

Seidenfus, Hellmuth St.

Article — Digitized Version

Ein neues Nahverkehrskonzept

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Seidenfus, Hellmuth St. (1975) : Ein neues Nahverkehrskonzept, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 55, Iss. 7, pp. 342-344

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134836>

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.

VERKEHRSPOLITIK

Ein neues Nahverkehrskonzept

Hellmuth St. Seidenfus, Münster

Vor gut einem Monat legte der Bundesminister für Verkehr seinen Bericht über die verkehrspolitischen Zielsetzungen im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) vor. Mit diesem Bericht wird Abschied genommen von den hochfliegenden Plänen des 1972 verabschiedeten Konzepts zur Verbesserung des ÖPNV. Die notwendige drastische Kürzung der Investitionsprogramme läßt den Kalkulationsstift da wieder zu Ehren kommen, wo allzu lange kommunale Ambitionen zusammen mit einer Verteufelungskampagne gegen das Automobil den Blick für Anpassungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten des ÖPNV verstellt haben.

Probleme des öffentlichen Personen-Nahverkehrs hatten die Bundesregierung bereits am 1. August 1961 veranlaßt, eine 23köpfige Sachverständigen-Kommission zu berufen, deren Verbesserungsvorschläge nach genau dreijähriger Arbeit der Öffentlichkeit vorgelegt wurden. Im Zusammenhang mit der Bereitstellung zusätzlicher Bundesmittel für den Verkehrsausbau in den Gemeinden konnten seit 1967 über 100 Forschungen auf dem Gebiet des Stadtverkehrs besonders gefördert werden. Die so gesammelten Erkenntnisse sollten sich 1972 zu einem „Konzept zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs“ verdichten, das den Versuch unternehmen will, „... die Probleme des öffentlichen Personennahverkehrs umfassend und dauerhaft zu lösen“.

Mißlungener Versuch

Der Versuch mißlang, wie mittlerweile offenkundig geworden ist. Da in den westlichen Industrienationen mit dem Automobil ein alternatives Verkehrs-

mittel im Nahverkehr zur Verfügung steht und eine verstärkte Nachfrage nach öffentlichen Verkehrsleistungen hier – anders als in den osteuropäischen Ländern – eine freiwillige Konsumentenumororientierung voraussetzt, kann das Ziel einer zugunsten der öffentlichen Verkehrsmittel verbesserten Verkehrsteilung nur dadurch erreicht werden, daß die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Personen-Nahverkehrssystems auf ein Niveau gehoben wird, das einen Vergleich mit den Attraktivitätsmerkmalen des Individualverkehrs zuläßt.

Von rasch wirkenden Maßnahmen, die in diese Richtung zielen, war in diesem Konzept jedoch kaum die Rede. Wer dagegen die Einzelheiten dieses Hilfsprogramms für den öffentlichen Personen-Nahverkehr analysierte, wurde die Befürchtung nicht los, daß mit der Verwirklichung dieses Konzepts ein weiteres Dauerdefizit geboren würde, was der damalige Bundesminister für Verkehr offenbar als durchaus vertretbar ansah, stellte er doch in seinem Vorwort als „bemerkenswert“ „zur Diskussion“, daß die „Verluste des Personen-Nahverkehrs von DB und DBP mehr als doppelt so hoch“ seien wie die des gesamten übrigen Personen-Nahverkehrs. Sollte daraus etwa der Anspruch auf die Übernahme eines gleich hohen Defizits abgeleitet werden?

Aus der Sicht der kommunalen Verkehrsbetriebe wäre das natürlich wünschenswert gewesen, arbeiteten sie doch mit progressiv ansteigenden Ver-

Prof. Dr. Hellmuth St. Seidenfus, 50, ist Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster. Seine Spezialgebiete sind Wirtschaftsforschung, Wettbewerbspolitik, Regional- und Verkehrspolitik.

lusten, wie das Konzept nachweist. Diese mußten sich verstärken, wenn der öffentliche Personen-Nahverkehr erst einmal neue unrentable Aufgaben übernommen haben würde, die das Konzept u. a. vorsieht: „Fahrten . . . ins Grüne, zu kulturellen und zu gesellschaftlichen Anlässen“.

Instrument staatlicher Daseinsvorsorge

Diese wie andere Forderungen waren denn auch nur als die endgültige Verabschiedung marktwirtschaftlicher Regeln in diesem volkswirtschaftlichen Leistungsbereich zu verstehen. Die Unternehmer im öffentlichen Personen-Nahverkehr sollten nur noch auf die Aufrechterhaltung des „Eigenwirtschaftlichkeitsprinzips im allgemeinen Sinn“ achten, nachdem zuvor ihre „wirtschaftliche Leistungsfähigkeit“ gestärkt wurde als „Voraussetzung dafür, daß im ÖPNV auch in Zukunft gemeinwirtschaftliche Leistungen erbracht werden können . . .“ Leider zielte diese „Stärkung“ nicht darauf ab, den Anschluß an den Markt zu ermöglichen.

Die Behauptung, daß es „das öffentliche Verkehrsinteresse gebietet“, das gemeinwirtschaftliche Leistungsangebot (Sozialtarife, die Bedienung schwach befahrener Strecken etc.) „sogar noch (zu) erweitern“, ist ein weiteres Beweisstück dafür, daß der Grundgedanke dieses Konzepts darin bestand, den öffentlichen Personen-Nahverkehr zu einem Instrument staatlicher Daseinsvorsorge zu machen.

Die Flucht nach vorn, die hier angetreten werden sollte, hätte natürlich erhebliche Summen verschlungen. Allein der Investitionsbedarf für den ÖPNV wurde bis 1985 auf 51,8 Mrd. DM geschätzt (Preisbasis 1970). Die Überzeugung, daß „die Öffentlichkeit . . . dem öffentlichen Personen-Nahverkehr seit einiger Zeit mehr und mehr einen höheren Stellenwert“ einräumt, gebar die Idee, die Finanzierung des anvisierten Defizits im wesentlichen dem Autofahrer zu übertragen (Mineralölsteuererhöhung).

Zerronnene Pläne

Die hochfliegenden Pläne sind zerronnen. Von 500 km U-Bahn ist ebensowenig mehr die Rede wie von 10 Mrd. DM für den S-Bahn-Bau. Die finanziellen Leistungen der öffentlichen Hände an die Unternehmen des ÖPNV mußten zwischen 1970 und 1974 mehr als verdoppelt werden. Der Bund erhöhte seine Zahlungen von 2,4 auf 4,9 Mrd. DM, Länder und Gemeinden brachten im vergangenen Jahr 2,6 Mrd. DM auf (1970 1,3 Mrd. DM).

Wenn auch von den finanziellen Aufwendungen des Bundes 2,3 Mrd. DM als Ausgleichszahlungen

an die Deutsche Bundesbahn für die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen abzuziehen sind, so ist doch dem Bundesminister für Verkehr darin beizupflichten, wenn er in seinem „Bericht . . . über die verkehrspolitischen Zielsetzungen im öffentlichen Personennahverkehr“ vom 28. Mai 1975 – mit einem leisen Understatement – zu dem Ergebnis kommt: „Die finanz- und ordnungspolitische Gesamtstruktur des ÖPNV ist unbefriedigend.“

Als Gründe für diese Entwicklung werden zunächst die unangemessenen Lohnsteigerungen – um nur ein Beispiel zu nennen: die Personalkosten der Essener Verkehrsbetriebe sind höher als die gesamten Betriebseinnahmen –, dann aber die Nichtausnutzung des Spielraums für Tarifierhöhungen genannt. Des weiteren wird beklagt, daß „Verantwortlichkeiten für wichtige Teilfunktionen des ÖPNV – Finanzierung, Betrieb und Planung – auf unterschiedlichen Entscheidungsebenen“ liegen. Der Hinweis darauf schließlich, daß die „Entscheidungsgrundlagen zur Beurteilung der Investitionsmaßnahmen . . . noch unzureichend“ sind und die „im Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz enthaltenen Kriterien konkretisiert werden“ müssen, zeigt, wie brüchig die Basis ist, auf der ein dauerhaftes und tragfähiges Nahverkehrskonzept entstehen soll.

Fehlende Voraussetzungen

In der Tat fehlt es an entscheidenden Voraussetzungen für eine erfolgreiche Politik im Nahverkehrssektor.

So besteht zunächst einmal eine offenkundige Divergenz der Meinungen über die Rolle, die der ÖPNV zu übernehmen hätte. Beklagen die Gewerkschaften, daß das Personenbeförderungsgesetz die Betriebe in die „Zwangsjacke der Eigenwirtschaftlichkeit“ stecke und es ihnen damit unmöglich mache, einen „verkehrspolitischen Attraktivitätspreis“ zu fordern – der vermutlich ein relativ niedriger Preis sein würde –, so ist in den Zielvorstellungen des neuen Konzepts nicht mehr die Rede von einem absoluten Vorrang der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienungen. Die Tatsache, daß zu Beginn des Zielkatalogs davon gesprochen wird, der ÖPNV erfülle „wichtige gemeinwirtschaftliche Aufgaben“, steht dieser Interpretation nicht entgegen, dürfte diese Feststellung doch wohl kaum anders als eine politische Pflichtübung verstanden werden.

Viel wichtiger sind demgegenüber Forderungen wie „effizienterer Einsatz der verfügbaren Mittel“, „die verstärkte Berücksichtigung auch betriebswirtschaftlicher Gesichtspunkte“, „Investitionsent-

scheidungen unter Beachtung aller Investitions- und Betriebskosten“ usw. Sie zeigen nämlich, daß unter dem Druck der wachsenden Staatsverschuldung die Investitionspolitik neu überdacht wird. Die notwendige drastische Kürzung der Investitionsprogramme – der derzeitige finanzielle Orientierungsrahmen 1975 bis 1985 ist auf eine Investitionszuschußsumme von 12,2 Mrd. DM zusammengeschmolzen! – läßt den Kalkulationsstift da wieder zu Ehren kommen, wo allzulange kommunale Ambitionen zusammen mit einer Verteufelungskampagne gegen das Automobil den Blick für Anpassungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten des ÖPNV verstellt haben.

Nach den Vorstellungen des neuen Konzepts mußte das 1974 aufgestellte Investitionsprogramm (35,9 Mrd. DM) stark reduziert werden mit der Folge, daß nach dem Programm 1975 nunmehr nur noch 30,1 Mrd. DM bis 1985 veranschlagt werden. Die Einsparung des Bundes beläuft sich auf 3,3 Mrd. DM.

Nicht konsistent dürfte die Erwägung sein, Mittel, die nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz für den kommunalen Straßenbau bestimmt sind, über den derzeit vorgesehenen Umfang von 10 % hinaus bis zu einer Höhe von 20 % für Investitionshilfen im ÖPNV umzupolen, wird doch an anderer Stelle des Konzepts zu Recht darauf hingewiesen, daß dem „Ausbau der kommunalen Straßen . . . für den Personennahverkehr dort besondere Bedeutung zu(kommt), wo der Bau oder die Aufrechterhaltung schienengebundener Nahverkehrssysteme wirtschaftlich nicht vertretbar ist und der öffentliche Personennahverkehr mit Omnibussen abgewickelt werden kann“. Es wäre nicht zweckmäßig, eine Finanzierungslücke damit zu schließen, daß man an anderer Stelle eine neue Lücke entstehen läßt.

Bewirtschaftung des Mangels

Die wohl auf längere Sicht fortbestehende Situation der „Bewirtschaftung des Mangels“ im Investitionsbereich des ÖPNV drängt diejenigen, die über die Investitionen zu entscheiden haben, offensichtlich dazu, sich Bewertungsinstrumente zu verschaffen, mit deren Hilfe die jeweilige Bedeutung einzelner Projekte präziser und vollständiger zu erkennen ist, als dies heute gelingt.

Dies ist verständlich und insofern zu begrüßen, als nunmehr unter dem Zwang finanzieller Engpässe die Investitionsentscheidungen mehr und mehr von nüchternem Wirtschaftlichkeitsdenken geprägt sein werden. Dieser „Rationalisierungseffekt“ wird um so nachhaltiger sein, je rascher es gelingt, alle Länder zur Beachtung und Anwendung gleicher

Bewertungskriterien bei der Behandlung von Förderungsanträgen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz zu veranlassen, wie denn überhaupt die Verwirklichung der geplanten Maßnahmen eine enge und reibungslose Kooperation zwischen Bund und Ländern voraussetzt.

Unverkennbarer Gesinnungswandel

Vielleicht noch wichtiger als die von der Finanznot diktierten Planrevisionen im Investitionsbereich sind die vorgeschlagenen organisatorischen Änderungen, die einerseits die schon länger diskutierte Zusammenführung der Busdienste der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost bewirken, andererseits die Entstehung öffentlich-rechtlicher Zweckverbände fördern sollen, in denen eine Konzentration der Zuständigkeiten für die Nahverkehrsplanung, die Investitionspolitik, die Netz- und Fahnbahngestaltung, die Tarifpolitik und die Finanzierung erfolgt.

Dieses – am britischen Beispiel der Metropolitan Counties orientierte – Modell könnte in der Tat die Basis für ein den jeweiligen regionalen Bedürfnissen angepaßtes Angebot an öffentlichen Personennahverkehrsleistungen darstellen, da es sich sehr flexibel handhaben läßt. Gewissermaßen ein Treuhänder regionaler Personenverkehrsinteressen könnte der Zweckverband mit öffentlichen wie privaten Unternehmen längerfristige Verträge abschließen, um die regionale Versorgung mit Personenverkehrsleistungen sicherzustellen. Die Zentralisierung der Nachfrage, die auf diese Weise erreicht wird, erzwingt eine Angebotskoordination, die heute weithin fehlt, wie nicht abgestimmte Fahrpläne, Lücken in der Linienführung u. a. m. zeigen. Das Versorgungsniveau der Region ließe sich auf diese Weise anheben, die Befürchtung, der Rückzug der Deutschen Bundesbahn aus der Fläche könnte sich nachteilig auf dünn besiedelte Gebiete auswirken, wäre gegenstandslos.

Der Gesinnungswandel ist – vergleicht man beide Konzepte – unverkennbar. Während sich an der Investitionsschraube rasch und wirkungsvoll drehen läßt, bleibt jedoch derzeit noch völlig offen, wann die langfristig weitaus bedeutsameren organisatorischen Änderungen, mit denen der Bund sich jährlich um 100 Mill. DM zu entlasten hofft, realisiert werden können. Ob nämlich die notwendigen Gesetzesanpassungen rasch genug zu bewerkstelligen sind, das steht ebenso dahin wie die Bereitschaft der Gewerkschaften, den „Abbau von zentraler und regionaler Verwaltung, den Abbau von Doppelarbeit und die bessere Nutzung vorhandener Einrichtungen“ zu unterstützen. Die Erfahrungen in dieser Hinsicht sind nicht ermutigend.