

Rüdiger Herzog, Dr. Anton Hofreiter

Bus & Straßenbahn auf gutem Weg

Durchbruch

Fast geräuschlos trat zur Jahreswende das neue Personenbeförderungsgesetz in Kraft. Das darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) bereits viele Konflikte zwischen politischen Parteien und Interessenvertretern hinter sich hat. Diese Novellierung ist aus parlamentarischer Sicht etwas ganz Besonderes. Das Gesetz wurde mit einem überparteilichen Konsens reformiert – eine Sternstunde des Parlamentarismus. Die Bundestagsfraktionen von Grünen, Union, FDP und SPD sowie Vertreter der Länder und der Bundesregierung einigten sich im September 2012 nach mehreren missglückten Anläufen auf einen Änderungsantrag zum bereits im parlamentarischen Verfahren befindlichen Gesetzentwurf der Bundesregierung. Dieser ursprüngliche Gesetzentwurf von Anfang 2011 schien einseitig den Forderungen einzelner Lobbyisten zu folgen. Der Bundesrat beschloss im September 2011 mehrheitlich eine Stellungnahme, die wesentliche Änderungen forderte. Damit sollten weitere Interessen und Ziele berücksichtigt werden. Im November passierte der Gesetzentwurf ein-

schließlich der überfraktionell abgestimmten Änderungen den Bundesrat, so dass das Gesetz am 1. Januar 2013 in Kraft treten konnte.

Worum geht es?

Bundestag und Bundesrat modernisierten mit dem PBefG die entscheidende rechtliche Grundlage des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Das Gesetz regelt die Beförderung von Personen mit Bussen, Straßenbahnen (darunter fallen auch Hoch- und U-Bahnen) und O-Bussen. Es umfasst insbesondere die Genehmigung von entgeltlichen und geschäftsmäßigen Beförderungen sowie Betriebs- und Beförderungspflichten von Unternehmen. Flexible Bedienungsformen wie Anrufbusse oder Anrufsammeltaxis werden mit dem Gesetz nicht erfasst. Das PBefG regelt einerseits den Berufszugang im ÖPNV. Und es regelt andererseits das Verfahren zur Liniengenehmigung. Der Kompromiss beinhaltet zum Einen die Anpassung des deutschen an das seit 2009 unmittelbar geltende neue europäische Recht für den Öffentlichen Nahverkehr (EU-Verordnung Nummer 1370/2007). Das war dringend nötig, denn das alte PBefG stand teilweise im Widerspruch

zum direkt geltenden EU-Recht. Das novellierte Gesetz bringt Rechtssicherheit für Verkehrsunternehmen und deren Beschäftigte sowie kommunale Aufgabenträger. Dabei schafft es ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem unternehmerischen Interesse der Verkehrsunternehmen, insbesondere auch der kleinen und mittelständischen privaten Unternehmen, und trägt der Gestaltungsverantwortung der kommunalen Aufgabenträger für ein ausreichendes Verkehrsangebot Rechnung. Darüber hinaus konnten sich die Vertreter der Fraktionen und Länder auf gute Ergebnisse zur Verbesserung der Barrierefreiheit und zur Liberalisierung des Fernbusverkehrs einigen. Außerdem wurde eine höhere Flexibilität der Angebotsformen erreicht. Vereinfacht wurde zum Beispiel ein erster Schritt zur Erleichterung der Genehmigung von alternativen Bedienformen wie Anrufsammeltaxis. Das ist wichtig, denn wir müssen damit rechnen, dass alternative Bedienformen im Zuge des demografischen Wandels an Bedeutung gewinnen. Nicht durchsetzen konnten Grüne und Sozialdemokraten hingegen eine Mautpflicht für Fernbusse. Der Widerstand von Union und FDP gegen eine Busmaut dürfte ideologisch begründet sein. Denn Berechnungen zeigen, dass die Einführung einer Maut die durchschnittlichen Fahrpreise im Fernbus kaum ansteigen lassen würde. Auf der verkehrspolitischen Agenda sollte daher die Bemautung der Busse bleiben.

ÖPNV und Rechte der Kommunen

Der Vorrang eigenwirtschaftlicher Verkehre wird mit der Novellierung eingeschränkt. Eigenwirtschaftlicher Verkehr ist der Verkehr, der von einem Verkehrsunternehmer ohne Rückgriff auf wettbewerbsverfälschende Beihilfen erbracht wird und für den keine ausgleichspflichtigen Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes begründet wurden (Artikel 2 I EG-VO 1191/69). Aber auch eigenwirtschaftlicher Verkehr wird häufig mit erheblichen Subventionen gestützt, insbesondere durch Schülerbeförderung und

Foto: Eingang zum U-Bahnhof Bundestag mit Reichstagsgebäude im Hintergrund; aufgenommen von Rüdiger Herzog



Schwerbehindertenbeförderung. Durch die Novellierung wird die Aufgabenverteilung von Aufgabenträger und Genehmigungsbehörde neu strukturiert. Sie stärkt die Aufgabenträger – also Städte und Landkreise – gegenüber den Genehmigungsbehörden, das heißt der Landesebene. In der Hand der Aufgabenträger liegen die Nahverkehrspläne und die Erteilung der Linienverkehrsgenehmigungen. Dies erlaubt eine bessere demokratische Kontrolle durch kommunale Parlamente. Die Aufgabenträger können künftig Anforderungen an das Verkehrsangebot definieren, wenn sie bereit sind, dieses zu finanzieren. Sollte es kein eigenwirtschaftliches Angebot geben oder dieses von wesentlichen Anforderungen abweichen, kann dieser den Verkehrsauftrag nach Maßgabe der EU-Verordnung Nummer 1370/2007 vergeben. Die Novelle passt damit das deutsche Recht an die in der EU-Verordnung vorgesehenen Handlungsmöglichkeiten der Aufgabenträger zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge, Eigenerbringung und Direktvergabe an.

Barrierefreiheit

Ergänzt wird die Novelle um eine Stärkung des Ziels der Barrierefreiheit im Nahverkehrsplan. Vom Ziel vollständiger Barrierefreiheit darf nach einer Übergangsfrist bis 2022 nur noch in begründeten Ausnahmen abgewichen werden. Dies trägt den hohen Investitionskosten für barrierefreie Infrastruktur Rechnung. Denn vor allem die zahlreichen alten Bahnhöfe können nur schrittweise saniert und barrierefrei gestaltet werden. Selbstverständlich wäre eine kürzere Frist wünschenswert gewesen. Fernbusse sollen künftig auch für mobilitätseingeschränkte Menschen nutzbar sein. Nach angemessener Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 2019 müssen sämtliche Fernlinienbusse barrierefrei sein. Neue Fernbusse müssen bereits ab dem 1. Januar 2016 mit mindestens zwei Plätzen für Rohlstuhlnutzer und den entsprechenden Einstiegshilfen (Hublifte) ausgestattet werden.

Liberalisierung Fernbus

Der Buslinienfernverkehr wird mit der Novellierung des PBefG freigegeben. Dadurch werden die Voraussetzungen für ein neues Mobilitätsangebot im

Fernverkehr geschaffen. Im Wettbewerb um den neuen Markt sollen etablierte Verkehrsunternehmen, darunter auch kleine und mittelständische Busunternehmen, ebenso ihre Chance haben wie junge Unternehmen mit innovativen Geschäftsmodellen. Aus ökologischer Sicht spricht viel für Fernbusse. Im Hinblick auf die CO₂-Emissionen ist der Bus sogar das umweltfreundlichste Verkehrsmittel, wie eine Studie im Auftrag des Umweltbundesamts jüngst bestätigte. Danach lagen im Jahr 2011 die spezifischen CO₂-Emissionen pro Kilometer für Busse bei 41,6, für den Zug bei 57,5 und für Pkw bei 139,1 Gramm pro Kilometer. Busse stoßen auch niedrigere Schwefeldioxidemissionen aus als Züge. Nachteile hat der Fernbus bei Stickoxidemissionen, die allerdings bei Fernbussen mit dem neuesten Umweltstandard (Euro VI) durch einen Stickoxiddkatalysator unschädlich gemacht werden. Die Ökobilanz der Schiene verbessert sich allerdings durch den verstärkten Einsatz erneuerbarer Energien schneller als bei Bussen. Mittelfristig ist daher davon auszugehen, dass Fernbusse und Züge im Hinblick auf Umweltfreundlichkeit „auf Augenhöhe“ liegen.

Konkurrenz zwischen Fernbus und Schiene?

Der 80 Jahre alte Eisenbahnschutz und damit die grundsätzliche Versagung der Genehmigung für Fernbuslinien entfällt mit der Novellierung des PBefG. Ein Unterwegbedienungsverbot bei einem Haltestellenabstand bis zu 50 Kilometern oder einer Stunde Reisezeit schützt jedoch den öffentlich finanzierten Schienenpersonennahverkehr (SPNV). Um einen fairen Wettbewerb und die Sicherheit der Fahrgäste zu gewährleisten, gilt besondere Aufmerksamkeit der Qualifikation der Fahrer und der Einhaltung der Sozialvorschriften wie Lenk- und Ruhezeiten. Dazu bedarf es einer wirksamen Kontrolle durch das Bundesamt für Güterverkehr. Den bisherigen Genehmigungsvorbehalt nutzte die DB AG, um selbst zum größten Fernbusbetreiber in Deutschland – und durch den Zukauf von Arriva auch in Europa – zu werden und gleichzeitig konkurrierende Fernbusunternehmen weitgehend vom heimischen Markt fernzuhalten. Zwischen Berlin und Hamburg, den beiden Städten mit

dem höchsten Fahrgastpotenzial auf der Schiene, fahren bereits seit Jahrzehnten Fernbusse im Linienverkehr, ohne dass dies nennenswerte Auswirkungen auf das Fernverkehrsangebot auf der Schiene hatte. Es ist zu erwarten, dass es wie in anderen Ländern zu einem Fernbuslinienetz zwischen allen großen Städten in Deutschland kommen wird. Das Angebot wendet sich vor allem an preisbewusste Menschen, die zudem bereit sind, auf den Komfort und den zeitlichen Vorteil des Bahnreisens zu verzichten. Fernbusse sind daher vor allem für Personen attraktiv, die bisher selbst Auto gefahren oder Mitfahrer in Mitfahrzentralen gewesen sind oder die aus Kostengründen gar nicht fahren konnten. Auf bestimmten Relationen wird es auch zu einer Verlagerung von Billigfliegern auf den Fernbus kommen.

Es muss beobachtet werden, ob die Wettbewerbsbedingungen angemessen sind. Sollten im erheblichen Maße Personen vom mit insgesamt 7 Milliarden Euro durch den Bund geförderten SPNV auf Busse umsteigen, ist das Gesetz zu revidieren.

Es spricht allerdings wenig dafür, dass das Geschäftsmodell von Busbetreibern auf Konkurrenz zum SPNV angelegt ist. Dagegen spricht zum einen, dass Fernbusverkehre außerhalb von Verbundtarifen operieren, so dass zum Beispiel Zeitkartenbesitzer für die Nutzung von Fernbussen extra zahlen müssen. Für Einzelticketnutzer ist ein solches Angebot nur dann attraktiv, wenn keine extra zu zahlende Anschlussfahrt im ÖPNV notwendig wird. Zudem ist der Vertriebskostenanteil am Fahrpreis für ein Busunternehmen, das sich auf relativ kurze Strecken spezialisieren würde, ungleich höher als auf der Langstrecke. Stattdessen werden neue Direktverbindungen geschaffen, die zu einer qualitativen Verbesserung des öffentlichen Verkehrsangebots führen und daher aus Umweltsicht zu begrüßen sind.

// Dr. Anton Hofreiter
// Rüdiger Herzog

Foto: Bushaltestelle Kanzleramt; aufgenommen von Rüdiger Herzog

