

Liberalisierung des Buslinienfernverkehrs in Deutschland

Wettbewerb, Marktentwicklung und Regulierungsrahmen

Studie im Auftrag des Verbandes der Automobilindustrie e.V. (VDA), Berlin

Friedrichshafen, den 1. September 2010

Prof. Dr. Alexander Eisenkopf, Zeppelin University Friedrichshafen
Dipl.-Volksw. Christian Burgdorf, Zeppelin University Friedrichshafen

Inhaltsverzeichnis

1. Der Fernlinienbusmarkt in Deutschland – Problemstellung und Ist-Zustand	3
1.1 Gegenwärtiger regulatorischer Rahmen	3
1.2 Historische Entwicklung	5
1.3 Gegenwärtige Marktsituation	6
1.4 Stand der politischen Diskussion	8
2. Blick ins Ausland	9
3. Szenarien für den Buslinienfernverkehr in Deutschland.....	12
3.1 Das gegenwärtige Regulierungsregime.....	12
3.1.1 Diskussion einschlägiger Rechtfertigungsargumente	12
3.1.2 Bewertung des Regulierungsregimes	16
3.2 Vollständige Liberalisierung: Abschätzung und Bewertung möglicher Entwicklungen	17
3.2.1 Marktformen und Wettbewerb	17
3.2.2 Verkehrsmittelwahl und Marktanteile.....	19
3.3 Mischsysteme und Übergangsszenarien.....	22
3.3.1 Beibehaltung eines formalen Genehmigungssystems	23
3.3.2 Beibehaltung einer Tarifbindung	24
3.3.3 Regulierung und Koordinationsprobleme	24
4. Ergänzende verkehrspolitische Problemfelder des Fernlinienbusverkehrs.....	25
4.1 Externe Effekte und Nachhaltigkeit	25
4.2 Wegekosten und Notwendigkeit einer Bus-Maut	28
5. Zusammenfassende Empfehlungen – zehn Thesen zum Buslinienfernverkehr.....	28
Literaturverzeichnis.....	31

1. Der Fernlinienbusmarkt in Deutschland – Problemstellung und Ist-Zustand

Der Fernlinienbussektor gehört zu den wenigen Wirtschaftsbereichen in Deutschland, die bisher von keiner Liberalisierungswelle erfasst worden sind. Während zentrale Sektoren der Transport- und Logistikwirtschaft seit den 1980er Jahren weit reichende Deregulierungsmaßnahmen erfahren haben, ist der Linienfernverkehr mit Omnibussen nach wie vor starken Beschränkungen unterworfen, die zu Beginn des 20. Jahrhunderts schrittweise implementiert und seit 1934 praktisch nicht mehr verändert worden sind. Dementsprechend unterentwickelt ist der Markt – sofern überhaupt von einem Markt gesprochen werden kann: Fernbuslinien fristen in Deutschland derzeit ein Exotendasein und spielen im Modal Split des Personenfernverkehrs kaum eine Rolle.

Dieser Zustand könnte sich allerdings in absehbarer Zeit deutlich ändern: Die schwarz-gelbe Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag explizit festgeschrieben, dass das nunmehr seit fast 80 Jahren bestehende restriktive Regulierungsregime durch liberale Marktstrukturen ersetzt werden soll,¹ um den Wettbewerb im Fernverkehrssektor zu entfachen und den Nutzern zu ermöglichen, zwischen Omnibus, Eisenbahn und der Eigenerstellung der Verkehrsleistung (MIV) zu wählen.² Welche Ausgestaltungsmerkmale der liberalisierte Markt letztlich im Detail haben wird, ist zwar noch unklar – die Diskussion darüber, wie die Marktstrukturen aussehen sollen, ist jedoch längst entbrannt: Politik, Interessenvereinigungen und Unternehmen haben ihre Positionen in die Debatte eingeworfen und versuchen Einfluss auf die Entscheidungsträger zu nehmen.

Dieses Kurzgutachten soll die Diskussion um eine aktuelle wissenschaftliche Sicht der Dinge ergänzen. Es soll analysiert werden, wie sich mögliche Deregulierungsszenarien auf den Buslinienfernverkehrsmarkt und seine Akteure, den Verkehrssektor insgesamt und auf die Volkswirtschaft auswirken könnten. Die Überlegungen werden mit Erfahrungen aus dem Ausland unterfüttert. Schließlich sollen ergänzende verkehrspolitische Problemfelder des Buslinienfernverkehrs dargestellt sowie zusammenfassende Empfehlungen ausgesprochen werden. Den Einstieg bilden kurze Beschreibungen des gegenwärtigen Regulierungsregimes, seiner historischen Entwicklung und der gegenwärtigen Marktsituation sowie eine kurze Darstellung des aktuellen Stands der politischen Debatte.

1.1 Gegenwärtiger regulatorischer Rahmen

Kernbestandteile des gegenwärtigen Regulierungsregimes sind die §§ 2 und 13 des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG): § 2 Abs. 1 Nr. 3 PBefG (i.V.m. § 9 Abs. 1 Nr. 3 PBefG) legt fest, dass der entgeltliche und geschäftsmäßige Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen in

¹ Vgl. CDU/CSU, FDP (2009), S.37

² Vgl. Deutscher Bundestag (2010), S.4

Deutschland sowohl im Nah- als auch im Fernverkehr³ genehmigungspflichtig ist; in § 13 werden die subjektiven und objektiven Zulassungskriterien⁴ für eine Genehmigung bestimmt. Während die subjektiven Zulassungskriterien des Abs. 1 keine markthemmenden Schranken darstellen – hier geht es etwa um Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Betriebs oder die fachliche Eignung des Antragstellers bzw. seines Geschäftsführers – sind die objektiven Zulassungskriterien des Abs. 2, obschon sie nicht explizit darauf abzielen, dazu geeignet, wirksam das Entstehen eines vitalen Buslinienfernverkehrsmarktes zu verhindern: Nach § 13 Abs. 2 Nr. 2 a) bis c) PBefG darf eine Genehmigung nicht erteilt werden, wenn so genannte *öffentliche Verkehrsinteressen* durch den beantragten Verkehr beeinträchtigt werden, was im Folgenden weiter präzisiert wird. Insbesondere sollen neue Verkehrsangebote nicht genehmigt werden, wenn

- a) der Verkehr mit den vorhandenen Verkehrsmitteln befriedigend bedient werden kann,
- b) der beantragte Verkehr ohne eine wesentliche Verbesserung der Verkehrsbedienung Verkehrsaufgaben übernehmen soll, die vorhandene Unternehmer oder Eisenbahnen bereits wahrnehmen oder
- c) die für die Bedienung dieses Verkehrs vorhandenen Unternehmer oder Eisenbahnen die notwendige Ausgestaltung des Verkehrs innerhalb einer von der Genehmigungsbehörde festzusetzenden angemessenen Frist und, soweit es sich um öffentlichen Personennahverkehr handelt, unter den Voraussetzungen des § 8 Abs. 3 selbst durchzuführen bereit sind.

Schon die Bestimmungen a) und b) schränken die Möglichkeiten für potenzielle Anbieter deutlich ein: Stellt die jeweilige Genehmigungsbehörde fest, dass das neue Angebot die konkrete Verkehrsbedienung gar nicht (etwa bei der Bereitstellung eines bloßen Parallelverkehrs) oder nur unzureichend (was im Ermessen der Behörde liegt) verbessert, wird es nicht bewilligt. Doch selbst, wenn das neue Angebot nach Ansicht der Behörde eine wesentliche Verbesserung darstellt, ist noch lange nicht garantiert, dass das Unternehmen, welches den Genehmigungsantrag gestellt hat, auch tatsächlich zum Zuge kommt; denn zunächst wird laut Bestimmung c) den etablierten Unternehmen die Gelegenheit eingeräumt, innerhalb einer bestimmten Frist das eingereichte Angebot zu übernehmen und selbst durchzuführen. In diesem Zusammenhang müssen die etablierten Anbieter laut § 14 Abs.1 Nr. 1 PBefG vor jeder Genehmigungsentscheidung gehört werden – und erhalten so zahlreiche Informationen über den potenziellen Mitbewerber und sein Vorhaben. § 13 Abs. 3 sieht zudem vor, dass die Tätigkeit

³ Das PBefG differenziert nicht zwischen Nah- und Fernverkehr, insofern ist es für beide Verkehrsarten gültig. Laut Regionalisierungsgesetz (RegG) liegt Nahverkehr vor, wenn „in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt“ (§ 2 RegG). Alles, was nicht Nahverkehr ist, ist Fernverkehr. Linienverkehr ist laut § 42 PBefG eine regelmäßige Verkehrsverbindung zwischen bestimmten Ausgangs- und Endpunkten, gegebenenfalls mit bestimmten Zwischenhalten, wobei letztere ebenso wenig wie ein Fahrplan zwingend vorgeschrieben sind. § 43 PBefG definiert schließlich Sonderformen des Linienverkehrs (Berufsverkehr, Schülerfahrten, Marktfahrten, Beförderung von Theaterbesuchern).

⁴ Alternativ ist auch die Bezeichnung qualitative und quantitative Zulassungskriterien gebräuchlich.

etablierter Anbieter im Entscheidungsprozess berücksichtigt werden soll, sofern es keine größeren Verfehlungen gab. Diese Regelung kommt faktisch einer generellen Bevorzugung der Linienverkehrseigentümer gleich – und gilt zudem auch bei der Neugenehmigung bestehender Linien, die laut § 16 Abs. 2 S. 2 PBefG nach jeweils acht Jahren erfolgen muss. Somit gibt es auch um bestehende Verkehre keinen echten Wettbewerb.

Nicht nur die angebotene Menge bzw. der Marktzugang sind derzeit stark reglementiert – auch die Beförderungsentgelte müssen von der Genehmigungsbehörde bewilligt und anschließend eingehalten werden (Tarifpflicht, § 39 PBefG). Darüber hinaus gibt es mit der Betriebspflicht (§ 21 PBefG, im Kern: Wenn der Betrieb genehmigt ist, muss der jeweilige Anbieter ihn auch durchführen), der Beförderungspflicht (§ 22 PBefG, im Kern: Der Anbieter muss alle Personen befördern, die sich an die Beförderungsbedingungen halten) und der Fahrplanpflicht (§ 40 PBefG, im Kern: Fahrpläne müssen von der Genehmigungsbehörde genehmigt werden) weitere Regulierungsbestimmungen.

Für internationale Verbindungen gilt die im Vergleich zum PBefG deutlich wettbewerbsfreundlichere EWG-Verordnung 684/92 vom 16. März 1992.⁵ Allerdings muss die deutsche Teilstrecke laut § 52 Abs. 1 und Abs. 2 PBefG auf der Grundlage des PBefG genehmigt werden. Somit wird bei einer internationalen Verbindung der Linienbetrieb auf dem innerdeutschen Teil regelmäßig untersagt: Wer im Inland zusteigt, darf erst im Ausland wieder aussteigen. Ähnliche Beschränkungen gelten auch beim so genannten Berlinverkehr (siehe Abschnitt 1.3).

1.2 Historische Entwicklung

Die staatliche Preis- und Mengenkontrolle im Fernlinienbussektor ist eng mit der Entstehung des Eisenbahnnetzes und der Bedeutung des Verkehrsträgers Schiene für den Staat verwoben: Viele Vorläufer- bzw. Gliedstaaten des Deutschen Reichs hatten im 19. Jahrhundert umfangreiche Eisenbahnnetze aufgebaut bzw. private Eisenbahnunternehmen verstaatlicht – zum Teil aus Gründen der Daseinsvorsorge, vor allem aber, um eine solide Einnahmequelle für den Fiskus zu implementieren.⁶ Darüber hinaus dienten die Schienenwege als militärisches Transportsystem und nicht zuletzt auch als nationales Symbol.⁷ Als die Eisenbahn sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr verstärkt Konkurrenz durch den Verkehrsträger Straße erhielt, versuchte der Staat, den drohenden Bedeutungs- und Profitabilitätsverlust seines Verkehrsmittels zu verhindern – und führte nach und nach administrative Regelungen ein, welche die Straße gegenüber der Schiene schwächen sollten.⁸ Den Beginn dieses Prozesses markiert die Verordnung betreffend Kraftfahrzeuglinien von 1919⁹. Es folgten das Gesetz über Kraft-

⁵ Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 684/92 des Rates

⁶ Vgl. Laaser (1991), S.131

⁷ Vgl. ebd., S.123f

⁸ Vgl. ebd., S.136f

⁹ Vgl. ebd., S.138

fahrlinien (1925)¹⁰, die Durchführungsverordnung zum Kraftfahrliiniengesetz (1928)¹¹, die Überlandverkehrsverordnung (1931)¹² und schließlich das Personenbeförderungsgesetz von 1934¹³. Die Restriktionen aus den Anfangstagen des modernen multimodalen Verkehrswesens wurden auch nach dem Zweiten Weltkrieg im Zuge der Gründung der Bundesrepublik Deutschland und im Rahmen der Neufassung des Personenbeförderungsgesetzes im Jahr 1961¹⁴ nicht abgebaut – und bestehen somit in ihren Grundzügen bis heute fort, wobei nach dem Krieg der Aspekt der Daseinsvorsorge als zentrale Begründung für die Existenz eines wettbewerblichen Ausnahmebereichs in den Vordergrund rückte. Laaser nennt darüber hinaus auch fehlende Erfahrungen mit liberalisierten Verkehrsmärkten und den Einfluss von Lobbyisten als zentrale Ursachen für das Ausbleiben einer von politischer Seite initiierten Neuregelung.¹⁵

Auch eine Liberalisierung des Fernlinienbussektors auf dem Rechtsweg stand in der Nachkriegszeit nie ernsthaft in Aussicht. So stellte etwa das Bundesverfassungsgericht 1960 fest, dass Linienverkehr auf der Straße die Bahn schwächen könne, diese aber aufgrund ihrer staatspolitischen sowie wirtschafts- und sozialpolitischen Bedeutung geschützt werden müsse – und somit staatliche Eingriffe gerechtfertigt seien.¹⁶ Ein im Juni 2010 verkündetes Urteil des Bundesverwaltungsgerichts wurde zwar insbesondere in den Medien als wichtiger Schritt in Richtung Liberalisierung eingestuft; nüchtern betrachtet können daraus jedoch kaum signifikante Verbesserungen erwachsen: Das Gericht stellte zwar fest, dass ein geringerer Angebotspreis von der Genehmigungsbehörde prinzipiell als alleiniges Verbesserungskriterium festgelegt werden kann, bestätigte aber zugleich noch einmal ausdrücklich die Möglichkeit für etablierte Unternehmen, innerhalb einer bestimmten Frist die Konditionen des Antragstellers zu übernehmen und die entsprechende Verkehrsdienstleistung selbst anzubieten.¹⁷

1.3 Gegenwärtige Marktsituation

Als direkte Folge des Regulierungsregimes ist das Angebot an Fernlinienbusverbindungen in Deutschland derzeit vergleichsweise dünn gesät. Insgesamt gab es im Jahr 2009 laut Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer (bdo) 4992 private Busfirmen und 5,45 Mrd. Buspassagiere, die meisten davon im Liniennahverkehr. Auf den Fernlinienbussektor entfielen nur rund drei Millionen Passagiere, gerade einmal 71 Unternehmen boten Fernlinienverkehr mit Omnibussen an.¹⁸ Das Statistische Bundesamt nennt für das Jahr 2009 sogar nur zwei Mio. Passagiere und 18 aktive Unternehmen im ersten Quartal 2010 – allerdings wurden hier

¹⁰ Vgl. Dambach (2006), S.62

¹¹ Vgl. Laaser (1991), S.138ff

¹² Vgl. Aberle (2009), S.117ff

¹³ Vgl. Laaser (1991), S.138ff

¹⁴ Vgl. Aberle (2009), S.117ff

¹⁵ Vgl. Laaser (1991), S.158ff

¹⁶ Vgl. ebd., S.155f

¹⁷ Vgl. Bundesverwaltungsgericht (2010)

¹⁸ Vgl. Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer (2010)

nur Betriebe mit jeweils mehr als 250 000 Fahrgästen pro Jahr erfasst.¹⁹ Zum Vergleich: Die Deutsche Bahn hat 2009 nach eigenen Angaben 122,7 Mio. Passagiere im Fernverkehr befördert.²⁰

Rund 100 Fernbuslinien gibt es laut bdo derzeit in Deutschland. Die aktuellen Angebote lassen sich grob in Berlinverkehr, Flughafenzubringer und sonstige Verkehre einteilen. Der Berlinverkehr existiert aufgrund einer historischen Besonderheit: Während der deutschen Teilung sollte West-Berlin auch unabhängig vom Eisenbahnverkehr in der DDR erreicht werden können. Daher wurden Fernlinienverbindungen mit Bussen aus Westdeutschland erlaubt.²¹ Die gegenwärtigen innerdeutschen Linien in die Bundeshauptstadt werden im Prinzip weiterhin auf der Grundlage dieser Genehmigungen betrieben; was unter anderem bedeutet, dass Berlin – von wenigen Ausnahmen abgesehen – immer Start- oder Zielpunkt der Verbindung sein muss. Betreiber der Berlinlinien sind im Wesentlichen vier Unternehmen, die sich zur Berlin Linien Bus GmbH zusammengeschlossen haben: Die beiden dominierenden Betriebe²² in diesem Verbund, die Bayern Express & P. Kühn Berlin GmbH und die Autokraft GmbH, gehören zur Deutschen Bahn; die Haru Reisen OHG und die Bus-Verkehr-Berlin KG sind eigenständige Unternehmen.

Flughafenzubringer gibt es vor allem zu Flughäfen, die vor der Aufnahme des Linienbusverkehrs aus nur unzureichend an den bestehenden öffentlichen Verkehr angeschlossen waren; etwa der Flughafen Frankfurt-Hahn. Auch in diesem Bereich ist die Deutsche Bahn präsent, etwa mit dem Hahn-AirportShuttle von Köln, Mainz, Frankfurt, Idar-Oberstein und Kirn zum Flughafen im Hunsrück.²³ Auch die Busverbindung von Lübeck zum Hamburger Airport wird von einer Bahntochter (Autokraft) angeboten.²⁴

Alle übrigen Fernbuslinien sind in der Regel klassische Nischenangebote, die entweder hinsichtlich der Strecke oder der Uhrzeit nicht im Portfolio der Deutschen Bahn vorhanden waren. So bietet etwa die Firma Jozi Reisen eine Linie zwischen Trier und Aachen durch die Eifel an, die beide Städte rund 45 Minuten schneller als die Bahn miteinander verbindet.²⁵ Die Deutsche Touring hat eine Nachtverbindung von Mannheim nach Hamburg bzw. in der Gegenrichtung im Angebot.²⁶ Die Firma Yourbus nutzt dagegen eine Lücke im Personenbeförderungsgesetz und bietet Gelegenheitsverkehr an, der zustande kommt, indem ein Kunde via Internet einen Bus für eine bestimmte Verbindung reserviert und sich nach und nach weitere Kunden für diese Verbindung anmelden, bis eine bestimmte Mindestteilnehmerzahl erreicht ist und die Reise schließlich (als Gelegenheitsverkehr) stattfindet.²⁷ Prinzipiell könnten sich

¹⁹ Vgl. Statistisches Bundesamt Deutschland (2010)

²⁰ Vgl. Deutsche Bahn AG (2010b)

²¹ Vgl. Saxinger (2010), S.222

²² Vgl. Berlin Linien Bus GmbH (2010)

²³ Vgl. Deutsche Bahn AG (2010c)

²⁴ Vgl. Autokraft GmbH (2010)

²⁵ Vgl. Jozi Reisen GmbH (2010)

²⁶ Vgl. Deutsche Touring GmbH (2010)

²⁷ Vgl. Yourbus GmbH (2010)

so zwischen Zielen regelmäßige Verbindungen zu bestimmten Zeiten entwickeln, die aber rechtlich gesehen allerdings keine Fernlinien sind.

Inzwischen haben einige Unternehmen – im Vorfeld einer möglichen Liberalisierung – Anträge für neue Linien bei den entsprechenden Genehmigungsbehörden gestellt, etwa Veolia im Januar 2010 bei der Bezirksregierung Düsseldorf: Mehrmals täglich sind Verbindungen zwischen Essen und Kiel, Essen und München und Mönchengladbach und München geplant.²⁸

1.4 Stand der politischen Diskussion

Nachfolgend wird ein kurzer Überblick über die aktuelle politische Debatte gegeben. Bei den politischen Parteien lassen sich prinzipiell zwei Lager ausmachen: SPD und Linkspartei sind gegen eine Liberalisierung des Fernlinienbusmarktes – in erster Linie, um die Bahn zu schützen. FDP und Grüne hingegen bilden schon seit geraumer Zeit das Befürworterlager. Unter anderem haben sie in den Legislaturperioden 15 und 16 mehrere Anträge in den Bundestag eingebracht, in denen die jeweilige Bundesregierung aufgefordert wird, einen Entwurf für ein liberalisiertes Personenbeförderungsgesetz vorzulegen.²⁹ Die CDU nahm vor der Bundestagswahl 2009 hinsichtlich einer Liberalisierung eher eine abwartende Haltung ein,³⁰ hat sich zusammen mit CSU und FDP inzwischen aber im Koalitionsvertrag explizit zu einer Reform bekannt. Im Spätherbst 2010 soll sich das Kabinett generell mit der Änderung des PBefG befassen. Das Gesetz muss wegen der seit Dezember 2009 geltenden EG-Verordnung Nr. 1370/2007 ohnehin angeglichen werden, in der es um staatliche Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen im Rahmen von Personenverkehrsangeboten geht.³¹

Seitens der Busunternehmen gibt es unterschiedliche Haltungen: Die großen, potenziellen Markteinsteiger, namentlich die Deutsche Touring und die Veolia, setzen sich mit hohem Engagement für eine Liberalisierung ein. Veolia will die Regelungen der wettbewerbsfreundlichen EWG-Verordnung 684/92 auf den nationalen Buslinienfernverkehr ausdehnen und lehnt im gleichen Atemzug weitere Belastungen in Form einer Busmaut ab.³²

Auch der Verkehrsclub Deutschland (VCD)³³ und der ADAC befürworten eine Liberalisierung. Die Branchenverbände wie der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) und der bdo, hinter denen auch die kleinen Busunternehmen stehen, haben sich hingegen bisher kritisch gegenüber einer Liberalisierung geäußert.³⁴ Die Deutsche Bahn lehnt eine direkte Stellungnahme ab. In einem Interview mit der Tageszeitung Die Welt äußert Bahnchef Grube

²⁸ Vgl. Veolia Verkehr GmbH (2010)

²⁹ Vgl. Deutscher Bundestag (2004), Deutscher Bundestag (2006a), Deutscher Bundestag (2006b)

³⁰ Vgl. Bauer (2009)

³¹ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates

³² Vgl. Veolia Verkehr GmbH

³³ Vgl. Verkehrsclub Deutschland (2010), S.3f

³⁴ Vgl. BGO/VDV (2010), S. 6

Bedenken, weil der Fernverkehr der Bahn unter der Buskonkurrenz leiden und das Staatsziel „Mehr Verkehr auf die Schiene“ konterkariert werden könnte.³⁵ Gleichwohl deutet einiges darauf hin, dass die Bahn bereits ihrerseits an Plänen für einen Einstieg in den (künftigen) Fernlinienbussektor bzw. für intermodale Reaktionen arbeitet. Ersteres wird durch Grube sogar explizit bestätigt: Die Bahn werde sich im Falle einer Öffnung am Fernlinienbusmarkt beteiligen und zusätzliche Busse anschaffen.³⁶

2. Blick ins Ausland

Während der nationale Markt für Buslinienfernverkehre in Deutschland bis heute strikten Wettbewerbsbeschränkungen unterworfen ist, gibt es weltweit bereits seit den 80er Jahren Erfahrungen mit deregulierten Busmärkten. Allerdings gestaltet sich die Praxis in Europa durchaus unterschiedlich. Während nationale Buslinienfernverkehre in Spanien per Ausschreibung organisiert werden, sind die Märkte in Großbritannien, Schweden, Norwegen, Italien und Polen weitgehend dereguliert.³⁷ Von den europäischen Ländern, in denen der Fernlinienbusverkehr eine gewisse Bedeutung hat, soll im Folgenden auf Großbritannien und Schweden eingegangen werden. Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang auch ein kurzer Blick auf die Situation in den USA.

Die frühesten Erfahrungen mit einer Öffnung des Fernverkehrs mit Linienbussen hat man in Großbritannien gemacht. Zwar war auch hier seit dem Road Traffic Act von 1930 der Marktzugang qualitativ und quantitativ beschränkt, doch kam es bereits 1980 durch den Transport Act zu einer weitgehenden Liberalisierung des Marktes.³⁸ Linienfernverkehr sowie Ausflugs- und Urlaubsverkehr wurden von der Konzessionspflicht befreit; dagegen wurden die qualitativen Marktzutrittsbeschränkungen beibehalten.

Der Wegfall der quantitativen Zutrittsbeschränkungen bewirkte zahlreiche Markteintritte, die jedoch an der Dominanz der bereits vor der Deregulierung aktiven Gesellschaften National Bus Company (NBC) und Scottish Transport Group (STG) nichts Wesentliches ändern konnten. Aufgrund der relativ niedrigen Markteintrittsbarrieren im Linienbusgeschäft mag aber bereits die Möglichkeit, dass zusätzlicher Wettbewerb hätte entstehen können, ausgereicht haben, um die Qualität des Angebots bei zugleich sinkendem Preisniveau zu steigern. Im intermodalen Wettbewerb wurde der Schienenverkehr wirksam konkurrenziert, da die Fernbusunternehmen ihr Angebot auf die auch vom Schienenpersonenfernverkehr bedienten aufkommensstarken Städteverbindungen konzentrierten.

Der heutige Markt ist nach zahlreichen Umstrukturierungs- und Privatisierungsrunden teiloligopolistisch bzw. teilmonopolistisch strukturiert. National Express (früher zu NBC gehörend)

³⁵ Vgl. Dalan/Doll (2010)

³⁶ Vgl. ebd.

³⁷ Vgl. Van de Velde (2009), S.15

³⁸ Vgl. Aberle (2009), 225ff

kommt auf einen nationalen Marktanteil von 75 Prozent und dominiert die Verkehre in England und Wales. Der zweite große Anbieter ist die Stagecoach Group mit zehn Prozent Marktanteil, wobei dieses Unternehmen vor allem in Schottland präsent ist und dort eine dominante Stellung innehat. Alle weiteren Anbieter erreichen zusammen ebenfalls einen Marktanteil von zehn Prozent.³⁹ Offenbar begünstigen Produktionsbedingungen, Marktanforderungen und spezifische Rahmenbedingungen des Langstreckenbusverkehrs in Großbritannien eine hohe Marktkonzentration.

Die Bedeutung des Buslinienfernverkehrs für den britischen Modal Split kann aufgrund einer unzureichenden statistischen Erfassung nur geschätzt werden. Laut der aktuellen Verkehrsstatistik sind die Marktanteile der einzelnen Modes generell seit vielen Jahren stabil.⁴⁰ Dem Busverkehr insgesamt (einschließlich Gelegenheitsverkehr) werden rund sechs Prozent der Verkehrsleistung zugerechnet. Laut einer detaillierteren Untersuchung des Busmarktes im Rahmen der National Travel Survey des britischen Department for Transport aus den frühen 1990er Jahren macht der Marktanteil des Fernlinienbusses ein Prozent der gesamten Personenverkehrsleistung aus.⁴¹

Insgesamt wird die Liberalisierung des Fernbusmarktes in Großbritannien positiv bewertet.⁴² Insbesondere wurde keine „dauerhafte Kannibalisierung“ des Schienenverkehrsmarktes festgestellt.⁴³ Bemerkenswert ist die hohe Konzentration im Buslinienmarkt, die allerdings auch mit den besonderen wirtschaftsgeographischen Rahmenbedingungen (Dominanz der Metropolregion London, Insellage) zusammenhängen kann. Diese speziellen Gegebenheiten sind auch für die hohe Relevanz des Berufspendlerverkehrs für den britischen Fernlinienbusverkehr verantwortlich.⁴⁴

Auch der schwedische Fernlinienbusverkehr ist bereits seit längerem liberalisiert, wobei der Markt hier nicht auf einen Schlag, sondern schrittweise geöffnet worden ist. Bis Ende der 1980er Jahre wurden, ähnlich wie derzeit noch in Deutschland, Genehmigungen auf der Basis einer Bedarfsprüfung erteilt, wobei der Bedarf mit der schwedischen Eisenbahngesellschaft SJ abgestimmt wurde. Im Zuge der Reform des schwedischen Eisenbahnwesens im Jahr 1989 kam es zu einer Beweislastumkehr, d.h. die antragstellenden Unternehmen mussten nachweisen, dass ihr neues Angebot bestehende Verkehre nicht schädigt. Diese Beweisführungslast wurde zum 1. Januar 1993 auf die schwedische Staatsbahn SJ übertragen, d.h. der Monopolist im Schienenpersonenfernverkehr musste zeigen, dass er durch Buslinienfernverkehr negativ tangiert wird.⁴⁵ Erst seit 1999 ist der interregionale Busmarkt prinzipiell vollständig liberalisiert. Es wird allerdings noch geprüft, ob es seitens der für den Nahverkehr zuständigen Re-

³⁹ Vgl. Becker et al. (2008), S.56f

⁴⁰ Vgl. Department for Transport (2009), S.14

⁴¹ Vgl. White (2001)

⁴² Vgl. Maertens (2005)

⁴³ Vgl. White (2001)

⁴⁴ Vgl. Becker et al. (2008), S.64ff

⁴⁵ Vgl. KCW GmbH (2008), S.31

georganisationen Einwände gegen die Erteilung einer Linienfernverkehrsgenehmigung gibt. Mit der derzeit politisch diskutierten weitergehenden Deregulierung des regionalen Busverkehrs würde auch diese Hürde obsolet werden.⁴⁶

Seit der Liberalisierung ist der Fernlinienbusmarkt in Schweden stetig gewachsen; allerdings sind die absoluten Größenordnungen relativ überschaubar. Der gesamte schwedische Fernlinienbusmarkt wird auf rund 500 Mio. Personenkilometer (Pkm) geschätzt. Hinsichtlich der Marktanteile gibt es nur Angaben zur Zahl der Reisenden bzw. Fahrten. Die letzte Erhebung des staatlichen Swedish Institute for Transport and Communications Analysis (SIKA) aus dem Jahr 2007 weist für Fern- und Reisebusse einen Marktanteil von sieben Prozent am gesamten Personenverkehr aus; allerdings ist auf bestimmten Routen zwischen Ballungszentren der Marktanteil des Busses deutlich höher (z.B. Göteborg-Oslo: 30 Prozent).⁴⁷

Wie in Großbritannien ist die Struktur des Fernlinienbusmarktes auch in Schweden oligopolistisch geprägt. Größter Anbieter mit ca. 50 Prozent Marktanteil ist Swebus Express, eine Gesellschaft die zum Nobina-Konzern gehört. Relevante Wettbewerber sind nettbuss, insbesondere mit der Marke Säftebussen, und Svenska Bus. Alle anderen Fernlinienbusunternehmen betreiben kein Netz, sondern lediglich einzelne Linien.⁴⁸

Die Regulierung des US-amerikanischen Intercity-Busverkehrs geht bis auf den Motor Carrier Act von 1935 zurück. Es wurden sowohl Linien- als auch Gelegenheitsverkehre reguliert; neben dem Markteintritt waren auch die Tarife genehmigungspflichtig, zudem wurde die Bedienung unrentabler Strecken an die Lizenzvergabe für lukrative Relationen bzw. Netze gekoppelt. Während der Regulierungsphase kam es zu einem schleichenden Bedeutungsverlust der Intercity-Busverkehre. Im Zuge der allgemeinen Liberalisierungsbestrebungen im US-amerikanischen Transportbereich wurden die Interstate-Verkehre im Jahr 1982 durch den Bus Regulatory Reform Act erstmals dereguliert. So wurden die Marktzutrittsbestimmungen gelockert und die obligatorischen Tarife in Margentarife umgewandelt.⁴⁹

Heute ist der Intercity-Busverkehr in den USA vollständig liberalisiert. Zwar existieren noch die üblichen subjektiven Marktzugangsbeschränkungen; darüber hinaus sind die Anbieter in ihrer Strecken- und Preisgestaltung aber vollkommen frei. Routen, die im Interesse der Daseinsvorsorge für die Bevölkerung im ländlichen Raum betrieben werden, können staatlich subventioniert werden. Die Bundesstaaten haben seit 2005 sogar die Pflicht, einen Teil ihrer Subventionen für den öffentlichen Verkehr in den Bussektor zu leiten, falls auf andere Weise die lokalen Mobilitätsbedürfnisse nicht gedeckt werden. Insgesamt ist die Bedeutung des Buslinienfernverkehrs für die Mobilität in den USA jedoch sehr gering. Sein Anteil an der Personenverkehrsleistung ist deutlich kleiner als ein Prozent; der öffentliche Personenfernverkehr wird vom Flugzeug dominiert, was angesichts der in den USA zurückzulegenden Entfernun-

⁴⁶ Vgl. Van de Velde (2009), S.7

⁴⁷ Vgl. Becker et al. (2008), S.71

⁴⁸ Vgl. KCW GmbH (2008), S.32

⁴⁹ Vgl. Aberle (2009), S.214

gen nachvollziehbar ist. Bekannte Buslinienanbieter sind Greyhound Bus und Coach USA. Mittlerweile ist mit Megabus, einer Tochter der britischen Stagecoach, auch ein expliziter Low-Cost Anbieter im (mittleren) Westen der USA unterwegs.⁵⁰

3. Szenarien für den Buslinienfernverkehr in Deutschland

Im nun folgenden Kernteil des Gutachtens sollen unterschiedliche Liberalisierungsszenarien vorgestellt und ihre möglichen Auswirkungen auf die Volkswirtschaft bzw. den Verkehrssektor und seine Akteure – namentlich Staat, Nutzer, etablierte und neue Busunternehmen sowie Deutsche Bahn AG – erläutert werden. Im Zentrum steht dabei die Frage, welche Marktcharakteristika sich entwickeln könnten – im Hinblick auf die Anbieterseite ist vor allem von Interesse, ob sich eine monopolistische, oligopolistische oder polypolistische Angebotsstruktur herausbilden wird und welche Strecken bzw. Streckennetze in welcher Form zu welchem Preisniveau angeboten werden. Hinsichtlich der Nachfrageseite interessiert vor allem, ob die Nutzer das neue bzw. stark aufgewertete Verkehrsmittel Fernlinienbus annehmen – und damit konkret, ob sich ein signifikanter intermodaler Wettbewerb zwischen Bus, Eisenbahn, motorisiertem Individualverkehr (MIV) und gegebenenfalls auch Flugzeug entwickeln kann bzw. welche Modal-Split-Anteile die jeweiligen Verkehrsträger erreichen werden. Schließlich ist auch die Frage von Interesse, ob durch eine Liberalisierung des Fernlinienbussektors zusätzliche Mobilität geschaffen werden kann.

Den Einstieg in den Kernteil bildet eine Beschreibung der Auswirkungen des gegenwärtigen Regulierungsregimes, damit ein direkter Vergleich mit den im Anschluss folgenden Liberalisierungsszenarien möglich wird.

3.1 Das gegenwärtige Regulierungsregime

3.1.1 Diskussion einschlägiger Rechtfertigungsargumente

Anbieterwettbewerb im bodengebundenen Personenfernverkehr ist derzeit kaum vorhanden. Dies liegt zum einen daran, dass die Deutsche Bahn AG im Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) keine ernstzunehmenden Konkurrenten hat – zum anderen am Fehlen eines vitalen Fernlinienbussektors aufgrund der Bestimmungen im PBefG. Da es keinen nennenswerten Fernlinienbussektor gibt, kann zwangsläufig auch kein intermodaler Wettbewerb zwischen Bahn und Bus entstehen. Somit ist die Deutsche Bahn im bodengebundenen Personenfernverkehr faktisch der einzige Anbieter – sofern man sich auf reine Dienstleistungsangebote konzentriert und den MIV als eigenerstellte Verkehrsleistung nicht berücksichtigt, der hinsichtlich des Modal Split klar dominiert.⁵¹

⁵⁰ Vgl. Becker et al. (2008), S.75ff

⁵¹ Vgl. Zumkeller et al. (2005), S.177. Bei innerdeutschen Fernreisen liegen die Modal-Split-Anteile bei 79 Prozent (MIV), elf Prozent (Schiene), acht Prozent (Luft), zwei Prozent (Sonstige).

Durch die Regelungen im PBefG wird die DB AG rechtlich und faktisch in die Lage versetzt, nahezu jedes neue Fernlinienbusangebot zu unterbinden – passiv aufgrund ihres dichten Liniennetzes und ihres umfangreichen Fahrplans und aktiv durch ein eigenes Angebot, falls die jeweilige Genehmigungsbehörde bei einzelnen Angeboten potenzieller Konkurrenten doch eine deutliche Verbesserung der aktuellen Verkehrssituation feststellen sollte. Das gegenwärtige Regulierungsregime vermittelt somit den Eindruck, vor allem ein Schutzprogramm für den Schienenverkehr zu sein.

Auch wenn ein fehlender vitaler Fernlinienbussektor und die Beibehaltung des Status quo im Personenfernverkehr keine ökonomische Optimalsituation vermuten lassen, könnte das gegenwärtige Regulierungsregime aus volkswirtschaftlicher Perspektive dennoch vorteilhaft sein – etwa dann, wenn der Fernlinienbusmarkt ohne staatliche Eingriffe nicht funktionieren kann, also ein so genanntes Marktversagen vorliegt. Dies ist nicht völlig abwegig; schließlich wurde der gesamte Verkehrssektor über Jahrzehnte hinweg als wettbewerblicher Ausnahmerebereich angesehen, bestimmte Teile – etwa das Schienennetz – gelten weiterhin als nicht marktfähig. In den einschlägigen Lehrbüchern zur Volkswirtschaftslehre finden sich regelmäßig fünf Gründe, die unter dem Stichwort „Marktversagen“ staatliche Eingriffe in einem bestimmten Sektor rechtfertigen: Informationsasymmetrien, ein natürliches Monopol, externe Effekte, öffentliche Güter oder ruinöser Wettbewerb.

Informationsasymmetrien liegen streng genommen bereits dann vor, wenn bestimmte Marktteilnehmer nicht – wie im Modell der vollständigen Konkurrenz angenommen – vollständig, kostenlos und ohne entscheidungsrelevante Verzögerungen über das Marktgeschehen informiert sind; in der Realität sind Informationsasymmetrien somit praktisch immer vorhanden. Jedoch ist die Asymmetrie nur in bestimmten Fällen so groß, dass der Markt versagt.⁵² Und auch dann ist keine vollständige Ausschaltung der Marktmechanismen durch eine staatliche Instanz notwendig, da in der Regel markteigene Instrumente, etwa Screening und Signaling, zur Verfügung stehen, um negative Auswirkungen durch Asymmetrien zu dämpfen.⁵³ Für den Buslinienfernverkehr ergibt sich hieraus jedoch kein Erfordernis einer umfassenden Marktregulierung. Allerdings sind Teileingriffe denkbar – etwa Informationspflichten oder subjektive Marktzulassungskriterien.⁵⁴

Natürliche Monopole werden vor allem im Zusammenhang mit netzgebundenen Industrien, also Sektoren mit einem hohen Fixkostenanteil, immer wieder thematisiert. So wurde das Eisenbahnnetz bereits im 19. Jahrhundert als natürliches Monopol eingestuft.⁵⁵ Auf Anbieterseite liegt ein derartiger Zustand vor, wenn ein Produzent den Markt kostengünstiger versorgen kann als mehrere.⁵⁶ Da natürliche Monopole in den betroffenen Bereichen zwar einerseits die (einzige) effiziente Marktlösung sind, andererseits aber aus wohlfahrtsökonomischer Sicht

⁵² Vgl. Fritsch/Wein/Ewers (2003), S.278

⁵³ Vgl. ebd., S.296

⁵⁴ Vgl. ebd., S.313

⁵⁵ Vgl. Knieps (2005), S.22

⁵⁶ Vgl. Schumann/Meyer/Ströbele (1999), S.37

dieselben negativen Eigenschaften haben wie konventionelle Monopole auch, kann ein Staatseingriff erforderlich sein.⁵⁷ Allerdings ist nicht anzunehmen, dass der Betrieb von Fernbussen auf dem öffentlichen Straßennetz von einem einzigen Anbieter kostengünstiger bewerkstelligt werden kann als von mehreren. Insofern scheidet auch die Existenz eines natürlichen Monopols als Begründung für die staatliche Regulierung im Fernlinienbussektor aus.

Auch stellt der Transport mit Fernbussen kein öffentliches Gut dar: Weder Nichtrivalität im Konsum noch Nichtausschließbarkeit von Nichtzahlern – die beiden Definitionskriterien für öffentliche Güter⁵⁸ – sind gegeben.⁵⁹ Hingegen sind negative (technologische) Externalitäten im Fernlinienbussektor – wie überall im Transportbereich – zahlreich vorhanden.⁶⁰ Dabei handelt es sich um Kosten, die einem Wirtschaftssubjekt bzw. der Allgemeinheit durch die Aktivitäten eines anderen Wirtschaftssubjekts entstehen, die der Verursacher aber nicht begleichen muss.⁶¹ Dies führt wiederum zu Fehlallokationen und Wohlfahrtsverlusten, weil aus volkswirtschaftlicher Sicht zu viel von einem bestimmten Gut produziert bzw. konsumiert wird.⁶² Zwar ist es ökonomisch sinnvoll, derartige Externalitäten zu internalisieren, also den Verursachern anzulasten – dafür ist aber kein staatliches Verbot des Verkehrs notwendig (siehe auch Abschnitt 4.1).

Auch die Gefahr eines ruinösen Wettbewerbs kann das aktuelle Regulierungsregime nicht rechtfertigen.⁶³ Zwar besteht die Möglichkeit, dass ein mächtiger Anbieter auf einem liberalisierten Fernlinienbusmarkt einen ruinösen Verdrängungswettbewerb initiiert. Dies ist aber auch auf vielen anderen freien Märkten denkbar und muss im Zweifel durch das Wettbewerbsrecht unterbunden werden. Die Gefahr einer ruinösen verzögerten Kapazitätsanpassung ist im Fernlinienbussektor hingegen deutlich geringer als in anderen Transportbereichen, denn Busse lassen sich relativ leicht verkaufen und einer anderen Nutzung zuführen.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass im Fernlinienbussektor nicht mit einem Marktversagen aufgrund der einschlägigen Lehrbuchursachen zu rechnen ist – und somit auch keine staatlichen Eingriffe gerechtfertigt sind, die auf der Annahme eines klassischen Marktversagens fußen.

Allerdings gibt es unter Umständen weitere Gründe, die ein Eingreifen des Staates rechtfertigen könnten. Vor allem nach dem zweiten Weltkrieg wurde der Schutz der Eisenbahn immer wieder mit der staatlichen Daseinsvorsorge begründet, in diesem Fall also der staatlich garantierten Bereitstellung von Mobilität auch für Bürger in abgelegenen Regionen. Man könnte argumentieren, dass die Deutsche Bahn als „Erfüllungsgehilfe des Staates“ bei der Daseinsvorsorge nicht durch private Fernbusunternehmen geschwächt werden soll. Dies könnte der

⁵⁷ Vgl. Fritsch/Wein/Ewers (2003), S.181

⁵⁸ Vgl. z.B. Schumann/Meyer/Ströbele (1999), S.39

⁵⁹ Vgl. Aberle (2009), S.101

⁶⁰ Vgl. ebd., S.583

⁶¹ Vgl. Knieps (2005), S.11

⁶² Vgl. Aberle (2009), S.100

⁶³ Vgl. ebd., S.102

Fall sein, wenn die Konkurrenten Parallelverkehre auf lukrativen Verbindungen anbieten und die Bahn dort in einen Preiswettbewerb zwingen. Dieses „Rosinenpicken“ seitens der Busunternehmen könnte letztlich dazu führen, dass die DB AG unlukrative SPFV-Verbindungen (vor allem solche mit geringem Auslastungsgrad) einstellt oder – weil dies aus Gründen der Daseinsvorsorge nicht möglich ist – eine zusätzliche staatliche Finanzierung erforderlich wird.⁶⁴ Beides ginge, so die Verfechter dieses Gedankengangs, zu Lasten der Allgemeinheit. In der aktuellen Diskussion führen die Gegner einer Fernbusliberalisierung zudem an, dass Fernlinienbusunternehmen auch den staatlich subventionierten Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) „kannibalisieren“ könnten, weil sie innerhalb von Ballungsräumen mit ihren Fernlinien bei entsprechender Haltestellendichte Nahverkehrsäquivalente sind, die unter Umständen preiswerter oder komfortabler als die ÖPNV-Angebote sein könnten und somit Kunden aus dem Nahverkehrssektor anziehen.⁶⁵

Bei näherer Betrachtung sind die Argumente der Liberalisierungsgegner jedoch nicht stichhaltig. Zwar besteht die Möglichkeit, dass der Schienenpersonenfernverkehr im Liberalisierungsfall tatsächlich Nachteile in Kauf nehmen muss, weil er Marktanteile verliert oder die Bahn – zumindest auf bestimmten Strecken – einer preislichen Konkurrenz ausgesetzt ist. Dies ist allerdings nicht notwendigerweise volkswirtschaftlich von Nachteil. Daseinsvorsorge und DB AG sind nicht untrennbar miteinander verknüpft. Wenn die Bahn aufgrund des Preiswettbewerbs mit Fernbusanbietern auf lukrativen Verbindungen bestimmte staatlich gewünschte, aber wenig lohnende SPFV-Strecken nicht mehr querfinanzieren kann oder will, sollten diese Verbindungen eingestellt und ggf. durch Busverkehr ersetzt werden. Für die Volkswirtschaft kann es kostengünstiger und bedarfsgerechter sein, wenn bestimmte Strecken mit dem Fernlinienbus statt über ökonomisch ineffizienten Schienenverkehr bedient werden. Staatlich gewünschte, aber wirtschaftlich unergiebigere Strecken bzw. Streckennetze sollten generell ohne Verkehrsträgerbindung ausgeschrieben werden; die Unternehmen sollten selbst entscheiden können, ob sie Züge oder Busse fahren lassen wollen. Eine Stilllegung lukrativer ICE-Strecken ist im Übrigen nicht zu erwarten. Hier ist im Wettbewerbsfall eher mit Preissenkungen, unter Umständen auch mit Fahrplananpassungen zu rechnen. Wie in Abschnitt 3.2.1 noch näher begründet wird, gibt es grundsätzlich nur partielle Überschneidungen zwischen den Nachfragergruppen des hochwertigen SPFV (ICE-Strecken) und dem Buslinienfernverkehr. Die bestehende Substitutionslücke aus der Sicht der Nachfrager begrenzt die Wettbewerbswirkungen auf dieses Marktsegment des Schienenverkehrs.

Auch die so genannte „Kannibalisierung“ des Nahverkehrs durch Fernlinienbusverbindungen muss für die Volkswirtschaft keine negativen Konsequenzen haben: Wenn eigenwirtschaftliche Fernlinienangebote auf bestimmten Strecken Nahverkehrsfunktionen übernehmen und ÖPNV-Kunden anziehen, könnten steuerfinanzierte Nahverkehrsangebote entsprechend angepasst werden und somit Staat und Steuerzahler entlasten. Problematisch ist in diesem Zusam-

⁶⁴ Vgl. z.B. Landtag von Baden-Württemberg (2009), S.6f

⁶⁵ Vgl. z.B. Deutsche Bahn AG (2010a), S.4

menhang allerdings die Tatsache, dass flexible Anpassungen an die herrschende Marktsituation aufgrund von langfristigen Verträgen im ÖPNV zumeist schwierig sind. Mittel- und langfristig kann diese Anpassung allerdings erfolgreich durchgeführt werden.

3.1.2 Bewertung des Regulierungsregimes

Nachdem die Rechtfertigungen des gegenwärtigen Regulierungsregimes dargestellt und letztlich widerlegt worden sind, sollen nun die negativen Auswirkungen der derzeit gültigen PBefG-Bestimmungen beleuchtet werden. Leidtragende sind zunächst einmal die Verkehrsnutzer: Ihnen wird eine mögliche Alternative zum SPFV vorenthalten. Zudem ist der Preiswettbewerb aufgrund begrenzten intermodalen Wettbewerbs wenig ausgeprägt. Das Flugzeug kommt als Alternative erst ab einer gewissen Streckenlänge in Frage und ist unter Umständen teurer als die Bahn – und auch das Auto steht nicht immer als Ausweichmöglichkeit zur Verfügung. Menschen ohne eigenes Auto oder finanzschwache Personen können daher derzeit nur eingeschränkt am mobilen Leben teilnehmen. Aufgrund der demografischen Entwicklung und den damit verbundenen Problemen des Rentensystems wird sich, sofern Reformen ausbleiben, die finanzielle Situation vieler Menschen in den kommenden Jahren weiter zuspitzen. Zudem muss damit gerechnet werden, dass die Energiepreise weiter ansteigen und sich vor allem MIV und Luftverkehr verteuern werden. Somit würde Mobilität durch steigende Mobilitätskosten in Zukunft stärker beschränkt werden.

Potenzielle Fernbusunternehmer werden durch die gegenwärtigen PBefG-Regeln ebenfalls in ihren Entwicklungsmöglichkeiten behindert, kreative Ideen werden staatlich unterdrückt. Die hohen Hürden des Personenbeförderungsgesetzes, insbesondere auch die Sonderrechte für etablierte Unternehmen, wirken möglicherweise bereits auf dem Papier abschreckend, so dass viele potenzielle Neuunternehmer gar nicht erst versuchen, sie in der Realität zu überspringen. Auch die Volkswirtschaft insgesamt profitiert nicht, vielmehr hält der Staat Ineffizienzen aufrecht und schadet so der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Abgesehen von ihrer primären Schadwirkung ist die bestehende Wettbewerbs- bzw. Sektorverhinderung auch mit einem erheblichen bürokratischen Aufwand verbunden, der Ressourcen bei Behörden, Gerichten und Unternehmen bindet. Da der Bund nicht nur als Eigentümer der Bahn, sondern auch als Hüter des Gemeinwohls fungieren muss, kann er aufgrund der gesamtwirtschaftlichen Nachteile des Regulierungsregimes nicht als Profiteur gelten. Ob die Deutsche Bahn (und mit ihr in deutlich bescheidenerem Umfang auch andere etablierte Anbieter von Bus- oder Bahnleistungen im Nah- und Fernverkehr) von den gegenwärtigen Regelungen tatsächlich profitiert, kann nicht abschließend beurteilt werden. Einerseits ist die DB AG derzeit in der komfortablen Position, sich im bodengebundenen Fernverkehr keinem intramodalen Anbieterwettbewerb stellen zu müssen. Intermodaler Wettbewerb durch den Bus würde zusätzlichen Effizienzdruck erzeugen, was sich jedoch letztlich als vorteilhaft für das Unternehmen erweisen könnte. Zudem

wäre es möglich, dass die Bahn durch ein kundenfreundlicheres Auftreten und vor allem durch niedrigere Preise Kunden hinzugewinnen kann.

3.2 Vollständige Liberalisierung: Abschätzung und Bewertung möglicher Entwicklungen

Nachdem im vorangegangenen Abschnitt die Auswirkungen des gegenwärtigen Regulierungsregimes auf den Verkehrssektor, einzelne Akteure und die Volkswirtschaft insgesamt beschrieben worden sind, werden nunmehr verschiedene Liberalisierungsszenarien dargestellt und ihre jeweiligen Vor- und Nachteile sowie Potenziale aufgezeigt. Im Folgenden wird zunächst angenommen, dass ein vollständig liberalisierter Markt geschaffen wird. Dies beinhaltet zum einen, dass alle objektiven Zulassungsschranken des PBefG wegfallen, insbesondere auch die Großvaterrechte der etablierten Unternehmen sowie Tarifpflicht, Fahrplanpflicht, Betriebspflicht und Beförderungspflicht. Subjektive Zulassungsschranken bleiben hingegen bestehen, sofern sie notwendig sind, um die Sicherheit der Fahrgäste sowie bestimmte Fahrgastrechte zu gewährleisten. Da es in diesem Szenario keine Streckengenehmigungen gibt, erfolgt die Überprüfung der Einhaltung der subjektiven Zulassungskriterien durch die jeweiligen Unternehmen bei ihrer Konzessionierung.

3.2.1 Marktformen und Wettbewerb

Im Fall einer vollständigen Liberalisierung besteht die Möglichkeit, dass durch intramodalen Wettbewerb im Buslinienfernverkehr und intermodalen Wettbewerb zwischen Bus und Bahn effizientere Strukturen im Fernverkehrssektor entstehen, die sich vorteilhaft auf die Volkswirtschaft auswirken. Sämtliche Aussagen bezüglich der Auswirkungen einer vollständigen Liberalisierung sind allerdings mit Unsicherheiten behaftet, da sich die zukünftigen Entwicklungen nur schwer einschätzen lassen. Dies liegt auch darin begründet, dass es, im Gegensatz etwa zu Großbritannien, in Deutschland vor dem Start der Liberalisierung keinen entwickelten Fernbuslinienmarkt gibt.

Mit Blick auf die Anbieterseite stellt sich zunächst die Frage, welche Marktform sich im Fernlinienbussektor entwickeln wird. Prinzipiell denkbar sind polypolistische, oligopolistische oder monopolistische Strukturen. Vieles spricht dafür, dass sich auf Dauer ein Oligopol etabliert: Zum einen war dies auch auf sämtlichen untersuchten ausländischen Märkten der Fall – zumindest langfristig haben sich dort immer wieder wenige große Anbieter durchgesetzt, die fortan den Markt dominierten. Zum anderen spricht auch die Beschaffenheit des deutschen Bussektors mit vielen kleinen Betrieben, zumeist Anbietern von Gelegenheitsverkehr, und nur sehr wenigen großen Unternehmen relativ klar für die Entstehung eines Oligopols, wobei neben der DB AG z.B. die Deutsche Touring und Veolia als Oligopolisten in Frage kommen. Nicht alle kleinen Busunternehmen dürften über genügend Know-How und Risikobereitschaft

verfügen, um auf dem Fernlinienbusmarkt erfolgreich über einen längeren Zeitraum aktiv zu werden. Auch Zusammenschlüsse sind nicht in großer Zahl zu erwarten. Dennoch könnten einige Kleinunternehmen gerade in der Anfangsphase eines liberalisierten Marktes in der Lage sein, lukrativ erscheinende Nischen zu besetzen. Möglich erscheint auch ein Einstieg größerer kommunaler Nahverkehrsunternehmen. So ist beispielsweise die Hamburger Hochbahn AG schon jetzt an vielen Projekten und Unternehmen außerhalb ihres Kerngeschäfts, dem Betrieb von Bussen, U-Bahnen und Fähren in der Freien und Hansestadt Hamburg, beteiligt. Insgesamt gesehen dürften alle Busunternehmen aber unabhängig von ihrer Größe davon profitieren, dass im Zuge der Liberalisierung die öffentliche Wahrnehmung des Verkehrsmittels Bus verbessert wird.

Marktbestimmend wird auch sein, wie sich ausländische Unternehmen verhalten werden, insbesondere diejenigen, die neben DB AG und Deutscher Touring derzeit internationale Fernbuslinien zwischen Deutschland und Zielen im Ausland anbieten und somit über ausreichend Know-How für den Betrieb von innerdeutschen Verbindungen verfügen. Da sie im einfachsten Fall ihren bestehenden Angeboten lediglich einige innerdeutsche Haltepunkte hinzufügen müssten, dürften gerade Letztere für einen Markteintritt neben Deutscher Bahn, Deutscher Touring und Veolia in Betracht kommen.

Ein großer Unsicherheitsfaktor im Hinblick auf eine Marktformprognose ist auch das Verhalten der DB AG, die bereits heute der größte Anbieter von Bustransportleistungen in Deutschland ist⁶⁶ und aufgrund ihrer Branchenerfahrung und ihrer finanziellen Mittel sehr schnell in einem liberalisierten Umfeld aktiv werden könnte. Zudem verfügt die DB AG über umfangreiches Datenmaterial zu Reiseverhalten und Pendlerströmen und weiß zudem aufgrund der PBefG-Bestimmungen, wer in der Vergangenheit Fernbuslinien beantragt hat und wie die jeweiligen Angebote ausgestaltet waren. Mit ihrem dichten Schienennetz verfügt sie darüber hinaus über ein adäquates Instrument, um Buskonkurrenten einen intensiven intermodalen Wettbewerb zu liefern. So ist denkbar, dass die DB AG auf bestimmten Schienenstrecken über einen begrenzten Zeitraum hinweg Leistungen zu extrem niedrigen Preisen anbieten wird, um Markteintrittsbarrieren zu erhöhen und Busunternehmen fernzuhalten bzw. zu verdrängen. Zwar ist nach dem Ende der Niedrigpreisphase jederzeit wieder ein Markteintritt eines Busunternehmens möglich, jedoch kann die Bahn ihrerseits sofort wieder einen aggressiven Preiswettbewerb starten.

Auch hat die Deutsche Bahn mit der BahnCard oder dem bahn.comfort- und bahn.bonus-Programm wirksame Kundenbindungsinstrumente, die sie bei einem Markteintritt auch im Fernbusbereich einsetzen könnte. Die starke Position der DB AG ist durchaus geeignet, trotz des Abbaus der künstlichen Marktbarrieren einen hochkompetitiven Markt zu verhindern. Schon vor einem Markteintritt könnten potenzielle Wettbewerber derart verunsichert werden, dass sie dauerhaft von einem Engagement im Fernlinienbussektor absehen.

⁶⁶ Vgl. z.B. Kimmerle (2010)

Aus volkswirtschaftlicher Perspektive ist freilich ein Oligopol einem Monopol klar vorzuziehen – und auch einem Polypol. Mehrere Anbieter liefern sich in der Regel einen intensiven Wettbewerb zugunsten der Nachfrager bzw. Konsumenten. Der Wettbewerb kann im Oligopol sogar noch schärfer sein als im Polypol. Außerdem erlaubt eine oligopolistische Marktstruktur die Nutzung von Kostenvorteilen, die für den Busverkehr durch einschlägige Studien bestätigt wurden. Tendenziell gelingt es größeren Busunternehmen Economies of Scale zu realisieren und kosteneffizienter zu produzieren.⁶⁷

Ein zersplitterter Markt hätte zudem auch direkte Nachteile für die Kunden – zumindest dann, wenn kein einheitliches Tarif- bzw. Fahrplansystem vorhanden ist, Anschlüsse nicht abgestimmt werden und große Unsicherheiten bezüglich Qualität und Zuverlässigkeit der einzelnen Unternehmen bestehen.

Für die positive Entwicklung eines vollständig liberalisierten Fernlinienbusmarktes ist hinsichtlich der Anbieterseite neben einer Marktform, die Wettbewerb ermöglicht, auch entscheidend, welche Verbindungen die Wettbewerber ihren Kunden anbieten. Denkbar sind einzelne Linien, vor allem zwischen Großstädten, aber auch flächendeckende Netze. Wahrscheinlich wird es dem Fernlinienbussektor nur mit letzteren gelingen, signifikante Modal-Split-Anteile zu generieren. Werden nur einzelne, insbesondere lukrative Verbindungen angeboten, besteht stets die Möglichkeit, dass die Bahn den intermodalen Wettbewerb durch regional begrenzte, drastische Preissenkungen im SPFV für sich entscheidet – zumindest, wenn es sich um konkurrierende Parallelverkehre handelt. Bei Nischen- bzw. Ergänzungsangeboten ist diese Gefahr deutlich geringer – etwa dort, wo Schienenfernverkehrsangebote nicht vorhanden sind oder ausgedünnt wurden. Denkbar sind auch Zusatzangebote an bestimmten Wochentagen, etwa Freitags und Sonntags, an denen sich die Züge der DB AG auf den Hauptstrecken oftmals in einer kritischen Auslastungssituation befinden – oder durchgehende Verbindungen zwischen zwei Zielen, die die Bahn nur mit knapp bemessenen Umsteigezeiten anbietet. Ebenso könnten spezielle Angebote für Ost-West-Pendler eingeführt werden. Prinzipiell sind derartige Nischen- oder Ergänzungsverbindungen allerdings zumindest zum Teil schon heute möglich – es bleibt unklar, ob sie wegen der restriktiven Regelungen des gegenwärtigen Regimes bisher nicht angeboten worden sind oder sich für Busunternehmen schlicht nicht lohnen.

3.2.2 Verkehrsmittelwahl und Marktanteile

Ob die Nachfrager die auf einem liberalisierten Markt offerierten Angebote annehmen, wird sich letztlich nach einem komplexen Verkehrsmittelwahlprozess entscheiden, bei dem viele unterschiedliche Faktoren eine Rolle spielen: Pünktlichkeit, Flexibilität, Linienumfang oder Sicherheit, psychologische Aspekte⁶⁸, Habitualisierungseffekte und Bindungsinstrumente⁶⁹ –

⁶⁷ Vgl. z.B. von Hirschhausen et al. (2007)

⁶⁸ Vgl. Zumkeller et al. (2005), S.94f

vor allem aber Komfort, Zeit und Preis.⁷⁰ Im Hinblick auf den Fernlinienbus ist vor allem der Preis maßgebend, da er ein wesentliches Kriterium ist, bei dem der Bus gegenüber Bahn, Flugzeug und auch dem MIV regelmäßig Vorteile erzielen kann. Hinsichtlich der Zeit gibt es zwar große Unterschiede zwischen verschiedenen Linien und ihren jeweiligen Eigenschaften; ist etwa eine Bahn-Hochgeschwindigkeitsstrecke vorhanden, fällt der Zeitvorteil der Schiene deutlich größer aus als bei einer nicht elektrifizierten, kurvenreichen Trasse. Selbst im Idealfall ist die Höchstgeschwindigkeit des Fernbusses jedoch auf 100 Kilometer pro Stunde begrenzt, zudem ist auf dem deutschen Autobahnnetz häufig mit Staus oder anderen Behinderungen zu rechnen. Somit ist der Fernlinienbus den anderen Verkehrsmitteln im Hinblick auf das Wahlkriterium Zeit regelmäßig unterlegen – auch dem MIV, der zwar auf demselben Straßennetz stattfindet, aber direkte Tür-zu-Tür-Verbindungen ermöglicht.

Da die Komfortwahrnehmung stark von den individuellen Präferenzen der Nutzer abhängt, sind generelle Aussagen zu diesem Wahlkriterium schwierig. Grundsätzlich bietet die Bahn mehr Bewegungsfreiheit und zumeist ein Bordrestaurant oder Bordbistro, beim Auto hat der Nutzer die volle Kontrolle über seine Fortbewegung und muss zumeist nicht die Bedürfnisse anderer Fahrgäste berücksichtigen. Für den Bus spricht – das zeigen die Erfahrungen im Ausland - dass sich für die Verbraucher eine preiswerte und zuverlässige Beförderungsalternative etabliert hat. Die Gewichtung der einzelnen Faktoren hängt unter anderem stark von der jeweiligen Streckenlänge und dem jeweiligen Reiseanlass ab: Geschäftsreisende sind vergleichsweise wenig preissensibel – für sie zählen eher Schnelligkeit und Komfort.⁷¹ Somit werden sie mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht so häufig mit einem Fernbus reisen – unabhängig davon, wie günstig dieser ist. Allerdings hat die Preissensibilität auch bei Geschäftsreisen in letzter Zeit deutlich zugenommen, was nicht zuletzt die Erfolge der Billigflieger auch in diesem Marktsegment zeigen. Man kann sich daher vorstellen, dass der Buslinienfernverkehr mit qualitativ hochwertigen Angeboten auch eine Marktnische im Bereich preissensibler Geschäftskunden bedienen kann.

Bei Urlaubs- und sonstigen Privatreisen achten die Nutzer hingegen traditionell deutlich stärker auf den Preis⁷²; somit liegen die zielgruppenbezogenen Potenziale für Fernlinienbusverbindungen vor allem in diesen Segmenten. Laut der INVERMO-Studie liegt der Anteil der Geschäftsreisen bei 17 Prozent aller Fernreisen, die von Deutschlands Einwohnern unternommen werden. 21 Prozent sind Urlaubsreisen, 67 Prozent sonstige Privatreisen; 84 Prozent aller Fernreisen finden im Inland statt.⁷³

⁶⁹ Habitualisierungseffekte und Bindungsinstrumente haben im Fernverkehr regelmäßig eine schwächere Wirkung als im Nahverkehr, weil Fernreisen schlicht deutlich seltener stattfinden – im Schnitt sind es in Deutschland pro Einwohner 7,5 bzw. 8,8 Reisen (inkl. Fernpendler) im Jahr (vgl. Zumkeller et al. (2005), S.68). Somit können Fernreisen bezogen auf den einzelnen Nutzer faktisch als Ausnahmeerscheinungen angesehen werden (vgl. Zumkeller et al. (2005), S.94f).

⁷⁰ Vgl. Zumkeller et al. (2005), S.96

⁷¹ Vgl. ebd.

⁷² Vgl. Zumkeller et al. (2005), S.96

⁷³ Vgl. ebd., S.68

Die Preisvorteile des Fernlinienbusses gegenüber den anderen Fernverkehrsmitteln werden in der Literatur derzeit vor allem anhand von Betriebskostenvergleichen aufgezeigt. So gibt von Hirschhausen an, dass Fernlinienbusse bei gleicher Auslastung wie die Bahn (44 Prozent) Kosten von 8,6 Euro pro 100 Personenkilometer aufweisen, während die der Bahn bei rund 9,9 Euro liegen. Bei einer Auslastung der Busse von 60 Prozent fallen die Kosten sogar auf 6,8 Euro. Beim Pkw fallen bei einer Auslastung von 1,5 Personen pro Fahrzeug Kosten von durchschnittlich 26 Euro pro 100 Pkm an, bei 3,5 Personen 11,3 Euro. Das Flugzeug liegt ebenfalls bei 11,3 Euro.⁷⁴ Die eben genannten Zahlen zeigen zwar, dass der Bus hinsichtlich der Kosten allen anderen Verkehrsmitteln überlegen ist – können allerdings die Frage, wie sich diese Kostenvorteile auf die tatsächlichen Nutzerpreise auswirken, nicht beantworten.

Auch die Potenziale des Fernlinienbusses in Bezug auf seinen Modal Split-Anteil lassen sich nur schwer in konkreten Zahlen ausdrücken. Von Hirschhausen und Junior haben es dennoch mit Hilfe einer Conjoint-Analyse versucht: Junior kommt zu dem Ergebnis, dass sich der Modal Split-Anteil des Fernbusses je nach Marktform und dementsprechender Wettbewerbsintensität zwischen neun und 22 Prozent bewegen wird, wobei die Bahn ihren Anteil nahezu halten kann. Verlierer in Juniors Berechnungen ist vor allem der MIV.⁷⁵ Von Hirschhausen rechnet bei einer hohen Netzdichte sogar mit bis zu 28 Prozent Marktanteil auf Strecken von ca. 300 Kilometern Länge. Wie auch Junior geht er davon aus, dass vor allem der MIV Einbußen hinnehmen muss.⁷⁶ Laut internen Berechnungen der DB AG wird das Unternehmen rund eine Mrd. Personenkilometer durch Überlandbusse verlieren.⁷⁷ Dies entspricht bei einer SPFV-Leistung von 34,2 Mrd. Pkm (2007)⁷⁸ einem Rückgang von knapp drei Prozent. Die Bahn selbst rechnet also nur mit marginalen Verlusten.

Insgesamt resultieren aus den unterschiedlichen Qualitätsprofilen von Fernbus und SPFV spürbare Substitutionslücken zwischen diesen Verkehrsmitteln. Die Nachfragerprofile überschneiden sich nur teilweise, so dass die Reisendenverluste vom SPFV zum Bus begrenzt bleiben werden. Trotzdem besteht eine gute Chance, dass durch intermodalen Wettbewerb zwischen Bahn und Bus in Kombination mit dem intramodalen Wettbewerb im Bussektor und dem möglicherweise durch den Einstieg großer ausländischer Anbieter entstehenden intramodalen Wettbewerb im deutschen SPFV die Preise im Fernverkehr insgesamt spürbar sinken werden – unter Umständen so weit, dass sowohl im Bus- als auch im Bahnbereich neue Verkehrsteilnehmer gewonnen werden können. Menschen, die auf günstige Preise angewiesen sind, könnten so (wieder) am mobilen Leben teilhaben. Dies ist eine positiv zu bewertender liberalisierungsbedingter Mobilitäts- und Wohlfahrtsgewinn.

Ob die sehr optimistischen Zuwachsraten beim Modal Split-Anteil des Fernlinienbusses, wie sie etwa Junior oder Hirschhausen annehmen, realisiert werden können, bleibt allerdings of-

⁷⁴ Vgl. von Hirschhausen et al. (2008)

⁷⁵ Vgl. Junior (2006), S.89f

⁷⁶ Vgl. von Hirschhausen et al. (2008), S.7

⁷⁷ Vgl. Dalan/Doll (2010)

⁷⁸ Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2009), S.213

fen. Mitentscheidend wird sein, ob es dem Fernlinienbussektor gelingt, für preissensible Personen eine Alternative zu bestehenden Transportmöglichkeiten darzustellen – wobei mit hoher Wahrscheinlichkeit nur ein dichtes Fernlinienbusnetz, das preislich deutlich unterhalb des DB-Fernverkehrssystems angesiedelt ist, signifikante Modal Split-Anteile generieren kann. In diesem Zusammenhang ist auch wichtig, dass die Preise dauerhaft sowohl deutlich unter den künftigen Bahnpreisen liegen als auch das heutige Preisniveau im Fernverkehrssektor merklich unterschreiten. Bedeutsam für einen Erfolg des Fernlinienbusses wird auch sein, ob es gelingt, ein überschaubares Tarifsystem zu etablieren und hinsichtlich Flexibilität, Komfort und auch Sicherheit einheitliche Standards auf hohem Niveau festzulegen. Auch sektoreigene Bindungsinstrumente, etwa ein Rabattangebot für Vielfahrer ähnlich der BahnCard, könnten ein Erfolgsfaktor sein. Nicht zuletzt sind auch umfangreiche Marketingaktivitäten seitens der Fernlinienbusunternehmen nötig, wobei hier auch die Berichterstattung über die Liberalisierung in den Massenmedien hilfreich sein und das Image des Fernbusses verbessern helfen kann.

Insgesamt betrachtet bietet eine vollständige Liberalisierung viele Vorteile für die Nutzer, insbesondere Wohlfahrtsgewinne durch preisgünstigere Mobilität. Dies ist ein zentrales wirtschaftspolitisches Argument für die Deregulierung. Hinzu kommt eine Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Allokation: Ineffiziente Bahnstrecken werden von den Marktmechanismen aufgedeckt und können durch Busse substituiert werden. Zudem besteht eine reelle Chance, ein wirksames Wettbewerbsregime im Fernverkehrssektor zu schaffen. Die Deutsche Bahn müsste sich unter Umständen einem harten Preiskampf stellen, könnte letztlich im Vergleich aber sogar Marktanteile hinzugewinnen, sofern die angebotene Qualität sich weiter verbessert und das Preisniveau sinkt. Auch die etablierten kleinen und mittelgroßen Busunternehmen müssten nicht mit Nachteilen durch eine Liberalisierung rechnen, da sie – überwiegend Anbieter von Gelegenheitsverkehren – nur in einem sehr begrenzten Umfang vom Linienfernverkehrssektor tangiert werden. Buslinienfernverkehr stellt ein sich neu entwickelndes Marktsegment dar. Diese Entwicklung hat keinen direkten Einfluss auf das Angebot von Gelegenheits- und Freizeitverkehren, Es kommt insbesondere nicht zu einer Verdrängung kleiner und mittlerer Unternehmen aus ihren angestammten Märkten. Allenfalls könnte ein sich entwickelndes niedriges Preisniveau im Buslinienfernverkehr die Zahlungsbereitschaft der Kunden im Gelegenheitsverkehr negativ beeinflussen. Dies ist jedoch eine sehr hypothetische Konstellation. Umgekehrt ergeben sich für die kleinen und mittleren Busunternehmer aber durchaus realistische Chancen durch die Liberalisierung des Fernlinienbusverkehrs, z.B. bei der Bedienung von Nischenmärkten oder als Subunternehmer von Fernbuslinienbetreibern.

3.3 Mischsysteme und Übergangsszenarien

Im Zuge einer vollständigen Liberalisierung würde das System der quantitativen Regulierung des Buslinienfernverkehrs vollumfänglich abgeschafft. Es verbliebe lediglich die Notwendig-

keit einer qualitativen Regulierung, welche aber nicht bei einzelnen Linienverkehrsgenehmigungen, sondern auf der Ebene der Unternehmen ansetzen würde. Sicherheit und Zuverlässigkeit des Buslinienfernverkehrs könnten über die Konzessionierung der Betreiberunternehmen, über periodische Überprüfungen von Betrieben und Fahrzeugen sowie ggf. verschärfte Anforderungen an das Fahrpersonal gewährleistet werden. In jedem Fall obsolet würden die Konzessions-, Tarif-, Beförderungs- und Betriebspflichten der Unternehmer.

Die Diskussion der möglichen Konsequenzen eines solchen lupenreinen Liberalisierungsszenarios hat aufgezeigt, dass trotz der gesamtwirtschaftlichen Vorteile einzelne Akteure hiervon durchaus negativ tangiert sein könnten. Zum einen mag es zu limitierten Marktanteilsverlusten bei der Deutschen Bahn sowie einem gewissen Preisdruck auf Relationen kommen, die jetzt auch vom Fernlinienbus bedient werden. Hier wird zuweilen auch von „Rosinenpicken“ gesprochen. Zum anderen sind die Marktchancen für die große Zahl der mittelständisch geprägten, kleineren Omnibusunternehmen zumindest im Massenmarkt begrenzt, da sich auf dem Fernlinienbusmarkt voraussichtlich eine oligopolistische Marktstruktur mit wenigen Großanbietern entwickeln wird. Daher sollen im Folgenden Optionen geprüft werden, die einzelne Regulierungselemente beibehalten bzw. den Übergang zu einem völlig liberalisierten System in einem zeitlichen Anpassungspfad (phasing out der Regulierung) gestalten.

3.3.1 Beibehaltung eines formalen Genehmigungssystems

Die einfachste Möglichkeit, weiterhin in gewisser Weise marktordnend in den Buslinienfernverkehr einzugreifen, ohne den Grundsatz eines grundsätzlich liberalisierten Marktzugangs zu verletzen, ist die Beibehaltung der Genehmigungspflicht. An diese sollten auch eine Beförderungs- und Betriebspflicht gekoppelt sein. Zur Aufnahme eines Fernlinienbusverkehrs ist dann nach wie vor die Erteilung einer Genehmigung erforderlich; diese wird allerdings lediglich an die üblichen qualitativen, d.h. subjektiven Marktzugangsbeschränkungen geknüpft. Quantitative Marktzugangsbeschränkungen sind dagegen nicht vorgesehen, so dass grundsätzlich für jede Verbindung auch mehrere Konzessionen erteilt werden können.

Die Beibehaltung dieser formellen Genehmigungspflicht würde allerdings einer potenziellen Monopolisierung des Marktes nicht entgegenwirken können. Störungen des Marktgleichgewichts wären für die zuständigen Behörden zwar leichter diagnostizierbar, aber nicht zu verhindern. Trotzdem kann ein solcher vergleichsweise schwacher Eingriff bestimmte Vorteile mit sich bringen. Unter einem solchen Regime ist es möglich, die Einhaltung der an die Konzession zu knüpfenden Beförderungs- und Betriebspflicht zu überwachen. Dies wäre eine Maßnahme, die aus Sicht der Kunden eine gewisse Verlässlichkeit und Überschaubarkeit des Busangebots sichern würde und daher positiv zu bewerten ist. Auch kleineren Anbietern, die Ängste im Hinblick auf den neuen Wettbewerbsmarkt entwickeln, könnte mit einem solchen Instrument zu Markttransparenz und einer zumindest gefühlten Marktordnung verholfen werden.

Auf der anderen Seite verbleiben jedoch die damit verknüpften bürokratischen Erfordernisse und die Bürokratiekosten auf der Seite der Genehmigungsbehörden. Es wäre daher empfehlenswert, einen solchen Konzessionszwang zeitlich zu befristen und nach einer Übergangsperiode mit entsprechenden Lernprozessen der Anbieter und Nachfrager zu einem völlig liberalisierten Markt überzugehen. So könnte ein System nur an subjektive Marktzugangsbeschränkungen orientierter Genehmigungen innerhalb einer Frist von 3-5 Jahren auslaufen. Diese Zeitspanne sollte ausreichen, um genügend Erfahrungen mit der Wettbewerbsdynamik im Fernlinienbusmarkt zu sammeln. Es würde so ohne grundsätzliche Einbußen an Markteffizienz nach einer überschaubaren Gewöhnungsphase ein liberalisierter Markt vorbereitet.

3.3.2 Beibehaltung einer Tarifbindung

Nicht opportun erscheinen dagegen die Beibehaltung einer Tarifbindung im Zuge des Genehmigungszwanges bzw. die staatliche Administration von Preisen. Da der Fahrpreis den zentralen unternehmerischen Aktionsparameter der Busanbieter darstellt, würde eine Genehmigungspflicht für die Tarife die Wettbewerbsdynamik in dem sich entwickelnden Busfernverkehrsmarkt unnötig und unzulässig beschränken. Zudem würden die liberalisierungsbedingten Wohlfahrtsgewinne der Nutzer durch administrierte Preise künstlich reduziert. Während Preisobergrenzen zum Schutz der Konsumenten in einem Wettbewerbsmarkt nicht erforderlich sind, wären Preisuntergrenzen zum Schutz des Schienenpersonenfernverkehrs als kontraproduktiv abzulehnen. Auch die Möglichkeit, dass ein dominanter Anbieter wie die Deutsche Bahn mit Kampfpreisen Wettbewerber aus dem Markt zu verdrängen versuchen könnte, rechtfertigt nicht eine Preisregulierung für den Buslinienfernverkehr. Hier greifen die Instrumente des allgemeinen Wettbewerbsrechts (Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung).

3.3.3 Regulierung und Koordinationsprobleme

Ein häufig genanntes Argument gegen eine vollständige Liberalisierung ist auch die Gefahr, dass es in einem völlig freien Markt an der notwendigen intra- und intermodalen Koordination und Kooperation der Anbieter mangelt, d.h. der Markt nach „Wild-West-Manier“ bedient wird. Diese Befürchtung bezieht sich insbesondere auf Beobachtungen im Zuge der Liberalisierung des Nahverkehrs in Großbritannien, wo etwa die fehlende Abstimmung der Fahrpläne einen Kritikpunkt darstellte.⁷⁹ Ein völlig freier Marktzugang und Marktaustritt könnte zur Folge haben, dass Kunden wegen der Nichteinhaltung von Betriebs- und Fahrplanpflichten und mangelnder Abstimmung des Angebots eher abgeschreckt und damit die positiven Wirkungen der Liberalisierung konterkariert würden. Auch die Anreize für eine intermodale Verknüpfung des Fernlinienbusangebots wären in einem solchen System kaum gewährleistet.

⁷⁹ Vgl. Aberle (2009), S.228

Es bestehen allerdings durchaus berechtigte Zweifel an der praktischen Relevanz eines solchen Szenarios. So erscheint es derzeit kaum realistisch, dass massive Marktzutritte den Fernlinienbusmarkt in chaotischer Weise überschwemmen. Angesichts der erzielbaren Gewinnmargen dürfte keine echte „Goldgräberstimmung“ aufkommen. Dessen ungeachtet bleibt die Öffnung des Fernlinienbusmarktes aber eine wichtige wirtschaftspolitische Aufgabe.

Das Problem der inter- und intramodalen Abstimmung der Verkehrsangebote dürfte bei einem oligopolistisch strukturierten Markt zudem vergleichsweise leicht zu lösen sein. Grundsätzlich sollten die Anbieter selbst ein ausreichendes Eigeninteresse daran haben, ihre Angebote für potenzielle Kunden transparent zu machen und mit anderen Mobilitätsanbietern abzustimmen. Falls der Markt wider Erwarten selbst keine Transparenz über die verfügbaren Verkehrsangebote schafft, bestehen durchaus Anreize für findige Akteure, z.B. über geeignete Internetplattformen Markttransparenz für potenzielle Nutzer zu schaffen.

Eine weitere, deutlich schärfere Eingriffsmöglichkeit besteht in der Beschränkung der Zahl der vergebenen Linienverkehrsgenehmigungen. Die Aufsichtsbehörden würden in diesem Szenario bedarfsorientiert die Angebotskapazitäten auf bestimmten Relationen beschränken, um z.B. die Deutsche Bahn vor zu viel Konkurrenz zu schützen. Eine solche Regelung könnte auch zeitlich begrenzt für maximal 3 bis 5 Jahre eingeführt werden, um den Marktöffnungsprozess zu flankieren. Quantitative Limitierungen des Buslinienangebots lassen sich jedoch aus wettbewerbspolitischer Sicht zumindest langfristig nicht rechtfertigen. Insbesondere muss die Deutsche Bahn ihre Fernverkehrsangebote auch unter Wettbewerbsbedingungen eigenwirtschaftlich gestalten. Einen Schutzzaun für den Schienenpersonenfernverkehr zu errichten, würde lediglich den Zwang zu mehr Effizienz und Marktorientierung seitens des Bahnsystems konterkarieren.

Als Variante dieses Vorschlags wäre vorstellbar, dass seitens der Genehmigungsbehörde nur Konzessionen für Angebotspakete erteilt werden. In diesen Netzen wären dann stark frequentierte und schwach nachgefragte Relationen kombiniert, womit das Problem des Rosinenpickens vermieden würde. Alternativ könnten die Rechte zum Betrieb einer „Rennstrecke“ versteigert werden, um aus den Erlösen Verkehre auf Schwachlaststrecken zu subventionieren. Eine solche umfassende Reglementierung der Angebotsqualitäten sollte jedoch nicht verfolgt werden, da Fernlinienbusverkehr eigenwirtschaftlich erbracht werden sollte; ein das Angebot gestaltende Eingreifen der Behörden erscheint daher nicht opportun.

4. Ergänzende verkehrspolitische Problemfelder des Fernlinienbusverkehrs

4.1 Externe Effekte und Nachhaltigkeit

Es wurde bereits bei der Diskussion möglicher genereller Regulierungserfordernisse des Buslinienfernverkehrs darauf verwiesen, dass (negative) externe Effekte einen Grund für Eingriffe in diesen Markt darstellen könnten. Die Diskussion um externe Effekte und externe Kosten

weist im Verkehrssektor eine hohe Relevanz auf. Durch die Vorhaltung der Infrastruktur und die eigentlichen Transportaktivitäten werden verschiedene negative Externalitäten wie Trennwirkungen und Bodenversiegelungen, Lärm, Luftverschmutzung, Unfälle und Klimaerwärmung verursacht, die Dritte schädigen. Die Nichtberücksichtigung der aus diesen Externalitäten resultierenden externen Kosten führt dazu, dass gemessen am theoretischen Optimum in der Gesellschaft zu viel Verkehr stattfindet, bzw. das Bruttoinlandsprodukt zu verkehrintensiv produziert wird.⁸⁰ Außerdem unterscheiden sich die verschiedenen Verkehrsträger hinsichtlich der von Ihnen verursachten spezifischen externen Kosten, so dass ein Liberalisierungsbedingter Modal Shift hin zum Busverkehr die Bilanz der externen Kosten des Verkehrssektors beeinflussen kann.

In der Literatur wurden die externen Effekte des Verkehrs in den letzten Jahrzehnten umfassend dokumentiert und diskutiert. Die derzeit aktuellsten verfügbaren und am häufigsten zitierten Berechnungen von INFRAS (Bezugsjahr 2005) weisen für Deutschland externe Kosten des Verkehrs von insgesamt ca. 80 Mrd. Euro aus.⁸¹ Allerdings ist die absolute Höhe dieser Kosten umstritten, da die von INFRAS verwendeten methodischen Grundlagen durchaus angreifbar sind. Die verwendeten Berechnungsansätze tendieren zu einem insgesamt stark überhöhten Kostenausweis, insbesondere für den Straßenverkehr.⁸²

Für die Beurteilung der Nachhaltigkeit des Buslinienfernverkehrs im Rahmen dieser Studie spielt dies jedoch keine Rolle, da es hier primär um die Wirkungen möglicher Verlagerungseffekte zwischen Bahn und Bus bzw. Pkw und Bus geht. Für den Bus werden in der INFRAS-Studie aber lediglich 15,6 Euro/1000 Pkm an externen Kosten ausgewiesen; dies ist der niedrigste Wert aller motorisierten Verkehrsmittel. Dagegen erreicht der Schienenverkehr externe Kosten von 21,2 Euro /1000 Pkm. Den Berechnungen liegt die Annahme zugrunde, dass Fernbusse eine Auslastung von 60 Prozent der Sitzplatzkapazität erreichen. Die Auslastung der Züge im Schienenpersonenfernverkehr in Deutschland liegt im Durchschnitt zwischen 40 und 45 Prozent der Sitzplatzkapazität. Damit ist der Bus unter realistischen Annahmen hinsichtlich der Auslastung das aus Umwelt- und Ressourcenperspektive günstigste Verkehrsmittel. Dieses Ergebnis bleibt auch bei entsprechenden Sensitivitätsrechnungen stabil. Selbst bei einer angenommenen Auslastung von nur 50 Prozent errechnen sich spezifische externe Kosten des Busverkehrs von lediglich 18,7 Euro je 1000 Pkm.⁸³ Ein Modal Shift von der Schiene zum Buslinienfernverkehr würde demnach die Externalitätenbilanz des Verkehrs insgesamt verbessern. Dies gilt selbstverständlich auch hinsichtlich des Umsteigens vom Pkw auf den Bus.

⁸⁰ Die Diskussion um die Relevanz so genannter externer Nutzen des Verkehrs soll an dieser Stelle nicht aufgegriffen werden (vgl. diesbezüglich Eisenkopf (2002), S.192ff).

⁸¹ Vgl. INFRAS (2007)

⁸² Frühere Studien wie z.B. das UNITE Projekt für die EU-Kommission errechneten deutlich niedrigere Kostenniveaus. Vgl. zu einer kritischen Würdigung der von INFRAS verwendeten Methoden Eisenkopf (2006).

⁸³ Streng genommen weist die Untersuchung von INFRAS nur die externen Kosten des Busverkehrs insgesamt aus. Die spezifischen externen Kosten des Busfernverkehrs dürften allerdings nicht systematisch nach oben abweichen.

Schaut man auf Primärenergieverbrauch und CO₂-Emissionen des Busverkehrs, ergibt sich ein ähnlich positives Bild. Die entsprechenden Werte liegen laut einer kürzlich vom Heidelberger ifeu-Institut für den Verband Internationale Bustouristik (RDA) durchgeführten Studie deutlich niedriger als bei allen anderen motorisierten Verkehrsmitteln. Selbst in der Potenzialbetrachtung – d.h. bei einer unterstellten Auslastung der Fahrzeuge von 100 Prozent – ist der Bus mit 0,7 l Dieseläquivalenten je 100 Platz-km das energetisch günstigste Fahrzeug. Die Bahn erreicht unter 200 km Fahrstrecke 0,9 l und im Fernverkehr 1,2 l/100 Platz-km, während für den Pkw mit Ottomotor 2,0 l/100 Platz-km zu veranschlagen sind. Deutlich schlechter fällt die Ressourcenbilanz des Flugzeugs aus (4,7 l/100 Platz-km).⁸⁴

Entscheidend ist jedoch nicht dieser theoretische Wert, sondern die Energieeffizienz unter realistischen Einsatzbedingungen, d.h. bei den in der Praxis relevanten Auslastungsgraden. Die relativ schlechte durchschnittliche Auslastung der Bahn führt dazu,⁸⁵ dass Bahnreisen über 200 km 2,7 l Dieseläquivalente je 100 Pkm beanspruchen, während der Reisebus sich nur auf 0,9 l/100 Pkm verschlechtert. Direkt verknüpft mit dem jeweiligen Energieverbrauch sind die Treibhausgasemissionen der betrachteten Verkehrsmittel. Entsprechend hat auch hier der Reisebus mit ca. 20 Gramm CO₂-Äquivalenten/Pkm die Nase vorn, während die Bahn im Langstreckenverkehr mehr als 50 g CO₂/Pkm emittiert.⁸⁶ Laut der zitierten Studie des ifeu-Instituts werden in den kommenden Jahren auch die sonstigen öko- und humantoxischen Emissionen des Reisebusses aufgrund verschärfter Grenzwerte bei neu zugelassenen Bussen stark zurückgehen. Für den Bus spricht ebenfalls der relativ geringe Ressourcenaufwand für die Bereitstellung der Infrastruktur und die Produktion, Wartung und Entsorgung der Fahrzeuge.⁸⁷

In diesem Zusammenhang ist der Hinweis bedeutsam, dass für die Beurteilung eines Verlagerungsszenarios immer die so genannte Aufwuchsbetrachtung relevant ist. So würde der seit langem verkehrspolitisch intendierte Modal Shift vom Pkw hin zur Bahn dazu führen, dass zusätzliche Energie aus Kohlekraftwerken für den Bahnbetrieb benötigt würde, die unter dem Aspekt der CO₂-Emissionen vergleichsweise ungünstig zu bewerten sind. In der Marginalbetrachtung liegen die spezifischen CO₂-Emissionen der Bahn daher deutlich (um ca. ein Drittel) höher als im Durchschnitt aller Bahnverkehre. Dies gilt mutatis mutandis auch für den zusätzlichen Ressourcenaufwand für Infrastruktur und neue Züge.⁸⁸

Für eine Verlagerung von der Bahn oder dem Pkw auf den Fernbus spielen diese Effekte dagegen keine Rolle. Insgesamt wäre daher eine Liberalisierung des Fernbusverkehrs aus Nachhaltigkeitserwägungen absolut wünschenswert.

⁸⁴ Vgl. RDA (2009), S.5

⁸⁵ Die offiziellen Auslastungswerte sind durchaus umstritten. Es gibt zumindest Indizien dafür, dass die von der Bahn geschätzten Verkehrsleistungen und damit die durchschnittliche Auslastung systematisch zu hoch ausgewiesen werden. Eine niedrigere Auslastung würde die Nachhaltigkeitsbilanz des Bahnverkehrs verschlechtern (vgl. Ilgmann (2007b), S.69).

⁸⁶ Vgl. RDA (2009), S.9

⁸⁷ Vgl. ebd., S.26

⁸⁸ Vgl. Ilgmann (2007a), S.72

4.2 Wegekosten und Notwendigkeit einer Bus-Maut

Seitens bahnaffiner Organisationen wie der Eisenbahnergewerkschaft Transnet oder der Allianz pro Schiene wird eine mögliche Liberalisierung des Buslinienfernverkehrs stets unter ein Junktim gestellt: Um Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der Schiene zu vermeiden, wird die Einführung einer Bus-Maut gefordert.

Abgesehen von einer möglichen politischen Zielsetzung, die Finanzierung der Verkehrswege auf eine Nutzerfinanzierung umzustellen – was auch eine Bemaatung des Busverkehrs einschließen würde – besteht kein spezielles Erfordernis einer Bus-Maut aus Wettbewerbsgründen. Wie die jüngste Wegekostenstudie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) für das Jahr 2007 zeigt, erreichen Kraftomnibusse auf dem Straßennetz insgesamt einen Wegekostendeckungsgrad von 141 Prozent. Auf Bundesautobahnen beträgt dieser sogar 312 Prozent, auf Bundesstraßen 174 Prozent. Dagegen kommt die Deutsche Bahn AG im Schienenpersonenfernverkehr nur auf einen Wegekostendeckungsgrad von 56 Prozent; im Jahre 1997 lag der entsprechende Wert noch bei 90 Prozent. Für den Busverkehr sind die Wegekostendeckungsgrade seit 1997 dagegen deutlich gestiegen (1997: 125,9 Prozent auf allen Straßen und 222,1 Prozent auf Bundesautobahnen).

Der Busverkehr deckt demnach vollumfänglich seine Wegekosten. Ob dies über gezahlte Kfz- und Mineralölsteuern oder Infrastrukturentgelte erfolgt, spielt für das Belastungsergebnis keine Rolle. Es besteht nach den vorliegenden Zahlen sogar umgekehrt eine Wettbewerbsverzerrung zu Lasten des Fernbusses. Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang auch, dass nationaler Buslinienfernverkehr sich nicht durch so genannten Tanktourismus der Zahlung der entsprechenden Abgaben entziehen kann. Daher spricht rein aus Wettbewerbsgründen nichts für die Einführung einer Bus-Maut.

5. Zusammenfassende Empfehlungen – zehn Thesen zum Buslinienfernverkehr

Abschließend sollen die zentralen Ergebnisse des vorliegenden Gutachtens in 10 Thesen zusammengefasst werden. Damit werden zugleich verkehrspolitische Handlungsempfehlungen formuliert.

1. Das gegenwärtige Regulierungsregime im Fernlinienbussektor lässt sich weder wirtschafts-, noch sozial- oder staatspolitisch rechtfertigen. Durch die Regelungen im Personenbeförderungsgesetz wird die Entstehung eines vitalen Fernlinienbussektors verhindert. Somit werden unternehmerische Handlungsfreiheiten eingeschränkt und Mobilitätschancen der Nachfrager beschnitten.
2. Das gegenwärtige Regulierungsregime beschränkt insbesondere auch intermodalen Wettbewerb im bodengebundenen Personenfernverkehr. Dieser kann nur entstehen, wenn dem Schienenpersonenfernverkehr ein ausdifferenzierter Fernlinienbussektor gegenübergestellt wird.

3. Die Zulassung des Buslinienfernverkehrs kann aufzeigen, wo Schienenverkehrsangebote nicht den Marktanforderungen entsprechen. Nur im Wettbewerb wird sich erweisen, wo welches Verkehrsmittel effizient eingesetzt werden kann, um eine optimierte und bedarfsgerechte Bedienung der Mobilitätsnachfrage zu gewährleisten. Will die Politik aus Gründen der Daseinsvorsorge bestimmte Strecken oder Streckennetze im Fernverkehr erhalten oder fördern, sind diese verkehrsträgerneutral auszuschreiben.
4. Im Zuge der absehbaren demografischen Entwicklung und der zu erwartenden weiteren Verteuerung von Mobilität werden sich insbesondere die Mobilitätschancen von Bürgern mit geringen Einkommen verringern. Die Liberalisierung des Buslinienfernverkehrs kann dem daraus resultierenden Verlust an gesellschaftlicher Teilhabe entgegenwirken.
5. Angesichts der Rahmenbedingungen und der internen Determinanten wird ein liberalisierter Busfernverkehrsmarkt in Deutschland oligopolistisch geprägt sein. Dies ist aufgrund der damit realisierbaren Größenvorteile und besseren Vernetzungs- und Abstimmungsmöglichkeiten zu begrüßen. Allerdings besteht die Möglichkeit einer Marktdominanz durch die Deutsche Bahn, falls diese den Fernbusmarkt als strategischen Markt besetzt.
6. Der Fernlinienbus in Deutschland dürfte das größte Marktpotenzial aufweisen, wenn es den Anbietern gelingt, flächendeckende Netze zu entwickeln. Dies dürfte in einer oligopolistischen Marktstruktur realisierbar sein. Daneben werden kleinere Anbieter erfolgreich Nischenmärkte besetzen können. Die Omnibusbetreiber werden voraussichtlich auch dadurch profitieren, dass die öffentliche Wahrnehmung des Verkehrsträgers Bus im Zuge der Liberalisierung steigen wird. Insgesamt ergibt sich eine positiv besetzte neue Mobilitätsalternative.
7. Zielgruppe des Buslinienfernverkehrs sind insbesondere preissensible Nachfrager. Neben Pkw-Fahrern, Nutzern von Mitfahrgelegenheiten und Bahnkunden werden auch neue Nachfragerschichten erschlossen werden, deren Fernverkehrsmobilität bisher beschränkt war. Signifikante Modal Split-Anteile des Busses werden sich nur bei einem dichten Busliniennetz bei Preisen deutlich unterhalb des DB-Fernverkehrsniveaus realisieren lassen.
8. Auch aus Umweltgesichtspunkten sollte der Buslinienfernverkehr liberalisiert werden. Die externen Kosten und Ressourcenbeanspruchungen des Busverkehrs sind unter realistischen Annahmen geringer als die der Bahn. Der Umstieg von Pkw- und Bahnnutzern auf den Bus verbessert in jedem Fall die Nachhaltigkeit des Verkehrssystems.
9. Eine Autobahnmaut für Fernlinienbusse ist aus Wettbewerbsgründen nicht erforderlich. Während der Bus seine Infrastrukturkosten deutlich überdeckt, erreicht der SPFV nur einen Wegekostendeckungsgrad von 56 Prozent. Daher besteht streng genommen derzeit sogar eine Wettbewerbsverzerrung zu Lasten des Busses.

10. Aus ökonomischer Sicht ist die sofortige vollständige Liberalisierung des Buslinienfernverkehrs wünschenswert. Als Alternative – auch um Unternehmen und Konsumenten eine gewisse Zeitspanne zu geben, um sich an die Öffnung des Marktes zu gewöhnen und diese zu nutzen - wäre der Politik die temporäre Beibehaltung des Konzessionsystems mit lediglich subjektiven Marktzugangsbeschränkungen zu empfehlen. Nach einer Übergangsphase von maximal fünf Jahren mit entsprechenden Lernprozessen der Anbieter und Nachfrager sollte jedoch auch dieses Instrument einer gefühlten Marktordnung ersatzlos eliminiert werden.

Literaturverzeichnis

- Aberle, Gerd (2009):** Transportwirtschaft. Einzelwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Grundlagen, Oldenbourg, München, 5. Auflage
- Allianz pro Schiene (2010):** Mit Sicherheit Bahn. Warum Sie mit der Eisenbahn am sichersten fahren, Berlin
- Autokraft GmbH (2010):** Traveliner, URL: <http://www.traveliner.de/> (Zugriff: 30.07.2010)
- Bauer, Birgit (2009):** Politik vor der Wahl, in Omnibusrevue, 9/2009, Verkehrspolitik, S. 1-4
- Becker, Martin et al. (2008):** Intercity-Busverkehr in Europa. Endbericht des gleichnamigen Studienprojekts. Lehrstuhl für Energiewirtschaft und Public Sector Management, Working Paper WP-TR-14, Technische Universität Dresden
- Berlin Linien Bus GmbH (Hrsg.); o.V. (2010):** Sommer 2010. Fahrpläne & Preise, URL: http://www.berlinlinienbus.de/download/aktueller_fahrplan.pdf (Zugriff: 30.07.2010)
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2009):** Verkehr in Zahlen 2008/2009, 37. Jahrgang, Deutscher Verkehrs-Verlag, Hamburg
- Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer (Hrsg.); o.V. (2010):** Branchendaten. Fakten zum Busverkehr in Deutschland, URL: <http://www.bdo-online.de/zahlen-fakten/branchendaten/> (Zugriff: 30.07.2010)
- Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer / Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Hrsg.); o.V. (2010):** Gemeinsame Vorschläge zur Änderung des PBefG von VDV / BDO, 10.06.2010
- Bundesverwaltungsgericht (Hrsg.); o.V. (2010):** Parallelverkehr mit Bussen bei deutlichem Preisvorteil gegenüber einer Bahnfahrt kann zulässig sein, Pressemitteilung Nr. 56/2010 zur Entscheidung BVerwG 3 C 14.09, 24.06.2010, URL: http://www.bundesverwaltungsgericht.de/enid/56b6bc25a8a59cf712b7f3593cddf9cd,51d36d7365617263685f646973706c6179436f6e7461696e6572092d093133313034093a095f7472636964092d09353737/Pressemitteilungen/Pressemitteilungen_9d.html (Zugriff: 30.06.2010)
- CDU/CSU, FDP (Hrsg.); o.V. (2009):** Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, URL: <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf> (Zugriff: 30.07.2010)
- Dalan, Marco / Doll, Nikolaus (2010):** Bahnchef Grube fährt mit dem ICE ans Mittelmeer (Interview mit Rüdiger Grube), in Die Welt, 02.07.2010, S.14
- Dambach, Alexander (2006):** Verkehrspolitik auf deutscher und europäischer Ebene: Akteure, Verflechtungen, Handlungsspielräume – dargestellt am Beispiel Straßenbenutzungsgebühren, Inauguraldissertation, Universität Heidelberg, URL: http://deposit.d-nb.de/cgi-bin/dokserv?idn=984731172&dok_var=d1&dok_ext=pdf&filename=984731172.pdf (Zugriff: 30.07.2010)
- Deutsche Bahn AG (Hrsg.); Boeckh, Reinhard et al. (Verfasser) (2010a):** Bahnbrief. Informationen für Entscheidungsträger in Politik und Wirtschaft, April 2010
- Deutsche Bahn AG (Hrsg.); o.V. (2010b):** Geschäftsfeld DB Bahn Fernverkehr, 24.03.2010, URL: http://www.deutschebahn.com/site/ir/dbkonzern__gb__online__2009/de/konzernlageber

icht/geschaeftsfelder/dbbahn__fernverkehr/dbbahn__fernverkehr.html (Zugriff: 30.07.2010)

- Deutsche Bahn AG (Hrsg.); o.V. (2010c):** Hahn-AirportShuttle, URL: http://www.orn-online.de/rheinnahebus/view/angebot/hahn_airport/hahn-airportshuttle.shtml (Zugriff: 30.07.2010)
- Deutscher Bundestag (Hrsg.); o.V. (2004):** Drucksache 15/3953, Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes – Wettbewerb im öffentlichen Personenfernverkehr zulassen (Antrag der FDP-Fraktion), 20.10.2004, URL: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/15/039/1503953.pdf> (Zugriff: 30.07.2010)
- Deutscher Bundestag (Hrsg.); o.V. (2006a):** Drucksache 16/384, Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes – Wettbewerb im öffentlichen Personenfernverkehr zulassen (Antrag der FDP-Fraktion), 18.01.2006, URL: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/003/1600384.pdf> (Zugriff: 30.07.2010)
- Deutscher Bundestag (Hrsg.); o.V. (2006b):** Drucksache 16/842, Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes – Fernlinienbusverkehre ermöglichen (Antrag Fraktion Bündnis 90/Die Grünen), 08.03.2006, URL: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/008/1600842.pdf> (Zugriff: 30.07.2010)
- Deutscher Bundestag (Hrsg.); o.V. (2010):** Drucksache 17/700, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Uwe Beckmeyer, Martin Burkert, Sören Bartol, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD – Drucksache 17/565, 11.02.2010, URL: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/007/1700700.pdf> (Zugriff: 30.07.2010)
- Department for Transport (2009):** Transport Statistics Great Britain – 2009 Edition, URL: <http://www.dft.gov.uk/pgr/statistics/datatablespublications/tsgb/2009edition/sectionone/modalcomparisons.pdf> (Zugriff: 19.07.2010)
- Deutsche Touring GmbH (Hrsg.); o.V. (2010):** Linienbus Hamburg-Frankfurt-Mannheim, URL: <http://www.touring.de/Fahrplan.54.0.html> (Zugriff: 30.07.2010)
- Eisenkopf, Alexander (2002):** Effiziente Straßenbenutzungsabgaben. Theoretische Grundlagen und konzeptionelle Vorschläge für ein Infrastrukturabgabensystem, Hamburg
- Eisenkopf, Alexander (2006):** **Ökonomische Instrumente für einen umweltverträglichen Verkehr – Machbarkeit und Wirksamkeit, in: Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis (TATuP), 15. Jahrgang (2006), Nr. 3, S. 21-30**
- Fritsch, Michael / Wein, Thomas / Ewers, Hans-Jürgen (2003):** Marktversagen und Wirtschaftspolitik. Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, 5. Auflage, Verlag Franz Vahlen, München
- Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz, RegG) vom 27.12.1993,** URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/regg/gesamt.pdf> (Zugriff: 30.07.2010)
- von Hirschhausen, Christian et al. (2007):** Größenvorteile bei Busunternehmen des ÖPNV in Deutschland. Eine vergleichende Effizienzanalyse, Dezember 2007, URL: http://www.tu-dresden.de/wwbwleeg/publications/wp_ea_12_hirschhausen_et_al_2007_benchmarking_economies_of_scale_bus_Germany.pdf (Zugriff: 30.07.2010)
- von Hirschhausen, Christian et al. (2008):** Das Potenzial des Fernlinienbusverkehrs in Deutschland. Chancen für Umwelt, Mobilität und Wettbewerb, Dezember 2008, URL: <http://www.tu-dresden.de/wwbwleeg/publications/>

- wp_tr_15_hirschhausen_et_al_potential_fernlinienbusverkehr_deutschland.pdf (Zugriff: 30.07.2010)
- Ilgmann, Gottfried (2007a):** Die Bahn im Klima-Test, in Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, Nr. 41, 14.10.2007, S. 72
- Ilgmann, Gottfried (2007b):** Noch eine unbequeme Wahrheit, in Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, Nr. 41, 14.10.2007, S. 69
- INFRAS (2007):** Externe Kosten des Verkehrs in Deutschland. Aufdatierung 2005, Gutachten im Auftrag der Allianz pro Schiene, Schlussbericht, Zürich
- Jansson, Kjell (2001):** Sweden, in: Regular Interurban Coach Services in Europe, Report of the Hundred and Fourteenth Round Table on Transport Economics, Conference of Ministers of Transport (CEMT), Paris, pp. 111-137
- Jozi Reisen GmbH (Hrsg.); o.V. (2010):** Busverbindung Trier-Aachen, URL: <http://www.jozi-reisen.de> (Zugriff: 30.07.2010)
- Junior, Lars (2006):** Fernbuslinienverkehre in Deutschland. Analyse des derzeitigen Regulierungsregimes und seiner volkswirtschaftlichen Auswirkungen und Prognose von Modal-Split-Auswirkungen bei einer Deregulierung auf den Personenfernverkehr anhand einer Conjoint-Analyse, Diplomarbeit, Universität zu Köln
- KCW GmbH (Hrsg.); o.V. (2008):** Die Verkehrsmärkte in Schweden und Dänemark: Organisation und Wettbewerb 2000–2007, Berlin
- Kimmerle, Julia (2010):** Stadt, Land, Bus, auf Spiegel Online am 30.05.2010, URL: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/0,1518,697004,00.html> (Zugriff: 30.07.2010)
- Knieps, Günter (2005):** Wettbewerbsökonomie. Regulierungstheorie, Industrieökonomik, Wettbewerbspolitik, Springer, Berlin, Heidelberg, 2., überarbeitete Auflage
- Laaser, Claus-Friedrich (1991):** Wettbewerb im Verkehrswesen. Chancen für eine Deregulierung in der Bundesrepublik, Mohr, Tübingen (Kieler Studien, Nr. 236)
- Landtag von Baden-Württemberg (Hrsg.); o.V. (2009):** Drucksache 14/4112, Linienbusse im öffentlichen Fernverkehr (Antrag der Abg. Dietmar Bachmann u. a. FDP/DVP und Stellungnahme des Innenministeriums), 04.03.2009, URL: http://www.landtag-bw.de/WP14/Drucksachen/4000/14_4112_d.pdf (Zugriff: 30.07.2010)
- Maertens, Sven (2005):** Chancen einer Deregulierung des Intercity-Busverkehrs aus volks- und betriebswirtschaftlicher Sicht, in: Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft (Hrsg.): BuslinienFERNverkehr in Deutschland – Tabu oder Wettbewerbsbelebung?, Schriftenreihe B, Band 289, CD-ROM, Berlin
- Personenbeförderungsgesetz (PBefG)** von 21.03.1961, URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/pbefg/gesamt.pdf> (Zugriff: 30.07.2010)
- RDA (2009) Zweite Studie:** Vergleichende Umweltbilanz des Reisebusses. Analyse der Umwelteinwirkungen verschiedener Reiseverkehrsmittel, eine Studie des IFEU-Instituts im Auftrag des RDA - Internationaler Bustouristik Verband, Heidelberg
- Saxinger, Andreas (2010):** Busfernverkehre im Personenbeförderungsgesetz und in der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007, in Verkehr und Technik, Nr. 6/2010, S. 222-226
- Schumann, Jochen / Meyer, Ulrich / Ströbele, Wolfgang (1999):** Grundzüge der mikroökonomischen Theorie, 7. Auflage, Springer, Berlin, Heidelberg, New York

- Statistisches Bundesamt Deutschland (Hrsg.); o.V. (2010):** 2009: Mehr Fahrgäste im Linienverkehr mit Bussen und Bahnen, Pressemitteilung Nr. 127, 07.04.2010, URL: http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2010/04/PD10__127__461.psml (Zugriff: 30.07.2010)
- Van de Velde, Didier (2009):** Long-Distance Bus Services in Europe: Concessions or Free Market?, International Transport Forum, Discussion Paper 29
- Veolia Verkehr GmbH (Hrsg.); Gilmer, Heinz et al. (Verfasser) (2010):** Freie Fahrt für Fernbuslinien in Deutschland – ein ergänzendes Angebot, URL: <http://www.connex.info/uploadConnex/ConnexGermany/VeoliaVerkehr/Publikationen/2010/Veolia%20Verkehr%20Faktenblatt%20Fernbus.pdf> (Zugriff: 30.07.2010)
- Verkehrsclub Deutschland (Hrsg.); o.V. (2010):** VCD Position Fernlinienbusse, 06/2010, URL: http://www.vcd.org/index.php?eID=tx_nawsecured1&u=0&file=fileadmin/user_upload/redakteure_2010/themen/Fernlinienbusse/20100621_Position_Fernlinienbusse.pdf&t=1280592306&hash=cd62467ae0f7a704c5ad9ba0c6dca17c (Zugriff: 30.07.2010)
- Verordnung (EWG) Nr. 684/92 des Rates** zur Einführung gemeinsamer Regeln für den grenzüberschreitenden Personenverkehr mit Kraftomnibussen, 16.03.1992, URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/consleg/1992/R/01992R0684-20070101-de.pdf> (Zugriff: 30.07.2010)
- Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates** über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der
- Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates**, 23.10.2007, URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:315:0001:0013:DE:PDF> (Zugriff: 30.07.2010)
- White, Peter. R. (2001):** United Kingdom, in: Regular Interurban Coach Services in Europe, Report of the Hundred and Fourteenth Round Table on Transport Economics, Conference of Ministers of Transport (CEMT), Paris, pp. 77-109
- Yourbus GmbH (Hrsg.); Alexander Kuhr (Verfasser) (2010):** Junges Internetunternehmen mischt den Fernbus-Markt auf, Pressemitteilung, 22.06.2010, URL: http://www.deinbus.de/presse/2010-06-21_Vorstellung_PM.pdf (Zugriff: 30.07.2010)
- Zumkeller, Dirk et al. (2005):** Die intermodale Vernetzung von Personenverkehrsmitteln unter Berücksichtigung der Nutzerbedürfnisse (INVERMO), Schlussbericht, März 2005, URL: http://verkehrspanel.ifv.uni-karlsruhe.de/download/INVERMO_Abschluss_Praesentationen/INVERMO_Schlussbericht.pdf (Zugriff: 30.07.2010)