

Böhme, Hans; Sichelschmidt, Henning

Working Paper — Digitized Version

Eine Strategie für den öffentlichen Personennahverkehr

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 227

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Böhme, Hans; Sichelschmidt, Henning (1994) : Eine Strategie für den öffentlichen Personennahverkehr, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 227, ISBN 3894560673, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/793>

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.

Eine Strategie für den Öffentlichen Personennahverkehr

von Hans Böhme und Henning Sichelschmidt

AUS DEM INHALT

- Gegenwärtig weist der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) in Deutschland ein beträchtliches Maß an ökonomischer Ineffizienz auf. Ausschlaggebend dafür ist die starke Einflußnahme des Staates auf diesen Verkehrsbereich: Der ÖPNV wird staatlich reguliert und sein Leistungsumfang zu einem großen Teil politisch bestimmt, die meisten Betriebe stehen in kommunalem Eigentum, und verschiedene Finanzierungsquellen bestehen unkoordiniert nebeneinander. Die Folge ist eine hohe und weiter zunehmende Subventionierung des ÖPNV mit öffentlichen Mitteln.
- In der deutschen Verkehrspolitik findet zwar derzeit eine umfassende Neuorientierung zu marktwirtschaftlichen Verhältnissen statt; der ÖPNV wird aber auch künftig noch immer stark durch behördlich-administrative Strukturen geprägt sein. Die im Zuge der Bahnreform beschlossene Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs berührt diese Strukturen nur am Rande. Bei realistischer Einschätzung der zu erwartenden politischen Anforderungen an den ÖPNV ist außerdem damit zu rechnen, daß politische Ziele auch weiterhin einen großen Teil seines Leistungsumfangs bestimmen werden. Um Subventionen dennoch möglichst in engen Grenzen zu halten, muß das Streben nach wirtschaftlicher Effizienz im ÖPNV ein größeres Gewicht erhalten. Deshalb müssen auch in diesem Verkehrsbereich mehr Wettbewerb und unternehmerische Eigenverantwortung eingeführt werden.
- Die hier vorgestellte Strategie zur stärkeren Einbindung des ÖPNV in ein marktwirtschaftlich orientiertes Verkehrskonzept sieht vor,
 - die staatliche Einflußnahme im ÖPNV so zu beschränken, daß nur die Leistungen, die als Mindestangebot vom ÖPNV erbracht werden sollen, politisch festgelegt und das Eigentum und die Betriebsführung grundsätzlich privaten Nahverkehrsgesellschaften überlassen werden,
 - in einer öffentlichen Ausschreibung zu ermitteln, welche Nahverkehrsgesellschaften die geringsten Subventionen benötigen, um die politisch festgelegten Leistungen anbieten zu können,
 - das bisherige Konzessionierungsverfahren aufzuheben und den Zuschlag für die subventionierten Leistungen zeitlich zu befristen.
- Damit die fiskalische Eigenverantwortlichkeit der Gebietskörperschaften gestärkt und der Umfang politisch gewünschter Leistungen möglichst rational bestimmt wird, sind Zahlungen an den ÖPNV grundsätzlich auf der öffentlichen Ebene aufzubringen, auf der auch die Leistungsanforderungen festgelegt werden. Dazu wird vorgeschlagen, die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung für den ÖPNV in den einzelnen Nahverkehrsräumen den speziell zu gründenden Zweckverbänden zu übertragen. Zur Finanzierung der subventionierten Leistungen eignet sich in erster Linie eine Nahverkehrsabgabe, die von den Einwohnern der einzelnen Nahverkehrsräume an die jeweils zuständigen Zweckverbände zu zahlen ist. Ihre jeweilige Höhe ist das Ergebnis der öffentlichen Ausschreibung. Bestehende Steuern sind in dem Umfang zu senken, in dem sie bisher der Deckung des ÖPNV-Finanzbedarfs dienten.

52550

Inhaltsverzeichnis

I. Der ÖPNV in der Krise	3
II. Ungünstige Aussichten	5
1. Die Struktur des ÖPNV in Deutschland	5
2. Umfangreiche öffentliche Zuschüsse	6
3. Trotz Verbesserungen: Das Defizit bleibt	7
III. Systembedingte Schwächen — Hindernisse für Trendwende	8
1. Staatliche Regulierung	8
2. Öffentliches Eigentum an Großbetrieben	9
3. Verquickung von Politik und Wirtschaft	9
4. Mängel im Finanzierungssystem	10
IV. Strategie für den ÖPNV	11
1. Wettbewerb für mehr Effizienz und weniger Subventionen	11
2. Elemente einer Strukturreform	12
a. Neue Eigentumsstruktur	13
b. Wettbewerb zwischen Anbietern	14
c. Mehrgliedriger Aufbau des ÖPNV	17
d. Besonderheiten des Schienenverkehrs	18
3. Neue Finanzierungsgrundlage für den ÖPNV	19
a. Vorschlag für eine Finanzierungsreform	19
b. Mängel alternativer Finanzierungsmodelle	20
c. Finanzierung von Investitionsvorhaben	21
4. Perspektiven für die Realisierung der Strategie	21
a. Übergangsprobleme	21
b. Vorteilhafte äußere Einflüsse	22
V. Zusammenfassung	23
Anhangtabellen	26
Literaturverzeichnis	33

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Böhme, Hans:

Eine Strategie für den öffentlichen Personennahverkehr / von
Hans Böhme und Henning Sichelschmidt. Institut für
Weltwirtschaft Kiel. - Kiel : Inst. für Weltwirtschaft, 1994

(Kieler Diskussionsbeiträge ; 227)

ISBN 3-89456-067-3

NE: Sichelschmidt, Henning;; GT



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

D-24100 Kiel

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung ist es auch nicht
gestattet, den Band oder Teile daraus

auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen

Printed in Germany

ISSN 0455 - 0420

I. Der ÖPNV in der Krise

Am 1. Januar 1994 hat die erste Phase der Reform der deutschen Eisenbahnen begonnen. Dieses Ereignis, mit dem ein weiterer Schritt der umfassenden Neuorientierung der deutschen Verkehrspolitik zur Marktwirtschaft getan wird, hat auch für den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) in Deutschland Bedeutung. Mit der Bahnstrukturreform soll eine Regionalisierung der bisher von der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn erbrachten Nahverkehrsleistungen verbunden werden. Der Bund wird sich ab 1996 aus der unmittelbaren Verantwortung für diesen Bereich zurückziehen und sie den Bundesländern übertragen. Das bedeutet von diesem Zeitpunkt an eine erhebliche Veränderung für einen Teil des Schienenpersonenverkehrs.

Um so überraschender ist es, daß der ÖPNV als Ganzes trotz seiner vielfach noch immer behördlich-administrativen Strukturen und seiner weitgehenden staatlichen Regulierung bisher kaum in die Neuordnung der Rahmenbedingungen des Verkehrs in Deutschland einbezogen worden ist. Dies erstaunt vor allem deshalb, weil die wirtschaftliche Lage des ÖPNV nach wie vor von einem erheblichen Defizit in der laufenden Betriebsrechnung und von umfangreichen Zuschüssen des Bundes und anderer öffentlicher Körperschaften zu den Infrastrukturaus- und -neubaukosten geprägt ist, die jährlich nahezu 20 Mrd. DM erreicht haben. Daran hat auch eine leichte Zunahme der Beförderungsleistungen und der Einnahmen seit Ende der achtziger Jahre nichts ändern können.

Gleichzeitig wird gefordert, den ÖPNV auszuweiten, um der Belastung der Straßen durch den Individualverkehr entgegenzuwirken. Die bedrängte Marktstellung des ÖPNV und seine unbefriedigende Kostendeckung lassen sich mit infrastrukturpolitischen Maßnahmen allein freilich nicht durchgreifend verbessern. Außerdem passen die Forderungen nach einer umfassenden öffentlichen Förderung des ÖPNV — insbesondere soweit es um ordnungspolitische Eingriffe wie eine Verkehrslenkung zu Lasten

des Individualverkehrs geht — weder in die verkehrs- noch in die finanzpolitische Landschaft. Gerade mit Blick auf den schwindenden Spielraum der öffentlichen Haushalte und die ungünstige wirtschaftliche Situation des ÖPNV, die sich voraussichtlich in den kommenden Jahren auch nicht verbessern wird, erscheint dessen Einbeziehung in die Reformen des gesamten Verkehrssektors in Deutschland überfällig und dringlich. Dazu bedarf es einer neuen Konzeption.

Eine Strategie für die stärkere Einbindung des ÖPNV in ein marktwirtschaftlich orientiertes Verkehrskonzept wird in diesem Beitrag vorgestellt. Sie basiert auf der Auffassung, daß eine Neugestaltung des ÖPNV sich in die allgemeinen ordnungs- und verkehrspolitischen Reformen in Deutschland sowie der Europäischen Gemeinschaft [Böhme, Sichelschmidt, 1993, S. 11 ff.] einfügen und mit ihren Grundsätzen konsistent sein sollte. Dieser marktwirtschaftlichen Ausrichtung entsprechend geht sie von dem Ziel der wirtschaftlichen Effizienz aus.¹ Dabei kommt einer verstärkten Flexibilität und Innovationsbereitschaft der Verkehrsbetriebe besondere Bedeutung zu. Mit dem Effizienzziel sind sowohl die öffentliche Regulierung eines Wirtschaftszweigs als auch seine Subventionierung in einer strengen Sicht nur dann vereinbar, wenn sie aufgrund von Marktversagen gerechtfertigt werden können. Auf die ÖPNV-Märkte trifft das grundsätzlich kaum zu.²

Die gegenwärtige Lage des ÖPNV weicht vom ökonomischen Ideal stark ab: Die Bestimmung des Angebotsumfangs wird bereits seit langem zu einem erheblichen Teil als eine öffentliche Aufgabe angesehen, für deren Erfüllung gegebenenfalls umfangreiche Zuschüsse an die Betriebe zu zahlen sind.³ Diese Definition des ÖPNV-Angebots als ein meritorisches Gut⁴ wird insbesondere mit gesellschafts- und verteilungspolitischen Zielen — auch als gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung bezeichnet — begründet. Zu diesen Zielen zählen u.a.:

- Gleichheit der Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet,
- allgemeine Daseinsvorsorge für die Bevölkerung,
- Fürsorge für ältere, behinderte oder sozial schwache Mitbürger,
- Erhaltung gewachsener Stadtstrukturen und der Funktionsfähigkeit der Ballungsräume.

Bei den Zielen der Regulierung handelt sich um eine Vielzahl von Einzelfestlegungen, die teils nicht koordiniert und unzureichend spezifiziert sind.⁵

Eine konsequente marktorientierte Umstrukturierung des öffentlichen Nahverkehrs würde zu weitreichenden Veränderungen des Angebots führen. Ein ausschließlich rentabilitätsorientiertes ÖPNV-Angebot wäre vermutlich erheblich kleiner als zur Zeit.⁶ Bei realistischer Einschätzung der zu erwartenden politischen Anforderungen an den ÖPNV ist jedoch damit zu rechnen, daß die politischen Ziele auf absehbare Zeit eine wichtige Determinante des ÖPNV bleiben.⁷ Voraussichtlich werden deshalb auch künftig in vielen Fällen Angebote aufrechterhalten, bei denen die Fahrgeldeinnahmen die Kosten nicht decken.

Grundsätzlich sollten zwar möglichst alle Leistungen des ÖPNV, die aufgrund politischer Anforderungen erbracht werden, durch spezifische, entgeltartige Zahlungen der öffentlichen Hand abgedeckt werden. Dies ist bei Leistungen für bestimmte Personengruppen möglich und beispielsweise im Schülerverkehr üblich. Solche Leistungen begünstigen jedoch nicht immer ausreichend spezifizierbare Personengruppen. Insbesondere dort, wo es um die Vorkhaltung von Leistungen etwa am Abend oder in verkehrsschwachen Räumen geht und Adressat dieser Maßnahmen das allgemeine Publikum ist, werden deshalb auch weiterhin Subventionen für Betrieb und Infrastrukturbauten des

ÖPNV gezahlt werden müssen.⁸ Wirtschaftliche Effizienz wird dementsprechend wie bisher nur neben anderen Zielsetzungen verwirklicht werden können.

Gerade angesichts dieser Einschränkung ist es notwendig, den Spielraum für ökonomisch-rationale Entscheidungen so weit wie möglich auszudehnen und mehr Transparenz der sozialpolitisch motivierten Aktivitäten im ÖPNV zu erreichen. Dazu bedarf es umfangreicher Veränderungen sowohl des staatlichen Regulierungssystems als auch der betrieblichen Strukturen des ÖPNV.⁹

Die im folgenden behandelten Probleme des ÖPNV sind hauptsächlich Probleme des Teils dieses Verkehrsbereichs¹⁰, der öffentliches Eigentum ist. Das sind vor allem die Großbetriebe in den Ballungsräumen. Ihre Eingliederung in eine marktwirtschaftliche Verfassung der Verkehrswirtschaft und eine konsequente Ausrichtung auf die Grundsätze einer wirtschaftlichen Betriebsführung erscheint am dringlichsten. Die Bemühungen der Betriebe des ÖPNV um Verbesserungen werden von den Verfassern durchaus gesehen; sie können aber im Rahmen des Status quo nur beschränkt erfolgreich sein. Mit dem vorliegenden Reformvorschlag wird versucht, solche Beschränkungen zu überwinden. Dabei wird insofern über bislang vorgestellte Veränderungsvorschläge hinausgegangen, als diese in erheblich größerem Umfang von Zugeständnissen an den Status quo geprägt sind.¹¹

Ausgangspunkt der folgenden Analyse sind ebenso wichtige Entwicklungstendenzen des ÖPNV in der jüngeren Vergangenheit wie die Zukunftsaussichten; danach werden die maßgeblichen Ursachen der unbefriedigenden Lage im Nahverkehr herausgearbeitet. Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt in Kapitel IV, in dem der eigene Vorschlag für eine Reformstrategie zur Überwindung der systembedingten Schwächen erläutert wird.

II. Ungünstige Aussichten

1. Die Struktur des ÖPNV in Deutschland

Der ÖPNV ist ein linienmäßiger Verkehr auf festgelegten Strecken, die im allgemeinen nicht länger als 50 km sind, mit Abfahrten nach im voraus festgelegten und bekanntgegebenen Fahrplänen. Er verdankt seine Bezeichnung der Tatsache, daß seine Leistungen von jedermann genutzt werden können. "Öffentlich" bedeutet also nicht etwa, daß die Leistungen von Betrieben im öffentlichen Eigentum erbracht werden müssen. Ebenso wenig handelt es sich bei diesen Leistungen um öffentliche Güter.

Der ÖPNV ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- allgemeine Zugänglichkeit der angebotenen Leistungen,
- einen umfangreichen öffentlichen Einfluß (Eigentum, Regulierung),
- Qualitätsunterschiede zum motorisierten Individualverkehr (MIV),¹²
- die Zusammensetzung der Nachfrage aus privater Nutzung gegen Entgelt und einem öffentlich bestimmten Teil ("meritorische Nachfrage"),
- die Aufgliederung des Gesamtmarktes ÖPNV in eine Vielzahl voneinander unabhängiger regionaler Verkehrsräume,
- starke Schwankungen im Tagesgang der Nachfrage (z.B. "rush hours"),
- große Unterschiede zwischen Ballungsgebieten¹³ und ländlichen Regionen (z.B. im Verkehrsaufkommen und der Verkehrsbedienung),
- die Erstellung des Angebots durch Bus-, Straßenbahn- und, in großen Verkehrsräumen, Schnellbahnbetriebe (einschließlich Bundesbahn),
- scharfe Substitutionskonkurrenz zum motorisierten Individualverkehr.

In diesen Merkmalen wurzeln die Schwächen des ÖPNV (vgl. Kapitel III), die seine langfri-

stige Entwicklung erkennen läßt. Sie sind auch Ursachen der Kostenunterdeckung bei den meisten Betrieben und der daraus folgenden Subventionierung.

Der Marktanteil des ÖPNV ist in Westdeutschland langfristig deutlich zurückgegangen.¹⁴ Die Verkehrsleistungen konnten erst gegen Ende der achtziger Jahre nach einem zeitweilig ausgeprägten Schrumpfen wieder gesteigert werden (Tabelle 1), ohne daß sich allerdings der Anteil gegenüber dem Individualverkehr wieder erhöhte. Gründe für diese unbefriedigende Entwicklung waren vor allem die demographische Entwicklung in Deutschland (Tabelle A1), die Zunahme des Bestands an privaten Kraftfahrzeugen (Tabelle A2) sowie eine stärkere Streuung der Arbeitsstätten. Auch die Suburbanisierung wirkte der für den ÖPNV-Betrieb notwendigen Verkehrsbündelung entgegen, und die Wettbewerbsfähigkeit des ÖPNV wurde durch seine unvermeidlichen Qualitätsnachteile bei anhaltend steigenden Ansprüchen der Verkehrsnutzer beschränkt. Vermutlich ging die Erholung des Verkehrsaufkommens seit 1989 vor allem auf die Zuwanderung noch nicht motorisierter Aus- und Übersiedler sowie auf preispolitische Maßnahmen der Betriebe zurück.¹⁵

Obwohl auch die Einnahmen der ÖPNV-Betriebe aus dem Absatz ihrer Beförderungsleistungen gestiegen sind, kann nach wie vor ein erheblicher Teil der Kosten nicht gedeckt werden. Der Kostendeckungsgrad (Ende der achtziger Jahre: zwei Drittel) ist daher seit 1990 gesunken (Tabelle 2); es gibt allerdings erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Betrieben. Die Höhe und Dauerhaftigkeit des Defizits werden wesentlich durch den Umfang bestimmt, in dem Leistungen aufgrund öffentlicher Vorgaben zu erbringen sind. Die Produktionskosten dieses politisch bestimmten Teils der Leistungen müssen durch Zahlungen aus öffentlichen Haushalten gedeckt werden.

Tabelle 1 — Der ÖPNV in der Bundesrepublik Deutschland^a 1970–1991

	1970	1975	1980	1982	1984	1986	1988	1989	1990	1991
Verkehrsaufkommen^{b,c}										
Mill. Fahrgäste	7015	7588	7652	7433	6819	6594	6491	6553	6862	7130
1970=100	100	108	109	106	97	94	93	93	98	102
Verkehrsleistungen^b										
Mrd. Personen-km	60,7	66,7	65,5	64,5	59,7	56,5	56,3	55,1	58,3	60,6
1970=100	100	110	108	106	98	93	93	91	96	100
Nachrichtlich: Taxi- und Mietwagenverkehr										
Verkehrsaufkommen										
Mill. Fahrgäste	290	310	365	320	330	340	355	365	380	390
1970=100	100	107	126	110	114	117	122	126	131	134
Verkehrsleistungen										
Mrd. Personen-km	1,7	1,8	2,2	1,9	2,0	2,1	2,2	2,3	2,5	2,5
1970=100	100	106	129	112	118	124	129	135	147	147

^aGebietsstand vor dem 03.10.1990. — ^bStadtschnellbahn- (U-Bahn-), Straßenbahn-, Obus- und Kraftomnibusverkehr kommunaler, gemischtwirtschaftlicher und privater Unternehmen sowie Kraftomnibusverkehr der Deutschen Bundesbahn, der Deutschen Bundespost und der nichtbundeseigenen Eisenbahnen (jedoch ohne Beförderungsleistung ausländischer Unternehmen); ferner S-Bahnverkehr, Berufs- und Schülerverkehr der Eisenbahnen zu ermäßigten Tarifen sowie Eisenbahnverkehr im Regeltarif bis 50 km Reiseweite (bis einschließlich 1984 ohne S-Bahnverkehr in Berlin-West mit 0,25 Mrd. Personen-km (1985)). — ^cOhne Mehrfachzählungen durch Wechsel der Transportmittel.

Quelle: Der Bundesminister für Verkehr [1988, S. 176 ff.; 1992, S. 192 ff.]; eigene Berechnungen.

Tabelle 2 — Fahrgeldeinnahmen und Kostendeckungsgrad im ÖPNV 1980–1992^a

	1980	1982	1984	1986	1987	1988 ^b	1989 ^b	1990	1991	1992
Fahrgeldeinnahmen (Mill. DM)	4310	4925	5106	5258 ^c	5434	5636	6142	7562	7836	8104
Kostendeckungsgrad (vH)	67,6	67,9	67,5	66,6	67,7	67,9	68,2	67,0	64,8	.
Fehlbetrag, absolut (Mill. DM) ^d	2066	2328	2458	2637	2593	2664	2864	3725	4257	.

^aMitglieder des Verbands öffentlicher Verkehrsbetriebe (VÖV) (bis 1989) bzw. Mitglieder des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) in den alten Bundesländern (ab 1990). — ^bInfolge Beitritts weiterer Mitglieder zum VÖV mit den Ergebnissen früherer Jahre nicht voll vergleichbar. — ^cAb 1986 einschließlich S-Bahnverkehr in Berlin-West mit rund 30 Mill. DM Einnahmen (1986). — ^dRechnerischer Wert.

Quelle: Zusammengestellt und berechnet nach: VÖV [lfd. Jgg.]; VDV [lfd. Jgg.].

2. Umfangreiche öffentliche Zuschüsse

Das Defizit im ÖPNV wird durch eine Vielzahl öffentlicher Zuschüsse (1988: 17,2 Mrd. DM) ausgeglichen. Diese werden zu mehr als der Hälfte vom Bund, im übrigen von Ländern (26 vH) und Kommunen (22 vH) gezahlt. Im einzelnen gibt es folgende Leistungen (alle Zahlenangaben für 1988 nach Ratzenberger [1992, S. 176]):

- Investitionszuschüsse nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) in Höhe von 2,5 Mrd. DM oder 15 vH,
- Investitionszuschüsse außerhalb des GVFG (0,3 Mrd. DM oder 2 vH),
- sonstige direkte Förderung des ÖPNV (z.B. Kooperationsförderung) in Höhe von gut 0,2 Mrd. DM oder reichlich 1 vH,
- Umsatzsteuerermäßigung und Kraftfahrzeugsteuerbefreiung (0,6 Mrd. DM oder 3 vH),

- Ausgleichszahlungen für den Schienenpersonennahverkehr (3,3 Mrd. DM oder 19 vH),
- Defizitausgleich für ÖPNV-Betriebe (4,1 Mrd. DM oder 24 vH),
- Ausgleichszahlungen für die verbilligte oder unentgeltliche Beförderung von Schülern und anderen Auszubildenden (3,3 Mrd. DM oder 19 vH),
- Ausgleichszahlungen für die unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter (0,7 Mrd. DM oder 4 vH).

Die restlichen 2,1 Mrd. DM bzw. 12 vH entfallen auf allgemeine finanzielle Leistungen, die der Deutschen Bundesbahn sowie den nicht-bundeseigenen Eisenbahnen vor allem aufgrund der EG-Verordnung 1192/69 (Ausgleich besonderer bzw. überhöhter Lasten), aber auch z.B. als Zuschüsse für Elektrifizierungsmaßnahmen gewährt wurden und dem ÖPNV zuzurechnen sind.

Eine wichtige Quelle der von den Kommunen und Landkreisen — insbesondere zum Defizitausgleich — aufgebracht Mittel sind die Gewinne kommunaler Versorgungsunternehmen, die im Verbund mit ÖPNV-Betrieben stehen. Hier handelt es sich um eine Quersubventionierung, bei der auch die Körperschaftsteuer auf die Gewinne erspart wird (Lastenverlagerung auf übergeordnete Haushalte).

Wenn auch die Beförderungsleistungen im ÖPNV in den letzten Jahren wieder angestiegen sind, kann eine dauerhafte Konsolidierung des erreichten Niveaus oder eine weitere Zunahme nicht als gesichert angesehen werden. Die politischen Veränderungen der letzten vier Jahre und die verstärkte Zuwanderung können zwar bewirken, daß die Bevölkerung in Westdeutschland entgegen früheren Erwartungen [Paqué, Soltwedel et al., 1993, S. 47] bis etwa zum Jahre 2010 nicht um ca. 2 Mill. auf gut 62 Mill. Einwohner abnimmt. Dies kann die Nachfrage nach ÖPNV-Leistungen zwar stützen. Gleichwohl ist aber auch künftig eher eine Schrumpfung als eine Expansion der ÖPNV-Märkte wahrscheinlich. Hauptgrund dafür ist, daß sich die Konkurrenz des motorisierten Individualverkehrs *ceteris paribus* noch verschärfen dürf-

te. Die leichte Verschiebung der relativen Nutzerkosten von MIV und ÖPNV zugunsten des ÖPNV in den Jahren 1988–1991 (Tabelle A3) deutet noch nicht darauf hin, daß sich die Wettbewerbslage spürbar und dauerhaft wandeln wird. Dies wäre nur zu erwarten, wenn die Rahmenbedingungen mit administrativen Mitteln, die sich z.B. auf Verkehrsverbote und ähnliche Zwangsmaßnahmen stützen und über eine Anlastung der verkehrsbedingten Wege- und Umweltkosten hinausgehen, verändert würden.

Ein kaum nachhaltig überwindbares Hindernis für eine Steigerung der ÖPNV-Nachfrage bleiben die unvermeidbaren Qualitätsunterschiede zwischen ÖPNV und privatem Pkw. Das gilt selbst dann, wenn sich der durchschnittliche Zeitnachteil des ÖPNV durch zunehmende Behinderungen des Pkw-Verkehrs tendenziell verringerte.¹⁶ Außerdem wird der "circulus vitiosus" für den ÖPNV fortbestehen, denn eine Anpassung des Angebots an eine rückläufige Nachfrage führt zu weiterem Nachfrageverlust, wenn die Abfahrtsfrequenz verringert wird und andere Qualitätseinbußen entstehen.

3. Trotz Verbesserungen: Das Defizit bleibt

Die ÖPNV-Betriebe haben in der Vergangenheit bereits verschiedene Schritte unternommen, um die Absatz- und Produktionsbedingungen zu verbessern. Sie haben zum einen versucht, mehr Fahrgäste zu gewinnen, indem sie die Preise stärker markt- und wettbewerbsorientiert bildeten (Tabelle A4)¹⁷ und weitere Marketingmaßnahmen ergriffen. Zum anderen richteten sie beispielsweise Verkehrsverbünde ein. Außerdem haben die Baulasträger in erheblichem Umfang Investitionen durchgeführt, bei denen insbesondere die Schienenverkehre in den Ballungsräumen mit Hilfe finanzieller Förderung aus zentralen Haushalten erheblich ausgebaut worden sind.¹⁸

Trotz dieser mit großem finanziellen Aufwand vorgenommenen Maßnahmen waren die Erfolge — gemessen an den finanziellen Ergebnissen — insgesamt nur begrenzt.¹⁹ Dazu mag beigetragen haben, daß für den Ausbau des

ÖPNV vornehmlich die aufwendigsten verfügbaren Varianten ausgewählt wurden, wobei technische Möglichkeiten offenbar vor Kosten- und Rentabilitäts Gesichtspunkten rangierten.²⁰

Im ganzen gesehen gibt es im ÖPNV gegenwärtig zahlreiche Schwachstellen, die die Ursache ökonomischer Ineffizienz und hoher Kosten

der Leistungserstellung sind. Mit hoher Wahrscheinlichkeit werden die Betriebsdefizite deshalb ein zentrales Problem des ÖPNV bleiben. Es muß damit gerechnet werden, daß sie in jedem Fall eine erhebliche Höhe beibehalten werden. Somit wird sich auch in Zukunft ein erheblicher Subventionsbedarf ergeben.²¹

III. Systembedingte Schwächen — Hindernisse für Trendwende

Um die Grundlagen des ÖPNV zu verbessern, müssen die vorhandenen Schwachstellen möglichst weitgehend beseitigt werden. Durchgreifende Veränderungen werden jedoch bisher durch die bestehenden Strukturen des ÖPNV verhindert. Hindernisse sind insbesondere

- die staatliche Regulierung des ÖPNV, z.B. die Konzessionierung,
- das vorwiegend öffentliche Eigentum (teils als Eigenbetrieb) an den Großbetrieben des ÖPNV,
- die vielschichtige enge Verquickung von Politik und ÖPNV-Betrieben, aus der eine breite politische Einflußnahme und eine Vermengung von politischen Vorgaben und Entscheidungen mit den Aufgaben der Betriebsführung resultiert,
- Mängel im Finanzierungssystem.

Schwerwiegende Folgen sind u.a. Management-Probleme infolge fehlender Professionalität, unzureichende Kostenkontrolle und ein überhöhtes Kostenniveau öffentlicher ÖPNV-Betriebe im Vergleich zu privaten Anbietern. Diese und andere Charakteristika des ÖPNV, einschließlich zu großer Fertigungstiefe und möglicherweise überschrittener optimaler Betriebsgröße, haben unterschiedliche historische Entstehungsgründe und sind nicht in jedem Falle ökonomischer Natur.

1. Staatliche Regulierung

Die umfassende und detaillierte staatliche Regulierung des ÖPNV in der Bundesrepublik Deutschland sieht *erstens* vor, daß der Marktzu-

gang von der Erteilung einer (linienbezogenen) Konzession abhängig ist. Eine solche Konzession erhalten vor allem Newcomer kaum, weil sie gemäß § 13 II Personenbeförderungsgesetz zu versagen ist, wenn "öffentliche Verkehrsinteressen beeinträchtigt" werden, zu denen auch die Besitzstände der im Markt etablierten Unternehmen gerechnet werden, und weil ablaufende Konzessionen in der Regel den bisherigen Inhabern erneut erteilt werden müssen. *Zweitens* muß der Marktaustritt (die Einstellung einer Linie) ebenfalls genehmigt werden, weil die Konzession mit einer Betriebspflicht verbunden ist. Und *drittens* müssen die Angebotspreise als Festentgelte (Tarife) sowie im Omnibuslinienverkehr auch die Angebotsmengen (Fahrpläne und Fassungsvermögen der Busse) jeweils besonders behördlich genehmigt werden.

Der weitgehende Anbieterschutz schottet die ÖPNV-Märkte auch gegenüber leistungsfähigeren Newcomern ab; neue kostengünstige Angebotskonzepte wie etwa unabhängige Sammeltaxensysteme können sich kaum durchsetzen.²² Außerdem kann insbesondere den Änderungen der räumlichen Struktur der Nachfrage, die mit dem Wandel der Siedlungsstrukturen verbunden sind, auch durch die Gründung von Verkehrsverbänden nur begrenzt Rechnung getragen werden. Beispielsweise stößt die erwünschte (und durch das Fahrgastaufkommen gerechtfertigte) Ausweitung innerstädtischer Buslinien in das Umland häufig auf den Widerstand geschützter Inhaber von Konzessionen für überörtliche Linien.²³ Ebenso können Verkehrsverbände nur nachteilige Folgen der Konzessionie-

rung für den Fahrgast mildern, nicht aber eine Wanderung des Angebots zum "besten Wirt" ermöglichen, die durch den Besitzstandsschutz verhindert wird.

Die Dispositionsfreiheit der ÖPNV-Betriebe wird zudem durch Regulierungen beschränkt, die es etwa als Arbeitsschutzvorschriften grundsätzlich auch in anderen Bereichen gibt. So wird etwa die Fahrplangestaltung entscheidend durch Arbeitszeit- und Ruhepausenvorschriften für Fahrer beeinflusst.

2. Öffentliches Eigentum an Großbetrieben

Gravierende Bedeutung haben die Eigentumsverhältnisse. Im ÖPNV überwiegt der Einfluß großer öffentlicher (meistens kommunaler) Betriebe, die in den verkehrstarken Ballungsräumen vorherrschen. Diese Betriebe lassen viele der in der Fachliteratur diskutierten ökonomischen Mängel öffentlicher Unternehmen erkennen.²⁴ Beispiele dafür sind sowohl hinsichtlich der betrieblichen Strukturen als auch hinsichtlich der Verflechtung mit der Kommunalpolitik zu beobachten.

Ökonomisch schwerwiegend sind vor allem systembedingte Managementschwächen. Die Möglichkeit, bei schlechter wirtschaftlicher Lage des Betriebs auf einen nicht konkursfähigen oder -gefährdeten Eigentümer zurückzugreifen, führt zu einer schleichenden Aushöhlung der gewinn- und produktivitätsorientierten Leitung. Die öffentlichen Betriebe werden daher oftmals nicht so geführt, wie es nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen bei privatem Eigentum zu erwarten wäre:

- Vielfach gibt es keine ausreichenden Anreize zur Kostensenkung und Produktivitätssteigerung.
- Kosten werden häufig nur mangelhaft kontrolliert; es ist auch vorgekommen, daß Betriebsrevisionen durch externe Wirtschaftsprüfer abgelehnt wurden.
- Möglichkeiten zur Rationalisierung der Betriebsorganisation, z.B. durch Abbau der Fertigungstiefe, werden nur unvollständig genutzt.

Die öffentlichen Betriebe haben auch erhebliche Mehrbelastungen im sozialen Bereich zu tragen. Beispielsweise werden

- über die Lohn- und Gehaltsstruktur des öffentlichen Dienstes hinaus großzügige Neben- ("Sozial-")leistungen für Arbeitnehmer gewährt;
- die für den öffentlichen Dienst vereinbarten Lohn- und Gehaltserhöhungen ohne Rücksicht auf die Lage der ÖPNV-Bereichs bzw. des einzelnen Betriebs übernommen.

Die systembedingten Managementschwächen und die Mehrbelastungen im sozialen Bereich stehen in engem Zusammenhang mit den sich ständig ausweitenden Defiziten. Die Überwachung durch Kommunalaufsicht und Rechnungshöfe ist nur ein unvollkommener Ersatz für eine als Folge fehlenden Marktwettbewerbs mangelhafte Kostenkontrolle innerhalb der Betriebe.

3. Verquickung von Politik und Wirtschaft

Die betrieblichen Entscheidungen im ÖPNV unterliegen vielfältig verästelten und insgesamt erheblichen politischen Einflüssen. Diese werden häufig durch das öffentliche Eigentum ermöglicht.²⁵ Grundsätzliche Zielvorgaben, insbesondere die Festlegung einer meritorischen Nachfrage, die meistens gesellschafts- und verteilungspolitisch begründet werden, gelten auch in einer umfassenderen politischen Perspektive als allgemein akzeptiert. Gleichwohl führen sie fast immer zu Abweichungen von einer effizienzorientierten marktwirtschaftlichen Preis- und Angebotsgestaltung.

In noch wesentlich stärkerem Maße trifft das auf diejenigen Eingriffe zu, die eher Ad-hoc-Charakter haben und einen Mißbrauch der Eigentümerrechte darstellen. Je nach Einfluß der kommunalpolitischen Gruppierungen werden beispielsweise

- an den ÖPNV überzogene Anforderungen gestellt (z.B. nach Einrichtung poli-

tisch gewünschter, aber durch die Nachfrage bei weitem nicht gerechtfertigter Verkehrslinien, nach umfassendem behindertenfreundlichem Ausbau von Fahrzeugen und Stationen oder nach Frauen-taxis), ohne daß stets für einen Ausgleich der den Unternehmen entstehenden Mehrbelastungen gesorgt wird,²⁶

- mit Rücksicht auf Wahltermine selbst allgemein als notwendig angesehene Preiserhöhungen hinausgezögert bzw. entsprechende Spielräume nicht voll ausgenutzt,
- gelegentlich rein politisch motivierte Preissenkungen vorgenommen, die einen Subventionsbedarf nach sich ziehen,²⁷
- Freifahrkarten bzw. stark verbilligte Fahrausweise nicht nur an Mitarbeiter der Verkehrsbetriebe, sondern auch an deren Familienangehörige und an Kommunalpolitiker verteilt.²⁸

Einem Mißbrauch der Rechte aus dem Eigentum an den ÖPNV-Betrieben kommt auch die Gepflogenheit gleich, leitende Funktionen nicht mit ausreichend fachlich vorgebildeten Personen, sondern mit Kommunalpolitikern zu besetzen — häufig um diesen eine wirtschaftliche Absicherung zu bieten.²⁹ Derartige politische Eingriffe tragen dazu bei, daß die öffentlichen Verkehrsbetriebe höhere Kosten als vergleichbare Privatunternehmen haben [Heinze et al., 1987, S. 4]. Die Kostendifferenzen stehen zum großen Teil im Zusammenhang mit den sozialen Besitzständen der jeweils ausschlaggebenden politischen Gruppen oder der im ÖPNV beschäftigten Arbeitnehmer. Sie verstärken die Tendenz zum Defizit.

Darüber hinaus geht es vorwiegend um arbeitsrechtliche Bedingungen der betrieblichen Organisation. So unterliegen zahlreiche Betriebe des ÖPNV aufgrund ihrer Größe der Mitbestimmung durch die Belegschaft, die sich häufig in sehr stark differenzierten Regelungen beispielsweise der Zuständigkeiten für bestimmte Tätigkeiten und der Arbeitszeiten niederschlägt.³⁰

Obwohl die dargestellten Probleme seit langem auch aus anderen öffentlichen Betrieben

bekannt sind, wurden grundlegende Schritte zu ihrer Lösung bisher kaum unternommen.

4. Mängel im Finanzierungssystem

Das Finanzierungssystem des ÖPNV muß insbesondere in Ballungsräumen als Ursache für Mängel angesehen werden, die auf die unzureichende Kostenkontrolle und Ökonomie der Betriebsführung, aber auch auf die politischen Vorgaben für die Ausgestaltung der ÖPNV-Angebote (einschließlich Netzgröße und -art) zurückgehen. Es ist durch ein partielles Auseinanderfallen der Planungskompetenz und der Verantwortung für die Finanzierung gekennzeichnet, vor allem weil ein beträchtlicher Teil der Investitionskosten von übergeordneten Gebietskörperschaften (Ländern, Bund) getragen wird. Zu vermuten ist, daß damit häufig "zu große" finanzielle Spielräume für die einzelnen Träger des ÖPNV (Kommunen u.a.) geschaffen und dadurch wiederum einer großzügigen Planung von Verkehrsanlagen Vorschub geleistet wird.

Dazu kommt, daß die Trennung der Verantwortlichkeiten mit einer "Topfwirtschaft" verbunden ist, die erheblich dazu beiträgt, daß die Kommunen bei ihrer ÖPNV-Planung als Empfänger von Zuschüssen zu Investitionen angehalten werden, die möglicherweise gegenüber einer anderen Verwendung der dabei erforderlichen Eigenmittel nachrangig sind. Sie erkennen die ihnen entstehenden Opportunitätskosten nicht oder berücksichtigen sie zumindest nicht ausreichend, weil ihnen im Fall der Nichtanspruchnahme die Mittel aus überregionalen Haushalten verlorengehen [Borell, 1981, S. 16 ff., 42 ff.]. Dadurch können die kommunalen Investitionshaushalte zugunsten des ÖPNV und zu Lasten möglicherweise dringlicherer anderer Vorhaben verzerrt werden. Zugleich besteht der begründete Verdacht, daß diese Art der Finanzierung von ÖPNV-Investitionen die Ursache für die zu beobachtende Tendenz ist, anstelle wirtschaftlich optimaler Lösungen technisch maximale zu bevorzugen.

Mit Blick auf die Bundes- und Länderzahlungen an die kommunalen und anderen Gebietskörperschaften, die für den ÖPNV zuständig sind, stehen sowohl die jeweilige Höhe der

geleisteten Zahlungen als auch die Auswahl der Empfänger und Projekte zur Diskussion. Hier sind zahlreiche Probleme zu erkennen, die beispielsweise darin wurzeln, daß weder die Gesamthöhe der für Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen verfügbaren Bundes- und Landesmittel noch die Aufteilung der Mittel auf einzelne Vorhaben nach eindeutigen ökonomischen Kriterien bestimmt werden. Solche Probleme nehmen mit der Zahl der beteiligten Haushalte zu. Daraus resultiert die Wahrscheinlichkeit — und diese wird auch durch Anwendung von Nutzen-Kosten-Rechnungen und ähnlichen Instrumenten nicht ausgeräumt —, daß der Vergabemechanismus ineffizient ist, so daß Vorhaben finanziert werden, deren Nutzen vergleichsweise gering ist. Mangelnde Transparenz einer Vielzahl von Finanzquellen dürfte ebenfalls dazu beitragen.

Die Fortdauer der analysierten Schwächen des ÖPNV verdeutlicht, daß bei den bisher ergriffenen Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Individualver-

kehr zu wenig Gewicht darauf gelegt wurde, die Ökonomie des ÖPNV mit Hilfe umfassender, systematischer organisatorischer Veränderungen zu verbessern.³¹ Solche Veränderungen sind freilich im gegenwärtigen System des ÖPNV unter anderem wegen der Besitzstandsgarantie des Personenbeförderungsgesetzes schwer zu verwirklichen. So ist die Senkung der Kosten des Betriebes noch nicht zu einem vordringlichen Ziel geworden. Es ist sogar zu vermuten, daß die Tendenz, den Umfang der entstehenden Defizite im ÖPNV nicht durch eine scharfe Kostenkontrolle und einen Mechanismus zur Kostensenkung, sondern durch abrupte Kehrtwendungen in der Gestaltung des Angebots zu verringern, oft auf politische Eingriffe in die Betriebsführung zurückgeht, obwohl die daraus resultierenden Qualitätsverschlechterungen teilweise im Gegensatz zu den angestrebten Zielen stehen. Somit fehlt es bisher an adäquaten Maßnahmen, um die zahlreichen systembedingten Hemmnisse im ÖPNV wirksam zu beseitigen.

IV. Strategie für den ÖPNV

1. Wettbewerb für mehr Effizienz und weniger Subventionen

Die nachfolgend dargestellte Reformstrategie geht von dem Ziel aus, dem Streben nach wirtschaftlicher Effizienz auch im ÖPNV möglichst großen Spielraum zu verschaffen und diesen damit in das künftig grundsätzlich marktwirtschaftlich ausgerichtete Verkehrskonzept in Deutschland einzubinden.

Die Strategie ist darauf ausgerichtet, die Angebotsseite des ÖPNV neu zu strukturieren, um die Kosten zu senken und damit die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Die einfachen Möglichkeiten der dazu erforderlichen Produktivitätssteigerung, die im Rahmen des organisatorischen Status quo genutzt werden können (z.B. Personaleinsparungen), sind jedoch weitgehend erschöpft. Daher muß die Reform bei der Veränderung dieses Status quo ansetzen, um Anrei-

ze für kreatives, innovationsorientiertes unternehmerisches Verhalten zu geben.

Damit wird der notwendige Schluß aus der Erkenntnis gezogen, daß nachfrageorientierte Maßnahmen nur eine relativ eng begrenzte Wirkung erzielen können. Zugleich wird eine Gegenposition gegen die aus der gleichen Erkenntnis abgeleitete politische Forderung nach einer administrativen Lenkung der Nachfrage im Nahverkehr auf den ÖPNV geschaffen.

Gleichwohl wird der ÖPNV auch in Zukunft in erheblichem Maß öffentlichen Einflüssen unterliegen. Ausreichende Fahrgeldeinnahmen, mit denen die Kosten des politisch festgelegten Leistungsangebots gedeckt und die Mittel für neue Investitionen aufgebracht werden können, werden voraussichtlich auf absehbare Zeit nicht erzielbar sein. Deshalb wird es bei der Zahlung von Zuschüssen aus öffentlichen Haushalten an den ÖPNV bleiben. Mit den Reformvorschlä-

gen sollen zwei Ziele erreicht werden: *Erstens* soll das Angebot im ÖPNV zu möglichst geringen Kosten erstellt und somit auch der Subventionsbedarf minimiert werden (Kostenminimierung). *Zweitens* sollen die öffentlichen Entscheidungsträger durch verstärkte Transparenz der Zusammenhänge zwischen Umfang des Angebots und erreichbarer Kostendeckung gezwungen werden, bei ihren Entscheidungen stärker als bisher zu berücksichtigen, daß um so mehr Subventionen erforderlich werden, je größer das Angebot des ÖPNV im Verhältnis zur privaten Nachfrage ist (ökonomisch rationale Bemessung des ÖPNV-Angebots).

Um das erste Teilziel zu erreichen, müssen die Betriebe des ÖPNV einem ständigen Druck ausgesetzt werden, ihre Kosten je Leistungseinheit (also z.B. je Wagenkilometer) bei unveränderter oder eher noch verbesserter Leistungsqualität möglichst gering zu halten. Kostensenkungen durch Angebotseinschränkungen versprechen zwar rasche Erfolge; sie bergen aber die Gefahr, daß wegen der starken Substitutionskonkurrenz des motorisierten Individualverkehrs eine sich kumulierende Abwärtsbewegung ausgelöst wird.

Das zweite Teilziel enthält vor allem eine kritische Überprüfung des bisherigen Finanzierungssystems des ÖPNV. Es käme u.a. darauf an, für Subventionsfinanzierung den verfügbaren Spielraum zu begrenzen. Dabei geht es sowohl um die Deckung der vermutlich auch weiter entstehenden Betriebsdefizite des ÖPNV als auch um die Aufbringung der Mittel für den Aus- und Neubau von Infrastrukturanlagen wie anteilige Straßenkosten, spezielle Einrichtungen für den Omnibusverkehr sowie neue Schienenverkehrssysteme. Ohne geeignete Reformmaßnahmen könnten innerhalb des gegebenen Systems weder der Umfang der erforderlichen Zahlungen nach ökonomisch-rationalen Kriterien festgelegt noch diese Mittel entsprechend auf die konkurrierenden Verwendungsrichtungen aufgeteilt werden.

2. Elemente einer Strukturreform

Um die Reformziele zu erreichen, sind vor allem die Schwachstellen des bestehenden Sy-

stems zu beseitigen. Zu diesen Schwachstellen zählen (vgl. Kapitel III): (i) das öffentliche Eigentum an ÖPNV-Betrieben, (ii) die administrative Regulierung des Verkehrsbereichs, (iii) der politische Einfluß, soweit er über die Festlegung des gewünschten Angebots an Verkehrsleistungen und die Verantwortung für den sich ergebenden Subventionsbedarf hinausgeht, und (iv) die immanente Tendenz zu höheren Kosten, als sie bei effizienter Betriebsorganisation erforderlich wären.

Zu diesem Zweck muß die Funktion des Wettbewerbs auch im ÖPNV gestärkt oder überhaupt erst hergestellt werden. Außerdem ist die Rolle ökonomischer Kriterien bei der Beschlußfassung der öffentlichen Instanzen zu stärken, damit die wirtschaftlichen Folgen ihres Handelns transparenter werden. Hauptelemente einer Reform des ÖPNV müssen dementsprechend sein (Übersicht 1):

- die organisatorische Neuordnung mit Privatisierung der Betriebe,
- die weitgehende Entregulierung (Liberalisierung des Personenbeförderungsgesetzes) und Organisation von Anbieterwettbewerb um die ÖPNV-Märkte,
- eine Zurückdrängung politischer Einflüsse durch Vergrößerung des Abstands zwischen Politik und Betriebsführung,
- die Stärkung der fiskalischen Eigenverantwortlichkeit der nachgeordneten Gebietskörperschaften, d.h. der Besteller von meritorischen ÖPNV-Leistungen soll diese auch bezahlen (Zusammenführung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung).

Die Reformschritte beziehen sich auf jeweils einen weitgehend selbständigen Nahverkehrsraum, der ein Ballungsgebiet oder eine ländliche Region sein kann. Die Definition solcher Räume muß sich weitgehend an den Siedlungsstrukturen und den daraus entspringenden Nahverkehrsströmen ausrichten. Ökonomische Kriterien haben Vorrang vor administrativen Aspekten. Die Abgrenzung gegenüber anderen Verkehrsräumen kann deshalb nicht abstrakt und schematisch, sondern nur nach Maßgabe

Übersicht 1 — Vorschlag zur Reform des öffentlichen Personennahverkehrs

Sachverhalt	Bestehende Regelungen ^a	Reformvorschlag
	<i>Regulierung</i>	
Markteintritt	Genehmigung §§ 2, 9 Personenbeförderungsgesetz ^b	Freier Marktzugang; Ausschreibung bei unzureichendem marktmäßigem Angebot
Marktaustritt	Betriebspflicht § 21 I Beförderungspflicht § 22 Entbindung von Betriebspflicht § 21 IV	Betriebs- u. Beförderungspflicht in Ausschreibung enthalten Ende der Betriebspflicht mit Vertragsablauf
Kapazitäten (inclusive Bedienungsfrequenz)	Fahrplanpflicht § 40 in Verbindung mit § 12 I Nr. 2	Strecken und Bedienungsfrequenzen in Ausschreibung enthalten
Preise	Zustimmung der Genehmigungsbehörde § 39	Festlegung durch Unternehmer (Nahverkehrsgesellschaft), im Angebot bei Ausschreibung
	<i>Finanzierung</i>	
Ausbildungsverkehr	Ausgleichszahlungen § 45a bzw. Zahlungen der Schulträger (freigestellter Schülerverkehr)	Personengebundene öffentliche Zuschüsse des zuständigen Kostenträgers (Kultusminister, Schulträger bzw. Sozialminister)
Schwerbehindertenbeförderung	Ausgleichszahlungen nach § 59 Schwerbehindertengesetz	
Gemeinwirtschaftliche Aufgaben	Ausgleichszahlungen nach VO (EWG) Nr. 1191/69	Zuschüsse der kompetenten Gebietskörperschaften/Zweckverbände an die Unternehmer (Nahverkehrsgesellschaften), nach Leistungsausschreibung unter Wettbewerbsbedingung
Allgemeines Vorhalten von ÖPNV-Leistungen als Ausdruck meritorischer Nachfrage	(1) Verlustabdeckung, einschließlich Querverbundverrechnung (2) Ausgleichszahlungen des Bundes für Schienenpersonennahverkehr (3) Steuererleichterungen (4) Sonstige Leistungen, z.B. Kooperationsförderung	
Investitionen	Zuschüsse, überwiegend nach Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz	

^aGesetzliche Grundlagen nur beispielhaft. — ^bBundesgesetzblatt, 1990, Teil I, S. 1690.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

des Verlaufs und der Stärke von Verkehrsströmen getroffen werden. Das schließt Veränderungen im Zeitablauf ein. An den Peripherien ist eine Abstimmung über den Verkehr zwischen Räumen, die aneinander grenzen, notwendig.

a. Neue Eigentumsstruktur

Ziel der vorgeschlagenen Eigentumsreform im ÖPNV ist es, die Probleme zu beseitigen, die aus dem öffentlichen Eigentum an den Verkehrsgesellschaften herrühren und die sich sowohl im Fehlen einer betriebsinternen Kostensenkungsmechanik und in der arbeitsrechtlichen

Struktur als auch in unerwünschten Verquickungen zwischen den Betrieben und der Politik niederschlagen (Kapitel III).

Dieser Teil der Reform soll grundsätzlich alle öffentlichen Verkehrsbetriebe in eine privatrechtliche Form und die Geschäftsanteile in private Hand überführen. Kommunen bzw. Gebietskörperschaften sollen sich aus dem betrieblichen Bereich zurückziehen. Damit sollen einerseits die Grundlagen für eine ständige Produktivitätssteigerung und Kostensenkung, andererseits Freiraum für ein stärker an ökonomischen Kriterien ausgerichtetes Management — und damit auch für ein größeres Innovationspo-

tential — geschaffen werden. Dies muß allerdings Hand in Hand mit der Schaffung von Wettbewerb gehen. Zugleich wären die ÖPNV-Betriebe dem personalkostensteigernden öffentlichen Dienstrecht und den Tarifverträgen des öffentlichen Dienstes entzogen. Sollten sich in Einzelfällen private Erwerber für Verkehrsbetriebe nicht finden und die Kommunen bzw. Gebietskörperschaften deshalb Eigentümer der Geschäftsanteile bleiben, haben sie sich auf die eigentlichen Aufsichtsfunktionen des Eigentümers über das Management zu beschränken.

Zahlreiche Betriebe des ÖPNV sind zwar bislang nicht rentabel; dies kann einer (nicht nur formalen) Privatisierung entgegenstehen. Das Problem unzureichender Rentabilität als Ursache mangelnden privaten Interesses an der Privatisierung kann aber grundsätzlich dadurch gelöst werden, daß auch weiterhin Subventionen gewährt werden. Wettbewerbliche Strukturen, die um der Effizienzsteigerung willen durch die Privatisierung geschaffen werden, sorgen gleichzeitig für einen Kontrollmechanismus zur Minimierung der Subventionen bei gegebenem Leistungsangebot.

b. Wettbewerb zwischen Anbietern

Ausschreibung statt Konzessionierung

Die vorgeschlagene Deregulierung soll den ÖPNV aus den Fesseln lösen, die insbesondere im Hinblick auf die Konzessionsabhängigkeit des Angebots bestehen. Sie soll die negativen Wirkungen der De-facto-Monopole beseitigen und einen Anreiz zu Wettbewerb und Kostensenkungen schaffen. Soweit und solange ein ausreichendes Angebot auf allein kommerzieller Basis — die Voraussetzung für den angestrebten Erfolg einer Marktöffnung — in Konkurrenz zu anderen Anbietern und ohne staatliche Subventionen nicht erstellt werden kann, reicht allerdings die einfache Aufhebung aller Zugangsschranken nicht aus. Vielmehr muß gleichzeitig ein Verfahren gefunden werden, um ein zwar politisch gewünschtes, zugleich aber ökonomisch-rationales und finanzierbares Angebot festzulegen und einen Selektionsmechanismus zu schaffen, mit dessen Hilfe jeweils die effizientesten Anbieter ermittelt werden

können. Es muß somit ein Wettbewerb privater Anbieter um die Zuschüsse organisiert werden (Wettbewerb "um den Markt" statt "im Markt") mit dem Ziel, den Subventionsaufwand zu minimieren und die Subventionen der geforderten Kontrolle zu unterwerfen. Dieser "Zweitmarkt" zwischen den öffentlichen Körperschaften und den Betreibern des ÖPNV verdankt seine vorgeschlagene Existenz lediglich dem Subventionserfordernis; er wäre anderenfalls überflüssig.

Um zwischen verschiedenen Interessenten auswählen zu können, soll ein Ausschreibungsverfahren eingeführt werden, an dem als Partner einerseits dazu beauftragte öffentliche Gebietskörperschaften, andererseits Nahverkehrsgesellschaften als Betreiber des ÖPNV beteiligt sind. Ein solches wettbewerbsorientiertes Verfahren führt tendenziell dazu, daß die Leistungen zu den geringstmöglichen Kosten produziert werden.

Aufgaben der Gebietskörperschaften

Die Verpflichtung und Kompetenz zur Festlegung eines für notwendig angesehenen — "angemessenen" — Angebots im ÖPNV innerhalb eines Nahverkehrsraums ist öffentlichen Instanzen zu übertragen, die zu diesem Zweck bestimmt werden müssen. Als Grundlage dafür wird ein entsprechendes Bundes-ÖPNV-Gesetz vorgeschlagen. Diese Instanzen müssen gleichzeitig die Subventionszahler sein.

Geeignete Träger der öffentlichen Nahverkehrskompetenzen dürften Zweckverbände zwischen Gebietskörperschaften sein, weil die Siedlungs- und Verkehrsräume vielfach nicht mit den Gemeinde- oder Kreisgrenzen identisch sind oder beide sich auseinander entwickeln können. So ist nicht auszuschließen, daß ein Kreisgebiet mehreren verkehrsraumbezogenen Zweckverbänden zuzuordnen ist. Es ist zu vermuten, daß eine solche Trägerschaft wesentlich flexibler auf Veränderungen reagieren kann als unabhängig voneinander handelnde und jeweils ad hoc zu koordinierende Verwaltungseinheiten. Außerdem kann so die Bedingung erfüllt werden, daß die an den Zweckverband fließenden Finanzmittel ausschließlich für die be-

schlossenen ÖPNV-Aufgaben verwendet werden.

Bei der Ausgestaltung der Kompetenzen der Zweckverbände müssen folgende Grundsätze beachtet werden:

- Der Spielraum, der den politischen Instanzen für die Festlegung ihrer Vorgaben an die ÖPNV-Betriebe gewährt wird, sollte möglichst beschränkt werden.
- Die auszuschreibenden Leistungen sind jedoch genügend präzise zu definieren, um zu verhindern, daß bei einer Ausschreibung scheinbar billige Anbieter zum Zuge kommen, die hernach quantitativ oder qualitativ nicht die vom Auftraggeber gewünschten Leistungen erbringen.³²
- Die notwendige fortlaufende Kontrolle der Leistungen durch den Auftraggeber muß sichergestellt werden.

Unter diesen Bedingungen erhält das Management der ÖPNV-Betriebe den für unternehmerisches Handeln nötigen Freiraum, um die Systemeffizienz durch Kreativität und Innovation zu erhöhen. Der Umfang der auszuschreibenden Leistungen (Liniennetz und Fahrtenhäufigkeit)³³ wird zwar letztlich politisch, d.h. von der zuständigen Gebietskörperschaft, festgelegt; doch könnte dieser Einfluß begrenzt und sachfremde Vorgaben und Eingriffe in die wirtschaftliche Betriebsführung weitgehend vermieden werden.

Funktion der Nahverkehrsgesellschaften

Die hier vorgeschlagenen Nahverkehrsgesellschaften³⁴ sind im Ausschreibungsverfahren Vertragspartner der Gebietskörperschaften; zur anderen Seite schließen sie die Beförderungsverträge mit den Fahrgästen und erheben die Beförderungsentgelte; sie unterliegen dabei zweckmäßig einem Kontrahierungszwang. Eine Nahverkehrsgesellschaft kann den gesamten Nahverkehrsraum und auch alle Verkehrsträger umfassen, die innerhalb dieses Raumes tätig sind (Schiene, Straße); es ist aber auch eine regionale oder funktionale Gliederung innerhalb eines größeren Nahverkehrsraums denkbar. Es kann zweckmäßig sein, das traditionelle

ÖPNV-Angebot durch Linientaxi- und Kleinbusverkehre zu ergänzen.³⁵

Die Nahverkehrsgesellschaften übernehmen einerseits ähnliche Planungs-, Koordinations- und Lenkungsarbeiten wie die derzeit in einigen Ballungsräumen bestehenden Verkehrsverbundgesellschaften. Andererseits ist es ihre Aufgabe, auf der Grundlage der Ausschreibung ein Leistungsangebot zu konkretisieren. Dazu haben sie vor allem

- die Linienführungen und Haltestellen im einzelnen festzulegen,
- die Fahrpläne der ÖPNV-Linien zu erstellen sowie miteinander und mit den Abfahrts- und Ankunftszeiten der Fernverkehrsmittel zu koordinieren,
- die Fahrpreise zu fixieren, und zwar unter Berücksichtigung der Nachfrageelastizität und der Konkurrenz des Individualverkehrs.

Auf dieser Grundlage kalkuliert die Nahverkehrsgesellschaft die entstehenden Kosten und Erlöse und unterbreitet anschließend im Ausschreibungsverfahren ihr Angebot. Nach Erhalt des Zuschlags organisiert sie die Durchführung des Fahrbetriebs. Zu ihren Aufgaben gehört es ferner, Werbung und Akquisition für den ÖPNV zu betreiben.

Im Rahmen ihrer finanziellen Selbstverantwortlichkeit hat die Nahverkehrsgesellschaft Verluste, die sich infolge von Fehlkalkulationen ergeben, selbst zu tragen.³⁶ Um einen zusätzlichen Anreiz für Kostensenkungen oder Absatzsteigerungen zu geben, sollten ihr Mehreinnahmen gegenüber der Kalkulation, die der Höhe der Subvention zugrunde gelegt wurde, ganz oder zu einem nennenswerten Teil verbleiben.

Es ist nicht auszuschließen, daß als Ergebnis eines wiederholten, partiellen Ausschreibungsverfahrens in einem Nahverkehrsraum mehrere Nahverkehrsgesellschaften tätig werden, weil ihre Submissionen insgesamt günstiger als das einheitliche Angebot nur einer Nahverkehrsgesellschaft sind. In einem solchen Fall müssen die Verkehrsunternehmen ihre Netz-, Fahrplan- und Fahrpreisgestaltung koordinieren und für eine gegenseitige Anerkennung der Fahrauswei-

se sorgen. Denn die Fahrgäste können nur dann den höchstmöglichen Nutzen aus dem Verkehrsangebot ziehen, wenn sie die Leistungen der verschiedenen Verkehrsunternehmen beliebig in Anspruch nehmen können. Im Schienenverkehr ist eine Fahrplankoordination zudem schon aus technischen Gründen (Zwangsführung der Fahrzeuge durch die Gleise) unerlässlich; sie muß wegen der sehr hohen Zugfrequenz und relativ zahlreichen Halte vermutlich noch stringenter als im Eisenbahnfernverkehr sein.³⁷

Um die Nahverkehrsgesellschaften zu größtmöglicher Sorgfalt bei der Erstellung der Verkehrsleistungen und gegebenenfalls bei der Auswahl von ihnen beauftragter Sub-Unternehmen anzuhalten, sollte die Haftung aus den mit den Fahrgästen abgeschlossenen Beförderungsverträgen bei den Gesellschaften liegen. Anders als in den bestehenden Verkehrsverbänden würden die Fahrgäste ihre Beförderungsverträge nicht mehr mit denjenigen Unternehmen schließen, deren Verkehrsmittel sie jeweils benutzen; diese Unternehmen wären vielmehr Erfüllungsgehilfen der Nahverkehrsgesellschaft.

Inhalte und Nebenbedingungen der Ausschreibung

Objekt der Ausschreibung ist vornehmlich der Omnibusverkehr. Im Schienenverkehr ergeben sich insofern Besonderheiten, als der Marktzugang innerhalb bestehender Netze möglich, aber wesentlich schwieriger ist. Auszuschreiben sind entweder — vorwiegend in ländlichen Gebieten — einzelne Strecken oder aber — wohl meistens in Ballungsräumen — ganze Netze. Zu den durch die Gebietskörperschaft zu definierenden Parametern gehören die Hauptstrecken und die Abfahrtsfrequenzen, jedoch grundsätzlich nicht (Höchst-)Preise, da die Preissetzungsspielräume der Nahverkehrsgesellschaften durch die Konkurrenz des Individualverkehrs begrenzt sind.

Damit das Ausschreibungsverfahren verwirklicht werden kann, sind die bisherigen Genehmigungen (Linienkonzessionen) nach §§ 2 und 9 Personenbeförderungsgesetz aufzuheben. Bei Fortgeltung wäre damit zu rechnen, daß die bislang konzessionierten Verkehrsbetriebe ihr aus-

schließliches Recht zur Durchführung des Verkehrs geltend machen und damit ein Ausschreibungsverfahren vereiteln. Zur Teilnahme an einer freiwilligen Kooperation dürften sie sich nur bereit finden, wenn ihnen — nach dem Beispiel der Verkehrsverbände — ein Anteil an den zu erbringenden Leistungen und den erzielten Einnahmen garantiert würde. Offensichtlich kann damit lediglich eine freizügige Benutzung der Verkehrslinien verschiedener Konzessionsinhaber durch die Fahrgäste erreicht werden; eine Kostenminimierung, die langfristig eine Wanderung des Angebots zum effizientesten Anbieter verlangt, ist jedoch nicht möglich.

Die Aufgaben einer Nahverkehrsgesellschaft müssen befristet vergeben und nach Ablauf der Frist neu ausgeschrieben werden ("Heimfallrecht"). Damit werden die Verkehrsunternehmen, anders als im gegenwärtigen System der quasi-automatischen Verlängerung von Konzessionen, einem ständigen Wettbewerbsdruck ausgesetzt.

Ein wesentlicher Bestandteil des "Marktes" zwischen Gebietskörperschaften und Nahverkehrsgesellschaften muß ein geeignetes Rückkopplungsverfahren zwischen den Beteiligten sein. Dies ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn selbst der geringste durch die Ausschreibung ermittelte Subventionsbedarf die Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaft übersteigt. In diesem Fall muß ein herabgesetzter Leistungsumfang definiert und erneut ausgeschrieben werden.

Es scheint nicht notwendig zu sein, mit der Erteilung des Zuschlags an einen Bieter (Nahverkehrsgesellschaft) den Marktzugang für andere Wettbewerber wie beim bisherigen Konzessionierungssystem für die Dauer der Laufzeit des Vertrags zu schließen: Wenn Strecken/Netze ohne die Subvention nicht rentabel sind, ist mit einem Auftreten neuer Wettbewerber ohnehin nicht zu rechnen, und wenn Strecken/Netze rentabel sind, bedarf es im Grunde keiner Ausschreibung. Ob das Verkehrsaufkommen mehrere Anbieter tragen könnte, müßte sich erweisen; vermutlich würden sich die Anbieter relativ rasch zusammenschließen, wenn das Aufkommen zu gering wäre.

Ein genereller Anlaß zur Marktschließung ist somit nicht zu erkennen; vermutlich ist nur unter besonderen Bedingungen — “Rosinenpicken” auf einzelnen (rentablen) Strecken eines Gesamtnetzes — damit zu rechnen, daß die Nahverkehrsgesellschaft, die den Zuschlag erhalten hat, ihren Vertrag infolge des Wettbewerbs anderer Anbieter nicht (voll) erfüllen kann.³⁸

c. Mehrgliedriger Aufbau des ÖPNV

Die Privatisierung der Verkehrsbetriebe und die angestrebte Deregulierung in der Form eines Ausschreibungsverfahrens führen zu einem neuen, mehrgliedrigen und durch Märkte gekennzeichneten Aufbau des ÖPNV (Übersicht 2). Er umfaßt

- mindestens zwei Stufen, die einerseits von dem Zweckverband und andererseits von der (den) Nahverkehrsgesellschaft(en) besetzt sind, und
- darüber hinaus gegebenenfalls eine oder mehrere weitere Stufen, wobei die Entscheidung von ökonomischen Gegebenheiten abhängig ist.

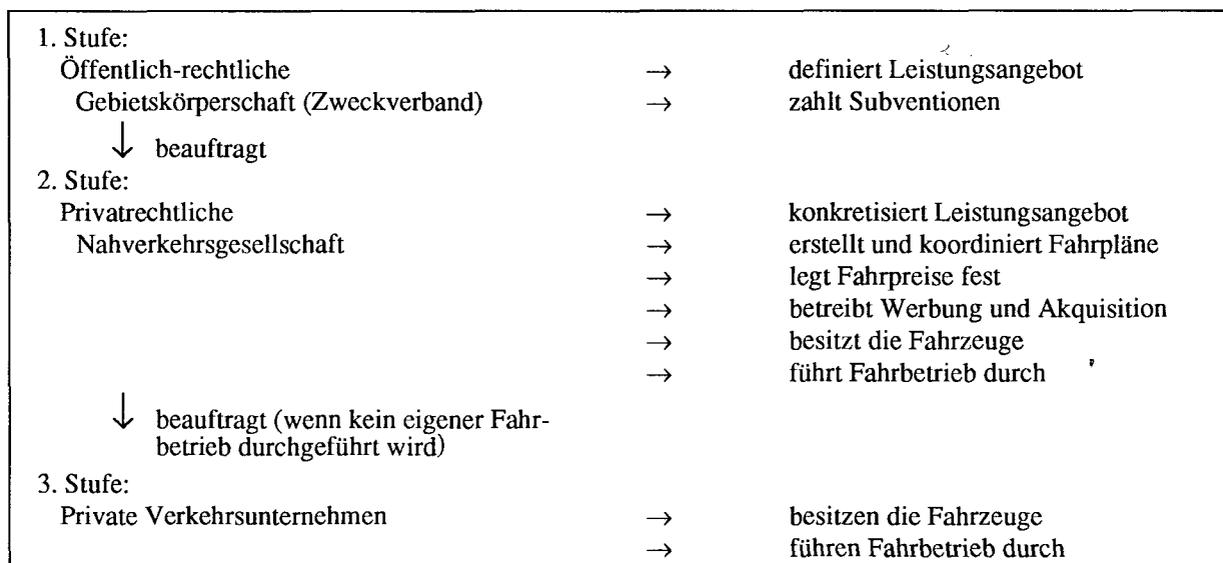
Die Gliederung in die beiden erstgenannten Stufen ist zwangsläufiger Bestandteil der Reform; nur so ist Wettbewerb in der Ausschrei-

bungsphase möglich und eine Trennung von Politik und Verkehrsbetrieb erreichbar. Dagegen ist die Erweiterung auf zusätzliche Stufen fakultativ und allein von wirtschaftlichen Entscheidungen der Nahverkehrsgesellschaft abhängig, die auf eine Minimierung der Kosten abzielen.

Eine dritte Stufe kann dann entstehen, wenn die Koordinierungs- und Leitungsfunktionen der Nahverkehrsgesellschaft(en) von der Erstellung der Fahrleistungen abgetrennt werden. Eine Nahverkehrsgesellschaft kann mit Eisenbahn-, Omnibus- oder Taxiunternehmen vertraglich vereinbaren, den Fahrbetrieb in ihrem Auftrag durchzuführen.³⁹ Sie wählt freihändig oder im Ausschreibungswege die jeweils preisgünstigsten Anbieter aus und koordiniert deren Angebote. Durch die Einführung einer solchen dritten Stufe kann der Wettbewerb zusätzlich verstärkt werden.

Anlaß für eine Übertragung des Fahrbetriebes an Dritte ist im allgemeinen, daß sie im Hinblick auf mögliche Kostenersparnisse ökonomisch zweckmäßig erscheint. Kostenvorteile gegenüber dem bestehenden System könnten sich beispielsweise ergeben, wenn mehrere kleinere Verkehrsunternehmen jeweils eine günstigere Betriebsgröße realisieren können als der bisherige Gesamtbetrieb.⁴⁰ Dies liefe auf

Übersicht 2 — Das Drei-Stufen-Modell des ÖPNV



Quelle: Eigener Entwurf.

eine Wiederbelebung der noch Anfang des 20. Jahrhunderts, vor Bildung der Großbetriebe des ÖPNV, in manchen Großstädten bestehenden Verhältnisse mit mehreren Straßenbahn- bzw. Nahverkehrsunternehmen hinaus. Die für den Fahrgast unabdingbaren Vorteile der ÖPNV-Großbetriebe bzw. Verkehrsverbünde wie einheitliche Fahrpläne und Tarife blieben erhalten, weil die Koordinationsaufgabe von der Nahverkehrsgesellschaft übernommen würde.

Zu den Möglichkeiten, die sich der Nahverkehrsgesellschaft für eine Kostensenkung bieten, gehören schließlich auch die Abkehr vom Linienverkehr herkömmlicher Prägung und der Übergang zu "unkonventionellen" Betriebsformen wie dem Anruf-Sammel-Taxi. Diese Formen sind allerdings deutlich stärker als der herkömmliche Linienverkehr auf die Unterstützung durch die ortsansässige Bevölkerung angewiesen. Daß beim Anruf-Sammel-Taxi die Fahrtwünsche jeweils fermündlich angemeldet werden müssen, dürfte keine Probleme verursachen; das gelegentlich erprobte Modell "Bürgerbus" hingegen eignet sich trotz niedriger Kosten vermutlich weniger, da es sogar auf freiwillige, ehrenamtlich tätige Fahrer angewiesen ist.⁴¹

Weitere Kostenersparnisse können dadurch erzielt werden, daß das vorgeschlagene mehrgliedrige Modell zusätzlich erweitert wird, indem Betriebsfunktionen, die von selbständigen Dritten übernommen werden können, ausgegliedert werden. Damit lassen sich Strategien auf den ÖPNV übertragen, die in der Industrie unter den Schlagworten "lean production", "contracting out" und "outsourcing" zunehmend an Bedeutung gewinnen. Beispielsweise können die Reinigung und Instandhaltung der Fahrzeuge besonderen Unternehmen überlassen werden.⁴² Zusätzliche spezialisierungsbedingte Kostenvorteile sind vermutlich erreichbar, wenn Teile der den Nahverkehrsgesellschaften zugeordneten Koordinierungsaufgaben, etwa die Fahrplanerstellung oder Fahrgeldabrechnung, an Selbständige abgegeben werden.

Gegen die Vorstellung, die Kosten ließen sich durch Dezentralisierung des Angebots senken, könnte zwar eingewendet werden, daß die schon in früheren Jahrzehnten beobachtete Ten-

denz zum Großbetrieb im ÖPNV zwangsläufig sei. Die Berechtigung eines solchen Einwands erscheint aber zweifelhaft. Wenngleich die frühere verkehrswissenschaftliche Literatur meistens von dieser Ansicht ausging, offenbar weil Größenvorteile (economies of scale) hinter dieser beobachteten langfristigen Entwicklung vermutet wurden,⁴³ dürften neueren Forschungsergebnissen zufolge Größenvorteile bei Busbetrieben bestenfalls gering und überdies im Zeitablauf veränderlich sein [Laaser, 1991, S. 74 f. und die dort zitierte Literatur]. Vor allem betriebsübergreifende Koordinationsaufgaben dürften inzwischen durch die Fortschritte der EDV-Technologie leichter gelöst werden können als in früheren Zeiten. Es ist auch nicht auszuschließen, daß die Tendenz zum Großbetrieb durch die öffentliche Regulierung zwar nicht ausgelöst, aber nachhaltig verstärkt worden ist.

d. Besonderheiten des Schienenverkehrs

Im Schienenpersonennahverkehr⁴⁴ können es die technischen Bedingungen erfordern, das vorgeschlagene Modell zu erweitern oder abzuwandeln. So müßten bei der Privatisierung von Straßen-, U- und S-Bahnen die Gleisnetze besonderen regionalen Eigentümern zugeordnet werden, um die hohen, durch den Umfang der "sunk costs" bedingten Marktzugangsbarrieren abzubauen. Die Nahverkehrsgesellschaften könnten bedarfsgerecht Fahrplantrassen von diesen Eigentümern anmieten. Bei Straßen- und U-Bahnen spräche überdies einiges dafür, dem jeweiligen Eigentümer des Fahrwegs auch das Eigentum an den Fahrzeugen zu übertragen, weil aus technischen Gründen (Spurweiten, Stromsysteme u.ä.) ein Wechsel des Einsatzortes — z.B. nach Auslaufen des Betriebsvertrags — meist nur mit erheblichen Kosten zu verwirklichen wäre. Die Fahrzeuge wären ebenso wie das Gleisnetz den betriebsführenden Unternehmen zu verpachten/vermieten.

Sofern Schienenpersonennahverkehr auf den gleichen Gleisen wie Personenfern- und Güterverkehr durchgeführt wird,⁴⁵ berührt sich die Reform des ÖPNV mit der Reform der bundeseigenen Eisenbahnen (Bundesbahn und Reichsbahn), durch die Fahrweg und Betrieb faktisch

getrennt werden. Mit der Trennung von Fahrweg und Betrieb wird es möglich sein, Fahrplantrassen an Dritte zu vermieten (eine Übertragung von Fahrzeugen an die Fahrweg AG und Vermietung durch diese ist allerdings nicht vorgesehen; die Fahrzeuge sollen weiterhin den Betriebsgesellschaften der Deutsche Bahn AG oder anderen Betreibern von Eisenbahnverkehr gehören).⁴⁶ Sofern auch künftig ein gemischter Personenfern-, Güter- und Personennahverkehr auf den gleichen Anlagen abgewickelt wird, müssen die Nahverkehrsgesellschaften sich die Fahrrechte im Wettbewerb mit den anderen Nutzungsarten verschaffen.

3. Neue Finanzierungsgrundlage für den ÖPNV

a. Vorschlag für eine Finanzierungsreform

Im Rahmen einer Finanzierungsreform ist es erforderlich, die beobachtete Diskrepanz zwischen den Kompetenzen für die Definition der gewünschten ÖPNV-Leistungen und für deren Finanzierung zu beseitigen. Auf den Ebenen übergeordneter öffentlicher Haushalte, die zur Finanzierung des ÖPNV Beiträge leisten, muß der Gefahr vorgebeugt werden, daß Mittel verschwendet werden, weil die Kriterien für deren Zuweisung unzureichend sind.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen ordnen sich grundsätzlich in den Rahmen der gegenwärtig diskutierten Finanz- und Steuerreformen ein, so insbesondere hinsichtlich der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips bei der Einnahmenbeschaffung, der fiskalischen Eigenverantwortlichkeit und der Schaffung von Transparenz der Finanzierung und des Subventionsumfangs.

Bei der Neugestaltung des Finanzierungssystems sollten im einzelnen folgende Kriterien beachtet werden:

- Kongruenz der Verantwortlichkeiten,
- bedarfsbezogene Mittelbereitstellung anstelle fixer Quoten,
- Aufkommensneutralität bei Änderung des Finanzierungssystems,
- Einfachheit der Finanzierungswege,

- Verringerung der Zahl der Finanzierungsquellen,
- Investitionsfinanzierung über den Kapitalmarkt,
- interner Zinssatz als Selektionskriterium, solange öffentliche Mittel für Investitionen gezahlt werden.

Bei der Abdeckung von Betriebsausgaben, für die ausreichende Einnahmen nicht zu erzielen sind, müssen vorrangig die Verantwortlichkeit für die Festlegung der politisch gewünschten Leistungen und für die Aufbringung der Finanzierungsmittel auf der gleichen administrativen Ebene (hier den Zweckverbänden) zusammengeführt werden (Kongruenz). Der Status quo wird dieser Anforderung nicht gerecht. Eine Zusammenführung auf der Ebene der übergeordneten Haushalte kann in dem vorgestellten Modell nicht in Betracht gezogen werden, weil hier die Aufgabenverantwortung bei den Zweckverbänden angesiedelt wurde. Daher ist nur eine Zusammenführung der Kompetenzen auf der Ebene dieser Verbände zweckgerecht. Daraus folgt, daß das bisherige System der Mischfinanzierung, das durch eine Beteiligung übergeordneter Haushalte auch an der Defizitabdeckung gekennzeichnet ist (wenn auch vorwiegend für die Leistungen der Bundesbahn), keine geeignete Grundlage ist.

Wenn die Verantwortlichkeit für die Finanzierung der beschlossenen Leistungen des ÖPNV der unteren Ebene — hier: den Zweckverbänden — zugewiesen werden soll,⁴⁷ ist dafür zu sorgen, daß diese über eigene Finanzierungsquellen verfügt. Dabei ist Vorbedingung, daß ein gesonderter Haushalt ausschließlich für die Zwecke der ÖPNV-Finanzierung eingerichtet wird, dem die ad hoc festgelegten Einnahmen vollständig zufließen und aus dem nur Ausgaben für ÖPNV-Zwecke geleistet werden dürfen. Damit ist eine Abkehr vom finanzwissenschaftlichen Prinzip der Non-Affektation verbunden. Auch gegenwärtig werden aber die Einnahmen aus der Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuer als spezielle Entgelte für die Wege- und Umweltnutzung interpretiert.

Auch im bisherigen Finanzierungssystem werden Defizite öffentlicher Verkehrsbetriebe

teilweise bereits auf der unteren Ebene gedeckt. Dazu bestehen in vielen Kommunen Verflechtungen zwischen den kommunalen ÖPNV-Betrieben und den ebenfalls kommunalen Versorgungsbetrieben (Stadtwerke usw.). Die Erlöse aus den entsprechend hoch festgesetzten Preisen für die Versorgungsleistungen (Elektrizität, Wasser, Heizung) werden in einem solchen Querverbund unmittelbar zum Defizitausgleich im ÖPNV verwendet. Aus ökonomischer Sicht ist gegen dieses System einzuwenden, daß es sich um eine Quersubventionierung des ÖPNV handelt, die auf monopolistisch überhöhten Preisen des Verbundpartners beruht.⁴⁸ Hier wird die Abgabenlast, die aus der Subventionierung des ÖPNV in einem Nahverkehrsraum resultiert, entsprechend den Präferenzen der Bewohner dieses Verkehrsraums für die *Versorgungsleistungen*, d.h. willkürlich, verteilt. Als ökonomisch haltbare Dauerlösung des anstehenden Problems kann das System daher nicht angesehen werden.⁴⁹

Die Ziele der Finanzierungsreform können am besten erreicht werden, wenn der Finanzierungsbedarf durch eine spezifische Nahverkehrsabgabe gedeckt wird, wie sie in der politischen Diskussion bereits vielfach vorgeschlagen wurde.⁵⁰ Den Zweckverbänden ist dazu ein entsprechendes Erhebungsrecht einzuräumen. Eine solche Abgabe ist jeweils von den Einwohnern der einzelnen Nahverkehrsräume zu zahlen. Sie ist grundsätzlich geeignet, die Kompetenzen auf der gleichen Ebene zusammenzuführen. Allerdings müssen verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein: Die Höhe der Abgabe darf keinesfalls unabhängig von dem Finanzierungsbedarf festgelegt werden, der sich aufgrund der Ausschreibung der gewünschten Leistungen in den einzelnen Nahverkehrsräumen ergibt; damit darf die Höhe der Abgabe erst dann festgelegt werden, wenn die Subventionsforderungen bekannt sind. Anderenfalls kann die Gefahr der Verschwendung von Mitteln nicht ausgeschlossen werden. Stellt sich dagegen heraus, daß ein ausreichender Ertrag der Abgabe nicht erzielt werden kann, müssen in einer weiteren Ausschreibungsrunde (vgl. Abschnitt IV.2) die gewünschten Leistungen auf einen finanzierbaren Umfang vermindert wer-

den. Eine Nahverkehrsabgabe ist nicht als eine zusätzliche Abgabe zu erheben. Das Steueraufkommen der übergeordneten Haushalte ist vielmehr um den Betrag zu senken, der bisher aus den verschiedenen Haushalten in den ÖPNV floß.

b. Mängel alternativer Finanzierungsmodelle

Der zwischen Bund und Ländern beschlossene Weg, den Gebietskörperschaften einen Anteil am Steueraufkommen übergeordneter Haushalte zuzuweisen, hat den Nachteil, daß eine direkte Beziehung zum ÖPNV nicht besteht und insbesondere die Besteuerungsgrundlage im Hinblick auf andere Zwecke gewählt wird. Ein fester Anteil an einer solchen Steuer kann nur ex ante festgelegt werden; dies widerspricht der Forderung, daß die Höhe der Abgabe nach Fixierung der Leistungen und Ermittlung der Subventionshöhe festgelegt werden muß. Außerdem muß das Aufkommen aus dem festgelegten Anteil in einer willkürlichen Weise auf die Zweckverbände bzw. Verkehrsräume aufgeteilt werden. Der auf einen einzelnen Zweckverband entfallende Betrag stellt überdies eine "sichere" Einnahme von außerhalb dar und ist von dem jeweils ermittelten Subventionsbedarf losgelöst. Daher können die hier verfolgten Ziele mit dem beschlossenen Verfahren, nach dem ab 1. Januar 1996 den Ländern für die Finanzierung des Nahverkehrs ein bestimmter Betrag aus der Mineralölsteuer zufließen soll, höchstens begrenzt erreicht werden.⁵¹ Die ökonomischen Probleme der Mittelzuweisung aus übergeordneten Haushalten — die Bestimmung des Gesamtumfangs dieser Mittel und deren effiziente Verteilung auf die einzelnen Verwendungszwecke (d.h. auf die beteiligten unteren Körperschaften) — bleiben bestehen.

Ähnliche, auf die untere Ebene ausgerichtete Finanzierungsmodelle, die grundsätzlich ebenfalls das Ziel der Eigenverantwortlichkeit verfolgen, sind auch von anderer Seite entworfen worden. Dabei wird beispielsweise vorgeschlagen, die erforderlichen Mittel mit Hilfe von Instrumenten, die aus der Finanzierung der "Technischen Infrastruktur" bekannt sind (wie Anschluß- bzw. Benutzungszwang, Zwangsbei-

trägen einzelner Bevölkerungsgruppen, Arbeitgeberbeiträgen o.ä.), zu beschaffen [Klein, 1992, S. 112 ff.]. Die Vielfalt von Finanzierungsinstrumenten hat aber den Nachteil, der Forderung nach Einfachheit und Transparenz sowie nach einer direkten Beziehung zum ÖPNV nicht zu entsprechen. So wird sie bereits als Ursache mangelnder Transparenz und finanzieller Verantwortlichkeit erkannt und an anderen Vorschlägen kritisiert.

Mit Blick auf diese Probleme jeder "Topfwirtschaft" sind in der aktuellen öffentlichen Diskussion auch noch andere Veränderungen des bestehenden Finanzierungssystems vorgeschlagen worden, wie z.B. die Schaffung einer besonderen zweckgebundenen Finanzausgleichsmasse anstelle der dem ÖPNV bisher zufließenden Mittel, die aus verschiedenen Quellen und Haushalten stammen [Ratzenberger, 1992, S. 200]. Dieser Fonds soll von Bund und Ländern gespeist und in einem Finanzausgleichsverfahren auf die einzelnen Nahverkehrsräume verteilt werden. Die jeweiligen Träger des ÖPNV (Kommunen usw.) sollen diese Mittel aus eigenen Quellen weiter aufstocken können. Obwohl dieser Vorschlag gewisse Rationalisierungseffekte vermuten läßt, ändert auch er die bisherige Struktur der Mischfinanzierung aus verschiedenen Haushalten und Abgaben grundsätzlich nicht. Insbesondere wird die geforderte enge Verbindung der Verantwortlichkeiten auf der unteren Ebene nicht hergestellt. Auch ist die erforderliche Ex-post-Bestimmung der Höhe dieser Mittel nicht gegeben; vielmehr müssen die Empfänger die aufgrund eines unbekanntenen bzw. noch zu entwickelnden Verteilungsschlüssels ihnen zufließenden Mittel (nur) für Zwecke des ÖPNV verwenden. Möglich wäre hingegen eine straffere Rückkopplung mit den Zweckverbänden, um den Investitionsbedarf festzustellen.

c. Finanzierung von Investitionsvorhaben

Die Finanzierung von Investitionsvorhaben des ÖPNV wäre nach einer Reform grundsätzlich Aufgabe der Nahverkehrsgesellschaften. Sie könnten zu diesem Zweck die erforderlichen

Mittel auf dem Kapitalmarkt beschaffen. Die entsprechenden Annuitäten sind in die Kostenrechnung einzustellen und gehen daher in die Ermittlung des jährlichen Subventionsbedarfs ein. Gegenstand der Investitionen sind in erster Linie die Fahrzeuge, in begrenztem Umfang z.B. auch kleinere Bauwerke und Wartehäuser an den Haltestellen. Im Schienenverkehr geht es jedoch auch um die Investitionen in die Gleise und dazugehörigen Anlagen. Hierzu wurde oben vorgeschlagen (Abschnitt IV.2.d), das Eigentum daran jeweils einem gesonderten Netzeigentümer ähnlich der für die Eisenbahn geplanten "Fahrweg AG" zu übertragen. Um die ihnen zufallenden Aufgaben zu finanzieren, können diese Eigentümer grundsätzlich ebenfalls den Weg auf den Kapitalmarkt beschreiten. Auch in diesem Fall würden die entsprechenden Kosten über die von der Nahverkehrsgesellschaft zu zahlenden Nutzungsentgelte in die Betriebskostenrechnung der Nahverkehrsgesellschaft und damit in die Ermittlung des Subventionsbedarfs eingehen.

Solange und soweit es — z.B. wegen des großen Umfangs der aufzubringenden Mittel oder der bei Kapitalmarktfinanzierung zu hohen Zinslasten — bei einer weitgehenden Finanzierung der Investitionen durch übergeordnete Haushalte bleiben sollte, wäre es vorteilhaft, alle Investitionsausgaben aus einem einheitlichen Pool zu leisten, um die mit dem bisherigen verästelten System verbundenen Ineffizienzen zu vermeiden. Auch in diesem Fall könnten die erforderlichen Mittel vom Kapitalmarkt beschafft und lediglich verbilligt weitergeleitet werden. Bei der Verteilung auf die beteiligten Investitionsvorhaben könnten interne Zinszahlungen als Selektions- bzw. Allokationskriterium berücksichtigt werden, um die kritisierten Nachteile der Finanzierung durch eine Hierarchie von Haushalten zu vermeiden.

4. Perspektiven für die Realisierung der Strategie

a. Übergangsprobleme

Die vorgeschlagene Reform wirft eine Reihe von Realisierungsproblemen auf. Solche Pro-

bleme können — zumindest anfangs — z.B. sein:

- mangelndes Unternehmerinteresse an einer Privatisierung,
- Abschrecken potentieller Interessenten an der Tätigkeit als Nahverkehrsgesellschaft durch Umfang und/oder Schwierigkeiten der Angebotserstellung;
- Fehlen erfahrener Nahverkehrsgesellschaften, die in Konkurrenz zu den derzeitigen ÖPNV-Betreibern treten könnten;
- die Befürchtung, das vorgeschlagene Ausschreibungsverfahren könne infolge Mangels an Interessenten scheitern.

Sollten diese Sachverhalte zutreffen, könnte die Privatisierung von Großbetrieben des ÖPNV behindert werden. Die Vermutung, daß solche Probleme auftreten könnten, ist jedoch zu sehr an dem als unveränderlich angesehenen Status quo orientiert. Die meisten genannten Probleme werden im Zeitablauf gelöst werden können. Was zunächst die Unerfahrenheit potentieller Interessenten mit den gestellten Aufgaben betrifft, so wird eine Reform nicht "auf der grünen Wiese" stattfinden, sondern in jedem Fall in wichtigen Teilen zunächst an den Status quo anknüpfen können. Damit sind zugleich Anhaltspunkte für die Erstellung eigener Angebote durch die Nahverkehrsgesellschaften vorhanden.⁵²

Der ÖPNV ist bereits seit langem ein gemischtwirtschaftlicher Sektor, der sich ursprünglich aus der Privatwirtschaft entwickelt hat und in dem es gegenwärtig sowohl öffentliche als auch private Unternehmen gibt. Deshalb kann damit gerechnet werden, daß sich auch dort wieder private Anbieter der geforderten Leistungen entwickeln werden, wo es zur Zeit nur öffentliche Betriebe gibt.⁵³

Die Nahverkehrsgesellschaften repräsentieren teilweise einen neuen Typ von Unternehmen mit noch zu entwickelndem speziellem Know-how.⁵⁴ Für die ihnen zuzuordnenden Tätigkeiten gibt es deshalb bislang noch kein marktmäßiges Angebot. Da die bisher mit derartigen Aufgaben betrauten Verkehrsverbundgesellschaften nicht unter Wettbewerbsbedin-

gungen arbeiten, ist anzunehmen, daß Spielräume für Produktivitätsverbesserungen vorhanden sind, die von neuen Anbietern schrittweise genutzt werden können.

Soweit es um Leistungen im Bereich der Verkehrsdurchführung (dritte Stufe) geht, könnten die bereits seit langem vor allem in ländlichen Räumen und in kleineren bis mittleren Städten (z.B. Eckernförde oder Ludwigsburg) tätigen privaten Linienbusunternehmen ihr Tätigkeitsfeld ausweiten. Als Anbieter kommen auch die zahlreichen Unternehmen in Betracht, die derzeit Linienverkehr im Auftrage öffentlicher Verkehrsgesellschaften, Gelegenheits- oder Schülerverkehr betreiben.

Da der gesamte Nahverkehr in relativ klar voneinander abgegrenzte Teilbereiche zerfällt, besteht kein Zwang, die Reform in einem Zug durchzuführen. Sie kann zum einen schrittweise begonnen werden, und zwar ausgehend von kleineren Nahverkehrsräumen, in denen die Probleme der Festlegung der gewünschten Leistungen durch die Gebietskörperschaften und diejenigen der Angebotskalkulation durch die Nahverkehrsgesellschaften weniger umfangreich sind als in den Ballungsgebieten. Zum anderen ist eine Aufteilung großer Räume in mehrere Teilräume, die in sich relativ weitgehend geschlossen sind, oder in eine funktionale Gliederung z.B. nach Straßen- und Schienenverkehrsmitteln vorstellbar. Auch dadurch ließe sich der Umfang der zu lösenden Aufgaben verringern. Erforderlich bleibt in jedem Fall eine Koordinationsebene. Der ÖPNV eines zusammenhängenden Netzes sollte nur einheitlich und vollständig reformiert werden.

b. Vorteilhafte äußere Einflüsse

Die Verwirklichung von Reformvorhaben dürfte durch zu erwartende äußere Einflüsse, die vorteilhaft auf den ÖPNV einwirken, erleichtert werden. Dabei geht es insbesondere um Entwicklungen im Individualverkehr, vor allem um dessen geplante Belastung mit den vollen von ihm verursachten Kosten.⁵⁵ Vorteilhafte äußere Einflüsse dürften dann auftreten, wenn die den einzelnen Teilnehmern am motorisierten Individualverkehr (MIV) entstehenden Kosten mehr als bislang den Wert sämtlicher Produktions-

faktoren, die bei der Leistungserstellung eingesetzt werden, einschließlich der verursachten Umweltbelastungen reflektieren. Insbesondere ist vorgesehen, dem MIV künftig die Kosten der Nutzung knappen Straßenraums und die Umweltschäden über Abgabensysteme voll anzulasten.⁵⁶

Wenn, wie seit längerer Zeit von der Wissenschaft gefordert und inzwischen von der Bundesregierung in ihr Programm eingestellt, künftig eine elektronisch erhobene differenzierte Straßenbenutzungsgebühr eingeführt wird [Böhme, Sichelschmidt, 1993, S. 14 f.], wird der MIV vor allem in Innenstädten voraussichtlich wesentlich stärker als bisher und überdies an Werktagen mehr als nachts oder an Sonn- und Feiertagen belastet werden.⁵⁷ Werden damit die Kosten des MIV weit besser als bislang den einzelnen Fahrten angelastet, so werden zugleich pekuniäre Anreize zum Verzicht auf die Pkw-Benutzung gegeben. Diese sind vermutlich wirksamer als Appelle zugunsten der ÖPNV-Benutzung. Mit einer solchen stärkeren Annäherung des privaten Verkehrs an das volkswirtschaftliche Effizienzziel wird somit ein die Nachfrage nach ÖPNV-Leistungen fördernder Nebeneffekt verbunden sein.⁵⁸

Bislang ist allerdings die Einführung einer elektronischen Straßenbenutzungsgebühr erst ab 1998, und dann lediglich für die Autobah-

nen, vorgesehen. Doch werden in einigen Innenstädten bereits knappheitsorientierte Parkgebühren erhoben, die den Individualverkehr erheblich verteuern, so daß der ÖPNV zumindest in diesen Städten gefördert werden dürfte.⁵⁹

Andere denkbare (auch gelegentlich schon in die Diskussion gebrachte) Entwicklungen, wie z.B. eine mehr verdichtete Bauweise, die außerhalb wirtschaftspolitischer Zusammenhänge stehen, würden zwar unzweifelhaft die Wettbewerbsstellung des ÖPNV bzw. die Grundlagen eines wirtschaftlichen öffentlichen Linienverkehrs vorteilhaft beeinflussen. Sie stehen aber in Konflikt mit anderen, beispielsweise städtebaulichen Zielsetzungen (Trennung von Arbeit und Wohnen, Vermeidung sozialer Konflikte), so daß mit ihrer Realisierung kaum zu rechnen ist.

Während die Belastung des motorisierten Individualverkehrs mit den Wege- und Umweltkosten sich grundsätzlich günstig auf die Wettbewerbslage des ÖPNV gegenüber der Substitutionskonkurrenz auswirken kann, sind von der steuerpolitischen Behandlung von Fahrtkosten bei Benutzung des privaten Kfz auch weiterhin eher nachteilige Folgen für den ÖPNV zu erwarten (Tabelle A5). So ist die Kilometerpauschale bei der Einkommensteuer mit Wirkung vom 1. Januar 1994 erneut erhöht worden.

V. Zusammenfassung

Die aktuelle Entwicklung des Öffentlichen Personennahverkehrs in Deutschland, vor allem die sich zunehmend weiter öffnende Schere zwischen Kosten und Erlösen in diesem Verkehrsbereich, zwingen dazu, das System möglichst rasch grundlegend zu reformieren. Dabei sollten marktwirtschaftliche Grundsätze beachtet werden; dies kann ein Weg sein, die beiden Forderungen nach Kostensenkung und Leistungsausweitung stärker miteinander in Einklang zu bringen, als es bislang der Fall ist. Gleichwohl steht einer umfassenden Effizienzorientierung des Angebots im ÖPNV auf absch-

bare Zeit entgegen, daß ein Teil der Nachfrage auch weiterhin politisch bestimmt werden wird. Deshalb muß erwartet werden, daß Eigenwirtschaftlichkeit — d.h. volle Deckung der Kosten durch Fahrgeldeinnahmen — nicht erreicht werden kann. Dementsprechend geht es zunächst darum, den Zuschußbedarf des ÖPNV durch geeignete Maßnahmen zu verringern und auf Dauer zu minimieren.

Das Ziel eines möglichst geringen Zuschußbedarfs kann erreicht werden, indem mit Hilfe verstärkten Wettbewerbs die Rationalisierung gefördert und Druck auf die Kosten der ÖPNV-

Leistungen ausgeübt wird. Deshalb wird eine Reform des Verkehrsbereichs befürwortet, deren wesentliche Grundsätze die folgenden sind:

Materielle Privatisierung der Verkehrsbetriebe. Die bisher kennzeichnende Verzahnung von Politik und wirtschaftlicher Leitung ist aufzuheben, und die Verantwortungsbereiche sind deutlich abzugrenzen.

Herstellung eines mehrgliedrigen, mindestens zweistufigen Aufbaus. In der 1. Stufe definiert der ÖPNV-Zweckverband bzw. die Gebietskörperschaft den politisch gewünschten Leistungsumfang eines ÖPNV-Systems (in einem zu fixierenden Verkehrsraum) und stellt die zur Defizitabdeckung erforderlichen Finanzmittel bereit. In der 2. Stufe erfüllt die Nahverkehrsgesellschaft netzweite Aufgaben wie Fahrplankoordination und Fahrpreisgestaltung bei netzweit gültigen Fahrscheinen, organisiert und führt den Fahrbetrieb durch. In der 3. Stufe (wird sich gegebenenfalls im Markt herausbilden) werden Beförderungsunternehmen von der Nahverkehrsgesellschaft in einem Verkehrsraum beauftragt, vertraglich vereinbarte Fahrleistungen zu erfüllen; Voraussetzung ist die Kostenersparnis gegenüber der Durchführung des Fahrbetriebs durch die Nahverkehrsgesellschaft selbst.

Ausschreibung der definierten Aufgaben. Zweck der Ausschreibung ist es, festzustellen, welche Nahverkehrsgesellschaften die geringsten Subventionen benötigen, um die politisch festgelegten Leistungen anbieten zu können, und die Höhe der Subventionsforderung zu ermitteln.

Möglichkeit der Verteilung ausgeschriebener Leistungen auf mehrere Anbieter. Diese Möglichkeit soll optimale Betriebsgrößen vor allem in großen Nahverkehrsräumen sichern (bei Zuschlag an mehrere Nahverkehrsgesellschaften ist Koordination zwischen diesen notwendig).

Aufhebung der bestehenden Konzessionen. Sie dient dazu, das wettbewerbsorientierte Modell durchzusetzen. Die auszuschreibenden Gesamtnetze sind nach Siedlungsstrukturen und Verkehrsströmen festzulegen, d.h. ohne Rücksicht auf überkommene, jedoch oft nicht mehr zeitgerecht abgegrenzte Konzessionsbereiche, mit der Möglichkeit zur Revision.

Befristung sämtlicher auszuhandelnder Verträge. Damit soll ein möglichst hoher Wettbewerbsgrad gewährleistet und eine Anpassung an sich ändernde Siedlungsstrukturen offengehalten werden (gegebenenfalls auch unter Änderung der Zuständigkeiten für die regionale Aufgabendefinition und Finanzierung).

Um eine einheitliche Verkehrsgestaltung in raumwirtschaftlich zusammengehörigen Gebieten zu gewährleisten, sollte die Aufgabe, ein politisch gewünschtes ÖPNV-Mindestangebot zu definieren und zu subventionieren, in erster Linie entsprechenden Zweckverbänden der Gebietskörperschaften übertragen werden, da die Verkehrsräume nur ausnahmsweise mit administrativen Einheiten kongruent sind.

Wesentlicher Bestandteil der vorgeschlagenen Reform ist eine professionelle Leitung der Nahverkehrsbetriebe. Politische Einflüsse sind auf die 1. Stufe zu begrenzen. Einnahmengarantien für die ÖPNV-Unternehmen sind zu vermeiden, da sie die Gefahr des "Kostenmachens" mit sich bringen. Wird eine öffentliche Abgabe zur Finanzierung eines politisch gewünschten ÖPNV-Angebots benötigt, so ist sie nach Ermittlung des Zuschußbedarfs durch Ausschreibung und Erteilung des Zuschlags von dem jeweils zuständigen Zweckverband zu beschließen und auch von ihm zu vereinnahmen; den Verkehrsbetrieben dürfen die verfügbaren Mittel nur über einen Wettbewerbsmechanismus zugänglich sein.

Öffentliche Mittel, die zur Deckung der erwarteten Defizite des ÖPNV erforderlich sind, sollten grundsätzlich auf der gleichen Stufe aufgebracht werden, auf der die von den Betrieben vorzuhaltenden Leistungen beschlossen werden. Das bisherige System sollte so reorganisiert werden, daß die Zahl der Finanzierungsquellen und -wege vermindert, ökonomische Kriterien bei der Bestimmung des Leistungsumfangs und bei der Vornahme von Investitionen verstärkt und dem Prinzip der fiskalischen Eigenverantwortlichkeit mehr Raum gegeben wird. Dazu könnte die Einführung einer Nahverkehrsabgabe zugunsten der zu gründenden Zweckverbände ein geeignetes Instrument sein.

Erfolge einer Strukturreform sind vorwiegend in den verdichteten Verkehrsräumen großer Städte und ihres Umfeldes zu erwarten, wo die Nachfrage ausreicht, um eine attraktive Frequenz und eine große Netzdichte zu stützen. Einer nennenswerten Verbesserung der unbefriedigenden Bedienung des ländlichen Raumes steht die geringe Besiedlungsdichte mit entsprechend schwacher Nachfrage als schwer überwindbares Hindernis entgegen, so daß die Qualitätsnachteile des ÖPNV fast stets zugunsten des Individualverkehrs wirken. Immerhin sichert das mehrstufige Modell auch hier, daß kommerziell uninteressante ÖPNV-Leistungen angeboten werden können, wenn sich hierfür ein Kostenträger findet.

Ob eine Reform des ÖPNV in Deutschland zumindest weitgehend erfolgreich in dem Sinne sein kann, daß nicht nur die Zuschüsse für jeweils vorgegebene Leistungen minimiert werden, sondern der öffentliche Nahverkehr dabei auch stabilisiert, vielleicht sogar — wie vielfach gefordert — ausgeweitet werden kann, ist vor allem von der Einstellung der Bevölkerung, d.h. der Verkehrsnachfrager, abhängig. Der verstärkte Absatz der erstellten Leistungen ist letztlich der wichtigste Beitrag zur Erhöhung des Kostendeckungsgrads und damit zur Verringerung des Zuschußbedarfs. Ein wichtiger Beitrag zu einer nachhaltigen Erholung der

Nachfrage nach ÖPNV-Leistungen ist deshalb die Bereitschaft der Bevölkerung, sich den unvermeidlichen Einschränkungen des ÖPNV gegenüber dem privaten Kraftfahrzeug anzupassen, insbesondere die zeitliche Abhängigkeit und die qualitativen Nachteile vor allem in bezug auf Platzangebot, Abfahrtsfrequenzen und Fahrzeitdauer hinnehmen.

Außerdem wirkt sich auf die künftige Nachfrage nach Leistungen des ÖPNV aus, inwieweit sich Verlagerungseffekte durchsetzen können, die von einer Anlastung bisher nicht erfaßter Wege- und Umweltkosten im Individualverkehr ausgelöst werden. Auch wenn die erforderlichen Instrumente, mit denen solche Kosten örtlich und zeitlich differenziert angelastet werden können, vorhanden sind, hängt die Realisierung doch in hohem Maße davon ab, daß entsprechende Abgaben politisch durchsetzbar sind. Auch dies ist eine Frage der Bereitschaft der Bevölkerung, veränderte Umfeldbedingungen zu akzeptieren. Um Qualitätssteigerungen im ÖPNV zu erzielen, aber auch um die noch vorhandenen Märkte des ÖPNV zu pflegen, bedarf es auf der Seite des Angebots einer neuen Unternehmensphilosophie in den ÖPNV-Betrieben, die sich weit mehr als bislang als marktorientierte Dienstleistungsunternehmen verstehen müssen.

Anhangtabellen

Tabelle A1 — Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland^a nach Altersgruppen, Erwerbstätigkeit und ÖPNV-Nutzungsintensität 1980–1991

	1980	1982	1984	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Bevölkerung (Mill.)	61,7	61,5	61,0	61,1	61,2	61,7	62,7	63,7	64,1 ^b
unter 18 Jahre (vH)	23,1	21,6	20,1	18,9	18,3	18,2	18,2	18,3	.
18–65 Jahre (vH)	61,5	63,5	65,2	66,0	66,3	66,4	66,5	66,4	.
über 65 Jahre (vH)	15,5	14,9	14,7	15,2	15,4	15,4	15,3	15,3	.
Erwerbstätige (Mill.)	27,1	26,7	26,4	27,0	27,2	27,4	27,7	28,4	28,9
darunter:									
im tertiären Sektor ^c (vH)	51,9	53,8	55,1	55,9	56,6	57,2	57,5	57,8	58,4
ÖPNV-Nutzungsintensität									
Jährliche Fahrten je Kopf der Bevölkerung	124	121	112	108	107	105	105	108	111

^aFrüheres Bundesgebiet. Stand: jeweils Jahresende (Erwerbstätige: Jahresdurchschnitt). — ^bAbweichende Quelle [Paqué, Soltwedel et al., 1993]. — ^cHandel, Verkehr und Nachrichtenübermittlung, Kreditinstitute, Versicherungen, Dienstleistungen von Unternehmen und freien Berufen, Organisationen ohne Erwerbszweck, private Haushalte, Gebietskörperschaften und Sozialversicherung.

Quelle: Statistisches Bundesamt [1992, S. 62, 111]; eigene Berechnungen.

Tabelle A2 — Einkommen, Pkw-Verfügbarkeit und -Kosten in der Bundesrepublik Deutschland^a 1980–1991

	Bruttowochenverdienste ^b		Pkw-Verfügbarkeit	Kraftfahrer-Preisindex für Pkw+Kombis	Anteil der Pkw-Kosten am ausgabefähigen Einkommen	
	nominal	real			Haushaltstyp II ^c	Haushaltstyp III ^d
	1985 = 100		Pkw je 1000 Einwohner ^e	1985 = 100		
1980	84,7	102,3	489	77,0	12,7	10,2
1981	88,5	100,5	495	81,1	12,5	10,0
1982	91,5	98,7	500	86,3	12,2	9,8
1983	93,8	97,9	507	91,7	12,2	9,6
1984	96,8	98,8	517	96,3	12,1	9,5
1985	100	100	525	100	12,2	9,2
1986	103,1	103,3	542	103,4	11,5	8,8
1987	106,4	106,5	558	106,6	10,9	8,7
1988	110,7	109,6	572	109,9	10,6	8,7
1989	114,8	110,5	580	112,5	11,3	8,7
1990	119,7	112,2	590	115,3	10,5	8,3
1991	125,7	113,7	.	120,2	10,7	8,4

^aFrüheres Bundesgebiet. — ^bMännliche Industriearbeiter. — ^cEhepaar mit 2 Kindern (davon eines unter 15 Jahren) in Gemeinden mit mehr als 20 000 Einwohnern; ein Ehepartner als Angestellter oder Arbeiter ist alleiniger Bezieher eines mittleren Einkommens. — ^dWie in Fußnote c, jedoch ist ein Ehepartner als Beamter oder Angestellter Hauptverdiener eines überdurchschnittlichen Familieneinkommens. — ^eBezogen auf Einwohner über 18 Jahre.

Quelle: Statistisches Bundesamt [1992, S. 62, 583, 635]; Der Bundesminister für Verkehr [1992, S. 132 f., 264, 270 f.]; eigene Berechnungen.

Tabelle A3 — Preisentwicklung für öffentliche Verkehrsleistungen und Kraftfahrzeuganschaffung und -unterhaltung (1980=100)^a

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Öffentliche Verkehrsleistungen ^b	119	124	126	128	131	133	137	140	143	146
Kfz-Anschaffung, -Unterhaltung darunter:	112	117	120	124	121	122	124	130	133	140
Kraftstoffe	117	116	116	119	91	86	84	98	103	114

^aFrüheres Bundesgebiet. — ^bOhne Pauschalreisen.

Quelle: Der Bundesminister für Verkehr [1992, S. 264 f.]; eigene Berechnungen.

Tabelle A4 — Beispiele neuer tarifpolitischer Instrumente im ÖPNV^a

Zielsetzung	Instrumente	Anwendungsbeispiele (unvollständig) aus
Zielgruppenorientierung	Seniorenkarten (meist als verbilligte Monatskarten) ^b	Berlin, Hamburg, München
	Familien- bzw. Minigruppenkarten (meist Tageskarten)	Hamburg, Nürnberg
	Zeitkarten für Angehörige von Großunternehmen (Job-Tickets)	Hamburg, Frankfurt, Kiel
	Hotelausweise bzw. Eintrittskarten für Veranstaltungen als Fahrausweise	Hamburg, Frankfurt
Kapazitätsorientierung	Höhere Fahrpreise in Verkehrsspitzenzeiten morgens/nachmittags	Frankfurt
	Niedrigere Fahrpreise außerhalb der Verkehrsspitzenzeiten	Hamburg, Kiel

^aOhne übliche Zeit- und Abonnementsfahrausweise und ohne sozialpolitisch motivierte Fahrpreismäßigungen (z.B. Schüler, Arbeitslose). — ^bIn der Regel kombiniert mit Kapazitätsorientierung (Ausschluß von Fahrten während der Verkehrsspitzenzeiten).

Quelle: Zusammengestellt nach Angaben in Fahrplanheften verschiedener Verkehrsbetriebe.

Tabelle A5 — Steuerliche Abzugsbeträge für Pendlerfahrten im ÖPNV und mit Pkw (Stand: 1993)

Angenommener		Entfernung km (ca.)	Jährlicher Abzugsbetrag	
Wohnort	Arbeitsort		für Pkw ^a	für ÖPNV ^b
Kiel-Holtenau	Kiel-Zentrum	8	1196 (1288)	590
Hamburg-Blankenese	Hamburg-City	13	1944 (2093)	1613 ^c
Berlin-Zehlendorf	Berlin-Reinickendorf	18	2691 (2898)	630
Königstein	Frankfurt-City	26	3887 (4186)	1450
Neumarkt/Oberpfalz	Nürnberg-City	38	5681 (6118)	1890

^aBasis 230 Arbeitstage/Jahr und 0,65 (ab 01.01.94: 0,70) DM Absetzung je Entfernungskilometer. — ^bGünstigster Tarif (Jahreskarte bzw. Abo). — ^cFahrpreis einschließlich 1. Klasse S-Bahn und Schnellbus.

Quelle: Ermittelt nach Angaben in Karten und Fahrplänen verschiedener Verkehrsbetriebe.

Fußnoten

- 1 Effizienz bedeutet hier, daß eine Gesellschaft mit den vom Verbraucher gewünschten Waren und Dienstleistungen zu günstigsten Preisen versorgt wird. Dies schließt die Produktion zu den jeweils geringstmöglichen Kosten ein. Das in diesem Sinne verstandene Effizienzziel enthält auch das Umweltschutzziel, das die vollständige Anlastung der Umweltkosten verlangt. Im Verkehrsbereich wird das Umweltschutzziel zunehmend betont und ist die Grundlage für die Forderung nach Ausbau des ÖPNV und Behinderung des Individualverkehrs.
- 2 Dies gilt vor allem für die mit den sogenannten Besonderheiten des Verkehrs begründeten Regulierungsargumente. Die "Besonderheiten" — z.B. fehlende Lagerfähigkeit von Verkehrsleistungen, Schwankungen des Verkehrsaufkommens im Zeitablauf, Kapazitätsorientierung an den Nachfragespitzen, hoher Anteil fixer Kosten an den Gesamtkosten, geringe Elastizitäten von Angebot und Nachfrage, hohe Mobilität der Verkehrsmittel zwischen den Teilmärkten, Unpaarigkeit von Verkehrsströmen — beeinträchtigen die Funktionsfähigkeit der Verkehrsmärkte größtenteils kaum [Deregulierungskommission, 1991, S. 39; Peters, 1968, S. 29 ff.]. Aber auch das im allgemeinen zugunsten staatlicher Regulierung akzeptierte Argument des natürlichen Monopols erscheint wegen der darin vorherrschenden Bezugnahme auf die Eisenbahn sowie im Hinblick auf die starke Substitutionskonkurrenz des Individualverkehrs zweifelhaft [Laaser, 1991, S. 73 ff.].
- 3 Auch die öffentliche Subventionierung des ÖPNV läßt sich ökonomisch kaum hinreichend begründen. Das "second-best"-Argument, demzufolge Zuschüsse als Ausgleich für die fehlende oder unvollständige Anlastung der sozialen Kosten des Individualverkehrs angesehen werden, ist nicht unumstritten [Laaser, 1991, S. 228 f.] und kann insbesondere nicht die aktuelle Höhe der Zuschüsse rechtfertigen.
- 4 Meritorische Güter sind solche, die politisch als so bedeutend angesehen werden, daß sie, abweichend vom marktwirtschaftlichen Grundsatz der Konsumentensouveränität, durch Einsatz öffentlicher Mittel in größerem Umfang bereitgestellt werden, als es gegebenenfalls marktmäßig, d.h. bei ausschließlich privater Bezahlung, geschähe [Musgrave, 1969, S. 15]. Zur Frage der Rechtfertigung meritorischer Güter vgl. Andel [1992, S. 386 ff.] und die dort zitierte Literatur.
- 5 Ziele der Regulierung, die meistens mit der Zahlung öffentlicher Zuschüsse für die Aufrechterhaltung des Betriebs- und/oder für Infrastrukturmaßnahmen verbunden sind und außerhalb des Verkehrssektors liegen (neben der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung u.a. auch Verkehrssicherheit und Umweltschutz), werden unter anderem bei Laaser [1991, S. 104 ff.] und im Gutachten der Deregulierungskommission [1991, S. 40] erörtert.
- 6 Die Autokraft GmbH in Kiel z.B. hätte nach eigenen Angaben schon in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre bei marktwirtschaftlichem Verhalten etwa 20 vH ihres Linienverkehrs einstellen müssen, darunter fast den gesamten Wochenendverkehr. Auf dem ca. 10 000 km langen Netz wurden 17 vH aller Fahrten mit weniger als 4 und 34 vH aller Fahrten mit weniger als 10 Fahrgästen pro Bus durchgeführt [DVWG, 1988, S. 6].
- 7 Für die ÖPNV-Betriebe heißt dies, daß meist mehrere, teilweise widersprüchliche Ziele mehr oder weniger gleichberechtigt nebeneinander angestrebt werden müssen, etwa "Aufrechterhaltung eines angemessenen Verkehrsangebots" und "möglichst weitgehende Kostendeckung". Zur Zielsetzung der ÖPNV-Betriebe vgl. auch Peters [1985, S. 61–70].
- 8 Zu beachten ist vor allem, daß das Tempo der Anpassung an neue Bedingungen sehr stark eingeschränkt ist, weil die Siedlungsstrukturen und die ÖPNV-Strukturen in engster Verbindung stehen und weil erstere unter der Annahme entwickelt wurden, daß ein ausreichendes ÖPNV-Angebot zur Verfügung stehen werde.
- 9 Theoretisch ist die Hinnahme der Subventionierung auch im Falle des ÖPNV, in dem eine große Zahl von Konsumenten Nutznießer ist, nicht zwingend. Als Alternative zu dem in diesem Beitrag diskutierten Weg, der sich auf die vorhandenen Institutionen stützt, wäre grundsätzlich auch die Abdeckung des politisch bestimmten Teils der ÖPNV-Leistungen durch Benutzer-Vereinigungen (Clubs) denkbar. Die Mitglieder einer solchen freiwilligen Vereinigung würden anstelle der öffentlichen Instanz den Umfang der zusätzlich zum marktdeterminierten Angebot gewünschten Leistungen nach Art, Strecken und Zeiten definieren und dafür ein Gesamtentgelt an den ÖPNV-Betrieb zahlen. Diese Lösung hätte den Vorteil, daß nur wirkliche Interessenten an einer Vorhaltung von ÖPNV-Angeboten die Kosten aufbrächten und nicht die Allgemeinheit besteuert würde. Die Nutzung müßte in diesem Fall jedoch durch spezielle Maßnahmen auf die Clubmitglieder beschränkt werden; eine Nutzung durch Dritte ("Trittbrettfahrer"), z.B. gegen ein erhöhtes Fahrgeld, wäre vorstellbar, könnte aber das Modell funktionsunfähig machen, weil sich die Clubmitgliederzahl verringern und der von ihnen pro Kopf zu zahlende "Beitrag" an den ÖPNV-Betrieb dadurch zu sehr steigen würde. Das Grundproblem dürfte allerdings sein, daß nicht der ÖPNV schlechthin Clubgut sein kann, sondern nur die streckenspezifischen Leistungen, bei denen vermutlich die Zahl der Interessenten jeweils nur gering wäre. Das Clubprinzip eignet sich allenfalls für Gruppen mit homogenen Interessen und relativ

- eng definiertem Fahrtzweck (z.B. Theatergemeinschaften). Ein weiteres Problem wäre es, die Übertragbarkeit der Berechtigungen auf andere Verkehrsgebiete zu ermöglichen.
- 10 Der ÖPNV ist kein Verkehrsträger (statistisch auch: Verkehrsweig), sondern enthält Elemente von mehreren (Schiene, Straße); im folgenden wird für den ÖPNV auch die Bezeichnung "Verkehrsbereich" verwendet.
 - 11 So geht Aberle [1987, S. 129 f.] grundsätzlich von einer Beibehaltung der bestehenden Marktordnung mit Konzessionen aus. Auch von Ratzenberger et al. [1989, S. 229 f.] wird z.B. der Gedanke einer Entregulierung nach britischem Muster nicht verfolgt, da er "angesichts der politischen Strukturen in der Bundesrepublik als nicht realisierbar angesehen" wird.
 - 12 Mit der Qualität von Verkehrsleistungen werden vor allem Merkmale wie Erreichbarkeit, Häufigkeit, Schnelligkeit, Zuverlässigkeit und Komfort von Fahrgelegenheiten erfaßt. Weitere wettbewerbsrelevante Qualitätsmerkmale sind die Sicherheit der Beförderung selbst und die Sicherheit der Fahrgäste vor Belästigungen und Angriffen Dritter während der Fahrt und beim Warten in den Stationen und auf deren Zugängen, ferner Informationsmöglichkeiten, akustische Verständlichkeit von Durchsagen, Hilfsbereitschaft und Höflichkeit des Personals sowie die Möglichkeiten der Gepäckmitnahme. Zur Bedeutung der einzelnen Faktoren, gemessen an der Häufigkeit ihrer Nennung in Umfragen, vgl. etwa Mehring [1993, S. 12].
 - 13 Zu den Ballungsräumen werden — bezogen auf das Bundesgebiet vor dem 3. Oktober 1990 — die Räume Berlin-West, Hamburg, Hannover, Bremen, Rhein-Ruhr, Rhein-Sieg, Rhein-Main, Rhein-Neckar, Stuttgart, Nürnberg und München gerechnet. Das restliche Bundesgebiet wird als "Fläche" bezeichnet.
 - 14 Es ist bemerkenswert, daß ähnliche Probleme auch in der ehemaligen DDR auftraten: Obwohl die Kfz-Dichte wesentlich geringer war als in der Bundesrepublik und die öffentlichen Nahverkehrsnetze beispielsweise in den Trabantenstädten relativ gut ausgebaut waren, bevorzugten viele Pendler das eigene Fahrzeug [Saitz, 1988].
 - 15 Daneben wurde auch auf andere Angebotsverbesserungen der ÖPNV-Betriebe und eine Wiederzunahme der Schülerzahlen hingewiesen [VDV, 1990, S. 6; 1991, S. 8].
 - 16 Derzeit ist selbst in Ballungsgebieten die gesamte Reisezeit im ÖPNV mit durchschnittlich 35 Minuten um zwei Drittel länger als bei Pkw-Fahrten (jeweils einschließlich Fußwege zu und von den Haltestellen bzw. Parkplätzen sowie Wartezeiten) [VDV, Socialdata, 1993, S. 10].
 - 17 Zu erwähnen ist neben den in Tabelle A4 aufgeführten tarifpolitischen Instrumenten die Einführung des verbilligten "Ticket 2000" im Bereich des Verkehrsverbundes Rhein-Ruhr [VDV, 1991, S. 8].
 - 18 S- und U-Bahnen wurden insbesondere in Hamburg, Berlin, Frankfurt, München, Stuttgart und Nürnberg sowie in Düsseldorf gebaut.
 - 19 Soweit lediglich Mengeneffekte — Steigerungen der Fahrgastzahlen — erreicht wurden, aber die Ertragslage nicht verbessert werden konnte oder sich sogar verschlechterte, muß dies als Mißerfolg betrachtet werden. Stärkung der Stellung des ÖPNV, Förderung des ÖPNV, Steigerung der Nutzerzahlen oder ähnliche Erfolgskriterien sind vom ökonomischen Standpunkt gesehen irrelevante Erfolgsmaßstäbe.
 - 20 Zur Kritik am Schnellbahnbau, u.a. im Hinblick auf das Zurückbleiben der Verkehrsleistungen hinter den zugrundegelegten Aufkommensprognosen und auf Divergenzen zwischen S-Bahnlinien und Verkehrsraum-erfordernissen, vgl. Birgelen [1992].
 - 21 Um das Defizit des Hamburger Verkehrsverbundes zu decken, werden für 1996 bereits 702 Mill. DM veranschlagt, nach 335 Mill. DM in 1992 [Die Welt, 1993]. Zunehmende Defizite sind auch in anderen Ballungsgebieten zu beobachten; so stieg der Fehlbetrag des Verkehrsverbundes Großraum Nürnberg (VGN) von 262 Mill. DM (1989) auf 284 Mill. DM (1992) [VGN, 1992] und derjenige des Frankfurter Verkehrs- und Tarifverbundes (FVV) von 411 Mill. DM (1990) auf 474 Mill. DM (1991) [FVV, 1992, S. 16].
 - 22 Verschiedentlich haben allerdings die etablierten Verkehrsbetriebe in Mittel- und Kleinstädten sowie in ländlichen Räumen sogenannte Anruf-Sammeltaxen zum Ersatz bzw. zur Ergänzung ihres Linienverkehrs vor allem in aufkommenschwachen Zeiten (abends, am Wochenende) eingerichtet [Fiedler, 1992, S. 74–78; Lang, 1991, S. 4, S. 7 f.; Deutscher Bundestag, 1989, S. 21]. Mit den zu festen Zeiten verkehrenden Anruf-Sammeltaxen können im Unterschied zu individuellen Taxen mehrere nicht zusammengehörige Fahrgäste gleichzeitig befördert werden; die Fahrpreise betragen so nur etwa 25 vH des normalen Taxitarifs [Fiedler, *ibid.*]. Durch Beförderung bis vor die Haustür werden die Fahrgäste häufig besser bedient als im Linienbusverkehr; auch kann ein umfangreicherer Fahrplan angeboten werden, da nicht in Anspruch genommene Fahrten (etwa 25–40 vH des Angebots) unterbleiben.
 - 23 Solche Vorhaben lassen sich deshalb oft nur nach einem zeitaufwendigen Interessenausgleich zwischen den beteiligten Verkehrsbetrieben verwirklichen.

- 24 Vgl. etwa Arnim [1980, S. 15]; Karl-Bräuer-Institut [1978, S. 12 f.]; Schneider, Bartel [1989, S. 37 ff., S. 201].
- 25 Bei der Deutschen Bundesbahn geht politischer Einfluß bisher nicht nur vom Bund als Eigentümer, sondern auch von den Ländern aus. Die Länder haben gemäß Bundesbahngesetz Mitspracherechte in Fragen, wie etwa Streckenstilllegung, von denen der Nahverkehr betroffen ist.
- 26 Eine eindrucksvolle, umfangreiche Liste solcher Anforderungen und der dadurch entstehenden Probleme findet sich z.B. bei Hoffstadt [1993, S. 46 ff.]; vgl. auch den Bericht dazu in Stadtverkehr [1993].
- 27 So wurde z.B. im Großraum Hannover nach einer "Rote Punkt"-Protestaktion Anfang der siebziger Jahre ein niedriger Einheitstarif für Straßenbahn, Bus und den Nahverkehr der Deutschen Bundesbahn (DB) eingeführt. Auf politische Initiative geht letztlich auch die in zahlreichen Großstädten seit den achtziger Jahren verfolgte Niedrigpreispolitik bei Monatskarten zurück. Ökonomische Erfolge im Sinne von Mehreinnahmen konnten damit jedoch lediglich in Bremen und Freiburg i. Br. erzielt werden [Ratzenberger et al., 1989, S. 372].
- 28 Die Gewährung von Freifahrten führt bei den Verkehrsbetrieben zwar nicht zu höheren Kosten und nur in relativ geringem Umfang (z.B. in Hamburg eher weniger als 1 vH des Umsatzes) zu geringeren Einnahmen; dies gilt aber auch für jede andere hinreichend kleine Gruppe von Fahrgästen und kann grundsätzlich kein Recht auf freie Beförderung begründen. Wegen des fehlenden Wettbewerbs und der Subventionsbedürftigkeit des ÖPNV sind die Freifahrten auch kaum mit dem Hinweis auf in gutverdienenden Zweigen der Privatwirtschaft übliche Belegschaftsrabatte und übertarifliche Zulagen zu rechtfertigen. Kritisch zum Umfang der Freifahrtgewährung in Hamburg vgl. Hamburger Abendblatt [1993].
- 29 Es handelt sich hierbei gewöhnlich um Fälle von parteipolitisch motivierter Ämterpatronage; auf die gerade im Bereich kommunaler Wirtschaftsbetriebe schon seit langem häufigen Vorkommnisse und ihre verfassungsrechtliche Unzulässigkeit ist in der einschlägigen juristischen Fachliteratur vielfach hingewiesen worden. Vgl. z.B. Arnim [1993, S. 244 f.] sowie die dort zitierte Literatur.
- 30 Für Beispiele bei der Einführung des Anruf-Sammeltaxis vgl. Fiedler [1992, S. 78 ff.].
- 31 Die Ansicht, daß eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage des ÖPNV vor allem durchgreifende Maßnahmen zur Kostensenkung (bei gegebenem Angebot) erfordert, wird dadurch unterstrichen, daß die absatzorientierten Maßnahmen offenbar den Kostendeckungsgrad der ÖPNV-Betriebe insgesamt nicht erhöhen konnten, sondern daß dieser im Gegenteil rückläufig war. Vor allem die Einführung preisgünstiger übertragbarer "Umweltkarten" hat die Kostendeckung in der Regel verschlechtert, weil sie zwar eine Nachfragesteigerung auslöste, die gesamten Einnahmen jedoch infolge zu geringer Preiselastizität der Nachfrage zurückgingen und überdies die Beförderung der zusätzlichen Fahrgäste häufig mit Mehrkosten verbunden war [Ludwig, 1991, S. 44 f.].
- 32 Qualitätsaspekte des ÖPNV, die sich auf die Kosten und damit auf die Höhe der Gebote in einer Ausschreibung auswirken, können beispielsweise die eingesetzten Omnibustypen (behindertengerechte Ausstattung, Verhältnis von Sitz- zu Stehplätzen, Sitzabstand) oder die Fahrplangestaltung sein; eine allzu knappe Kalkulation der Umlaufzeiten der Fahrzeuge würde zwar möglicherweise den Bedarf an rollendem Material minimieren, gleichzeitig aber die Möglichkeiten des Fahrpersonals einschränken, z.B. auf ältere Fahrgäste zu warten und ihnen erforderlichenfalls behilflich zu sein. Auch die entsprechende EG-Richtlinie sieht vor, daß in Verträgen zwischen Gebietskörperschaften und Verkehrsunternehmen u.a. "die Einzelheiten des Verkehrsdienstes, vor allem die Anforderungen an Kontinuität, Regelmäßigkeit, Leistungsfähigkeit und Qualität" geregelt werden [Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 1991, S. 2].
- 33 Es reicht möglicherweise aus, nur die wichtigsten zu bedienenden Strecken und die Abfahrtsfrequenzen festzulegen; die Verknüpfung zu Liniennetzen ebenso wie die Festlegung der Haltestellen im einzelnen sollte aber unternehmerischen Erwägungen der Nahverkehrsgesellschaften überlassen sein.
- 34 Der Begriff "Nahverkehrsgesellschaft" in der hier gebrauchten Form unterscheidet sich inhaltlich, insbesondere in bezug auf das Eigentum, deutlich von der von Aberle [1987, S. 76 ff.] verwendeten Auslegung.
- 35 Dies dürfte durch die Neufassung des § 8 Personenbeförderungsgesetz erleichtert werden, der erstmals auch den Linienverkehr mit Taxis oder Mietwagen zum ÖPNV rechnet; der Marktzugang war für diese Fahrzeuge bisher durch die Konzessionierung, die allerdings nicht aufgehoben worden ist, stark erschwert.
- 36 Da die Verträge über mehrere Jahre laufen sollten, ist es allerdings notwendig, inflationsbedingten Kostensteigerungen durch eine geeignete Indexierung zu begegnen.
- 37 So fährt z.B. auf bestimmten U-Bahnstrecken in München zweitweise alle 2,5 Minuten, in Berlin alle 3 Minuten ein Zug.
- 38 Diese Möglichkeit besteht nur auf solchen Strecken, auf denen die verfügbaren Fahrzeuge kontinuierlich, d.h. ohne die Notwendigkeit, zeitweilig Einsatzalternativen zu suchen, eingesetzt werden können. Anderenfalls stünde ein Wettbewerber genauso wie die Nahverkehrsgesellschaft vor dem Problem, daß die Kapazi-

täten zeitweise nicht ausnutzbar sind; er könnte daher die Preise der Nahverkehrsgesellschaft kaum auf Dauer unterbieten. Beispielsweise ist es wenig wahrscheinlich, daß nur die Tagesrandzeiten mit dem Berufsverkehr das Ziel von "Rosinenpickern" sind, weil dann Einsatzalternativen für die übrigen Zeiten gefunden werden müßten.

- 39 Vor allem die verstärkte Einbeziehung von Taxiunternehmen dürfte es ermöglichen, mehr als bislang Sammeltaxensysteme und Spezialdienste (z.B. Nachtverkehre, Erschließung von Randgebieten, Flughafen-zubringer, Sonderdienste für Fahrgäste mit viel Gepäck) einzurichten. Derartige Dienste mit kleinen Fahrzeugen dürften vielfach die einzige Möglichkeit sein, in der entstandenen autoaffinen Siedlungsstruktur noch ein ÖPNV-Angebot aufrechtzuerhalten. Insbesondere bei der Erschließung peripherer Wohnlagen und Arbeitsstätten, beim Angebot von Fahrmöglichkeiten zu abgelegenen Tageszeiten — gerade im Hinblick auf die zunehmende Bedeutung des Freizeitverkehrs — und beim Problem der Gepäckbeförderung ist der derzeitige ÖPNV seit langem dringend verbesserungsbedürftig.
- 40 So ist vorstellbar, daß zwar die Kosten am geringsten sind, wenn die Koordinierungsfunktionen von nur einer Gesellschaft ausgeführt werden, die aber dafür erforderliche umfassende Betriebsgröße das Optimum des Fahrbetriebs überschreitet, so daß für diesen Teil eine Dezentralisierung angebracht ist.
- 41 Ein Bürgerbusmodell im Kreis Stade scheiterte nach einjährigem Betrieb, weil sich lediglich vier Fahrer zur Verfügung stellten [DVWG, 1988, S. 128].
- 42 Die Berliner Verkehrs-Betriebe (BVG) beschäftigen schon jetzt für die Sauberhaltung ihrer 202 Bahnhöfe und 4912 Fahrzeuge außer 460 eigenen Mitarbeitern auch 108 Mitarbeiter privater Reinigungsfirmen [BVG aktuell, 1993].
- 43 Vgl. etwa Predöhl [1964, S. 176 f. (zu Straßen- und Stadtschnellbahnen) und S. 184 (zu Omnibusbetrieben)]. Die zugrundeliegenden Vorstellungen dürften weitgehend von den technischen Bedingungen des Schienenverkehrs bestimmt sein, die zudem in heutiger Sicht überwiegend nur die Infrastruktur der Bahn betreffen.
- 44 Vgl. zur Reform der deutschen Eisenbahnen Laaser [1993].
- 45 Dies ist vor allem auf großen Teilen der von der DB und DR betriebenen S-Bahnnetze der Fall.
- 46 Grundsätzlich ohne Bedeutung für dieses Modell wäre es, wenn die Deutsche Bahn AG (DBAG) Schienenstrecken, die für ihren Fernverkehr uninteressant (geworden) sind, im Zuge einer "Regionalisierung der Bahn" aufgäbe. In diesem Falle träte ein neuer, regionaler Eigentümer der Schienenwege an die Stelle der DBAG. Während bislang solche Strecken im Eigentum der Eisenbahngesellschaft, die gleichzeitig den Betrieb durchführt, stehen, wäre zu erwägen, auch in diesen Fällen künftig eine Trennung vorzunehmen. Es müßte keine Deckungsgleichheit mit dem Nahverkehrsraum bestehen, ebensowenig wie der Eigentümer der Region zugeordnet werden müßte.
- 47 Dafür spricht sich auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Verkehr [1993] in seinem im Sommer 1993 erstellten Gutachten zur Reform der Finanzierung des Verkehrssystems in Deutschland aus. Seine Stellungnahme, die eine Reihe von Berührungspunkten mit diesem Beitrag aufweist, wurde den Verfassern erst nach Abschluß des Manuskripts bekannt.
- 48 Die Aufhebung des Querverbundes würde allerdings den Status quo insbesondere deshalb zu Lasten der Gemeinden (Träger des ÖPNV) verändern, weil die Gewinne der Versorgungsunternehmen nach Ausscheiden der ÖPNV-Betriebe aus einem Verbund körperschaftsteuerpflichtig wären, so daß ein erheblicher Anteil an den Bund bzw. die Länder abzuführen wäre. Hier bedürfte es eines entsprechenden Ausgleichs.
- 49 Die Deregulierungskommission [1991, S. 77, Tz. 312] stellt zu dieser Art der Finanzierung der ÖPNV-Fehlbeträge einerseits fest, daß sie geeignet sei, Rationalisierungspotentiale zu verschleiern, weil der Verbund die Kostenfaktoren und Kostenstrukturen der jeweiligen Produktionssparten meist verdeckt. Andererseits erkennt sie [ibid., S. 87, Tz. 367] "legitime Interessen an der Nutzung steuerlicher Vorteile des Unternehmensverbunds" durchaus an, wenn z.B. eine Holding-Gesellschaft für die beiden Verbundpartner gebildet würde, die den Verlustausgleich auf der Basis von Gewinn- und Verlustübernahmeverträgen durchführte.
- 50 Für eine solche Abgabe sprechen sich beispielsweise die Gewerkschaft ÖTV sowie der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen aus [Handelsblatt, 1993]. Die Abgabe ist auch von politischen Parteien vorgeschlagen worden.
- 51 Gemäß § 5 des Gesetzes zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (1993) soll sich dieser Betrag 1996 auf 8,7 Mrd. DM, 1997 auf 12 Mrd. DM belaufen; die nachfolgend vorgesehene jährliche Steigerung wird sich zunächst an den Erträgen aus der Umsatzsteuer ausrichten und ab 2002 nach Steigerungsrate und jeweiliger Steuerquelle ad hoc bestimmt werden [Bundesgesetzblatt, 1993].
- 52 Hier ist — u. a. nach britischem Muster — beispielsweise auch an "management buy-outs" bestehender ÖPNV-Betriebe zu denken.

- 53 Aktuelles Vorbild aus einem anderen, häufig von kommunalen Betrieben abgedeckten Bereich könnten die neu aufgekommenen privaten Entsorgungsunternehmen sein, die teilweise in mehreren Städten tätig sind und eine entsprechende Unternehmensgröße erreicht haben.
- 54 Als historisches Vorbild für den Unternehmenstyp "Nahverkehrsgesellschaft" könnten die Nebenbahnkonzerne früherer Jahrzehnte (Bachstein, Lenz) angesehen werden, die in ganz verschiedenen Gebieten Nebenbahnen gebaut und zum Teil auch betrieben haben (allerdings hatten sie einen sehr viel breiteren Aufgabenbereich, als künftigen Nahverkehrsgesellschaften gegebenfalls zukäme).
- 55 Hier ist einerseits anzumerken, daß selbstverständlich auch die gesamten Wege- und Umweltkosten des ÖPNV verursachergerecht anzulasten sind; es dürfte sich allerdings zeigen, daß die Belastung je beförderte Person dort deutlich niedriger ist als im Individualverkehr. Andererseits ist bisher nicht eindeutig nachgewiesen, daß der Individualverkehr bereits durch Kfz- und Mineralölsteuer seine Wege- und Umweltkosten voll trägt. Besonders zu beachten ist, daß eine solche Aussage nach Verkehrsräumen differenziert werden muß, da die Wege- und Umweltkosten des Individualverkehrs große regionale Unterschiede aufweisen können.
- 56 Die Mineralölsteuer ist nur globale Finanzierungsquelle für Straßen schlechthin; die Steuersätze können die erheblichen Kostendifferenzen zwischen Straßenbauten in dichtbesiedelten Gebieten (z.B. innerstädtischen Hochstraßen) und solchen in ländlichen Räumen ebensowenig widerspiegeln wie die auslastungsbedingt, u.a. regional, tages- und jahreszeitlich, schwankenden Opportunitätskosten der Straßenbenutzung.
- 57 Beispielsweise sind in Singapur schon seit einiger Zeit für die Einfahrt mit dem Pkw in die Innenstadt Knappheitspreise zu zahlen; ihre Einführung hat den Anteil des Omnibusses am Berufspendlerverkehr von 33 vH auf 46 vH erhöht [Field, 1992, S. 10].
- 58 Grundsätzlich ist allerdings mit Blick auf die vielfach geforderte Verlagerung von Verkehrsaufkommen vom MIV zum ÖPNV anzumerken, daß diese zu den nachfragebedingt überwiegend auf die ohnehin verkehrsstarken "rush hours" konzentrierten Tageszeiten auf Kapazitätsengpässe auch beim ÖPNV stößt. Diese Engpässe können nur durch Kapazitätserweiterungen abgebaut werden, was mit hoher Wahrscheinlichkeit infolge des dann entstehenden Kostenaufwands — für anderweitig nicht nutzbare Fahrzeuge — zu einer weiteren wirtschaftlichen Verschlechterung des ÖPNV führen würde.
- 59 Hier ist allerdings zu beachten, daß bei einer stark steigenden Belastung des Verkehrs, der in die Stadtzentren gerichtet ist, mit einer Abwanderung zunächst der Käufer, später vermutlich auch der Einzelhandelsbetriebe in das leichter erreichbare Umland gerechnet werden muß.

Literaturverzeichnis

- ABERLE, Gerd, Öffentlicher Personennahverkehr in der Fläche. Organisatorische und finanzpolitische Reformvorschläge. Gießener Studien zur Transportwirtschaft und Kommunikation, 2, Darmstadt 1987.
- AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (EG), Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs. L 169, Luxemburg, 29. Juni 1991.
- ANDEL, Norbert, Finanzwissenschaft. 3., überarb. und erw. Auflage, Tübingen 1992.
- ARNIM, Hans Herbert von, Ämterpatronage durch politische Parteien. Ein verfassungsrechtlicher und staatspolitischer Diskussionsbeitrag. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 44, Wiesbaden 1980.
- , "Auswirkungen der Politisierung des öffentlichen Dienstes." In: Hans Herbert von ARNIM (Hrsg.), Demokratie ohne Volk. Plädoyer gegen Staatsversagen, Machtmißbrauch und Politikverdrossenheit. München 1993, S. 238–255.
- BIRGELEN, Annette, "Es muß nicht immer S-Bahn sein. Busse und Taxen im Schnellverkehr". Internationales Verkehrswesen, Vol. 44, 1992, Nr. 3, S. 75–80.
- BÖHME, Hans, Henning SICHELSCHEMIDT, Deutsche Verkehrspolitik: Von der Lenkung zum Markt. Lösungsansätze — Widersprüche — Akzeptanzprobleme. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 210, Mai 1993.
- BORELL, Rolf, Mischfinanzierungen. Darstellung, Kritik, Reformüberlegungen. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 50, Wiesbaden 1981.
- BUNDESGESETZBLATT (BGBl.), "Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs". Bonn 1993, Teil I, S. 2395–2396.
- DER BUNDESMINISTER FÜR VERKEHR, Verkehr in Zahlen. Bonn, lfd. Jgg.
- BVG AKTUELL, "Die BVG interessiert sich 'für jeden Dreck'". Berlin 1993, Nr. 6, S. 7.
- DEREGULIERUNGSKOMMISSION (Unabhängige Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen), Marktöffnung und Wettbewerb. Berichte 1990 und 1991. Stuttgart 1991.
- DEUTSCHER BUNDESTAG, 11. Wahlperiode, Bericht über den Öffentlichen Personennahverkehr in der Fläche. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 11/5746, Bonn 1989.
- DIE WELT, "HVV will Preise um 5,8 Prozent erhöhen". Hamburg-Ausgabe, 15. März 1993.
- DVWG (DEUTSCHE VERKEHRSWISSENSCHAFTLICHE GESELLSCHAFT E.V.), Möglichkeiten und Grenzen der regionalen Erschließung durch den ÖPNV. Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e.V., Reihe B: Seminar, 106, Bergisch Gladbach 1988.
- FIEDLER, Joachim, Stop and go. Wege aus dem Verkehrschaos. Köln 1992.
- FIELD, Brian G., "Road Pricing in Practice". Transportation Journal, Vol. 32, 1992, Nr. 1, S. 5–14.
- FVV (FRANKFURTER VERKEHRS- UND TARIFVERBUND GMBH), Jahresbericht 1991. Frankfurt am Main 1992.
- HAMBURGER ABENDBLATT, "Freie Fahrt für Senatoren". 16. April 1993, S. 9.

- HANDELSBLATT, "Der Bund wird weiterhin den Nahverkehr auf Schiene und Straße finanzieren". 16. März 1993.
- HEINZE, G. Wolfgang, Heinrich H. KILL, Gottfried ILGMANN, Gisela WENGLER-REEH, Strategie für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) im ländlichen Raum Niedersachsens. Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministers des Innern. Berlin 1987.
- HOFFSTADT, Josef, "Wege der Produktivitätserhöhung und Kostensenkung in den Verkehrsunternehmen." In: VERBAND DEUTSCHER VERKEHRSUNTERNEHMEN (VDV) (Hrsg.), Vorträge Jahrestagung '93. Düsseldorf 1993, S. 46–61.
- KARL-BRÄUER-INSTITUT des Bundes der Steuerzahler, Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen. Heft 41, Wiesbaden 1978.
- KLEIN, Angelika, "Grundlegende Reformen erforderlich. Finanzierungsmodelle für den öffentlichen Personennahverkehr". Internationales Verkehrswesen, Vol. 44, 1992, Nr. 4, S. 112–120.
- LAASER, Claus-Friedrich, Wettbewerb im Verkehrswesen. Chancen für eine Deregulierung in der Bundesrepublik. Kieler Studien, 236, Tübingen 1991.
- , Die Bahnreform — richtige Weichenstellung oder Fahrt aufs Abstellgleis? Kiel 1993, unveröff. Manuskript.
- LANG, August R., Wohin fährt der ÖPNV? Sachstandsbericht des Bayerischen Staatsministers für Wirtschaft und Verkehr zur Situation des öffentlichen Personennahverkehrs in Bayern. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, Reihe Dokumentation, 2/91, München 1991.
- LUDWIG, Dieter, "Neue Strategien in der Fahrpreisgestaltung und ihre Auswirkungen auf die Preiselastizität der Nachfrage." In: VERBAND DEUTSCHER VERKEHRSUNTERNEHMEN (VDV), Vorträge Jahrestagung '91, Düsseldorf 1991, S. 38–45.
- MEHRING, Kurt, "Das Umweltkonzept des Verkehrsverbundes Rhein-Ruhr: Die Umwelt als strategischer Wettbewerbsvorteil". Stadtverkehr, Vol. 38, 1993, Nr. 5, S. 12–14.
- MUSGRAVE, Richard A., Finanztheorie. 2., erg. und verb. Aufl., Tübingen 1969.
- PAQUE, Karl-Heinz, Rüdiger SOLTWEDEL et al., Challenges Ahead. Long-Term Perspectives of the German Economy. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 202/203, März 1993.
- PETERS, Hans-Rudolf, Die volkswirtschaftliche Problematik von Konzessions-Systemen im Personenverkehr. Bad Godesberg 1968.
- PETERS, Sönke, Betriebswirtschaftslehre des öffentlichen Personennahverkehrs. Schriften zur Betriebswirtschaftslehre des Verkehrs, Berlin 1985.
- PREDÖHL, Andreas, Verkehrspolitik. 2., verb. und erw. Aufl., Göttingen 1964.
- RATZENBERGER, Ralf, unter Mitarbeit von Werner HAHN, Aufkommens-, Verteilungs- und Wirkungsanalyse der Finanzleistungen für den ÖPNV. Ifo-Studien zur Verkehrswirtschaft, 25, München 1992.
- , Klaus-Dieter JOSEL, Werner HAHN, Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität und Leistungsfähigkeit des öffentlichen Personennahverkehrs. Ifo-Studien zur Verkehrswirtschaft, 21, München 1989.
- SAITZ, Hermann H., "Attraktivität im ÖPNV — Nachdenken über einen häufig gebrauchten Begriff". DDR-Verkehr, Vol. 21, 1988, Nr. 6, S. 169–172.

- SCHNEIDER, Friedrich, Rainer BARTEL, Gemeinwirtschaft versus Privatwirtschaft. Ein Effizienzvergleich. Schriftenreihe des Ludwig Boltzmann-Instituts für ökonomische Analysen wirtschaftspolitischer Aktivitäten, 5, Wien 1989.
- STADTVERKEHR, "VDV-Jahrestagung in Bielefeld". Vol. 38, 1993, Nr. 7–8, S. 51–54.
- STATISTISCHES BUNDESAMT, Statistisches Jahrbuch 1992 für die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1992.
- VDV (VERBAND DEUTSCHER VERKEHRSUNTERNEHMEN), Jahresbericht. Köln, lfd. Jgg.
- , SOCIALDATA, Chancen für Busse und Bahnen — Potentiale für Verhaltensänderungen in Ballungsräumen. Köln 1993.
- VGN (VERKEHRSVERBUND GROSSRAUM NÜRNBERG), Verbund-Einblicke — 5 Jahre VGN. Nürnberg 1992.
- VÖV (VERBAND ÖFFENTLICHER VERKEHRSBETRIEBE), Jahresbericht. Köln, lfd. Jgg.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTER FÜR VERKEHR, "Bahnstrukturreform und Verkehrsfinanzierung. Stellungnahme vom Juli 1993". Internationales Verkehrswesen, Vol. 45, 1993, Nr. 11, S. 622–633.