

***ÖPNV: Luxus oder Sparmodell?
ÖV an der Grenze der Finanzierbarkeit?***

Monika Herrmann (Hrsg.)

Nr. 159 / April 2000

Arbeitsbericht

ISBN 3-934629-02-4

ISSN 0945-9553

***Akademie für Technikfolgenabschätzung
in Baden-Württemberg***

Industriestr. 5, 70565 Stuttgart
Tel.: 0711 • 9063-0, Fax: 0711 • 9063-299
E-mail: info@ta-akademie.de
<http://www.ta-akademie.de>

Ansprechpartnerin: Dipl.-Geogr. Monika Herrmann
Tel.: 0711/ 9063 - 113
E-mail: monika.herrmann@ta-akademie.de

Die *Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg* gibt in loser Folge Aufsätze und Vorträge von Mitarbeitern sowie ausgewählte Zwischen- und Abschlussberichte von durchgeführten Forschungsprojekten als *Arbeitsberichte der TA-Akademie* heraus. Diese Reihe hat das Ziel, der jeweils interessierten Fachöffentlichkeit und dem breiten Publikum Gelegenheit zu kritischer Würdigung und Begleitung der Arbeit der Akademie zu geben. Anregungen und Kommentare zu den publizierten Arbeiten sind deshalb jederzeit willkommen.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Referate

Dr. Diethard Schade

Ganzheitliche Planung: Ist der ÖPNV zu teuer ? 3

Dr. Heike Höhnscheid

ÖPNV-Finanzierung: die gesamtwirtschaftliche Sicht 15

Dr. Markus Haller

**Wettbewerb im Münchner Verkehrs- und Tarifverbund –
ein erster Erfahrungsbericht** 35

Dipl.-Geogr. Gerd Hickmann

Mehr ÖPNV für's gleiche Geld ? 43

Statements in den Arbeitsgruppen

Dipl. Verw.-Wiss. Karen Marte

Marktbehauptung des ÖPNV - Sicht der Stuttgarter Straßenbahnen AG (SSB) .. 63

Dr. Oliver Szabo

Marktbehauptung des ÖPNV – Mitarbeiter des Verband Region Stuttgart..... 71

Rolf Schmid

**Marktbehauptung des ÖPNV – Sicht des Verbands Baden-Württembergischer
Omnibusunternehmer (WBO)**..... 87

Diskussionen 97

Ergebnisse der Arbeitsgruppen 115

Ergebnisse des Workshops..... 121

Zusammenfassung 125

Summary..... 126

Teilnehmerinnen und Teilnehmer..... 127

Referentinnen und Referenten 129

Publikationsliste..... 131

Vorwort

Die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs gehört zu den großen Problemen der nächsten Jahre. Bahnstrukturreform und Regionalisierung haben im Bereich des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) zu grundlegenden strukturellen Veränderungen, einer Neuordnung der Finanzierung und damit verbundenen Angebotsverbesserungen geführt. Für den übrigen Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) stehen Reformen dieser Art noch aus, werden aber langfristig unvermeidbar sein, denn in Zeiten knapper Kassen der öffentlichen Hand werden besonders hochgradig subventionierte Aufgaben, wie die des ÖPNV, auf den Prüfstand gestellt. Für den ÖPNV bedeutet dies, dass seine Leistungen immer häufiger in Frage gestellt werden, weil die Zielsetzung nicht transparent erscheint und die Subventionen zunehmend in Konkurrenz zu anderen Bereichen der Daseinsvorsorge treten. Deshalb wird möglicherweise auch die Finanzierung des Schülerverkehrs, die das Rückgrat der Verkehrsbedienung im ländlichen Raum darstellt, neu geordnet werden müssen. Besonders betroffen von dieser Situation sind Landkreise, Verkehrsunternehmen und Nutzer des Öffentlichen Verkehrs (ÖV).

In Deutschland sind eher mittelständische ÖPNV-Betriebe vorherrschend. Diesen stehen nun Zeiten des Umbruchs bevor, die durch die Forderung der Europäischen Union nach mehr Wettbewerb und europaweiter Ausschreibung von Strecken und Netzen im ÖPNV ausgelöst wurden.

In diesem Zusammenhang veränderter Rahmenbedingungen sind viele Fragen noch unbeantwortet:

- Wie können die finanziellen Mittel zur Aufrechterhaltung oder zum weiteren Ausbau des ÖPNV in Zukunft aufgebracht werden ?
- Welche Auswirkungen ergeben sich aus der Wettbewerbssituation für die Kommunen und Landkreise, die derzeit in der Regel Aufgabenträger des ÖPNV sind?
- Besteht eine allgemein akzeptierte Definition der Daseinsvorsorge?
- Können und wollen wir uns den Erhalt der Daseinsvorsorge durch den ÖPNV noch leisten? Oder sind andere Lösungen effektiver und kostengünstiger?
- Welche Auswirkungen ergeben sich für die Verkehrsunternehmen und ihre Beschäftigten?
- Welche Marktstrategien verfolgen die Verkehrsunternehmen?

Allein diese Fragen zeigen, dass in der Planung des ÖPNV ein Umdenken erforderlich sein wird, wenn den veränderten Rahmenbedingungen Rechnung getragen werden soll. Selbst bei einer Entscheidung zu Gunsten der Daseinsvorsorge werden kostengünstigere und maßgeschneiderte Lösungen gefragt sein. Deren Realisierung ist heute in mancher Hinsicht durch organisatorische oder administrative Probleme erschwert.

Bei Neuplanungen sollten Entscheidungen über die Art der Erschließung situativ und unabhängig von Zuständigkeiten erfolgen. Nur so kann der Spagat zwischen einem an die Anforderungen der Nutzer angepassten attraktiven Angebot und Kosten-Nutzen-Aspekten geleistet werden.

	Linienverkehr		Gelegenheitsverkehr		
	eig. LV	freig. V	ÖV	RV	GR
1 Erlöse	000,0	100,7	1408,9	1441,5	1200,0
2 kostenabhängige Kosten	-81,0	-82,8	-1008	-1021	-1000
3 Fahrzeugkosten	-229,7	-20,4	-759	-177,8	-146,2
4 Personalkosten	0,0	0,0	-10,1	-202,2	-84,0
5 Provisi	0,0	0,0	0,0	-354,4	0,0
6 Energiekosten	82,1	88,1	150,8	876,0	876,0
7 Sonstige Kosten	627,2	361	300,0	200,0	200,0
8 Gesamtergebnis	-159	-159	-217	-217	-217



Grundlage: URL <http://www.dvbag.de>; <http://www.wbo.de>

Der Workshop gliederte sich in zwei inhaltliche Teile. Der erste Teil bestand aus vier Referaten und hatte die Aufgabe, die Problematik aus unterschiedlichen Perspektiven, Kostenaspekt, gesamtwirtschaftliche Sicht, Sicht eines Verkehrs- und Tarifverbundes und die politische Sicht zu beleuchten und zur Diskussion zu stellen.

Der zweite Teil des Workshops war der Gruppenarbeit gewidmet. Nach einleitenden Statements von Mitarbeitern von Unternehmen und Verbänden wurden vor allem folgende Aspekte betrachtet und diskutiert:

1. ÖPNV als Daseinsvorsorge
2. Vermutete Auswirkungen der zu erwartenden EU-Verordnung über die europaweite Ausschreibung von Strecken im ÖPNV
3. Ziele des ÖPNV aus heutiger Sicht

Abschließend berichteten die Moderatoren aus ihrer Arbeitsgruppe, wobei die generellen Probleme und unterschiedlichen Standpunkte, Ansatzpunkte zur Lösungsfindung und Beseitigung der Hemmnisse herausgestellt wurden.

Dr. Diethard Schade

Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Stuttgart

Ganzheitliche Planung: Ist der ÖPNV zu teuer ?

1 Einleitung

Die Frage: Ist der ÖPNV zu teuer? – ebenso wie der Untertitel des Workshops: ÖPNV an der Grenze der Finanzierbarkeit? – zielen auf die Thematik, unter der der ÖPNV derzeit in erster Linie diskutiert wird: Wie können die finanziellen Mittel zur Aufrechterhaltung oder zum weiteren Ausbau des ÖPNV in Zukunft aufgebracht werden ?

Es soll hier nicht versucht werden, die Frage im Titel zu beantworten, sondern es soll auf Abhängigkeiten hingewiesen und es sollen einige Fragen gestellt werden, die vielleicht im Laufe unseres Workshops aufgegriffen oder sogar beantwortet werden können. Die Frage im Titel, ob der ÖPNV zu teuer ist, ist streng genommen auch gar nicht zu beantworten. Ob ein Gut teuer ist hängt zwar auch von seinem Preis ab, vielmehr aber davon, ob der Käufer bereit und fähig ist, den geforderten Preis zu zahlen. Als teuer gilt uns ein Gut dann, wenn aus der Bewertung des Nachfragers geforderter Preis und gebotene Leistung in einem Missverhältnis stehen. Zahlungsfähigkeit und Zahlungsbereitschaft können so bei unterschiedlichen Nachfragern zu ganz verschiedenen Einschätzungen der Preiswürdigkeit des gleichen Produktes führen. Ob der ÖPNV zu teuer ist, hängt davon ab, ob das Angebot so attraktiv gestaltet werden kann, dass es die Wünsche der Kunden befriedigt, und gleichzeitig so kostengünstig erstellt werden kann, dass die Nachfrager bereit sind, den dafür nötigen Preis zu zahlen.

Nun ist der ÖPNV aber kein „normales“ Produkt. Also ein Produkt, bei dem sich Angebot und Nachfrage über einen Markt ausgleichen, der allein von Anbietern – den Verkehrsunternehmen und Endverbrauchern – den ÖPNV-Nutzern bestimmt und der über kostendeckende Preise gesteuert wird. Nachfrager nach ÖPNV-Leistungen sind auch die Aufgabenträger, die ihre Nachfrage an anderen Kriterien ausrichten als die ÖPNV-Nutzer: Die Nachfrage der ÖPNV-Nutzer orientiert sich primär an deren Verkehrsbedürfnissen und den jeweils gegebenen Möglichkeiten zu deren Befriedigung – wie etwa verfügbares Einkommen oder Zugang zum Pkw. Für die Aufgabenträger stehen eher übergeordnete Gesichtspunkte im Vordergrund das Interesse der

Allgemeinheit, das Gemeinwohl oder die Daseinsvorsorge, die dann zu den gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen führen.

2 Rahmenbedingungen für den ÖPNV

Heute wird das ÖPNV-Angebot nicht von der konkreten Nachfrage der ÖPNV-Nutzer und deren Zahlungsbereitschaft bestimmt, sondern in erster Linie von den Vorstellungen der Aufgabenträger. Diese berücksichtigen zwar die vorhandene Nachfrage der Nutzer nach Transportleistungen, wollen mit Hilfe des ÖPNV aber auch weitergehende Ziele erreichen — etwa eine flächendeckende, attraktive Verkehrsbedienung, eine optimale Stadt- und Siedlungsentwicklung, die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit, einen hohen Umweltschutz oder auch eine Gesellschaft, die Massenverkehrsmittel und Fahrräder gegenüber dem Pkw präferiert. Gemessen an der Nachfrage ist das ÖPNV-Angebot häufig überdimensioniert und durch Fahrgeldeinnahmen allein nicht finanzierbar. Der daraus folgende Zuschussbedarf ist – in Zeiten enger werdender Finanzspielräume der Kommunen und Landkreise – eine der Ursachen für die jetzige Diskussion über Kosten und Finanzierung des ÖPNV.

Für das Schließen der Lücke zwischen Betriebskosten und Fahrgeldeinnahmen zeichnet sich allerdings keine einfache Lösung ab. So ist die angesprochene Überdimensionierung des Angebots in gewissem Umfang unvermeidbar. Der ÖPNV kann sich der Nachfrage zeitlich und örtlich nicht beliebig genau anpassen, wenn er von den Nutzern als Verkehrssystem wahrgenommen und akzeptiert werden will: Er muss einen ausreichend engen Takt anbieten, auch in Schwachlastzeiten präsent sein und kann unter Netzgesichtspunkten auch Relationen mit niedrigem Aufkommen nicht völlig außer Acht lassen. D.h. der ÖPNV mit seiner hohen Leistungsfähigkeit muss auch zu Zeiten und an Orten angeboten werden, wo diese Leistungsfähigkeit nicht benötigt wird. Gleichwohl bieten sowohl die Kosten bei der Leistungserstellung als auch die Optimierung des Angebots noch Ansatzpunkte für Verbesserungen. Die künftige Entwicklung wird dabei auch von den Rahmenbedingungen angetrieben werden, die durch das Personenbeförderungsgesetz (PbefG) gesetzt worden sind:

- Der Wettbewerb um die gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen wird zu vermehrten Anstrengungen zur Kostensenkung bei den Verkehrsunternehmen führen bzw. führen müssen.

- Die Forderung nach Eigenwirtschaftlichkeit wird die Verkehrsunternehmen dazu veranlassen, unwirtschaftliche Teilbereiche verstärkt als gemeinwirtschaftliche Leistungen zu deklarieren.
- Die erforderlichen Ausgleichszahlungen werden die Aufgabenträger vor dem Hintergrund der derzeitigen Finanzsituation dazu zwingen, über Notwendigkeit und Umfang gemeinwirtschaftlicher Verkehrsleistungen verstärkt zu diskutieren.

Verlauf und Ergebnis dieser Prozesse werden natürlich entscheidend davon bestimmt sein, in welchem Umfang parallel Tarifierhebungen und damit höhere Fahrgeldeinnahmen realisiert werden können.

Die Entwicklung der Verkehrsunternehmen wird in der Zukunft also geprägt sein

- von Kostensenkungen bei den Verkehrsunternehmen,
- von Anpassungen und Kostenoptimierung im Verkehrsangebot im Zusammenspiel von Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen und
- von Tarifierhebungen im Zusammenwirken von Genehmigungsbehörden und Aufgabenträgern.

Dieses Bild wird im Wesentlichen auch von der kürzlich vorgelegten Verbände-Information zu den Fahrpreisen¹ im öffentlichen Personennahverkehr gezeichnet.

Daraus folgt eine erste Frage:

Wird die Kombination dieser Maßnahmen – zur Kostensenkung und zur Erhöhung der Einnahmen dazu führen können, dass der benötigte Zuschuss der öffentlichen Hand für den ÖPNV auf ein solches Maß begrenzt werden kann, dass er – ebenso wie in der Vergangenheit – ohne grundsätzliche Diskussion akzeptiert und gezahlt wird?

Zuschüsse für den ÖPNV sind politisch als notwendig anerkannt und gewollt.

Diese Frage kann heute wahrscheinlich nicht schlüssig beantwortet werden und führt bei näherem Hinsehen zu einer Reihe von weiteren Fragen:

- *In welchem Umfang sind Kostensenkungen in den heutigen Strukturen überhaupt möglich ?*

Den größten Anteil der Kosten bei den Verkehrsbetrieben stellen die Personalkosten dar. Diese werden bei den kommunalen Verkehrsunternehmen durch die Tarifabschlüsse des öffentlichen Dienstes bestimmt, aber auch von Sonderlasten, die die kommunalen Betriebe etwa im Interesse lokaler Beschäftigungspolitik oft übernehmen.

Sind also in den heutigen Strukturen Maßnahmen zur Verringerung der Personalkosten - wie ein Abbau von Personalüberhängen, wie veränderte Gehaltsstrukturen und auch neue Aufgabenbeschreibungen für die Mitarbeiter - durchsetzbar, oder geht das nur über eine konsequente Privatisierung der Verkehrsunternehmen?

Wie in der bereits erwähnten Verbände-Information¹ zu Fahrpreisen ausgeführt wird, setzen z. B. private Busunternehmen bei vergleichbaren Unternehmensgrößen oder vergleichbaren Verkehrsnetzen weniger Personal ein als kommunale Betriebe. In der Privatisierung scheint also ein Potenzial für Kostensenkungen zu liegen. Auch an anderer Stelle, wie z.B. von G. KNIEPS², wird vor allem in der konsequenten Ausschöpfung des Privatisierungspotentials die wesentliche Voraussetzung für einen kosteneffizienten ÖPNV gesehen. Für strukturelle Veränderungen könnte auch sprechen, dass die Verkehrsunternehmen direkt keine öffentliche Aufgabe im Sinne einer Daseinsvorsorge mehr übernehmen: Bei konsequenter Umsetzung des PBefG liefern sie lediglich bestellte Verkehrsleistungen. Der Anteil und Umfang der in diesen Leistungen enthaltenen Aufgaben im Sinne einer Daseinsvorsorge und die damit verbundenen gemeinwirtschaftlichen Leistungen werden vom Besteller, dem Aufgabenträger, festgelegt und auch von diesem bezahlt. Es müsste daher auch im Interesse der Aufgabenträger liegen, diese Leistungen möglichst kosteneffizient erstellen zu lassen, was durch den Wettbewerb miteinander konkurrierender privater Verkehrsunternehmen möglicherweise gefördert werden könnte. Hier eröffnet sich allerdings ein Konfliktfeld, wie eine kürzlich veröffentlichte Presseerklärung des VDV³ zeigt: danach befürworten die VDV-Unternehmen zwar den Wettbewerb, wollen ihn aber ‚fair und kontrolliert‘, so dass, allen leistungsbereiten Unternehmen eine Chance des Bestehens und Überlebens‘ eingeräumt wird.

Kann ein solcher Wettbewerb, der in der Tendenz eine Bestandsgarantie für die existierenden Unternehmen einschließen soll, die gewünschten Effizienz-Verbesserungen erbringen?

- *Zur Einnahmenseite lässt sich die Frage stellen, ob sich die Fahrpreise nicht vielleicht soweit anheben lassen, dass sie in die Nähe kostendeckender Preise kommen?*

Wie aus der Verkehrsforschung bekannt und auch von Seiten des VVS⁴ kürzlich betont wurde, spielen die *Fahrpreise* für die Benutzung des ÖPNV eine eher untergeordnete Rolle. Qualitätsmerkmale rangieren bei einer Entscheidung für eine ÖPNV-Nutzung vor dem Fahrpreis - dazu gehören die Erreichbarkeit der Haltestelle, das Fahrplanangebot – d. h. die Dichte der Fahrzeugfolge, Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit, der Komfort im Fahrzeug und an der Haltestelle und die erforderliche Gesamtreisezeit einschließlich Zu- und Abgang und Umsteigezeiten.

Es könnte somit sein, dass noch ein erheblicher Spielraum für Tarifierhöhungen besteht, ohne dass ein Verlust an Fahrgästen befürchtet werden muss. Die Erfahrungen der Vergangenheit deuten darauf hin, dass Versuche, mehr Fahrgäste durch

niedrige Tarife zu gewinnen, wenig erfolgreich waren. Veränderungen im modal-split wurden eher dort erreicht, wo die Attraktivität – vor allem durch den Ausbau von Schienensystemen – gesteigert werden konnte.

Nun wurden und werden Tarife auch immer unter dem Gesichtspunkt der *Sozialverträglichkeit* festgelegt. Da jede Tarifierhöhung mit lautstarken Protesten der Betroffenen verbunden ist, wurde unter Sozialverträglichkeit allerdings häufig eher Politikverträglichkeit verstanden, nämlich die Einschätzung der Aufgaben-träger, welche Tarifierhöhung ohne nachteilige Folgen für künftige Wahlen durchsetzbar erschien. Wenn Attraktivität einen hohen und Fahrpreise einen geringen Stellenwert für die ÖPNV-Nutzung haben, dann müsste es das Ziel sein, hohe Attraktivität bei niedrigen Kosten für den Aufgabenträger zu erreichen, was im Übrigen auch vom PBefG gefordert wird. Kann dieses Ziel nun eher über generell niedrige Tarife für alle oder über eine Kombination nahezu kostendeckender Tarife mit direkten Subventionen für sozial Schwache z. B. über neue Sozialtarife erreicht werden?

Mit der Frage der Tarifhöhe ist ein weiteres Konfliktfeld verbunden: *Welcher Anteil der zu erstellenden Verkehrsleistung muss eigenwirtschaftlich z.B. über Fahrgeld-Einnahmen gedeckt werden? Sind die unter verkehrlichen Gesichtspunkten notwendigen Leistungen überhaupt ausreichend scharf von den zusätzlichen gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Interesse einer angemessenen Verkehrsbedienung abgrenzbar?*

Sind alle betriebswirtschaftlichen Verlustbringer – auch die infolge ineffizienter Leistungserstellung – gemeinwirtschaftliche Leistungen?

Auf die Problematik der Definition der Eigenwirtschaftlichkeit haben kürzlich F. BERSCHIN und G. HICKMANN hingewiesen⁵.

Dies führt zu der aus meiner Sicht zweiten zentralen Frage:

Was sind eigentlich gemeinwirtschaftliche Leistungen, bzw. welchem Zweck soll der ÖPNV denn dienen? Sind die Ziele, die mit einem ÖPNV-Ausbau erreicht werden sollen, ausreichend präzise definiert ?

3 Ziele des ÖPNV-Ausbaus

3.1 Gleiche Mobilitätschancen für alle

Ausbau und Entwicklung im ÖPNV wurden in den letzten fast 30 Jahren von einem gesellschaftlichen Grundkonsens getragen, der dem ÖPNV einen Eigenwert ja eine moralische Qualität zuschreibt: ÖPNV ist gut (und in der Abgrenzung ist der IV böse). Diese Grundstimmung ist in vielen Meinungsumfragen immer wieder bestätigt und von der Politik aufgegriffen, verstärkt und auch in Handlungen umgesetzt worden. Bei einer solchen Wertung sind sowohl der unbegrenzte Ausbau des ÖPNV als auch jeder Anspruch eines potentiellen Nutzers auf Zugang zu einem attraktiven ÖPNV gerechtfertigt. Selbst dann, wenn viele dieser potentiellen Nutzer in ihrem tatsächlichen Verhalten den Pkw vorziehen und den ÖPNV nur gelegentlich benutzen. Solange die finanziellen Mittel zur Verfügung stehen, um den ÖPNV auszubauen und ein attraktives Angebot darzustellen, kann eine derartige Wertung aufrechterhalten werden. Wenn allerdings die Mittel nicht mehr reichen, dann stellt sich die Frage, wie und nach welchen Kriterien der ÖPNV-Ausbau und das ÖPNV-Angebot begrenzt werden könnten. Dies ist vor allem die Frage nach der Tragfähigkeit der Ziele, die mit der Erweiterung des ÖPNV-Angebots zusätzlich zur Lösung verkehrlicher Probleme erreicht werden sollen und im Interesse der Allgemeinheit oder einen allgemeinen Daseinsvorsorge angestrebt werden.

Allerdings ist auch die Frage eines unter verkehrlichen Gesichtspunkten angemessenen ÖPNV-Angebots nicht einfach zu beantworten. Eine zentrale Aufgabe für den ÖPNV kann darin gesehen werden, allen Personen in einer Stadt oder Region *gleiche Mobilitätschancen* einzuräumen. Die Ausdehnung unserer Städte ist so groß geworden und die Orte, an denen Aktivitäten wahrgenommen werden müssen, liegen so weit von einander entfernt, dass die Stadt oder die Region dem Einzelnen nur dann als Lebensraum zur Verfügung stehen, wenn er Zugang zu motorisierten Verkehrsmitteln hat. Gleiche Mobilitätschancen für alle aktiven Personen sind daher eine Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit städtischer und regionaler Wirtschafts- und Lebensräume. Ein angemessenes ÖPNV-Angebot kann helfen, dieses Ziel zu erreichen. Der Anteil der jeweils erforderlichen gemeinwirtschaftlichen Leistungen bestimmt sich dann aus den lokal oder regional verfolgten Entwicklungszielen.

Bei der Ausgestaltung dieses ÖPNV-Angebots muss zwischen Städten bzw. Gebieten mit einer hohen Dichte an Aktivitäten und ländlichen Gebieten unterschieden werden.

- In Städten ist im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit und die begrenzte Verfügbarkeit von Verkehrsflächen ein ÖPNV-System mit u.U. hoher Massenleistungsfähigkeit in der Regel unverzichtbar;

- In ländlichen Räumen dagegen, könnte in vielen Fällen auf ein flächendeckendes ÖPNV-System durchaus verzichtet werden. Die Mobilitätsbedürfnisse wichtiger Gruppen – wie z.B. Schüler, Berufstätige - ließen sich hier auch ohne ein allgemeines ÖPNV-Angebot befriedigen. Zudem ist es in der Vergangenheit nicht gelungen, einen attraktiven ÖPNV im ländlichen Raum aufzubauen, zumindest keinen ÖPNV, der die akzeptierten Qualitätsmerkmale eines öffentlichen Verkehrsystems aufweist. Ursache ist vor allem das fehlende Verkehrsaufkommen.

Was bedeutet die Funktionsfähigkeit von Wirtschaftsräumen?

Dazu gehören sicherlich alle mit Wirtschaft und Beruf zusammenhängenden Aktivitäten. Gehören dazu aber z.B. auch alle Freizeitaktivitäten, die ja ein durchaus beachtliches Wirtschaftspotential widerspiegeln? Überspitzt gefragt: Muss jeder Tennisplatz mit dem ÖPNV erreichbar sein?

Die Eingrenzung des unter funktionellen Gesichtspunkten notwendigen ÖPNV ist generell kaum und im Einzelfall nicht leicht möglich. Heute vor allem auch deswegen, weil *„gleiche Mobilitätschancen für alle“* – wie bei der Tarifgestaltung auch unter dem Ziel: *„Verwirklichen sozialer Gerechtigkeit“* angestrebt werden. Unausgesprochen wird so etwas wie ein Grundrecht auf gleiche Mobilität für alle vertreten, und der ÖPNV muss den daraus folgenden Anspruch für alle und vor allem sozial Schwache befriedigen. Maßstab ist die Mobilität der Pkw-Nutzer, d.h. der ÖPNV muss so attraktiv sein, dass er mit dem Individualverkehr konkurrieren kann.

Auch wenn man das so definierte *Ziel sozialer Gerechtigkeit* nicht infrage stellt, erhebt sich doch die Frage, ob ein gesamtes ÖPNV-System danach ausgerichtet werden kann oder sollte. Wäre es nicht zweckmäßiger, das ÖPNV-Angebot in erster Linie am Kriterium der Funktionsfähigkeit eines Wirtschaftsraums zu orientieren, Gerechtigkeitsaspekte gesondert zu betrachten und dafür vor allem kostenoptimale Lösungen zu suchen? Unter Umständen ist es ja in vielen Fällen günstiger, die Interessen sozial Schwacher direkt über Sondertarife oder Sonderverkehre zu berücksichtigen.

3.2 Stadt- und Siedlungswachstum

Ein weiteres Ziel, zu dem auch der ÖPNV beitragen soll, ist die *Beeinflussung von Stadt- bzw. Siedlungsentwicklung*. Ein solcher Einfluss besteht sicherlich auf die Siedlungsentwicklung gerade im Umland der Städte und dieser zeigt sich vor allem in Verbindung mit dem Ausbau von Schienensystemen oder der Verlängerung von S-Bahn-Linien ins Umland. In der Stadtentwicklung ist ein derartiger Einfluss aber eher fragwürdig. Zumindest hat der ÖPNV-Ausbau die Suburbanisierung nicht bremsen können. Die Ausdehnung der Städte in ihr Umland wird von der Wirtschaftsentwicklung und den Präferenzen für bestimmte Lebensstile angetrieben. Der ÖPNV folgt dieser Entwicklung lediglich, nicht zuletzt aufgrund der Ansprüche der ins Umland Ziehenden, die nun ihr ‚Recht‘ auf gleiche Mobilitätschancen einfordern. Folgt das ÖPNV-Angebot diesen Ansprüchen, dann werden Verkehre bedient, die wegen ihres geringen Aufkommens eigentlich ungeeignet für einen ÖPNV sind, und die Suburbanisierung wird so durch den ÖPNV gefördert. Müsste man unter dem Aspekt der Stadtentwicklung und im Interesse einer aus vielerlei Gründen gewünschten höheren Verdichtung der Innenstädte nicht den ÖPNV in Randgebieten der Städte drastisch einschränken oder gar einstellen? Müsste eine ÖPNV-Planung hier nicht die vorhandene hohe Pkw-Verfügbarkeit, die ja die Stadt-Umland-Wanderung antreibt, berücksichtigen, d.h. den ÖPNV als Teil einer Nahverkehrsplanung realisieren, die alle Verkehrsmittel einbezieht?

Die hier zu erwartende Gegenfrage lautet fast zwangsläufig: Würde dadurch nicht ein höherer Individualverkehr induziert? Dazu kann man nur sagen, dass dies durchaus sein kann, dass dies aber von den speziellen Umständen im Einzelfall abhängt, d.h. dass die Frage allgemein nicht beantwortet werden kann. Dies ist ein Hinweis darauf, dass die in der ÖPNV-Diskussion vertretenen allgemeinen Ziele kaum dazu geeignet sind, als Handlungsanleitung im konkreten Einzelfall zu dienen.

3.3 Verkehrsverlagerung

In der formulierten Gegenfrage schwingt aber noch eine weitere Zielvorstellung mit, die mit dem Ausbau des ÖPNV verfolgt wird: Nämlich mit Hilfe des ÖPNV-Ausbaus und der Steigerung seiner Attraktivität, die *Nutzung des privaten Pkw zurückdrängen* zu können. Dies ist als allgemeines Ziel – wie die Vergangenheitsentwicklung zeigt – völlig utopisch und unreal. Wie H. HAUTZINGER feststellt, zeichnet sich trotz der in

der Öffentlichkeit wachsenden Wertschätzung von Umwelt- und Gesundheitsschutz abgesehen von ganz bestimmten Lebensstilmilieus - bislang kein verändertes Mobilitätsverhalten ab, das zu einer geringeren Pkw-Nutzung führen würde. Der Wunsch nach Besitz und Verfügbarkeit des Pkw wird nicht durch das Vorhandensein eines attraktiven ÖPNV verringert; die Nutzung des Pkw für einen bestimmten Fahrtzweck aber sehr wohl. Die Menschen verhalten sich überwiegend rational und werden auf die Nutzung der Pkw verzichten, wenn im Einzelfall eine bessere Alternative zur Verfügung steht. Diese bessere Alternative kann der ÖPNV sein, wenn der Nutzung des Pkw Hindernisse – wie z.B. ein hoher Zeitaufwand für die Fahrt oder Parkplatzprobleme am Zielort – entgegenstehen. Die darauf aufbauenden Strategien zur Behinderung des Individualverkehrs bzw. zur Erhöhung der Attraktivität des ÖPNV relativ zum IV sind ja bekannt. Diese Strategien sind auch erfolgversprechend, wenn mit ihnen nicht versucht wird, den Individualverkehr generell ersetzen zu wollen, sondern Verkehrsbedingungen und Lebensqualität in bestimmten Gebieten oder zu bestimmten Zeiten in der Stadt zu verbessern. Im Vordergrund steht dann wieder Funktionsfähigkeit des städtischen Lebensraums, und das begrenzte Zurückdrängen des IV ist nicht Selbstzweck sondern Mittel zum Zweck. Müsste also nicht in der ÖPNV-Diskussion das Zurückdrängen des IV als generelles Ziel völlig aufgegeben werden ?

3.4 Umweltschutz

Als letztes Ziel, das in der Propagierung des ÖPNV vorgetragen wird, möchte ich noch den Umweltschutz ansprechen, für den der schön gewählte Terminus des ‚Umweltverbundes‘ steht. Damit soll suggeriert werden, der ÖPNV diene per se dem Umweltschutz. Nun ist unbestritten, dass ein vollbesetzter Zug die Fahrgäste mit weniger Umweltbeeinträchtigungen transportiert als viele Pkw, die mit jeweils einer Person besetzt sind. Ebenso unbestritten ist natürlich auch, dass der leere Zug oder der leere Bus nur umweltschädigend sind. Die Frage, ob ein ÖPNV-System insgesamt umweltschonend wirkt, kann wahrscheinlich bejaht werden. Aber ist Umweltschutz überhaupt ein sinnvolles Kriterium zur Begründung des ÖPNV? Wenn man die Umweltwirkungen des Verkehrs betrachtet, dann stammen diese nahezu vollständig aus dem Straßenverkehr – und dort aus dem Pkw- und Lkw-Verkehr. Wenn es utopisch ist, den Individualverkehr durch öffentlichen Verkehr ersetzen zu wollen, dann kann das Umweltargument keine praktische Bedeutung für einen Ausbau des ÖPNV haben. Wenn die Umweltwirkungen des Verkehrs verringert werden sollen, dann muss man am Straßenverkehr ansetzen, nicht aber am öffentlichen Verkehr. Die vor einigen Jahren durchgeführte Studie der PROGNOSE AG zu den Möglichkeiten der Reduktion der CO₂-Emissionen des

Verkehrs⁷ ordnet z.B. die Maßnahmen, die auf eine Stärkung des ÖV zielen, überwiegend unter denjenigen Eingriffen ein, von denen eine vernachlässigbare oder geringe Reduktionswirkung erwartet werden kann. Der ÖPNV ist für die Umweltwirkungen des Verkehrs insgesamt im wesentlichen irrelevant. Das heißt natürlich wiederum nicht, dass Umweltgesichtspunkte in einer konkreten Situation etwa einer Stadt nicht eine wichtige Rolle spielen können. Es bedeutet nur, dass Umweltschutz kein Ziel für einen ÖPNV-Ausbau sein kann, sondern dass die Umweltwirkungen in konkreten Planungen zu beachten und u.U. zu minimieren sind, wozu auch der ÖPNV lokal beitragen kann.

4 Fazit

Diese skizzierten allgemeinen Ziele für einen ÖPNV-Ausbau haben unmittelbare Auswirkung auf die Gestaltung des Angebots und damit sowohl auf die Kosten – vor allem für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen – als auch auf die erzielbaren Einnahmen. Es wird somit nicht reichen, die Zukunft des ÖPNV allein unter den Gesichtspunkten Kostenreduzierung und Einnahmenerhöhung zu diskutieren. Es wird auch erforderlich sein, die Ziele des ÖPNV zu präzisieren und Ziele und Rahmenbedingungen voneinander zu trennen. Und damit komme ich zu meiner letzten generellen Frage: Benötigen wir nicht neue Formen integraler Planung für den ÖPNV-Ausbau, die Vorgehensweisen und Kriterien umfassen, um alle die erwähnten Aspekte einzubeziehen, und die im Einzelfall einer konkreten Planung von den Akteuren vor Ort angewendet werden können?

Diese Forderung ist natürlich nicht neu. Einen sehr frühen Hinweis auf die Notwendigkeit einer integrierten Verkehrsplanung fand ich in einem Aufsatz von K. SCHAECHTERLE aus dem Jahr 1978⁸. Auch der – wohl von der SNV – vor geraumer Zeit eingeführte Bewertungsansatz, der die Interessen der Benutzer, der Betreiber und der Allgemeinheit nebeneinanderstellt, kann hier erwähnt werden. Dieser war ursprünglich ein Instrument zur Beurteilung von Forschungsvorhaben im Bereich des Nahverkehrs; er rückt die übergeordneten Ziele in den Vordergrund und wurde für die Anwendung bei konkreten Planungen vor Ort nicht systematisch weiterentwickelt. Zu den Bewertungsverfahren gehört auch die ‚Standardisierte Bewertung‘ als ein Instrument, das der Priorisierung bei der Zuweisung von Fördermitteln für einzelne Ausbaumaßnahmen dient, nicht aber der konsistenten Planung des ÖPNV vor Ort.

Insgesamt kann man davon ausgehen, dass geeignete und in der kommunalen Praxis anwendbare Bewertungsverfahren für die konsistente Planung von Ausbaumaßnahmen im ÖPNV integriert in umfassende Nahverkehrskonzepte fehlen. Ein Hinweis darauf

sind auch die Veröffentlichungen zu diesem Thema, die sich in letzter Zeit zu mehren scheinen. So weisen etwa die igi Niedermeyer Institute kürzlich auf ihren auf dem Raumordnungsgesetz aufbauenden Ansatz zur ‚Raumstrukturellen Erheblichkeitsanalyse‘⁹ hin, der raumstrukturelle, verkehrsökonomische Wirkungen und Umweltwirkungen parallel betrachtet, und U. KÖHLER schlägt vor¹⁰, das Instrument des Nahverkehrsplans als Ansatz für eine Gesamtverkehrsplanung zu nutzen.

Können die jetzt vorgeschriebenen Nahverkehrspläne ein Mittel sein, um die notwendige integrierte Planung vor Ort zu operationalisieren?

Ob der ÖPNV eine Luxusgut oder ob er zu teuer ist, habe ich – wie angekündigt nicht beantwortet. Ich hoffe aber, dass deutlich geworden ist, dass aus meiner Sicht der ÖPNV zu teuer werden könnte, wenn sich sein Ausbau nicht an realistischen Zielen orientiert.

Literaturverzeichnis

- 1 Fahrpreise im öffentlichen Personennahverkehr. Hrsg. v. Dt. Städtetag, Dt. Landkreistag, Dt. Städte- und Gemeindebund, Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer, Verband Deutscher Verkehrsunternehmen, 1999
- 2 Günter Knieps: Privatisierung und Deregulierung im öffentlichen Personenverkehr. ZfV 64, H.4 (1993)
- 3 VDV-Pressemitteilung vom 15.6.1999
- 4 Klagen über teure Fahrt im Nahverkehr wundern VVS. Stuttgarter Zeitung v. 17.9.1999
- 5 Felix Berschin, Gerd Hickmann: Von der Bahnreform zur ÖPNV-Strukturreform – Mehr Gestaltung und Kosteneffizienz im ÖPNV. In: Int. Verkehrswesen (50) 12/98, S. 600 – 606
- 6 Heinz Hautzinger: Der hohe Stellenwert der (Freizeit-)Mobilität. In: Straße und Gesellschaft – Stellenwert der Straße aus heutiger Sicht. Dokumentation der Tagung am 3. Febr. 1998, Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg, Dez. 1998, S.20-23
- 7 Udo Becker, Mario Eland, Stefan Rommerskirchen: Reduktion von CO2-Emissionen des Verkehrs. In: Der Nahverkehr 5/92, S. 19 – 26
- 8 Karlheinz Schaechterle: Vorgehen und Probleme der Praxis einer integrierten Verkehrsplanung. In: W. Molt u. L. v. Rosenstiel (Hg.): Bedarfsdeckung oder Bedürfnissteuerung. Duncker & Humblot, Berlin 1978
- 9 J. Crone, K. Holtmann, F. Molder, S. Niedermeyer: Raumstrukturelle Erheblichkeitsanalyse (RSE). In: Int. Verkehrswesen (51) 10/99, S.447-450
- 10 Uwe Köhler: Der Nahverkehrsplan – Teil der Gesamtverkehrsplanung ? In: Straßenverkehrstechnik 7/99, S.313-317

Dr. Heike Höhnscheid

Institut für Verkehrswissenschaft, Universität zu Köln

ÖPNV-Finanzierung: die gesamtwirtschaftliche Sicht

1 ÖPNV-Finanzierung im Kontext der Regionalisierung

Die Ausrichtung der ÖPNV-Praxis der letzten Jahre, insbesondere die Strukturänderungen durch die Regionalisierung, stellen auf einen **einheitlichen, transparenten ÖPNV-Markt** ab ("relevanter Markt"). Aus Sicht der Kunden ist das vielerorts realisiert (Verkehrsverbünde, freie Wahl der Verkehrsmittel und Routen). Von der Angebotsseite stellt sich die Situation anders dar:

- Einen einheitlichen ÖPNV-Markt gibt es nicht. In bezug auf den Markteintritt können drei Teilmärkte identifiziert werden. Sie unterscheiden sich hinsichtlich der Marktzugangsoptionen erheblich.

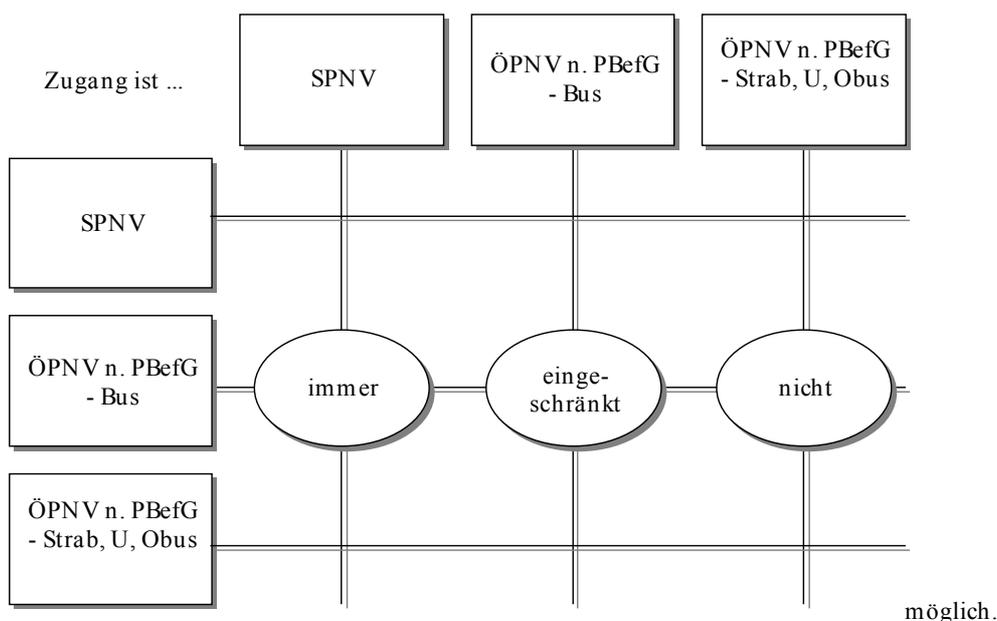


Abbildung 1: Marktsegmentierung und Marktzutrittsmöglichkeiten im ÖPNV

Aufgrund der Konzessionsregelungen nach AEG und PBefG sowie fehlender Zutrittsrechte Dritter zu den Infrastrukturen spurgebundener "Nicht-Eisenbahnen" (U-Bahn, Straßenbahn, Oberleitungsbus), liegen hier Wettbewerbsverzerrungen vor.

- Einen einheitlichen ÖPNV-Markt gibt es auch auf der Finanzierungsseite nicht. Verschiedene Finanzierungsquellen stehen zur Verfügung, die an bestimmten verkehrs- und sozialpolitisch gewünschten Tatbeständen ausgerichtet sind. Die volkswirtschaftliche Rentabilität des Fördergegenstandes wird nicht in allen Fällen gesichert.

RegG	Allgemein: ausreichende Verkehrsbedienung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV
GVFG	Infrastruktur- und andere Investitionen: Finanzhilfen zur Verbesserung des kommunalen Verkehrs
PbefG, AEG, SchwbG	Betriebskosten: Ausgleichsleistungen im Schüler- und Ausbildungsverkehr sowie der Beförderung von Schwerbehinderten
BSchwAG	Infrastrukturinvestitionen: Bau, Ausbau und Ersatzinvestitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes
DBGrG	Infrastruktur- und andere Investitionen: Angleichung der ehemaligen DR an Ausbaustand, technische Ausstattung und Produktionsniveau der ehemaligen DB
Querverbunderträge / Verlustübernahme der Eigentümer	

Tabelle 1: Finanzierungsinstrumente und Förderabsicht

- Die relativ unübersichtliche Finanzierungsstruktur fördert Ineffizienzen. Dies gilt sowohl für die Vergabe als auch für die Verausgabung der Mittel. Die einzelnen Instrumente erfüllen die ökonomische Anreizfunktion in unterschiedlichem Maße.
- Die Vielzahl der Fördertöpfe und unterschiedliche Maßstäbe zur Gewährung von Mitteln ziehen hohe Informationskosten nach sich. Damit werden zusätzliche Markteintritts- bzw. Expansionsbarrieren aufgebaut. Das gilt insbesondere für die Weiterverteilung der Transfermittel nach § 8 RegG auf Länderebene.
- Die Finanzierungsquellen des ÖPNV sind nicht unternehmensneutral. Das betrifft die Infrastrukturfinanzierung (DBGrG, BSchwAG), vor allem aber die Finanzierungsinstrumente im weiteren Sinne, d. h. die Querverbunderträge und Ausgleichsleistungen der Eigentümer.

	Mittlempfänger
RegG	Länder: Weitergabe an die Aufgabenträger nach Maßgabe der Nahverkehrsgesetze
GVFG	Gebietskörperschaften, Verkehrsunternehmen
PbefG, AEG, SchwbG	Verkehrsunternehmen soweit in entsprechende Regelungen eingebunden
DBGrG	Eisenbahnen des Bundes
BschwAG	Eisenbahnen des Bundes

Tabelle 2: Förderinstrumente und Leistungsempfänger

2 ÖPNV-Finanzierung unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten

Mit der Bereitstellung öffentlicher Gelder werden in der Regel klar umrissene Ziele verfolgt, an denen letztlich auch der Erfolg einer bestimmten Strategie gemessen wird bzw. werden sollte. Dies gilt auch für den ÖPNV.

"Gesamtwirtschaftlich" kann als Oberbegriff für eine Reihe unterschiedlicher Sichtweisen verstanden werden, die sich in der Wertung einzelner Maßnahmen grundlegend unterscheiden können. Für die Einordnung der ÖPNV-Finanzierung in den gesamtwirtschaftlichen Kontext sind folgende Aspekte relevant:

- **Mittelherkunft:** Welche Quellen öffentlicher Gelder werden für die Förderung genutzt?
- **Mittelhöhe:** Woran wird das Volumen der Finanzierung bemessen?
- **Mittlempfänger:** Wem (und zu welchen Bedingungen) wird eine Förderung gewährt?
- **Mittelverwendung:** Welche Maßnahmen bzw. Teile des ÖPNV werden gefördert?

Vor diesem Hintergrund ist entscheidend, welche gesamtwirtschaftlichen Ziele mit der ÖPNV-Finanzierung verfolgt werden (sollten) und inwieweit das derzeitige System zur Erreichung dieser Ziele beiträgt. Mit Bezug auf die Spezifika des ÖPNV sind folgende gesamtwirtschaftliche Wirkungsfelder zu berücksichtigen:

Ordnungspolitik	Handlungsrahmen auf Märkten
Allokation	Optimierung des Ressourceneinsatzes
Wettbewerb	Angebotsverbesserung durch Wettbewerbsdynamik
Beschäftigung	Sicherung von Arbeitsplätzen
Finanzpolitik	Quellen und Verwendungen öffentlicher Einnahmen
Verteilung	Verteilung finanzieller Belastungen
Strukturpolitik	Strukturanpassung, Begleitung des Strukturwandels
Verkehr	Optimierung des Verkehrssystems, Mobilitätssicherung

Tabelle 3: Wirtschaftspolitische Ausrichtungen und Aktionsfelder

2.1 Ordnungspolitik

Die Ordnungspolitik setzt den Rahmen für die **Zutritts- und Aktionsbedingungen** auf Märkten. Zur Ordnungspolitik zählt u. a. die Legitimation bestimmter Eingriffe, beispielsweise Finanzhilfen für einen bestimmten Markt (z. B. ÖPNV), bestimmte Unternehmen (z. B. Eisenbahnen) oder bestimmte Teilleistungen (z. B. Fahrzeugbeschaffung).

Begründet werden staatliche Interventionen im ÖPNV mit dem Vorliegen von **Marktversagen**. Man unterscheidet verschiedene Formen des Marktversagen.

- Im Bereich der Verkehrsinfrastruktur ist das **natürliche Monopol** zu berücksichtigen. Natürliche Monopole zeichnen sich dadurch aus, dass die Produktion der insgesamt nachgefragten Menge eines Gutes von einem Unternehmen kostenoptimal realisiert werden kann; mehrere Anbieter würden mit höherem Ressourceneinsatz produzieren, also suboptimal. Bei der Schieneninfrastruktur wird ein natürliches Monopol auf Größen- und Verbundvorteile zurückgeführt (economies of scale, economies of scope).

Der Regulierungsbedarf bei natürlichen Monopolen besteht darin, das Monopolunternehmen am Missbrauch seiner Marktmachtstellung zu hindern. Fraglich ist, ob auch bei der Schieneninfrastruktur eine marktmächtige Einzelstellung besteht (Marktabgrenzung und Substitutionskonkurrenz). Das natürliche Monopol als ökonomischer Rechtfertigungsgrund ist im SPNV – d. h. der eigentlichen Transportleistung – durch die Trennung von Fahrweg und Betrieb bei Eisenbahnen hinfällig.

- Die Theorie der **öffentlichen Güter** kennzeichnet ein weiteres Marktversagen. Abgegrenzt werden öffentliche Güter anhand verschiedener Kriterien: der Nichtausschließbarkeit und der Nichtrivalität im Konsum. Das Nichtrivalitätskriterium kann im ÖPNV – in Abhängigkeit von der Belastung – erfüllt werden. Es ist jedoch das vergleichsweise schwächere Kriterium, so dass es als Rechtfertigung staatlicher Eingriffe alleine nicht ausreicht.
- Die verkehrspolitische Diskussion der letzten Jahre hat die Bedeutung **externer Effekte** als weiteren Tatbestand des Marktversagens herausgestellt. Die Existenz dieser Effekte – und damit im Grundsatz eine Rechtfertigung für staatliche Eingriffe – ist gesichert. Die Höhe und Wirkungsrichtung ist jedoch sehr umstritten.

Im einzelnen müsste diskutiert werden, ob aus ordnungspolitischer Sicht eine Rechtfertigung für eine öffentliche Finanzierung vorliegt. Marktversagen liegen gegebenenfalls in der Schieneninfrastruktur vor, die jedoch dort – und nur dort – entsprechend reglementiert werden sollen. Das setzt aber voraus, dass bei betriebsnotwendigen Infrastrukturen eine strikte Trennung zwischen Infrastruktur und Betrieb erfolgt und diese Dritten gegen Entgelt zur Verfügung gestellt wird. Das schließt die Wege des schienengebundenen ÖPNV nach PBefG ein.

2.2 Allokationseffekte

Die allokationstheoretische Sicht stellt auf die Faktorallokation ab, d. h. die **Verwendung der Produktionsfaktoren**. Eine optimale Allokation ist dann erreicht, wenn die Zielsituation mit dem geringst-möglichen Faktoreinsatz realisiert oder mit einem gegebenen Input das bestmögliche Ergebnis erzielt wird.

Eine Förderung mit öffentlichen Mitteln ist immer dann zielführend ist, wenn die geförderte Maßnahme die Allokation verbessert. In der verkehrs- und umweltpolitischen Diskussion wird dies häufig damit begründet, dass eine Finanzierung des ÖPNV über Verlagerungseffekte zu einer Verringerung der externen Kosten des Straßenverkehrs führt.

Aber Externalitäten machen nur einen Teil der relevanten Effekte aus. Entscheidend ist, wie der Ressourcenbestand der Volkswirtschaft insgesamt beeinflusst wird. Insofern müssen bei der allokativen Betrachtung auch interne Effekte berücksichtigt werden.

In bezug auf die Bewertung der ÖPNV-Finanzierung ist entscheidend, dass eine umfassende Berücksichtigung der allokativen Wirkungen bestimmter Maßnahmen oftmals nicht erfolgt:

- Die Nahverkehrsgesetze der Länder nehmen eine relativ deutliche Wertung zugunsten des Schienenverkehrs vor, die sich auch in der Finanzierung niederschlägt. Ein umfassender Vergleich zwischen alternativen Verkehrsträgern und Verkehrsmitteln müsste berücksichtigen, dass die relative Vorteilhaftigkeit eines Verkehrsangebotes auch davon abhängt, welche Auslastung erzielt werden kann. So müsste beispielsweise durch Break-even-Analysen untersucht werden, ab welcher Auslastung eine Bedienung auf der Schiene einer Buslinie vorzuziehen ist.
- Ressourceneinsparungen können durch Verbesserungen im gesamten Verkehrssystem erzielt werden. Insofern ist die Reduzierung der GVFG-Mittel zugunsten der Transfergelder des § 8 RegG kritisch zu sehen. Da das GVFG nach wie vor den gesamten kommunalen Verkehr umfasst, kommt diese Umschichtung einer teilweisen Zweckbindung für den ÖPNV gleich.
- Die Finanzierung von Maßnahmen zur Verbesserung des Betriebsablaufes (z. B. Abtrennung von Fahrspuren, Vorrangschaltungen an Lichtsignalanlagen) darf nicht nur auf der Grundlage der erwarteten Verbesserungen im ÖPNV getroffen werden. Vielmehr muss die Verschlechterung im Straßenverkehr gegenübergestellt werden. Nach der Marginalbedingung müssen die Grenznutzen des ÖPNV mindestens den Grenzkosten auf der Straße entsprechen (jeweils netto).

Die Bedeutung einer umfassenden Bewertung der verkehrlichen Wirkungen für die gesamtwirtschaftliche Vorteilhaftigkeit einer Maßnahme zeigt das folgende Beispiel (Abbildung 2). Im ersten Schritt wurden die Änderungen der verschiedenen Nutzenkategorien (Betriebs-, Zeit-, Emissions-, CO₂-, und Unfallkosten) im Straßenverkehr bewertet und den Kosten der Maßnahme gegenübergestellt. Im zweiten Schritt wurden die Nachfrageänderungen im ÖPNV in die Bewertung aufgenommen. Die Nutzen-Kosten-Verhältnisse als Indikator volkswirtschaftlicher Vorteilhaftigkeit liegen deutlich niedriger.

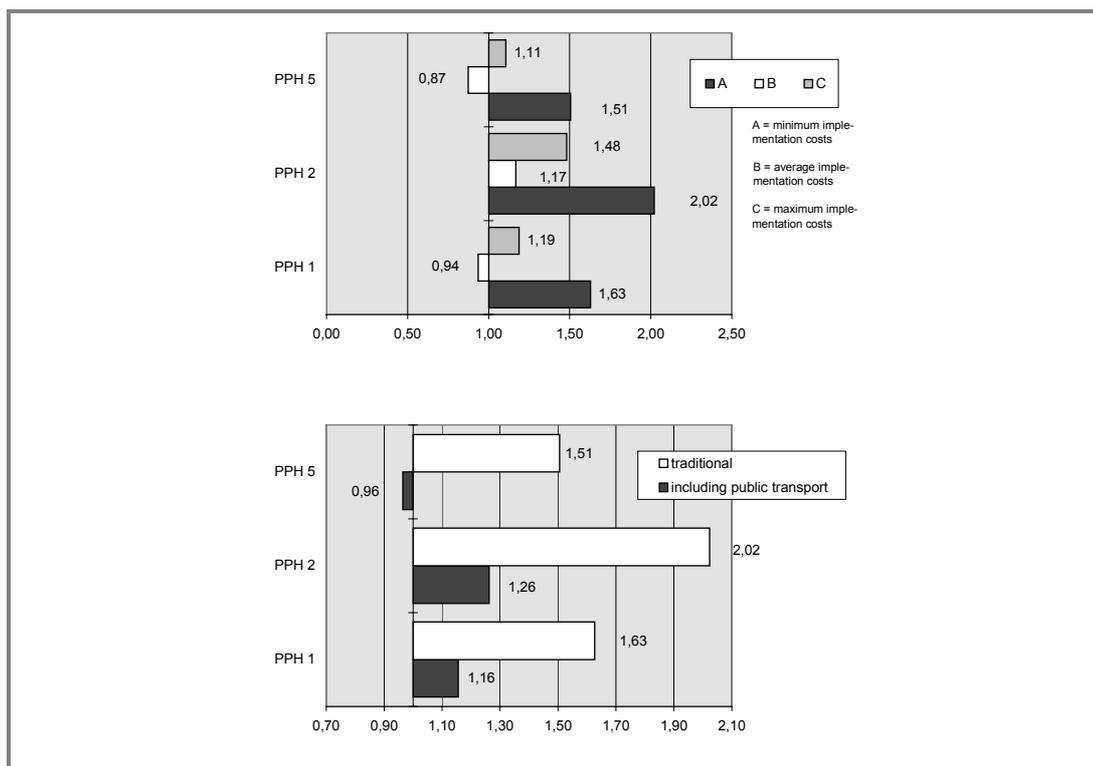


Abbildung 2: Ergebnisse einer Nutzen-Kosten-Analyse für Cordon Pricing in Stuttgart mit und ohne Einbeziehung der verkehrlichen Wirkungen im ÖPNV
 Quelle: Baum, H., Höhnscheid, H. et al., EUROTOLL Project Deliverable No. R11/II, Impacts of TDM Strategies, 1999.

Um die Verausgabung öffentlicher Mittel zukünftig am Erfolg der damit realisierten Maßnahme messen zu können, kommt es darauf an, alle allokativen Wirkungen zu bewerten. Die Bewertung soll als Grundlage für eine Förderung dienen:

- Nutzen-Kosten-Untersuchungen sind derzeit nur in bestimmten Fällen der GVFG-Förderung vorgeschrieben.
- Auch in bestehenden Nutzen-Kosten-Untersuchungen werden nicht alle Effekte erfasst. Insbesondere erfolgt kein Ranking zwischen allen relevanten Alternativen (z. B. zwischen einer Bus- oder Bahnbedienung).

2.3 Wettbewerb

Die wirtschaftlichen Vorteile, die durch die Regionalisierung erzielt werden sollen, schlagen sich in **Effizienzsteigerungen** bei der "Produktion" von ÖPNV-Leistungen nieder. Das führt dazu, dass

- eine bestimmte Leistung mit geringeren Kosten, d. h. Finanzierungsvolumen, erbracht werden kann oder
- ein bestimmtes Budget eine Verbesserung des öffentlichen Verkehrsangebotes ermöglicht.

Neben der Verlagerung der Zuständigkeiten näher zum (potentiellen) Kunden, wird dieses Ziel durch **Wettbewerb** erreicht. Dabei sind zwei Formen des Wettbewerbs zu unterscheiden:

- Wettbewerb im Markt, d. h. eine bestimmte Leistung wird gleichzeitig von mehreren Anbietern erbracht (z. B. Schienenpersonenverkehr in Großbritannien).
- Wettbewerb um den Markt, d. h. die Leistung wird zeitlich befristet durch einen Anbieter erstellt (oder in Kooperation mehrerer).

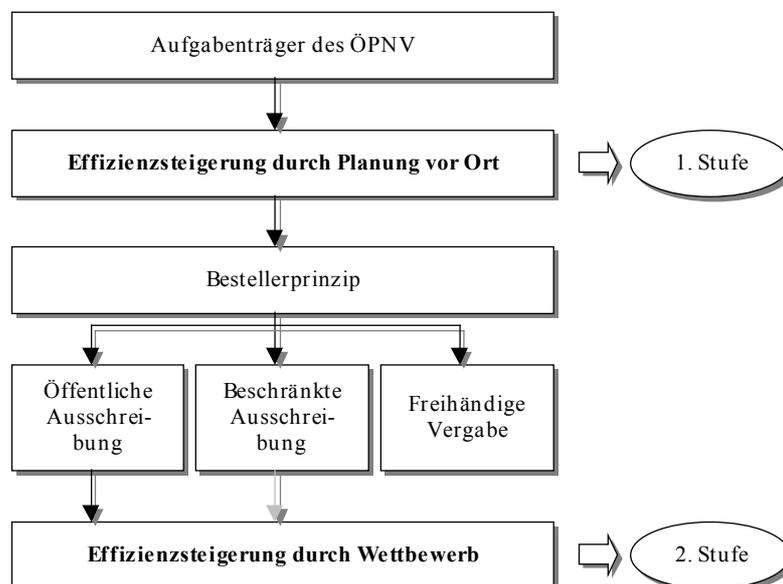


Abbildung 3: Regionalisierung, Wettbewerb und Marktergebnis im ÖPNV

Quelle: In Anlehnung an Höhnscheid, H., Die Regionalisierung des Öffentlichen Personennahverkehrs, erscheint Düsseldorf 2000.

Mit der Einführung des Bestellerprinzips im Rahmen der Regionalisierung hat man sich in Deutschland für den zweiten Weg entschieden. Nach dieser Grundsatzentscheidung kommt es darauf an, die Wettbewerbspotentiale durch eine geeignete Form der Ausschreibung zu nutzen. Auf die Problematik verschiedener Verfahren und die Festlegung des Zeitraums soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden.

Regulierungen im ÖPNV werden teilweise mit der fehlenden Bestreitbarkeit des Marktes begründet. Das heißt, die Struktur des Marktes an sich verhindert Marktzutritte Dritter. Die Bestreitbarkeit eines Marktes wird anhand bestimmter **Markteintrittsbarrieren** festgemacht. Hierzu zählen:

- Notwendigkeit, durch absatzpolitische Maßnahmen die Bindungen der Kunden an etablierte Anbieter zu lösen,
- absolute Kostenvorteile der Altanbieter, z. B. durch bessere Beschaffungsquellen,
- Vorteile durch Massenfertigung (z. B. Liniennetzlänge),
- unzureichende Finanzierungsmöglichkeiten bei Markteintritt,
- sogenannte "sunk costs", d. h. Marktaustrittsbarrieren in Form nicht veräußerbarer Werte, die bereits vor dem Markteintritt als Barriere wirken.

Für den ÖPNV fehlen gesicherte Erfahrungswerte. Man kann jedoch argumentieren, dass die genannten Markteintrittsschranken nicht wirksam sind (mangelnde Kundenbindung an ein bestimmtes Unternehmen, weniger Einstiege in einen neuen Markt der Sache nach, vielmehr räumliche Expansion, keine Massenfertigung im üblichen Sinne, Märkte für gebrauchte Betriebsanlagen). Im Grundsatz kann der ÖPNV-Markt als bestreitbar gelten.

Wegen der nach wie vor starken Regulierung des ÖPNV nach PBefG greift das Bestellerprinzip vor allem im SPNV. Hier konnten Angebotsausweitungen ohne finanziellen Mehraufwand erreicht werden.

Die derzeitige Finanzierungspraxis ist in wettbewerblicher Hinsicht problematisch.

- Vor dem Hintergrund des Bestellerprinzips sind die Ausgleichszahlungen nach §§ 45a PBefG und 6a AEG kritisch zu sehen. Diese Zahlungen haben sich mit etwa 13 % der Netto-Erträge zu einer bedeutenden Finanzierungsquelle entwickelt. Ermäßigte Tarife im Schüler- und Ausbildungsverkehr (analog: SchwBG) haben gemeinwirtschaftlichen Charakter. Daher sollten sie – auch im ÖPNV nach PBefG – durch die Bestellung von Leistungen vertraglich erfasst und diese öffentlich ausgeschrieben werden.
- Die Finanzierung der Schienenwege ist nicht unternehmensneutral geregelt. Die Nahverkehrsquote von 20 % im Rahmen des BSchwAG gilt nur für Eisenbahnen

des Bundes. Insofern stellt dies eine Benachteiligung der NE und somit eine Wettbewerbsverzerrung dar.

- Eine vergleichbare Argumentation lässt sich in bezug auf das DBGrG führen. Es ist zu prüfen, ob die Begründung - Angleichung der Produktivität der ehemaligen Deutschen Reichsbahn an die DB – auch für andere Eisenbahnen zutreffen könnte.
- Querverbunderträge und Verlustübernahmen durch öffentliche Eigner sind ein wichtiger Bestandteil der ÖPNV-Finanzierung im weiteren Sinne. Sie sind insbesondere im Zusammenhang mit der Konzessionierung nach PBefG umstritten. Sie wirken in jedem Fall wettbewerbshemmend auf potentielle private Betreiber, denen diese Finanzierungsoption nicht zusteht. Quersubventionierungen sind (z. B. in Konzernen) durchaus üblich. Man muss jedoch sehen, dass es sich dort nicht um ehemals regulierte Märkte mit Monopolstrukturen handelt, auf denen diskriminierungsfreier Wettbewerb erst geschaffen werden muss.

Aus Sicht der Wettbewerbspolitik sind die bestehenden Regelungen im ÖPNV reformbedürftig. Das schließt die Finanzierung des ÖPNV ein, wobei insbesondere der ÖPNV nach PBefG für einen diskriminierungsfreien Wettbewerb geöffnet werden sollte.

2.4 Beschäftigungspolitik

Der Beschäftigungspolitik kommt in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit eine besondere Bedeutung zu. Es ist zu fragen, inwieweit ÖPNV-Maßnahmen zu **Mehrbeschäftigung** führen. Die Finanzierung öffentlicher Verkehrsleistungen hat folgende Wirkungen:

- Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur (z. B. nach GVFG) schaffen sowohl während der Bauphase als auch danach Arbeitsplätze.
- Maßnahmen in Service und Beratung (z. B. Mobilitätsberatung, Drei-S-Programm) sind arbeitsintensiv. Insofern kann die Finanzierung dieser Dienstleistungen Beschäftigung schaffen.
- Die Förderung von Maßnahmen mit Verlagerungseffekten auf den ÖPNV reduzieren darüber hinaus die externen Kosten des Straßenverkehrs. Sie verbessern somit die Faktorallokation, dies wiederum führt zu einem höheren Wachstum und in der Folge zu mehr Beschäftigung.

Kritisch ist zu sehen, dass die genannten Zusammenhänge nicht allein für den ÖPNV gelten. Vielmehr ist es möglich, dass die Förderung von Investitionen in anderen (Verkehrs-)Bereichen zu höheren Beschäftigungseffekten führt.

Zum Teil sind auf den ÖPNV-Märkten Wettbewerbsverzerrungen entstanden, die sich auf die Beschäftigung auswirken können. Hierzu zählen beispielsweise tarifvertragliche "Nachteile" der öffentlichen Verkehrsunternehmen, die privaten Dritten einen Kostenvorteil verschaffen können. Diese Verzerrungen liegen jedoch nicht in der ÖPNV-Leistung als solcher, sondern resultieren aus der bisherigen Regulierung des Marktes (regionale Monopole). Dieser Aspekt kann gegebenenfalls bei der Gestaltung von Besteller-Verhältnissen berücksichtigt werden.

2.5 Finanzpolitik

Aus finanzpolitischer Sicht ist die **Herkunft der Mittel** zur Finanzierung des ÖPNV von Interesse. Gemäß dem Non-Affektationsprinzip ist eine Zweckbindung der Steuereinnahmen nicht vorgesehen. Dennoch sollte versucht werden, die Entwicklung bestimmter Fördermittel in Beziehung zu setzen zum Fördergegenstand. So liegt beispielsweise keine ökonomisch überzeugende Begründung dafür vor, dass die Transfermittel nach § 8 RegG aus dem Mineralölsteueraufkommen bestritten werden. Ebenso ist eine Koppelung der Volumens an das Umsatzsteueraufkommen nicht schlüssig.

Der Erfolg finanzpolitischer Maßnahmen wird u. a. daran gemessen, inwieweit eine Kontinuität der öffentlichen Ausgaben gesichert werden kann. Vor diesem Hintergrund ist die derzeitige Regelung nicht zufriedenstellend. Auch hier ist die Koppelung der Regionalisierungsmittel an die Umsatzsteuerentwicklung nicht zielführend.

Durch die derzeit geltenden Querverbundregelungen, die ebenfalls als Finanzierungsinstrument für den ÖPNV dienen, werden die Gewinne der verbundenen Unternehmen geschmälert. Insofern entgehen der öffentlichen Hand Gewinne und Körperschaftsteuereinnahmen, die wiederum das allgemein verfügbare Budget reduzieren.

2.6 Verteilungspolitik

Die verteilungspolitische Beurteilung der ÖPNV-Finanzierung stellt ab auf die Frage, wer durch die Bereitstellung der Mittel be- bzw. entlastet wird. Dabei sind **räumliche**, **zeitliche** und **personelle Belastungen** zu unterscheiden:

- Die intertemporale Belastung spielt immer dann eine Rolle, wenn öffentliche Ausgaben durch Kredite finanziert werden. Nimmt die Neuverschuldung zu stark zu, werden nachfolgende Generationen belastet, ohne einen angemessenen Nutzen durch die Ausgabe zu erhalten. Diese Gefahr kann auch bei der Finanzierung des ÖPNV gesehen werden, vor allem bei der Finanzierung relativ kurzlebiger Projekte (beispielsweise Fahrzeugbeschaffung). Man kann aber auch argumentieren, dass beispielsweise die Regionalisierungsmittel aus einem definierten Steueraufkommen zu Verfügung gestellt werden und insofern keine Kreditfinanzierung vorliegen kann.
- Umstritten ist die räumliche Verteilung der Regionalisierungsmittel auf die einzelnen Bundesländer. Wenn man unterstellt, dass die Kostenstrukturen der ÖPNV-Unternehmen kaum oder gar nicht von regionalen Besonderheiten abhängen, ist eine Verteilung der Mittel nach anderen als ökonomischen Kriterien problematisch. Geht man von der "üblichen" Konstellation eines ÖPNV-Unternehmens in öffentlicher Trägerschaft mit Option auf Defizitübernahme durch die jeweilige Gebietskörperschaft aus, wird das Unternehmen in der Region mit hoher Förderzuteilung durch die Region mit geringer Förderzuteilung subventioniert.
- Eine Lastenverschiebung kann auch in Verbundtarifen gesehen werden. Hier werden einheitliche Tarife für alle Verkehrsmittel festgelegt – ungeachtet der unterschiedlichen Kostenstrukturen zwischen Schienen- und Nicht-Schienenverkehr. Ähnlich können Tarifzonen beurteilt werden, die die ÖPNV-Kunden in Abhängigkeit des Anfangs- und Endpunktes unterschiedlich belasten. Man muss jedoch sehen, dass die Kunden der Verkehrsverbünde auch die Freiheit der Verkehrsmittelwahl hoch bewerten und daher beiden Nutzergruppen zuzuordnen sind.
- Auch die Ausgleichszahlungen im Schüler- und Ausbildungsverkehr nach §§ 45a PBefG und 6a AEG können als Subventionierung dieser Nachfragergruppe durch die Allgemeinheit der ÖPNV-Kunden interpretiert werden. Da in Abhängigkeit der Entfernung zwischen Schule und Wohnort die Länder als Schulträger die Fahrtkosten übernehmen, liegt hier eine Entlastung der Landeshaushalte durch die normalzahlenden ÖPNV-Kunden vor. Diese kann man als "Sondersteuer" einordnen. Es muss auch gesehen werden, dass die Sondertarife im Ausbildungsverkehr teilweise über denen vergleichbarer Zeitfahrtscheine liegen (SemesterTicket, JobTicket). Daher ist die Wirksamkeit dieser Zahlungen bereits heute fraglich.

2.7 Strukturpolitik

Volkswirtschaften entwickeln sich dynamisch, die Verhältnisse in und zwischen einzelnen Märkten ändern sich. Die Strukturpolitik hat die Aufgabe, den **Strukturwandel** innerhalb der Wirtschaft unterstützend zu begleiten. Mögliche negative Folgen sollen gemildert, Fehlentwicklungen vermieden werden.

Aus der Öffnung der ÖPNV-Märkte könnte strukturpolitischer Handlungsbedarf abgeleitet werden. Es ist zu klären, inwieweit die ÖPNV-Finanzierung hierzu einen Beitrag leisten kann.

- Ein Handlungsfeld der Strukturpolitik ist die Förderung des Mittelstandes. Diese Sicht wird auch im Zusammenhang mit der Marktöffnung im ÖPNV angeführt. Der derzeitige Finanzierungsrahmen (eventuell mit Ausnahme des "Spezialfalls" handelsrechtlich zulässiger Einlagen) lässt sich nicht für dieses Ziel nutzen. Hier steht eher die Gestaltung des Marktzutrittes selbst im Mittelpunkt.
- Kooperations- und Koordinationsförderung kann ebenfalls in den strukturpolitischen Bereich eingeordnet werden. Die meisten Länder gewähren hier Zuschüsse aus den Transfermitteln des § 8 RegG. Kritisch ist jedoch die in einigen Nahverkehrsgesetzen vorgesehene Pauschalierung. Vielmehr sollte auf der Basis des tatsächlichen Koordinationsaufwandes über die Höhe der Fördermittel je Aufgabenträger entschieden werden. Es ist anzunehmen, dass dieser tatsächliche Aufwand u. a. von der Raumstruktur abhängt, vor allem aber davon, ob bereits eine Kooperation besteht (z. B. Verkehrsverbund) oder erst implementiert werden muss.
- Viele empirische Untersuchungen haben gezeigt, dass im Bereich Information und Kommunikation Potentiale für die Kundenakquisition liegen. Der ÖPNV wandelt sich von der originären Transportleistung hin zu einer qualitativ hochwertigen Mobilitätsdienstleistung. Dadurch steigen die Kosten dieser Leistung. Dieser Wandel kann bzw. wird durch Betriebskostenzuschüsse gefördert.

Dennoch kann insgesamt festgehalten werden, dass strukturpolitische Zielsetzungen bisher kaum durch die ÖPNV-Finanzierung verfolgt werden (können). Es ist zudem zu überprüfen, ob Aspekte wie Mittelstandssicherung für den ÖPNV-Markt Bedeutung haben. Vor allem vor dem Hintergrund der großen regionalen Monopolisten im ÖPNV nach PBefG ist dieses Argument zu relativieren.

2.8 Verkehrspolitik

Die verkehrspolitischen Ziele schlagen sich in verschiedenen strategischen Optionen nieder. Insgesamt wird eine **Integration**, eine optimale Arbeitsteilung der Verkehrsträger und –mittel angestrebt. ÖPNV-relevant sind vor allem die Strategien, die auf eine Verkehrsverlagerung abzielen. Daher kann der Erfolg der Finanzierung des ÖPNV an den realisierten Verlagerungen gemessen werden.

- Zusätzliche Nachfrage kann mit einer Vielzahl ÖPNV-spezifischer Maßnahmen erreicht werden. Diese Nachfragezuwächse sind indes nur zu einem (geringen) Teil auf ehemalige Pkw-Selbstfahrer zurückzuführen.

Nachfrage setzt sich zusammen aus...	
Pkw-Fahrern	45 %
Gebündeltem ÖPNV in der Ausgangslage	25 %
Personen, die nicht Ziel der Verlagerung waren (Pkw-Mitfahrer, Fußgänger, Radfahrer)	20 %
Induzierter Verkehr	10 %

Tabelle 4: Potentialabschätzung von Reaktivierungsmaßnahmen (bezogen auf die Summe aller Wege)

Quelle: Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Reaktivierungen Im Schienenpersonennahverkehr, Darmstadt 1997, S. 50.

- Mit dem Verlagerungsziel kann eine relative Bevorzugung schienengebundener Verkehre - wie beispielsweise durch die Verteilung der Regionalisierungsmittel – unter Umständen gerechtfertigt werden. Es hat sich gezeigt, dass Schienenverkehr unter sonst gleichen Bedingungen zu einer höheren Akzeptanz führt als Buslinien.
- Sondertarife für bestimmte Nutzergruppen wie Schüler- und Auszubildende sind nicht primär verkehrspolitisch motiviert. Vielmehr überwiegen sozialpolitische Aspekte. Bei den betroffenen Gruppen handelt es sich überwiegend um "Captives", d. h. Verlagerungen können nicht erzielt werden. Insofern ist eine Finanzierung aus dem Verkehrssektor nicht gerechtfertigt.
- Diskutiert werden sollte auch die Wirksamkeit bestimmter Spezialtarife (z. B. das Schöne-Wochenende-Ticket). Es ist zu prüfen, ob die Finanzierung von Niedrigpreisstrategien weniger Verkehre vom motorisierten Individualverkehr verlagert als vielmehr zusätzliche Mobilitätsnachfrage schafft und insofern zusätzliche Umweltkosten verursacht (induzierter Verkehr).

- Ferner muss gesehen werden, dass bei Verbesserungen im öffentlichen Verkehrssystem nicht alle Verlagerungswirkungen aus Umsteigern vom MIV resultieren. Es verringert sich teilweise der Anteil der Fußgänger und Radfahrer. Im Vergleich zu diesen stellt der ÖPNV das weniger umweltfreundliche Verkehrsmittel dar.

	Hannover (Landesdienststellen)	VRS/1993 (Verwaltungen in Köln, Siegburg u. Leverkusen)	VRS/1995 (Firmen in den Innenstädten von Köln u. Bonn; nur JobTicket-Inhaber)
ÖPNV-Anteil bei Fahrten zur Arbeit	vorher: 30 % nachher: 42 %	vorher: 28 % nachher: 48 %	vorher: 66 % nachher: 89 %
Veränderung der Verkehrsmittelwahl bei Fahrten zur Arbeit	ÖPNV: + 12 %-Pkte P&R: + 1 %-Pkt Pkw: - 12 %-Pkte Fuß/Rad: -1 %-Pkt	ÖPNV: + 20 %-Pkte Pkw: -19 %-Pkte Fuß/Rad: -1 % Pkt	ÖPNV: +23 %-Pkte Pkw: -21 %-Pkte Rad: -1 % Pkt zu Fuß: -1 % Pkt

Tabelle 5: Modal split-Wirkungen von JobTickets

Quelle: Baum, H., Cremer, M., Geißler, T., Die Auswirkungen des JobTickets auf den Berufspendlerverkehr, Forschungsbericht für den Bundesminister für Verkehr, Köln 1998.

2.9 Angrenzende Gebiete

Öffentlicher Verkehr wirkt als "Schnittstelle" zwischen verschiedenen Bereichen von Wirtschaft und Politik. Insofern entfaltet auch dort die Gestaltung des Finanzierungsrahmens ihre Wirkung:

- Es existieren Wechselwirkungen zwischen Verkehrsentwicklung und der Entwicklung bestimmter **Raumstrukturen**. Angesichts des niedrigen modal split-Anteils des ÖPNV ist jedoch fraglich, inwieweit durch die Finanzierung von ÖPNV-Maßnahmen ein unmittelbarer Effekt eintritt. Bei der Standortentscheidung von Unternehmen und privaten Haushalten spielen andere Aspekte eine größere Rolle.
- Gerade **ökologische Argumente** werden häufig als Begründung für Bereitstellung und Finanzierung des ÖPNV angeführt. Der ÖPNV als Teil des Umweltverbundes gilt als umweltfreundlicher als der motorisierte Individualverkehr. Das ist im Grundsatz unbestritten.

	Straße		Bahn
	Pkw	Busse	Personen- verkehr
	<u>DM</u> 1.000 Pkm	<u>DM</u> 1.000 Pkm	<u>DM</u> 1.000 Pkm
Lärm	15,1	12,2	10,5
Luftverschmutzung	15,8	11,0	5,7
Klima	18,2	6,5	10,8

Tabelle 6: Relative externe Kosten des Verkehrs in Deutschland 1996

Quelle: INFRAS, IWW, Externe Effekte des Verkehrs, Zürich/Karlsruhe 1994, S. 365.

Die Schadstoff-, CO₂- und Lärmkosten des ÖPNV liegen je Personenkilometer im Durchschnitt unterhalb denen des Pkw-Verkehrs. Man sollte im Einzelfall jedoch berücksichtigen, dass diese Zusammenhänge nur ab einem bestimmten Auslastungsgrad gelten. Insofern kann eine ÖPNV-Verbindung bei niedriger Auslastung zu höheren Umweltkosten führen als Beförderung per Pkw.

- Insbesondere Investitionen in neue Fahrzeuge, die aus dem GVFG und teilweise aus den Regionalisierungsmitteln gefördert werden, sind **betriebswirtschaftlich** vorteilhaft. Verringerte Treibstoffverbräuche beispielsweise schlagen sich direkt in niedrigeren Betriebskosten nieder.

Parameter	Änderung
Kraftstoffverbrauch	- 40 %
Betriebskosten, gesamt	- 50 %

Tabelle 7: Kostenänderungen nach Einsatz des RegioSprinters bei der Dürener Kreisbahn GmbH

Quelle: Girnau, Günter, Attraktiv, wirtschaftlich, kundenorientiert: Die "Fahrzeug-Revolution" im Regionalverkehr, in: Vorträge Jahrestagung '97, VDV (Hrsg.), Düsseldorf 1997, S. 54.

Problematisch ist die finanzielle Förderung insofern, als diese Investitionen im originären unternehmerischen Interesse liegen. Sie müssten daher in jedem Fall vorgenommen werden, um im Wettbewerb bestehen zu können.

In diesem Zusammenhang muss jedoch gesehen werden, dass die derzeit geltenden Gemeindeordnungen die Wettbewerbsfähigkeit kommunaler Verkehrsunternehmen beschränken. In diesen Fällen ist es den Unternehmen nicht möglich, nach Verlust einer Konzession in einen anderen regionalen Markt einzutreten.

Insofern geht hier das Risiko der Erwirtschaftung getätigter Investitionen über das übliche Unternehmerrisiko hinaus.

3 Konsequenzen für die ÖPNV-Finanzierung

Die Revision der Regionalisierungsmittel und die Umgestaltung der europäischen ÖPNV-Märkte in Richtung Wettbewerb können genutzt werden, um eine **Finanzierung aus einem Guss** zu schaffen, die sich durch Transparenz und Planungssicherheit für Verkehrsunternehmen wie Aufgabenträger auszeichnet.

Der derzeitige Finanzierungsrahmen des ÖPNV ist in mehrfacher Hinsicht unbefriedigend.

- Die Anzahl der gesetzlichen Grundlagen, die ganz oder teilweise zur Finanzierung des ÖPNV beitragen, ist unübersichtlich. Für einzelne Maßnahmen kommen je nach Bundesland verschiedene Quellen in Frage. Sowohl für die Aufgabenträger als auch für die Verkehrsunternehmen fallen hohe Transaktionskosten an.
- Die Priorität zugunsten des SPNV birgt die Gefahr suboptimaler Arbeitsteilung zwischen den Verkehrsträgern. Das betrifft das Verhältnis Straßenverkehr zu ÖPNV im Rahmen der GVFG-Förderung und das Verhältnis straßengebundener ÖPNV zu SPNV bei der Verausgabung der Regionalisierungsmittel. Mittels "rent seeking" werden SPNV-Projekte möglicherweise realisiert, obwohl eine alternative Bedienung gesamtwirtschaftlich sinnvoller wäre.
- Die Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes nach dem BSchwAG unterliegen einer "Nahverkehrsquote" (20 %). Für den im unternehmerischen Interesse der DB AG liegenden Teil der Investitionen wird ein zinsloses Darlehen gewährt. Anderen Verkehrsunternehmen steht diese Option nicht offen, wodurch Wettbewerbsverzerrungen möglich sind.
- Mit der Bezuschussung von Fahrzeugen werden Maßnahmen gefördert, die direkt im unternehmerischen Interesse liegen. Dies steht im Widerspruch dazu, dass im ÖPNV der gemeinwirtschaftliche Charakter als Rechtfertigung für die öffentliche Finanzierung herangezogen wird.
- Die finanzielle Kontinuität ist derzeit nicht gegeben. Um ein langfristig leistungsfähiges, intermodal wettbewerbsfähiges ÖPNV-System zu schaffen, müssen Ausbau und Erhaltung auch finanziell gesichert werden.
- Es ist auch zu überprüfen, inwieweit auf eine Trennung zwischen öffentlichem Verkehr und Individualverkehr verzichtet werden kann. Durch die Anwendung

eines einheitlichen, umfassenden Bewertungsverfahrens würden einzelne Maßnahmen vergleichbar und erlaubten eine flexiblere Verausgabung von Mitteln entsprechend der Erfordernisse vor Ort.

Ordnungspolitik	(Rechtfertigung der ÖPNV-Finanzierung)
Wettbewerb	Durchsetzung des Bestellerprinzips, unternehmens- und verkehrsträgerneutraler Finanzierungsrahmen, unternehmensneutrale Wettbewerbsbedingungen
Allokation	Auswahl der Fördermaßnahmen auf der Grundlage gesamtwirtschaftlicher Bewertungen
Beschäftigung	(Sicherung von Arbeitsplätzen im ÖPNV-Sektor)
Finanzpolitik	Verstetigung der Finanzmittel für den ÖPNV, Planungssicherheit
Verteilung	Schaffung belastungsneutraler Finanzierungsinstrumente
Strukturpolitik	("Mittelstandssicherung")
Verkehr	übergreifende Ausrichtung verkehrspolitischer Maßnahmen
Sonstige	Überprüfung unternehmerischer Eigeninteressen, Überprüfung der Umwelteffekte (inter- und intra-modal)

Tabelle 8: Wirtschaftspolitische Ausrichtungen und Aktionsfelder – abgeleitete Forderungen für die ÖPNV-Finanzierung

Ausgehend von den Schwachstellen heutiger ÖPNV-Finanzierung kann eine schrittweise Reform des Finanzierungssystem vorgenommen werden. Dafür müssen – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – einige wesentliche Voraussetzungen erfüllt werden:

- **Schaffung eines einheitlichen ÖPNV-Marktes:** Marktzutritt im ÖPNV nach PBefG nach dem Vorbild des AEG, Trennung von Fahrweg und Betrieb mit Zutrittsrechten Dritter gegen Entgelt bei allen spurgebundenen Verkehren.
- **Durchsetzung des Bestellerprinzips im gesamten ÖPNV:** Überprüfung der Trennung zwischen eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Konzessionen im PBefG, Ausschreibung aller gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen.
- **Gleichstellung der kommunalen Verkehrsunternehmen im Wettbewerb:** Änderung der Gemeindeordnungen, um eine (regionale) Ausweitung der Geschäftstätigkeit zu ermöglichen, gegebenenfalls Angleichung der tarifrechtlichen Vorgaben.
- **Umfassende gesamtwirtschaftliche Bewertung** vor einer Gewährung von Fördermitteln bzw. vor einer Ausschreibung: Analyse sowohl "intramodal" (Bus – SPNV) als auch "intermodal" (ÖPNV – Straße).

- **Integration bzw. Abschaffung finanzieller Sonderleistungen:** Aufnahme – und entsprechend Abgeltung – der Sonderleistungen (z. B. Sondertarife im Ausbildungsverkehr) in das Besteller-Ersteller-Vertragsverhältnis.

Die Forderungen zur Umgestaltung des ÖPNV-(Finanzierungs-)Rahmen können den verschiedenen gesamtwirtschaftlichen Handlungsfeldern zugeordnet werden.

Dr. Markus Haller,
Münchner Verkehrs- und Tarifverbund

Wettbewerb im Münchner Verkehrs- und Tarifverbund – ein erster Erfahrungsbericht

1 Einleitung

Der Untertitel des heutigen Workshops lautet „ÖV an der Grenze der Finanzierbarkeit?“ Meiner Meinung nach wird das ÖPNV Angebot an sich mit großer Wahrscheinlichkeit auch in der Zukunft nicht zur Diskussion stehen. Deshalb stellt sich für mich stärker die Frage „*Wie ist der ÖPNV künftig zu finanzieren?*“ Über diese Fragestellung kommt man schnell zu einem Reizwort, das derzeit die ÖPNV-Szene beherrscht: **WETTBEWERB**.

Zauberwort Wettbewerb, weil Wettbewerb für viele den Schlüssel für große Kosteneinsparungen darstellt. *Schreckgespenst Wettbewerb*, weil Wettbewerb für andere die Bedrohung eines leistungsfähigen Mittelstands und auch für die Qualität des Nahverkehrs darstellt. Dass die Furcht vor dem „Global Player“ und einem marktbeherrschenden Oligopol nicht ganz unbegründet ist, zeigen Beispiele aus Schweden oder England.

Wie steht es nun um den Wettbewerb im Münchner Verkehrs- und Tarifverbund? Für den MVV ist zu sagen: „Der Wettbewerb kommt nicht – der Wettbewerb ist schon da – zumindest im regionalen Busverkehr. Seit 1996 wurden im MVV in 20 Verfahren 24 Linien ausgeschrieben und im Wettbewerb vergeben.“

2 Situation im MVV

Bevor die Erfahrungen bzw. die bisherigen Ergebnisse dargestellt werden, soll kurz die Situation im MVV beleuchtet werden. Der MVV ist ein Aufgabenträgerverbund mit 10 Gesellschaftern:

- Landeshauptstadt München als Aufgabenträger der städtischen Verkehrsmittel (Bus, Tram und U-Bahn),
- Freistaat Bayern als Aufgabenträger für die S-Bahn und

- Landkreise Bad Tölz – Wolfratshausen, Dachau, Ebersberg, Erding, Freising, Fürstenfeldbruck, München und Starnberg als Aufgabenträger für den jeweiligen regionalen Busverkehr.

Allein um den regionalen Busverkehr in diesen acht Landkreisen geht es in den folgenden Ausführungen. Der Regionalbus hat dabei im Vergleich der Betriebszweige, gemessen an der Zahl der Beförderungsfälle, mit 24 Mio. beförderten Fahrgästen pro Jahr einen Anteil von drei Prozent am MVV-Gesamtvolumen.

Andererseits unterstreichen die Zahlen von

- 181 Linien
- 3.300 km bedientem Liniennetz und
- 2.300 Haltestellen

die insbesondere für die Flächenerschließung wichtige Bedeutung. Der kontinuierliche Anstieg der Nutzwagenkilometer in den letzten Jahren zeigt des Weiteren, dass die Landkreise als Aufgabenträger ständig bemüht sind, diesen Teil des ÖPNV-System zu stärken.

Die wachsende Bedeutung des Regionalen Busverkehrs macht sich jedoch auch finanziell bemerkbar: So nehmen mit der Zunahme der Leistungen auch die Betriebskosten zu, die Schere zwischen Kosten und Einnahmen klafft immer stärker auseinander und das Defizit steigt. Das Defizit ist dabei immer durch den Aufgabenträger als Besteller der Leistungen zu tragen. Die Verkehrsunternehmen tragen im MVV bisher kein finanzielles Risiko (*Bruttoverträge*).

Diese Entwicklung des Defizits ist der Ursprung für die Suche der Aufgabenträger nach Möglichkeiten der Kostenreduzierung, ohne von der erreichten Angebotsqualität Abschied nehmen zu müssen.

Neben dem Ausschöpfen der planerischen Möglichkeiten werden als Lösungsansatz Preisverhandlungen mit den Verkehrsunternehmen geführt. Bewirken die Preisverhandlungen für den Aufgabenträger keine akzeptablen Ergebnisse, kommt es zu Wettbewerb und Ausschreibung.

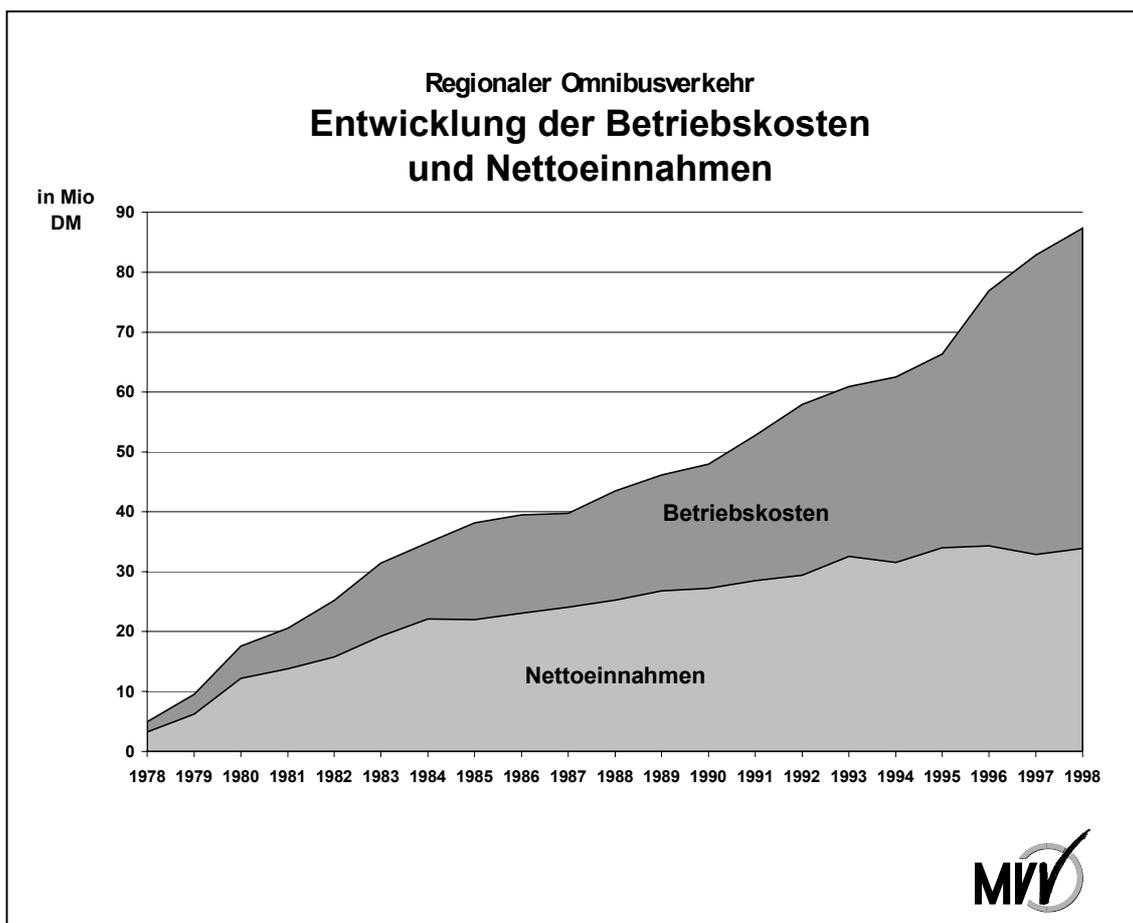


Abbildung 1

3 Rechtliche Rahmenbedingungen

Im Folgenden soll kurz der rechtliche Rahmen skizziert werden, in dem im MVV Wettbewerb bzw. Ausschreibungen vollzogen werden. Dabei muss man betonen, dass sich die derzeitige Rechtslage äußerst diffizil und ungefestigt darstellt und eine Vielzahl von Auslegungen und Interpretationen existiert. Ich möchte und kann an dieser Stelle nicht in die Rechtsdiskussion eintreten, sondern will lediglich den derzeitigen Zustand aufzeigen.

Wichtigste Grundlage für den Vollzug des Wettbewerbs im MVV ist das **novellierte Personenbeförderungsgesetz (PBefG vom 1.1.96)**, das die Begriffe

- ausreichende Verkehrsbedienung,
- eigenwirtschaftliche Verkehrsleistungen in § 13 und
- gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen in § 13 a

nennt.

Nach der **Verordnung (EWG) 1191/69 des Rates i. d. F. Verordnung (EWG) 1893/91 des Rates** müssen gemeinwirtschaftliche Verkehre ausgeschrieben werden, um die geringsten Kosten für die Allgemeinheit zu erzielen.

Wichtig für die praktische Umsetzung der Ausschreibungen sind die **Ausschreibungsempfehlungen** zur „Vergabe von gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Sinn von §13a des PBefG im Wettbewerb“, die das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie im November 1997 herausgegeben hat. Diese Empfehlungen beruhen auf einem Konsens zwischen u.a. den Verbänden der Verkehrsunternehmen (LBO, VDV), dem Bayerischen Landkreistag und dem Bayerischen Städtetag.

Die Ausschreibungsempfehlungen enthalten neben der Definition von Qualitätsstandards u.a. den Verweis auf die Notwendigkeit der Vergabe nach VOL/A Abschnitt 1 (*Verdingungsordnung für Leistungen – ausgenommen Bauleistungen – Teil A*) und weisen aber auch darauf hin, dass keine Pflicht zur europaweiten Ausschreibung besteht. Ob die Empfehlung langfristig in dieser Form Bestand haben kann, wird sich zeigen. Für die derzeitige Handhabung von Ausschreibungen im MVV stellen sie die Handlungsgrundlage dar.

Des weiteren sind für das Ausschreibungsverfahren relevant:

- Die *Verordnung zur Anwendung von §13a Abs. 1 Satz 3 des PBefG* vom 15.12.95 mit dem Hinweis: „Die niedrigsten Kosten für die Allgemeinheit sind die Kosten, die zu der niedrigsten Haushaltsbelastung für die zuständige Behörde führt.“
- Das *Bayerische ÖPNV-Gesetz*
- Die *Leitlinie zur Nahverkehrsplanung in Bayern* vom Juli 1998, die mit vorgegebenen Grenz- und Richtwerten eine Beurteilung von ausreichender Verkehrsbedienung ermöglicht.

Um einen konkreten Einblick in das Ausschreibungsverfahren zu geben, möchte ich auf das Inhaltsverzeichnis der **Ausschreibungsunterlagen** eingehen. Diese enthalten u.a.:

1. Eine Leistungsbeschreibung mit Linienplan, Fahrplan und den technischen Spezifikationen (Fahrzeug, Haltestellen)
2. Ein Kalkulationsblatt als Grundlage für die Prüfung von Angeboten und für eventuell erforderliche Preisanpassungen.
3. Einen Verkehrsvertrag, vom ausführenden Unternehmen abgeschlossen werden muss und über den die Verkehrsdurchführung insbesondere
 - die Rechtsbeziehung zum Aufgabenträger,
 - die einzuhaltenden Qualitätsstandards,
 - die Finanzierungsmodalitäten,
 - die Tarifierung,
 - die Verkaufsförderung und
 - die Kundenbedienung geregelt wird
4. Eine Erklärung zum Einsatz von Auftragsunternehmen.
5. Eine Erklärung zur Tariftreue, um Lohndumping zu verhindern (für den Verkehrsunternehmer zwingend erforderlich).

4 Stand der Ausschreibungen

Insgesamt wurden bisher neun Ausschreibungsverfahren für insgesamt 10 neue Linien und elf Verfahren für 14 Bestandslinien durchgeführt.

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Losgrößen. Die starke Schwankungsbreite zwischen 10.000 und 300.000 Wagenkilometer pro Los zeigt dabei, dass es sich sowohl um Linien im 20-Minuten-Takt handelt, als auch um Linien, die lediglich ein bis zwei Fahrtenpaare zur Schülerbeförderung bedienen.

Die Losgrößen werden zum einen bestimmt durch den Auslauf der Konzessionen, zum anderen werden aber auch bewusst kleine Lose gebildet, um kleineren Verkehrsunternehmen den Zutritt zum Wettbewerb zu ermöglichen. Hier stellt sich sicherlich die Frage, ob es langfristig zu generell größeren Losen kommen muss, um mögliche Synergie- bzw. Einsparungseffekte noch besser nutzen zu können.

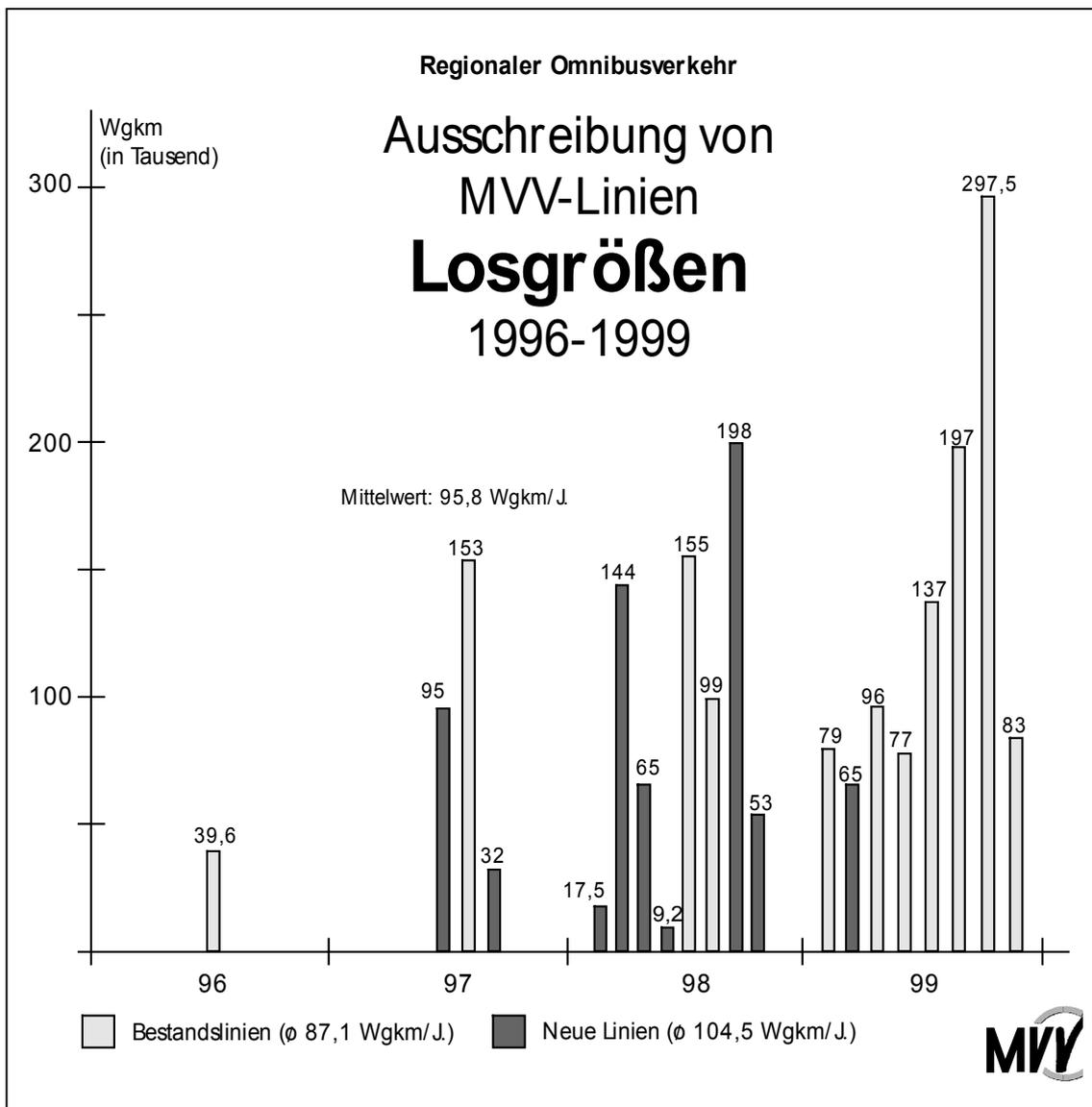


Abbildung 2

5 Beteiligung

Das Interesse an den Ausschreibungsverfahren war seitens der Verkehrsunternehmen sehr groß. Die Ausschreibungsunterlagen wurden insgesamt von 300 Verkehrsunternehmen angefordert. Im Durchschnitt wurden pro Ausschreibungsverfahren Angebote von sechs Verkehrsunternehmen abgegeben. Davon waren zwei Drittel neue Verkehrsunternehmen, die noch nicht im MVV als Konzessionär vertreten waren bzw. sind.

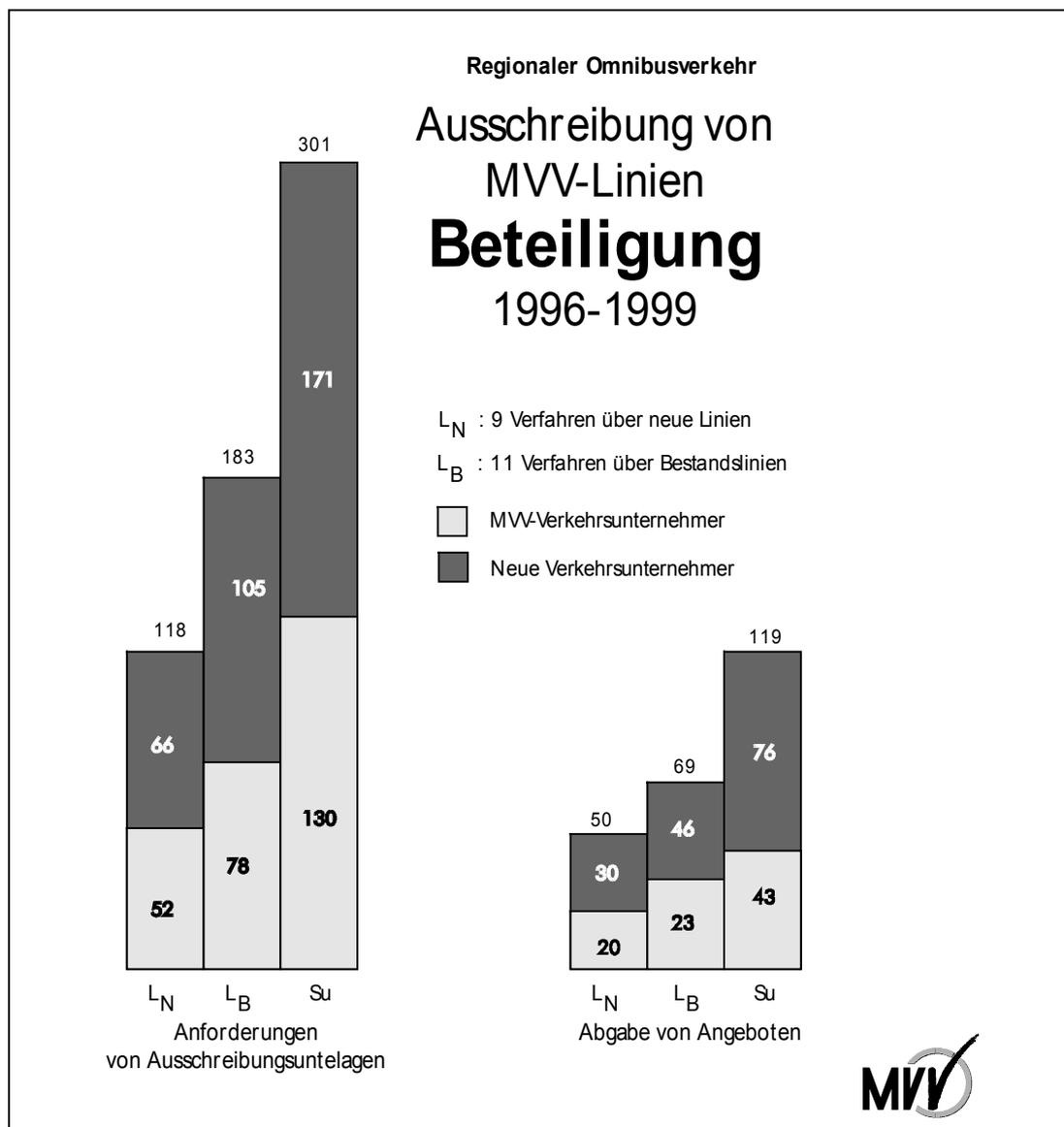


Abbildung 3

Die Vergabe der Linien erfolgte zu 80% an neue Verkehrsunternehmen. So zeigt die Anzahl der Verkehrsunternehmen im MVV seit 1996 eine deutlich ansteigende Tendenz (1995: 45 Verkehrsunternehmen, 1996: 44; 1997: 46; 1998: 49; 1999: 52). Ob diese Tendenz langfristig anhalten wird, muss allerdings bezweifelt werden. Des Weiteren kann festgestellt werden, dass die deutliche Mehrzahl der neuen Verkehrsunternehmen Mittelstands- und Kleinbetriebe sind.

6 Ergebnisse

Ein Leistungs- und Kostenvergleich vorher – nachher kann ausschließlich für die 14 Bestandslinien erstellt werden.



Abbildung 4

Es zeigt sich, dass bei den Bestandslinien trotz der Einsparungszwänge eine Mehrleistung von 107% ausgeschrieben wurde. Demgegenüber haben sich die Kosten mit 74% deutlich nach unten entwickelt. Die Einsparungspotenziale liegen bei den einzelnen Linien zwischen 10% und knapp 40%. Die ausgeschriebenen Bestandslinien beinhalten ein Volumen von 2.100.000 Nutzwagenkilometern, was immerhin 11 % der gesamten Leistung im Regionalen Busverkehr entspricht. Insgesamt haben die Ausschreibungsverfahren zu einer Entlastung der Aufgabenträger um 1,6 Mio. DM pro Jahr geführt.

Dipl.-Geogr. Gerd Hickmann

Selbständiger Nahverkehrsberater, Tübingen; parlamentarischer Berater der Grünen im Stuttgarter Landtag

Mehr ÖPNV für's gleiche Geld ?

Mehr ÖPNV durch mehr Effizienz – Ansätze für eine ÖPNV-Strukturreform

1 Herausforderungen für den ÖPNV

Die politische Bedeutung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) hat in den vergangenen Jahren zugenommen. Ihm wird eine wachsende Rolle bei der Lösung der Verkehrsprobleme zugeordnet.

Doch dabei befindet sich der ÖPNV im Schnittpunkt konkurrierender Ansprüche und Forderungen, denen er nur schwer gleichzeitig gerecht werden kann (Abb. 1).

- Der ÖPNV soll höhere Marktanteile gewinnen. Da aber wirkungsvolle Restriktionen für den konkurrierenden Autoverkehr politisch kaum durchsetzbar scheinen, geht dies nur über eine angebotsorientierte Strategie: die Angebote des ÖPNV sollen in Quantität und Qualität besser werden.
- Gleichzeitig soll der ÖPNV unter dem Druck der schlechten Lage der öffentlichen Haushalte sowie sinkender Gewinne aus der kommunalen Energieversorgung seine Defizite abbauen.
- Vor allem von europäischer Ebene besteht ordnungspolitischer Druck, den ÖPNV-Markt zu liberalisieren und damit völlig umzukrempeln.

Zur Gestaltung eines zukunftsfähigen ÖPNV, welcher der gewünschten größeren verkehrspolitischen Rolle gerecht werden soll, wird ein Maßnahmenmix notwendig sein:

- Die Wettbewerbsbedingungen für den ÖPNV im intermodalen Wettbewerb mit dem Pkw müssen verbessert werden
- Der ÖPNV braucht eine klare und gesicherte Finanzierungsbasis
- Der ÖPNV muss effizienter werden

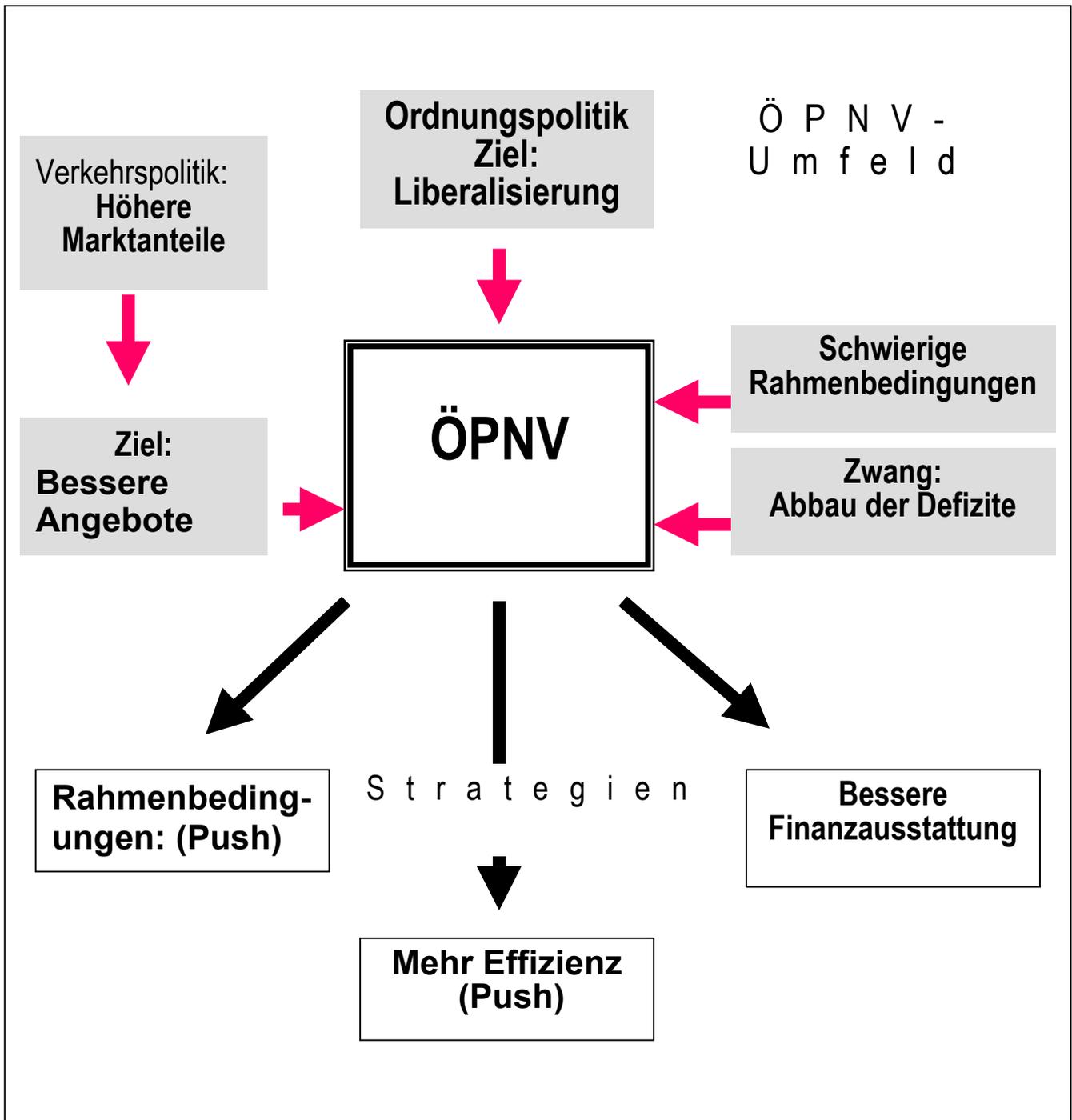


Abbildung 1

Dieser Beitrag wirft den Blick vor allem auf den letzten Punkt, auf den Aspekt der Effizienz im ÖPNV. Die Fragestellung lautet also: Ist mehr ÖPNV für's gleiche Geld möglich?

Die Diskussion um mehr Wettbewerb im ÖPNV wird in Deutschland meist als Abwehrdiskussion geführt: Zu wie viel Wettbewerb zwingt uns das europäische Recht?

Die Klärung dieser Frage überlässt man dann den Gerichten. Es gibt kaum eine offensive politische Diskussion darüber, wie denn ein effizienter ÖPNV-Rechtsrahmen der Zukunft aussehen müsste.

Mehr Effizienz im ÖPNV heißt jedoch keineswegs einfach nur „mehr Wettbewerb“.

Veränderungsbedarf besteht nicht nur für die Verkehrsunternehmen, die sich auf ein Bestehen am Markt vorbereiten müssen. Veränderungsbedarf besteht mindestens in gleichem Umfang für die Rolle des Staats als Aufgabenträger und Finanzier des ÖPNV.

Dieser Beitrag konzentriert sich in der Analyse vor allem auf die Verhältnisse außerhalb der Großstädte, da dort die Missstände am größten und der Nachholbedarf beim Ausbau und der Qualitätsverbesserung des ÖPNV besonders dringend sind. Zur Verdeutlichung der Thesen sind dabei Vereinfachungen und Zuspitzungen nicht zu umgehen, auch dort, wo die Dinge in der Realität komplizierter liegen.

2 Effizienter ÖPNV – wo liegen die Probleme?

2.1 ÖPNV als öffentliche Aufgabe: kostendeckender ÖPNV ist heute nicht möglich

Der heutige Rechtsrahmen des ÖPNV in Form des Personenbeförderungsgesetzes geht - historisch gewachsen - noch immer grundsätzlich von der Eigenwirtschaftlichkeit des ÖPNV aus. Eigenwirtschaftlicher, also kostendeckender ÖPNV ist heute aber nicht möglich. Dies gilt um so mehr dann, wenn offensive, angebotsorientierte Strategien verfolgt werden.

Aus diesem Grund fließen hohe öffentliche Fördermittel in den ÖPNV, und dies auf vielfältige Weise. Eine Aufstellung des baden-württembergischen Verkehrsministeriums für das Jahr 1998 verdeutlicht dies:

Ausgaben für den ÖPNV in Baden-Württemberg	
Land / Bund:	Millionen DM
Bestellung von SPNV-Leistungen	862
Investitionsförderung (GVFG)	560
Ausgleich Ausbildungsverkehr (45a/6a AEG)	347
Ausgleich Schwerbehindertenfreifahrt	66
Zuweisungen für Schülerbeförderung	332
Förderung von Verkehrsverbänden	100
Zuweisungen an Landkreise	30
Aufgabenträger / Kommunen:	
Eigenmittel Landkreise ÖPNV-Förderung~	120
Effekte Querverbund (Schätzung)~	200
Verlustabdeckung kommunale Verkehrsunternehmen (Grobschätzung) ~	100

Tabelle 1

In der Summe ist von öffentlichen Ausgaben in der Höhe von mindestens 2,6 Mrd. DM allein im Land Baden-Württemberg auszugehen. Die Einnahmen am Markt, also aus dem Portemonnaie der ÖPNV-Nutzer dürften hingegen eine Milliarde Mark nicht wesentlich überschreiten und damit nur mit rund 30 Prozent zur Kostendeckung beitragen. Für die spätere Analyse sei bereits darauf hingewiesen, dass der Löwenanteil dieser Mittel direkt von der staatlichen Ebene und nicht von den kommunalen Aufgabenträgern an die ÖPNV-Unternehmen fließt.

Letztlich stammt also der weit überwiegende Teil der Einnahmen des ÖPNV aus öffentlichen Kassen. ÖPNV ist eindeutig eine öffentliche und öffentlich finanzierte Aufgabe geworden.

2.2 ÖPNV als öffentliche Aufgabe – stimmen die Strukturen?

Wenn es also darum geht, ÖPNV als öffentliche Aufgabe möglichst effizient zu organisieren, dann stellt sich die Frage: Stimmen die heutigen Strukturen des ÖPNV?

Wie bereits erwähnt, gilt heute im ÖPNV-Recht der Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit:

Der Staat verleiht den Verkehrsunternehmen eigentumsähnliche Linienkonzessionsrechte mit Monopolcharakter, die ihnen einen wirtschaftlichen Verkehr ermöglichen sollen. Trotzdem kann heute die Eigenwirtschaftlichkeit nur durch erhebliche öffentliche Fördermittel hergestellt werden.

Infolge der Linienkonzessionen ist jedoch ein Wettbewerb zwischen den ÖPNV-Verkehrsunternehmen praktisch ausgeschlossen. Erst in jüngster Zeit kommt durch gewisse Korrekturen am Rechtsrahmen infolge des EG-Rechts und darauf aufbauende Rechtsprechung eine gewisse Bewegung in dieses jahrzehntelang starre Korsett.

Zu einer grundsätzlichen Strukturreform analog der Bahnreform, welche den Wettbewerb von der Ausnahme zur Regel macht, fehlte jedoch in Deutschland – im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern - bislang der Mut.

2.2.1 Ein Rückblick auf die Bahnreform

Werfen wir, um uns Klarheit über die Verfasstheit des ÖPNV zu verschaffen, einen Blick auf die Veränderungen beim Nahverkehr auf der Schiene im Zuge der Bahnreform 1994 (Abb.2).

Vor der Bahnreform übernahm der Bund als Eigentümer der Deutschen Bundesbahn deren Defizit. Es bestand jedoch kein klar definierter Leistungsauftrag. Die Bundesbahn erbrachte im gemeinwirtschaftlichen Bereich, also vor allem dem Schienenpersonennahverkehr, Leistungen im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten. Der „Aufgabenträger“ Bund bzw. Bundestag konnte in der Praxis nur „hoffen“, dass mit seinen Zuschüssen am Ende ein halbwegs vernünftiges Angebot erbracht wurde. Diese Organisationsform hatte sich nicht bewährt.

Durch die Bahnreform wurde ein klares Besteller-Ersteller-Prinzip eingeführt (Abb. 3).

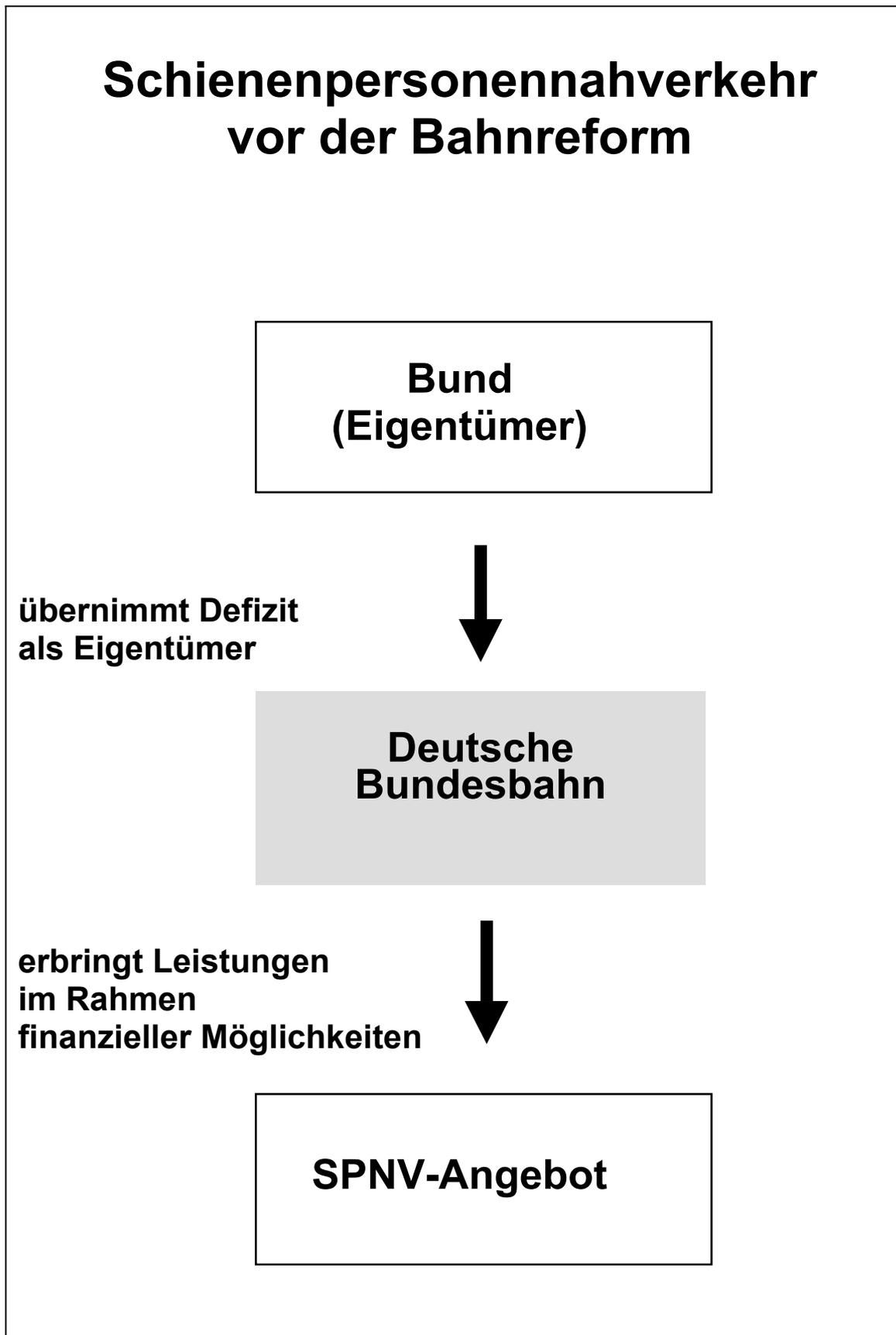


Abbildung 2

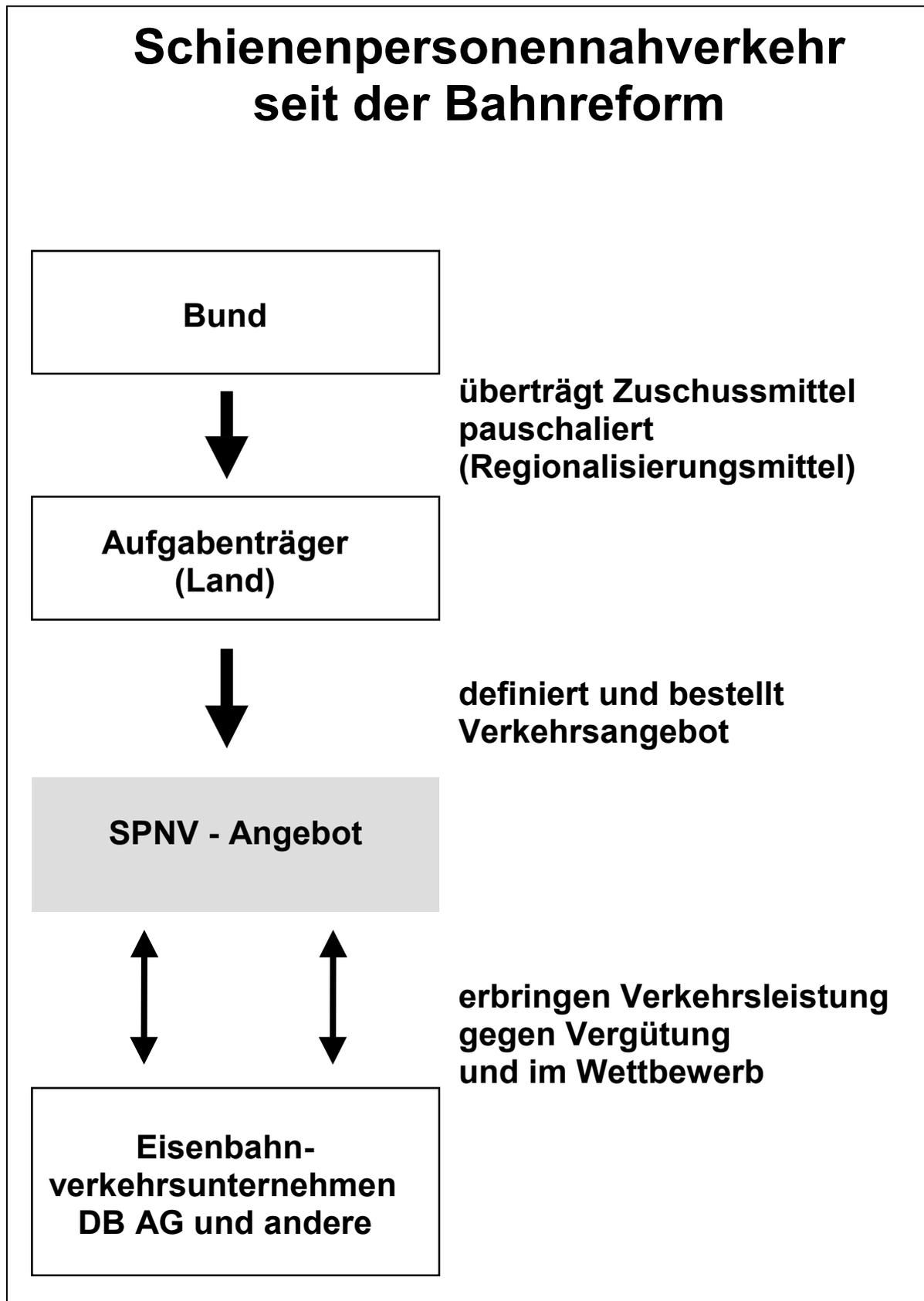


Abbildung 3

Die staatlichen Zuschussmittel fließen nun vom Bund an die Aufgabenträger (in der Regel die Länder). Diese wiederum bestellen bei der DB und anderen Eisenbahnverkehrsunternehmen klar definierte Leistungen.

Es werden also nun nicht mehr das Unternehmen als Institution subventioniert, damit dieses in der Lage ist gemeinwirtschaftliche Leistungen zu erbringen. Stattdessen werden gewünschte Leistungen vom Aufgabenträger politisch bestimmt und bezuschusst, und diese werden dann zu im Grundsatz nicht subventionierten Marktpreisen und im Wettbewerb eingekauft.

2.2.2 Die heutige Organisation des ÖPNV

Die heutige Organisation des straßengebundenen ÖPNV abseits der Schiene stellt sich wie folgt dar (Abb. 4):

Der Staat verleiht den Verkehrsunternehmen die Linienkonzessionen und weist ihnen gesetzliche Ausgleichszahlungen sowie freiwillige Förderungen (z.B. Investitionsförderungen) zu. Die Verkehrsunternehmen sind im Gegenzug gehalten, ein nicht näher definiertes ausreichendes ÖPNV-Verkehrsangebot sicherzustellen.

Im Zentrum dieses gewerberechtlichen Personenbeförderungsrechts stehen damit die Verkehrsunternehmen.

Die 1996 nachträglich in diesen gesetzlichen Rahmen eingebauten (kommunalen) Aufgabenträger, die das öffentliche Verkehrsangebot beeinflussen sollen, sind ein Fremdkörper in diesem auf Staat und Verkehrsunternehmen konzentrierten System. Sie haben keine unmittelbaren Durchgriffsmöglichkeiten auf das Verkehrsangebot. Direkten Einfluss auf das Angebot besitzen die Kommunen lediglich dort, wo sie Eigentümer der Verkehrsunternehmen sind. Dies ist in der Regel nur in den Großstädten der Fall.

Wir finden in diesem Rechtsrahmen einige Grundzüge des Organisationsprinzips der alten Bundesbahn wieder. Etwas vereinfacht und überzeichnet kann man sagen:

1. Im Grundsatz besteht kein Wettbewerb zwischen Verkehrsunternehmen. Es gibt viele kleine Linienmonopole (im Gegensatz zu einem großen ehemaligen Monopol der damaligen Bundesbahn).
2. Der Staat subventioniert die ÖPNV-Verkehrsunternehmen als Institution (und nicht gewünschte konkrete Leistungen!) auf vielfältige Weise, z.B. durch

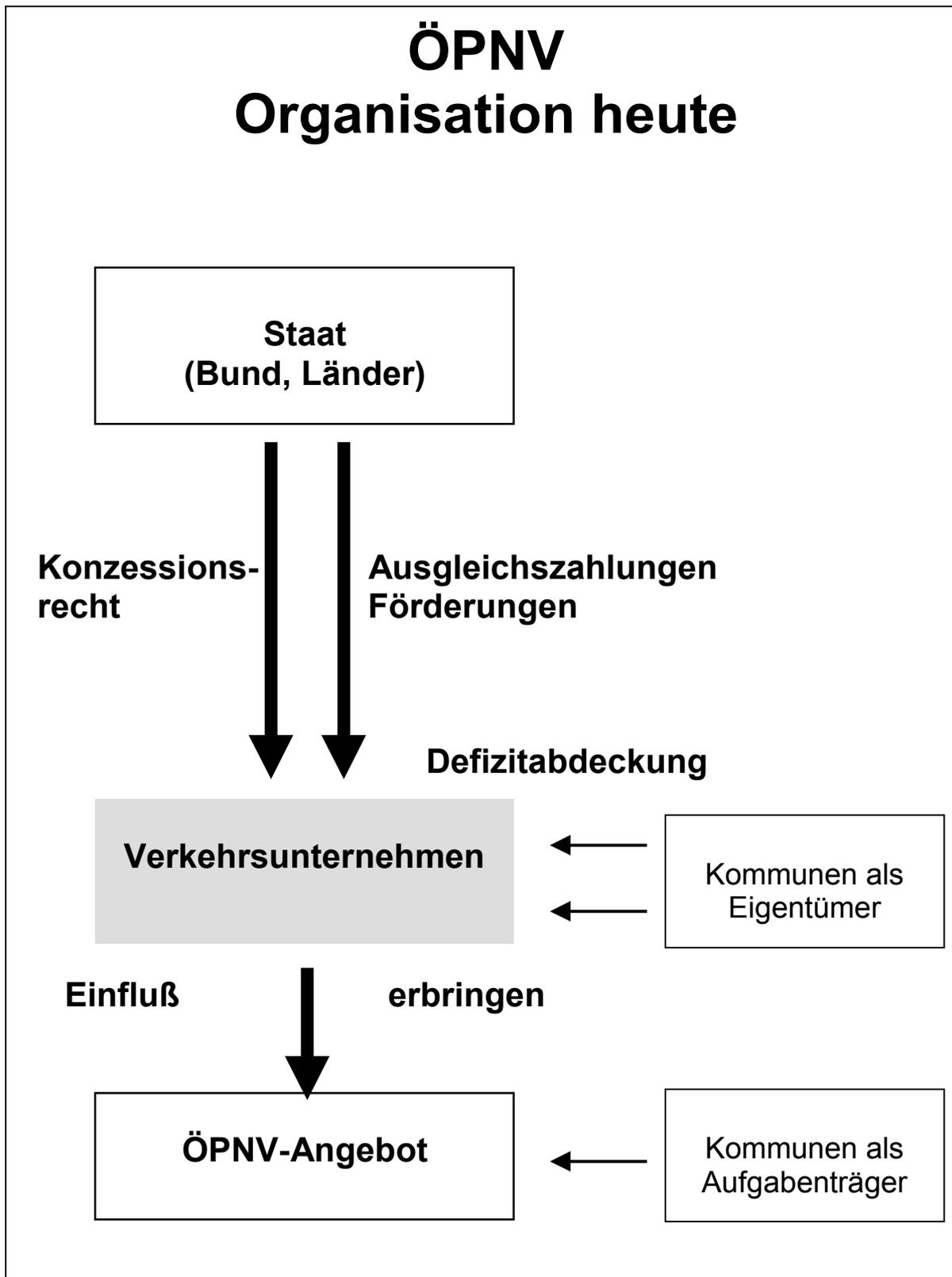


Abbildung 4

- Steuererleichtungen (Kfz-Steuer-Befreiung)
 - Ausgleichszahlungen für gemeinwirtschaftliche Lasten
 - Investitionsförderungen
3. Mit diesen Förderungen ist kein konkreter Leistungsauftrag verbunden.
- Die Unternehmen erbringen gemeinwirtschaftliche Leistungen im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Möglichkeiten. (Wenn der Staat bspw. einen Betriebshof fördert, werden im Gegenzug keine konkreten Angebotsverbesserungen verlangt)
4. Die gesetzlich definierten Aufgabenträger (Stadt- und Landkreise) haben nur geringen Einfluss auf das ÖPNV-Angebot, weil die mengenmäßig großen Zuschussströme an ihnen vorbeilaufen. Sie können nur mit zusätzlichen Eigenmitteln die Kooperationsbereitschaft der Unternehmen einkaufen. Diese kommunalen Eigenmittel werden jedoch knapper.

Die Folgen dieses Rechtsrahmens sind:

- Monopolstrukturen und Besitzstandsdenken bei den Verkehrsunternehmen
- Kein klares Besteller-Ersteller-Verhältnis
- Nicht die ÖPNV-Leistung wird eingekauft, sondern ÖPNV-Unternehmen werden subventioniert
- Fehlende Kontrolle, welche Effekte staatliche ÖPNV-Fördermitteln letztlich erzielen
- Suboptimaler Einsatz der staatlichen ÖPNV-Mittel
- Mitnahmeeffekte von ÖPNV-Subventionen
- Schwerfällige Verhandlungsprozeduren und teure Lösungen bei Verkehrskooperationen aufgrund von Besitzständen der Linienmonopolisten

2.3 Fehlsteuerungen durch staatliche Förderpolitik

Neben der Grundsatzproblematik der ÖPNV-Strukturen und der Förderbeziehungen führt auch die Ausgestaltung der einzelnen Förderinstrumente immer wieder zu Fehlsteuerungen und Fehlallokationen. Es lohnt sich, bei den sehr komplizierten Fördergesetzen, bei denen es jedoch um viel Geld geht, einmal beispielhaft etwas genauer hinzusehen und ihre Wirkungen zu analysieren.

2.3.1 Ausgleichszahlungen für verbilligte Zeitkarten für Schüler und Auszubildende nach § 45a PBefG

In Baden-Württemberg erhalten die Verkehrsunternehmen rund 400 Mio. jährlich als Ausgleich dafür, dass sie Schülermonatskarten verbilligt anbieten (rund 75 % des Preises einer entsprechenden Erwachsenenmonatskarte).

Diese ursprüngliche Grundidee hat sich jedoch längst verselbständigt. Denn es wird nicht einfach der entsprechende Differenzbetrag ausgeglichen, sondern der Ausgleichsbetrag wird über ein kompliziertes Berechnungsverfahren ermittelt. Dieses führt dazu, dass der Ausgleichsbetrag in der Regel in der Höhe des Kartenpreises liegt. Der Gesamterlös einer Schülermonatskarte plus Ausgleichszahlung liegt dadurch etwa 1,5 mal so hoch wie bei einer Erwachsenen-Monatskarte.

Diese staatlichen Ausgleichszahlungen machen also die Schüler zu den ergiebigsten Kunden des ÖPNV überhaupt. Sie haben sich längst über den ursprünglichen Zweck zur allgemeinen ÖPNV-Subvention entwickelt. Dann stellt sich aber die Frage: wirkt diese Subvention im gewünschten Sinn, nämlich den ÖPNV zu stärken?

Das Interesse der Verkehrsunternehmen wird darauf gelenkt,

- a) möglichst viele Schüler als Fahrgäste zu sichern,
- b) die Schüler dazu zu bewegen, nicht mit irgendwelchen Fahrscheinen, sondern mit Schülermonatskarten zu fahren (denn nur für diese gibt es die Zuschüsse).

Um zu vermeiden, dass etwa Schüler in Monaten mit wenigen Schultagen mit Einzelfahrscheinen unterwegs sind, sind attraktive, offensive Tarifangebote entstanden: in fast allen Landkreisen Baden-Württembergs ist es inzwischen üblich, dass Schüler für nur 20,-DM im Jahr in der Freizeit den ÖPNV im ganzen Kreis kostenlos nutzen können – aber eben nur, wenn sie gleichzeitig im Besitz einer Schülermonatskarte sind. Für andere (erwachsene) Kunden gibt es solche attraktiven Angebote nicht!

Fazit:

Insbesondere in der Fläche führt die Konzentration der staatlichen Fördermittel auf den Schülerverkehr zu einer Fixierung der Verkehrsunternehmen auf die Kundengruppe „Schüler“, die ohnehin auf den ÖPNV angewiesen ist. Die Kundengruppe der (erwachsenen) Neukunden (Umsteiger vom Auto) wird hingegen systematisch vernachlässigt, weil es für sie keine entsprechenden Zuschüsse gibt.

Wenn es Ziel der staatlichen Verkehrspolitik ist, tatsächlich Umsteiger auf den ÖPNV zu gewinnen, dann wirkt die staatliche Förderpolitik kontraproduktiv.

Darüber hinaus verleiten auch die Berechnungsmethoden des § 45a PBefG im einzelnen zu volkswirtschaftlich unsinnigen Aktivitäten.

Es verhält sich so, dass die sogenannte „mittlere Reiseweite“, also die durchschnittliche Wegstrecke der verkauften Monatskarten über die Zuschusshöhe an das Unternehmen entscheidet. Je länger die Reiseweite, desto höher der Zuschuss. Dieser Zusammenhang ist jedoch nicht linear, sondern es gibt Grenzwerte.

Liegt ein Unternehmen unter einem solchen Grenzwert, dann kann der Einbau kleinerer Umwege in den Linienverlauf einen warmen Zuschussregen bringen – und so geschieht es dann auch.

Andererseits darf natürlich kein Busunternehmen Schüler mit langen Fahrtstrecken verlieren.

Ein anschauliches Beispiel ist eine reaktivierte Bahnstrecke in der Nähe von Stuttgart, bei der sich folgendes zugetragen hat: Hätte man den gesamten Schülerverkehr – wie bei den Planungen vorgesehen - auf die Schiene verlagert, dann hätte das betroffene Busunternehmen insbesondere weit fahrende Schüler an die Schiene verloren. Mit der Folge, dass ein wichtiger Grenzwert bei der „mittleren Reiseweite“ unterschritten worden wäre. Das Busunternehmen hätte als Folge mehrere Millionen geringerer Ausgleichszahlungen erhalten. Diesen Ausfall wollte niemand übernehmen. So einigte man sich, einen guten Teil der Schüler (sogar entgegen der morgendlichen Lastrichtung der Schiene – Zugkapazitäten wären also vorhanden gewesen) weiterhin mit dem Bus zu befördern.

Fazit:

Das Busunternehmen bekommt also deshalb höhere staatliche Zuschüsse, weil es parallel zur mit staatlichen Zuschüssen reaktivierten Bahnlinie Schüler auf der Straße befördert. (Leider ist dies kein Einzelfall; bei einer anderen reaktivierten Bahnlinie ganz in der Nähe hat sich inzwischen ein ähnlicher Fall zugetragen).

Was ist die Quintessenz dieser Ausführungen?

All diese Regelungen führen dazu, dass

- die unternehmerische Kreativität der Verkehrsunternehmen in volkswirtschaftlich unsinnige Richtungen gelenkt wird,
- nicht der Kunde im Mittelpunkt des Unternehmensinteresses steht, sondern die Optimierung von Zuschüssen.

Diese Feststellung ist kein Vorwurf an die so handelnden Verkehrsunternehmen, sie verhalten sich rational. Es ist ein Vorwurf an die Ausgestaltung der staatlichen Förderinstrumente.

2.3.2 Investitionsförderung nach GVFG

Nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) werden Investitionen in Anlagen und Fahrzeuge des ÖPNV vom Staat mit 85 bzw. 50 Prozent bezuschusst. In Baden-Württemberg stehen dafür rund 600 Mio. DM /Jahr zur Verfügung.

Dadurch werden die staatlichen Fördermittel auf Investitionen fokussiert, für andere Maßnahmen wie z.B. Fahrplanverdichtungen oder Marketingmaßnahmen gibt es keine entsprechenden Zuschüsse.

Dies führte und führt z.B. zu Zig-Millionen teuren Stadtbahntunneln, um 1-2 Minuten Fahrzeit zu gewinnen, obwohl möglicherweise mit konsequentem Marketing mit viel geringeren Mitteln ebenso viele Fahrgäste hätten gewonnen werden können.

Oder: überall im Land sind aufwändige Busbahnhöfe anzutreffen, auf denen sich außerhalb der Schulzeiten wenige Busse verlieren und am Wochenende nur alle paar Stunden ein Fahrzeug zu beobachten ist, weil es keine Betriebskostenzuschüsse gibt.

Fazit:

Durch ein eingeschränktes Förderspektrum werden nicht die effizientesten bzw. kostengünstigsten ÖPNV-Strategien gewählt, sondern jene, die bezuschusst werden können.

3 Vorschläge für Reformen im ÖPNV

Vieles spricht dafür, dass eine grundlegende ÖPNV-Strukturreform dauerhaft nicht zu umgehen ist. Sie ist die logische Konsequenz aus der erfolgten Bahnreform und der Regionalisierung. Sie bietet die Chance zu mehr und besserem ÖPNV für das gleiche Geld. Nicht mehr die Verkehrsunternehmen sollen also im Mittelpunkt stehen, sondern die Kunden bzw. das Verkehrsangebot.

3.1 Überlegungen für eine ÖPNV-Strukturreform

Wenn wir sagen: die Regionalisierung der Bahnreform, war der richtige Weg, dann sollte sich eine ÖPNV-Strukturreform an deren Grundsätzen orientieren. Das bedeutet folgende Eckpunkte (Abb. 5):

- Die Aufgabenträger (Landkreise, Verbünde) müssen gestärkt werden und eine generelle Bestellerfunktion erhalten.
- Sämtliche Zuschüsse der öffentlichen Hand für den ÖPNV werden in der Hand der Aufgabenträger zusammengefasst.
- Die Aufgabenträger definieren das Verkehrsangebot und den Tarif.
- Die Aufgabenträger kaufen die Verkehrsleistungen ein (i.d.R. durch Ausschreibungen).
- Die Verkehrsunternehmen produzieren die Leistungen zu Marktpreisen im Wettbewerb.

Mit einem solchen Modell könnten verschiedene Ziele zusammengeführt werden:

- Die öffentliche und öffentlich finanzierte Aufgabe ÖPNV ist durch die Aufgabenträger auch direkt politisch gestaltbar und steuerbar.
- Durch ein klares Besteller-Ersteller-Verhältnis entstehen nicht nur einfache, unbürokratische Entscheidungswege (an Stelle eines mühsamen Interessenausgleichs), sondern auch transparente Strukturen für die entscheidenden Politiker (so dürfte es derzeit in Baden-Württemberg keine 30 Kreisräte/innen geben, die die Rechtskonstruktionen und Zuschusswege des ÖPNV wirklich durchschauen).

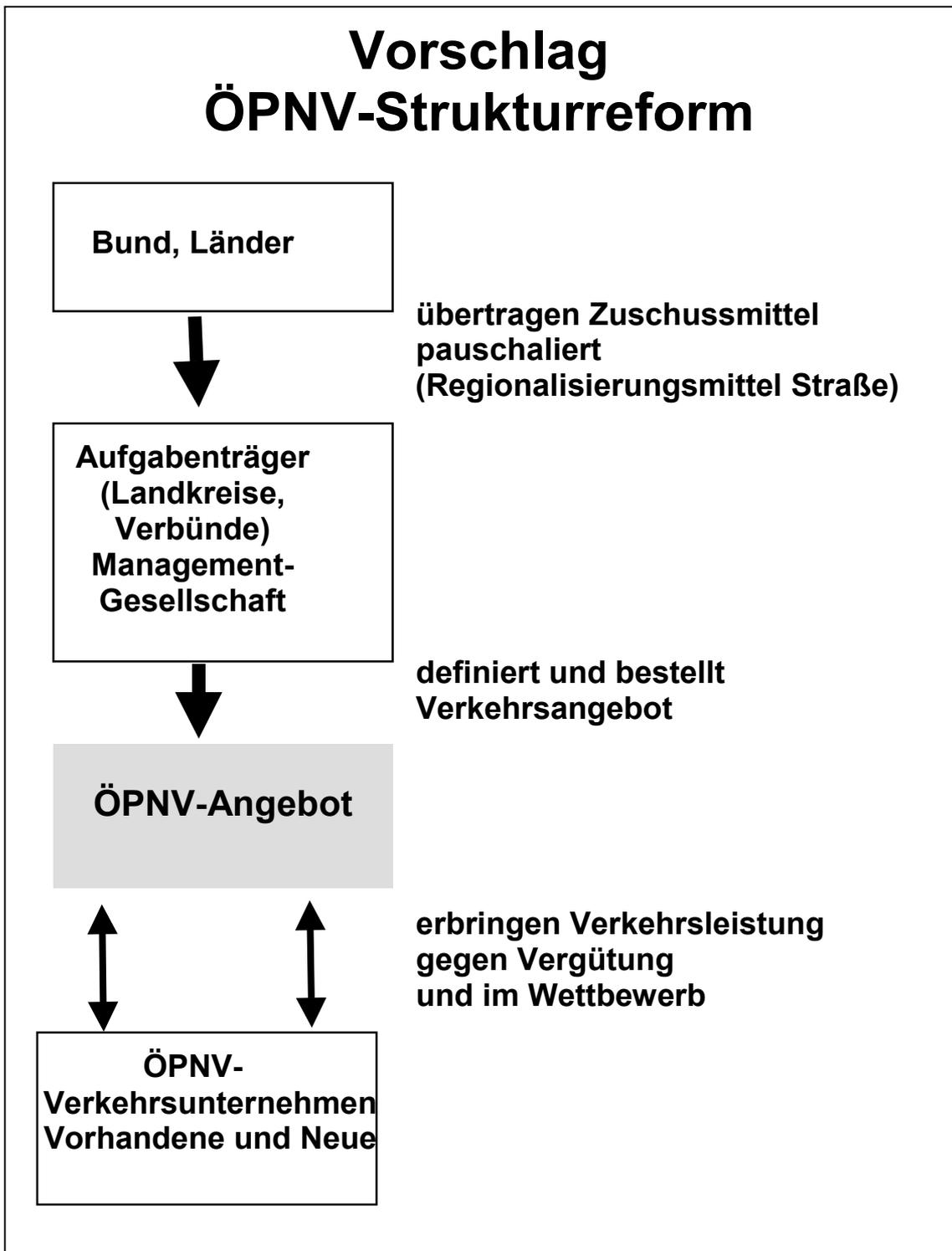


Abbildung 5

Es sind Kostensenkungen durch den Wettbewerb der Verkehrsunternehmen zu erwarten.

- Insgesamt ist mit einer höheren Effizienz beim Einsatz öffentlicher Mittel zu rechnen.

3.2 Wettbewerb im ÖPNV: Kostensenkung und Qualitätssicherung

3.2.1 Wettbewerb

Wettbewerb im ÖPNV ist kein Selbstzweck. Er muss zu einem qualitativ besseren und kostengünstigeren ÖPNV führen.

Hinsichtlich der Kostensenkung ist zu fragen, welche Potenziale durch verstärkten Wettbewerb zwischen den Verkehrsunternehmen um Verkehrsleistungen überhaupt noch zu mobilisieren sind. Denn schließlich stehen die ÖPNV-Unternehmen schon immer unter größerem Kostendruck als Unternehmen in anderen ehemaligen Monopolbereichen wie Energie- oder Telekommunikation, die immer profitabel arbeiteten. ÖPNV-Unternehmen haben schon in den vergangenen Jahren stark Kosten gesenkt.

Erfahrungen aus dem Ausland weisen dennoch auf Kostensenkungspotentiale von bis zu 30 Prozent hin.

Werfen wir einen Blick auf einige erste Erfahrungen mit dem Wettbewerb im Land Baden-Württemberg:

- Für den Betrieb einer reaktivierten Bahnlinie A rechneten die Gutachter aufgrund von Erfahrungswerten mit jährlichen Kosten von 3 Mio. DM. Nach einer Ausschreibung im Wettbewerb wurde der Betrieb für 1,8 Mio. DM/ Jahr vergeben.
- In der Kleinstadt R sollte der Stadtbusverkehr vom 60-Minuten-Takt auf einen 30-Minuten-Takt verdichtet werden. Nach erfolglosen Verhandlungen mit dem vorhandenen Busunternehmen wurde ausgeschrieben. Ergebnis: der 30 –Minuten-Takt ist ohne zusätzliche Zuschüsse der Stadt machbar.
- In der Mittelstadt T. wurde der Stadtverkehr umorganisiert und ausgeschrieben. Die Kosten je Buskilometer sind um 30 Prozent gesunken.

Fazit: Kostensenkungen durch die konsequente Einführung von Wettbewerb scheinen durchaus in der genannten Höhe realisierbar zu sein.

3.2.2 Qualitätssicherung

Ein anderes Thema ist die Frage der Qualitätssicherung. Ein häufig zu hörendes Gegenargument gegen Ausschreibungswettbewerb ist die Befürchtung von Qualitätsverlust und einer Entwicklung hin zur „Lohnkutschermentalität“: Unternehmen, die nur im Auftrag fahren und nicht vom Fahrgast leben, so die Annahme, haben kein Interesse mehr an der Qualität ihres Produktes.

Deshalb sind Modelle gefragt, welche die Unternehmen an Erfolg und Risiko beteiligen. Eine solche Beteiligung ist in unterschiedlichen Abstufungen denkbar:

- Qualitätsvorgaben und Zahlungskürzungen: Abzüge von den Leistungsentgelten bei Verstoß gegen vertragliche Qualitätsstandards.
- Einnahmeteiligung der Ersteller: Ein Teil der Einnahmen (z.B. Bareinnahmen) verbleiben beim Ersteller.
- Nettoverträge: Verträge nur über den Zuschussbedarf eines definierten Angebots, die Einnahmen verbleiben grundsätzlich beim Leistungsersteller.
- Ausschreibung von Linienangeboten: Linien werden nur in Form funktionaler Vorgaben ausgeschrieben (z.B. Erschließungswirkung, Taktzeiten, Schulzeiten etc.), die Unternehmen legen selbst ein konkretes Angebots vor.
- Ausschreibung kompletter Verkehrskonzepte: Bei der Ausschreibung z.B. eines Stadtverkehrskonzeptes wird nur eine Vorgabe ausgeschrieben: das Erreichen einer bestimmten Fahrgastzahl. Die Bieter konkurrieren über die besten Konzepte bzw. den geringsten Zuschussbedarf für das garantierte Erreichen dieser Fahrgastzahl.

Solche Modelle würden von den heute eher behäbigen Verkehrsunternehmen allerdings ganz neue unternehmerische Qualitäten erfordern und können sicherlich nur schrittweise eingeführt werden.

3.3 Reform der staatlichen Förderwege und -instrumente

Ebenso wichtig wie Wettbewerb bei der Leistungserstellung ist eine Reform des staatlichen ÖPNV-Fördersystems.

Bislang gilt bei staatlichen Zuschüssen fast durchweg das Aufwands- oder Kostenprinzip:

Nicht der erreichte Effekt ist der Maßstab für die Höhe des Zuschusses, sondern der betriebene Aufwand: je teurer eine Baumaßnahme, desto höher die Förderung. Je größer das Defizit eines Tarifverbands, desto höher der Zuschuss. Eine solche Systematik verführt zu teuren Lösungen.

Grundsätzlich sollten die Mittel daher pauschaliert an die Aufgabenträger fließen und nicht an bestimmte Fördertatbestände gebunden sein, so wie es heute bei den Regionalisierungsmitteln für den Schienennahverkehr der Fall ist. Vor Ort sollte entschieden werden können, wie das Geld am effizientesten eingesetzt wird, um die meisten Fahrgäste zu gewinnen: Je nach Region kann es sinnvoller sein den Schwerpunkt auf Tarifenkungen, auf Marketing, die Erhöhung des Fahrtenangebots oder auf Investitionen in Fahrzeuge und Bahnsteige zu legen. Ein Wettbewerb um die erfolgreichste Strategie zwischen den Aufgabenträgern ist dabei durchaus erwünscht (Abb. 6).

Ein noch stärkerer Anreiz zur effizienten Verwendung der Mittel könnte entstehen, wenn die Schlüsselung der Zuweisung der Pauschalmittel auf die verschiedenen Aufgabenträger nicht nur nach unveränderlichen Strukturdaten (Einwohner, Fläche) vorgenommen würde, sondern auch hier der Erfolg eine Rolle spielen würde. So könnte zumindest ein Teil der Mittel nach der Zahl der Fahrgäste, der neu gewonnenen Fahrgäste oder Zahl der ÖPNV-Dauerkunden (Zeitkarteninhaber) bemessen werden. Jeder zusätzliche Fahrgast als Folge effizienter örtlicher ÖPNV-Strategien hätte dann höhere Landeszuweisungen zur Folge. Damit könnte bei den Aufgabenträgern sicherlich eine ganz neue Dynamik zugunsten des ÖPNV entfacht werden.

4 Resümee

Mehr Effizienz im ÖPNV erscheint machbar, wenn die Strukturen mit diesem Ziel reformiert werden. Eine ÖPNV-Reform kann nicht nur zu mehr Effizienz und Wirtschaftlichkeit führen, sondern auch zu transparenteren politischen Entscheidungen, zu einfacheren und schnelleren Entscheidungsstrukturen und zu einem Abbau von (Förder-)Bürokratie.

Es gibt im Rahmen einer solchen Reform eine Reihe von Problemen zu lösen: Die Qualität des ÖPNV muss trotz Kostensenkungen verbessert werden. Extreme Unternehmenskonzentrationen bei den Verkehrsunternehmen müssen verhindert und dauerhaft wettbewerbliche Strukturen gesichert werden. Dem Personal der Verkehrsunternehmen muss eine Perspektive geboten werden.

All diese Probleme müssen ernst genommen und bearbeitet werden. Sie dürfen aber nicht – wie immer noch häufig zu beobachten - als Totschlagargumente gegen die nötigen Veränderungen missbraucht werden.

Mehr ÖPNV für das gleiche Geld erscheint machbar, wenn eine solche Reform mit klarem Ziel angegangen wird.

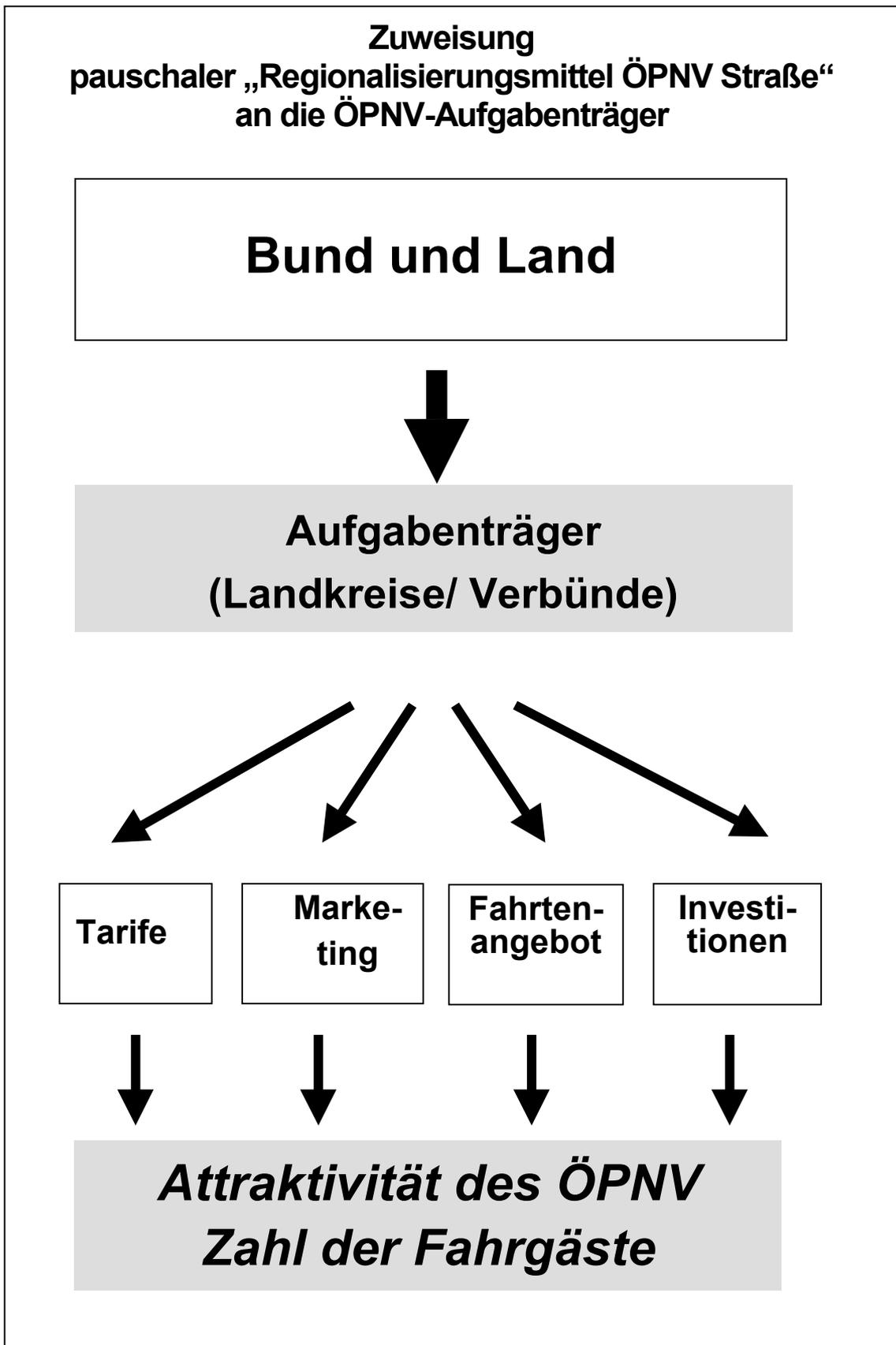


Abbildung 6

Weitergehende Überlegungen finden Sie in folgendem Aufsatz:

Felix Berschin/ Gerd Hickmann: Von der Bahnreform zur ÖPNV-Strukturreform. Mehr Gestaltung und Kosteneffizienz im ÖPNV, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 12/98

Karen Marte

Stuttgarter Straßenbahnen AG (SSB)

Marktbehauptung des ÖPNV - Sicht der SSB

Statement im Rahmen des Workshops XI der Akademie für Technikfolgenabschätzung am 4. November 1999

1 Einleitung

Die SSB muss sich auf zwei Märkten behaupten. Wir stehen zum einen im Wettbewerb mit dem **Individualverkehr**. Diesen Wettbewerber haben wir schon sehr lange. Wir konnten ihm auch schon Marktanteile abnehmen. Unseren Marktanteil auf dem Markt der verschiedenen Verkehrsmittel wollen wir ausbauen, und zwar über unsere Angebots- und Marketing-Strategie.

Zum zweiten kommt der Wettbewerb mit anderen **Verkehrsunternehmen** auf uns zu: Die Konkurrenz der Verkehrsunternehmen untereinander ist noch nicht sehr stark ausgeprägt. Das wird sich mit dem neuen Rechtsrahmen für den ÖPNV in den nächsten Jahren voraussichtlich ändern, zumal große, kapitalstarke ausländische Wettbewerber versuchen, in diesen Markt zu drängen. Der Wettbewerb zwischen den Verkehrsunternehmen wird voraussichtlich sehr stark über die Kosten entschieden. Dabei sind die Kosten für den Aufgabenträger (bei der SSB die Landeshauptstadt Stuttgart) gemeint, nicht die Kosten für den Fahrgast. Damit sich die SSB auf diesem Markt langfristig behaupten kann, müssen wir vor allem unseren Zuschussbedarf senken.

Es gibt natürlich auch einen Zusammenhang zwischen den beiden Märkten: Das Urteil der Fahrgäste über das Verkehrsunternehmen hat großen Einfluss auf das Urteil des Aufgabenträgers über das Verkehrsunternehmen.

2 Wettbewerb mit dem Individualverkehr

Zunächst zum Wettbewerb mit dem Individualverkehr, also zur Marktbehauptung gegenüber dem Individualverkehr:

2.1 Aktueller Modal Split

Hier ist die Verkehrsmittelwahl der Stuttgarter Einwohner in Prozent dargestellt:

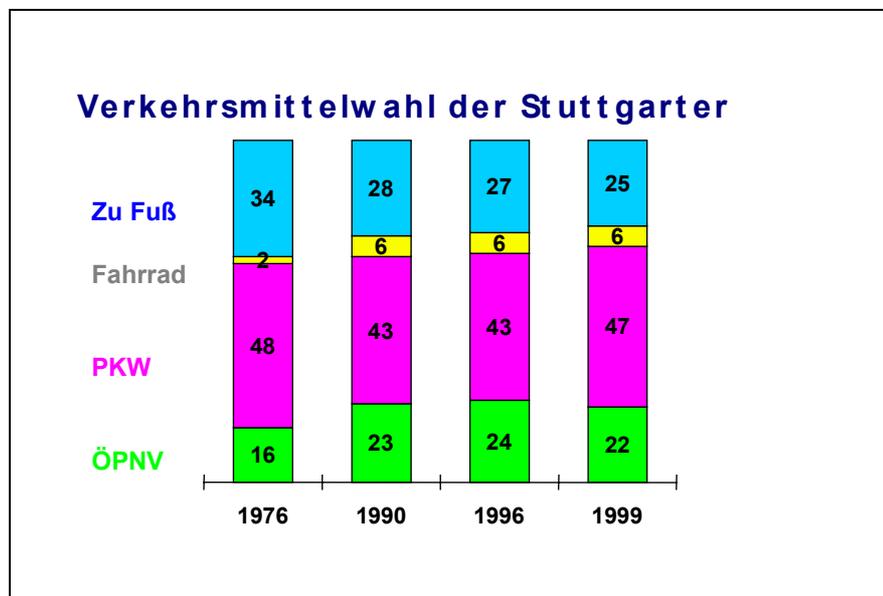


Abbildung 1: Verkehrsmittelwahl der Stuttgarter Einwohner, Quelle: Socialdata

1999 haben wir einen Marktanteil bzw. einen Modal Split von 22 %. Das ist zwar weniger als 1996, aber 22 % sind immer noch ein Spitzenwert in Deutschland. Der Rückgang ist zu sehen vor dem Hintergrund sinkender Einwohnerzahlen und steigender PKW-Zahlen in Stuttgart. In Stuttgart ist die PKW-Dichte außergewöhnlich hoch. Nur noch in München gibt es - bezogen auf die Einwohnerzahl - so viele PKW wie in Stuttgart.

2.2 Potenziale für den ÖPNV

Daran schließt sich die Frage an: Welchen Marktanteil können wir denn erreichen? Die Potenzialanalyse zeigt, dass der öffentliche Nahverkehr durchaus häufiger genutzt werden könnte.

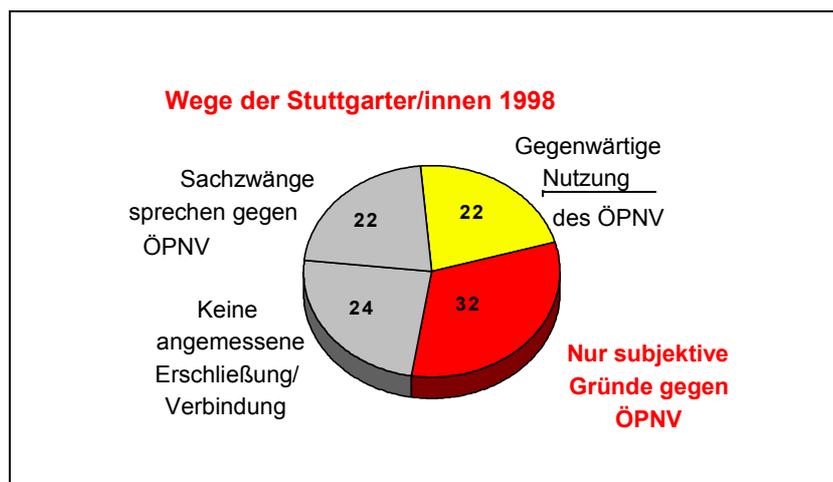


Abbildung 2: Wege der Stuttgarter/innen, Quelle: Socialdata

Bei 22 % aller Wege verhindern Sachzwänge, dass der ÖPNV benutzt wird. Z.B müssen Waren transportiert werden. Bei 24 % aller Wege gibt es keine angemessene Erschließung oder Verbindung mit dem öffentlichen Nahverkehr. Für 22 % aller Wege wird der Nahverkehr benutzt. Und bei 32 % aller Wege sprechen „nur“ subjektive Gründe gegen den ÖPNV. Hier kann man mit Information, Kommunikation und Motivation einiges bewegen. Daran arbeiten wir.

Wir werden aber auch unser Angebot weiterhin ausbauen, also an den 24 % links unten arbeiten. Theoretisch könnten wir unseren Marktanteil mehr als verdoppeln.

3 Angebots- und Marketingstrategie

Mit folgender Angebots- und Marketing-Strategie wollen wir unseren Modal Split erhöhen:

Wir werden unser Liniennetz erweitern und an die Verkehrsströme anpassen:

- Im September 2000 wird die U 7 bis nach Nellingen fahren.
- Die Straßenbahnlinie 2 wird wahrscheinlich im Jahr 2000 auf Stadtbahnbetrieb umgestellt werden.
- Wir wollen eine U 12 durch das Gebiet von S 21 bauen.
- Und wir denken über eine U 8 nach, also über eine Querverbindung Möhringen - Sillenbuch.

Neben den neuen Strecken trägt auch unser neues Stadtbahnfahrzeug dazu bei, dass der SSB-Verkehr attraktiver wird. Inzwischen sind fünf neue DT 8.10 auf den Linien U 3 und U 5 im Einsatz. Das Fahrzeug bietet unseren Fahrgästen mehr Komfort, mehr Sicherheit und eine noch bessere Fahrgastinformation.

Wir wollen demnächst im Bus- und Schienenverkehr vormittags im 10-Min-Takt fahren. Dadurch soll eine Taktangleichung im Verbund erreicht werden. Die Führung der SSB-Buslinien wird immer wieder überprüft und - falls es die Verkehrsströme erfordern - angepasst.

Daneben baut die SSB ein Bus-System auf. „Bus-System“ bedeutet, dass Fahrzeug, Fahrweg und Fahrbetrieb optimal aufeinander abgestimmt werden. Dieses Bus-System ist auf der Linie 42 schon realisiert. Als nächstes werden die Linien 43 und 84 entsprechend umgestellt. Der Verkehr wird auf diesen Linien durch eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen beschleunigt werden. Für den Busverkehr werden nur noch klimatisierte Niederflurbusse beschafft.

Im Busverkehr wollen wir außerdem den Ausstieg auf Zuruf ermöglichen: Dann können sich unsere Fahrgäste in den Abendstunden auf Wunsch auch zwischen 2 Haltestellen absetzen lassen.

3.1 Tarif und Verkauf

Die SSB will den VVS-Tarif vereinfachen und flexibilisieren. Unser Ziel ist, mittelfristig die Anzahl der Zonen und der Fahrausweisarten zu reduzieren. Dafür soll eine flexible Zeitkarte eingeführt werden, die nicht an Kalenderwochen und Kalendermonate gebunden ist, und die auch in der Anzahl der Wochen und Monate flexibel ist.

Ab 01.01.2000 bietet der VVS-Tarif eine Mitnahmeregelung: Zeitkarteninhaber können am Wochenende und an Feiertagen ihre eigenen oder bis zu 3 andere Kinder kostenlos mitnehmen.

An unseren Automaten ist es bereits möglich, bargeldlos zu zahlen. In den SSB-eigenen Verkaufsstellen wird das bargeldlose Zahlen im Laufe des Jahres 2000 eingeführt. Die SSB-eigenen Verkaufsstellen werden nach und nach zu KundenCentren um- bzw. ausgebaut. Ein KundenCentrum bietet neben dem Verkauf auch Beratung und andere Serviceleistungen. Nach der Haltestelle Charlottenplatz wird das nächste KundenCentrum am Rotebühlplatz entstehen.

3.2 Information

Zur Information und Betreuung unserer Fahrgäste sind seit gut einem Jahr unsere Mobil-Fahrgastbetreuer im Einsatz. Sie kommen bei unseren Kunden sehr gut an.

Bei jeder Streckeneröffnung wird das sogenannte Individualisierte Marketing eingesetzt: Die Anwohner werden gezielt über das neue Angebot informiert, Nicht-Nutzern werden Test-Tickets angeboten.

In der Stuttgarter Presse gibt es seit Oktober 1999 den sogenannten „Fahrgast-Raum“, eine regelmäßige Rubrik mit aktuellen Informationen über die SSB, mit Telefonnummern und Öffnungszeiten von Verkaufsstellen und anderen Servicebereichen.

Das Dynamische Fahrgast-Informationssystem, kurz DFI, soll an allen Knotenpunkten der Stadtbahn und an allen Endstationen installiert werden. Außerdem ist geplant, die SSB-Telefonauskunft zu einem Call-Center auszubauen. Über Bildschirme in den Stadtbahnen sollen Fahrgäste in Zukunft über Haltestellen, Anschlüsse und Aktuelles im Verkehr informiert werden.

3.3 Service

Die SSB will in den Jahren 2000/ 2001 eine sogenannte Servicegarantie einführen. Wir werden unseren Kunden garantieren, dass wir pünktlich fahren und dass wir unsere Anschlüsse halten. Kommt ein Kunde mehr als 20 Minuten zu spät am Ziel an, und haben wir diese Verspätung verschuldet, werden wir seine Taxikosten bis zu einer bestimmten Höhe ersetzen. Ähnliche Garantien wollen wir für die Sauberkeit der Fahrzeuge und für die Schnelligkeit der Beantwortung von Beschwerden oder Anregungen geben. Die Bearbeitung von Beschwerden wird im Haus besser organisiert. Die Beschwerden werden mit Hilfe einer speziellen Software besser ausgewertet. Dadurch soll erreicht werden, dass die Ursachen schneller beseitigt werden und die Kunden schneller Antwort erhalten.

3.4 Kundenorientierte Mitarbeiter/innen

Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der SSB werden darin geschult, kundenorientiert zu handeln. Fahrerinnen und Fahrer werden in Bezug auf ihr Verhalten gegenüber Fahrgästen speziell trainiert. Um das Arbeitsklima und damit auch die Kundenfreundlichkeit im Fahrdienst zu verbessern, wird in einem Betriebshof eine Gruppenstruktur getestet.

4 Wettbewerb mit anderen Verkehrsunternehmen

Vom Wettbewerb mit dem Individualverkehr zum Wettbewerb mit anderen Verkehrsunternehmen: Der Wettbewerb mit anderen Verkehrsunternehmen wird vor allem über den Zuschussbedarf entschieden werden. Wir arbeiten daran, unsere Erträge zu steigern und unsere Aufwände zu senken.

4.1 Aufwand senken

Von 1992 bis 1998 hat die SSB über 13 % Personal abgebaut, das entspricht über 400 Mitarbeitern. Gleichzeitig haben wir unser Angebot um über 10 % ausgeweitet (bezogen auf die Platz-km). Um den Personalaufwand zu senken, wurde 1996 ein abgesenkter Lohnstarif für neu eingestellte Fahrer geschaffen. Die Einstiegslohne im Fahrdienst

liegen damit um 14 % niedriger als vor dem Jahr 1996. Das macht pro Mitarbeiter über 600 DM im Monat aus. Inzwischen werden ca. 15% Fahrer nach diesem niedrigeren Tarifniveau bezahlt.

Die SSB hat den sogenannten Dienstplanwirkungsgrad erhöht, also das Verhältnis der produktiven Arbeitszeit zur Gesamtarbeitszeit. Hierfür wurden die Vorbereitungs- und Abschlusszeiten um mehr als die Hälfte reduziert. Auch soziale Leistungen wurden abgebaut: Freie Tage wurden reduziert, Wegezeiten werden nicht mehr bezahlt.

Die Einsparungsmaßnahmen im Personalbereich haben jedoch ihre Grenzen. Der ÖPNV ist ein sehr personalintensives Geschäft. Gutes Personal ist in Stuttgart teuer.

Um auch außerhalb des Personalbereichs die Kosten zu senken,

- wurden die Anzahl der Betriebshöfe reduziert und damit Ressourcen gebündelt,
- Hierarchien abgebaut,
- die Werkstätten neu organisiert und verschlankt,
- bei der Auftragsvergabe für unser neues Stadtbahnfahrzeug nicht nur der Anschaffungspreis als Kriterium herangezogen, sondern die gesamten Lebenszykluskosten, wodurch deutliche Einsparungen realisiert werden konnten.

4.2 Erträge steigern

Um unseren Zuschussbedarf zu senken, müssen wir auch unsere Erträge steigern. Zum einen wollen wir mehr Fahrgeldeinnahmen erzielen, also vor allem mehr zahlende Fahrgäste gewinnen. Hierzu dient die oben beschriebene Angebots- und Marketingstrategie. Auch eine räumliche Expansion schließen wir nicht aus. Wenn wir an den heutigen Grenzen unseres Stadtbahnnetzes Aufgabenträger als Partner finden, dann werden wir unser Netz ausweiten.

Um das Know-how der SSB gewinnbringend zu vermarkten haben wir 1999 eine Consulting-Tochter gegründet: die Switch Transit Consult GmbH - das Beratungsunternehmen der Stuttgarter Straßenbahnen. Außerdem verwerten wir nicht mehr benötigte betriebseigene Grundstücke. Schon heute erzielen wir 10 % unserer Einnahmen aus der Vermietung.

4.3 Erarbeitung einer Wettbewerbsstrategie

Die SSB ist dabei eine Wettbewerbsstrategie zu erarbeiten, um sich systematisch auf die veränderten Rahmenbedingungen vorzubereiten. In einem ersten Schritt werden die eigenen Kostenstrukturen im Vergleich zu denen der Wettbewerber analysiert. In einem zweiten Schritt wird erarbeitet, mit welchen Maßnahmen die Kostenstrukturen angepasst werden können. Diese Maßnahmen müssen dann umgesetzt werden.

Dr. Oliver Szabo

Verband Region Stuttgart (VRS)

Marktbehauptung des ÖPNV

Statement im Rahmen des Workshops XI der Akademie für Technikfolgenabschätzung am 4. November 1999

1 Die unterschiedlichen Sichtweisen eines Problems

Der öffentliche Nahverkehr (ÖPNV) soll in einem sinnvollen Miteinander mit dem motorisierten Individualverkehr (MIV) die Mobilitätsbedürfnisse in einer ökologisch und ökonomisch effizienten Weise befriedigen.¹ Dieser Aufgabe kommt er nur bedingt nach. Rasch stellt sich so die Frage nach der Marktbehauptung des ÖPNV. Diese Marktbehauptung des ÖPNV hängt davon ab, inwieweit er die Bedürfnisse der von ihm tangierten Bereiche befriedigt. Die Bedürfnisse reflektieren eine Kombination aus sollkonzeptionellen Vorstellungen (Zielvorstellungen) und Marktmacht. Hier muss die zugegebenerweise überaus interessante Frage nach der Marktmacht aus Platzgründen vernachlässigt werden.² Unabdingbar ist es aber, die vom ÖPNV tangierten Bereiche und deren Zielvorstellungen auszuloten. Es lassen sich vor allem folgende „Bereiche“ oder „Metaakteure“ identifizieren.³

- die Ökosphäre (Natur),
- die ÖPNV-Betriebe (ÖPNV-Unternehmen),
- die potenziellen und tatsächlichen ÖPNV-Nutzer (Fahrgastpotenzial / Fahrgäste) und
- das staatliche Umfeld der ÖPNV-Betriebe (Staat).

Um die sollkonzeptionellen Vorstellungen der tangierten Bereiche zu skizzieren, müssen plausible Annahmen getroffen und begründet werden. So wird angenommen, dass das „Zielsystem“ der Ökosphäre in den Regeln strengen „nachhaltigen Wirtschaftens“ zusammengefasst ist.⁴ Hier finden sich quantifizierbare ökologische Effizienzdatbestände wie reduzierter Ressourceninput, reduzierte Emissionen und qualitative Kriterien wie die

¹ Vgl. z. B. Wicke (1993), S. 594

² Vgl. dazu Szabo (1999)

³ Vgl. Wink (1996), S. 15: Er nennt für das verkehrliche Infrastrukturangebot die privaten Haushalte und Unternehmen, Fachbehörden und sonstige öffentliche Einrichtungen als Beteiligungsgruppen.

⁴ Vgl. Majer (1995), S. 250 - 252

Naturschönheit wieder. Diese Regeln sind hier sinnvollerweise in Relation zur Fragestellung und damit in Bezug zum ÖPNV zu sehen.

Das ÖPNV-Zielsystem der Verkehrsteilnehmer lässt sich aus der Interessenslage rational handelnder Individuen ableiten.⁵ Demzufolge werden die Oberziele „niedriger Preis“ und „hohe Qualität“ der Verkehrsleistung als Fahrgastziele angenommen. Das Oberziel Preis manifestiert sich für den Fahrgast in einer kostengünstigen, d. h. niedrigen Preis-Leistungsrelation. Die Leistung beinhaltet quantitative Aspekte und Qualitätskriterien. Der MIV (als Substitutionskonkurrent des ÖPNV) wird von seinen Nutzern wegen seiner individuellen Verfügbarkeit geschätzt. Ein Übergang zur Nutzung von ÖPNV-Systemen wird sich nur dann in einem größeren Maße einstellen, wenn sie sich für den tatsächlichen und potenziellen Fahrgast aus dessen Sicht so bequem nutzen lässt, dass der ÖPNV auch unter diesem Aspekt eine Alternative zum MIV darstellt. Die Reisezeit zwischen Start und Ziel darf nur unwesentlich größer sein als bei Benutzung eines individuellen Verkehrsmittels. Darüber hinaus erwarten die Fahrgäste Zuverlässigkeit, d. h. vermiedene Zug- und Busausfälle und Pünktlichkeit.⁶

Das Zielsystem eines idealen Staates wird annahmegemäß vom Oberziel „Ausgleich aller divergierender Interessen“ dominiert.⁷ Die Ausgleichsfunktion beinhaltet die Minimierung von Interessenkonflikten und die Wahrung von Stabilität im sozialen System Staat. Das schließt in Bezug auf den ÖPNV die Berücksichtigung ökologischer Aspekte, der Unternehmerinteressen und sozialer Belange (der Verkehrsteilnehmer) ein. Dieses Zielsystem ergibt sich aus dem artikulierten Selbstverständnis des Staates.⁸ Seine Ausgleichsfunktion muss der Staat unter Beachtung der Ziele geringer Subventions- und Regelungsaufwand erfüllen. Das Staatsziel „geringer Subventionsaufwand“ manifestiert sich z. B. in dem allgemein gültigen staatlichen Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.⁹ Das Oberziel „geringer Regelungsaufwand“ resultiert aus dem generellen Grundsatz ökonomischer Effizienz.

Die Annahme eines ökonomischen und zweckrationalen Verhaltens der Individuen lässt den Schluss zu, dass das Zielsystem der ÖPNV-Betriebe primär von betrieblichen Optimierungszielen geprägt ist. Dazu gehört das Wirtschaftlichkeitsziel, das unter unternehmerischen Aspekten vor allem monetär quantifizierbare Kriterien beinhaltet. Ökonomische Systeme, die nicht befähigt sind, ihre Leistungen gewinnbringend (verlust-

⁵ Zum rationalen Verhalten vgl. Williamson (1990), S. 49 - 59. Zu den Zielen vgl. Sax (1878), S. 3 - 13

⁶ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg., 1992), S. 66, vgl. Wicke (1993), S. 327, vgl. Verband Region Stuttgart (1997, b), S. 49

⁷ Dieses Zielsystem trägt Anklänge an eine „nachhaltige Entwicklung“ in sich. Es wird von dem Bestreben geleitet (Sax (1918), S. 113), „... den höchsten Kollektivnutzen mit dem vergleichsweise mindesten Aufwande von Mitteln zu sichern.“ Dabei gilt (ebenda S. 116): „Es ist nicht die Bedürfnisbefriedigung der jeweiligen Gegenwart, welche die Staatswirtschaft erstrebt, sondern das Maximum des Dauernutzens im Laufe der Zeit.“ Ähnlich vgl. Pigou (1932), S. 29 und S. 195.

⁸ Ein Beispiel hierfür findet sich in Art. 72 II und Art. 106 III GG.

⁹ Vgl. § 6 I HGrG, vgl. Art. 3 I S. 1 EG-VO Nr. 1191/69 des Rates, vgl. § 13a I PBefG.

minimierend) zu erbringen, sind unter markt- und volkswirtschaftlichen Aspekten zum Untergang verurteilt. Ein rational handelnder Unternehmer ist über monetäre Wirtschaftlichkeitsziele hinaus an einer großen Gestaltungsfreiheit und an einem geringen Risiko interessiert.¹⁰

2 Zur Marktbehauptung des ÖPNV aus ökologischer Sicht

Unstrittig belastet die Abwicklung des Verkehrs die Ökosphäre. Aufgrund der Zunahme der Mobilität wird ein starker Anstieg verkehrsbedingter Schäden prognostiziert, der entsprechende Gegenmaßnahmen erfordert.¹¹ Als Argumente für den ÖPNV werden in diesem Zusammenhang häufig dessen in Relation zum MIV geringeren negativen ökologischen Effekte angeführt.¹² Dabei darf aber nicht außer acht gelassen werden, dass auch eine relativ naturverträgliche Leistungserstellung absolut unbefriedigend sein kann, wenn die Bezugsgröße (wie beim MIV generell der Fall) unbefriedigend ist. Pauschale Aussagen zur relativen ökologischen Effizienz des ÖPNV sind deshalb kritisch zu beurteilen. Untersuchungen dokumentieren darüber hinaus, dass nicht zwangsläufig der eine oder andere Verkehrsträger (ÖPNV oder MIV) die unter ökologischen Aspekten günstigere Alternative darstellt. Die in der Tab. 1 dargestellten Resultate zeigen das am Beispiel des spezifischen Energieverbrauchs und der CO₂-Emissionen.

	Pkw: 1 Person	Pkw: 4 Personen	ÖPNV
Relation 1 / Primärenergiebedarf	100 %	27 %	48 %
Relation 1 / CO ₂ -Emissionen	100 %	27 %	6 %
Relation 2 / Primärenergiebedarf	100 %	27 %	159 %
Relation 2 / CO ₂ -Emissionen	100 %	27 %	19 %

Tab. 1: Vergleich des spezifischen Energieverbrauchs und der CO₂-Emissionen für ausgewählte Fahrten mit dem Pkw und dem ÖPNV¹³

¹⁰ Pigou (1932), S. 172: „In general industrialists are interested, not in the social, but only in the private, net product of their operations.“

¹¹ Vgl. Majer (1992), S. 254 f., vgl. Hesse (1992) S. 21, vgl. Liebscher u. a. (1995), S. 171

¹² Vgl. hierzu, z. B. vgl. Rothengatter (1990), S. 137, vgl. Ilgmann (1998), S. 45 ff.

¹³ Steierwald u. a. (1994), S. 4. Die Relation 1 entspricht der Strecke (Stuttgart) Möhringen - (Stuttgart) Berliner Platz (Startzeit 8 Uhr), Relation 2 entspricht der Strecke (Stuttgart) Möhringen - (Stuttgart) Wangen (Startzeit 10 Uhr). Zur Methodik vgl. Liebscher u. a. (1995), S. 171 f. Die relativ günstigen CO₂-Werte des ÖPNV können auf den hohen Kernenergieanteil im Fahrstrom zurückgeführt werden.

In Abhängigkeit von der tatsächlichen Wegelänge, den Vor- und Nachläufen bei Verkehren mit Umsteigebeziehungen, dem Besetzungsgrad, den spezifischen Energieverbrauchs- und Emissionsfaktoren des eingesetzten Beförderungsmittels, der streckenabhängigen Fahrwiderstände, der Art der Endenergiebereitstellung, dem Verhalten anderer Verkehrsteilnehmer, der Geschwindigkeit etc. garantiert jeweils der MIV oder der ÖPNV die ökologisch effizientere Leistungserstellung. Demzufolge kann nur ein intermodales System, in dem die einzelnen Verkehrsträger ihre jeweiligen Problemlösungsbeiträge liefern, angestrebt werden.¹⁴

Jahr	1970	1975	1980	1985	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
%	20,3	19,4	19,5	17,7	16,5	21,9	21,8	20,9	20,9	20,9	20,4
Index	93	89	89	81	76	100	100	100	96	96	94

Tab. 2: Durchschnittliche Platzausnutzung im ÖPNV¹⁵

Die Platzausnutzung (der Besetzungsgrad) der Fahrzeuge hat einen entscheidenden Einfluss auf die ökologische Effizienz der verkehrlichen Leistungserstellung. In den letzten Jahren zeichnet sich die Gefahr ab, dass sich die Relationen hinsichtlich einer ökologischen effizienten Leistungserstellung zuungunsten des ÖPNV verschieben. Ein Indikator dafür ist der seit Jahrzehnten, in den letzten Jahren noch beschleunigende Rückgang der durchschnittlichen Platzausnutzung im ÖPNV (vgl. Tab. 2).

¹⁴ Deutscher Bundesrat (Hrsg., 1996), S. 16: „Das Ausmaß der externen Effekte des Verkehrs ist je nach Verkehrsträger, Zeit und Ort sehr unterschiedlich. Bei allgemeinen Aussagen ist somit Vorsicht geboten.“ Zu den Einflußfaktoren auf die ökologische Effizienz vgl. Liebscher u. a. (1995), S. 171 f.

¹⁵ Quelle VDV (Hrsg., 1996), S. 18. Die Berechnung der Platz-km wurde 1990 bei Stehplätzen von 0,15 qm/Person auf 0,25 qm/Person umgestellt. Bis 1989 sind die Betriebe des früheren Verbandes öffentlicher Verkehrsbetriebe (VÖV) erfasst, ab 1990 die Betriebe des Verband deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) (zur besseren Aussagefähigkeit ohne Daten der Deutschen Bahn AG).

3 Zur Marktbehauptung des ÖPNV aus der Fahrgastsicht

Aus der Fahrgastperspektive entscheiden der Preis und die Leistung des ÖPNV über dessen Marktbehauptung. Die Abb. 1 stellt den ÖPNV-Kosten die Kosten des MIV in zwei typischen Situationen (gelegentlicher ÖPNV-Nutzer und Berufspendler) gegenüber. Eine Periode von Fahrpreiserhöhungen, die zum Teil deutlich über den allgemeinen Lohn-, Gehalts- und Preissteigerungen liegen, führt dazu, dass in dem hier dargestellten Verbundraum der Preisvorteil des ÖPNV in Relation zum MIV tendenziell zurückgeht. Dieses Phänomen tangiert gerade die für den ÖPNV typische Reiseweite. In Deutschland beträgt sie ca. 6 km.¹⁶ Ein Kostenvorteil des ÖPNV, der sich erst bei deutlich darüberliegenden Entfernungen einstellt, relativ bedeutungslos.

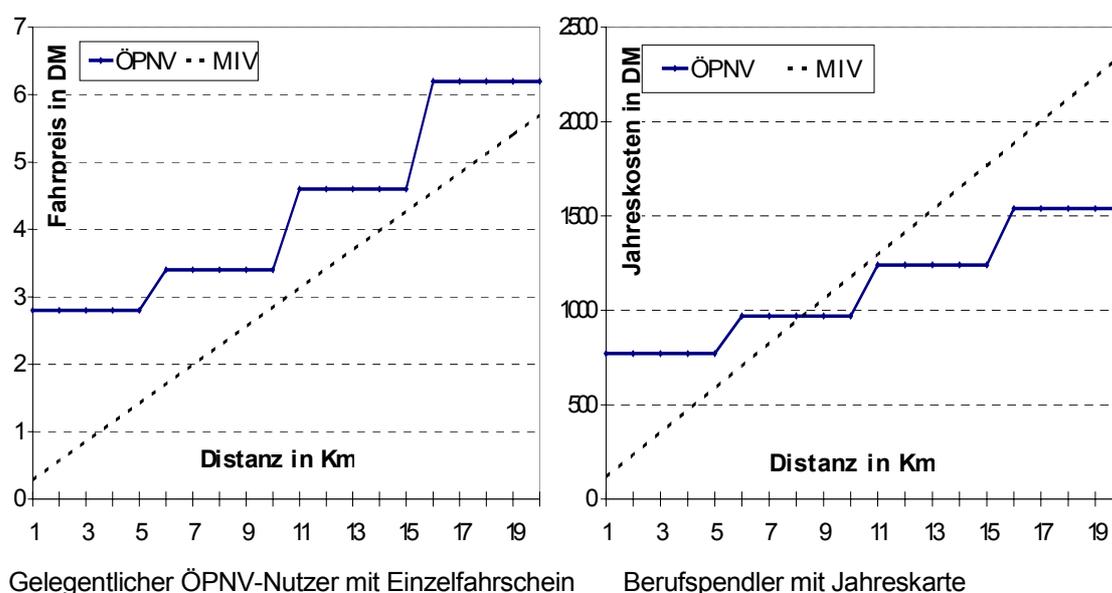


Abb. 1: Preisvergleich: ÖPNV - MIV¹⁷

¹⁶ Zur durchschnittlichen Entfernung vgl. o. V. (1997), S. 4

¹⁷ Eigene Berechnungen. Den ÖPNV-Kosten wurden die Tarife des Verkehrsverbundes Stuttgart vom 1.1.97 zugrundegelegt (2. Klasse: Einzelfahrschein bzw. persönliche Jahreskarte; eine Tarifzone = 5 km). Den MIV-Kosten wurden die Vollkosten eines Kleinwagens laut Statistik des Allgemeinen Deutschen Automobilclub (vgl. Multhaus, G. (1996), S. 92) bei einem Besetzungsgrad von 1,3 Personen unterlegt (zum Besetzungsgrad vgl. Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg., 1997), S. 6). Bei den Jahreskosten wurde angenommen, dass die Wege an 207 Arbeitstagen (vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (1996), S. 5 ff.) zurückgelegt werden.

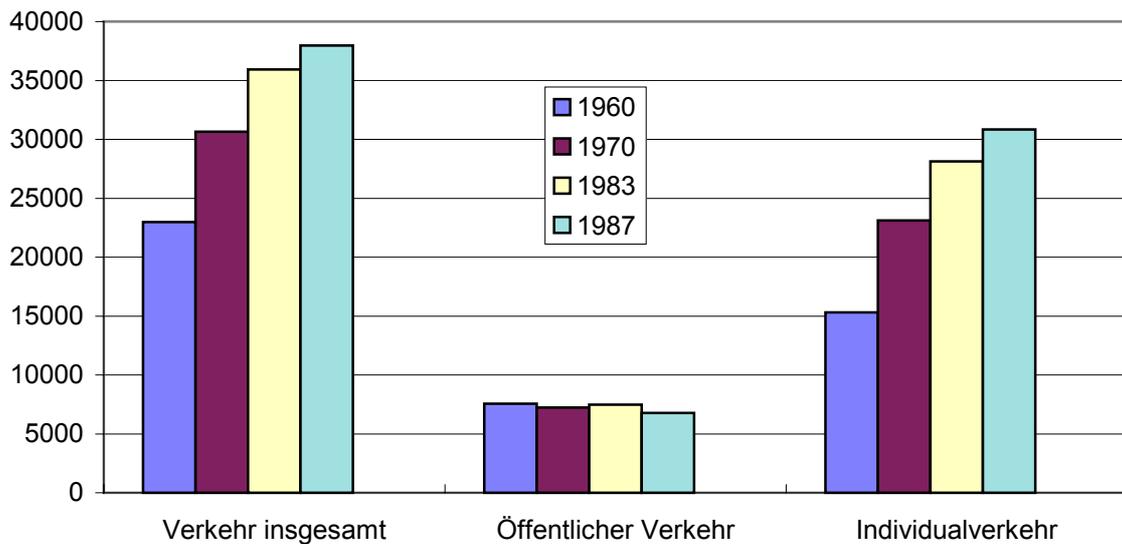


Abb. 2: Beförderte Personen (in Mio.)¹⁸

Neben einem niedrigen Fahrpreis beanspruchen die Verkehrsteilnehmer eine hohe Qualität. Statistiken dokumentieren, dass die Verkehrsteilnehmer über den Fahrpreis hinaus mit dem ÖPNV ganz allgemein unzufrieden sind.¹⁹ Das lässt den Rückschluss zu, dass auch der Zielerreichungsgrad des Kriteriums „Bequemlichkeit“ niedrig ist. ÖPNV-Systeme weisen relativ geringe Toleranzen hinsichtlich Verspätungen auf. Einzelne Auswertungen ergaben, dass der ÖPNV diese Toleranzen überschreitet und unpünktlich ist.²⁰ Damit zeigt ein weiterer Indikator die Verletzung eines Teilzieles (Pünktlichkeit) an. Untersuchungen dokumentieren exemplarisch, dass auch der Zielerreichungsgrad des Fahrgastziels „niedrige Reisezeit“ in der Regel niedrig ist.²¹

Es kann konstatiert werden, dass aus Sicht der Verkehrsteilnehmer die Marktbehauptung des ÖPNV nicht sichergestellt ist. Dieser Sachverhalt spiegelt sich in deren „Markt-“verhalten wider. Der relativ geringe Anteil des ÖPNV am Modal Split²² ist durch eine weiter zurückgehende Tendenz gekennzeichnet. Im öffentlichen Verkehr, an dem der ÖPNV einen wesentlichen Anteil hat, werden stagnierende Fahrgastzahlen von einer stetig wachsenden Anzahl durch den MIV beförderten Personen begleitet (vgl. Abb. 2).

¹⁸ Datenquelle: Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg., 1989), nach Majer (1992), S. 236.

¹⁹ Vgl. EMNID, zitiert nach Deutsche Post AG (Hrsg., 1996). Zwischen Mai und August 1996 wurden ca. 32.000 Verbraucher ab 16 Jahren zu ihrer Zufriedenheit mit über 700 Unternehmen und Organisationen aus 39 Branchen befragt. Die Branche ÖPNV wurde auf den siebt-schlechtesten und das Unternehmen DB AG auf den fünft-schlechtesten Platz der Globalzufriedenheit eingestuft.

²⁰ Vgl. Verband Region Stuttgart (Hrsg., 1997, a)

²¹ Vgl. Verband Region Stuttgart (Hrsg., 1997, b), S. 45 - 54

²² Zum Marktanteil der einzelnen Verkehrsträger in den alten Bundesländern vgl. Deutsche Bundesbahn, Deutsche Reichsbahn, Umweltstiftung WWF-Deutschland (o. J.), S. 4.

4 Zur Marktbehauptung des ÖPNV aus der staatlichen Perspektive

Bei der staatlichen Mittelvergabe konkurriert der ÖPNV mit anderen Verkehrsträgern und Verwendungszwecken. Tendenziell steigende, von der öffentlichen Hand finanzierte Defizite des ÖPNV, werfen angesichts bestehender Finanzrestriktionen ebenfalls die Frage nach dessen „Marktbehauptung“ auf. Haben die ÖPNV-Betriebe bis Anfang der 60er Jahre noch kostendeckend - teilweise sogar gewinnbringend - gewirtschaftet, mussten Kommunen und Landkreise Anfang der 90er Jahre deren Betriebsdefizite mit mehr als 3 Mrd. DM mitfinanzieren (vgl. Abb. 3).²³

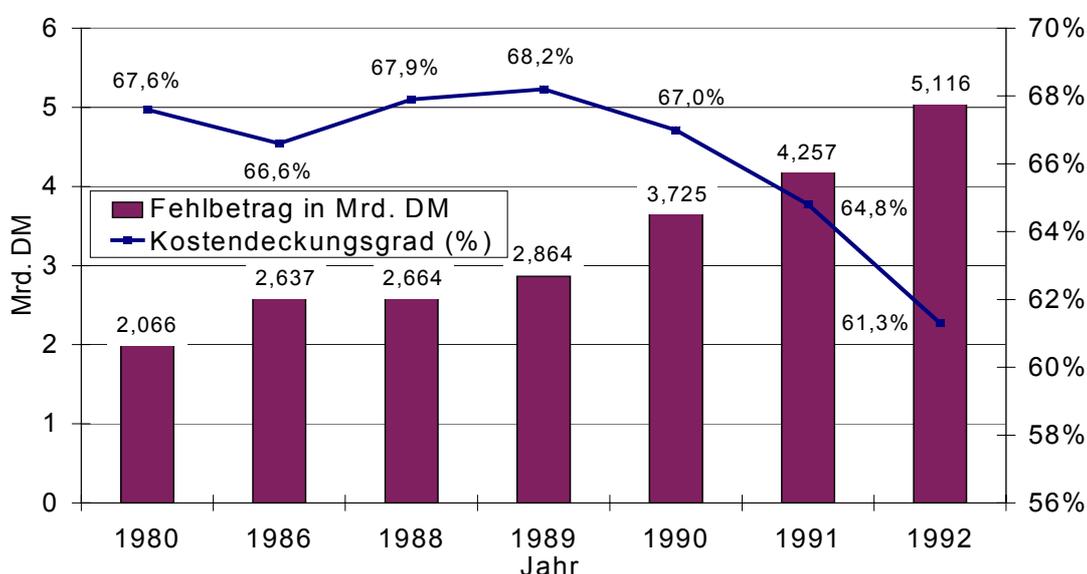


Abb. 3: Fehlbetrag und Kostendeckungsgrad im ÖPNV der alten Bundesländer²⁴

Betrachtet man nicht nur die kommunalen, sondern alle ÖPNV-Unternehmen, so stiegen die Finanzleistungen der öffentlichen Hand für den ÖPNV in den alten Bundesländern von 15 572,7 Mio. DM im Jahr 1983 über 16 245,1 Mio. DM im Jahr 1988 auf 21 657,6 Mio. DM im Jahr 1993. Das entspricht im Zeitraum von 1988 bis 1993 einer Steigerung um 33,3%.²⁵ Die Werte für das gesamte Bundesgebiet für das Jahr 1993 können der Tabelle 3 entnommen werden.

²³ Vgl. Knieps (1993), S. 249 ff.

²⁴ Datenquellen: Vgl. Böhme, Sichelschmidt (1994), S. 6, vgl. VDV (Hrsg., 1994), S. 17 und S. 19. Die Zahlen erfassen bis 1990 die Mitglieder des VÖV, danach die des VDV. Ab 1986 beinhalten sie auch den S-Bahnverkehr in Berlin (West) mit rund 30 Mill. DM Einnahmen (1986).

²⁵ Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg., 1997), S. 12 f.

Finanzleistungsart	Bund	Länder	Gemein- den	Zusammen
	in Mio. DM			
Investitionen (überwiegend GVFG)	3963,0	1243,3	575,3	5781,6
Steuererleichterungen	548,1	511,9	-	1060,0
Ausgleichszahlungen SPNV der DB ..	7096,3	-	-	7096,3
Defizitausgleiche für ÖPNV-Betriebe .	2336,0	-	6378,6	8714,6
Betriebshilfen für ÖPNV-Betriebe	15,0	560,4	-	575,4
Ausgleichszahlungen nach § 45a PbefG bzw. § 6a AEG	-	1699,5	-	1699,5
Schülerbeförderung	-	2126,7	719,9	2846,5
Schwerbehinderten-Beförderung	236,2	515,0	123,3	874,5
Sonstige direkte Förderung des ÖPNV	-	289,4	85,2	374,6
Insgesamt	14194,6	6946,2	7882,3	29023,0
Nachrichtlich: Zusätzlich dem ÖPNV zurechenbar	3298,5	61,0	-	3359,4
Gesamtbelastung der öffentlichen Haushalte	17493,0	7007,1	7882,3	32382,4

Tab. 3: Finanzleistungen der öffentlichen Hand für den ÖPNV im Jahr 1993²⁶

²⁶ Deutscher Bundestag (Hrsg., 1997), S. 7, gerundete Summen. Die nachrichtlichen Angaben beinhalten im wesentlichen den rechnerischen Anteil an Leistungen gemäß der EG-VO 1192/69, Investitionszuschüsse an DB/DR und Zuschüsse zur Streckenaufrechterhaltung.

Insgesamt ist es wenig transparent, in welchem Ausmaß die Betriebe staatliche Finanzleistungen beanspruchen.²⁷ So entstehen z. B. Ansprüche auf staatliche Transferleistungen, wenn die Unternehmen besondere Personengruppen (Schüler, Behinderte etc.) zu Sonderkonditionen befördern. Ansprüche auf Zuschüsse entstehen gegen Bund und Länder bei bestimmten Investitionsvorhaben wie Tunnelbauten, Haltestellen etc.²⁸ Circa 37 % der öffentlichen Verkehrsbetriebe erhalten im Rahmen von Querverbundkonstruktionen Gewinnanteile aus den Versorgungssparten (Gas, Strom, Wasser).²⁹ Wenig Transparenz herrscht auch über die Kosten-Leistungsrelationen innerhalb der Unternehmen, insbesondere innerhalb der Linienergebnisse und innerhalb der „Sparten“ (Bus, Schiene, ...). Das betriebliche Rechnungswesen liefert den staatlichen Entscheidungsträgern oft nicht die für eine Steuerung notwendigen Informationen.

Hinsichtlich Geschäftspolitik, Leistung, Finanzen und Wirtschaftlichkeit sind die ÖPNV-Betriebe trotz eines Agglomerates von Einwirkungsmechanismen nur schwer zu lenken.³⁰ So verfügt die öffentliche Hand zwar über formale Aufsichtsrechte (z. B. Rechtsaufsicht, Sonderaufsicht), Entscheidungsrechte bei der Organbesetzung und dem Recht, in definierten Ausnahmefällen über das Aufsichtsorgan direkt und indirekt in die Geschäftspolitik einzugreifen. Eine Vielfalt von Faktoren verursacht dennoch Lenkungsdefizite. Zu diesen Faktoren gehört neben der bereits erwähnten Intransparenz eine mangelhafte organisatorische Strukturierung der staatlichen Stellen und der ÖPNV-Betriebe. Hinzu kommt eine unzulängliche formale und informale Einwirkungsmöglichkeit als Folge ungeeigneter Rechtsformwahl oder unzureichender Ausgestaltung rechtlicher Gestaltungsmöglichkeiten.³¹

²⁷ Vgl. Lehmann, Rodi (1997), S. 27 f.

²⁸ Vgl. Knieps (1993), S. 249, vgl. ebenda S. 254 und vgl. z. B. § 2 GVFG

²⁹ Vgl. VDV (Hrsg., 1996), S. 38: Laut VDV-Statistik (Stand 30.6.1996) sind 135 von 370 Mitgliedsunternehmen (Betriebszweig Personenverkehr, einschließlich Verbände, Dachgesellschaften) im Querverbund mit Versorgungsbetrieben zusammengeschlossen.

³⁰ Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg., 1976), S. 27, vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg., 1982), S. 13

³¹ Zu den staatlichen Einflussmöglichkeiten und den Lenkungsdefiziten vgl. Lüder (1992), Sp. 1453 - 1456, vgl. Eichhorn, Greiling (1997), S. 55.

Die Gebietskörperschaften (hier die Aufgabenträger) müssen ihren Einfluss auf die Entscheidungsfindungsprozesse in nahezu allen verkehrlich relevanten Fragen (grundsätzliches ÖPNV-Service-Niveau, Erstellung des Nahverkehrsplans etc.) mit den Verkehrsunternehmen und Verbänden teilen (vgl. Abb. 4). Der Staat kann so weder seiner Ausgleichsfunktion uneingeschränkt nachkommen, noch z. B. das Ausmaß der von ihm zu tragenden finanziellen Belastungen steuern.

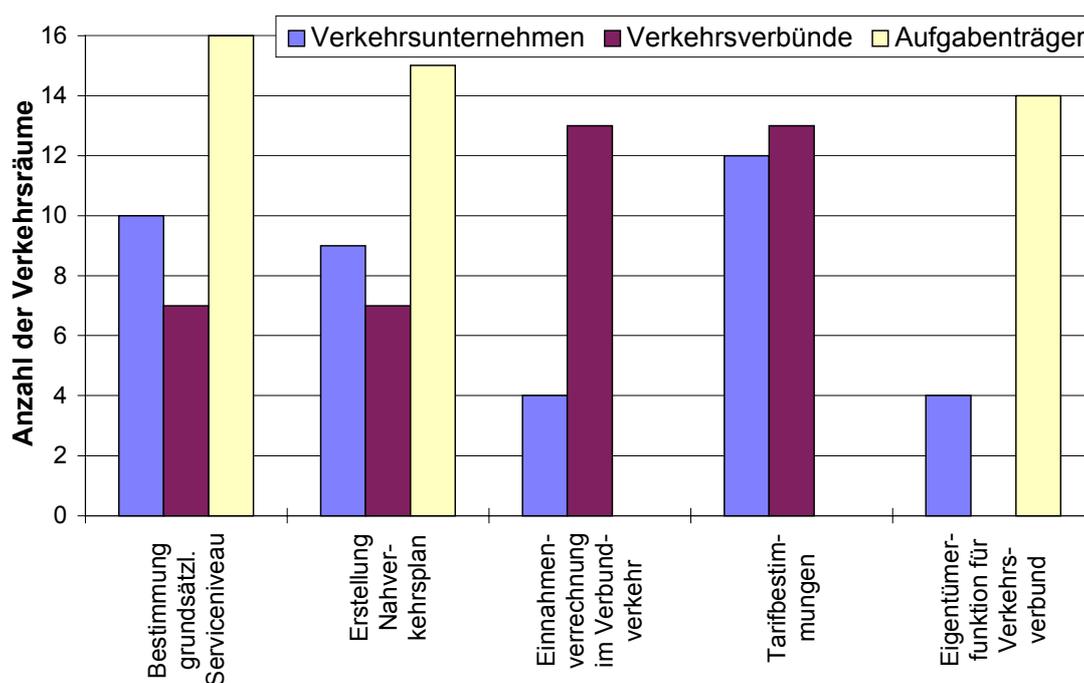


Abb. 4: Einflussbereiche von Betrieben, Aufgabenträgern und Verbänden³²

Es kann festgehalten werden, dass auch aus staatlicher Perspektive gravierende Zielverletzungen bestehen: „... die Verbindung von gegenwärtigem Förderregime und fehlenden politischen Sanktionsmöglichkeiten lässt eine Verstetigung wenn nicht gar die Ausweitung sämtlicher Ineffizienzen im System ÖPNV befürchten.“³³ Die mangelnden Einwirkungsmöglichkeiten auf die ÖPNV-Systeme bedingen einen hohen Regelungsaufwand, der dem Grundsatz ökonomischer Effizienz widerspricht. Der ansteigende Zuschussbedarf widerspricht dem Staatsziel „niedriger Subventionsaufwand“. Die Situation wird durch die auch aus sonstiger Perspektive (Ökosphäre, Fahrgäste, Betriebe) niedrigen Zielerreichungsgrade des ÖPNV verschärft, deren Gewährleistung Gegenstand staatlicher Ausgleichspflicht ist. Aus der staatlichen Perspektive wird so die Marktbehauptung des ÖPNV in Frage gestellt.

³² Vgl. Price Waterhouse Corporate Finance Beratung GmbH (1997), S. S. 17. In Berlin, Bochum/Gelsenkirchen, Bremen, Dortmund, Dresden, Düsseldorf, Erfurt, Essen, Frankfurt/M., Hannover, Hamburg, Köln, München, Nürnberg, Potsdam und Stuttgart wurden von Dezember 1996 bis Februar 1997 jeweils Vertreter der Kommunen, des Verkehrsunternehmens und des entsprechenden Verkehrsverbandes telefonisch oder schriftlich nach ihrem Einflussbereich befragt.

³³ Lehmann, Rodi (1997), S. 29

5 Zur Marktbehauptung des ÖPNV aus der Unternehmensperspektive

Die ÖPNV-Betriebe nehmen Aufgaben wahr, an denen die öffentliche Hand ein „wichtiges Interesse“ hat.³⁴ Der ÖPNV ist deshalb in einem besonderen Ausmaß durch Gestaltungsmaßnahmen der europäischen, nationalen, regionalen und kommunalen Verkehrspolitik gekennzeichnet. Diese beeinflusst die Ziele und Strategien der ÖPNV-Betriebe, deren Leistungsangebot, Kostenstruktur (durch Umweltauflagen, dem Zwang zur Beibehaltung aus betrieblicher Sicht unwirtschaftlicher Leistungen etc.), Investitionsentscheidungen und Ressourcen. Das führt zu entsprechend geprägten, extern determinierten Entscheidungsfindungsprozessen und einer eingeschränkten betrieblichen Entscheidungshoheit (vgl. Tab. 4 und Abb. 4).³⁵

Entscheidung über:	Leistungsangebot	Tarif
Unternehmen selbst	40 %	25 %
Unternehmen mit externen Stellen	32 %	19 %
Externe Stellen	28 %	56 %

Tab. 4: Entscheidungshoheit³⁶

Aus Sicht der ÖPNV-Betriebe ist die externe Einflussnahme auf ihre Geschäftspolitik negativ zu beurteilen. Insbesondere sind deren Wirtschaftlichkeitsziele und der Wunsch nach einer eigenen umfassenden Gestaltungsfreiheit verletzt. Die Unternehmen argumentieren, dass sie aufgrund ihrer Marktnähe die verkehrlichen Bedürfnisse der Bevölkerung und die zu deren Befriedigung notwendigen Maßnahmen besser als politische Instanzen beurteilen können. Die Einflussnahme des staatlichen Umfeldes hinsichtlich der Tarif-, Bedienungs-, Beförderungs- und „Sozial“-politik (barrierefreier Ausbau, Frauen-Nachttaxi etc.) auf die Unternehmen widerspricht bisweilen deren Zielsetzungen. Sie nimmt ihnen die Möglichkeit, marktnah zu agieren und Effizienzpotentiale auszuschöpfen. Darüber hinaus führt die bürokratische Einbindung der ÖPNV-Betriebe in die, haushaltsrechtlichen Zwänge der staatlichen Träger zu einem hohen Verwaltungsballast.³⁷

Nach eigener Einschätzung sind die Hauptprobleme der Betriebe steigende Kosten, sinkende Subventionen, ungünstige Rahmenbedingungen, stagnierende Fahrpreise und sinkende Fahrgastzahlen (vgl. Abb. 5). Damit werden nahezu alle Ziele der Führungskräfte

³⁴ Vgl. § 65 I BHO, vgl. § 65 I LHO

³⁵ Vgl. Hoffstadt (1993), S. 47 f.

³⁶ Vgl. Höflinger (1995), S. 38, vgl. ebenda, S. 47

³⁷ Vgl. Hoffstadt (1993), S. 47 f., vgl. Höflinger (1995), S. 38

der ÖPNV-Betriebe negativ tangiert. Aus deren Sicht ist so die Marktbehauptung des ÖPNV gefährdet.

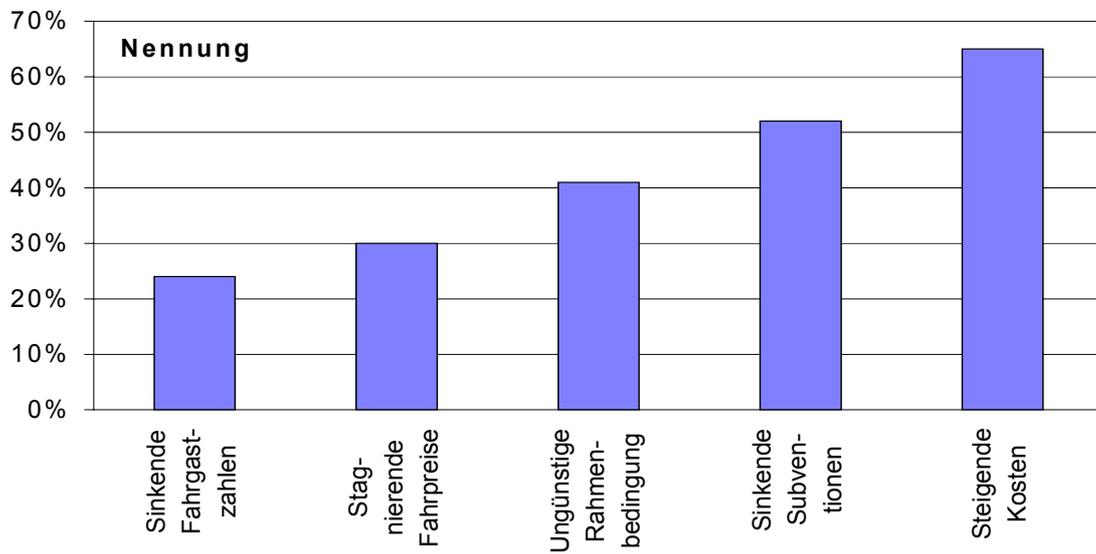


Abb. 5: Die Hauptprobleme des Nahverkehrs³⁸

³⁸ Eigene Darstellung nach Höflinger (1995), S. 20.

6 Fazit: Es besteht ein Problemlösungsbedarf

Ökologische, ökonomische, finanzwirtschaftliche und soziale Wirkungen indizieren gravierende Funktionsstörungen im ÖPNV. Diese führen zu weitgehenden Zielverletzungen aller relevanten Bereiche. Gegenwärtig scheint der ÖPNV durch Monopole, Intransparenz, verkrustete Strukturen, Ineffizienz und Orientierungslosigkeit charakterisiert zu sein. In der Summe scheint er nicht befähigt, seiner originären Aufgabe, einer ökonomisch effizienten, umwelt- und sozialverträglichen Leistungserstellung, nachzukommen. Damit ist die Marktbehauptung des ÖPNV in Frage gestellt. Die Beseitigung der Fehlfunktionen im ÖPNV bedarf einer Ursachenanalyse, die aber naturgemäß auf Schwierigkeiten stößt, weil er in einem wachsenden Ausmaß mit komplexen Problemlagen in offenen Systemen konfrontiert ist. Hier erweisen sich die Probleme „... als inhärent ‘böartig’, weil schon ihre simple Formulierung äußerst schwierig, wenn nicht ausgeschlossen zu sein scheint ... Dies ist nicht zuletzt der Fall, weil alle davon Betroffenen die Ursachen eines derartigen Problems anders erklären.“³⁹

Offensichtlich determinieren ÖPNV-interne und externe Ursachen diese Problemlage. Dabei ist zu differenzieren zwischen ÖPNV-Problemen, die im mittelbaren Umfeld der Betriebe generiert wurden und nicht nur den ÖPNV tangieren und Problemfeldern, die primär den ÖPNV berühren. Zur ersten Kategorie gehören eine zunehmende private Motorisierung, fortschreitende Arbeitsteilung mit Funktionstrennung und dezentraler Siedlungsentwicklung, Konzentrationstendenzen von Schulen und Dienstleistungen etc.⁴⁰ In die zweite Kategorie fallen z. B. die institutionellen Rahmenbedingungen der ÖPNV-Betriebe, die Verflechtung von staatlicher und unternehmerischer Verantwortung und das Konzessionsrecht. Darüber hinaus weisen im Sektor ÖPNV marktliche, betriebliche und staatliche Systeme Lenkungsdefizite auf. Das Marktversagen wird durch staatliche Interventionen nicht geheilt. Infolgedessen werden Fehlfunktionen der Unternehmen nicht konsequent sanktioniert.

Bei oberflächlicher Betrachtung nur der Wirkungen (ökonomische und ökologische Ineffizienz) unter Vernachlässigung der Ursachen (die unter Umständen im ÖPNV-Umfeld angesiedelt sind) drohen die real vorhandenen Problemlösungspotenziale des ÖPNV übersehen zu werden. Um den Entwicklungen, die den ÖPNV bedrohen, zu begegnen, d. h. um sich am Markt zu behaupten, unterliegt der ÖPNV einem Zwang zum Wandel.

³⁹ Schlange (1994), S. 2, vgl. ebenda, S. 3

⁴⁰ Vgl. Heinze u. a. (1994), S. 8

Literaturverzeichnis

Böhme, H., Sichelschmidt, H. (1993), Eine Strategie für den Öffentlichen Personennahverkehr, Kieler Diskussionsbeiträge, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Nr. 227, Kiel.

Deutsche Bundesbahn, Deutsche Reichsbahn und Umweltstiftung WWF-Deutschland (Hrsg., o. J.), Kilometer-Bilanz: Personenverkehr: Informationen über die Verkehrssysteme in Deutschland, Frankfurt/Main.

Deutsche Post AG (Hrsg., 1996), Das Deutsche Kundenbarometer 1996 - Zum fünften Mal: Marketingvereinigung und Post präsentieren Gradmesser der Kundenzufriedenheit, Pressemitteilung vom 18.10.1996, Leipzig.

Deutscher Bundestag (Hrsg., 1976), Unterrichtung durch die Bundesregierung - Bericht über die Folgekosten des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV), Drucksache 7/4556, Bonn.

Deutscher Bundestag (Hrsg., 1982), Unterrichtung durch die Bundesregierung - Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Kostenunterdeckung im öffentlichen Personennahverkehr, Drucksache 9/1658, Bonn.

Deutscher Bundestag (Hrsg., 1997), Unterrichtung durch die Bundesregierung - Bericht der Bundesregierung 1996 über die Entwicklung der Kostenunterdeckung im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), Drucksache 13/7552, Bonn.

Eichhorn, P., Greiling, D. (1987), Öffentlicher Personennahverkehr durch öffentliche und/oder private Unternehmen, in: Püttner, G. (Hrsg.), Der regionalisierte Nahverkehr, Baden-Baden, S. 51 – 69.

Heinze, W. G., Kill, H. H., Proksik, M., Olbrich, K., Wengler-Reeh, G. (1994), Große und kleine ÖPNV-Konzepte für die Regionalisierung in der Fläche: Ausländische Erfahrungen und Kenntnisse, in: Der Nahverkehr, 12. Jg., Nr. 3, S. 8 – 14.

Hesse, M. (1992), Verkehrswirtschaft auf neuen Wegen?, in: Hesse, M. (Hrsg.), Verkehrswirtschaft auf neuen Wegen? Unternehmenspolitik vor der ökologischen Herausforderung, Marburg, S. 15 – 35.

Höflinger, P. (1995), Lean Management in Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs, Brüssel.

Hoffstadt, J. (1993), Wege der Produktivitätserhöhung und Kostensenkung in den Verkehrsunternehmen, in: Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (VDV) (Hrsg.), Vorträge Jahrestagung 1993, Köln, S. 46 – 61.

Ilgmann, G. (1998), Gewinner und Verlierer einer CO₂-Steuer im Güter- und Personenverkehr, Ottobrunn.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg., 1996), Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr.1, Nürnberg

Knieps, G. (1993), Privatisierung und Deregulierung im öffentlichen Personennahverkehr, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 64. Jg., Heft 4, S. 249 – 259.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg., 1992), Die zukünftige Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik - Gesamtkonzept für die Schaffung eines Gemeinschaftsrahmens für gemeinverträgliche Mobilität, (Provisorische Übersetzung: VII/580/92-DE Rev. 1), o. O.

Landeshauptstadt Stuttgart (Hrsg., 1997), Ergebnisse aus den Verkehrszählungen am Kesselrand Stuttgart 1997 und Veränderungen im Kfz-Verkehr, Gemeinderatsdrucksache 504/1997, Stuttgart.

Lehmann, C., Rodi, H. (1997), ÖPNV in der Marktwirtschaft - Ein Ordnungsentwurf mit kritischer Würdigung der jüngsten Reformen, Diskussionspapier Nr. 5 des Institutes für Verkehrswissenschaft, Münster.

Liebscher, P., Fahl, U., Kolb, A., Wacker, M. (1995), Berechnungen für konkrete Transportaufgaben - Primärenergieeinsatz und CO₂-Emissionen im Personen- und Güterverkehr, in: Internationales Verkehrswesen, 47. Jg., Nr. 4, S. 171 – 179.

Lüder, K. (1992), Öffentliche(n) Betriebe, Organisation der, in: Frese, E. (Hrsg.), Handwörterbuch der Organisation, 3. völlig neugest. Aufl., Stuttgart, Sp. 1449 – 1459 **Majer, H. (1992)**, Wirtschaftswachstum - Paradigmenwechsel vom quantitativen zum qualitativen Wachstum, München, Wien.

Majer, H. (1995), Das Leitbild sustainable development und seine Folgen für die ökonomische Theoriebildung, in: Biervert, B., Held, M. (Hrsg.), Zeit in der Ökonomik: Perspektiven für die Theoriebildung, Frankfurt/Main, New York, S. 236 – 256.

Multhauf, G. (1996), Soviel kostet ihr Auto im Monat - Die aktuelle ADAC-Tabelle für 280 neue Modelle, in: ADAC-Motorwelt, o. Jg., Heft 4, S. 86 – 94.

o. V. (1997), Die neue Entfernungspauschale - ein Segen für den ÖPNV?, in: Bus & Bahn, 31, Jg., Nr. 4, S. 4.

Pigou, A. C. (1932), The Economics of Welfare, 4. Aufl., London.

Price Waterhouse Corporate Finance Beratung GmbH (Hrsg., 1997), Marktbefragung zum Stand der Reform des öffentlichen Personennahverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.

Rothengatter, W. (1990), Deregulierung und Privatisierung auf den Verkehrswegen, in: Aufderheide, D. (Hrsg.), Deregulierung und Privatisierung/Symposium Oeconomicum Muenster, Stuttgart, Berlin und Köln, S. 133 – 152.

Sax, E. (1878), Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft: II. Band: Die Eisenbahnen, Wien.

Sax, E. (1918), Allgemeine Verkehrslehre, 2. Aufl., Berlin.

Statistisches Bundesamt (Hrsg., 1989), Daten Report 4. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland 1989/90, Wiesbaden.

Steierwald, G., Flasche, B., Kolp, A., Lampatzer, R., Mörgenthaler, V., Vogt, W., Wacker, M. (1994), Projekt Klimaverträgliche Energieversorgung in Baden-Württemberg - Energieeinsparung und CO₂-Minderung im Verkehr - Verkehrsvermeidung, Verkehrsverlagerung, Erhöhung der Netzeffizienz, Arbeitsbericht des Instituts für Straßen- und Verkehrswesen der Universität Stuttgart, Nr. 20 / April 1994, Stuttgart 1994.

Szabo, O. (1999), „Nachhaltigkeit“ als Leitbild für den ÖPNV – Systemtheoretische und Institutionenökonomische Beiträge zur Konzeption regionaler ÖPNV-Systeme, Berlin.

Verband deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (VDV) (Hrsg., 1994), VDV-Statistik '93, Köln.

Verband deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (VDV) (Hrsg., 1996), VDV-Statistik '95, Köln.

Verband Region Stuttgart (Hrsg., 1997, a), Verspätung auf der S-Bahn, Sitzungsvorlage 67/97 des Verkehrsausschuss, Stuttgart.

Verband Region Stuttgart (Hrsg., 1997, b), Begleituntersuchungen zum Regionalverkehrsplan, Band 3: Analyse 1995 - Wirkung des Verkehrs, Stuttgart.

Wicke, L. (1993), Umweltökonomie: eine praxisorientierte Einführung, 4. überarb., erw. und aktualisierte Aufl., München.

Wink, R. (1996), Institutionelle Reformen der Verkehrsinfrastrukturpolitik, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 67. Jg., Heft 1, S. 14 – 33.

Williamson, O. E. (1990), Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus, Tübingen.

Zeitschriftenverzeichnis

Allgemeiner Deutscher Automobil-Club e. V. (ADAC) (Hrsg., 1996), ADAC-Motorwelt, München.

Aberle, G. (Hrsg., 1995), Internationales Verkehrswesen - Fachzeitschrift für Wissenschaft und Praxis - Organ der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e. V. - DVWG -, Hamburg.

Baum, H., Willeke, R. (Hrsg., 1993, 1996), Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Köln.

Verband deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (VDV), (Hrsg., 1994), Der Nahverkehr - Personen- und Güterverkehr in Stadt und Region: Offizielles Organ des Verbandes deutscher Verkehrsunternehmen, Köln.

Verband deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (VDV) (Hrsg., 1997), Bus & Bahn, Köln.

Rolf Schmid

Verband Baden-Württembergischer Omnibusunternehmer (WBO)

Marktbehauptung des ÖPNV – Sicht des Verbands Baden-Württembergischer Omnibusunternehmer (WBO)

Statement im Rahmen des Workshops XI der Akademie für Technikfolgenabschätzung
am 4. November 1999

1 ÖPNV durch private Unternehmen in Baden-Württemberg - Daten und Fakten

Insgesamt gibt es in Baden-Württemberg 730 private Busbetriebe, die 4.887 Busse im ÖPNV und im Reiseverkehr einsetzen. Die Größe der Betriebe reicht dabei vom selbstfahrenden Unternehmer mit einem Bus bis hin zu Unternehmen mit 80 Bussen. 202 Unternehmen sind im Besitz von Genehmigungen zum ÖPNV.

In den Verkehrsunternehmen Baden-Württembergs sind über 17.500 Personen beschäftigt, davon bei den Privaten inklusive aller mitarbeitenden Unternehmer und deren Familien über 6.000. Im Durchschnitt arbeiten in einem privaten Betrieb 8 Mitarbeiter. Auf einer Länge von knapp 23.000 Kilometer wird in unserem Land Linienverkehr durch private Omnibusunternehmen auf eigene Rechnung organisiert und durchgeführt. Damit betreiben die Privaten 45 % der genehmigten Linienstrecken des ÖPNV. Sie sorgen damit für Gemeindeverbindungen zu Mittelzentren und bedienen Städte bis zum 150.000 Einwohnern.

Insgesamt haben die privaten Verkehrsunternehmen 1998 rund 974 Mio. DM Verkehrserlöse erzielt. Davon allein 600 Mio. im ÖPNV.

Dies macht 44,3 % aller Erlöse, die im Verkehr Baden-Württembergs verbucht wurden, aus. Dabei betrug der Umsatz pro Beschäftigtem 1998 bei den Privaten mehr als 166.000 DM.

Im Vergleich dazu wurden bei den kommunalen und gemischtwirtschaftlichen Betrieben 94.900 DM pro Mitarbeiter umgesetzt.

Private Omnibusunternehmen in Baden-Württemberg 1998	
Anzahl der Unternehmen	730
Anzahl der Unternehmen mit Linienkonzessionen	202
Beschäftigte	5.857
Anzahl der Kraftomnibusse	4.887
Linienlänge gesamt (km)	22.848 km
Anteil an der Liniengesamtlänge in BW	45 %
• Davon Orts- und Nachbarortslinienverkehr	4.869 km
Anteil an der Liniengesamtlänge im Orts- und Nachbarortslinienverkehr in BW (bundesweiter Durchschnitt)	52 %
	31 %
• davon Überlandlinienverkehr	7.678 km
• davon Berufsverkehr	5.482 km
Anteil an der Liniengesamtlänge im Berufsverkehr in BW	81 %
• davon Schülerverkehr	2.852 km
Anteil an der Liniengesamtlänge im Schülerverkehr in BW	54 %
• davon Markt- und Theaterfahrten	1.967 km
Anteil an der Liniengesamtlänge von Markt- und Theaterfahrten in BW	98 %
Fahrtentgelte und Ausgleichszahlungen im Linienverkehr	602,2 Mio. DM
• davon für Auftragsfahrten für andere Verkehrsunternehmen	235,5 Mio. DM
Anteil am Gesamtumsatz für Auftragsfahrten in BW	86 %
Einnahmen im Gelegenheitsverkehr	372,1 Mio. DM
Anteil am Umsatz im Reiseverkehr aller Baden-Württembergischen Omnibusunternehmen	96 %
• davon Ausflugsfahrten	102,7 Mio. DM
• davon Ferienzielreisen	19,4 Mio. DM
• davon Verkehr mit Mietomnibussen	250,0 Mio. DM
Einnahmen im Linie- und Gelegenheitsverkehr gesamt	974,3 Mio. DM

Tabelle 1: Private Omnibusunternehmen in Baden-Württemberg 1998.

Quellen: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: Statistik über die Personenbeförderung im Straßenverkehr - Unternehmensstatistik 1998.

Statistisches Bundesamt: Straßenpersonenverkehr, Fachserie 8, Reihe 3.

Einnahmen nach §§ 42 und 43 PBefG, freigestellter Schülerverkehr, Ausgleichszahlungen sowie Einnahmen im Auftragsverkehr Vergleich 1993 – 1997

Einnahmen in Mio. DM		1993 ¹			1997 ²		
		DM	%	Index	DM	%	Index
Kommunale und gemischtwirtschaftliche Unternehmen	Insgesamt, davon	583,9	50,9	100,0	717,1	51,7	122,8
	Allgemeiner Linienverkehr	433,3	67,3	100,0	527,0	69,6	121,6
	Sonderformen des LV	1,6	3,6	100,0	1,0	2,9	62,5
	Freigestellter Schülerverkehr	4,9	7,6	100,0	3,8	6,3	77,6
	Abgeltungszahlungen	123,7	59,0	100,0	162,2	56,5	131,1
	Auftragsfahrten	20,4	11,0	100,0	23,1	9,3	113,2
Private Unternehmen	Insgesamt, davon	515,3	44,9	100,0	597,6	43,1	116,0
	Allgemeiner Linienverkehr	172,4	26,8	100,0	187,5	24,8	108,8
	Sonderformen des LV	36,2	81,7	100,0	30,7	87,7	84,8
	Freigestellter Schülerverkehr	58,2	90,7	100,0	55,1	92,0	94,7
	Abgeltungszahlungen	83,3	39,7	100,0	99,9	34,8	119,9
	Auftragsfahrten	165,2	89,0	100,0	224,4	90,7	135,8
Nichtbundeseigene Eisenbahnen	Insgesamt, davon	48,2	4,2	100,0	71,7	5,2	148,8
	Allgemeiner Linienverkehr	37,8	5,9	100,0	42,6	5,6	112,7
	Sonderformen des LV	6,5	14,7	100,0	3,3	9,4	50,8
	Freigestellter Schülerverkehr	1,1	1,7	100,0	1,0	1,7	90,9
	Abgeltungszahlungen	2,8	1,3	100,0	24,8	8,6	885,7
	Auftragsfahrten	0,0	0,0		0,0	0,0	
Gesamt	Insgesamt, davon	1.147,4	100,0	100,0	1.386,4	100,0	120,8
	Allgemeiner Linienverkehr	643,5	100,0	100,0	757,1	100,0	117,7
	Sonderformen des LV	44,3	100,0	100,0	35,0	100,0	79,0
	Freigestellter Schülerverkehr	64,2	100,0	100,0	59,9	100,0	93,3
	Abgeltungszahlungen	209,8	100,0	100,0	286,9	100,0	136,7
	Auftragsfahrten	185,6	100,0	100,0	247,5	100,0	133,4

Tabelle 2: Quellennachweis:

- 1 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Unternehmensstatistik, Strukturdaten aller Unternehmen, 1993 sowie Quartalsberichte 1993
- 2 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Unternehmensstatistik, Strukturdaten aller Unternehmen, 1997 sowie Quartalsberichte

Unsere Busbetriebe arbeiten als werbende Wirtschaftsunternehmen mit Gewinnerzielungsabsicht – im Sinne des § 8 , Abs. 4, PBefG als eigenwirtschaftliche Unternehmen.

“Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr sind eigenwirtschaftlich zu erbringen. Eigenwirtschaftlich sind Verkehrsleistungen, deren Aufwand gedeckt wird durch Beförderungserlöse, Erträge aus gesetzlichen Ausgleichs- und Erstattungsregelungen im Tarif- und Fahrplanbereich sowie sonstige Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinne.

Soweit eine ausreichende Verkehrsbedienung nicht entsprechend Satz 1 möglich ist, ist die Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates vom 26. Juni 1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs (ABl. EG Nr. L 156 S.1) in der jeweils geltenden Fassung maßgebend.”

2 Finanzierung des ÖPNV – aktuelle Probleme, die den Wettbewerb weiter verzerren

2.1 Öko-Steuer

Der bislang von der Regierung gewählte Ansatz, den Bus im ÖPNV und Reiseverkehr zu belasten und die Bahn sowie die kommunalen Schienenverkehre mit ihrem hohen Stromverbrauch zu entlasten, ist falsch. Er verstärkt die schon heute gegebene Wettbewerbsverzerrung zwischen den Verkehrsträgern.

2.2 Regionalisierungsmittel

Im Schienenverkehr erhält die Bahn derzeit aus Regionalisierungsmitteln pro eingenommener, vom Kunden als Fahrpreis bezahlter 1,- DM von den Ländern zusätzlich 2,69 DM. Bricht man diese Bundeszahlen auf Baden-Württemberg herunter und unterstellt einen Anteil von 10 %, dann erhält man 2,69 DM an durchschnittlichen Fahrgeldeinnahmen pro beförderter Person im Nahverkehr und 6,67 DM an Zuzahlung des Landes pro beförderter Person.

2.3 Mehrwertsteuer

Die Bahn hat außerdem in diesen Verkehren auf der Schiene alle Einnahmen - egal ob Berufsverkehr oder Freizeitverkehr bis 50 km - nur mit dem halben Mehrwertsteuersatz zu versteuern. Im Busbereich ist dagegen alles, was nicht im Linienverkehr gefahren wird, mit dem regulären Mehrwertsteuersatz von 16 % zu versteuern.

2.4 Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen nach § 45 a PBefG

Die Finanzierungssäule des ÖPNV - außerhalb der Regierungsmittel für die Schiene - ist der Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen (§ 45 a PBefG).

Den ÖPNV-Unternehmen fließen bundesweit 2 Milliarden zu. Dieses Element steht schon seit einigen Jahren im Mittelpunkt der Diskussionen in den Bundesländern, wenn es um die Finanzierung des ÖPNV geht. Durch einen Beschluss der Verkehrsministerkonferenz wurde eine bundesweite Kostenuntersuchung durchgeführt, deren Ergebnisse nun vorliegen.

Entgegen den Erwartungen wurde nachgewiesen, dass Kostensteigerungen eingetreten sind. Nachdem über diesen Weg also keine Entlastungen der öffentlichen Haushalte möglich sind, ist zu befürchten, dass die Verkehrsministerkonferenz im November 1999 auf eine sog. "Schubladenverordnung" zurückgreifen wird. Diese Verordnung greift in verschiedenen Punkten massiv in den § 45 a PBefG ein (z.B. soll die Möglichkeit zur Absenkung des Verbundzuschlages, Absenkung der Gültigkeitstage, Erhöhung des Schwellenwertes zur Ansetzung betriebsindividueller Werte eröffnet werden). Baden-Württemberg spricht sich zwar gegen eine Umsetzung der "Schubladenverordnung" aus, eine Übereinstimmung durch die anderen Bundesländer ist jedoch zu erwarten. Es bleibt zu hoffen, dass eine Länderöffnungsklausel Baden-Württemberg genug Spielraum lässt, um den § 45 a PBefG in seinem bisherigen Umfang als wesentliches und gleichartiges Finanzierungsinstrument beibehalten zu können.

2.5 Die Finanzierungsprobleme verschärfen sich

Verstärkt wird die Problematik durch die Regionalbusgesellschaften, die in Baden-Württemberg Nachzahlungen (seit 1991) in Höhe von ca. 250 Mio. DM angemeldet haben. Ausgelöst wurde der Anspruch durch ein Urteil, dass eine separate Sollkosten-

satz-Kategorie für Regionalbusgesellschaften rechtlich nicht haltbar ist, sondern eine Eingruppierung in die Kostensatzgruppe "Überlandlinienverkehr (Gruppe 3)" erfolgen muss.

Die Zuschüsse an die Bahn aus Regionalisierungsmitteln und die Preispolitik der DB AG stimmen nicht überein.

Der Normaltarif der Bahn beträgt DM 0,27 pro Kilometer, wenn am Schalter eine Fahrkarte gelöst wird.

Die Bahn hat tatsächliche Kosten pro Personenkilometer (Pkm) von:	Diese Kosten werden gedeckt durch:
0,37 DM	Regionalisierungsmittel 0,26 DM
	eigene durchschnittliche Erlöse 0,11 DM
	aber bei einem Sonderangebot wie z.B. "Schönes Wochenende" betragen die eigenen Erlöse nur 0,02 DM

Tabelle 3

Aufgrund zahlreicher Sonderangebote der Bahn, werden eigene Erlöse aber nur in Höhe von durchschnittlich 0,11 DM pro Personenkilometer (Pkm) erzielt. Dieser Unterschied beruht auf der extremen Niedrigpreispolitik bei Ermäßigungen und Sonderangeboten für den Freizeitverkehr. Geht man davon aus, dass alle Sonderangebote nur 0,02 DM Erlös pro Pkm erbringen, kommt bei lediglich 37,5 % der Fahrten der Normaltarif zum tragen, so dass der Durchschnittserlös anstelle von 0,27 DM pro Pkm nur bei 0,11 DM pro Pkm liegt.

2.6 Verkehrsverbünde

Allein auf die zehn größten Verkehrsverbünde mit einem Beförderungsvolumen von 175 Mio. und mehr Fahrgäste p.a., entfallen bereits 53 % der insgesamt 8,8 Mrd. Beförderungsfälle im ÖPNV des Jahres 1998. Ein Zeichen dafür, welchen Stellenwert Verkehrsverbünde zwischenzeitlich gewonnen haben.

Die Regionalisierung des ÖPNV und die Liberalisierung der Verkehrsmärkte führen zu Umbrüchen in den ÖPNV-Strukturen. Neue Ordnungsrahmen und rechtliche Gegebenheiten erzeugen Handlungszwänge bei allen Beteiligten:

- den Unternehmen,
- den Aufgabenträgern,
- der Verbundorganisation
- und dem Staat.

Dabei steht die Frage im Vordergrund, wie integrierte Verbundverkehre künftig weiterhin organisiert und finanziert werden können. Bei Umsetzung der heute bekannten EU-Ansätze zur Herstellung der Wettbewerbsgleichheit werden die Zahlungen kritisch.

Die Durchtarifierungs- und Harmonisierungsverluste, der Aufbau einer Verbundverwaltung sind nur einige der Kostenfaktoren, die Verbünde zwingend mit sich bringen. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Verkehrsunternehmen, die ihre Verkehre in die Verbünde einbringen, werden sich wohl weiter verschlechtern. Die Eigenwirtschaftlichkeit wird immer schwieriger erreichbar.

Eine Gefährdung der derzeitigen Einnahmen ist zu erwarten durch

- politische Einflussnahme der Aufgabenträger (Ausschreibungsproblematik)
- verstärkten Genehmigungswettbewerb um Linienkonzessionen
- Änderungen der PBefGAusglV (Kürzung der Ausgleichsleistungen)
- Gewinnrückgänge bei den Versorgungsunternehmen
- administrative Untersagung des kommunalen (steuerlichen) Querverbundes.

Dagegen werden sich die Aufwendungen durch die ökologische Steuerreform weiter erhöhen. Die Öko-Steuer wird die Busbetriebe in Baden-Württemberg nach altem Stand von 1999 bis 2003 mit 31 Millionen Mark zusätzlicher Kosten belasten. Davon wären 20,8 Millionen Mark auf den ÖPNV entfallen.

Nach neuestem Stand könnte in der zweiten und dritten Stufe der Öko-Steuerreform der ÖPNV mit dem Bus nur noch mit dem halben Steuersatz, das heißt 3 Pfennig pro Liter Diesel, belastet werden.

Wenn diese Ankündigung der Bundesregierung in Gesetzesform gegossen wird, wird immer noch eine Zusatzbelastung von 22,7 Millionen Mark auf die Unternehmen zukommen – 12,5 Millionen davon im ÖPNV-Bereich.

In Erinnerung zu rufen ist, dass seit 1994 die Busbetriebe in Baden-Württemberg 84 Millionen Mark Mineralölsteuer bezahlt haben, weil die Mineralölsteuer 1994 zur Finanzierung der Bahnreform um 16 Pfennig angehoben wurde.

3 Ordnungspolitische Probleme in Baden-Württemberg

3.1 Problematik

Die Politik der Substitution der Beförderungsleistung mit dem Bus durch Schienenverkehrsmittel ist eine schwerwiegende und grundlegende Fehlentscheidung.

Volkswirtschaftlich ist die viel zu hohe Förderung der Wiederherstellung der Infrastruktur für Schienenfahrzeuge nicht zu vertreten. Ressourcenverschwendung mit erheblichen Folgekosten für das Land beim Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen und zu hohe Folgekosten der Gebietskörperschaften sind dauerhafte Konsequenzen. Es wurden viel zu hohe Anreize gegeben, Verkehre auf die Schiene umzustellen. Riesige Investitionen, hohe Folgekosten werden und können nicht über die Preise refinanziert werden. Der Kunde merkt also nichts davon, wie viel Geld hier verschleudert wird.

Die Vermehrung des Schienennahverkehrs bei der Bahn und den nicht bundeseigenen Eisenbahnen hat dazu geführt, dass mit der Verlagerung vom Busverkehr auf die Schiene private Unternehmen davon betroffen sind und existentiell bedroht werden. Es wäre notwendig und sinnvoll, die in den vergangenen Jahren massiv betriebene Politik der Verkehrsverlagerung von Bus auf die Schiene durch Nachuntersuchungen auf die wirklichen Erfolge und Kosten zu prüfen, statt immer mit imaginären Nutzensziffern zu operieren.

3.2 Lösungsansätze

Wenn man an die Grenze der Finanzierbarkeit des ÖPNV kommt, muss man Handeln um Kosten zu sparen, oder die Bürger höher belasten. Kosten-/Nutzenanalysen und realistische Nachuntersuchungen können der Schieneneuphorie Einhalt gebieten. Steht nur politischer Wille im Vordergrund, so wird man sich auch mit diesen Fakten schwer tun, jemanden von der Reaktivierung einer Schienenstrecke abzuhalten.

Gerechtere GVFG-Förderbedingungen für den Bus und die Schiene und die Herunterzonung der viel zu hoch angelegten GVFG-Infrastrukturförderung für den Schienenverkehr würde die bislang ungleiche Wettbewerbssituation wieder etwas angleichen.

Die Fahrpreise stärker kostenorientiert zu gestalten, ist eine Forderung der Politik. Die Privaten haben sich mit Ihren Fahrpreisen schon immer an den Kosten orientieren müssen.

Die Förderung von Koordinierungsstellen / Kooperationen für angemessen große Einheiten könnten geeignet sein, Nachteile der Vielzahl kleiner Unternehmen, die in einem Verkehrsraum tätig sind, auszugleichen. Der Mittelstand mit kleinen und mittleren Unternehmen, die Gewinn erwirtschaften und Steuern zahlen, würde erhalten bleiben und dadurch gestärkt werden. Eine Herunterzonung großer kostenträchtiger Verbände auf überschau- und finanzierbare Einheiten könnte ein Zukunftsansatz sein.

Monika Herrmann (Bearb.)

Diskussion

Vorbemerkung: Die Diskussionsmitschnitte wurden mehr oder weniger intensiv bearbeitet und mit den betreffenden Personen abgestimmt. Die Absätze wurden in angenäherte Schriftsprache übersetzt, um sie besser lesbar zu machen, doch wurde versucht den spezifischen Sprachduktus und die lebendige Argumentationsfolge zu erhalten.

Diskussion I (nach den Beiträgen Schade/ Höhnscheid)

Herr Bauer:

Ich habe drei Bemerkungen zum Vortrag von Frau Dr. Höhnscheid zu machen. Zunächst haben Sie die Finanzierung gemäss § 45 a Personenbeförderungsgesetz und § 6 a Allgemeines Eisenbahngesetz der Schülerverkehre angesprochen und daraus geschlossen, dass diese Finanzierung gemeinwirtschaftlichen Charakter hätte und deshalb diese Verkehre ausgeschrieben werden müssten. Für Baden-Württemberg gilt folgendes: Früher gab es in jedem Dorf eine Schule, dann wurden die Schulen zu Zentrumsschulen zusammengelegt. Dadurch wurde der Schülerverkehr in dem Maß, wie er heute notwendig ist, erst verursacht. Und da gab es natürlich vorhandene Verkehrsunternehmen. Wenn damals ausgeschrieben worden wäre, wären die vorhandenen Verkehrsunternehmen unter Umständen aus dem Markt verdrängt worden und es hätte Strukturbrüche gegeben. Deshalb entstand die Idee – das gilt auch für andere Bundesländer – repräsentative Verkehrsunternehmen nach verschiedenen Gruppen zu untersuchen und 50 % der Kostenunterdeckung an einem festgestellten allgemeinen Kostensatz auszugleichen.

Aus meiner Sicht ist dies ein sehr wettbewerbsneutrales Mittel, das der deutschen Gewerbeordnung entspricht und das dazu geführt hat, dass die große mittelständische Struktur, die wir in Baden-Württemberg, aber auch in anderen Bundesländern im Verkehr haben — und die an sich ein großer Vorteil ist — erhalten blieb. Es gibt allein in Baden-Württemberg ein paar hundert Verkehrsunternehmen, die Nahverkehr anbieten.

Zweites Thema: Steuerlicher Querverbund zwischen Versorgungs- und Verkehrsbetrieben. Abgesehen davon, dass dieser Querverbund rein materiell zur Zeit absinkt, weil die Gewinne im Energiebereich wegbrechen, kann ich Ihre Kritik aus zwei Gründen nicht nachvollziehen: Erstens ist es in allen Industriezweigen in Deutschland und Europa durchaus üblich, dass innerhalb von Firmen quersubventioniert wird. Ich darf an das Beispiel erinnern, dass Daimler-Benz DM 6 Mrd. in die Fa. Fokker investiert hat und dies steuermindernd geltend machen konnte. Dies führte dazu, dass Stuttgart beispielsweise jahrelang keine Gewerbesteuer von Daimler-Benz bekommen hat.

Beim Querverbund im ÖPNV handelt es sich in Deutschland um eine Summe zwischen DM 2 und 3 Mrd.. Wenn dies aus Wettbewerbsgründen oder volkswirtschaftlich theoretischen Gründen geändert werden sollte, dann müsste vorher versucht werden zwischen DM 2 und 3 Mrd. — bei der Lage der öffentlichen Finanzen — von anderer Stelle zu bekommen, um den Nahverkehr nicht in die Krise zu bringen. Sie werden mir entgegenhalten, dass die Gelder vorhanden sind. Nur stellt sich die Frage, sollte ich nicht zuerst etwas alternatives aufbauen, bevor ich etwas vorhandenes einreiße, um dem Nahverkehr nicht zu schaden.

Dritte Bemerkung: Sie meinten, dass die Bevorrechtigung des Schienenverkehrs in der Finanzierung eventuell angebracht sei, weil der Schienenverkehr attraktiver sei. Es stimmt, dass der Schienenverkehr grundsätzlich geeignet ist, mehr Fahrgäste auf sich zu ziehen als der Busverkehr, aber der Schienenkilometer kostet ein Vielfaches des Buskilometers. Dies ist abzuwägen, und deshalb ist immer eine Einzelfallentscheidung notwendig.

Frau Dr. Höhnscheid:

Bei der Handhabung der Ausgleichszahlungen wollte ich auf etwas anderes abstellen. Es ist wohl richtig, dass Kosten bei Wirtschaftsunternehmen in gewisser Weise unternehmensübergreifend angesiedelt sind.

Mir kommt es auf die Frage an, inwieweit diese Abgeltung überhaupt durch eine Pauschalabgeltung, die sie letztlich trotz dieser Berechnungsgrundlage ist, gerechtfertigt ist. Es ging mir darum zu zeigen, dass die Motivation für Ausgleichszahlungen nicht im verkehrspolitischen Bereich anzusiedeln ist, sondern sozialpolitische Gründe hat.

Dabei wären wir bei dem Stichwort „Gemeinwirtschaftliche Leistung“. Gemeinwirtschaftliche Leistungen sollten meiner Ansicht durch ein Besteller-Ersteller-Verhalten ausgeschrieben werden. Gerade beim Personenbeförderungsgesetz gibt es in der Regel einen Vorrang für die eigenwirtschaftliche Konzeption und insofern besteht auch kein freier Marktzugang für jedes Unternehmen. Vor diesem Hintergrund halte ich die derzeitige Regelung aus wettbewerblichen Gründen letztlich für kritikwürdig.

Zum Stichwort Querverbund: Sie haben völlig recht, dass es sich dabei im Prinzip um eine übliche Praxis handelt. Dazu zweierlei: Erstens die von Ihnen angesprochenen anderen Märkte, in denen das praktiziert wird, sind keine Märkte, die sich in den letzten Jahrzehnten durch vollkommene Regulierungen ausgezeichnet haben. Der ÖPNV-Markt ist gerade dadurch derzeit noch mit Problemen behaftet, weil er so lange reguliert worden ist. Das bedeutet, es haben sich keine Marktstrukturen und Wettbewerbsstrukturen entwickeln können. Insofern ist dieser Vergleich mit anderen Industriezweigen meines Erachtens nicht zulässig, wo seit Jahrzehnten ein intensiver Wettbewerb besteht. Zweiter Aspekt ist, dass gerade beim ÖPNV die Möglichkeit der kommunalen

Verkehrsunternehmen durch den Querverbund eine Eigenwirtschaftlichkeit zu erreichen, und zwar eigenwirtschaftlich nach den Buchstaben des Personenbeförderungsgesetzes, nicht eigenwirtschaftlich in ökonomischer Hinsicht bedeutet. Stattdessen stellt dies eine Marktzutrittsbeschränkung für Neubewerber und andere Bewerber dar, die auf diese Möglichkeit nicht zurückgreifen können.

Bei Ihrer letzten Bemerkung muss ich noch mal zurückfragen.

[Antwort? (nicht verständlich)]

Beim Stichwort Einzelfallentscheidung stimme ich mit Ihnen völlig überein.

Herr Dr. Schade:

Ich würde gerne eine Anmerkung zur Quersubventionierung machen. Ihre Interpretation würde nahe legen, die Kommune als gewinnmaximierendes Unternehmen zu betrachten, das sich das Geld da holt, wo es dies bekommen kann, z. B. über Zwangsgebühren für Strom. Die Individuen konnten bekanntlich bisher bei Strom nicht ausweichen, sie mussten die Stromgebühren zahlen. Es wurden hier, weil niemand ausweichen konnte und sich niemand übermäßig gewehrt hat, offensichtlich sehr viel höhere Preise verlangt, als nötig waren, um damit andere Aufgaben in der Kommune zu finanzieren.

In meinem Verständnis sind Kommunen aber keine gewinnorientierten Unternehmen, die versuchen Geld einzunehmen bzw. Mittel zu erhalten. Insofern ist das Beispiel Daimler-Benz nicht übertragbar. Daimler-Benz ist ein gewinnorientiertes Unternehmen, das kann unterschiedliche Geschäftsfelder betreiben und dann auch Quersubventionen vorsehen. Bei der Gemeinde geht das, meiner Meinung nach, aus prinzipiellen Gründen nicht.

Herr Prof. Köhl:

Herr Schade, ich greife nur eine Ihrer schönen provozierenden Thesen auf. Sie sagten, der ÖPNV habe die Suburbanisierung nicht gebremst – es gibt auch Beispiele, wo er sie gefördert hat. Sie sagten auch, man müsste unter gewissen Rahmenbedingungen überlegen, dass der ÖPNV sich aus der Fläche zurückziehen könnte. Da sind natürlich auch die Folgen zu diskutieren. Beispielsweise könnte das dazu führen, dass sich Personen ohne „Pkw-Verfügbarkeit“ in größerem Umfang in die großen Städte begeben müssten. Das würde schließlich wieder soziale Folgen für die großen Städte haben — zusätzlich zu denen, die sie ohnehin schon haben. Wie sehen Sie das?

Herr Dr. Schade:

Meine Aussage bezog sich eher auf Dahlem in Berlin. Braucht eigentlich ein Stadtteil wie Dahlem einen Busverkehr? Die Leute, die da wohnen, können sich sowieso zwei Autos leisten, also können sie mit dem Auto bis zur nächsten U-Bahn-Haltestelle fahren und dann umsteigen. Hier war nicht das Umland gemeint.

Die Äußerung zum Abbau in der Fläche entstand aus der Beobachtung, dass vom Verkehrsaufkommen her ein flächendeckendes ÖPNV-Angebot im wesentlichen unter sozialen Gerechtigkeitsaspekten – gleiche Zugänglichkeit für sozial Schwache oder für andere nicht über Zugang zu Pkw Verfügende – aufrechterhalten wird. Ich habe das provoziert formuliert. Natürlich brauchen Sie auch in der Region übergeordnete Verkehrssysteme. Sie brauchen sicher Schienensysteme, die ins Umland führen und möglicherweise auch Zubringerbusse.

Meine Frage war: Braucht der Ländliche Raum ein organisiertes öffentliches Nahverkehrssystem? Könnten diese Dienste nicht auch durch Ruf-Busse oder Taxen mit Sondertarifen erbracht werden? Es gibt eine Fülle bereits erprobter Instrumente, die möglicherweise den sozialen Zweck durchaus erfüllen und billiger sind. Es ist nur die Frage, ob die Forderung nach einem flächendeckenden ÖPNV generell aufrechterhalten werden muss.

Herr Asphalt:

Gerade zu den flächendeckenden Verkehren muss gesagt werden, dass wir diese Daseinsvorsorge, von der sie auch gesprochen haben Herr Dr. Schade, jetzt haben. Im Grundgesetz ist nun erstmals verankert, dass der ÖPNV eine Daseinsvorsorge ist und finanziert werden muss (Art. 106 a GG) und deshalb können wir den Ländlichen Raum nicht abhängen.

Für die Sicherstellung der Daseinsvorsorge hat es auch Mittel durch das Regionalisierungsgesetz gegeben, aber der gesamte ÖPNV (Bus und Schiene) sollte an den Regionalisierungsmitteln partizipieren können. Im Moment profitiert hauptsächlich die Schiene. Ich warte immer noch darauf, dass § 3 des Regionalisierungsgesetzes hier mehr Beachtung findet. Dieser gibt vor, dass die Aufgabenträger, Schiene und ÖPNV, zusammengeführt werden müssen, damit diese Gelder auch dem ÖPNV zukommen, um gerade die Daseinsvorsorge im Ländlichen Raum finanzieren zu können.

Bezogen auf die Verkehrsmittel, Bus und Schiene, sollte die Systemstärke den Ausschlag geben. Beide Verkehrsmittel haben bestimmte Systemstärken. Die Systemstärke Schiene ist ein Massenverkehrsmittel, und die Feinverteilung ist eben mit anderen Verkehrsmitteln zu machen. Dem System, das im Einzelfall zielführend ist, sollte der Vorrang gegeben werden. Dabei sollten durch Abstimmung letztendlich regionale Verkehrssysteme entstehen.

Herr Dr. Schade:

Ich habe eingangs meine Thesen formuliert und mich dann im wesentlichen auf Fragen zurückgezogen, weil einfache Antworten nicht überall zu finden sind. Ich meine aber, der Begriff „Daseinsvorsorge“ ist dehnbar.

Nehmen Sie als Beispiel ein anderes Themenfeld, das Gesundheitswesen. Dort ist die Entwicklung schon weiter fortgeschritten. Da wird über Plafondierung und letztlich Rationierung gesprochen. Ist im öffentlichen Verkehr eine Entwicklung gewünscht, die zu Rationierung führt? Diese tritt zwangsläufig ein, wenn plötzlich kein Geld mehr da ist, um die Ansprüche, die aufgebaut worden sind, zu befriedigen.

Mir geht es eigentlich um einen Kriterienkatalog bzw. eine Definition von Daseinsvorsorge, die einschließt, dass nicht die Ansprüche aller Menschen erfüllt werden können. Die Frage ist: Mit welchen Unterschieden wollen wir im ÖPNV leben? Das heißt, die Frage ist weniger der Abbau des ÖPNV und das Infragestellen von Daseinsvorsorge, die wichtige Aspekte darstellen.

Die Frage ist vielmehr: Wie kann frühzeitig die Diskussion in solche Bahnen gelenkt werden, damit nicht ein Zustand entsteht, wo nur noch reagiert und nicht mehr auf lange Sicht geplant werden kann. So wie momentan im Gesundheitswesen reagiert wird, wo die Lösung letztlich in der Rationierung gesucht wird, weil die erforderlichen Mittel zur Befriedigung der Ansprüche aller Beteiligten — Patienten, Pharma-Industrie, Ärzte, Krankenhäuser — nicht mehr aufgebracht werden können.

Gibt es also Kriterien, nach denen differenziert auch Daseinsvorsorge definiert werden kann? Hier ist meine These: Könnte es sein, dass Daseinsvorsorge im Ländlichen Raum im Hinblick auf Mobilität anders zu definieren wäre als etwa in der Stadt?

Herr Wacker:

Frau Dr. Höhnscheid, Sie haben dargelegt, dass externe Umweltkosten eine gewisse Begründung liefern, Verkehr vom Individualverkehr auf den öffentlichen Verkehr zu verlagern. Sie haben uns andere sehr schöne Beispiele gezeigt, wo Sie von sektoralen Bewertungen den Blick abgewendet haben auf Gesamtbewertungen. Das möchte ich hier auch tun.

Gilt dieser Hinweis zu einer gewissen Verlagerungsnotwendigkeit auch, wenn der externe Nutzen der Verkehrsträger mit in die Betrachtung einbezogen wird? Denn gerade Ihr Institut, namentlich auch Herr Baum, steht bekanntlich etwas als Fels in der Brandung bei all denjenigen, die auch dem Straßenverkehr einen gewissen volkswirtschaftlichen Nutzen zusprechen. Wenn externe Kosten insgesamt plus externem Nutzen bewertet werden, gibt es dann auch diese Verlagerungsnotwendigkeit auf den ÖPNV?

Frau Dr. Höhnscheid:

Das ist eine Frage, die weder ich, und ich glaube auch sonst niemand bisher, beantworten kann. Ich weiß, auf welche Diskussion Sie anspielen. Natürlich sprechen wir dem Straßenverkehr externen Nutzen zu. Wir sprechen allerdings auch dem ÖPNV externen Nutzen zu und die Frage der Größenordnung ist überhaupt noch nicht geklärt. Generell gilt: Die externen Nutzen und Kosten dürfen nicht aufgerechnet werden, wenn theoretisch sauber gearbeitet werden soll, denn sowohl die Nutzen als auch die Kosten stellen zwei unterschiedliche Formen von Marktversagen dar. Es sind beides Marktversagen durch ihren Charakter technologischer Externalitäten.

Es sind aber nicht Marktversagen, die notwendigerweise die gleichen sogenannten Dritten, die davon betroffen sind, erfassen. Das bedeutet, die Gruppen derer, die dadurch Nutzen ziehen, und die Gruppen derer, die dadurch belastet sind, sind unterschiedlich. Insofern dürften bei ganz streng theoretischer Argumentation diese Effekte nicht aufgerechnet werden.

Die Quantifizierung befindet sich gerade erst am Anfang. Zuerst muss abgegrenzt werden, welche Effekte überhaupt externen Charakter haben und welche nicht, inwieweit diese bewertet werden können bzw. dürfen usw. Das ist ein Forschungsfeld, das uns mindestens noch 10 Jahre beschäftigen wird, bevor da in irgendeiner Form Abschließendes geklärt ist.

Herr Bauer:

Noch zwei Bemerkungen an Herrn Dr. Schade gerichtet. Wir haben bereits seit Jahren eine Plafondierung der Mittel im ÖPNV, und der Vergleich mit dem Gesundheitswesen scheint mir nicht richtig zu sein. Im ÖPNV es gibt es Kriterien, wer etwas bekommt. Nämlich der, der bei der standardisierten Bewertung eine Ziffer über „1“ erreicht. In Stuttgart und in vielen anderen Städten — Stuttgart seit 1992 — wurden die Mittel für den Nahverkehr seitens der Stadt streng begrenzt bzw. gekürzt.

Herr Weißenberg:

Frau Dr. Höhnscheid, Sie haben in der Liste der Argumente oder der Effekte, die zum Marktversagen führen eine klassisch zu nennende Auflistung gemacht. Meines Wissens nach reicht es aus, alle Marktversagensgründe auf „externe Effekte“ zurückzuführen. Dies führt zu einem weitergehenden Punkt: Sozialpolitische Motivierung von Schülerbeförderung ist falsch, weil nach dem Gießkannenprinzip verfahren wird. Es fehlt eine Begründung, wie die Schülerbeförderungssubventionen generell gerechtfertigt werden können. Die Externalitäten (z. B. Umweltschutz) reichen bei weitem aus.

Die Argumentation, dass möglicherweise Geisterbusse herumfahren, ist nur eine Resultante davon, dass die Kapazitätsauslastung an anderer Stelle entschieden wird: IV dominiert ÖV, und der modal split-Wert ist im Prinzip so zu sehen: Alle entscheiden sich, Individual-Verkehr zu benutzen, und die Resultante ergibt diesen zugehörigen 100 %-Wert. Eine Umwertung oder Veränderung der Situation kann nur über die Bewertung der positiven Nutzen erreicht werden, die aus dem Individual-Verkehrsmittel Auto als zentralem Mittel folgen.

[Die Darstellung des modal split erscheint oft so, als ob der Bürger seine Fahrtzwecke den Mobilitätsinstrumenten zuordnet, und genau so ist es aber in der Realität nicht. Die Benützung des ÖPNV erfolgt im Regelfall aus einer Zwangslage heraus und nicht auf Grund einer rationalen freien Entscheidung für die Verkehrsmittel des ÖPNV. Bei Schülern ist im allgemeinen die Benützung des zur Schule bringenden Omnibus ein sehnliches Warten auf den 18. Geburtstag. Tatsächlich wird bei der Schülerbeförderung über Subventionierung versucht, die jüngere Bevölkerung dazu anzuhalten, das Fortbewegungsmittel ÖPNV stärker zu nutzen. Um diese missliche Situation zu ändern, bedarf es meiner Ansicht einer modernen Sichtweise der Schülerbeförderung als einer Form der Erziehung zum umweltbewussteren Verhalten. Die bisherige Legitimierung der Schülerbeförderung als Ganzes ging immer von der Schulreform in den sechziger Jahren aus, wo den betroffenen Eltern der Zwergschulenschließung versprochen wurde, ihre Kinder kostenlos zu den nun zentral und damit weit entfernt liegenden Schulen zu befördern. Die Schüler von damals sind nun die Eltern von heute und für ihre Wohnortentscheidung (billigeres Bauland im grünen Gürtel) kann dem Grunde nach kein politischer Entscheidungsträger mehr in Anspruch genommen werden. Somit ist eine neue Basis der Legitimation der Finanzmittel im Bereich der Schülerbeförderung notwendig oder sie muss ersatzlos gestrichen werden.]¹

Insofern finde ich, ist eine Berechtigung gegenüber dem, was Herr Bauer gesagt hat, vorhanden. Aber Sie müssen rechtfertigen, warum so etwas wie Schülerbeförderung überhaupt existiert. Dies geht meiner Meinung nach nur über Externalitäten (Umweltschäden, soziale Kosten etc.). Daraus folgt: Modal split-Werte werden langfristig nur dann veränderbar sein, wenn die Bewertung der verschiedenen Verkehrsmittel ganz anders erfolgt. Das ist eine gesellschaftspolitische Aufgabe und Zielsetzung. Was wir bisher diskutiert haben, war im Rahmen des Status Quo. Stattdessen sollte über den Status Quo so nachgedacht werden, dass wir an den Fundamenten angreifen.

[Die extrem hohen Kosten der negativen Externalitäten des Verkehrsmittels Auto reichen für eine neue Begründungsbasis bei weitem aus. Eine Veränderung des modal split über eine Bewusstseinsänderung ist ein langwieriger und schwieriger Weg, aber wohl das einzig mögliche. Das Schöne daran ist: solange das „Clubgut“ Bus oder Zug nicht über die Kapazitätsgrenze hinaus genutzt wird, weist ein weiterer Fahrgast zusätzliche Kosten von Null auf. Vermiedene Umweltkosten sprechen dann eine Klare Nutzen-Kosten-Sprache zu Gunsten öffentlicher Verkehrsmittel.]²

¹⁺² nachträglich ergänzt

Frau Dr. Höhnscheid:

Ich möchte keine Wertung bezogen auf das Ziel der Schüler- und Ausbildungsbeförderung vornehmen, möchte aber darauf hinweisen, dass diese Motivation meiner Einschätzung primär gemeinwirtschaftlichen Charakter hat und zwar gemeinwirtschaftlich außerhalb des Verkehrssektors. Sie haben völlig recht: Es kann auch die Rechtfertigung darüber versucht werden, dass gesagt wird: Wenn bereits Kinder zu einer positiven Einstellung auf den ÖPNV erzogen werden, wird das langfristig zu Verlagerungseffekten führen. Nur ist mir bisher keine Studie bekannt, die dieses auch in letzter Konsequenz absichert. Das sind Lerneffekte, die diskutiert werden und die meiner Ansicht nach auch eine Daseinsberechtigung haben. In welchem Umfang diese Resultate und erzieherischen Maßnahmen letztlich wirksam sind ist meines Wissens noch nicht geklärt. Insofern müsste mit dieser Argumentation bezogen auf die konkrete Maßnahmenbewertung auch vorsichtig umgegangen werden.

Fraglich ist allerdings schon heute, inwieweit diese Kriterien überhaupt erfüllt werden, denn es sind in den letzten Jahren eine Vielzahl von Sondertarifen (z. B. Jobticket, Semesterticket) entstanden, die bei vergleichbarem Leistungsumfang weit unter den Tarifen liegen, die letztlich im Schüler- und Ausbildungsverkehr erhoben werden. Insofern ist auch dieses sozialpolitische Argument überhaupt nicht vollständig erreicht. Gerade weil das Ziel der besonderen Tarifierung im Schüler- und Ausbildungsverkehr letztlich nicht mehr praxisrelevant ist.

Ein Satz vielleicht noch dazu: Die speziellen Tarife für Schüler und Auszubildende werden mit sozialpolitischen Argumenten begründet.

Herr Dr. Schade:

Dieses Plädoyer von Herrn Weißenberg, grundsätzlich neu oder wieder zu diskutieren ist möglicherweise gerechtfertigt. Mir käme es aber auf eine saubere Trennung der Ebenen an. Auf lokaler Ebene hilft es nichts, wenn darüber gestritten wird, wie hoch die Externalitäten des ÖV sind oder nicht. Hier muss im ÖV entschieden werden, ob eine Straßenbahnlinie eingerichtet werden soll oder nicht. Dann sind andere Externalitäten als die Grundsatzdiskussion auf volkswirtschaftlicher Ebene von Interesse. Das sind die Wirkungen, die dieser Ausbau vor Ort hat. Diese sind in externe Wirkungen, direkte Wirkungen und andere Wirkungen zu unterscheiden, die nicht nur verkehrlich sind. Das bedeutet, ich suche nach einem Instrument, das es mir gestattet zu fragen: Macht es Sinn zu einem gegebenen Zeitpunkt an einem gegebenen Ort eine Straßenbahnlinie auszubauen oder nicht bzw. welche Alternativen habe ich eigentlich? In dieser Phase interessiert die übergeordnete Diskussion nicht. Vor Ort fehlen uns geeignete Instrumente zur Bewertung einer Maßnahme unter Berücksichtigung aller anderen Bezüge, die dort eine

Rolle spielen oder die Auswirkungen einer solchen verkehrlichen Maßnahme sein können.

Das soll die Grundsatzdiskussion nicht in Frage stellen. Schülerverkehr ist notwendig, allerdings brauchen Schulen ein gewisses Einzugsgebiet. Das ist nicht nur ein Problem im Ländlichen Raum; auch in großen Städten gibt es Wege zu Schulen, die nicht zu Fuß zurückgelegt werden können. Deshalb ist irgendeine Form der Beförderung notwendig. Ob die Finanzierung mit einem ideologischen Überbau erfolgt, durch den auch externe Kosten begründet werden müssen, ist eine andere Frage.

Für den konkreten Fall vor Ort ist das aber irrelevant. Es gibt Rahmenbedingungen in Form gesetzlicher Vorschriften über Ausgleichszahlungen im Schülerverkehr. Unter diesen Rahmenbedingungen ist mein Plädoyer, nach Kriterien zu suchen, die die Diskussion und die Entscheidungsmechanismen vor Ort erleichtern. Das sollte deutlich von der sicher parallel weiterlaufenden Grundsatzdiskussion über ÖPNV generell getrennt werden.

Zwischenruf (?):

Würden sie die Standardisierte Bewertung vor Ort nicht als Kriterium ansehen?

Herr Dr. Schade:

Die standardisierte Bewertung dient einem anderen Zweck, der Priorisierung der Fördermaßnahmen und behandelt die Einzelmaßnahmen. So wie sie momentan angewandt wird, ist es eigentlich nicht das Instrument, das nach der optimalen verkehrlichen Lösung fragt, also die vergleichende Gesamtbewertung von Alternativen heranzieht. Es gibt Ansätze, diese auszuweiten, aber ich denke in der gegenwärtigen Form erfüllt die standardisierte Bewertung das, was ich mir hier als handhabbares Instrument vorstellen würde, noch nicht.

Frau Herrmann:

Meine Damen und Herren, ich sehe es gibt durchaus noch Diskussionsbedarf. Sie werden nach den Beiträgen von Herrn Dr. Haller und Herrn Hickmann erneut Gelegenheit zur Diskussion haben, wo wir durchaus auch an Punkte anknüpfen können, die hier zur Sprache kamen. Ich darf nun Herrn Haller um seinen Vortrag bitten.

Diskussion II (nach Haller/Hickmann)

Frau Herrmann:

Herzlichen Dank an die Herren Haller und Hickmann. Nun darf ich sie bitten zunächst einmal Fragen an die Referenten zu stellen, bevor wir in die eigentliche Diskussion übergehen.

Herr Scherm:

Herr Haller, sie haben die rechtliche Problematik Ausschreibungen im straßengebundenen ÖPNV ausgeklammert. Ich möchte aber trotzdem darauf hinweisen, dass dort die Meinungen weit auseinander gehen und wir in Baden-Württemberg in einigen Punkten ganz andere Auffassungen haben. Dies insbesondere zu der Frage: Wann sind Verkehrsleistungen gemeinwirtschaftlich?

Der MVV in Bayern interpretiert es wohl so, dass auch Leistungen, bei denen „nur“ ein Ausgleich für verbundbedingte Belastungen einfließt, schon deshalb gemeinwirtschaftlich sind. Dies wird in Baden-Württemberg für kontraproduktiv gehalten, weil dies letztlich dazu führen muss, dass die Verbände, die bei uns in unserem ordnungsrechtlichen System im Wege freiwilliger Zusammenarbeit entstehen dadurch zwangsläufig gesprengt werden müssten.

Mich interessieren die Einsparungen von DM 1,6 Mio. von denen sie in diesen Ausschreibungsfällen sprachen. Sind diese gleichmäßig erzielt worden oder gibt es in Einzelfällen große Unterschiede? Haben Sie Hinweise darauf, ob die Einsparungen nachhaltig sind oder ob Marktöffnungseffekte eintreten, aber auf längere Sicht zu erwarten ist, dass diese Einsparungen nicht gehalten werden können?

Zweite Frage: Sie sagten, dass bei den Ausschreibungen überwiegend mittelständische Unternehmen Gewinner waren. Mich würde interessieren: Wer waren die Verlierer? Waren das Mittelständler oder gab es auch große Unternehmen, die verloren haben?

Zwei Bemerkungen an Herrn Hickmann: Ich möchte nicht in die Details des Systems gehen, das Sie dargestellt haben. Ich möchte jedoch darauf hinweisen: Die Parallele zur Bahnreform hinkt. Bei der Bahnreform war die Situation ganz anders. Es gab einen pauschal finanzierten Bereich, in dem die eigentlichen Interessenten, die Regionen und die Länder, keine Handlungsmöglichkeiten hatten. Durch das Deckeln der Mittel bestand auch bei den Beteiligten (Bahn) kein Interesse, irgendetwas zu verändern. Da musste etwas geschehen. Das primäre Interesse des Bundes war, durch die Umstrukturierung der Bahn aus der staatlichen Verantwortung herauszukommen. Dazu war die Zustimmung der Länder erforderlich und dadurch wurde den Ländern die Möglichkeit gegeben die Regionalisierung im SPNV anzuschließen. Die Länder hatten ein Faustpfand in der Hand, das zu der guten Finanzausstattung geführt hat, die heute für diesen Bereich

vorhanden ist. Die Regionalisierungsmittel kommen wohlgerne nicht nur dem SPNV, sondern in erheblichem Umfang auch dem übrigen ÖPNV zugute.

Das große Problem aus meiner Sicht ist: Angenommen, dieser Ansatz würde weiterverfolgt, könnten Sie sich vorstellen, dass die heutige Finanzmasse, die insgesamt für den ÖPNV zur Verfügung steht, auch bei einer Pauschalierung der Zuschüsse aufrecht erhalten werden kann? Ich hätte da gewaltige Zweifel und befürchte eher, dass vielleicht hinterher das gleiche Angebotsniveau vorhanden ist, aber im Endeffekt wesentlich weniger Mittel zur Verfügung stehen. Dann wäre dieser Finanzierungsbereich nämlich haushaltspolitischen Entscheidungen viel besser zugänglich. Wie sehen Sie diese Gefahr?

Herr Dr. Haller:

Ihr Eingangsargument der unterschiedlichen Auslegung von Gemeinwirtschaftlichkeit ist auch uns bewusst. Möglicherweise ändert sich dieses bereits nächstes Jahr. Zu den bestehenden Verfahren kann ich nur sagen, dass diese Linien mit Sicherheit gemeinwirtschaftlich sind und waren. Die Einsparungspotentiale lagen zwischen 10 % und in einem Fall sogar bei über 40 %. Es gibt also sehr unterschiedliche Potentiale. Aber es war keine Linie dabei, bei der der Einsparungseffekt unter 10 % lag. Wir nehmen an, dass diese Einsparungen auf längere Sicht haltbar sind. Die Kalkulationen wurden sehr detailliert von den Unternehmen verlangt. Aufgrund dieser Kalkulationsdaten denken wir, dass es sich um keine Dumping-Angebote handelt.

Ich habe aber vorher schon angesprochen, dass natürlich fraglich ist, ob wir dieses Instrument des Kalkulationsblattes langfristig auch so benutzen können. Aber es hat sich schon als förderlich erwiesen.

Nächste Frage: Wer waren die Gewinner? In der Mehrzahl haben sich mittelständische Betriebe um Leistungen beworben. Nur in einem Fall ist der erwähnte „European Player“ zum Zuge gekommen. Die Verlierer im eigentlichen Sinn waren eher die größeren regionalen Busgesellschaften, wenn davon abgesehen wird, dass nicht alle Mittelstandsunternehmen, die sich beworben haben, gewinnen konnten. In einem Fall sind kommunale Verkehrsbetriebe nicht zum Zuge gekommen, die auch einen Teil der landkreisübergreifenden Leistungen anbieten.

Herr Hickmann:

Zu den Fragen von Herrn Scherm. Ich glaube, aus der Sicht eines durchschnittlichen baden-württembergischen Landkreises unterscheidet sich das Verhältnis zwischen Landkreis und ÖPNV-Unternehmen nicht so stark von dem, wie das Verhältnis früher zur Bundesbahn war. Die Landkreise konnten auch früher gegenüber der Bundesbahn

aus eigenen Mitteln zusätzliche Wünsche bestellen. Nur hat die Bundesbahn natürlich die Preise diktiert, die oft sehr hoch waren. Heute ist es beim ÖPNV ähnlich: Im Grunde genommen können die Landkreise auch nur aus eigenen Mitten, wenn von ganz geringen staatlichen Zuwendungen für den ÖPNV abgesehen wird, zusätzliche Leistungen im ÖPNV einkaufen. Und so stark, meine ich, unterscheiden sich die Verhältnisse zwischen alter Bundesbahn und heutigem ÖPNV aus Sicht der Aufgabenträger nicht.

Sie fragten, ob die Finanzmittel gehalten werden können? Diese Gefahr sehe ich auch aus verkehrspolitischer Sicht, dass am Schluss bei gleichem Angebot weniger Zuschussmittel vorhanden sind. Aus gesamtpolitischer Sicht muss ich natürlich sagen: Wenn es wirklich möglich ist, das gleiche ÖPNV-Angebot mit weniger staatlichen Subventionen zu erhalten, ist dies aus politischer Sicht der Haushaltskonsolidierung auch schon eine Chance, die genutzt werden sollte. Ich befürchte aber, dass auch bei Beibehaltung des heutigen Rechtsrahmens Kürzungen der ÖPNV-Mittel anstehen. Das beginnt bei den Begehrlichkeiten auf die Regionalisierungsmittel und der Diskussion um die Ausgleichszahlungen nach § 45 a. Das sind Punkte, bei denen immer wieder von Seiten der Haushälter Begehrlichkeiten entstehen. Aus meiner Sicht ist es keine richtige Verteidigungsstrategie, zu sagen: Wir lassen den heutigen Rechtsrahmen, der so schwierig und undurchschaubar ist, in der Hoffnung, dass dann niemand durchschaut, wie die Gelder fließen, um mit dieser Strategie Mittelkürzungen zu vermeiden.

Noch eine letzte Anmerkung zur Frage: Sind die Kosteneinsparungen durch Wettbewerb dauerhaft oder sind das vorerst nur Dumping-Angebote? In diesem einem Beispiel, das ich nannte, wird nun schon seit fünf Jahren im Wettbewerb ausgeschrieben. Am Anfang gab es Dumping-Angebote, bei denen die Kostenersparnis weit unter 30 % lag. Teilweise sind die Preise wieder etwas gestiegen, und es hat sich in etwa bei 30 % eingependelt.

Herr Bauer:

Herr Dr. Haller, Sie sprachen die Frage an, auf wessen Rücken diese Kosteneinsparungen gehen und meinten, durch die Tariftreueerklärung in Ihrem Ausschreibungsverfahren würde der Wettbewerb nicht auf dem Rücken der Fahrer stattfinden. Dies ist nicht so. Der Wettbewerb findet auf dem Rücken der Beschäftigten, vor allem der kommunalen Unternehmen, statt.

Die Tariftreueerklärung ist lediglich eine Erklärung, dass das Unternehmen mit einem Tarifpartner einen Tarifvertrag hat. Aber das betreibende Unternehmen kann nicht auf einen Tarif festgelegt werden, weil die Koalitionsfreiheit unseres Grundgesetzes dies ausschließt. Da die Stadtwerke München Verkehrsbetriebe zwei Linien verloren haben, fahren nun auf diesen Linien Fahrer, die keine zusätzliche Altersversorgung mehr haben

und die — ich kenn das bayrische Tarifgefüge nur ungefähr — im Monat zwischen DM 500,- und DM 600,- weniger verdienen als die Fahrer, die vorher dort gefahren sind. Abgesehen davon, dass die Stadtwerke München, wenn sie nicht durch Fluktuation neue Fahrer einstellen können, Entlassungen vornehmen müssen. Nun kann darüber gestritten werden, ob es richtig ist, dass die Bevölkerung vielleicht mehr bezahlt für den Nahverkehr, bei dem es ordentliche und gesicherte Arbeitsplätze gibt.

Vor vier Jahren habe ich als Arbeitsdirektor der SSB in Stuttgart einen neuen Tarifvertrag mit der ÖTV abgeschlossen. Die Fahrer, die jetzt bei uns anfangen, erhalten DM 600,- weniger als die Fahrer, die bisher fuhren. Nun fragen Sie sich bitte, ob Sie Ihr Geschäft für DM 500,- oder DM 600,- oder 15 % weniger tun wollten. Dies ist ein ernsthaftes Problem. Es geht um 160.000 Arbeitsplätze in öffentlichen Verkehrsbetrieben in Deutschland und ich bitte, bei aller Diskussion um die Effizienz und mehr Nahverkehr für das gleiche Geld zu berücksichtigen, dass hier soziale Brüche vermieden werden müssen. Die SSB haben die Tarife abgesenkt und waren in der Lage, zwischen 1992 und 1999 das Angebot um 10 % auszudehnen, und so mit etwas weniger Geld von der Landeshauptstadt mehr Verkehr anzubieten. Insofern unterstützt dies die These von Herrn Hickmann.

Trotzdem muss ich zu ihren Beispielen etwas sagen. Erstens: Wir fahren nicht parallel zur Schönbuchbahn mit dem Bus, um die mittlere Reiseweite eines Busunternehmens nach § 45 a zu erhalten — Herr Aschpalt kann dies bezeugen — sondern weil wir sonst den Schülerverkehr nicht bewältigen würden. Dies gilt übrigens auch für die Wieslaufalbahn, es sei denn, wir hätten zusätzliche Züge und Fahrer für ein oder zwei Spitzenkurse gekauft. Das wäre aber volkswirtschaftlich widersinnig, zumal die Busse nach Tübingen ohnehin fahren müssen.

Ich stelle folgende These auf: Das Personenbeförderungsgesetz verhindert keinen Wettbewerb, sondern während der Konzession kann jemand, der ein besseres Angebot macht, die Konzession bekommen, und nach Ablauf der Konzession ist die Konzession an denjenigen zu vergeben, der das günstigste Angebot macht.

Beide Referenten haben gesagt, es ist wichtig, die Qualität zu erhalten. Keiner von ihnen hat aufgezeigt, wie er das machen will, zu welchen Kosten und wie er dies sichern will. Diese Bonus-Malus-Regelungen, die ich kenne — und ich kenne sie in ganz Europa, weil ich auf europäischer Ebene tätig bin — führen dazu, dass es für die Unternehmen bisher rentabel ist, so schlecht wie möglich und so kostengünstig wie möglich zu arbeiten.

Beide Referenten haben im deutschen System etwas übersehen: Wenn Sie Leistungen nur noch nach Ihrem Reformkonzept ausschreiben und einkaufen, Herr Hickmann, dann zahlen Sie 16 % MwSt.. Selbst wenn Sie 30 % sparen würden — was ich bestreite — dann haben Sie davon 16 % abzuziehen.

Herr Haller:

Sie haben recht, was die kommunalen Verkehrsunternehmen und die Gehaltsstruktur angeht. Hier wird mit Sicherheit anders vorgegangen werden müssen. Auch bei der Querverbandsproblematik wird ein anderer Weg eingeschlagen werden müssen.

Zum Thema Gehalt: Heute verdient der Busfahrer in der Region weniger als der kommunale Busfahrer. Hier ist die Frage, ob dies grundsätzlich eine Ungerechtigkeit darstellt oder, dass das Gehaltsniveau langfristig nivelliert wird. Das sollte natürlich nicht derart auf dem Rücken der Fahrer ausgetragen werden, dass es sogar zu Ausstellungen kommen würde, aber ich denke, das ist bisher auch vermieden worden. Ich kann Ihnen keine endgültige Lösung dieser Frage anbieten.

Zur Qualität: Ich nehme an, dass Sie mit Qualität auch Fahrzeugstandard oder Angebotsstandard meinen. Das ist alles im Verkehrsvertrag festgeschrieben. Wenn hier Verletzungen stattfinden, werden diese beanstandet. Die besten Kontrolleure dieser Qualitätsstandards, gerade jetzt bei den neu ausgeschriebenen Linien, sind die konkurrierenden Verkehrsunternehmen, die die Linie nicht bekommen haben. Wenn ein Unternehmen nicht mit dem Fahrzeug fährt, das in der Ausschreibung festgelegt war, haben wir am nächsten Tag ein Schreiben auf dem Tisch. Dann findet eine Prüfung statt. Also ich denke, der Qualitätspunkt kann in allen Einzelheiten festgelegt werden.

Zwischenfrage Herr Bauer:

Festgelegt werden ja, aber die Frage der Überwachung, die Frage der Zuverlässigkeit der Überwachung und die Frage der Stabilität der Einnahmen bleibt offen.

Herr Haller:

Wir haben natürlich erstens Kontrollen durch das Haus selber, durch den MVV. Aber zweitens, wahr ist bisher: Die besten Kontrolleure sind die Fahrgäste und die anderen Unternehmen. Was die Pünktlichkeit anbetrifft haben wir ein eigenes Beschwerdemanagement, das allen Beanstandungen nachgeht. Da sehe ich nicht die Gefahr, die Sie schildern.

In dem anderen Punkt kann ich Ihnen nicht unbedingt widersprechen.

Herr Hickmann:

Diese Ungerechtigkeiten, was die Vergütungen der Fahrer anbetrifft, gibt es heute schon zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen, und natürlich muss es hier im Zuge von Wettbewerb, wenn diese Grenzen verfließen, zu einer Harmonisierung kommen. Ich sehe darin aber in erster Linie eine Aufgabe der Gewerkschaften und nicht der

öffentlichen Hand, von vorneherein Wettbewerb zu vermeiden, damit es nicht zu Strukturbrüchen kommt. Es geht sicherlich nicht schnell, aber im Grunde genommen ist es eine Aufgabe der Tarifparteien.

Bei der Schönbuchbahn wurde im Kreistag nichts dazu gesagt, auch nicht von den zuständigen Geschäftsführern dieser Busgesellschaft. Es handelt sich da um Schülerverkehre, die in Richtung Tübingen gegen die Lastrichtung gehen und durchaus bis Dettenhausen mit der Bahn hätten fahren können. So wurde es uns damals auf jeden Fall offiziell dargestellt.

Das Problem der Qualitätssicherung besteht heute schon. Nicht in den Großstädten und bei der SSB, wo sicherlich eine gute Qualität herrscht. Aber in Gebieten wo es fast nur Zwangskunden gibt, wo der ÖPNV in der Hauptsache von öffentlichen Geldern lebt und für die Unternehmen kein großes unternehmerisches Interesse besteht, gute Qualität zu liefern und neue Kunden zu gewinnen, weil dies sehr viel mühsamer ist als die von mir genannte Zuschussoptimierung, dann haben wir dort heute schon erhebliche Qualitätsprobleme. Die Bundes-Busgesellschaften, die ja das dominierende Flächenverkehrsunternehmen bei uns in Deutschland sind, fahren zu 50 % heute schon mit Auftragsunternehmen, die wirklich nur Lohnkutscher sind, wo es überhaupt gar keine Bonus-Malus-Regelung oder irgendetwas gibt. Und dort haben wir heute schon genau diese Qualitätsprobleme, die immer an die Wand gemalt werden, wenn der Wettbewerb kommt.

Ich bin optimistisch, dass sich die Qualität mindestens halten lässt, denn jedes Unternehmen muss damit rechnen, dass es wenn es keine gute Qualität liefert und nur den Vertrag „abfährt“, beim nächsten Mal aufgrund der Qualitätsmängel nicht mehr genommen wird.

Mehrwertsteuer fällt an. Allerdings ist das ein Problem — weil es für den Staat „linke Tasche – rechte Tasche“ ist — das im Zuge einer grundsätzlichen Reform geregelt werden muss, damit die Gelder entsprechend wieder an ÖPNV-Mitteln zur Verfügung gestellt werden.

Zwischenruf Herr Haller:

Was für mich auch ein Problem darstellt, ist dass unsere Verträge alles Bruttoverträge sind. Es gibt für die Verkehrsunternehmer wenig Anreize. Ich persönlich würde es begrüßen, wenn der Verkehrsunternehmer selbst auch noch Anreize hätte, und dann wäre die Qualität vielleicht auch ein geringeres Problem.

Herr Mohrhard:

Herr Haller, ich habe ein paar Fragen zu Ihrem MVV-Konzept. Sie haben gesagt: Lieber Linien-Konzessionen als Gebietskonzessionen, weil sich kleine Unternehmen sonst nicht beteiligen können. Dann gibt es natürlich weniger Synergie-Effekte. Kann nicht verlangt werden, dass sich Kleinunternehmen zusammenschließen?

Es wäre interessant zu wissen wie Sie die Qualitätsprüfungen machen. Welche Sanktionen gibt es, wenn etwas nicht stimmt? Was spricht eigentlich gegen europäische Vergabe? Selbst das nationalpatriotische Argument meiner Meinung nach nicht, weil das Geld volkswirtschaftlich wieder hereinkommt.

Die Verkehrspolitik kann nicht ein bestimmtes Gehaltsniveau für bestimmte Berufsgruppen garantieren. Wenn jemand nicht als Fahrer arbeiten möchte für DM 600,- weniger, dann muss er einen anderen Beruf ergreifen. Das ist in anderen Bereichen genauso. Zum Thema Pünktlichkeit, Freundlichkeit – ich fahre im Jahr 8000 km mit dem ÖPNV – das würde ich Ihnen auch mal empfehlen, dann wüssten Sie, wie's es wirklich vor Ort aussieht.

(unverständliche Zwischenrufe).

Gut, dann ist es vielleicht eine unterschiedliche Wahrnehmung zwischen uns beiden oder unterschiedliche Standards, die wir haben.

Und dann noch die Frage: Warum gibt es denn beim jetzigen System nur in verschwindend geringem Anteil Neuvergaben. Sie sagen, Wettbewerb würde jetzt schon stattfinden. Wo sind die Beispiele, wo von dutzenden und hunderten ländlichen Buslinien neue Unternehmer kommen und sagen: „Das will ich fahren!“ und die das dann auch bekommen?

Herr Haller:

Sie haben recht. Die Gebietskonzession würde mit Sicherheit große Synergieeffekte nach sich ziehen. Es ist aber derzeit so: Wir sind ein Aufgabenträgerverbund und arbeiten für unsere Gesellschafter, in dem Fall also auch die Landkreise. Und die Landkreise wollen natürlich ihre Mittelstandunternehmen auch hier beteiligen. Da geht es eigentlich gleich über in die EU-weite Vergabe und Ausschreibung. Dieser Punkt ist eine Kompromisslösung, die langfristig nicht haltbar ist. Beim MVV haben wir uns in gewisser Weise herangetastet. Es konnte nicht gleich alles so vollzogen werden, wie es vielleicht das Wirtschaftlichste gewesen wäre. Die Synergie-Effekte sind jedoch da.

Was die Sanktionen betrifft, gibt es einen genau formulierten Katalog, was bis zum Entzug der Konzession führen könnte. Bisher wurden die Unternehmen aufgefordert, diese Mängel abzustellen, und dies ist passiert.

Herr Aschpalt:

Es wird sehr viel über Qualitätsnormen und –forderungen gesprochen und wie sie formuliert werden. Das ist alles etwas nebulös. Ich kann berichten, dass es in der EU einen Normungsausschuss für Dienstleistungen im Nahverkehr gibt, in dem ich Mitglied bin. Diese Normung ist für alle Dienstleistungen, Anforderungen und Messung der Service-Qualität, die dazu gehört, festgelegt. Die Norm kommt jetzt in die Anhörung und wird dann wohl Ende nächsten Jahres als verbindliche Norm für alle 10 Staaten gültig werden.

Herr Porombka:

Zu Herrn Hickmanns Ausführungen möchte ich anmerken: Ich nehme beinahe an, dass diese ganz bewusst so angelegt waren, dass die ganze Sache etwas holzschnittartig wirkt: Sehr viel schwarz, sehr viel weiß, aber die Grautöne, die es ja auch gibt, kommen etwas kurz.

Wenn ich in den Betriebsalltag hineinschaue, stelle ich fest: Die Forderung, man solle sich zunächst um Neukunden bemühen, ist gewiss sehr griffig formuliert. Wenn Sie sich aber die Bevölkerungsentwicklung anschauen, stellen Sie fest, dass wir unsere Stammkunden jedes Jahr zu über 30 % verlieren. Da wird beispielsweise auf der Heimseite der Fahrt umgezogen oder ein Häuschen im Grünen gekauft. Auf der Berufs- oder Ausbildungsseite der Fahrt wird entweder ein Schulwechsel vollzogen, die erste Stelle angetreten, der Arbeitsplatz gewechselt oder die ganze Firma zieht um. D.h. alle drei Jahre haben wir - rein theoretisch - unseren Kundenstamm komplett verloren. Es kostet gewaltige Anstrengungen, diese Leute, deren Lebensumfeld sich ändert, weiterhin beim ÖPNV zu halten. Das sind zwar a priori treue Kunden gewesen, und es gibt eigentlich keinen Grund, warum sie in ihrem neuen Umfeld nicht wieder Kunden sein könnten, wir müssen sie „nur“ dazu bewegen, tatsächlich bei uns zu bleiben.

Ich möchte das am Beispiel des Schülerverkehrs etwas konkretisieren. Als hier in Baden-Württemberg landesweit die Zuschüsse für die Schülerförderung um DM 100 Mio. gekürzt wurden, mussten die Landkreise teilweise reagieren, indem sie Eigenanteile für die Eltern eingeführt haben. Da hat sich sehr wohl gezeigt, dass auch ein Schüler keineswegs ein Zwangskunde ist. Plötzlich konnten die Kinder wieder laufen, Fahrrad fahren, in vielen Fällen haben Eltern Fahrgemeinschaften gegründet. Es fehlten uns urplötzlich Schüler in erheblichem Ausmaß. Nun ist der Schülerverkehr einer der Standpfeiler des ÖPNV überhaupt, und je weiter man in die Fläche hinausgeht, um so wichtiger wird die Proportion, die dieser Schülerverkehr hat. Wenn da auch nur 5 % Schüler wegfallen, dann kommt man in Größenordnungen, die die Unternehmen finanziell nicht mehr verkraften können. Von daher mussten wir Marketinganstrengungen unternehmen, um auch diese Schüler wieder zu ÖPNV-Kunden zu

machen. Einen verlorenen Kunden wiederzugewinnen, ist unendlich viel schwerer, als einen Kunden „bei der Stange“ zu halten.

Daher kommen also Marketingangebote, wie die im VVS eingeführte Zusatzwertmarke „Netz“. Hier haben Schüler außerhalb der Schulzeit einen Zusatznutzen, für einen geringen Aufpreis zu der Fahrt von der Wohnung zur Schule. Dieser Zusatznutzen bewirkt, dass das Schülerticket zwar nicht mehr genutzt wird, weil damit so günstig gefahren werden kann, sondern, weil damit viele zusätzliche Dinge in der Freizeit unternommen werden können. Die Tatsache, dass wir uns langsam wieder an die Schülerzahlen nähern, die wir vor der Kürzung der Mittel hatten, zeigt, dass diese Rechnung aufgeht.

Herr Hickmann:

Ich gebe Ihnen im Einzelfall vollkommen recht, dass dies jeweils in der konkreten Situation immer völlig sinnvolle Strategien sind. Meine Frage war nur die: Warum legt der Staat für eine Schüler-Monatskarte, die DM 75,- kostet, nochmals DM 75,- drauf – „π mal Daumen“ – für eine Erwachsenen-Monatskarte, die DM 100,- kostet aber nichts. Wenn es ein verkehrspolitisches Ziel ist, möglichst viel Autoverkehr auf den ÖPNV zu verlagern, kann diese Ungleichbehandlung, die vor allem dann auch noch auf Schüler zielt, nicht mehr gerechtfertigt werden. Es müsste einheitliche Kriterien geben, nach denen jeder Fahrgast, die gleichen staatlichen Zuwendungen erhält. Sonst entstehen merkwürdige Aktivitäten bei den Verkehrsunternehmen, wo auf einmal geschaut wird: Mit welchem Fahrgast kriege ich denn die meisten Zuschüsse? Und dementsprechend richten sich die Unternehmensaktivitäten dann aus. Ich glaube, es ist unbestreitbar, dass das auch tatsächlich landauf, landab zu beobachten ist.

Frau Herrmann:

Herzlichen Dank den Referenten, aber auch allen, die sich so lebhaft an der Diskussion beteiligt haben. Ich denke, wir haben da einiges gesammelt und haben nun sicherlich auch genügend Gesprächsstoff für die Arbeitsgruppen, die nach dem Mittagessen zusammenkommen.

Ergebnisse der Arbeitsgruppen (14:00 – 16:00 Uhr)

Zielsetzung

Die Diskussion wurde mit Zustimmung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer durch folgende, das Gespräch leitende Themen vorstrukturiert:

1. ÖPNV als Daseinsvorsorge
2. Vermutete Auswirkungen der zu erwartenden EU-Verordnung über die europaweite Ausschreibung von Strecken im ÖPNV
3. Ziele des ÖPNV aus heutiger Sicht

Ergebnisprotokoll der Arbeitsgruppe A

Moderation, Berichterstattung, Protokoll: Dr. Elmar Wienhöfer, Akademie für Technikfolgenabschätzung

Eingangsstatement: Karen Marte, Stuttgarter Straßenbahnen AG (SSB), vgl. S. 63

Nach einem Einführungsreferat von Frau Marte, mit dem Thema „Marktbehauptung des ÖPNV am Beispiel der SSB“ und Klärung verschiedener Rückfragen hierzu wurden bei reger Beteiligung der Teilnehmer folgende Gesprächsergebnisse erzielt:

ÖPNV als Daseinsvorsorge

Unter Daseinsvorsorge wird ein bedarfsorientiertes Mindestangebot an ÖPNV verstanden. In den hoch verdichteten Ballungsräumen gewinnt diese Daseinsvorsorge in der Zukunft eher an Bedeutung. Die Verkehrssituation auf den Straßen, die künftig kaum entspannter wird, erfordert ein öffentliches Angebot, um eine zeitlich angemessene Mobilität zu gewährleisten, in dem Sinne, dass beim ÖPNV die Zeit zur Zurücklegung einer Strecke von A nach B im Gegensatz zum IV einigermaßen verlässlich zu kalkulieren ist.

Auch im ländlichen Raum gewinnt diese Daseinsvorsorge in der Zukunft an Bedeutung. Hier geht es um Mobilität als Voraussetzung für die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben. Allerdings muss hier der Gesichtspunkt der Bedarfsorientierung und Wirtschaftlichkeit besonders beachtet werden. Deshalb ist auch nicht nur an den

klassischen ÖPNV zu denken, sondern auch an neuere Formen wie etwa Ruftaxi und Rufbus.

Vermutete Auswirkungen der zu erwartenden EU-Verordnung über die europaweite Ausschreibung von Strecken im ÖPNV

Da die zu erwartende EU-Verordnung über die europaweite Ausschreibung von Strecken im ÖPNV noch keine Realität ist, sind Aussagen hierzu noch sehr unterschiedlich und diffus. Als Grundannahme kann aber gelten, dass das Instrument des Wettbewerbs den meisten ÖPNV-Trägern zur Zeit noch „unheimlich“ ist. In Erwartung der EU-Verordnung existiert bereits ein Träger-Arbeitskreis, der mit der Bundesregierung über einen Ersatz der verbundbedingten Belastungen“ spricht.

Unter der (eigentlich nicht erwarteten) Voraussetzung, dass es einen Ersatz für verbundbedingte Belastungen nicht geben wird, werden die kommunalen Verkehrsbetriebe auf die Dauer nicht überleben können. Im übrigen werden Konzentrationsprozesse mit all ihren Begleiterscheinungen erwartet.

Aus der Sicht der privaten Unternehmen ist die Situation zufriedenstellend. Vor allem setzen sie auf eine zunehmende Kooperation zwischen Aufgabenträger und Privatunternehmen.

Ziele des ÖPNV aus heutiger Sicht

Ziel mit höchster Priorität ist, den bis heute erreichten Bestand zu wahren und eine flächendeckende Versorgung nach Mindeststandard zu gewährleisten. Dabei ist nicht nur an die Schiene, sondern ebenso an die Strasse zu denken. Ein weiteres, anschließendes Ziel ist eine umweltfreundlichere Verkehrsabwicklung im Sinne der Ergebnisse der Klimakonferenz 1999 in Bonn.

Ergebnisprotokoll der Arbeitsgruppe B

Moderation und Berichterstattung: Dr. Heinz-Ulrich Nennen, Akademie für Technikfolgenabschätzung in B.-W.

Eingangsstatement: Dr. Oliver Szabo, Verband Region Stuttgart (VRS)

Aufgrund des Statements von Herrn Szabo, das bewusst ein etwas düsteres Bild gezeichnet hat, schien es wünschenswert zu sein, durch die Diskussion zu einem Ergebnis im Sinne von „buntes Band vom Regenbogen ist auf dunklen Grund gezogen“ zu kommen. Dies ist nur bedingt gelungen. Im folgenden sollen die wesentlichen Schwerpunkte der Diskussion aufgezeigt werden.

Nach einigen Anmerkungen zum Statement von Herrn Szabo wurde das Thema Daseinsvorsorge diskutiert. Wie lässt sich dieser Begriff mit Inhalt füllen? Es gibt grundsätzlich verschiedene Ansätze, die den Begriff füllen, aber im Zusammenhang mit öffentlichen Verkehr müsse eine genauere Zieldefinition darüber erfolgen.

Aussagen zu dem Thema waren:

- Gibt es ein Grundrecht auf Mobilität und damit eine Verpflichtung zur Daseinsvorsorge (Infrastrukturverpflichtung)? Die Auflösung dieser Frage scheint sich nur im Kreis zu drehen – die historische Entwicklung hat zu den heutigen Strukturen beigetragen, aber die technischen Entwicklungen in Verkehrswesen haben die Strukturen ermöglicht: „Was zuvor sich nie gesehen, das schaut sich keck ins Angesicht“ (Heine).
- Es bestehen unterschiedliche Mobilitätsbedürfnisse in der Stadt und auf dem Land.
- Damit erfüllt der ÖV unterschiedliche Aufgaben je nach Raumkategorie.
- Das Selbstverständnis des ÖV sollte verändert werden (weg von Daseinsvorsorge im Sinne von: die ansonsten nicht-mobilen Personen bedienen, hin zu Konkurrenzsystem zum MIV) – das rückt den Kunden in den Vordergrund und weniger die Subventionen.

Diese Punkte sind allerdings kontrovers diskutiert worden, wobei auch die „Herkunft“ der Diskussionsteilnehmer (Landratsämter unterschiedlicher Raumkategorien, Wissenschaft, Planung) deutlich geworden ist.

Die Frage, wie sich die jetzigen Rahmenbedingungen auswirken und wie sich unter den geänderten Rahmenbedingungen Möglichkeiten für den öffentlichen Verkehr einstellen könnten, ist sehr offen diskutiert worden. Es sind auch bestehende Defizite aufgezeigt worden.

Beispielsweise wurde darauf verwiesen, dass der ÖV ja gar nicht so schlecht sei, wie sein Ruf. Um diesen Situation zu verbessern, wurde vorgeschlagen, Konzepte zu einer

effizienten und damit >besseren< ÖV zu entwickeln, wobei die Stellung des Kunden eine wesentlich sein müsse. Damit seien Qualitätssteigerungen und ein umfassendes Marketing unabdingbar. Ausbaupotentiale im Marketing seien auf jeden Fall noch vorhanden.

In dem Zusammenhang mit der Qualitätssteigerung und –sicherung wurde darauf hingewiesen, dass vor allem die Aufgabenträger in einer schwierigen Situation seien, da die Möglichkeiten, Qualitätsstandards an die Auftragnehmer vorzugeben bisher noch nicht befriedigend genutzt werden können.

Ein weiteres Schwerpunktthema war der Schülerverkehr im ländlichen Raum. Eine Diskussion über die Finanzierung des ÖV, führt fast zwangsläufig zur Infragestellung der Schülersausgleichszahlungen nach § 45 a PBefG. Dabei werden wieder die Ungleichheiten des ÖV in ländlichen und städtischen Räumen deutlich. Die Vertreter der Landratsämter aus ländlichen Räumen haben deutlich darauf hingewiesen, dass der subventionierte Schülerverkehr die Achse des ÖV im ländlichen Raum ist. Sollten diese Gelder gestrichen werden, könne der ÖV nicht aufrecht erhalten werden. Das hängt auch eng damit zusammen, dass immer noch kaum integrierte Planungen (Raum- und Verkehrsplanungen) vorlägen. Die Siedlungsplanung der letzten Jahre habe häufig Bebauungen in Lagen zu gelassen, die ÖV-technisch kaum sinnvoll zu erschließen seien, die aber im Sinne einer Daseinsvorsorge bedient werden müssten. Das mache eine ökonomisch effiziente Ausgestaltung des ÖV allerdings sehr schwer.

Es bleibt festzuhalten: Es liegen festgefahrene Strukturen vor, die sehr unterschiedliche Zusammenhänge beschreiben. Eine Gesamtkonzeption zur Auflösung dieser Strukturen erscheint wünschenswert.

Und eine umfassende Zieldiskussion darüber, welche Aufgaben der ÖV in unterschiedlichen Raumkategorien zu übernehmen hat, muss erst noch stattfinden.

Ergebnisprotokoll der Arbeitsgruppe C

Eingangsstatement: Rolf Schmid, Geschäftsführer des Verbands Baden-Württembergischer Omnibusunternehmen (WBO)

Moderation und Berichterstattung: Dr. Angelika Kreß, Akademie für Technikfolgenabschätzung in B.-W.

Einleitend gab Herr Schmid einen Überblick über seinen Verband: Von etwa 730 Busunternehmen im Land Baden-Württemberg gehören etwa 500 dem Verband an. Er setzte den Akzent seines Vortrages auf Fragen der Finanzierung und stellte eine erhebliche Benachteiligung der Busunternehmen gegenüber dem Schienenverkehr fest. Ein Beispiel: Bei der Bahn kämen auf eine DM Einnahme 2 DM Zuschuss, eigenwirtschaftliche Unternehmen erhielten diesen Zuschuss nicht. Auch bei Fragen der Besteuerung seien eigenwirtschaftliche Unternehmen stark benachteiligt.

Durch diese Akzentuierung stand die Diskussion zunächst weniger unter der Frage Konkurrenz zwischen öffentlichem Verkehr und Individualverkehr als unter der Frage nach der Konkurrenz innerhalb des öffentlichen Verkehrs, nämlich Bus oder Bahn bzw. Schienenverkehr.

Die Vorteile des Omnibusses lägen im geringeren Flächenverbrauch. Der Bahn wurden von den meisten Teilnehmern der AG für die Zurücklegung größerer Distanzen Vorteile eingeräumt. Dagegen wurde weniger der Unterschied bei der räumlichen Verteilung gesetzt, dass der Bus ausschließlich bei der Feinverteilung und Bahn bei längeren Strecken Systemvorteile hat.

Umstritten blieb die Frage der Subventionierung.

Weitgehender Konsens bestand hinsichtlich der Auffassung, dass über die Standardisierte Bewertung hinaus Modelle zu entwickeln seien, die auch eine situative Bewertung gestatten, etwa bezogen auf die Differenz zwischen ländlichem Raum und Städten. Immerhin gebe es spezifische Differenzen, die durch die Standardisierte Bewertung kaum erfasst werden.

Ein weiterer Punkt waren Fragen des Marketings und der Qualität. Herr Schmid konzedierte, dass die Busunternehmen es bisher versäumt hätten ihr Marketing auszugestalten. Die Fortbildungen im Busbereich würden in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen. Anders als im Schienenverkehr muss beim Busverkehr verstärkt auf die Ausbildung sozialer Kompetenz Wert gelegt werden, bedingt durch den direkten Kontakt zwischen Fahrer und Publikum.

In Hinblick auf eine Prognose wurde geäußert, dass wir künftig damit rechnen müssten, dass der starke Wettbewerb zu einer Monopolisierung oder Konzentration auf nur sehr wenige Unternehmen tendiere und dass mit einer Annäherung öffentlicher und privater Unternehmen zu rechnen sei. Der zu erwartende Strukturwandel würde stärker die

öffentlichen Unternehmen treffen als die privaten. Dies habe Folgen für Beschäftigte (Beispiel Lohn) und möglicherweise auch für mobilitätsbenachteiligte Gruppen. Es wurde ein Zielkonflikt zwischen Fragen der Kosteneffizienz einerseits und sozialen Fragen andererseits festgestellt.

Der Ausdruck Daseinsvorsorge wurde nicht im Detail analysiert. Jedoch bestand Konsens darüber, dass der Freizeitverkehr nicht dazu gezählt werden sollte. Die Einschätzung der Beteiligung Behinderter am öffentlichen Verkehr war umstritten. Eine Position lautete, dass es dafür auch Alternativen gebe, z. B. Taxen. Wie jedoch Behindertenverbände deutlich machen wollen auch Behinderte unmittelbar am öffentlichen Leben teilhaben. Für den öffentlichen Verkehr bedeute das beispielsweise den Ausbau von Rampen, etc., was wiederum die Kosten steigert. *(Anmerkung der Redaktion: Hier werden die übrigen mobilitätsbehinderten Personen ausgeklammert.)*

Offen blieb die Frage, wer überhaupt die Entscheidung treffen sollte? Eine Seite vertrat die Auffassung es bedürfe staatlicher Vorgaben, da Schwerpunkte landesweit umgesetzt werden müssten. Es dürfe nicht nach dem Gießkannenprinzip gefördert werden, sondern bestimmte Maßnahmen müssten gefördert werden, diese aber landesweit. Ohne Ordnungsrahmen drohten die Verhältnisse, wie sie jetzt aus Großbritannien bekannt sind. Die Gegenposition lautete: Die Betroffenen, bzw. die Kunden sollen ihre Freiräume nutzen und am Ende muss der Markt entscheiden.

Ergebnisse des Workshops

Die Betreiber und Besteller des öffentlichen Personennahverkehrs sehen sich durch die Vorgaben der Europäischen Union zur wettbewerblichen Öffnung des Marktes im öffentlichen Verkehr (ÖV), nach der Neuordnung des ÖPNV durch die Bundesregierung und angesichts immer knapper werdender Finanzmittel vor tiefgreifende Reformaufgaben gestellt. Dies nahm die Akademie für Technikfolgenabschätzung im November 1999 zum Anlass, um auf einem Workshop mit 60 Experten die Zukunft des ÖPNV unter der Leitfrage „ÖPNV — Luxus oder Sparmodell? ÖV an der Grenze der Finanzierbarkeit?“ zu diskutieren.

Grundlage und Ausgangspunkt für die Fachdiskussion waren folgende Referate:

- *Dr. Diethard Schade* von der TA-Akademie ging in seinem einleitenden Vortrag der Frage nach, ob der ÖPNV zu teuer sei. Er skizzierte Abhängigkeiten und offene Fragen der ÖPNV-Finanzierung sowie der mit dem ÖPNV verfolgten Ziele. Als Beispiel diente die Daseinsvorsorge, durch die Subventionen im ÖV begründet werden, die jedoch in Zeiten knapper Kassen zunehmend in Konkurrenz zu anderen Bereichen der Daseinsvorsorge treten. Konstatiert wurde ein Handlungsbedarf zur Definition und Präzisierung der mit dem ÖPNV verfolgten Ziele und Maßnahmen zur Optimierung des ÖPNV, zum Beispiel durch neue Formen integraler Planung für den ÖPNV-Ausbau (situative Bewertung).
- *Dr. Heike Höhnscheid* vom Institut für Verkehrswissenschaft in Köln charakterisierte in ihrem Vortrag, wie aus volkswirtschaftlicher Perspektive die Revision der Regionalisierungsmittel und die Umgestaltung der europäischen ÖPNV-Märkte in Richtung Wettbewerb genutzt werden können, um eine Finanzierung aus einem Guss zu schaffen, die sich durch Transparenz und Planungssicherheit für Verkehrsunternehmen wie Aufgabenträger auszeichnet. Wesentliche Voraussetzungen für eine schrittweise Reform des Finanzierungssystems sind: Schaffung eines einheitlichen ÖPNV-Marktes, Durchsetzung des Bestellerprinzips im gesamten ÖPNV, Gleichstellung der kommunalen Verkehrsunternehmen im Wettbewerb, umfassende gesamtwirtschaftliche Bewertung vor einer Gewährung von Fördermitteln und Integration bzw. Abschaffung finanzieller Sonderleistungen.
- *Dr. Markus Haller* schilderte den Wettbewerbseinstieg des Münchner Verkehrs- und Tarifverbands, der bereits 1996 mit der Regionalisierung begann: Dem Aufgabenträger obliegt die Formulierung von Leistungsausschreibungen und Kontrolle der Vertragseinhaltung. Ein „vorher – nachher“-Vergleich bestehender Linien zeigt, dass trotz Einsparungszwängen Mehrleistungen ausgeschrieben wurden, die Kosten dennoch erheblich sanken und für Verkehrsunternehmen durch den Wettbewerb auch Chancen bestehen.

- *Gerd Hickmann*, Nahverkehrsberater aus Tübingen und parlamentarischer Berater der Grünen im Stuttgarter Landtag, fordert zur Effizienzsteigerung des ÖV eine ÖPNV-Strukturreform, ähnlich der des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV). Bis heute wirkt der Rechtsrahmen des ÖPNV lähmend auf eine kundenorientierte, effiziente und kostengünstige Leistungserstellung. Durch die Art ihrer Förderwege führt die staatliche Förderpolitik zu Fehlsteuerungen und suboptimalem Einsatz von Steuergeldern. Eine ÖPNV-Strukturreform muss die Fahrgäste anstelle der Unternehmen in den Mittelpunkt stellen, die öffentlichen Aufgabenträger als Besteller stärken, die staatlichen Fördergelder dort bündeln und Wettbewerb in der Leistungserstellung einführen.

Im Anschluss an die Referate wurden in drei Arbeitsgruppen die Brennpunkte der ÖPNV-Situation diskutiert. Die Eingangsstatements unter der Leitfrage „Strategien zur Marktbehauptung des ÖPNV“ hielten Vertreter der Stuttgarter Straßenbahnen AG (SSB), des Verband Region Stuttgart (VRS) und des Verband Baden-Württembergischer Omnibusunternehmer (WBO). Die Ergebnisse werden im Folgenden vorgestellt:

ÖPNV als Daseinsvorsorge

Eine umfassende und allgemeinverbindliche Definition und Gewichtung der Daseinsvorsorge liegt bislang nicht vor. Es besteht Bedarf für einen Abwägungsprozess zwischen den einzelnen Bereichen. Gemeint sind nicht nur Einrichtungen und Dienste des Gemeinbedarfs wie Kindergärten, Krankenhäuser und Altenheime sondern auch die Eröffnung und Bereitstellung von Mobilität. Im Kontext mit dem öffentlichen Verkehr bestehen zum Teil gegensätzliche Ansprüche und Sichtweisen, die größtenteils auf die Berufszugehörigkeit der Teilnehmenden (Landratsämter unterschiedlicher Raumkategorien, Wissenschaft, Planung) zurückzuführen sind. Während im Ballungsraum die Aufrechterhaltung der Mobilität bei steigendem Verkehrsaufkommen Priorität hat, steht Daseinsvorsorge im ländlichen Raum stellvertretend für Mobilität und damit als Voraussetzung für die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben. Hinsichtlich der Bedarfsorientierung und der Wirtschaftlichkeit sind differenzierte Bedienungsformen von besonderer Bedeutung. Während Einigkeit bestand, den Freizeitverkehr nicht zur Daseinsvorsorge zu zählen, blieb die Beteiligung mobilitätseingeschränkter Personen am öffentlichen Verkehr umstritten.

Vermutete Auswirkungen der EU-Verordnung über die europaweite Ausschreibung von Strecken im ÖPNV

In Erwartung der EU-Verordnung über die europaweite Ausschreibung von Strecken im ÖPNV wurde ein Träger-Arbeitskreis gegründet, der mit der Bundesregierung über einen Ersatz der „verbundbedingten Belastungen“ diskutiert. Da die Verordnung noch keine Realität ist, sind Aussagen hierzu noch sehr unterschiedlich und diffus. Grundsätzlich ist das Instrument des Wettbewerbs den meisten ÖPNV-Trägern zur Zeit noch „unheimlich“.

Unter der (eigentlich nicht erwarteten) Voraussetzung, dass es einen Ersatz für verbundbedingte Belastungen nicht geben wird, werden die kommunalen Verkehrsbetriebe auf die Dauer nicht überleben können, so dass mit einer Annäherung öffentlicher und privater Unternehmen zu rechnen ist. Dies hat Folgen für Beschäftigte (Beispiel Lohn) aber möglicherweise auch für mobilitätsbenachteiligte Gruppen. Es besteht ein Zielkonflikt zwischen Fragen der Kosteneffizienz einerseits und sozialen Fragen andererseits. Ohne Ordnungsrahmen werden Verhältnisse befürchtet, wie sie aus Großbritannien bekannt sind.

Aus der Sicht einiger privater Unternehmen scheint die Situation zufriedenstellend. Sie setzen vor allem auf eine zunehmende Kooperation zwischen Aufgabenträger und Privatunternehmen.

Diskussionen über die Finanzierung des ÖV führen fast zwangsläufig zur Infragestellung der Schülerausgleichszahlungen nach § 45 a Personenbeförderungsgesetz (PbefG). Dabei werden erneut die Ungleichheiten des ÖV in ländlichen und städtischen Räumen deutlich. Vertreter der Landratsämter aus ländlichen Räumen wiesen darauf hin, dass der subventionierte Schülerverkehr die Achse des ÖV im ländlichen Raum ist. Die Siedlungsplanung ist aufgrund fehlender Durchsetzung integrierter Planungen für die Erschließung durch den öffentlichen Verkehr kontraproduktiv. Dies wird von den Unternehmen als Zwang zum Erhalt der Daseinsvorsorge interpretiert, die auch nicht-rentable Bereiche umfasst.

Ziele des ÖPNV aus heutiger Sicht

Ziel mit höchster Priorität ist, den bis heute erreichten Bestand zu wahren und eine Mobilitätssicherung durch eine flächendeckende Versorgung nach Mindestbedienungsstandard zu gewährleisten. Dabei ist nicht nur an die Schiene, sondern ebenso an die

Straße zu denken. Ein weiteres Ziel ist eine umweltfreundlichere Verkehrsabwicklung im Sinne der Ergebnisse der Klimakonferenz 1999 in Bonn.

Unklarheit bestand besonders darüber, wer letztlich die Entscheidung treffen soll: Eine Position ging davon aus, dass es staatlicher Vorgaben bedürfe und Schwerpunkte landesweit gesetzt werden müssten. Es dürfe nicht nach dem Gießkannenprinzip gefördert werden, sondern bestimmte Maßnahmen müssten landesweit gefördert werden. Die Gegenseite vertrat die Auffassung, die Aufgabenträger sollten den Umfang der Daseinsvorsorge bestimmen.

Fazit der Diskussionen und Ausblick

Diese Aussagen verdeutlichen, dass eine umfassende Zieldiskussion über die Aufgaben des ÖV in unterschiedlichen Raumkategorien erst noch stattfinden muss. Festzuhalten bleibt: Es liegen festgefahrene Strukturen vor, die sehr unterschiedliche Zusammenhänge beschreiben. Eine Gesamtkonzeption zur Auflösung dieser Strukturen erscheint unvermeidlich.

Handlungsbedarf besteht aus Sicht der TA-Akademie zu folgenden Punkten:

- Diskussion und Definition der Ziele Daseinsvorsorge und Mobilitätsteilhabe,
- Entflechtung und Effizienzsteigerung der Subventionen, insbesondere beim Schülerverkehr, Entwicklung eines Qualitätsprofils ÖV,
- Örtlich bezogene Verankerung von Bewertungsverfahren, z.B. durch situative Bewertung.

In einigen Punkten bestätigen diese Ergebnisse bereits begonnene Arbeiten im Themenbereich Verkehr und Raumstruktur der Akademie. Deshalb hat der nachfolgende Workshop 12 im April 2000 das Thema: „*Bewertungsverfahren im Verkehrswesen: Rechenschaft gegen Argumente.*“

Zusammenfassung

Die Betreiber und Besteller des öffentlichen Personennahverkehrs sehen sich durch die Vorgaben der Europäischen Union zur wettbewerblichen Öffnung des Marktes im öffentlichen Verkehr (ÖV), nach der Neuordnung des ÖPNV durch die Bundesregierung und angesichts immer knapper werdender Finanzmittel vor tiefgreifende Reformaufgaben gestellt. Dies nahm die Akademie für Technikfolgenabschätzung zum Anlass, um auf einem Workshop mit 60 Experten die Zukunft des ÖPNV unter der Leitfrage „ÖPNV – Luxus oder Sparmodell? ÖV an der Grenze der Finanzierbarkeit?“ zu diskutieren.

Grundlage und Ausgangspunkt für die Fachdiskussion waren folgende Referate:

- *Dr. Diethard Schade* von der Akademie ging in seinem einleitenden Vortrag der Frage nach, ob der ÖPNV zu teuer sei und skizzierte Abhängigkeiten und offene Fragen der ÖPNV-Finanzierung sowie der mit dem ÖPNV verfolgten Ziele.
- *Dr. Heike Höhnscheid* vom Institut für Verkehrswissenschaft in Köln charakterisierte in ihrem Vortrag, wie aus volkswirtschaftlicher Perspektive die Revision der Regionalisierungsmittel und die Umgestaltung der europäischen ÖPNV-Märkte in Richtung Wettbewerb genutzt werden können.
- *Dr. Markus Haller* schilderte den Wettbewerbseinstieg des Münchner Verkehrs- und Tarifverbunds und die daraus entstehenden Chancen.
- *Gerd Hickmann*, Nahverkehrsberater aus Tübingen und parlamentarischer Berater der Grünen im Stuttgarter Landtag, fordert zur Effizienzsteigerung des ÖV eine ÖPNV-Strukturreform, die die Fahrgäste anstelle der Unternehmen in den Mittelpunkt stellt.

Im Anschluss an die Referate wurden in drei Arbeitsgruppen die Brennpunkte der ÖPNV-Situation diskutiert. Die Zusammenfassung zeigt, dass eine umfassende Zieldiskussion über die Aufgaben des ÖV in unterschiedlichen Raumkategorien erst noch stattfinden muss. Festzuhalten bleibt: Es liegen festgefahrene Strukturen vor, die sehr unterschiedliche Zusammenhänge beschreiben. Eine Gesamtkonzeption zur Auflösung dieser Strukturen erscheint unvermeidlich.

Handlungsbedarf besteht aus Sicht der Akademie zu folgenden Punkten:

- Diskussion und Definition der Ziele Daseinsvorsorge und Mobilitätsteilhabe,
- Entflechtung und Effizienzsteigerung der Subventionen, insbesondere beim Schülerverkehr, Entwicklung eines Qualitätsprofils ÖV,
- Örtlich bezogene Verankerung von Bewertungsverfahren, z.B. durch situative Bewertung.

In einigen Punkten bestätigen diese Ergebnisse bereits begonnene Arbeiten im Themenbereich Verkehr und Raumstruktur der TA-Akademie. Deshalb hat der nachfolgende Workshop 12 im April 2000 das Thema: „*Bewertungsverfahren im Verkehrswesen: Rechenstift gegen Argumente.*“

Summary

Due to the legal regulations of the European Union (EU) the operating authority of the German public transport have to open their market for public transport services. The reorganisation of public transport by the German government and the decline of financial means make far-reaching reforms necessary. A workshop of the center for technology assessment with 60 experts discussed the future of public transport with regard to the central topic: „Public transport – luxury or savings model? Public transport on the brink of affordability?“ The discussion was based on the following reports:

- *Dr. Diethard Schade* of the center for technology assessment started his introductory report with the question whether public transport is too expensive and outlined dependencies and open questions concerning the support of public transport and also the aims that are pursued by public transport.
- *Dr. Heike Höhnscheid* from the institute for Transport Research in Cologne characterised how, from the viewpoint of the country's economy, the revision of means supporting regionalisation and change of European markets can be used towards competition.
- *Dr. Markus Haller* described the start of competition from the view of the Munich transport combine (Münchner Verkehrs- und Tarifverbund) and the chances resulting from that.
- *Gerd Hickmann*, transport adviser from Tübingen and parliamentary adviser of the green alternative party in the government of Baden-Württemberg in Stuttgart, demands a reform of public transport similar to the rail-reform in order to increase the efficiency of public transport. This reform should focus the passengers instead of the firms.

Subsequent to a discussion in the plenum the main problems of public transport were discussed in three groups. The summary shows that a comprehensive target discussion about the objectives of public transport in different structured parts of the country has to be conducted. It can be concluded: The structures are stuck and describe very different correlation. A entire concept is inevitable to dissolve these structures.

From the center's point of view there is need for action regarding the following points:

- discussion and definition of the objectives “Daseinsvorsorge” (provisions of existence) and “Mobilitätsteilhabe” (participation in mobility),
- decartelisation and increase of efficiency of the subsidies, especially concerning transport of pupils, developing a quality profile for public transport,
- locally anchored procedures of valuation for example by situative valuation.

These results confirm some other studies of the section transport and regional planning structure at the academy. Therefore the following workshop 12 in April 2000 had the title: „*Methods of valuation in traffic engineering: mathematics against arguments.*“

Teilnehmerinnen und Teilnehmer *(in alphabetischer Reihenfolge)*

Stefan Alkofer, *Zeitung der Modelleisenbahner*

Manfred Aschpalt, *Württembergische Eisenbahn-Gesellschaft mbH (WEG), Waiblingen*

Dr.-Ing. Ursula Barth, *Rechnungshof Baden-Württemberg, Karlsruhe*

Dipl.-Ing. Annette Barth, *Verkehrsverbund Großraum Nürnberg VGN*

Reinhold Bauer, *Arbeitsdirektor der Stuttgarter Straßenbahnen AG (SSB), Stuttgart*

Matthias Berg, *Landratsamt Tuttlingen, Tuttlingen*

Siegfried Bopp, *Regionalverband Donau-Iller, Neu-Ulm*

Martin Brandt, *Landratsamt Ostalbkreis, Aalen*

Peter Brecht, *LRA Ravensburg, Amt für Verkehr und Wirtschaftsförderung, Ravensburg*

Dipl.-Geogr. Jens Brenner, *Akademie für Technikfolgenabschätzung in B.-W., Stuttgart*

Dr. Harry Dobeschinsky, *Verkehrswissenschaftliches Institut an der Universität Stuttgart*

Beate Fauser MdL, *FDP Kreisverband Calw, Althengstett*

Gerhard Gross, *Heilbronner Verkehrsverbund (HNV), Heilbronn*

Jürgen Guilliard, *SG-Leiter Nahverkehr, Esslingen*

Dr. Markus Haller, *Münchner Verkehrs- und Tarifverbund, München*

Dipl.-Geogr. Monika Herrmann, *Akademie für Technikfolgenabschätzung in B.-W., Stuttgart*

Claus Herzog, *Landratsamt Göppingen, Dezernent für Recht, Ordnung und Verkehr, Göppingen*

Dipl.-Geogr. Gerd Hickmann, *Nahverkehrsberater, Berater der Grünen im Landtag, Tübingen*

Edgar Hilbig, *Landratsamt Zollernalbkreis, Verkehrsamt – Nahverkehr, Balingen*

Dr. Heike Höhnscheid, *Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), Köln*

Dr. Georg Hörning, *Schweizerischer Wissenschafts- u. Technologierat, Bern*

Reinhard Hübener, *TU Berlin, Fachgebiet Verkehrswirtschaft und Verkehrspolitik, Berlin*

Hartmut Jaissle, *Nahverkehrsberater, Lenningen*

Dr. Wolfgang Kaufmann, *VDE/ VDI, Stuttgart*

Prof. Dr.-Ing. Werner W. Köhl, *Bürgermeister a.D., Beratender Ingenieur+Stadtplaner, Reutlingen*

Hans-Ulrich Kopp, *Lautenschlager & Kopp GmbH, Stuttgart*

Dipl.-Ing. Roland Krause, *SWITCH Transit Consult GmbH, Stuttgart*

Dr. Angelika Kreß, *Akademie für Technikfolgenabschätzung in B.-W., Stuttgart*

Christoph Link, *Verkehrsplaner, Stuttgart*

Klaus Lönhard, *Verband Region Stuttgart (VRS), Stuttgart*

Dipl.-Ver. Wiss. Karen Marte, *Stuttgarter Straßenbahnen AG (SSB), Stuttgart*

Wilfried Marx, *Landratsamt Lörrach, Rheinfelden*

Axel Meier, *Landratsamt Ludwigsburg*

- Jürgen Meissner, *ÖkoMedia, Stuttgart*
- Dipl.-Geogr. Alexander Morhart, *Deutsche Telekom Logistik, Reutlingen*
- Karl-Ulrich Moser, *Landratsamt Biberach a. d. Riß*
- Peter J. Müller, *Beratender Ingenieur VBI, Ludwigsburg*
- Dipl.-Geogr. Marita Nehring, *Akademie für Technikfolgenabschätzung in B.-W., Stuttgart*
- Gudula Neiteler, *DEG Deutsche Eisenbahn-Gesellschaft mbH, Rödelheim*
- Dr. Heinz-Ulrich Nennen, *Akademie für Technikfolgenabschätzung in B.-W., Stuttgart*
- Dipl.-Ing. Bettina Oppermann, *Komma. Plan, Stuttgart*
- Manfred Pfrommer, *Landkreis Calw, Calw*
- Dr.-Ing. Uwe Plank-Wiedenbeck, *Zentrum für integrierte Verkehrssysteme ZIV, Darmstadt*
- Dipl.-Ing. Thomas Porombka, *Geschäftsführer Verkehrs- u. Tarifverbund Stuttgart GmbH, Stuttgart*
- Lothar Probst, *Landratsamt Waldshut, Waldshut-Tiengen*
- Dipl.-Geogr. Barbara Richter-Jakob, *Institut für Geographie an der Universität Stuttgart*
- Dipl.-Pol. Jens Ridderbusch, *Akademie für Technikfolgenabschätzung in B.-W., Stuttgart*
- Herr Riederer, *Landkreis Reutlingen Amt für Verkehr und Katastrophenschutz, Reutlingen*
- Dipl.-Ing. Ulrich Rückert, *Verkehrswissenschaftliches Institut an der Universität Stuttgart*
- Dr.-Ing. Diethard Schade, *Akademie für Technikfolgenabschätzung in B.-W., Stuttgart*
- Dipl.-Ing. Heike Schäuble, *Verkehrswissenschaftliches Institut an der Universität Stuttgart*
- Jürgen Scherm, *Ministerium für Umwelt und Verkehr B.-W., Stuttgart*
- Rolf Schmid, *Geschäftsführer Verband Baden-Württembergischer Omnibusunternehmer (WBO), Böblingen*
- Dr.-Ing. Marcus Steierwald, *Akademie für Technikfolgenabschätzung in B.-W., Stuttgart*
- Ulrich Steimer, *Technisches Referat, Abt. Verkehrsausbau – Investition, Stuttgart*
- Gerhard Stolz, *Bündnis 90/ Die Grünen im Landtag, Karlsruhe*
- Klaus Storz, *Landratsamt Tuttlingen, Tuttlingen*
- Dr. Oliver Szabo, *Verband Region Stuttgart (VRS), Stuttgart*
- Akad. Oberrat Dipl.-Ing. Manfred Wacker, *Lst. für Verkehrsplanung und Verkehrsleittechnik, Stuttgart*
- Ulrich Weber, *Stuttgarter Straßenbahnen AG (SSB), Aus- u. Fortbildung der SSB, Stuttgart*
- Dipl.-oec. Klaus Weißenberg, *LRA – Dez. 4 (SG 463), Esslingen*
- ORR Andreas Wiedmann, *Landratsamt Böblingen, Böblingen*
- Dr. Elmar Wienhöfer, *Akademie für Technikfolgenabschätzung in B.-W., Stuttgart*
- Dipl.-Kfm. Dieter Zeidl, *Ref. Umwelt und Verkehr, Porsche AG, Weissach*
- Dipl.-Ing. Philipp Zipf, *Verkehrswissenschaftliches Institut an der Universität Stuttgart*

Referenten *(in der Reihenfolge der Beiträge)*

Referate

Dr. Diethard Schade
Akademie für Technikfolgenabschätzung
in Baden-Württemberg
Industriestrasse 5
70565 Stuttgart

Dr. Heike Höhnscheid
Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV)
Kamekestrasse 37-39
50672 Köln

Dr. Markus Haller
Münchner Verkehrs- und Tarifverbund (MVV)
Postfach 260 154
80058 München

Gerd Hickmann, Dipl.-Geogr.
Nahverkehrsberater
Burgsteige 16
72070 Tübingen

Statements

Karen Marte
Stuttgarter Straßenbahnen AG (SSB)
Schockenriedstr.50
70565 Stuttgart

Dr. Oliver Szabo
Verband Region Stuttgart (VRS)
Kronenstraße 25
70174 Stuttgart

Rolf Schmid
Verband Baden-Württembergischer
Omnibusunternehmer (WBO)
Postfach 2351
71013 Böblingen

