

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES  
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,  
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungsbericht 298 96 152  
UBA-FB 000464/1



**Umweltpolitische  
Handlungsempfehlungen  
für die Finanzierung des  
ÖPNV**

**Band A:  
Sozio-ökonomische Grundlagen**

**TransTec**

**Transport und Technologie Consult GmbH, Büro Berlin**

und

**Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie GmbH**

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Diese TEXTE-Veröffentlichung kann bezogen werden bei  
Vorauszahlung von 10,00 €  
durch Post- bzw. Banküberweisung,  
Verrechnungsscheck oder Zahlkarte auf das

Konto Nummer 4327 65 - 104 bei der  
Postbank Berlin (BLZ 10010010)  
Fa. Werbung und Vertrieb,  
Ahornstraße 1-2,  
10787 Berlin

Parallel zur Überweisung richten Sie bitte  
eine schriftliche Bestellung mit Nennung  
der Texte-Nummer sowie des Namens  
und der Anschrift des Bestellers an die  
Firma Werbung und Vertrieb.

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr  
für die Richtigkeit, die Genauigkeit und  
Vollständigkeit der Angaben sowie für  
die Beachtung privater Rechte Dritter.  
Die in der Studie geäußerten Ansichten  
und Meinungen müssen nicht mit denen des  
Herausgebers übereinstimmen.

Herausgeber: Umweltbundesamt  
Postfach 33 00 22  
14191 Berlin  
Tel.: 030/8903-0  
Telex: 183 756  
Telefax: 030/8903 2285  
Internet: <http://www.umweltbundesamt.de>

Redaktion: Fachgebiet I 3.1  
Bernhard Specht

Berlin, Juni 2003

## Berichts-Kennblatt

1. Berichtsnummer UBA-FB	2.	3. Umwelt und Verkehr
4. Titel des Berichts Umweltpolitische Handlungsempfehlungen für die Finanzierung des ÖPNV Band A Sozio-ökonomische Grundlagen		
5. Autor(en), Name(n), Vorname(n) Hans Joachim Rönnau, Karl-Otto Schallaböck, Rainer Wolf, Martin Hüsing, u.a.		8. Abschlußdatum 31.07.2001
6. Durchführende Institution (Name, Anschrift)  TransTec Transport und Technologie Consult GmbH, Büro Berlin Am Köllnischen Park 2, 10179 Berlin Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie GmbH, Döppersberg 19, 42103 Wuppertal		9. Veröffentlichungsdatum 01.06.2002
		10. UFOPLAN-Nr. 298 96 152
7. Fördernde Institution (Name, Anschrift)  Umweltbundesamt, Postfach 33 00 22, D-14191 Berlin		11. Seitenzahl 148
		12. Literaturangaben 76
		13. Tabellen und Diagramme 12
		14. Abbildungen 18
15. Zusätzliche Angaben Der Bericht besteht aus 3 Bänden.		
16. Kurzfassung Nach einer Darstellung des Handlungsbedarfs wird eine Übersicht über die Finanzierungsstrukturen des ÖPNV in Deutschland gegeben. Es folgt ein Überblick über die gesetzlichen Finanzierungsregelungen auf EU-, Bundes- und Landesebene. Sodann werden die Kategorien der Finanzierung des ÖPNV näher beleuchtet sowie die Erhebung und Fortschreibung der Finanzströme für den ÖPNV. Der analytische Teil schließt mit dem Aufzeigen von Entwicklungstrends. Es folgt ein Kapitel, das sich mit vorliegenden Konzeptionen der deutschen Bundesländer, ausgewählten Finanzierungsmodellen benachbarter Staaten und sonstigen diskutierten Anforderungen und Modellansätzen sowie den Potentialen des ÖPNV befasst. Danach werden Grundsätze, Prinzipien und Bewertungsparameter für eine neue Finanzierungsstruktur dargestellt, bis hin zur Konkretisierung von Kriterien und Indikatoren, sowie ein Prüfraster. Schließlich werden fünf Modellvarianten beschrieben und vergleichend gegenübergestellt (Gratisangebot - Förderungsstopp - Entflechtung - Zielförderung - Grundangebot plus Prämie).		
17. Schlagwörter Öffentlicher Personennahverkehr Finanzierung Verkehrsinfrastruktur Förderung		
18. Preis	19.	20.

## Report Cover Sheet

1. Report No. UBA-FB	2.	3. Environment and transport
4. Report Title Environmental policy recommendation for the financing of the local public transport Volume A Socio-economic background		
5. Autor(s), Family Name(s), First Name(s) Hans Joachim Rönnau, Karl-Otto Schallaböck, Rainer Wolf, Martin Hüsing, u.a.		8. Report Date 31.07.2001
6. Performing Organisation (Name, Address)  TransTec Transport und Technologie Consult GmbH, Büro Berlin Am Köllnischen Park 2, 10179 Berlin Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie GmbH, Döppersberg 19, 42103 Wuppertal		9. Publication Date 01.06.2002
		10. UFOPLAN-Ref. No. 298 96 152
		11. No. of Pages 148
		12. No. of Reference 76
7. Sponsoring Agency (Name, Address)  Umweltbundesamt, Postfach 33 00 22, D-14191 Berlin		13. No. of Tables, Diagrams 12
		14. No. of Figures 18
		15. Supplementary Notes The report consists of 3 volumes.
16. Abstract A short introduction to the situation in the German LPT will be followed by an overview of its financing structures. The financing regulations on the EU, federal and state levels will be discussed. Some light will be shed on diverse categories of LPT financing with a description of money flows measurement and adjustment. The analytical part concludes with a presentation of potential future development trends. The next chapter includes a discussion of models and solutions present in German federal states and in some chosen neighbouring countries. The principles and assessment parameters for a new financing structure will be presented including more precise criteria, indicators and testing methods. Finally, five basic models will be described and compared (services free of charge - freezing of grants - decartelisation - target-oriented grants - basic supply plus bonus).		
17. Keywords local public transport financing transport infrastructure promotion		
18. Price	19.	20.

## Inhaltsverzeichnis Band A

1. HANDLUNGSBEDARF .....	1
2. AUFGABENSTELLUNG UND DURCHFÜHRUNG DER UNTERSUCHUNG .....	5
2.1 Untersuchungsansatz	5
2.2 Begriffliche Vorklärungen	6
3. ÜBERSICHT ÜBER DIE FINANZIERUNGSSTRUKTUREN DES ÖPNV .....	13
3.1 Die bisherige Finanzierung des ÖPNV in Deutschland	13
3.2 Überblick über die gesetzlichen Finanzierungsregelungen auf EU-, Bundes- und Landesebene	16
3.3 Kategorien der Finanzierung des ÖPNV	24
3.4 Erhebung und Fortschreibung der Finanzströme für den ÖPNV	27
3.5 Entwicklungstrends	48
4. KONZEPTIONEN UND POTENZIALE .....	51
4.1 Konzeptionen der deutschen Bundesländer	51
4.2 Ausgewählte Finanzierungsmodelle benachbarter Staaten	61
4.3 Sonstige diskutierte Anforderungen und Modellansätze	77
4.4 Potenziale des ÖPNV	81
5. GRUNDSÄTZE, PRINZIPIEN UND BEWERTUNGSPARAMETER FÜR EINE NEUE FINANZIERUNGSSTRUKTUR .....	88
5.1 Grundsätze	88
5.2 Prinzipien im Rahmen der vorliegenden Aufgabenstellung	93
5.3 Konkretisierung von Kriterien und Indikatoren	100
5.4 Prüfraster	104
6. MODELLE .....	110
6.1 Modellvarianten – Unterschiede und Gemeinsamkeiten	110
6.2 Variante A: Gratisangebot	114
6.3 Variante B: Förderungsstopp	119
6.4 Variante C: Entflechtung	124
6.5 Variante D: Zielförderung	127

6.6 Variante E: Grundangebot plus Prämie	132
6.7 Prüfung	138
LITERATURVERZEICHNIS .....	144

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung wirtschaftlicher Kenngrößen des ÖV in Deutschland	12
Abbildung 2: Finanzierung des ÖPNV - Gesetzgeber / Rahmenvorgaben	15
Abbildung 3: Akteure der Finanzierung des ÖPNV	16
Abbildung 4: Investitionsgebundene Finanzausweisungen der Gebietskörperschaften an den ÖPNV	29
Abbildung 5: Nicht investitionsgebundene Finanzausweisungen der Gebietskörperschaften an den ÖPNV	30
Abbildung 6: GVFG- und Länderförderung: Infrastruktur und Fahrzeuge	32
Abbildung 7: Finanzierungsbeträge 1993 und 1997 im Vergleich	43
Abbildung 8: Finanzierungsbeträge in verschiedenen Bundesländern	44
Abbildung 9: Eingesetzte Finanzmittel pro Einwohner je Bundesland (a) mit, (b) ohne sozialpolitische Leistungen	45
Abbildung 10: Finanzierungsbeträge von Bund, Ländern und Kommunen	46
Abbildung 11: Finanzierungsbeträge der Länder und Kommunen im Bereich des SPNV / ÖPNV	46
Abbildung 12: ÖPNV-Anteile am motorisierten Verkehr	84
Abbildung 13: Variante A: Gratisangebot	119
Abbildung 14: Variante B: Förderungsstopp	124
Abbildung 15: Variante C: Entflechtung	127
Abbildung 16: Variante D: Zielförderung	132
Abbildung 17: Variante E: Grundangebot plus Prämie	137
Abbildung 18: Bewertung der Modelle: gewichteter Durchschnitt	143

## **Verzeichnis der Tabellen**

Tabelle 1: Gesamtübersicht Finanzmittelverwendung	47
Tabelle 2: Unterschiedliche Finanzierungssysteme bei Stadt-/Straßenbahn	75
Tabelle 3: Gliederung des motorisierten Personenverkehrs 1998	83
Tabelle 4: Kriterien und Indikatoren für Verkehrssysteme	102
Tabelle 5: Prüfkatalog	109
Tabelle 6: Eckdaten Variante A	119
Tabelle 7: Eckdaten Variante B	124
Tabelle 8: Eckdaten Variante C	127
Tabelle 9: Eckdaten Variante D	132
Tabelle 10: Eckdaten Variante E	137
Tabelle 11: Bewertungs-Skala	138
Tabelle 12: Bewertung des Potenzials gegenüber dem Status quo	139



## 1. HANDLUNGSBEDARF

Die theoretische Wertschätzung des Öffentlichen Verkehrs, insbesondere des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) ist allgemein verbreitet wie kaum eine andere Einschätzung: Der ÖPNV ist relativ umweltverträglich wegen seines verhältnismäßig geringen Flächen- und Energieverbrauchs, der geringen spezifischen Lärm- und Abgasemissionen usw. Die Sozialverträglichkeit wird positiv eingeschätzt wegen der breiten, fast allgemeinen Zugänglichkeit der angebotenen Mobilitätsdienstleistungen, der geringen Unfallneigung etc., und auch die Wirtschaftsverträglichkeit wird - jedenfalls unter volkswirtschaftlichen Aspekten - regelmäßig positiv dargestellt.

Tatsächlich jedoch spielt der ÖPNV innerhalb des gesamten Verkehrs eine eher geringe, seit Jahren stagnierende oder gar abnehmende Rolle, er wird von den Kunden und potentiellen Kunden häufig kritisiert, kann seine umweltentlastenden Potenziale keineswegs ausreizen und stellt sich auch ökonomisch eher als problematisch dar.

Die Literaturobwertung und Expertengespräche zur Zusammenstellung der wesentlichen Problembereiche wurde ergänzt um Erfahrungen aus Beratungsprojekten für Bundesländer, Aufgabenträger, Verkehrsverbände und Verkehrsunternehmen; sie bestätigt die komplexe Problemlage des gegenwärtigen ÖPNV mit einer langen Liste von Einzelproblemen.

Als allgemeine Probleme können insbesondere genannt werden:

- Mangelhafter räumlicher Zugang; Stadt-Land-Gefälle; zu geringe Grundlast und zudem überwiegend Schülerverkehr in ländlichen Räumen beim derzeitigen Modal Split
- Mangelhafter zeitlicher Zugang, Schwierigkeiten bei der Gestaltung eines notwendigerweise einheitlichen Fahrplans bei uneinheitlicher Nachfrage
- Mangelhafte organisatorische und technische Lösungen
- Unterschiedliche bzw. ungeklärte Zuständigkeiten für die Definition der notwendigen Standards
- Fehlende Kompetenz bei Aufgabenträgern und Unternehmen, nach wie vor behördliches Denken

- ❑ Fehlender Wettbewerb (de facto) aufgrund widersprüchlicher rechtlicher Regelungen, Mangel an Erfahrungen bzw. unklarer Vorgaben, Widerständen und direkter Beteiligung der öffentlichen Hand
- ❑ Ungenügende Konkurrenzfähigkeit gegenüber dem MIV sowie inflexibles, zu wenig marktgerechtes Agieren der ÖPNV-Betreiber
- ❑ Unübersichtliches Finanzierungssystem
- ❑ Sozialpolitik mittels ÖPNV statt personenbezogene Förderung
- ❑ Fehlende bzw. zu geringe Beteiligung der Nutznießer der Vorteile des ÖPNV an dessen Finanzierung
- ❑ Bisher zu geringe Beachtung der vielfältigen Nutzen des ÖPNV - kommunale, ökologische, volkswirtschaftliche - u.a. aufgrund Ressortdenken; mangelnde integrierte Betrachtungsweise
- ❑ Fehlende (lokale bzw. regionale) Bündelung von Zuständigkeiten / Verantwortlichkeiten; insbesondere Grenzproblematik Stadt / umgebende(r) Landkreis(e)

Speziell hinsichtlich der Finanzierungsstrukturen lassen sich folgende Probleme hervorheben:

- ❑ Geringe Effizienz der Finanzmittel (Höhe der Zahlungen in Relation zur Nachfrage bzw. zum Bedarf, nicht bedarfs-/nachfragegerechter Aufwand)
- ❑ Konflikt zwischen Tarifierhöhungen und Steigerung der Nachfrage
- ❑ Fehlende Leistungsanreize und Nachfrageorientierung bei der Förderung des ÖPNV; Ausrichtung des ÖPNV-Angebots stärker an der Förderung und auch (künftig unzulässigen) Subventionierungen und weniger an den Kunden (insbesondere Schülerverkehr)
- ❑ Kostenintensive Bau- und Betriebsvorschriften im Bahnbereich bzw. kostenintensive Vorgaben bei der Investitionsförderung
- ❑ Vielzahl und Unübersichtlichkeit der Finanzierungsmöglichkeiten
- ❑ Widersprüchlichkeiten in der Bereitstellung von Fördermitteln: Förderung von Maßnahmen anstelle von Zielen / Zielvorgaben; die Adressaten der Förderungen sind nicht immer die zweckmäßigsten

- ❑ Fehlende Gleichstellung von Straßen- und Schienen-ÖPNV insbesondere in Bezug auf Infrastrukturvorhaltung / Trassenbereitstellung
- ❑ Kaum ökologisch orientierte Finanzierungsmodi, teilweise Förderung der Erzeugung von Mehrverkehr; Zusatzbelastung durch Ökosteuer
- ❑ Unklare Kontinuität der Finanzausstattung nach der Regionalisierung; Übergangsphase der Reformen, insbesondere der Bahnreform, die in rechtlich-organisatorischer Hinsicht noch nicht abgeschlossen ist, insbesondere hinsichtlich einer konsequenten Trennung von Infrastruktur und Betrieb
- ❑ Fehlender Wettbewerb; Quasimonopolstellung der DB AG bzw. der großen kommunalen Verkehrsunternehmen in den Städten; ökonomische Hürden für den Zugang Dritter zum ÖPNV- und insbesondere zum SPNV-Markt
- ❑ Organisatorische Mängel: Beteiligung zu vieler Ebenen, langsame Entscheidungsprozesse, zu viele Vorgaben/Richtlinien
- ❑ Praxis des (nachträglichen) Verlustausgleichs statt (vorher) festgelegter / (vertraglich) vereinbarter Zuschüsse
- ❑ Quersubventionierung des ÖPNV über Ver- und Entsorgungsunternehmen bzw. deren Kunden
- ❑ Rückzug des Bundes aus der Finanzverantwortung für die Nebenstreckeninfrastruktur, ökonomische Altlasten
- ❑ "Graue" Subventionierung des Schienengüterverkehrs mit ÖPNV-Mitteln; "graue" Subventionierung des MIV mit ÖPNV-Mitteln
- ❑ Mangelnde / unklare / widersprüchliche Regelwerke zum Wettbewerb und seiner Ausgestaltung; Widerspruch zwischen Vorgaben der EU und Konzessionsrecht des PBefG; fehlende Regelwerke zur Verhinderung von Monopol-/ Oligopolbildung; wettbewerbsverzerrende Regelwerke (mittlere Reiseweite bei § 45 a PBefG; GVFG-Förderrichtlinien der Länder betr. Fahrzeug-/ Betriebshofförderung etc.)
- ❑ Zu geringe Beachtung der "Lebenskosten" (Life Cycle Costs) von ÖPNV-Systemen, bzw. -Investitionen

Eine maßgebliche Verschärfung des Handlungsdruckes ergibt sich im Gefolge der Bahnreform und der darin enthaltenen Regionalisierung, und vor allem durch die sei-

tens der EU geänderten Rahmenbedingungen für die Finanzierung, die ein „Weiterwursteln“ wie bisher unmöglich machen: Für eine Reihe von bisherigen Finanzierungsinstrumenten wird der künftige Bestand zu bestreiten sein, zum Teil ist auch - man denke an die üblichen Quersubventionierungen - neben der fraglichen Zulässigkeit schon die künftige Ergiebigkeit von Finanzquellen stark in Zweifel zu stellen. Es erscheint deshalb hoch an der Zeit, die Frage der künftigen Finanzierung des ÖPNV einer breiten Betrachtung und einer ergebnisorientierten gesellschaftlichen Diskussion zu unterziehen.

Beiträge hierzu liefert der vorliegende Bericht, indem er zunächst die theoretischen Gründe und Grenzen für eine öffentliche Förderung des ÖPNV und die praktischen Finanzierungsströme gegenüberstellt. Im zentralen Teil werden dann die Bedingungen einer künftigen Finanzierung betrachtet; neben den rechtlichen Rahmenbedingungen werden hier die praktischen Ansätze in den einzelnen Bundesländern und ausländische Erfahrungen analysiert und den verkehrlichen Potenzialen des ÖPNV gegenübergestellt. Schließlich werden in einem zweistufigen Verfahren über allgemeine Grundsätze praktische Modelle einer künftigen Lösung entwickelt und zur Diskussion gestellt.

Dies mündet in Handlungsempfehlungen, allerdings - aus der gesellschaftlichen Verwobenheit der Materie heraus verständlich - weniger die Ableitung fertiger und alternativer Lösungen als insbesondere die Anregung einer qualifizierten Fortführung der Diskussion mit der Herausbildung eines konsensgestützten tatsächliche Vorgehens beinhalten. Ebenfalls auf der Hand liegen dürfte, dass mit dem Problem der Finanzierung zwar ein ganz zentrales Problem des ÖPNV behandelt wird, dass allerdings mit dessen Lösung die anderen Probleme nur zum Teil gelöst werden können.

## **2. AUFGABENSTELLUNG UND DURCHFÜHRUNG DER UNTERSUCHUNG**

### **2.1 Untersuchungsansatz**

Das Vorhaben behandelt die ÖPNV-Finanzierung, insbesondere durch die öffentliche Hand, und in diesem Kontext die öffentliche finanzielle Förderung des ÖPNV - bisher in Form unterschiedlicher Zuschüsse, Ausgleichszahlungen und sonstiger Finanzierungsbeiträge einschließlich Subventionen. Ausgangspunkt ist die Erkenntnis, dass ein leistungsfähiger und ökonomisch nachhaltiger ÖPNV eine eminente umweltpolitische Bedeutung hat.

Die Finanzierungsinstrumente sollen geeignet sein, diese Leistungsfähigkeit zu erhalten beziehungsweise zu verbessern. Die öffentliche Förderung des ÖPNV ist durch die damit erreichten gesamtgesellschaftlichen Vorteile begründet, insbesondere sind die Beiträge zur ökologischen, sozialen und ökonomischen Nachhaltigkeit zu nennen. Die seitens der Europäischen Union ausgelöste Transparenz in der ÖPNV-Finanzierung - Stichworte sind das Bestellerprinzip sowie die Erstellung der Leistungen zu den geringsten Kosten für die Allgemeinheit und die Ermittlung letzterer im Wettbewerb - ermöglicht eine theoretische Diskussion von Gemeinnutzen, Finanzquellen und -verantwortlichkeiten. Danach sind nicht ÖPNV-Unternehmen zu subventionieren, sondern deren Leistungen sind kostendeckend und effizient zu erstellen. Dagegen werden die Aufwendungen für politisch erwünschte und gemeinwirtschaftlich gebotene Angebote aus öffentlichen Budgets in einem Umfang abzugelten sein, der einschließlich der Nutzerentgelte ein kostendeckendes Angebot ermöglicht.

Im Rahmen der Vorgaben der EU und durch Bundes- und Landesgesetze in den vergangenen Jahren entwickelte Regulationsstrukturen, lassen sich nach allgemeiner Einschätzung und auch ersten Erfahrungen im nationalen und europäischen Rahmen erhebliche Effizienzgewinne realisieren, die der Verbesserung von ÖPNV-Angeboten zugute kommen sollten. Insbesondere die Auswertung ausländischer Erfahrungen zur ÖPNV-Finanzierung soll Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten geben. Die Interdependenzen zwischen der Politik der Förderung des motorisierten Individualverkehrs (MIV) und der Nachfrageentwicklung im ÖPNV sind zu diskutieren, daraus ist die Bedeutung flankierender Maßnahmen abzuleiten sowie die Möglichkeiten, diese in ÖPNV-Förderkonzepte zu integrieren.

Der Schwerpunkt des Vorhabens besteht in der Entwicklung von Handlungsempfehlungen für eine künftige Umgestaltung der bisherigen Form der ÖPNV-Förderung. Dabei sind die rechtlichen Rahmenbedingungen und Entwicklungstendenzen der EU zu berücksichtigen.

Als Ziele des Vorhabens sollen

- ❑ die finanzielle Unterstützung des ÖPNV aus volkswirtschaftlicher Sicht differenziert dargestellt und bewertet, die direkten und indirekten Auswirkungen auf Verkehr und Umwelt aufgezeigt,
- ❑ ein Überblick über die derzeit bestehenden Zahlungen der öffentlichen Hände zur Förderung des ÖPNV in Deutschland gegeben und
- ❑ die in anderen (europäischen) Ländern bestehenden erfolgreichen Finanzierungsmodelle beschrieben und ihre Übertragbarkeit auf inländische Verhältnisse geprüft werden.

Die wesentlichen Finanzierungsregelungen sind mittels Recherchen und Auswertung der rechtlichen Bestimmungen der EU, des Bundes und der Länder zusammengestellt worden. Die durchgeführten Erhebungen bei den Länderministerien sind durch Gespräche mit Vertretern der Ministerien, mit Experten aus Verbänden, der EU, Bundesministerien, Verkehrsverbänden, Landesverkehrsgesellschaften etc. ergänzt worden.

Ergänzend zur Auswertung der Fachliteratur und "grauer" Unterlagen zur Fortschreibung in einer ifo-Analyse zusammengestellter Daten wurde dazu eine schriftliche Erhebungen bei den Länderministerien durchgeführt, ergänzt durch Auswertungen einzelner Haushaltspläne und Geschäftsberichte. Die aus der ifo-Studie vorhandenen Finanzleistungsarten sind zwar aufgegriffen, aber an einigen Positionen abgeändert oder verfeinert worden.

## **2.2 Begriffliche Vorklärungen**

### **2.2.1 Definition des ÖPNV**

ÖPNV ist sowohl in § 8 (1) Personenbeförderungsgesetz (PBefG) in der seit dem 1.1.1996 gültigen Fassung für die Bundesrepublik Deutschland als auch in § 2 Regionalisierungsgesetz (RegG) vom 27. 12. 1993 definiert. Die beiden Definitionen unterscheiden sich insofern, als im PBefG spezifische Verkehrsmittel zugrunde gelegt

werden; im Regionalisierungsgesetz wird der ÖPNV dagegen unabhängig von den eingesetzten Verkehrsmitteln behandelt, so dass folglich der Personennahverkehr mit Eisenbahnen (SPNV) eingeschlossen ist. Dieser Unterschied wird nicht als Widerspruch betrachtet. Schließlich sagt das PBefG nicht aus, dass der SPNV nicht zum ÖPNV zu rechnen sei. Insofern ist häufig auch - z.B. in den ÖPNV-Gesetzen der Bundesländer - vom SPNV und dem "übrigen ÖPNV" oder "sonstigen ÖPNV" die Rede.

Der hier interessierende Teil des ÖPNV in Deutschland besteht aus

- SPNV auf Eisenbahnstrecken, die nach der Eisenbahnbau- und -betriebsordnung - EBO – betrieben werden (S-Bahn, Stadt- und Regionalbahn bzw. -express der Deutschen Bahn AG, ihrer Tochterunternehmen und anderer Eisenbahnverkehrsunternehmen gem. AEG);
- schienengebundenen städtischem Nahverkehre (U-Bahn, Stadtbahn und Straßenbahn gem. PBefG), die nach der Bau- und Betriebsordnung für Straßenbahnen – BOStraB – von i.d.R. kommunalen Unternehmen betrieben werden und bei denen Kommunen oder kommunale Unternehmen Eigner der ortsfesten Infrastruktur sind);
- Obussen gem. § 41 PBefG mit i.d.R. ebenfalls kommunalen Unternehmen als Betreibern und Kommunen oder kommunalen Unternehmen als Eignern der ortsfesten Infrastruktur;
- Linienbusverkehr gem. §§ 42 und 43 PBefG oder nach der Freistellungsverordnung mit kommunalen, Bundes- und privaten Betreibern bzw. Eignern.

Nicht hinzugezählt werden Gelegenheitsverkehre mit Bussen gem. § 46 PBefG, Taxi- verkehre gem. § 47 PBefG, Ausflugsfahrten gem. § 48 PBefG sowie Verkehr mit Mietomnibussen und Mietwagen gem. § 49 PBefG. Formen des Paratransit bzw. bedarfsabhängige Verkehrsangebote (Anrufsammeltaxen etc.) sind entsprechend ihrer Konzessionierung zuzuordnen, nehmen allerdings in der Finanzierung der Summe der hier betrachteten öffentlichen Verkehrsangebote nur einen sehr geringen Umfang ein.

Angesichts der regionalen Bedeutung des SPNV, teilweise auch des "PBefG-ÖPNV" haben sich die zuständigen kommunalen Aufgabenträger des ÖPNV zur Wahrnehmung dieser Aufgabe in einer Reihe von Fällen zu Zweckverbänden oder/und Verkehrsverbänden zusammengeschlossen. In einzelnen Bundesländern folgen sie dabei

den Vorgaben des jeweiligen Landes - und sei es, dass das Land die Vergabe bestimmter Finanzmittel an eine entsprechende Bedingung geknüpft hat.

In einzelnen Bundesländern (beispielsweise Freistaat Sachsen), die eine Übertragung der SPNV-Aufgabenträgerschaft auf die kommunalen Aufgabenträger bzw. von diesen gegründeten Zweckverbänden / Verkehrsverbänden anstreben, werden bis zu deren Gründung noch Übergangsregelungen praktiziert.

### **2.2.2 Finanzierungsquellen des ÖPNV**

Grundsätzlich müssen die Preise privat erstellter Güter einschließlich des Gewinnes zumindest mittelfristig deren Kosten decken. Ist dies nicht möglich, so kommt in der Regel kein privates Angebot zustande. Im Falle des ÖPNV stützt sich die Finanzierung dagegen neben den Umsatzerlösen aus Fahrgeldeinnahmen auf eine Vielzahl von Finanzierungsbeiträgen, die seitens der Gebietskörperschaften mit jeweils unterschiedlichen Zielsetzungen gewährt werden. Da Personennahverkehr grundsätzlich auch auf privatwirtschaftlicher Basis angeboten werden kann, ist die Berechtigung dieser staatlichen Eingriffe zu prüfen.

Die gegenwärtige Struktur der Finanzierung des ÖPNV kann nach der Nähe der Einnahmen zum operativen Geschäft wie folgt gegliedert werden:

- Umsatzerlöse aus Fahrgeldeinnahmen,
- Abgeltungen für begünstigte Angebote (Ausbildungsverkehr, Schwerbehindertenbeförderung),
- steuerbegünstigte Nutzung (ÖPNV-Kosten des Arbeitsweges als Werbungskosten),
- Investitions- und Kooperationsförderung (GVFG und sonstiges),
- Steuererleichterungen (Kraftfahrzeug- und Umsatzsteuer),
- Betriebskostenzuschüsse und Defizitausgleich und
- allgemeine Zuwendungen (nahverkehrsunspezifische Zuschüsse an Eisenbahnen).

Dies ist eine differenzierte Finanzierungslandschaft, die die Transparenz des Zusammenhangs aus Leistungserstellung und Einnahmeerzielung vermindert. Zudem stellt sich die Frage, ob die verfolgten Zielsetzungen immer optimal erreicht werden und ob die von der gesamten Förderkulisse ausgehenden Anreizstrukturen eine wirtschaftliche und unter ökologischen Aspekten erforderliche Leistungserstellung sowie ein sinnvolles

Maß an technischem Fortschritt begünstigen. Die Finanzierung wird nach Art und Umfang in Kapitel 3 detailliert dargestellt.

### **2.2.3 Subventionen**

Subventionen sind direkte staatliche Finanzhilfen oder Steuervergünstigungen, die Unternehmen oder Personen gewährt werden. Bei letzteren spricht man auch von Transfers, und die Frage der Zuordnung zu den Subventionen ist umstritten (Sozialtransfers). Soweit die Subjektförderung nur bei der Nachfrage von Gütern und Dienstleistungen eines bestimmten Sektors gewährt wird, kann ein solcher Transfer direkten Finanzhilfen an Unternehmen weitgehend gleichgestellt sein. Subventionen kommen entweder dadurch zustande, dass die subventionierten Tatbestände als politisch förderungswürdig eingeschätzt werden oder dass aufgrund von hohen Kosten bei der Kostenzurechnung auf deren (nutzungsäquivalente) Anlastung bei den einzelnen Nutzern verzichtet wird.

Subventionen können danach unterschieden werden, ob sie am Angebot oder an der Nachfrage bestimmter Güter oder Dienstleistungen ansetzen. Auf der Angebotsseite sind Betriebskostenzuschüsse, Investitionszuschüsse und Sonderabschreibungen zu unterscheiden. Auf der Nachfrageseite ist vor allem die Subjektförderung (Gewährung von Transfers zum Bezug bestimmter Güter, z.B. Wohngeld) zu nennen. Die Objektförderung (Zuschüsse zur Produktion spezifischer Produkte für bestimmte Nachfragergruppen) kann nicht eindeutig zugeordnet werden, weil sie zwar eine Verbilligung des Konsums des jeweiligen Gutes für bestimmte Nachfrager ermöglichen soll, die Förderung aber zunächst der Angebotsseite zufließt. Je nach dem verfolgten Zweck sind für Subventionen unterschiedliche Ansatzpunkte zu wählen, wenn die jeweiligen Ziele erreicht werden sollen.

Im politischen Raum wird je nach dem politischen Lebenszyklus und der jeweiligen politischen Einschätzung einer Finanzhilfe oder Steuervergünstigung entweder von Förderung (meist bei Einführung von den Befürwortern) oder von einer Subvention (seitens von Gegnern bei Einführung oder vor deren Abschaffung) gesprochen. Grundsätzlich handelt es sich aber um den gleichen Tatbestand, der durch die unterschiedliche Wortwahl lediglich einer Wertung unterzogen wird.

Weil Subventionen meist nicht befristet sind und sich um sie vielfältige Interessen ranken, besteht eine Tendenz zur Verfestigung. Da sich im Laufe der Zeit die Problemla-

gen und -wahrnehmungen ändern können und damit die Begründungen für bestehende Subventionen entfallen oder sich die Bewertung von unbeabsichtigten Nebenwirkungen ändern kann, ist auch bei nicht befristeten Subventionen eine ständige Überprüfung erforderlich, ob diese noch zweckmäßig sind.

Subventionen werden häufig als in einer Marktwirtschaft systemfremdes Element eingestuft, und es wird unterstellt, sie würden durch ihren Einfluss auf die Wirtschaftsstruktur die Funktionsfähigkeit des Marktes beeinträchtigen, unwirtschaftliches Verhalten bei den Begünstigten fördern und im Falle von "Mitnahmeeffekten" oder bei eingeschränktem Anbieterwettbewerb die angestrebten Zielsetzungen verfehlen. Einwände dieser Art sind grundsätzlich berechtigt und müssen bei der Ausgestaltung von Subventionen berücksichtigt werden, um die Erreichung der angestrebten Zielsetzungen sicherzustellen und dem Eintritt unerwünschter Nebenwirkungen vorzubeugen.

Subventionen in der Form von Beihilfen (nicht Steuervergünstigungen) werden häufig generell als unerwünscht betrachtet, weil ihre Gewährung staatliche Einnahmen voraussetzt und deshalb bei ihrer Einführung eine Erhöhung des Staatsanteils befürchtet wird. Soweit etwa im Zuge der Privatisierung öffentlicher Leistungen Subventionen gewährt werden, die nicht höher sind als die zuvor bei staatlicher Leistungserstellung aus Steuereinnahmen zu deckenden Kosten, trifft dies jedoch nicht zu. Von einer direkten Beeinflussung des Staatsanteils durch Subventionen kann im Falle von Beihilfen also nicht ausgegangen werden; Steuersubventionen dagegen senken eher den Staatsanteil.

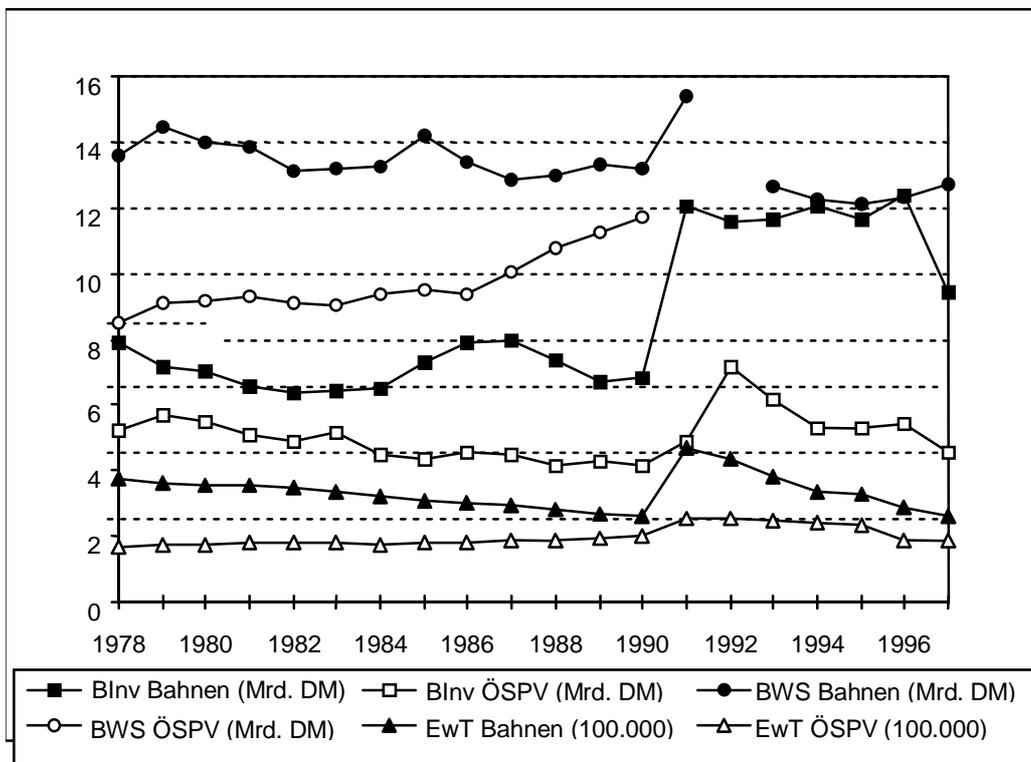
Unabhängig von dieser Kritik können Subventionen sehr wohl volkswirtschaftlich sinnvoll sein. Für Subventionen können die folgenden Begründungen angeführt werden:

- Ziele der Wirtschafts-, Struktur- und Verteilungspolitik,
- Ziele anderer Politikbereiche im Sinne staatlicher Daseinsvorsorge (Gesundheitspolitik, Bildungspolitik, Verkehrspolitik),
- externe Effekte und
- Einsparungen bei den Ausgaben für andere staatliche Leistungen.

#### **2.2.4 Volkswirtschaftliche Bedeutung des ÖPNV**

Die volkswirtschaftliche Bedeutung des ÖPNV kann u.a. anhand seines Beitrages zu den Bruttoinvestitionen, zur Bruttowertschöpfung und zur Beschäftigung gemessen werden. Abbildung 1 gibt einen Überblick über die Entwicklung dieser wirtschaftlichen Leitindikatoren des öffentlichen Verkehrs. Da bezogen auf den Personennahverkehr entsprechend differenzierte Daten nicht vorliegen, werden die Bahnen nachrichtlich vollständig, das heißt einschließlich des Personenfern- und des Güterverkehrs, dargestellt. Danach hat die Investitionstätigkeit im Betrachtungszeitraum infolge der deutschen Einheit vor allem bei den Eisenbahnen zugenommen, während sie beim ÖSPV nur kurzzeitig anstieg. Bei der Bruttowertschöpfung ergibt sich dagegen ein umgekehrtes Bild. Während die Bahnen stagnieren, scheint der öffentliche Straßenpersonenverkehr (ÖSPV) zumindest bis 1990 deutlich zugenommen zu haben. Bei der Beschäftigung schließlich weisen beide Verkehrsträger trotz vereinigungsbedingter Zunahmen eine stagnative bis rückläufige Entwicklung auf.

Hinsichtlich dieser Leitindikatoren können beide Verkehrsträger dennoch als bedeutende Sektoren der Wirtschaft eingestuft werden. Eine Begründung für öffentliche Finanzierungsbeiträge ist dies jedoch nicht, weil andere Sektoren diesbezüglich ähnlich eingestuft werden können und keine öffentlichen Finanzierungsbeiträge erhalten.



BInv = Bruttoinvestitionen      BWS = Bruttowertschöpfung      EwT = Erwerbstätige Bahnen = Deutsche Bundesbahn bzw. DB AG und nichtstaatliche Eisenbahnen

Quelle: BMV/DIW, Verkehr in Zahlen 1998.

**Abbildung 1: Entwicklung wirtschaftlicher Kenngrößen des ÖV in Deutschland**

### **3. ÜBERSICHT ÜBER DIE FINANZIERUNGSSTRUKTUREN DES ÖPNV**

Nachfolgend werden die bestehenden ÖPNV-Finanzierungsstrukturen behandelt, wobei es hier nicht um die Finanzierung des ÖPNV durch Fahrscheinverkauf und andere direkte Einnahmen der Verkehrsunternehmen geht, sondern um die vielfältigen Finanzierungsbeiträge der öffentlichen Hand. Neben der Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen werden die derzeitigen wesentlichen Finanzierungsbeiträge der öffentlichen Hand der Höhe nach beziffert.

#### **3.1 Die bisherige Finanzierung des ÖPNV in Deutschland**

Grobe Schätzungen gehen davon aus, dass der jährliche Umsatz des ÖPNV in Deutschland, wie er in Kapitel 2.2.1 definiert ist, bisher bei etwa 45 Mrd. DM liegt. Davon werden etwa ein Drittel von den Fahrgästen direkt und zwei Drittel von verschiedenen Gebietskörperschaften (nachfolgend "öffentliche Hand" genannt) erbracht.

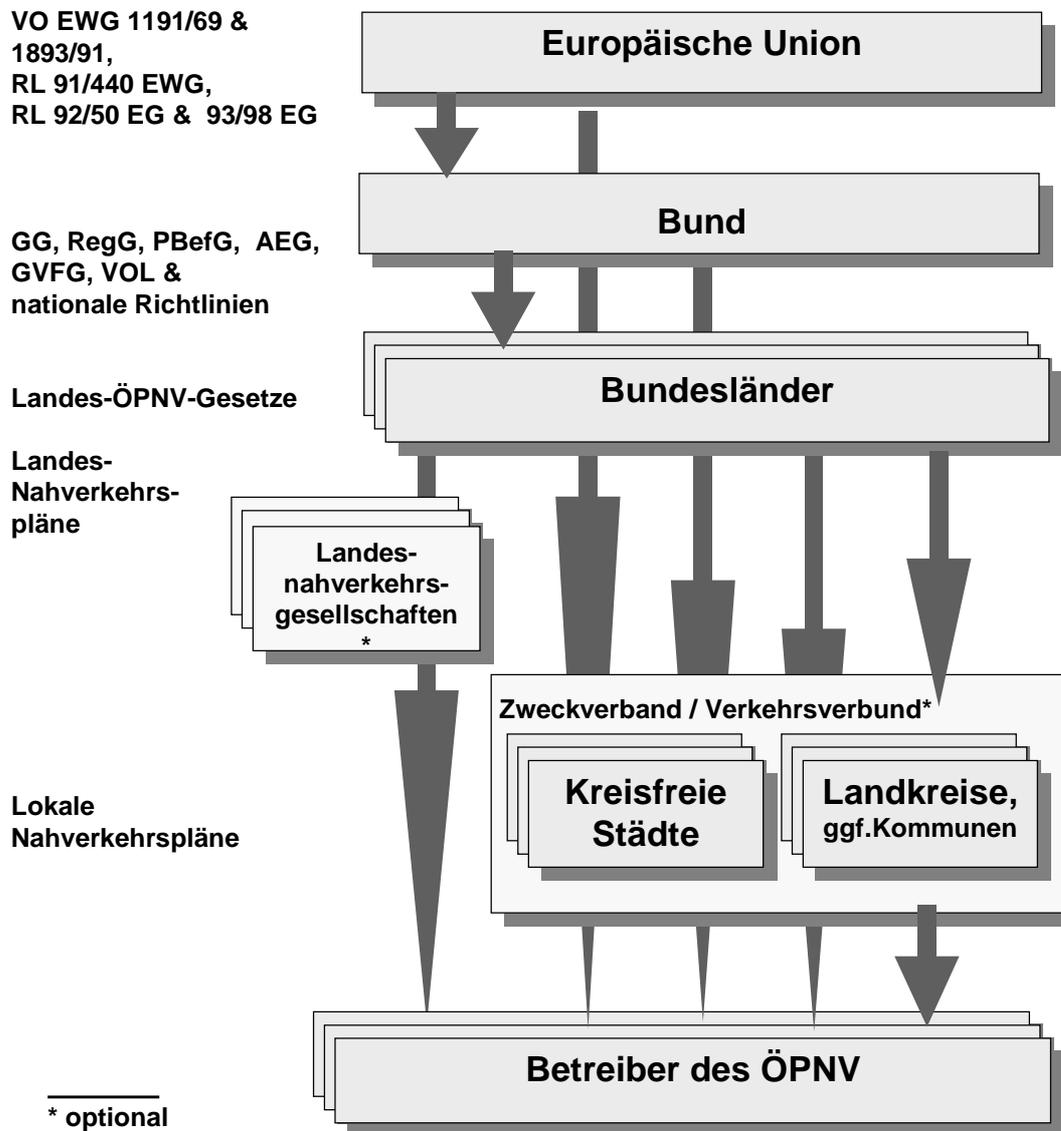
Diese weitgehende Finanzierung des ÖPNV durch die öffentliche Hand erscheint einerseits angesichts der Wettbewerbssituation zum MIV und der umweltpolitischen Notwendigkeiten unausweichlich. Sie wird aber andererseits insbesondere aus wettbewerbspolitischer Sicht in ihren überkommenen Formen und unter der Zielstellung einer höheren Effizienz zunehmend in Frage gestellt.

Der ÖPNV und dessen Finanzierung sind in Deutschland durch eine Vielzahl von Bundesgesetzen, Ländergesetzen geregelt; die meisten Regelungen bauen dabei auf einschlägigen Verordnungen und Richtlinien der EU auf. Vor der Darstellung dieser Regelungskulisse zeigen die beiden folgenden Abbildungen schematisch die Grundzüge der Zuständigkeiten in der Finanzierung des ÖPNV (Abbildung 2) und die Bezüge zwischen den beteiligten Akteuren (Abbildung 3).

Die gesetzlichen Rahmenvorgaben werden durch die EU, den Bund und die Bundesländer gesetzt; näheres hierzu enthält das folgende Kapitel. Darüber hinaus haben auch die Nahverkehrspläne mit zugehörigen Finanzierungsplänen der Länder und der lokalen Aufgabenträger eine wesentliche Bedeutung (Abbildung 2).

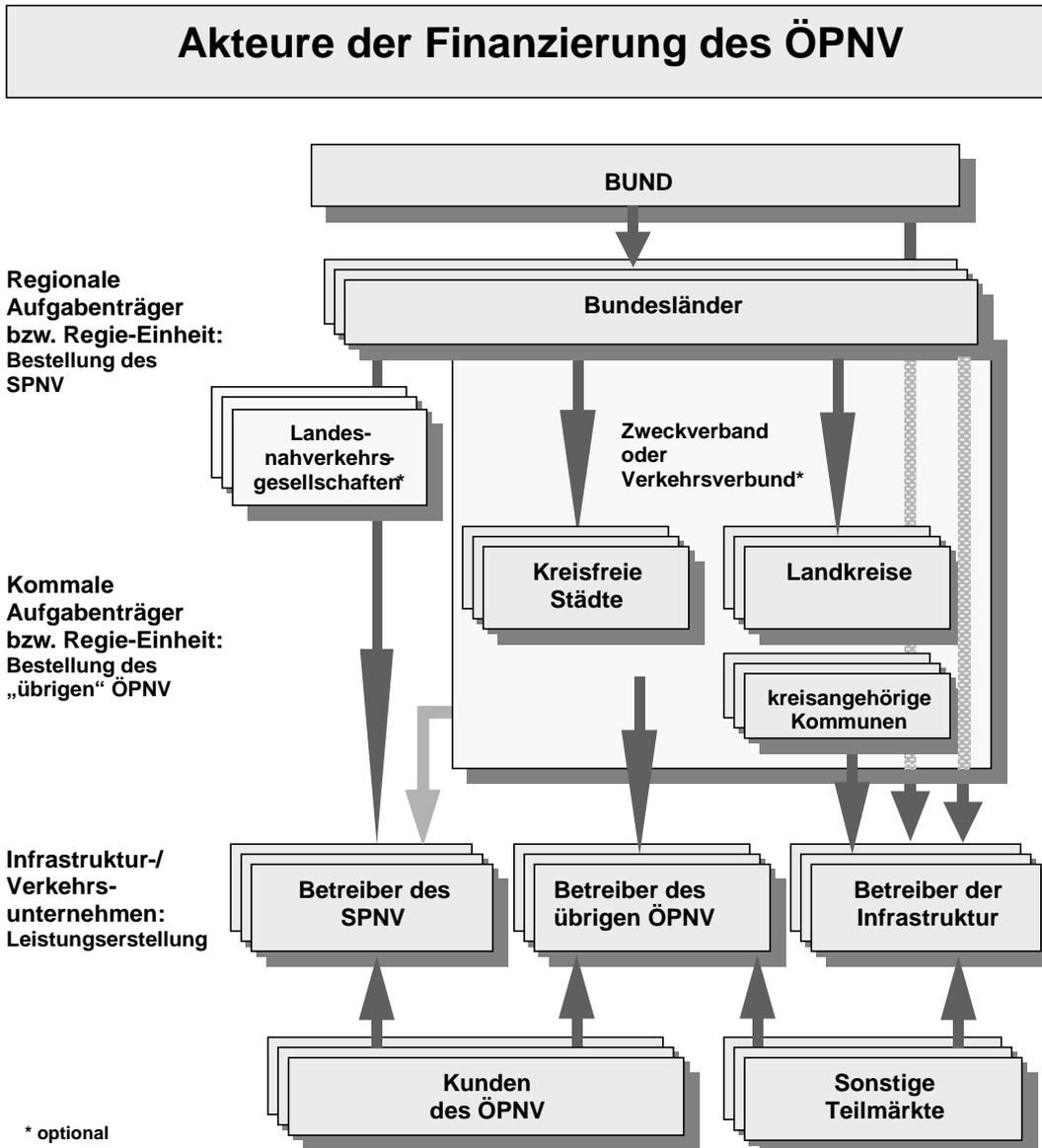
Abbildung 3 zeigt, dass die wesentlichen Akteure, nämlich

- die Länder als Aufgabenträger des SPNV ihre Bestell- und Finanzierungsaufgaben direkt, über Landesnahverkehrsgesellschaften oder im Rahmen von Verkehrsverbänden realisieren,
- die lokalen Aufgabenträger dies direkt oder über Zweckverbände oder Verkehrsverbände tun und
- die Leistungserstellung durch die Betreiber des SPNV und des übrigen ÖPNV sowie durch Betreiber der Infrastruktur (z.B. DB Netz) erfolgt, denen der weitaus größte Teil der Finanzmittel der öffentlichen Hand zufließt (außer z.B. Mittel für kommunale Infrastruktur wie Haltestellen oder Busbahnhöfe, die von den Kommunen direkt eingesetzt werden).



Quelle: TransTec Darstellung

**Abbildung 2: Finanzierung des ÖPNV - Gesetzgeber / Rahmenvorgaben**



Quelle: TransTec Darstellung

**Abbildung 3: Akteure der Finanzierung des ÖPNV**

## 3.2 Überblick über die gesetzlichen Finanzierungsregelungen auf EU-, Bundes- und Landesebene

### 3.2.1 Genereller gesetzlicher Rahmen des ÖPNV

Straßen- und schienengebundener ÖPNV - und bei letzterem insbesondere die Eisenbahn, also S-Bahn und Nahverkehrszüge - unterliegen unterschiedlichen gesetzlichen

Regelungen, z.B. im Hinblick auf die Konzessionierung. Zuständig für den SPNV, für den das allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) gilt (also ohne Stadtbahn, Straßenbahn, die dem PBefG unterliegen), sind seit Inkrafttreten des Regionalisierungsgesetzes (RegG) die Bundesländer, wohingegen vorher Eisenbahnverkehr grundgesetzlich Bundesangelegenheit war (Art. 87 GG). Die einzelnen Bundesländer haben ihrerseits verschiedene Lösungen für die Aufgabenträgerschaft einschließlich Übergangsregelungen gewählt.

Mit der Bahnreform, die hier als Oberbegriff für die Bahnstrukturreform (Überführung der Deutschen Bahn in privatrechtliche Form und Einzelunternehmen) und Regionalisierung verstanden wird, wurde gesetzliche Ordnungsrahmen nicht nur für den Eisenbahnverkehr, sondern für den gesamten ÖPNV der Bundesrepublik Deutschland weitreichend geändert. Seit dem 1.1.1996 liegt der SPNV vollständig im Zuständigkeitsbereich der Bundesländer, die zur Erfüllung der damit übertragenen Aufgaben gemäß RegG Bundesmittel in Höhe von jährlich rund 12 Mrd. DM erhalten, die nach einem festgelegten Schlüssel verteilt werden. Die Bundesländer sind ermächtigt worden, Aufgabenträger für den ÖPNV zu benennen, die für die Sicherstellung der im öffentlichen Interesse anzustrebenden öffentlichen Verkehrsbedienung verantwortlich sind.

Der nunmehr bestehende gesetzliche Rahmen und damit die Zuständigkeiten für die Finanzierung des ÖPNV sind wie folgt skizziert:

Der Vertrag über die Europäische Gemeinschaften in den Fassungen von Maastricht und Amsterdam hält fest, dass öffentliche Verkehrsangebote künftig an ökonomischen Prinzipien, aber auch am Umweltschutz und an sozialen Belangen auszurichten sind. Die Richtlinie 91/440 hat ein wichtiges Gegenstück in der Verordnung 1893/91<sup>1</sup>, die Verpflichtungen zum Gemeinwohl explizit berücksichtigt und - wettbewerbskonforme - Finanzleistungen der öffentlichen Hand zur Sicherstellung einer ausreichenden Ver-

---

<sup>1</sup> Leitbild der Verkehrspolitik der EG für den Schienenverkehr ist die Umwandlung der staatlichen Eisenbahnen in Dienstleistungsunternehmen, die Unabhängigkeit der Unternehmensleitungen, die Reform der Rechnungsführung, die fakultative Trennung von Infrastruktur- und Verkehrsdienstleistungen sowie die Einführung von Wettbewerb auf dem Schienennetz unter Zulassung von internationalen Betreibern. Dazu dienen die Richtlinien 91/440 und 95/18 u. 19. Die EG-Verordnung 1191/69 in der Fassung der Verordnung 1893/91 vom 20. 6. 1991 verfolgt das Ziel, die Staatseisenbahnen wie andere Verkehrsunternehmen auch von besonderen, ihnen auferlegten Lasten des "service public" zu befreien und sie in das marktwirtschaftliche System einzugliedern. Nach Art. 1 Abs. 3 dieser VO haben die Mitgliedstaaten grundsätzlich alle auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs bestehenden Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes aufzuheben. Vor ihrem Hintergrund ist auch die Privatisierung der Deutschen Bundesbahn zu sehen.

kehrsbeförderung unter Berücksichtigung sozialer, umweltpolitischer und landesplanerischer Belange ermöglicht. Dies kann auch z.B. die Unterstützung bestimmter Bevölkerungsgruppen durch Abdeckung der Erlösausfälle bei Sondertarifen einschließen. Es kommt also - aus umweltpolitischer Sicht - darauf an, ob und wie weit die Staaten der EU diese Möglichkeiten nutzen werden. Nicht mehr zulässig sind Globalsubventionen bzw. -defizitausgleiche, insbesondere solche, die geeignet sind, einzelne Verkehrsunternehmen im Wettbewerb zu bevorzugen.

Die bundesdeutsche Gesetzgebung spricht in verschiedenen Zusammenhängen das Gemeinschaftswohl an: Zentral im Regionalisierungsgesetz, aber auch beispielsweise in Art. 87 GG zum Schienenverkehr oder im Raumordnungsgesetz. Überall finden sich Verpflichtungen der öffentlichen Hand, den öffentlichen Verkehr mit Finanzhilfen (oder auch mit anderen Maßnahmen) zu unterstützen und nicht allein die Marktgesetze walten zu lassen.

Die ÖPNV-Gesetze der einzelnen Bundesländer greifen die Bundesregelungen in unterschiedlichen Ausprägungen auf. Die Verantwortung - und damit die Aufgabenträgerschaft - für den SPNV haben die meisten Bundesländer zunächst bei sich selbst belassen bzw. für die Bestellung und insgesamt für die Wahrnehmung der Regieaufgaben des SPNV Landeseisenbahngesellschaften geschaffen; in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Hessen sind demgegenüber die kommunalen Aufgabenträger des ÖPNV (i.d.R. Landkreise und kreisfreie Städte) bzw. Verkehrsverbände zu Aufgabenträgern des SPNV erklärt worden. Entsprechend der Delegation der Aufgaben werden die Mittel des Bundes weitergeleitet. Für die Gestaltung des "übrigen" ÖPNV bzw. "PBefG-ÖPNV" sind generell die Kommunen zuständig, damit auch für die Finanzierung. Die Komponenten der Finanzierung des ÖPNV wurden 1993 von Ratzenberger<sup>2</sup> in ganzer Breite dargestellt. Zu den Änderungen, die die Neuordnung der Eisenbahnen des Bundes (zum 01.01.1994) und die Regionalisierung (ab 1996) mit sich brachten, finden sich insbesondere bei Nessemeier<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> vgl. Ratzenberger,

<sup>3</sup> vgl. Nessemeier,

Der Systematik bei Nessemeier folgend<sup>4</sup>, werden zuerst die maßgeblichen EU-Verordnungen und Richtlinien in Grundzügen dargestellt, danach erfolgt eine Vorstellung der Bundesgesetze.

### **3.2.2 Richtlinien und Verordnungen der EU**

#### **■ Verordnungen EWG 1191/69 und 1893/91**

Die Tatsache, dass ein großer Teil des ÖPNV als gemeinwirtschaftlich<sup>5</sup> anzusehen ist, wird in den Verordnungen EG 1191/69 und 1893/91 anerkannt. Erbringt ein Verkehrsunternehmen gemeinwirtschaftliche, nicht kostendeckende Leistungen<sup>6</sup>, so kann es davon auf Antrag befreit werden und seine Verpflichtungen aufgrund einer Liniengenehmigung auf die Erstellung der eigenwirtschaftlich zu erbringenden Leistungen zurückgeführt werden. Andererseits kann eine staatliche Stelle die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen veranlassen. In diesem Falle hat sie dafür Sorge zu Tragen, dass die Erstellung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen zu den "geringsten Kosten für die Allgemeinheit" erfolgt.<sup>7</sup> Kommt es zur Auferlegung bzw. Vereinbarung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen, so sind diese vom "Besteller" auszugleichen.<sup>8</sup>

#### **■ Richtlinie 91/440 EWG**

Die Richtlinie EG 91/440 ist eine wesentliche Grundlage für die Gesetze, die heute insbesondere den SPNV in Deutschland regeln, da in ihr die Trennung von Infrastruktur und Betrieb fest geschrieben wird. Zudem wird mit dieser RL der freie Zugang zum Schienennetz in den Mitgliedsstaaten der EU gefordert.

#### **■ Richtlinien 92/50 EG und 93/98 EG**

Werden gemeinwirtschaftliche Leistungen im ÖPNV neu vergeben, d. h. sind diese nicht durch bestehende Konzessionen abgesichert, so schreiben die Richtlinien eine

---

<sup>4</sup> vgl. Nessemeier, S. 51 ff

<sup>5</sup> im EU-Recht "Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes" genannt, vgl. Nessemeier, S. 52

<sup>6</sup> Zur Abgrenzung "Gemeinwirtschaftlichkeit" und "Eigenwirtschaftlichkeit" vgl. auch Kapitel 4.1.7

<sup>7</sup> vgl. Nessemeier, S. 52

<sup>8</sup> vgl. Nessemeier, S. 52

öffentliche europaweite Ausschreibung vor, sobald das Auftragsvolumen 400.000 EURO übersteigt<sup>9</sup>.

### ■ Richtlinie 1107/70

Obwohl der EG-Vertrag Beihilfen grundsätzlich verbietet (Art. 73 und 87 des Vertrags von Amsterdam), werden im Verkehrsbereich mit der EWG-Verordnung 1107/70 über Beihilfen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr einige Ausnahmen geregelt. Die Verordnung erlaubt Infrastruktur-Beihilfen nur zum Ausgleich von Benachteiligungen aufgrund der unterschiedlichen Anlastung von Fahrwegkosten anderer Verkehrsträger. Damit ist jedoch unter der Berücksichtigung externer Kosten ein großer Ermessensspielraum benannt worden.

### 3.2.3 Bundesgesetze

In nachfolgender Aufstellung sind nur die Gesetze berücksichtigt, die sich direkt mit der Organisation des ÖPNV befassen, in den folgenden Abschnitten werden weitere Regelungen angesprochen werden, die insbesondere für die Finanzierung des ÖPNV von Bedeutung sind.

### ■ Regionalisierungsgesetz (RegG)

Das Regionalisierungsgesetz, welches seit 1996 in Kraft ist, schafft eine umfassende Definition des ÖPNV in Deutschland<sup>10</sup>. Es bezeichnet die Sicherstellung des ÖPNV als Daseinsvorsorge und legt daher klare Zuständigkeiten betreffend Rahmenvorgaben und Finanzierung des ÖPNV fest, die sogenannte "Aufgabenträgerschaft".

### ■ Personenbeförderungsgesetz (PBefG)

Das PBefG legt die Grundlagen des ÖPNV mit Ausnahme des SPNV fest. Es unterscheidet bei öffentlichen Verkehren nach "gemeinwirtschaftlichen Verkehren" und "eigenwirtschaftlichen Verkehren". Ein Verkehr wird dann als "eigenwirtschaftlich" charakterisiert, wenn die Aufwendungen durch die Tarifeinnahmen, gesetzliche Er-

---

<sup>9</sup> vgl. Nessemeier, S. 52 f

<sup>10</sup> vgl. Nessemeier, S. 53 f

stattungsregelungen im Fahrplan- und Tarifbereich sowie durch sonstige handelsrechtliche Erlöse ausgeglichen werden<sup>11</sup>. Durch das PBefG wird den Verkehrsunternehmen eine Betriebs- und Beförderungspflicht auferlegt. Die aus den EG-Verordnungen 1191/69 und 1893/91 abgeleitete Verpflichtung zum Ausgleich der Aufwendungen für gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen wird im PBefG umgesetzt. Die Gestaltung des Angebotes liegt, auch bei gemeinwirtschaftlichen Verkehren, in der Hand der jeweiligen Verkehrsunternehmen. Ein Besteller-/Ersteller-Verhältnis ist nicht vorgeschrieben. Die Finanzierung der Ausgleichszahlungen für die Rabattierung von Schülerzeitkarten durch die Verkehrsunternehmen regelt § 45a PBefG, während die Ausgleichszahlungen für die Freifahrt von Schwerbehinderten in § 62 SchwbG geregelt ist.

### ■ **Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG)**

Das AEG (i. d. F. 1994) sieht für alle Eisenbahnen die Trennung von Infrastruktur und Betrieb **in mindestens zwei unabhängige Gesellschaften** vor, um das Schienennetz allen Verkehrsunternehmen zugänglich zu machen. Die bis 1993 für Eisenbahnen bestehende Betriebspflicht wurde abgeschafft<sup>12</sup>. Möchte nun ein Aufgabenträger die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Verkehrsleistungen veranlassen, so hat er diese bei einem Verkehrsunternehmen zu "bestellen" und entsprechend abzugelten<sup>13</sup>. Die Einführung des Besteller-/Ersteller-Prinzipes im SPNV ersetzte die bis dahin übliche pauschale Ausgleichszahlung für Verluste im SPNV an die Eisenbahnen des Bundes, die durch die Verpflichtungen aus Art. 87 GG geleistet wurden.

### ■ **Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)**

Mit dem GVFG werden vom Bund Investitionen gefördert, die der Verbesserung der Verhältnisse in den Gemeinden dienen sollen. Für das Jahr 1997, für das die Finanzierung des ÖPNV näher betrachtet wird, ist die Fassung der Veröffentlichung vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S. 100) mit den nachfolgenden Änderungen einschließlich der Änderungen durch das Eisenbahnneuordnungsgesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378) gültig.

---

<sup>11</sup> vgl. Nessemeier, S. 56; zu dieser Problematik vgl. auch Kapitel 4.1.7

<sup>12</sup> vgl. Nessemeier, S. 57

Die finanzielle Unterstützung seitens der Bundesländer aus den jeweiligen Länderprogrammen oder des Bundes aus dem Bundesprogramm geht immer von einer Komplementärfinanzierung des betreffenden Antragstellers, i.d.R. der kommunalen Gebietskörperschaft, aus. Diese Komplementärfinanzierung muss von den Antragstellern der finanziellen Fördermittel gesichert bereitgestellt werden.

### **3.2.4 ÖPNV-Gesetze der Bundesländer**

Die ÖPNV-Gesetze der Bundesländer, auch Landesnahverkehrsgesetze genannt, sind infolge der Regionalisierung und Neuorganisation des SPNV erlassen worden. Das RegG hält die Bundesländer dazu an, die Planung, Organisation und Finanzierung des ÖPNV zu regeln (§ 3 RegG) und die Verteilung und Verwendung der ihnen vom Bund übertragenen Mittel für den ÖPNV ("Transfermittel") zu regeln (§§ 5 ff. RegG).

Im Rahmen des Forschungsvorhabens des UBA 205 06 091 "Umweltauswirkungen der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs und der Neuorganisation des ÖPNV" ist eine "Übersicht über die landesgesetzlichen Grundlagen" in einem Arbeitspapier vom 30.04.1998 gegeben worden. Darin wird bereits festgestellt, dass die ÖPNV-Gesetze der Bundesländer "zum Teil (...) voneinander abweichende Regelungen" enthalten. Und "(...) eine vertiefende Analyse (...) sowie die rechtliche Bewertung der Vorschriften ist dem Abschlussbericht vorbehalten."

Auch den in diesem Arbeitspapier getroffenen Aussagen kann weitgehend gefolgt werden, so dass diese hier nicht nochmals zu behandeln sind. Die Darstellungen beziehen sich auf

- Aufgabenverantwortung, Umweltziele und Attraktivität des ÖPNV;
- Aufgabenträgerschaft und Zuständigkeiten;
- Nahverkehrsplan;
- Finanzierung mit den Unterpunkten
  - (Flexible) Vorgaben des RegG des Bundes,
  - Finanzierungsregelungen der Landesnahverkehrsgesetze,

---

<sup>13</sup> vgl. Nessemeier, S. 57

gefolgt von einer tabellarischen Übersicht u.a. mit einer beispielhaften Darstellung der finanziellen Regelungen in vier Nahverkehrs- bzw. Verbundräumen.

Neben den ÖPNV-Gesetzen gibt es in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Richtlinien und Verordnungen, die sich direkt oder indirekt auf die Finanzierung des ÖPNV beziehen.

### **3.2.5 Sonstige Gesetze, Verordnungen und Richtlinien**

Im Hinblick auf die zukünftige Erstellung der ÖPNV-Leistungen zu den geringsten Kosten für die Allgemeinheit und die Vergabe öffentlicher Verkehrsleistungen im Wettbewerb ist die in Deutschland geltende Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) zu verweisen, die das Erfordernis und die Ausgestaltung des Wettbewerbes regelt.

Infolge ihrer konsequenten Anwendung ist in Zukunft mit geringeren Finanzbedarfen im Bereich der zu erbringenden ÖPNV-Leistungen zu rechnen, wie die ersten Ergebnisse erfolgter Ausschreibungen zeigen.

Im übrigen ist auf verschiedene Richtlinien der einzelnen Bundesländer zur Organisation, Finanzierung und Gestaltung des ÖPNV zu verweisen, auf die hier nicht alle im einzelnen eingegangen werden kann.

Schließlich ist anzumerken, dass diverse sonstige Gesetze und Verordnungen des Bundes und der Länder für die Organisation und Finanzierung des ÖPNV mittelbar oder unmittelbar von Bedeutung sind, insbesondere soweit sie die folgenden Bereiche betreffen:

- Bauleitplanung,
- Verkehrsplanung, Verkehrswegebau, Straßen- und Eisenbahnverkehr,
- Umwelt, Emissionsschutz,
- Schulen / Ausbildung,
- Schwerbehinderte,
- Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Kommunen,
- Finanzordnung der Länder und Kommunen,
- (Einkommens-, Umsatz-, Mineralöl- etc.) Steuern
- etc.

### 3.3 Kategorien der Finanzierung des ÖPNV

In der bereits zitierten Untersuchung von Ratzenberger<sup>14</sup> wird eine Gliederung der Finanzierungsbeiträge der öffentlichen Hand für den ÖPNV nach Art des Mittelflusses in vier Kategorien vorgenommen. Auch um eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse dieses Vorhabens mit Ratzenberger zu ermöglichen, wird diese Kategorisierung von Ratzenberger übernommen und fort geschrieben.

Dabei werden folgende vier Kategorien des Mittelflusses beschrieben<sup>15</sup>:

- 1) Direkte Förderung
- 2) Indirekte Förderung zum Ausgleich struktureller Schwächen
- 3) Leistungen aus anderen Politikbereichen
- 4) Sonstige Leistungen.

Betrachtet man die Finanzquellen der ÖPNV-Unternehmen als ganzes, so sind selbstverständlich die Fahrgeldeinnahmen hinzuzuzählen.

#### 3.3.1 Direkte Förderung

Unter direkter Förderung versteht man die Zahlung finanzieller Mittel direkt an die Verkehrsunternehmen mit dem Ziel, den ÖPNV zu fördern, und dass deren Ergebnisse vollständig und direkt dem ÖPNV zurechenbar sind<sup>16</sup>.

In die Kategorie der direkten Förderung fallen:

- Investitionsförderungen im Infrastruktur- und Fahrzeugbereich im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG).
- Investitionsförderungen im Infrastruktur- und Fahrzeugbereich außerhalb des GVFG. In diese Unterkategorie fallen insbesondere die Investitionsbeihilfen für den ÖPNV in den neuen Bundesländern und in strukturschwachen Regionen.

---

<sup>14</sup> Ratzenberger: 1993

<sup>15</sup> vgl. Ratzenberger, S. 32 ff; Nessemeier, S. 84 ff

<sup>16</sup> vgl. Ratzenberger, S. 32 ff; Diese Meinung wird nicht von allen Autoren geteilt, da insbesondere ein Teil der GVFG-Mittel beim Bau von nicht höhengleichen Bahnübergängen dem Straßenbau zugute kommt und kein direkter Nutzen für den ÖPNV entsteht (vgl. ).

- ❑ sonstige direkte Förderungen (z. B. Modellversuche, Planungszuschüsse u. ä.).
- ❑ Zahlungen nach den Bestimmungen des Regionalisierungsgesetzes insbesondere für die Finanzierung der Betriebsleistungen im SPNV

Im Vergleich zu der Studie von Ratzenberger<sup>17</sup> hat sich seit Umsetzung des Regionalisierungsgesetzes eine bedeutende Verschiebung ergeben: Anstelle einer pauschalen Ausgleichszahlung des Bundes an die Eisenbahnen des Bundes für den SPNV in der Kategorie "indirekte Förderung zum Ausgleich struktureller Schwächen", die nicht bestimmten Verkehrsleistungen zugerechnet werden konnte, werden nun klar zurechenbare Zahlungen aufgrund von Besteller-Ersteller-Verträgen geleistet.

### **3.3.2 Indirekte Förderung zum Ausgleich struktureller Schwächen**

Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der ÖPNV traditionell als ein Gebiet staatlichen Handelns für das Allgemeinwohl betrachtet wird, heute allgemein als "Daseinsvorsorge" bezeichnet, wurde eine Reihe von Regelungen geschaffen, die die strukturellen Schwächen des ÖPNV durch Steuererleichterungen und allgemeine Betriebsbeihilfen ausgleichen sollen. Hierunter fallen insbesondere<sup>18</sup>:

- ❑ Steuererleichterungen: Umsatzsteuerermäßigung, Kraftfahrzeugsteuerbefreiung, Gasölbetriebsbeihilfe (bis 1983);
- ❑ Betriebsbeihilfen für ÖPNV-Betriebe;
- ❑ Verlust- bzw. Defizitausgleich für ÖPNV-Betriebe;
- ❑ Kapitalerhöhungen durch Erhöhung der Gesellschafter-Einlagen insbesondere in kommunale Verkehrsbetrieben;
- ❑ Ausgleichszahlungen für den SPNV (bis 1995).

Die Zahlungen dieses indirekten Förderungsweges sind zwar vollständig dem ÖPNV zurechenbar, nicht jedoch direkt einzelnen Investitionsobjekten oder Verkehrsleistungen.

---

<sup>17</sup> Ratzenberger

<sup>18</sup> vgl. Ratzenberger, S. 32; Nessemeier, S. 84 ff

### 3.3.3 Leistungen aus anderen Politikbereichen

Ausgehend von dem Gedanken, dass der ÖPNV zur öffentlichen Daseinsvorsorge gehört, wurden dem ÖPNV im Zeitablauf auch andere Teilbereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge übertragen, so insbesondere die Beförderung bestimmter Personengruppen zu ermäßigten Fahrpreisen. Zur Erfüllung dieser Aufgabe, die dem ÖPNV aus sozialpolitischen Überlegungen auferlegt wird, erhalten die Verkehrsunternehmen Ausgleichszahlungen aus den öffentlichen Haushalten. Diese Ausgleichszahlungen lassen sich wie folgt gliedern:

- ❑ Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr (insbes. nach § 45a PBefG) bzw. die Schülerbeförderung;
- ❑ Ausgleichszahlungen für die Beförderung von Schwerbehinderten.

Ebenfalls dem Bereich der Sozialpolitik zuzuordnen sind Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Bereich des ÖPNV, die meist der Verbesserung der "weichen" Angebotsmerkmale des ÖPNV dienen sollen<sup>19</sup>.

### 3.3.4 Dem ÖPNV anteilig zuzurechnende Leistungen

Eine Reihe staatlicher Mitteltransfers kommen nicht in ihrer Gesamtheit, wohl aber zu einem - oft nicht genau zahlenmäßig erfassbaren - Teil dem ÖPNV zu gute. In diese Kategorie fallen sowohl Anteile bestimmter staatlicher Investitionen als auch Anteile an bestimmten Transferleistungen:

- ❑ Investitionen nach dem Bundesverkehrswegeplan und Programmen des "Aufbau Ost" in Fernstrecken<sup>20</sup>;
- ❑ Investitionen in Eisenbahnstrecken aus militärstrategischen Gründen<sup>21</sup>;
- ❑ Entlastung der DB AG<sup>22</sup> von Altschulden, Pensionsverpflichtungen und beamtenrechtlichen Arbeitsverträgen durch Gründung und Finanzierung des Bundeseisenbahnvermögens (BEV);

---

<sup>19</sup> z. B. Einsatz von ABM-Kräften als Fahrgastbetreuer, Pflege von Grünanlagen im Bahnhofsbereich

<sup>20</sup> z. B. Sanierung Stadtbahn (Fernbahn) Berlin

<sup>21</sup> z. B. Sanierung Bassum - Rhade (ca. 1987, 1993 dennoch stillgelegt)

<sup>22</sup> Die Tochtergesellschaft DB AG Regio ist wichtigster SPNV-Anbieter in Deutschland

- ❑ Ermöglichung des steuerlich günstigen "Querverbundes" in kommunalen Versorgungsbetrieben.

Letztgenannter Punkt spielt bisher bei dem Ausgleich von Verlusten städtischer Verkehrsbetriebe durch Gewinne städtischer Energieversorgungsunternehmen im Unternehmensverbund eine erhebliche Rolle. Auf diese Problematik wird in einem gesonderten Kapitel näher eingegangen.

Insbesondere die Positionen "Entlastung der DB AG von Altschulden" und "steuerlich günstiger Querverbund" könnte grundsätzlich auch unter "Indirekte Förderung" (Kap. 3.3.2) gefasst werden, sind aber hier aufgeführt, weil sie dem ÖPNV / SPNV nur anteilig zugute kommen.

## **3.4 Erhebung und Fortschreibung der Finanzströme für den ÖPNV**

### **3.4.1 Übersicht über die Finanzströme des ÖPNV**

Der Versuch, eine zahlenmäßige Übersicht über die finanziellen Leistungen im ÖPNV in der Bundesrepublik Deutschland zu geben, ist aufgrund der mangelnden Transparenz des Finanzierungssystems des ÖPNV mit großen Schwierigkeiten behaftet insbesondere hinsichtlich der Erfassung

- ❑ des Anteils der Mittel nach § 8 (2) RegG, der für Investitionen verwendet wird,
- ❑ der Ausgaben der Kommunen für die kostenlose Beförderung im Ausbildungs- bzw. Schülerverkehr,
- ❑ der Ausgaben der Kommunen im investiven Bereich - so z.B. gesonderte (Schiene-)Fahrwege, Bahnhöfe, Haltestellen, Busbahnhöfe -, darunter v.a. auch indirekte oder anteilige Ausgaben,
- ❑ von Verlustausgleichen, Einlagen bzw. Kapitalerhöhungen, "Nachschüssen", Subventionierung über den kommunalen "Querverbund" etc. bei kommunalen Verkehrsunternehmen.

Selbst für Experten ist dieses System bereits dadurch sehr unübersichtlich, dass es aus einer Vielzahl von einzelnen Positionen mit z.T. sehr unterschiedlichen Begründungstatbeständen besteht. Zwar ist es in einigen Teilbereichen durchaus möglich, die

Herkunft der finanziellen Mittel zu bestimmen, die Verwendung dieser Mittel und die Kriterien für die Mittelvergabe liegen aber oft im Verborgenen oder wären nur mit erheblichem Aufwand zu ermitteln.

Ungeachtet dessen ist versucht worden, die Finanzströme zunächst mit dem Ziel einer deutschlandweiten Darstellung zu erfassen; ergänzend sind einige Besonderheiten in den einzelnen Bundesländern - die beispielsweise auf unterschiedliche Verfassungsbestimmungen über Finanzgarantien gegenüber den Kommunen zurückgehen - dargestellt.

Eine umfangreiche gesamtdeutsche Analyse über von Bund, Bundesländer und Gemeinden gezahlten Zuschüsse liegt mit der ifo-Studie für das Jahr 1993 vor.

Mit der 1996 einsetzenden Regionalisierung haben die finanziellen Leistungen eine erhebliche Umstrukturierung erfahren. So wurde gemäß Regionalisierungsgesetz die Aufgabenverantwortung für den SPNV vom Bund auf die einzelnen Bundesländer übertragen, auch um damit eine Grundlage und integrierte Zuständigkeit für Planung, Organisation und Finanzierung des SPNV und des übrigen regional bedeutsamen ÖPNV zu schaffen.

Da die Regionalisierung etliche Bereiche der ÖPNV-Finanzierung verändert hat, haben die Aussagen der ifo-Studie insofern nur noch eine begrenzte Gültigkeit. Zumindest aus diesem Grund bedarf es einer Überprüfung der aktuellen Situation und einer Anpassung der vorliegenden Darstellungen für das Jahr 1993 auf die heutigen Verhältnisse.

Die Finanzierungsflüsse werden nachfolgend in Anlehnung an das durch die ifo-Berichterstattung für 1988 und 1993 vorgegebene Schema dargestellt. Sie sind auf die Jahre 1997 bzw. 1998 aktualisiert worden. Die Gliederung ist insbesondere im Hinblick auf die wettbewerbsrechtliche Fragestellung modifiziert worden.

Da der (steuerliche) Querverbund insbesondere in Städten in Westdeutschland bisher eine wesentliche Quelle der ÖPNV-Finanzierung darstellt, ist außerdem in diesem Punkt die Betrachtungsweise der ifo-Studie erweitert worden.

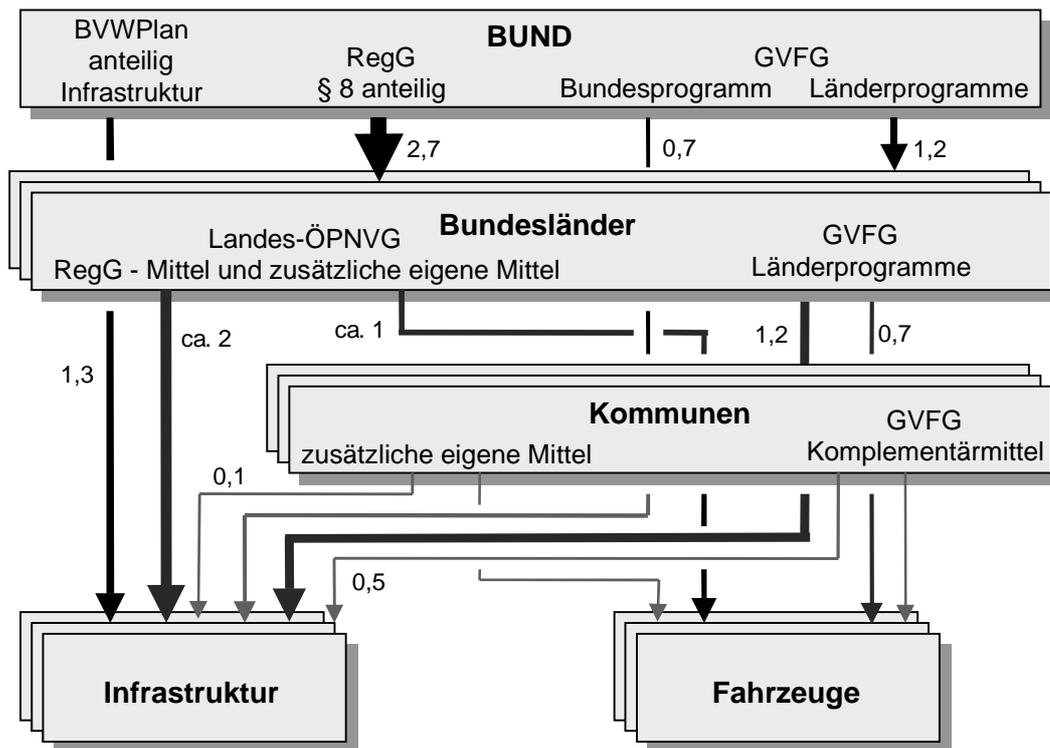
Die Ergebnisse sind der Tabelle 1 zu entnehmen.

Die Grobstruktur der Tabelle passt sich dem Verwendungszweck der öffentlichen Zahlungen an. So wird von der "alten" Kategorisierung (Direkte Förderung/Ausgleich

struktureller Schwächen) abgewichen, um die Verwendung der finanziellen Mittel (so weit dies möglich ist) deutlicher darzustellen und anhand der Länderbefragung unterschiedliche Förderungspräferenzen zu verdeutlichen.

Im folgenden wird daher zwischen Investitionsförderung, welche die Förderung der Erneuerung der Infrastruktur und der Fahrzeugflotten beinhaltet, und der Förderung des laufenden Betriebes unterschieden.

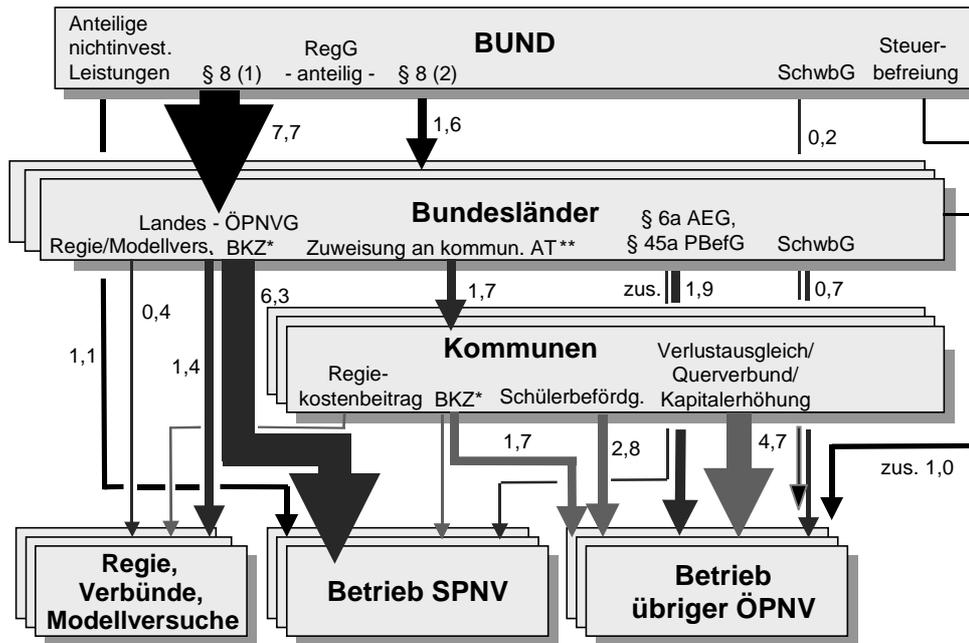
Die folgenden Abbildungen geben einen generellen Überblick über die Finanzströme, unterschieden nach investitionsgebundenen und nicht investitionsgebundenen Finanzzuweisungen der Gebietskörperschaften an den ÖPNV. Auf die einzelnen Positionen wird danach näher eingegangen; im übrigen wird auf die Tabelle 1 am Ende des Kapitels verwiesen.



Quelle: TransTec Darstellung. Daten aus Länderbefragung und ifo-Schnelldienst, Stand 1997/98.

**Abbildung 4: Investitionsgebundene Finanzzuweisungen der Gebietskörperschaften an den ÖPNV**

Die Zahlenangaben in den beiden Abbildungen sind gerundete Beträge in Mrd. DM. Soweit die Pfeile ohne Zahlenangaben sind, handelt es sich um vergleichsweise sehr geringe Beträge.



\*) BKZ = Betriebskostenzuschüsse & allg. Fördermittel \*\*) kommun. AT = kommunale Aufgabenträger (incl. BKZ)

Quelle: TransTec Darstellung. Daten aus Länderbefragung und ifo-Schnelldienst, Stand 1997/98

**Abbildung 5: Nicht investitionsgebundene Finanzausweisungen der Gebietskörperschaften an den ÖPNV**

Danach wurden für das Jahr 1997 Finanzausweisungen der öffentlichen Hand für den ÖPNV und deren Verwendung in Höhe von insgesamt rund 28,2 Mrd. DM festgestellt. Allerdings konnte die Verwendung einer weiteren Mrd. DM, die gemäß RegG ausgewiesen ist, nicht ermittelt werden. Möglicherweise ist dieser Betrag – mindestens zu einem relevanten Teil – im Saarland verwendet worden, wozu allerdings keine Angaben vorliegen. Unter Beachtung der insgesamt fehlenden Angaben für das Saarland würde sich der Gesamtbetrag der Finanzausweisungen an den ÖPNV auf knapp 30 Mrd. DM erhöhen.

### 3.4.2 Die Investitionsförderung

Bezugspunkt ist das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG). Zunächst werden die Unterscheidung der Investitionsförderung „innerhalb des GVFG“ und „außerhalb des GVFG“ erläutert sowie deren Komponenten der Finanzierung, die sich aus der Befragung der Länderministerien teilweise ergaben, analysiert.

#### ■ Investitionsförderung innerhalb des GVFG

Aus dem GVFG standen für 1997 insgesamt

**3,3 Mrd. DM**

an möglichen Fördermitteln zur Verfügung.

Von diesem Gesamtbetrag ausgehend ist zwischen Länderprogrammen und Bundesprogramm zu unterscheiden. So sind in 1997 vom Bundesminister für Verkehr nach Antrag und im Einvernehmen mit den Bundesländern Maßnahmen für Schienenvorhaben mit einem Fördervolumen von über 100 Mio. DM im Rahmen des Bundesprogrammes aufgestellt und durchgeführt worden. Hierunter fällt jedoch nur die Förderung von Infrastruktur, d.h. keine Förderung von Fahrzeugbeschaffungen.

Beim Länderprogramm liegt die Planung und Ausführung der Maßnahmen im Zuständigkeitsbereich der einzelnen Länderministerien bzw. nachgeordneten Behörden. Der finanzielle Rahmen für die Länderprogramme ergibt sich durch Abzug der Forschungsmittel und der Mittel für das Bundesprogramm, die 20 Prozent des Gesamtvolumens umfassen.

Für das Jahr 1997 entfielen

- 0,65 Mrd. DM auf das Bundesprogramm insgesamt (das aktuelle ÖPNV-Bundesprogramm 1998-2002 hat ein Fördervolumen von 3,3 Mrd. DM),
- 2,6 Mrd. DM auf die Länderprogramme und
- 8 Mio. DM auf Forschungszwecke  
(0,25% der Fördermittel in Höhe von 3,3 Mrd. DM).

Eine Rückzahlung der DB AG und Ausgabenreste aus 1996 ließen die tatsächlich ausgegebene Summe der GVFG-Mittel ansteigen auf

**3,5 Mrd. DM.**

Die den Bundesländern insgesamt zugedachten Mittel werden auf die Länderprogramme nach einem zuvor festgelegten Schlüssel verteilt, der sich nach den Kraftfahrzeug-Bestandszahlen in den einzelnen Bundesländern richtet.

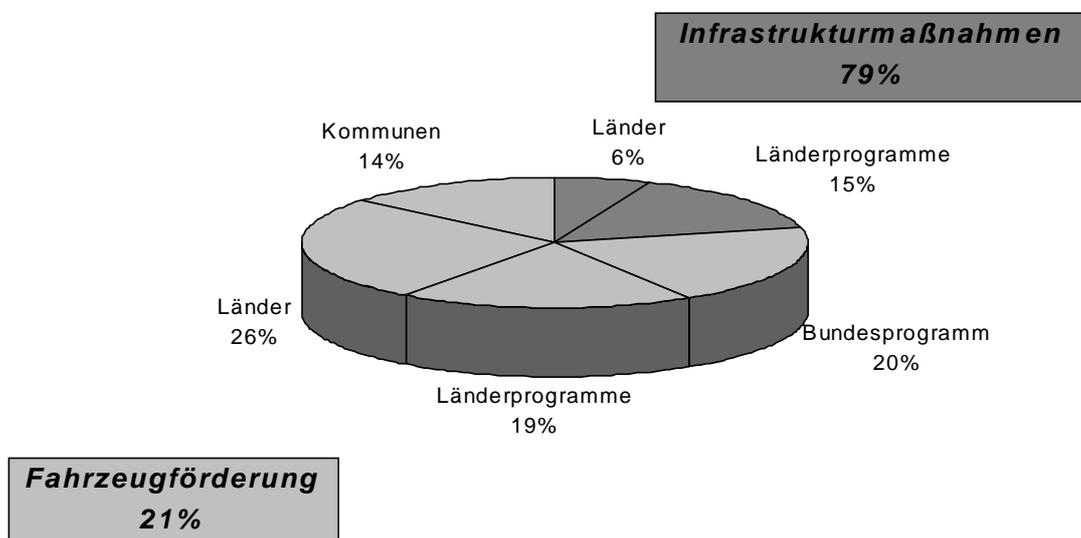
Aus den Mitteln des GVFG-Länderprogrammes kann entweder der ÖPNV oder auch der kommunale Straßenverkehr gefördert werden. Die Bundesländer entscheiden über diese Art der Verwendung selbständig, ebenso über die Präzisierung der Fördertatbestände, die in den jeweils geltenden Fassungen der ÖPNV-Gesetze der Bundesländer festgelegt werden.

Für den ÖPNV standen von den genannten GVFG-Mitteln insgesamt

**1,9 Mrd. DM**

zur Verfügung.

Hinzu kommen ergänzende eigene Mittel der Länder (1.130 Mio. DM) und der Kommunen (484 Mio. DM), zusammen also rund 3,5 Mrd. DM Investitionsförderung innerhalb des GVFG. Bei der Aufteilung der Gesamtmittel auf Infrastrukturmaßnahmen und Fahrzeugförderung ergibt sich folgendes Bild:



Quelle: TC Darstellung. Daten aus Länderbefragung und ifo-Schnelldienst, Stand 1997/98.

**Abbildung 6: GVFG- und Länderförderung: Infrastruktur und Fahrzeuge**

Es wird ersichtlich, dass die Förderung der ÖPNV-Infrastruktur, insbesondere derjenigen für S-Bahn, U-Bahn und Straßen-/Stadtbahn ein vielfaches der Fahrzeugförderung ausmacht.

Die Förderung dieser Infrastruktur wiederum geschieht weitaus überwiegend aufgrund des GVFG-Bundesprogrammes und der GVFG-Länderprogramme sowie eigener zusätzlicher Mittel der Länder, während die Kommunen nur knapp 14 % der ÖPNV-Investitionsförderung innerhalb des GVFG tragen, die sich fast ausschließlich auf Infrastrukturmaßnahmen beziehen und hierbei 17 % der Förderung innerhalb des GVFG betragen. Bei der Fahrzeugförderung dagegen machen die GVFG-Mittel gegenüber den Länderförderungen nur einen kleineren Teil aus.

Die Gesamtsumme der bisher laut Länderbefragung angegebenen GVFG-Mittel beläuft sich - ohne das Saarland - auf rund

**2,3 Mrd. DM.**

Vergleicht man diesen Wert mit dem Ausgangswert aus dem GVFG-Bericht der Bundesregierung (dort werden Mittel in Höhe von 1,9 Mrd. DM angegeben), liegt die Schlussfolgerung nahe, dass weitere Mittel aus anderen Bereichen in Investitionen für "GVFG-Projekte" einfließen. Es muss davon ausgegangen werden, dass in der o.a. Gesamtsumme von 2,3 Mrd. DM finanzielle Fördermittel nach § 8 (2) RegG, der sogenannten "plus x-Förderung", Landesmittel oder - in den neuen Bundesländern - auch Mittel aus dem Investitionsförderungsgesetz Aufschwung Ost (IFG) enthalten sind. In einzelnen Fällen wurde bestätigt, dass eine detailliertere Aufschlüsselung aufgrund der Gliederung des jeweiligen Haushaltes nicht dargelegt werden könne.

Betrachtet man die Angaben der einzelnen Bundesländer genauer, so zeigen sich sehr unterschiedliche Finanzierungspräferenzen, die allerdings insofern relativiert werden müssen, da es sich bei der vorliegenden Befragung um einen vergleichsweise kleinen Zeitraum handelt. So hat in einzelnen Bundesländern mindestens zeitweise eine Förderung von Fahrwegen, in anderen die Beschaffung von Fahrzeugen und in einem Land der Straßenbau Priorität. Von einigen Länderbehörden wurde deutlich aufgezeigt, dass eine Betrachtung des Jahres 1997 dem Gesamtfinanzierungskonzept vieler Projekte nicht gerecht wird, da einzelne Bundesländer zeitweise z.B. verstärkt Investitionen in die Fahrzeugflotte gefördert, während andere in diesem Bereich gar keine Investitionen vornahmen. Keines der neuen Bundesländer hat GVFG-Mittel in den

SPNV fließen lassen, sondern nur für Investitionen in den übrigen ÖPNV. **Das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern hat sämtliche nach dem GVFG zur Verfügung stehenden Mittel für den kommunalen Straßenbau ausgegeben.** Eine veränderte Schwerpunktsetzung bei der Aufteilung der Fördermittel in den kommenden Jahren ist nicht auszuschließen.

Den Umfang der durch die Antragsteller aufzubringenden Komplementärfinanzierungsmittel könnte man aus den vorgegebenen Fördersätzen - oder besser, soweit bekannt - aus der Gesamthöhe der Investitionen bestimmen. Informationen über die Gesamthöhe der Investitionen, die auch diejenigen der Verkehrsunternehmen erfassen müsste, liegen zumeist nicht vor und können auch nicht mit einem vertretbaren Aufwand bestimmt werden.

Die Modalitäten der Gesamtförderung sind so unterschiedlich, dass keine genauere Schätzung über alle Bundesländer getroffen werden kann, auch über die Summe der Komplementärmittel.

#### ■ Investitionsförderung außerhalb des GVFG

Gemäß § 8 (2) RegG verfügen die Bundesländer über einen nach einem vorgegebenen Schlüssel verteilte Fördermittel, welche die Bundesländer entsprechend den Regeln des jeweiligen Landes-ÖPNV-Gesetzes Verbesserungen gegenüber dem Zustand des Jahres 1993 ausgeben können. Die Förderung kann auf Investitionen (Infrastruktur und Fahrzeuge), aber auch auf den laufenden Betrieb (Fahrplanangebot etc.) gerichtet sein.

Nach den Berechnungen und Schätzungen des ifo-Institutes standen 1997 insgesamt

**4,3 Mrd. DM**

aus dieser Finanzierungsquelle zur Verfügung.

Des weiteren ist es möglich, dass - wie z.B. im Freistaat Bayern - Mittel aus dem Finanzausgleichsgesetz (FAG) in die Investitionsförderung außerhalb des GVFG einfließen, deren Höhe allerdings unbekannt bleibt.

In den neuen Bundesländern einschließlich Berlin fließen zusätzlich noch Mittel aus dem Investitionsförderungsgesetz Aufschwung Ost (IFG) in die Förderung der ÖPNV-Investitionen, weil hier nach der Wende ein erheblicher Bedarf zur Angleichung der

Verkehrsverhältnisse bestanden hat. Die Angaben über die Finanzierung in diesem Abschnitt sind in den **neuen** Bundesländern sehr detailliert und umfangreich. Die Gesamthöhe der Mittel beträgt

**0,66 Mrd. DM.**

Im Vergleich zu den Fördermitteln innerhalb des GVFG, die wohl hauptsächlich in den kommunalen Straßenbau geflossen sind, ergibt sich hier eine stärkere Zweckgebundenheit, die dem ÖPNV zugute kommt.

Die Fördermittel in den **alten** Bundesländern liegen bei

**1,9 Mrd. DM.**

Zur Verwendung konnten nur zwei Länderbehörden detailliertere Angaben machen. Insbesondere konnten Beträge für Infrastrukturmaßnahmen des SPNV überwiegend nicht explizit ausgewiesen werden. Diese sind in einzelnen Ländern in der allgemeinen Zuweisung an die DB AG enthalten, die sich vor allem aus den Vergütungen der bestellten Betriebsleistungen zusammensetzen. Das damit verzerrte Gesamtbild der Investitionsförderung lässt sich mit vertretbarem Aufwand nicht korrigieren. Unter Berücksichtigung dieser Umstände errechnen sich für 1997 an Mitteln der Bundesländer – ohne Saarland - für die Investitionsförderung in Höhe von insgesamt

**4,9 Mrd. DM.**

Davon entfallen 2,3 Mrd. DM auf Förderungen nach dem GVFG und 2,6 Mrd. DM auf Förderungen außerhalb des GVFG.

Die Investitionsförderungen einschließlich der durch den Bund und die Kommunen ausgereichten Mittel belaufen sich in der Summe auf

**6,2 Mrd. DM,**

Davon entfallen 3,5 Mrd. DM auf Förderungen nach dem GVFG und 2,7 Mrd. DM auf Förderungen außerhalb des GVFG.

### **3.4.3 Die Förderung des laufenden Betriebs**

Die Förderungsmöglichkeiten für den Betrieb gemäß den Länderanfragen werden nachfolgend erläutert, Unterschiede und Auffälligkeiten benannt.

Die Gesamtheit der hierzu von den Bundesländern angegebenen Fördermittel in Deutschland teilen sich wie folgt auf:

- ❑ 7,7 Mrd. DM Betriebskostenzuschüsse, die den Hauptanteil der Finanzierungsförderung ausmachen (6,3 Mrd. DM für den SPNV und 1,4 Mrd. DM für den übrigen ÖPNV),
- ❑ 376 Mio. DM Kooperationsförderung
- ❑ 55 Mio. DM Zuschüsse mit sonstigen Zweckbindungen und
- ❑ 230 Mio. DM Fördermittel mit allgemeiner Zweckbindung Nahverkehr.

Auch hier werden von den Bundesländern unterschiedliche Zuordnungen praktiziert. So reicht der Freistaat Bayern nicht mehr Betriebskostenzuschüsse, sondern "ÖPNV-Zuweisungen nach dem Bayerischen ÖPNV-Gesetz an die Landkreise und kreisfreien Gemeinden als Aufgabenträger für den allgemeinen ÖPNV 125 Mio. DM" als Fördermittel nur mit der allgemeinen Zweckbindung Nahverkehr aus. Diese werden nach den in Artikel 28 BayÖPNVG normierten Verteilungsparametern auf die einzelnen Aufgabenträger aufgeteilt.

Zu erwähnen ist hier allerdings auch, dass im Freistaat Sachsen "zur besseren Entscheidung vor Ort und zur Zusammenführung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung der Kommunen (...) die Mittel für die ÖPNV-Bezuschussung nach FAG (Finanzausgleichgesetz) 1994 nicht mehr zweckgebunden ausgereicht" werden. Anstelle der ehemals ausgereichten Betriebskostenzuschüsse werden seitdem Mittel im Rahmen der allgemeinen Schlüsselzuweisungen im FAG ( 588 Mio. DM im Jahr 1997) den kreisfreien Städten und Landkreisen zur Verfügung gestellt.

### ■ Einsatz der "Status-quo-" und "Plus-x-Mittel"

Die inzwischen bedeutendste Quelle der finanziellen Förderung des Betriebs ist der § 8 (1) RegG, aufgrund dessen die sogenannten "Status-quo-Mittel" festgelegt sind, mit denen das SPNV-Angebot nach dem Fahrplan von 1993/94 finanziert werden soll.

Sie beinhalten die Betriebskostenzuschüsse für den SPNV, die i.d.R. Zahlungen seitens der Bundesländer an die DB AG oder auch andere Betreiber für bestellte Betriebsleistungen entsprechen. Diese Aufgabe nehmen in einigen Bundesländern

Landeseisenbahn- oder -verkehrsgesellschaften sowie Verkehrsverbände als Regie-Einheiten wahr.

Laut Berechnungen des ifo-Institutes standen für 1997 Status-quo-Mittel in Höhe von insgesamt

**7,7 Mrd. DM**

zur Verfügung, die sich anhand eines Verteilungsschlüssels auf die Bundesländer aufteilen.

Einzelne Bundesländer stellen darüber hinaus zusätzlich Landesmittel in deutlich geringerer Höhe bereit. Die nach § 8 (1) RegG vom Bund bereitgestellten 7,7 Mrd. DM entsprechen recht genau den im Ergebnis der Länderbefragung ermittelten Betriebskostenzuschüsse - ohne Angaben des Saarlandes und Finanzaufweisungen mit der allgemeinen Zweckbindung ÖPNV (ca. 0,2 Mrd. DM).

Die Zahlungen an den übrigen ÖPNV in Höhe von etwa 1,4 Mrd. DM erfolgte - nach den Angaben der Länder - zum erheblichen Teil als Verlustausgleichszahlung einzelner Bundesländer an Verkehrsverbände.

Von den „Plus-x-Mitteln“ (gemäß § 8 (2) RegG) werden 2,7 Mrd. DM für Investitionen verwendet. 1,6 Mrd. DM sind dem gemäß der Finanzierung des Betriebes zuzuordnen. Die genaue Verwendung ist allerdings nicht ersichtlich.

■ **Verlustausgleich**

Noch nicht mit berücksichtigt sind hierbei allerdings die Zahlungen der Gesellschafter insbesondere kommunaler Verkehrsunternehmen in Form von Verlustausgleichen, Einlagen bzw. Kapitalaufstockungen, die diese an Stelle von Betriebskostenzuschüssen aufgrund vertraglicher Vereinbarungen als Aufgabenträger leisten. Gerade bei größeren kommunalen Verkehrsunternehmen dürften diese in einigen Fällen sehr hohe Beträge ausmachen, die aber nur in Ausnahmen den Länderbehörden bekannt sind bzw. diesen angegeben werden.

Die Finanzierung des Betriebs findet in kaum ermittelbarer Höhe mit Hilfe von Gesellschafterverlustausgleichen und Kapitaleinlagen, die dem ÖPNV zugute kommen, statt. Details sind nur unter großem Aufwand den einzelnen Haushaltsplänen zu entnehmen.

Insgesamt ist nach Angaben des VDV mit Ausgleichszahlungen zur Abdeckung bei den öffentlichen Verkehrsunternehmen entstandener Verluste in Höhe von

**4,6 Mrd. DM**

zu rechnen.

### ■ **Kooperationsförderung**

In einem weitaus geringeren Betrag wird der ÖPNV über Kooperationsförderungen unterstützt. Hierunter fallen Durchtarifierungsverluste oder Zuschüsse zur Stützung von Verbundtarifen bei Zweckverbänden und Verkehrsunternehmen sowie allgemeine Regie-/Verbundkostenzuschüsse.

Unter "Kooperationsförderung" weist die Freie & Hansestadt Hamburg allerdings auch einen Anteil am Verlustausgleich des Hamburger Verkehrsverbundes aus, den sie übernimmt.

### ■ **Förderung mit der allgemeinen Zweckbindung Nahverkehr**

Unter "Fördermittel mit der allgemeinen Zweckbindung Nahverkehr" haben einzelne Bundesländer ganz unterschiedliche Posten aufgeführt.

In Rheinland-Pfalz erhalten z.B. die Aufgabenträger des ÖPNV nach § 10 Abs. 1 Nahverkehrsgesetz des Landes zur Aufstellung von Nahverkehrsplänen und ihrer Umsetzung eine Zuweisung von jährlich 2.- DM je Einwohner, mindestens jedoch 200.000.- DM. Im Haushaltsjahr 1997 wurden hierfür 8,9 Mio. DM gezahlt.

In Baden-Württemberg werden im Rahmen des FAG jährlich 30 Mio. DM zur Förderung des ÖPNV zur Verfügung gestellt. Diese Mittel werden zu einem Drittel nach dem Verhältnis der Einwohner und zu zwei Dritteln nach dem Verhältnis der Fläche nach dem Stand am 30.06 des vorangegangenen Jahres auf die Stadt- und Landkreise verteilt.

Die entsprechenden Regelungen des Freistaates Bayern wurden bereits erwähnt.

### ■ **Steuererleichterungen**

Eine zusätzliche Position in der Kategorie "Förderung des Betriebs" bilden die Steuererleichterungen für den ÖPNV. Diese lassen sich unterteilen in Umsatzsteuerermäßigung und Befreiung von der Kraftfahrzeugsteuer.

### ■ Umsatzsteuerermäßigung

Die Umsatzsteuerermäßigung wird aus der Gemeinnützigkeit der Leistungen der ÖPNV-Unternehmen abgeleitet. Diesen wird für Umsätze im ÖPNV nur der ermäßigte Umsatzsteuersatz von 7 Prozent auferlegt.

Infolge der Gemeinschaftssteuereigenschaft sind die Mindereinnahmen dem Bund und den Bundesländern zuzuordnen. Für das Jahr 1997 ergaben sich laut dem „Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen...“ (16. Subventionsbericht vom 29.08.97, S.188) Steuermindereinnahmen gemäß § 12 Abs.2 Nr.10 UStG von insgesamt

**0,85 Mrd. DM;**

davon sind 0,43 Mrd. DM dem Bund und 0,42 Mrd. DM den Bundesländern zuzurechnen.

### ■ Kraftfahrzeugsteuerbefreiung

Unter Kraftfahrzeugsteuerbefreiung ist hier zu verstehen die Befreiung der von Unternehmen des öffentlichen Straßenpersonenverkehrs überwiegend im Linienverkehr eingesetzten Omnibusse von der Kraftfahrzeugsteuer gemäß § 3 Nr.6 KraftStG.

Da diese Steuer den Bundesländern zufließt, sind diesen auch die entstehenden Mindereinnahmen zuzurechnen. Laut Subventionsbericht (S.189) beliefen sie sich für das Jahr 1997 auf ein Volumen von

**135 Mio. DM.**

Insgesamt beliefen sich die Steuererleichterungen für den ÖPNV in Deutschland für das Jahr 1997 auf

**1,0 Mrd. DM.**

### 3.4.4 Sozialpolitische Leistungen

Ein wesentliches Element der Finanzierung des ÖPNV besteht aus finanziellen Leistungen, die nicht aufgrund nahverkehrspolitischer, sondern vielmehr aufgrund (sozial-)politischer Ziele fließen. Durch sie wird die wirtschaftliche Situation der ÖPNV-Unternehmen deutlich verbessert.

## ■ Ausgleichszahlungen gemäß § 45a PBefG

Vor allem in der Fläche stellen die Zahlungen zum Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Ausbildungsverkehr einen erheblichen Anteil der Finanzierung des ÖPNV dar. Infolge der Verbilligung von Zeitausweisen im Ausbildungsverkehr entstehen den Verkehrsunternehmen Mindereinnahmen, die den Straßenverkehrsunternehmen gemäß § 45a PBefG und den nichtbundeseigenen Eisenbahnen gemäß § 6a AEG jeweils zu 50 Prozent erstattet werden. Die anrechenbaren Kosten werden aufgrund von Sollkostensätzen pro Wagenkilometer berechnet. Diese werden aufgrund länderspezifischer Verordnungen periodisch ermittelt. Den Ausgleich gewähren die Länder.

Der Gesamtbetrag über diese Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG und § 6a AEG für die Bundesrepublik Deutschland (bis auf das Saarland) belief sich für das Jahr 1997 auf

**1,9 Mrd. DM,**

neue Bundesländer: 0,3 Mrd. DM, alte Bundesländer: 1,6 Mrd. DM.

## ■ Leistungen für den Ausbildungsverkehr

Neben diesen Ausgleichszahlungen werden von den Bundesländern und Gemeinden weitere Leistungen für den Ausbildungsverkehr erbracht, und zwar aufgrund unterschiedlicher länderspezifischer Regelungen.

Unter die "Kosten der Schülerbeförderung" - bzw. des Ausbildungsverkehrs - fallen zum einen die Kosten, die den Schulaufwandsträgern aufgrund der unentgeltlichen Beförderung im Ausbildungsverkehr zum und vom Unterricht im SPNV, im allgemeinen Linienverkehr gemäß § 42 PBefG oder auch im Liniensonderverkehr gemäß § 43 PBefG entstehen. Aus Sicht der Schüler wird hier von "Schulwegkostenfreiheit" oder "Schülerfreifahrt" gesprochen. Die Schüler erhalten in diesem Fall Schülerzeitkarten, für deren Kosten der Schulaufwandsträger aufkommt und die zur freizügigen Benutzung der entsprechenden Linienverkehre berechtigen. Die den Schulaufwandsträgern entstehenden Kosten entsprechen dem Preis der rabattierten Schülerzeitkarten. Den Verkehrsunternehmen fließen in diesem Falle die entsprechenden Zahlungen der Schulaufwandsträger und zusätzlich die o.a. Mittel gemäß § 45a PBefG und / oder § 6a AEG zu.

Daneben gibt es die unentgeltliche Beförderung von Schülern zum und vom Unterricht durch oder für den Schulträger im Rahmen des freigestellten Schülerverkehrs - in eigenen Fahrzeugen des Schulträgers oder mit angemieteten Fahrzeugen. Die Schüler erhalten einen Berechtigungsschein ausschließlich zur Benutzung dieser Verkehre. Dem Schulträger entstehen deren volle Kosten; § 45 a gilt nicht für diesen Fall. Das PBefG schränkt den "Freistellungsverkehr" allerdings auf erforderliche Fahrten, die nicht durch den Linienverkehr abgedeckt sind, ein.

Im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs fließen in allen Bundesländern, mit Ausnahme der Stadtstaaten, zweckgebundene Finanzaufweisungen von den Bundesländern an die jeweiligen Schulaufwandsträger (Städte und Gemeinden bzw. Landkreise entsprechend länderspezifischen). Da die Kosten der Schülerbeförderung durch diese Mittel nicht vollständig abgedeckt sind, beteiligen sich auch die Kommunen an der Finanzierung. Dabei schöpfen sie in unterschiedlicher Weise die landesgesetzlich vorgegebenen Rahmen aus, z.B. bei der Festlegung der Mindestentfernung zwischen Wohnung und Schule.

Nur wenige Bundesländer können die entsprechenden Zahlen angeben, da die erforderlichen Linien, Fahrpläne, Beförderungsweisen und zugehörigen Aufwendungen zwischen den Aufgabenträgern des ÖPNV, Schulaufwandsträgern, Schulen und Verkehrsunternehmen vereinbart werden. Angaben zum Gesamtumfang können mit einem vertretbaren Aufwand nicht ermittelt werden. Laut ifo-Institut beliefen sich 1993 die Leistungen auf 2,9 Mrd. DM. Unter dem o.a. Vorbehalt wird geschätzt, dass im Jahr 1997 Kosten der Schülerbeförderung in Höhe von

**2,8 Mrd. DM**

abgedeckt wurden und damit – einschließlich der Mittel nach § 45 a PBefG -insgesamt von der öffentlichen Hand finanzielle Mittel für den Ausbildungsverkehr in Höhe von etwa

**4,8 Mrd. DM**

aufgebracht wurden.

#### ■ **Ausgleichszahlungen gemäß Schwerbehindertengesetz etc.**

Ein weiteres Element der sozialpolitischen Leistungen bilden die Ausgleichszahlungen für die unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter. Gemäß § 59 ff. Schwerbehin-

derengesetz (SchwbG) sind bestimmte Personen berechtigt, unter der Bedingung einer Eigenbeteiligung nach § 66 SchwbG öffentliche Verkehrsmittel unentgeltlich zu nutzen. Die daraus folgenden Fahrgeldausfälle werden gemäß § 59 Abs. 3 SchwbG den Unternehmen erstattet. Von den Einnahmen der Eigenbeteiligung ist dem Bund ein gewisser Anteil (1997 etwa 36%) zu erstatten.

Im Jahr 1997 zahlten die Bundesländer (außer Niedersachsen und dem Saarland) 553 Mio. DM an Ausgleichszahlungen. Einschließlich der Angaben des ifo-Instituts zu den Zahlungen des Bundes (236 Mio. DM) und der Kommunen (insbesondere Berlin, gesamt 123 Mio. DM) ist mit Ausgleichszahlungen für Schwerbehinderte, Sozialhilfeempfänger u.ä. zu rechnen in Höhe von

**0,9 Mrd. DM.**

### ■ Gesamtheit der sozialpolitischen Leistungen

In der Kategorie der sozialpolitischen Leistungen wurden für das Jahr 1997 im Ergebnis schätzungsweise

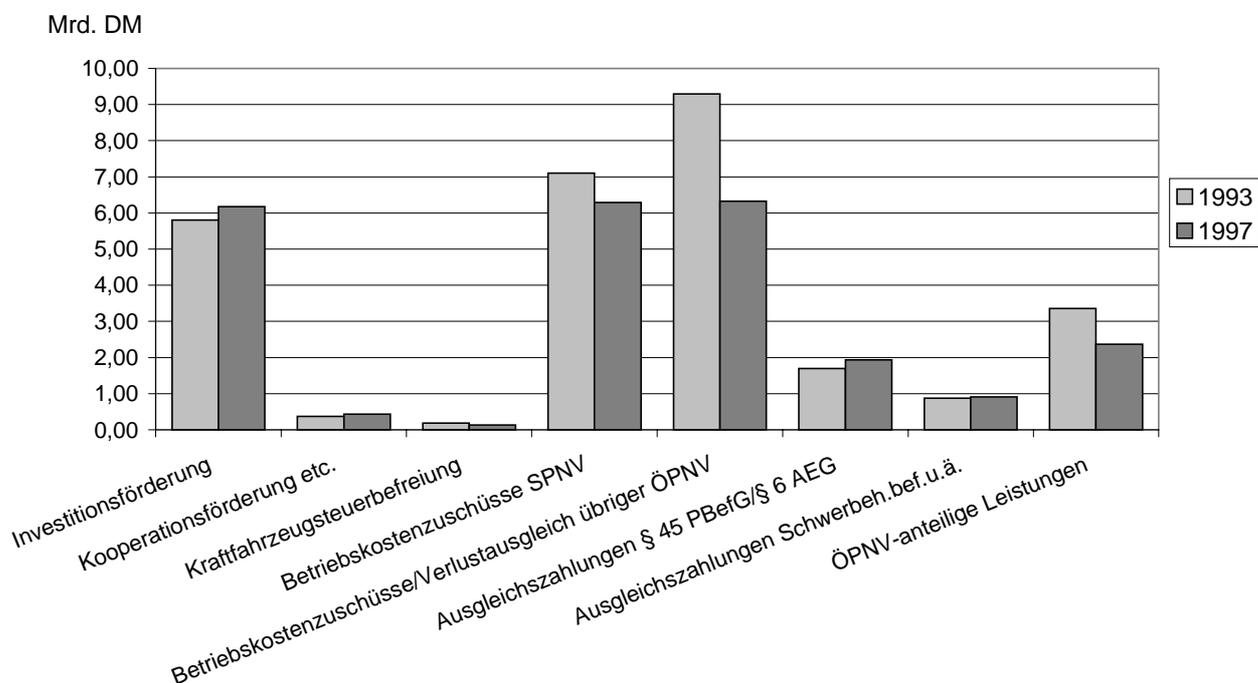
**5,7 Mrd. DM**

gezahlt.

Grundsätzlich könnte auch die einkommenssteuerliche Förderung der Berufspendler via Absetzbarkeit des ÖV-Fahrscheins unter " sozialpolitischen Leistungen" gefasst werden. Die Gegenüberstellung mit der Förderung der Berufspendler, die den Pkw benutzen und die entsprechenden Kosten absetzen, wird an dieser Stelle nicht weiter verfolgt.

### 3.4.5 Die Entwicklung der ÖPNV-Finanzierung in den 90er Jahren

Der Vergleich der Daten des ifo-Instituts von 1993 mit den Daten der Jahre 1997/98 zeigt, dass sich einige Verschiebungen ergeben haben, die in der folgenden Abbildung dargestellt sind. Bei der Steigerung der Investitionsförderung von 5,8 Mrd. DM auf 6,2 Mrd. DM ist allerdings die deutliche Erhöhung der Förderung außerhalb des GVFG von 0,3 Mrd. DM auf 2,7 Mrd. DM, eine Folge des RegG, zu beachten. Der Rückgang der Summe der Betriebskostenzuschüsse und Verlustausgleiche für den übrigen ÖPNV von 9,3 Mrd. DM auf 6,3 Mrd. DM hat seine Ursache vor allem in den neuen Bundesländern.



Quelle: TransTec Darstellung. Daten aus Länderbefragung und ifo-Schnelldienst.

**Abbildung 7: Finanzierungsbeträge 1993 und 1997 im Vergleich**

Insgesamt sind von 1993 auf 1997 die Finanzleistungen – ohne die ÖPNV-anteiligen Leistungen –

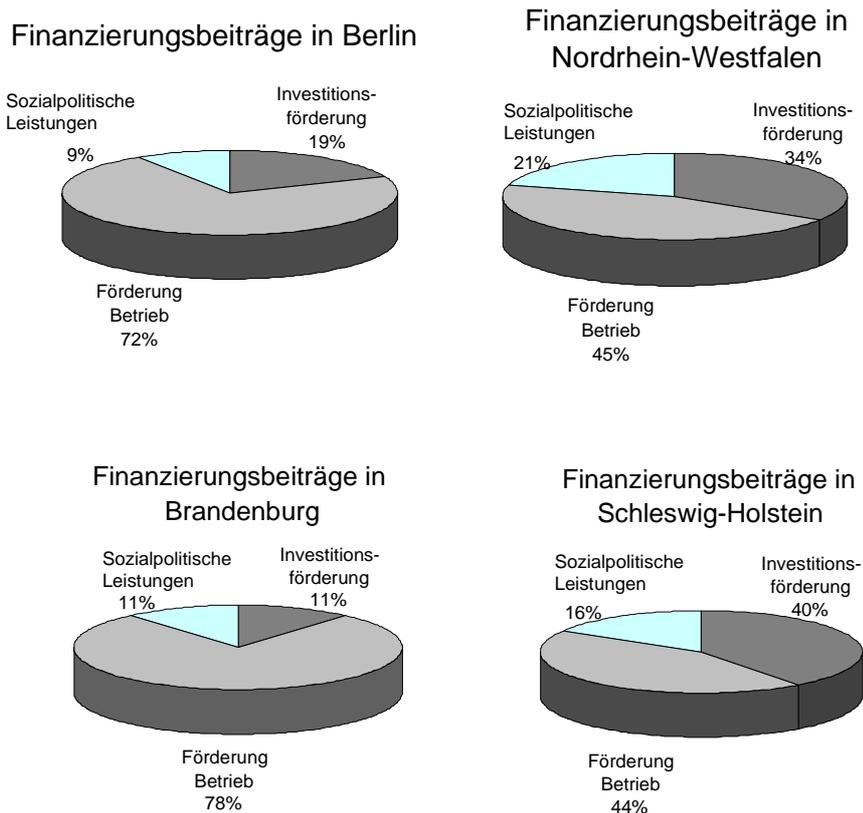
**von 29,0 Mrd. DM auf 25,9 Mrd. DM (ohne Saarland)**

gesunken, allerdings sind sie (ohne GVFG-Investitions-Bundesprogramm)

- ❑ in den alten Bundesländern von 19,8 Mrd. DM auf 19,9 Mrd. DM (ohne Saarland) gestiegen und
- ❑ in den neuen Bundesländern von 9,2 Mrd. DM auf 5,3 Mrd. DM erheblich gesunken.

Hier wird eine Angleichung der spezifischen Finanzleistungen zwischen den alten und den neuen Bundesländern deutlich, die im Jahr 1993 noch geprägt war durch deutlich höhere Förderraten im ÖPNV der neuen Bundesländer in den ersten Jahren sowohl im Bereich der Investitionen (Fahrzeugbeschaffung, Betriebshofbau etc.) als auch bei den Betriebskostenbeihilfen.

Die folgenden Darstellungen zeigen für ausgewählte Bundesländer, wie sich die Förderungsstrukturen in Ballungsräumen und in Flächenländern zum Teil erheblich unterscheiden.

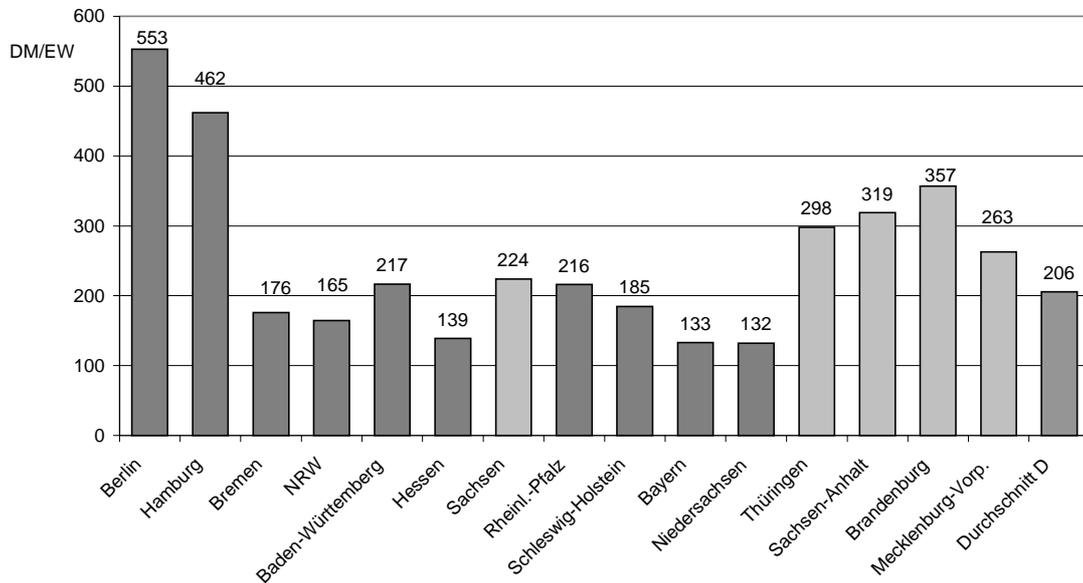


Quelle: TransTec Darstellung. Daten aus Länderbefragung und ifo-Schnelldienst, Stand 1997/98

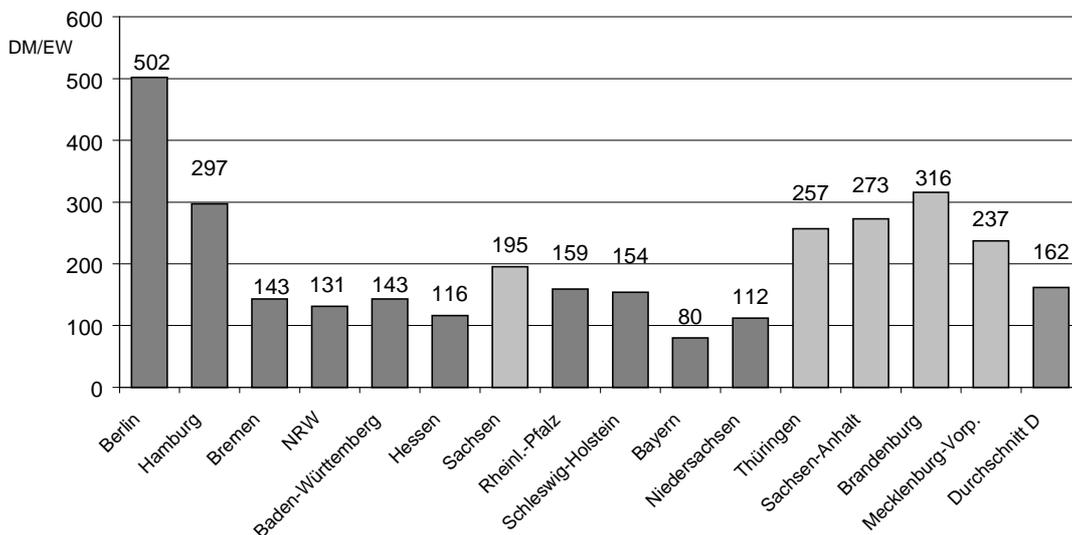
**Abbildung 8: Finanzierungsbeiträge in verschiedenen Bundesländern**

Aufschlussreich ist auch die Gegenüberstellung der Finanzmittel, die insgesamt jährlich pro Einwohner in den einzelnen Bundesländern eingesetzt werden (ohne Angaben des Saarlandes) in Abbildung 8 (a). Die neuen Bundesländer sind durch eine Rasterung hervorgehoben. Eine zweite Grafik (b) zeigt die entsprechenden Verhältnisse ohne die sozialpolitischen Leistungen (Schülerbeförderung, Ausgleichszahlungen gemäß § 45a PBefG und § 62 SchwbG). Die Bundesländer sind in den beiden Abbildungen nach der Einwohnerdichte gereiht (Berlin hat die höchste, Mecklenburg-Vorpommern die geringste Einwohnerdichte).

### Finanzmittel pro Einwohner je Bundesland



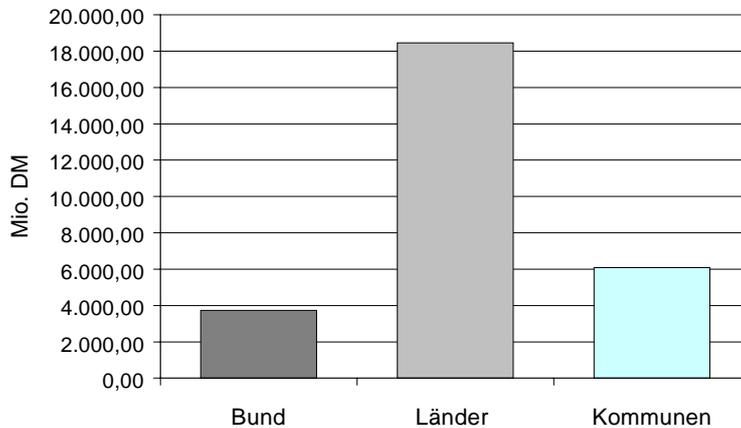
### Finanzmittel pro Einwohner je Bundesland (ohne sozialpolit. Leistungen)



Quelle: TransTec Darstellung. Daten aus Länderbefragung und ifo-Schnelldienst, Stand 1997/98

**Abbildung 9: Eingesetzte Finanzmittel pro Einwohner je Bundesland (a) mit, (b) ohne sozialpolitische Leistungen**

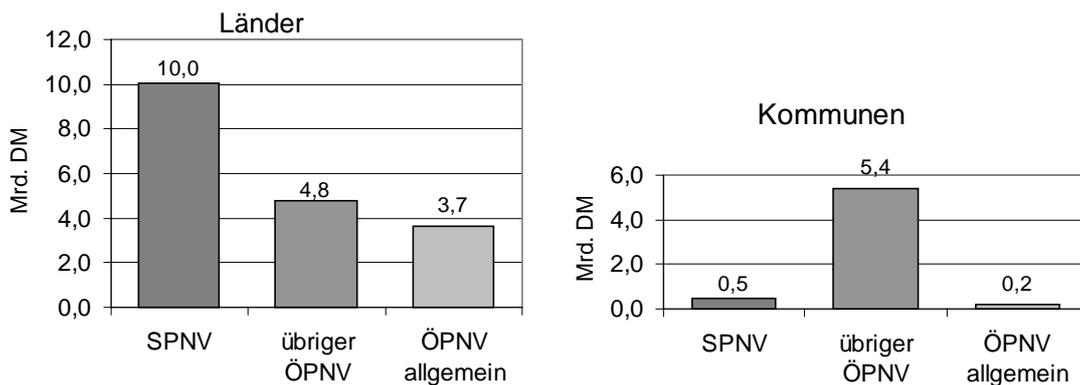
Die Anteile des Bundes, der Länder und der Kommunen an den insgesamt aufgewendeten Finanzierungsmitteln für den ÖPNV sind wie folgt:



Quelle: TransTec Darstellung. Daten aus Länderbefragung und ifo-Schnelldienst, Stand 1997/98.

**Abbildung 10: Finanzierungsbeiträge von Bund, Ländern und Kommunen**

Die folgenden beiden Diagramme zeigen die sehr unterschiedlichen Anteile der Länder und Kommunen an den Finanzierungsbeiträgen im Bereich des SPNV und des übrigen ÖPNV.



Quelle: TransTec Darstellung. Daten aus Länderbefragung und ifo-Schnelldienst, Stand 1997/98.

**Abbildung 11: Finanzierungsbeiträge der Länder und Kommunen im Bereich des SPNV / ÖPNV**

Abschließend gibt die folgende Tabelle einen Überblick über die Finanzmittelverwendung im Jahr 1997 in Zahlen, die auch den vorangehenden grafischen Darstellungen zugrunde liegen.

	Finanzmittelverwendung 1997: Gesamtübersicht*)	(Jahr)	Bund	Länder	Kommunen	alte Bundesländer*	neue Bundesländer	Deutschland*
1.1.1	Infrastrukturförderung SPNV		697	256	0	256	0	953
1.1.2	Infrastrukturförderung übriger ÖPNV		0	933	484	1.206	211	1.416
1.1.3	Fahrzeugförderung SPNV		0	269	0	269	0	269
1.1.4	Fahrzeugförderung übriger ÖPNV		0	434	0	382	52	434
1.1	Investitionsförderung innerhalb des GVFG		697	2.313	484	2.534	262	3.493
1.2.1	Infrastrukturförderung SPNV		0	165	0	38	127	165
1.2.2	Infrastrukturförderung übriger ÖPNV		0	295	0	95	200	295
1.2.3	Fahrzeugförderung SPNV		0	117	0	0	117	117
1.2.4	Fahrzeugförderung übriger ÖPNV		0	218	0	8	210	218
1.2.5	Infrastrukturkosten(unterhalts)zuschüsse SPNV		0	88	0	87	1	88
1.2.6	Infrastrukturkosten(unterhalts)zuschüsse ü.ÖPNV		0	112	0	102	10	112
1.2	Investitionsförderung außerhalb des GVFG		0	2.588	92	1.968	712	2.680
<b>1.</b>	<b>Investitionsförderung</b>		<b>697</b>	<b>4.901</b>	<b>575</b>	<b>4.502</b>	<b>974</b>	<b>6.173</b>
2.1	Betriebskostenzuschüsse SPNV		0	6.289	0	3.911	2.378	6.289
2.2	Betriebskostenzuschüsse übriger ÖPNV		0	1.437	0	1.225	212	1.437
2.3	Kooperationsförderung		0	376	0	368	8	376
2.4	Zuschüsse zu Modellversuchen etc.		0	47	0	34	13	47
2.5	sonstige andere Zweckbindungen (Sonderhilfen)		0	9	0	8	1	9
2.6	Fördermittel mit der allg. Zweckbindung Nahverkehr		0	230	0	197	33	230
2.7	Steuererleichterungen, davon		429	556	0	801	185	985
	Umsatzsteuerermäßigung		429	421	0	692	158	850
	Kraftfahrzeugsteuerbefreiung		0	135	0	108	27	135
2.8	Defizitausgleich für ÖPNV-Betriebe		0	0	4.663	4.065	598	4.663
<b>2.</b>	<b>Förderung Betrieb</b>		<b>429</b>	<b>8.942</b>	<b>4.663</b>	<b>10.607</b>	<b>3.427</b>	<b>14.034</b>
3.1.1	Ausgleichszahlungen § 45 PBefG/§ 6 AEG		0	1.931	0	1.628	303	1.931
3.1.2	Kosten der Schülerbef. i. freig. Schülerverkehr		0	2.127	720	2.468	379	2.847
3.1	Ausbildungsverkehr		0	4.058	720	4.096	682	4.778
3.2	Ausgleichszahlungen Schwerbeh.bef.		236	553	123	724	189	913
<b>3.</b>	<b>Sozialpolitische Leistungen</b>		<b>236</b>	<b>4.612</b>	<b>843</b>	<b>4.821</b>	<b>870</b>	<b>5.691</b>
<b>4.</b>	<b>ÖPNV-anteilige Leistungen</b>		<b>2.373</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1.826</b>	<b>483</b>	<b>2.373</b>
	<b>Gesamtbetrag</b>		<b>3.735</b>	<b>18.455</b>	<b>6.082</b>	<b>21.756</b>	<b>5.755</b>	<b>28.271</b>

\*) ohne Saarland

Quelle: TransTec Darstellung. Daten aus Länderbefragung und ifo-Schnelldienst.

**Tabelle 1: Gesamtübersicht Finanzmittelverwendung**

### 3.5 Entwicklungstrends

Insgesamt lassen zunächst weder die ökonomische Situation in der Bundesrepublik Deutschland noch der artikulierten politische Wille darauf schließen, dass die Finanzierung des ÖPNV durch die öffentliche Hand in etwa dem bisherigen Umfang gefährdet wäre.

Anders sieht dies aus, wenn man die Aussagen und tatsächlichen Entwicklungen zu den einzelnen Finanzierungsinstrumenten betrachtet. Gerade auch die im Rahmen dieses Vorhabens dargestellten Zweifel und Kritiken an der Effektivität der vorhandenen Finanzierungsinstrumente sowie die Mängel betreffend die Übersichtlichkeit und Handhabbarkeit haben sowohl in der Fachwelt als auch auf allen Ebenen der Politik (EU, Bund, Länder und Kommunen) sowie in der Öffentlichkeit zu Diskussionen und Forderungen nach deutlichen Veränderungen geführt.

Als Hauptproblem werden dabei vielfach die Schwierigkeiten gesehen, für durchaus befürwortete oder akzeptierte Kürzungen oder Einschränkungen bei einzelnen Finanzierungsinstrumenten entsprechende Äquivalente zu schaffen, insbesondere dann, wenn die verschiedenen Instrumente in unterschiedliche Zuständigkeitsbereiche fallen oder auch unterschiedliche Nutznießer haben. Schließlich betreffen die vielfältigen Instrumente in unterschiedlicher Konstellation den Bund, die Bundesländer, die EU, kommunale Aufgabenträger, Verkehrsverbünde, einzelne Kommunen, staatliche, kommunale und private Verkehrsunternehmen etc. und damit deren Verbände usw., was den Abstimmungsprozess insbesondere bei angestrebten neuen gesetzlichen Regelungen sehr schwierig macht.

Ausgewählte Aspekte der erkennbaren Entwicklungstendenzen werden nachfolgend skizziert:

- Das GVFG ist bereits dadurch erheblich verändert worden, dass frühere Finanzierungsbereiche nunmehr unter das RegG fallen. Angesichts der Vorgaben der EU zum Wettbewerb im ÖPNV wird die unternehmensbezogene Förderung von Betriebshöfen, Fahrzeugen und Ausrüstungen nicht mehr zulässig sein und folglich entfallen; damit wird sich das Gesetz voraussichtlich auf die Förderung von wettbewerbsneutraler Infrastruktur wie Schienenfahrwege beschränken.

- ❑ Die Bundesländer haben einen Anspruch auf die Finanzmittel nach dem Regionalisierungsgesetz; die Zuweisungen des Bundes werden entsprechend dem RegG angepasst und sind damit für die Länder kalkulierbar.
- ❑ Die derzeitige Regierungskoalition hat in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart, dass die Finanzmittel nach dem RegG und dem GVFG für Nahverkehrsinvestitionen in vollem Umfang erhalten bleiben.
- ❑ Betreffend den effektivsten Einsatz der Regionalisierungsmittel - sowie ggf. zusätzlicher freiwilliger Mittel der Bundesländer und Kommunen für die Bestellungen im Bereich des SPNV - oder auch die Verwendung eines Teils der Regionalisierungsmittel für den übrigen ÖPNV - sind die sehr unterschiedlichen strategischen Zieldiskussionen bezogen auf Ballungsräume einerseits und die Fläche andererseits hervorzuheben. Die von der DB AG angestrebte Neuordnung im Bereich des von ihr betriebenen Regionalverkehrs einschließlich der betreffenden Infrastruktur könnte zu völlig neuen lokalen bzw. regionalen Organisations- und Finanzierungsstrukturen führen.
- ❑ Betriebskostenbeihilfen unter Verwendung von Landesmitteln (i.d.R. gemäß Landes-ÖPNV-Gesetz) mit oder ohne Nachweis der (detaillierten) Zweckbindung insbesondere in den neuen Bundesländern sind in den letzten Jahren zunehmend verringert worden. Die Finanzlage der Länder und Kommunen lässt befürchten, dass deren freiwillige Beiträge weiter zurückgefahren werden.
- ❑ Die Reduzierung der Ausgleichszahlungen gemäß § 45 a PBefG ist seit längerer Zeit in der Diskussion, insbesondere die Methoden der Errechnung der Bemessungsgrundlagen (mittlere Reiseweite, Sollkostensätze, "Verbundzuschlag" etc.). Hinzu kommt die Frage der Konformität mit dem Wettbewerbsrecht, insofern ein Verkehrsunternehmen mit hohen Einnahmen aufgrund § 45 a PBefG gegenüber anderen Wettbewerbern einen strukturellen Biervorteil haben könnte.
- ❑ Auch die von den Schulaufwandsträgern zu leistenden Zahlungen ("Schulwegkostenfreiheit") sind in den letzten Jahren vielerorts dadurch reduziert worden, dass die Bemessungsgrundlagen der Bundesländer verändert und die zuständigen Kommunen ihre Möglichkeiten der Interpretation ausgeschöpft haben (Mindestentfernung Elternhaus - Schule, Schultyp, Altersgruppe etc.). Dieser Trend könnte sich fortsetzen.

- Der bisher im Rahmen der Bildung von Verkehrsverbänden praktizierte Ausgleich von Durchtarifizierungsverlusten durch Aufgabenträger und / oder Bundesländer, der Verbundzuschlag gemäß § 45 a PBefG sowie sonstige Zuschüsse, die die Verbundbildung und insbesondere eine einheitlichen Tarifstruktur befördern sollten, werden in dem Maße in Frage gestellt, wie die Gestaltung des ÖPNV in Verkehrsverbänden zum "Normalfall" wird.
- Kapitalerhöhungen / Gesellschaftereinlagen bzw. Verlustausgleich bei kommunalen Unternehmen durch kommunale Eigner, steuerbegünstigter "Querverbund" mit kommunalen Verbundunternehmen sowie Zuschüsse / Ausgleichszahlungen der Aufgabenträger / Besteller ohne vorherige Ermittlung der "geringsten Kosten für die Allgemeinheit" im Wettbewerb (§ 13 a PBefG) werden absehbar nicht mehr praktiziert werden können.
- Die Förderung positiver Rahmenbedingungen für den ÖPNV (Beschleunigungsmaßnahmen etc.), unter Verwendung von Mitteln nach dem GVFG und auch freiwilliger Landes- und kommunaler Mittel, ist vielerorts, teilweise mit steigender Tendenz zu beobachten, ebenso betreffend den Bau von ZOBs und Haltestellen. Bei dem Ausbau letzterer werden ebenso wie bei dem von Bahnhöfen zunehmend Finanzierungsbeiträge durch dritte Nutzer herangezogen (Haltestelle als Werbeträger, Läden in Bahnhöfen etc.).
- Die Wiedereinführung der ehemaligen Gasöl-Betriebsbeihilfe wurde zwar jahrelang von den Betreibern gefordert, ist jedoch derzeit nicht in Sicht. Der verminderte Umsatzsteuersatz bei ÖPNV/SPNV wirft in Verbundräumen Abgrenzungsprobleme auf. Die Kraftfahrzeugsteuerbefreiung für im ÖPNV eingesetzte Fahrzeuge ist bisher nicht in Frage gestellt. Die verminderte Ökosteuer ist vor kurzem erst eingeführt worden. Insgesamt sind derzeit keine markanten Bestrebungen zu steuerlichen Änderungen erkennbar.
- Insgesamt rückt im Zusammenhang der Regionalisierung und Bildung von Verkehrsverbänden das Ziel "Finanzierung des ÖPNV aus einer Hand" einen Schritt näher.

## 4. KONZEPTIONEN UND POTENZIALE

Als "Konzeptionen" werden nachfolgend zunächst unterschiedliche Ansätze und Praktiken, aber auch in der öffentlichen (Fach-)Diskussion befindliche Anforderungen und Vorhaben dargestellt:

- ❑ unterschiedliche Konzeptionen bzw. Ansätze der deutschen Bundesländer,
- ❑ praktizierte und in der Entwicklung befindliche Finanzierungsmodelle und -elemente ausgewählter Vergleichsstaaten in Europa und
- ❑ sonstige in Deutschland bereits formulierte Anforderungen und Modellansätze einer möglichen zukünftigen ÖPNV-Finanzierung.

### 4.1 Konzeptionen der deutschen Bundesländer

Im Rahmen der bundesweit geltenden gesetzlichen Regelungen zur Finanzierung des ÖPNV (RegG, PBefG etc.) sind in den einzelnen Bundesländern, gerade auch im Zusammenhang der in den letzten Jahren in Kraft getretenen Landes-ÖPNV-Gesetze, verschiedene Strategien bzw. "Modelle" der Finanzierung entwickelt und umgesetzt worden. Da die gesetzlichen Grundlagen und die derzeitige Praxis der Finanzierung des ÖPNV der einzelnen Bundesländer teilweise sehr unterschiedliche Akzentsetzungen bzw. Finanzierungselemente aufweisen, seien diese Unterschiede kurz dargestellt.

Der anhaltende Entwicklungsprozess dokumentiert sich einerseits z.B. in den Zielstellungen des ÖPNV-Gesetzes des Landes Hessen, das hervorhebt, dass aufgrund dieses Gesetzes "... die Finanzierung neu zu ordnen ..." sei, aber auch in den nachträglichen und noch absehbaren Änderungen mehrerer ÖPNV-Gesetze.

#### 4.1.1 Allgemeines

##### ■ Zuständigkeiten

Einzelne der ÖPNV-Gesetze der Länder weisen ausdrücklich darauf hin, dass der ÖPNV seine Aufwendungen soweit als möglich selbst erwirtschaften soll (z.B. RP, SH)<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Die Abkürzungen im folgenden Kapitel beziehen sich auf das jeweilige Landes-ÖPNV-Gesetz: BB Brandenburg, BE Berlin, BW Baden-Württemberg, BY Bayern, HB Hansestadt Bremen, HE Hessen, HH Hansestadt Hamburg, MV

Außerdem wird auf die grundsätzliche Zuständigkeit der (kommunalen) Aufgabenträger verwiesen (z.B. RP, SH, ST, SH). Die ÖPNV-Gesetze der Stadtstaaten Berlin und Bremen benennen insbesondere die kommunale Zuständigkeit für Betriebskostenzuschüsse und gegebenenfalls handelsrechtliche Einlagen sowie Ausgleich von Kostendeckungsfehlbeträgen als Gesellschafter (z.B. BE, HB) bzw. Aufgabenträger (z.B. SL).

Der SPNV wird - wie dargestellt - im wesentlichen über die Regionalisierungsmittel durch die Bundesländer finanziert. Einzelne Bundesländer haben diese Aufgabe auf Landesnahverkehrsgesellschaften oder auch Zusammenschlüsse von kommunalen Aufgabenträgern, i.d.R. in Form von Verbundgesellschaften übertragen.

Die regionale bzw. kommunale Zuständigkeit wird in einzelnen Bundesländern (z.B. HE) zusätzlich dadurch gestärkt, dass Verbünde auch für regionale Buslinien zuständig sind und andererseits lokale Regie- bzw. Managementorganisationen eingerichtet bzw. gefördert werden.

#### ■ **Zusätzliche Finanzhilfen der Bundesländer**

Allerdings erhalten die (kommunalen) Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen nur in einzelnen Bundesländern und in unterschiedlicher Weise - über die Förderung des SPNV hinaus - Landes-Finanzhilfen für den übrigen ÖPNV, wobei sie nicht immer bzw. nur bedingt über diese Mittel frei verfügen können; meist sind die Gegenstände der Förderung im Gesetz benannt, z.B.:

- Abgeltung von Betriebskosten bzw. gemeinwirtschaftlich erbrachter Leistungen eines (flächendeckenden) ÖPNV-Angebots sowie zur Aufrechterhaltung sozialverträglicher Tarife (z.B. BY, BB, HE, NW, TH) oder sogar speziell von alternativen Bedienungsformen (z.B. RP),
- Verbesserung der Wirtschaftlichkeit einschließlich der Organisation im ÖPNV (z.B. SAL),
- Abdeckung der Verwaltungskosten der Aufgabenträger (z.B. NI) oder Finanzierung der Landesverkehrsgesellschaft (z.B. SH),
- Aufstellung von Nahverkehrsplänen (z.B. SL, RP, SH),
- Durchführung von Verkehrsmodellen (z.B. RP)

- Erprobung neuer Verkehrstechniken und -systeme (z.B. RP)
- Förderung von Verkehrskooperationen (z.B. BY, BB, HE, NW, RP, TH).

Einzelne Bundesländer vergeben zusätzliche Landesmittel - über RegG und GVFG hinaus -, z.B. über Finanzausgleichsgesetz (z.B. HE, MV, NW, ST, SH).

Die Finanzhilfen der Bundesländer werden überwiegend nach Maßgabe des jeweiligen Landeshaushalts ausgereicht (z.B. BY, BE, BW, MV, NW, ST, SL, SH, TH); es besteht also kein kalkulierbarer Anspruch. Nur in einzelnen Bundesländern ist der jährliche Gesamtbetrag der ergänzenden Landesmittel - z.B. auf einen festen Prozentanteil der Summe der Bundesfinanzhilfen (NW) - festgelegt. In NW erhalten die kommunalen Aufgabenträger jeweils außerdem eine jährliche Pauschale in Höhe von einer Million DM als allgemeine Förderung der Planung, Organisation und Ausgestaltung des ÖPNV.

### ■ Zweckbindung

Zweckgebundene Mittel des Bundes, insbesondere nach dem RegG und dem GVFG, werden in einzelnen Bundesländern nur im Rahmen der Zweckbestimmungen an die Zuwendungsempfänger (z.B. Zweckverbände) weitergeleitet (z.B. NW, HE, RP). Die Regionalisierungsmittel sind i. d. R. zweckgebunden für den ÖPNV (z.B. MV, RP, ST, SL, SH, TH) bzw. vorrangig für den SPNV (z.B. SH) zu verwenden - bzw. zur Erhaltung des Schienennetzes und des Leistungsangebots sowie zum Bau neuer und zur Reaktivierung stillgelegter Schienenstrecken (z.B. BW).

Die zweckgebundene Verwendung ist in der Regel nachzuweisen (z.B. NI, TH).

### ■ Verwendung der Regionalisierungsmittel

Einzelne Bundesländer setzen die Mittel nach § 8 Abs.2 des RegG auch anteilig zur Finanzierung des übrigen ÖPNV - Investitionen und Betriebskosten oder auch Erstellung der Nahverkehrspläne etc. - (z.B. HB, MV, NI, RP, ST, SL, SH, TH) und zur Kooperationsförderung (z.B. HB, NI, ST, SL) ein.

Dies ist zum Teil an Kriterien gebunden wie vorliegende (abgestimmte) Nahverkehrspläne (z.B. HE, NI, ST, SL) und Investitionsprogramme (z.B. HE, SL) der Aufgabenträger sowie die Mitgliedschaft in einem Verbund (z.B. HE).

#### **4.1.2 Förderung der Investitionen**

Die Infrastruktur wird - wie dargestellt - in erheblichem Maße aufgrund des GVFG, im Bereich des SPNV vor allem auch des RegG finanziert.

##### **■ Regionalisierungsmittel**

Die Mittel gemäß § 8 Abs.2 des RegG sind in den meisten Bundesländern vorrangig für Investitionen im SPNV zu verwenden (z.B. BB, BW, NW). Nur in einzelnen Bundesländern sind die Mittel gemäß § 8 Abs.2 des RegG auch zu einem Anteil für Investitionen im übrigen ÖPNV zu verwenden (z.B. BB) oder allgemein für ÖPNV-Anlagen und -Fahrzeuge (z.B. HB; SH, TH).

##### **■ Zusätzliche Landesmittel**

Die zusätzlichen Landesmittel - über GVFG hinaus - sind in einzelnen Bundesländern dezidiert bestimmt für

- Investitionen im SPNV (Schienenverkehrsnetze) bzw. Infrastruktur des ÖPNV (z.B. NW),
- Beschaffung von Schienenfahrzeugen inkl. S-Bahn (z.B. B, NW) bzw. Beschaffung oder Abgeltung der Vorhaltekosten von Fahrzeugen im Sinne des GVFG (z.B. NW),
- Investitionen der Infrastruktur und Beschaffung von Fahrzeugen im übrigen ÖPNV (z.B. BY, BB, BE, HE, NW, RP, SL, TH),
- technische Verbesserungen (z.B. BE).

NRW gewährt den Aufgabenträgern aus einem festen Anteil der Mittel gemäß § 8 Abs.2 des RegG Zuwendungen auf der Grundlage der Vorhaltekosten für Fahrzeuge im Sinne des GVFG auf der Basis von Sollkostensätzen sowie kapazitäts- und leistungsbezogenen Parametern.

#### **4.1.3 Förderung des Betriebs**

##### **■ Regionalisierungsmittel**

Die Mittel gemäß § 8 Abs.2 des RegG sind nach den ÖPNV-Gesetzen vollständig oder zu einem Anteil (letzteres z.B. in NW, ST, TH) - über die Investitionen hinaus (s.o.) - für die Verbesserung des Verkehrsangebotes im SPNV bestimmt.

Nur in einzelnen Bundesländern dürfen die durch Rationalisierungsmaßnahmen im SPNV frei werdenden Mittel auch in anderer Weise für den ÖPNV verwendet werden (z.B. NI).

Finanzhilfen zu den Betriebskosten des SPNV werden in einzelnen Bundesländern unter der Bedingung gewährt, dass sie einem Ausgleich der ausgewiesenen Defizite (z.B. HB) bzw. Kostendeckungsfehlbeträge aus gemeinwirtschaftlichen Leistungen dienen (z.B. NI).

### ■ **Zusätzliche Landesmittel**

Die ÖPNV-Gesetze einzelner Bundesländer weisen besonders aus, dass den Aufgabenträgern des übrigen ÖPNV ein Betrag zur Finanzierung des Betriebs bzw. zum Ausgleich von Kostendeckungsfehlbeträgen (z.B. M-V) / Betriebskostendefizite (z.B. TH) / Fehlbeträgen bei der Abdeckung gemeinwirtschaftlicher Lasten (z.B. BB) zur Verfügung gestellt wird. Dies wird zum Teil an Kriterien - z.B. Nahverkehrsplan (z.B. BB) geknüpft.

In Thüringen soll durch Finanzhilfen des Landes ein bestimmter Anteil, nämlich mindestens 30 % und höchstens 50 % der landesweiten Betriebskostendefizite unter Beachtung der Gleichbehandlung der Unternehmen ausgeglichen werden.

In einzelnen Bundesländern können Mittel neben den Zuweisungen nach § 8 Abs. 1 RegG nur eingeschränkt für Verkehrsleistungen im SPNV eingesetzt werden, nämlich nur bei deutlichen Leistungsverbesserungen, der Wiederinbetriebnahme stillgelegter oder neuer Schienenstrecken von besonderer verkehrlicher Bedeutung, deren Bau beschlossen wird. (z.B. SL).

Einzelne Bundesländer benennen auch spezielle Förderziele wie "Errichtung von Taktverkehren" (z.B. ST), "Information und Marketing" (z.B. ST).

#### **4.1.4 Kooperations-/Verbundförderung**

Einzelne Bundesländer gewähren Zuwendungen speziell zur Abdeckung verbundbedingter Belastungen an Verkehrs- und Tarifverbünde (z.B. B-W, BB, ST) bzw. zur Förderung von Verkehrskooperationen (z.B. BY, BB, HE, NW, RP, TH). Besonders erwähnt ist in einzelnen Bundesländern, dass Aufgabenträger oder Verkehrsunterneh-

men Unterstützung bei der Einführung eines einheitlichen Tarifsystems in Verkehrsoperationen erhalten können (z.B. BW, HB).

Hessen vergibt an die Verkehrsverbünde Zuwendungen zur Abdeckung ihrer Regiekosten und zur Kooperationsförderung, aber auch zum Einkauf zusätzlicher Verkehrsleistungen und als Infrastrukturkostenhilfe.

#### **4.1.5 Unterschiede zwischen Verdichtungsräumen und ländlichem Raum**

In den meisten kreisfreien, z. T. auch in größeren kreisangehörigen Städten der Bundesrepublik Deutschland, wird der übrige ÖPNV (U-Bahn, Tram, Stadtbus) durch kommunale Verkehrsunternehmen betrieben. Letztere werden meist als kommunale Eigenbetriebe oder als Kapitalgesellschaften, die zu 100% durch die öffentliche Hand<sup>24</sup> kontrolliert sind, häufig im Rahmen von Stadtwerken, geführt. Meist haben diese Verkehrsbetriebe bisher quasi das Bedienungsmonopol für die betreffende kommunale Gebietskörperschaft, in Ballungsräumen zunehmend im Rahmen von Verkehrsverbünden. Ein erheblicher Anteil der Finanzierung wird in diesen Bereichen durch die betreffenden Kommunen in Form von Gesellschaftereinlagen, kommunalem Querverbund etc. getragen.

In den Landkreisen wird der Stadt- und Regionalbusverkehr in den alten Bundesländern durch größere regionale Busgesellschaften, die ehemals aus Bahn- und Postbus hervorgegangen sind, sowie durch zahlreiche private Busunternehmen betrieben. In der Mehrheit der Landkreise der neuen Bundesländer wird der übrige ÖPNV bisher überwiegend durch kommunale Verkehrsgesellschaften betrieben, für die die Finanzierung durch die betreffenden Kommunen in Form von Gesellschaftereinlagen oder Zuschüsse, seltener in der Form des kommunalen Querverbundes stattfindet.

Angebots- und Nachfrageniveau und -struktur sind - vor allem in Abhängigkeit von der Bevölkerungsdichte bzw. Siedlungsstruktur - sehr unterschiedlich.

In der Fläche spielt die Finanzierung über die Ausgleichszahlungen für die Rabattierung der Schülerfahrkarten und die Erstattung der Fahrausweise der Schüler (Schulwegkostenfreiheit) zudem eine erhebliche Rolle.

---

<sup>24</sup> Über den "Werkssenat", Aufsichtsrat o.ä. der durch Abgeordnete oder höhere Verwaltungsbeamte besetzt ist.

Dieser Aspekt schlägt sich bisher bei der Entwicklung von Organisations- und Finanzierungskonzepten kaum nieder. Ein Ansatz ist, bei der Kooperationsförderung - über die Vereinheitlichung von Fahrplanangebot, Tarif und Marketing/Vertrieb im Rahmen von Verbänden hinaus - in der Fläche auch eine engere betriebliche Kooperation der Verkehrsunternehmen, z.B. in Form lokaler Managementgesellschaften, mit integrierter Umlaufplanung etc., zu fördern und damit die Effizienz der eingesetzten Finanzmittel deutlich zu erhöhen.

#### **4.1.6 Umweltpolitische Aspekte / Vorgaben**

Umweltpolitische Vorgaben werden in den ÖPNV-Gesetzen der Bundesländer i. d. R. nur in Form allgemeiner Ziele formuliert, wie z.B. in Schleswig-Holstein: "Die Aufgabenträger haben aus verkehrlichen, wirtschaftlichen, regionalplanerischen und ökologischen Gründen zusammenzuarbeiten."... Der Landesweite Nahverkehrsplan (LNVP) und die Regionalen Nahverkehrspläne (RNVP) müssen "den Erfordernissen und Zielen der Raumordnung und der Landesplanung sowie des Umwelt- und Naturschutzes entsprechen." "Der ÖPNV (...) soll der Herstellung und Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen im gesamten Land sowie der Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur, des Umweltschutzes und der Verkehrssicherheit dienen. Er soll so gestaltet werden, dass er eine attraktive und umweltverträgliche Alternative zum MIV darstellt." (ST, ähnlich in BY, BE, BB, HB, HE, MP, NW, RP, SL, SH, ST). Angestrebt wird z.B. "die Verbesserung der Umweltqualität und damit der Lebensbedingungen für die Menschen, insbesondere durch Minderung von Verkehrsemissionen, sowie den Schutz von Natur und Kulturlandschaft" (ST). "Öffentlicher Personennahverkehr soll im gesamten Landesgebiet im Rahmen eines integrierten Gesamtverkehrssystems als eine vollwertige Alternative zum MIV zur Verfügung stehen. Er soll dazu beitragen, dass die Mobilität der Bevölkerung gewährleistet, die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Baden-Württemberg gesichert und verbessert sowie den Belangen des Umweltschutzes, der Energieeinsparung und der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs Rechnung getragen wird." (BW) "Ziel ist, ( ... ) die Umweltqualität und die Lebensbedingungen der Menschen durch eine deutliche Verringerung der Verkehrsimmissionen zu verbessern." (HE)

In Baden-Württemberg wird das Verkehrsministerium ermächtigt, Rechtsverordnungen zu erlassen, die "die Anforderungen an Bau, Ausrüstung und Betriebsweise der Ei-

senbahnen nach den Erfordernissen der Sicherheit und des Umweltschutzes nach den neuesten Erkenntnissen der Technik und nach den internationalen Abmachungen einheitlich regeln (.. und..) dem Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes dienen; dabei können Emissionsgrenzwerte unter Berücksichtigung der technischen Entwicklung auch für einen Zeitpunkt nach Inkrafttreten der Rechtsverordnung festgestellt werden."

Lediglich im ÖPNV-Gesetz für Sachsen-Anhalt wird in den Paragraphen, die die Finanzierung des ÖPNV betreffen, auf die angestrebte "qualitative Verbesserung des ÖPNV im Sinne einer für die Fahrgäste attraktiven, ökologischen Alternative zum motorisierten Individualverkehr" verwiesen, allerdings auch hier nur in einer allgemein gehaltenen Formulierung.

#### **4.1.7 Resumée**

Insgesamt bestätigt sich der Eindruck, dass die Fördermittel wie früher eher nach den kameralistischen Grundsätzen des angemeldeten Bedarfs verteilt werden und nicht nach den ökonomischen Kriterien der Effizienzsteigerung<sup>25</sup>. Entsprechend sind auch die Instrumente zur Kontrolle der Verwendung der Finanzhilfen rar<sup>26</sup>.

Die ÖPNV-Gesetze der Bundesländer haben zu einer wichtigen Veränderung der Förderkulisse geführt. Zwar erschließen sie nur im begrenzten Umfang neue Finanzquellen aus den Eigenmitteln der Länder, sie strukturieren jedoch den Mittelabfluss auf die kommunalen Aufgabenträger durch Fördertatbestände und Verteilungsregeln.

Das Forderung der Kosteneffizienz und das Anerkenntnis der Notwendigkeit einer öffentlichen Förderung des ÖPNV stehen in einem Spannungsverhältnis. Es ist aufgehoben, wo der ÖPNV eigenwirtschaftlich durchgeführt wird, und es erscheint bei gemeinwirtschaftlichen Verkehren konzeptionell befriedigend ausbalanciert, wo dem Prinzip der geringsten Kosten Rechnung getragen wird. Allerdings sind die geltenden gesetzlichen Regelungen zur Aufgaben- und Ablaufstruktur bei der Konzessionierung von Verkehrsleistungen als gegenläufige Strömungen zu werten, und auch in der bestehenden Fördersystematik liegen kontraproduktive Tendenzen. Die stärkste Motivation zur Kostenminimierung und Effizienzsteigerung ist dann gegeben, wenn das

---

<sup>25</sup> Vgl. auch Berschin/Hickmann, Internationales Verkehrswesen 1998, 600 <605>

<sup>26</sup> Vgl. § 9 Abs. 5 HessÖPNVG; § 7 Abs. 9 NdsNVG; § 13 ThÖPNVG.

Verkehrsunternehmen die Kosten selbst erwirtschaften muss. Geht man davon aus, dass eigenwirtschaftliche Verkehrsleistungen im ÖPNV nicht die Regel sind (auch wenn sie bisher überwiegend so behandelt wurden), wird man in Übertragung dieses Gedankens auf gemeinwirtschaftliche Verkehre folgern können, dass die Motivation zur Ausschöpfung des Prinzips der geringsten Kosten dort gegeben ist, wo der Besteller die Leistungen aus eigenen Mitteln bezahlen muss. Sie sinkt mit dem Umfang der Komplementärfinanzierung aus fremden Mitteln und schwindet zusätzlich in dem Maße, wie der Aufgabenträger diese Mittel an Dritte lediglich durchzureichen hat - oder diese sogar an ihm vorbei direkt den Verkehrsunternehmen zukommen.

Die Regionalisierungsmittel konzentrieren sich zu maßgeblichen Anteilen auf den schienengebundenen ÖPNV. Da der SPNV zwar von den Ländern oder den Verkehrsverbänden als Aufgabenträger bestellt, aber im wesentlichen aus Bundesmitteln bezahlt wird, müssen die Träger des SPNV die Finanzierung der bestellten gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen nicht aus Mitteln aufbringen, die sie selbst erwirtschaften. Die Bundesmittel sind darauf orientiert, ein bestehendes Niveau an Verkehrsleistungen unter Einschluss des hergebrachten Zuschussniveaus zu konservieren. Sie wirken daher gegenüber den Ländern nicht motivierend, auf Kosteneinsparung gegenüber den Verkehrsunternehmen zu dringen. Allerdings stellen die klar limitierten Ansätze der dafür zur Verfügung gestellten Regionalisierungsmittel des Bundes zumindest einen Anreiz dar, das Prinzip der „geringsten Kosten“ im Hinblick auf das verfügbare Finanzvolumen umzusetzen. Darüber hinaus kann der Übergang der Bestellerfunktion für den Nahverkehr auf Institutionen, die nicht Eigentümer der Bahn AG sind, Ansätze für einen Wettbewerb unterschiedlicher Anbieter bewirken. Der Erfolg kostenminimierender Strategien hängt damit im wesentlichen davon ab, inwieweit es gelingt, die Kostenkalkulationen der Schienenverkehrsunternehmen transparent zu machen. Die gesetzlichen Regelungen in den einzelnen ÖPNV-Gesetzen enthalten sich dazu allerdings jeder Aussage. Daher hängt es im hohen Maße von den Aufgabenträgern des SPNV selbst ab, wie das Prinzip der geringsten Kosten implementiert wird.

Die Finanzierung des ÖSPV gegenüber den kommunalen Aufgabenträgern ist komplizierter. Zu den durchgereichten Bundesmitteln treten Mittel der Länder. Sie sind auch vor dem Hintergrund unterschiedlich ausgeprägter Finanzgarantien in den jeweiligen Landesverfassungen zugunsten der Kommunen zu sehen. Das Verhältnis der Länder

gegenüber den kommunalen Aufgabenträgern wird dabei durch zwei augenscheinlich gegenläufige Aussagen zur Finanzierung geprägt. Zum einen wird die Finanzverantwortlichkeit grundsätzlich in die Hände der kommunalen Aufgabenträger gelegt, die den ÖPNV als Aufgabe der freiwilligen Selbstverwaltung im Rahmen ihrer eigenen Leistungsfähigkeit zu betreiben haben. Zum anderen tritt das Land durch die gesetzliche Fixierung vielfältiger Fördertatbestände als Förderer des ÖSPV auf. Auch hierin zeigt sich das grundsätzliche Spannungsverhältnis zwischen der Forderung nach Kosten- und Leistungseffizienz und dem Anerkenntnis, dass sich ein ÖPNV nicht mit marktkonformen Mitteln allein organisieren lässt und zumindest für eine beträchtliche Übergangszeit öffentlicher Förderung bedarf.

Soweit sich in den Regelungen zur finanziellen Förderung des ÖSPV überhaupt ein Systemansatz heraus destillieren lässt, betrifft er den Unterschied zwischen einer finanziellen Förderung von Infrastruktur- und Systemvoraussetzungen und der Übernahme von Betriebsdefiziten. Unter dem Gesichtspunkt der Motivation zur Kosteneffizienz erscheinen zweckgebundene staatliche Zuwendungen an die kommunalen Aufgabenträger für die bauliche und technische Infrastruktur, die organisatorischen und technischen Netzwerke des ÖPNV insoweit vertretbar, als sie auf die allgemeine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des ÖPNV durch die Förderung seiner Rahmenbedingungen zielen. Die Gewährleistung der Systembedingungen bleibt damit unterscheidbar vom Betrieb der einzelnen Linien. Eben darin dokumentiert sich auch die Differenz von politischer und unternehmerischer Verantwortung. Die Systemvorsorge seitens der Aufgabenträger ist gleichermaßen Basis für die Konzessionierung eigenwirtschaftlicher und die Vereinbarung gemeinwirtschaftlicher Verkehre.

Dagegen überschreitet eine Subventionierung von Fahrzeugen und Betriebshöfen der Verkehrsunternehmen und die Abdeckung der betrieblichen Defizite diese Trennungslinie. Sie ist überhaupt nur zulässig bei gemeinwirtschaftlichen Verkehren. Fallen die Kosten der Vereinbarung gemeinwirtschaftlicher Verkehre auf den Besteller zurück, liegt darin eine starke Motivation zur Kostendämpfung und Effektivitätssteigerung. Dem stehen mehrere Regelungsansätze in den ÖPNV-Gesetzen der Länder entgegen, die ausdrücklich eine Beteiligung des Landes an den Lasten der kommunalen Aufgabenträger vorsehen, die aufgrund ihrer Verpflichtungen zur Abgeltung von Defiziten der

Verkehrsunternehmen entstehen<sup>27</sup>. Damit entscheiden die kommunalen Aufgabenträger implizit auch über den Bedarf, der ihnen aus den Mitteln des Landes zufließen soll. Sind diese Mittel zweckgebunden, ist die Motivation zur Kostenminimierung gering. Dies spricht für eine strikte Bindung der staatlichen Fördermittel auf netz- und infrastrukturbezogene Zuwendungstatbestände.

## **4.2 Ausgewählte Finanzierungsmodelle benachbarter Staaten**

Im Zusammenhang dieses Vorhabens geht es an dieser Stelle weniger darum, die Rechtsgrundlagen und Mechanismen der Organisation und Finanzierung des ÖPNV in den nachfolgend vorgestellten Ländern umfassend darzulegen - zumal eine erhebliche Vielfalt von Lösungen nebeneinander besteht -; vielmehr wird versucht, diejenigen Mechanismen herauszugreifen und zu verdeutlichen, die für die Diskussion in Deutschland von besonderem Interesse sein können. Die Darstellungen betreffend Italien stützen sich hauptsächlich auf Erfahrungen in Bologna, Modena, Carpi und Rom, betreffend die Schweiz auf Zürich, Basel und Frauenfeld; aus Frankreich sind Erfahrungen aus Strasbourg und Séléstat eingeflossen.

### **4.2.1 Italien**

In Italien werden die Verkehrsbetriebe zumeist als privatrechtliche Gesellschaften, die zu 100% durch die öffentliche Hand<sup>28</sup> kontrolliert sind, geführt ("le municipalizzate"), in wenigen Fällen (z.B. Brescia) im Rahmen einer Struktur, die der deutschen Stadtwerke ähnlich ist. Oft haben diese Verkehrsbetriebe das Bedienungsmonopol für ganze Provinzen (Modena, Bologna, etc.); dabei wird zwischen Servizio Urbano (Stadtverkehr), Servizio Suburbano (Vorortverkehr) und Servizio Extraurbano (außerhalb der Städte) unterschieden.

Das Angebots- und Nachfrageniveau ist sehr unterschiedlich. Bologna kann bezüglich der Nachfrage etwa mit Stuttgart verglichen werden. Daneben existieren – ähnlich wie in Deutschland – kleinere und mittelgroße Städte mit einem sehr bescheidenen Angebots- und Nachfrageniveau, das insbesondere auf die Sekundarschüler und Studenten sowie auf ältere Menschen ausgerichtet ist (die Primarschüler werden vorwiegend von

---

<sup>27</sup> Vgl. Art. 23 BayÖPNVG; § 8 Abs. 4 Nr. 1 ÖPNVG M-V; § 8 Abs. 8 Nr. 4 NdsNVG; § 15 Abs. 3 Nr. 2 ÖPNVG-LSA; § 9 ThÖPNVG

den Eltern mit dem Auto zur Schule gebracht und von dort abgeholt). Die Fahrausweise der Schüler sind nicht bezuschusst. Zur Zeit bestehen keine Verkehrsverbünde (Bahn und Bus) gemäß deutschem Verständnis. In einzelnen Fällen (Rom, Napoli) sind in jüngster Zeit Tarifgemeinschaften organisiert worden; sie stellen jedoch die Ausnahme dar.

### ■ Finanzierung der Infrastruktur

In Italien verfügen die Städte nur über geringe Möglichkeiten, sich die erforderlichen Einnahmen zur Finanzierung des ÖPNV zu verschaffen. Deshalb wurde im Jahr 1992 mit dem Gesetz Nr. 211 ein einmaliger Fonds geöffnet, aus den Investitionen in den Schienenpersonennahverkehr (inklusive Fahrzeuge) unter bestimmten Gegebenheiten durch die Zentralregierung mit 60% bezuschusst werden kann. Die Kriterien für die Bezuschussung sind enger gefasst als dies beim GVFG der Fall ist; insbesondere werden an Straßenbahnprojekte von der Zentralregierung eher "Stadtbahnanforderungen" gestellt, was in den Innenstädten wegen der hohen Trennwirkung solcher Projekte zu Konsensproblemen führt und diese Projekte oft zum Spielball der lokalen Parteipolitik werden lässt. Zur Zeit wird in Italien die Delegation der Kompetenzen zur Vergabe solcher Mittel an die Regionen (vergleichbar den Bundesländern) vorbereitet.

Der durch die Kommunen aufzubringender Finanzierungsanteil ist, gemessen an den Einnahmemöglichkeiten der Kommunen, mit 40% relativ hoch. Dies hat dazu geführt, dass nach einer ersten Projektierungsrunde <sup>29</sup> (nach Erlass des Gesetzes 211 im Jahr 1992) viele Städte ihre Projekte bezüglich der Kosten und damit auch der Grundkonzeption stark reduziert haben - und in diesem Zusammenhang die Straßenbahn zu einer Renaissance kam.

### ■ Finanzierung des Betriebs

Die Betriebskosten der Verkehrsbetriebe werden in Italien zu 65%<sup>30</sup> (nach zurückgelegten Kilometern abgerechnet) durch die Regionen bezuschusst. Wenn die Unter-

---

<sup>28</sup> Über den Aufsichtsrat der von den Parteien der "Mehrheit" besetzt ist und häufig wechselt.

<sup>29</sup> Nach Erlass der Gesetzes im Jahr 1992 haben 80 Städte U-Bahn ähnliche Projekte entwickelt.

<sup>30</sup> Die "autonomen Regionen" haben abweichende Regelungen.

nehmen die notwendigen 35% Kostendeckung nicht erreichen - was oft der Fall ist -, müssen die Kommunen die Differenz aufbringen. Diese Regelung führt zu vergleichsweise niedrigen Fahrpreisen und tendenziell zu einer Überalterung der Fahrzeuge, deren Beschaffung - außer im Rahmen von neuen Schienenverkehrsprojekten (Gesetz 211) - nicht bezuschusst wird.

### ■ Regelungen für die kommenden Jahre

Die neue Gesetzeslage verlangt eine Neustrukturierung der Organisation des ÖPNV bis zum Jahr 2002:

- Der regionale und lokale Eisenbahnverkehr (evtl. auch InterRegio) soll künftig über die Regionen organisiert und finanziert werden. Das Schienennetz bleibt bei der Staatsbahn. Inwiefern das Angebot ausgeschrieben werden soll, ist zur Zeit der Berichtserstellung noch unklar.
- In den Nahverkehrsräumen soll - bei Delegation der Kompetenzen - das ÖPNV-Angebot ausgeschrieben werden. Die Ausschreibungen können die Regionen oder im Falle der Delegationen der Kompetenzen die Provinzen (die Provinz entspricht in Deutschland einigen Kreisen, inklusive kreisfreien Städten) übernehmen, die zu diesem Zweck eine "Agenzia" gründen sollten, was etwa einem Verbund entspricht. Dazu gibt es zur Zeit in allen Regionen Gesetzesentwürfe, die jedoch noch nirgends umgesetzt sind.

### ■ Vergleich mit Deutschland

Die gegenwärtige Art der Finanzierung des ÖPNV in Italien führt im Vergleich zu Deutschland

- im Infrastrukturbereich zu kostengünstigeren Lösungen im Straßenbahn- und Stadtbahnbereich, da Tunnel wegen des hohen Gemeindeanteils (40%) kaum finanziert werden können;
- bisher zu deutlich weniger Investitionen in Schienennahverkehrssysteme, da das Finanzierungsgesetz erst seit 1992 in Kraft ist; hier soll jedoch nachgebessert werden;
- zu einem umfangreicheren Verkehrsangebot (Fahrzeugkilometer), insbesondere im Busbereich, darunter relativ viel O-Bus;

- ❑ zu einer - im Verhältnis zu Deutschland - meist überalterten Fahrzeugflotte mit weniger Sitzplätzen;
- ❑ zu einem generell ähnlich ungenügenden oder völlig unzulänglichen Marktbewusstsein auf fast allen Stufen des Betriebes. Oft ist der Informationsstand bezüglich des Marktes (abgesehen von einigen "highlights") völlig unzureichend. Die Fahrgastinformation ist in vielen Betrieben völlig unterentwickelt.

Das Instrument der garantierten Deckung eines bestimmten Anteils der Betriebskosten könnte bei entsprechender Anwendung marktstimulierend wirken, da es ermöglicht, Gewinne zu erwirtschaften, falls geeignete Regelungen zur Bestimmung der Fahrpreise gefunden werden könnten.

#### **4.2.2 Schweiz**

##### **■ Die Organisation des öffentlichen Nahverkehrs**

In der Schweiz sind auf Grund des Föderalismus kaum einheitliche Strukturen erkennbar. Viele städtische Verkehrsbetriebe (Zürich, Basel, Bern etc.) sind nach wie vor der städtischen Verwaltung angegliedert, daneben existiert jedoch eine Vielfalt denkbarer Modelle und historisch gewachsener Kombinationen. Im Fall der Kleinstadt Frauenfeld schreibt die Stadtverwaltung die genau definierte Dienstleistung "Stadtbus" periodisch aus.

Als bisher einziger Kanton ist Zürich (1,1 Mio. Einwohner) als klassischer Verkehrsverbund (von über 40 Verkehrsbetrieben) organisiert, der dem Kanton unterstellt ist. Im übrigen sind Tarifgemeinschaften, die den einzelnen Unternehmungen große Spielräume offen lassen, sehr weit verbreitet.

Das Angebots- und Nachfrageniveau ist im Verhältnis zu jeweils gleich großen deutschen Städten relativ hoch. In den großen Städten übertrifft die Nutzung des ÖV die des Pkw bezüglich der Wegezahl, und selbst in kleineren Städten werden Werte von 200 bis 300 Fahrten mit dem ÖV pro Einwohner im Jahr erreicht (z.B. in Schaffhausen mit 44.000 Einwohnern). Das stark dezentralisierte Schulsystem<sup>31</sup> führt dazu, dass die Schüler erst ab dem Gymnasium und der Berufsschulstufe in größerer Zahl den öffent-

---

<sup>31</sup> Es ist in der Schweiz nie zu einer generellen Gebietsreform gekommen, deshalb sind die Kommunen sehr kleinteilig geblieben.

lichen Verkehr für die Schulwege benutzen. Bei vergünstigten Schülerabonnements wird der Differenzbetrag zum Abonnement für Jedermann in der Regel als "gemeinwirtschaftliche Leistung" abgegolten. In den Städten ist der öffentliche Verkehr ein von fast allen Bevölkerungsschichten akzeptiertes Verkehrsmittel.

### ■ Finanzierung der Infrastruktur

Die Kommunen der Schweiz verfügen über eine generelle Steuerhoheit und finanzieren sich direkt. Bundesmittel oder kantonale Mittel für kommunale Investitionen sind in der Regel nicht vorgesehen. Ferner unterliegen die Investitionen ab einem bestimmten Umfang (in Zürich ab 10 Mio. Fr.) der Volksabstimmung. Dies hat zu einer wenig investitionsfreudigen Entwicklung geführt und zur Tendenz, anstelle von Neuinvestitionen eher das Vorhandene aufzuwerten und zu verbessern. So wurden in den großen Städten (außer in Genf) die Vorkriegsstraßenbahnnetze nicht ausgedünnt, sondern modernisiert. Alle Vorhaben zu einem "Radikalumbau" sind spätestens an der jeweiligen Volksabstimmung gescheitert (Zürich: U-Stadtbahnprojekt 1964, U-Bahnprojekt 1973).

Im Stadt-Umland-Verkehr werden - wo dies noch nicht geschehen ist - S-Bahn-ähnliche Systeme aufgebaut, die sich im wesentlichen auf vorhandene Bahntrassen stützen. Im Falle Zürich wurden für ein S-Bahn Betriebsnetz von ca. 320 km Länge lediglich 12 km Tunnel und einige Bahnhöfe neu gebaut sowie 120 Doppelstockzüge mit je drei Wagen angeschafft. Die Infrastrukturkosten wurden von Stadt, Kanton und Bundesbahn zu je einem Drittel getragen.

### ■ Finanzierung des Betriebes

In der Regel decken die Kommunen das Betriebsdefizit ihrer Nahverkehrsbetriebe (Bus und Tram) aus ordentlichen Steuermitteln. Dabei machen die Städte oft Vorgaben für die zu erzielende Reduktion des Zuschussbedarfs.

In den großen Städten liegt der Zuschussbedarf (ohne Abgeltungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen im o.a. Sinne) bei 30 bis 35 %. In Zürich hat die Stadt vor der Einführung des Verkehrsverbundes den Zuschussbedarf nur unter der Voraussetzung gedeckt, dass mindestens 65 % der Kosten durch echte (Fahrgeld-) Einnahmen gedeckt sind. In Kleinstädten und ländlichen Gebieten liegt die Kostendeckung wesentlich niedriger. Es gibt keine direkten staatlichen Ausgleichszahlungen an die

Unternehmen betreffend den Schülerverkehr (vergleichbar den Mitteln nach § 45a PBefG etc. in Deutschland).

Der Zürcher Verkehrsverbund deckt seine Kosten zu gut 50 % aus Einnahmen, der Rest wird je zur Hälfte von Kanton und Gemeinde aufgebracht. Der "Gemeindschlüssel" geht von (nach Bahn, Bus, Tram) gewichteten Haltestellenabfahrten aus und berücksichtigt ferner die Steuerkraft der Gemeinden und ein definiertes absolutes Maximum.

### ■ Absehbare Tendenzen für die kommenden Jahre

Die Betreiber des öffentlichen Verkehrs in der Schweiz sind nicht an die Bestimmungen der EU gebunden. Trotzdem stehen sie bezüglich des Abbaus des Zuschussbedarfs auf breiter Front unter Druck. Letzterer resultiert aus einer allgemeinen Sparpolitik der Gemeinden, die in der Mitte der 90er Jahre eingesetzt hat. Die Verkehrsbetriebe haben mit Effizienzsteigerungen reagiert und sind gezwungen, weiter in diese Richtung zu arbeiten.

Der Zürcher Verkehrsverbund hat 1997 einige Buslinien im Vorortsbereich im freien Wettbewerb ausgeschrieben. Der günstigste Anbieter war ca. 25% billiger als die Verkehrsbetriebe der Stadt Zürich. Im Ergebnis der folgenden heftigen Auseinandersetzungen schloss der Verbund mit den bisherigen Unternehmungen Vereinbarungen, in denen für die fünf folgenden Jahre einerseits ein "Kostenreduktionspfad" festgeschrieben worden ist und andererseits während einer Übergangszeit von fünf Jahren auf die Ausschreibung der Transportleistung verzichtet wird. Diese Übergangsfrist soll den bisherigen Verkehrsunternehmungen ermöglichen, sich umzustrukturieren und an den offenen Markt anzupassen.

Das für viele Stadtverkehre in Deutschland typische Problem, das aus der absehbar nicht mehr durchführbaren bisherigen Praxis des "Stadtwerkmodells" resultiert (Finanzierung im kommunalen Querverbund) ist in den Schweizer Städten nur in sehr beschränktem Maße wirksam, etwa dadurch, dass das städtische Elektrizitätswerk den Verkehrsbetrieben den Strom unter dem Marktpreis abgibt.

Dagegen zeigen sich in der Schweiz Anpassungsprobleme beim Überlandbusverkehr. Dieser wird zu großen Teilen von der Reisepost betrieben und konnte in der Vergan-

genheit von den Gewinnen des Telekommunikationsbereichs profitieren, was infolge der Aufteilung der früheren PTT nun nicht mehr möglich ist.

Im Vergleich zu Deutschland führt die gegenwärtige Art der Finanzierung und Organisation des öffentlichen Verkehrs zu

- ❑ Lösungen mit niedrigeren Investitionskosten; es wird intensiv nach Lösungen mit einem hohen Grad an Effizienz gesucht; die Tendenz zum Modernisieren bestehender Systeme und zur Erhaltung oder zum schrittweisen Ausbau derselben ist stark ausgeprägt; zumal der Schweizer Stimmbürger eher konservativ eingestellt ist und großen Investitionen, die über die Gemeindesteuern auf ihn zurückfallen, auszuweichen versucht;
- ❑ im Mittel (gut unterhaltenen) älteren Fahrzeugen; Niederflrbusse und -trams sind z.B. noch die Ausnahme;
- ❑ einem sehr hohen Angebots- und Nachfrageniveau; der hohe Grad der Einflussmöglichkeiten des Bürgers scheint zu einem hohen Angebotsstandard zu führen;
- ❑ einen im Mittel höheren Marktbesusstsein der Verkehrsbetriebe und einer relativ guten Kommunikationspolitik.

### 4.2.3 Frankreich

#### ■ Die Organisation des öffentlichen Nahverkehrs

Die Verkehrsbetriebe in den Städten sind privatrechtliche Gesellschaften, die von den Gebietskörperschaften kontrolliert sind. Sie sind jedoch nicht in "Stadtwerken" zusammengefasst; dadurch bestehen keine Möglichkeiten zur Querfinanzierung.

In einzelnen Städten wurden Tarifgemeinschaften aufgebaut, in deren Rahmen die einzelnen Betriebe kooperieren. Die Art der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs begünstigt vielfach den Zusammenschluss von Gemeinden zur Führung eines gemeinsamen Verkehrsunternehmens.

Das Angebots- und Nachfrageniveau ist im Mittel auf einem bescheidenen Niveau. Neben Paris, das bezüglich des Modal Split mit München vergleichbar ist, sind in mittelgroßen Städten Verkehrsanteile des öffentlichen Verkehrs am Gesamtverkehrsaufkommen im Bereich von nur 10% keine Seltenheit. In kleineren Städten sind die ÖPNV-Angebote oft weitgehend auf Schüler, Studenten und ältere Menschen ausge-

richtet. Die Departements unterstützen den Schülerverkehr, indem sie die ihnen zur Verfügung stehenden begrenzenden Mittel<sup>32</sup> nach bestimmten Kriterien aufteilen, wobei auch das Einkommen der Eltern eine gewisse Rolle spielt.

## ■ Finanzierung der Infrastruktur

Die Finanzierung der Infrastruktur zum Ausbau des schienengebundenen ÖPNV (Tram, U-Bahn etc.) ist hauptsächlich auf vier Säulen gestützt:

- eine staatliche Infrastrukturfinanzierungshilfe, die ca. 25% bis 30% der Infrastrukturkosten deckt; der Förderprozentsatz ist für die Infrastrukturelemente (Trasse, elektrische Ausrüstung etc.) unterschiedlich und in einer Tabelle (barème) festgehalten; diese Prozentsätze können sich leicht ändern;
- das "versement transports", das auf ein Gesetz aus dem Jahr 1993/94 zurückgeht und die Gebietskörperschaften ermächtigt, auf ihrem Territorium alle Unternehmen mit mehr als 10 Mitarbeitern mit einer Transporttaxe (Nahverkehrsabgabe) zu belegen; die Taxe bezieht sich auf die totale Lohnsumme und kann im Maximum den folgenden Prozentsatz erreichen:
  - Unter 30.000 EW 0 %;
  - 30.000 bis 100.000 EW max. 0,3 %;
  - über 100.000 EW
    - a) nur Bus max. 1,0 %;
    - b) mit Tram oder U-Bahn etc. max. 1,85 %;

diese Regelung führt dazu, dass sich Gemeinden oft zusammenschließen, um in eine höhere Kategorie zu kommen; die Höhe dieser Taxe zwischen Null und dem vorgegebenen Maximum wird durch die betreffenden Gebietskörperschaften festgelegt; allerdings gibt es auch Städte, die bei Null bleiben, also keine Nahverkehrsabgabe erheben; oft geht der Festlegung der Taxe ein erhebliches politisches "Tauziehen" voraus;

---

<sup>32</sup> Die zu Verteilender Summe ist seit längerer Zeit eingefroren und wird nicht auf eine aktualisierte Kostenrechnung zurückgeführt.

im übrigen ist festzuhalten, dass diese Taxe einerseits im Rahmen von längerfristigen Finanzierungskonzepten (Kapitaldienst, etc.) eingesetzt wird und andererseits auch zur Deckung eines betrieblichen Fehlbetrags herangezogen werden kann;

- ❑ die Modernisierungsbeiträge (contraintes de modernisation) dienen zur Unterstützung von kleineren Maßnahmen wie Haltestellenbau, Durchführung von Busbeschleunigungsprogrammen usw.; der Zuschuss beträgt im Maximum 10% bis 50%<sup>33</sup> der Kosten und wird in dreijährigen Perioden beantragt;
- ❑ das allgemeine Budget der Gebietskörperschaften (Gemeinden und zum Teil Departements).

Im Falle von Strasbourg macht das "versement transports" den weitaus größten Anteil der Finanzierung des ÖPNV aus. 120 Mio. fr aus dem allgemeinem Budget stehen 400 Mio. fr aus dem "versement transports" gegenüber. Zudem wurden für insgesamt 60% der Kosten Kredite aufgenommen. In anderen Städten ist die Aufteilung zwischen "versement transports" und allgemeinem Budget stärker ausgeglichen.

### ■ Finanzierung des Betriebs

Das Betriebsdefizit wird über das "versement transports" und / oder das allgemeine Budget der Gebietskörperschaften (hauptsächlich der Gemeinden) gedeckt. Die Höhe der Fahrpreise wird auch durch eben diese Gemeinden festgelegt.

### ■ Tendenzen für die kommenden Jahre

Das "französische Modell" wird generell als ausgeglichen und erfolgreich angesehen. Dabei gilt das Motto: wo ein politischer Wille ist, ist auch ein Weg. Es sind keine Vorbereitungen zu großen Umgestaltungen der gesetzlichen Grundlage absehbar. Wahrscheinlich wird sich künftig die Praxis der Ausschreibung von Leistungen des öffentlichen Verkehrs vermehrt durchsetzen.

Im Vergleich zu Deutschland führt die gegenwärtige Art der Finanzierung und Organisation des öffentlichen Verkehrs zu

---

<sup>33</sup> Im Falle von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit.

- ❑ Lösungen im Schienenpersonennahverkehr, die bezüglich des Verhältnisses von Investitionskosten und Betriebskosten ausgeglichener sind, da der Anteil der "à fonds perdu"-Finanzierung von Investitionen geringer ist;
- ❑ der Möglichkeit, Angebotsverbesserungen - bei entsprechendem politischen Willen - leichter zu finanzieren;
- ❑ einer längeren Nutzungsdauer der Fahrzeuge, da für die Beschaffung keine Zuschüsse vorgesehen sind.
- ❑ ästhetisch und städtebaulich anspruchsvolleren Projekten - möglicherweise unter anderem auf Grund des geringeren Reglementierungsgrades;
- ❑ einer größeren Streuung bezüglich Marktbewusstsein der Betriebe und deren Image. Positiven Beispielen wie Strasbourg und Grenoble stehen Städte gegenüber, die für den ÖPNV weniger als das notwendige Minimum leisten. Ebenso gibt es im Informationsbereich eine große Bandbreite, insbesondere bezüglich der Qualität.

Als besonders interessantes Instrument tritt das "versement transports" in Erscheinung, das bei der Finanzierung von Infrastruktur, Fahrzeugen und Betriebskosten den größten Anteil deckt.

#### **4.2.4 Niederlande**

##### **■ Die Organisation des öffentlichen Nahverkehrs**

Aufgabenträger auf nationaler Ebene für das Eisenbahnkernnetz ist das Ministerium für Verkehr. Für regionale Bahnen, Busse, Straßenbahnen und Metros sind dezentrale Aufgabenträger verantwortlich. Die dezentralen Aufgabenträger haben ihre Arbeit im Januar 1998 aufgenommen und begonnen, mit den öffentlichen Verkehrsunternehmen neue "leistungsorientierte Verträge" mit finanziellen Anreizen zu entwickeln.

Als zur Zeit wichtigster Entwicklungsschritt, der für Ausschreibungen im Bereich des ÖPNV benötigt wird, gilt das neue Nahverkehrsgesetz, das für das Jahr 2000 geplant ist ("Wet personenvervoer 2000"). Wenige Jahre nach seiner Einführung werden die dezentralen Aufgabenträger verpflichtet sein, fast alle Verkehrsleistungen im öffentlichen Verkehr (Bus und regionale Bahnen) auszuschreiben. In diesem Zusammenhang wurde damit begonnen, die öffentlichen Nahverkehrsunternehmen zu privatisieren.

## ■ Finanzierung der Infrastruktur

Grundsätzlich werden die Kosten für die Infrastruktur von der Regierung bzw. durch den Straßenbaulastträger getragen. Eine spezielle Finanzierungsmöglichkeit für Infrastrukturprojekte stellt die "Commissie de Boer-gelden" dar. Voraussetzungen sind die Beschleunigung des ÖPNV und ausreichendes Fahrgastaufkommen auf den geförderten Strecken. Seitens der Regierung gibt es ein Investitionsprogramm über vier Jahre für größere Infrastrukturprojekte: das "MIT" ("Meerjaren Programma Infrastructuur en Transport"). Dieses Programm wird für neue Schienenwege und Stadtbahninfrastruktur genutzt. Straßenbahn- und U-Bahn-Betreiber empfangen außerdem einen Zuschuss für den Betrieb der Infrastruktur. Im übrigen gibt es Pläne für die Einführung einer Trassenbenutzungsgebühr im Eisenbahnbereich.

## ■ Finanzierung des Betriebes

### A. Öffentlicher Verkehr mit Bus/Straßenbahn/Metro

Die zwei wichtigsten Finanzierungsquellen sind

- Fahrgeldeinnahmen und
- Subventionen.

#### Fahrgeldeinnahmen

Alle drei bis vier Jahre findet eine groß angelegte Untersuchung über die Nutzung des ÖV statt: "WROOV plus". Basierend auf den Ergebnissen dieser Untersuchungen werden die Fahrgeldeinnahmen in den nächsten drei oder vier Jahren unter den 35 lokalen und regionalen Gebietskörperschaften aufgeteilt:

- Provinzen (12), regionale Gebietskörperschaften mit weitreichender Kompetenz, z.B. provincie Zuid-Holland, provincie Limburg.
- Regionen („Kaderwetgebieden“, z.B. Knooppunt Arnhem Nijmegen).  
Bei den meisten handelt es sich um Experimente, die im Jahr 2001 beendet werden; nur die wichtigsten werden weiterhin existieren. Die Aufgaben der aufgehobenen Regionen werden den Provinzen zugeordnet werden.
- größere Städte, z.B. Leiden, Dordrecht.

## Subventionen

Die Quelle der Subventionen ist das Verkehrsministerium, das die Regeln festgelegt hat und die Mittel nach diesen Regeln unter den 35 lokalen und regionalen Gebietskörperschaften verteilt. Die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften erhalten danach über die Einnahmen aus dem Fahrkartenverkauf hinaus eine Subvention.

Das Verteilungssystem der Subventionen ("regionales Finanzierungsmodell") ist für die nächsten Jahre festgelegt. Seine Eingangsgrößen können sich jedes Jahr ändern - was in der Regel auch der Fall ist:

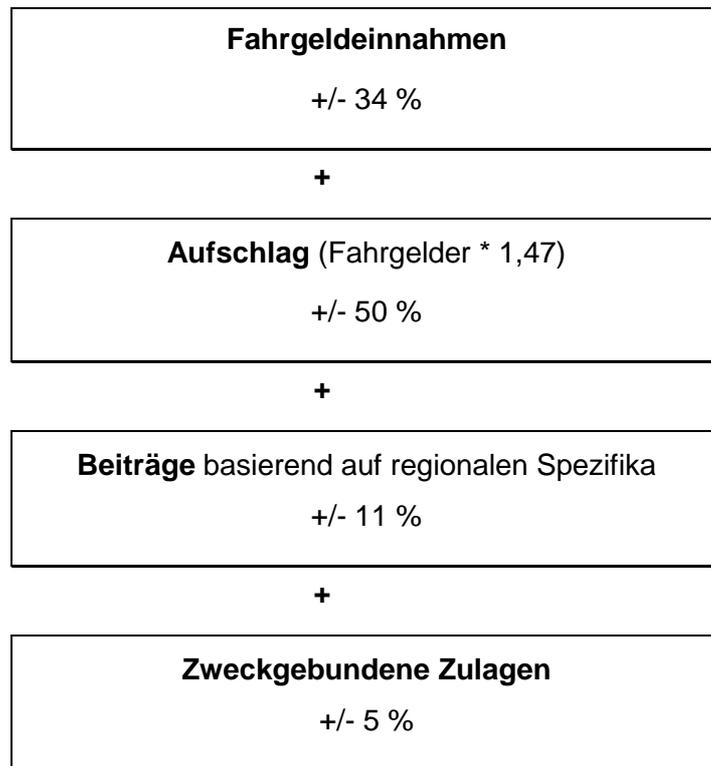
1. Der Aufschlag auf die Fahrgeldeinnahmen („suppletie“) ist der Hauptbestandteil. Zu jedem eingenommenen Gulden gibt das Ministerium der Gebietskörperschaft einen festen Betrag hinzu, in 1999 1,47648142 Gulden. Die Gebietskörperschaft kann das Geld für ÖPNV-Zwecke verwenden.
2. Beiträge für demographische und andere regional spezifische Faktoren (Einwohnerdichte, Kundenpotenzial, Einwohnerzahl, Fläche, pauschalisierte Zuwendungen für z.B. Schieneninfrastrukturkosten, Zuwendungen für Belastungen während der Hauptverkehrszeit)

Die Region verwendet das Geld für den öffentlichen Nahverkehr.

3. Zweckgebundene Zulagen (Zugänglichkeit, Vorruhestand des Personals, Berufsverkehrslinien, Maßnahmen gegen Belästigungen und Überfälle)

Die Verwendung der Gelder ist strikt an diese Ziele gebunden.

Die Einnahmen einer regionalen oder lokalen Gebietskörperschaft setzen sich demgemäß wie folgt zusammen:



Die lokale Gebietskörperschaft schließt einen Vertrag mit den Verkehrsunternehmen, wobei sie selbst das Finanzierungsmodell für die Bezahlung der Verkehrsbetriebe bestimmen kann. So gibt es Verträge, nach denen die Unternehmen auf Basis der Fahrgeldeinnahmen bezahlt werden, und solche, nach denen die Unternehmen nach Aufwand bezahlt werden (z.B. Kilometer oder Stunden).

In diesem System gibt es nur eine Ausnahme: die ÖPNV-Unternehmen haben einen Vertrag mit dem Bildungsministerium ähnlich dem Semesterticket, aber auf nationaler Ebene; sie erhalten die Finanzmittel aus diesem Vertrag direkt vom Ministerium.

## **B. Öffentlicher Schienenverkehr**

Die Regierung hat den niederländischen Schienenverkehr in zwei Bereiche aufgesplittet

- das Kernnetz und
- ausgeschriebene Linien.

Das Kernnetz wird auch in Zukunft von NS betrieben. Die Regierung gewährt keinen Zuschuss für den Betrieb dieser Linien, sie werden kostendeckend betrieben.

Linien, die nicht ohne Subventionen betrieben werden können, werden ausgeschrieben. Sie werden Zug um Zug an die Gebietskörperschaften übertragen. Diese erhalten einen Finanzierungsbetrag zur Erhaltung des Schienenverkehrs. Für die Zukunft ist geplant, dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften diesen Betrag auf die gleiche Art wie für den übrigen ÖPNV (Bus/Straßenbahn/Metro) erhalten. Die Gebietskörperschaften können die Art der Bezahlung an die Verkehrsunternehmen frei wählen.

#### **4.2.5 Gegenüberstellung der wichtigsten Erkenntnisse**

Am Beispiel der Stadt-/Straßenbahn lässt sich der Unterschied in den Finanzierungssystemen (bei einigen Vereinfachungen) sehr leicht erläutern.

	<b>Staatliche "à fonds perdu"-Finanzierungen</b>	<b>Wichtigste Instrumente für die Restfinanzierung</b>
<b>Schweiz</b>		
Infrastruktur	0	→ allgemeines Gemeindebudget
Fahrzeuge	0	→ } Betriebseinnahmen & allgemeines Gemeindebudget
Betriebskosten	0	→ }
<b>Frankreich</b>		
Infrastruktur	25 - 30 %	→ } „versement transports“ & allgemeines Gemeindebudget & Betriebseinnahmen
Fahrzeuge	0	→ }
Betriebskosten	0	→ }
<b>Italien</b>		
Infrastruktur	60 %	→ } allgemeines Gemeindebudget
Fahrzeuge	60 %	→ }
Betriebskosten	65 %	→ Betriebseinnahmen
<b>Niederlande</b>		
Infrastruktur	100	→ entfällt
Fahrzeuge	0	→ } anteilige Fahrgeldeinnahmen & staatliche & allgemeines Gemeindebudget
Betriebskosten	0	→ }
<b>Deutschland</b>		
Infrastruktur	80 - 90 %	→ Allgemeines Gemeindebudget
Fahrzeuge	bis zu 80 % <sup>34</sup>	→ } Betriebseinnahmen & Querverbund & allgemeines Gemeindebudget
Betriebskosten	0 - 30 % <sup>35</sup>	→ }

**Tabelle 2: Unterschiedliche Finanzierungssysteme bei Stadt-/Straßenbahn**

<sup>34</sup> Je Bundesland außerordentlich unterschiedlich, s.o.

<sup>35</sup> Ebenfalls je Bundesland außerordentlich unterschiedlich. Nicht eingerechnet sind die Ausgleichszahlungen nach §45a PbefG und 62 UnBefG sowie Erstattungen für kostenlose Schülerbeförderung etc., die z.T. erheblich Anteile ausmachen.

In der Schweiz gibt es keine staatlichen Zuschüsse, in Frankreich lediglich auf sehr niedrigem Niveau. Gleichzeitig sind die Städte - in der Schweiz durch die Gemeindesteuer und in Frankreich durch die "versement transports" - in die Lage versetzt, die Finanzierung des ÖPNV zu tragen.

In Italien und Deutschland sind die staatlichen Zuschüsse zum Teil sehr hoch - in Italien recht ausgeglichen bei 60 bis 65 % und in Deutschland je nach Bundesland sehr unterschiedlich und insgesamt stark investitionslastig. Während die Investitionen zu 80 bis 90 % vom Staat bezuschusst werden, müssen die Betriebsdefizite in den meisten Bundesländern weitgehend aus direkten und indirekten eigenen Mitteln gedeckt werden. Dies hat vor allem in den größeren Städten zu einer "kreativen Buchhaltung" - wie der Quersubventionierung innerhalb der Stadtwerke - geführt, einer Lösung mit unsicherer Zukunft (s.o.).

Ferner sind im Lichte der ausländischen Lösungen zwei weitere Themenkreise zu erwähnen, bei denen Deutschland als "Sonderfall" in Erscheinung tritt:

- ❑ Bei der Finanzierung des Schülerverkehrs geht Deutschland so weit wie keines der drei hier vorgestellten Länder. Zwar finden sich in allen Ländern, insbesondere in ländlichen Gebieten, Lösungen mit kommunal finanzierten Schulbussen, die gratis zur Verfügung gestellt werden, und Zuschüsse zur Verbilligung von Schülerfahrkarten. Doch nirgends nimmt dies die in Deutschland übliche Größenordnungen an, wo die Ausgleichszahlungen außerhalb der Städte oft zur Haupteinnahmequelle der Busbetriebe werden und dadurch das Angebot<sup>36</sup> entscheidend beeinflussen.
- ❑ Auf Grund der bisher hohen praktischen Bedeutung der Konzessionen ergeben sich in Deutschland mehr Schwierigkeiten bei Optimierungen der Angebote hinsichtlich der sich verändernden Anforderungen sowohl der Kunden (Qualität, Attraktivität) als auch der Finanziere (Wirtschaftlichkeit, Effizienz, Nachhaltigkeit). Obwohl das eigentliche Konzessionsrecht sich nicht wesentlich unterscheidet, hat sich in Deutschland eine Praxis entwickelt, die auf einen Quasi-Rechtsanspruch ("Besitzstandsschutz") des Konzessionsinhabers hinausläuft.

---

<sup>36</sup> Liniennetz, Fahrplan und auf Grund der "45a-Regelung" auch die Mindestfahrpreise

## 4.3 Sonstige diskutierte Anforderungen und Modellansätze

### ■ Generelle Anforderungen

Aus der Kritik an einem - gerade auch von den Entscheidungsträgern bei den kommunalen Aufgabenträgern - vielfach nicht mehr durchschaubaren Gewirr von Finanzierungsquellen, und -verfahren wird vielfach die Forderung nach einem transparenten Finanzierungssystem abgeleitet, das sich auf möglichst wenige wesentliche Säulen und Prinzipien beschränken sollte. Dazu gehört auch eine Reduzierung und Bündelung der Vorgaben und Richtlinien.

Die Kontinuität der Finanzausstattung ist abzusichern; das heißt insbesondere: Festlegung der Übergangsphasen der Reformen im Rahmen der Regionalisierung, vor allem hinsichtlich einer konsequenten Trennung von Infrastruktur und Betrieb als Voraussetzung auch für die jeweiligen Finanzierungsstrategien.

Weitere wesentliche, öffentlich diskutierte Forderungen und Modellansätze sind nachfolgend aufgeführt, wobei nicht nur die Finanzierung selbst, sondern auch die effektive Verwendung betrachtet wird - einschließlich der Effizienz der Leistungserstellung.

### ■ Zuständigkeiten

Die Zuständigkeit für die Finanzierung des ÖPNV sollte weitestgehend bei den Aufgabenträgern konzentriert werden; tendenziell sollte einer Global-Finanzierung der Vorrang vor einer Vielzahl detaillierter Förderprogramme gegeben und den Aufgabenträgern Möglichkeiten eröffnet werden, regional bzw. lokal angepasste Organisations- und Finanzierungsmodelle zu entwickeln und anzuwenden:

- für den SPNV bei einer regionalen Regie-Organisation (im Auftrag des betreffenden Bundeslandes - bei kleineren Ländern - oder eines Zusammenschlusses der kommunalen Aufgabenträger; Verbundgesellschaft) und
- für den übrigen ÖPNV bei den kommunalen Aufgabenträgern bzw. einer lokalen Regie-Einheit; speziell in der Fläche möglichst unter Integration der Zuständigkeit von Schulträgerschaft und Schülerverkehr.

Insbesondere in zusammenhängenden Verkehrsregionen ist die Verbundbildung im Hinblick auf einheitlichen Fahrplan und Tarif bei uneinheitlicher Nachfrage durch Inte-

gration der Aufgabenträgerschaft und Bestellung des regionalen Verkehrs (weiter) zu fördern.

Ungeachtet der konkreten Organisationsstruktur ist ein gut koordinierter Finanzfluß („aus einer Hand“) zu gewährleisten.

### ■ **Alternative Finanzierungsquellen und Rahmenvorgaben**

Angesichts der Tatsache, dass nicht nur die Bestellung gemeinwirtschaftlicher Verkehre, sondern auch der Bedienungsstandard im ÖPNV eine Variable der Eigenmittel der kommunalen Aufgabenträger bleibt, wird unter der Voraussetzung einer prekären Haushaltssituation gerade von Kommunen in strukturschwachen Räumen auch die Erhöhung der allgemeinen Finanzzuweisungen als eingegebenes Mittel gesehen, um die kommunalen Aufgabenträger in die Lage zu versetzen, dem Auftrag zur Daseinsvorsorge für ausreichende Verkehrsverhältnisse nachzukommen. Sie müssen dies dann allerdings in Abwägung mit den Finanzbedürfnissen konkurrierender öffentlicher Belange tun. Damit wird die Entscheidung über die Qualität des ÖPNV zu einer politischen Grundsatzfrage kommunaler Selbstverwaltung.

Eine Beteiligung der Nutznießer der Vorteile des ÖPNV an dessen Finanzierung z.B. durch die Einführung der Möglichkeit einer Nahverkehrsabgabe analog dem Beispiel Frankreich erscheint geeignet, bisherige Finanzierungsinstrumente, z.B. den kommunalen Querverbund, ablösen.

Eine weitere Finanzierungsquelle kann das Road Pricing bzw. die Erträge aus der Parkraumbewirtschaftung darstellen. Diese von den Kommunen einsetzbaren Instrumente signalisieren gleichzeitig die Knappheit öffentlichen (Straßen-)Raumes und können zur Dämpfung und Verstetigung des Verkehrsflusses beitragen.

Die Instrumente Umsatzsteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Mineralöl- bzw. Ökosteuer sind zugunsten eines ÖPNV, der entsprechenden Umweltkriterien genügt, weiterzuentwickeln - auch im Hinblick auf die Anlastung externer Kosten. Hier sind entsprechende Rahmenvorgaben bei Bund und EU einzufordern.

### ■ **Zielvorgaben und Kriterien der Förderung**

Das zukünftige Finanzierungssystem sollte vorrangig Ziele anstatt Maßnahmen fördern und im Falle der Abdeckung von Fehlbeträgen eine Ausdifferenzierung ihrer Ursprünge

(Raumstruktur/Soziodemographie, Regionalpolitik, Effizienz der Leistungserstellung etc.) voraussetzen.

Im Falle der Zuschreibung von Fördermitteln von den Bundesländern auf die kommunalen Aufgabenträger sollte diese - neben der Einwohnerzahl und Flächenfaktoren - nach vorgegebenen Kriterien bzw. Erfüllungsgraden ausgewählter Zielvorgaben erfolgen.

Generell sollten sich Zielvorgaben bei der ÖPNV-Förderung auf den Nutzen des ÖPNV-Angebotes richten, wozu hier nur stichwortartige Hinweise aufgeführt werden, die bei einer Bewertung beachtet werden sollten:

- kommunaler Nutzen,
- ökologischer Nutzen (z.B. Vermeidung von Mehrverkehr),
- volkswirtschaftlicher Nutzen,
- Effizienz (bedarfs- bzw. nachfragegerechter Aufwand),
- keine "graue Subventionierung" des MIV oder auch des Schienengüterverkehrs mit ÖPNV-Mitteln,
- Beachtung der Life Cycle Costs von ÖPNV-Systemen bzw. -Investitionen.

Bei der Förderung des Betriebs durch die Aufgabenträger erscheinen Leistungsanreize für die Verkehrsunternehmen und eine Ausrichtung des ÖPNV-Angebots - und Bewertung desselben (Boni / Mali) - an(-hand) fortlaufend zu ermittelnden Anforderungen der Kunden unverzichtbar.

## ■ Investitionsförderung

Eine Investitionsförderung ist auf allgemein zugängliche bzw. - durch verschiedene Betreiber / Wettbewerber - nutzbare Objekte wie Fahrweg, Haltestellen etc. (anstatt einer unternehmensbezogenen Förderung von Fahrzeugen, Betriebshöfen etc.) einzugrenzen.

Die Gleichstellung von Straßen- und Schienen-ÖPNV insbesondere in Bezug auf Vorhaltung von Infrastruktur und diskriminierungsfreie Bereitstellung von Trassen, aber auch von ÖPNV und MIV, könnte z.B. durch die Zusammenlegung der Baulastträgerschaft und Aufgabenträgerschaft befördert werden.

## ■ Wettbewerb

Ein transparenter, diskriminierungsfreier und "geordneter" Wettbewerb bedarf eindeutiger EU-konformer Regelungen und Vorgaben. Alle Formen des Verlustausgleichs bei staatlichen bzw. kommunalen Unternehmen sind abzulösen durch (vertraglich) vereinbarte Zuschüsse aufgrund einer Vergabe im Wettbewerb unter Vorgabe von Qualitäts- und Umweltstandards sowie Sanktionen und Anreizkomponenten. Insbesondere ist das Konzessionsrecht (PBefG) mit den Vorgaben der EU in Einklang zu bringen (s.o.). Bei der Anpassung der Regelwerke sollten auch die Verhinderung von Monopol- / Oligopolbildung und Wettbewerbsverzerrungen (z.B. überhöhte Förderung der Schülerbeförderung, von Fahrzeugen und Betriebshöfen etc.) beachtet werden.

Zwar spricht grundsätzlich nichts dagegen, dass die kommunalen Verkehrsunternehmen weiterhin im Eigentum der Gebietskörperschaften bleiben, allerdings müssen letztere dann ihre Rolle als Träger der politischen Verantwortung und Eigentümer bewusst ausdifferenzieren, gerade auch im Hinblick auf die Finanzierung des ÖPNV.

Erst wenn auch bei Stadt-/Straßen- und U-Bahnnetzen in Ballungsräumen die Trennung von Infrastruktur und Betrieb gelungen ist, kann die Vergabe definierter Verkehrsleistungen für den Wettbewerb unterschiedlicher Anbieter geöffnet werden. Dazu ist jedoch eine Strukturreform nach dem Muster von § 14 AEG und der Eisenbahninfrastrukturverordnung (EIBV)<sup>37</sup> erforderlich.

Es ist nahe liegend, dass sich kommunale Verkehrsunternehmen verstärkt bemühen werden, durch Änderung ihrer Organisationsstrukturen und Führungskonzepte ihre Konkurrenzfähigkeit zu verbessern. Dazu gehören Strategien des Lean Management und des Outsourcing ebenso wie Versuche, die Beschäftigungszahlen nachhaltig zu reduzieren und die Personalkosten im übrigen dadurch zu reduzieren, dass man sich aus den Bindungen bestehender Tarifverträge befreit. Die kommunalen Verkehrsunternehmen können sich zum einen zum umfassenden Anbieter von Mobilitätsdienstleistungen entwickeln, dessen Angebot vom schienengebundenen Verkehr bis zum Mietwagen reicht und sogar komplementäre Dienstleistungen umfasst. Sie können sich jedoch auch über ihren angestammten regionalen Bereich zu einem Unternehmen mit europaweiten Tochterunternehmen, Beteiligungen und spezialisierten Verkehrsdienstleis-

---

<sup>37</sup> Vom 17. 12. 1997 (BGBl. I, S. 3153)

stungen von der Entwicklung von Nahverkehrskonzepten bis zur Systemsteuerung von Ampelschaltungen entwickeln. Als wesentliches Hindernis sind hierbei allerdings die begrenzenden Bestimmungen der Kommunalverfassungen der meisten Bundesländern zu sehen, deren Aufhebung oder Modifizierung eine Voraussetzung dafür wäre, dass kommunale Unternehmen über gleiche Chancen wie private Unternehmen verfügen, im Wettbewerb zu bestehen.

## **4.4 Potenziale des ÖPNV**

### **4.4.1 Entwicklung und gegenwärtige Rolle des ÖPNV**

Die Gliederung des gesamten Personenverkehrs in Deutschland, differenziert nach Verkehrsmitteln und Verkehrszwecken, wird vom DIW modelliert und jährlich nachgeführt; die letzte Publikation bezieht sich auf das Jahr 1997<sup>38</sup>. Über den motorisierten Verkehr liegen darüber hinaus, nicht nach Verkehrszwecken gegliedert, vorläufige Zahlen für 1998 vor<sup>39</sup>.

Für 1997 ergibt sich hinsichtlich des Verkehrsaufkommens, dass rd. 10 % der rd. 95 Mrd. Wege mit dem ÖPNV erledigt wurden; rd. 90 % des Aufkommens im Schienenpersonenverkehr sowie etwa 99 % des öffentlichen Straßenpersonenverkehrs sind dabei als Nahverkehr einzustufen. Auf den sonstigen öffentlichen Verkehr entfallen rd. 0,4 % (0,1 % auf Luftverkehr, 0,2 % auf Schienenverkehr sowie 0,1 % auf den Gelegenheitsverkehr mit Bussen). 36,6 % der Wege werden zu Fuß und per Fahrrad erledigt und rd. 53 % im MIV. Da - abgesehen vom fußläufigen Zulauf zu anderen Verkehrsträgern - jede Verkehrsmittelnutzung getrennt erfasst wird, sind dabei in geringerem Umfang Doppelzählungen enthalten bei kombinierten Verkehren, etwa Park/Bike & Ride, Bus & Bahn oder ÖV/MIV & Flugzeug. Nach Verkehrszwecken entfällt mit etwa 65 % der Großteil der Wege auf Freizeit- und Einkaufsverkehre.

Der Verkehrsaufwand (auch als Verkehrsleistung bezeichnet) belief sich 1997 nach DIW-Angaben auf insgesamt rd. 984 Mrd. Personenkilometer (Pkm); dabei wird der Luftverkehr lediglich über deutschem Territorium berücksichtigt, grenzüberschreitende Flüge also am Übergang zu anderen Staaten oder zum offenen Meer abgeschnitten.

---

<sup>38</sup> Verkehr in Zahlen 1999, S. 214 - 217

<sup>39</sup> ebda, S. 208 - 211

Bei Berücksichtigung der gesamten Flugdistanzen (unterstellt wird hierbei eine Durchschnittsentfernung von 2.500 km) erhöht sich der Verkehrsaufwand auf rd. 1.192 Mrd. Pkm. In dieser Abgrenzung entfällt auf den ÖPNV ein Anteil von knapp 7,5 %, gebildet aus der Hälfte des gesamten Schienenpersonenverkehrs und zwei Dritteln des gesamten öffentlichen Straßenpersonenverkehrs. Der sonstige öffentliche Verkehr macht etwa 25 % aus (davon 20 % Luftverkehr und zu jeweils etwa 2,5 % Schienen- und Straßenverkehr). Nicht motorisiert werden rd. 4,5 % und im MIV rd. 63 % der Strecken zurückgelegt. Nach Verkehrszwecken entfällt die Hälfte des Verkehrsaufwands auf Freizeit- und Urlaubsverkehre.

Über die vorläufige Gliederung des motorisierten Verkehrs in 1998 orientiert die nachfolgende Tabelle 3. Danach entfielen auf den ÖPNV rd. 9,4 Mrd. Wege und 83,7 Mrd. Pkm - gegenüber 1997 eine Abnahme um etwa 1 bzw. 2 %.

	Verkehrsaufkommen		Verkehrsleistung	
	Mio. Wege	Anteil in %	Mrd. Pkm	Anteil in %
Eisenbahnen	1.804	2,98	66,5	5,72
- Schienennahverkehr	1.656	2,73	32,2	2,77
- Schienenfernverkehr	149	0,25	34,3	2,95
Öffentlicher Straßenpersonenverkehr	7.807	12,88	75,9	6,53
- Linienverkehr	7.730	12,76	51,5	4,43
- Gelegenheitsverkehr	78	0,13	24,4	2,10
Luftverkehr	104	0,17	260,0	22,38
Öffentlicher Verkehr gesamt	9.715	16,03	402,4	34,63
Motorisierter Individualverkehr	50.876	83,96	755,7	65,03
<b>Verkehr insgesamt</b>	<b>60.592</b>	<b>100,00</b>	<b>1162,0</b>	<b>100,00</b>
- <b>davon ÖPNV</b>	<b>9.386</b>	<b>15,49</b>	<b>83,7</b>	<b>7,20</b>

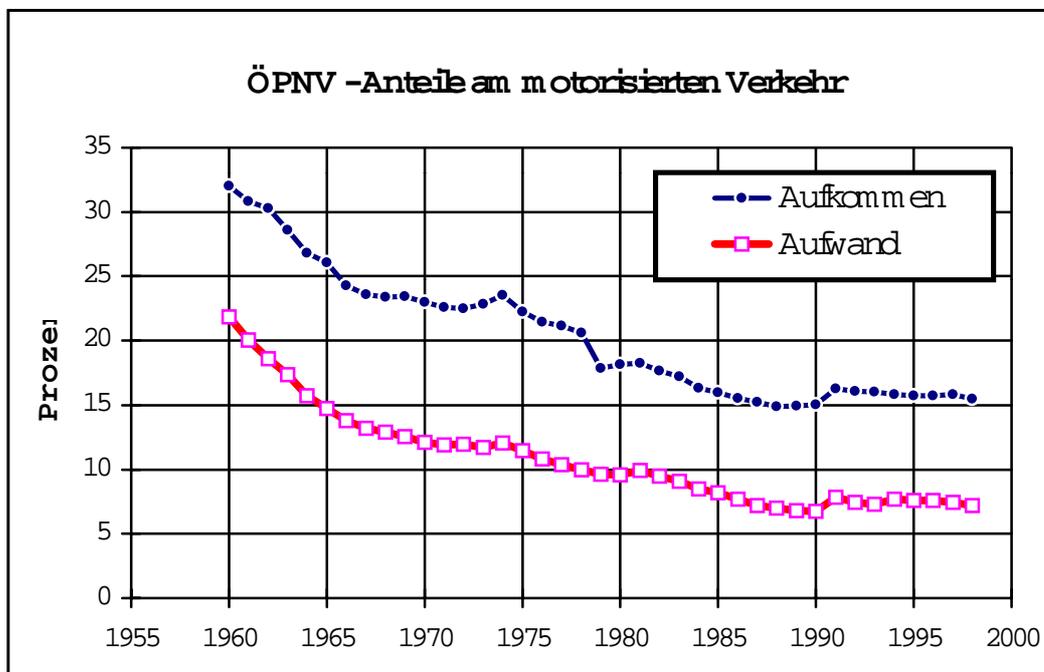
Tw. vorläufige Werte; ÖPNV: gebildet aus Schienennahverkehr + Linienverkehr im ÖSPV; Luftverkehrsleistung: mit Durchschnittsentfernung von 2.500 km abgeschätzt

Quellen: DIW, Verkehr in Zahlen 1999, S. 209 und 211; eigene Berechnungen

### ***Tabelle 3: Gliederung des motorisierten Personenverkehrs 1998***

Für den motorisierten Verkehr liegen auch lange Zeitreihen vor<sup>40</sup>, wenn auch nicht ohne statistische Brüche. Bis 1978 handelt es sich um unrevidierte Werte, was insbesondere für das Verkehrsaufkommen im MIV und damit auch für das gesamte Verkehrsaufkommen zu einer geringfügigen Störung in der Datenreihe führt. Ab 1991 werden gesamtdeutsche Werte mitgeteilt, was naturgemäß einen Niveaueffekt erzeugt. Gleichwohl ist der generelle Eindruck offensichtlich: Während sich im ÖPNV sowohl bei Aufkommen als auch bei Aufwand lediglich geringe Veränderungen ergeben (zwischen

1960 und 1990 sowie auf höherem Niveau ab 1991), steigen die Zahlen für den Gesamtverkehr - und somit für die anderen Verkehrsmittel - systematisch an. Daraus resultiert eine systematische Reduzierung der Anteile des ÖPNV, vgl. Abbildung 12. Durch die Einbeziehung der neuen Bundesländer hat sich 1991 eine geringfügige Erhöhung der Anteilswerte des ÖPNV ergeben sowie seitdem eine lediglich geringe weitere Abschwächung. Gleichwohl ist festzuhalten, dass sich der ÖPNV-Anteil beim Verkehrsaufkommen gegenüber 1960 mittlerweile halbiert hat, beim Verkehrsaufwand ist der ÖPNV-Anteil gegenüber 1960 sogar um rd. zwei Drittel zurückgegangen.



Quelle: Eigene Darstellung nach DIW, Verkehr in Zahlen, verschiedene Ausgaben

**Abbildung 12: ÖPNV-Anteile am motorisierten Verkehr**

<sup>40</sup> Quellen: DIW, Verkehr in Zahlen 1980, S. 158 - 161, und 1999, S. 208 - 211; die Luftverkehrsleistung ist dort nur über Deutschland erfaßt und wird für die Darstellung hier in ihrer tatsächlichen Distanz mit durchschnittlich 2.500 km abgeschätzt

#### 4.4.2 Bestimmungsgrößen für künftige ÖPNV-Potenziale

Demgegenüber müssen die Potenziale für den ÖPNV deutlich höher eingeschätzt werden. Auch wenn der Begriff des "Potenzials" etwas schillernd ist, lassen sich hierzu doch gehaltvolle orientierende Aussagen treffen.

Einen Zugang zur Potenzialbestimmung stellt die in vielen Einzeluntersuchungen von BRÖG bzw. socialdata, München, über empirische Sozialforschung abgegriffene Entscheidungslogik der Verkehrsteilnehmer und potentiellen ÖPNV-Nutzer dar. Nach der Analyse über den „Ruhrkorridor“ beispielsweise<sup>41</sup> werden von 100 Wegen über 0,5 km innerhalb der Bedienungsgebietes des VRR 86 Wege mit anderen Verkehrsmitteln unternommen; davon sind 22 Wege durch Sachzwänge an andere Verkehrsmittel gebunden, für weitere 31 Wege wird keine (angemessene) ÖPNV-Verbindung angeboten. Bei den verbleibenden 33 Wegen liegt nur in etwa jedem zweiten Fall (17 Wege) eine zureichende Information über das ÖPNV-Angebot vor. Insgesamt ist daraus abzuleiten, dass jedenfalls für rd. die Hälfte aller Wege - etwa das Dreifache der derzeitigen ÖPNV-Nutzung - eine ÖPNV-Nutzung allein schon deshalb unterbleiben muss, weil kein zumutbares Angebot im ÖPNV vorliegt oder die potentiellen ÖPNV-Nutzer über ein vorhandenes Angebot nicht Bescheid wissen.

Eine andere Bestimmung wurde im Rahmen von strategischen Überlegungen zu einem "Konzept für eine Neue Bahn"<sup>42</sup> und zu den Möglichkeiten einer "Flächenbahn"<sup>43</sup> vorgenommen. Darin wurde gefragt, in welchem Umfang und in welcher Form das Angebot insbesondere im ÖPNV so gestaltet werden kann, dass es den Verkehrsbedürfnissen des Publikums entgegenkommt. Für den Schienenverkehr wurde dort abgeleitet, dass ein attraktives Angebot (integraler Halbstundentakt mit Beförderungsgeschwindigkeiten etwa im Pkw-Bereich) zwar kaum für die komplette Fläche gestaltet werden kann, jedoch so, dass etwa 95 % der Bevölkerung dazu Zugang haben. Zusammen mit einem ergänzenden ÖPNV-Angebot auf der Straße könnte somit praktisch die komplette Bevölkerung einen vertretbaren Anschluss an den ÖPNV erhalten. Neben der technischen Gestaltbarkeit haben auch die Betrachtungen zur ökonomischen Vertretbarkeit aufgezeigt, dass eine solche Lösung im Grundsatz

---

<sup>41</sup> vgl. Socialdata: Trendwende zum ÖPNV, München o.J., hier insbes. S. 32 - 37

<sup>42</sup> Schallaböck, Karl Otto; Hesse, Markus: Konzept für eine Neue Bahn, Wuppertal 1995

realisierbar ist. Im Ergebnis war dort abgeschätzt worden, dass eine Ausweitung der Schienenverkehrsnutzung im Personenverkehr um den Faktor vier erreichbar sein dürfte. Für den ÖPNV insgesamt sind Effekte in ähnlicher Größenordnung abzuleiten.

Den übersichtlichsten Nachweis von nicht realisierten Potenzialen in der ÖPNV-Nutzung liefern allerdings wohl Vergleiche zwischen Gebieten mit ähnlichen siedlungsstrukturellen und ökonomischen Gegebenheiten, jedoch unterschiedlich intensiver ÖPNV-Nutzung, oder Vergleiche über die ÖPNV-Nutzung in einem Gebiet zu unterschiedlichen Zeiten. Exemplarisch sei hierzu aus dem Gesamtverkehrsplan NRW die Gegenüberstellung der ÖPNV-Nutzung in westdeutschen Großstädten mit der typischerweise drei- bis vierfach so hohen ÖPNV-Nutzung in Schweizer Großstädten angeführt.<sup>44</sup> Bei der inhaltlichen Analyse der Ursachen konnte festgestellt werden, dass in den Schweizer Beispielstädten sowohl das Verkehrsangebot erheblich besser war, dass dort der öffentliche Auftritt und die Verankerung im öffentlichen Bewusstsein erheblich positiver waren, wie auch dass dort bei vergleichbar hoher öffentlicher Förderung (für ein größeres Angebot) die Preise und die Preisstrukturen nachfragegerechter gestaltet waren.

Aus der Fülle weiterer Beispiele seien kurz angesprochen:

- (a) Angebotsverbesserungen mit nachfolgend starken Nachfrageerhöhungen durch die Einführung von Stadtbuss-Konzepten in Ostwestfalen (nach Vorbildern in der Schweiz - Frauenfeld - sowie in Österreich - Vorarlberg-); die Verkehrsausweitung nach dem "Karlsruher Modell", bei dem von den Karlsruher Verkehrsbetrieben vorhandene Normalbahnabschnitte gepachtet bzw. mitgenutzt werden;
- (b) Nachfrageerhöhungen in der Folge einer Ordnung der Tarife hin zu einem übersichtlichen und nachfragegerechten Tarifsystem, auch ohne durchgreifende Verbesserung des - durchaus verbesserungswürdigen - Angebots, wie etwa im Verkehrsverbund Rhein-Ruhr nach Einführung des Systems "Ticket 2000".

Generell ist in den Fällen mit starker Nachfrageausweitung auch ein höherer Stellenwert des Marketing und die Sicherung der öffentlichen Präsenz zu beobachten. Insge-

---

<sup>43</sup> Hüsing, Martin: Die Flächenbahn als verkehrspolitische Alternative, Wuppertal 1999

<sup>44</sup> vgl.: Der Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Hg.: Gesamtverkehrsplan Nordrhein-Westfalen, 1990; Teil II: Entwicklungsperspektiven und Handlungsmöglichkeiten

samt konnten über solche Vorgangsweisen in einer Reihe von Fällen über Jahre hinweg zweistellige Zuwachsraten in der Nachfrage realisiert werden.

Im Rahmen zweier Forschungsvorhaben<sup>45</sup> sind in den 90er Jahren in Brandenburg verkehrssoziologische Untersuchungen zu Einstellungen und Verhaltensweisen der Einwohner und Touristen durchgeführt worden, bei denen neue differenzierte Methoden angewendet wurden. Im Ergebnis konnte nachgewiesen werden: "Insgesamt ist das Potenzial für Verkehrsmittel des Umweltverbundes (zu Fuß, Fahrrad, ÖPNV) höher als aufgrund der tatsächlichen Verkehrsmittelnutzung zu erwarten ist." Allerdings wurde auch festgestellt: "Insgesamt werden die Argumentationen für umweltfreundliche Verkehrsmittel in der Bevölkerung dann positiv aufgenommen, wenn ihre Nutzung den (potentiellen) Verkehrsteilnehmern gleichzeitig zweckmäßig bzw. vorteilhaft erscheint..." und "Personen mit einer stärkeren Orientierung zugunsten umweltfreundlicher Verkehrsmittel argumentieren in der Regel bei der Bewertung verschiedener Verkehrsmittel deutlich differenzierter, und sie treffen ihre Verkehrsmittelwahl im Einzelfall auch häufiger auf der Grundlage differenzierterer Kriterien. (...) Personen mit starker Orientierung zugunsten motorisierter Individualverkehrsmittel argumentieren mehrheitlich mit dem Zeitfaktor." <sup>46</sup>

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die erreichbaren Potenziale des ÖPNV bei einem Mehrfachen der heutigen Nachfrage anzusetzen sind. Eine genauere Abgrenzung erscheint nur möglich, wenn örtlich konkrete Situationen mit darauf bezogenen Maßnahmen betrachtet werden und in ihrem zeitlichen Verlauf bestimmt werden.

---

<sup>45</sup> "Modellstadt Umweltfreundlicher Verkehr" (Neuruppin, Oranienburg, Senftenberg), 1992 bis 1993; und "STEUVER Umweltfreundlicher Verkehr Lübben-Lübbenau" (ein Vorhaben der EU), 1995 bis 1996, beide im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung (MUNR) des Landes Brandenburg

<sup>46</sup> "Modellstadt Umweltfreundlicher Verkehr", Potsdam 1993

## 5. GRUNDSÄTZE, PRINZIPIEN UND BEWERTUNGSPARAMETER FÜR EINE NEUE FINANZIERUNGSSTRUKTUR

### 5.1 Grundsätze

Neben dem induktiven Herangehen zur Ermittlung des Sachstands und der damit verbundenen Probleme ist auch ein deduktiver Zugriff nötig, um Grundsätze, Leitlinien und Zielmodelle zu entwickeln. Bei der Entwicklung und dem bewertenden Vergleich neuer Finanzierungsstrukturen für den ÖPNV kann auf den oberen Ebenen der Zielhierarchie an den eingeführten Zieldimensionen angesetzt und über deren inhaltliche Füllung der Rahmen für die weiteren Ableitungen bestimmt werden. Zu unterscheiden sind

#### a) oberste Sachziele

Als solche werden der aktuellen Konsensbildung folgend die Nachhaltigkeitsdimensionen anzusprechen sein, die sich seit der UNCED-Konferenz in Rio de Janeiro (1992) <sup>47</sup> allgemein etabliert haben, nämlich

- ökologische Nachhaltigkeit,**
- ökonomische Nachhaltigkeit und**
- soziale Nachhaltigkeit.**

Darüber hinaus wird - soweit nicht eine globale Betrachtung ansteht - entsprechend der ursprünglichen Darstellung der Enquete-Kommission „Zukünftige Kernenergie-Politik“ des Deutschen Bundestages (1980) <sup>48</sup> auch die

- internationale Nachhaltigkeit**

zu berücksichtigen sein.

Eine nachhaltige Entwicklung ist dabei entsprechend der Definition der Brundtland-Kommission <sup>49</sup> eine solche, „die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu

---

<sup>47</sup> vgl. United Nations: Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro 3 - 14 June 1992

<sup>48</sup> vgl. Deutscher Bundestag, Hg.: Zukünftige Kernenergiepolitik. Kriterien - Möglichkeiten - Empfehlungen. Bericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages. 2 Bde., Bonn 1980, Zur Sache - Themen parlamentarischer Beratung, Heft 1/80 und 2/80, insbesondere Teil I, Abschnitt A: Kriterien für die Bewertung von Energiesystemen

<sup>49</sup> vgl. World Commission on Environment and Development: Our Common Future, 1987

riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“. Inhaltlich ist damit eine dauerhafte Sicherung eines „guten Lebens“ für alle als Ziel fixiert. Methodisch bedeutet dies, dass die Gestaltungsmöglichkeiten künftiger Generationen nicht durch die Handlungen und Unterlassungen (also die Ausnutzung von Gestaltungsmöglichkeiten) der gegenwärtigen Generation eingeschränkt bzw. zunichte gemacht werden sollen.

Der so um die Zeitdimension erweiterte Verträglichkeitsbegriff vereinigt damit untrennbar eine statische und eine dynamische Zielsetzung: Auf der einen Seite wird - was üblicherweise zuerst wahrgenommen wird - eine Aufrechterhaltung der bestehenden Bedingungen in ihrer Substanz festgeschrieben und damit gesichert; auf der anderen Seite werden damit die künftigen Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet und damit gesichert. Es dürfte offensichtlich sein, dass das Interesse mehr auf diesen letzteren Teil gerichtet ist.

Abgesehen von den sachlogischen Verknüpfungen, welche die Dimensionen der Nachhaltigkeit aneinander binden und dazu zwingen, Lösungen nicht bloß sektoral, sondern in einem gesamtheitlichen, integrativen Ansatz zu suchen, werden durchaus verschiedene Blickrichtungen und Wertgewichte vertreten. Pearce (1993) unterscheidet drei Haltungen<sup>50</sup>, nämlich

- die anthropozentrische Haltung, bei der der Mensch und seine Bedürfnisse im Zentrum stehen (Schwergewicht auf der sozio-kulturellen Dimension),
- die ökonomistische Haltung, bei der die Natur als Lieferantin von Ressourcen und Dienstleistungen zur Befriedigung der menschlichen Bedürfnisse betrachtet wird (Schwergewicht auf der wirtschaftlichen Dimension) sowie
- die biozentrische Haltung, bei der die Natur als Selbstzweck im Zentrum steht (Schwergewicht auf der umweltbezogene Dimension).

Im vorliegenden Fall einer verkehrlichen Fragestellung ist naturgemäß auch die

#### **verkehrliche Tauglichkeit**

von Konzepten oder Lösungsansätzen integrale sachliche Beurteilungsgrundlage. Auch wenn diese Zieldimension hier aus methodischen Gründen auf die gleiche Basisstufe gestellt wird, ist der akzessorische Charakter, d.h. die Fallbezogenheit dieser Festlegung unübersehbar.

## **b) methodische Ziele**

Als methodische Ziele bzw. als Beurteilungsparameter bezüglich einer Erfüllung der obersten Sachziele können zwei Kriterien aufgeführt werden:

### **□ Suffizienz**

beschreibt die Erfüllung bzw. Nichterfüllung zwingender Minimalanforderungen, wie sie für jedes der obersten Sachziele gesellschaftlich zu bestimmen sind, die jeweilige Dignität des einzelnen Gegenstands beachtend. Diese Minimalanforderungen müssen zugleich realisiert werden, soll ein substantieller Schaden vermieden werden:

- Eine sozial befriedigende Lösung, die auch mit einem wirtschaftlich blühenden Leben einhergeht, müsste als untauglich verworfen werden, wenn dadurch der ökologische Kontext zerstört wird;
- umgekehrt kann eine zufriedenstellende Sicherstellung der natürlichen Grundlagen insgesamt nicht zufrieden stellen, wenn sie unhaltbare soziale Zustände und ein Darniederliegen der Wirtschaft zur Voraussetzung hat.
- Eben so offensichtlich ist, dass zugleich die internationale Verträglichkeit dauerhaft gesichert sein muss, wenn die Nachhaltigkeit der Entwicklung in einem Lande nicht gefährdet werden soll.

Auch wenn dies im Grundsatz breite Zustimmung finden dürfte, ist doch darauf hinzuweisen, dass eine Operationalisierung nur in den seltensten Fällen vorliegt und typischerweise eher ad hoc bestimmt wird, wie etwa die Klimaschutzziele für Deutschland entsprechend der Beschlussfassung in Kyoto und Manchester. Auch geben die Suffizienzanforderungen in der Regel noch keinen Hinweis darauf, durch welche Teilstrukturen welche Zielbeiträge zu erbringen sind.

### **□ Effizienz**

bestimmt demgegenüber die Güte der Zielerfüllung durch Gegenüberstellung der positiven und der negativen Aspekte einer Lösung nach Art einer Aufwands-/ Ertragsbetrachtung. Verständlicherweise sollten stets Lösungen gesucht werden, die bei weniger Aufwand höhere Erträge erbringen.

---

<sup>50</sup> hier nach Beratungen im Teilprojekt C7: Strategie „Nachhaltiger Verkehr“ des Schweizer NFP 41, bearb. vom IKAÖ der Univ. Bern und Ernst Basler + Partner AG, unter Mitarbeit des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt Energie GmbH, 1999/2000

Diese Aufgabenstellung ist jedoch nur in den seltensten Fällen trivial, nämlich zum einen in solchen Fällen, bei denen Aufwands- und Ertragsbeiträge aus der selben Zielkategorie kommen und dadurch eine Vergleichbarkeit besteht; zum anderen sind jene Fälle zu benennen, in denen bei unterschiedlichen betroffenen Zielkategorien die Verbesserung in einer Kategorie zumindest mit keiner Verschlechterung in der anderen Kategorie verbunden ist (Win-Win-Strategien). Bereits hierbei wird die Bildung von Äquivalenzvorstellungen schwierig, erst recht bei der vergleichenden Bewertung von Fällen, die jeweils wechselweise in einer Kategorie günstiger, in der anderen Kategorie jedoch ungünstiger abschneiden.

Weiter kompliziert wird die Bewertung durch das Vorliegen von nicht bloß zwei Zielkategorien, sondern einer größeren Zahl in einem nichtlinearen polydimensionalen Feld, dessen Absolutkoordinaten (vgl. die Bemerkungen zur Suffizienz) regelmäßig eben so wenig wohl definiert sind, wie die anzuwendenden Skalen.

Gleichwohl ist wie im Falle der Suffizienz auch im Falle der Effizienz die Heuristik im Grundsatz nicht schwer zu begreifen; hinsichtlich der praktischen Anwendung sollte jedoch keine irrige Vorstellung gefördert werden, dass diese ohne größeren Deklarations- und Diskursaufwand angemessen sichergestellt werden könne. Gegenüber der verbreiteten, jedoch nicht gerechtfertigten Vorstellung, durch eine marktliche Vermittlung über die in der Sache dimensionslose Größe Geldwert könnten sicher befriedigende Lösungen erreicht werden, ist einzuwenden, dass neben dem praktisch nicht einlösbaren Modellcharakter der liberalen Marktvorstellung sachgerecht nicht in Geldwert ausdrückbare Absolutziele auch in vergleichsweise atomistischer Form vorliegen, etwa das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit eines jeden einzelnen Menschen oder das zunächst auf jede Spezies einzeln gerichtete ökologische Schutzziel.

Weit höhere Lösungskompetenz repräsentieren Verfahren, die am griechischen Ursprung des Markt-Paradigmas ansetzen: Die Agora, der Marktplatz von Athen, ist in seiner gesellschaftlichen Substanz zuerst ein Markt der Ideen; folgerichtig hat auch Popper, einer der geistigen Leitfiguren des 20. Jh. die „Offene Gesellschaft“, d.h. die Diskurswilligkeit und Diskursfähigkeit der Gesellschaft als das maßgebliche demokrati-

sche Paradigma herausgestellt und die Leistungsfähigkeit dieser Struktur überzeugend dargetan.<sup>51</sup>

Diese Feststellung schränkt die Fähigkeit des ökonomisierten Marktes zur optimalen Allokation von Ressourcen keineswegs unziemlich ein, sondern weist ihm lediglich den Raum zu, über den hinaus ihm berechtigterweise diese Wirkung nicht zugesprochen werden kann.

### **c) Leitbilder der Umsetzung**

Als aktuelle Leitbilder zur Umsetzung der suffizienten und effizienten Umsetzung der Sachziele können auf der Ebene der Europäischen Union drei miteinander verknüpfte Strategien erkannt werden:

- Liberalisierung**
- Harmonisierung** und
- Subsidiarität.**

Diese - nicht amtliche - Pointierung von Leitbildern beinhaltet ein mehrfaches wechselseitiges Balanceverhältnis grundlegender Konzepte.

Zum einen reflektiert der Gesichtspunkt der Liberalisierung das Element der individuellen Freiheit der Personen, auch als wirtschaftliche Subjekte, wie es dem Grundansatz westlicher Demokratien als „offenen Gesellschaften“ entspricht.

Demgegenüber vertritt der Gesichtspunkt der Harmonisierung die Erkenntnis, dass die individuelle Freiheit aller sich nur unter gemeinsam definierten, einheitlichen, eben harmonisierten Rahmenbedingungen optimal entfalten kann, repräsentiert somit den Vergesellschaftungsanspruch gegenüber dem Individuum.

Beide Elemente stehen in einem Verhältnis wechselseitiger Bedingung zu einander, wobei stets auch die Gefahr besteht, dass eines der Elemente überbetont wird, dadurch seinen Antagonisten schwächt, und sich in weiterer Folge damit selbst gefährdet.

Der Gesichtspunkt der Subsidiarität wiederum führt die in großen Organisationen unvermeidliche Dimension der Hierarchie ein, indem sie gerade das potentiell drohenden Zuviel an Hierarchie negiert. In sich besagt der Grundsatz, dass es keine Berechtigung

---

<sup>51</sup> vgl. Karl R. Popper: *The Open Society and Its Enemies*, 1944; hier deutsche Ausgabe: *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde*, 2 Bde., Bern, 2.A. 1970

dafür gibt, von oben her in Bereiche einzugreifen, die auf unterer Entscheidungsebene sachgerecht geregelt werden können. Damit wird das Doppelprinzip von Liberalisierung und Harmonisierung in gegliederter Form auf die gesamte Organisation anwendbar.

Auch bei diesen Leitbildern erscheint die zugrunde liegende Heuristik in Inhalt und Berechtigung gut nachvollziehbar, während zugleich Umsetzung und Anwendung als keineswegs einfache Gestaltungsaufgabe einleuchten dürften:

In welchem Umfang jeweils Freiheiten zu geben sind und Harmonisierungsbedarf besteht, ist wohl ebenso diskussionswürdig wie die Frage, auf welcher Ebene jeweils Problemlösungen anzusiedeln sind. Methodisch kommt dem die Frage nach der Verbzw. Zuteilung von Definitionskompetenzen gleich. Auch aufgrund des unterschiedlichen kulturellen und historischen Hintergrundes in verschiedenen Teilen Europas sind dies keine einfachen Aufgaben, für die sich leicht Lösungen finden ließen, die ohne weiteres alle in gleichem Maße überzeugen.

In der Tat bestehen hier trotz der nunmehr bereits über Jahrzehnte laufenden Entwicklung noch erhebliche Differenzen und Schief lagen, und mit gutem Grund wird man den Prozesscharakter selbst als ein maßgebliches Element herausstellen können. Auch wenn dies an vorliegender Stelle nicht weiter vertieft wird, könnte man den oben herausgestellten grundsätzlichen Leitbildern damit als weiteres Element das Leitbild der

#### □ **Flexibilität,**

also das Element der Wandelbarkeit, der Rückholbarkeit von Entscheidungen und Prozessen zur Seite stellen.

## **5.2 Prinzipien im Rahmen der vorliegenden Aufgabenstellung**

Im vorliegenden Fall geht es um die Bestimmung einer aus Umweltsicht tauglichen Finanzierungsstruktur des ÖPNV, also doch eine recht handfeste Aufgabe, die sich sehr viel konkreter vorstellt als die eben diskutierten Grundsätze. Zur Begründung und Rechtfertigung von Ableitungen können aus den vorgetragenen Grundsätzen Prinzipien entwickelt werden, die zunächst eine sachliche und im weiteren eine ökonomische Orientierung liefern. In der Annäherung an die konkrete Aufgabenstellung handelt es sich dabei noch immer um recht allgemeine Überlegungen.

In sachlicher Hinsicht ist aus dem Gesichtspunkt der Suffizienz und Effizienz des gesamten Verkehrs abzuleiten, dass ein hoher - gegenüber heute tendenziell höherer - Anteil des ÖPNV an der modalen Aufteilung des motorisierten Verkehrs anzustreben ist. Eine derartige Zielsetzung ist allgemein verbreitet, sie wurde beispielsweise auch ausdrücklich von der Enquete-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ des Deutschen Bundestages (1990) einstimmig über alle vertretenen politischen und fachlichen Positionen hinweg in abwägender Einordnung der Klimaschutzziele in das gesamte Feld der gesellschaftlichen Ziele abgeleitet.<sup>52</sup> Somit erhalten wir:

**1. Prinzip:**

**Erhöhung des ÖPNV am Modal Split des motorisierten Verkehrs**

Sachliche Grundlage für diese Festlegung sind systembedingte Vorteile des ÖPNV gegenüber dem MIV, die auf der Grundlage geeigneter raumstruktureller Rahmenbedingungen und einer geeigneten verkehrlichen Nachfragestruktur im Grundsatz höhere Zielbeiträge zu den obersten Sachzielen erreichbar machen. Als raumstrukturelle und verkehrliche Rahmenbedingungen sind gewisse raum-zeitliche Verdichtungen der Quelle-Ziel-Strukturen zu benennen, die in einem weiten, jedoch nicht beliebig weiten Bereich durch jeweils geeignete technische und betriebliche Lösungsansätze im ÖPNV gestützt werden können. In diesem Fall können in unterschiedlicher Zusammensetzung und in unterschiedlichem Umfang soziale, ökologische und ökonomische Vorteile realisiert werden.

- Soziale Vorteile ergeben sich insbesondere dadurch, dass die Teilnahme am öffentlichen Verkehr wegen des dort bei den beförderten Personen nicht erforderlichen Lenkens eines Fahrzeugs - und damit auch der Eignung zum Lenken - in breiterem Umfang generalisierbar ist und dass die Beeinträchtigung Dritter aufgrund der Durchführung des Verkehrs geringer gehalten werden kann.
- Ökologische Vorteile ergeben sich insbesondere daraus, dass der Flächen-, Ressourcen- und Energieeinsatz geringer gehalten werden kann, und dadurch, dass die erzeugten ökologischen Beeinträchtigungen stärker limitiert werden können.

---

<sup>52</sup> vgl. Deutscher Bundestag, Hg.: Schutz der Erde. Eine Bestandsaufnahme mit Vorschlägen zu einer neuen Energiepolitik. Dritter Bericht der Enquete-Kommission des 11. Deutschen Bundestages „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“. 2 Bde., Bonn 1990, Zur Sache - Themen parlamentarischer Beratung, 19/90, insbesondere Abschnitt A, 4. Kapitel: Nationale Handlungsempfehlungen zur Reduktion der Emissionen energiebedingter klimarelevanter Spurengase

- Ökonomische Vorteile ergeben sich insbesondere daraus, dass der unmittelbare Kostenaufwand wie auch der Umfang erzeugter Schäden vergleichsweise niedriger gehalten werden kann, sowie dadurch, dass der ÖPNV selbst eine Möglichkeit wirtschaftlicher Betätigung darstellt und für andere wirtschaftliche Tätigkeiten Leistungen erbringt.

Es dürfte auf der Hand liegen, dass dieses erste Prinzip einer Erhöhung des ÖPNV-Anteils durch geeignete Ausrichtung der ÖPNV-Finanzierungsstrukturen gefördert werden kann; erkennbar kommen hierfür jedoch auch andere, etwa ordnungspolitische Maßnahmen in Frage, ggf. auch Maßnahmen außerhalb des ÖPNV selbst, die z.B. bei der Siedlungsstruktur ansetzen.

Auch wenn aufgrund der Systemeigenschaften die Unentbehrlichkeit und Vorteilhaftigkeit des ÖPNV zur Sicherstellung der Nachhaltigkeitsziele in generalisierender Betrachtung kaum strittig gestellt werden kann, kann daraus kein Freibrief für einen beliebigen ÖPNV abgeleitet werden; vielmehr sind durchaus Beispiele bekannt, in denen die Vorteilhaftigkeit des ÖPNV gegenüber anderen Alternativen begründet in Zweifel zu ziehen ist. Deswegen ist dem vorgenannten Grundsatz zur Seite zu stellen:

<p style="text-align: center;"><b>2. Prinzip:</b> <b>Erhöhung der Effizienz im ÖPNV</b></p>
---

Damit die grundsätzlichen Systemvorteile des ÖPNV gegenüber dem MIV überhaupt zum Tragen kommen können, ist zunächst ein Minimum an Effizienz erforderlich. Insofern im MIV Effizienzerhöhungen zu erwarten sind, ist zur Aufrechterhaltung einer Vorteilhaftigkeit des ÖPNV dort eine weitere Effizienzsteigerung erforderlich. Dabei ist es unter praktischen Gesichtspunkten nicht nötig und auch kaum durchsetzbar, dass jedem einzelnen MIV im entsprechenden Distanzband ein vorzuziehender bestimmter ÖPNV gegenübergestellt werden kann. Vielmehr geht es darum, dass ein - örtlich bzw. regional abzugrenzender - ÖPNV hinreichend effizient ist, um einem abgrenzbaren MIV vorgezogen zu werden. Zur Erreichung möglichst hoher Zielbeiträge ist dabei durch möglichst weitgehende Effizienzertüchtigung im ÖPNV anzustreben, den Umfang vorteilhaft ersetzbarer MIV-Verkehre und den im jeweiligen Einzelfall erzielbaren Vorteil möglichst groß zu gestalten.

Aus dem - wegen der Vielzahl der Zielparameter - breiten Feld möglicher Effizienzverbesserungen kann lediglich auf einige in vereinfachender Form hingewiesen werden:

- ❑ Eine umwegärmere Fahrgastbeförderung senkt mit der Fahrleistung den Energieverbrauch und ist daher umweltpositiv;
- ❑ über die verkürzten Fahrtzeiten und die dadurch erzielten erhöhten Erreichbarkeiten wird ein sozial positiver Beitrag erzielt;
- ❑ über die Senkung der Betriebskosten des Anbieters und der Zeitkosten der Kunden ein wirtschaftlich positiver Effekt;
- ❑ eine mittels verkehrsorganisatorischer Maßnahmen durch Abbau von Ablaufsstörungen herbeigeführte Beschleunigung führt im Ergebnis zu gleichen Effekten;
- ❑ eine Auslastungserhöhung der bereitgestellten Kapazitäten senkt mit dem spezifischen Energieverbrauch die Umweltbelastung und erhöht über die Senkung der spezifischen Kosten die Wirtschaftlichkeit;
- ❑ bei Annäherung an die bzw. Überschreitung der Nennkapazität sinkt demgegenüber zwar die soziale Qualität, bis dahin jedoch sind in der sozialen Dimension nennenswerte Nachteile nicht anzunehmen;
- ❑ durch den Einsatz optimierter Fahrzeuge können Vorteile in allen Zieldimensionen erreicht werden;
- ❑ durch optimierte Umlaufplanung und optimierte Anschlüsse können ebenfalls in breiter Form Effizienzgewinne und damit zusätzliche Zielbeiträge gewonnen werden;
- ❑ neben den angesprochenen verkehrsorganisatorischen Maßnahmen können auch weitere Maßnahmen außerhalb des ÖPNV für diesen weitere Effizienzpotenziale eröffnen, genannt seien siedlungsstrukturelle Maßnahmen oder Abstimmungsvorgänge in den gesellschaftlichen Zeitplänen;
- ❑ schließlich sei erwähnt, dass auch eine Ausweitung des ÖPNV über raum-zeitliche Netzbildungsvorgänge weitere Effizienzpotenziale bereitstellt.

Auch hier liegt auf der Hand, dass eine geeignete Gestaltung der Finanzierungselemente erhebliche Zielbeiträge liefern kann; andererseits ist speziell bezüglich der ökologischen Effizienz der Weg seit langem verbreitet, Zielbeiträge durch das Setzen von technischen Standards sicherzustellen.

Hinsichtlich der ökonomischen Gestaltung ist der zentrale Ansatz seitens der EU, über faire Wettbewerbsbedingungen ein Höchstmaß an Wohlfahrt sicherzustellen. Damit liegt als weiteres Prinzip im vorliegenden Fall recht nahe:

<p style="text-align: center;"><b>3. Prinzip:</b> <b>Faire Wettbewerbsbedingungen zwischen dem ÖPNV</b> <b>und dem anderen Verkehr</b></p>
--

Ein assoziativ gestütztes unmittelbares Weitergehen von fairen Wettbewerbsbedingungen zu fairen Preisen würde allerdings erkennbar zu kurz greifen, da in prägendem Umfang nichtökonomische Wettbewerbsverzerrungen vorliegen.

Etwas vereinfacht lässt sich bestimmen, dass - im Sinne der obigen Definition unbedingt zu erfüllende - Suffizienzanforderungen die zu ihrer Durchsetzung erforderlichen ordnungspolitischen Rahmenbedingungen rechtfertigen; ein Verzicht auf mögliche ordnungspolitische Setzungen kann hierbei nur insoweit als gerechtfertigt erscheinen, als andere Maßnahmen ergriffen werden - etwa fiskalpolitischer Art, über freiwillige Vereinbarungen und bürgerlich rechtliche Verträge, durch Informationsweitergabe etc.-, die die Durchsetzung der Suffizienzanforderungen ebenfalls zu garantieren in der Lage sind, insbesondere aber dann, wenn diese Maßnahmen darüber hinaus zusätzliche Effizienzvorteile aufweisen. Soziale und ökologische Suffizienzansprüche entziehen sich zunächst als Ansprüche sui generis grundsätzlich einer ökonomischen Umsetzung.

Dies sei am Beispiel der verkehrsbedingten Tötungen erläutert. Die durch den Gesetzgeber bei Wahl geeigneter Schutzvorschriften vermeidbare, tatsächlich jedoch nicht vermiedene, sondern hingenommene große Zahl von Tötungen von Nicht-Pkw-Lenkern durch Pkw-Lenker stellt offenkundig nicht primär eine ökonomische Wettbewerbsverzerrung, sondern einen in sich nicht hinnehmbaren Vorgang dar. Darüber hinaus beinhaltet dieser Vorgang jedoch auch die Verschaffung eines Wettbewerbsvorteils zugunsten der Pkw-Lenker und zum Nachteil der anderen Verkehrsteilnehmer. Es dürfte auf der Hand liegen, dass man in diesem Fall faire Wettbewerbsbedingungen nicht durch vermehrtes Einräumen von Tötungen durch den ÖPNV herzustellen hat, sondern durch Abstellen der sozial insuffizienten Abwicklung des Pkw-Verkehrs. Unbeschadet des hier wie in weiteren Fällen erforderlichen Abbaus von Wettbewerbsverzerrungen durch ordnungspolitische Maßnahmen behält die EU-Forderung nach fairen

Preisen im Verkehr auch ihre Bedeutung. Neben der Beseitigung von ökonomisch schiefen Ausstattungsbedingungen wird hier mit gutem Grund regelmäßig die Internalisierung externalisierter negativer Effekte in den Vordergrund gerückt.

Soweit es sich dabei um ihrer Natur nach ökonomische Effekte handelt, sind über geeignete Zuordnungsverfahren, ggf. unter Anwendung von Regeln der Wahrscheinlichkeitsrechnung und Versicherungsmathematik, Internalisierungen möglich; soweit es sich um nicht primär ökonomische, jedoch ihrer Natur nach ökonomisch kompensierbare Schäden handelt, gilt hinsichtlich der Kompensationsbeträge ein Gleiches. Auch bei ihrer Natur nach nicht kompensierbaren Schäden können schadensbezogene ökonomische Transfers vorgesehen werden, um

- (a) den wettbewerbswidrigen Vorteil des Schadensverursachers zu mindern,
- (b) Maßnahmen mit einem gewissen kompensatorischen Ansatz zu finanzieren.

In der Diskussion der letzten Jahre hat allerdings ein unverzichtbares Argument in der Debatte um die Internalisierung externer Schäden erstaunlich wenig Eingang gefunden:

Nicht nur unter dem Gesichtspunkt bürgerlich-rechtlicher Schadensregulierung, sondern auch unter dem Gesichtspunkt eines fairen Wettbewerbs mit fairen Preisen für faire Leistungen muss es außer Zweifel stehen, dass die durch Internalisierungsvorgänge erzeugten zusätzlichen Geldflüsse im Grundsatz bei den Geschädigten landen müssen. Dies ist nur bei geschädigten Allgemeingütern der Staat, in den Fällen mit abgrenzbaren geschädigten Personengruppen oder Einzelpersonen sind es diese (die Vorstellung, dass man die Schadensersatzpflicht durch eine Abgabe an den Staat abgelten könne, wobei der Geschädigte leer ausgeht, erscheint doch zu absonderlich).

Im vorliegenden Fall liegt auf der Hand, dass eine Wettbewerbsverzerrung zwischen ÖPNV und MIV zugunsten des letzteren durch deutlich höhere spezifische externalisierte Schäden und Kosten besteht. Neben den angesprochenen sozial unverträglichen Beeinträchtigungen der körperlichen Unversehrtheit sind es insbesondere überproportionale Beiträge bei Energieverbrauch und Flächeninanspruchnahme mit den jeweiligen Folgekosten und -schäden, z.B. bis hin zu den Zeitverlusten für nicht motorisierte Verkehrsteilnehmer infolge des Pkw-Verkehrs, sei es durch Verlängerung der Wegestrecken, sei es durch Hemmnisse bei der Querung von Verkehrsflächen.

Während faire Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsträgern dazu beitragen geeignet sind, die Verkehrsanteile wohlfahrtsfördernd neu ins Lot zu bringen, bleibt es zur Vermeidung von Wohlfahrtsverlusten auch erforderlich, innerhalb des öffentlichen Verkehrs faire Wettbewerbsbedingungen sicherzustellen, womit das letzte hier zu behandelnde Prinzip eingeführt ist.

#### **4. Prinzip:**

#### **Faire Wettbewerbsbedingungen innerhalb des ÖPNV**

Insofern Wettbewerb innerhalb des ÖPNV traditionell eher unüblich ist, können gegenwärtig Wettbewerbsmängel erwartet und auch bestätigt werden. Dabei ist zu unterscheiden zwischen dem Wettbewerb zwischen den Teilsystemen des ÖPNV und dem Wettbewerb zwischen den ÖPNV-Unternehmen.

Hinsichtlich der drei Teilsysteme, Bahn, U-/Straßenbahn und Bus bestehen keine einheitlichen rechtlichen Rahmenbedingungen (vgl. oben Kapitel 2.2.1). Wettbewerbliche Probleme ergeben sich zum einen aus der Quasi-Monopolstellung der Deutschen Bahn AG und den in deren Bereich kaum überwindlichen ökonomischen und nichtökonomischen Zugangshürden für weitere Marktteilnehmer. Damit ist ein maßgeblicher Bereich des ÖPNV von der Fähigkeit und Willigkeit eines Einzelunternehmens abhängig, den Markt wirtschaftlich zu bearbeiten. Der Hinweis, dass hier erhebliche Mängel bestehen, dürfte kaum Widerspruch auslösen. Im Vergleich von Schienenverkehrsmitteln und Linienbussen fällt auf, dass den Schienenverkehrsmitteln ihre Trassenkosten aufgebürdet werden, während die Linienbusse das allgemein von Staats wegen bereitgestellte Straßennetz nutzen; dies führt zu einer Wettbewerbsverzerrung zwischen diesen Verkehrsmitteln und begünstigt in wohlfahrtsmindernder Weise die Linienbusse bzw. schädigt umgekehrt insbesondere die Straßenbahnen.

Der Wettbewerb zwischen Unternehmen der jeweiligen Sparten ist formal durch die Ausschreibungspflicht zwar gegeben, de facto jedoch bekanntermaßen rudimentär. Als bislang wettbewerbsmindernd, dabei jedoch fallweise kompetenzerhöhend müssen auch die historisch bedingten Beziehungen zwischen den öffentlichen Auftraggebern im ÖPNV und den ÖPNV-Unternehmen benannt werden.

In allen aufgeführten Bereichen erscheint ein Abbau von Wettbewerbshemmnissen zur Erzielung der beabsichtigten Wohlfahrtsgewinne erforderlich.

### 5.3 Konkretisierung von Kriterien und Indikatoren

Die bis hierher entwickelten allgemeinen Ziele und Prinzipien bedürfen einer weiteren Konkretisierung in einzelne Kriterien, belegende Indikatoren und schließlich auch Operationalisierungsvorschriften für die Indikatoren. Als am weitesten fortgeschritten erscheinen die Arbeiten im NFP 41 der Schweiz hierzu.<sup>53</sup> In Deutschland wurde eine entsprechende Arbeit im Auftrag der Enquete-Kommission „Zukunft der Mobilität“ des NRW-Landtages erstellt.<sup>54</sup> Aus dem Zusammenhang dieser Arbeiten wird die nachfolgende Tabelle mit Kriterien und Indikatoren vorgestellt. Die hier vorgeschlagenen Beurteilungselemente drücken bereits in recht anschaulicher Weise Belastungen und Leistungen aus dem Verkehrssystem aus.

---

<sup>53</sup> Nationales Forschungsprogramm Verkehr und Umwelt (NFP 41) mit zahlreichen Teilprogrammen, hier insbesondere Bericht C5: Ernst Basler + Partner: Nachhaltigkeit: Kriterien im Verkehr, Zürich 1998

<sup>54</sup> vgl. Oskar Reutter (Projektleiter): Definition von Handlungszielen für eine sozial- und umweltverträgliche Mobilitätsgestaltung in Nordrhein-Westfalen, Wuppertal 1999

Kriterien	Indikatoren
Klima	Treibhausgasemissionen
Ozonschicht	Emission ozonschichtschädigender Stoffe
Lufthygiene	NO <sub>x</sub> -Emissionen
	VOC-Emissionen
	Luftbelastung im Siedlungsgebiet
Lärm	Lärmbelastung im Siedlungsgebiet
	Lärmbelastung in Schutz-/Erholungsgebieten
Habitate und Landschaften	Unzerschnittene Flächen
Flächen und Wohnen	Verkehrsfläche
	Verkehrsanteil an der Siedlungsfläche
Ressourcen	Verbrauch an fossilen Energieträgern
	Energieintensität
	Materialeinsatz
Kostenwahrheit	Betriebswirtschaftlicher Kostendeckungsgrad
	Externe Schadenskosten
Preise	spezifischer Preis von Verkehrsleistungen
Solidarität	Gemeinwirtschaftliche Leistungen des Verkehrs
	ÖV-Erreichbarkeit des nächsten Regionalzentrums
	Erreichbarkeiten bei der Deckung des täglichen Bedarfs
	Erreichbarkeit von Freizeiteinrichtungen für Kinder und Jugendliche
	Angemessene Berücksichtigung der einzelnen gesellschaftlichen Gruppen

(Fortsetzung auf der folgenden Seite)

Kriterien	Indikatoren
Sicherheit	Tote und Verletzte bei Verkehrsunfällen
	Anteil Kinder mit gefahrloser Aufenthaltsmöglichkeit im Wohnumfeld
	Anteil Kinder mit gefahrloser selbständiger Schulwegbewältigung
	Kriminalitätsrate im öffentlichen Verkehrsraum
Partizipation	subjektive Zufriedenheit mit den Partizipationsmöglichkeiten
Individualität	Möglichkeit der Verkehrsmittelwahl
	Regelungsdichte

**Tabelle 4: Kriterien und Indikatoren für Verkehrssysteme**

Als Tableau zur Charakterisierung des gesamten Verkehrssystems sind die aufgeführten Parameter allerdings nur beschränkt geeignet, Maßstäbe für die hier zu behandelnden umweltpolitischen Handlungsempfehlungen zur Finanzierung des ÖPNV zu liefern.

Die Diskussion zu diesem Gegenstand ist zudem noch sehr im Fluss. Deswegen werden hier auch keine Algorithmierungsvorschriften (die allerdings teilweise schon kursieren, bei verschiedenen Sachverhalten sich auch recht einfach anbieten) festgelegt, sondern die Liste als mehr qualitativer Beurteilungsrahmen vorgetragen, der eine vielfältig abgestützte Urteilsbildung fördert.

Auf die seit langem bekannten grundsätzlichen Probleme listengestützter Bewertungsverfahren kann in diesem Zusammenhang lediglich hingewiesen werden. Fernab jeder theoretischen Diskussion erweisen sich diese Probleme vor allem als praktische: Mit jeder beliebigen Lösung handelt man sich Schwierigkeiten ein. Lediglich im Wissen um die beschränkte Reichweite der jeweils herangezogenen Vorgangsweise kann man Fehleinschätzungen einigermaßen eindämmen<sup>55</sup>.

<sup>55</sup> vgl. K. O. Schallaböck, H. M. Knoflacher, G. Weißmann: Verkehr und Lebensraum - Bewertungsstruktur, Graz 1985, Untersuchung U 6.03/I zum Gesamtverkehrskonzept Österreich

Aus einem bestimmten Rationalitätsverständnis heraus kann gefordert werden, dass das gesamte Bewertungsfeld lückenlos und überdeckungsfrei mit von einander unabhängigen quantitativen Aussagen belegt wird. Dem kann entgegengehalten werden, dass dadurch in der Wirklichkeit bestehende und für die Beurteilung relevante Nichtlinearitäten<sup>56</sup> und trivial nicht quantifizierbare Sachverhalte ausgeblendet würden und dass deshalb eine eher gesamtheitliche Betrachtungsweise unumgänglich sei.

Neben dem Komplexitätsproblem führt auch die Kompliziertheit durch die Vielheit von Beurteilungskriterien zu Problemen: Einerseits könnte eine möglichst umfangreiche detaillierte Aufschlüsselung von Einzelkriterien als besonders sachgerecht und daher erwünscht angesehen werden; andererseits kann auf die Notwendigkeit überschaubarer Gliederungen hingewiesen werden, wenn nicht nur eine EDV-gestützte Verrechnung, sondern eine Beurteilung im Diskursverfahren in einem sozialen Kollektiv erzielt werden soll. Unabhängig von den an vorliegender Stelle nicht zu entscheidenden Problemen wird man generell eine im Rahmen des Möglichen differenzierte und quantitativ gestützte Beurteilungsbasis als vorteilhaft ansehen.

Wie sich bei der Erarbeitung solcher Kataloge im vorliegenden Gegenstandsbereich allerdings regelmäßig erweist, sind Teilbereiche ganz unterschiedlich gut elaboriert: Die langjährige, auch institutionell gestützte Umweltdebatte hat dazu geführt, dass in diesem Bereich ein breites Feld von Kriterien, Indikatoren und Messgrößen gebildet werden und in verhältnismäßig guter Qualität mit Daten belegt werden kann. Entsprechend wäre es ohne weiteres möglich, die Liste in diesem Bereich deutlich aufzuweiten und die Einzelelemente näher zu bestimmen.

Erheblich ungünstiger sieht es bereits bei der sozialen Dimension aus, und erst recht bei der wirtschaftlichen Dimension. Hier besteht noch erheblicher fachlicher und gesellschaftlicher Klärungsbedarf, auch die Datenlage bedarf einer wesentlichen Verbesserung.

---

<sup>56</sup> Czervenka hat hier beispielhaft auf das nichtlineare Verhältnis der Zielbeiträge von „Würstchen“ und „Senf“, Schallaböck auf den Fall von „Wienerschnitzel“ und „Schlagsahne“ hingewiesen

## 5.4 Prüfraster

In einem weiteren Schritt ist daher ein Beurteilungsrahmen zu entwickeln, der als Prüfraster für einen ÖPNV verwendet werden kann, der durch eine bestimmte Finanzierungsstruktur geprägt ist.

Für eine solche Finanzierungsstruktur sind zwar klare Anforderungen abzuleiten, diese bewegen sich jedoch auf einer relativ abstrakten Ebene, so dass unterschiedliche Ausprägungen vorstellbar sind. Aus diesem Grund wird im folgenden Kapitel zunächst eine Palette von Modellvarianten entwickelt. Um diese Varianten diskutieren und in ihrer Eignung bewerten zu können, muss der Prüfraster einen Vergleich der Varianten unterstützen.

Das Raster selbst soll soweit wie möglich die zuvor entwickelten Kriterien beinhalten; allerdings erfüllen nicht alle die Anforderung der Prüfbarkeit. Ihre Eignung als Prüfindikator zur weiteren Bewertung ist demnach nur bedingt gegeben, insofern herkömmlicherweise ein Prüfindikator als besonders geeignet gilt, wenn er sich messen lässt. Auf einer theoretischen Modellebene, die auch eher grundsätzliche Entscheidungen diskutiert, wie in dieser Untersuchung, sind im quantifizierbaren Bereich allenfalls relative Aussagen möglich, so dass Messungen ausscheiden müssen. Das Prüfraster muss folglich auf eher qualitativ zu verstehende Indikatoren zurückgreifen. Anstelle von Messungen treten Einzelbewertungen, die anschließend aggregiert werden. Daneben ist für den Prüfraster eine möglichst vollständige Abdeckung der maßgeblichen Sachverhalte und zugleich ein hohes Maß an Übersichtlichkeit erforderlich.

Wie sich bereits aus dem Titel der Untersuchung ablesen lässt, stehen drei Elemente im Vordergrund der Betrachtung, die mit entsprechendem Gewicht in das Bewertungsschema einfließen: der ÖPNV, seine Finanzierung und die Umwelteffekte. Neben der Umweltverträglichkeit und der ökonomischen Verträglichkeit ist als Ableitung aus den Oberzielen die Sozialverträglichkeit zu berücksichtigen; auch eine internationale Verträglichkeit sollte gegeben sein. Zu ergänzen ist diese Liste um die aus Systemgründen wichtige Gesamtverkehrsverträglichkeit, die über den ÖPNV hinausgeht. Mit der Frage der Anwendbarkeit eines Modells sind die politisch-rechtlichen Möglichkeiten verknüpft, die deshalb ein besonderes Gewicht erhalten sollen.

Damit sind insgesamt sechs Prüfbereiche angesprochen worden, denen im folgenden jeweils vier Einzelindikatoren zugeordnet werden. Die Bereiche lauten:

- ❑ Umweltverträglichkeit
- ❑ Ökonomische Verträglichkeit
- ❑ Sozialverträglichkeit
- ❑ Internationale Verträglichkeit
- ❑ Verkehrliche Verträglichkeit
- ❑ Rechtlich-administrative Verträglichkeit

Entsprechend der bisherigen Darstellung sind diese Bewertungsbereiche als Markierung unterschiedlicher Zieldimensionen zu sehen, deren gemeinsame Bedienung erst zu einer zureichenden Zielerfüllung führen kann; insofern kann die Zielerfüllung in einem Bereich nur sehr beschränkt eine mangelnde Zielerfüllung in einem anderen Bereich kompensieren. Aufgrund der im Kontext dieses Vorhabens herausgehobenen Bedeutung der Umweltaspekte könnte der Bereich der Umweltverträglichkeit bei der Zusammenführung der Bewertung allerdings mit einem deutlichen Mehrgewicht ausgerüstet werden. Auch der Bereich der rechtlich-administrativen Verträglichkeit bietet sich für eine Mehrfachgewichtung an, da negative Beurteilungen dort auf gravierende Umsetzungsprobleme hinweisen. Bei der Bewertung wird das Potenzial jeder Variante generell gegenüber dem Status quo betrachtet.

### ■ Umweltverträglichkeit

Der Schutz der Umwelt, auf den hier abgehoben wird, soll nicht als Selbstzweck, sondern unter dem politischen Oberziel einer nachhaltigen Steigerung der Lebensqualität des einzelnen verstanden werden. Positive und negative Effekte des öffentlichen Verkehrs auf die Umwelt müssen daher im Kontext seines Nutzens und seiner Kosten für die Menschen gesehen werden.

Bei negativen Umwelteffekte ist vor allem an vier Kategorien zu denken: Lärm-Emissionen, Schadstoff-Emissionen, Kohlendioxid-Emissionen, Ressourcenverbrauch. Vergleiche von ÖPNV und MIV zeigen in der Regel Vorteile für Bus und Bahn; dieses Verhältnis ist aber nicht selbstverständlich, sondern auch gegenteilig denkbar (wie zum Beispiel beim Vergleich eines Drei-Liter-Autos mit einem älterem Wagenzug der Bahn). Allerdings besitzt der ÖPNV das Potenzial, die Umwelt in Relation zum Auto weniger zu belasten. Es muss also gleichzeitig darum gehen, dieses Potenzial zu nutzen.

Bewertet wird der Anstieg der ÖPNV-Nutzung, der aber per se nicht positiv sein muss. Deshalb wird als zweiter Indikator die Umweltfreundlichkeit des ÖPNV selbst eingeführt. Vor diesem Hintergrund sind auch die beiden weiteren Indikatoren plausibel, die sich auf die Verlagerung von Verkehrsleistungen zwischen den Verkehrsträgern beziehen: die Verlagerung von MIV auf den Umweltverbund und von ÖPNV auf den nicht-motorisierten Verkehr. Beide Verlagerungen sind als positiv einzustufen.

### ■ **Ökonomische Verträglichkeit**

Wirtschaftliche Veränderungen sind sowohl mikro- als auch makroökonomisch relevant. Eine verbesserte Effizienz wird dabei jeweils positiv bewertet. Mikroökonomisch werden die Situationen der Verkehrsunternehmen und der Fahrgäste unterschieden sowie die Effekte auf die übrige Wirtschaft abgebildet.

Betriebswirtschaftlich sind auch Umsätze und Renditen relevant, die hier aber mit Absicht ausgeblendet werden, da der Verkehr nicht als Selbstzweck verstanden wird. Verkehr zu erzeugen, um den beteiligten Unternehmen Umsatzsteigerungen zu ermöglichen, wird nicht als Ziel definiert. Einen auch betriebswirtschaftlich "gesunden" ÖPNV kennzeichnet vielmehr ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis. Effizienz ist sowohl auf hohem als auch auf niedrigem Umsatzniveau möglich. Eine gute Effizienz ist im übrigen eine gute Voraussetzung für einen erfolgreichen Wettbewerb, wie er auch im öffentlichen Verkehrsmarkt mehr und mehr Einzug hält.

### ■ **Sozialverträglichkeit**

Die Sozialverträglichkeit des ÖPNV ist ein vielschichtiger Bereich, da auch hier zwischen den sozialen Vorteilen der Bereitstellung eines Angebots im Sinn der Daseinsvorsorge und den Belästigungen durch den ÖPNV unterschieden werden muss. Belästigungen umfassen sowohl psychologische Effekte als auch klar nachvollziehbare indirekte Gesundheitsbeeinträchtigungen. Insofern ist ein gewisser Überschneidungsbereich mit den Umwelteffekten zu sehen, die ja letztlich zum großen Teil ebenfalls gesundheitsbeeinträchtigend wirken.

Aufgrund seiner hohen Bedeutung ist die Unfallgefährdung im Gesamtverkehr als weiterer Indikator ausgewählt worden. Eine Verlagerung von ÖPNV-Wegen auf den MIV schlägt in der gesamtverkehrlichen Unfallgefährdung negativ zu Buche.

Der soziale Nutzen des ÖPNV wird anhand der Zugänglichkeit bewertet. Sind Anfangs- und Endpunkte einer potentiellen Fahrt räumlich und zeitlich angemessen vom ÖPNV erschlossen, erfolgt eine positive Bewertung. Mit einem vierten Indikator wird die Gruppe der mobilitätsbenachteiligten Personen besonders berücksichtigt, da dieser Personenkreis oft keine Alternativen zur Benutzung des ÖPNV hat.

### ■ Internationale Verträglichkeit

In einer zunehmend globalisierten Wirtschaft mit immer stärker steigenden Auslandskontakten kann die Frage der internationalen Verträglichkeit nicht unberücksichtigt bleiben. Mit der Anerkennung der legislativen und judikativen Funktion der Europäischen Union muss eine internationale Verträglichkeitsprüfung auch im rechtlich-administrativen Bereich ihren Niederschlag finden. Spätestens seit den Untersuchungen von Beck<sup>57</sup> steht auch die Umweltrelevanz dieses Themas außer Frage, denn Umweltgifte machen nicht an Staatsgrenzen halt.

Allerdings bezieht sich die Untersuchung auf den nationalen Rahmen, und differenzierte Aussagen zur internationalen Verträglichkeit können hier nicht erarbeitet werden; dieser Bereich ist deswegen mehr als grundsätzlicher Merkposten einzustufen und wird nicht im einzelnen geprüft. Bewertet werden können im Rahmen der internationalen Verträglichkeit insbesondere die Indikatoren Umwelt, Wirtschaft, Soziales und Verkehr.

### ■ Verkehrliche Verträglichkeit

Auch die verkehrliche Verträglichkeit erfordert eine verkehrsträgerübergreifende Sicht. Ebenso wichtig, wie ein funktionierendes ÖPNV-Angebot ist die Einbindung dieses Angebots in das gesamte Verkehrssystem.

Innerhalb des ÖPNV-Systems spielt die Angebotsqualität für die Kunden und die Effizienz seiner Bereitstellung eine Rolle. Bezüglich des gesamten Verkehrs wird zwischen der Effizienz der betrieblichen Durchführung und der Ausprägung der Bezugspunkte zwischen den Verkehrsträgern unterschieden. Bewertet wird beim letzten Punkt die intermodale Kompatibilität.

---

<sup>57</sup> Siehe Beck, Ulrich: Die Risikogesellschaft. Frankfurt/M. 1986

## ■ **Rechtlich-administrative Verträglichkeit**

Zunächst wird dem entsprechenden Oberziel folgend die EU-Rechtskonformität bewertet, da gesetzliche Änderungen nur im nationalen Rahmen stattfinden sollen. Gesetzesänderungen auf der nationalen Ebene fließen in den Indikator der Einführbarkeit ein, da dort die politischen Umsetzungswiderstände eine Rolle spielen, die bei großem gesetzlichen Änderungsbedarf in der Regel steigen. Neben der Durchsetzbarkeit wird die Hantierbarkeit der neuen Regeln benotet. Ist in der täglichen Praxis mit hohen Reibungsverlusten durch großen Abstimmungsbedarf oder den Umfang von Regelungen zu rechnen, wird das Modell an dieser Stelle negativ bewertet. Außerdem wird die rechtliche Ausgewogenheit des Modells in mehreren Dimensionen betrachtet. Berücksichtigt wird die Ausgewogenheit zwischen ÖPNV und MIV, zwischen Administration, Unternehmen und Kunden sowie zwischen Region, Land und Bund. In diesen Indikator fließen damit solche Faktoren wie der Harmonisierungs-, der Subsidiaritäts- und der Deregulierungsgrad mit ein.

	<b>Indikator</b>
<b>1</b>	<b>Umweltverträglichkeit durch...</b>
1-1	<input type="checkbox"/> Anstieg der ÖPNV-Nutzung
1-2	<input type="checkbox"/> Vermeidung der Verlagerung "nichtmotorisierter Wege" auf den ÖPNV
1-3	<input type="checkbox"/> Verlagerung von MIV-Wegen auf den ÖPNV
1-4	<input type="checkbox"/> Verbesserung der Umweltfreundlichkeit des ÖPNV
<b>2</b>	<b>Ökonomische Verträglichkeit durch...</b>
2-1	<input type="checkbox"/> Verbesserung der Kosteneffizienz für die Fahrgäste
2-2	<input type="checkbox"/> Verbesserung der Kosteneffizienz für Verkehrsunternehmen
2-3	<input type="checkbox"/> Verbesserung der Kosteneffizienz für übrige Wirtschaft
2-4	<input type="checkbox"/> Verbesserung der volkswirtschaftlichen Effizienz
<b>3</b>	<b>Sozialverträglichkeit durch...</b>
3-1	<input type="checkbox"/> Verbesserung der allgemeinen Zugänglichkeit
3-2	<input type="checkbox"/> Verbesserung der Zugänglichkeit für mobilitätsbenachteiligte Gruppen
3-3	<input type="checkbox"/> Verminderung der Unfallgefährdung im Verkehr
3-4	<input type="checkbox"/> Verminderung der Belästigung durch ÖPNV
<b>4</b>	<b>Internationale Verträglichkeit durch...</b>
4-1	<input type="checkbox"/> Verbesserung der internationalen Umweltverträglichkeit
4-2	<input type="checkbox"/> Verbesserung der internationalen Wirtschaftsverträglichkeit
4-3	<input type="checkbox"/> Verbesserung der internationalen Sozialverträglichkeit
4-4	<input type="checkbox"/> Verbesserung der internationalen Verkehrsverträglichkeit
<b>5</b>	<b>Verkehrliche Verträglichkeit durch...</b>
5-1	<input type="checkbox"/> Verbesserung der verkehrlichen Qualität des ÖPNV-Angebots
5-2	<input type="checkbox"/> Verbesserung der verkehrlichen Effizienz der ÖPNV-Leistungserstellung
5-3	<input type="checkbox"/> Verbesserung der verkehrlichen Effizienz der gesamten Verkehrsabläufe
5-4	<input type="checkbox"/> Verbesserung der intermodalen Kompatibilität
<b>6</b>	<b>Rechtlich-administrative Verträglichkeit durch...</b>
6-1	<input type="checkbox"/> Gewährleistung der EU-Rechtskonformität
6-2	<input type="checkbox"/> rechtliche Ausgewogenheit
6-3	<input type="checkbox"/> leichte Einführbarkeit
6-4	<input type="checkbox"/> gute Hantierbarkeit

**Tabelle 5: Prüfkatalog**

## 6. MODELLE

### 6.1 Modellvarianten – Unterschiede und Gemeinsamkeiten

Wie die aktuellen politischen Debatten über Steuerreformen und Sparhaushalte zeigen, ist der Gedanke von Kürzungen und Vereinfachungen im Finanzsystem geläufig; allerdings stößt die Durchsetzbarkeit oft an Grenzen. Die Zweckmäßigkeit solcher Regelungen wird dadurch nicht in Frage gestellt.

Die gegenwärtige Finanzierung des ÖPNV ist durch ein kaum durchschaubares Geflecht von Zuständigkeitsebenen und Mittelzuweisungen gekennzeichnet, das sowohl den Vorstellungen von Übersichtlichkeit, Wirksamkeit und Praktikabilität als auch inhaltlichen Zielen zum Teil widerspricht.

Gelder der öffentlichen Hände werden auf insgesamt fünf Ebenen bereitgestellt: der europäischen, der Bundes-, der Landes-, der regionalen und der kommunalen Ebene. Mittelflüsse dieser Hierarchieebenen bestehen sowohl direkt an ausführende ÖPNV-Unternehmen als auch zwischen den Ebenen (dort jeweils von oben nach unten). Des Weiteren finden Zahlungen der Endkunden (Fahrgäste) an die Verkehrsunternehmen statt.<sup>58</sup>

Wesentliche Leitlinie aller im folgenden dargestellten Modellvarianten ist daher die **Vereinfachung** und **Entflechtung**. Andere Untersuchungen haben gezeigt, dass die insgesamt in den ÖPNV fließenden Mittel zur Bereitstellung eines Nahverkehrsangebots von guter Qualität durchaus ausreichen.<sup>59</sup> Eine zweckmäßigere Verteilung dürfte daher zunächst ausreichen.

Auf Basis der in Kapitel 5 formulierten Grundsätze werden fünf sehr unterschiedliche Modellvarianten entwickelt, die ein großes Spektrum an derzeit möglich erscheinenden Finanzierungsmodellen für den ÖPNV abdecken. Das geltende EU-Recht soll konsequent angewandt werden, während Änderungen von Bundes- und Landesgesetzen zur Verbesserung der Finanzierung in mehr oder weniger großem Umfang erforderlich sein werden. Eine besonders tiefgreifende Änderung oder ein besonders großer Umfang

---

<sup>58</sup> Eine ausführliche Darstellung der Finanzströme und ihrer Volumina findet sich in Kapitel 3.4.

<sup>59</sup> Siehe z.B. Hüsing, Martin: Die Flächenbahn als verkehrspolitische Alternative (1999).

der vorgeschlagenen Änderungen ruft allerdings Hemmnisse in der Umsetzung hervor, die wiederum negativ zu bewerten sind.

Neben dem Prinzip der Vereinfachung werden allen fünf Modellen einige generelle Änderungen unterstellt, die eine schlüssigere Kostenanlastung und eine zielführendere Fluss-Systematik nach sich ziehen. Sie betreffen die Kostenaufteilung zwischen den Verkehrsträgern Schiene und Straße bei der Beseitigung von Bahnübergängen, eine Änderung von zielgruppenbezogenen Förderung, sowie die Wettbewerbsverhältnisse zwischen den Sparten des ÖPNV und im intermodalen Wettbewerb.

Eine Modifizierung des Eisenbahnkreuzungsgesetzes wird in der Form angestrebt, dass ein Eisenbahninfrastruktureigentümer nicht mehr für den Ersatz von Bahnübergängen durch planfreie Bauten (welche ja gerade auch der Beschleunigung des Straßenverkehrs dient) mitbezahlen muss.

Ferner wird ein Ersatz der aktuellen Regelung des § 45a PBefG und des § 8 AEG durch zielgerichtete Instrumente unterstellt. Sie beinhalten Ausgleichszahlungen an Verkehrsunternehmen, denen aufgrund der Ausgabe vergünstigter Fahrkarten im Ausbildungsverkehr eine Kostenunterdeckung für diese Verkehre entsteht. Aufgrund des komplizierten Berechnungsverfahrens und einer Personenkilometer-Komponente, die Umwegfahrten lukrativ macht, erscheint es hier logischer und einfacher, den Nutzern ihre (zum Normalpreis erworbenen) Fahrkarten ganz oder teilweise zu erstatten.

Analog sollte mit einem ähnlichen Passus im Schwerbehindertengesetz umgegangen werden. Der entsprechende § 62 SchwbG ist durch eine Regelung zu ersetzen, welche die betroffenen Fahrgäste als Subventionsempfänger festschreibt. Grundsätzlich wird mit diesen Änderungen von der Objekt- zur Subjektförderung übergegangen.

Schließlich wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass die gegenwärtig wettbewerbsverzerrenden Verhältnisse hinsichtlich der Wegekostenanlastung bei den Sparten des ÖPNV (Bus, U-/Straßenbahn, Bahn) ausgeräumt werden. Je nach Modell kann dies unterschiedlich erfolgen, sei es dahingehend, dass alle Nahverkehrsträger von der direkten Erstattung der Wegekosten freigestellt werden, oder dahingehend, dass alle in vergleichbarem Umfang zur Bezahlung ihrer Wegekosten herangezogen werden.

Die praktische Herbeiführung eines angemessenen Zustands ist allerdings nicht einfach. Um eine intermodale Wettbewerbsgleichheit zu erreichen, ist es wichtig, vergleichbare Regelungen für die Fahrwege zu treffen. Unter Beibehaltung des

Trassenpreises bei den Bahntrassen wird es jedoch schwierig, ein analoges Road Pricing einzuführen, da im Gegensatz zum Individualverkehr auf der Straße auch Fördermittel für den Betrieb bereitgestellt werden. Abgesehen davon stehen einem solchen Ansinnen Bundesgesetze entgegen. Die Fördermittel für den Betrieb dürften auch die - in Analogie zur Straße - kostenfreie Bereitstellung der Bahntrassen verhindern, da dies vor dem Hintergrund des EU-Rechts (v.a. EWG-VO 1107/70) problematisch wird. Allerdings ist diese Frage auch im Lichte der heute de facto kostenfreien Bereitstellung der Fahrwege für die gemeinwirtschaftlich fahrenden Nahverkehrsbusse zu beantworten.

Dennoch wird zur Steigerung von Suffizienz und Effizienz eine Neuregelung auf der Fahrwegseite vorgeschlagen. Denn das heutige Modell der Firmeneigentümerschaft ist durch seine Verquickung mit dem Angebot der Verkehrsleistung unter einem Dach (DB Holding) - zurückhaltend ausgedrückt - nicht besonders wettbewerbsförderlich. Eine klar entflochtene Aufgabentrennung ist insbesondere für das unten entwickelte Modell „Entflechtung“ charakteristisch.

Das Streckennetz der Eisenbahnen sollte daher von den Infrastrukturunternehmen, die heute in der Regel im Firmenverbund mit dem Verkehrsunternehmen verflochten sind, auf die öffentliche Hand übergehen. Dabei ist es nahe liegend, alle mehr oder weniger ausschließlich dem Nahverkehr dienenden Strecken in das Eigentum der Länder oder auch der Kommunen, alle Strecken mit überregionalem Verkehr in das Eigentum des Bundes zu überführen.

Bau, Instandhaltung, Organisation und Vermarktung der Strecken soll aber nicht bei einer Behörde liegen, sondern in zwei Stufen ausgelagert werden. Organisation und Vermarktung der "Länder-Strecken" liegt bei Infrastrukturvorhaltesgesellschaften der Länder, Bau und Instandhaltung wird von diesen Gesellschaften an entsprechende Unternehmen im Wettbewerb vergeben. Die Länder werden also nicht selbst „am Gleis“ tätig. Dadurch können die Organisationsgröße der Infrastrukturgesellschaften beschränkt, der Wettbewerb über Ausschreibungen gefördert und die Preise gesenkt werden.

Analog ist mit dem Streckennetz des Bundes zu verfahren.

Zwar bedeutet dies zusätzliche Finanzströme vom Verkehrsunternehmen, das Trassenpreise zu zahlen hat, an die Infrastrukturvorhaltesgesellschaften. Mittelflüsse von

den Verkehrsunternehmen an den jeweiligen Streckeneigentümer bestehen jedoch bereits heute, so dass im zeitlichen Vergleich keine zusätzlichen Ströme anfallen. Lediglich durch die komplette Externalisierung der Bau- und Instandhaltungsarbeiten am Netz wird sich der Mittelfluss auf mehrere Kanäle aufteilen.

Grundsätzlich ist damit sowohl auf der Seite der Verkehrsangebote als auch auf der Seite der Trassen eine getrennte Leistungserstellung vorgesehen. Das stärkt die Effizienz. Eine zielgerichtete Koordinierung, die meist durch die Landesgesellschaften für Infrastruktur und die Landesgesellschaften für die Bestellung des SPNV-Angebots bzw. die Verkehrsverbünde zu erbringen ist, erscheint durch diese Konstruktion gut möglich.

Bei Betrachtung der unterschiedlichen Pointierung der Modelle stellen die Modellvarianten A und B gewissermaßen die Extremlösungen in der ÖPNV-Finanzierung dar. In Variante A werden von den Fahrgästen keine Fahrpreise mehr verlangt, in Variante B tragen sie die vollen entstehenden Kosten. Umgekehrt stellt sich die Situation für die öffentliche Hand dar.<sup>60</sup>

Variante A geht davon aus, dass die öffentliche Hand alle durch den ÖPNV entstehenden Kosten übernimmt, was zu einem Gratisangebot für die Benutzer führt (Variante „Gratisangebot“). In Variante B wird unterstellt, dass der Staat sich vollständig aus der ÖPNV-Finanzierung zurückzieht und den öffentlichen Verkehr dem (fast) freien Spiel des Wettbewerbs überlässt (Variante „Förderungsstopp“). Beide Vereinfachungen vermindern durch ihre Radikalität die Transaktionskosten erheblich.

Die Varianten C bis E stellen in dieser Hinsicht Mischlösungen dar. Variante C „Entflechtung“ setzt auf die Beseitigung vieler (zum Teil nur schwer nachvollziehbarer) Einzelregelungen sowie die Schaffung von einfachen, zielorientiert gegliederten Finanzierungsstrukturen. Durch die Senkung von Transaktionskosten können Mittel eingespart beziehungsweise für konkrete Maßnahmen in Betrieb oder Infrastruktur freigesetzt werden. In Verbindung mit einer vergleichsweise geringen Eingriffstiefe entstehen sowohl hinsichtlich der Umsetzbarkeit als auch in Bezug auf die Ziele positive Effekte. Außer der Zusammenfassung von Finanzströmen werden keine weiteren Änderungen unterstellt, so dass auch hier eine klare Linie entsteht.

---

<sup>60</sup> Als öffentliche Hand werden hier alle erwähnten administrativen Hierarchieebenen verstanden. Eine Differenzierung erfolgt, sofern erforderlich, in der Beschreibung der einzelnen Varianten.

Variante D („Zielförderung“) möchte durch die Flexibilisierung von Finanzierungsregelungen einen höheren Nutzen beziehungsweise Einsparungen erreichen. Sie ist in ihrer Konsequenz ähnlich weitgehend wie die Varianten „Gratisangebot“ und „Förderungsstopp“. Im Unterschied zu diesen werden jedoch neue inhaltliche Regelungen zum Mittelfluss geschaffen. Die Förderungsfähigkeit von ÖPNV-Vorhaben bemisst sich hiernach nicht mehr an pauschal festgelegten (und nicht den Einzelfall beachtenden) Maßnahmen, sondern an dem Grad, mit dem der jeweilige Förderungsempfänger ein vorher vereinbartes Ziel erreicht. Die Wege zum Ziel können hierbei von der ausführenden Ebene – entsprechend der Situation vor Ort – frei gewählt werden. Wird das gesteckte Ziel nicht erreicht, so können weitere Fördermittel gestoppt werden, da sie offenbar nicht zielgerecht eingesetzt wurden. Es werden Ziele statt Maßnahmen gefördert, was dem Subsidiaritätsprinzip besonders weitgehend entspricht.

Variante E („Grundangebot plus Prämie“) versucht, durch eine Vergabe eines Grundangebots durch den Aufgabenträger im Wettbewerb einerseits und eine staatliche Leistungsprämie für die ÖPNV-Leistungen andererseits alle Beteiligten in ein selbstoptimierendes System einzubinden. Für über das Grundangebot hinaus gehende Fahrten werden demnach die Verkehrsunternehmen verantwortlich. Ein zielgerichtetes Agieren, dass hohe Fahrgastzahlen erzeugt, wird mit einer einheitlichen Prämie vergütet, die einen ökonomischen Gewinn ermöglicht. Neben der ökonomischen Optimierung in einem transparenten System sticht hervor, dass staatliche Zuwendungen nur für eine dem Staat zumutbare öffentliche Dienstleistung einerseits (im Falle der Sicherung des Grundangebotes), oder für eine Reduktion der Lasten für die Allgemeinheit andererseits (im Falle der Leistungsprämie) entstehen.

Eine Kombination zwischen verschiedenen Elementen der Varianten, darauf sei an dieser Stelle bereits ausdrücklich hingewiesen, ist prinzipiell denkbar. Bei dem folgenden Vergleich der Varianten wird von gerundeten Kosten des ÖPNV in Höhe von 45 Mrd. DM und Zuschüssen der öffentlichen Hand in Höhe von 30 Mrd. DM im Status quo ausgegangen.

## **6.2 Variante A: Gratisangebot**

Folgt man vor allem dem Ziel, möglichst viele Fahrten auf den ÖPNV zu verlagern, spielen die Ticketpreise eine wesentliche Rolle. Denn gegenüber dem Autoverkehr vergleicht der Reisende in der Regel nur die variablen Kosten, die im ÖPNV oftmals –

vor allem bei Gruppenfahrten – höher liegen. Um dem Preisargument entgegenzuwirken, neue Kunden akquirieren und als Folge gleichzeitig die Ausgaben für den Straßenbau reduzieren zu können, haben in der Vergangenheit einige Städte die für die Fahrgäste kostenfreie Beförderung im ÖPNV eingeführt (Templin, Hasselt). In den jeweiligen Modellen wurden die ÖPNV-Mehrkosten durch Minderausgaben auf der anderen Seite kompensiert.

Die Variante „Gratisangebot“ sieht dieser Logik folgend vor, dass nicht nur zwei Drittel der Kosten, die durch den ÖPNV entstehen, sondern sämtliche Kosten von der öffentlichen Hand getragen werden. Fahrkarten werden hierdurch überflüssig, was einerseits zu großen Einsparungen führt, da Entwicklung, Abrechnung und Ausgabe schlicht entfällt. Andererseits wird auch ein wesentliches Zugangshemmnis zum System ÖPNV beseitigt; das Lösen eines Tickets am Automaten überfordert nämlich nach wie vor viele Menschen. Der Kunde kann den ÖPNV kostenfrei benutzen; Sonderleistungen wie zum Beispiel der Getränkeservice oder die 1. Klasse können dennoch gegen Entgelt angeboten werden.

Unter der Annahme, dass Aufwandsminderungen für den Straßenverkehr durch die Verlagerung von Fahrten keine Mittelverschiebungen zugunsten des ÖPNV nach sich ziehen, müsste die öffentliche Hand pro Jahr etwa 15 Milliarden DM mehr ausgeben, um den heutigen Angebotsstandard zu halten. Diese Summe entspricht den derzeitigen Aufwendungen der Fahrgäste für ihre ÖPNV-Tickets. Wenn diese Mittel durch Steuern oder Abgaben dem Staat zusätzlich zufließen, käme es unter dem Strich weder zu einer Mehrbelastung für die öffentliche Hand noch zu einer Mehrbelastung für die Fahrgäste. Da die entsprechende Abgabe oder Steuer jedoch nicht nur von ÖPNV-Nutzern eingezogen wird, sondern wie auch die übrigen heute auf diesem Weg fließenden 30 Milliarden DM, mit denen der ÖPNV bezuschusst wird, von allen Steuerzahlern, kommt es sogar zu einer Entlastung der Fahrgäste und zu einer Mehrbelastung derjenigen, die andere Verkehrsträger bevorzugen. Unter Umweltsichtspunkten und bei Berücksichtigung des Umfangs der Umschichtung kann dies als ein positiver Effekt angesehen werden.

Werden die angesprochenen 15 Milliarden DM nicht über den Verkauf von Tickets sondern als Zuschuss von der öffentlichen Hand bereitgestellt, entfallen umfangreiche Transaktionskosten. Fahrkartenerstellung, Tarifgestaltung, Fahrgeldeinnahmen und Fahrscheinkontrollen werden ersatzlos gestrichen. Die dadurch frei werdenden Mittel

können dazu eingesetzt werden, der aufgrund der Kostensenkung entstehenden Zusatznachfrage mit entsprechenden Zusatzangeboten nachzukommen.

Die vom Bund einbehaltenen zusätzlichen 15 Milliarden DM stellen sicher, dass insgesamt jene 45 Milliarden DM bereitstehen, die der gesamte ÖPNV heute kostet. Der Bund leitet die zusätzlichen Mittel an die jeweiligen Aufgabenträger weiter, verbunden mit der Auflage, einen Gratis-ÖPNV bei den Verkehrsunternehmen zu bestellen. Die konkrete Angebotsplanung verbleibt bei den Aufgabenträgern.

Soll das Prinzip des kostenlosen ÖPNV über längere Zeit beibehalten werden, erfordert dies voraussichtlich eine deutliche Angebotsausweitung, um die Nachfrage befriedigen zu können. Zur weiteren Entlastung bestellte Leistungen, die von den Aufgabenträgern bestellt werden, können dann aus Einsparungen im Bereich des Straßenverkehrs finanziert werden.

Mit der Modellvariante „Gratisangebot“ besteht kein finanzieller Kontakt mehr zwischen Fahrgast und Verkehrsunternehmen. Die Qualität des ÖPNV lässt sich über den Nutzungsumfang sowie spezielle Erhebungsmethoden ermitteln, was der Besteller übernimmt. Er ist damit noch stärker als heute die im Wortsinn entscheidende Stelle zur Definierung des Angebots. Angebotsoptimierungen sind folglich entscheidend von der Qualität der Aufgabenträger abhängig. Das heißt, finanzierungsstrukturelle und organisatorische Modifikationen sollten eine Qualifizierung der Aufgabenträger zum Ziel haben. Nur so kann auf Dauer sichergestellt werden, dass der Gratis-ÖPNV auch eine gute Qualität hat.

Hinsichtlich der Erfolgsaussichten dieser Bemühungen könnten Zweifel aufkommen: Zunächst haben Gratisangebote ohnehin leicht im Geruch, auch nur einem minderen Leistungsanspruch zu genügen. In der Folge wäre denkbar, dass einzelne Personengruppen das Angebot eher dazu nutzen, die Verkehrsmittel in ihren Aufenthaltsraum umzufunktionieren, was wiederum das ohnehin mäßige Image des ÖPNV weiter beschädigen könnte; im Ergebnis könnte sich dann über Akzeptanzprobleme sogar eine negative Entwicklung ergeben. Auch für die Verkehrsunternehmen selbst entfallen direkte Anreize, ihre potentiellen Märkte durch Effizienzgewinne und Kundengerechtigkeit weiter zu entwickeln.

Es erscheint zwar durchaus plausibel, dass durch sorgfältige Ausgestaltung und geeignete flankierende Maßnahmen die potentiellen Negativeffekte in starkem Umfang

aufgefangen werden können, die strukturell bedingte Problematik wird jedoch in gewissem Maße erhalten bleiben.

Im einzelnen sind zur Realisierung eines Gratis-ÖPNV die Änderung einer ganzen Reihe von Gesetzen erforderlich. Mit den Grundprinzipien der EU-Richtlinien wie der Privatisierung der Verkehrsbetriebe, der Ausschreibungspflicht und dem Wettbewerb lässt sich die Modellvariante ebenso vereinbaren wie mit dem Bestellerprinzip und der Regionalisierung des ÖPNV. Dennoch ist die gesamte Regionalisierungsgesetzgebung zu überarbeiten und hinsichtlich der Finanzierung der Angebote zu ändern.

Denkbar ist, dass alle Mittel, die bisher auf kommunaler und auf Landesebene in den ÖPNV fließen, im Finanzausgleich Bund - Länder - Kommunen angerechnet werden und im Gegenzug die zur Finanzierung des ÖPNV benötigten 45 Milliarden DM vom Bund entsprechend einem zu vereinbarenden Schlüssel an die Länder und von dort an die Aufgabenträger überweisen werden. Dieser Weg ist sicher überschaubarer, würde die Länder in ihrer zuvor gewonnenen Handlungsfreiheit jedoch etwas einschränken. Realitätsnäher ist daher die Bindung der Regionalisierungsmittel, die vom Bund an die Länder gezahlt werden, an die Auflage, den ÖPNV in mindestens der heutigen Qualität für die Fahrgäste gratis bereitzustellen.

Diese Mittel sind im übrigen um jenen Betrag zu erhöhen, der (ähnlich wie im französischen Vorbild) über eine zusätzliche Abgabe (Nahverkehrsabgabe) eingezogen wird, die der Summe der heute gezahlten Ticketpreise entspricht. Diese Nahverkehrsabgabe hat bei einheitlicher Höhe eine Mehrbelastung per anno von rund 185 DM je Einwohner zur Folge (ca. 15 DM pro Monat). Für diesen im Vergleich zur Leistung geringen Betrag wird allen Bürgern der unentgeltliche bzw. ticketfreie ÖPNV angeboten. Diese Abgabe ähnelt damit den sogenannten Jobtickets für Firmenangehörige oder Semestertickets für Studenten. Auch dort wird trotz unterschiedlicher Nutzungsintensität ein Einheitspreis verlangt, auch von den Nichtnutzern. Von welcher administrativen Ebene die Nahverkehrsabgabe eingezogen wird, kann an dieser Stelle offen bleiben – unkompliziert und in der Modelllogik am naheliegendsten ist es, das Instrument beim Bund anzusiedeln.

Mit dem Instrument der Abgabe lässt sich auch ein sehr deutlicher Anstieg der Nachfrage bewältigen, da sich zusätzlich benötigte Leistungen über eine Erhöhung der Abgabe finanzieren lassen. Bei einer Erhöhung um monatlich 50 Pfennig mehr sind knapp

500 Millionen DM zusätzlich verfügbar, was z.B. mehr als 30 Millionen zusätzlichen Zugkilometern entspricht. Andererseits ist es auch möglich, durch zurückgehende MIV-Nutzung frei werdende Straßenbaumittel für die Verbesserung des ÖPNV einzusetzen.

Das GVFG kann dann in seiner heutigen Form in wesentlichen Teilen bestehen bleiben<sup>61</sup>, was der Umsetzbarkeit des Modells förderlich ist und zur besseren Abgrenzbarkeit gegenüber den anderen Modellvarianten ergo der Anschaulichkeit halber auch unterstellt wird. Optimierungen in diesem Bereich werden daher in andern Modellvarianten behandelt.

Hinsichtlich des Fahrwegs ist das Fortbestehen der heutigen Lösung möglich und unterstellt. Zielorientiertere Lösungen wie die Überführung der Bahntrassen in das Eigentum der öffentlichen Hand (bei privater Bewirtschaftung), ist innerhalb dieser Modellvariante ebenfalls möglich, dann allerdings mit den entsprechenden Umsetzungswiderständen.

Nicht unproblematisch ist die Abgrenzung von Fern- und Nahverkehr, da ersterer weiterhin nur mit kostenpflichtigen Tickets zu benutzen ist. Es ist daher notwendig, die angebotenen Verkehrsmittel (vor allem Zuggattungen) klar in solche des Nahverkehrs (kostenfrei) und solche des Fernverkehrs (gegen Entgelt bzw. ticketpflichtig) zu unterteilen. Nahverkehrszüge können zum Beispiel als diejenigen definiert werden, die an jedem Haltepunkt halten. Straßen-, U- und S-Bahnen sowie Busse können vollständig dem Nahverkehr zugeordnet werden.

Als wesentliche Änderungen können folglich zwei Elemente benannt werden:

- ❑ erstens die Bindung der vom Bund jährlich an die Länder weitergeleiteten Regionalisierungsmittel an die Verpflichtung zur Bereitstellung eines für die Fahrgäste kostenfreien ÖPNV (in einem definierten Mindestumfang, etwa Status quo plus x),
- ❑ zweitens die Erhebung einer Nahverkehrsabgabe durch den Bund in Höhe von (zunächst) monatlich 15 DM pro Einwohner.

---

<sup>61</sup> Zu unterstreichen ist hier allerdings die Forderung der Wettbewerbsverträglichkeit.

### Variante A : Gratisangebot

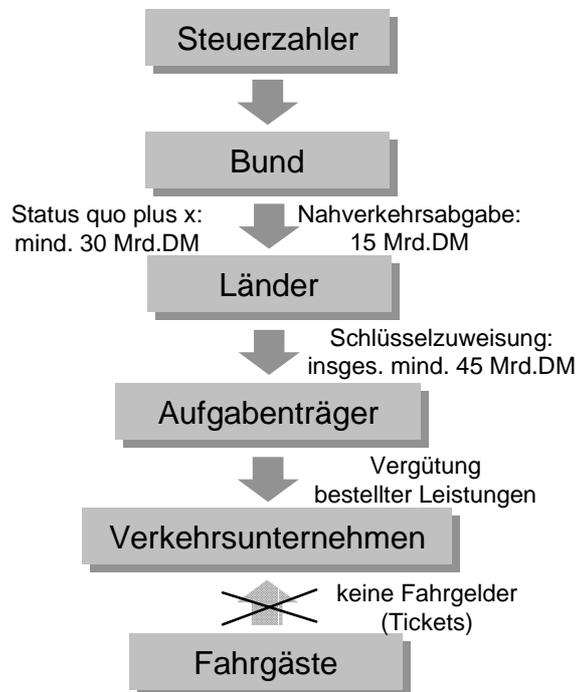


Abbildung 13: Variante A: Gratisangebot

Kennzeichen:	Nahverkehrsabgabe
ÖPNV-Ausgaben der öffentlichen Hand:	45 Mrd. DM
Zusatzehinnahmen der öffentlichen Hand:	15 Mrd. DM
Anzahl der Finanzströme:	3*

\*Steuerzahler -> öff. Hand -> Aufgabenträger -> Verkehrsunternehmen, \*\*aus Nahverkehrsabgabe

Tabelle 6: Eckdaten Variante A

### 6.3 Variante B: Förderungsstopp

Liegt der Charme des Gratis-ÖPNV im Wegfall der einen kompletten Seite der Mischfinanzierung, nämlich des Fahrkarten-Entgelts, entfällt in der Variante „Förderungsstopp“ die andere Seite der Mischfinanzierung, nämlich die Zuschüsse der öffentlichen

Hand. Dieser mit 30 Milliarden Mark doppelt so große und komplizierter strukturierte Bereich würde vom Staat vollständig dem Markt überantwortet; eine Modellvariante, die eher den „britischen Weg“ konsequent weiterverfolgt.

Alle staatlichen Fördermittel für den ÖPNV werden eingestellt und dieser dem freien Wettbewerb überlassen. Es werden keine ÖPNV-Leistungen mehr von der öffentlichen Hand bestellt. Um diesen Wettbewerb fair zu gestalten, müssen eine Regulierungsbehörde sowie eine Konzessionsvergabestelle installiert werden, welche die Einhaltung der Rahmenbedingungen durch die Verkehrsunternehmen überwachen. Die Institution des Aufgabenträgers wird hingegen überflüssig.

Die öffentlichen Kassen werden in dieser Variante um rund 30 Milliarden DM jährlich entlastet, welche wiederum in Form von Steuersenkungen an die Bürger weiter gegeben werden könnte (pro Kopf und Jahr entfielen bei gleichmäßiger Verteilung 370 DM, also monatlich rd. 30 DM). Ob diese Entlastung der Privathaushalte allerdings wieder in den ÖPNV investiert wird, muß fraglich bleiben. Denn heute geben ÖPNV-Vielfahrer mehr und Wenigfahrer weniger aus als die genannte Durchschnittsentlastung ausmacht. Mit dem Wegfall von umfangreichen Transaktionskosten kommen diese Mittel den ÖPNV-Leistungen direkt zu gute. Die Effizienz der Angebote dürfte folglich steigen.

Außerdem ist anzunehmen, dass auf manchen Relationen, die heute über einen besonders niedrigen Kostendeckungsgrad verfügen, im freien Wettbewerb künftig gar keine Leistungen mehr angeboten werden. Ein (weiterer) Rückgang der Nutzung ist die Folge. Auf der anderen Seite würden viele heute auf den ersten Blick betriebswirtschaftlich unrentable Angebote wieder attraktiv, da von den Fahrgästen generell mehr Geld für eine konkrete ÖPNV-Leistung ausgegeben wird.

Die heutige Mischfinanzierung zwischen stark und geringer belasteten Relationen wird der Vergangenheit angehören. Ein solcher Ausgleich lässt sich nur noch innerhalb eines Unternehmens oder eines Unternehmensverbundes darstellen. Um die lukrativen Verbindungen hingegen wird ein harter Wettbewerb beginnen.

Konsequenterweise muss ein „Förderungsstopp“ dann auch für den Straßenverkehr gelten, das heißt es wird eine Straßenbenutzungsgebühr für alle Fahrzeuge (analog dem Trassenpreissystem der Bahn) eingeführt, die sich im übrigen auch auf Busse und Taxis erstreckt. Die Mineralölsteuer ist in dieses System jedoch als nicht zweckgebun-

dene Einnahme nicht mit einzubeziehen, da sie ebenso wie die Mehrwertsteuer sowohl vom MIV als auch vom ÖPNV zu entrichten ist.

Um eine Analogie zum Schienenverkehr zu erreichen, bei dem sich die Trassen in der Regel in privater Hand befinden (vor allem DB Netz AG), wäre eine entsprechende Lösung auch für die Straße konsequent. Mit der Übertragung der Straßen an Unternehmen werden die Modalitäten der Benutzungsgebühr ebenfalls an die entsprechenden Firmen abgegeben, auch hier zöge sich der Staat zurück. Zusätzlich zu den Steuerentlastungen durch die Streichungen der ÖPNV-Förderung fließt der öffentlichen Hand in diesem Fall ein beträchtlicher Verkaufserlös aus dem Straßennetz zu, außerdem entfallen Ausgaben für die Instandhaltung des Straßennetzes (ein Posten, der heute zwischen 15 und 25 Milliarden DM pro Jahr ausmacht<sup>62</sup>). Diese Entlastungen des Staatshaushalts können an die Steuerzahler weitergegeben werden oder zur Entschuldung der öffentlichen Haushalte genutzt werden.

Ein privat oder staatlich erhobenes Fahrwegbenutzungsentgelt führt bei einem Förderungsstopp im ÖPNV zu einer Gleichstellung mit den Benutzungsentgelten der Bahntrassen. Da von beiden Verkehrsträgern (MIV und ÖPNV) sowohl die Mineralölsteuer als auch die Mehrwertsteuer voll zu bezahlen ist, bestehen im Kern keine Finanzierungsvorteile eines Verkehrsträgers mehr. Grob überschlagen entstehen den Pkw-Fahrern Mehrkosten von rund 6 DM pro 100 Kilometer. Problematisch ist in diesem Zusammenhang die rechtliche Seite zu bewerten. Das Road Pricing ist in dem skizzierten Umfang derzeit gesetzlich ausgeschlossen.

Das Autofahren wird in beiden Fällen wesentlich teurer und damit dessen bessere Stellung gegenüber dem ÖPNV wieder etwas abgeschwächt. Unter dieser Voraussetzung dürfte der Nachfragerückgang im ÖPNV etwas geringer ausfallen. Die Angebote und die Nachfrage in Regionen beziehungsweise zu Zeiten mit schwacher Nachfrage werden jedoch zugunsten von stärker nachgefragten Relationen stärker zurückgehen.

Als alternative Möglichkeit zur Gleichstellung von Schiene und Straße kommt die Überführung der Bahntrassen in Staatseigentum in Betracht. Im Gegensatz zur Modellvariante A („Gratis-ÖPNV“), bei dem dieser Weg optional beschritten werden kann, muss der Fahrweg in der Variante B den Benutzern dann zwingend kostenfrei zur

---

<sup>62</sup> nach Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (1999), S. 120.

Verfügung gestellt werden. Andernfalls wären Wettbewerbsverzerrungen zwischen MIV und ÖPNV zu konstatieren.

Zwar scheint in ein Szenario, in dem sich der Staat weitgehend auf Regulierungspositionen zurückzieht, eine Privatisierung des gesamten Verkehrsnetzes gut hineinzupassen, allerdings kann auch genau umgekehrt argumentiert werden: gerade wenn sich der Staat aus der Erstellung des Verkehrsangebots zurückziehen möchte, ist es erforderlich, das Wegenetz zur Absicherung, quasi als Gegenpol, komplett in das Eigentum der öffentlichen Hände zu überführen. Da die Überführung von Trassen in staatliches Eigentum und damit in die Finanzverpflichtung des Staates in eine Modellvariante „Förderungstopp“ jedoch nicht so schlüssig eingebunden werden kann wie das Road Pricing, wird hier letzteres unterstellt.

Unabhängig von der gewählten Lösung bei den Verkehrswegen ist allerdings in diesem Modellfall generell eher von einer Minderung des ÖPNV-Angebots auszugehen und einer zunehmenden Konzentration auf die ertragsstarken Teile. Dies kann zwar im Einzelfall durchaus gewisse umweltentlastende Wirkungen beinhalten, dem steht jedoch der – bezüglich der Sozialverträglichkeit bedenkliche – Verlust eines zureichenden ÖPNV-Grundangebots in größeren Bereichen gegenüber. Wie insbesondere die Erfahrung in Großbritannien belegt, besteht auch eine erhebliche Gefahr, dass ÖPNV-Unternehmen – abgesehen von einigen Vorzeigeprojekten und Spezialangeboten – die Kosteneffizienz zu Lasten der Angebotsqualität sehr weit treiben.

Auch hierbei lässt sich einiges durch flankierende Maßnahmen auffangen, etwa durch klare Festlegungen über die technischen Standards der eingesetzten Fahrzeuge etc. Es wird jedoch kaum möglich sein, die zugrundeliegende ökonomische Mechanik im Grundsatz auszugleichen.

Die ersatzlose Streichung der ÖPNV-Förderungen auch vor dem Hintergrund der Gleichstellung der Verkehrsträger hat die Abschaffung des GVFG sowie aller anderen Gesetze beziehungsweise Paragraphen zur Folge, die eine (finanzielle) Förderung von Verkehrswegen oder Verkehrsangeboten vorsehen. Ob der grundgesetzlich garantierte Erhalt und Ausbau des Schienennetzes durch den Bund (§ 87e) dennoch gewährleistet ist, kann zumindest als fraglich bezeichnet werden.

Durch die Verlagerung von staatlicher Förderung auf die Fahrgäste mittels einer Steuerentlastung ergibt sich innerhalb des ÖPNV-Sektors für die öffentliche Hand ein „Null-

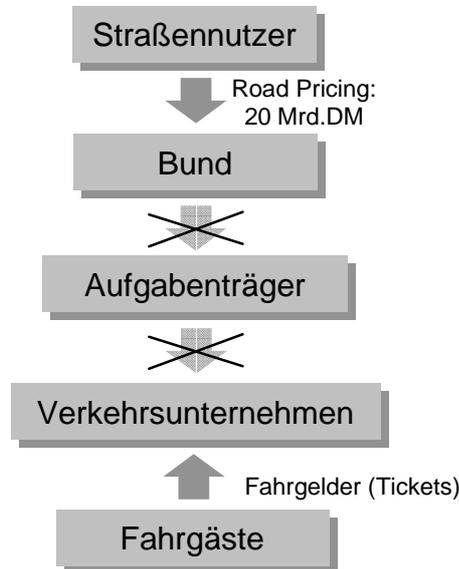
summenspiel“. Unter Einbeziehung des Fahrwegbenutzungsentgelts auch für die Straßen (Road Pricing) sind notwendige Mehrausgaben durch Verkehrsverlagerungen vom öffentlichen auf den Individualverkehr auf jeden Fall gedeckt beziehungsweise treten Mehrbelastungen im MIV gar nicht erst auf. Die öffentliche Hand verfügt allerdings über Road-Pricing-Mittel, die zusätzlich in ihre Kassen fließen. Wenn sie nicht benötigt werden, können sie den Bürgern auf dem Wege von Steuerentlastungen zurückgegeben werden.

Effekt der Modellvariante ist eine hundertprozentige Subventionsfreiheit des ÖPNV, was dessen Image sicher gut tut und Wettbewerbsmechanismen im positiven Sinn befördert. Allerdings zieht sich der Staat gleichzeitig aus der im Grundgesetz verantworteten Daseinsvorsorge zurück; ein Verkehrsangebot bleibt nur noch auf den Relationen bestehen, auf denen sich dieses betriebswirtschaftlich rentiert.

Die einzelnen ÖPNV-Linien dürften effizienter als heute betrieben werden, da keine Zuschussgeschäfte mehr stattfinden. Ob das gesamte ÖPNV-System tatsächlich effizienter wird, kann nicht mit Sicherheit gesagt werden, da ähnlich wie im Luftverkehr (der auf demselben Prinzip wie der Fernverkehr der Bahn basiert, nur in den Folgeeffekten einen zeitlichen Vorsprung hat) eine Kooperation konkurrierender Unternehmen erforderlich ist, die nicht immer zugunsten der Fahrgäste funktioniert. Eine staatliche Regulierungsbehörde unterbindet „lediglich“ Verstöße gegen vorgegebene Wettbewerbsregeln, nicht aber mangelhafte Angebote.

Zwei Elemente sind also für die Modellvariante kennzeichnend: der Rückzug der öffentlichen Hand aus dem Leistungsangebot und die Gleichstellung der Fahrwege hinsichtlich ihrer Finanzierung durch die Einführung des Road Pricing.

## Variante B : Förderungsstopp



**Abbildung 14: Variante B: Förderungsstopp**

Kennzeichen:	Road Pricing
ÖPNV-Ausgaben der öffentlichen Hand:	keine
Zusatzeinnahmen der öffentlichen Hand:	20 Mrd. DM**
Anzahl der Finanzströme:	1*

\*Fahrgäste -> Verkehrsunternehmen, \*\*aus Roadpricing

**Tabelle 7: Eckdaten Variante B**

## 6.4 Variante C: Entflechtung

Die Variante „Entflechtung“ sieht vor, die derzeitigen komplexen Verflechtungen von Zuständigkeiten und Finanzmittelflüssen neu zu strukturieren und zu vereinfachen. Die Finanzflüsse sollen sich hierbei an der vorhandenen Hierarchie mit den vier Ebenen „Bund“, „Land“, „Aufgabenträger“ und „Verkehrsunternehmen“ orientieren. Es verbleibt jedoch nur noch jeweils ein Förderungstopf, aus dem die Mittel ein oder mehrmals pro Jahr an die nächstuntere Ebene weitergereicht werden. Finanzielle Zuwendungen des

Bundes oder der Länder an Verkehrsunternehmen sind damit nicht mehr möglich (ob sie heute vor dem Hintergrund des Wettbewerbsrechts zulässig sind, bleibt dahingestellt). Dadurch ergibt sich eine klare Übersicht, wofür die Mittel eingesetzt werden. Außerdem hat jeder Beteiligte einen eindeutigen Ansprechpartner für seine Finanzierungsbelange, der jeweils auch relativ nahe der örtlichen Situation agiert.

Im Gegensatz zu den ersten beiden Modellvarianten („Gratisangebot“ und „Förderungsstopp“) wird die Variante „Entflechtung“ nicht vom Kunden her aufgerollt und über den Wegfall jeweils einer kompletten Finanzierungsseite vereinfacht und handhabbarer gemacht, sondern von innen heraus entflochten. Der gegebene Rahmen bleibt weitgehend bestehen.

Um Effizienz und Suffizienz zu steigern, stellt der Bund einen Topf mit ÖPNV-Mitteln bereit, in dem alle heute dem ÖPNV zuzurechnenden Bundesmittel enthalten sind. Auch GVFG-Mittel sind zum Beispiel hinzuzurechnen. Zusammen ergibt sich unter den gegenwärtigen Bedingungen, wie die Analyse oben gezeigt hat, eine Summe von rund 16 Milliarden DM. Diese werden dann nach einem Schlüssel ähnlich der Aufteilung der Regionalisierungsmittel an die Länder unter der Bedingung weitergegeben, einen ÖPNV mindestens der heutigen Qualität anzubieten.

Die Länder wiederum, die dann mehr Freiheiten in der Verwendung der Mittel besitzen, lassen sie in einen Topf einfließen, der bereits ihre bisher direkt an Aufgabenträger oder Verkehrsunternehmen gezahlten Mittel enthält. Bisher indirekt geflossene Mittel müssen gestoppt und ihr Gegenwert ebenfalls in den Topf einfließen. Für das Land Nordrhein-Westfalen belaufen sich die Mittel beispielsweise auf zusammen circa 3,6 Milliarden DM, für das Land Berlin auf circa 2,3 Milliarden DM.

Sofern Kommunen keine Aufgabenträger für den ÖPNV sind, aber dennoch Mittel für den ÖPNV bereitgestellt haben, sollten diese ebenfalls in den Topf integriert werden. Anschließend ist die komplette Summe an die im jeweiligen Landes-ÖPNV-Gesetz bestimmten Aufgabenträger für den öffentlichen Personennahverkehr weiterzuleiten.

Für den Betrieb des ÖPNV sind folglich im Wesentlichen drei Finanzströme verantwortlich: erstens vom Bund zu den Ländern, zweitens von den Ländern zu den Aufgabenträgern und drittens von den Aufgabenträgern zu den Verkehrsunternehmen. Mit der Zusammenfassung mehrerer Finanzströme vermindert sich der Transaktionsaufwand. Die dritten Ströme werden, da de-facto-eigenwirtschaftliche Verkehre im ÖPNV

kaum anzutreffen sind, jeweils im Rahmen von Bestellungen weitergeleitet, die in entsprechenden Verträgen zwischen Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen geregelt sind. Bezahlt wird also jeweils eine konkrete Verkehrsleistung. Für die Qualität des ÖPNV wird damit in hohem Maße der Aufgabenträger verantwortlich, der die Verträge mit den Anbietern schließt.

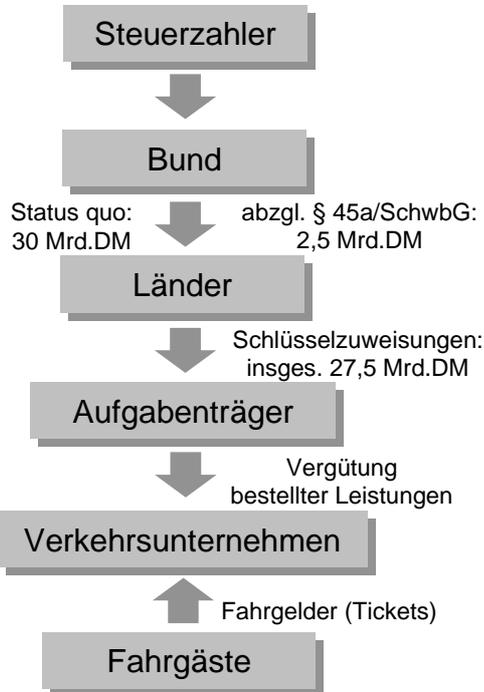
Das Bestellerprinzip wird grundsätzlich für alle ÖV-Leistungen eingeführt. Die Bestellung der Leistungen liegt bei den Aufgabenträgern; auch die kommunalen Nahverkehrsunternehmen treten ausschließlich als Erbringer einer Verkehrsdienstleistung auf dem Markt auf. Vorbedingung für diese Umstrukturierung ist eine entsprechende Änderung des Personenbeförderungsgesetzes, die auch eine Abschaffung der Zuschüsse nach § 45 a PBefG beinhaltet. Insgesamt wird die Position der Aufgabenträger als die Instanz, die das Verkehrsangebot definiert und unmittelbar beim Verkehrsunternehmen bestellt, gestärkt. Um einen möglichst großen Spielraum bei der Bestellung und Planung zu besitzen, müssen die ÖPNV-Gesetze der Länder entsprechend angepasst werden.

Das Modell „Entflechtung“ ist durch die Zielsetzung einer klareren Strukturierung der Finanzströme und der Verantwortlichkeiten geprägt. Für dieses Modell ist daher die beschriebene Entflechtung der bislang zum Teil verquickten Aufgaben von Vorhaltung und Bereitstellung der Infrastruktur einerseits und von Verkehrsbetrieb andererseits von besonderer Bedeutung.

Das Entflechtungsmodell hat damit drei Säulen: Im Vordergrund steht die offensive Umsetzung der EU-Richtlinien zu ÖPNV und Wettbewerb, die radikale Zusammenfassung der Finanztöpfe und -ströme sowie die Überführung des Bahnstreckennetzes in staatliches Eigentum.

Genaugenommen werden auch in dieser Modellvariante zahlreiche Änderungen eingeführt, die jedoch im Vergleich zu den davor beschriebenen Varianten nach außen nicht so radikal wirken. Der Fahrgast und damit der Steuerzahler merkt nämlich von der Reform zunächst nichts, er profitiert lediglich von einem voraussichtlich zunehmend besseren ÖPNV-Angebot. Durch die geringere Wirkung in der Öffentlichkeit kann ein positiver Effekt auf die Umsetzbarkeit erhofft werden, da ein medienwirksames Ausspielen unterschiedlicher Nutzergruppen weniger in Frage kommt und die Debatte damit differenzierter geführt werden kann.

### Variante C : Entflechtung



**Abbildung 15: Variante C: Entflechtung**

Kennzeichen:	Stärkung der Aufgabenträger
ÖPNV-Ausgaben der öffentlichen Hand:	27 Mrd. DM (30 - 2,5 §45a/SchwG)
Zusatzesinnahmen der öffentlichen Hand:	keine
Anzahl der Finanzströme:	4*

\*Steuerzahler -> öff. Hand -> Aufgabenträger -> Verkehrsunternehmen, Fahrgäste -> Verkehrsunternehmen

**Tabelle 8: Eckdaten Variante C**

### 6.5 Variante D: Zielförderung

Ein wieder anderer Weg wird mit der Modellvariante „Zielförderung“ beschriftet. Kern der Überlegung ist der Abbau von Regelungen, die den Zielen entgegenstehen, durch eine größtmögliche Subsidiarität. Auf diese Weise können große derzeit brach liegende

Kompetenzpotenziale auf den unteren Hierarchieebenen aktiviert werden. Bei der Lösung von Problemen soll lokale Kreativität besser gefördert und genutzt werden.

Ein großer Teil der öffentlichen Mittel wird heute in Form von Maßnahmenförderungen vergeben. Es werden beispielsweise Bahnsteiganlagen einer ganz bestimmten Höhe gefördert oder bestimmte Fahrzeuge des öffentlichen Verkehrs. Es wird zwar beabsichtigt, damit die dahinterstehenden Ziele, wie die intermodale Konkurrenzfähigkeit des ÖPNV zu erreichen, doch die Mittel fließen meist unabhängig davon, ob die Ziele (soweit sie definiert sind) erreicht werden oder nicht.

Effektiver als das derzeit praktizierte „Gießkannenprinzip“ erscheint deshalb die Förderung von Zielen, also die Vergabe von Mitteln in Abhängigkeit vom Erreichen eines zuvor definierten Ziels, dem diese Mittel dienen sollen. Das heißt: Zielförderung statt Maßnahmenförderung.

Die Ziele werden dabei von der jeweils höheren Hierarchieebene vorgegeben, zweckmäßigerweise nach einer Erörterung mit der nächsttieferen Ebene. Auch diese Variante sieht – wie schon Modellvariante C – eine Bündelung der Mittelflüsse vor. Die Kriterien für die Erlangung von Fördermitteln werden allerdings dynamisch in Form von Entwicklungszielen gestaltet.

Diese Zielvorgaben können auf Bundes- und auf Landesebene formuliert werden, die Gewährung von Fördermitteln an die Aufgabenträger, welche diese im Rahmen von Bestellungsverträgen an die Verkehrsunternehmen weiterleiten, orientiert sich dann an der Zielerfüllung. Mittel fließen folglich nur bei Erreichen des Ziels, womit die Förderung kontraproduktiver Maßnahmen definitiv ausgeschlossen wird.

Um das Prinzip der Zielförderung praktikabel zu machen, ist es ratsam, zuvor eine maximale Fördersumme für ein Ziel festzulegen. Als Beispiel sei eine Zielvorgabe des Bundes gewählt, die Lärmimmissionen durch Züge des SPNV auf 50 dB(A) in definiertem Abstand als Spitzenbelastung zu drücken. Zur Verfügung gestellt werden sollen für ein bestimmtes Bundesland z.B. zweihundert Millionen DM, die einer Quote von 120 Prozent entsprechen. Vorab werden dem Land dann 100 Prozent, also 167 Millionen DM, zur Verfügung gestellt, um das Ziel zu erreichen.

Wird das Ziel erreicht, werden auch im kommenden Jahr 100 Prozent der vorgesehenen Mittel für das dann definierte Lärmimmissionsziel zur Verfügung gestellt. Wurde das Ziel aber nur zu 90 Prozent erreicht, werden im Folgejahr nur 90 Prozent der Mittel

zur Verfügung gestellt. Ist das Ziel über erfüllt worden, werden die entsprechenden Mittel nachgezahlt (maximal 20 Prozent) und für das nächste Jahr 100 Prozent bereitgestellt.

Wichtig ist, nicht nur eine Obergrenze der Fördersumme festzulegen, was die Liquidität sichert, sondern auch eine Untergrenze der Zielerreichung. Wenn das Ziel bei 50 dB(A) liegt, kann die Untergrenze, die gleich null Prozent Zielerreichung gesetzt wird, beispielsweise bei 55 dB(A) liegen. Die Spanne von null bis 100 Prozent erstreckt sich also auf den Bereich zwischen 55 und 50 dB(A).<sup>63</sup> Werden also nur 55 dB(A) erreicht, fließen im Folgejahr keine Mittel aus diesem Topf des Bundes an das Land. Um einerseits kalkulieren und experimentieren zu können und andererseits unnötige Mittelströme zu vermeiden, sollte auf Rückzahlungen bei Zielverfehlung grundsätzlich verzichtet werden. Der Mittelfluss wird immer erst im nachhinein gestoppt.

Als Effekt kann die Motivation des Landes erwartet werden, die festgelegten Mittel durch geeignete Maßnahmen zur Zielerreichung zu erhalten. Die Steuerungsmöglichkeit des Bundes wäre somit sehr groß. Allerdings hätten die Länder im Gegenzug auch die Möglichkeit, erstens über die Art und Weise der Zielerreichung frei zu entscheiden und zweitens sich bestimmten Zielen des Bundes zu widersetzen, in dem sie bewusst auf bestimmte Mittel verzichten. Ihre Entscheidungsfreiheit vergrößert sich also.

Den Ländern als erster Empfängerebene wird dasselbe Instrument zur Weiterleitung der Mittel an die nächste Ebene an die Hand gegeben. Die Länder können ihrerseits gegenüber den Kommunen bestimmte Zielvorgaben festlegen und die Weiterleitung von Mitteln an den Zielerreichungsgrad koppeln.

Ziele, die auf Bundes- oder Landesebene formuliert werden könnten, müssen und sollen aber nicht ausschließlich ÖPNV-bezogen sein. Denkbar sind Vorgaben zum Modal Split (zum Beispiel 33:33:33 für nicht motorisierten : öffentlichen : PKW-Verkehr oder plus 10 Prozent für den Umweltverbund gegenüber dem Vorjahr), zu Emissionen oder Unfallzahlen im Gesamtverkehr (Abnahme der schwerverletzten und getöteten Verkehrsteilnehmer um z.B. 10 Prozent), zu Erreichbarkeiten (z.B. Erreichen eines Oberzentrums in maximal 60 Minuten) oder anderen Zielen. Vor allem Umweltqualitätsziele lassen sich nicht immer verkehrsträgerspezifisch benennen. Sie müssen mitunter heruntergebrochen werden auf vordergründig umweltunabhängige Ziele.

Dabei werden mehrere Facetten des Prinzips deutlich: Zunächst können Ziele auf Basis absoluter oder relativer Zahlen bestimmt werden, außerdem wird eine Begrenzung auf den ÖPNV den genannten Oberzielen nicht gerecht. Das zieht aber die Notwendigkeit nach sich, auch die heute nach Verkehrsträgern getrennten Töpfe zu vereinen. Die Trennung erfolgt erst auf der untersten Ebene. Eine Kommune erhält damit die Freiheit zu entscheiden, ob sie in ein Radwegenetz, ein Stadtbahnnetz oder ein MIV-Netz investiert. Sie kann die Mittel auch außerhalb des Verkehrsbereichs einsetzen, indem sie zum Beispiel versucht, durch eine Veränderung der Siedlungsstruktur zielgerechte Modal-Split-Werte zu erreichen oder durch verkehrsoptimierte Schulstandorte Schülerverkehre zu reduzieren. Damit wird die Langfristigkeit bestimmter Veränderungen angesprochen. Es ist folglich vom Mittelgeber zu prüfen, für welche Zeiträume die Ziele festgesetzt werden. Statt Jahresvorgaben sind beispielsweise auch Fünfjahresziele denkbar, (analog der Fortschreibung der Nahverkehrspläne und der Vergabe der Verkehrsleistungen).

Die Ausgestaltung der Maßnahmen, um diese Ziele zu erreichen, bleibt immer der Kreativität der Empfänger überlassen, welche dadurch zu umfassenden, möglichst attraktiven und effizienten Lösungen angehalten werden (mehr Zielerfüllung mit gleichen Mitteln bedeutet weitere Förderung).

Schwierigkeiten ergeben sich aus der Vielgestaltigkeit möglicher Ziele und Indikatoren, die zugrundegelegt werden können, und deren quantitative Umsetzung als Maßgabe für Finanzflüsse weitgehend zweifelsfrei ermittelt werden müssen. Eine stark ausdifferenzierte Ziel-/Indikatorenkulisse führt leicht zu unüberwindlichen Hantierbarkeitsproblemen, eine geringe Anzahl von Zielgrößen und Indikatoren kann die Zielpluralität schlecht abbilden.

Problematisch wird das System auch dort, wo eine übergeordnete Ebene (vor allem der Bund) direkt mit Maßnahmen in das Geschehen eingreift. Denn die jeweils untergeordneten Ebenen brauchen selbstverständlich eine gewisse Planungssicherheit, wenn sie Investitionen zur Erreichung von Zielen tätigen, die der Bund dann möglicherweise mit bestimmten Maßnahmen unterläuft. Eine Anhebung der Mineralölsteuer als verkehrslenkendes Element oder eine kostenintensive Ausweitung einer Versicherungspflicht für einen Verkehrsträger bleibt nicht ohne Einfluss auf das Verkehrsge-

---

<sup>63</sup> Das Problem der logarithmischen Skala sei hier aus Gründen der Anschaulichkeit ausgeblendet.

schehen. Ebenso können Maßnahmen benachbarter Aufgabenträger wechselseitige Einflüsse haben, die die jeweilige Politik konterkarieren. Die Regelung derartiger Dinge wird aber kaum im Voraus festgelegt werden können, sondern kommt auf den praktischen Versuch an.

Voraussetzung sind die Straffung der Hierarchie, die Bündelung von Regelungen, die klare Definition von Zielebenen und vor allem die Ansiedlung zweckgebundener Mittel dort, wo die jeweiligen Kompetenzen liegen. Der Mechanismus besteht aus drei Elementen:

- ❑ Zielvorgaben der jeweils höheren Ebene,
- ❑ unabhängige Kontrollen und
- ❑ Abhängigkeit der Mittelvergaben von der Zielerreichung.

Somit können Umweltqualitätsziele erreicht, eine hohe Effektivität hergestellt und Lerneffekte erreicht werden. Eine Umsetzung der Prinzipien bedeutet eine größere Freiheit für lokale Entscheidungen und verhindert Mittelflüsse für Vorhaben, die den gesetzten Zielen entgegen laufen. Solange die Ziele nicht bestimmt sind, ist die Wirkung allerdings unspezifisch.

Für die Modellvariante „Zielförderung“ erscheint daher ein praktischer Pilotversuch unumgänglich. Zunächst könnte dies auf kommunaler Ebene geschehen, später auch auf Landesebene. Aus diesen Tests kann die Gestaltung des Instruments bei umfassender Einführung abgeleitet werden.

### Variante D : Zielförderung

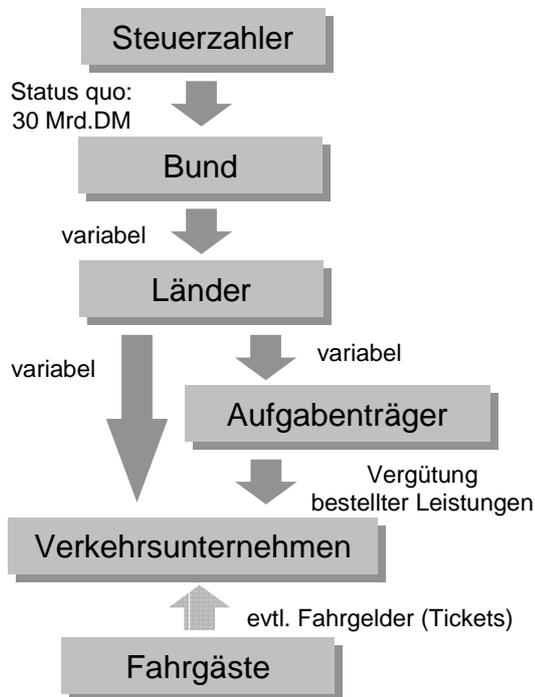


Abbildung 16: Variante D: Zielförderung

Kennzeichen:	Flexibilität
ÖPNV-Ausgaben der öffentlichen Hand:	variabel
Zusatzeinnahmen der öffentlichen Hand:	variabel
Anzahl der Finanzströme:	mind. 2*

\*Steuerzahler -> öff. Hand -> ?; Fahrgäste -> Verkehrsunternehmen

Tabelle 9: Eckdaten Variante D

### 6.6 Variante E: Grundangebot plus Prämie

Kerngedanke dieses Modells ist es, die maßgeblichen Akteure - Aufgabenträger des ÖPNV, Verkehrsunternehmen, öffentliche Hand, Verkehrsteilnehmer - so einzubinden, dass jeder in Verfolgung seiner Interessen zur Optimierung der Lösung beitragen kann.

Dies wird im wesentlichen durch die Kombination von zwei einfachen und gut begründbaren Förderwegen erreicht:

Die Aufgabenträger sind für die Definition und das Zustandekommen eines Grundangebotes im ÖPNV im Sinne des service public zuständig. Dies geschieht - nicht viel anders als gegenwärtig vorgesehen - durch die Bestimmung von Standards etwa hinsichtlich der raum-zeitlichen Erschließungsqualität oder auch Taktvorgaben bei Einzelleistungen. Das Grundangebot wird durch die Ausschreibung und Vergabe an ein ÖPNV-Unternehmen (gegebenenfalls an Bietergemeinschaften) im Wettbewerb sichergestellt. Da es sich hierbei um ein Angebot im Rahmen der Daseinsvorsorge handelt, erscheint der Einsatz öffentlicher Gelder zum Zustandekommen unproblematisch, zumal durch das Vergabeverfahren sichergestellt wird, dass dieses Angebot zu dem niedrigsten erzielbaren Einsatz öffentlicher Gelder zustande kommt. Mit dem Auftrag zur Erstellung des Grundangebotes ist eine Konzession für das gesamte Bedienungsgebiet verbunden. Je nach lokaler Gegebenheit kann die kombinierte Auftrags- und Konzessionsvergabe mit einem Zuschuss an das Unternehmen oder einer Gebühr, die an den Aufgabenträger zu entrichten ist, verbunden sein.

Das zweite Förderungselement ist eine erfolgsorientierte Leistungsprämie, die vom Bund (ggf. über die Länder) an die ÖPNV-Unternehmen nach Maßgabe der von ihnen erreichten Verkehrsleistungen (Personenkilometer beziehungsweise Personenfahrten) ausgeschüttet wird. Rechtfertigung für diese Förderung ist die ökonomische Figur des Least Cost Planning: Es ist davon auszugehen, dass der öffentlichen Hand insgesamt durch die Erstellung von Verkehrsleistungen durch den ÖPNV im Vergleich zum MIV weniger Kosten und weniger Schäden entstehen. Es entspricht der ökonomischen Vernunft, wenn der Bund einen Teil der vermiedenen Kosten beziehungsweise Schäden an die Erzeuger der Kostenvermeidung ausschütten, um eine insgesamt möglichst große Kostensenkung zu erreichen.

Für die ÖPNV-Anbieter entsteht durch die erfolgsorientierte Leistungsprämie zunächst

- ein verstärkter Anreiz, sich überhaupt um die Erstellung des ÖPNV zu bewerben, vor allem aber
- ein Anreiz, das Angebot zwecks erhöhter Einnahmen aus Leistungsprämien auszuweiten,

und zwar so, dass bei geringsten Mehrkosten ein Maximum an erhöhter ÖPNV-Nutzung realisiert wird.

Für das allgemeine Publikum schließlich ergibt sich, dass über die Absicherung der Grundbedürfnisse hinaus auf mittlere Frist eine laufende Verbesserung der Angebotsituation zu erwarten ist, weil seitens der Anbieter ein ökonomisches Interesse an einer erhöhten ÖPNV-Nutzung besteht.

Der durch diese Zusammenhänge angeregte Optimierungsprozess führt tendenziell dazu, dass ein stärkerer und kompetenterer Wettbewerb um die Vergabe der Verkehrsleistung zur Grundversorgung zu erwarten ist. Im Gefolge dieser Wettbewerbsverbesserung kann seitens des Aufgabenträgers das sachliche Anforderungsniveau erhöht werden und/oder es können seitens des Aufgabenträgers günstigere finanzielle Konditionen erzielt werden, bis dahin, dass sich die Richtung der Finanzflüsse umkehren kann: An die Stelle einer Kostenübernahme im Rahmen der Bestellung des ausgeschriebenen Grundangebotes tritt dann eine Einnahme aus der Vergabe der Konzession für das ausgeschriebene Bedienungsgebiet. Die Aussicht auf solcherart ökonomisch vorteilhafte Gestaltbarkeiten könnte die Aufgabenträger wiederum dahingehend beeinflussen, eine insgesamt ÖPNV-geeignete Planung der Siedlungsstruktur, der Industrie- und Gewerbeflächen und der Verkehrsverhältnisse zu unterstützen.

Das hier entwickelte Grundkonzept ermöglicht eine weitergehende Ausgestaltung und bedarf in Teilbereichen einer solchen. So kann beispielsweise nach Erwägung der sachlichen Angemessenheit und wenn es als weiter zielführend erachtet wird, die Leistungsprämie differenziert werden - je nachdem, wie die Leistung im ÖPNV erbracht wird und wie hoch dementsprechend die erzielbaren gesamtgesellschaftlichen ökonomischen Vorteile ausfallen. So kann gegebenenfalls der Betrieb mittels Schienenverkehr oder O-Bussen als stärker umweltentlastend eingeschätzt und entsprechend stärker prämiert werden oder der Betrieb mit modernerem, weniger umweltbelastendem Gerät durch höhere Leistungsprämien gefördert werden. Derartige potentiell die Zielbeiträge weiter erhöhende Gestaltungen sollen selbstverständlich nicht ihrerseits durch übertriebene Kompliziertheit die Hantierbarkeit einschränken - der Gewinn an Exaktheit könnte dadurch auch überkompensiert werden.

Auch die Festlegung der Bezugsbasis für die Prämie erfordert eine weitere Festlegung. Bei Bezugnahme auf Anzahl der Fahrgäste entsteht ein Anreiz, mehr Kunden zu ge-

winnen, bei Bezugnahme auf die Personenkilometer eher ein Anreiz, die Kunden über eine längere Wegstrecke zu befördern. Auf den ersten Blick könnte bei dieser Alternative die Orientierung auf die Anzahl der Kunden bzw. Beförderungsfälle als Präferenz anbieten, bei genauerer Betrachtung dürfte der Orientierung an den Personenkilometern der Vorzug zu geben sein: Die generelle Kundenbindung an den ÖPNV ist für die Unternehmen auch in diesem Fall erstrebenswert und über die Tarifstruktur („Umwelttickets“, d.h. Monatskarten im Abonnement) förderbar; die Personenkilometer könnten als besser geeignete skalare Aufwandsgröße für die Repräsentation der (vermiedenen) Umweltlasten und damit für die Prämienzahlung eingeschätzt werden. Die Gefahr einer umweltschädlichen Anregung zusätzlichen Verkehrs ist ohnehin nicht sehr groß, hinsichtlich der Verlagerungseffekte regt eine Prämierung der Personenkilometer im ÖPNV im Vergleich zu einer Prämierung der Beförderungsfälle dazu an, stärker vom MIV als vom nicht motorisierten Verkehr zu verlagern.

Notwendig erscheinen klare Vorgaben hinsichtlich der möglichen Gestaltungsfreiräume durch die ÖPNV-Unternehmen. Bei der Angebotsgestaltung muss - soweit das Angebot über die Grundversorgung hinausgeht - der Spielraum für die Unternehmen groß sein, damit diese laufend Optimierungsschritte unternehmen können; dem Aufgabenträger können hierbei lediglich Kontrollaufgaben erwachsen. Dagegen empfiehlt sich bezüglich der Tarifgestaltung eine klare Vorgabe seitens des Aufgabenträgers, schon um eine zureichende Einheitlichkeit beziehungsweise Kompatibilität der Tarife sicherzustellen; neben weitergehenden Anregungen erscheint als sinnvolle Aufgabe für die ÖPNV-Unternehmen lediglich die Möglichkeit, ergänzende tarifäre Angebote zu entwickeln, insbesondere solche mit ökonomischen Vorteilen für die Kunden.

Auf die Mittelverteilung auf die beiden Förderwege kann hier nicht im Detail eingegangen werden. Sicher erscheint, dass mit dem gegenwärtigen Umfang staatlicher Fördermittel durch die Freisetzung ökonomischer Triebkräfte zur Kosten-Nutzen-Optimierung schrittweise mehr erreicht werden kann als mit der bisherigen Praxis der Mittelvergabe. Außerdem sind durch die Konzentration auf zwei Förderwege Vereinfachungen im Mittelfluss und damit Minderungen der Transaktionskosten zu erzielen. Dabei dürfte auch offensichtlich sein, dass die jeweilige Finanzmasse und die Fördersätze einerseits im Zeitverlauf für Anpassungen offen sein müssen, andererseits zur Gewährleistung von Planungssicherheit für alle Beteiligte für eine längere Zeit im voraus festgelegt werden müssen.

Auf Seiten der prämiengewährenden Instanzen (Bund und Länder) wird die politische Bereitschaft zu einer weiteren Förderung des ÖPNV dadurch unterstützt, dass gewisse Entlastungen in anderen Bereichen angestoßen werden können. Auf der kommunalen Ebene der Aufgabenträger kann ein einfaches ökonomisches Interesse unterstellt werden, das fallweise eine etwa vorhandene traditionelle Orientierung am PKW-Verkehr neutralisiert, jedenfalls aber dazu anregen kann, die ÖPNV-Verhältnisse nicht aus bloßer Nachlässigkeit zu verschlechtern.

Als einfache Gestaltungsmöglichkeit bietet sich an, dass die Gesamtmittel nach einem geeigneten Schlüssel von den Ländern verwaltet werden. Die Mittel für die Sicherung des Grundangebotes könnten unter Berücksichtigung siedlungsstruktureller Bedingungen an die Aufgabenträger gereicht werden; die Mittel für die Leistungsprämie nach bundeseinheitlichen Vorgaben könnten in Auftragsverwaltung für den Bund gegen geeigneten Nachweis direkt an die ÖPNV-Unternehmen ausgeschüttet werden.

Um eine Vorstellung vom möglichen Umfang der Mittelflüsse zu erzeugen, sei beispielhaft von einer etwa gleich starken Ausstattung beider Förderwege ausgegangen; dann könnten unter den gegenwärtigen Bedingungen durchschnittlich rd. DM 200 je Einwohner und Jahr für die Bereitstellung des Grundangebotes an Förderung fließen und rd. DM 0,16 als durchschnittliche Leistungsprämie pro Personenkilometer im ÖPNV ausgeschüttet werden. Bei einer Bereitstellung von durchschnittlich DM 100 je Einwohner und Jahr für die Bereitstellung des Grundangebots und DM 0,15 als durchschnittlicher Leistungsprämie je Fahrgastkilometer könnte bereits das Doppelte der heutigen ÖPNV-Leistung prämiert werden.

### Variante E : Grundangebot plus Prämie

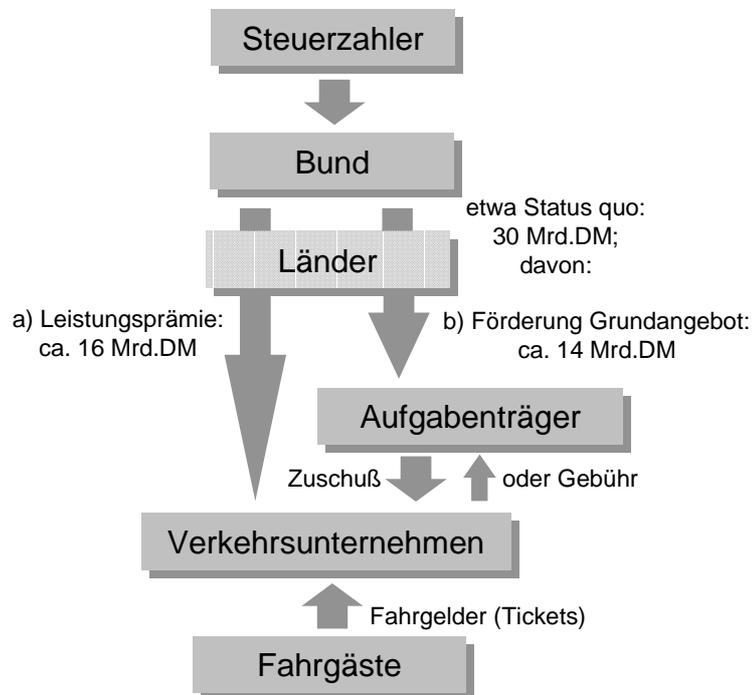


Abbildung 17: Variante E: Grundangebot plus Prämie

Kennzeichen:	Stärkung der Verkehrsunternehmen
ÖPNV-Ausgaben der öffentlichen Hand:	max. 30 Mrd. DM**
Zusatzeinnahmen der öffentlichen Hand:	keine
Anzahl der Finanzströme:	4*

\*Steuerzahler -> öff. Hand -> Aufgabenträger -> Verkehrsunternehmen, Fahrgäste -> Verkehrsunternehmen

\*\* DM 200 je Einwohner und Jahr und DM 0,20 pro Personenkilometer im ÖPNV

Tabelle 10: Eckdaten Variante E

## 6.7 Prüfung

Für die Bewertung des Potenzials der einzelnen Varianten gegenüber einem Vergleichszeitpunkt (hier: dem Status quo) eignet sich eine fünfstufige Skala mit zentralem Nullpunkt. Sowohl bei Verbesserungen als auch bei Verschlechterungen sind somit zwei Differenzierungen möglich. Damit wird der bedingt durch ihren Schätzcharakter mit relativ hohem Abstraktionsgrad vorgenommenen Bewertung ebenso Rechnung getragen wie der Anforderung einer schnellen Interpretierbarkeit der Ergebnisse. Zur Verbesserung der Lesbarkeit werden die Einzelbewertungen auf der Indikatorebene zudem mittels Zeichen vorgenommen; eine Umrechnung in Zahlen erfolgt im ersten ausgewiesenen Aggregationsschritt.

Bewertung	Zeichen	Notenskala
sehr viel besser	++	2
besser	+	1
unverändert	o	0
schlechter	-	-1
sehr viel schlechter	--	-2

**Tabelle 11: Bewertungs-Skala**

Wie oben begründet, wird zum Bewertungsbereich 4. Internationale Verträglichkeit keine Bewertung vorgenommen. Selbstverständlich ist auch für die eingetragenen Bewertungen zu betonen, dass andere Bewerter zu leicht abweichenden, fallweise auch zu anderen Einschätzungen kommen könnten. Insbesondere die eingestellte doppelte Gewichtung der Bewertungsbereiche 1 Umweltverträglichkeit und 6 Rechtlich-administrative Verträglichkeit mag nachvollziehbar, aber nicht zwingend erscheinen. Gleichwohl haben sich Bewertungsverfahren wie das vorliegende generell dahingehend bewährt, dass sie in der Grundaussage zu robusten Ergebnissen führen.

Pos.	Indikator	A Gratis	B Stopp	C Entfltg.	D * Ziel	E Prä- mie
<b>1</b>	<b>Umweltverträglichkeit</b>	<b>0,75</b>	<b>0,00</b>	<b>0,25</b>	<b>(2,00)*</b>	<b>0,75</b>
1-1	Anstieg der ÖPNV-Nutzung	++	–	+	++	+
1-2	Vermeidung der Verlagerung "nicht-motorisierter Wege" zum ÖPNV	–	++	0	++	0
1-3	Verlagerung von MIV-Wegen auf den ÖPNV	++	–	0	++	+
1-4	Verbesserung der Umweltfreundlichkeit des ÖPNV	0	0	0	++	+
<b>2</b>	<b>Ökonomische Verträglichkeit</b>	<b>1,00</b>	<b>0,25</b>	<b>1,00</b>	<b>(1,00)*</b>	<b>1,00</b>
2-1	Verbesserung der Kosteneffizienz für die Fahrgäste	++	--	+	+	+
2-2	Verbesserung der Kosteneffizienz für Verkehrsunternehmen	0	++	+	+	+
2-3	Verbesserung der Kosteneffizienz für übrige Wirtschaft	+	+	+	+	+
2-4	Verbesserung der volkswirtschaftlichen Effizienz	+	0	+	+	+
<b>3</b>	<b>Sozialverträglichkeit</b>	<b>0,75</b>	<b>-0,50</b>	<b>0,25</b>	<b>(2,00)*</b>	<b>0,25</b>
3-1	Verbesserung der allgemeinen Zugänglichkeit	++	–	+	++	+
3-2	Verbesserung der Zugänglichkeit für mobilitätsbenachteiligte Gruppen	0	–	0	++	0
3-3	Verminderung der Unfallgefährdung im Verkehr	++	–	0	++	0
3-4	Verminderung der Belästigung durch ÖPNV	–	+	0	++	0
<b>5</b>	<b>Verkehrliche Verträglichkeit</b>	<b>0,50</b>	<b>0,00</b>	<b>0,75</b>	<b>1,00</b>	<b>0,50</b>
5-1	Verbesserung der verkehrlichen Qualität des ÖPNV-Angebots	+	–	+	+	+
5-2	Verbesserung der verkehrlichen Effizienz der ÖPNV-Leistungserstellung	0	+	+	+	0
5-3	Verbesserung der verkehrlichen Effizienz der gesamten Verkehrsabläufe	+	0	+	+	+
5-4	Verbesserung der intermodalen Kompatibilität	0	0	0	+	0
<b>6</b>	<b>Rechtlich-administrative Verträglichkeit</b>	<b>1,00</b>	<b>0,50</b>	<b>1,00</b>	<b>0,25</b>	<b>1,50</b>
6-1	Gewährleistung der EU-Rechtskonformität	+	+	++	++	++
6-2	rechtliche Ausgewogenheit	+	+	+	++	+
6-3	leichte Einführbarkeit	0	--	0	--	++
6-4	gute Hantierbarkeit	++	++	+	–	+
<b>gewichteter Durchschnitt</b>		<b>0,82</b>	<b>0,11</b>	<b>0,64</b>	<b>1,21</b>	<b>0,89</b>

\*) Bei Modell D hängt der Grad der Zielerfüllung bei den ersten 3 Positionen von der jeweiligen Ausgestaltung ab; eine gleichzeitige Höchsterfüllung ist hierbei ausgeschlossen.

**Tabelle 12: Bewertung des Potenzials gegenüber dem Status quo**

Die Bewertung, deren Einzelergebnisse aus Tabelle 12 entnommen werden können, hat bei Betrachtung der Durchschnittswerte einen klaren Gewinner: die Variante „Zielförderung“. Sie liegt deutlich vor den nah beieinander liegenden Modellen „Grundangebot plus Prämie“, „Gratisangebot“ und „Entflechtung“. Sehr klar distanziert wird die Variante „Förderstopp“, die gegenüber den Status quo keine nennenswerte Verbesserung verspricht.

Die rechnerische Spitzenbewertung der Variante „Zielförderung“ ist allerdings ein Artefakt, insofern hierbei positive Wertgewichte unterschiedlicher Ausprägungen dieser Variante zusammengeführt werden. In der Tat wurde ja für diese Variante nicht ausdrücklich bestimmt, welche Zielkonstellation gewählt wird; die Flexibilität dieser Variante hinsichtlich unterschiedlicher Zielstellungen macht entsprechend auch viel von ihrem Reiz aus. Bei den Eintragungen in die Bewertungstabelle wird berücksichtigt, dass diese Variante bei Wahl eines bestimmten Zielrahmens auch das Potenzial bietet, das jeweilige Ziel in hohem Maße zu bedienen. Aber naturgemäß ist es nicht möglich, alle Ziele maximal ohne Beeinträchtigung der jeweils anderen Ziele zu fördern.

Alle übrigen Varianten verfügen über einen erheblich engeren Rahmen, der allerdings auch mit größerer Wahrscheinlichkeit genutzt wird. Insofern ist der Vorsprung der Zielförderungsvariante zu relativieren.

Zudem kann festgestellt werden, dass aufgrund der sehr umfassenden Umstrukturierungen, die bei einer Umstellung auf das Zielförderungsprinzip erforderlich sind, Probleme im rechtlich-administrativen Bereich bestehen. Die Hantierbarkeit und vor allem die Einführbarkeit ist mit negativen Noten belegt. Die Variante schneidet deshalb in diesem mit doppelter Gewichtung versehenen Bereich mit Abstand am schlechtesten ab (1,25 Punkte schlechter als die Variante „Prämie“).

Besonders gut schneidet die „Zielförderung“ im ebenfalls doppelt gewichteten Umweltbereich ab (1,25 Punkte besser als die Variante „Prämie“). Denn es ist möglich, entsprechende Ziele festzulegen, die genau mit denjenigen Zielen übereinstimmen, die hier als wichtig definiert wurden. Eine ähnliche Situation zeigt sich im sozialen Bereich, da dort ebenfalls entsprechende Ziele definiert werden können. Ebenfalls deutlich positiv, aber um eine ganze Note schlechter ist die ökonomische und die verkehrliche Verträglichkeit bewertet, da die Vorgaben hinsichtlich der Effizienz nicht direkt erfolgen können.

Ein nicht zu unterschätzender Vorteil der Variante „Prämie“ liegt in der Tatsache, dass sie an keiner Stelle schlechter als der Status quo bewertet wird. In manchen Bereichen wie zum Beispiel der Sozialverträglichkeit sind nur relativ geringe Verbesserungen zu konstatieren, während in den Bereichen Umwelt- und rechtlich-administrative Verträglichkeit gute Noten erzielt werden. Im letztgenannten Bereich resultiert die Bewertung vor allem aus dem vergleichsweise geringen Änderungsbedarf. Mit kleinen, aber bedeutsamen Verbesserungen wird eine große Wirkung erzielt. Eine gute Beurteilung wird auch hinsichtlich der ökonomischen Verträglichkeit erreicht, da mit dem Instrument der Prämie ein hohes Anreizpotenzial zur insgesamt und damit für alle Beteiligten effizienten Angebotserstellung geschaffen wird.

Eine deutlich andere Einzelbewertung erfährt die Variante „Gratisangebot“, die im gewichteten Durchschnitt eine fast ebenso gute Note erhält wie die Variante „Prämie“. Auf der Aggregationsebene der Sozialverträglichkeit schneidet sie verständlicherweise erheblich besser ab, da kostenfreies Benutzen möglich ist. Im rechtlich-administrativen Bereich ergeben sich nicht ganz so gute Werte, da die vollständig öffentliche Finanzierung der Erhebung einer Nahverkehrsabgabe bedarf. Zwar ist deren Höhe gering, doch ist der Öffentlichkeit die derzeitige Finanzierungsstruktur kaum bekannt.

Schlechterstellungen gegenüber dem Status quo sind an zwei Stellen zu erwarten: Erstens ist davon auszugehen, dass durch den Verzicht auf Tickets eine ganze Reihe von heute unmotorisiert zurückgelegten Wegen auf den ÖPNV verlagert werden. Zweitens wird aufgrund der Ausdehnung von Nachfrage und Angebot kaum eine Verminderung der Belästigung durch ÖPNV zu erwarten sein. Damit ist die Schwankungsbreite in der Bewertung wesentlich größer und auch innerhalb der Bereiche stärker ausgeprägt als bei der Variante „Prämie“. Bei einem so radikalen Umschwenken auf eine Finanzierungsquelle sind solche Effekte verständlich.

Eine wieder gleichmäßigere Bewertung erfährt die Variante „Entflechtung“. Diese die Aufgabenträger stärkende Variante hat vor allem den Abbau von Transaktionskosten und eine effizientere Handhabung der Finanzierungselemente zum Ziel. Folglich werden bei der ökonomischen und der verkehrlichen Verträglichkeit, in die finanzielle und verkehrliche Effizienz einfließen, besonders gut bewertet.

Zudem erzielt die rechtlich-administrative Verträglichkeit eine gute Note, da die Ströme zwischen den Hierarchieebenen zusammengefasst werden, ohne den Umfang zu ver-

ändern, und da sehr stark auf die Zielrichtung des europäischen Rechts geachtet wurde. Verbesserungen werden auch in der Umweltverträglichkeit erzielt, jedoch sind diese nicht so nachhaltig wie in den zuvor diskutierten Varianten.

Weit abgeschlagen in der Bewertung findet sich die Variante Förderungsstopp. Sie enthält die stärksten Schwankungen in der Einzelbenotung und weist als einzige Variante innerhalb eines Bereichs eine negative Bilanz auf. Die Sozialverträglichkeit wird aufgrund der Verschlechterungen der Zugänglichkeit und dem mit einer geringeren ÖPNV-Nutzung verbundenen Gefährdungsanstieg durch den MIV mit  $-0,50$  benotet. In fast allen Bereichen kann eine schlechtere Bewertung gegenüber den anderen Varianten festgestellt werden.

Besonders negativ fällt die deutlichere Verschlechterung der Kostensituation für die Fahrgäste auf, die Verschlechterung der Angebotsqualität und die mit beidem verbundene geringere Nutzung des ÖPNV. Positiv fallen die aufgrund der klaren Regelung gute Hantierbarkeit und die verbesserte Kosteneffizienz der Verkehrsunternehmen auf. Für die Umwelt positive Entwicklungen sind lediglich dann zu erwarten, wenn Wege nichtmotorisiert anstatt mit dem ÖPNV zurückgelegt werden.

### **Zusammenfassende Bewertung**

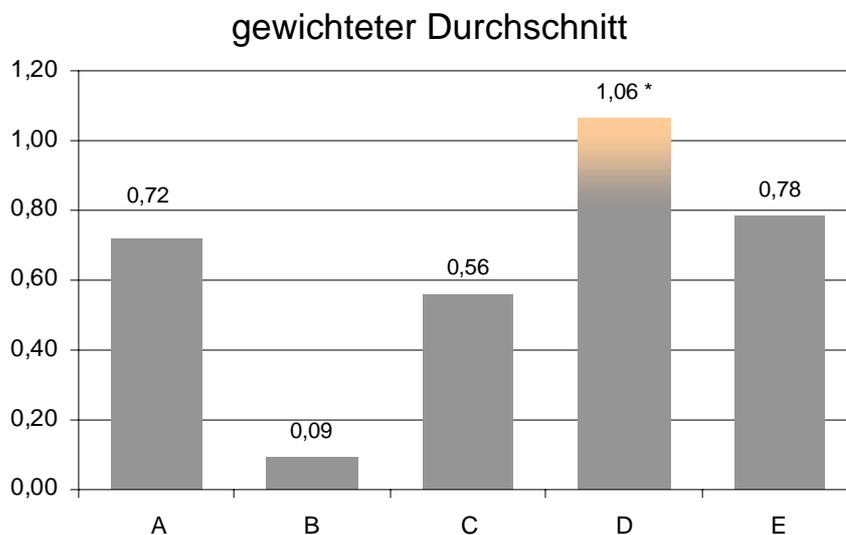
Die vergleichender Durchmusterung der idealtypischen Modelle ergibt somit ein relativ klares, jedoch nicht abschließendes Ergebnis:

- Das Modell „Förderungsstopp“ dürfte auch längerfristig kaum eine zielführende Perspektive bieten; neben der - in diesem Modell verabsolutierten -selbstverständlichen Zielorientierung an einem sparsamen Einsatz öffentlicher Mittel erscheint daher eine weitere Verfolgung wenig aussichtsreich.
- Das Modell „Entflechtung“ markiert eine in jeder Lösung anzustrebende deutliche Vereinfachung der Finanzflüsse, dürfte jedoch als alleiniger Lösungsansatz allenfalls kurzfristig aus politisch-pragmatischen Gründen genügen; das Grundkonzept ist also in die zu findende Lösung zu inkorporieren und kann auch verhältnismäßig kurzfristig auf den Weg gebracht werden.
- Das Modell „Gratisangebot“ könnte langfristig sinnvolle Perspektiven bieten, erscheint jedoch unter den gegenwärtig absehbaren allgemeinen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen eher verfehlt; dieser Lösungsansatz sollte daher nicht grund-

sätzlich verworfen werden, in praktischer Form jedoch nur fallweise zur Anwendung kommen.

- Das Modell „Zielförderung“ scheint einen interessanten Ansatz zu bieten, kann jedoch aufgrund seiner Unbestimmtheit nicht eindeutig beurteilt werden; es könnte daher versucht werden, in ausgewählten Einzelfällen eine Konkretisierung zu entwickeln und zu erproben. Unabhängig davon können einfache Zielparameter generell als Lösungsbestandteil empfohlen werden.
- Das Modell „Grundangebot plus Prämie“ könnte zumindest vom Zugriff als besonders geeignet angesehen werden; unbeschadet der Tatsache, dass eine unmittelbare Umsetzung nur beschränkte Erfolgsaussichten hat, könnte dieser Lösungsansatz daher ins Zentrum der weiteren Überlegungen und Entwicklungen gestellt werden.

Abschließend eine grafische Darstellung der Ergebnisse der durchgeführten Bewertung der Modelle:



*\*) Die Vergleichbarkeit ist bezüglich Modell D insofern zu relativieren, als der Grad der Zielerfüllung von der jeweiligen Ausgestaltung abhängt und eine gleichzeitige Höchsterfüllung bei der ökonomischen, ökologischen und sozialen Verträglichkeit ausgeschlossen ist.*

**Abbildung 18: Bewertung der Modelle: gewichteter Durchschnitt**

## LITERATURVERZEICHNIS

1. ... (1995): Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern, München
2. ... (1995): Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Mecklenburg-Vorpommern
3. ... (1995): Gesetz zur Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs im Land Sachsen-Anhalt
4. ... (1995): Niedersächsisches Nahverkehrsgesetz
5. ... (1995): Thüringer Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr
6. .... (1996): Gesetz zur Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs in Hessen, Wiesbaden
7. Andel N. (1990): Finanzwissenschaft, Tübingen
8. Baum Herbert, Esser Klaus, Höhnscheid Karl-Josef (1998): Volkswirtschaftliche Kosten und Nutzen des Verkehrs, Bonn
9. Baumeister Hubertus, Penn-Bressel Gertrude (1999): Umweltgerechte Mobilität in Städten und Regionen, Berlin
10. Beck Ulrich (1986): Die Risikogesellschaft, Frankfurt/M.
11. Berschin, Hickmann (1998): Von der Bahnreform zur ÖPNV-Strukturreform, Internationales Verkehrswesen
12. BGBl. I (17.12.1997): Gesetz....
13. Bracher Tilmann, Bergmann Matthias, Diegmann Volker et al. (1999): Umweltentlastung durch Kostenminimierung im Verkehr. LCTP als kommunales Bewertungsverfahren, Schlußbericht Teil 1, Berlin/ Freiburg/ Dresden
14. Bundesministerium für Verkehr (1997): Bericht über die Verwendung der Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, GVFG-Bericht 1996, Bonn
15. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (1998): Bericht über die Verwendung der Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, GVFG-Bericht 1997, Bonn
16. Bundesregierung (1997): Bericht über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen gemäß § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) vom 8. Juni 1967 für die Jahre 1995 bis 1998 (Sechzehnter Subventionsbericht)
17. Bundesverkehrsministerium (1980 bis 1999): Verkehr in Zahlen 1980 ff.

18. Bundesverkehrsministerium (1998): Finanzbericht
19. Bundesverkehrsministerium (1999): GVFG-Bericht, Bund unterstützt den Ausbau der Verkehrswege in drei Jahrzehnten mit 88,7 Mrd DM, Zeitschrift Bus & Bahn
20. Christian Gäbler (1994): Finanzielle Förderung im Bereich Umweltschonender Stadtverkehr, Berlin
21. Der Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Hg. (1990): Gesamtverkehrsplan Nordrhein-Westfalen, Teil II: Entwicklungsperspektiven und Handlungsmöglichkeiten
22. Deutsche Bahn AG (1998): Geschäftsbericht 1997, Berlin
23. Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e.V. (DVWG) (1995): Die Umsetzung der Regionalisierung in der Praxis, Bergisch Gladbach
24. Deutscher Bundestag, Hg. (1990): Schutz der Erde. Eine Bestandsaufnahme mit Vorschlägen zu einer neuen Energiepolitik. Dritter Bericht der Enquete-Kommission des 11. Deutschen Bundestages „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“. 2 Bde., Bonn
25. Deutscher Bundestag, Hg. (1980): Zukünftige Kernenergiepolitik. Kriterien - Möglichkeiten – Empfehlungen. Bericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages. 2 Bde., Bonn
26. DIW
27. Europäische Kommission (1996): Grünbuch - Das Bürgernetz, Wege zur Nutzung des Potentials des öffentlichen Personenverkehrs in Europa, Brüssel/Luxemburg
28. Europäische Kommission (1996): Grünbuch - Das öffentliche Auftragswesen in der Europäischen Union
29. Europäische Kommission (1996): Grünbuch - Faire und effiziente Preise im Verkehr - Politische Konzept zur Internationalisierung externer Kosten des Verkehrs, Brüssel/Luxemburg
30. Europäische Kommission (1998): Weißbuch – Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung, Ein abgestuftes Konzept für einen Gemeinschaftsrahmen für Verkehrs- Infrastrukturgebühren in der EU, Brüssel
31. Europäische Kommission GD VII (1998): Untersuchung des Gemeinschaftsrechts bezüglich der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und der öffentlichen Dienstleistungsaufträge im Bereich des Inlandspersonenverkehrs
32. Freise Rainer (1994): Taschenbuch der Eisenbahngesetze
33. Fritsch A., Wein Th., Ewers H.-J. (1996): Marktversagen und Wirtschaftspolitik, München
34. GfVp Gesellschaft für fahrgastorientierte Verkehrsplanung b.R. (1999): Öffentliche Mittel beim ÖPNV sinnvoll einsetzen. GVFG oder Betriebskostenzuschuß, Heidelberg

35. Huckestein Burkhard, Verron Hedwig (1996): Externe Effekte des Verkehrs in Deutschland
36. Hüsing Martin (1999): Die Flächenbahn als verkehrspolitische Alternative, Wuppertal
37. Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (1997): Ostdeutsche Industrie: Produktion, Ertragssituation und Beschäftigung; Öffentlicher Personennahverkehr: Entwicklung der Finanzleistungen, München
38. Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (1992): Aufkommens-, Verteilungs- und Wirkungsanalyse der Finanzleistungen für den ÖPNV
39. Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (1996): Finanzleistungen für den ÖPNV im Jahr 1993
40. Infrac/ Econcept/ prognos (1996): Die vergessenen Milliarden - Externe Kosten im Energie- und Verkehrsbereich
41. Internationales Verkehrswesen (1999): Bericht Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung, Ansätze für ein alternatives Konzept zum Weißbuch der Europäischen Kommission, Gutachten vom August 1999
42. IWW/ Infrac (1994): Externe Effekte des Verkehrs
43. Jencke Peter Dipl.-Kfm. (1998): Zwischenbericht Finanzuntersuchung des Straßengebundenen ÖPNV im Freistaat Thüringen im Jahr 1997, im Auftrag des Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur (nicht veröffentlicht)
44. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/DIE GRÜNEN (1998): Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert, Bonn
45. Landtag von Baden-Württemberg (1999): Antrag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN und Stellungnahme des Ministeriums für Umwelt und Verkehr, Ökologische Ausgestaltung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG)
46. Lichtenthäler Dorothee, Pastowski Andreas (1995): Least Cost Transportation Planning. Probleme und Potentiale der Übertragung von LCP auf die Mobilität (Wuppertal Institut für Klima Umwelt Energie, Wuppertal Paper Nr. 47), Wuppertal
47. Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung (MUNR) des Landes Brandenburg (1993): Modellstadt Umweltfreundlicher Verkehr (Neuruppin, Oranienburg, Senftenberg), Potsdam
48. Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung (MUNR) des Landes Brandenburg (1996): STEUVER Umweltfreundlicher Verkehr Lübben-Lübbenau
49. Nationales Forschungsprogramm Verkehr und Umwelt (NFP 41) (1998): mit zahlreichen Teilprogrammen, hier insbesondere Bericht C5: Ernst Basler + Partner: Nachhaltigkeit: Kriterien im Verkehr, Zürich

50. Nessemeier Christof Dr. (1997): Organisatorische Effizienzsteigerung im Öffentlichen Personennahverkehr auf Basis eines internationalen Benchmarkings, St. Gallen
51. Nowotny Ewald (1996): Der öffentliche Sektor, 3. Aufl., Berlin/ Heidelberg
52. Petersen Rudolf, Schallaböck Karl-Otto (1995): Mobilität für morgen
53. Popper Karl R. (1970): The Open Society and Its Enemies (1944) hier deutsche Ausgabe: Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, 2 Bde., Bern
54. Prof. Dr. Halbritter Günter, Bräutigam Rainer, Fleischer Torsten, Klein-Vielhauer Sigrid, Kupsch Christel, Prof. Dr. Paschen Herbert (1999): Umweltverträgliche Verkehrskonzepte, Bonn/Karlsruhe
55. Proksik Milan Dipl.-Ing. (1998): Schlußbericht der Bundesregierung über den Öffentlichen Personennahverkehr in Deutschland nach der Vollendung der deutschen Einheit, Forschungs- und Entwicklungsvorhaben des Bundesministeriums für Verkehr, Hamburg
56. Ratzenberger Ralf (1996): Finanzleistungen für den öffentlichen Personennahverkehr, München
57. Reutter Oskar (1999): Definition von Handlungszielen für eine sozial- und umweltverträgliche Mobilitätsgestaltung in Nordrhein-Westfalen, Wuppertal
58. Rönna Hans Joachim, Bohlig Dieter (1997): Implementierung von effektiven Finanzierungskonzepten und Organisationsstrukturen des ÖPNV in ausgewählten Nahverkehrsräumen in den neuen Bundesländern (im Auftrag des BMV, unveröffentlicht), Hannover
59. Schallaböck K. O., Knoflacher H. M., Weißmann G. (1985): Verkehr und Lebensraum - Bewertungsstruktur, Graz
60. Schallaböck Karl Otto, Hesse Markus (1995): Konzept für eine Neue Bahn, Wuppertal
61. Schmidt Albert MdB, Verkehrspolitischer Sprecher der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN (2000): Qualität durch Wettbewerb, Eckpunkte einer ÖPNV-Reform, Berlin
62. Socialdata (o.J): Trendwende zum ÖPNV, München
63. Storchmann Karl-Heinz (1999): Das Defizit im öffentlichen Personennahverkehr in Theorie und Empirie, Berlin
64. UMK-Arbeitsgruppe Umwelt und Verkehr (2000): Bericht Umwelt und Verkehr, Zukünftige Rahmenbedingungen des Öffentlichen Personennahverkehrs (Entwurfassung), Berlin
65. United Nations (1992): Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro
66. Untersuchung U 6.03/I zum Gesamtverkehrskonzept Österreich

67. VDV-Mitteilungen (1996): Die gesetzlichen Grundlagen zur Regionalisierung des ÖPNV, Köln
68. Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (1996): Statistik 1995, Köln
69. Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (1999): Erträge und Aufwendungen 1997 im Personenverkehr, Ergebnisse und Verbandserhebung, Köln
70. Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (1999): Fahrpreise im öffentlichen Personennahverkehr, Köln
71. Verbund Deutscher Verkehrsunternehmen (1999): Rundschreiben Ausgleichsleistungen im Ausbildungsverkehr nach § 45a PbefG und § 6a AEG, Köln
72. Verkehrsverbund Rhein-Ruhr GmbH: Argumente für den ÖPNV – Band 8, Milliardenmarkt ÖPNV – Wie müssen Busse und Bahnen künftig finanziert werden, Dokumentation des 6. Symposiums in Hagen, Gelsenkirchen
73. Wachinger Lorenz, Wittemann Martin (1996): Regionalisierung des ÖPNV – Der rechtliche Rahmen in Bund und Ländern nach der Bahnreform, Bielefeld
74. Werner Jan (1996): Die zweite Bahnreform
75. Werner Jan (1998): Nach der Regionalisierung - Der Nahverkehr im Wettbewerb, Dortmund
76. World Commission on Environment and Development (1987): Our Common Future