**Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss**
—
Anfrage Morand Jacques / Gapany Johanna 2017-CE-248
**Ein klarer Rahmen für den Fernbusverkehr**

## I. Anfrage

Am 19. Oktober 2017 kündigte der Bundesrat an, dass er den nationalen und internationalen Fernbusverkehr mit der Einbindung der nationalen Fernbuslinien in das bestehende System des öffentlichen Verkehrs weiterentwickeln wolle. Es handelt sich um eine erste Etappe. Auch sollen Bewilligungen im Einzelfall und nach einer Prüfung durch das Bundesamt für Verkehr erteilt werden.

In derselben Mitteilung sprach sich der Bundesrat zudem dafür aus, dass die Busunternehmen zusammen mit den Kantonen und Gemeinden Mindeststandards schaffen und die Haltestellen entsprechend modernisieren. Hierzu ist zu sagen, dass die Bushaltestellen von den Gemeinden finanziert werden (60 000 Franken für eine Fahrbahnhaltestelle oder 100 000 Franken für eine Bushaltebucht). Dazu kommt der Unterstand, der weitere 60 000 Franken kostet. Infolge der Annahme durch das Parlament der Finanzhilfen für Verkehrsinvestitionen in den Agglomerationen subventioniert der Kanton in bestimmten Fällen die Hälfte der Kosten. In jedem Fall aber gehen diese Infrastrukturen zulasten der Gemeinden, mit einer allfälligen Beteiligung des Kantons. Die Befürwortung des Bundes einer Modernisierung des Fernverkehrs ist unpassend, weil er nicht gleichzeitig die Finanzierung dieser Infrastrukturen unterstützt.

Gewisse Freiburger Gemeinden sahen sich zudem veranlasst, zur möglichen Etablierung des privaten Busunternehmens Domo Reisen, das einzig Fernbuslinien anbietet, Stellung zu nehmen. Die Liberalisierung ist wünschenswert, um das aktuelle Angebot zu verbessern und zu vervollständigen. Vorgängig muss jedoch ein Mobilitätsplan erstellt werden, der die Aufgabenteilung zwischen Gemeinden, Kantonen, Bund sowie privaten und öffentlichen Transportunternehmen eindeutig definiert, um zu verhindern, dass die nicht rentablen Linien vollständig zulasten der Allgemeinheit gehen und die privaten Unternehmen nur die rentablen Linien bedienen. Im Rahmen eines Konzessionssystems, das einzuführen der Bundesrat gegenwärtig nicht gewillt ist, sollten deshalb die Bedingungen für die Nutzung der Infrastrukturen geklärt werden.

Wir stellen dem Staatsrat somit folgende Fragen:

1. Welche Auswirkungen hat die Mitteilung des Bundesrats auf die Entwicklung der Mobilität auf kantonaler Ebene?
2. Hat der Staatsrat vor, die Entwicklung dieser Fernbuslinien zu unterstützen?
3. Ist auf kantonaler Ebene eine Konzession geplant oder zumindest denkbar, um die Bedingungen für die Nutzung der Infrastrukturen festzulegen und ein Zusammenleben zwischen öffentlichen und privaten Transportunternehmen zu ermöglichen?

4. Unterstützt der Staatsrat den Willen des Bundesrats, die Haltestellen zu modernisieren? Falls ja, gedenkt er die Gemeinden, welche die Modernisierung umsetzen müssen, finanziell zu unterstützen?
5. Welche Gemeinden haben sich für eine Bedienung ihres Gebiets durch Domo Reisen ausgesprochen? Welche Bedingungen haben sie gestellt?

*24. Oktober 2017*

## II. Antwort des Staatsrats

### 1. Bericht des Bundesrats zum Personenverkehr

Der Bundesrat präsentierte am 19. Oktober 2017 seinen Bericht zum internationalen Personenverkehr, der sich auch mit dem nationalen Fernbusverkehr befasst. Mit diesem Bericht erfüllte der Bundesrat das Postulat vom 1. September 2014 der nationalrätlichen Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen. Zudem beantwortete er damit die Fragen, die Nationalrat Philippe Nantermod in seiner Motion Liberalisierung des Fernbusverkehrs in der Schweiz vom 17. Dezember 2015 gestellt hatte. Die Stellungnahme des Bundesrats im Bereich des internationalen und nationalen Fernbusverkehrs kann wie folgt zusammengefasst werden:

#### 1.1. Internationaler Fernbusverkehr

Durch die Liberalisierung der nationalen Fernbusverkehre in verschiedenen EU-Staaten, insbesondere in Deutschland und Frankreich, haben die Fernbusverkehre in diesen Ländern erheblich an Beliebtheit gewonnen. Für die Schweiz gelten für den Fernbusverkehr bilaterale und multilaterale Verträge. Im Fernbusverkehr zwischen der Schweiz und den Drittstaaten gilt laut diesen Verträgen die Kooperationspflicht, d. h. die Pflicht, mit einem im betreffenden Staat ansässigen Unternehmen zusammenzuarbeiten. Der Bundesrat will das Kabotageverbot, das die Binnenbeförderungen von Personen innerhalb der Schweiz untersagt und dem Schutz schweizerischer Marktakteure im nationalen Verkehr vor ausländischer Konkurrenz dient, aufrechterhalten. In seinem Bericht betont der Bundesrat zudem, dass er Regulierungs- und Kontrollbedarf bei der Frage der Sicherheit und der Überprüfung der Einhaltung der arbeitsrechtlichen Vorschriften und Sozialstandards sieht. Damit soll eine Verzerrung des innerschweizerischen Marktes verhindert werden[1]. Er befürwortet des Weiteren die Festlegung von einheitlichen Standards für Haltestellen und Busbahnhöfe im internationalen Fernbusverkehr. Aus Sicht des Bundesrats kommt diese Aufgabe in erster Linie den Marktakteuren zu, in geringerem Mass aber auch den Kantonen und Gemeinden, die Haltstellen zur Verfügung stellen. Solche Normen werden dazu führen, dass die Transportunternehmen diese Infrastrukturen modernisieren.

[1] Der Bundesrat prüft einen Beitritt zum Aktionsplan «Road Alliance», den neun europäische Länder (Deutschland, Österreich, Belgien, Dänemark, Frankreich, Italien, Luxemburg, Norwegen und Schweden) unterzeichnet haben, um gegen unlauteren Wettbewerb im Strassentransport vorzugehen.

### 1.2. Nationaler Fernbusverkehr

Das öffentliche Verkehrssystem in der Schweiz ist ein leistungsfähiges System, welches das gesamte Gebiet der Schweiz abdeckt und das auf Harmonisierung, Kooperation und sinnvoll aufeinander abgestimmten Angebotskonzepten basiert. Um dieses System einzurichten, hat die öffentliche Hand grosse Anstrengungen unternommen und viel Geld investiert. Die Bahnlinien des Fernverkehrsnetzes bilden das Rückgrat dieses Systems. Das Fernverkehrsnetz muss von den SBB als Gesamtnetz eigenwirtschaftlich und gemäss Vorgaben der Konzession betrieben werden. Mit der Motion von Nationalrat Philippe Nantermod wird der Bundesrat beauftragt, eine Änderung des Personenbeförderungsgesetzes zu erarbeiten, die den Fernbusverkehr unter die Ausnahmetatbestände des Personenbeförderungsregals stellen würde[2]. Der Bundesrat sprach sich dagegen aus.

Der Bundesrat ist mit anderen Worten dagegen, dass der Fernbusverkehr vom eidgenössischen Konzessionswesen ausgenommen wird; denn das heutige schweizerische Konzessionsrecht sorgt laut Bundesrat für einen regulierten, aber nicht geschlossenen Markt. Innerhalb des heutigen gesetzlichen Rahmens ist die Konzessionierung neuer Fernbusverbindungen mit einer gewissen Integrationspflicht (insbesondere Tarifintegration) in den heute bestehenden öffentlichen Verkehr bereits möglich. Aus Sicht des Bundesrats sollen neue Fernbuslinien «bei Erfüllung der entsprechenden Kriterien» konzessioniert werden und zum öffentlichen Verkehr gehören, soweit sie den bestehenden öffentlichen Verkehr zweckmässig ergänzen. Mit einer solchen Konzession sind die gleichen Rechte und Pflichten verbunden, wie sie die Transportunternehmen des Fern-, Regional- und Ortsverkehrs haben.

Der Ständerrat folgte dem Bundesrat und lehnte die Motion am 11. Dezember 2017 ab, womit sie erledigt ist.

Im Übrigen hat der Nationalrat in der Frühjahrssession (März 2018) eine Motion seiner Verkehrskommission angenommen, die den Bundesrat auffordert, ein nationales Konzept für Busterminals zu erarbeiten – dies, nachdem das Bundesamt für Verkehr nach dem gültigen Recht drei nationale Fernbuskonzessionen erteilt hatte und in der Öffentlichkeit breit über die Pflicht der Gemeinden, entsprechend ausgerüstete Haltestellen für diese Fernbuslinien bereitzustellen, diskutiert worden war. Der Ständerat muss noch über den Vorstoss entscheiden.

## 2. Spezifischer Fall: Konzessionsgesuch des Fernbusunternehmens Domo Reisen

Ende 2016 und Anfang 2017 reichte Domo Reisen beim Bund Konzessionsgesuche für drei Fernbuslinien ein:

> St. Gallen–Zürich–Biel–Lausanne–Genf Flughafen
> Chur–Zürich–Bern–Freiburg–Bulle–Vevey–Sitten
> Zürich Flughafen–Zürich–Basel–Basel Flughafen–Olten–Luzern–Lugano

Die Buslinie Chur–Zürich–Bern–Freiburg–Bulle–Vevey–Sitten ist vor dem Hintergrund einer möglichen direkten Konkurrenz zum RegioExpress (RE) Bulle–Fribourg/Freiburg–Bern, der seit dem 10. Dezember 2017 von der öffentlichen Hand finanziert wird, zu beurteilen.

---

[2]Gemäss Bundesgesetz über die Personenbeförderung (PBG) wird dem Bundesrat die Kompetenz zu einer solchen Befreiung vom Personenbeförderungsregal zugestanden (Art. 5 PBG). Die Ausnahmetatbestände sind in Artikel 8 der Bundesverordnung über die Personenbeförderung (VPB) aufgeführt.

Im Rahmen der Vernehmlassung des Bundesamts für Verkehr (BAV) teilte der Staat Freiburg über das Amt für Mobilität am 17. August 2017 mit, dass er nicht grundsätzlich gegen die Erteilung dieser Konzession innerhalb des von Domo Reisen dargelegten engen Rahmens (zwei Kurspaare pro Tag und Linie laut angegebenem Fahrplan) sei. Innerhalb dieses Rahmens und weil die Zahl der verfügbaren Sitze begrenzt und eine Reservierung Pflicht ist, ist das Risiko einer Konkurrenz für den RE Bulle–Bern aus Sicht des Staats Freiburg nämlich äusserst gering.

Er stellte jedoch folgende Bedingungen:

> Die Eigentümer der Standorte, die für den Halt der Domo-Busse vorgesehen sind, müssen angehört werden (im vorliegenden Fall handelt es sich um die Gemeinden Freiburg und Bulle sowie die TPF).
> Für dieses Konzessionsgesuch müssen dieselben Anforderungen und dasselbe Verfahren gelten wie für den regionalen Personenverkehr (RPV). Dies gilt namentlich für die Bushaltestellen und die Vorgaben des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (BehiG).
> Die Lohn- und Arbeitsverhältnisse müssen dem Schweizer Recht und den Gepflogenheiten der Branche entsprechen.
> Erweiterungen oder Änderungen des Angebots auf den drei geplanten Fernbuslinien sind von vornherein auszuschliessen.

Der Staat Freiburg machte ausserdem klar, dass er gegen eine völlige Freigabe und Liberalisierung des öffentlichen Verkehrs (der in grossen Teilen von Kantonen, Gemeinden und Bund finanziert wird) ist, weil eine Konkurrenzierung durch Fernbuslinien auf den einträglichsten Strecken die Folge wäre, wie das Gesuch von Domo Reisen zeigt: Die geplanten Fernbuslinien verlaufen weitgehend parallel zu bestehenden Bahnlinien, die zu den rentabelsten gehören und die Finanzierung der nicht rentablen Linien ermöglichen.

Am 18. Februar 2018 erteilte das BAV dem Unternehmen Domo Reisen die oben erwähnten Konzessionen, wobei die damit verknüpften Bedingungen insgesamt die Forderungen der meisten Kantone – darunter auch des Kantons Freiburg – berücksichtigen.

Auf der Grundlage dieser Ausführungen beantwortet der Staatsrat die Fragen wie folgt:

1. *Welche Auswirkungen hat die Mitteilung des Bundesrats auf die Entwicklung der Mobilität auf kantonaler Ebene?*

Im internationalen Fernbusverkehr will der Bundesrat das Kabotageverbot aufrechterhalten, um die schweizerischen Marktakteure im nationalen Verkehr vor ausländischer Konkurrenz zu schützen. Im nationalen Fernbusverkehr sieht der Bundesrat ebenfalls keine Rechtsänderung vor. Dieses Angebot muss für eine sinnvolle Ergänzung in das öffentliche Verkehrssystem eingebunden werden. Mit einer Fernbus-Konzession sind die gleichen Rechte und Pflichten verbunden, wie sie die bereits konzessionierten Transportunternehmen haben. In diesem Rahmen sollten die Auswirkungen auf die Entwicklung der Mobilität auf kantonaler Ebene äusserst gering sein.

Es besteht allerdings die Gefahr, dass die Konzessionsgesuche für nationale Fernbuslinien wie im Falle von Domo Reisen lediglich die profitabelsten Linien zum Gegenstand haben. Das heisst, während das Risiko von negativen Auswirkungen von nationalen Fernbuslinien auf das öffentliche Verkehrsnetz und die Qualität der Erschliessung gegenwärtig sehr begrenzt ist, könnte die Gefahr

real werden, wenn immer mehr und immer weitergehende Fernbus-Konzessionen erteilt werden; denn dies könnte zur Folge haben, dass der Kanton mehr für von ihm bestellte Bahnangebote bezahlen muss.

2. *Hat der Staatsrat vor, die Entwicklung dieser Fernbuslinien zu unterstützen?*

Die öffentliche Hand (Bund, Kanton und Gemeinden) hat beträchtliche Summen in die Einrichtung eines öffentlichen Verkehrssystems investiert, welches das gesamte Kantonsgebiet abdeckt, insbesondere mit dem etappenweise Ausbau der RER Fribourg | Freiburg und dem gleichzeitigen Ausbau des Busangebots. Auf der anderen Seite wird sich die Entwicklung des Fernbusangebots aller Voraussicht nach auf die rentabelsten Linien beschränken, was das Gleichgewicht des heutigen Systems gefährdet.

Deshalb ist der Staatsrat zwar nicht grundsätzlich gegen die Erteilung solcher Konzessionen, doch wird er sie nur unterstützen, solange sie die bestehenden Linien nicht in Frage stellen. Das Fernbusangebot muss das schweizerische öffentliche Verkehrssystem ergänzen und dessen Entwicklung muss innerhalb dieses Systems geschehen.

3. *Ist auf kantonaler Ebene eine Konzession geplant oder zumindest denkbar, um die Bedingungen für die Nutzung der Infrastrukturen festzulegen und ein Zusammenleben zwischen öffentlichen und privaten Transportunternehmen zu ermöglichen?*

Für die Erteilung von Konzession für den Fern- und Regionalverkehr ist der Bund zuständig (Bundesgesetz vom 20. März 2009 über die Personenbeförderung).

4. *Unterstützt der Staatsrat den Willen des Bundesrats, die Haltestellen zu modernisieren? Falls ja, gedenkt er die Gemeinden, welche die Modernisierung umsetzen müssen, finanziell zu unterstützen?*

Der Bundesrat gab in seinem Bericht an, dass er die Festlegung von einheitlichen Standards für Haltestellen und Busbahnhöfe im internationalen Fernbusverkehr befürworte, damit die Busunternehmen diese Infrastrukturen modernisieren, was nötig sei, weil «in den bislang als Busbahnhöfe fungierenden Installationen teilweise rudimentäre Einrichtungen wie z. B. Toiletten oder gedeckte und beheizte Warteräume [fehlen]». Und weiter: «Diese Aufgabe [das Festlegen von Standards] kommt in erster Linie den Marktakteuren zu, aber auch den Kantonen und Gemeinden, die Haltestellen zur Verfügung stellen.» Gegenwärtig gibt es jedoch keinen gesetzlichen Auftrag für die Kantone oder Gemeinden, solche Standards festzulegen. Bevor Präzedenzen geschaffen werden, die sich als problematisch erweisen könnten, muss bekannt sein, welche Rahmenbedingungen der Bundesrat dem Bundesparlament für das schweizerische Busbahnhofnetz und insbesondere für die faktische und finanzielle Verantwortung der verschiedenen privaten und öffentlichen Akteure in der Schaffung und Entwicklung dieses Netzes vorschlägt, falls die vom Nationalrat angenommene Motion auch im Ständerat eine Mehrheit findet.

In diesem Sinne begrüsst der Staatsrat den Willen des Bundesrats und des Bundesparlaments, die Bushaltestellen und -bahnhöfen für den internationalen Fernverkehr zu modernisieren. Er sieht hingegen keine finanzielle Unterstützung für diese Arbeiten vor. Der Bau und die Sanierung von Bushaltestellen und -bahnhöfen für den internationalen Fernverkehr fallen nämlich nicht in die Zuständigkeit der Gemeinden oder Kantone.

Dem ist anzufügen, dass der Wunsch des Bundesrats nach einheitlichen Standards für Haltestellen und Busbahnhöfe nur den internationalen, nicht aber den nationalen Fernbusverkehr betreffen[3], wobei diese Frage bei Annahme der Motion durch beide Räte sicherlich erneut diskutiert werden müsste.

5. *Welche Gemeinden haben sich für eine Bedienung ihres Gebiets durch Domo Reisen ausgesprochen? Welche Bedingungen haben sie gestellt?*

Laut BAV steht es einer Gemeinde nicht zu, bestimmte Fahrzeuge auf ihrem Gebiet zu verbieten. Hingegen muss das Busunternehmen einen Standort für den Halt seiner Busse finden.

So wandte sich Domo Reisen an die Eigentümerinnen und Eigentümer (Gemeinden und Privatpersonen) der Parzellen, die es für Bushaltestellen nutzen wollte, um eine Bewilligung zu erhalten. Dort, wo das Anliegen des Busunternehmens abgelehnt wurde, suchte es nach alternativen Lösungen. Schliesslich fand Domo Reisen in jeder Gemeinde, die das Unternehmen mit seinen Fernbuslinien bedienen wollte, einen Standort im privaten oder öffentlichen Eigentum. Die Gemeinden, die einen solchen Standort bereitgestellt haben, haben keine besonderen Bedingungen gestellt. Allerdings haben einige verlangt, dass die Busse nicht im Zentrum der Ortschaft, sondern in der Peripherie halten.

Im Kanton Freiburg schlug die Stadt Freiburg einen anderen Standort (an der Rue Louis-d'Affry) als den ursprünglich von Domo Reisen vorgesehenen Standort vor. In Bulle verweigerten die TPF die Nutzung ihrer Haltestelle auf dem Bahnhofsplatz durch die Busse von Domo Reisen, weil diese Haltestelle bereits durch drei städtische Linien bedient wird. Die Stadt Bulle ihrerseits war nicht bereit, Domo Reisen einen Standort auf einem ihrer Grundstücke zur Verfügung zu stellen. Domo Reisen wurde schliesslich mit einem Privaten einig.

*27. März 2018*

---

[3] Solche Anlagen müssen den Empfehlungen der Fachstelle Behinderte und öffentlicher Verkehr im Zusammenhang mit dem Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (BehiG) und der VSS-Norm SN 640 880 «Bushaltestellen» entsprechen.