

Oettle, Karl

**Article — Digitized Version**

## Problematisches Nahverkehrskonzept der Bundesregierung

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Oettle, Karl (1972) : Problematisches Nahverkehrskonzept der Bundesregierung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 52, Iss. 8, pp. 421-425

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134434>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Problematisches Nahverkehrskonzept der Bundesregierung

Karl Oettle, München

**A**nfang dieses Jahres hat das Bundesverkehrsministerium den Entwurf eines Konzepts zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs vorgelegt.<sup>1)</sup> Im Frühjahr zeigte sich bei der Konferenz der Länderverkehrsminister, daß der Hauptpunkt des Entwurfs, die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Lasten im gesamten öffentlichen Personennahverkehr, am Bundesrat scheitern würde. Deshalb beschränkt sich das Bundesverkehrsministerium darauf, wenigstens einige Nebenpunkte durchzubringen, nämlich einen Ausgleich für die billige Beförderung von Lehrlingen, Schülern und Studenten sowie die Ermöglichung zeitlich gestaffelter Parkgebühren ohne feste Obergrenze.

### Hauptanliegen zunächst verschoben

Die Abgeltung von Einnahmeverlusten durch verbilligte Schülertarife ist nur ein Teil der als Ganzes vorerst ausgeklammerten Frage des Ausgleichs für gemeinwirtschaftliche Lasten der Betriebe des öffentlichen Nahverkehrs. Diese Frage steht ihrerseits wiederum in einem größeren Rahmen, der auch Ausgleichsansprüche für gemeinwirtschaftliche Lasten im Fernverkehr umfaßt. Letztere werden bis jetzt von der Verkehrspolitik noch fast durchweg ignoriert, obgleich die Straßenentlastungsaufgabe öffentlicher Schienenverkehrsdienste angesichts der Lebensfeindlichkeit des Trends zur totalen Automobilisierung nicht nur im Nah-, sondern auch im Fernverkehr besteht.<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> „Konzept zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs. Stand Mitte Januar 1972“, als Manuskript vervielfältigt. Das Konzept soll in der Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr veröffentlicht werden.

<sup>2)</sup> Vgl. Karl Oettle: Standortwahl für große Verkehrsflughäfen in verkehrswirtschaftlicher, raumwirtschaftlicher und schutzpolitischer Sicht – Grundsätze und deren Anwendung auf Süddeutschland, insbesondere auf das Projekt eines Flughafens Stuttgart II, München 1972, insbes. S. 49 ff.

Daß die Bundesregierung durch eine Änderung des Straßenverkehrsgesetzes zeitlich gestaffelte Parkgebühren ohne feste Obergrenzen ermöglichen will, entspricht einer von Fachleuten schon seit langem erhobenen Forderung und ist in Anbetracht der Einfachheit und Notwendigkeit der Maßnahme längst überfällig.<sup>3)</sup> Wohl ist es bedeutsam, die gesetzliche Voraussetzung dafür zu schaffen, daß die Vernunft in Gestalt von Knappheitspreisen in die Parkgebührenpolitik einzuziehen vermag. Eine solche Gebührenpolitik stellt jedoch eine der Maßnahmen dar, die als Erschwerungen der Automobilbenutzung parallel zu der Verbesserung des Angebots öffentlicher Verkehrsbetriebe laufen müssen, wenn eine spürbare Straßenentlastung erreicht werden soll.<sup>4)</sup> Indessen

<sup>3)</sup> Vgl. Gerhard Isenberg: Die Bedeutung des Äquivalenzprinzips für die Wechselbeziehungen zwischen Verkehr und Städtebau. In: Gemeinwirtschaft und Unternehmerwirtschaft – Festgabe für Rudolf Johns, Göttingen 1965, S. 105 ff., insbes. S. 137 f.

<sup>4)</sup> Andere komplementäre Maßnahmen sind die Schaffung von Fußgängerzonen, die Bevorzugung öffentlicher Verkehrsmittel ohne eigene Trasse bei der Verkehrsregelung, die Verschärfung der Zulassungsbedingungen für Fahrzeugführer und Fahrzeuge und die Erhöhung der Abgaben des individuellen Kraftverkehrs. Was das letztere angeht, so sollten die Kosten des radikalen Umbaus unserer städtischen Siedlungen prophylaktisch berücksichtigt werden; sie werden anfallen, wenn die Lösung des Nahverkehrsproblems nicht gelingt. Außerdem sollte darauf gedrungen werden, daß im Straßenbau stets die teureren, sachgerechten und nicht etwa, wie es bisher häufig geschieht, im Interesse der Streckung der Straßenbaumittel die scheinbar billigeren Lösungen gewählt werden, die hohe gesellschaftliche Kosten – etwa in Gestalt von Lärm- und Luftbelastungen angrenzender Siedlungsstreifen – verursachen.

*Prof. Dr. Karl Oettle, 46, ist Vorstand des Instituts für Verkehrswirtschaft und öffentliche Wirtschaft an der Universität München. Seine Spezialgebiete sind Kommunalwissenschaft und Verkehrswissenschaft.*

sind Erschwerungen des individuellen Kraftverkehrs nur zumutbar, wenn sie dazu beitragen, den gesamten (Nah-)Verkehr zu verbessern. Das können sie jedoch nicht, wenn man sie — wie im vorliegenden Fall — isoliert ergreift.<sup>5)</sup> Wenn Straßenbenutzer auf öffentliche Verkehrsmittel gedrängt werden, ohne daß deren Angebot zugleich verbessert wird, ergibt sich offensichtlich eine verschlechterte Bedienung. Für eine Besserbedienung sollte der zunächst einmal fallengelassene Hauptpunkt des Nahverkehrskonzepts sorgen. Da er unbedingt wieder aufgegriffen werden muß, wenn die Verkehrsnotstände in den kleinen und großen Zentren überhaupt mit Aussicht auf Erfolg angegangen werden sollen, will ich mich ihm zuwenden. Der Bundesrat dürfte sich dem Kernpunkt des Konzepts wegen der vom Bundesverkehrsministerium für richtig gehaltenen Verteilung der Ausgleichslasten verschlossen haben. Von ihr abgesehen, ist aber auch der in bezug auf die Berechenbarkeit von Ausgleichsansprüchen gehegte Optimismus problematisch.

#### Richtige Zielvorstellungen

So fragwürdig die Ausgleichsmaßnahmen sind, die das Konzept empfiehlt, so richtig sind die Situationsanalysen und die Zielvorstellungen, auf denen es beruht. Sie lassen sich kurz so zusammenfassen: Eine rationelle Besiedlungs- und (Umwelt-)Schutzpolitik setzt voraus, daß die Nahverkehrsprobleme befriedigend gelöst werden. Das ist nur möglich, wenn der Anteil des öffentlichen Personennahverkehrs wesentlich erhöht und der des individuellen Kraftverkehrs entsprechend vermindert wird. Die schlechte Wirtschaftslage der meisten öffentlichen Verkehrsbetriebe schließt jedoch aus, daß der öffentliche Verkehr aus eigener Kraft den Forderungen nachkommt, die angesichts dieser Notwendigkeit an seine Leistungsfähigkeit gestellt werden müssen. Deshalb müssen die Postulate der Eigenwirtschaftlichkeit um jeden Preis und des Bestehens im marktwirtschaftlichen Wettbewerb aufgegeben werden. Die Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs muß sich vielmehr nach stadtplanerischen und raumordnerischen Zielen richten. Dies wird es erforderlich machen, daß öffentliche Verkehrsbetriebe Leistungen zu Entgelten abgeben, die ihre Kosten nicht decken. Das daraus resultierende Defizit muß ausgeglichen werden.

Soweit muß dem Konzept beigepflichtet werden. Die bisherige Nahverkehrspolitik hat sich nun insofern passiv verhalten, als sie hauptsächlich nur versuchte, dem Anschwellen des individuellen Kraftverkehrs mit der Vergrößerung der Flächen

für den fließenden und den ruhenden Verkehr zu begegnen. Sie hat den Wettlauf zwischen Verkehrswachstum und Vermehrung der Verkehrsflächen ganz offensichtlich schon längst verloren. Trotz wachsender Investitionsbeträge öffnet sich die Schere zwischen Verkehrsflächenbedarf und Befriedigungsmöglichkeiten immer weiter, da die Investitionskosten wegen der notwendigen und immer stärker einschneidenden Eingriffe in die städtische Bausubstanz progressiv steigen. Die Folgen dieser Entwicklung sind Verkehrsnotstände, die, wie das Bundesverkehrsministerium zu Recht feststellt, die gesamtwirtschaftliche Produktivität beeinträchtigen.

Abgesehen von dem nicht nahverkehrsspezifischen Unfallnotstand auf den Straßen, handelt es sich bei diesen Notständen um die zu bestimmten Zeiten und an bestimmten Stellen auftretende zunehmende gegenseitige Behinderung im Straßenverkehr, um die straßenverkehrsbedingte Abnahme der Funktionsfähigkeit unserer Städte als Geschäfts-, Kultur-, Verwaltungs- und Wohnzentren sowie um die verkehrsbedingte hohe Lärm- und Luftbelastung der städtischen Siedlungen. Die Abnahme der Funktionsfähigkeit städtischer Zentren ergibt sich nicht allein aus den Verkehrsverstopfungen. Sie wird auch durch jene Maßnahmen der bisherigen Nahverkehrspolitik bewirkt, die dem individuellen Kraftverkehr Raum zu schaffen versuchen; denn je mehr verkehrserzeugende Fläche in verkehrstragende Fläche verwandelt wird, um so stärker wird die Fußläufigkeit beeinträchtigt, die allein Siedlungskerne zu Kontaktzentren zu machen vermag.<sup>6)</sup>

#### Unzureichendes Problembewußtsein

Das Konzept beginnt, dort brüchig zu werden, wo es sich mit der notwendigen Stärkung der Leistungskraft öffentlicher Nahverkehrsbetriebe beschäftigt. Seine Verfasser glauben, daß sich für gemeinwirtschaftliche Lasten, die Betrieben des öffentlichen Verkehrs auferlegt werden, Ausgleichsansprüche dieser Betriebe ausrechnen lassen. Sie halten darüber hinaus deren Berechnung für erforderlich, weil sich nur so die „Betriebsrechnung als Kontrollinstrument rationalen Wirtschaftens funktionsfähig“ erhalten lasse. Beides ist falsch.

Beginnen wir mit dem einfacheren Irrtum! Der Vorstellung, man brauche die genaue Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Lasten für die Funktionsfähigkeit der Wirtschaftlichkeitsrechnung, liegt versteckt der Glaube zugrunde, allein der Wettbewerb und der aus ihm resultierende Druck auf die be-

<sup>5)</sup> Zu kritischen Bemerkungen über die Brauchbarkeit der Parkgebührenpolitik, namentlich bei ihrer isolierten Anwendung, vgl. Günther Storsberg: Die Zukunft von Schiene und Straßen. In: Der Güterverkehr, 21. Jg. (1972), S. 206 ff., insbes. S. 213.

<sup>6)</sup> Weicher Wertschätzung sich die Fußläufigkeit städtischer Zentren bei breiten Schichten der Bevölkerung erfreut, kann beispielsweise an dem großen, überraschenden Erfolg abgelesen werden, den die Einführung der Fußgängerzone in der Münchner Innenstadt gehabt hat.

trieblichen Erträge garantiere wirtschaftliches Betriebsgebaren. Offensichtlich ist dagegen, daß die Verfasser die Rechnungen über Kosten und Leistungserträge als allein mögliche Wirtschaftlichkeitsrechnungen betrachten. Sie verkennen, daß sich die Wirtschaftlichkeit einer Leistung lediglich durch Kostenvergleiche (Zeitvergleiche, Betriebsvergleiche, Soll-Ist-Vergleiche) ermitteln läßt, wohingegen die gemeinten Kosten-Ertragsvergleiche zu Urteilen über Gewinne, Verluste und Rentabilitäten führen, die streng von Wirtschaftlichkeitsurteilen unterschieden werden müssen.

Die mit Kosten-Ertragsvergleichen bezifferbaren Gewinne, Verluste und Rentabilitäten sind von rein einzelwirtschaftlicher Natur. Sie sind deshalb nicht geeignet, etwas Entscheidendes über den Erfolg öffentlicher Verkehrsbetriebe auszusagen, wenn man diese, wie es das Regierungskonzept will, aus der ökonomischen Zwangsjacke der Forderung nach marktlicher Eigenwirtschaftlichkeit befreien und sinnvollerweise der Stadt- und Landesplanung unterordnen will. Wird dieses löbliche Vorhaben verwirklicht, so müssen ja als Kriterien der Erfolgsbeurteilung übergeordnete (kommunal-, regional- und gesamtwirtschaftliche sowie gesellschaftliche) Ziele an die Stelle der isoliert gesehenen einzelwirtschaftlichen Ziele treten. Daß dem so ist, läßt sich schon zeigen, wenn man im Bereich der Geldkosten bleibt. Eine Stadt handelt im Hinblick auf die Einsparung monetärer Kosten offenkundig unzweckmäßig, wenn sie ein mögliches Defizit ihres Verkehrsbetriebes durch wesentlich höhere Straßenbauausgaben zu vermeiden trachtet. Häufig sind jedoch die nicht-monetären, die gesellschaftlichen Kosten, die eine auf Eigenwirtschaftlichkeit bedachte Führung öffentlicher Verkehrsbetriebe verursacht, viel wichtiger als die Geldkosten, die der öffentlichen Hand infolge einer solchen Politik an anderer Stelle entstehen. Bei eigenwirtschaftlich geführten öffentlichen Nahverkehrsbetrieben bestehen diese nicht-monetären (Opportunitäts-)Kosten vor allem in Verkehrsnotständen, die mit einer gliedwirtschaftlichen Betriebsführung bekämpft werden könnten.

Ebenso irrig wie die dem Konzept offenbar zugrunde liegenden Auffassungen über die Wirtschaftlichkeitsrechnung sind die in ihm verdeckt enthaltenen Vorstellungen über den Wettbewerbsdruck, der über die Erträge für eine wirtschaftliche Betriebsführung sorgen soll. Solche Vorstellungen sind nicht mit der im Text zugleich geäußerten Auffassung zu vereinbaren, im Stadtverkehr gäbe es keine marktwirtschaftliche Konkurrenz, was durchaus richtig gesehen ist. Einmal besteht nur in Ausnahmefällen auf gleichen Strecken Wettbewerb zwischen Nahverkehrsbetrieben. Zum andern ist die Substitutionskonkurrenz zwischen öffentlichem Personennahverkehr und individuellem Kraftverkehr unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten insofern denaturiert, als der letztere in vielfältiger Weise verkehrspolitisch begünstigt wird, obgleich er zu Notständen führt, während der erstere in vielerlei Hinsicht benachteiligt wird, obwohl er selbst in seinem derzeitigen vernachlässigten Zustand erheblichen sozialen Nutzen stiftet.<sup>7)</sup>

Abgesehen hiervon, ist Wettbewerbsdruck aber auch grundsätzlich keine Voraussetzung für wirtschaftliches Verhalten. Es ist durchaus möglich, öffentliche oder frei-gemeinnützige Betriebe, die ihre Leistungen außerhalb jeglicher Konkurrenz erstellen und unentgeltlich abgeben, nach dem ökonomischen Prinzip zu führen. Dafür ist es völlig überflüssig, fingierte Entgelte – etwa für die öffentliche Sicherheit – in die Wirtschaftlichkeitsrechnung einzuführen. An nichts anderes aber wird gedacht, wenn die Ausgleichsleistungen an öffentliche Verkehrsbetriebe mit der Funktionsfähigkeit der Betriebsrechnung in Verbindung gebracht werden.

#### **Rechnerische Eigenwirtschaftlichkeit?**

Die Überlegungen zeigen, daß sich das Regierungskonzept noch nicht, was notwendig wäre, vollständig von der Ideologie der Eigenwirtschaftlich-

<sup>7)</sup> Die Imparität der verkehrspolitischen Behandlung von individuellem und öffentlichem Personennahverkehr wird beispielsweise regelmäßig in den Geschäftsberichten der Köln-Bonner Eisenbahnen AG., Köln, nachgewiesen.

## **KONJUNKTUR VON MORGEN**

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA - Institut für Wirtschaftsforschung - Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

**VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG**

keit zu lösen vermag, die in der Verkehrs- und Siedlungswirtschaft der letzten Jahrzehnte schon sehr viel Schaden angerichtet hat. Die Vorstellungen der Regierung sind insofern noch dem Eigenwirtschaftlichkeitsdenken verhaftet, als wohl auf die unmöglich gewordene eigenwirtschaftliche Behauptung der öffentlichen Verkehrsbetriebe im Markt verzichtet werden soll, zugleich aber versucht wird, eine gewissermaßen rechnerische Eigenwirtschaftlichkeit an die Stelle der marktlichen treten zu lassen. Der marktliche Automatismus, der im Verkehr überhaupt und — hier neuerdings unübersehbar — insbesondere im Nahverkehr zu keinen befriedigenden Zuständen führt, läßt sich keinesfalls, was die Verfasser des Konzepts zu wünschen scheinen, durch einen künstlichen, rechnerischen ersetzen. Das scheitert daran, daß über die öffentlichen Auflagen, die die Nahverkehrsbetriebe erfüllen sollen, politisch entschieden werden muß und daß es für die Bemessung der auf-lagebedingten Ausgleichsansprüche keine am Marktgeschehen abzulesende, sondern wiederum nur entscheidungsabhängige Maßstäbe gibt.

Die Ausgleichsansprüche der Betriebe des öffentlichen Personennahverkehrs sollen in Änderungen des Personenbeförderungsgesetzes und des Allgemeinen Eisenbahngesetzes geregelt werden. Aus den dazu erarbeiteten Begründungen und aus dem Entwurf einer Verordnung über die Berechnung von Ausgleichszahlungen wird deutlich, daß die rechnerische Eigenwirtschaftlichkeit dem Kunststück des Barons Münchhausen gleicht, sich am eigenen Zopf aus dem Sumpf zu ziehen. So heißt es in bezug auf die „Ausgleichsermittlung bei Tarifpflicht“, daß ein Ausgleichsanspruch entsteht, „wenn und soweit die Erträge des betreffenden Verkehrs aufgrund der anzuwendenden Beförderungsentgelte und -bedingungen niedriger sind als diejenigen Erträge, die sich bei Anwendung von der Marktlage entsprechenden Beförderungsentgelten und -bedingungen ergeben würden.“

Welche Tarife der Marktlage entsprechen würden, läßt sich jedoch nicht am Markte feststellen, da es in diesem Wirtschaftszweig keinen frei gebildeten Marktpreis gibt. Als Ersatzkriterien können freilich die Selbstkosten oder jene Preise diskutiert werden, die einzelne Benutzerschichten gerade noch akzeptieren würden, ehe sie sich entschließen, vom öffentlichen Verkehr abzuwandern. Die Selbstkosten haben als Ausgleichsmaßstab den Nachteil, daß sie die Kosten der Verschwendung einschließen, die gerade nicht erstattet werden sollen. Die Preise, die der Verkehr eben noch zu tragen imstande ist, können nicht errechnet werden. Man muß sich vielmehr durch Versuche an sie herantasten. Diese schließen, in großem Maßstab unter-nommen, das Risiko beträchtlicher Verkehrsverluste in sich, die angesichts der im Verkehr zu

beobachtenden Remanenz der einmal abgewanderten Nachfrage schwer reversibel sind. Hinzu kommt, daß entschieden werden muß, an welcher Benutzerschicht sich die Tarifgestaltung orientieren soll. Die nicht zum individuellen Kraftverkehr abwanderungsfähige Nachfrage hat eine geringe Preiselastizität, die abwanderungsfähige dagegen eine mehr oder weniger große, wobei der Elastizitätsgrad nicht einheitlich, sondern von Nachfragergruppe zu Nachfragergruppe verschieden und die Gruppenschichtung veränderlich ist.<sup>8)</sup>

### Überforderte Genehmigungsbehörden

Der Mangel an Problembewußtsein, der den Regierungsplan in bezug auf die vorgesehenen Maßnahmen kennzeichnet, wird noch grotesker, wenn man sich vorstellt, was geschehen würde, falls die Genehmigungsbehörde — etwa wegen hauswirtschaftlicher Anspannungen bei der ausgleichspflichtigen Gebietskörperschaft — keinerlei gemeinwirtschaftliche Auflagen zu machen wagt. Nach dem Konzept soll im Gegensatz zur bisherigen Praxis die Verantwortung für die zuschußbedürftige Wahrnehmung öffentlicher Verkehrsinteressen gänzlich bei den Genehmigungsbehörden liegen, wohingegen die öffentlichen Betriebe und ihre Eigentümer sich selbst keine gemeinwirtschaftlichen Lasten der Verkehrsbedienung mehr auferlegen, sondern sich strikt an der Eigenwirtschaftlichkeit orientieren sollen. Danach müßten die öffentlichen Verkehrsbetriebe bei nahverkehrspolitischer Abstinenz der Genehmigungsbehörde versuchen, ihre Kosten gänzlich durch Leistungsentgelte zu decken.

Angesichts des großen Anteils, den die Abwanderungsfähigen an der Gesamtnachfrage nach öffentlichen Nahverkehrsdiensten haben, und angesichts der mehr oder weniger großen Preiselastizität dieses Nachfrageanteils dürfte ein solcher Versuch von vornherein zum Scheitern verurteilt sein. Er würde den sich allmählich aufschaukelnden Prozeß der Selbststauung des öffentlichen Nahverkehrs durch Preiserhöhungen, daraus resultierender Minderausnutzung des Angebots und Steigerung der Leistungseinheitskosten sowie dann folgender Verschlechterung und weiterer Verteuerung des Angebots in Gang setzen.<sup>9)</sup> Da das

<sup>8)</sup> Diese vorhandene und von einer rationalen Tarifpolitik unbedingt zu berücksichtigende Elastizitätsschichtung der Nachfrage mußte beispielsweise bei einem vom Bundesverkehrsministerium an Helmut Diederich erteilten Forschungsauftrag über die Tarifelastizität der Nachfrage im öffentlichen Personennahverkehr wegen „materiell-statistischer Schwierigkeiten“ ausgeklammert bleiben. Vgl. Volkmar K i n d t : Die Tarifelastizität der Nachfrage im öffentlichen städtischen Personennahverkehr, Göttingen 1971. Kurzfassung in: Forschung Stadtverkehr des Bundesministers für Verkehr 1, Bad Godesberg 1970, S. 32 ff.

<sup>9)</sup> Zum Problem des „Rückwärtsdralls“ öffentlicher Verkehrsbetriebe infolge schlechten Verkehrsangebots vgl. Rudolf H o f f m a n n : Zur Aufgabenteilung im Personenverkehr. In: Aufgabenteilung im Verkehr (Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band XXIV), Hannover 1963, S. 111 ff., insbes. S. 120 f.

Regierungskonzept dies ausweislich seiner richtigen Situationsanalysen und Ziele gewiß nicht will, unterstellt es offenbar bei den Genehmigungsbehörden eine größere verkehrspolitische Vernunft als bei den Verkehrsbetrieben, die jedenfalls bisher von sich aus noch mancherlei Aushöhung des öffentlichen Nahverkehrsangebots wider die unsinnige gesetzliche Eigenwirtschaftlichkeitsforderung und die bisher von den Genehmigungsbehörden aus ihr abgeleiteten Maßstäbe verhindert haben.

### **Formaljuristisches Denken**

Das Nahverkehrskonzept leidet wie manch anderes Reformvorhaben — zum Beispiel wie die sogenannte Hochschulreform — an einer fatalen Überschätzung der Bedeutung organisatorischer Neuregelungen, die insofern unbegründet ist, als die beste Umorganisation nicht viel zu ändern vermag, wenn sich das Denken und die Haltung derjenigen nicht bessern, die die Organisation handhaben. Verstärkt wird diese falsche Tendenz des Konzepts durch den Versuch, finanzwirtschaftliche Interessen des Bundes an einer möglichst weitgehenden Abwälzung der Ausgleichslasten auf die Länder und Gemeinden durch eine vordergründige, rein formaljuristische Argumentation durchzusetzen.

Der Entwurf operiert mit der Unterscheidung von Gesetzgebungsbefugnissen und Verwaltungsverantwortung. Der Bund habe zwar die Gesetzgebungskompetenz für das Personenbeförderungsgesetz und das Allgemeine Eisenbahngesetz. Seine Verwaltungsverantwortung beschränke sich jedoch auf die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Bundespost; für die übrigen Betriebe des öffentlichen Personennahverkehrs liege sie bei den Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden. Der Bund müsse sich hier darauf beschränken, die für die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Personennahverkehrs erforderlichen gesetzlichen Regelungen zu schaffen und den die Verwaltungsverantwortung tragenden Unterverbänden zu empfehlen, von ihnen Gebrauch zu machen. Demgemäß treffe die Ausgleichspflicht gegenüber den nicht-bundeseigenen Betrieben grundsätzlich die Länder, die allerdings andere Aufgabenträger als ausgleichspflichtig bezeichnen oder bei diesen Rückgriff nehmen könnten. So würde eine „möglichst gleichmäßige Verteilung der Lasten auf 'die, die es angeht', ermöglicht.“

### **Sozialökonomische Aufgaben**

So zwingend die Begründung für die geplante Lastenverteilung auch in formaljuristischer Hinsicht sein mag, so wenig trägt sie doch den be-

stehenden Verhältnissen und den anstehenden sozialökonomischen Aufgaben Rechnung. Zunächst hat sie offenbar bewirkt, daß die schon seit mindestens einem Jahrzehnt überfällige Aufgabe, die Ordnung des Nahverkehrs auf eine rationale Basis zu stellen, durch den finanzwirtschaftlich verständlichen Widerstand der Länder weiter auf die lange Bank geschoben wird. Sodann wird die Aufteilung der Ausgleichspflicht nach der Verwaltungsverantwortung der tatsächlichen Verantwortung für die Verursachung der zu lösenden Probleme in keiner Weise gerecht. Die Verantwortung liegt ganz eindeutig beim Bund. Er hat jene verhängnisvolle Verkehrspolitik betrieben, die den Trend zur totalen Automobili-sierung nicht nur tabuiert, sondern sogar forciert hat. Er hat die die Verkehrsnotstände verschärfende Eigenwirtschaftlichkeitsforderung an die öffentlichen Verkehrsbetriebe gesetzlich verankert, von der er sich, wie das Regierungskonzept beweist, noch immer nicht völlig zu lösen vermag. Die Länder und Gemeinden konnten auf die vor allem sie treffenden Folgen der Bundesverkehrspolitik immer nur reagieren. Sie hatten kaum eine Möglichkeit, für eine Änderung des Kurses zu sorgen, ehe die Verkehrsnotstände Ausmaße annahmen, die auch der letzte Ideologe der Eigenwirtschaftlichkeit und der wettbewerblichen Regulierung des Verkehrs beachten mußte.

Infolgedessen ist es staatspolitisch außerordentlich kühn, wenn der Bund nun versucht, vor allem auf Kosten der unter seinen falschen verkehrspolitischen Entscheidungen leidenden Unterverbände als Reformator in Erscheinung zu treten. Seine staatspolitische Kühnheit wird freilich noch von seiner verkehrs- und finanzpolitischen übertraffen, wenn er glaubt, die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Personennahverkehrs könne allein durch die strenge Trennung von verkehrspolitischer und eigenwirtschaftlicher Verantwortung zwischen Genehmigungsbehörde und Verkehrsbetrieb erreicht werden, ohne daß zugleich die öffentlichen Zuschußleistungen insgesamt beträchtlich heraufgesetzt werden. Damit lassen sich allenfalls periphere Erfolge bei der Bekämpfung der Verkehrsnotstände erzielen, sofern die Genehmigungsbehörden wirklich, wie unterstellt, eine größere nahverkehrspolitische Einsicht als die öffentlichen Verkehrsbetriebe und ihre Eigentümer besitzen sollten. Eine ins Gewicht fallende Veränderung der Teilung des Nahverkehrs zugunsten der kollektiven Bedienung dürfte sich bei weitgehender Aufrechterhaltung der freien Wahl der Verkehrsnutzer angesichts der gegenüber dem öffentlichen Verkehrsangebot bestehenden Reaktionselastizitäten nur erreichen lassen, wenn die Mittel zur Verbesserung dieses Angebots zu Lasten des Straßenbaues entscheidend erhöht werden.