
Stellungnahme zur Anhörung „Reisebusbranche im Umbruch – Wie kann der Branche dabei geholfen werden?“ am Mittwoch, 19. Oktober 2022, 15:00 – 16:30 Uhr im Ausschuss für Tourismus, Deutscher Bundestag

Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), Branchenverband von über 600 Unternehmen des Öffentlichen Personen- und Schienengüterverkehrs und ihren rund 450.000 Beschäftigten, begrüßt die parlamentarischen Beratungen zur aktuellen Situation des Reise- und Fernbusverkehrs. Denn vielerorts sind **Reisebusse** Teil der kommunalen Daseinsvorsorge und decken gemeinsam mit Standardlinienbussen, Gelenkbussen oder Minibussen ÖPNV-Angebote ab. **Fernbusse** wiederum stellen auf der Langstrecke eine wichtige, kostengünstige und umweltfreundliche Alternative zum Autoverkehr dar oder sind in ländlichen Regionen ohne Bahnanschluss die zentrale Fernverkehrsanbindung für viele Bürgerinnen und Bürger.

Welche Rolle spielen Reisebusse im ländlichen Raum?

Reisebusse kommen vor allem als sog. „Überlandbusse“ zur Abdeckung der Schülerverkehre zum Einsatz. Alleine die 300 im VDV organisierten Busunternehmen, die rund 25.000 eigene oder geleaste Fahrzeuge besitzen, mieten bei Subunternehmen bzw. privatwirtschaftlichen Busunternehmen rund 10.000 zusätzliche (Reise-)Busse an. Ohne diese Zusammenarbeit von städtischen/ kommunalen Unternehmen auf der einen Seite und privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen auf der anderen Seite wären viele Nahverkehrsangebote nicht möglich. Im Übrigen sind viele Nahverkehrsunternehmen, bis hin zu Eisenbahnverkehrsunternehmen sog. „Mischbetriebe“, die touristische Verkehre fahren und zugleich in die örtlichen ÖPNV-Angebote eingebunden sind. Kommt es dabei in den Sparten Eisenbahnverkehr oder im Reisebusgeschäft zu Verlusten, kann dies auch negative Auswirkungen auf die örtlichen ÖPNV-Angebote haben.

Welche Rolle spielen Fernbusse im ländlichen Raum?

Fernbussen hingegen kommt in ländlichen Räumen eine andere Bedeutung zu: Sie sind oftmals die einzige Fernverkehrsanbindung für viele Bürgerinnen und Bürger. Hintergrund ist, dass vielerorts über Jahre und Jahrzehnte Eisenbahnstrecken stillgelegt worden sind, die laufende Reaktivierung zeitintensiv ist oder mancherorts nicht mehr möglich ist, weil stillgelegte Strecken in Radwege oder Straßen umgewandelt worden sind. Grundsätzlich sollte jedoch das Ziel verfolgt werden, dass stillgelegte Eisenbahnstrecken reaktiviert werden. Dies betrifft aktuell rund 200 Trassen mit rund 4.000 km Länge alleine in Deutschland. Fast 300 Städte und Gemeinden mit mehr als 3 Millionen Einwohnern wären auf diese Weise wieder an das Schienennetz angebunden. Aber auch dem Schienengüterverkehr stünden durch eine Reaktivierungsoffensive neue Kapazitäten zur Verfügung, zumal neue Strecken das Bestandsnetz entlasten.

Wichtig bleibt dabei auch in Zukunft, dass sich der Fernbusverkehr auf der einen Seite und der Eisenbahnpersonenverkehr auf der anderen Seite sinnvoll ergänzen. So wurde 2012/ 13 im Rahmen der Novelle des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) festgeschrieben, dass die Beförderung von Personen im Fernbus zwischen zwei Haltestellen mit einem Abstand von *bis zu* 50 km grundsätzlich unzulässig ist. Dies gilt auch für die Strecken, auf denen Schienenpersonennahverkehr mit einer Reisezeit *bis zu* einer Stunde betrieben wird. Ferner gilt ein „Verbot der Doppelbedienung“, wenn eine parallele Eisenbahnverbindung vorhanden ist. Besteht hingegen kein ausreichendes Nahverkehrsangebot, kann die Genehmigungsbehörde für einzelne Teilstrecken die Beförderung zulassen.

Dieser damalige PBefG-Kompromiss von Bund, Ländern und Branche hat sich nunmehr seit 10 Jahren bewährt. Unnötige Konkurrenzangebote konnten vermieden werden.

Welche Bedeutung kommt Bussen bei der Mobilitätswende zu?

Der Öffentliche Verkehr mit Bussen und Bahnen ist grundsätzlich sehr klimafreundlich. Berechnungen des Umweltbundesamtes¹ sind zu dem Ergebnis gekommen, dass die CO₂-Emissionen des Linienbusverkehrs, die mit der Infrastruktur- und Energiebereitstellung sowie mit der Nutzung und der Herstellung der Fahrzeuge verbunden sind, mit 88,63g (je Personenkilometer) nicht einmal halb so hoch sind, wie die Emissionen des Autoverkehrs. Hier liegen die CO₂-Emissionen, die mit der Infrastruktur- und Energiebereitstellung sowie mit der Nutzung und Herstellung verbunden sind, bei 194,41g (je Personenkilometer).

Bussysteme, seien es Reisebusse, Fernbusse, Standardlinienbusse, Gelenkbussen oder auch Minibusse, haben darüber hinaus einen weiteren Vorteil für die Sicherstellung der sog. Mobilitätswende. Denn sie sind flexibel und kurzfristig einsetzbar. Vor allem für *schnelle* Angebotsausweitungen sind Busangebote ohne Alternative; vor allem weil der gestartete Ausbau der Eisenbahninfrastruktur oder von Stadtbahnsystemen zeitintensiv ist. Die Studie „Das Jahrzehnt des Busses“ von PricewaterhouseCoopers unter Mitarbeit von Intraplan Consult (März 2021) macht hierfür konkrete Vorschläge. Zu den Empfehlungen gehören unter anderem der stärkere Einsatz von Schnell- und Expressbussen, die weitere Umstellung auf alternative Antriebe oder auch eine Anpassung der ÖPNV-Finanzierung. Handlungsbedarf besteht vor allem im ländlichen Raum, wo der Anteil von Bussen und Bahnen am Modal Split bei nur etwa 5 Prozent liegt.

Welche Maßgaben sind zur Umstellung der Flotten auf alternativer Antriebssysteme sinnvoll?

Bund, Länder und EU unterstützen mit zahlreichen Förderprogrammen die Umstellung der Busflotten auf alternative Antriebe. So sind in Deutschland inzwischen rund 2.000 Linienbusse im Nahverkehr in Betrieb, die nach der Clean-Vehicles-Richtlinie (CVD) als „emissionsfrei“ oder „sauber“² eingestuft werden können. Für die Fortsetzung dieser erfolgreichen Entwicklung ist es grundsätzlich wichtig, dass die Förderkataloge auch in Zukunft **technologieoffen** bleiben. Während sich etwa batterieelektrische Antriebe im Stadtverkehr als praxistauglich erweisen, erscheint es im Überlandverkehr für kurzfristig messbare Effekte bei Umwelt- und Klimaschutz sinnvoll, beispielsweise die Beschaffung von Bussen mit moderner Dieselseltechnologie und die Nutzung von synthetischen Kraftstoffen voranzutreiben.

Welche Maßnahmen können bei der aktuellen Preisentwicklung helfen?

Auch wenn der Öffentliche Verkehr energieeffizient und klimafreundlich ist, benötigen Busse und Bahnen Strom, Gas oder Kraftstoffe; selbst die rund 2.000 Linienbusse, die in Deutschland nach der Clean-Vehicles-Richtlinie (CVD) als „emissionsfrei“ oder „sauber“ eingestuft werden. Diesem Umstand wurde von Bund und Ländern in den vergangenen Monaten noch nicht hinreichend Rechnung getragen. Zwar wurde die ÖPNV-Finanzierung zum Ausgleich von coronabedingten Fahrgeldausfällen oder auch zur Kompensation der Einnahmeverluste durch die Einführung eines „9-Euro-Tickets“ erhöht. Diese Aufstockung beinhaltete jedoch keinen Ausgleich für die drastisch gestiegenen Energiekosten. So sind VDV-eigene Berechnungen zu dem Ergebnis gekommen, dass alleine für das Jahr 2022 eine *weitere* Anpassung der ÖPNV-Finanzierung in Höhe von rund **1,65 Mrd. Euro** nötig sein wird – also nur zur **Kompensation der steigenden Energiekosten** im Nahverkehr. Ferner sind die **Pandemieverluste** im Nahverkehr noch nicht vollständig kompensiert, die aktuell einen weiteren Zuschuss von Bund und Ländern in Höhe von **750 Mio. Euro** erforderlich machen würden. In der Gesamtschau ist an dieser Stelle auch die nach wie vor offene **Stärkung und Sicherung des ÖPNV-Gesamtsystems** zu nennen, für die gegenwärtig **1,5 Mrd. Euro** bereitzustellen wären (Summe: 3,9 Mrd. Euro). Eine ähnliche Situation zeigt sich im Übrigen im Eisenbahnverkehr. Alleine die Beschaffungskosten für Diesel für den Betrieb auf nicht-elektrifizierten Strecken haben sich hier in den letzten Monaten um rund 80 Prozent erhöht.

¹ vgl. „Umweltfreundlich mobil! Ein ökologischer Verkehrsartenvergleich für den Personen- und Güterverkehr in Deutschland“ (März 2021)

² Als „sauber“ gelten Dieselhybridbusse (Plug-In), Dieselbusse mit alternativen Kraftstoffen oder auch Gasbusse (CNG). Als „emissionsfrei“ gelten Oberleitungsbusse (O-Busse), Elektrobussen (Batterie) oder Brennstoffzellenbusse (Wasserstoff).

Weitere Ausgleichsmechanismen von Bund und Ländern sollten somit den Öffentlichen Verkehr mit Bussen und Bahnen berücksichtigen; etwa über eine weitere Anpassung der **Regionalisierungsmittel**.

Entlastungen für die Branche können darüber hinaus durch eine weitere **Absenkung des MwSt-Satzes** im Öffentlichen Personenverkehr festgeschrieben werden. Während etwa im Nahverkehr mit Bussen und Bahnen sowie dem Eisenbahnpersonenfernverkehr die Mehrwertsteuer bereits von 19 auf 7 Prozent abgesenkt ist, wird sie beim Ticketvertrieb im **Fernbusverkehr** nach wie vor in voller Höhe erhoben. Diese unterschiedlichen Maßgaben erscheinen auch deswegen nicht mehr zeitgemäß, als dass die gültige Ermäßigung im ÖPNV seit den späten 1960er Jahren sozial-, umwelt- und Klimaschutzpolitisch begründet wird; also mit Aspekten, die inzwischen gleichermaßen auch für den Fernbusverkehr gültig sind. Aber auch der Europavergleich zeigt, dass die MwSt-Belastung für den Fernbusverkehr in Deutschland unverhältnismäßig hoch ist. Alternativ könnte in einem ersten Schritt auch eine temporäre Absenkung des MwSt-Satzes für den Fernbusverkehr erwogen werden. Beispielhaft kann hier die jüngst beschlossene Absenkung der MwSt auf Gaslieferungen über das Erdgasnetz genannt werden; befristet bis zum 31. März 2024.

Diese Situation wird gegenwärtig durch einen massiven **Personal- und Fachkräftemangel** verschärft. Während etwa im Reise- und Fernbusverkehr bereits heute rund 5.000 Fahrerinnen und Fahrer fehlen (vgl. BDO), sind es im deutschlandweiten ÖPNV bis Ende des Jahrzehnts rund 74.000 Beschäftigte, die in den Ruhestand wechseln werden. Weitere 110.000 Beschäftigte müssen gewonnen werden, um die quantitativen und qualitativen Anforderungen der Verkehrswende umsetzen zu können (vgl. VDV-Akademie).

Wie kann dem akuten Personal- und Fachkräftemangel begegnet werden?

Die aktuellen Probleme in der Personalrekrutierung, insbesondere beim Fahrpersonal Bus, resultieren vor allem aus der bestehenden Schieflage von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt. So ist die anstehende Novellierung des **Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (FEG)** ein wichtiges Werkzeug, um mehr Erwerbsmigrantinnen und -Migranten für die Branche gewinnen zu können. Ferner sind Digitalisierungsschübe in Technik und Arbeitsprozessen, mehr Aus- und Weiterbildung, die Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit sowie die Bindung von Beschäftigten über das Renteneintrittsalter hinaus weitere relevante Maßnahmen, um Arbeitskräfte gewinnen und binden zu können. Aber auch das **Berufskraftfahrer-Qualifikationsgesetz (BKrFQG)** und Änderungen beim **Führerscheinwerb Klasse D/DE** sind wichtige Stellschrauben. Hier geht es gegenwärtig darum,

- die Qualität in der Beherrschung neuer Bustechnologien zu erhöhen (Assistenzsysteme, Antriebstechnologien),
- die **Sprachkompetenz** der aus dem europäischen Ausland, den Balkanstaaten und den Drittstaaten stammenden Fahrerinnen und Fahrern zu verbessern (relevant für die Kommunikation mit Leitstellen, Rettungskräften, Kunden ...),
- die Gesundheit des Fahrpersonals – und damit ihre Arbeitsfähigkeit – langfristig zu sichern.

Konkret schlägt der VDV somit folgende Maßnahmen im Hinblick auf das **Berufskraftfahrer-Qualifikationsgesetz (BKrFQG)** und den **Führerscheinwerb Klasse D/DE** vor:

1. Beibehaltung der BKrFQG-Zeitdeputate für die Qualifizierung im Rahmen der beschleunigten Grundqualifikation (140 Stunden) und der jährlichen Weiterbildung (7 Stunden).
2. Flexibilisierung der Prüfungssprache im Rahmen der beschleunigten Grundqualifikation. Deutsch muss verpflichtend bei den beiden Themenbereichen Kommunikation und Verkehrssicherheit bleiben. Verstärkte Anstrengungen der Busunternehmen, um ihr Fahrpersonal zum Erwerb der deutschen Sprache, mindestens auf Sprachlevel B1 zu qualifizieren.
3. Senkung des Mindestalters für Busfahrerinnen und Busfahrer auf 21 Jahre mit beschleunigter Grundqualifikation, um in Deutschland in der gewerblichen Personenbeförderung tätig sein zu können.
4. Beibehaltung der bestehenden Mindestalter-Regelungen für 18-Jährige mit Berufsausbildung zur Fachkraft im Fahrbetrieb oder zum/r Berufskraftfahrer/in (Personenbeförderung im Linienverkehr bis 50 km Linienlänge). Die Diskussion dazu wurde im Zuge der Einführung des

- BKrFQG in den Jahren 2005/ 06 zwischen den Ministerien, Verbänden und dem DIHK intensiv geführt. An der Begründungslage hat sich u.E. nichts geändert.
5. Integration digitaler Lernmöglichkeiten in die beschleunigte Grundqualifikation und Weiterbildung, um das Lernen für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer selbstorganisierter und effizienter gestalten zu können.
 6. Bildung einer Adhoc-Arbeitsgruppe beim BMDV, die untersucht, ob und in welchem Umfang eine formale Integration der BKrFQG-Qualifizierung in die Fahrausbildung und in diesem Kontext auch eine Reduzierung der gesetzlich vorgeschriebenen Theorie- und Praxisstunden beim Erwerb der Klasse D-Fahrerlaubnis Sinn macht. BKrFQG-Integration und Stundenreduzierung sind aus Sicht des VDV mit einer Reihe von relevanten Fragen verbunden, die einer Diskussion und Beantwortung bedürfen.

Können neue Mobilitätsangebote, wie On-Demand-Verkehre, „smarte Busverkehre“ bzw. autonom fahrende ÖPNV-Shuttle-Angebote den touristischen Individualverkehr in ländlichen Regionen ersetzen?

Hier ist zunächst positiv festzuhalten, dass im Bundeshaushalt 2023 die „Förderung eines verkehrsträgerübergreifenden Mobilitätssystems auf Grundlage des automatisierten, autonomen und vernetzten Fahrens“ (HH-Titel 686 02-729) um rund 12 Mio. Euro aufgestockt worden ist. Ferner ist mit dem „Gesetz zum autonomen Fahren“, mit der kürzlich im Bundesrat beschlossenen Durchführungsverordnung sowie mit der PBefG-Novelle 2021 (§44 PBefG) eine gesetzliche Grundlage geschaffen worden, die grundsätzlich auch ein Roll-Out von ÖPNV-Shuttleangeboten auf SAE-Level 4 (vollautomatisiertes Fahren bzw. Vorstufe zum fahrerlosen Fahren) ermöglicht.

Aus Sicht des VDV ist damit die gute Grundlage für einen weiteren Entwicklungsschritt geschaffen worden, der nicht nur für die Erreichung der Klimaziele relevant ist, sondern *im Zielzustand* auch eine attraktive Alternative zum touristischen Individualverkehr bieten kann. So soll der Fahrgast in Zukunft über eine App den Fahrtwunsch mit Start- und Zielort angeben können. Ähnlich wie bei einer Taxifahrt kommt das Fahrzeug innerhalb eines definierten Zeitraums zur Abholung. Im Hintergrund kombiniert und bündelt ein Algorithmus die Anfragen, sodass der Fahrgast sich die Fahrt mit weiteren Personen teilt. Das On-Demand-Shuttle fährt dann nicht den kürzesten Weg für die einzelne Person, sondern den optimalen Weg aus Sicht der gesamten Nachfrage. Zugleich gilt dabei, dass eine solche „**On-Demand-Mobilität**“ kein Ersatz des liniengebundenen ÖPNV zur Beförderung starker Nachfrageströme entlang der Hauptachsen darstellen kann. Vielmehr stärkt On-Demand-Mobilität die **erste und letzte Meile** und bildet dort eine attraktive Alternative zur Fahrt im Privatauto. Damit dieser Zielzustand und damit ein **Roll-out** erreicht werden kann, erscheinen folgende Maßnahmen zentral, die von Bund und Ländern flankiert werden sollten:

- Finanzierung von Pilotprojekten (5 Reallabore zu je 20 Mio. Euro)
- Etablieren einer Regelfinanzierung und Betriebskostenförderung
- Aufbau von Pilotprojekten mit 15 Fahrzeugen, um Praxiserfahrungen sammeln zu können
- Bereitstellung von heterogenen Gebieten (Verkehr, Raumstruktur, Topographie)
- Entwicklung von Branchenstandards (Auskunft, Buchung, Bezahlung) und Integration in übergeordnete Plattformen wie Mobility *inside* sowie DELFI (deutschlandweite Echtzeitauskunft)
- Förderung von Vorhaben zur Etablierung von Standardschnittstellen
- Förderung von Vorhaben zur Verzahnung von On-Demand-Systemen mit der Fahrzeugtechnik einerseits und Leitstellentechnik andererseits
- Entwicklung von standardisierten Genehmigungsprozessen bzgl. der Betriebsgebiete
- Gebietsübergreifende Kommunikationsmaßnahmen zur Etablierung der neuen Produktgattung
- Förderung zur Gestaltung und Entwicklung autonomer Fahrzeuge für den Betrieb im ÖPNV

In **Summe** wären hierfür von Bund und Ländern zunächst einmalig **100 Mio. Euro** bereit zu stellen, mit denen eine Finanzierung von Pilotprojekten möglich wäre (5 Reallabore zu je 20 Millionen Euro). Darüber hinaus besteht ein zusätzlicher Förderbedarf in Höhe von **50 Mio. Euro** über eine Dauer von 3 Jahren für weitere genannte Maßnahmen.