

Haefeli, Ueli

**Working Paper**

## Der finanzielle Handlungsspielraum städtischer Verkehrspolitik: Eine akteurorientierte Analyse am Beispiel Bielefelds 1950 - 1994

Wuppertal Papers, No. 85

**Provided in Cooperation with:**

Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy

*Suggested Citation:* Haefeli, Ueli (1998) : Der finanzielle Handlungsspielraum städtischer Verkehrspolitik: Eine akteurorientierte Analyse am Beispiel Bielefelds 1950 - 1994, Wuppertal Papers, No. 85, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie, Wuppertal, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:wup4-opus-7254>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/49153>

**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.*



Ueli Haefeli

# Der finanzielle Handlungsspielraum städtischer Verkehrspolitik

Eine akteurorientierte  
Analyse am Beispiel Bielefeld  
1950 - 1994

Nr.85 · September 1998

ISSN 0949-5266

Wuppertal Papers

Wuppertal Papers ist eine Schriftenreihe in der Zwischenergebnisse von Studien und Untersuchungen veröffentlicht werden. Wissenschaftler und interessierte Personen sind mit der Lektüre der WP dazu eingeladen, den Autoren ihre kritischen Kommentare mitzuteilen.

Dieses Papier entstand im Rahmen eines sechsmonatigen Aufenthalts am Wuppertal Institut im Winter 1997/98. Ich danke allen KollegInnen am Institut für die grosszügige Unterstützung meiner Arbeit. Besonders erwähnen möchte ich: Harald Diaz-Bone, Andreas Pastowski, Rudolf Petersen, Karl Otto Schallaböck, Maria J. Welfens und Georg Wilke. Für die kritische Lektüre des Manuskriptes und wertvolle Kommentare möchte ich mich ausserdem bei Heiner Monheim (Universität Trier) und Arno Gahrman (Universität Bremen) bedanken. Für die hier vorliegende Fassung trägt der Autor die alleinige Verantwortung.

Wuppertal, März 1998

Wuppertal Paper Nr. 85 (1998)  
ISSN 0949-5266

**Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie**  
Döppersberg 19  
D-42103 Wuppertal  
Email: [info@wupperinst.org](mailto:info@wupperinst.org)  
www: <http://www.wupperinst.org>

## **Abstract**

Die finanziellen Handlungsspielräume städtischer Verkehrspolitik sind bisher nicht über längere Zeiträume untersucht worden. Die vorliegende Untersuchung will anhand einer Haushaltsanalyse der Stadt Bielefeld über den Zeitraum 1950-1994 zur Schliessung dieser Forschungslücke beitragen. Einbezogen wurden alle relevanten Einnahmen und Ausgaben der Stadt sowie der Zuschussbedarf der Stadtwerke (Betreiberin des öffentlichen Personennahverkehrs). Insgesamt blieben die kommunalen Handlungsspielräume abgesehen von einem Zeitfenster in der ersten Hälfte der 60er Jahre klein. Dieses Zeitfenster fiel mit dem absoluten Höhepunkt von Automobilkonsens und Wachstumseuphorie in der Stadt zusammen, weshalb die politischen Entscheide in dieser Zeit demokratisch gut abgestützt praktisch ausschliesslich zugunsten einer oft überdimensionierten Autoinfrastruktur getroffen wurden. Als sich nach 1970 eine kritischere Haltung gegenüber dem Auto verbreitete, fehlten der Stadt die finanziellen Mittel zur Einleitung einer „Verkehrswende“. Auf den ersten Blick scheint die Stadt ihre nach 1970 bescheidenen Handlungsspielräume durchaus im Einklang mit den nach aussen verkündeten Zielsetzungen der Verkehrspolitik genutzt zu haben. Eine genauere Betrachtung zeigt aber, dass de facto weiterhin eine MIV-freundliche Politik betrieben wurde. Dies gilt in besonderem Masse, wenn Schattensubventionen bzw. externe Kosten in die Betrachtung einbezogen werden. Das Kostenbewusstsein in Politik und Öffentlichkeit blieb insgesamt v.a. in bezug auf den motorisierten Individualverkehr erstaunlich gering.

Zur nachhaltigen Gestaltung städtischer Verkehrspolitik bedarf es dringend neuer Finanzierungsinstrumente. Als eine wichtige Voraussetzung zur optimalen Ausgestaltung solcher Instrumente sollte eine transparente Verkehrsrechnung erarbeitet werden, welche die in den heute vorliegenden Haushalten oft versteckten verkehrsrelevanten Konten erfasst und auch Schattensubventionen bzw. externe Kosten einbezieht.

# Inhalt

1 EINLEITUNG UND FRAGESTELLUNG.....	1
2 DIE KOSTEN DES VERKEHRS: KEIN KONSENS IN SICHT?.....	4
3 KOMMUNEN ALS VERKEHRSPOLITISCHE AKTEURE.....	5
4 DAS BEISPIEL BIELEFELD .....	7
5 VORGEHEN BEI DER HAUSHALTSANALYSE.....	12
6 VERKEHRSBEZOGENE AUSGABEN IM HAUSHALT VON BIELEFELD .....	15
6.1 STRASSENVERKEHRSBEZOGENE AUSGABEN .....	15
6.2 SCHIENENVERKEHRSBEZOGENE AUSGABEN.....	16
7 VERKEHRSBEZOGENER ZUSCHUSSBEDARF DER STADTWERKE.....	18
7.1 ZUSCHÜSSE IM BEREICH DES ÖPNV .....	18
7.2 ZUSCHÜSSE AUSSERHALB DES BEREICHES DES ÖPNV .....	18
8 VERKEHRSBEZOGENE ZUSCHÜSSE VON STADT UND STADTWERKEN .....	18
8.1 AUFTEILUNG NACH VERKEHRSMITTELN.....	18
9 DIE ROLLE VON SCHATTENSUBVENTIONEN BZW. EXTERNEN KOSTEN.....	19
10 INTERPRETATION UND SCHLUSSFOLGERUNGEN.....	24
10.1 KLEINE HANDLUNGSSPIELRÄUME ... ..	24
10.2 ... UND IHRE NUTZUNG.....	26
10.3 GERINGES KOSTENBEWUSSTSEIN IN POLITIK UND ÖFFENTLICHKEIT.....	27
10.4 AUSBLICK: LEHREN FÜR DIE AUSGESTALTUNG EINER NEUEN VERKEHRSPOLITIK.....	28
11 LITERATUR .....	29
12 ANHANG .....	31

# Verzeichnisse

## Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Stadtwerke Bielefeld: Personenbeförderungsfälle und Defizite des Verkehrsbereichs 1950-1996	10
Abbildung 2: Stadtwerke Bielefeld: Beförderungsfälle und Kostendeckungsgrad 1980-1996	10
Abbildung 3: Vorgehen bei der Haushaltsanalyse	14
Abbildung 4: Strassenverkehrsbezogene Kosten 1950-1970	17
Abbildung 5 Strassenverkehrsbezogene Kosten 1973-1994	17
Abbildung 6: Kostendeckungsgrad 1950-1970	20
Abbildung 7: Kostendeckungsgrad 1973-1994	20
Abbildung 8: Zuschüsse 1950-1970	21
Abbildung 9: Zuschüsse 1973-1994	21

## Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1: Eckdaten zum Verkehr in Bielefeld 1994.	8
Tabellen im Anhang	
Tabelle A 1: Einbezogene Verkehrsrelevante Konten im Haushalt der Stadt Bielefeld 1950-1970	32
Tabelle A 2: Einbezogene Verkehrsrelevante Konten im Haushalt der Stadt Bielefeld 1973-1994	33
Tabelle A 3: Stadtwerke Bielefeld: Beförderungsfälle (in Mio.) und Defizite (in Mio. DM) 1950-1996	35
Tabelle A4: Verkehrskosten Stadt und Stadtwerke: Zuschussbedarf 1950-1970 (real, in Mio. DM) nach Verkehrsmitteln)	36
Tabelle A5: Verkehrskosten Stadt und Stadtwerke: Zuschussbedarf 1973-1994 (real, in Mio. DM) nach Verkehrsmitteln)	36

## Verzeichnis der Abkürzungen

CDU	Christlich-demokratische Union
GVEP	Gesamtverkehrsentwicklungsplan
GVP	Generalverkehrsentwicklungsplan
MIV	Motorisierter Individualverkehr
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
Pkw	Personenkraftwagen
SPD	Sozial-demokratische Partei Deutschlands

# **Der finanzielle Handlungsspielraum städtischer Verkehrspolitik**

## **Eine akteurorientierte Analyse am Beispiel Bielefelds 1950-1994**

*Ueli Haefeli*

### **1 Einleitung und Fragestellung<sup>1</sup>**

Wie in einer Reihe anderer Politikbereiche kann auch im Verkehr keinesfalls von einer Übereinstimmung zwischen diskursiven Prozessen und schliesslich vollzogener Politik ausgegangen werden. Dies einerseits aufgrund der permanent ideologisch aufgeladenen Ausprägung der Verkehrsdebatte, andererseits aber auch als Folge der zunehmenden Komplexität des Verkehrssystems, welche die Wahrscheinlichkeit von nicht-intendierten Nebenwirkungen verkehrspolitischer Entscheidungen stark erhöht. Studien, die sich auf die Analyse des Diskurses beschränken, laufen deshalb Gefahr, unzureichende Aussagen über die Auswirkungen verkehrspolitischen Handelns zu machen.

Die Verkehrsentwicklung der letzten Jahrzehnte ist gekennzeichnet durch die enorme Zunahme der Fahrleistungen und die Dominanz des Autos. Die Problematik dieser Entwicklung aus Umweltsicht muss an dieser Stelle nicht näher erläutert werden.<sup>2</sup> Einen wichtigen Beitrag zu dieser Entwicklung stellt die Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur durch staatliche Institutionen dar. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) gibt den Brutto-Wert der deutschen Verkehrsinfrastrukturanlagen 1995 mit 1257 Mrd. DM an.<sup>3</sup> Diese Anlagen befinden sich praktisch alle im Besitz des Staates. Angesichts von Kapitalintensität und Langlebigkeit der Verkehrsinfrastruktur sind politische Entscheidungen für Investitionen in diesem Bereich von grosser Tragweite und mit jahrzehntelangen Auswirkungen verbunden. Deshalb drängen sich in bezug auf die Kosten des Verkehrs Analysen auf, welche die Verkehrsfinanzpolitik unter Einbezug sämtlicher Verkehrsträger über längere Zeiträume verfolgen, als dies üblicherweise

---

<sup>1</sup> Die am Wuppertal Institut durchgeführten Arbeiten wurden durch ein Stipendium des Schweizerischen Nationalfonds ermöglicht. Die hiermit vorgelegte Publikation der Ergebnisse entstand mit freundlicher Unterstützung des Wuppertal Instituts.

<sup>2</sup> Vgl. dazu etwa: Petersen/Schallaböck (1995).

<sup>3</sup> Verkehr in Zahlen, 35. In Preisen von 1991. „Brutto“ bezieht sich auf Wiederbeschaffungswert, ohne Grundstückswerte und Fahrzeuge.

gemacht wird.<sup>4</sup> Die öffentliche Auseinandersetzung mit diesen Fragen konzentriert sich aber seit den 60er Jahren in auffallender Weise auf die Diskussion der Defizite im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), während Finanzanalysen in Bezug auf die Autoinfrastruktur erst in jüngster Zeit vermehrte Aufmerksamkeit finden.<sup>5</sup>

Die vorliegende Untersuchung beschränkt sich anhand des Fallbeispiels Bielefeld auf städtische Kommunen, weil sich auf dieser Ebene die entscheidenden verkehrspolitischen Konflikte besonders deutlich verfolgen lassen. Denn historisch gewachsene städtische Strukturen stehen in einem grundlegenden Widerspruch zu den Bedürfnissen eines autozentrierten Mobilitätsverhaltens. Dies nur schon aufgrund des enormen Flächenbedarfs der zugehörigen Infrastruktur. Diese elementare Tatsache war den führenden Verkehrsplanern schon in den 50er Jahren durchaus bekannt.<sup>6</sup> Die Verkehrsgeschichte der letzten Jahrzehnte ist denn auch vom Umstand geprägt, dass der Konflikt zwischen den Anforderungen einer automobilen Gesellschaft und den Vorstellungen von städtischer Lebensqualität nicht gelöst werden konnte und deshalb in einer stillschweigenden Koalition der Interessen oft schlicht verdrängt wurde. Es macht deshalb Sinn, Verkehrsgeschichte zuallererst als Geschichte des Stadtverkehrs zu begreifen, denn entlang des kontinuierlichen Konflikts um die „Verkehrsnot der Städte“ musste Farbe bekannt werden. Hier fielen Entscheidungen, welche, in Beton gegossen, die Gestalt unserer Städte sowie unseren Alltag in ihnen heute mehr denn je prägen. Deshalb eilt in Verkehrsfragen die Sensibilisierung der lokalen Politik der Landes- und Bundespolitik häufig voraus.<sup>7</sup>

Besonders interessieren hier die folgenden drei Fragestellungen:

- Erstens soll mit Blick auf die oft eingeforderten aber bisher kaum abschätzbaren Handlungsspielräume<sup>8</sup> das Verhältnis von Verkehrsausgaben und verkehrsbezogenen Einnahmen erhoben werden: Welche Mittel aus übergeordneten politischen Ebenen flossen in die Stadtkasse und welche Projekte wurden damit gefördert? An welche Bedingungen waren diese Zuwendungen geknüpft? Welche Folgekosten entstanden daraus? Welche Rolle spielte die konjunkturelle Entwicklung?
- Zweitens interessiert die Höhe der Verkehrsausgaben der Kommunen und ihre Verteilung auf die verschiedenen Verkehrsmittel. Dahinter steht die Frage, inwieweit im verkehrspolitischen

---

<sup>4</sup> Vgl. Forschungsverbund CITY:mobil (1997): Im Rahmen dieses Projektes wurden die Ausgaben für Freiburg und Schwerin für 1994 errechnet. Obwohl der motorisierte Individualverkehr in dieser Arbeit insgesamt eher „teuer gerechnet“ wird, ergeben sich vergleichsweise hohe Ausgaben der Städte für den öffentlichen Nahverkehr. Dies als Resultat der Vernachlässigung einer Investitionspolitik, die jahrzehntelang auf Autoförderung ausgerichtet war.

<sup>5</sup> Monheim/Monheim-Dandorfer (1990, 380) bezeichnen in diesem Zusammenhang die Defizite des Autoverkehr als „gesellschaftliches Tabuthema“.

<sup>6</sup> Vgl. etwa: Leibbrand (1957) oder Feuchtinger (1957).

<sup>7</sup> Petersen/Schallaböck, (1995, 183). Vgl. dazu auch: Bratzel (1997) (Vergleich mehrerer Städte), Teschner/Retzko (1997) (Darmstadt) und Jasper (1997) (Heidelberg).

<sup>8</sup> Vgl. dazu etwa: Lichtenthäler/Pastowski (1995, 20f.).



Diskurs vertretene Ziele der Verkehrsentwicklung dann auch im Rahmen der Finanzpolitik tatsächlich umgesetzt wurden.

- Drittens geht es um die Frage, inwieweit sich die städtischen Akteure angesichts einer intransparenten Kostenverteilung überhaupt bewusst waren, in welchem Rahmen die verschiedenen Verkehrsträger gefördert wurden. Inwieweit kann diesbezüglich von strategischen Zielen städtischer Verkehrspolitik überhaupt gesprochen werden?

Eine solche Analyse kommunaler Finanzpolitik seit 1950 kann sich lediglich auf der hoch aggregierten nationalstaatlichen Ebene auf bereits vorliegendes Zahlenmaterial abstützen<sup>9</sup>, auch wenn gerade die Diskussion um externe Kosten in den letzten Jahren gezeigt hat, dass wir von einer Vollständigkeit der zur Verfügung stehenden Angaben noch weit entfernt sind.

Kaum Daten finden sich demgegenüber auf der Ebene der städtischen Haushalte.<sup>10</sup> Dies ist umso mehr zu bedauern, als dass sich die Städte wie erwähnt in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts am stärksten im Brennpunkt der öffentlichen Auseinandersetzung mit Verkehr befanden.<sup>11</sup> Geradezu abenteuerlich mutet an, dass die gesamten Verkehrskonzeptionen der städtischen Haushalte mit wenigen Ausnahmen bis in die Gegenwart völlig auf den Einbezug einer Analyse der finanziellen Leistungsfähigkeit der Städte verzichtet haben.<sup>12</sup> Damit wissen wir bis heute wenig darüber, wie gross der Spielraum der städtischen Haushalte überhaupt war, wie er wahrgenommen wurde und wie er sich im Laufe der Jahrzehnte veränderte.

Im vorliegenden Fall wurde am Beispiel der Haushalte der Stadt Bielefeld<sup>13</sup> seit 1950 versucht, diese Wissenslücke zu schliessen. Die Höhe der Verkehrseinnahmen und -ausgaben gibt allerdings noch keine Auskunft über Effizienz und Effektivität der eingesetzten Mittel. Dies wird zu einem gewissen Grad ermöglicht durch die Verknüpfung mit einer bereits vorliegenden Analyse der verkehrspolitischen Diskurse.<sup>14</sup> Der Mangel an langfristig angelegten Erfolgskontrollen auf der Ebene einzelner Projekte kann damit allerdings nur ansatzweise behoben werden. Selbstverständlich müssen weitere Fallbeispiele abgewartet werden, um breit abgestützte Aussagen bezüglich der Verkehrsfinanzpolitik der deutschen Städte machen zu können. Trotzdem gibt aber zweifellos bereits die vorliegende Analyse erste Einblicke in wichtige Mechanismen in diesem Politikfeld.

Im folgenden wird kurz in die Diskussion um die Kosten des Verkehrs eingeführt (Kapitel 2). Die nächsten Abschnitte befassen sich mit der Rolle der Kommunen als verkehrspolitische

<sup>9</sup> Vgl. dazu etwa: Verkehr in Zahlen oder Enderlein/Kunert (1990).

<sup>10</sup> Klenke (1997, 32).

<sup>11</sup> Vgl. dazu auch: Petersen/Schallaböck (1995) und Haefeli (1998).

<sup>12</sup> Es scheint, dass die Verkehrsplaner die Begrenzung eher in der Planungs- und Baukapazität sahen. Dies teilweise sicher zu recht: Vgl. Klenke (1993, 319).

<sup>13</sup> Zur Position Bielefelds im deutschen Städtesystem vgl. unten Kapitel 5.

<sup>14</sup> Haefeli (1998).

Akteure (Kapitel 3) und geben einen Überblick über die Verkehrsentwicklung in Bielefeld seit dem Zweiten Weltkrieg (Kapitel 4). Darauf folgen die Darstellung des methodischen Vorgehens (Kapitel 5) und die Resultate der Haushaltsanalyse (Kapitel 6-8), welche in der abschliessenden Bilanz interpretiert werden (Kapitel 9).

## 2 Die Kosten des Verkehrs: Kein Konsens in Sicht?

Dass die VerkehrsteilnehmerInnen nicht vollständig für die von ihnen verursachten Kosten aufkommen, dass also externe Kosten anfallen, die von Einzelnen oder der Allgemeinheit zu tragen sind, wird mittlerweile nicht mehr bestritten. Die Diskussion um die externen Kosten des Verkehrs ist auch nicht neu. Bereits in der entscheidenden verkehrspolitischen Auseinandersetzung der 50er Jahre, dem sogenannten Schiene-Strasse-Konflikt, spielte eine entscheidende Rolle, dass der Güterverkehr auf der Strasse gegenüber der Schiene durch die Verkehrspolitik Wettbewerbsvorteile erlangt hatte.<sup>15</sup> In der Phase der wirtschaftlichen Hochkonjunktur geriet diese Diskussion allerdings weitgehend in Vergessenheit<sup>16</sup> und erst die nach 1970 aufkommende Umweltdiskussion und die später hinzutretende Finanzknappheit der öffentlichen Haushalte führten zu einer Wiederauflage dieser Diskussionen. Gerade die Berechnung der nun im Vordergrund stehenden externen Umweltkosten erwies sich aber als methodisch sehr aufwendig und komplex, weshalb sich in die wissenschaftliche Diskussion zunehmend interessengeleitete Argumentationen einschlichen.<sup>17</sup> Ins Kreuzfeuer der Kritik gerieten in diesem Zusammenhang vermehrt auch wieder die Wegekostenberechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung.<sup>18</sup>

Vollständiger Konsens über die angemessene Berechnung der Verkehrskosten ist in den nächsten Jahren nicht zu erwarten. Immerhin kommt die überwiegende Mehrheit der Studien zum Schluss, dass externe Kosten in grosser Höhe vorliegen und dass - weil keine nennenswerten externen Nutzen auszumachen sind - eine Internalisierung dieser Kosten dringend nötig wäre. Dies umso mehr, als dass durch Externalitäten starke Wettbewerbsverzerrungen zugunsten der Strasse hervorgerufen werden.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Klenke (1995, 18-24).

<sup>16</sup> Geredet wurde allenfalls über den defizitären ÖPNV, vgl. Haefeli (1998).

<sup>17</sup> Willeke (1993) oder Teufel (1991).

<sup>18</sup> Enderlein (1990). Aberle und Engels greifen den methodischen Ansatz des DIW an und kommen zum Schluss, dass bezüglich der Wegekosten von massiven Wettbewerbsverzerrungen zugunsten der Bahn auszugehen ist (Aberle/Engels 1992, 47). Teufel (1991, 2) kritisiert dagegen, dass die Rechnung durch ihre Gewichtung („Äquivalenzziffern“) leichte und umweltfreundliche Fahrzeuge benachteilige.

<sup>19</sup> Bickel (1995, 112) spricht nach einer Sichtung der vorliegenden Studien für Deutschland von einer Bandbreite von 21.5-69 Mrd. DM (Strassenverkehr) bzw. 0.6-5.4 Mrd. DM (Schiene) wobei die CO<sub>2</sub>-Emissionen (Klima!) und die Wasserbelastung ausgeklammert bleiben. Vgl. auch Infrac/Econcept/Prognos (1996).

In den letzten Jahren sind auch versteckte staatliche Subventionen an einzelne Verkehrsträger vertieft untersucht worden. Diese sogenannten „Schattensubventionen“ sind Subventionen, die in den entsprechenden Subventionsberichten nicht als solche erfasst sind, die aber die gleiche Wirkung wie Subventionen im engeren Sinn haben. Dieser neue Begriff, der sich in der Diskussion noch nicht durchgesetzt hat, versucht unterschiedliche Arten von Kostenbeihilfen mit vergleichbaren ökologischen Wirkungen zusammenzufassen. Insbesondere werden auch externe Kosten als Schattensubventionen verstanden.<sup>20</sup> Beispiel dafür sind Steuererleichterungen für Motorfahrzeughalter oder die kostenlose Nutzung öffentlichen Grunds zu Parkzwecken.

### 3 Kommunen als verkehrspolitische Akteure

Kommunale Verkehrspolitik wird bestimmt durch den institutionell vorgegebenen Handlungsspielraum und die Art und Weise, in der dieser wahrgenommen wird. Die Kommunalverfassungen in Deutschland sind von Bundesland zu Bundesland verschieden. Im Land Nordrhein-Westfalen (wozu Bielefeld gehört) hat sich, als Erbe der britischen Besatzung nach dem Zweiten Weltkrieg, die monistische Ratsverfassung gehalten. Dieses monistische System legt die gesamte Entscheidungsbefugnis in die Hände des Rates als Kollegialbehörde. Die Verwaltung, geleitet vom Stadtdirektor, nimmt prinzipiell nur ausführende Funktionen wahr und wird damit entpolitisiert.<sup>21</sup> Die Neufassungen der Gemeindeordnungen zwischen 1952 und 1994 veränderten dieses „britische“ System allerdings stark und führten vor allem zu einer Repolitisierung der Spitzenpositionen in der Verwaltung und damit zu einer eigentlichen Doppelkonstruktion an der Spitze der Stadt: Die Machtverteilung zwischen dem Bürgermeisteramt (Ratsvorsitz) und der Stadtdirektion blieb oft unklar und hing damit wesentlich auch von der Persönlichkeit der AmtsinhaberInnen ab.<sup>22</sup> Mit der Gemeindeordnung von 1994 wurde dem insofern Rechnung getragen, als dass der/die BürgermeisterIn nun auch der Verwaltung vorsteht und direkt vom Volk gewählt wird.

Im internationalen Vergleich gilt Deutschland als Land mit einer traditionell starken kommunalen Selbstverwaltung.<sup>23</sup> Diese ist allerdings geprägt von einem „eher etatistisch-technokratischen Verständnis [...] von Selbstverwaltung als Erfüllung der Staatszwecke auf örtlicher Ebene“.<sup>24</sup>

Die im Recht vorgesehenen Möglichkeiten der Bürgerpartizipation in den Kommunen wurden in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich ausgebaut, in Baufragen beginnend mit dem Baugesetz von 1960. Am effektivsten erwies sich die meist fallbezogene Opposition von Bürgerinitiativen,

---

<sup>20</sup> Welfens et al. (1996).

<sup>21</sup> Knemeyer (1994).

<sup>22</sup> Vgl. dazu: Richter (1987).

<sup>23</sup> Vgl. Gunlicks (1986) oder Deubert/Liegmann (1989).

<sup>24</sup> Richter (1987, 70).

welche seit Ende der 60er Jahre in vielen Städten auftreten. Dabei lässt sich allerdings eine charakteristische Ungleichheit bezüglich der Partizipationschancen beobachten: In Bürgerinitiativen sind jüngere und meist männliche Aktivisten aus höheren Statusgruppen deutlich übervertreten. Die Verkehrs- und Umweltpolitik stellte sich unter diesen Rahmenbedingungen als wichtigstes Themenfeld lokalen Protests heraus.<sup>25</sup>

Ein zentrales Instrument städtischer Selbstverwaltung ist der kommunale Haushalt. Die Einnahmen können durch die Stadt nur zu einem kleinen Teil beeinflusst werden. 1992 machten die Steuereinnahmen in Bielefeld bspw. nur 43% aller Einnahmen aus. Der grössere Teil der Einnahmen stammt aus Zuwendungen übergeordneter Körperschaften (von denen wiederum ein bedeutender Teil nur zweckgebunden verwendet werden darf) sowie Gebühren, deren Höhe oft ebenfalls vorgegeben ist. Auch die Steuereinnahmen können nur innerhalb recht enger Grenzen (gegeben vor allem durch die Steuerkonkurrenz zu benachbarten Kommunen) selbst bestimmt werden. Dies gilt für die Gewerbesteuer und die Grundsteuer, die in Bielefeld bspw. 1992 63% der gesamten Steuereinnahmen der Stadt einbrachten. Die restlichen Steuererträge flossen aus der unmittelbaren Beteiligung der Städte und Gemeinden am Aufkommen der Lohn- und Einkommenssteuer in die Stadtkasse. Diese Finanzquelle wurde 1970 eingeführt und auf 14% (seit 1980 15%) des gesamten Aufkommens festgelegt.<sup>26</sup>

In der Finanzierung der Verkehrspolitik blieben die Gemeinden bis Ende der 50er Jahre vollständig auf sich allein gestellt, bzw. von den Einkünften aus der Mineralölsteuer abgekoppelt. Als Resultat hinkte der Ausbau des städtischen Strassennetzes dem überörtlichen Strassennetz oft in krasser Weise hinterher. Dieser Umstand wurde vom Deutschen Städtetag, aber auch von führenden Verkehrsplanern, wiederholt heftig kritisiert, was dazu führte, dass im Strassenbaufinanzierungsgesetz von 1960 der sogenannte „Gemeindepfennig“, ein besonderer Aufschlag auf die Mineralölsteuer, zum Ausbau der gemeindlichen Durchgangsstrassen abgezweigt wurde. Gleichzeitig wurde eine Reihe von Stadtstrassen heraufgestuft, so dass der Bund die Baulastträgerchaft übernahm. Diese Massnahmen konnten allerdings die drängende Enge in den Stadtstrassen nicht wirkungsvoll beheben, wie das berühmte Sachverständigengutachten aus dem Jahre 1964 festhielt.<sup>27</sup> In der Folge wurde 1966 der Anteil der Kommunen am Mineralölsteueraufkommen erhöht und 1967 ausdrücklich auch der ÖPNV mit 40% in die Zweckbindung eingeschlossen. Das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz von 1971 verschob die Gewichte nur unwesentlich (45%) zugunsten des ÖPNV. 1972 wurde die Mineralölsteuer nochmals um 4 Pfennige angehoben, 75% des zusätzlichen Aufkommens wurde für den Stadtverkehr eingesetzt, je zur Hälfte zugunsten des Strassenverkehrs und des ÖPNV.<sup>28</sup> In den 80er

<sup>25</sup> Roth/Wollmann (1994), Nassmacher (1987).

<sup>26</sup> Karrenberg/Münstermann (1994); Statistisches Jahrbuch der deutschen Gemeinden 1993, 401 und 469.

<sup>27</sup> Bericht der Sachverständigenkommission (1964).

<sup>28</sup> Klenke (1995, 63-78).

Jahren wurde der Verteilschlüssel vollständig aufgehoben, d.h. der verkehrspolitische Handlungsspielraum der Länder (und in Nordrhein-Westfalen de facto auch der Gemeinden) erhöhte sich diesbezüglich beträchtlich, die Gelder durften aber weiterhin nur für Investitionen eingesetzt werden.

Insgesamt fördert der Bund Strassenprojekte und Investitionen für Anlagen des ÖPNV mit 60%. Hinzu kommen noch bedeutende Mittel des Landes, so dass die Kommune nur 20%, in einigen Fällen auch nur 10% der Investitionsmittel aufbringen muss. Alle weiteren Kosten (Unterhalt, Personal usw.) müssen weiterhin von der Stadt getragen werden.<sup>29</sup> Bedeutsam ist, dass die städtischen Verkehrsbetriebe in der Regel Teil der Stadtwerke sind und als eigenständige Akteurin (in Bielefeld als GmbH) auftreten. Auch wenn die Stadtwerke bis heute mehrheitlich oder ganz von der Stadt kontrolliert werden, entstehen so geteilte Zuständigkeiten und unterschiedliche Interessenlagen, aber auch die Chance eines für die Allgemeinheit gewinnbringenden Wettbewerbes zwischen Stadt und Stadtwerken im Rahmen von dezentralisierten Kompetenzen innerhalb der städtischen Verkehrsverwaltung.<sup>30</sup>

#### **4 Das Beispiel Bielefeld<sup>31</sup>**

Mit 326'000 EinwohnerInnen (1995) ist Bielefeld auf Platz 18 der grössten Städte Deutschlands. Als Oberzentrum von Ostwestfalen (Nordrhein-Westfalen) wird das Einzugsgebiet der Stadt im Norden von Hannover, im Westen von Münster und im Süden von Hamm und Dortmund begrenzt. Nach der Eingemeindung von 1972 umfasst das Gemeindegebiet 258 km<sup>2</sup>. Über den ganzen Untersuchungszeitraum konnte sich die SPD als stärkste Partei behaupten, in der Regel allerdings recht knapp vor der CDU.

In Bielefeld wurden 1994 59% aller Wege mit dem Auto, 15% mit dem öffentlichen Verkehr, 8% mit dem Fahrrad und 18% zu Fuss zurückgelegt.<sup>32</sup> Damit bewegt sich die Stadt etwa im Mittel der ähnlich grossen deutschen Städte in den alten Bundesländern. Allerdings liegt die Motorisierungsrate mit 485 Pkw/1000 EinwohnerInnen deutlich höher als etwa in Bochum, Wuppertal oder Mannheim. Noch deutlich stärker motorisiert sind die an Bielefeld angrenzenden ländlichen und suburbanen Gemeinden. Folgerichtig weist Bielefeld die höchste Berufseinpendlerrate aller kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens auf (88.6% gemäss Volkszählung 1987).<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> Klewe/Hartwig (1995), Petersen/Schallaböck (1995), 183f., Kolks/Fiedler (1997).

<sup>30</sup> Püttner (1994).

<sup>31</sup> Ausführlicher dazu: Haefeli (1998). Vgl. auch die Anmerkungen dort.

<sup>32</sup> Ingenieurgruppe IVV Aachen (1996).

<sup>33</sup> Eckey (1990, 47).

Kontinuierliche und meist heftige Diskussionen um Verkehrsprobleme prägten die städtische Politik im Bielefeld der Nachkriegszeit. Zentral ist die im Neuordnungsplan von 1950 festgehaltene Entscheidung, die im Krieg weitgehend zerstörte Innenstadt abgesehen vom kleinen Altstadtkern nicht einfach zu rekonstruieren, sondern in einer als zukunftsweisend betrachteten Art und Weise die Strasseninfrastruktur auszubauen: „Manche Städte haben sich gescheut, aus den schicksalhaften Gegebenheiten die Folgerungen zu ziehen, weil sie von der gegenwärtigen Generation Härte und Selbstbescheidung verlangen. Bielefeld hat sich zu der Verantwortung und Verpflichtung der Zukunft gegenüber bekannt.“<sup>34</sup> Nicht zuletzt aufgrund der Überschätzung des Durchgangsverkehrs wurde dabei einem Gerüst von stadtautobahnähnlichen, anbaufreien Strassenzügen der Vorzug gegeben.<sup>35</sup> Konkrete Vorstellungen zur zukünftigen Ausgestaltung des öffentlichen Verkehrs, damals zusammen mit dem Fahrrad immer noch das Rückgrat des Stadtverkehrs, fehlten in dieser Phase völlig. Die Entscheidung von 1955 zur Beibehaltung des im innerdeutschen Vergleich mittelgrossen Strassenbahnnetzes war nicht in erster Linie mit dem Willen zur Förderung dieses Verkehrsmittels verbunden, sondern beruhte auf finanziellen Erwägungen, welche eine Umstellung auf einen Busbetrieb angesichts bereits getätigter Investitionen als nicht ratsam erscheinen liessen.

Aufgrund der günstigen Wirtschaftsentwicklung wies die Stadt in den 50er Jahren gegenüber den meisten Städten in Nordrhein-Westfalen einen deutlichen Vorsprung in der Motorisierung auf. Dies führte zu einer konstanten Überlastung des damaligen Strassennetzes, welche sich besonders am Nadelöhr des zentralen gelegenen Jahnplatzes auswirkte.<sup>36</sup> In einer weit über

EinwohnerInnen	326'000
Beschäftigte	159'000
Schulplätze	37'700
Studienplätze	24'800
Motorisierungsgrad (Pkw pro 1000 E.)	485
Beförderungsfälle im ÖPNV	31.9 Mio.
Kostendeckungsgrad des ÖPNV	44%
Modal Split (ohne Durchgangsverkehr, Wege werktags)	zu Fuss: 18%, Rad: 11%, ÖPNV: 15%, Auto: 59%

*Tabelle 1: Eckdaten zum Verkehr in Bielefeld 1994. Quellen: IVV Aachen 1997, Stadtwerke Bielefeld.*

Bielefeld hinaus als zukunftsweisend wahrgenommenen Umgestaltung dieses Platzes wurde deshalb 1957 der Fussgängerverkehr in einen als Einkaufsstrasse konzipierten Tunnel verbannt.

<sup>34</sup> Ist nichts geschehen? Bielefeld 1945-1952, 5.

<sup>35</sup> Ist nichts geschehen? Bielefeld 1945-1952, 8.

<sup>36</sup> Am Jahnplatz wurden schon 1950 zwischen 7 und 19 Uhr 22'000 Fahrzeuge gezählt. Vgl. Tiefbauamt Bielefeld (1975, 1).

Für weitere grossangelegte Strassenneubauten fehlte aber in den 50er Jahren das Geld, zumal die Prioritäten bei Wiederaufbau und Wohnungsbau lagen.

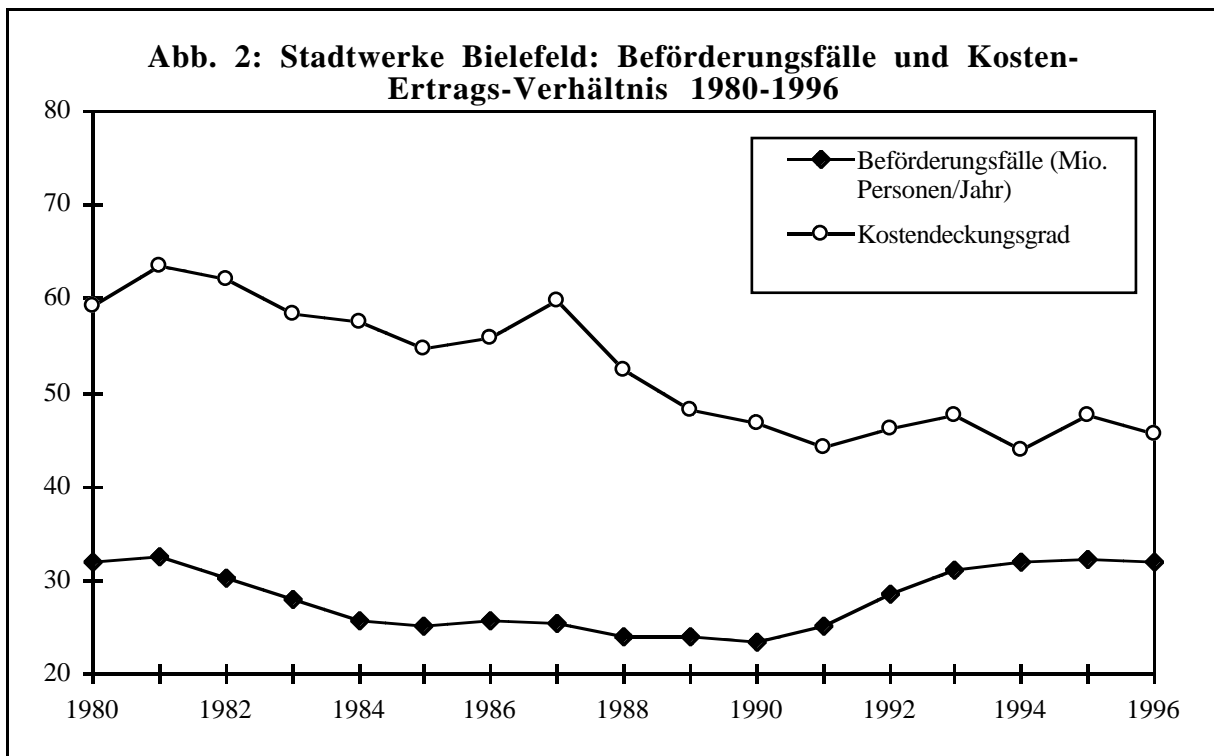
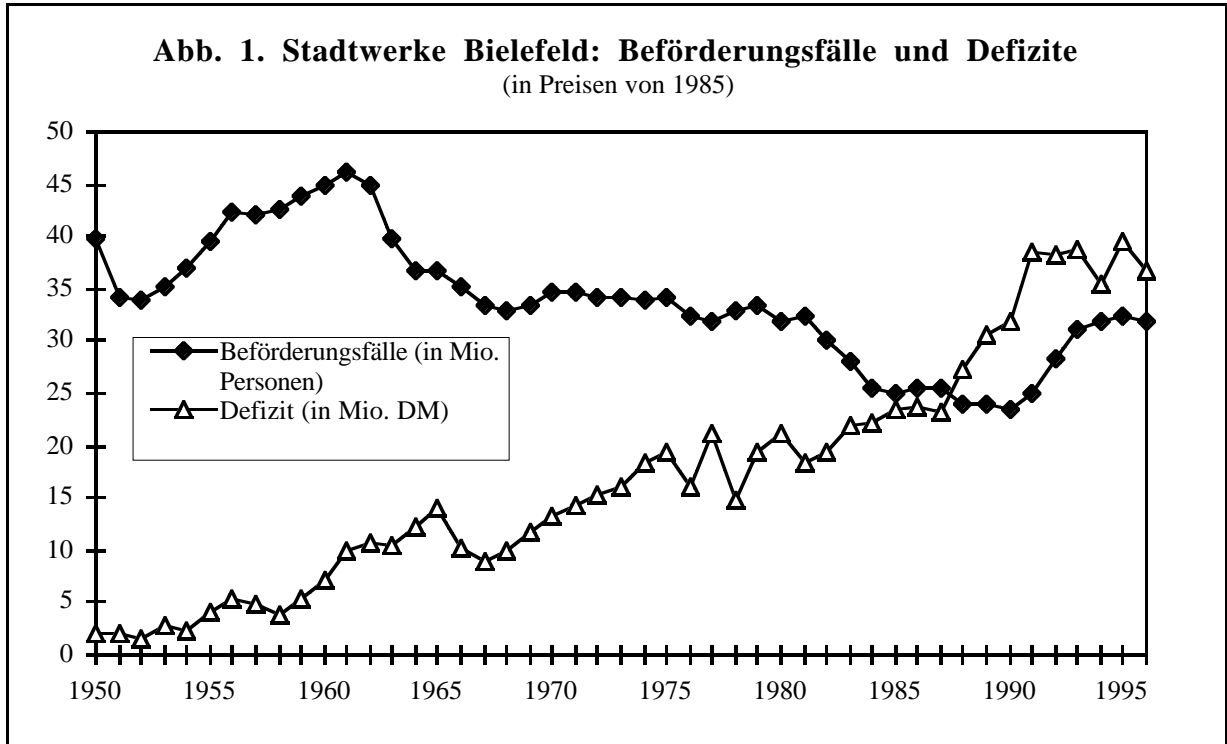
Gegen Ende der 50er Jahre hat sich in Bielefeld die Vorherrschaft des Autos endgültig durchgesetzt. Die 60er Jahre wurden dann zum Jahrzehnt des Strassenbaus und der Strassenplanung. Den abschliessenden Höhepunkt dieser Phase bildete der 1971 vorgelegte Generalverkehrsplan, der bezüglich Stadtautobahnen noch weit über die bereits bestehenden Pläne hinausging, sowie der parallel dazu erarbeitete Flächennutzungsplan. Darin wurde der ganze Kreis, also das heutige Stadtgebiet, in die Planung einbezogen. Für das Jahr 2000 wurde ausgegangen von 360 Pkw/1000 (1995: 484), von 480'000 Einwohnern (1995: 323'952) und 250'000 Arbeitsplätzen (1995: 130'558).<sup>37</sup> Wie in den meisten Prognosen aus den 60er Jahren wurde die Motorisierung stark unter- und die demographische und wirtschaftliche Entwicklung ebenso stark überschätzt. Insgesamt wurde damit das künftige Verkehrsaufkommen eher überschätzt. Im Bereich des ÖPNV wurde die Notwendigkeit des Stadtbahnbaus bejaht.<sup>38</sup>

Zwar wurde bis heute nur ein relativ kleiner Teil der neu geplanten Strassen realisiert, zwei in dieser Zeit in Angriff genommene Grossprojekte schufen jedoch Sachzwänge, die der Verkehrsentwicklung der kommenden Jahrzehnte den Stempel aufdrückten und die Handlungsspielräume der Stadt heute entscheidend einschränken: Um am Jahnplatz noch mehr Platz für den Autoverkehr zu schaffen, entschloss sich die Stadt 1966 zur unterirdischen Führung der Strassenbahn auf einer ersten, 700m langen Tunnelstrecke. Insgesamt sind 4.75 km Tunnelstrecke vorgesehen, welche kaum vor dem Jahr 2000 fertiggestellt sein werden. Die Investitionskosten werden sich auf mindestens 500 Mio. DM belaufen, dazu kommen jährliche Unterhaltskosten in der Höhe von einigen Mio. DM (vgl. unten). Als zweites Projekt wurde Mitte der 60er Jahre die „Ostwestfalendamm“ genannte Stadtautobahn in Angriff genommen. Als ebenfalls etwa 500 Mio. DM teurer Torso endet der Ostwestfalendamm heute mitten in der Innenstadt. Entscheidend gefördert wurden diese Projekte eindeutig durch die Förderpolitik von Bund und Land (vgl. oben Kapitel 3).

---

<sup>37</sup> Generalverkehrsplan Bielefeld 1971, 31f.

<sup>38</sup> Generalverkehrsplan Bielefeld 1971, 60.





Die Zeit nach 1970 ist gekennzeichnet durch eine heftige Repolitisierung des Verkehrs. Wie überall in Westeuropa wurde auch in Bielefeld um 1970 als Folge der plötzlich in Gang gekommenen Umweltdebatte das Auto zunehmend kritisch betrachtet. Neu war das Aufkommen von Bürgerinitiativen, die Expertenurteile nicht mehr unhinterfragt akzeptierten und sich zunehmend gegen die verkehrsbedingten Belastungen zur Wehr setzten.<sup>39</sup> Die Planer reagierten recht hilflos und teilweise arrogant auf diese neue Form des Widerstands, immer aber unterschätzten sie das Potential der Bürgerinitiativen. Dasselbe gilt für die etablierten Parteien, welche den Motorisierungskonsens bisher im Grunde gemeinsam getragen hatten.

Die neue autokritische Bewegung konnte sich aufgrund ihrer starken Verwurzelung im Bildungsbürgertum medial von Anfang an überdurchschnittlich gut artikulieren, arbeitete mit eigenen Gutachtern, ja formulierte gar eigene Alternativen zu den „berühmten“ GVPs.<sup>40</sup> Am effektivsten trat sie jedoch auf der Strasse auf. Die Bewegung erreichte den Verzicht auf die sofortige Realisierung verschiedener Strassenbaumassnahmen und die Verkehrsberuhigung einiger Strassenzüge. Weiter trug sie entscheidend dazu bei, dass der Verkehrsdezernent seinen Posten verlassen musste. Es waren auch vor allem Verkehrsfragen, welche 1979 zur Bildung der „Bunten Liste“ (heute: „Bündnis 90/Die Grünen“) als neuer politischer Kraft führten. In den Wahlen von 1979 eroberte diese Gruppierung auf Anhieb vier Sitze (5.6% der Stimmen) im Stadtparlament und bildet heute zusammen mit der SPD eine „rotgrüne“ Regierung. Trotzdem darf die Bewegung in ihrer Wirkung nicht überschätzt werden: Weder konnte sie die weitere Zunahme der Motorisierung aufhalten oder auch nur entscheidend verlangsamen, noch gelang es ihr, einen neuen Aufschwung des ÖPNV zu bewirken.

Die jüngste Vergangenheit brachte auch in Bielefeld eine enorme Verknappung der finanziellen Ressourcen als Folge von Rezession und deutscher Einheit. Die Arbeiten zum „Gesamtverkehrsentwicklungsplan“ (GVEP) genannten Verkehrskonzept wurden 1996 abgeschlossen.<sup>41</sup> Erstmals wurde den Planern politikseitig eine empirisch überprüfbare Zielsetzung vorgegeben: Gemäss Ratsbeschluss von 26.1.1995 sollte das Verhältnis der Wege zwischen MIV und Umweltverbund (ÖPNV, Rad und Fussgänger) bis 2005 40:60 betragen.<sup>42</sup> 1994 hatte der MIV noch einen Anteil von 59%, mit zunehmender Tendenz. Der GVEP kommt allerdings zum Schluss, dass die Umsetzung dieses Auftrages in den nächsten Jahren aufgrund der prekären finanziellen Situation der Stadt und der geringen Akzeptanz von Restriktionen im Bereich der Autonutzung nicht gelingen dürfte.

---

<sup>39</sup> Die erste grössere Protestbewegung entstand im Sommer 1971 im Westen Bielefelds, als bekannt wurde, dass für die neue Trasse der Landesstrasse 785 Gebäude, die erst im Rohbau fertig waren, wieder abgerissen hätten werden müssen (Neue Westfälische Zeitung 17. 7. und 11. 8.). Bereits 1969 hatte sich im Zusammenhang mit den jahrelangen Auseinandersetzungen um den Flughafen Nagelsholz ausserhalb des damaligen Stadtgebietes eine Protestbewegung gebildet.

<sup>40</sup> Alternatives Verkehrskonzept für Bielefeld 1981.

<sup>41</sup> Ingenieurgruppe IVV Aachen (1996).

<sup>42</sup> Ingenieurgruppe IVV Aachen (1996).

## 5 Vorgehen bei der Haushaltsanalyse

Die Analyse eines städtischen Haushaltes bezüglich der Verkehrseinnahmen und -ausgaben wirft methodisch einige Probleme auf:<sup>43</sup>

- Die Verkehrseinnahmen und -ausgaben müssen in einer ganzen Reihe von Haushaltskonten zusammengesucht werden. Welcher Posten wie stark einbezogen werden soll bleibt letztlich ebenso diskutierbar wie die Aufteilung der eruierten Kosten auf die einzelnen Verkehrsmittel.
- Von 1972 auf 1973 veränderte sich die Haushaltsführung der Stadt Bielefeld grundlegend. Zusätzlich zur Verdoppelung der Bevölkerung durch die Gebietsreform wurde die neue Haushaltsführung mit getrennten Verwaltungs- und Vermögensrechnungen eingeführt. Insgesamt verdreifachten sich die Ausgaben der Stadt beinahe, weshalb direkte Vergleiche nicht möglich sind. Die Jahre 1971 und 1972 konnten aufgrund der sich im Haushalt niederschlagenden Unsicherheiten während der Eingemeindungsphase nicht einbezogen werden. Damit entsteht eine Datenlücke gerade in den sehr wichtigen frühen 70er Jahren.
- Das Haushaltsjahr 1960 umfasste einer Umstellung des Stichtages wegen nur 9 Monate.
- Der öffentliche Verkehr fällt zu weiten Teilen in den Zuständigkeitsbereich der Stadtwerke GmbH. Die Stadtwerke sind bis heute zwar im Besitz der Stadt, führen aber eine eigene Rechnung und sind insbesondere in der Lage, Defizite im Verkehrsbereich mit den Überschüssen in anderen, bislang monopolistisch betriebenen Bereichen verrechnen zu können.
- Die Stadtwerke Bielefeld konnten für die Zeit ab 1950 lediglich die Defizite des Verkehrsbereiches, nicht aber die Höhe der Ausgaben zur Verfügung stellen. Deshalb konnte überall dort, wo die Ausgaben der Stadtwerke einfließen, nur Angaben über den Zuschussbedarf gemacht werden. Die vollständigen Angaben über Einnahmen und Ausgaben standen ab 1980 zur Verfügung. Für diese Zeit können Angaben über den Kostendeckungsgrad in diesem Bereich gemacht werden.
- Die Autobahnen auf Stadtgebiet werden - soweit nicht die Stadt Baulastträger ist (wie beim grössten Teil des Ostwestfalendamms) - aufgrund der akteurorientierten Perspektive aus der Betrachtung ebenso ausgeschlossen wie die Deutsche Bahn.

---

<sup>43</sup> Vgl. zur Methodik auch: Forschungsverbund CITY:mobil (1997).

*Das Vorgehen im Einzelnen (vgl. Abbildung 3):*

Die Stadt und Stadtwerke wurden zuerst als selbständige Akteure betrachtet. Die Einnahmen und Ausgaben der Stadt wurden nach dem Kriterium strassen- oder schienenverkehrsbezogen getrennt ausgewiesen. Für die Stadtwerke erfolgte die Aufteilung der Zuschüsse nach dem Kriterium der ÖPNV- (also öffentlicher Schienen- und Strassenverkehr) bzw. MIV-Bezogenheit (vgl. Kapitel 6). Im nächsten Schritt wurde die Summe der Zuschüsse dieser beiden Akteure ermittelt. Darauf wurden diese Zuschüsse in einem pragmatischen Vorgehen (vgl. Kapitel 6) auf die einzelnen Verkehrsträger verteilt. Schliesslich wurden für das Stichjahr 1991 auch die Schattensubventionen bzw. (je nach Terminologie) die externen Kosten abgeschätzt.

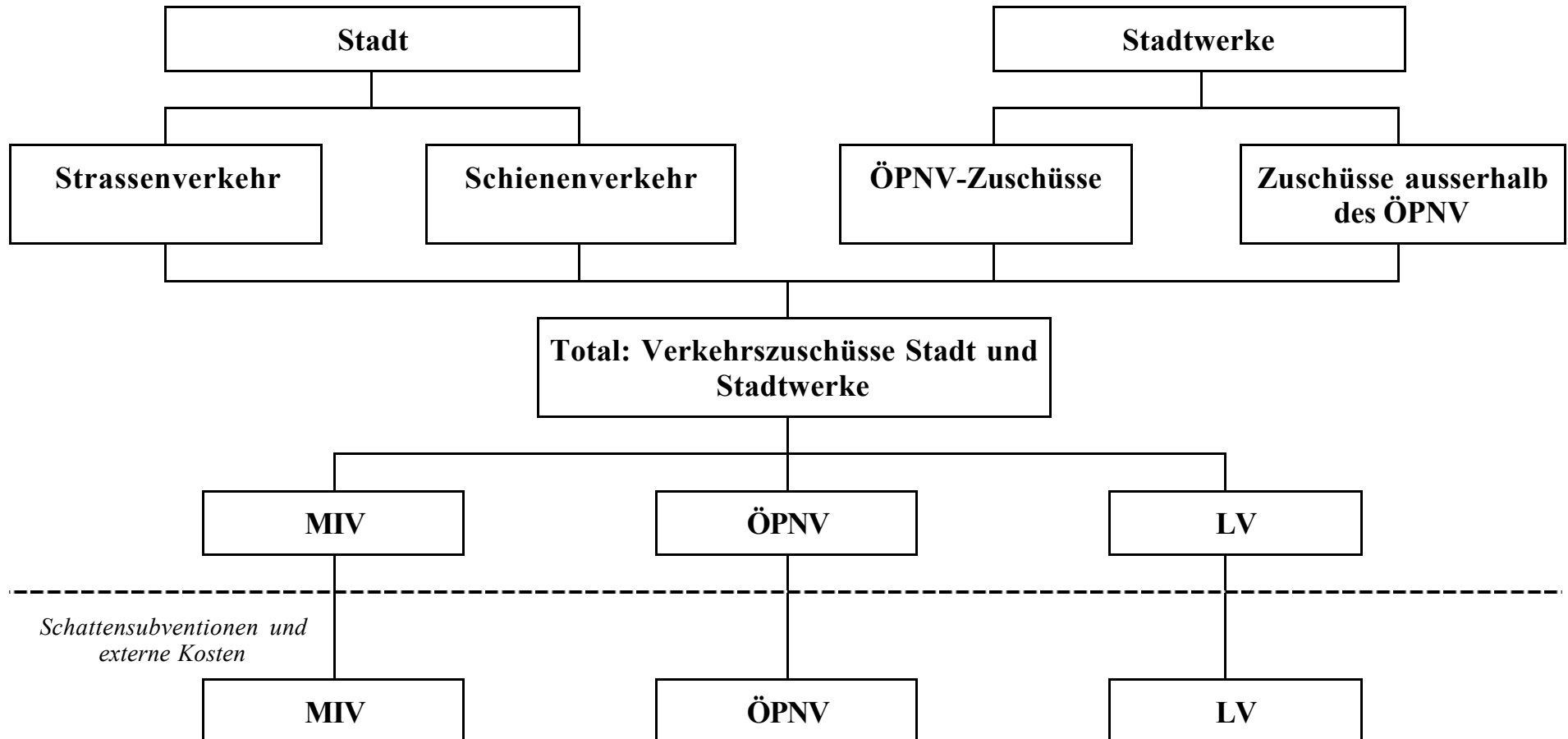
Einbezogen wurden für die Zeit bis 1970 folgende Konten:

21	Strassenverkehrsamt und Kfz-Zulassungsstelle
611	Städtebau und -planung (50% bzw. 25%)
65	Strassen, Wege, Brücken und sonstiger Tiefbau
652	Verkehrsplanung (ab 1958)
701	Strassenbeleuchtung (80%)
702	Stadtentwässerung (10%)
703	Strassenreinigung (80%)
752	Anlage für ruhenden Verkehr auf dem Kesselbrink

Beim Konto 611 Städtebau und -planung wurden für die Zeit bis 1957 50% der Einnahmen/Ausgaben dem Verkehr belastet, weil die Verkehrsplanung einen grossen Teil der Arbeit dieser Abteilungen ausmachte. Nach der Gründung einer eigenständigen Abteilung Verkehrsplanung 1958 wurden noch 25% der Einnahmen/Ausgaben berechnet. Der verkehrsbezogene Anteil der Konten Strassenbeleuchtung und Strassenreinigung wurde mit je 80% beziffert, derjenige der Stadtentwässerung mit 10%. Nicht berücksichtigt, da schwer ausweisbar, ist der verkehrsbezogene Anteil der Einnahmen/Ausgaben für Polizei, Fuhrpark und Bauverwaltung.

**Abb.: 3 Einnahmen und Ausgaben aus dem Verkehr im Haushalt der Stadt Bielefeld**

*Im Haushalt ausgewiesene Kosten*



Ab 1973 wurden folgende Konten einbezogen:

1110	Strassenverkehrsamt und Kfz-Zulassungsstelle
6020	Tiefbauverwaltung
6021	Verkehrsplanung
6100	Stadtplanung (25%)
6300	Gemeindestrassen
6500	Kreisstrassen
6600	Bundes- und Landesstrassen
6700	Strassenbeleuchtung (80%)
6750	Strassenreinigung (80%)
6800	Parkeinrichtungen, Parkuhren
7000	Stadtentwässerung (10%)
8200	Stadtbahn

Grundsätzlich handelt es sich hier um eine Einnahmen-Ausgaben-Rechnung, bei der zwischen Investitionen und Betriebskosten nicht unterschieden wird (weil dies aufgrund der Haushalte nur teilweise möglich wäre). Diese Rechnungsweise darf nicht verwechselt werden mit einer betriebswirtschaftlichen Gesamtkostenrechnung, wie sie das DIW in seiner Wegekostenrechnung vornimmt.<sup>44</sup> Bei den angegebenen Werten dürfte es sich aufgrund der erwähnten Unvollständigkeits der Haushaltsanalyse sowie aufgrund der vorsichtigen Einschätzungen um die untere Grenze der tatsächlichen Kosten handeln. Sämtliche Kosten wurden in Preisen von 1985 angegeben.

## 6 Verkehrsbezogene Ausgaben im Haushalt von Bielefeld

### 6.1 Strassenverkehrsbezogene Ausgaben

Zu den strassenverkehrsbezogenen Ausgaben, wie sie in den Abbildungen 4 und 5 und den Tabellen A1 und A2 dargestellt sind, wurden alle Ausgaben ausser den in Abschnitt 6.2 erwähnten Kosten gezählt.

Es scheint auf den ersten Blick, dass zwischen 1950 und 1990 die strassenverkehrsbezogenen Verkehrsausgaben relativ konstant ungefähr einen Zehntel des gesamten Budgets ausmachten. Bei genauerem Hinsehen zeigt sich dann allerdings, dass die Ausgaben für die Strasse bis 1970 deutlich schneller wuchsen als der gesamte Haushalt: Vergleicht man den Durchschnitt des Jahrfünfts 50-54 mit demjenigen von 66-70, so ergibt sich für den Verkehr ein Wachstum von

---

<sup>44</sup> In der betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung werden im Gegensatz zur Ausgabenrechnung die Investitionskosten über die wirtschaftliche Nutzungszeit verteilt. Vgl. Enderlein/Kunert (1990, 14).

ca. 450% während der Haushalt nur um ca. 210% wuchs. Ab ungefähr 1990 sank der Anteil dieser Ausgaben am gesamten Haushalt deutlich auf ca. 7% im Durchschnitt der Jahre 1991-94.

Der Kostendeckungsgrad der strassenverkehrsbezogenen Ausgaben wuchs kontinuierlich von 16% (ø50-54) auf 43% (ø66-70) und 85% (ø90-94) (vgl. Abbildungen 6 und 7). Mit Abstand die wichtigste Einnahmequelle bildeten die Zuschüsse von Bund und Land. Da diese Zuschüsse in der Regel als Investitionsbeiträge an konkrete Projekte gebunden waren, welche den verkehrspolitischen Zielen dieser übergeordneten Ebenen entsprechen mussten, nahm die Abhängigkeit von fremden Entscheiden im Laufe der Zeit stark zu. Zudem setzte die Zusprache von Bundes- und Landesgeldern meist eine Finanzierungsbeitrag der Gemeinde voraus, so dass auch ein grosser Teil der kommunalen Gelder de facto nur noch dort investiert wurde, wo in erster Linie Bund und Land mitfinanzierten.

## **6.2 Schienenverkehrsbezogene Ausgaben**

Zu den schienenverkehrsbezogenen Ausgaben wurden je 10% der verkehrsbezogenen Kosten für die Konten Verkehrsplanung (bis 1957: Stadtplanung), Strassenbeleuchtung und -reinigung gezählt. Die Kosten für die Stadtbahntunnel wurden zu 90% dem MIV angelastet, weil der Bau dieser Stadtbahntunnel eindeutig als Beitrag zur Entmischung der Verkehrsarten gedacht war und in erster Linie zusätzliche Flächen für den MIV freimachen sollte (vgl. oben Kapitel 5).<sup>45</sup> Die Vorteile der Bielefelder Stadtbahntunnel für den ÖV sind denn auch umstritten. Insbesondere dürfte die grössere Geschwindigkeit und verbesserte Pünktlichkeit der Stadtbahn gegenüber der Strassenbahn durch längere, unattraktive und teilweise gefährliche Anmarschwege zu den Haltestellen wieder wettgemacht worden sein.<sup>46</sup> Darüber hinaus lassen sich Beschleunigung und grössere Pünktlichkeit der Strassenbahn auch oberirdisch und mit vergleichsweise kleinen Investitionen erreichen.<sup>47</sup> Die Vorteile dieser Investitionen für den MIV sind dagegen unstrittig.

Es muss allerdings unbedingt betont werden, dass diese Beurteilung der Stadtbahninvestitionen nur für die spezifische Situation in Bielefeld Geltung beansprucht. Insbesondere in grösseren Städten können unterirdische Verkehrswege durchaus auch aus der Sicht eines attraktiven ÖPNV unabhängig von der Situation des MIV Sinn machen.<sup>48</sup> Insgesamt ergeben sich Werte von ca. 5% der strassenverkehrsbezogenen Kosten, welche erst zusammen mit den Ausgaben der Stadtwerke sinnvoll interpretiert werden können.

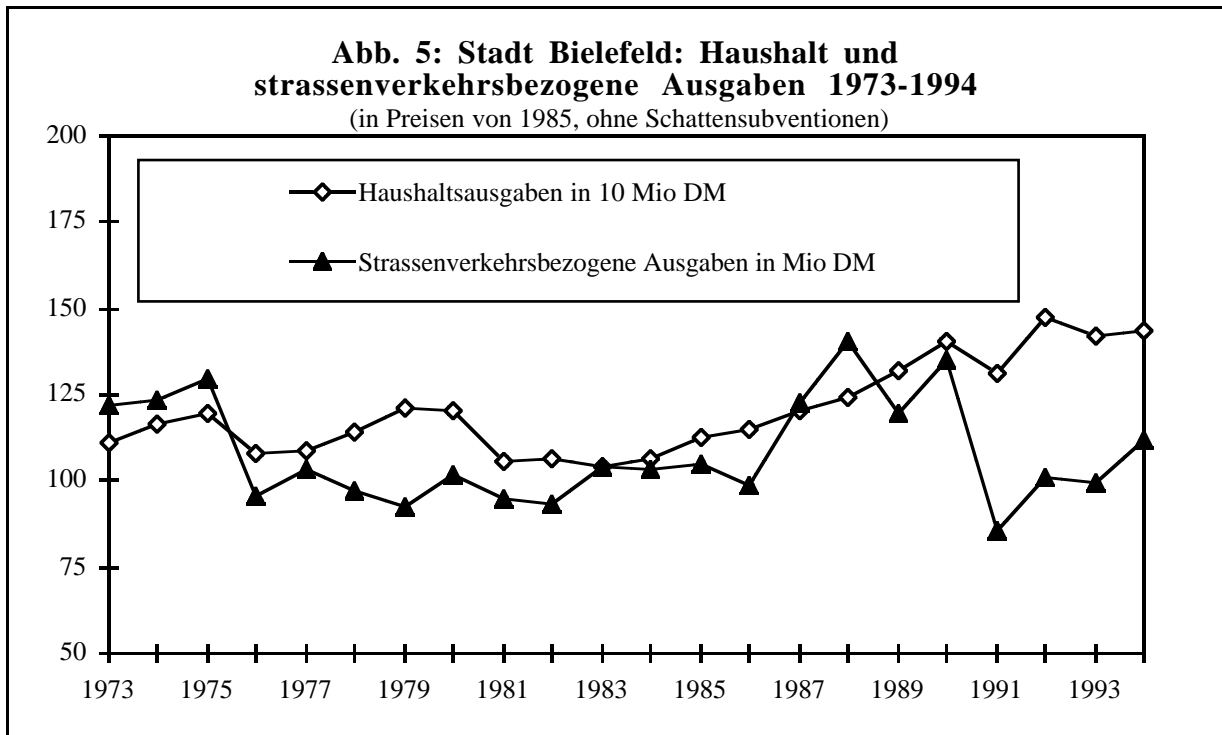
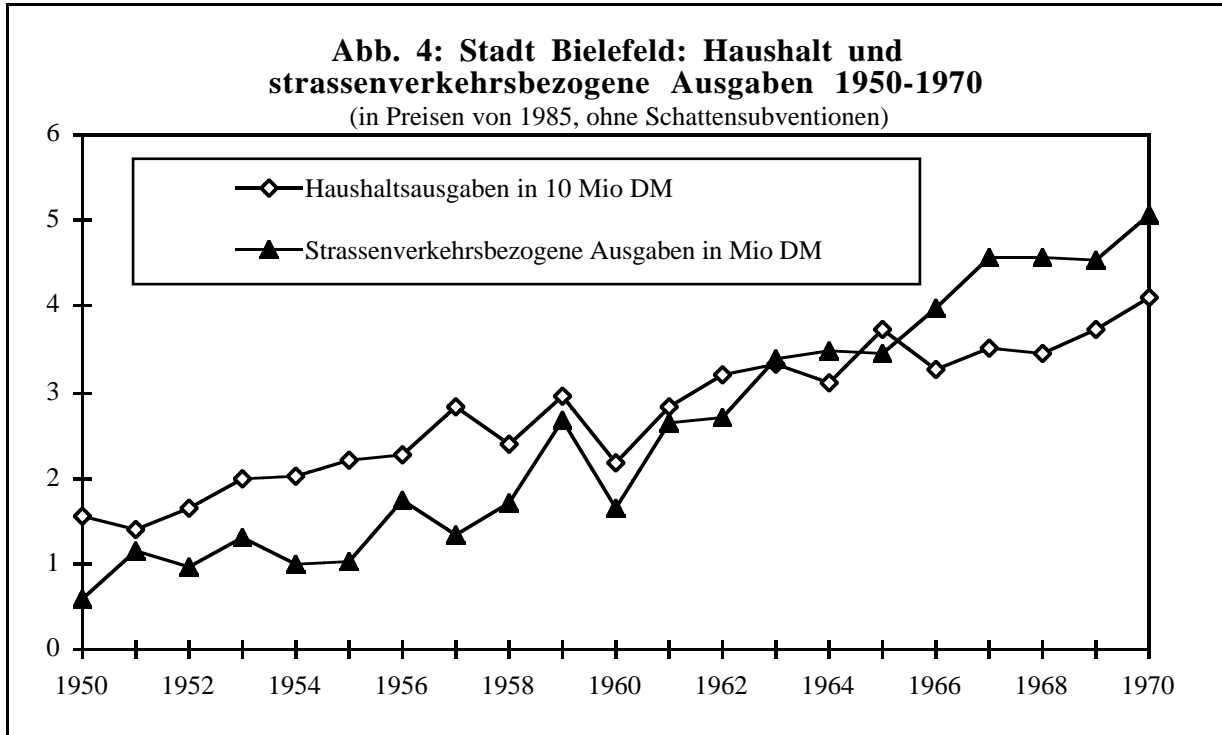
---

<sup>45</sup> Der Stadtbahnbau wurde von den Planern auch ganz explizit so gerechtfertigt. Vgl. etwa: Westfälische Zeitung 22.1.1965 und Freie Presse 27.1.1966. Bereits 1962 wurde in einem Gutachten zuhanden der Verkehrsabteilung der Stadtverwaltung ähnlich argumentiert: „Logische Konsequenz (...) wäre die Übernahme der Anlagekosten für eigene Bahnkörper und Gleisverlegungen in den Strassenbausetat, da sie nur Vorteile für den allgemeinen Verkehrsablauf, keine wirtschaftlichen Vorteile für die Stadtwerke erbringen“ (Gutachten Thiemer 1962).

<sup>46</sup> Frenz (1981).

<sup>47</sup> Vgl. zum Beispiel Zürich: Hüsler (1994) und Blanc (1993).

<sup>48</sup> Petersen/Schallaböck, (1995, 186).



## 7 Verkehrsbezogener Zuschussbedarf der Stadtwerke

### 7.1 Zuschüsse im Bereich des ÖPNV

Zu diesen Zuschüssen wurden die gesamten Zuschüsse der Verkehrsabteilung der Stadtwerke abzüglich der unter 7.2 erwähnten Zuschüsse gezählt (vgl. Abbildung 1 und Tabelle A3).

### 7.2 Zuschüsse ausserhalb des Bereiches des ÖPNV

Den Stadtwerken entstehen vor allem in zwei Bereichen Kosten, welche hier nicht dem ÖPNV angelastet werden: Beim Unterhalt der Stadtbahntunnel und durch erhöhte Kosten aufgrund von Verkehrsbehinderungen. Für den Unterhalt der Stadtbahntunnel wurden für 1971-1990 jährlich 0.5 Mio. DM (Tunnelstrecke 700m) und ab 1991 4 Mio. DM (Tunnelstrecke 4.75 km) eingesetzt.<sup>49</sup>

Schwierig abzuschätzen sind die Kosten für Verkehrsbehinderungen. Apel spricht für das Rechnungsjahr 1985 in Berlin von etwas über 10% der gesamten Kosten des ÖPNVs.<sup>50</sup> Für Bielefeld wurde davon ausgegangen, dass sich die Verbesserungen des Strassennetzes und die Zunahme des MIV bis 1990 in etwa aufgehoben haben. Für diese Jahre wurden 10% der Kosten eingesetzt. Nach 1990 ermöglichte die zunehmende Bevorrechtigung des ÖPNV eine Halbierung dieses Satzes auf 5%. Da in Städten der Grössenordnung Bielefelds der MIV einen viel grösseren Anteil am Modal Split besitzt als dies in Berlin der Fall ist, dürften diese Werte eine untere Grenze darstellen.

## 8 Verkehrsbezogene Zuschüsse von Stadt und Stadtwerken

Die verkehrsbezogenen Zuschüsse zeigen auf, wo Stadt und Stadtwerke eigene, nicht durch verkehrsbezogene Einnahmen gedeckte Mittel einsetzen.

### 8.1 Aufteilung nach Verkehrsmitteln

Zu den Kosten des ÖPNV wurden sämtliche in den Abschnitten 6.2 und 7.1 erwähnten Kosten gezählt. Weiter wurden 5% der strassenverkehrsbezogenen Kosten gemäss Abschnitt 6.1 einbezogen, da ja die Busse des ÖPNV die Strassen mitbenutzen. Für den Fuss- und Radverkehr wurden für die Jahre 1950-1979 2.5% der in Abschnitt 6.1 erwähnten Kosten eingesetzt. Aufgrund der zunehmenden Zuschüsse für Verkehrsberuhigung und zur Förderung des Radverkehrs wurde dieser Ansatz ab 1980 auf 5% verdoppelt. Dem MIV zugeordnet wurden sämtliche weiteren Kosten (vgl. Abbildungen 8 und 9 sowie Tabellen A4 und A5), was einer ver-

---

<sup>49</sup> Burmeister (1994).

<sup>50</sup> Apel (1989).



gleichsweise zurückhaltenden Zurechnung entspricht.<sup>51</sup> Auf eine Darstellung der vergleichsweise unerheblichen Kosten für den Rad- und Fussverkehr wird im folgenden verzichtet.

Zwischen 1950 und 1970 setzte die Stadt eindeutig ein Schwergewicht auf die Förderung des MIV. Im Mittel der Jahre 1950-54 lag das Verhältnis MIV-Förderung/ÖPNV-Förderung bei etwa 3:1. Die wachsenden Defizite des ÖPNV banden dann in den 60er Jahren mehr Gelder, doch im Mittel der Jahre 1966-70 lag das Verhältnis noch immer bei 2:1 zugunsten des MIV.

Die Rezession der 70er Jahre brachte einen eigentlichen Einbruch der städtischen Zuschüsse zugunsten des MIV. Erst nach 1985 stiegen die Zuschüsse wieder leicht an, die hohen Werte der frühen 70er Jahre wurden jedoch nicht mehr erreicht. Gleichzeitig wuchsen aufgrund der steigenden Defizite des Verkehrsbereichs der Stadtwerke die Zuschüsse zum ÖPNV kontinuierlich. Im Mittel der Jahre 1990-94 ergab sich so in Umkehrung der Entwicklung bis 1970 ein Verhältnis MIV-Förderung/ÖPNV-Förderung von etwa 1:2.5.

## 9 Die Rolle von Schattensubventionen bzw. externen Kosten<sup>52</sup>

Schattensubventionen sind häufig abhängig von der Gesetzgebung der übergeordneten staatlichen Ebenen und können von der Stadt als Akteurin deshalb nicht direkt beeinflusst werden. Trotzdem sollte die Stadt Schattensubventionen in die Betrachtung einbeziehen, ist doch damit eine Verzerrung der Handlungsoptionen verbunden. Denn die Schattensubventionen kommen - wie zu zeigen sein wird - in erster Linie dem MIV zugute.

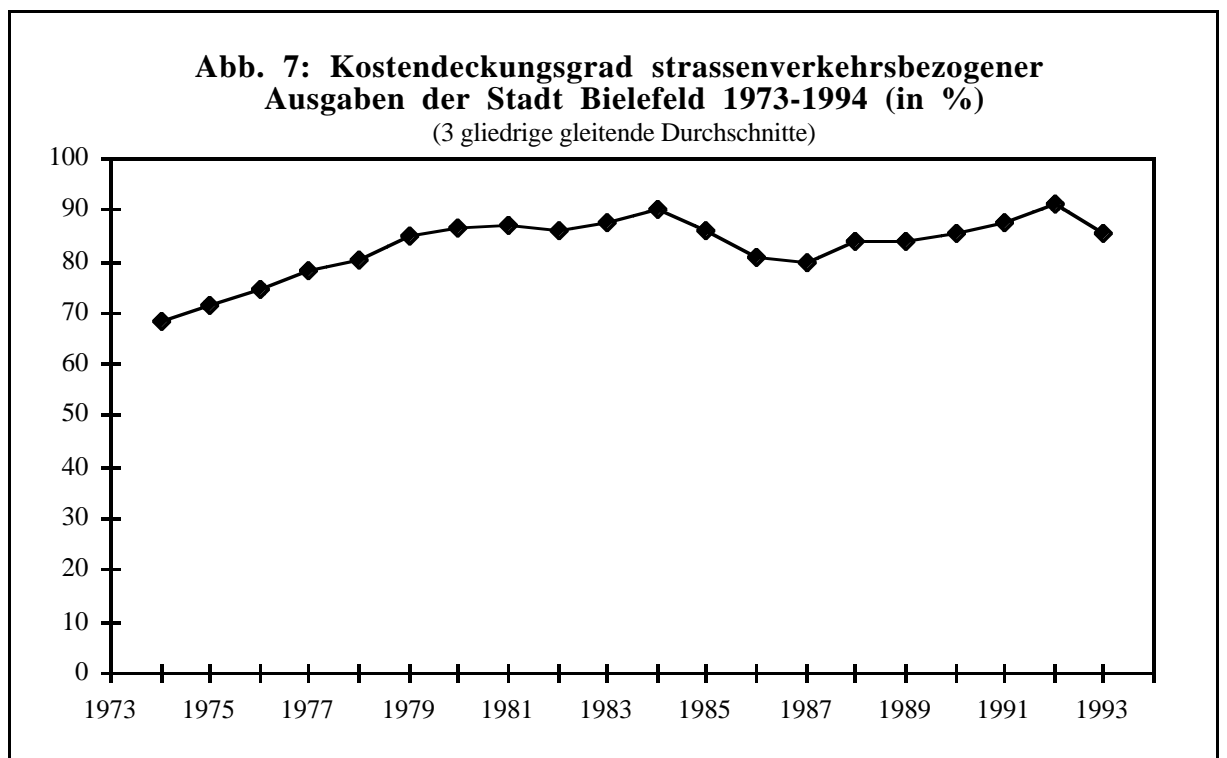
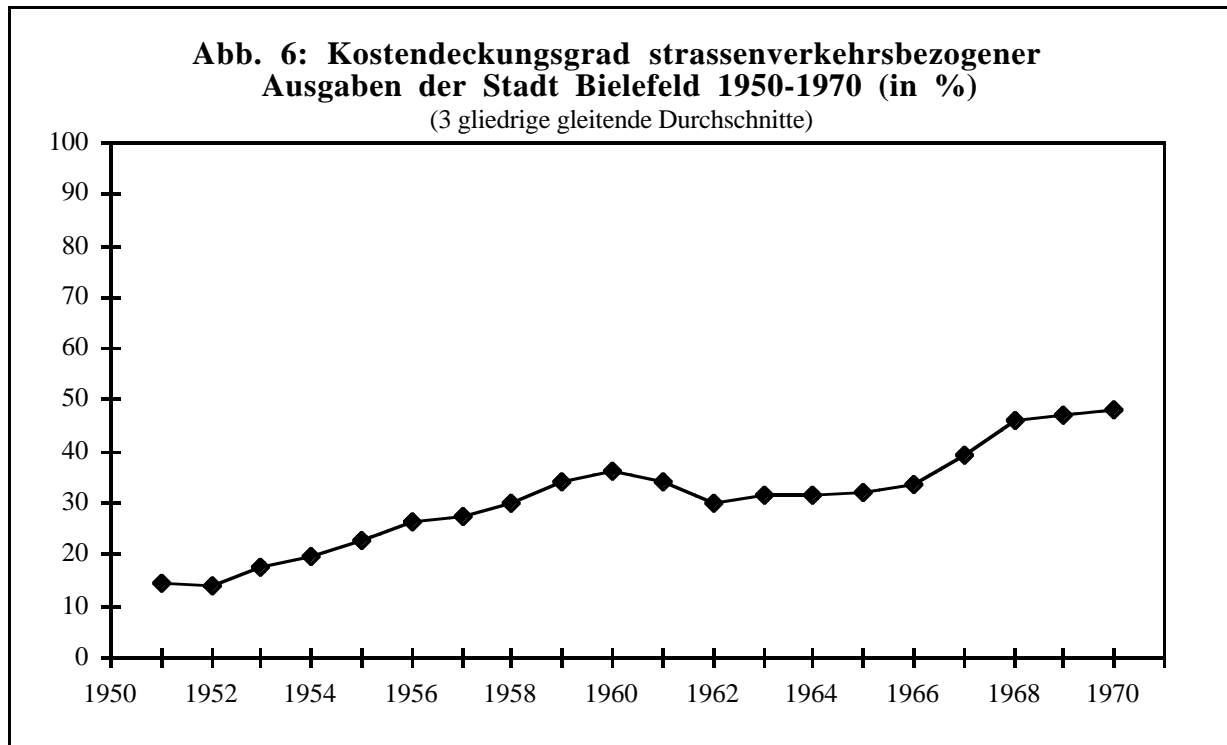
Externe Kosten lassen sich grundsätzlich immer nur unvollständig bilanzieren: Beispielsweise tendieren die Kosten einer Klimakatastrophe gegen einen unendlich hohen Wert, so dass - mathematisch korrekt - das gleiche auch für den Verkehrsanteil gelten muss. Im Sinne einer pragmatischen Annäherung ist es für eine effizienzorientierte und zukunftsfähige Verkehrspolitik dennoch wichtig, zumindest die einigermaßen quantifizierbaren Aspekte in die Betrachtung einzubeziehen.

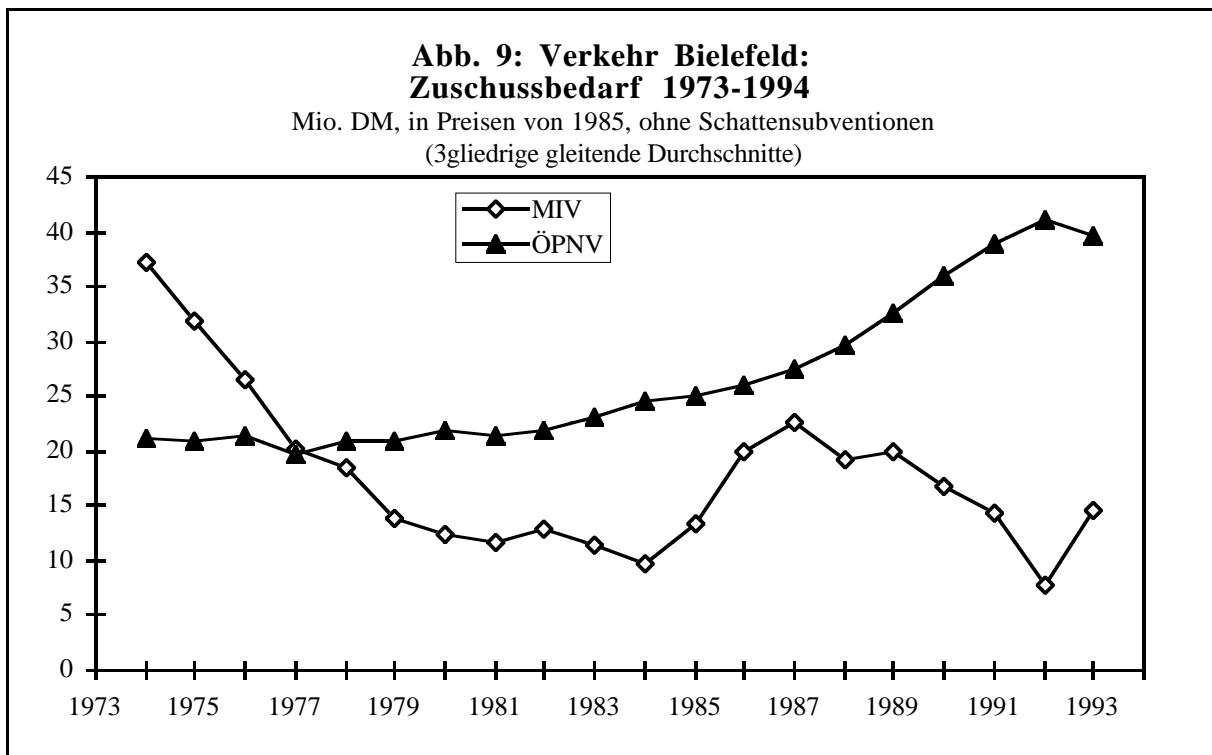
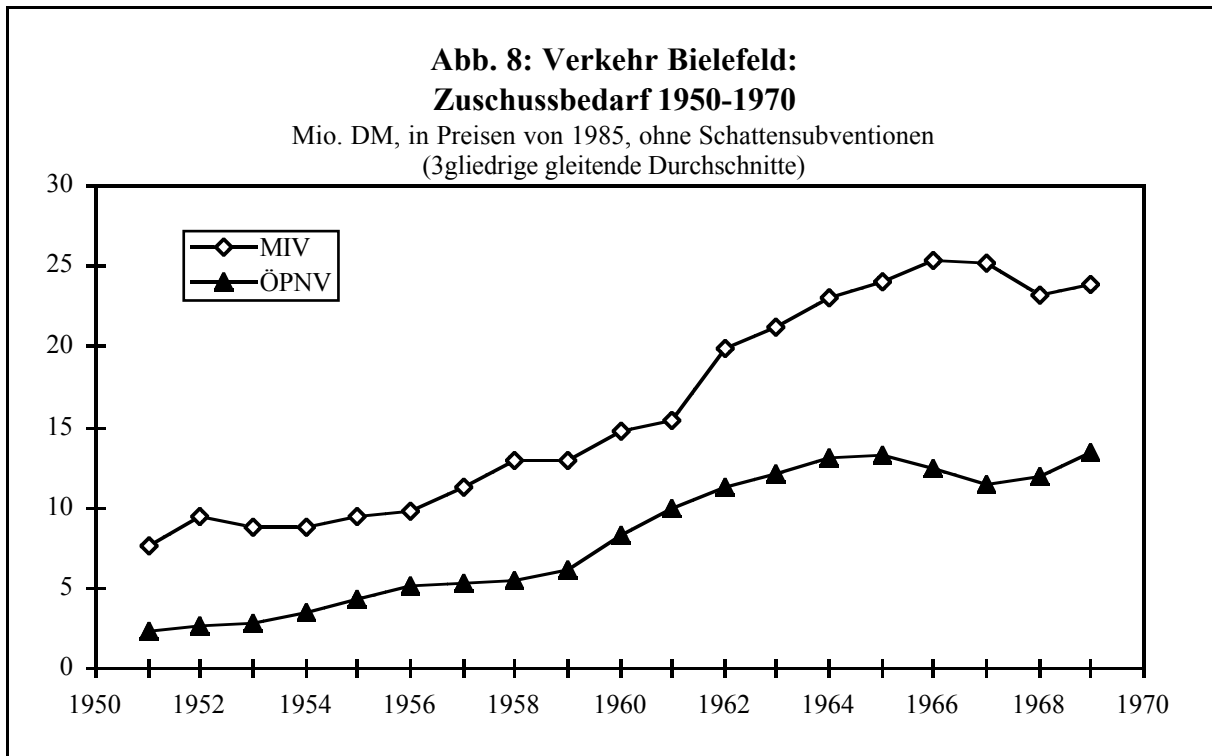
Eine grosse Zahl schwerwiegender methodischer Probleme handelt sich ein, wer die Entwicklung von externen Kosten und Schattensubventionen über längere Zeiträume festmachen will. Gerade für die externen Umweltkosten spielt ja beispielsweise die subjektiv erlebte und retrospektiv nicht mehr eruierbare Grössenordnung von Lärm- oder Luftimmissionen eine wichtige Rolle. Die Rekonstruktion versteckter Subventionen im Bereich Flächenbeanspruchung oder steuerlicher Bevorteilung der Verkehrsmittelnutzung wäre dagegen grundsätzlich

---

<sup>51</sup> Im CITY:mobil-Projekt wurden bspw. aufgrund eines Strassennutzungsindikators nur je 1% der strassenbezogenen Kosten dem ÖPNV bzw. dem Radverkehr zugerechnet und die Kosten für Verkehrsberuhigung wurden vollständig dem MIV angelastet (Forschungsverbund CITY:mobil, 1997, 40 und 54).

<sup>52</sup> Zu den Begriffen vgl. Kapitel 2.





möglich, ist aber aufgrund der Vielzahl interagierender Variablen mit einem enormen Zeitaufwand verbunden, der im Rahmen dieser Studie nicht geleistet werden kann.

Im folgenden geht es deshalb vorerst nur darum, für das Stichjahr 1991 die ungefähre Dimension dieser Schattensubventionen und Externalitäten für die Stadt Bielefeld darzustellen und daraus einige Überlegungen zur Entwicklung dieser Kosten im Untersuchungszeitraum anzustellen. Schattensubventionen bzw. externe Kosten treten in einer Vielzahl von Bereichen auf. Die meisten dieser Kosten werden privaten Akteuren aufgebürdet, für die Stadt als Akteurin sind in erster Linie zwei Bereiche von Bedeutung:<sup>53</sup>

#### 1. Die Steuerausfälle aufgrund der Kilometerpauschale und

der Verzicht auf die Abgeltung der Inanspruchnahme öffentlicher Flächen zu Verkehrszwecken.

##### *1. Steuerausfälle aufgrund der Kilometerpauschale (für 1991)*

Laut Einkommenssteuergesetz sind die Aufwendungen für die Fahrt zum Arbeitsplatz bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens abzugsfähig. Dieser als „Kilometerpauschale“ bezeichnete Abzug wurde 1955 eingeführt und wirkte aufgrund seiner verkehrsmittelabhängigen Ausgestaltung motorisierungsfördernd.<sup>54</sup> Der Steuerausfall betrug 1991 bundesweit ca. 2.7 Mrd. DM (nur alte Bundesländer).<sup>55</sup> Unter der Annahme, dass die Abzüge in Bielefeld proportional zu den alten Bundesländern ausfielen, entspricht dies Steuerausfällen von ca. 13 Mio. DM (der Anteil Bielefelds an den Pkws in den alten Bundesländern betrug 1990 0.49%).<sup>56</sup> Der Anteil der Stadt an den allgemeinen Steuereinnahmen beläuft sich auf 15% oder ca. 2 Mio. DM.

##### *2. Verzicht auf die Abgeltung der Inanspruchnahme öffentlicher Flächen zu Verkehrszwecken*

Dass die zu Parkzwecken in Anspruch genommenen öffentlichen Flächen keine öffentlichen Güter darstellen, wird nicht bestritten. Daraus folgt, dass der Staat nicht verpflichtet ist, diese Flächen aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren. Deshalb können diese Kosten und auch die nicht realisierten Einnahmen prinzipiell den Verursachenden angelastet werden.

Die Einnahmen aus Parkgebühren sind im Haushalt der Stadt eingeschlossen ebenso wie die Bau- und Unterhaltskosten der Parkhäuser und die Erstellungskosten der öffentlichen Park-

---

<sup>53</sup> Nicht berücksichtigt sind hierbei die schwer zu quantifizierenden, aber sicher in Millionenhöhe anfallenden Kosten der Arbeitsausfälle von städtischen Angestellten aufgrund von Verkehrsunfällen und verkehrsbedingter Krankheit sowie die verkehrsbedingten Gebäudeschäden.

<sup>54</sup> 1998 gelten folgende Kilometerpauschalen: Pkw: 70 Pfennige, ÖV: 42 Pfennige. Vgl. dazu auch: (Klenke 1995, 35).

<sup>55</sup> Welfens et al. (1996, 416f.).

<sup>56</sup> In den Alten Bundesländern gab es 1990 30.685 Mio., Pkw in Bielefeld 151'500, was einem Anteil von 0.49% entspricht.

plätze. Diese Einnahmen decken aber nur einen Teil der entstandenen Kosten ab.<sup>57</sup> So wären vor allem die Kosten für eine marktgerechte Vermietung dieser Flächen (auch auf ständig überparkten Bürgersteigen) hinzuzurechnen.

Eine Methode zur Berechnung der Schattensubventionen für den ruhenden Pkw-Verkehr wurde von Welfens et al. vorgelegt. Die Kosten für den einzelnen Stellplatz wurden ausgehend von Ablösebeiträgen<sup>58</sup> auf zwischen 10'000 bis 17'000 DM festgelegt. Aus diesen Grundkosten wurde ein (niedriger!) Mietpreis von 0.08 bis 0.13 DM pro Stunde berechnet.<sup>59</sup> Ausgehend von durchschnittlich etwa täglich 10 Stehstunden eines Pkw auf öffentlichem Grund entstehen dadurch für 1991 und das Gebiet der alten Bundesländer Kosten von jährlich 9-15 Mrd. DM. Umgerechnet auf die Bevölkerung der Stadt Bielefeld ergibt das Schattensubventionen durch Einnahmeverzicht von jährlich 45-75 Mio. DM. Nicht berücksichtigt sind dabei die vergleichsweise unbedeutenden Kosten für das Abstellen von Fahrrädern auf öffentlichem Grund.

Einerseits dürfen diese Zahlen nicht vollständig in die vorliegende Betrachtung des Bielefelder Haushalts integriert werden, denn die Kosten für Bau und Unterhalt von Stellplätzen dürfen selbstverständlich nicht doppelt gezählt werden. Andererseits übersteigt die Zahlungsbereitschaft für Parkplätze bei Knappheit offensichtlich die der Rechnung von Welfens et al. zugrundegelegten Mietpreise um ein Mehrfaches: So gibt es zumindest in der Frankfurter Innenstadt lange Wartelisten für Parkplätze, welche für monatlich 400 bis 550 DM vermietet werden.<sup>60</sup>

Über das Parken hinaus werden selbstverständlich weitere öffentliche Flächen für Verkehrszwecke in Anspruch genommen. Eine Untersuchung von 1989 für die kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen spricht von 35-50% der Bauflächen, die Verkehrszwecken dienen. Unter Berücksichtigung der statistisch nicht erfassten privaten Stellplätze, Tankstellen, Werkstätten usw. liegt der Wert noch ca. 30% höher.<sup>61</sup> Da Autos gegenüber anderen Verkehrsmitteln das zehnfache und mehr an Platz gebrauchen<sup>62</sup>, könnte die Stadt bei gleicher Verkehrsleistung bedeutende Grundstücke gewinnbringend verwenden. Da auf diese Einnahmen verzichtet wird, entstehen weitere Schattensubventionen, deren Höhe hier nicht beziffert werden kann, die aber mit Sicherheit die Subventionen im Bereich des ruhenden Verkehrs noch deutlich übertreffen.

Die Schattensubventionen bzw. die externen Kosten der Stadt Bielefeld im Verkehrsbereich lagen also für das Jahr 1991 mindestens in der Größenordnung der gesamten im Haushalt ausgewiesenen Verkehrskosten. Der Anteil des MIV an diesen Schattensubventionen bzw.

---

<sup>57</sup> Vgl. dazu: Topp (1994ff, 3.4.12.1).

<sup>58</sup> Ablösebeiträge sind Zahlungen der jeweiligen Bauherrn an die Kommune, wenn die Schaffung der vorgeschriebenen Stellplätze nicht oder nur teilweise möglich bzw. im Bereich der Bebauung nicht erlaubt ist.

<sup>59</sup> Durch Umlegung auf eine Nutzungsdauer von 30 Jahren, bei einer Verzinsung der Investitionskosten von 2.5% und Instandhaltungskosten von 1% p. a.

<sup>60</sup> Topp (1994ff, 3.4.12.1., 14).

<sup>61</sup> Apel (1994ff, 2.3.3.1, 7).

<sup>62</sup> Apel (1994ff, 2.5.1.1, 5).

externen Kosten liegt sicher bei über 90%. Bei den Parkflächen liegt der Anteil des Radverkehrs sicher deutlich unter 5%. Bei den Steuerausfällen liegt der Anteil der Kosten für den öffentlichen Verkehr und den Radverkehr bei höchstens 20%.

Wie kann die Entwicklung der Höhe dieser Schattensubventionen über die letzten Jahrzehnte abgeschätzt werden? Offensichtlich spielen die Faktoren Pkw-Bestand und Steuerbelastung die entscheidende Rolle. Da der Pkw-Bestand seit 1950 kontinuierlich zunahm und die Steuerbelastung ebenfalls wuchs, scheint klar, dass die Zunahme der Schattensubventionen das Verkehrswachstum noch überstieg und damit als quasi politikfreier Automatismus die Dominanz des Autos festigte und letztlich gar verstärkte.

## 10 Interpretation und Schlussfolgerungen

Um Missverständnissen vorzubeugen, sei nochmals darauf hingewiesen, dass aufgrund der akteurorientierten Betrachtung in diesem Beitrag nur die verkehrsrelevanten Einnahmen und Ausgaben der Kommune Bielefeld einbezogen wurden. Selbstverständlich ist damit nur ein vergleichsweise kleiner Teil der tatsächlichen vom Verkehr verursachten Kosten erfasst. Darüber hinaus kann der Verkehr auch durch nicht oder kaum haushaltsrelevante Massnahmen (beispielsweise durch die Programmierung von Lichtsignalanlagen) gesteuert werden.

### 10.1 Kleine Handlungsspielräume ...

Wie können die vorliegenden Zahlen (vgl. Abb. 4 bis 7) in Bezug auf die Handlungsspielräume der Stadt interpretiert werden? In den 50er Jahren wurden die Verkehrsausgaben der Stadt zum grössten Teil aus allgemeinen Budgetmitteln aufgebracht. Bundes- und Landesgelder flossen kaum, insbesondere trifft dies auf die Erträge der Mineralölsteuer zu. Die Prioritäten der Stadt lagen zudem gezwungenermassen beim Wiederaufbau und beim Wohnungsbau. Aufgrund der knappen Ressourcen blieben so trotz einer hohen Handlungsautonomie die Spielräume klein. In den 60er Jahren vergrösserten sich die Handlungsspielräume vorerst: Die grössten Notstände in den Bereichen Wiederaufbau und Wohnungsbau waren behoben und dank der prosperierenden Wirtschaft wuchsen die Steuereinnahmen. Gleichzeitig engagierte sich der Bund stärker im Stadtverkehr (Gemeindepfennig, Aufstufung von Hauptverkehrsstrassen), ohne das Handlungsprimat an sich zu reissen.

Doch bereits mit der gesteigerten Partizipation des Stadtverkehrs an den Mineralölsteuern von 1966 begann ein Prozess der verstärkten Einflussnahme von Bund und Ländern auf die kommunale Ebene, welche im Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz von 1971 ihren Höhepunkt fand: Durch die verstärkte Unterstützung von Grossprojekten mit bis zu 90% entstand ein Druck

auf die lokale Politik, die Gelder von Bund und Land auch wirklich „abzuholen“. Dieser Druck wurde durch die Befristung der Unterstützung verstärkt, denn dadurch mussten bewilligte Projekte innerhalb gewisser Fristen auch realisiert werden, sollte nicht der Verfall bereits zugesicherter Mittel drohen.

In Bielefeld fielen in diesen Zeitraum die Entscheidungen für die Grossprojekte Ostwestfalendamm und Stadtbahntunnel. Im Fall der Stadtbahn zwangen Landesrichtlinien die Stadt zu einem Ausbaustandard, welcher die Bedürfnisse der Stadt bei weitem überstieg.<sup>63</sup> Als die staatlichen Fördermittel in den 70er und 80er Jahren knapper wurden, fiel es der Stadt immer schwerer, zusätzlich zu diesen beiden laufenden Grossprojekten weitere Investitionen zu tätigen. So blieben die Handlungsspielräume klein, obwohl die Politik von Bund und Ländern den Städten wieder etwas mehr Spielraum einräumte. In den 90er Jahren verschärfen sich die Finanzprobleme der Stadt weiter und der Anteil des Verkehrs am gesamten Haushalt sank rasch, so dass der Verdacht naheliegt, dass nicht einmal der Unterhalt der bestehenden Verkehrsinfrastruktur gewährleistet ist.

Insgesamt blieben so die Handlungsspielräume abgesehen von einem Zeitfenster in der ersten Hälfte der 60er Jahre klein. Dieses Zeitfenster fiel mit dem absoluten Höhepunkt von Automobilkonsens und Wachstumseuphorie in der Stadt zusammen, weshalb die politischen Entschiede in dieser Zeit demokratisch gut abgestützt praktisch ausschliesslich zugunsten einer oft überdimensionierten Autoinfrastruktur getroffen wurden.<sup>64</sup> Als sich nach 1970 eine kritischere Haltung zum Auto verbreitete, fehlten der Stadt die finanziellen Handlungsspielräume zur Einleitung einer „Verkehrswende“.

Die Finanzanalyse weist darüber hinaus deutlich auf den engen Zusammenhang zwischen der Entwicklung des städtischen Haushaltes und den Investitionen in den Verkehrsbereich hin: Der Höhepunkt der autoorientierten staatlichen Planungs- und Investitionstätigkeit fiel mit dem raschen Wachstum der städtischen Haushalte in den 50er und vor allem den 60er Jahren zusammen. Danach wuchsen die städtischen Haushalte weit weniger schnell, was die Bereitschaft zu Investitionen in Umsteuerungsmassnahmen offensichtlich weiter einschränkte. Es scheint auch, dass die Entwicklung der kommunalen Verkehrsausgaben gegenüber dem gesamten Haushalt die konjunkturelle Entwicklung überzeichnet. Dies trifft sowohl auf die Phasen der Prosperität in den 60er Jahren und den späten 80er Jahren, als auch auf die Krisen nach 1973 und 1991 zu.<sup>65</sup> Diesbezüglich wären weitere Untersuchungen zu den Zusammenhängen

---

<sup>63</sup> Die bereits laufenden Baumassnahmen mussten gemäss Erlass des Landes vom 16.3.1970 umgestellt werden und - mit erheblichen Kostenfolgen - die Trassierungsgrundsätze der Stadtbahn Ruhr übernommen werden. Vgl. Tiefbauamt Bielefeld (1975, 6).

<sup>64</sup> Die Ausnahme bildet die Erweiterung der Strassenbahn im Bereich der heutigen Brennerstrasse um 1,2 km. Vgl. Frenz (1981, 420).

<sup>65</sup> Vgl. auch die Entwicklung des Bruttoinlandproduktes.

zwischen der volkswirtschaftlichen Entwicklung und der staatlichen Verkehrspolitik wünschenswert.

### **10.2 ... und ihre Nutzung**

Auf den ersten Blick scheint die Stadt ihre kleinen Handlungsspielräume durchaus im Einklang mit den nach aussen verkündeten Zielsetzungen der Verkehrspolitik genutzt zu haben (vgl. Kapitel 8). So wurden die Zuschüsse aus eigenen Mitteln, welche bis 1970 mehrheitlich dem MIV zugute kamen, nach Mitte der 70er Jahre vermehrt zugunsten des ÖPNV eingesetzt. Ein genauerer Blick relativiert jedoch diese Aussage stark.

Erstens ist die verstärkte ÖPNV-Förderung fast ausschliesslich auf die Bereitschaft zur verstärkten Übernahme der rasch wachsenden Defizite der Betriebsergebnisse des ÖPNV zurückzuführen und weniger auf Angebotsverbesserungen. Der ÖPNV verlor in dieser Zeit denn auch weitere Marktanteile (vgl. Abbildungen 1 und 2). Die Stadtbahn brachte zwar eine leichte Zunahme der Personenbeförderungsfälle, dies aber nur um den hohen Preis eines sich zusätzlich stark verschlechternden Kostendeckungsgrades. Die Stadtwerke konnten diese Defizite durch Quersubventionierung aus den anderen Geschäftsfeldern decken, was politischer Kritik am Aufwand des ÖPNV immer wieder den Wind aus den Segeln nahm.

Zweitens verhinderten zwar die erwähnten kleiner werdenden finanzpolitischen Spielräume, dass zusätzlich zu den laufenden Projekten in die Strasse investiert wurde, entsprechende Bauvorhaben liegen aber in der Schublade, so dass nicht von einer grundlegenden Abkehr der Politik vom Ausbau der Strassenkapazität gesprochen werden kann.<sup>66</sup> Drittens wirkte die Akteurkonstellation mit den recht eigenständigen Akteuren Stadt und Stadtwerke einer zielorientierten Verkehrspolitik entgegen.

Werden auch die Schattensubventionen einbezogen (Kapitel 9), zeigt sich viertens, dass die Stadt de facto weiterhin eine MIV-freundliche Politik betrieb. Aus dieser Perspektive übersteigen die Zuschüsse aus eigenen Mitteln für den MIV die Defizite des ÖPNV um ein Mehrfaches und schreiben damit die autofreundliche Politik der 60er Jahre fort.

Gemessen an der Zielsetzung, einen deutlich höheren Anteil des ÖPNV am Modal Split durch vorrangige Förderung zu erreichen und damit den Trend zugunsten des Autos umzukehren, muss die Verkehrspolitik der Stadt Bielefeld deshalb als weitgehend ineffektiv und ineffizient bezeichnet werden. Realisiert wird in der Praxis eine aufwendige Doppelförderung beider Systeme, wobei dem MIV letztlich noch immer Priorität eingeräumt wird, was beispielsweise die langsamen Fortschritte bei der Einrichtung neuer Busspuren oder bei der Busbevorrechtigung bei Signalanlagen (beides nicht kapitalintensive Massnahmen) zeigen.

---

<sup>66</sup> Vgl. IVV Aachen (1997).



### ***10.3 Geringes Kostenbewusstsein in Politik und Öffentlichkeit***

Die Frage, was der Verkehr die Stadt Bielefeld kosten soll, wurde in Politik und Öffentlichkeit im ganzen untersuchten Zeitraum erstaunlich wenig diskutiert. Da ein eigentlicher Verkehrshaushalt fehlt, weiss die Politik im Grunde noch heute nicht, in welcher Weise die Stadt finanzpolitisch die Verkehrsentwicklung tatsächlich steuert.

Wo die Finanzpolitik im Verkehrsbereich überhaupt thematisiert wurde, standen sozialpolitische und arbeitsmarktorientierte Argumente im Vordergrund. Als der CDU-Abgeordnete Drohse 1966 die Aufhebung der „nicht mehr zeitgemässen Steuerbegünstigungen für Autofahrten zum Arbeitsplatz“ forderte - aus heutiger Sicht eine hellsichtige Intervention - wurde dies von der regierenden SPD als Angriff auf die Geldbörse des kleinen Mannes scharf zurückgewiesen.<sup>67</sup> Viel zu reden gab im gleichen Jahr die erneute Anhebung der ÖPNV-Tarife. Von seiten der SPD wurde wiederum aus sozialpolitischen Gründen eine Subventionierung des ÖPNV aus der Mineralölsteuer angeregt<sup>68</sup>, ein Vorschlag, der ebenfalls bis heute in der Diskussion geblieben ist.<sup>69</sup> Von einer aus Sicht des Verkehrs konsistenten Finanzpolitik kann deshalb keine Rede sein.

Die aufgrund ihrer langfristigen Auswirkungen entscheidenden Grossprojekte Ostwestfalendamm und Stadtbahntunnel wurden dagegen kaum aus finanzpolitischer Perspektive diskutiert und waren letztlich in den 60er Jahren auch wenig umstritten. Dies gilt vor allem für den Ostwestfalendamm, dessen Gesamtplanung 1965 vom Rat einstimmig gutgeheissen wurde<sup>70</sup> und mit Einschränkungen auch für die unterirdische Führung der Strassenbahn. Diese wurde durchaus auch aufgrund ihrer mangelnden Rentabilität kritisiert, bis hin zur Forderung nach einer Stilllegung.<sup>71</sup> Wichtige Wirtschaftskreise wie die Handelskammer hielten sich diesbezüglich aber zurück, wohl im Wissen um die grossen, von Bund und Land finanzierten Aufträge, welche der Stadtbahnbau mit sich bringen würde.

Die in den 70er Jahren auch in Bielefeld aufkommende Umweltbewegung richtete ihr Augenmerk in erster Linie auf die negativen Auswirkungen des Autos auf Mensch und natürliche Umwelt und interessierte sich wenig für finanzpolitische Zusammenhänge.<sup>72</sup> Erst ab Ende der 80er Jahre wies diese Seite vermehrt auf die externen Kosten des Verkehrs hin. Die Tatsache, dass die Allgemeinheit die AutofahrerInnen in grossem Ausmass subventioniert, wurde aller-

---

<sup>67</sup> Freie Presse, 29.1.1966.

<sup>68</sup> Freie Presse, 8.10.1966.

<sup>69</sup> Vgl. etwa (Topp 1994ff. 3.1.3.1, 19).

<sup>70</sup> Westfalen Blatt 27.5.1965.

<sup>71</sup> Westfälische Zeitung 26.1.1966 und zahlreiche weitere Artikel in diesem Jahr. Der Beschluss des Rates zur unterirdischen Führung eines ersten Streckenabschnittes fiel am 22.6.1966, vgl.: Tiefbauamt Bielefeld (1975, 3).

<sup>72</sup> Vgl. dazu etwa: Alternatives Verkehrskonzept für Bielefeld (1981).

dings in der politischen Auseinandersetzung erstaunlicherweise bis heute kaum je als zentrales Argument instrumentalisiert.<sup>73</sup>

#### ***10.4 Ausblick: Lehren für die Ausgestaltung einer neuen Verkehrspolitik***

Die mittelfristigen Perspektiven der Handlungsspielräume städtischer Verkehrspolitik stimmen vor allem aus zwei Gründen nicht eben optimistisch. Erstens stürzten die rezessive Entwicklung der Wirtschaft und nach 1989 die Kosten der Wiedervereinigung Bielefeld wie die meisten deutschen Städte in grosse Finanzprobleme. Ein Ende dieser Entwicklung ist nicht abzusehen.<sup>74</sup> Zweitens ist unter dem Druck der EU eine Freigabe der Energiemärkte in Gang, welche zu markant tieferen Energiepreisen führen wird. Absehbar ist deshalb, dass die Stadtwerke den ÖPNV nicht mehr im bisherigen Mass quersubventionieren können. Der Kostendruck auf die Stadt wird deshalb auch von dieser Seite zunehmen.

Gleichzeitig kann der ÖPNV sein Angebot nicht ohne wesentliche Investitionen ausweiten, weshalb neue Finanzierungsinstrumente vordringlich sind. Einen möglichen Ansatz zeigt Topp auf, der ÖPNV und städtische Verkehrssteuerung (Parkraumbewirtschaftung usw.) in die Hand einer städtischen Verkehrsgesellschaft legen will. Zu finanzieren wäre diese einerseits aus den Mineralölsteuererträgen und andererseits mittelfristig eventuell auch durch eine Nahverkehrsabgabe, welche von der Stadt eigenständig erhoben werden könnte.<sup>75</sup>

Grundlegendes Element einer solchen Verkehrspolitik wäre erstens die Erarbeitung einer transparenten städtischen Verkehrsrechnung, welche auch Schattensubventionen bzw. externe Kosten einbeziehen würde. Zweitens müssen aber auch Bund und Länder durch Abtretung von Kompetenzen dazu beitragen, die Städte handlungsfähiger zu machen. So sollten die Städte in grösstmöglicher Eigenverantwortung über ihre Anteile an der Mineralölsteuer verfügen können (auch für Zwecke ausserhalb des Verkehrs). Drittens zeigt gerade das Beispiel Bielefeld, dass auch die umliegenden ländlichen Gemeinden mit ihrem sehr hohen Autopendleranteil vermehrt zur Übernahme der von ihnen im Stadtverkehr verursachten Kosten herangezogen werden müssen. Viertens sind Verfahren der Partizipation zu finden, welchen den BürgerInnen auch die finanziellen Konsequenzen und langfristigen Auswirkungen verkehrspolitischer Entscheide deutlicher vor Augen führen. Ansatzweise sind diese Forderungen im 1994 in Kraft getretenen „Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs“ enthalten.

---

<sup>73</sup> Vgl. dazu etwa die erste Ausgabe der Bielefelder Umweltzeitung von 1987 „Umwelt Info“, welche sich hauptsächlich mit den städtischen Verkehrsproblemen befasste.

<sup>74</sup> Vgl. etwa die Frankfurter Allgemeine Zeitung und die Tageszeitung vom 20.1.1998: „Deutsche Städte fallen unter das Existenzminimum“.

<sup>75</sup> Topp (1994ff. 3.1.3.1, 4). Vgl. zu diesen Fragen auch: Button/Rietveld (1993).

## 11 Literatur

- Aberle, Gerd; Engel, Michael, *Verkehrswegerechnung und Optimierung der Verkehrsinfrastrukturnutzung. Problemanalyse und Lösungsvorschläge vor dem Hintergrund der EG-Harmonisierungsmaßnahmen für den Strassen- und Eisenbahnverkehr*, Giessener Studien zur Transportwirtschaft und Kommunikation, Bd. 6, Hamburg 1992.
- Alternatives Verkehrskonzept für Bielefeld*, Hg.: Bunte Liste, Bielefeld 1981.
- Apel, Dieter, *Die gesamtwirtschaftlichen Kosten des Personennahverkehrs in einer grossen Stadt - derzeit sowie bei verändertem Modalsplit*, in: *Verkehr und Technik* 1989, H. 4, 117-124.
- ders., *Flächenverbrauch als Grundproblem der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung*, in: *Handbuch der Verkehrsplanung*, Bd. 1, (2.3.3.1), Bonn 1994ff.
- ders., *Leistungsfähigkeit und Flächenbedarf der städtischen Verkehrsmittel*, in: *Handbuch der Verkehrsplanung* Bd. 1, (2.5.5.1), Bonn 1994ff.
- Bericht der Sachverständigenkommission über eine Untersuchung von Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden*, Bonn 1964.
- Bickel, Friedrich, *Was kostet uns die Mobilität? Externe Kosten des Verkehrs*, Berlin 1995.
- Blanc, Jean-Daniel, *Die Stadt ein Verkehrshindernis? Leitbilder städtischer Verkehrsplanung und Verkehrspolitik*, Zürich 1993.
- Bratzel, Stefan, *Wirkungsmuster und Handlungstypen umwelt- und stadtverträglicher Verkehrspolitik im Vergleich*, in: Mez, Lutz; Jänicke, Martin (Hg.) *Sektorale Umweltpolitik. Analysen im Industrieländervergleich*, Berlin 1997.
- Burmeister, Ulrich, *Indirekte und direkte Subventionierung des Autoverkehrs am Beispiel Bielefeld*, in: *Verkehr und Technik* 1994, H. 4, 319-321.
- Button, Kenneth; Rietveld, Piet, *Financing urban transport projects in Europe*, in: *Transportation* 20, 1993, 251-265.
- Deubert, M; Liegmann, G., *Rechtsgrundlagen kommunaler Selbstverwaltung in Europa*, Schriften zur öffentlichen Verwaltung, Bd. 31, Köln 1989.
- Eckey, Hans Friedrich, *Erreichbarkeits- und Verflechtungsanalyse für die Stadt Bielefeld*, Kassel 1990.
- Enderlein, Heinz; Kunert, Uwe, *Berechnung der Kosten und Ausgaben für die Wege des Eisenbahn-, Strassen-, Binnenschiffs- und Luftverkehr in der Bundesrepublik Deutschland für das Jahr 1987*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Beiträge zur Strukturforchung, H. 119, Berlin 1990.
- Feuchtinger, Max-Erich, *Koordinierte Planungen für den öffentlichen und individuellen Stadtverkehr - gezeigt am Beispiel Bielefeld*, in: *Der Stadtverkehr*, Jg. 2 1957, 41-50.
- Forschungsverbund CITY:mobil, *Stadtverträgliche Mobilität, Subprojekt 3, Least-Cost Planning im Verkehr, Schlussbericht*, Freiburg, Darmstadt, Berlin 1997.
- Frenz, Eckehard, *Kritische Gedanken zum Stadtbahnbau in Bielefeld*, in: *Der Stadtverkehr* Heft 11/12 1981, 420-425.
- Generalverkehrsplan Bielefeld*, Hg.: Hotzan, Jürgen, Bielefeld 1971.
- Gunlicks, A. B., *Local Government in the German Federal System*, Durham 1986.
- Haefeli, Ueli, *Gas geben oder das Steuer herumreissen? Verkehrspolitik und Verkehrsplanung in Bielefeld nach dem Zweiten Weltkrieg*, in: *Mitteilungen des Historischen Vereins Ravensberg*, 1998, in Vorbereitung.
- Hüsler, Willi, *Ansätze einer neuen Verkehrspolitik am Beispiel des ÖPNV - Vergleichsdaten zu Angebot und Nachfrage*, in: *Kommission Reinhaltung der Luft im VDI und DIN (Hg.), Luftreinhaltung im Strukturwandel von Energie und Verkehr*, VDI-Bericht 1110, Düsseldorf 1994, 477-489.
- Infras/Econcept/Prognos, *Die vergessenen Milliarden. Externe Kosten im Energie- und Verkehrsreich*, Bern 1996.
- Ingenieurgruppe IVV Aachen, *Gesamtverkehrsentwicklungsplan Bielefeld. Ergebnisbericht. Aufgestellt im Auftrag der Stadt Bielefeld und der Stadtwerke Bielefeld GmbH mit finanzieller Unterstützung des Landes Nordrhein-Westfalen*, Aachen/Bielefeld 1996.
- Ist nichts geschehen? Bielefeld 1945-1952*. Hg. Rat der Stadt Bielefeld, Bielefeld 1952.
- Jasper, Elmar, *Verkehrspolitik in Heidelberg. Die politisch-administrative Bearbeitung des Verkehrsproblems in Deutschlands „Bundeshauptstadt für Natur und Umweltschutz 1996/1997“*, Diplomarbeit Ruhr-Universität Bochum, Bochum 1997.

- Karrenberg, Hanns; Münstermann Engelbert, *Kommunale Finanzen*, in: Roth, Roland; Wollmann, Hellmut (Hg.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*, Opladen 1994, 194-210.
- Klenke, Dietmar, *Bundesdeutsche Verkehrspolitik und Motorisierung. Konflikträchtige Weichenstellungen in den Jahren des Wiederaufstieges*, Zeitschrift für Unternehmensgeschichte, Beiheft 79, Stuttgart 1993.
- ders., *Freier Stau für freie Bürger. Die Geschichte der bundesdeutschen Verkehrspolitik 1949-1994*, Darmstadt 1995.
- ders., *Nahverkehr im Automobilzeitalter: Fragen aus der Sicht der Sozial und Wirtschaftsgeschichte*, in: Dienel, Hans-Liudger; Schmucki, Barbara, *Mobilität für alle. Geschichte des öffentlichen Personennahverkehrs in der Stadt zwischen technischen Fortschritt und sozialer Pflicht*, Beiträge der Tagung „Öffentlicher Nahverkehr“ in München, Dezember 1994., Stuttgart 1997, 29-49.
- Klewe, Heinz; Hartwig, Niels, *Finanzierung von Investitionen im ÖPNV*, in: *Verkehr und Technik* 1995, 39-45 und 85-90.
- Knemeyer, Franz Ludwig, *Die Kommunalverfassungen in der Bundesrepublik Deutschland*, in: Roth, Roland; Wollmann, Hellmut (Hg.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*, Opladen 1994, 81-94.
- Kolks, Wilhelm; Fiedler, Joachim (Hg.), *Verkehrswesen in der kommunalen Praxis. Band 1: Planung - Bau - Betrieb*, Berlin 1997.
- Leibbrand, Kurt, *Das Verkehrswesen als Glied der Landes-, Regional- und Stadtplanung*, Köln 1957.
- Lichtenthäler, Dorothe; Pastowski, Andreas, *Least-Cost Transportation Planning. Probleme und Potentiale der Übertragung von LCP auf die Mobilität*, Wuppertal Paper Nr. 47 1995.
- Monheim, Heiner; Monheim-Dandorfer, Rita, *Strassen für alle, Analysen und Konzepte zum Stadtverkehr der Zukunft*, Hamburg 1990.
- Nassmacher, Hiltrud, *Möglichkeiten und Formen der Bürgerbeteiligung*, in: Andersen, Uwe (Hg.) *Kommunale Selbstverwaltung und Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen*, Köln 1987, 95-108.
- Petersen, Rudolf; Schallaböck, Karl Otto, *Mobilität für Morgen. Chancen einer zukunftsfähigen Verkehrspolitik*, Berlin 1995.
- Püttner, Günter, *Kommunale Betriebe und Mixed Economy*, in: Roth, Roland; Wollmann, Hellmut (Hg.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*, Opladen 1994, 211-223.
- Richter, Bodo, *Die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung - Entwicklung und Vergleich mit anderen deutschen Gemeindeverfassungen*, in: Andersen, Uwe (Hg.) *Kommunale Selbstverwaltung und Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen*, Köln 1987, 53-75
- Roth, Roland; Wollmann, Hellmut (Hg.), *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*, Opladen 1994.
- Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden*, Hg.: Deutscher Städtetag Köln, Köln
- Teschner, Manfred; Retzko, Hans-Georg, *Klimaschutz und Verkehrspolitik. Eine Fallanalyse der Stadtverträglichkeit und kommunalen Handlungsblockaden*, Stadtforschung aktuell, Bd. 64, Basel 1997.
- Tiefbauamt der Stadt Bielefeld, Abteilung Stadtbahn, *Stadtbahn Bielefeld. Betriebs- und Bauplanung*, Typoskript, Bielefeld 1975.
- Teufel, Dieter et. al., *Umweltauswirkungen von Finanzinstrumenten im Verkehrsbereich*, UPI-Bericht Nr. 21, Heidelberg 1991.
- Topp, Hartmut H., *Parkraum als Steuerungsinstrument*, in: *Handbuch der Verkehrsplanung* Bd. 2, (3.4.12.1), Bonn 1994ff.
- ders., *Chancen und Grenzen kommunaler Steuerung der Verkehrsentwicklung*, in: *Handbuch der Verkehrsplanung* Bd. 2, (3.1.3.1), Bonn 1994ff.
- Verkehr in Zahlen 1996*, Hg.: Bundesverkehrsministerium Bonn, verantwortlich für den Inhalt: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
- Welfens, Maria J; Gerking, Doris; Hockeler, Michael; Stiller, Hartmut, *„Schattensubventionen“ im motorisierten Individualverkehr*, in: Köhn, Jörg; Welfens Maria J. (Hg.), *Neue Ansätze in der Umweltökonomie*, Marburg 1996, 409-447.
- Willeke, Rainer, *Zur Frage der externen Kosten und Nutzen des motorisierten Strassenverkehrs*, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 1993, 215-236.

## 12 Anhang

Quelle: Haushalte der Stadt Bielefeld

**Tabelle A 1: Einbezogene verkehrsrelevante Konten im Haushalt der Stadt Bielefeld 1950-1970 (in Mio. DM)**

Konto	1950		1951		1952		1953		1954		1955		1956		1957		1958		1959		1960 (9 Monate)	
	Aus- gaben	Einnah- men	Aus- gaben	Einnah- men	Aus- gaben	Einnah- men	Aus- gaben	Einnah- men	Aus- gaben	Einnah- men	Aus- gaben	Einnah- men	Aus- gaben	Einnah- men	Aus- gaben	Einnah- men	Aus- gaben	Einnah- men	Aus- gaben	Einnah- men	Aus- gaben	Einnah- men
ges. Etat	50917		50123		59807		70584		72073		80043		83873		107156		93458		114974		85778	
21	69	4	80	4	87	7	87	0	87	-3	96	-7	190	31	268	124	187	29	178	23	161	31
611	223	198	275	275	351	348	191	191	230	230	354	354	261	261	211	209	317	316	327	327	308	308
65	1364	1133	3316	3112	2640	2438	3676	3467	2627	2262	2567	2163	5076	4166	3520	2483	5191	4041	8853	6430	4942	2666
652																	21	21	0	0	116	116
701	424	424	483	483	372	372	432	432	507	507	586	586	667	667	751	751	742	770	763	763	770	770
702		1169	849	0	1191	244	1733	708	1209	195	1244	80	2230	348	2763	739	2989	380	3747	302	2476	264
703	217	35	241	64	349	84	441	93	396	68	491	156	467	107	541	152	537	231	563	128	602	190
752																						

Konto	1961		1962		1963		1964		1965		1966		1967		1968		1969		1970	
	Aus- gaben	Einnah- men	Aus- gaben	Einnah- men	Aus- gaben	Einnah- men	Aus- gaben	Einnah- men	Aus- gaben	Einnah- men	Aus- gaben	Einnah- men	Aus- gaben	Einnah- men	Aus- gaben	Einnah- men	Aus- gaben	Einnah- men	Aus- gaben	Einnah- men
ges. Etat	115772		133575		144027		137690		170084		153771		168181		167681		184335		210387	
21	241	37	283	74	190	125	369	150	574	504	433	148	502	146	463	113	557	-123	670	-390
611	384	374	583	583	446	446	545	545	636	611	634	634	694	694	719	718	806	805	1097	1097
65	8276	5749	8338	6399	10437	7572	11574	7877	11918	9348	14480	9762	17063	10257	17183	9911	17082	7564	20138	11885
652	204	204	234	214	256	256	255	298	298	410	410	457	310	632	578	728	634	774	774	
701	1231	1231	835	835	1617	1617	1001	974	1201	1201	1656	1655	1837	1837	1779	1779	1869	1869	2028	2028
702	4237	1194	4600	1568	4831	1907	4600	1677	4269	1427	4479	1029	5888	1716	6004	1071	7267	269	7662	447
703	687	170	741	177	987	222	1005	210	1097	230	1165	328	1151	260	1177	250	1153	144	1388	392
752	210	210	774	710	1335	352	1150	312	705	169	887	463	963	336	1028	450	1042	494	870	342

Konten: 21: Strassenverkehrsamt und Kfz-Zulassungsstelle; 611: Städtebau und -planung; 65: Strassen, Wege, Brücken und sonst. Tiefbau; 652: Verkehrsplanung; 701: Strassenbeleuchtung; 702: Stadtentwässerung; 703: Strassenreinigung; 752: Anlage für ruhenden Verkehr auf dem Kesselbrink.

**Tabelle A 2: Einbezogene verkehrsrelevante Konten im Haushalt der Stadt Bielefeld 1973-1978 (in Mio. DM)**

Quelle: Haushalte der Stadt Bielefeld

Jeweils zeilenweise zuerst Verwaltungshaushalt, dann Vermögenshaushalt

	1972		1973		1974		1975		1976		1977		1978		1979		1980		1981		1982		1983	
	Einna- hmen	Aus- gaben	Einna- hmen	Aus- gaben	Einna- hmen	Aus- gaben	Einna- hmen	Aus- gaben	Einna- hmen	Aus- gaben	Einna- hmen	Aus- gaben	Einna- hmen	Aus- gaben	Einna- hmen	Aus- gaben	Einna- hmen	Aus- gaben	Einna- hmen	Aus- gaben	Einna- hmen	Aus- gaben	Einna- hmen	Aus- gaben
ges. Etat	k. A.		671		751		816		772		806		866		951		994		931		986		995	
1110	2314	1728	2987	2056	3572	2511	3673	2263	4353	2243	4995	2483	5291	2731	5407	2920	5497	3084	5570	3285	6228	3552	6542	3779
				95		82		8		21		1	29		91		10		3			1		15
6020	773	5742	1101	6286	1175	7697	923	8146	1312	8118	1846	8904	1226	4737	2151	4703	1065	4725	889	5204	1547	5125	2232	5142
				36		11		24		5		2			7		25		19		6			
6021		1234		1227		1358	34	1276	158	1471	159	1545	11	1019	83	1172	87	1256	75	1442	79	1457		1179
				10		7						2					6		-1					
6100		2504		2608	35	2939	96	3388	94	3249	56	3204	123	4091	199	4305	259	4423	209	4331	127	4440	113	4072
				8		8		-1		3		7		5		10		10		5		6		2
6300	6439	5131	6711	6823	6921	7704	6429	8344	7327	7585	7138	7351	7732	11920	8100	12857	8524	15319	8723	16703	6860	14676	6548	14091
			12135	21402	9184	19385	13993	23190	10115	18652	10424	11659	12542	18173	12006	15340	8286	14557	11319	10308	10564	10868	18647	11408
6500	52	1064	38	1183	21	1420	11	1440	11	1026	17	923	28	1340	23	1177	181	1214	79	1523	14	1399	31	1289
			2435	4476	1832	1689	2560	2920	907	1829	295	3320	1693	3922	1385	900	818	35	29	23	232	339	132	134
6600	20	1275	10	1446	73	1588	108	1477	49	1069	48	1056	71	2498	364	2915	570	2029	109	2259	54	1889	181	2427
			15965	23455	16289	28413	19940	31827	11584	18805	12030	18992	6083	13748	4488	8810	10086	11986	7285	16388	7008	12698	11162	17555
6700	18	2536	4	2769		2556		3221		3866		3806		3797		3586		4067		4174		4555		4693
				1320		1585		944		600		345		884		449		300		145		42	242	104
6750	1424	2237	1278	2538	1494	3478	1479	3822	2610	3940	2716	4095	2800	4397	3568	6610	3426	5896	3586	6358	4625	6957	6281	6815
				398		348		7	308		1	108		6	448		532		509		1	850		516
6800	798	699	857	620	1035	1553	866	681	896	1020	916	1071	1108	1083	1015	1121	1052	2165	1014	1366	1373	1936	2167	2389
			640	426	438	878	239	1033	799	30	1103	96	156	100	1421	79	338	-58	48	102	1288	4762	307	4032
7000	11462	12071	13053	14432	20597	31441	20806	28402	24930	23957	26880	27136	27304	27304	29705	29148	31902	32014	37383	37207	39666	39782	43999	43999
			4709	15634	2315	9021	7422	21170	1736	21071	6938	21218	7445	23737	5079	18619	2451	18860	3062	18017	11058	27882	8355	27902
8200			146	778	161	1050	215	993	179	1088	215	1162	176	1394	194	1578	188	1746	171	1860	211	2225	7727	9833
			1200	1795	2000	1971	2000	1512	2170	6077	14940	11605	7424	9143	16300	26073	24278	23221	20300	22003	21050	21000	21750	30600

Konten: 110: Strassenverkehrsamt und Kfz-Zulassungsstelle; 6020: Tiefbauverwaltung; 6021: Verkehrsplanung; 6100: Stadtplanung; 6300: Gemeindestrassen; 6500: Kreisstrassen; 6600: Bundes- und Landesstrassen; 6700: Strassenbeleuchtung; 6750: Strassenreinigung; 6800: Parkeinrichtungen. Parkuhren; 7000: Stadtentwässerung; 8200: Stadtbahn

**Tabelle A 2: Fortsetzung**

	1984		1985		1986		1987		1988		1989		1990		1991		1992		1993		1994	
	Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben
ges. Etat	1043		1127		1149		1204		1260		1375		1499		1450		1693		1704		1769	
1110	6937	3831	7286	3996	7755	4146	7750	4056	8270	4404	9937	5970	10177	5683	10537	5748	12084	6350	11777	6836	5379	7158
				11		11		41		72		16		78		11					-33	743
6020	1999	5061	1693	5209	1379	57	1743	5688	1399	5856	1383	5466	3924	5731	825	6141	1637	6347	1776	6683	1440	6697
				50				3		2												
6021		1104	20	1204			1325		1416	287	1766	-170	1145	220	1931	113	2061		1653		2138	51
				51				6		9		348		40		6		7		3		
6100	26	4032	10	4100	7	4	2	4544	55	4666	132	4808	135	4904	472	5942	893	6645	177	5174	248	6083
				7		9		8		10		1		62		5		157		13		
6300	6492	14047	7065	15368	6963	18361	4922	19187	150	19545	93	18787	517	19481	136	21730	121	21334	161	21625	181	21747
	5890	137222	12440	20014	9387	19923	9937	18091	13998	15648	11214	12498	11372	21782	7951	5094	12630	13812	7681	11837	10418	6139
6500	38	1578	83	1602	34	1509	68	1983	31	1906	37	1491	17	1443	32	1718	41	1693	34	1760	35	1575
	35	-75	21	492			93	86	544	1010	838	1199	2500	3094	5498	7900	1997	3068	43	2600	20	1608
6600	113	2387	80	2193	54	2761	128	2425	110	2454	105	2907	71	2922	160	3237	21	3058	175	2817	86	2666
	14857	17614	14794	24217	4105	9304	15028	21617	38883	47275	19782	27272	21122	28239	-2791	372	12908	17764	13283	19291	23490	26298
6700		4547		5198			5488		5097		6098		5548		5632		5342		5700		5700	5691
	50	250	36	479			500	12	294		515	28	481		790		684		700		520	500
6750	6174	6861	6358	8359	6447	8603	6439	9631	7204	8382	7179	8048	7138	8283	7289	10225	8036	10016	8914	11801	9139	11769
	3	1250	9	1341	13	1092	38	1240	42	1047	8	909	8	1086	56	1049	45	934	49	-10	35	796
6800	2307	2660	2170	3261	2135	2785	2759	3582	2610	2110	2850	4119	3607	4049	3523	4390	4612	5704	4852	5052	5520	5145
	380	1078	725	1400	247	651	468	453	609	322	2093	1547	1040	2153	929	551	1260	4073	485	402	490	464
7000	44038	44038	47999	47999	51531	51531	54567	54567	59811	59811	61232	61232	65468	65468	72043	72043	80896	80896	91897	91897	105607	105607
	3708	23687	9246	24020	4366	20703	3035	17043	1840	21264	5855	27910	8944	42640	6009	65829	3647	39028	4101	41661	394	39369
8200	3957	5978	2388	4463	4273	6402	4800	7044	4748	7160	4402	6668	4700	7163	5841	8528	8492	7137	11948	6355	20646	9714
	28350	28800	14921	19402	26543	27501	32320	34403	27432	37400	29069	31300	34260	33001	19785	28789	10650	35963	12405	23146	22460	15513

Konten: 110: Strassenverkehrsamt und Kfz-Zulassungsstelle; 6020: Tiefbauverwaltung; 6021: Verkehrsplanung; 6100: Stadtplanung; 6300: Gemeindestrassen; 6500: Kreisstrassen; 6600: Bundes- und Landesstrassen; 6700: Strassenbeleuchtung; 6750: Strassenreinigung; 6800: Parkeinrichtungen. Parkuhren; 7000: Stadtentwässerung; 8200: Stadtbahn

**Tabelle A 3: Stadtwerke Bielefeld: Beförderungsfälle (in Mio.) und Defizite (in Mio. DM) 1950-1996**

Quelle: Jahresberichte der Stadtwerke Bielefeld und Auskünfte der Stadtwerke Bielefeld.

Jahr	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959
Beförderungsfälle	39.5	34.3	33.9	35.1	37	39.6	42.3	42	42.5	43.9
Defizit	0.7	0.7	0.6	1	0.8	1.5	2	1.8	1.5	2.1

Jahr	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Beförderungsfälle	44.8	46.1	45	39.9	36.8	36.8	35.1	33.5	32.8	33.4
Defizit	2.8	4.1	4.5	4.5	5.4	6.4	4.8	4.3	4.8	5.8

Jahr	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Beförderungsfälle	34.6	34.6	34.1	34.2	34	34.3	32.4	32	33	33.3
Defizit	6.8	7.7	9.7	8.6	11.8	13.2	11.5	15.7	11.2	15.2

Jahr	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Beförderungsfälle	31.9	32.5	30.1	28	25.6	25	25.6	25.4	24	24
Defizit	17.6	16.1	18	20.9	21.8	23.58	23.68	23.074	27.758	31.787

Jahr	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Beförderungsfälle	23.4	25.1	28.4	31.1	31.9	32.3	32
Defizit	34.243	42.616	44	46.592	43.792	48.951	45.933



**Tabelle A 4: Verkehrskosten Stadt und Stadtwerke: Zuschussbedarf 1950-1970 (real, in Mio. DM) nach Verkehrsmitteln**

Quellen: Haushalte der Stadt Bielefeld, Stadtwerke Bielefeld, eigene Berechnungen.

	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Zuschussbedarf Total	7.36	12.40	9.96	14.22	10.27	12.26	18.81	14.02	16.83	24.03	16.38	28.41	31.17	33.91	34.62	39.88	37.01	36.36	36.71	32.82	42.49
MIV	4.98	9.85	7.82	10.87	7.55	7.77	12.87	8.82	12.20	17.61	8.92	17.60	19.80	22.30	21.50	25.12	25.33	25.46	24.94	19.44	27.31
ÖPNV	2.38	2.55	2.15	3.36	2.71	4.48	5.95	5.20	4.63	6.42	7.46	10.81	11.37	11.61	13.12	14.76	11.68	10.90	11.76	13.39	15.18
Fuss, Fahrrad	0.15	0.29	0.24	0.33	0.25	0.26	0.43	0.33	0.43	0.67	0.41	0.66	0.68	0.85	0.87	0.86	1.00	1.14	1.14	1.13	1.26

**Tabelle A 5: Verkehrskosten Stadt und Stadtwerke: Zuschussbedarf 1973-1995 (real, in Mio. DM) nach Verkehrsmitteln**

Quellen: Haushalte der Stadt Bielefeld, Stadtwerke Bielefeld, eigene Berechnungen.

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Zuschussbedarf Total	56.54	61.13	57.55	39.93	46.55	33.32	38.36	32.05	32.13	35.28	37.43	31.24	34.51	50.08	53.20	47.05	45.99	64.68	47.68	47.43	51.37	63.84
MIV	37.24	39.49	35.26	21.11	23.45	16.31	15.76	9.24	11.85	13.99	13.07	7.59	8.86	23.92	27.20	16.62	13.47	30.06	6.75	5.89	10.63	27.49
ÖPNV	19.30	21.63	22.29	18.82	23.10	17.00	22.60	22.81	20.28	21.29	24.36	23.66	25.65	26.17	26.00	30.43	32.51	34.62	40.93	41.54	40.73	36.34
Fuss, Fahrrad	0.98	1.04	0.93	0.56	0.62	0.43	0.41	0.67	0.85	1.00	0.92	0.53	0.62	1.60	1.73	1.01	0.80	1.77	0.40	0.36	0.67	1.79

# WUPPERTAL PAPERS DER ABTEILUNG VERKEHR

## ISSN 0949-5266

- Nr. 9 Andreas Pastowski, Rudolf Petersen (Hrsg.): Umwelt und strukturelle Entwicklungen im Güterverkehr. Ergebnisse studentischer Praktika (1); Februar 1994
- Nr. 10 Rudolf Petersen: Verkehrsvermeidung - Aufgabe heutiger und zukünftiger Verkehrspolitik; Februar 1994
- Nr. 16 Ulla Terlinden: Frauengerechte Stadtplanung. Vortrag am Wuppertal Institut, 24. Mai 1994; Mai 1994
- Nr. 19 Andreas Pastowski: Sponsoring im öffentlichen Personennahverkehr. Ein Beitrag zur ökologisch-ökonomischen Partnerschaft in der Region; Juli 1994
- Nr. 20 Andreas Pastowski, Rudolf Petersen (Hrsg.): Potentiale und Probleme ökonomischer Anreizinstrumente im Verkehr. Ergebnisse studentischer Praktika (2); Juli 1994
- Nr. 21 Stefanie Böge: Die Transportaufwandsanalyse. Ein Instrument zur Erfassung und Auswertung des betrieblichen Verkehrs; August 1994
- Nr. 43 Dietrich Brockhagen: Der Flugverkehr der Stadt Köln und das Klimabündnis. Eine Konfliktanalyse; Oktober 1995
- Nr. 44 Karl Otto Schallaböck, Markus Hesse (IÖW): Konzept für eine Neue Bahn; Oktober 1995
- Nr. 45 Martin Hüsing: Schienenverkehrskonzept Region Münster; Oktober 1995
- Nr. 47 Dorothee Lichtenthäler, Andreas Pastowski: Least-Cost Transportation Planning. Probleme und Potentiale der Übertragung von LCP auf die Mobilität; Dezember 1995
- Nr. 50 Lucie Hamelbeck: Umweltgerechte Straßennutzungsgebühren für den Güterverkehr; Januar 1996
- Nr. 52 Gudrun Mildner, Stefanie Böge: Früher gab es einen Laden um die Ecke. Eine vergleichende Transportanalyse von konventionellem und alternativem Handel; Februar 1996
- Nr. 56 Stefanie Böge: Freight Transport, Food Production and Consumption in the United States of America and in Europe or how far can you ship a bunch of onions in the United States?; Mai 1996
- Nr. 67 Volker Leifert: Air Pollution Control and Transport in Tehran; Januar 1997
- Nr. 78 Klaus-Dieter Schlünder: Bewertungskriterien für eine integrierte Betrachtungsweise des Ökosystems "Stadt"; August 1997
- Nr. 79 Andreas Pastowski: Decoupling Economic Development and Freight for Reducing its Negative Impacts; September 1997
- Nr. 80 Michael Frehn: Wenn der Einkauf zum Erlebnis wird. Die verkehrlichen und raumstrukturellen Auswirkungen des Erlebniseinkaufs in Shopping-Malls und Innenstädten; Februar 1998
- Nr. 84 Klaus-Dieter Schlünder Von der >Auto<-Stadt zur >Kinder<-Stadt Plädoyer für eine kindgerechte Stadtentwicklung; August 1998
- Nr. 85 Ueli Haefeli: Der finanzielle Handlungsspielraum städtischer Verkehrspolitik Eine akteurorientierte Analyse am Beispiel Bielefeld 1950-1994; September 1998
- Nr. 87 Isabelle Grimmenstein: Auswirkung der aktiven Verkehrsmittelnutzung auf die menschliche Gesundheit. Ergebnisse studentischer Praktika; Oktober 1998
- Nr. 94 Marion Klemme: Die Integration von Frauen bei der Aufstellung der "Lokalen Agenda 21". Entwicklung, Rahmenbedingungen, Beispiele; Juli 1999

Die Nachfrage nach dieser Schriftenreihe wächst stetig und die Versandkosten stellen für uns einen großen Kostenfaktor dar. Wir bitten jeden Besteller um Zusendung eines mit DM 3,00 Porto frankierten DIN A-4 Umschlags. Vielen Dank für Ihr Verständnis.  
Ihre Bestellungen richten Sie bitte an:

**Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH,  
Döppersberg 19, 42103 Wuppertal.**