

Tabelle 8: *Anzahl täglicher Verbindungen der 20 am stärksten frequentierten Städte am 3.6.2016*

nach / von	Berlin	Frankfurt/M	München	Hamburg	Köln[1]	Hannover	Stuttgart	Nürnberg	Karlsruhe	Dresden	Dortmund	Leipzig	Düsseldorf	Mannheim	Freiburg	Bremen	Würzburg	Heidelberg	Essen	Kassel
Berlin	-	26	35	64	15	34	15	21	11	81	19	47	17	12	6	13	11	4	13	8
Frankfurt/M	20	-	21	19	33	13	29	23	32	6	17	5	24	30	15	8	25	47	13	11
München	33	23	-	13	22	11	40	71	24	6	7	16	14	16	20	2	18	12	15	7
Hamburg	70	20	12	-	16	27	9	11	7	8	12	4	7	6	6	31	6	10	7	13
Köln[1]	20	23	18	17	-	13	16	16	11	5	25	5	X	11	6	8	12	12	20	2
Hannover	41	14	10	25	12	-	6	10	8	7	16	9	12	8	5	7	6	3	10	12
Stuttgart	12	28	39	9	17	6	-	7	36	4	10	5	11	18	17	4	2	19	10	2
Nürnberg	22	20	58	12	17	11	7	-	2	8	4	12	16	8	1	1	25	7	9	7
Karlsruhe	6	35	22	8	13	9	36	2	-	4	9	4	8	X	22	3	7	X	10	5
Dresden	69	6	5	7	5	6	4	9	4	-	9	13	8	3	2	1	-	5	7	6
Dortmund	20	18	6	12	24	18	9	4	8	10	-	7	X	3	4	10	3	6	X	8
Leipzig	50	4	17	3	5	10	6	12	4	14	7	-	6	3	3	3	6	2	5	4
Düsseldorf	19	16	14	7	X	13	10	13	6	8	X	6	-	8	5	7	11	7	X	6
Mannheim	9	31	14	7	11	8	18	8	X	3	5	3	10	-	8	2	-	X	11	5
Freiburg	5	15	18	6	7	5	14	1	22	2	4	3	5	9	-	2	6	7	4	3
Bremen	13	8	2	33	8	6	4	1	2	1	10	-	7	2	2	-	-	4	7	1
Würzburg	11	18	15	6	12	6	13	21	7	-	3	6	13	0	6	-	-	1	5	3
Heidelberg	4	44	12	9	12	3	21	7	X	5	6	2	7	X	8	4	-	-	8	1
Essen	15	11	12	7	15	11	8	8	8	8	X	5	X	8	3	7	4	8	-	6
Kassel	6	12	7	13	4	12	3	7	6	8	10	6	7	5	3	1	3	2	7	-

[1] Einschließlich Leverkusen.
Anmerkung: Berücksichtigt wurden Verbindungen ab einer Fahrtdauer von mehr als 1 Stunde und einer Entfernung über 50 km (X: Bedienungsverbot).
Quelle: Eigene Darstellung nach www.busliniensuche.de.

Hochfrequenzstrecken

Im Juni 2013 war mit insgesamt 62 Fahrten die höchste Anzahl täglicher Fahrten auf der Relation Berlin-Hamburg zu verzeichnen. Daneben gehörten die Relationen Berlin-Dresden, Berlin-Leipzig, München-Nürnberg, München-Stuttgart und Köln-Frankfurt/Main zu den am stärksten frequentierten Strecken. Drei Jahre später zeigt sich auf den Verbindungen von und nach Berlin bzw. München weiterhin das stärkste Fahrtenaufkommen. Die höchste Anzahl täglicher Fahrten war dabei im Juni 2016 mit insgesamt 150 zwischen Berlin und Dresden zu verzeichnen, gefolgt von den Relationen Berlin-Hamburg und München-Nürnberg mit insgesamt 134 bzw. 129 Fahrten. Eine hohe Anzahl von Fahrten weisen des Weiteren Verbindungen innerhalb der südwestlichen Landesteile auf, insbesondere auf der Achse Ruhrgebiet/Rheinland-Frankfurt/Main-Karlsruhe-Stuttgart-München. Abbildung 6 veranschaulicht noch einmal die hochfrequenten Relationen im innerdeutschen Fernbuslinienverkehr sowie die Zunahme des Verkehrsangebots im Zeitablauf.

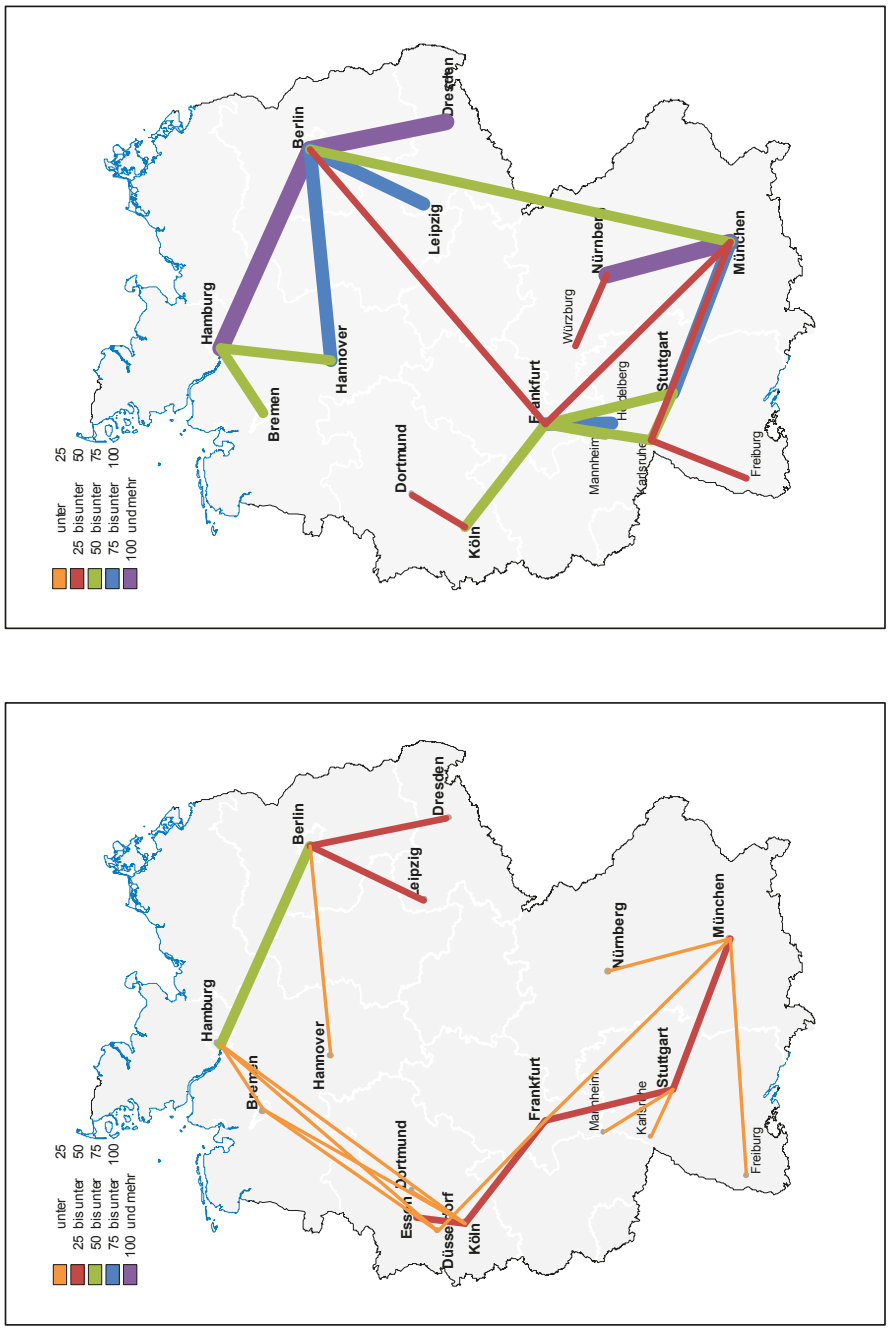


Abbildung 6: *Anzahl täglicher Fahrten zwischen den 20 am stärksten frequentierten Städtepaaren in den Jahren 2013 (Stichtag: 07.06., linke Abbildung) und* 2016 (Stichtag: 03.06., rechte Abbildung)

Anmerkung: Der Linienverlauf bleibt bei der Darstellung der am stärksten frequentierten Städtepaare unberücksichtigt.
Quelle: Eigene Darstellung nach www.busliniensuche.de.

Ausgewählte Verbindungen

Tabelle 9 verdeutlicht anhand ausgewählter Verbindungen die Veränderung der Fahrtenfrequenz und der Anbieter zwischen den Jahren 2013 und 2016. Demnach wurde von der Mehrzahl der am Markt vertretenen Anbieter bereits im Jahr 2013 vor allem auf Verbindungen zwischen den bevölkerungsreichsten Städten eine hohe Anzahl an Fahrten angeboten. Entsprechend hoch war hier von Beginn an die Wettbewerbsintensität. Auf Verbindungen zwischen Städten mit geringeren Einwohnerzahlen, beispielsweise zwischen Kassel und Heidelberg, blieb die Zahl der Anbieter im Zeitablauf relativ konstant. Nur auf vergleichsweise wenigen Verbindungen lässt sich mit Blick auf die Anbieterzahl ein deutlicher Anstieg feststellen, beispielsweise bei der Verbindung Hannover-Kassel, die zu Beginn lediglich von Flixbus bedient wurde. Andere Anbieter wählten anfangs in Nord-Süd-Richtung eher eine Streckenführung über das bevölkerungsreiche Ruhrgebiet. Die Diskrepanzen zwischen der Zahl der Hin- und Rückfahrten auf einzelnen Verbindungen resultiert aus unterschiedlichen Bedienungsfrequenzen an einzelnen Wochentagen.

Tabelle 9: *Anzahl täglicher Fahrten auf ausgewählten Verbindungen in den Jahren 2013 und 2016*

Städteverbindung	Juni 2013		Juni 2016	
	hin / zurück	Anbieter	hin / zurück	Anbieter
Berlin – Hamburg	31 / 31	BLB, FLX, UVR	70 / 64	BLB, FLX, IC Bus, POB
Berlin – Dresden	19 / 20	BLB, DTO, UVR	69 / 81	BLB, DTO, FLX
München – Stuttgart	18 / 22	BLB, CTC, DBS, FLX, MFB, UVR	39 / 40	FLX, DBS, DTO, MGB, PBO
München – Nürnberg	12 / 12	BLB, FLX, MFB, UVR	58 / 71	BLB, FLX, DTO, MGB, PBO
Stuttgart – Karlsruhe	15 / 09	BLB, DTO, FLX, MFB, UVR	36/ 36	BLB, DTO, FLX, POB
Köln – Frankfurt/M	18 / 19	BLB, DTO, FLX, UVR	33 / 23	DBS, FLX, DTO, MGB, POB
Frankfurt/M – Stuttgart	14 / 12	BLB, DBS, DTO, FLX, UVR	28/ 29	DBS, FLX, DTO, MGB, POB
Berlin – Leipzig	11 / 14	BLB, MFB, UVR	50 / 47	BLB, FLX, MGB, POB
Köln – Essen	13 / 14	BLB, DTO, MFB, UVR	15/ 20	DTO, FLX, POB
Köln –Dortmund	11 / 06	BLB, DTO, MFB, UVR	24 / 25	FLX, MGB, ONB, POB
Hannover – Kassel	02 / 03	FLX	12 / 12	BLB, DTO, FLX, MGB, POB
Hannover – Düsseldorf	02 / 01	BLB, UVR	13 / 12	BLB, DTO, FLX, POB
Hannover – Bremen	01 / 01	BLB	06 / 07	BLB, FLX
Düsseldorf – Heidelberg	03 / 03	MFB	07 / 07	FLX
Freiburg – Düsseldorf	04 / 04	MFB	05 /05	FLX
Kassel – Heidelberg	01 / 00	DTO	01 / 02	FLX

Anmerkungen: BLB = Berlin Linien Bus, CTC = City2City, DBS = Deinbus, DTO = Deutsche Touring, FLX = Flixbus, MFB = MeinFernbus, MGB = Megabus, ONE = Onebus, POB = (ADAC) Postbus, UVR = Univers Reisen.
Quelle: Eigene Darstellung nach Simplex Mobility (Stand 6/2013) und www.busliniensuche.de.

Umsteigeverbindungen

Bei den derzeit angebotenen Verbindungen handelt es sich hauptsächlich um umsteigefreie Verbindungen. Obwohl zwischenzeitlich einzelne Umsteigeverbindungen angeboten werden, etwa im Rahmen von Kooperationsverkehren,[1] findet eine Vernetzung der Linien im Rahmen von abgestimmten Umsteigeverbindungen bisher nur an wenigen Punkten statt. Zwar sind nach Überwindung anfänglicher Schwierigkeiten Buchungen von Umsteigeverbindungen mittlerweile technisch problemlos möglich. Die Mehrzahl möglicher Umsteigeverbindungen lässt sich bis zum heutigen Zeitpunkt jedoch nicht in einem Schritt buchen, sondern erfordert eine Buchung von zwei einzelnen Strecken. Eine Garantie für das Erreichen eines Anschlussverkehrs wird in diesen Fällen betreiberseitig im Rahmen der Allgemeinen Geschäftsbedingungen regelmäßig ausgeschlossen. Problematisch an einer Verknüpfung von Fernbuslinien sei nach Angaben von Marktteilnehmern u.a. die Pünktlichkeit. So müssten in solchen Fällen beispielsweise alle Insassen eines Busses auf verspätete Kunden mit garantierten Anschlussverbindungen warten, was das System insgesamt verlangsamen und unattraktiver machen würde sowie einen hohen Abstimmungsbedarf erfordere. Aufgrund der heute vergleichsweise hohen Taktfrequenz auf den sogenannten Rennstrecken böten sich den Kunden bei Bedarf zahlreiche Alternativen ohne lange Wartezeiten. Marktteilnehmer weisen darauf hin, dass sich derzeit nur wenige Punkte innerhalb der jeweiligen Betreibernetze für einen Umstieg anböten und nur eine sehr geringe Nachfrage nach Umsteigeverbindungen bestünde. Der Vorteil einer Fernbusreise sei für den Kunden insbesondere in einer umsteigefreien Verbindung zu sehen. Aus diesem Grund ließen sich bei den Angeboten der großen Anbieter beispielsweise Verkehre beobachten, die in weiten Teilen parallel zueinander verliefen, sich jedoch in Bezug auf die Start- bzw. Endhaltestelle unterschieden oder nur eine bzw. wenige Haltestellen abweichend voneinander bedienten.

Nacht- und Expresslinien

Nachtverbindungen und Expresslinien erfreuen sich nach Informationen des Bundesamtes einer anhaltend hohen Kundennachfrage. Betreiberabhängig werden als Expresslinien entweder Direktverkehre zwischen zwei Haltepunkten oder Verbindungen mit einer reduzierten Anzahl an Haltepunkten bezeichnet. Sie weisen gegenüber herkömmlichen Linien regelmäßig eine reduzierte Fahrtzeit auf und sind damit zugleich wettbewerbsfähiger gegenüber anderen Verkehrsträgern, etwa dem Schienenpersonenverkehr. Angeboten werden Expresslinien vor allem zwischen bevölkerungsreichen Städten, da hier oftmals eine ausreichende Fahrzeugauslastung gegeben ist bzw. erwartet wird. Die Chancen zur Einrichtung zusätzlicher wirtschaftlicher Nacht- und Expressverbindungen beschränken sich aus Sicht von Marktteilnehmern mittlerweile auf einzelne nationale Abfahrts- bzw. Zielorte. Das Potenzial von Nachtfahrten sei in der Regel auf täglich ein bis maximal zwei Fahrten je Linie beschränkt. Größere Potenziale werden hingegen noch bei internationalen Linien gesehen. Um weitere Nachtbus- bzw. Expressverkehre anbieten zu

[1] Beispielsweise bieten Postbus und Deutsche Touring (Eurolines) Kooperationsverkehre an, bei denen auf bestimmten Verbindungen ein Übergang zwischen dem nationalen und internationalen Netz erfolgen kann und die Umsteigezeiten bereits in den Fahrplänen berücksichtigt wurden.

können, erweitern die Anbieter die Nachtlinien nicht selten um zusätzliche Haltepunkte im Umkreis der bevölkerungsreichen Städte, an denen Fahrgäste für die Teilstrecke zwischen den großen Städten gesammelt werden.

3.4 Preisentwicklung

Preisentwicklung seit der Liberalisierung

Kennzeichnend für die ersten Jahre der Liberalisierung ist ein intensiver, bis heute anhaltender und von Marktteilnehmern zum Teil als nicht auskömmlich bzw. ruinös bezeichneter Preiswettbewerb sowohl intramodal zwischen den Anbietern von Fernbuslinienverkehren als auch intermodal zwischen den Betreibergesellschaften und dem Schienenpersonenverkehr. Während einzelne Betreibergesellschaften mit dem Ziel der Qualitätsführerschaft anfangs noch mit vergleichsweise hohen Preisen ihre Leistungen auf dem Markt anboten, dominierte in der Folgezeit der Kampf um Marktanteile. Angesichts einer hohen Preissensibilität und einer insbesondere anfangs geringen Markentreue war dieser in hohem Maße preisgetrieben. Dies spiegelte sich in einem Rückgang der durchschnittlichen Umsatzerlöse je Personenkilometer wider. Bewegten sich die Umsatzerlöse je Fahrgast und Kilometer nach Angaben der IGES Institut GmbH bezogen auf die Normalpreise im 4. Quartal 2012 noch um 0,11 Euro, so gingen sie in der Folge sukzessive zurück und stabilisierten sich erst im Jahr 2015 bei etwa 0,09 Euro.[1] Bezogen auf die Angebotspreise reduzierten sich die Umsatzerlöse je Personenkilometer von 0,05 Euro im 4. Quartal 2012 in der Folge auf zum Teil unter 0,04 Euro. Nach Informationen des Bundesamtes zeichnet sich bislang – trotz erster Marktaustritte und Konsolidierungstendenzen – weder in Bezug auf die Normalpreise noch auf die Angebotspreise eine Erhöhung des Preisniveaus ab. Von Beginn an wurde der Wettbewerb um Kunden von zahlreichen Preisaktionen der Anbieter begleitet. Neben Aktionspreisen ab 1 Euro pro Fahrt sind beispielsweise Gutscheinaktionen und Pauschalangebote, im Rahmen derer Fahrkartengutscheine zum Festpreis über Discounter bzw. Warenhäuser und Einzelhandelsunternehmen angeboten wurden, zu nennen (u.a. 9,99 Euro für eine deutschlandweite Direktfahrt oder 19,95 Euro für eine Hin- und Rückfahrt unter 300 km). Zuletzt gab es Aktionen, bei denen Freifahrten für Mitfahrer angeboten oder Fahrscheine verlost wurden. Angesichts der skizzierten Preisniveaus berichtete zuletzt nur noch ein vergleichsweise geringer Anteil der vom Bundesamt befragten Busunternehmen, aufgrund einer hohen Nachfrage auf den von ihnen betriebenen Linien auskömmliche Preise zu erzielen. Der überwiegende Teil der Befragten deutete an, sich unter den gegebenen Rahmenbedingungen kurzfristig aus dem Fernbusgeschäft zurückziehen zu wollen; die unternehmerischen Erwartungen an den Markteinstieg hätten sich nicht erfüllt.[2]

[1] Siehe hierzu und im Folgenden IGES Institut GmbH (2014a, 2015)
[2] Hierzu passen aktuelle Medienberichte, denen zufolge nach NDR-Recherchen mehr als 20 Subunternehmen bundesweit aus dem Fernbusgeschäft ausgestiegen sind. Siehe tagesschau.de (2016).

Vertriebswege

Die Betreibergesellschaften nutzen für den Fahrkartenverkauf verschiedene Vertriebswege. Neben dem Verkauf über Reisebüros und Kooperationspartner (Discounter etc.) erfolgt ein Vertrieb über das Internet, teils mit firmeneigenen mobilen Applikationen (Apps), eigene Filialen an zentralen Punkten (vor allem ZOB), Buchungshotlines oder direkt im Fahrzeug. Auf diese Weise soll den sehr unterschiedlichen Bedürfnissen der einzelnen Kundengruppen Rechnung getragen werden. In der Anfangsphase der Liberalisierung waren die Marktteilnehmer vor allem bestrebt, über möglichst viele Vertriebswege das eigene Produkt so schnell wie möglich bekannt und möglichst allen potentiellen Nutzergruppen zugänglich zu machen. Zwischenzeitlich haben sich für die Anbieter die internetbasierten Vertriebswege als die mit Abstand wichtigsten herausgestellt. Neben Vergleichsportalen, über die Nutzer direkt zur Buchung auf die Internetplattform der Betreiber weitergeleitet werden, stehen zunehmend firmeneigene mobile Applikationen im Mittelpunkt des Interesses, mittels derer Nutzern kostengünstig und gezielt eigene Produkte angeboten werden können. Zudem lassen sich über mobile Applikationen wertvolle Informationen über das Kundenverhalten gewinnen. Aufgrund dieser Vorteile ließen sich zuletzt vermehrt Preisaktionen beobachten, mittels derer Kunden für eine Nutzung der firmeneigenen App gewonnen werden sollten.

Bedeutung von Vergleichsportalen

Die Vielzahl der seit der Liberalisierung neu geschaffenen Vergleichsportale trug maßgeblich zur heutigen Bekanntheit und Transparenz von Fernbus- und Alternativangeboten bei. Nach Eingabe der Start- und Zielorte werden interessierten Kunden darin typischerweise verschiedene Reisealternativen, die jeweiligen Fahrtzeiten und Fahrpreise oder der entstehende CO_2-Verbrauch angezeigt, teilweise mit der Möglichkeit einer direkten Buchung. Als Ergänzung zu den verschiedenen Verkehrsträgern der Hauptstrecke finden sich beispielsweise entsprechende Car- und Bike-Sharing-Angebote oder die Anbindungsmöglichkeiten über den ÖPNV. Hierdurch werden insbesondere Kunden angesprochen, die je nach Transportbedürfnis auf den für ihren Zweck bestmöglichen Angebotsmix der verschiedenen Mobilitätsdienstleister zurückgreifen wollen. Die verfügbaren technischen Möglichkeiten haben insoweit für die Nutzer nicht nur den Umstieg auf den Fernbus erleichtert und beschleunigt, sondern sie beeinflussen maßgeblich die gesamte Entscheidungsfindung.

Beispielhafte Angebotsvergleiche:
- Köln-Hamburg

Im Folgenden wird anhand eines stichtagsbezogenen Vergleichs die Angebotsentwicklung auf den beiden wettbewerbsintensiven, hochfrequentierten Strecken Köln-Hamburg und Berlin-Hamburg beispielhaft dargestellt. Die Tabellen 10 und 11 zeigen zunächst für die Strecke Köln-Hamburg für diverse Reisetage im Juni und Juli 2016 bzw. im November 2013 die Zahl der Verbindungen und der Preise für eine einfache Fahrt eines Erwachsenen differenziert nach Anbietern.[1]

[1] Die Auswertung erfolgte zu den Stichtagen 16.06.2016 bzw. 23.10.2013.

Tabelle 10: *Angebotsvergleich für die Strecke Köln-Hamburg nach Anbietern und ausgewählten Reisetagen im Juni und Juli 2016 (Auswertungsstichtag: 16.06.2016)*

Anbieter	Reisetag	Dauer	Anzahl Direktfahrten	Fahrpreise in Euro	Nettopreis in Eurocent pro km[5]
Postbus	17.06.16	Ø 7,50	2	19,00 - 33,00	2,69 - 5,55
	29.06.16		1	16,00	2,69
	01.07.16		2	19,00	3,19
Megabus	17.06.16	Ø 6,10	2[4]	7,50 - 16,50	1,26 - 2,77
	29.06.16		2[4]	5,50	0,92
	01.07.16		2[4]	5,50 - 10,50	0,92 – 1,76
Deutsche Touring	17.06.16	Ø 7,10	(mit Postbus)	19,00	3,19
(Eurolines)	29.06.16		-	-	-
	01.07.16		(mit Postbus)	19,00	3,19
Flixbus[2]	17.06.16	Ø 6,30	10[4]	15,90 (29,50[1])	2,67 (3,87[1])
	29.06.16		9[4]	15,90	2,67
	01.07.16		10[4]	15,90 (29,50[1])	2,67 (3,87[1])
Mitfahrzentrale	17.06.16	Ø 4,20	45[6]	20,00 - 25,00	-
(BlaBlaCar)	29.06.16		2	20,00 - 25,00	-
	01.07.16		8	20,00 - 25,00	-
Deutsche Bahn	17.06.16	Ø 4,08	20	29,00 - 87,00	-
	29.06.16		17	29,00 - 69,00	-
	01.07.16		20	45,00 - 87,00	-
HKX	17.06.16	Ø 4,08	1	38,00[3]	-
	29.06.16		-	-	-
	01.07.16		1	38,00[3]	-

[1] Nachtbus.
[2] Haltepunkt in Leverkusen anstatt in Köln.
[3] Möglichkeit zur Nutzung des Nahverkehrstarifs der DB AG („Schönes-Wochenende-Ticket“, Ländertickets etc.).
[4] Darunter 1 Nachtverbindung.
[5] Angenommene Strecke: 500 km.
[6] Ergänzend hierzu gab es weitere Angebote mit Start-/Zielort im jeweiligen Umland der Städte.
Quelle: Eigene Darstellung und Berechnungen nach www.busliniensuche.de.

Im Einklang mit der zuvor beschriebenen allgemeinen Preisentwicklung hat sich das Fahrpreisniveau deutlich reduziert: Bewegte sich beispielsweise der angebotene Nettopreis pro Personenkilometer von Flixbus an den ausgewählten Stichtagen im November 2013 in Abhängigkeit vom Wochentag noch zwischen 2,86 und 5,71 Eurocent, so lag er an den ausgewählten Reisetagen im Juni und Juli 2016 einheitlich bei 2,67 Eurocent bzw. 3,87 Eurocent für den Nachtbus.[1] Die Preisangebote der Wettbewerber lagen an den ausgewählten Reisetagen im Juni und Juli 2016 in der Tendenz ebenfalls niedriger als im November 2013. Erkennbar ist ferner die Angebotsausweitung auf der Strecke Köln-Hamburg, insbesondere seitens der großen Anbieter. So hat beispielsweise Flixbus seine Angebotsfrequenz von zwei bis drei täglichen Fahrten im November 2013 auf neun bis zehn Fahrten pro Tag im Juni/Juli 2016 erhöht.

[1] Das Preisniveau von Nachtlinien liegt aufgrund höherer Sicherheitsanforderungen (u.a. Doppelbesatzung) meist höher als bei Fahrten am Tage.

Tabelle 11: *Angebotsvergleich für die Strecke Köln-Hamburg nach Anbietern und ausgewählten Reisetagen im November 2013 (Auswertungsstichtag: 23.10.2013)*

Anbieter	Reisetag	Dauer	Anzahl Direktfahrten	Fahrpreise in Euro	Nettopreis in Eurocent pro km[2]
Aldi/Univers[1]	06.11.13	Ø 7:15	(4)	34,90	5,87
	08.11.13		(4)	34,90	5,87
BerlinLinienBus	06.11.13	Ø 7:15	4	37,00	6,22
	08.11.13		4	37,00	6,22
City2City	06.11.13	Ø 6:45	6	8,00	1,34
	08.11.13		6	26,20 – 28,20	4,40 – 4,74
Flixbus	06.11.13	Ø 6:27	2	17,00	2,86
	08.11.13		3	22,00 – 34,00	3,70 – 5,71
Mitfahrzentrale	06.11.13	Ø 4:05	7	22,00 – 25,00	-
	08.11.13	Ø 4:05	8	22,00 – 25,00	-
Deutsche Bahn	06.11.13	Ø 4:05	18	86,00 – 94,00	-
	08.11.13		18	86,00 – 94,00	-
HKX	06.11.13	Ø 4:05	3	23,00 – 28,00	-
	08.11.13		3	38,00 – 43,00	-

[1] Das Aldi-Angebot wurde zu diesem Zeitpunkt über die Linien der Berlin Linien Bus vertrieben.
[2] Angenommene Strecke: 500 km.
Quelle: Eigene Darstellung und Berechnungen nach Unternehmensangaben, www.Mitfahrgelegenheit.de und www.Mitfahrzentrale.de.

- Berlin-Hamburg

Wie auf der Strecke Köln-Hamburg zeigte sich auch auf der Strecke Berlin-Hamburg ein Rückgang des durchschnittlichen Preisniveaus, gleichsam zum Teil in Verbindung mit einer Angebotsausweitung einzelner Fernbuslinienbetreiber. Die Tabellen 12 und 13 stellen für diverse Reisetage im Juni und Juli 2016 bzw. im August und September 2014 die Zahl der Verbindungen und der Preise für eine einfache Fahrt eines Erwachsenen differenziert nach Anbietern dar.[1] Betrugen die Nettopreise pro Personenkilometer des Unternehmens Postbus an den ausgewählten Stichtagen im August bzw. September 2014 in Abhängigkeit vom Wochentag noch zwischen 3,36 und 7,42 Eurocent, so belief sich die Preisspanne an den ausgewählten Reisetagen im Juni und Juli 2016 auf 2,49 bis 3,36 Eurocent; die Preisspanne von Berlin Linien Bus reduzierte sich von 2,52 bis 7,00 Eurocent im August/September 2014 auf 1,96 bis 4,48 Eurocent im Juni/Juli 2016. Damit verringerte sich bei beiden Betreibergesellschaften nicht nur das Preisniveau, sondern auch die angebotene Preisspanne.

[1] Die Auswertung erfolgte zu den Stichtagen 16.06.2016 bzw. 28.08.2014.

Tabelle 12: *Angebotsvergleich für die Strecke Berlin-Hamburg nach Anbietern und ausgewählten Reisetagen im Juni und Juli 2016 (Auswertungsstichtag: 16.06.2016)*

Anbieter	Reisetag	Dauer	Anzahl Direktfahrten	Fahrpreise in Euro	Nettopreis in Eurocent pro km[2]
Postbus	17.06.16	Ø 3,20	6	8,90 - 12,00	2,49 - 3,36
	29.06.16		5	8,90	2,49
	01.07.16		6	8,90 - 12,00	2,49 - 3,36
Berlin Linien Bus	17.06.16	Ø 3,15	16	10,00 - 16,00	2,80 - 4,48
	29.06.16		16	7,00	1,96
	01.07.16		16	7,00 - 10,00	1,96 - 2,80
Flixbus	17.06.16	Ø 3,15	50	7,90 - 25,00	2,21 - 7,00
	29.06.16		23	7,90 - 17,00	2,21 - 4,76
	01.07.16		50	7,90 - 21,00	2,21 - 5,88
IC Bus	17.06.16	Ø 3,10	1	14,00	3,92
	29.06.16		-	-	-
	01.07.16		1	14,00	3,92
Mitfahrzentrale	17.06.16	Ø 2,50	29	7,00 - 26,00	-
(BlaBlaCar)	29.06.16		2	12,00	-
	01.07.16		5	12,00 - 14,00	-
Deutsche Bahn	17.06.16	Ø 1,52	24	29,00 - 78,00	-
- Fernverkehr -	29.06.16		24	19,00 - 69,00	-
	01.07.16		24	19,00 - 59,00	-
Deutsche Bahn	17.06.16	Ø 3,02	2	14,90 - 19,00[1]	-
- IRE -	29.06.16		2	14,90 - 19,00[1]	-
	01.07.16		2	14,90 - 19,90[1]	-

[1] Möglichkeit zur Nutzung des Nahverkehrstarifs der DB AG („Schönes- Wochenende-Ticket“ etc.).
[2] Angenommene Strecke: 300 km.
Quelle: Eigene Darstellung und Berechnungen nach www.busliniensuche.de.

Tabelle 13: *Angebotsvergleich für die Strecke Berlin-Hamburg nach Anbietern und ausgewählten Reisetagen im August und September 2014 (Auswertungsstichtag: 28.08.2014)*

Anbieter	Reisetag	Dauer	Anzahl Direktfahrten	Fahrpreise in Euro	Nettopreis in Eurocent pro km[1]
ADAC Postbus	29.08.14	Ø 3,50	14	15,00 – 26,50	4,20 – 7,42
	10.09.14		9	12,00 - 22,00	3,36 – 6,16
	12.09.14		14	15,00 – 24,00	4,20 – 6,72
Berlin Linien Bus	29.08.14	Ø 3,20	14	15,00 – 25,00	4,20 – 7,00
	10.09.14		12	9,00 – 15,00	2,52 – 4,20
	12.09.14		14	9,00 – 15,00	2,52 – 4,20
Flixbus	29.08.14	Ø 3,10	11	8,00 – 13,00	2,24 – 3,64
	10.09.14		8	11,00 – 13,00	3,08 – 3,64
	12.09.14		11	13,00	3,64
MeinFernbus	29.08.14	Ø 3,20	22	8,00 – 25,00	2,24 – 7,00
	10.09.14		13	8,00 – 17,00	2,24 – 4,76
	12.09.14		23	11,00 – 17,00	3,08 – 4,76
Mitfahrzentrale	29.08.14	Ø 2,51	51	11,00 – 30,00	-
(BlaBlaCar)	10.09.14		3	15,00 – 20,00	-
	12.09.14		13	11,00 – 20,00	-
Deutsche Bahn	29.08.14	Ø 1,47	25	64,00 – 78,00***	-
- Fernverkehr -	10.09.14		24	64,00 – 78,00**	-
	12.09.14		25	64,00 – 78,00**	-
Deutsche Bahn	29.08.14	Ø 3,10	1	47,90*	-
- IRE -	10.09.14		1	47,90*	-
	12.09.14		1	47,90*	-

[1] Angenommene Strecke: 300 km.
* Sparpreis 2. Klasse ab 19,00 €, ** ab 29,00 €, *** ab 55,00 €.
Quelle: Eigene Darstellung und Berechnungen nach Unternehmensangaben und www.busliniensuche.de.

- Wirtschaftlichkeit

Um eine Fernbuslinie wirtschaftlich betreiben zu können, erachten die Gesprächspartner des Bundesamtes bei einer mittleren Auslastung der Fahrzeuge einen Nettopreis von durchschnittlich 5 bis 6 Eurocent pro Personenkilometer als notwendig. Verglichen mit den oben genannten Durchschnittspreisen liegt dieser Preis unterhalb des durchschnittlichen Normalpreises und oberhalb des heute weitverbreiteten Angebotspreises. Der angegebene Wert variiert allerdings in Abhängigkeit von Faktoren wie dem Kraftstoffverbrauch, der Sitzplatzanzahl der Fahrzeuge oder der Anzahl des eingesetzten Fahrpersonals. Zur Veranschaulichung werden in den Tabellen 10 bis 13 die Nettopreise pro Kilometer, d.h. ohne Berücksichtigung der Umsatzsteuer in Höhe von 19 Prozent, mit ausgewiesen. Zu deren Berechnung wurden für die Strecke von Köln nach Hamburg eine Kilometerleistung von 500 km und für die Strecke von Berlin nach Hamburg von 300 km angenommen (jeweils einschließlich einer Bedienung von Zwischenhalten). Unter den getroffenen Annahmen (Strecke, Wochentag, Entfernung) lag das untere Ende der zu beobachtenden Preisspanne auf beiden Strecken an den ausgewählten Stichtagen bei allen Fernbusanbietern unterhalb der Kostendeckungsgrenze. Das obere Ende der Preisspanne lag – zumeist beeinflusst von kurzfristigen Buchungszeiträumen – lediglich vereinzelt oberhalb der angenommenen Kostendeckungsgrenze. Im Falle angebotener Nachtverbindungen konnten zwar höhere Fahrpreise festgestellt werden, allerdings liegt hier die Kostendeckungsgrenze aufgrund der Doppelbesatzung ebenfalls höher.

- Yield-Management

Die Ergebnisse der Untersuchung legen nahe, dass bei allen Fernbusanbietern eine Form des Ertrags- bzw. Yield-Management[1] mit einem dynamischen Abgleich von Fahrpreis und Sitzplatzkapazitäten zum Einsatz kommt. Die Preisgestaltung zeigt sich dabei abhängig von dem jeweiligen Wochentag, dem Verbindungsangebot und dem Vorbuchungszeitraum. Beispielsweise werden für die Buchung einer Reise am nachfolgenden Tag bei allen anbietenden Fernbusbetreibern die höchsten Fahrpreise erhoben. Für die in der Wochenmitte nachgefragte Verbindung werden hingegen überwiegend die günstigsten Fahrpreise angeboten. Beispielsweise wurden von Flixbus auf der Strecke Berlin-Hamburg bei der überwiegenden Anzahl der Fahrten (32) Tickets zu Preisen zwischen 10,90 Euro und 14,00 Euro angeboten. Die niedrigeren Fahrpreise beschränkten sich auf Randzeiten, die höheren auf besonders attraktive Abfahrtszeiten.

- Intermodaler Preisvergleich

Im Ergebnis der stichtagsbezogenen Auswertung haben die Fernbusbetreiber im intermodalen Vergleich ihre Fahrkarten deutlich unterhalb des Normalpreises des Schienenpersonenfernverkehrs der Deutschen Bahn AG angeboten. Einzelne Fernverkehrssparpreise der Deutschen Bahn AG waren mit 19,00 Euro bzw. 29,00 Euro preislich ebenfalls oberhalb des Fernbusses angesiedelt. Mit dem Inter-Regio-Express bietet die DB AG auf der Strecke Berlin-Hamburg mittlerweile ein Produkt, das mit dem Fernverkehrsangebot vergleichbar ist, zu einem Fahrpreis zwischen 14,90 Euro (Angebotspreis) und 19,00 Eu-

[1] Beim Yield-Management werden, nachdem die günstigen Kontingente vergriffen sind, die nächst teureren Tickets angeboten, so dass sich die angebotenen Aktionspreise in der Regel nicht auf die gesamte Anzahl der Sitzplätze in einem Bus beziehen.

ro (Normalpreis) an. Dies entspricht preislich in etwa dem Niveau der Fernbusse. Im Jahr 2014 betrug der Normalpreis noch 47,90 Euro. Der von HKX auf der Strecke Köln-Hamburg angebotene Normalpreis ist zwischen den Fahrpreisen der Deutschen Bahn AG und jenen der Fernbusse angesiedelt. Aufgrund der Einstufung als Nahverkehrsangebot lassen sich bei der Nutzung des HKX jedoch insbesondere für Gruppenreisen deutliche Preisnachlässe je Fahrgast über eine Nutzung von Nahverkehrsangeboten wie dem „Schönes-Wochenende-Ticket“ erzielen. Gleiches gilt für das IRE-Angebot der DB AG auf der Strecke Berlin-Hamburg.[1] Die Mitfahrzentralen, in diesem Fall das Unternehmen BlaBlaCar, bieten wochentagunabhängige Preise an, die im Spektrum der Fernbuspreise liegen.

- Intermodaler Reisezeitvergleich

Bezogen auf die Fahrtdauer weisen die Fernverkehrsangebote der Deutschen Bahn AG ebenso wie das Angebot des Hamburg-Köln-Express (HKX) bei umsteigefreien Verbindungen auf der Strecke Köln-Hamburg einen durchschnittlichen Fahrtzeitvorteil von mehr als 2 Stunden gegenüber dem Fernbus auf. Gleiches gilt für das Angebot der Mitfahrzentralen. Auf der Strecke Berlin-Hamburg beträgt der Fahrtzeitvorteil des Fernverkehrs der Deutschen Bahn AG rund 1,5 Stunden. Dort weisen die Angebote des IRE und der Mitfahrzentralen nur vergleichsweise geringe Fahrtzeitvorteile gegenüber dem Fernbus auf.

3.5 Serviceangebote

Qualität und Preis

In ihrem Ziel, den Fernbus im Bewusstsein der Bevölkerung als alternative Reisemöglichkeit im innerdeutschen Fernverkehr zu verankern, setzten die Anbieter von Fernbuslinienverkehren von Beginn an nicht ausschließlich auf die preisliche Attraktivität, sondern auch auf eine möglichst hohe Servicequalität ihres Angebots. Zum Teil warben Gesellschaften bereits vor ihrem Markteintritt mit der hohen Qualität ihrer künftig angebotenen Leistung. Entsprechend zielten die Betreibergesellschaften darauf ab, nicht nur die eigene Marke bekannt zu machen, sondern gleichsam mit einem positiven Image zu versehen. Beispielsweise verfolgte (ADAC) Postbus von Anfang das Ziel, dass der Kunde die eigene Marke mit einem Höchstmaß an Qualität, Sicherheit und Service verbindet. MeinFernbus signalisierte den Kunden mit der Unternehmensfarbe Grün ein besonders umweltfreundliches Image, das sich selbst beim Angebot der Snacks und Getränke widerspiegelte, und warb von Beginn an mit einem partnerschaftlichen Verhältnis zu Kunden und Busunternehmen.

Serviceangebote

Nicht zuletzt um dem Kommunikationsverhalten der zumeist jüngeren Fahrgäste gerecht zu werden, sind die Fernbusse regelmäßig mit kostenlosem WLAN und Steckdosen ausgestattet. Zudem werben Betreibergesellschaften aktiv mit zusätzlichen Leistungen wie einem breiten Multimedia- und Zeitschriftenangebot an Bord. Die junge Fernbusbranche

[1] Die Nahverkehrsangebote für Gruppenreisen blieben bei der Auswertung über das Portal Busliniensuche.de jedoch unberücksichtigt. Gleiches gilt für zusätzliche Preisnachlässe durch Kundenkarten (BahnCard, Postbus Karte etc.) oder Gutscheine.

profitierte insoweit stark von der fortschreitenden Digitalisierung, als die internen Strukturen und die Ausstattungen auf dem neuesten Stand der Technik aufsetzen konnten. Als verkaufsfördernd wird des Weiteren der persönliche Ansprechpartner in Form des Busfahrers, ein weitgehend umsteigefreies Fahrtenangebot sowie die im Fahrpreis in der Regel enthaltene Sitzplatzreservierung angesehen. Anders als auf der Schiene besteht aufgrund des Stehplatzverbotes in den Fernbussen eine Reservierungspflicht, so dass in stark frequentierten Zeiten nicht mit überfüllten Fahrzeugen zu rechnen ist. Durch Erweiterungen des Produktportfolios, etwa durch die Einführung von Nachtlinien und Expressfahrten, im Rahmen derer z.B. die Strecke Köln-Berlin ohne Zwischenhalte bedient wird, wurde die Attraktivität des Fernbusses zusätzlich gesteigert. Die Einführung von Kundenkarten sowie unternehmenseigener Apps zur Buchung und Kundeninformation, gepaart mit Anreizaktionen zur Wahrnehmung von Angeboten, wirkten sich gleichsam positiv auf die Gewinnung und Bindung von Kunden aus.

Qualitätsmanagement

Im Rahmen eines Qualitätsmanagements werden die eigenen Leistungen und die Kundenzufriedenheit seitens der Betreibergesellschaften regelmäßig mithilfe von Testfahrten, Kundenbefragungen oder Auswertungen von Einträgen in sozialen Medien überprüft. Des Weiteren werden Rückmeldungen des Fahrpersonals, etwa bei Problemen mit Fahrgästen oder zu Kundenbeschwerden, ausgewertet. Als Konsequenz eines wiederholten Fehlverhaltens auf Anbieterseite erfolgt in der Regel die Entlassung des auffällig gewordenen Fahrpersonals oder die Trennung von einem der beauftragten Unternehmen.

3.6 Wirtschaftliche Entwicklung

Jahresabschlussdaten

Detaillierte Finanzdaten zu den derzeit größten Anbietern von Fernbuslinienverkehren in Deutschland stehen bislang nur eingeschränkt zur Verfügung. Aussagen zu deren Ertrags-, Vermögens- und Finanzlage sind mithin nur eingeschränkt möglich. Tabelle 14 stellt auf Grundlage veröffentlichter Jahresabschlüsse die ausgewiesenen Jahresüberschüsse bzw. -verluste der MFB MeinFernbus GmbH, der DeinBus.de GmbH und der Deutschen Touring GmbH Internationales Reiseverkehrsunternehmen seit 2011 gegenüber. Während die im Jahr 2011 gegründete MFB MeinFernbus GmbH in den Jahren 2013 und 2014 Jahresüberschüsse in Höhe von rund 0,4 bzw. 1,1 Mio. Euro erwirtschaftete, schrieb die im Jahr 2009 gegründete DeinBus.de GmbH in den Jahren 2011 und 2012 Verluste. Im Jahr 2014 wurde über die DeinBus.de GmbH das Insolvenzverfahren eröffnet. Die Deutsche Touring GmbH, die vorrangig im grenzüberschreitenden Fernbuslinienverkehr aktiv ist und in diesem Rahmen innerdeutsche Teilstrecken bedient, wies von 2010 bis 2014 Nachsteuergewinne zwischen knapp 0,2 und 2,0 Mio. Euro aus. Für die FlixMobility GmbH (Flixbus), die Berlin Linien Bus GmbH sowie die Deutsche Post

Mobility GmbH (Postbus) liegen derzeit auf Jahresabschlussbasis keine Daten zur Ertragslage vor.[1]

Tabelle 14: *Jahresüberschüsse bzw. -verluste ausgewählter Anbieter von Fernbuslinienverkehren in Deutschland im Zeitraum von 2010 bis 2015 in 1.000 Euro*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
MFB MeinFernbus GmbH	-	n.v.	n.v.	376	1.138	-
DeinBus.de GmbH	n.v.	-55	-184	n.v.	-	-
Deutsche Touring GmbH Int. Reiseverkehrsunt.	1.474	1.867	1.755	164	1.989	n.v.

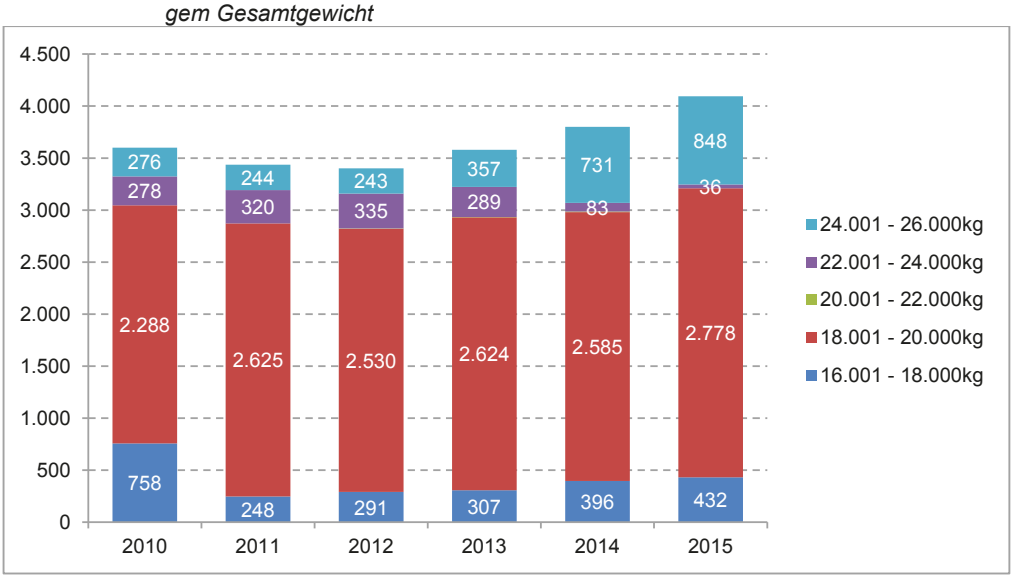
n.v. – nicht veröffentlicht.
Quelle: Jahresabschlüsse nach Bundesanzeiger.

3.7 Fahrzeuginvestitionen und Barrierefreiheit

Neuzulassungen

Vor dem Hintergrund des schnellen Wachstums des Fernbusmarktes kam es in den letzten Jahren zu einer Belebung der Fahrzeuginvestitionen. Nach Rückgängen in den Vorjahren nahm die Zahl der Neuzulassungen von Kraftomnibussen in Deutschland im Zeitraum von 2013 bis 2015 erkennbar zu (siehe Abbildung 7). Aufgrund ihrer Bauart fallen im Fernbuslinienverkehr eingesetzte Kraftomnibusse typischerweise in die höheren Gewichtsklassen zwischen 16 und 26 Tonnen zulässigem Gesamtgewicht.[2]

Abbildung 7: *Neuzulassungen von Kraftomnibussen in den Jahren 2010 bis 2015 nach zulässigem Gesamtgewicht*



Quelle: Kraftfahrt-Bundesamt (FZ 8). Eigene Darstellung.

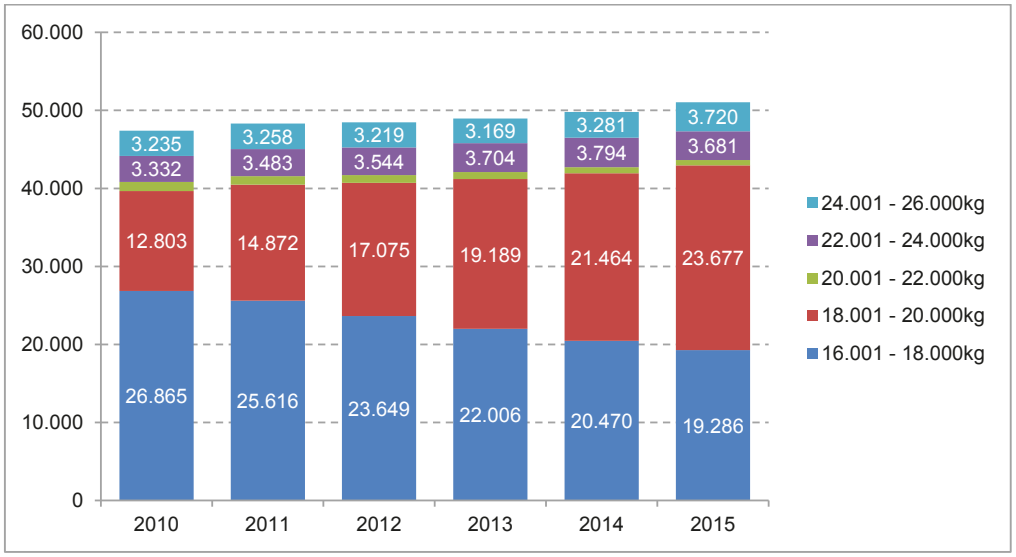
[1] Auf ausgewählte Finanzkennzahlen der DB Fernverkehr AG wird in Kapitel 5 näher eingegangen.
[2] In Einzelfällen können Kraftomnibusse, die im Fernverkehr eingesetzt werden, zwar auch in die Gewichtsklasse von mehr als 26 Tonnen zulässigem Gesamtgewicht fallen. In der Regel fallen unter diese Gewichtsklasse jedoch Gelenkbusse, die im öffentlichen Liniennahverkehr eingesetzt werden. Die Gewichtsklasse von mehr als 26 t zGG bleibt daher im Folgenden außerhalb der Betrachtung.

Die jährlichen Zuwachsraten der insgesamt neu zugelassenen Kraftomnibusse bewegten sich hier in den letzten drei Jahren zwischen 5,2 und 7,7 Prozent. Überproportionale Zuwächse verzeichneten dabei die Neuzulassungen von Kraftomnibussen mit einem zulässigen Gesamtgewicht von mehr als 24 und bis einschließlich 26 t. Sie erhöhten sich von 243 im Jahr 2012 sukzessive auf 848 im Jahr 2015. Dies entspricht einem Plus von rund 249,0 Prozent. In diese Gewichtskategorie fallen in der Regel u.a. doppelstöckige Kraftomnibusse, die aufgrund ihrer hohen Sitzplatzanzahl stark an Bedeutung im Fernbuslinienverkehr und hier vor allem im Nachtbusverkehr gewonnen haben.

Omnibusbestand

Die Zunahme der Neuzulassungen spiegelt sich letztlich auch in einem Anstieg des Bestands an Kraftomnibussen in Deutschland mit einem zulässigen Gesamtgewicht von über 16 t bis einschließlich 26 t wider (siehe Abbildung 8). Dieser hat sich von 48.477 Fahrzeugen zu Beginn des Jahres 2012 kontinuierlich bis auf 51.041 Fahrzeuge zu Beginn des Jahres 2015 erhöht. Dies entspricht einer Gesamtzunahme um rund 5,3 Prozent. Eindeutige Rückschlüsse auf die Anzahl der im Fernbuslinienverkehr eingesetzten Kraftomnibusse sind auf Grundlage der Zulassungsstatistik des Kraftfahrt-Bundesamtes allerdings nicht möglich.

Abbildung 8: *Bestand an Kraftomnibussen in den Jahren 2010 bis 2015 nach zulässigem Gesamtgewicht (Stand: jeweils 01.01.)*



Quelle: Kraftfahrt-Bundesamt (FZ 25). Eigene Darstellung.

Gesetzliche Vorgaben zur Barrierefreiheit

Im Rahmen der Novellierung des PBefG wurde die Barrierefreiheit im Fernbuslinienverkehr verbindlich geregelt. Gemäß § 42b PBefG müssen ab dem 01.01.2016 Neufahrzeuge, die über mehr als acht Sitzplätze außer dem Fahrersitz verfügen und im Personenfernverkehr zum Einsatz kommen, sowie nach Ablauf des 31.12.2019 alle Kraftomnibusse mit mindestens zwei Stellplätzen für Rollstuhlnutzer und einer Einstiegshilfe ausgerüstet sein. Durch die Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes werden mit den genannten Fristen für die eingesetzten Fahrzeuge im Fernbuslinienverkehr die Vorschriften

zur Barrierefreiheit der Richtlinie 2001/85/EG (Anhang 7) bzw. der Regelung UN R107 der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (Anhang 8) bindend. Angesichts geringer Margen im nationalen Fernbuslinienverkehr stellt dies Betreibergesellschaften und Busunternehmen vor wirtschaftliche Herausforderungen. Für die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben rechnen Betreibergesellschaften und Busunternehmen in Abhängigkeit vom Fahrzeug und dessen Ausstattung derzeit pro Fahrzeug mit zusätzlichen Investitionskosten zwischen 8.000 und 70.000 Euro sowie einem Verlust von bis zu acht Sitzplätzen. Des Weiteren werden höhere Betriebskosten erwartet, u.a. aufgrund einer zeitlichen Verlängerung von Ein- und Aussteigevorgängen.[1]

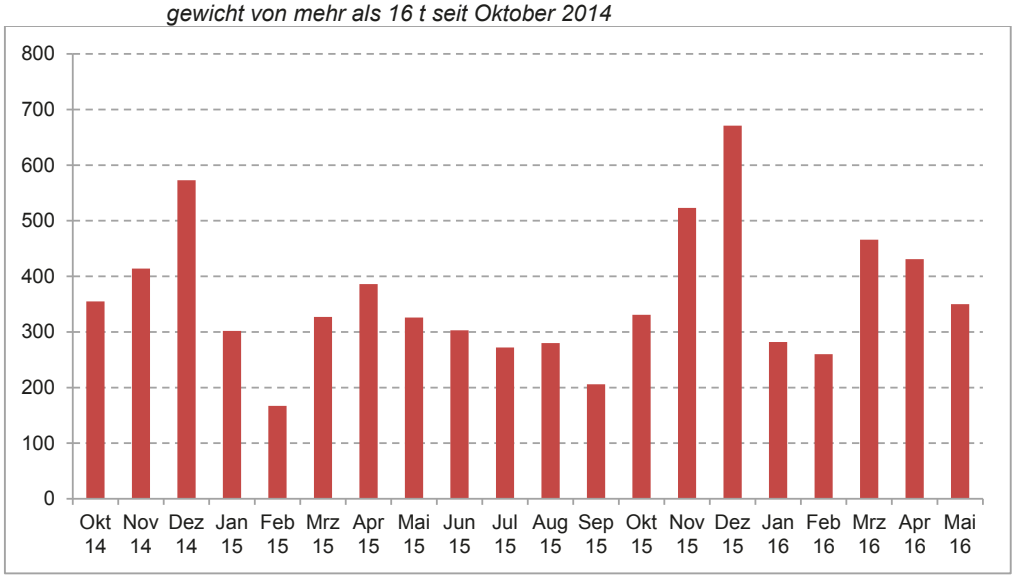
Investitionszyklen

Aufgrund der hohen Beanspruchung der im Fernbuslinienverkehr eingesetzten Fahrzeuge sowie häufig bestehender Vorgaben der Betreibergesellschaften in Bezug deren Laufleistungen und Alter sind die Investitionszyklen relativ kurz.[2] In Abhängigkeit vom Zeitpunkt des Markteintritts standen zahlreiche Busunternehmen bereits Ende 2015 vor der Entscheidung, notwendige Fahrzeuginvestitionen mit Blick auf die gesetzlichen Fristen zur Barrierefreiheit ggf. noch vor dem 01.01.2016 zu tätigen. In Gesprächen mit dem Bundesamt gaben Busunternehmen nur vereinzelt an, gezielt vor dem 01.01.2016 in neue Fahrzeuge investiert zu haben. Dabei handelte es sich in der Regel um vorgezogene Ersatzinvestitionen, die planmäßig ansonsten in der ersten Jahreshälfte 2016 erfolgt wären. Vereinzelt gaben die Busunternehmen zudem an, bereits im Vorfeld des 01.01.2016 in barrierefreie Fahrzeuge oder Fahrzeuge mit einer Vorausstattung für die Barrierefreiheit investiert zu haben. In diesem Zusammenhang spielen u.a. alternative Verwendungsmöglichkeiten der Fahrzeuge in nachfrageschwachen Zeiten oder im Anschluss an die Fernbusnutzung eine Rolle. In Abhängigkeit von der Betreibergesellschaft bestehen darüber hinaus Vorgaben zum Beschaffungszeitpunkt, beispielsweise im Falle einer Sammelbeschaffung. Gestützt werden die Aussagen der Marktteilnehmer durch die Zulassungsstatistik des Kraftfahrt-Bundesamtes. Danach stieg die Zahl der Neuzulassungen von Kraftomnibussen zum Ende des Jahres 2015 zwar stark an und ging in den Folgemonaten wieder deutlich zurück. Allerdings zeigte sich eine vergleichbare Entwicklung – wenngleich auf etwas niedrigerem Niveau – bereits im Jahr zuvor (siehe Abbildung 9). Ein Vorziehen von Investitionen aufgrund der gesetzlichen Vorgaben zur Barrierefreiheit in größerem Umfang lässt sich aus der Zulassungsstatistik mithin nicht unmittelbar ableiten.

[1] Nach Angaben von Busunternehmen seien bei Beförderungen von Rollstuhlfahrern Verzögerungen von bis zu 15 Minuten zu erwarten, da ein Rollstuhlfahrer in Abhängigkeit von der Bauart des Busses bzw. der im Bus verbauten Technik für den Einstieg teilweise auf eine Höhe von 2 m angehoben werden müsse.

[2] Teilweise befinden sich die Omnibusse im Dauereinsatz und erreichen nicht selten jährliche Kilometerleistungen in Höhe von 300.000 bis 400.000 km. Betreibergesellschaften schreiben teilweise vor, dass die eingesetzten Fahrzeuge möglichst nicht älter als 3 bis 4 Jahre sind und keine Laufleistung von mehr als eine Million Kilometer aufweisen.

Abbildung 9: *Monatliche Neuzulassungen von Kraftomnibussen mit einem zulässigen Gesamtgewicht von mehr als 16 t seit Oktober 2014*



Quelle: Kraftfahrt-Bundesamt (FZ 8). Eigene Darstellung.

Anforderungen an die Rollstühle

Neben den wirtschaftlichen Auswirkungen bestehen aus Sicht von Betreibergesellschaften und Busunternehmen weitere Unklarheiten im Zusammenhang mit der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben zur Barrierefreiheit. Ein wesentlicher Aspekt sind rechtliche Fragestellungen in Bezug auf die Sicherung von Rollstühlen. So besteht eine große Verunsicherung der Busunternehmen bezüglich der Freigabe von Rollstühlen als Fahrzeugsitz. Während die Busunternehmen beim Kauf bzw. bei der Nachrüstung der Fahrzeuge bestehende Anforderungen an die hierfür notwendigen Rückhaltesysteme berücksichtigen können, haben sie keinen Einfluss auf die Bauart der jeweils zu befördernden Rollstühle. Neue Rollstühle müssen den europäischen Normen DIN EN 12184 (Elektrorollstühle) bzw. DIN EN 12183 (Muskelkraftbetriebene Rollstühle) entsprechen und für die Verwendung als Kraftfahrzeugsitz bestimmten Anforderungen genügen, beispielsweise auf eine sogenannte Crashsicherheit geprüft sein. Solche Prüfungen werden in der Regel für bestimmte Basismodelle von Rollstühlen durchgeführt, so dass diese über eine entsprechende Kennzeichnung verfügen. Individuell gefertigte bzw. den Nutzeranforderungen – beispielsweise durch bestimmtes Zubehör – speziell angepasste Rollstühle verfügen hingegen nicht über eine solche Kennzeichnung. Dies gilt auch für ältere Rollstühle. In diesen Fällen werden in der Regel keine gesonderten Crashtests durchgeführt, so dass kein Nachweis für deren Eignung als Fahrzeugsitz vorliegt. Die Betreiber weisen laut eigenen Angaben in einem solchen Fall zwar im Vorfeld darauf hin, dass eine Fernbusnutzung lediglich im Rahmen dieser Bestimmungen möglich sei. In der Praxis zeige sich jedoch, dass heute weder bei den Fahrgästen noch beim Fahrpersonal entsprechende Kenntnisse über die notwendige Kennzeichnung der Rollstühle vorhanden seien. Weitere offene Fragen drehen sich u.a. um die praktischen Abläufe im Falle eines notwendigen Toilettengangs mobilitätseingeschränkter Fahrgäste oder die Gewährleistung

einer barrierefreien Transportkette. So ist bislang nur ein geringer Anteil der Haltestelleninfrastruktur barrierefrei zugänglich.

Angebot und Nachfrage

Die Anzahl mobilitätseingeschränkter Menschen, die als potentielle Nutzer eines barrierefreien Fernbusangebotes infrage kommen, lässt sich derzeit weder von den Behindertenverbänden noch von den Busunternehmern realistisch einschätzen. Auf Kundenseite zeige sich laut Auskunft der Busunternehmen bzw. der Anbieter bisher ein äußerst zurückhaltendes Interesse an einer Beförderung in Fernbussen. Mit einer Voranmeldung sei eine Beförderung von Rollstuhlfahrern jedoch bereits heute möglich. Diese sei notwendig, da die Bereitstellung eines barrierefreien Fahrzeugs einer entsprechenden Disposition bedürfe. Generell nimmt die Anzahl der barrierefreien Fahrzeuge zu. Anhand der im Rahmen der Kraftfahrzeugstatistik des Kraftfahrt-Bundesamtes abgefragten Merkmale sind zum heutigen Zeitpunkt allerdings keine Rückschlüsse auf die Barrierefreiheit zugelassener Kraftomnibusse möglich. Der Bundesverband Selbsthilfe Körperbehinderter e.V. (BSK) betreibt seit Oktober 2014 eine Meldestelle für barrierefreie Fernbusse und berät Reisende bei Fragen zur Barrierefreiheit in Fernbussen. Die Entwicklung der barrierefreien Angebote sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite wird nach Informationen des Bundesamtes derzeit seitens des BSK evaluiert.[1]

4 Nachfrageseite

4.1 Verkehrsaufkommen und -leistung

Inlandsverkehr

Die Liberalisierung des Fernbuslinienverkehrs und die hieraus resultierende Ausweitung des Beförderungsangebots spiegeln sich in einem deutlichen Nachfrageanstieg wider. Nachdem sich sowohl die Zahl der Reisenden als auch die Verkehrsleistung im Vorfeld der Liberalisierung auf einem relativ konstanten Niveau bewegten, verzeichneten beide Größen ab dem Jahr 2013 hohe Zuwachsraten. Tabelle 15 weist für den Zeitraum von 2010 bis 2015 die Entwicklung der Fahrgastzahlen und der Beförderungsleistung im innerdeutschen Linienfernverkehr mit Omnibussen aus und stellt diese den Gesamtwerten für den Linienfernverkehr (einschl. grenzüberschreitenden Verkehren, Transit- und Auslandsverkehren) gegenüber. Demnach erhöhte sich die Zahl der Fahrgäste im innerdeutschen Fernbuslinienverkehr von rund 2,1 Mio. im Jahr 2012 auf rund 16,0 Mio. im Jahr 2015, die Verkehrsleistung stieg im selben Zeitraum von rund 0,4 Mrd. pkm auf knapp 4,5 Mrd. pkm. Auf den Inlandsverkehr entfielen damit im Jahr 2015 rund 69,0 Prozent aller Fahrgäste und rund 61,6 Prozent der gesamten Beförderungsleistung im Linienfernverkehr mit Omnibussen.

[1] Einen Überblick über die Anforderungen an einen barrierefreien Fernbuslinienverkehr gibt das zwischenzeitlich unter Leitung des Bundesverbandes Selbsthilfe Körperbehinderter e.V. (BSK) in einer Steuerungsgruppe erstellte Lastenheft für einen barrierefreien Fernbusverkehr.

Tabelle 15: *Fahrgäste und Beförderungsleistungen im Linienfernverkehr mit Omnibussen*

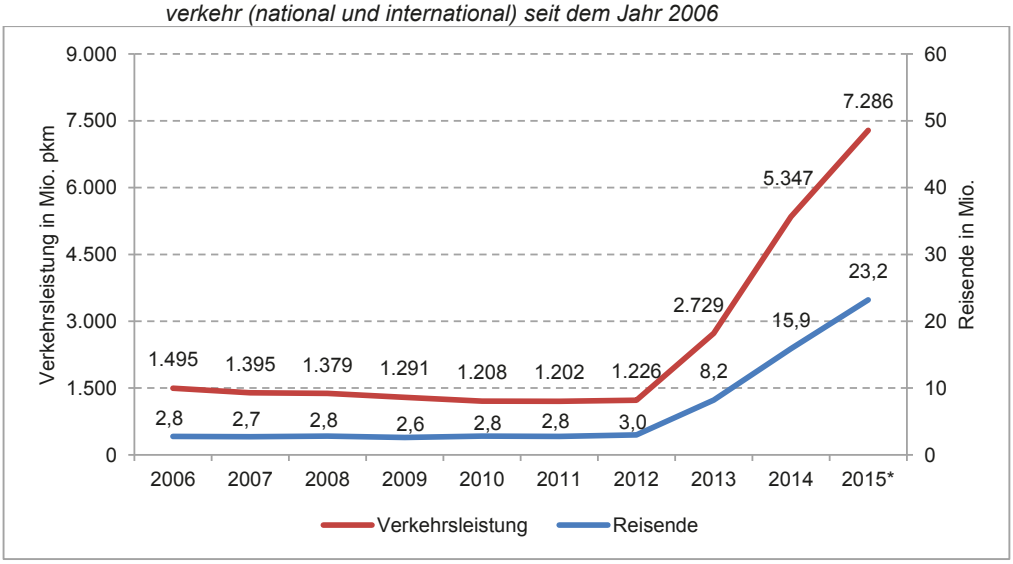
Jahr	Fahrgäste (in Mio.)			Beförderungsleistung (in Mio. pkm)		
	Insgesamt	davon: im Inlandsverkehr		Insgesamt	davon: im Inlandsverkehr	
		Anzahl	Anteil in %		Anzahl	Anteil in %
2010	2,8	1,9	67,9	1.207,8	407,5	33,7
2011	2,8	1,8	65,1	1.201,9	389,0	32,4
2012	3,0	2,1	70,0	1.225,5	431,4	35,2
2013	8,2	6,6	80,5	2.728,5	1.735,8	63,6
2014	15,9	11,8	74,2	5.347,2	3.481,8	65,1
2015*	23,2	16,0	69,0	7.286,0	4.489,0	61,6

* Vorläufige Ergebnisse.
Quelle: Statistisches Bundesamt (Fachserie 8 Reihe 3.1). Eigene Berechnungen.

Gesamtverkehr

Abbildung 10 stellt für den gesamten Linienfernverkehr mit Omnibussen (einschl. grenzüberschreitenden Verkehren, Transit- und Auslandsverkehren) die Entwicklung der Fahrgastzahlen und der Beförderungsleistung seit dem Jahr 2006 dar. Demnach erhöhte sich die Verkehrsleistung im Fernbuslinienverkehr im Jahr 2013 im Vergleich zum Vorjahr um rund 122,6 Prozent auf rund 2,7 Mrd. pkm, die Zahl der Reisenden nahm um rund 173,3 Prozent auf rund 8,2 Mio. zu. Im Jahr 2014 kam es bei beiden Größen nochmals annähernd zu einer Verdoppelung im Vergleich zum Vorjahr. Im Jahr 2015 schwächte sich das Wachstum weiter ab. Mit rund 7,3 Mrd. pkm bzw. 23,2 Mio. Reisenden wurden die Werte des Jahres 2014 lediglich noch um rund 36,3 bzw. 47,0 Prozent übertroffen.

Abbildung 10: *Entwicklung der Verkehrsleistung und der Reisenden im gesamten Fernbuslinienverkehr (national und international) seit dem Jahr 2006*



* Vorläufige Ergebnisse.
Quelle: Statistisches Bundesamt (Fachserie 8 Reihe 3.1). Eigene Darstellung.

Gemäß der im Auftrag des BMVI erstellten gleitenden Mittelfristprognose für den Güter- und Personenverkehr ist sowohl für das Jahr 2016 als auch in mittelfristiger Perspektive bis 2019 mit einer weiteren Abschwächung des Wachstums im Fernbuslinienverkehr zu

rechnen.[1] Allerdings wurden in den aktuellen Prognosen sowohl die Fahrgastzahlen als auch die Beförderungsleistung für das Jahr 2015 deutlich unterschätzt.

Anteile am Personenverkehr

Wie Tabelle 16 verdeutlicht, weist der Fernbuslinienverkehr seit dem Jahr 2013 von allen Verkehrsträgern die höchsten Zuwachsraten im Personenverkehr in Deutschland auf. Dies gilt sowohl in Bezug auf die Zahl der Reisenden als auch die Verkehrsleistung. Am gesamten öffentlichen Straßenverkehr erreichte der Fernbuslinienverkehr im Jahr 2014 bezogen auf die Verkehrsleistung bereits einen Anteil von rund 6,8 Prozent, bezogen auf die Zahl der Reisenden von rund 0,2 Prozent. Daten für das Jahr 2015 liegen diesbezüglich noch nicht vor. Am gesamten Fernverkehr mit Bussen und Bahnen hielt der Fernbus im Jahr 2015 einen Verkehrsleistungsanteil in Höhe von 16,5 Prozent. Bezogen auf die Zahl der Reisenden lag der entsprechende Anteilswert bei rund 15,0 Prozent.

Tabelle 16: *Personenverkehrsaufkommen und -leistung nach Verkehrsarten*

Verkehrsträger	Verkehrsaufkommen						Verkehrsleistung					
	in Mio. Personen			Veränd. in %			in Mrd. pkm			Veränd. in %		
	2013	2014	2015	13/12	14/13	15/14	2013	2014	2015	13/12	14/13	15/14
MIV[1]	57.318	59.415	n.v.	0,6	3,7	-	921,4	939,4	n.v.	0,7	2,0	-
Öffentl. Straßenverkehr	9.380	9.440	-	0,6	0,6	-	77,1	78,8	-	1,5	2,1	-
- Liniennahverkehr[2]	9.298	9.348	n.v.	0,5	0,5	-	55,0	55,2	n.v.	0,0	0,3	-
- Fernbuslinienverkehr	8	16	23	173,3	93,3	47,0	2,7	5,3	7,3	122,6	96,0	36,3
- Gelegenheitsverkehr	74	76	n.v.	-0,5	3,4	-	19,4	18,3	n.v.	-1,9	-5,9	-
Eisenbahnverkehr	2.613	2.693	-	2,5	3,1	-	89,6	91,0	-	0,9	1,5	-
- Nahverkehr (SPNV)	2.482	2.564	n.v.	2,6	3,3	-	52,8	54,9	n.v.	2,6	4,0	-
- Fernverkehr (SPFV)	131	129	131	0,0	-1,8	1,9	36,8	36,1	36,9	-1,4	-2,0	2,1
Luftverkehr[3]	181	187	194	1,1	3,1	4,0	-	-	-	-	-	-
Summe[4]	69.492	71.735	-	0,7	3,2	-	1.088,2	1.109,2	-	0,8	1,9	-

Teilweise vorläufige Ergebnisse. Daten für 2015 liegen nur eingeschränkt vor.
n.v. – nicht verfügbar.
[1] Verkehr mit Pkw, Krafträdern und Mopeds, einschließlich Taxi- und Mietwagenverkehr.
[2] Straßenbahnen, Kraftomnibusse.
[3] Einschließlich Doppelzählungen der Umsteiger.
[4] Verkehrsleistung ohne Luftverkehr.
Quellen: Statistisches Bundesamt (Fachserie 8 Reihen 1.1 und 3.1), BMVI (2015). Eigene Berechnungen.

Fahrzeugauslastung

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes lag der durchschnittliche Auslastungsgrad der Fahrzeuge im Jahr 2013 bei rund 55 Prozent, im Jahr 2014 bei rund 51 Prozent und im Jahr 2015 bei rund 59 Prozent.[2] Nach Angaben von Busunternehmen sei bezogen auf einen Bus mit durchschnittlich 50 Sitzplätzen für einen wirtschaftlichen Betrieb ein Auslastungsgrad von mindestens 50 Prozent erforderlich. Nach Informationen des Bundesamtes unterliegen die Auslastungsgrade u.a. in Abhängigkeit von Fahrzeiten, Fahrtzielen und der aktuellen Wettbewerbssituation deutlichen Schwankungen. Marktteilnehmer be-

[1] Siehe TCI Röhling, Bundesamt für Güterverkehr (2016, 2016a)
[2] Siehe Statistisches Bundesamt (2014, 2015, 2016).

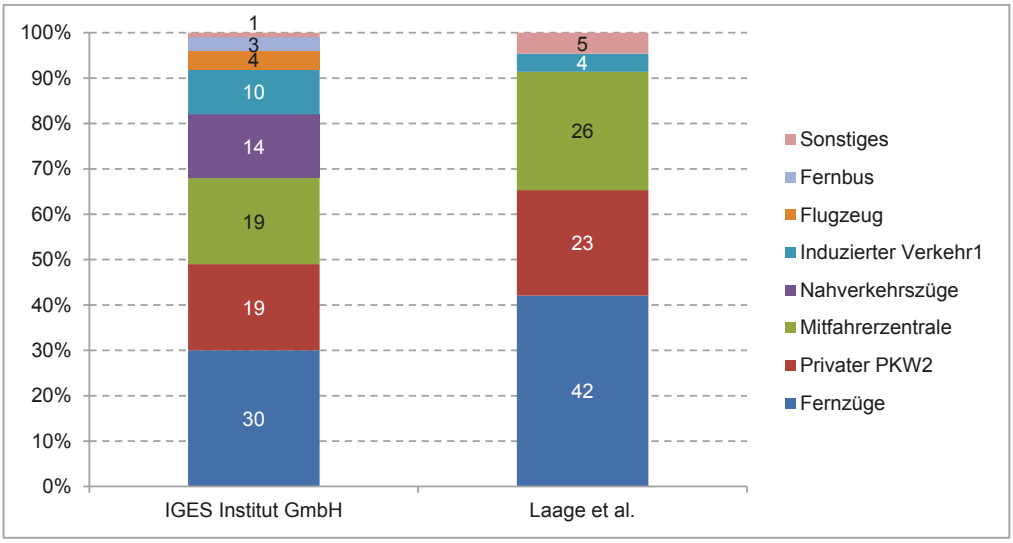
richteten in den zurückliegenden Jahren von Auslastungsgraden in einer Spanne von unter 30 bis zu 100 Prozent. Niedrige Auslastungsgrade – vor allem in der Wochenmitte – wiesen beispielsweise Linien in der Erprobung sowie mit Schwerpunkt auf touristischen Zielen auf. Hohe Auslastungswerte waren hingegen vor allem bei Wochenendverkehren zwischen deutschen Großstädten zu beobachten. Weiterhin lässt sich im Allgemeinen ein Nachfrageanstieg im Zusammenhang mit national bzw. international bedeutenden Veranstaltungen sowie Feiertags- bzw. Ferienzeiten feststellen, für die nicht selten ein Angebot im Rahmen sogenannter Verstärkerverkehre geschaffen wird. Weitere Auslastungsschwankungen zeigen sich saisonal sowie nach Wochentagen bzw. Tageszeiten. Insbesondere bei zeitlich und räumlich parallel verkehrenden Linien zeigten sich Auslastungsschwankungen in Abhängigkeit von Angebotsoffensiven der Wettbewerber. Ferner wirken sich Beeinträchtigungen anderer Verkehrsträger, beispielsweise durch Streikmaßnahmen, auf die Nachfrage aus.

4.2 Fahrgaststruktur

Fahrgasterhebungen - IGES Institut GmbH, Laage et al.

Allgemein verfügbare Informationen zur Herkunft von Nutzern der Fernbuslinienverkehrsangebote, insbesondere zu Verkehrsverlagerungen von anderen Verkehrsmitteln (Modal Shift), liegen bislang nur sehr eingeschränkt vor. Gleiches gilt in Bezug auf die Struktur der Fahrgäste. Anhaltspunkte liefern diverse Fahrgastbefragungen aus dem Jahr 2014. So befragte die IGES Institut GmbH 798 Fernbuskunden rückblickend, mit welchen Fernverkehrsmitteln sie in der Vergangenheit vergleichbare Reisen durchgeführt hätten. Mehrfachnennungen waren möglich. Einen vergleichbaren Ansatz wählten Laage et al. Ihrer Studie zum Umsteige- und Mobilitätsverhalten lagen 936 Befragte zugrunde. Abbildung 11 stellt die Ergebnisse der beiden Studien gegenüber.

Abbildung 11: *Modal Shift von Fernbusnutzern*



[1] Fahrt wäre ohne das Fernbusangebot nicht unternommen worden.
[2] Einschließlich Mitfahrer ohne Bezahlung.
Quellen: IGES Institut GmbH (2014), Laage et al. (2014). Eigene Darstellung.

Demnach kommen beide Studien zu dem Ergebnis, dass Verkehrsverlagerungen zum Fernbus vor allem zulasten des motorisierten Individualverkehrs (MIV) und des Schienenpersonenfernverkehrs gehen. Gleichwohl weichen die Studienergebnisse im Einzelnen zum Teil stark voneinander ab. So bewegt sich beispielsweise der ermittelte Anteil der Fernbusnutzer, die einen Modal Shift vom Schienenpersonenfernverkehr vollzogen haben, zwischen 30 Prozent und 42 Prozent. Bezogen auf den Privat-Pkw beträgt die Bandbreite der ermittelten Anteilswerte zwischen 19 Prozent und 23 Prozent. Der Anteil der Fahrten, die vor der Liberalisierung nicht stattgefunden haben und insoweit als induzierte Verkehre angesehen werden können, bewegt sich nach den Studienergebnissen zwischen 4 Prozent und 10 Prozent.

- VCD Verkehrsclub Deutschland e.V.

Der Verkehrsclub Deutschland e.V. (VCD) führte im Jahr 2014 ebenfalls eine Fahrgastbefragung durch, entschied sich hierbei allerdings für einen modifizierten Ansatz. So wurden Fernbusnutzer danach befragt, welches Verkehrsmittel alternativ für die Durchführung der Reise genutzt worden wäre, falls es das Fernbusangebot nicht gegeben hätte. Mit 288 Befragten fiel die Stichprobe des VDC geringer aus als in den beiden anderen Studien.[1] Im Ergebnis gaben rund 59,9 Prozent bzw. 55,5 Prozent der Befragten an, dass sie alternativ das eigene Auto bzw. den Schienenfernverkehr genutzt hätten. Mehrfachnennungen waren möglich. Rund 15,2 Prozent der Nennungen entfielen auf die Mitfahrzentralen. Rund 10,0 Prozent der Befragten hätten die Reise nicht gemacht, wenn es das Fernbusangebot nicht gegeben hätte. Angesichts der Bandbreiten der Studienergebnisse lassen sich hieraus zwar Tendenzen ableiten, jedoch keine genauen allgemeingültige Rückschlüsse auf das Umsteigeverhalten ziehen. Ferner handelt es sich um Momentaufnahmen, die im Zeitablauf, beispielsweise aufgrund von Marketingaktionen, Veränderungen unterliegen, mithin im Zeitablauf variabel sein dürften.

Fahrtzweck

Anhaltspunkte zum Fahrtzweck bietet ebenfalls eine Erhebung der IGES Institut GmbH aus dem Jahr 2014. Darin wurden 535 Fernbuskunden zu deren Anlass der Fernbusnutzung befragt.[2] Im Ergebnis nannten rund 63 Prozent der Befragten private Gründe wie beispielsweise den Besuch von Freunden oder Verwandten. Weitere 20 Prozent gaben als Reiseanlass Freizeit- und Urlaubsaktivitäten an. Sonstige Freizeitaktivitäten, wie Konzertbesuche o.ä., nannten rund 3 Prozent der Befragten. Mit Anteilen von jeweils rund 6 Prozent wurden Dienstreisen bzw. Fahrten zum Ausbildungs- oder Studienort nur in vergleichsweise geringem Umfang mit dem Fernbus durchgeführt. Entsprechendes gilt für Pendelfahrten zum Arbeitsplatz (2 Prozent).

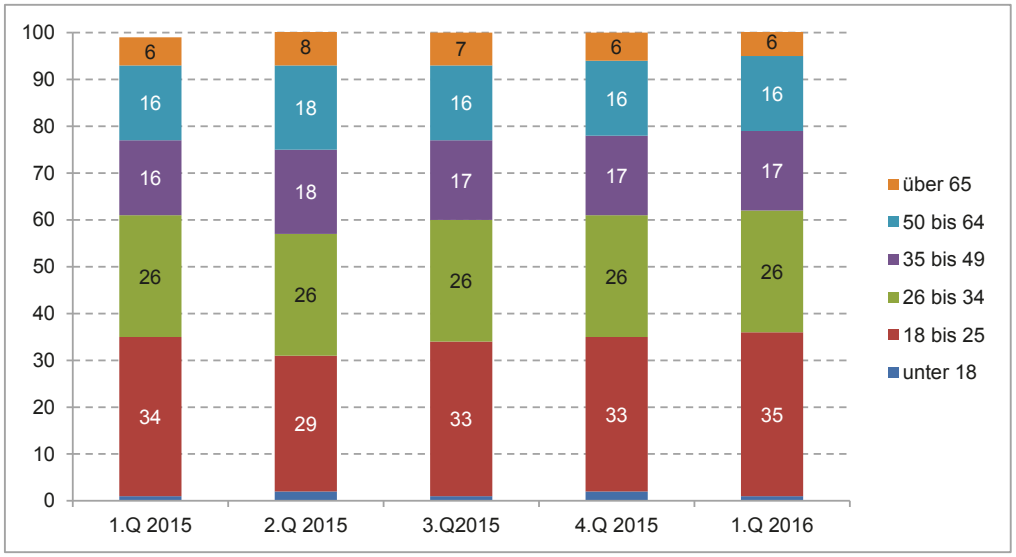
Altersstruktur der Fahrgäste

Anhaltspunkte zur Altersstruktur der Fernbusreisenden liefern diesbezügliche Erhebungen von Flixbus bzw. MeinFernbus. Wie Abbildung 12 zu entnehmen ist, fielen danach im 1. Quartal 2016 rund 35 Prozent der befragten Fahrgäste in die Altersgruppe der 18- bis

[1] Siehe hierzu und im Folgenden VCD Verkehrsclub Deutschland e.V. (2014).
[2] Siehe hierzu und im Folgenden IGES Institut GmbH (2014).

25-Jährigen. Weitere 26 Prozent der Fahrgäste entfielen auf die Altersgruppe der 26- bis 34-Jährigen. Der Anteil der über 50-Jährigen lag zuletzt bei rund 21 Prozent. Wie Abbildung 13 gleichsam verdeutlicht, weist die Altersstruktur der Fernbusreisenden im Zeitablauf keine nennenswerten Veränderungen auf. Altersbezogene Unterschiede zeigen sich heute vor allem in Abhängigkeit der Betreiber, bei der zeitlichen Nutzung der Linienangebote nach Tageszeiten und Wochentagen sowie bei den wenigen Umsteigeverbindungen. Nach Angaben von Marktteilnehmern seien es vor allem ältere Fahrgäste, die zu nachfrageschwächeren Zeiten eine Grundauslastung auf umsteigefreien Verbindungen gewährleisteten.

Abbildung 12: *Altersstruktur von Fernbuskunden (Anteile in Prozent)*



Quelle: FlixBus (2016).

Sozio-demografische Unterschiede

Gemein ist einem Großteil der Fernbusreisenden eine hohe Preissensibilität. Vor allem zu Beginn der Liberalisierung wurde ihnen daher eine geringe Markentreue und hohe Wechselbereitschaft bei Preisveränderungen zugeschrieben, nicht zuletzt angesichts der vergleichsweise geringen Unterschiede der einzelnen Fernbusangebote in Bezug auf Leistungsbreite und Qualität. Zwischenzeitlich berichten die Betreiber jedoch, dass sich der Anteil der Stammkunden zunehmend erhöht habe. Verantwortlich hierfür sei vor allem die Ausweitung von Angeboten zur Kundenbindung. Bei Fernbusreisenden handelt es sich überwiegend um Privatreisende, darunter viele Studenten und Senioren. Trotz zunehmender Angleichung der Geschlechteranteile überwiegt nach Angaben von Marktteilnehmern weiterhin der Anteil weiblicher Alleinreisender. Zwar hat nach Angaben von Marktteilnehmern die Anzahl von Familien, die das Fernbusangebot nutzen, zwischenzeitlich zugenommen. Ihr Anteil an der Gesamtzahl der Reisenden sei jedoch insgesamt vergleichsweise gering. Eine Zunahme lasse sich auch bei Gruppenreisen beobachten, auf die mit speziellen Angeboten reagiert werde. Aufgrund des überwiegend angewandten Yield-Managements böte die Fernbusnutzung ab einer gewissen Gruppenstärke bzw.

an bestimmten Reisetagen allerdings keine preislichen Vorteile mehr gegenüber einer selbstorganisierten Busreise.

4.3 Kundenzufriedenheit

Qualitätsanspruch und -wahrnehmung

Maßgeblich für eine hohe Kundenzufriedenheit und Kundenbindung sowie die Akquise von Neukunden sind nach Aussagen von Marktteilnehmern eine gleichbleibend gute Qualität der Fahrten- und Serviceangebote sowie ein positives Image des Fernbusses im Allgemeinen und der eigenen Marke im Speziellen. Um dies zu gewährleisten, ist aus Sicht der vom Bundesamt befragten Betreibergesellschaften ein ganzheitliches Qualitätsmanagement erforderlich, das sowohl die Reisevorbereitung bzw. die Buchung als auch die Haltestellen, das Fahrpersonal, das Serviceangebot im Fahrzeug sowie das Beschwerdemanagement umfasst. Dies gelte nicht zuletzt im Hinblick auf das Ziel, den Fernbus als alternative Reisemöglichkeit im innerdeutschen Personenfernverkehr zu etablieren. In Verfolgung der eigenen Qualitätsansprüche und Ziele waren die Betreibergesellschaften nach Angaben von Marktteilnehmern von Beginn an bemüht, Kunden für eventuell entstandene Unannehmlichkeiten zu entschädigen. Kundenbeschwerden beziehen sich nach Angaben von Betreibergesellschaften überwiegend auf Verspätungen von Bussen oder nicht funktionierende Ausstattungen der Fahrzeuge (WLAN, Steckdosen, Toiletten etc.), mithin auf Aspekte, die vor allem in den Verantwortungsbereich der Busunternehmen fallen.[1] In den Verantwortungsbereich der Betreiber fallen typischerweise Beschwerden, die im Zusammenhang mit der Einführung neuer Linien, Systeme oder Techniken stehen. Nach Angaben von Betreibergesellschaften, die die Kundenzufriedenheit und die Qualität der eigenen Leistung regelmäßig mithilfe von Testfahrten, Kundenbefragungen sowie Auswertungen von Einträgen in sozialen Medien überprüfen, beurteilen Kunden das eigene Produkt insgesamt positiv. Verbesserungspotenziale bestünden demnach vorrangig in Bezug auf die Pünktlichkeit und die Verfügbarkeit von WLAN. Unterstützung erfahren diese positiven Einschätzungen durch eine Studie des ifes Institut für Empirie und Statistik und der FOM Hochschule für Oekonomie & Management, der zufolge die Zufriedenheits- und Weiterempfehlungsrate bei Nutzern des Fernbusses bei über 90 Prozent liegt.[2] Im Zuge wachsender Verkehrs- und Fahrgastzahlen nimmt gleichwohl auch die Zahl der Beschwerden zu. In diesem Zusammenhang beklagen die Betreibergesellschaften eine zunehmende Anzahl von Beschwerden, bei denen nach ihrer Auffassung die Entschädigungsforderungen weit über das übliche Maß hinausgingen.

Beschwerdestelle Eisenbahn-Bundesamt

Seit dem 1. März 2013 gilt die EU-Verordnung Nr. 181/2011 über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr. Das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) wurde mit Wirkung vom 27. Juli

[1] Beschwerden über Verspätungen kommen dabei eher von wartenden Fahrgästen als von Mitreisenden im Bus, denen die Gründe für die Verspätungen meist bekannt sind.
[2] Siehe ifes Institut für Empirie und Statistik FOM Hochschule für Oekonomie & Management (2014).

2013 als nationale Durchsetzungsstelle benannt. Im Rahmen dieser Aufgabe geht das EBA Beschwerden von Fahrgästen nach, die der Auffassung sind, dass ihre gesetzlich garantierten Fahrgastrechte seitens der Beförderer nicht beachtet worden seien. In der Anlaufphase als Durchsetzungsstelle für die Busfahrgastrechte in den Jahren 2013/2014 gingen dem EBA insgesamt 192 Beschwerden zu. Im Jahr 2015 erhöhte sich die Anzahl auf 836 Beschwerden. Bis zum 30. September 2016 gingen weitere 158 Beschwerden ein.[1] Der deutliche Rückgang ist auf einen neuen, engeren Beschwerdebegriff zurückzuführen, der einheitlich auch bei den Fahrgastrechten im Eisenbahn- und Schiffsverkehr angewendet wird. Danach zählen nur noch die Beschwerden, die tatsächlich mögliche Ansprüche nach der EU-Verordnung Nr. 181/2011 betreffen und bei denen das EBA der zuständige Adressat ist. Nicht zuständig ist das EBA für allgemeine Beschwerden etwa wegen defekter Toiletten, unfreundlicher Fahrer oder zivilrechtlicher Ansprüche z. B. wegen eines Gepäckverlustes. Dies gilt auch, wenn sich der Fahrgast nicht wie vorgeschrieben zunächst erfolglos an das Busunternehmen gewandt hat. Inhaltlich beziehen sich die Beschwerden häufig auf Artikel 19, wonach unter anderem der Beförderer bei einer Annullierung, Überbuchung oder Verspätung der Abfahrt von mehr als 120 Minuten dem Fahrgast die Fortsetzung der Fahrt ohne Aufpreis unter vergleichbaren Bedingungen und die Erstattung des Fahrpreises zur Auswahl anbieten muss. Laut EBA gingen solche Beschwerden oftmals einher mit der mangelhaften oder fehlenden Information über die Lage und die voraussichtliche Abfahrtszeit (Artikel 20). Daneben war eine nennenswerte Anzahl von Beschwerden zum Recht auf angemessene Reiseinformation während der Fahrt (Artikel 24) und zur Nichteinhaltung von Antwortfristen (Artikel 27) zu verzeichnen.

Schlichtungsstellen

Entsprechend § 6 EU-Fahrgastrechte-Kraftomnibus-Gesetz (EU-FahrgRBusG) besteht für Fahrgäste von Fernbussen die Möglichkeit, sich für eine niedrigschwellige und kostengünstige Klärung und Durchsetzung von Ansprüchen z.B. an die Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e.V. (söp) zu wenden. Daneben ist die Nahverkehr-Schlichtungsstelle e.V. (SNUB) als Schlichtungsstelle anerkannt worden. Damit eine Schlichtungsstelle sich des Anliegens annimmt, muss der jeweilige Vertragspartner seine Bereitschaft an der Teilnahme einer Schlichtung zeigen. Von der Möglichkeit, sich der söp als Mitglied anzuschließen, haben nach Informationen des Bundesamtes zwischenzeitlich nahezu alle großen Betreiber Gebrauch gemacht. Die Anzahl der Schlichtungsverfahren hat sich in den letzten drei Jahren sukzessive von 22 im Jahr 2013 über 71 im Jahr 2014 auf 200 im Jahr 2015 erhöht.[2] Nach Angaben der söp beruhe der Beschwerdeanlass von Fahrgästen im Fernbuslinienverkehr – wie bei anderen Verkehrsträgern – in der Regel auf einer Verspätung bzw. einem ausgefallenen Bus. Häufigster Beschwerdegrund war mit einem Anteil von rund 42 Prozent die „Nichtbeförderung“ (z.B. aufgrund

[1] Bei gleichem Erfassungsmodus wie in den Vorjahren lagen bis zum 30. September 2016 ca. 900 Beschwerden vor.
[2] Siehe hierzu und im Folgenden Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e.V. (2015), S. 12.

unklarer Ortsangabe der Haltestelle). Rund 25 Prozent der Schlichtungsanträge drehten sich um das Thema Gepäck, insbesondere um Schäden am Reisegepäck oder dessen Verlust.[1] Die Schlichtungsquote im Bereich der Fernbuslinienverkehre wird seitens der SÖP für das Jahr 2015 mit 85,4 Prozent angegeben. Rund 2,4 Prozent der Empfehlungen wurden seitens der Beschwerdeführer abgelehnt, rund 12,2 Prozent von den Beschwerdegegnern. Nach den Ergebnissen einer Befragung von 440 Fernbuskunden durch die Verbraucherzentrale Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein kannten lediglich rund 44 Prozent der Befragten ihre Rechte im Falle eines Ausfalls oder einer Verspätung.[2] Rund 45 Prozent der Befragten kannten ihre Kundenrechte nicht, weitere rund 11 Prozent waren sich unsicher.

5 Wettbewerb zum Schienenpersonenverkehr

Aufhebung des Wettbewerbsschutzes im PBefG

Im Rahmen der Liberalisierung des Fernbuslinienverkehrs wurden die bis dato zum Schutz des Schienenpersonenverkehrs bestehenden gesetzlichen Regelungen weitgehend aufgehoben. Hiervon ausgenommen wurde lediglich der öffentliche Personennahverkehr[3]. Gemäß § 42a PBefG ist Personenfernverkehr der Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen, der nicht zum öffentlichen Personennahverkehr im Sinne des § 8 Absatz 1 und nicht zu den Sonderformen des Linienverkehrs nach § 43 gehört. Die Beförderung von Personen zwischen zwei Haltestellen ist demnach weiterhin unzulässig, wenn der Abstand zwischen diesen Haltestellen nicht mehr als 50 km beträgt oder zwischen diesen Haltestellen Schienenpersonennahverkehr (SPNV) mit einer Reisezeit bis zu einer Stunde betrieben wird. Ausnahmen sind auf Antrag für einzelne Teilstrecken zu gewähren, wenn kein ausreichendes Nahverkehrsangebot besteht oder das Fahrgastpotenzial der vorhandenen Verkehrsangebote nur unerheblich beeinträchtigt wird. Gemäß dieser Abgrenzung lassen sich überregionale schienenseitige Verbindungen entsprechend als Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) einstufen und unterliegen nicht mehr dem Wettbewerbsschutz des PBefG. Letzteres schließt fernverkehrsähnliche Regionalzüge mit ein.[4] Im Vorfeld der Liberalisierung wurden für den Fernbus vor allem dort Chancen gesehen, wo seitens der Schienenverkehrsanbieter internationale Verbindungen, Nacht-

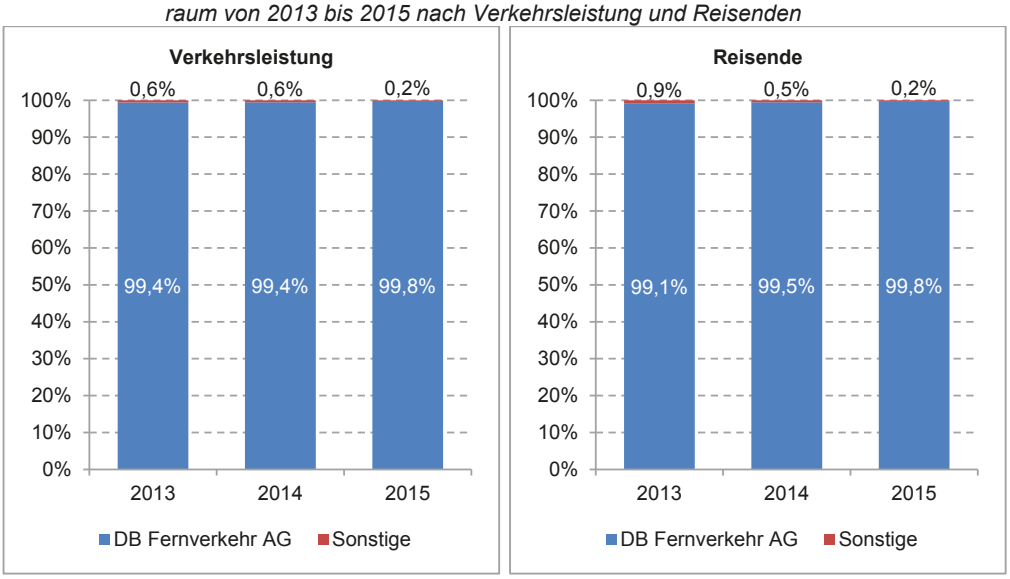
[1] Über zunehmende Beschwerden aufgrund des Verlusts von Reisegepäck berichteten zuletzt auch verschiedene Marktteilnehmer, hierunter die Betreiber von Haltestellen.
[2] Siehe hierzu und im Folgenden Verbraucherzentrale Sachsen, Verbraucherzentrale Brandenburg (2015).
[3] Gemäß § 8 Abs. 1 PBefG ist öffentlicher Personennahverkehr im Sinne dieses Gesetzes die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, Obussen und Kraftfahrzeugen im Linienverkehr, 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 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt.
[4] Infolge des von der Deutschen Bahn AG vollzogenen Rückzugs des Fernverkehrs aus der Fläche gingen in den zurückliegenden Jahren einzelne Länder dazu über, fernverkehrsähnliche Regionalzüge als Ersatz zu bestellen. So lassen sich heute im Rahmen des bestehenden SPNV-Angebots deutlich längere Strecken zurücklegen als dies per definitionem im Nah- bzw. Regionalverkehr zu erwarten wäre.

zugverbindungen oder regional bedeutsame Verkehre – zumeist aus wirtschaftlichen Gründen – gestrichen oder nur durch Umsteigeverbindungen aufrecht erhalten wurden. Wie in Abschnitt 3.2 deutlich wurde, konzentriert sich der Wettbewerb durch den Fernbus jedoch vor allem auf die hochattraktiven Strecken des SPFV.

Marktanteile im SPFV

Der Schienenpersonenfernverkehr in Deutschland wird von der Deutschen Bahn AG dominiert. Unter Zugrundelegung der Angaben der Deutschen Bahn AG und des Statistischen Bundesamtes errechnet sich für die DB Fernverkehr AG im Jahr 2015 ein Marktanteil bezogen auf die Verkehrsleistung im Schienenpersonenfernverkehr in Höhe von 99,8 Prozent (siehe hierzu auch Abbildung 13). In den beiden Vorjahren lag ihr entsprechender Anteilswert jeweils bei 99,4 Prozent. Bezogen auf die Zahl der Reisenden bewegte sich der Marktanteil der DB Fernverkehr AG zuletzt ebenfalls bei rund 99,8 Prozent.

Abbildung 13: *Marktanteile der DB Fernverkehr AG am Schienenpersonenfernverkehr im Zeitraum von 2013 bis 2015 nach Verkehrsleistung und Reisenden*



Quellen: Statistisches Bundesamt (Fachserie 8 Reihe 3.1), DB Fernverkehr AG (2015, 2016). Eigene Berechnungen. Eigene Darstellung.

Der derzeit einzige Wettbewerber ist die HKX GmbH, die mit dem Hamburg-Köln-Express (HKX) mehrmals wöchentlich Verkehre zwischen Hamburg und Köln mit Unterwegshalten in Osnabrück, Münster, Gelsenkirchen, Essen, Duisburg und Düsseldorf anbietet.[1] Darüber hinaus ließen sich im SPFV seit der Liberalisierung des Fernbuslinienverkehrs vornehmlich Angebote im Autoreise- bzw. Nachtzugsegment oder im Rahmen von Gelegen-

[1] Mit dem Fahrplanwechsel zum 14.12.2015 wurde das Streckenangebot an einzelnen Tagen über Halte in Bonn, Koblenz und Bingen bis nach Frankfurt/Main verlängert. Seit dem 01.02.2015 ist das Angebot des HKX in den deutschlandweiten Tarif des Regionalverkehrs eingebunden. Hierdurch werden beim HKX neben dem eigenständigen Tarif beispielsweise auch Nah- („Schönes-Wochenende-Ticket“ etc.) und Fernverkehrstickets der Deutschen Bahn AG anerkannt. In der Folge lässt sich das HKX-Angebot streng genommen nicht mehr als eigenwirtschaftlicher Schienenpersonenfernverkehr, sondern als Angebot des SPNV einstufen. Hauptgesellschafter der HKX GmbH ist die Railroad Development Corporation (RDC) Deutschland.

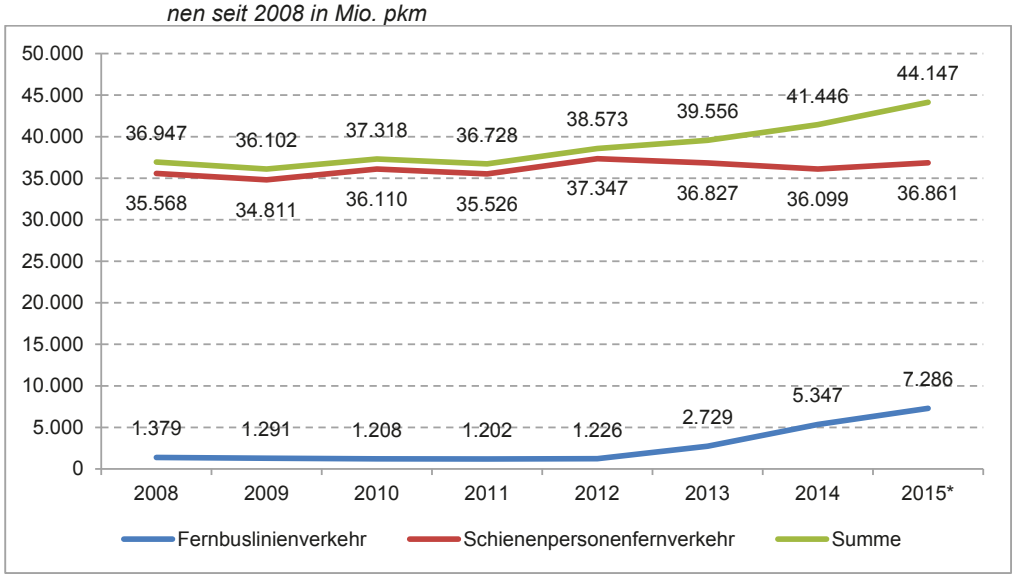
heits- bzw. Saisonverkehren beobachten, die aus verschiedenen Gründen jedoch nicht als direkter Wettbewerb zu den planmäßig verkehrenden Linien im nationalen SPFV angesehen werden können. Bis zur Angebotseinstellung zum Fahrplanwechsel am 14.12.2014 aufgrund stark rückläufiger Fahrgastzahlen zählte zu den Wettbewerbern im SPFV auch die Veolia Verkehr GmbH, die mit ihrem InterConnex bis dato Verkehre zwischen Leipzig, Rostock und Berlin betrieb.[1] Sowohl die Schienenverkehrsangebote des HKX als auch des InterConnex standen seit dem Jahr 2013 in einem direkten Wettbewerb zum Fernbus und richteten sich aufgrund ihrer Angebots- und Preisstruktur weitgehend an dieselbe preissensible Zielgruppe. Beide sahen sich zudem durch einen zunehmenden Preiswettbewerb der Deutschen Bahn AG betroffen. Mit der Locomore GmbH und Co. KG und der-schnellzug.de haben für dieses Jahr zwei neue Unternehmen Angebote im nationalen Schienenpersonenfernverkehr angekündigt.[2]

Verkehrsnachfrage - Pkm

Infolge der Liberalisierung hat sich das Beförderungsangebot im Personenfernverkehr deutlich erhöht. Wie die Abbildungen 14 und 15 veranschaulichen, hat dies die Nachfrage nach Verkehrsleistungen insgesamt stimuliert. Abbildung 14 stellt die Entwicklung der Verkehrsleistung im Schienenpersonenfernverkehr und im Fernbuslinienverkehr im Zeitraum von 2008 bis 2015 dar. Ausgehend von einem moderaten durchschnittlichen Wachstum im Zeitraum von 2008 bis 2011 hat sich das Verkehrsleistungswachstum im Personenfernverkehr bereits ab dem Jahr 2012 deutlich beschleunigt. Mit knapp 38,6 Mrd. pkm wurde der Wert aus dem Jahr 2011 um knapp 5,0 Prozent übertroffen. Bis zum Jahr 2015 stieg die Verkehrsleistung im Personenfernverkehr sukzessive auf über 44,1 Mrd. pkm an. Während der Fernbuslinienverkehr seit 2013 jährlich Zuwächse verbuchte, verzeichnete der SPFV trotz der steigenden Gesamtverkehrsnachfrage in den Jahren 2013 und 2014 Leistungsrückgänge von 1,4 bzw. 2,0 Prozent. Im Jahr 2015 legte der SPFV im Vergleich zum Vorjahr wieder um 2,1 Prozent zu, blieb mit einer Verkehrsleistung von knapp 36,9 Mrd. pkm gleichwohl hinter dem Wert des Jahres 2012 zurück. Ein wesentlicher Grund für die Zunahme im Jahr 2015 war die im Folgenden noch näher beschriebene Angebotsoffensive der Deutschen Bahn AG.

[1] Nach Unternehmensangaben gingen die Fahrgastzahlen beim InterConnex Im Jahr 2013 um rund 16 Prozent auf rund 335.000 zurück. Siehe WirtschaftsWoche (2014).
[2] Die Locomore GmbH & Co. KG startet laut aktueller Pressemitteilung ab 14. Dezember 2016 mit einer Schienenfernverkehrsverbindung in beiden Richtungen zwischen Stuttgart und Berlin mit Zwischenhalten in Vaihingen (Enz), Heidelberg, Darmstadt, Frankfurt/Main, Hanau, Fulda, Kassel, Göttingen, Hannover und Wolfsburg. Siehe Locomore GmbH & Co. KG (2016). Auf der Internetseite von derschnellzug.de finden sich aktuell keine Hinweise für einen baldigen Angebotsstart.

Abbildung 14: *Entwicklung der Beförderungsleistung im Linienfernverkehr mit Bussen und Bahnen seit 2008 in Mio. pkm*



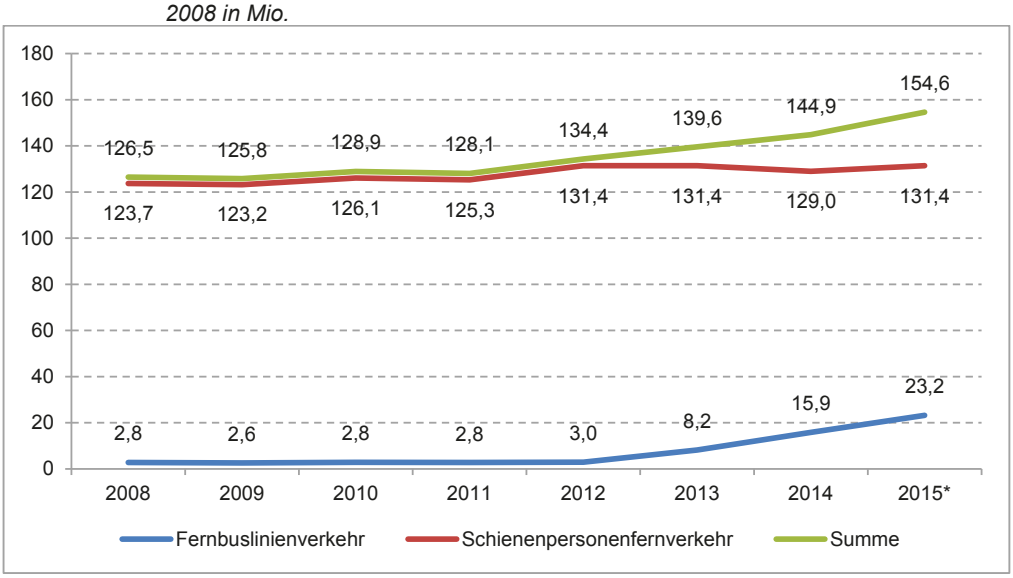
* Vorläufige Ergebnisse.
Quelle: Statistisches Bundesamt (Fachserie 8 Reihe 3.1). Eigene Darstellung.

- Reisende

Abbildung 15 stellt die Entwicklung der Reisenden im Schienenpersonenfernverkehr und im Fernbuslinienverkehr im Zeitraum von 2008 bis 2015 dar. Die Entwicklungsverläufe ähneln jenen in Abbildung 14. Wie die Verkehrsleistung weist die Zahl der Reisenden im Personenfernverkehr ab dem Jahr 2012 eine überdurchschnittliche Zunahme auf. Rund 134,4 Mio. Reisende im Jahr 2012 bedeuteten ein Plus im Vergleich zum Jahr 2011 um rund 4,9 Prozent. Bis zum Jahr 2015 erhöhte sich die Zahl der Reisenden auf 154,6 Mio. Während der Fernbuslinienverkehr seit 2013 jährlich Zuwächse verbuchte, stagnierte die Zahl der Reisenden im Schienenpersonenfernverkehr – abgesehen von einem temporären Rückgang auf rund 129,0 Mio. im Jahr 2014 – bei rund 131,4 Mio. Gemäß der im Auftrag des BMVI erstellten gleitenden Mittelfristprognose für den Güter- und Personenverkehr ist sowohl für das Jahr 2016 als auch in mittelfristiger Perspektive bis 2019 sowohl im Schienenpersonenfernverkehr als auch im Fernbuslinienverkehr mit einer Zunahme der Verkehrsleistung und der Fahrgastzahlen zu rechnen – wenngleich in abgeschwächter Form.[1]

[1] Siehe TCI Röhling, Bundesamt für Güterverkehr (2016, 2016a)

Abbildung 15: *Entwicklung der Fahrgastzahlen im Linienfernverkehr mit Bussen und Bahnen seit 2008 in Mio.*

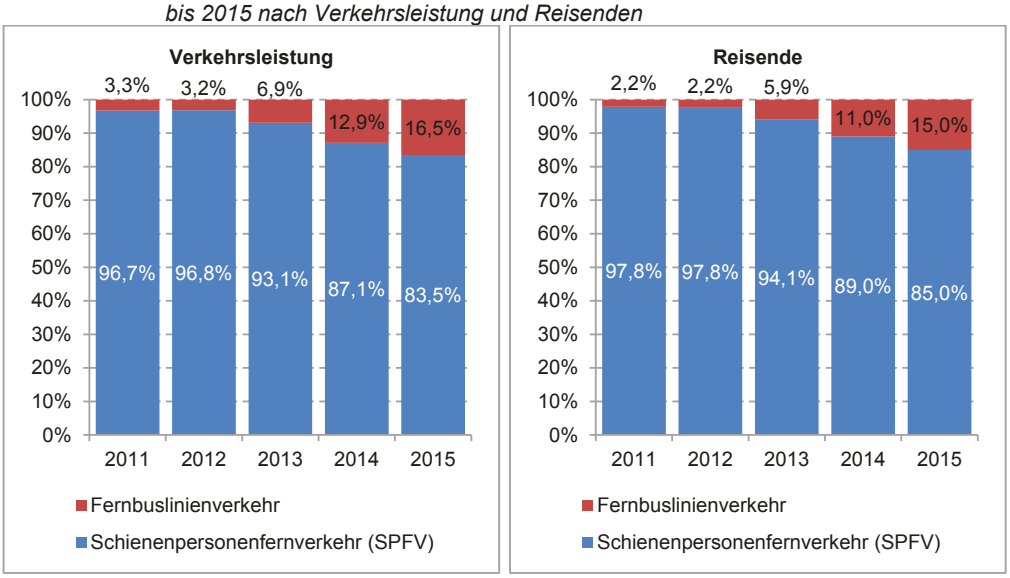


* Vorläufige Ergebnisse.
Quelle: Statistisches Bundesamt (Fachserie 8 Reihe 3.1). Eigene Darstellung.

Modal Split

Die skizzierten Entwicklungen bei der Verkehrsleistung und der Zahl der Reisenden spiegeln sich seit 2013 in deutlichen Anteilsverlusten der Schiene am gesamten Personenfernverkehr mit Bussen und Bahnen wider. Wie Abbildung 16 zu entnehmen ist, sank der diesbezügliche Anteil des SPFV bezogen auf die Verkehrsleistung von 96,7 Prozent im Jahr 2012 auf 83,5 Prozent im Jahr 2015; bezogen auf die Zahl der Reisenden reduzierte sich der Anteil der Schiene im selben Zeitraum von 97,8 Prozent auf 85,0 Prozent. Entsprechend erhöhten sich die Anteile des Fernbuslinienverkehrs auf zuletzt 16,5 Prozent (Verkehrsleistung) bzw. 15,0 Prozent (Reisende).

Abbildung 16: *Anteile von Bussen und Bahnen am Personenfernverkehr im Zeitraum von 2013 bis 2015 nach Verkehrsleistung und Reisenden*



Quelle: Statistisches Bundesamt (Fachserie 8 Reihe 3.1). Eigene Berechnungen. Eigene Darstellung.

Zwischenfazit

Im Ergebnis zeigen die vorstehenden Ausführungen, dass der Personenfernverkehrsmarkt (mit Bussen und Bahnen) im Zuge der Liberalisierung stärker gewachsen ist als in den Jahren zuvor. Die von vielen Fernbusbetreibern und Eisenbahnverkehrsunternehmen in der Anfangsphase der Liberalisierung geäußerte Erwartung, dass eine relativ konstante Nachfrage auf ein erweitertes Angebot treffen werde, hat sich demnach bislang nicht bestätigt. Stattdessen hat die Liberalisierung dem Fernverkehrsmarkt insgesamt Wachstumsimpulse verliehen. Die Zuwächse im Fernbussegment lassen sich demnach nicht allein mit Umsteigern vom SPFV begründen. Auffallend ist dennoch, dass der Wachstumstrend des SPFV der Vorjahre im Zuge der Liberalisierung zumindest vorübergehend unterbrochen wurde.[1] Der alleinige Hinweis auf die Liberalisierung des Fernbuslinienverkehrs erscheint diesbezüglich allerdings nicht hinreichend, da in den vergangenen Jahren verschiedene Faktoren Einfluss auf die Nachfrageentwicklung im SPFV genommen haben. Eine Gewichtung der einzelnen Einflussfaktoren ist dabei gleichwohl nicht möglich. Neben den geänderten Wettbewerbsbedingungen sind als wesentliche Einflussgrößen auf den SPFV insbesondere Beeinträchtigungen durch Streikmaßnahmen in den Jahren 2014 und 2015 aufgrund des Tarifstreits bei der Deutschen Bahn AG zu nennen. Des Weiteren kam es durch das Jahrhunderthochwasser im Jahr 2013 sowie das Sturmtief Ela im Jahr 2014 regional zu witterungsbedingten Beeinträchtigungen. Im Jahr 2013 habe sich nach Aussagen von Marktteilnehmern zudem eine eingeschränkte Fahrzeugverfügbarkeit negativ auf die Nachfrage ausgewirkt. Zu berücksichtigen sind ebenfalls die Wettbewerbsangebote der sogenannten Low-Cost-Carrier im innerdeutschen Luftverkehr.

Finanz- und Leistungskennzahlen DB Fernverkehr AG

Tabelle 17 stellt für den Zeitraum von 2012 bis 2015 die Entwicklung diverser Finanz- und Leistungskennzahlen der DB Fernverkehr AG dar. Nachdem sich die Umsätze im Jahr 2013 noch annähernd auf Vorjahresniveau bewegt hatten, gingen sie in den Folgejahren um 1,3 bzw. 2,1 Prozent zurück. Das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit sank von rund 304 Mio. Euro im Jahr 2012 sukzessive auf rund 171 Mio. Euro im Jahr 2015. Dies entspricht einem Rückgang von knapp 44 Prozent. In den Jahren 2013 und 2014 vollzog sich die skizzierte Entwicklung parallel zu einer rückläufigen Verkehrsleistung und Anzahl der Reisenden im Schienenpersonenfernverkehr. Im Jahr 2015 setzte sich die Verschlechterung der Finanzkennzahlen der DB Fernverkehr AG fort, obwohl die Verkehrsleistung und die Zahl der Reisenden auf der Schiene wieder anstiegen. In der letztjährigen Entwicklung spiegeln sich nach Einschätzung des Bundesamtes nicht zuletzt die Folgen einer preislichen Angebotsoffensive der Deutschen Bahn AG wider, im Rahmen derer u.a. mehrere Millionen von Spartickets zum Preis von 19 Euro pro Fahrt verkauft wurden. Dies kann als direkte Reaktion auf den Preiswettbewerb durch den Fernbus gewertet werden. Sowohl von der Angebots- als auch der Nachfrageseite wird der Preis nach Erkenntnissen des Bundesamts als maßgeblich für die Nutzung des Fern-

[1] Die Deutsche Bahn AG spricht von deutlichen Anzeichen, dass der Fernbus in erheblicher Anzahl potenzielle Fahrgäste des Schienenfern- und Nahverkehrs übernehme. Siehe Deutsche Bahn AG (2014), S. 11.

busses angesehen. Die Angebotsoffensive trug bei der DB Fernverkehr AG maßgeblich zum Anstieg der Bahnreisenden von rund 128,3 Mio. im Jahr 2014 auf rund 131,1 Mio. im Jahr 2015 bei. Allerdings ging dies erneut zu Lasten des Ergebnisses der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit, das im Jahr 2015 nochmals um rund 5,0 Prozent unter dem entsprechenden Vorjahreswert lag. Ferner machen die Leistungskennzahlen deutlich, dass auch die DB Fernverkehr AG in den vergangenen Jahren in Form einer zunehmenden Anzahl von Busreisenden an der Liberalisierung des Fernbuslinienverkehrs partizipiert hat. Ausgehend von rund 0,3 Mio. im Jahr 2013 erhöhte sich die Zahl der Busreisenden in ihrem Geschäftsbereich auf rund 0,8 Mio. im Jahr 2015.

Tabelle 17: *Ausgewählte Finanz- und Leistungskennzahlen der DB Fernverkehr AG im Zeitraum von 2012 bis 2015*

	2012	2013	2014	2015	Veränderungen in %		
					13/12	14/13	15/14
Finanzkennzahlen (in Mio. Euro)							
Umsatz	4.046	4.049	3.997	3.912	0,1	-1,3	-2,1
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	304	263	180	171	-13,5	-31,6	-5,0
Leistungskennzahlen							
Reisende Schiene (in Mio.)	130,8	130,2	128,3	131,1	-0,5	-1,5	2,2
Reisende Bus (in Mio.)	-	0,3	0,5	0,8	-	66,7	60,0
Verkehrsleistung Schiene (in Mrd. pkm)	37,2	36,6	35,9	36,8	-1,3	-1,9	2,5
Verkehrsleistung Bus (in Mrd. pkm)	-	0,1	0,2	0,2	-	100,0	-

Quelle: DB Fernverkehr AG (2014, 2015, 2016). Eigene Darstellung.

Reaktionen des SPFV auf neue Wettbewerbsangebote:

Als Reaktion auf die geänderten Rahmenbedingungen im Personenfernverkehr und die neuen Wettbewerbsangebote des Fernbuslinienverkehrs wurden bzw. werden seitens der betroffenen Eisenbahnverkehrsunternehmen, insbesondere seitens der Deutschen Bahn AG, diverse Maßnahmen ergriffen. Diese zielen nicht allein auf die Preiskomponente und das Verkehrsangebot ab, sondern auch auf die technische Ausstattung der Fahrzeuge, um dem geänderten Kommunikationsverhalten der Fahrgäste gerecht zu werden:

- Eigene Fernbusangebote

- Mit Berlin Linien Bus hat die Deutsche Bahn AG ihrerseits ein Unternehmen im Fernbussegment etabliert, das mit einem vergleichbaren Geschäftsmodell wie die großen Wettbewerber deutschlandweite Verkehre anbietet. Unter der Marke IC Bus ergänzt die DB Fernverkehr AG ihr Schienenverkehrsangebotes zusätzlich um weitere Buslinienverkehre, insbesondere für solche Strecken, die seitens der Deutschen Bahn AG mit dem Zug nicht konkurrenzfähig bedient werden können.[1] Beispielsweise wurde auf der Strecke Frankfurt-Luxemburg zwischenzeitlich ein

[1] Siehe Deutsche Bahn AG (2014a), S. 29.

neues Fernbusangebot geschaffen und in der Folge die einzige direkte Schienenfernverkehrsverbindung zwischen Deutschland und Luxemburg eingestellt.

- Im Frühjahr 2015 kündigte die Deutsche Bahn AG eine breitangelegte Angebotsoffensive im Schienenpersonenfernverkehr an.[1] Danach wird bis zum Jahr 2030 eine Ausweitung des Fernverkehrsangebotes um 25 Prozent angestrebt. Hierüber sollen beispielsweise im IC-Netz nahezu alle deutschen Großstädte mit mehr als 100.000 Einwohnern in einem Zweistundentakt angebunden werden. Für das ICE-Netz wurden zusätzliche tägliche Fahrten, eine Aufstockung der Fahrzeugflotte sowie eine stärkere Anbindung der Metropolen angekündigt. Zudem strebt die Deutsche Bahn AG zusätzliche Direktverkehre und Reisezeitverkürzungen an.

  - Ausbau des Schienenfernverkehrsangebotes

  Zur Erhöhung des Komforts soll in beiden Zuggattungen die technische Ausstattung zur Internetnutzung verbessert werden. Im ICE-Netz soll in den Zügen zusätzlich ein Infotainment-Programm sowie unabhängig von der gebuchten Klasse kostenloses WLAN angeboten werden. Verbesserungen gibt es auch in Bezug auf die Kundeninformation sowie den Gepäckservice.

  - Technische Ausstattung und Service

  Bezüglich der Fahrpreise kündigte die Deutsche Bahn AG im Rahmen ihrer Angebotsoffensive an, die BahnCard- ebenso wie die Sparpreisangebote attraktiver gestalten zu wollen, beispielsweise durch Inkludierung der Sitzplatzreservierung in den Sparpreis. Zwischenzeitlich wurden bereits mehrere Millionen Sparpreistickets zum Preis von 19 Euro je Fahrt verkauft. Bezogen auf die mittlere Reiseweite im Schienenfernverkehr ergeben sich hierdurch für die Kunden vergleichbar niedrige Fahrpreise wie im Fernbussegment. Bereits zum Fahrplanwechsel im Dezember 2014 wurden die Preise entgegen der zuvor zu beobachtenden Praxis weitgehend stabil gehalten, Buchungsfristen für Sparpreise verkürzt und zum Teil auf Servicegebühren verzichtet.[2]

  - Buchungs- und Preissystem

- Mit dem täglich zwischen Hamburg und Berlin verkehrenden Interregio-Express-Zug (IRE) hat die Deutsche Bahn AG bereits frühzeitig ein Pilotprojekt geschaffen, das zwar als Fernverkehr zu werten ist, bei dem jedoch der Nahverkehrstarif der Deutschen Bahn AG gilt. Deren Kunden haben hierbei einerseits die Möglichkeit, den Nahverkehrstarif zu nutzen. Andererseits gibt es für den IRE ein Angebot zum Festpreis von 19,90 Euro für eine einfache Fahrt und 29,90 Euro für eine Hin- und Rückfahrt. Ähnlich einzuordnen ist die oben skizzierte Angebotsveränderung des HKX, der seit dem 01.02.2015 in den deutschlandweiten Tarif des Regionalverkehrs eingebunden ist. Hierdurch werden beim HKX neben dem

  - Regionalverkehrsangebote

[1] Siehe hierzu und im Folgenden Deutsche Bahn AG (2015).
[2] Siehe hierzu und im Folgenden Deutsche Bahn AG (2014b).

eigenständigen Tarif beispielsweise auch Nah- („Schönes-Wochenende-Ticket“ etc.) und Fernverkehrstickets der Deutsche Bahn AG anerkannt. Durch die Kooperation mit der Deutschen Bahn AG dürfte die Nutzung des HKX-Angebots für potentielle Kunden einerseits flexibler, andererseits preislich attraktiver geworden sein.

Auswirkungen auf den Regionalverkehr

Als Reaktion auf die Streichung der zuvor im Fernverkehr der Deutschen Bahn AG bestehenden Interregio-Verbindungen gingen in den zurückliegenden Jahren einzelne Länder dazu über, fernverkehrsähnliche Regionalzüge als Ersatz zu bestellen. Heute lassen sich daher im Rahmen des bestehenden SPNV-Angebotes deutlich längere Strecken zurücklegen als dies per definitionem im Nah- bzw. Regionalverkehr zu erwarten wäre. Beispielsweise verkehrt in Nordrhein-Westfalen der Regionalexpress der Linie 1 der Deutschen Bahn AG zwischen Aachen und Paderborn auf einer Strecke von rund 250 km Länge mit einer Reisedauer von etwa 3,5 Stunden. Die für die Durchführung von Linienverkehren mit Kraftfahrzeugen im Personenfernverkehr in § 42a Satz 2 PBefG zum Schutz des SPNV verankerten Rahmenbedingungen greifen bei derartigen Entfernungen nicht. Mithin sind solche überregionalen Verkehre, die häufig über Länder- bzw. Verbundgrenzen hinausgehen, seit der Liberalisierung dem Wettbewerb durch den Fernbus ausgesetzt und nach Einschätzungen von Stakeholdern auch negativ hiervon betroffen. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn alternative Fernbusangebote in Bezug auf Preis oder Reisezeit attraktiver sind. Aufgrund von Nachfrage- und Einnahmerückgängen wurden zwischenzeitlich von Unternehmen des SPNV und Stakeholdern diverse Einzelanalysen durchgeführt. Die BAG-SPNV stellt beispielsweise fest, dass die Verkaufszahlen in bestimmten Fahrscheinsegmenten (z.B. Ländertickets) rückläufig seien. Unternehmen beklagen teils deutliche Einbußen. Aufgrund der insgesamt sehr hohen Aufkommens- und Leistungswerte im SPNV in Deutschland einerseits und der noch vergleichsweise geringen Bedeutung des Fernbuslinienverkehrs lassen sich aus der amtlichen Statistik bislang keine belastbaren Aussagen zu Verlagerungen vom SPNV zum Fernbus ableiten.[1]

Alt-Verträge

Ein großer Teil der heute bestehenden SPNV-Verträge wurde zu einem Zeitpunkt geschlossen, zu dem die Liberalisierung des Fernbuslinienverkehrs noch nicht absehbar war. Bei Nahverkehrsleistungen im Schienenverkehr handelt es sich in der Regel um langfristige Verträge, die gleichzeitig in die jeweiligen (Tarif-)Verbünde eingebunden sind. Verkehrsunternehmen, die von den Aufgabenträgern mit der Durchführung regionaler Verkehre beauftragt wurden, können daher nur bedingt mit Marketingmaßnahmen auf die neue Wettbewerbssituation reagieren. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Preisge-

[1] In den Jahren 2013 und 2014 erhöhte sich die Verkehrsleistung im SPNV im Vergleich zu den entsprechenden Vorjahren um 2,6 bzw. 1,1 Prozent, das Aufkommen um 2,6 bzw. 2,1 Prozent. Im Jahr 2015 hat sich das Aufkommen nach vorläufigen Angaben des Statistischen Bundesamtes leicht reduziert. Allerdings kamen auch hier Sondereffekte wie der Tarifstreit der Deutschen Bahn AG zum Tragen.

staltung.[1] Finanzielle Auswirkungen des Wettbewerbs zeigen sich nach Angaben von Marktteilnehmern sowohl bei sogenannten Nettoverträgen als auch bei Brutto-Anreizverträgen. Während die Verkehrsunternehmen bei erstgenannten unmittelbar auf die Fahrgeldeinnahmen angewiesenen sind, wird ihnen bei letztgenannten eine bestimmte Verkehrsnachfrage zugesichert. Da bei der Festlegung der Verkehrsnachfrage der Wettbewerb durch den Fernbus im Vorfeld der Liberalisierung in der Regel unberücksichtigt blieb, fordern Verkehrsunternehmen heute bei den Aufgabenträgern entsprechende Vertragsanpassungen ein. Vereinzelt wird berichtet, dass aufgrund wettbewerbsbedingt rückläufiger Fahrgastzahlen Direktverkehre zugunsten von Umsteigeverbindungen aufgegeben wurden. Im Falle einer zunehmenden Fokussierung der Fernbusanbieter auf regionale Relationen wird befürchtet, dass hiervon künftig auch regionale Strecken betroffen sein könnten und letztlich das gesamte Nahverkehrssystem geschwächt werden könnte. Aufgrund des geschilderten Sachverhalts wird von Marktteilnehmern aus dem Bereich des SPNV teilweise gefordert, den in § 42a PBefG geregelten Mindestabstand zwischen zwei Haltestellen, zwischen denen die Beförderung von Personen im Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen unzulässig ist, von „nicht mehr als 50 km“ auf „nicht mehr als 100 km“ zu erhöhen.

Ergänzung der Angebote

Jenseits dessen wird das neue Fernbusangebot gleichsam als eine Ergänzung des SPNV-Angebotes betrachtet. So war seitens mehrerer Fernbusbetreiber zu erfahren, dass sich diese aktuell in Gesprächen mit Anbietern des öffentlichen Nahverkehrs befinden, um den Fernbusnutzern künftig einen Kombitarif zur An- und Abreise zu bzw. von den Fernbushaltestellen anbieten zu können. In Teilen lassen sich diesbezüglich bereits erste Praxistests beobachten, bei denen sich zeigen muss, ob die Fernbusnutzer dazu bereit sind, einen entsprechend höheren Fahrpreis für dieses Zusatzangebot zu entrichten.

6 Arbeitsmarktsituation und Arbeitsbedingungen

6.1 Struktur der Beschäftigten

Beschäftigungsentwicklung

Nach Informationen des Bundesamtes ist die Nachfrage nach Busfahrern im Zuge der Liberalisierung des Fernbuslinienverkehrs deutlich gestiegen; vor allem zu Beginn wurden seitens des Omnibusgewerbes zahlreiche Neueinstellungen vorgenommen. Die dynamische Entwicklung des nationalen und internationalen Fernbusmarktes begünstigte auch in der Folge die Arbeitsmarktsituation für Busfahrer. Anhaltspunkte hierfür liefert die Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit. Diese beinhaltet zwar keine spezi-

[1] In diesem Zusammenhang wird von Marktteilnehmern angemerkt, dass die bestehenden Kostenstrukturen im SPNV nur bedingt geeignet seien, auf den Wettbewerb durch den Fernbus zu reagieren. So entfielen allein 40 Prozent der Gesamtkosten bzw. 7,3 Eurocent je Personenkilometer auf die Nutzung der Infrastruktur (einschließlich der Haltestellen). Allein dieser Kostenanteil liege höher als die für Fernbusse angenommenen Gesamtkosten je Personenkilometer in Höhe von 5,3 Eurocent. Siehe Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des SPNV (2016), S. 79.

fischen Angaben zu den Beschäftigten im Fernbuslinienverkehr, allerdings gibt sie einen Einblick in die Entwicklung innerhalb der Berufsgruppe der Bus- und Straßenbahnfahrer.[1] Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit ist die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Bus- und Straßenbahnfahrer in den vergangenen Jahren kräftig gewachsen. Befanden sich im Jahr 2012 insgesamt 109.209 Bus- und Straßenbahnfahrer in einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis, so waren es im Jahr 2015 bereits 121.265 Beschäftigte (siehe hierzu und im Folgenden Tabelle 18). Rund 84,9 Prozent der Beschäftigten waren zuletzt in Vollzeit tätig. Allerdings hat der Anteil der Teilzeitbeschäftigten von rund 12,4 Prozent im Jahr 2012 auf rund 15,1 Prozent im Jahr 2015 zugenommen. Nach Informationen des Bundesamtes greifen Unternehmen zum Ausgleich saisonaler Schwankungen sowie bei Nachfragespitzen in Teilen zudem auf sogenannte Aushilfsfahrer zurück, u.a. pensionierte Busfahrer, die im Rahmen einer geringfügigen Beschäftigung eingestellt sind. Frauen waren im Jahr 2015 in der betrachteten Berufsgruppe mit einem Anteil von 11,7 Prozent weiterhin unterrepräsentiert, gleichwohl entwickelte sich deren Anteil in den letzten Jahren leicht positiv. Anteilig erkennbar zugenommen hat in den vergangenen Jahren die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung älterer Arbeitnehmer – auch aus demografischen Gründen. Während der Anteil der unter 25-Jährigen seit 2012 nahezu konstant geblieben ist, stieg der Anteil der Beschäftigten, die älter als 55 Jahren sind, kontinuierlich an und erreichte im Jahr 2015 einen Wert von rund 31,2 Prozent. Mit einem Anteilswert von rund 76,3 Prozent wiesen im Jahr 2015 gut drei Viertel aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten einen anerkannten Berufsabschluss auf.

Ausländische Beschäftigte

Anteilig und absolut zugenommen haben im Betrachtungszeitraum ausländische Beschäftigte. Ihr Anteil an den sozialversicherungspflichtig beschäftigten Bus- und Straßenbahnfahrern betrug im Jahr 2015 rund 12,0 Prozent und lag damit rund 2,4 Prozentpunkte über dem Wert für das Jahr 2012. Im Fernbuslinienverkehr werden ausländische Busfahrer nach Erkenntnissen des Bundesamtes überwiegend auf grenzüberschreitenden Relationen eingesetzt – mit steigender Tendenz. Begründet wird dies unternehmensseitig mit entsprechend besseren Landes- und Sprachkenntnissen in den jeweiligen Zielländern. Dagegen werden ausländische Fahrer ohne Wohnsitz in Deutschland auf innerdeutschen Fernbusverbindungen vor allem aufgrund von Sprachbarrieren eher selten eingesetzt. Einzelne Busunternehmen gaben in Gesprächen mit dem Bundesamt an, ausländisches Fahrpersonal für innerdeutsche Verbindungen über Personalvermittlungsagenturen vornehmlich aus Spanien oder osteuropäischen Ländern akquiriert zu haben. Diese Beschäftigten hätten in der Regel ihren Wohnsitz ganz oder teilweise nach Deutschland verlagert. Da viele Betreiber von Fernbuslinienverkehren eine europaweite

[1] Bei der Interpretation der Beschäftigungsstatistik ist zu berücksichtigen, dass in der Berufsuntergruppe 5213 Bus- und Straßenbahnfahrer zusammengefasst werden, die Anzahl der Busfahrer, die im Fernbuslinienverkehr eingesetzt werden, mithin hinter den ausgewiesenen Zahlen zurück bleibt.

Expansionsstrategie verfolgen, dürfte der Anteil ausländischen Fahrpersonals künftig weiter steigen.

Tabelle 18: *Struktur der sozialversicherungspflichtig beschäftigten „Bus- und Straßenbahnfahrer (Berufsgruppe 5213), Stand: jeweils 31.12. (in Klammern: Anteile in Prozent)*

	2012		2013		2014		2015[1]	
Insgesamt	109.209	(100)	113.238	(100)	115.726	(100)	121.265	(100)
darunter:								
Männer	97.494	(89,3)	100.763	(89,0)	102.607	(88,7)	107.027	(88,3)
Frauen	11.715	(10,7)	12.475	(11,0)	13.119	(11,3)	14.238	(11,7)
Deutsche	98.634	(90,3)	101.600	(89,7)	102.710	(88,8)	106.589	(87,9)
Ausländer	10.533	(9,6)	11.568	(10,2)	12.955	(11,2)	14.610	(12,0)
unter 25 Jahre	-	-	2.545	(2,2)	2.634	(2,3)	2.733	(2,3)
25 bis unter 55 Jahre	-	-	77.338	(68,3)	78.112	(67,5)	80.667	(66,5)
55 bis unter 65 Jahre	-	-	30.035	(26,5)	31.374	(27,1)	33.015	(27,2)
65 Jahre und älter	-	-	3.320	(2,9)	3.606	(3,1)	4.850	(4,0)
in Vollzeit	95.613	(87,6)	98.561	(87,0)	100.314	(86,7)	102.904	(84,9)
in Teilzeit	13.596	(12,4)	14.677	(13,0)	15.412	(13,3)	18.361	(15,1)
ohne beruflichen Bildungsabschluss	11.189	(10,2)	11.673	(10,3)	12.077	(10,4)	12.525	(10,3)
mit anerkanntem Berufsabschluss	82.588	(75,6)	85.838	(75,8)	88.338	(76,3)	92.544	(76,3)
mit akademischem Berufsabschluss	1.009	(0,9)	1.216	(1,1)	1.403	(1,2)	1.695	(1,4)
Ausbildung unbekannt	15.206	(13,9)	14.511	(12,8)	13.908	(12,0)	14.501	(12,0)

[1] Stand 30.09.2015.
Quelle. Bundesagentur für Arbeit (Beschäftigungsstatistik). Eigene Berechnungen.

Fahrer im nationalen Fernbuslinienverkehr

Bei den im nationalen Fernbuslinienverkehr eingesetzten Busfahrern handelt es sich sowohl um Beschäftigte, die zuvor in anderen Bussegmenten, beispielsweise im ÖPNV oder im Reisesegment, tätig waren, als auch um Beschäftigte aus anderen fahreraffinen Berufen. Nicht selten fanden unternehmensinterne Bereichswechsel statt, insbesondere bei Omnibusunternehmen, die sich sehr frühzeitig im Fernbuslinienverkehr engagiert haben. Bei den Quereinsteigern handelt es sich nach Erkenntnissen des Bundesamtes um einen hohen Anteil von Umsteigern aus dem Straßengüterverkehr. Ein Indikator hierfür ist die Entwicklung der Prüfungen gemäß Berufskraftfahrer-Qualifikations-Gesetz. Nach Angaben der DIHK-Gesellschaft für berufliche Bildung wurden im Jahr 2015 insgesamt 8.779 Prüfungen zur Grundqualifikation und zur beschleunigten Grundqualifikation mit Erfolg durchgeführt.[1] Hiervon entfielen 8.761 bzw. ein Anteil von 99,8 Prozent auf die beschleunigte Grundqualifikation. Mit 4.715 entfiel das Gros hiervon im Jahr 2015 auf die beschleunigte Grundqualifikation Umsteiger. In den beiden Jahren zuvor vereinten die

[1] Siehe hierzu und im Folgenden DIHK Gesellschaft für berufliche Bildung – Organisation zur Förderung der IHH-Weiterbildung mbH (2016).

Umsteiger ebenfalls mehr als die Hälfte aller Absolventen der beschleunigten Grundqualifikation. Aufgrund der Erfahrungswerte im Straßenverkehr werden Umsteiger von Unternehmen bevorzugt eingestellt. Zu den Gründen für einen Wechsel vom Güter- zum Personenverkehr zählen u.a. der Kundenkontakt und feste Fahrpläne.

Befristungen

Nach Informationen des Bundesamtes wurden in der Anfangsphase der Liberalisierung angesichts einer ungewissen Branchenentwicklung die meisten Fahrer zunächst im Rahmen befristeter Arbeitsverträge neu eingestellt. Des Weiteren berichteten Omnibusunternehmen in dieser Phase von einer vergleichsweise hohen Fluktuation der Beschäftigten, u.a. aufgrund falscher Vorstellungen von den Arbeitsbedingungen und Anforderungen im Linienfernverkehr. Zwischenzeitlich haben sich die Arbeitsbeziehungen nach Unternehmensangaben vielfach stabilisiert, so dass der Anteil befristeter Arbeitsverhältnisse deutlich zurückgegangen ist.

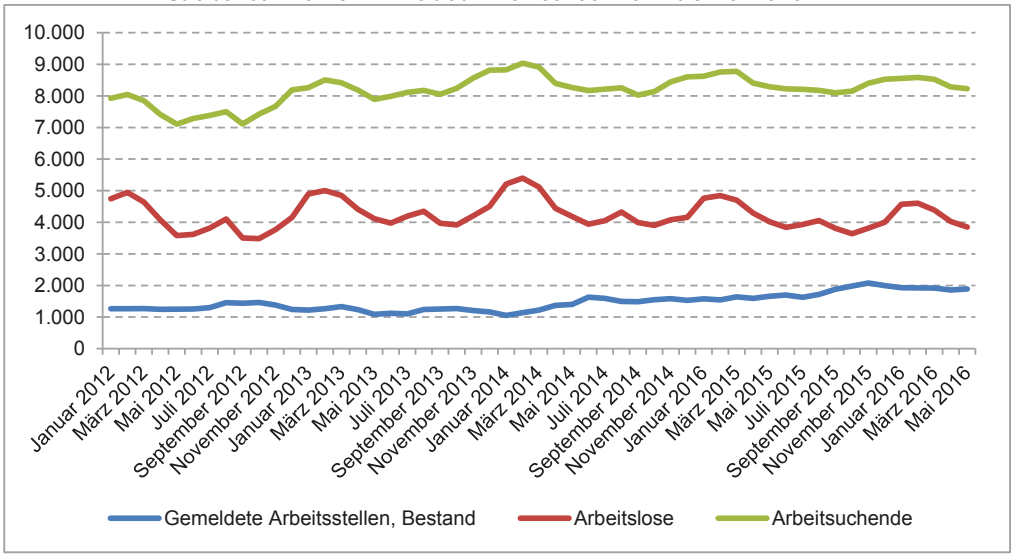
6.2 Arbeitsmarktsituation

Arbeitsuchende, Arbeitslose, offene Stellen

Trotz der hohen Anzahl an Umsteigern sowie der oben beschriebenen Marktaustritte einiger Unternehmen und der Konsolidierung hochfrequentierter Linien werden Busfahrer nach wie vor verstärkt gesucht. Abbildung 17 stellt für die Berufsgruppe „Bus-/Straßenbahnfahrer“ für den Zeitraum von Januar 2012 bis einschließlich Mai 2016 die zahlenmäßige Entwicklung der Arbeitslosen, der Arbeitsuchenden und der gemeldeten offenen Stellen in Deutschland dar. Demnach zeigt sich während des gesamten Betrachtungszeitraums ein Überschuss der Arbeitslosen bzw. Arbeitsuchenden im Vergleich zum angebotenen Stellenbestand. Allerdings konvergieren die Zeitreihen seit 2014, d.h. sowohl die Arbeitslosenzahlen als auch die Zahl der Arbeitsuchenden gehen tendenziell leicht zurück, während die Zahl der offenen Stellen in der Tendenz leicht zunimmt. Im Mai 2016 waren deutschlandweit 1.891 offene Stellen für Bus-/Straßenbahnfahrer bei der Bundesagentur für Arbeit registriert. Diesen standen 3.849 Arbeitslose bzw. 8.226 Arbeitsuchende gegenüber. Damit kamen im Mai 2016 auf 100 Arbeitsstellen rein rechnerisch 204 Arbeitslose bzw. 435 Arbeitsuchende. Vier Jahre früher – im Mai 2012 – kamen auf 100 Arbeitsstellen noch 287 Arbeitslose bzw. 569 Arbeitsuchende. Aus Arbeitgebersicht hat sich das Verhältnis in den vergangenen Jahren damit verschlechtert. In zunehmendem Maße berichten Omnibusunternehmen über Abwerbungsversuche von Wettbewerbern, die es so im Gewerbe in früheren Jahren nicht gegeben habe. Entsprechend häufiger wurde von Unternehmensvertretern in der jüngeren Vergangenheit auf Schwierigkeiten hingewiesen, vakante Stellen zu besetzten. Allerdings wird dies nicht allein mit einem rückläufigen Bewerberangebot begründet. Viele Gesprächspartner des Bundesamtes beklagen, dass es Bewerbern oft an Erfahrung und notwendigen Kenntnissen für den Arbeitsalltag sowie an Soft Skills wie Zuverlässigkeit und Service- bzw. Kundenorientierung mangele. Zusätzliche Schulungen bzw. Weiterbildungen seien daher nach Einstellung in vielen Fällen gängige Praxis. Erkennbar sind in Abbildung 17 ferner die saisonalen Ein-

flüsse auf die Entwicklung der Arbeitslosenzahlen. Wie bei den Arbeitsuchenden steigt deren Bestand in den Wintermonaten regelmäßig an, bevor er in den Folgemonaten wieder sinkt. Diese Entwicklungen stehen jedoch eher im Zusammenhang mit den saisonalen Entwicklungen im Reise- bzw. Gelegenheitsverkehr als mit dem Fernbuslinienverkehr.

Abbildung 17: *Offene Stellen, Arbeitslose und Arbeitsuchende in der Berufsgruppe „Bus- und Straßenbahnfahrer“ im Zeitraum von Januar 2012 bis Mai 2016*



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (Arbeitsmarktstatistik). Eigene Darstellung.

6.3 Arbeitsbedingungen

Anforderungen

Nach Erkenntnissen des Bundesamtes unterscheiden sich die personellen Anforderungen, Tätigkeitsprofile und Stressbelastungen im Fernbuslinienverkehr von anderen Bussparten wie dem Reise- oder Liniennahverkehr. Neben der Haupttätigkeit der Fahrzeugführung übernehmen die Fahrer die Betreuung der Fahrgäste. Zu den Verantwortlichkeiten der Fahrer zählen etwa der Verkauf und die Kontrolle von Fahrscheinen, die Unterstützung beim Be- und Entladen des Gepäcks sowie der Verkauf von Getränken und Snacks. An größeren Haltepunkten werden die Fahrer häufig durch sogenanntes Stationspersonal unterstützt. Zwar bieten die genannten Tätigkeiten eine gewisse Abwechslung, jedoch können im Kundenkontakt gleichsam Konfliktsituationen entstehen, die eine hohe Stressresistenz und Konfliktmanagementqualitäten der Fahrer verlangen. Nicht zuletzt aus diesem Grund erhalten Fahrer bei einigen Betreibergesellschaften regelmäßig ausführliche Einführungsschulungen, bei denen u.a. ein hoher Wert auf Deeskalationstrainings gelegt wird, um kunden- bzw. dienstleistungsorientiert agieren zu können. Generell spielt der höfliche und freundliche Umgang mit Kunden eine große Rolle. Ein gepflegtes Äußeres wird seitens der Arbeitgeber vorausgesetzt. Ferner wird im Allgemeinen erwartet, dass Fahrer neben guten Deutschkenntnissen über Grundkenntnisse in Englisch verfügen, um sich mit internationalen Gästen verständigen zu können. Aus Sicht

von Busunternehmen sei es für Fahrer zunehmend wichtig, sich gegenüber den Fahrgästen abschotten zu können, da sie als Gesicht der Betreiber für Verspätungen sowie für alle im Zusammenhang mit einer Fahrt stehenden Schwierigkeiten verantwortlich gemacht würden. Das Vorhandensein und die Ausstattung von Rückzugsmöglichkeiten an Start- und Endhaltestellen der Linien haben sich seit der Liberalisierung zwar verbessert. Allerdings bestehen solche Angebote bislang hauptsächlich an den Start- bzw. Endhaltestellen, nicht auf Rastanlagen, mithin nicht flächendeckend, so dass aus Sicht von Marktteilnehmern weiterer Nachholbedarf bestehe.

„Fahrer-Apps“

Vereinfacht wird die Tätigkeit der Fahrer vor allem bei den großen Marktteilnehmern durch den Einsatz sogenannter Fahrer-Apps, die es den Fahrern ermöglichen, Fahrgäste einzuchecken, Tickets auszustellen, Hilfe zu bestimmten Fragestellungen zu erhalten sowie am Ende die durchgeführte Fahrt abzurechnen. Die Apps sind in der Regel so gestaltet, dass die Gefahr einer Fehlbedienung des Mobilgerätes ebenso minimiert wird wie ein mögliches Fehlverhalten des Fahrers. Zu diesem Zweck sind hierin neben wesentlichen Informationen für den Fahrer alle für die Fahrtabwicklung notwendigen Arbeitsvorgänge hinterlegt; deren ordnungsgemäße Durchführung muss durch den Fahrer teils schrittweise bestätigt werden. Die richtige Bedienung der Apps ist ebenso wie das Verhalten gegenüber Fahrgästen, die Kommunikation mit der Betreibergesellschaft oder der Umgang mit technischen Gerätschaften regelmäßiger Bestandteil von Fahrerschulungen. Daneben haben die Fahrer in der Regel die Möglichkeit, direkte Hilfe über eine Telefonhotline zu erhalten.

Arbeitszeiten

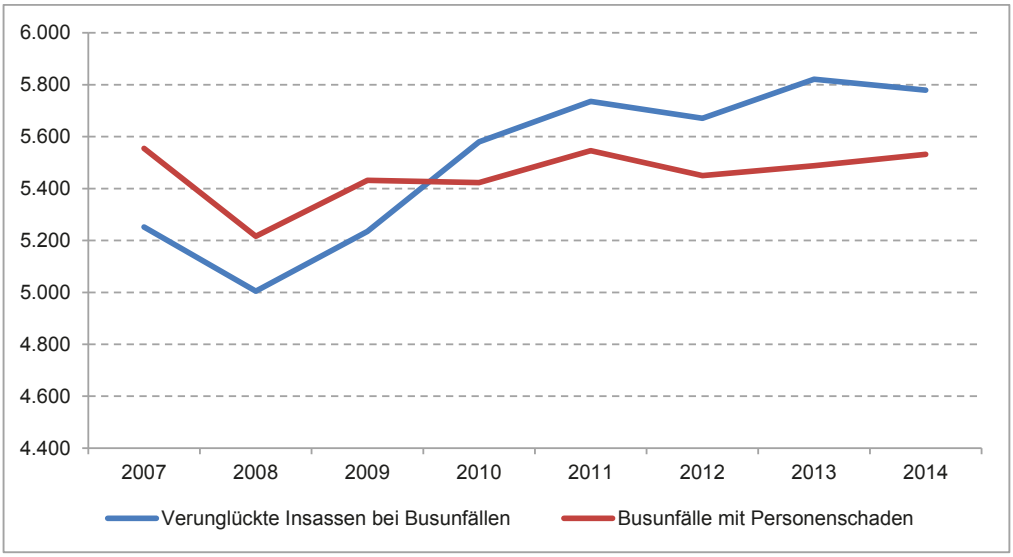
Personenbeförderungen im Fernbuslinienverkehr unterliegen den gesetzlichen Vorschriften zu den Lenk- und Ruhezeiten. Zwar wird nach Unternehmensangaben bei der Planung von Fernbuslinien mit entsprechenden Zeitpuffern gearbeitet, so dass Fahrpläne, Taktungen sowie die gesetzlich zulässigen Lenk- und Ruhezeiten in der Regel eingehalten werden könnten. Trotz der Pufferzeiten stelle die Einhaltung der Lenk- und Ruhezeiten und der Fahrpläne für die Omnibusfahrer aufgrund von Verkehrsbehinderungen wie Staus oder Baumaßnahmen jedoch mitunter eine Herausforderung dar. Insoweit bewegen sich die Fahrer in einem permanenten Spannungsfeld zwischen der Einhaltung von gesetzlichen Vorgaben einerseits und unternehmensinternen Forderungen, die Fahrpläne einzuhalten, andererseits. Generell unterscheiden sich Arbeitszeiten und -modelle in Abhängigkeit der bedienten Linien. Während kurze Linien im Allgemeinen von einem Fahrer mit täglicher Rückkehr durchgeführt werden, erfolgt die Bedienung längerer Strecken entweder in Teams bestehend aus zwei Fahrern oder in Verbindung mit einem Fahrertausch. Auf Langstrecken sind Übernachtungen von Fahrern am Ziel- bzw. Startort keine Seltenheit. Eine Besonderheit stellen Nachtfahrten dar. Eine solche liegt vor, wenn die Fahrt nach 02:00 Uhr endet bzw. vor 04:00 Uhr beginnt und länger als 3 Stunden dauert. Nachtfahrten werden in der Regel mit einer Doppelbesatzung durchgeführt. Dabei müs-

sen in regelmäßigen Abständen Fahrerwechsel durchgeführt und dem Betreiber angezeigt werden.

Verkehrsunfälle

Grundsätzlich können im Falle einer zu hohen Arbeitsbelastung von Omnibusfahrern Gefahren für die allgemeine Verkehrssicherheit entstehen. Die amtliche Verkehrsunfallstatistik liefert bislang keine Hinweise, dass die Zahl der Busunfälle mit Personenschaden – trotz zunehmenden Verkehrsaufkommens – infolge der Liberalisierung zugenommen hat. Im Jahr 2014 wurden insgesamt 5.579 Unfälle mit Personenschaden registriert, an denen Busse beteiligt waren.[1] Im Vergleich zum Vorjahr bedeutete dies einen Anstieg von 0,6 Prozent. Dabei verunglückten 5.779 Insassen, rund 0,7 Prozent weniger als im Jahr 2013. Wie Abbildung 18 verdeutlicht, liegt die Entwicklung in den Jahren 2013 und 2014 damit weitestgehend im Trendverlauf der Vorjahre; auffällige Abweichungen hiervon – insbesondere eine deutliche Zunahme der Busunfälle mit Personenschaden bzw. der Verunglückten – sind für die Jahre 2013 und 2014 nicht feststellbar.

Abbildung 18: *Unfälle mit Personenschaden unter Beteiligung von Bussen von 2007 bis 2014*



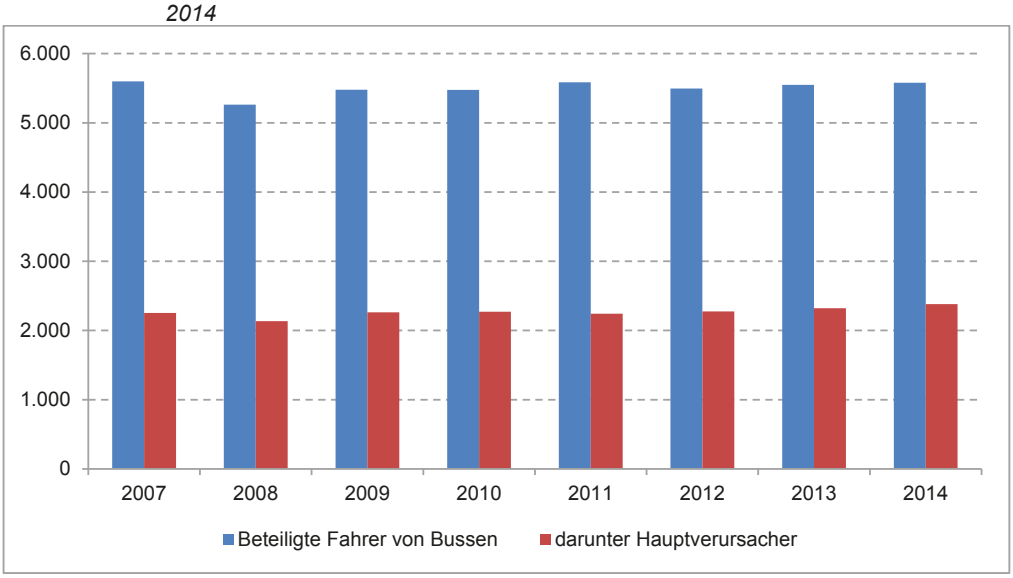
Quelle: Statistisches Bundesamt (Fachserie 8 Reihe 7). Eigene Darstellung.

Beteiligte Fahrer von Bussen

Insgesamt waren 5.579 Fahrer von Omnibussen an Unfällen mit Personenschaden im Jahr 2014 beteiligt. Beteiligte sind dabei alle Fahrzeugführer, die selbst oder deren Fahrzeug Schäden erlitten oder hervorgerufen haben. Von den insgesamt Beteiligten galten 2.380 bzw. 42,7 Prozent als Hauptverursacher des Unfalls. Letzterer ist jener Beteiligte, der nach Einschätzung der Polizei die Hauptschuld am Zustandekommen eines Unfalls trägt. Wie Abbildung 19 zeigt, war die Zahl der an Unfällen beteiligten Fahrer, auch als Hautverursacher, im Zeitraum von 2007 bis 2014 relativ konstant.

[1] Unfälle, an denen Busse im Linienfernverkehr beteiligt waren, werden nicht explizit ausgewiesen.

Abbildung 19: *Anzahl der beteiligten Busfahrer an Unfällen mit Personenschaden von 2007 bis 2014*



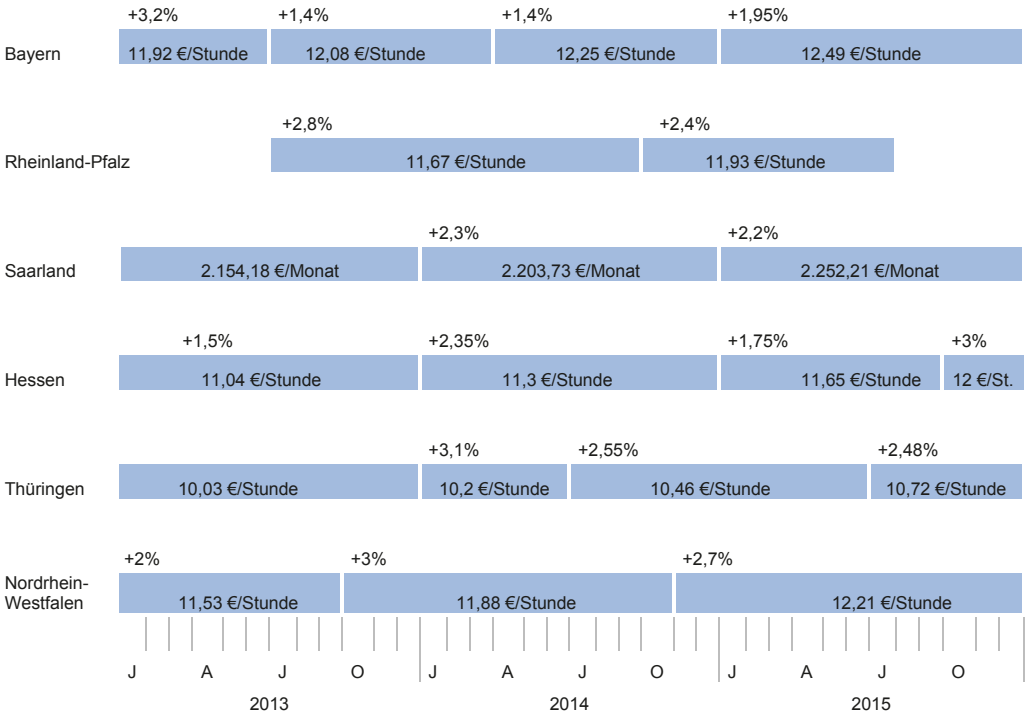
Quelle: Statistisches Bundesamt (Fachserie 8 Reihe 7). Eigene Darstellung.

Vergütung

Die Vergütungen für Fahrer im Fernbuslinienverkehr unterliegen zumeist den zwischen den Landesverbänden des Bundesverbandes Deutscher Omnibusunternehmer (BDO) und den jeweiligen Tarifpartnern individuell ausgehandelten Tarifverträgen. Daneben bestehen Tarifverträge, die zwischen einzelnen Omnibusunternehmen bzw. Arbeitgeberverbänden und verschiedenen Gewerkschaften geschlossen wurden. Ein Teil der Omnibusunternehmen ist nicht tarifgebunden. Trotz des hohen Wettbewerbs- und Kostendrucks, der zumindest im Fernbussegment zu beobachten ist, fielen die tariflich vereinbarten Lohnsteigerungen für Omnibusfahrer zuletzt regelmäßig höher aus als die Anstiege der Verbraucherpreise, d.h. es kam zu realen Lohnsteigerungen. Dabei dürfte nicht zuletzt die wachsende Bedeutung der Entlohnung für die Mitarbeiterbindung vor dem Hintergrund einer sich aus Arbeitgebersicht verschlechternden Arbeitsmarktlage eine Rolle gespielt haben. Abbildung 20 zeigt exemplarisch für einige Bundesländer die tarifliche Lohnentwicklung seit 2013. Danach bewegten sich die Tarifabschlüsse in den betrachteten Ländern im Jahr 2014 zwischen 1,4 und 3,1 Prozent und im Jahr 2015 zwischen 1,75 und 3,0 Prozent. Alle für das Jahr 2015 ausgewiesenen Tariflöhne lagen dabei deutlich über dem gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 Euro brutto je Zeitstunde. Die durchschnittlichen Verbraucherpreise in Deutschland erhöhten sich nach Angaben des Statistischen Bundesamtes demgegenüber lediglich um 0,9 Prozent im Jahr 2014 und 0,3 Prozent im Jahr 2015. Ein Druck auf die Fahrerlöhne infolge der Liberalisierung des Fernbuslinienverkehrs lässt sich insoweit zumindest auf Grundlage der Tariflohnentwicklung nicht feststellen und fand nach Angaben der vom Bundesamt befragten Marktteilnehmer auch nicht statt. Wie Abbildung 20 andeutet, bestehen generell regionale Unterschiede in Bezug auf die Lohnhöhe. So liegt das Tariflohnniveau nach Informationen des Bundesamtes in den nördlichen und östlichen Ländern insgesamt niedriger als in den westlichen und südlichen Regionen. Der monatliche Bruttolohn wird nach Erkenntnissen des Bundesam-

tes in der Regel um Sonderzuwendungen wie Urlaubs- bzw. Weihnachtsgeld sowie Zuschläge für Mehr-, Sonn-, Feiertags-, Nacht- und Schichtarbeit ergänzt. Zusätzlich werden Spesen für die Versorgung gezahlt.

Abbildung 20: *Ausgewählte Tarifabschlüsse des privaten Omnibusgewerbes im Zeitraum von 2013 bis 2015, Omnibusfahrer mit abgeschlossener Berufsausbildung und Berufserfahrung bis zwei Jahre*



Quelle: Statistisches Bundesamt (2016a). Eigene Darstellung in Anlehnung an Statistisches Bundesamt (Fachserie 16 Reihe 4). Eigene Berechnung.

Quellenverzeichnis

Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (versch. Jahrgänge): Arbeitsmarkt in Zahlen - Arbeitsmarktstatistik, Arbeitsmarkt nach Berufen, Nürnberg

Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (versch. Jahrgänge): Arbeitsmarkt in Zahlen - Beschäftigungsstatistik, Sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte nach der ausgeübten Tätigkeit der Klassifikation der Berufe (KldB 2010) und ausgewählten Merkmalen, Nürnberg.

Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des SPNV (Hrsg.) (2016): Marktreport SPNV 2015/16, Hamburg / Berlin.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2015): Verkehr in Zahlen 2015/2016, Hamburg.

DB Fernverkehr AG (2014): Geschäftsbericht 2013, Frankfurt am Main.

DB Fernverkehr AG (2015): Geschäftsbericht 2014, Frankfurt am Main.

DB Fernverkehr AG (2016): Geschäftsbericht 2015, Frankfurt am Main.

Deutsche Bahn AG (2014): Wettbewerbsbericht 2014, Berlin.

Deutsche Bahn AG (2014a): Zwischenbericht Januar-Juni 2014, Berlin.

Deutsche Bahn AG (2014b): Nullrunde in der 2. Klasse und bei BahnCards: Stabile Preise für rund 90 Prozent der DB-Fernverkehrskunden, Pressemitteilung vom 29.09.2014, Berlin.

Deutsche Bahn AG (2015): Mehr Bahn für Metropolen und Regionen: Die größte Kundenoffensive in der Geschichte des DB Fernverkehrs, Pressemitteilung vom 18.03.2015, Berlin.

Deutsche Bahn AG (2016): Deutsche Bahn stellt Weichen für langfristiges Engagement im Fernbusmarkt, Pressemitteilung vom 16.09.2016, Berlin.

DIHK Gesellschaft für berufliche Bildung – Organisation zur Förderung der IHK-Weiterbildung mbH (2016): BKF-Statistik-2015, Bonn.

Flixbus (2016): Präsentationsunterlagen, Besprechung mit dem Bundesamt für Güterverkehr am 02.06.2016 in Berlin, unveröffentlicht.

Ifes Institut für Empirie und Statistik FOM Hochschule für Oekonomie & Management (2014): FOM fragt nach: Fernbuslinienverkehr 2.0, Essen.

IGES Institut GmbH (2014): Bahnkunden und Autofahrer lassen Fernbusmarkt wachsen, Pressemeldung vom 17.11.2014, unter: http://www.iges.com/presse/2014/fernbus/index_ger.html, abgerufen am 21.07.2016.

IGES Institut GmbH (2014a): Zwei-Jahres-Bilanz: Fernbusanbieter liefern sich starken Konkurrenzkampf – Bis zu 20 Millionen Fahrgäste erwartet, Pressemeldung vom 09.12.2014, unter: http://www.iges.com/presse/2014/fernbus-iii/index_ger.html, abgerufen am 21.07.2016.

IGES Institut GmbH (2015): Fernbusmarkt: Tendenz zu höheren Preisen, Pressemeldung vom 26.04.2015, unter: http://www.iges.com/presse/2015/fernbusmarkt/index_ger.html, abgerufen am 21.07.2016.

Kraftfahrt-Bundesamt (versch. Jahrgänge): Fahrzeugzulassungen (FZ 8), Flensburg.

Kraftfahrt-Bundesamt (versch. Jahrgänge): Fahrzeugzulassungen (FZ 25), Flensburg.

Laage, Tim / Becker, Thilo / Lißner, Sven (2015): Liberalisierung des Fernbusverkehrs – Wie hoch ist der Beitrag zum Klimaschutz, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 1, März 2015, 67. Jahrgang, S. 52 - 54.

Locomore GmbH & Co. KG (2016): Locomore stellt ersten Reisezugwagen vor und setzt Crowdfunding mit Eröffnung des Ticketvorverkaufs fort, Pressemitteilung vom 20.09.2016, Berlin.

Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e.V. (2016): söp_Jahresbericht 2015, Berlin.

Statistisches Bundesamt (versch. Jahrgänge): Fachserie 8 Reihe 3.1 – Personenverkehr mit Bussen und Bahnen, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (versch. Jahrgänge): Fachserie 8 Reihe 7 – Verkehrsunfälle, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2014): Boom bei Linienfernbussen 2013: Von 3 auf 8 Millionen Fahrgäste, Pressemitteilung Nr. 351 vom 08.10.2014, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2015): Boom bei Linienfernbussen hält an: 16 Millionen Fahrgäste im Jahr 2014, Pressemitteilung Nr. 377 vom 08.10.2015, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2016): Boom bei Linienfernbussen hält an: 23 Millionen Fahrgäste im Jahr 2015, Pressemitteilung Nr. 361/16 vom 07.10.2016, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2016a): Tarifdatenbank, unter: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/VerdiensteArbeitskosten/Tarifverdienste/TDB/TDB/TarifdatenbankIF.html, abgerufen am 27.06.2016.

Statistisches Bundesamt (2016b): Fachserie 8 Reihe 1.1 – Verkehr aktuell 10/2016, Wiesbaden.

tagesschau.de (2016): Unternehmen kapitulieren im Preiskampf, Meldung vom 17.07.2016, unter: http://www.tagesschau.de/wirtschaft/fernbus-geschaeft-101.html, abgerufen am 18.07.2016.

TCI Röhling, Bundesamt für Güterverkehr (2016): Gleitende Mittelfristprognose für den Güter- und Personenverkehr, Mittelfristprognose Winter 2015 / 2016, Waldkirch / Köln.

TCI Röhling, Bundesamt für Güterverkehr (2016a): Gleitende Mittelfristprognose für den Güter- und Personenverkehr, Kurzfristprognose Sommer 2016, Waldkirch / Köln.

VCD Verkehrsclub-Deutschland e.V. (2014): VCD Bahntest 2014 / 2015, Die Bahn im Vergleich mit Fernlinienbus und Auto, Berlin.

Verbraucherzentrale Sachsen, Verbraucherzentrale Brandenburg (2015): Was hakt im Fernbusmarkt? – Erfahrungen der Verbraucher mit Fernbusreisen, Leipzig / Potsdam.

WirtschaftsWoche (2014): Ostdeutsche Zugverbindung vor dem Aus, Meldung vom 24.08.2014, unter: http://www.wiwo.de/unternehmen/dienstleister/interconnex-ostdeutsche-zugverbindung-vor-dem-aus/10368168.html, abgerufen am 21.07.2016.

Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333