

# Vorrang dem öffentlichen Personen- nahverkehr

## Materialien

zur Nahverkehrskonzeption  
der Gewerkschaft

Öffentliche Dienste, Transport  
und Verkehr



8832

# Vorrang dem öffentlichen Personennahverkehr

---

## Materialien

zur Nahverkehrskonzeption  
der Gewerkschaft ÖTV



A 8832

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Bibliothek

## Inhalt

Vorwort	5
Die gesellschaftlichen Ursachen der Verkehrskrise – Bruno Frank	7
Vorrang dem öffentlichen Personennahverkehr – Heinrich Jacobi	12
Öffentlicher Personennahverkehr – eine Gemeinschaftsaufgabe – Prof. Dr. Theo Thiemeyer	17
Auszüge aus der Nahverkehrskonzeption der Gewerkschaft ÖTV: Vorrang dem öffentlichen Personennahverkehr	25
Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden – Vorschläge der Gewerkschaft ÖTV für eine Neuverteilung der Mittel aus der Mineralölsteuer	30
Eine Gegenüberstellung: Vorschläge des Bundesverkehrsministeriums und der Gewerkschaft ÖTV zur Lösung der Nahverkehrsprobleme	33
Dokumentation: Das Verhältnis von öffentlichem Verkehr und Individualverkehr	46
Kraftfahrzeugbestand und Motorisierungsdichte	46
Prognosen für die weitere Motorisierung	47
Anteil des öffentlichen Verkehrs am Personenverkehr	48
Die Benutzung des PKW im Berufsverkehr	49
Ausgaben für Straßenbau und für öffentlichen Personennahverkehr	50
Die Entwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs	52
Zur Klärung einiger Begriffe	54
Die Funktion des Niedrigtarifs in der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung – Hubert Rösch	55
Stadtverkehr – Problem ohne Ausweg? – Volkswirtschaftliche Kosten des Individualverkehrs – Dr. Johannes Frerich	58
Auszüge aus dem Gutachten Betriebswirtschaftliche Konsequenzen eines unentgeltlichen Angebots der öffentlichen Verkehrsmittel in Ballungsräumen – Professor Dr. Karl Oettle und Dr. Heinrich Ahner	62
Null-Tarif: Pro und Contra	67

# Vorwort

Mit diesen »Materialien« legt die Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr weitere Anregungen und Vorschläge zur Lösung der Verkehrsprobleme in den Städten und Ballungsgebieten vor. Damit wird die Nahverkehrskonzeption, die von der Gewerkschaft ÖTV im Juli 1971 der Öffentlichkeit übergeben worden ist, ergänzt und konkretisiert.

In den Beiträgen von Bruno Frank, Heinrich Jacobi und Theo Thiemeyer werden die gesellschaftspolitischen Ursachen der Nahverkehrskrise, die Ziele einer verkehrspolitischen Neuordnung und die Inhalte der angestrebten gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung dargestellt.

Der anschließende Teil enthält Auszüge aus der Nahverkehrskonzeption der Gewerkschaft ÖTV, detaillierte Vorschläge zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs und eine Gegenüberstellung der Vorschläge des Bundesverkehrsministers zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs mit den Vorstellungen der Gewerkschaft ÖTV.

Die Struktur des Personenverkehrs, insbesondere das Verhältnis des öffentlichen Verkehrs zum Individualverkehr, ist in einer mit Zahlenmaterial belegten Dokumentation kurz analysiert worden.

Zur Frage der volkswirtschaftlichen Kosten und des Nutzens einer gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung enthält diese Broschüre Auszüge aus einem Gutachten, das im Institut für Verkehrswirtschaft und öffentliche Wirtschaft der Universität München unter Leitung von Professor Dr. Karl Oettle angefertigt worden ist. Mit den volkswirtschaftlichen Kosten des Individualverkehrs befaßt sich Dr. Johannes Frerich von der Universität Bonn.

Die Gewerkschaft ÖTV hofft, daß die in dieser Broschüre zusammengestellten Argumente dazu beitragen, die gesellschaftspolitisch notwendige Lösung der Nahverkehrsprobleme zu beschleunigen.

*Stuttgart, im Mai 1972*

*Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr  
Hauptvorstand  
Verkehrspolitische Abteilung*

Bruno Frank <sup>1)</sup>:

## Die gesellschaftspolitischen Ursachen der Verkehrskrise

In den Diskussionen um die inneren Reformen bleibt die Frage nach den gesellschaftlichen Ursachen der allgemein kritisierten Vernachlässigung öffentlicher Aufgaben zumeist ebenso offen wie die Ziel- und Inhaltsbestimmung der Reformpolitik. Das zeigt sich auch in der Verkehrspolitik, die ein wesentlicher Bestandteil eines Programms der inneren Reformen ist. Auch die Regierungserklärung von 1969 und der Verkehrsbericht 1970 enthalten keine konkreten Aussagen über die Inhalte einer Reformpolitik im Verkehrssektor. Das gesellschaftspolitische Leitbild, «moderne Verkehrspolitik ist zugleich auch in einem besonderen Sinne immer Gesellschaftspolitik», bleibt verschwommen, oder aber erschöpft sich in technokratischen Formeln.<sup>2)</sup> Wie weit es der Verkehrspolitik mit dem Reformanspruch ernst ist, wird insbesondere an dem verkehrspolitischen Hauptproblem, den innerstädtischen Verkehrsverhältnissen, zu messen sein.

Die chaotischen Verkehrsverhältnisse in den Städten und Ballungsgebieten sind als Verkehrsproblem das Ergebnis der Expansion des Individualverkehrs, als gesellschaftspolitisches Problem aber eine direkte Folge der marktwirtschaftlichen Struktur im städtischen Personenverkehr. Durch die Unterwerfung der Verkehrsbedürfnisse unter marktwirtschaftliche Regelungen hat sich der Individualverkehr zum dominierenden Faktor entwickelt – und ist zum Verkehrschaos ausgeufert. Die öffentliche Verkehrsbedienung dagegen, die nicht als öffentliche Aufgabe, sondern nach dem Eigenwirtschaftlichkeitsprinzip<sup>3)</sup> betrieben wurde, verkümmerte unter dem Konkurrenzdruck des Individualverkehrs zur Hilfsfunktion – obwohl sie die einzige Alternative zum Verkehrschaos des Individualverkehrs gewesen wäre. Die gesetzliche Bindung der öffentlichen Nahverkehrsunternehmen an einzelwirtschaftliche Rentabilität, so hat sich gezeigt, steht im Widerspruch zum gesellschafts- und verkehrspolitischen Ziel einer optimalen, einer menschenwürdigen und umweltfreundlichen Verkehrsbedienung. Das marktwirtschaftliche Prinzip hat sich als unfähig zur Erfüllung der Verkehrsbedürfnisse erwiesen.

<sup>1)</sup> Bruno Frank ist Leiter der Verkehrspolitischen Abteilung beim Hauptvorstand der Gewerkschaft ÖTV

<sup>2)</sup> Vgl. Der Bundesminister für Verkehr: Verkehrsbericht 1970, Bonn Oktober 1970, S. 26  
»I. Zielsetzungen der Verkehrspolitik«

<sup>3)</sup> Vgl. Definition der Begriffe auf S. 54

Hierin zeigt sich aber nicht nur eine partielle Problematik sondern wird ein Grundzug der kapitalistischen Marktwirtschaft deutlich: die Unfähigkeit zur Erfüllung gesellschaftlicher Bedürfnisse. Insofern — so könnte man schlagwortartig sagen — sind die innerstädtischen Verkehrsprobleme ein Musterfall für einen negativen Tatbestand unserer gesellschaftlichen Entwicklung geworden, nämlich für die Diskrepanz zwischen privatem Reichtum und öffentlicher Armut. Die vernachlässigte öffentliche Verkehrsbedienug steht hier für die öffentliche Armut. Mit dem privaten Reichtum aber, mit dem Automobil, das als Prestige- und Wachstumssymbol des marktwirtschaftlichen Systems gilt, sind wir mitten in das Verkehrschaos gefahren. Nun bedarf die heute gern benutzte These von der Diskrepanz zwischen privatem Reichtum und öffentlicher Armut aber noch der inhaltlichen Erläuterung und Präzisierung. Unter privatem Reichtum darf hier nicht primär der Privatbesitz eines Pkw's verstanden werden, und öffentliche Armut ist nicht nur mit finanzieller Mittellosigkeit von Bund, Ländern und Gemeinden gleichzusetzen. Vielmehr ist mit dem Schlagwort vom privaten Reichtum der Vorrang privatwirtschaftlicher Interessen gekennzeichnet, der in der Struktur der kapitalistischen Marktwirtschaft begründet ist und dazu führt, daß gesellschaftliche Bedürfnisse nicht oder nur völlig unzureichend erfüllt werden. Womit die «öffentliche Armut» angesprochen ist, die in dem Defizit aus gesellschaftlichen Bedürfnissen und ihrer mangelhaften Erfüllung als öffentliche Aufgaben besteht.

Die Vernachlässigung gesellschaftlicher Bedürfnisse gilt wie im Verkehrssektor auch für andere Bereiche wie etwa für das Bildungs-, Sozial- und Gesundheitswesen. Fragt man nach den Ursachen, so müssen zwei ineinandergreifende Prozesse genannt werden. Zum einen können diese öffentlichen Aufgaben nicht im Marktprozeß über Angebot und Nachfrage, über Profit und Konsum gelöst werden. Und zum anderen fehlt es in einem Wirtschaftssystem, in dem das privatkapitalistische Profitinteresse das Maß aller Dinge ist, an den entsprechenden wirtschaftlichen Ressourcen und den (öffentlichen) finanziellen Mitteln zur Erfüllung dieser Aufgaben. In diesem Sinne ist — um noch einmal das Schlagwort vom privaten Reichtum und öffentlicher Armut aufzunehmen — die öffentliche Armut auch die Knappheit an öffentlichen Mitteln, der private Reichtum auch der Konsum, also etwa der Besitz eines Pkw's. Nur darf dabei nicht vergessen werden, daß die Knappheit der öffentlichen Mittel nicht nur absolut ist, sondern auch im Hinblick auf die Prioritäten gesehen werden muß (z. B. Straßenbau oder öffentliche Verkehrsbedienug), während andererseits der im Konsum sichtbare private Reichtum die Folge der privatkapitalistischen Produktion ist, die mit Hilfe einer bewußt geförderten Konsumideologie zwar ihre Absatz- aber nicht die Gesamtinteressen berücksichtigt. Die Folgen zeigen sich in dem explosionsartigen Ansteigen des Individualverkehrs bei gleichzeitiger Verschlechterung des Verkehrsflusses — also bei gleichzeitiger Minderung des Gebrauchswertes des Automobils. Diese einseitige Entwicklung zum Individualverkehr aber hat beträchtliche menschliche Verluste sowie gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Kosten zur Folge. Nun ist es nicht so, daß die negativen Folgen nicht bekannt wären, im Gegenteil: die Verkehrsprobleme in den Städten und Ballungsgebieten sind öffentlich bewußt, das Unbehagen wächst — doch: das reale Verhalten der Verkehrsteilnehmer orien-

tiert sich nach wie vor an gängigen «individuellen» Einstellungen. Hieran wird deutlich, wie stark die manipulative Wirkung der Konsumwerbung ist, die Profit als Prestige verkauft. Nicht außer acht lassen darf man dabei aber auch, daß die Alternative zum Individualverkehr — die öffentliche Verkehrsbedienug — auf Grund einer falsch programmierten, weil systemkonformen, Verkehrspolitik nicht akzeptabel ist.

Die in der Vergangenheit vor allem von Bund und Ländern, aber auch von den Gemeinden betriebene Verkehrspolitik hat zur Verkehrsmisere geführt, weil sie es versäumt hat, die Weichen in Richtung einer verkehrspolitisch funktionsgerechten und gesellschaftspolitisch bedarfsgerechten Aufgabenteilung von Individualverkehr und öffentlichem Personennahverkehr zu stellen. Es waren also sowohl die wirtschaftlichen Strukturen als auch die einseitig auf die Förderung des Individualverkehrs ausgerichteten verkehrs- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen, die den Weg ins Verkehrschaos geebnet haben. Das ungeschriebene Motto der Verkehrspolitik lautete anscheinend: Verkehrspolitik ist die Fortsetzung der Profitpolitik der Automobilindustrie mit anderen Mitteln. Diese Politik mußte in die verkehrliche und finanzielle Sackgasse führen, denn trotz eines Straßenbaus um — fast — jeden Preis konnte der expandierende Individualverkehr nicht aufgefangen werden. Der Versuch, mit einem noch mehr verstärkten Straßenbau dem Individualverkehr seinen Weg zu schaffen, kollidiert nicht nur mit den Finanzierungsmöglichkeiten der öffentlichen Haushalte. Vielmehr sind hier die Grenzen auch in der gewachsenen Struktur unserer Städte und den Auswirkungen des Autoverkehrs — etwa durch Lärm und Luftverschmutzung — auf das städtische Leben zu sehen.

An der Entwicklung der innerstädtischen Verkehrsverhältnisse zu Verkehrsproblemen haben auch die — erst unter der Tätigkeit von Bundesverkehrsminister Georg Leber — geleisteten finanziellen Unterstützungen des Bundes für den öffentlichen Personennahverkehr nichts ändern können. Sie waren — insbesondere im Verhältnis zu den Mitteln für den Straßenbau — zu knapp bemessen. Die Gemeinden aber, die lange Zeit pragmatisch dem Individualverkehr nachgebaut hatten, zeigten nun zwar eine wachsende verkehrspolitische Einsicht, verfügten und verfügen aber auf Grund der Finanzverteilung in der Bundesrepublik nicht über die heute notwendigen finanziellen Mittel für eine Verbesserung. Zum anderen muß aber auch gefragt werden, ob bei Verkehrs- und Kommunalpolitikern tatsächlich der Wille für eine grundlegende Veränderung des Verhältnisses von Individualverkehr und öffentlichem Verkehr vorhanden ist. Zwar ist bei ihnen das Problembewußtsein gewachsen, doch zwischen Problembewußtsein und Reformwirklichkeit klafft eine qualitative Lücke. So mußten die Münchener Bürger bereits erstaunt erleben, daß Oberbürgermeister Vogel, der sich stets als unerschrockener Kämpfer gegen den wachsenden Individualverkehr gezeigt hatte, hinsichtlich des ab Mai 1972 in Kraft tretenden Münchener Verkehrs- und Tarifverbundes für Fahrpreiserhöhungen plädierte, die sicherlich nicht der verkehrspolitischen Rationalität entsprechen. Während Vogel im Mai 1971 in der Illustrierten »Stern« unter der Überschrift »Das Auto mordet unsere Städte« verkündet hatte, die Wachstumsrate der Automobilindustrie sei es nicht wert, »ihr die Zukunft unserer Städte zu opfern«, wollte er die preispolitischen Konsequenzen aus solch rationaler

Argumentation nicht ziehen. Sowohl in einer Stellungnahme zur Nahverkehrs-konzeption der Gewerkschaft ÖTV als auch in einer weiteren Kolumne im »Stern« (Oktober 1971), in der er mit den gleichen ideologischen Vorbehalten wie der Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe (VÖV) gegen den Nulltarif polemisierte, wurde deutlich, daß Vogels verkehrspolitische Rationalität dort aufhört, wo die Preisfrage gestellt wird: wo es nämlich darum geht, den marktwirtschaftlichen Preismechanismus (hier Kostendeckungsziel) nicht nur einzuschränken, sondern außer Kraft zu setzen.

Die Reduzierung des Problems der öffentlichen Verkehrsbedienug auf das qualitative Angebot und damit auf den U- und S-Bahn-Bau ist technokratische Politik, die zwar die Bedrohlichkeit der bisherigen Fehlentwicklungen erkennt, aber nicht die Grenzen systemkonformer Politik überschreitet -- und somit die Fehlentwicklungen auch nicht im erforderlichen Maße beseitigen kann. Nun dürfen -- und das gilt für die Einschätzung der Rolle des Oberbürgermeisters der Stadt München auch -- nicht die finanziellen Probleme vergessen werden, in denen sich die Gemeinden befinden. Die Verkehrspolitik ist in dieser Frage auch ein exemplarisches Beispiel für das Verhältnis von Bund, Ländern und Gemeinden, insbesondere aber für die Situation Bund -- Gemeinden. Mit dem Hinweis auf formale Kompetenzen kann sich der Bund nicht seiner Hauptverantwortung entziehen, denn die gesellschafts-, wirtschafts- und verkehrspolitischen Weichenstellungen, die zur Verkehrsmisere geführt haben, sind bundesrepublikanische Gesellschaftspolitik.

Nun liegt seit kurzem das »Konzept zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs« des Bundesverkehrsministers vor, an dem sich empirisch die Zielsetzung und die Reformbereitschaft in der Verkehrspolitik prüfen läßt. Dieses Konzept enthält einige wichtige Ansätze zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse, aber angesichts des Ausmaßes der innerstädtischen Verkehrsprobleme reichen sie zu einer umfassenden Verbesserung bei weitem nicht aus.<sup>1)</sup> Eine gründliche Analyse des Konzepts macht insbesondere zwei Mängel deutlich: Die vom Bund aus der Mineralölsteuererhöhung für den öffentlichen Personennahverkehr bereitgestellten Mittel sind insbesondere im Verhältnis zum Fernstraßenbau viel zu gering. Sie sind aber auch in Relation zu den Bundesmitteln für den kommunalen Straßenbau nicht hoch genug. Das ist der eine Mangel; er bezieht sich auf das Verhältnis zum Straßenbau. Der andere betrifft die in das Konzept »eingearbeitete« Fahrpreispolitik, die auch weiterhin nach der verkehrspolitisch gescheiterten Zielsetzung einer möglichst weitgehenden Kostendeckung über den Fahrpreis betrieben werden soll. Beide kritisierten Punkte haben eines gemeinsam: sie sind nicht auf eine Reform der Strukturen gerichtet, sondern können lediglich eine leichte Korrektur innerhalb der gegebenen Strukturen bewirken. Oder mit anderen Worten: sie wollen den öffentlichen Verkehr »ein bißchen« fördern, ohne dem Individualverkehr weh zu tun.

Diese Verkehrspolitik, die sich in dem voluminösen Fernstraßenprogramm und einem bescheidenen Nahverkehrskonzept abzeichnet, kann die dringend notwendige Neuordnung der städtischen Verkehrsverhältnisse nicht leisten. Sie

bleibt in systemkonformen Ansätzen befangen und erfüllt nicht die Zielsetzung innerer Reformen, die nur Strukturreformen sein können: die also der öffentlichen Verkehrsbedienug den Vorrang vor dem Individualverkehr einräumen müssen. Mit einer allgemeinen Erhöhung der öffentlichen Ausgaben allein ist es ohnehin nicht getan, denn entscheidend ist die Frage, ob die öffentlichen Ausgaben zur Erfüllung gesellschaftlicher Bedürfnisse oder als Ergänzung privatkapitalistischer Absatzinteressen eingesetzt werden.

<sup>1)</sup> Vgl. dazu S. 33 ff.

Heinrich Jacobi<sup>1)</sup>):

## Vorrang dem öffentlichen Personennahverkehr

Die chaotischen Verkehrsverhältnisse in den Städten und Ballungsgebieten sind das Ergebnis einer falsch programmierten Verkehrspolitik in den ersten zwanzig Jahren des Bestehens der Bundesrepublik Deutschland. Die vor allem von Bund und Ländern, aber auch von den Gemeinden betriebene Verkehrspolitik hat zur Verkehrsmisere geführt.

In der Hauptsache fehlt es an einer gesellschaftspolitisch sinnvollen und volkswirtschaftlich zweckmäßigen Koordination zwischen dem Individualverkehr und den öffentlichen Verkehrsmitteln. Die verantwortlichen politischen Gremien haben es versäumt, rechtzeitig die Weichen in Richtung einer verkehrspolitisch funktionsgerechten Aufgabenteilung von Individualverkehr und öffentlichem Personennahverkehr zu stellen.

Die Hauptverantwortung trägt hier der Bund. Seine Verkehrspolitik war nicht an einer bedarfsgerechten Verkehrsbedienungsorientierung, sondern richtete sich an dogmatischen marktwirtschaftlichen Vorstellungen aus, deren konkreter Ausdruck das im Personenbeförderungsgesetz verankerte Eigenwirtschaftlichkeitsgebot ist. Dieses Gebot und die damit verknüpfte marktwirtschaftliche Denk- und Handlungsweise war ein entscheidender Schrittmacher auf dem Weg ins Verkehrschaos.

Aber auch die Gemeinden haben lange Zeit – zu lange Zeit – unter Verkehrspolitik nur Straßenbaupolitik verstanden. Der Stuttgarter Oberbürgermeister Dr. Klett schilderte dieses Verhalten erst vor kurzem in kritischer Selbsterkenntnis vor dem Deutschen Straßentag: »Bis etwa 1960 wurde im Straßenbau zwar relativ viel, wenn auch nicht genug, im Nahverkehr dagegen so gut wie nichts getan.« Mittlerweile hat das Umdenken begonnen. Heute sagt Dr. Klett: »Für den öffentlichen Personennahverkehr muß das maximal Mögliche getan werden.« Dieser Leitsatz aber steht im Widerspruch zu der kommunalpolitischen Praxis, denn erst vor kurzem erhöhte z. B. die Stuttgarter Straßenbahn drastisch die Fahrpreise. Hierin zeigt sich die verkehrspolitische Schizophrenie, denn Fahrpreiserhöhungen sind negative Verkehrspolitik.

Eine positive Nahverkehrspolitik aber ist nur bei Anwendung gemeinwirtschaftlicher Grundsätze und einer grundlegenden Veränderung der heutigen Verkehrsverhältnisse möglich. Das bedeutet, daß die Förderung der öffentlichen

Verkehrsbedienungs an die Spitze der verkehrspolitischen Prioritätenliste gesetzt werden muß. Die Gewerkschaft ÖTV sieht in einer solchen Verkehrspolitik ein wichtiges Stück innerer Reform.

Das marktwirtschaftliche Prinzip hat auf dem Sektor des Personennahverkehrs versagt. Gesellschaftliche, volkswirtschaftliche, finanzielle und menschliche Vorteile, die sich durch eine andere – nämlich gemeinwirtschaftliche – Verkehrsbedienungs ergeben würden, schlagen sich in der betrieblichen Kalkulation der einzelnen Verkehrsbetriebe überhaupt nicht nieder.

Deshalb kann der gesellschaftliche Gewinn, der sich aus einer gemeinwirtschaftlichen Verkehrspolitik ergeben würde, gar nicht an betrieblichen Ergebnissen abgelesen werden. Wer nur in „Fahrpreis-Kategorien“ denkt, kann die verkehrspolitische Bedeutung des öffentlichen Personennahverkehrs nicht erfassen.

Die negative Wirkung der Eigenwirtschaftlichkeit zeigt sich am besten am Zusammenhang von Qualität und Preis. Solange der Fahrpreis das entscheidende Finanzierungsmittel für die Nahverkehrsbetriebe bleibt, führen steigende Kosten zu Fahrpreiserhöhungen und/oder in den meisten Fällen zu einer Qualitätsminderung des Verkehrsangebots.

Die bisherige Verkehrspolitik hat uns in die Sackgasse geführt! Ihre Negativformel lautet: Fahrpreis rauf – Kosten, und damit Qualität, runter! Mit weiteren Fahrpreiserhöhungen werden wir immer weiter in die verkehrspolitische Sackgasse geraten. Zu dieser Negativpolitik hat die Gewerkschaft ÖTV eine positive Alternative geboten: Die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienungs.

Allein mit der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienungs, die preis- und qualitätspolitische Maßnahmen einsetzt, kann das verkehrspolitische Ziel erreicht werden. Das Motto der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienungs heißt: Preise runter – Qualität rauf! Der Personennahverkehr ist eine öffentliche Aufgabe. Er kann nicht nach dem Kostendeckungsprinzip, sondern nur nach dem Gemeinwirtschaftsprinzip sinnvoll bewältigt werden.

Die öffentlichen Nahverkehrsmittel müssen für die Verkehrsnutzer attraktiv werden und eine vertretbare Alternative zum Pkw bieten. Das kann nur durch eine Kombination von preispolitischen und qualitätspolitischen Maßnahmen erreicht werden. Aus diesem Grund muß ein von den Kosten unabhängiger, attraktiver Einheitsfahrpreis geschaffen und die Qualität des öffentlichen Verkehrsangebots durch ein Bündel von Maßnahmen verbessert werden. Nur dann wird es gelingen, die Autofahrer zum Umsteigen auf das öffentliche Verkehrsmittel zu gewinnen.

Die qualitative Ausstattung der öffentlichen Verkehrsmittel hinsichtlich Schnelligkeit, Sicherheit, Pünktlichkeit und Bequemlichkeit muß so stark verbessert werden, daß niemand mehr auf die Idee kommt, die öffentlichen Verkehrsmittel als Arme-Leute-Verkehrsmittel abzutun.

Die Verbesserung der Qualität allein reicht aber nicht aus. Eine positive Qualitätspolitik muß mit einer Preispolitik verknüpft werden, die an verkehrspolitischen Zielen und nicht an dem Kostendeckungsprinzip orientiert ist. An die Stelle einer betriebsbezogenen Betrachtungsweise müssen also verkehrspolitische Überlegungen treten. Der Fahrpreis ist als verkehrspolitischer Fahrpreis und nicht als Kostendeckungsfahrpreis einzusetzen. Er soll als Attraktivi-

<sup>1)</sup> Heinrich Jacobi ist stellvertretender Vorsitzender der Gewerkschaft ÖTV und Leiter des Verkehrssekretariats



tätspreis bedarfsgerecht und nachfragesteigernd sein und muß deshalb unter den vergleichbaren Kosten für den Pkw liegen. Hier stellt sich nun die Frage, was die vergleichbaren Kosten sind. In der Nahverkehrskonzeption geht die ÖTV davon aus — und wissenschaftliche Untersuchungen bestätigen diese Ansicht —, daß die Benzinkosten des Autofahrers der Vergleichsmaßstab für die Beurteilung des Fahrpreises der öffentlichen Verkehrsmittel sind.

Bei Preisvergleichen zieht der Autofahrer nicht die fixen Kosten in Betracht, sondern vergleicht lediglich die direkten Ausgaben für die jeweilige Fahrstrecke. Der verkehrspolitische Attraktivitätspreis kann deshalb nur unter den Kosten des Autofahrers für den Benzinverbrauch liegen.

Nun ist die ÖTV aber nicht bei dieser pauschalen Aussage geblieben, sondern hat ganz konkret einen Preis genannt: den Einheitspreis von 30 Pfennigen. Diese 30 Pfennig sind unter den zur Zeit gegebenen Benutzungskosten des Pkw das Orientierungsdatum. Mit anderen Worten: der 30-Pfennig-Tarif ist kein Dogma für alle Zeiten, sondern leitet sich aus der Berechnung der heute gegebenen Benutzungskosten des Pkw ab.

Nun wird von verschiedenen Seiten eingewandt, Fahrpreissenkungen oder ein Niedrigfahrpreis hätten keinen Einfluß auf die Nachfrage nach öffentlichen Verkehrsmitteln. Diese Behauptung steht im Widerspruch zu ökonomischen Untersuchungen (Nachfrageelastizität), die eindeutig belegt haben, daß Preissenkungen ein bedeutendes Mittel zur Nachfragesteigerung sind. Auch die Umfrage der Gewerkschaft ÖTV, die im Jahr 1970 bei einem repräsentativen Querschnitt der ÖTV-Mitgliedschaft durchgeführt wurde, hat ergeben, daß Fahrpreissenkungen als ein starker Anreiz zur Benutzung der öffentlichen Verkehrsmittel gelten dürfen. Umgekehrt haben Fahrpreiserhöhungen Abschreckungscharakter und verstärken die Tendenz zu einer Abwanderung von den öffentlichen Verkehrsmitteln.

Die angestrebten verkehrspolitischen Ziele sind nicht von heute auf morgen zu erreichen. Die ÖTV hat deshalb einen Stufenplan entwickelt. Dieser Stufenplan soll in zwei Phasen abgewickelt werden. Wichtigster Punkt der ersten Phase ist ein Verzicht auf Fahrpreiserhöhungen. Die ÖTV fordert also einen Fahrpreisstopp! Mit diesem Fahrpreisstopp soll eine erneute Abwanderung von den öffentlichen Verkehrsmitteln verhindert werden. Gleichzeitig müssen verstärkte Bemühungen zur Verbesserung des Qualitätsangebots einsetzen. Damit wird erreicht, daß bei unveränderten Fahrpreisen und einer schrittweisen Qualitätsverbesserung die öffentlichen Verkehrsmittel schon in der ersten Phase für den Fahrgast — also auch für den potentiellen Fahrgast, den heutigen Autofahrer — attraktiver werden.

Von dieser Phase aus ist in eine zweite Phase überzuleiten, in der die vorgeschlagenen preis- und qualitätspolitischen Maßnahmen voll zu verwirklichen sind.

Die Gewerkschaft ÖTV lehnt den Versuch ab, durch laufende Fahrpreiserhöhungen so dicht wie möglich an eine Kostendeckung heranzukommen. Mit einer Politik der laufenden Fahrpreiserhöhungen wird nur weiteres verkehrspolitisches Porzellan zerschlagen. In den meisten Städten ist das verkehrspolitisch erträgliche Maß der Fahrpreishöhe bereits deutlich überschritten.

Die Gewerkschaft ÖTV fordert eine erheblich verstärkte öffentliche Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs. Insbesondere der Bund und die Länder, aber auch die Gemeinden, müssen die verkehrspolitisch erforderlichen Finanzmittel für die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung im öffentlichen Personennahverkehr nach dem Verursachungs- und Nutzenprinzip sowie nach der bestehenden Steuerverteilung aufbringen. Konkret heißt das: der Bund sollte 60 Prozent, die Länder 30 Prozent und die Gemeinden 10 Prozent der Gelder aufbringen müssen.

Die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs darf nicht isoliert betrachtet werden. Sie muß vielmehr in einem Zusammenhang mit den gesamtwirtschaftlichen Kosten gesehen werden, die eine weitere Ausuferung des Individualverkehrs kurz- und langfristig verursachen wird. Hierunter fallen ja nicht nur die Gelder für den Straßenbau, sondern die Gesellschaft hat auch die Kosten für Umweltschäden, Unfallschäden, Stauungs- und Freizeitverluste und andere Folgeschäden zu tragen. Das aber heißt: die vorrangige Förderung des öffentlichen Nahverkehrs ist insgesamt gesehen billiger als die weitere Eskalation der heutigen Verkehrsverhältnisse. Die vorrangige Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs bringt also volkswirtschaftliche Ersparnisse. Auf der Basis der genannten Finanzierungsgrundsätze hat die Gewerkschaft ÖTV anlässlich der vom Bundeskabinett beschlossenen Erhöhung der Mineralölsteuer konkrete Finanzierungsvorschläge unterbreitet.<sup>1)</sup>

Mit der Verwirklichung dieser Vorschläge wäre es möglich, einen entscheidenden Schritt zur Bekämpfung des Verkehrsnotstandes zu tun. Die Gewerkschaft ÖTV hat deutlich gemacht, wo sie die Alternativen sieht: nämlich einmal in einer Verschiebung der Mittel vom kommunalen Straßenbau in den öffentlichen Personennahverkehr. Und zum anderen mit der generellen Änderung der vom Bund gesetzten Prioritäten, also mit einer Verschiebung der Mittel vom Fernstraßenbau in den öffentlichen Personennahverkehr.

Bundesverkehrsminister Lauber hat vor kurzem sein lange angekündigtes »Konzept zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs« vorgelegt. Die Gewerkschaft ÖTV begrüßt diese Initiative, ist aber über den materiellen Inhalt des Konzepts enttäuscht. Die Gewerkschaft ÖTV hat ihre Kritik in einer Stellungnahme gegenüber dem Verkehrsministerium und eigene Alternativvorstellungen entwickelt.<sup>2)</sup>

Die Gewerkschaft ÖTV lehnt den Grundsatz des Konzepts, den Fahrpreis nach wie vor als wesentlichen Kostendeckungsfaktor zu benutzen, entschleiden ab. Zur Regelung der »Abgeltungspflicht« müssen klare Bestimmungen geschaffen werden, deren Richtschnur das verkehrspolitische Ziel und nicht die »marktgerechte Gestaltung der Beförderungsentgelte« sein muß. Es muß eine Regelung gefunden werden, die den Fahrpreis als verkehrspolitischen Attraktivitätsfahrpreis versteht und nicht als »marktgerechten« Fahrpreis mit weitestgehender Kostendeckung. Die im Konzept vorgesehenen Mittel zur Qualitätssteigerung des öffentlichen Personennahverkehrs stehen ebenfalls in

1) Vgl. S. 30 ff.

2) Siehe S. 33 ff.

einem Mißverhältnis zu der bedeutenden Funktion des öffentlichen Personennahverkehrs.

Diese Funktion kann er erst wahrnehmen, wenn er völlig von dem Zwang der weitgehenden Kostendeckung befreit ist: wenn der Fahrpreis nicht mehr als Kostendeckungsfaktor dient, sondern als Attraktivitätsfahrpreis eingesetzt wird und wenn öffentliche Mittel zur Qualitätssteigerung des Leistungsangebots bereitgestellt werden. Diese beiden Faktoren – die Qualitätsverbesserung und der Attraktivitätsfahrpreis – bestimmen den Inhalt einer gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung. Sie muß nach folgenden Kriterien durchgeführt werden:

- Es ist ein Gesamtprogramm aufzustellen, das an der verkehrspolitischen Zielsetzung des Vorrangs der öffentlichen Verkehrsbedienung zu orientieren ist.
- Dieses Gesamtprogramm muß sowohl einen mittel- als auch längerfristigen an verkehrspolitischen Erfordernissen bemessenen Bedarfsplan für die Neuinvestitionen, für die Ersatzinvestitionen und die laufenden Betriebskosten enthalten.
- Für die Finanzierung hat in erster Linie der Bund einzutreten. Er trägt die gesellschafts-, wirtschafts- und verkehrspolitische Hauptverantwortung für die Verkehrsentwicklung und muß deshalb auch der Hauptkostenträger sein. Der Bund sollte nach Vorstellungen der ÖTV 60%, die Länder 30% und die Gemeinden 10% der Mittel zur Realisierung des Bedarfsplans aufbringen.
- Zur Finanzierung der Kosten, die auf den Bund entfallen, sind in erster Linie die Mittel aus dem Mineralölsteueraufkommen heranzuziehen. So sollten die Mittel, die bereits jetzt zweckgebunden für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden zur Verfügung stehen, zu zwei Drittel für die Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs und nur noch zu einem Drittel für den kommunalen Straßenbau verwendet werden. Dieses Verhältnis muß gegebenenfalls noch weiter zu Gunsten des öffentlichen Personennahverkehrs verändert werden. Die Mittel müssen entsprechend dem Gesamtbedarf für die gesamten Kosten eingesetzt werden und dürfen nicht auf bestimmte Kosten begrenzt bleiben.
- Sollten diese Mittel nicht reichen – und das ist wahrscheinlich – so sind Mittel aus dem Fernstraßenbauprogramm zur Finanzierung des Nahverkehrssystems abzuziehen.

Prof. Dr. Theo Thiemeyer<sup>1)</sup>:

## Öffentlicher Personennahverkehr – eine Gemeinschaftsaufgabe

In der jüngsten Zeit hat sich sowohl hinsichtlich der herrschenden wirtschaftspolitischen Konzeptionen als auch in Hinsicht auf die Wirtschaftswissenschaften – oder zumindest die Nationalökonomie – ein Umbruch vollzogen: Das Problem der Bereitstellung und Produktion »öffentlicher Güter«, der »Kollektivgüter« ist – nachdem die Frage jahrelang außerhalb des wissenschaftlichen Interesses gelegen hat – in den Mittelpunkt der Diskussion gerückt worden. Dabei handelt es sich um solche Güter, die – aus welchen Gründen auch immer – nach herrschender Meinung nur durch unmittelbar regulierenden Eingriff der öffentlichen Hand in die Finanzierungs- und Produktionsprozesse in gesellschaftlich optimaler Weise zur Verfügung gestellt werden können. Das Problem ist im deutschen Sprachraum zwar schon vor hundert Jahren von Adolph Wagner und Gustav Cohn diskutiert worden. Glücklicherweise entfachte sich die gegenwärtige Diskussion vor allem an Beiträgen zweier US-amerikanischer Autoren – Samuelson und Musgrave –, so daß man in Deutschland das Thema auch wieder erörtern kann, ohne in den Verdacht zu kommen, wissenschaftlich rückständig zu sein.

Der Umbruch ist umso einschneidender, als die bis in die Gegenwart herrschenden wirtschaftspolitischen Meinungen, aber auch die herrschenden Auffassungen der Wirtschaftswissenschaften sich ausschließlich an privatwirtschaftlichen Größen als den vermeintlich einzig richtigen volkswirtschaftlichen Bedeutungsgrößen orientiert haben: das privatwirtschaftliche Disponieren, das sich eben nur und ausschließlich an privaten Kosten und Ertrags-(Nutzen-)größen orientiert, erschien als das primär geeignete Regulativ einer volkswirtschaftlich optimalen Produktion und jede Intervention der öffentlichen Hand unter gemeinwirtschaftlichem Aspekt stand von vornherein unter dem Verdacht, die Optimalität des Produktionsprozesses zu stören und Wohlfahrtsverluste zu bewirken.

Die Frage, ob es bestimmte objektive Grenzen zwischen den Bereichen der Produktion öffentlicher und privater Güter gebe, ist ein altes finanzwissenschaftliches Problem. Nun ist in diesem, einem aktuellen Thema gewidmeten Referat kein Raum für lehrgeschichtliche Rückblicke: Wir wollen nur festhalten,

<sup>1)</sup> Professor Dr. Theo Thiemeyer: Institut für Betriebswirtschaftslehre gemeinwirtschaftlicher Unternehmen an der Hochschule für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften in Linz (Österreich)

daß die Auffassungen darüber, welche Güter in befriedigender Weise nur von der öffentlichen Hand zur Verfügung gestellt werden können, mit der wirtschaftlich-technologischen Entwicklung und der Entwicklung gesellschaftspolitischer Vorstellungen — dem geschichtlichen Wandel — unterliegt.

Ein entscheidendes Merkmal, das nach gegenwärtig herrschender Meinung die Intervention der Allgemeinheit in den Produktions- und Verteilungsprozeß erzwingt, ist die Tatsache, daß in vielen Fällen die Kosten, an denen sich die privatwirtschaftliche Produktion, aber auch der Konsum der privaten Haushalte orientieren, von den gesellschaftlichen Kosten, den — wie es der englische Wohlfahrtsökonom Pigou nannte — »Kosten vom Standpunkt der Gesellschaft« in beachtlichem Umfang abweichen. Kommt es zu einem solchen Auseinanderfallen von privaten und gesellschaftlichen Kosten, zu sogenannten »externen Effekten«, in entscheidendem Umfang, so ist nach dieser Auffassung die Intervention der öffentlichen Hand unerläßlich.

Der schnelle Wandel der Produktionstechnologie läßt nun jene Fälle, in denen die Kosten der Produktion und des Konsums in größtem Umfang abgewälzt werden, zu einem Problem werden, das an den Grundlagen unserer Wirtschaftsgesellschaft rührt. Die Beispiele der Luftverschmutzung, der Wasserverschmutzung und die materiellen und immateriellen, quantifizierbaren und nicht quantifizierbaren abgewälzten Kosten der städtischen Verkehrsmisere sind Beispiele, die — um überzeugend zu sein — keiner weiteren Erörterung bedürfen.

Aber es gibt noch eine zweite Möglichkeit des Auseinanderfallens von privatwirtschaftlichen und gesellschaftswirtschaftlichen Größen: das sind jene Fälle, in denen die gesellschaftswirtschaftlich günstigen Effekte des Verbrauchs eines Gutes einen viel höheren Wert haben als der Wert des Entgelts, das über den Markt für die Bereitstellung des Gutes erzielbar ist, oder anders: es sind jene Fälle, in denen der volkswirtschaftliche Nutzen um ein Vielfaches höher ist als der Preis, den die einzelnen Haushalte für das Gut zu zahlen willens oder — wenn wir den verteilungspolitischen Aspekt ansprechen — zu zahlen in der Lage sind.

Das ist das ökonomische Problem, um das es geht, wenn von »Gemeinschaftsaufgaben« die Rede ist: Aus der Perspektive des Volkswirts oder Betriebswirts sind Gemeinschaftsaufgaben bedarfswirtschaftliche Aufgaben: Es geht um die Bereitstellung von Gütern, die die private Produktion überhaupt nicht oder — nach politisch herrschender Auffassung — nicht in erwünschtem Umfang und nicht an der richtigen Stelle zur Verfügung stellt: Es handelt sich um Bedarfsdeckungsziele oder — und das ist sowohl wissenschaftstheoretisch als auch praktisch-politisch das viel schwierigere und komplexere Problem — um Bedarfslenkungsziele. Die Bedarfslenkung kann nun einerseits durch Zwang erfolgen: im Bereich der kommunalen Wirtschaft beispielsweise durch den Benutzungszwang oder Anschlußzwang bei der Müllabfuhr oder Abwasserwirtschaft. Oder aber die Lenkung der Nachfrage erfolgt — und das ist für unser Problem der wichtigere Fall — über den Preis (die Gebühr, den Tarif, in der Krankenhauswirtschaft: den Pflegesatz). Es geht also um die preispolitische — pretiale — Lenkung der Nachfrage auf jene Güter hin, deren Verbrauch im gesamtwirtschaftlichen Interesse als erwünscht erscheint, weil eben der

gesamtwirtschaftliche Effekt, der volkswirtschaftliche Ertrag besonders groß ist.

Aus dieser Perspektive kann also die privatwirtschaftliche Kostenrechnung keine Erfolgskriterien für den gesellschaftlichen oder gesamtwirtschaftlichen Erfolg eines Unternehmens liefern. Ein privatwirtschaftlicher Gewinn kann durchaus mit einem gesellschaftlichen Verlust verbunden sein. Und Gesamtkostendeckung im Sinne der Deckung von privatwirtschaftlichen Einzelkosten, also »Eigenwirtschaftlichkeit«, kann kein Beweis gesamtwirtschaftlicher Effizienz sein.

Nun ist diese Erkenntnis sicherlich nicht neu. Und zwei Nationalökonomien, die als Mitbegründer der modernen Nationalökonomie gelten, Wilhelm Launhardt und Knut Wicksell haben bereits 1890 bzw. 1896 auf die Notwendigkeit defizitärer Betriebsführung in der Verkehrswirtschaft um der gesamtwirtschaftlichen Effizienz willen hingewiesen. Und den älteren Betriebswirten unter Ihnen ist Schmalenbachs Begriff von der »gemeinwirtschaftlichen Wirtschaftlichkeit«, die von der privatwirtschaftlichen entscheidend abweichen könne, geläufig. Aber die Dominanz des privatwirtschaftlichen Denkens hat diese Gesichtspunkte verschüttet. Und erst angesichts der Katastrophe, in die uns die — wie es treffend genannt worden ist — »Wirtschaft der abgewälzten Kosten« gestürzt hat und angesichts des erschreckenden Mißverhältnisses zwischen — wie es Galbraith formuliert, und seine Wendung ist längst zum Schlagwort geworden — angesichts des Mißverhältnisses zwischen privatem Reichtum und öffentlicher Armut, sind diese Gedanken in Wissenschaft und politischer Praxis wieder aktuell geworden.

Im Grunde genommen erleben wir eine Renaissance der »Theorie der Gemeinwirtschaft« und zwar jener Konzeption von Gemeinwirtschaft, wie sie in klassischer Weise im letzten Drittel des vergangenen Jahrhunderts von Adolph Wagner, von Albert Schäffle und Emil Sax entwickelt worden ist, jene dualistische Konzeption, die Gemeinwirtschaft nicht als Gegensatz zum marktwirtschaftlich-privatwirtschaftlichen System begreift, sondern als Ergänzung, als Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Systems einerseits und als Korrekturfaktor andererseits. Ohne öffentliches Wirtschaften kann privates Wirtschaften nicht zu einem sozial akzeptablen Ergebnis führen.

Nun ist die Feststellung, daß etwas »Gemeinschaftsaufgabe« sein soll, zunächst nur eine politische Forderung. Unter ökonomischem Aspekt meint die Feststellung, etwas sei Gemeinschaftsaufgabe, daß die Finanzierung ganz oder teilweise über einen öffentlichen Haushalt zu erfolgen habe und/oder, daß sich Produktion und Verteilung im Rahmen von dem öffentlichen Zweck gewidmeten Unternehmen, wenn man will gemeinwirtschaftlichen Unternehmen zu vollziehen habe.

Aus der Tatsache, daß etwas als »Gemeinschaftsaufgabe« empfunden wird, sollte nun nicht von vornherein auf die Zweckmäßigkeit einer bestimmten Form der Finanzierung geschlossen werden. Oder anders: Das alte Kostenpreis- und Eigenwirtschaftlichkeitsdogma sollte nicht flugs durch ein neues Dogma — etwa »Null-Tarif« — ersetzt werden. Nichts schließt aus, daß ein solcher Null-Tarif in bestimmten Fällen die volkswirtschaftlich effizienteste Lösung sein kann. Man sollte sich aber nicht dogmatisch festlegen, sondern alle Finanzie-

rungsmöglichkeiten der »Gemeinschaftsaufgabe« hinsichtlich ihrer Wirkungen, nicht zuletzt hinsichtlich ihrer verteilungspolitischen Wirkungen, sorgfältig prüfen.

Man wird sorgfältig abwägen müssen, ob und inwieweit die Finanzierung der »Gemeinschaftsaufgabe« über den Preis (Tarif, Gebühr) unter Beachtung der Preiselastizitäten und der verteilungspolitischen Wirkungen zweckmäßig ist. Dabei ist zu beachten, daß der Preis bei Gütern, deren Produktion oder Verteilung als »Gemeinschaftsaufgabe« erscheint, lediglich als Instrument zur Lenkung von Angebot und Nachfrage dienen soll, nicht aber — oder allenfalls im Nebeneffekt — der Lösung des Finanzierungsproblems. Der Preis ist bei gemeinwirtschaftlichen Unternehmen ein wichtiges Instrument der Absatzstrategie in Hinsicht auf die spezifischen Unternehmensziele und man sollte sich dieses Instrumentes nicht durch die voreilige Bindung an bestimmte Tarifierungs-Regeln begeben.

Ferner wäre zu prüfen, ob man — zumal zur Finanzierung langfristiger Erstinvestitionen — nicht Beiträge indirekter Nutznießer heranziehen kann, also beispielsweise jener Grundstückseigner, deren Grundstückswerte durch Verbesserung der Verkehrsverbindungen und sonstiger Infrastrukturen steigen.

Es wäre ferner zu prüfen, ob zur Finanzierung nicht auch Beiträge derjenigen in Frage kommen, die durch die »Abwälzung der sozialen Kosten« die Öffentlichkeit zur Vornahme bestimmter Infrastrukturinvestitionen als »Gemeinschaftsaufgabe« zwingen, also Beiträge des Individualverkehrs.

Und wenn man sich schließlich für die volle oder teilweise Finanzierung aus dem Steueraufkommen entscheidet, so ist im Rahmen einer Wirkungsanalyse die Frage zu prüfen, welcher öffentliche Haushalt aus welchem Mittelaufkommen zu finanzieren hat. Kurz: Die Frage der Finanzierung von »Gemeinschaftsaufgaben« sollte in jedem konkreten Fall Gegenstand sorgfältiger produktionspolitischer und verteilungspolitischer Analysen sein.

Nun haben die Nahverkehrsunternehmen — auch solange man noch an der Eigenwirtschaftlichkeitsregel festhalten konnte — die Tarifpolitik schon von jeher als Instrument zur Verwirklichung der kommunalen Nahverkehrsaufgabe, nämlich der räumlichen und gesellschaftlichen Integration der Gemeinde begriffen. Das Theorem von der Optimalität kostenorientierter oder gar kostenrechter Tarife, das die Verkehrspolitik — aus Gründen, deren Darstellung mir hier nicht möglich ist — seit Jahrzehnten in die Irre führte, hat im Bereich des Nahverkehrs nie die entscheidende Rolle gespielt. Kommunale Verkehrstarifpolitik trug immer bewußt Elemente eines regionalen Verkehrslastenausgleichs in sich: In besonders ausgeprägter Form beim — kommunalwirtschaftlich besonders effizienten — Einheitsstarif, in modifizierter Form aber auch beim Leistungstarif.

Indes sollte man aber die Lenkungsmöglichkeiten mit Hilfe der Preispolitik für die Gegenwart nicht überschätzen. Zwar wird man mit Sicherheit feststellen können, daß weitere Tarifierhöhungen im öffentlichen Personennahverkehr die Abwanderung zum Individualverkehr und damit eine Verschärfung des Verkehrschaos fördern werden. Andererseits wäre es eine kurzschlüssige Übertragung der Ergebnisse simpler Marktmodelle, wenn man meinte, durch Tarifierhöhungen Autofahrer zurückgewinnen zu können. Karl Oettle hat mit

Recht darauf hingewiesen, daß — verglichen mit der Preiselastizität — die Qualitätselastizität, d. h. die Reaktion der Verkehrsteilnehmer auf die Qualität des öffentlichen Verkehrsangebots, wahrscheinlich von noch größerer Bedeutung ist.

Überdenkt man den Katalog möglicher Maßnahmen zur Veränderung des Verhältnisses von öffentlichem Personennahverkehr zum Individualverkehr, so bieten sich neben den preis- und qualitätspolitischen Maßnahmen des ÖPN vor allem auch preis- und qualitätserhöhende (kostenerhöhende) Maßnahmen gegenüber dem innerstädtischen Individualverkehr an, deren finanzielle Erträge wiederum dem ÖPN zugute kommen könnten: Man könnte beispielsweise an die Verfahren des sogenannten »Road-Pricing« denken, d. h. die Befastung des Individualverkehrs mit Preisen für die Inanspruchnahme des knappen städtischen Verkehrsraums. Der Gedanke ist fruchtbar, wenn er sich nur als ein Konzept der preispolitischen Lenkung (der pretialen Lenkung) des Verkehrs betrachtet, nicht aber als ein Verfahren der »richtigen« Anlastung der Kosten von städtischem Grund und Boden. Es geht nicht um die »richtige« Kostenanlastung, sondern nur um eine preispolitische Maßnahme zur Eindämmung des Individualverkehrs mit dem Nebeneffekt der Aufbringung von Mitteln zur Subvention des ÖPN.

Hier käme beispielsweise eine prohibitive Parkplatzgebühr in Frage. Die Maßnahme ist allerdings insofern von bedingter Wirksamkeit, als es nicht nur öffentliches, sondern auch privates Parkplatzangebot gibt, das — sofern es erwerbswirtschaftlich genutzt ist — in den Genuß einer Monopolrente kommen kann. Man könnte ferner an Straßenbenutzungsgebühren (Tageslizenzen) oder an eine nach Ballungsräumen differenzierte Kraftfahrzeugsteuer denken: Alles durchaus praktikable Möglichkeiten, die aber in der Regel an den Widerständen einzelner Gruppen, zumal des Einzelhandels, scheitern. Sicherlich ist unter verteilungspolitischem Aspekt die Frage nicht unberechtigt, ob durch solche Verfahren nicht primär sozial schwächere Gruppen getroffen werden, während anderen die Abwälzung der Zusatzkosten unmittelbar gelingt.

Wie immer dem sei: Jede Maßnahme zur Einschränkung des Individualverkehrs, handele es sich nun um generelle Verkehrsverbote für die Stadtkerne oder Maßnahmen des Road-Pricing: Sie rechtfertigen sich nicht, wenn nicht gleichzeitig ein erstklassiges, moderner Verkehrstechnik entsprechendes Nahverkehrsnetz von hoher Verkehrswertigkeit — und das sind primär Schnellbahnen auf eigenen, kreuzungsfreien Bahnkörpern — zur Verfügung steht. Kurz: An der Tatsache der defizitären Betriebsführung des öffentlichen Personennahverkehrs kommt man nicht mehr herum. Man kann sich zwar dem Eingeständnis dieser Notwendigkeit dadurch zu entziehen versuchen, daß man zu dem — zugegebenermaßen allgemein anerkannten — »Abgeltungstheorem« seine Zuflucht nimmt, d. h. zu der Behauptung, daß die — (privatwirtschaftlichem Kosten- und Ertragsdenken verhaftete) — Eigenwirtschaftlichkeitsregel als Bedingung rationalen Handelns nach wie vor gelte: Nur müsse eben die öffentliche Hand als Eigentümer und Träger — wie jeder Außenstehende, der Leistungen des Unternehmens in Anspruch nehme — an ihr eigenes Unternehmen ein Entgelt bezahlen, das den Kosten der aufgelegten Leistung entspricht.

Nun ist die Konstruktion eines imaginären Marktes zwischen öffentlichem Eigentümer und seinem Unternehmen eine ziemlich realitätsferne Fiktion. Öffentliche Unternehmen sind nichts anderes als Instrumente zur Erfüllung bestimmter wirtschaftspolitischer Aufgaben. Sie haben — u. a. — raumordnungspolitische, besiedlungspolitische, regionalpolitische Ziele. Und mit Recht hat Witte darauf hingewiesen, daß es ein recht illusionistischer Versuch sei, zwischen den »normalen« Aufgaben eines öffentlichen Unternehmens und den »zusätzlichen« zu unterscheiden. Es gibt keine »normalen« oder »natürlichen« Aufgaben öffentlicher Unternehmen, sondern was Aufgabe ist, was Ziel, was »Sinn« des Unternehmens, was seine »Leistungskonzeption« ist, wird vom Träger bestimmt, der allerdings auch hinsichtlich der Art und Weise der Finanzierung der Leistung, also hinsichtlich der Finanzierungskonzeption Rechenschaft schuldig ist.

Ob man den Prozeß der Bezuschussung nun Subventionierung oder Abgeltung nennt, ist unter ökonomischem Aspekt zunächst einerlei. Daß dieses Abgeltungstheorem international herrschende Meinung ist, beweist nicht unbedingt seine Schlüssigkeit, sondern viel eher seine politische Opportunität. Es zeigt sich nämlich, daß die finanzpolitischen Entscheidungsgremien lieber und leichter vermeintlich kostenrechnerisch begründete Abgeltungen zur Sicherung einer imaginären Eigenwirtschaftlichkeit bewilligen als — wie man meint — unwirtschaftliche Subventionen. Man sollte daher vielleicht das Abgeltungstheorem nicht weiter kritisieren, wenn es sich bei der leichteren Durchsetzbarkeit volkswirtschaftlicher Maßnahmen als nützlich erweist. Das Abgeltungstheorem bildet gleichsam eine Gedankenstütze, die es gestattet, sich auch bei der Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben noch an dem überwundenen einzelwirtschaftlichen Kostendenken zu orientieren. Faktisch — und das ist das Entscheidende — geschieht nichts anderes, als die Anerkennung der Tatsache, daß zwischen gesellschaftswirtschaftlichem »Ertrag« und erzielbarem einzelwirtschaftlichem Entgelt eine unüberbrückbare Lücke klafft. Die Tatsache, daß der gesellschaftswirtschaftliche Ertrag weitgehend eine politische Größe ist, die quantifizierender Bestimmung nicht immer in vollem Umfang zugänglich ist, mag schrecken. Aber man muß sich darüber im klaren sein, daß auch die einzelwirtschaftlichen Kosten keineswegs jene eindeutige Größe sind, für die sie gemeinhin gehalten werden. Um einer durch die bisherigen Ausführungen vielleicht begünstigten falschen Meinung zuvorzukommen, sei betont, daß die traditionellen einzelwirtschaftlichen Kosten auch und gerade in solchen öffentlichen Unternehmen, die der Erfüllung von Gemeinschaftsaufgaben dienen, im Rahmen der innerbetrieblichen Rechnungslegung und Kontrolle — wie auch beim Betriebsvergleich — unerläßlich sind. Nur kann eine derartige Kostenrechnung nicht — was bei jedem privatwirtschaftlichen Unternehmen Vorbedingung seiner Existenz ist — alleinige Grundlage preis- und investitionspolitischer Erwägungen sein.

Nun geben uns die gerade in jüngster Zeit stark entwickelten Verfahren der Kosten-Nutzen-Analyse (Cost-Benefit-Analysis) gerade für den Bereich der kommunalen Investitionen und zumal den Nahverkehr eine Reihe wesentlicher Anhaltspunkte einer quantitativen, auf gesellschaftliche — also nicht private — Kosten und Erlöse abstellende Investitionsrechnung. Sofern sich die Cost-

Benefit-Analyse nicht in realitätsfremde abstrakte Modellkonstruktionen wohlfahrtsökonomischer Art verliert, vermag sie überaus wichtige Beiträge zur Lösung unseres Problems der optimalen Investition bei Nahverkehrsunternehmen zu bieten. Die Diskussion um die Cost-Benefit-Analyse hat eine Fülle sehr subtiler Detailuntersuchungen über die Wirkungen öffentlicher Investitionsmaßnahmen zutage gefördert. Es sind Methoden der quantitativ monetären Erfassung der Sekundärwirkungen von Lärm, Verschmutzung, Geruchsbelästigung, von Krankheit und Unfalltod, der Behinderung durch zunehmende Verkehrsdichte, der Zeitverluste durch Verkehrsstauungen usw. entwickelt worden. Auf der anderen Seite sucht man die gesellschaftswirtschaftlichen Kostenersparnisse, die sich durch die qualitative Verbesserung des Angebots des ÖPN bieten, quantitativ zu erfassen. Die Kosten-Nutzen-Analyse versteht sich als eine um quantifizierte volkswirtschaftliche Größen ergänzte und korrigierte betriebswirtschaftliche Investitionsrechnung. Sie zieht also die Konsequenz aus der von uns dargestellten Tatsache des Auseinanderfallens von einzelwirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Kosten- und Nutzengrößen. Sie vermag zwar — und in dieser Hinsicht sollte man vor Illusionen warnen — die politische Entscheidung nicht zu ersetzen. Sie kann diese aber, indem sie zusätzliche Informationen liefert, erleichtern, rationaler gestalten.

Wenn wir eben feststellten, daß zwischen Subvention und Abgeltung unter ökonomischem Aspekt kein Unterschied bestehe, so bedarf diese Feststellung noch der Modifizierung. Das Problem defizitärer Betriebsführung hat soziologische und politische Aspekte, die schließlich auch auf die ökonomisch relevanten Prozesse in den betreffenden Unternehmen zurückwirken.

Nicht zufällig gehören die Unternehmensleitungen der Betriebe des öffentlichen Personennahverkehrs zu den energischsten Verfechtern der »Eigenwirtschaftlichkeitsregel« und zu den eifrigsten Verteidigern der »Abgeltungsillusion«: Nicht zu Unrecht fürchten die Unternehmensleitungen permanent defizitärer Betriebe das reglementierende Eingreifen nicht nur der Subventionen gewährenden Stelle, sondern auch anderer legitimer und nicht legitimer Instanzen. Gerade aber auch die defizitären Unternehmen bedürfen — vielleicht sogar noch mehr als andere Unternehmen — der elastischen, der eigenverantwortlichen Unternehmensführung. Führt nämlich die defizitäre Betriebsführung zu permanenter Abhängigkeit von den Zufälligkeiten der Haushaltspolitik der verschiedenen Gebietskörperschaften, von der konjunkturpolitischen Lage, von den Meinungen der Aufsichtsbehörden und von den jeweilig herrschenden verkehrspolitischen Konzeptionen, so ist die gesellschaftliche Effizienz defizitärer Betriebsführung von vornherein zweifelhaft. Die fiktive Konstruktion von der »Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Last« ist letztlich nichts anderes als der Versuch, durch eine vermeintliche Objektivierung des Subventionsvorgangs diesen dem Zufall politischer Entscheidungen zu entziehen.

Man wird sich schließlich nicht der Tatsache verschließen dürfen — und es wäre unredlich, diesen Aspekt unseres Problems zu verschleiern —, daß die unabwiesbare Notwendigkeit, Gemeinschaftsaufgaben wie diese des öffentlichen Personennahverkehrs effizient zu erfüllen, dazu zwingt, einen relativ wachsenden Teil des öffentlichen Finanzaufkommens für diese Aufgaben zur

Verfügung zu stellen. Kurz: Die Erfüllung dieser Gemeinschaftsaufgaben wird den Anstieg der relativen Steuerlast erzwingen.

Nun hat es die politische Entwicklung des modernen Staates mit sich gebracht, daß sich die Kompetenz hinsichtlich der Verteilung des öffentlichen Finanzaufkommens immer mehr von den Gemeinden fort nach Bund und Ländern verlagert. Man zögert, die relative Zunahme der Steuerlast zu befürworten, wenn man nicht sicher ist, daß das zusätzliche Steueraufkommen den Aufgaben dient, deren vordringliche Lösung der einzelne Bürger aus eigenem täglichen Erleben und darum aus unmittelbarer eigener Einsicht als unumgänglich bejahen wird. Damit wird das Problem der langfristig gesicherten Stärkung der Finanzkraft der Gemeinden berührt, die die Hauptlast nicht der abstrakten, sondern der — ich möchte fast sagen — körpernahen »Gemeinschaftsaufgaben« zu tragen haben. Gerade von den Gemeinden erwartet der Bürger — wie es mein Linzer Kollege Ludwig Fröhler jüngst formulierte, »Hilfen und Leistungen, die ihm das Leben im modernen Industrie- und Massentaat erträglich und darüber hinaus lebenswert machen.« Und zu diesen Leistungen gehört der öffentliche Personennahverkehr als Rückgrat gesellschaftlichen und kulturellen Lebens in der Gemeinde.

Auszüge aus der Nahverkehrskonzeption  
der Gewerkschaft ÖTV

## Vorrang dem öffentlichen Personennahverkehr

Vorschläge der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport  
und Verkehr zur Lösung der Verkehrsprobleme in den  
Ballungsgebieten und Stadtregionen, erschienen im  
Juli 1971

### Maßnahmen zur Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs: Gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung

**Das Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit berücksichtigt nicht den hohen sozialen Nutzen des öffentlichen Personennahverkehrs und steht der verkehrspolitischen Zielsetzung einer bestmöglichen Auslastung der innerstädtischen Infrastruktur entgegen. Allein mit der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung, die preis- und qualitätspolitische Maßnahmen einsetzt, kann das verkehrspolitische Ziel erreicht werden.**

Eine attraktive Nahverkehrsbedienung läßt sich nur verwirklichen, wenn qualitative und preisliche Instrumente eingesetzt werden. Qualität und Preis sind komplementär zu betrachten. Beide Instrumente sind gleichzeitig einzusetzen. Es gibt in diesem Bereich kein »entweder — oder«.

#### PREISPOLITISCHE MASSNAHMEN

**Auf Fahrpreissenkungen reagieren die Verkehrsnutzer positiv. Der Fahrpreis für den öffentlichen Personennahverkehr muß geringer sein als die Kosten für den Benzinverbrauch, die dem Pkw-Fahrer entstehen. Es ist ein Einheitstarif zu schaffen, der weit unter den gegenwärtigen Fahrpreisen liegen muß. Er darf zur Zeit höchstens 30 Pf betragen.**

An die Stelle einer betriebsbezogenen Betrachtungsweise müssen verkehrspolitische Überlegungen treten. Es muß ein verkehrspolitischer Preis — er hat niedriger zu sein als gegenwärtig — und nicht ein an betriebswirtschaftlichen Maßstäben gemessener Preis gefunden werden. Häufig wird eingewandt, daß der Preis eine untergeordnete Bedeutung habe und selbst eine Fahrpreissenkung auf Null nicht den gewünschten verkehrspolitischen Erfolg herbeiführe. Abgesehen davon, daß das Verhalten der Benutzer von öffentlichen Verkehrsmitteln nicht »naturegeben«, sondern das Ergebnis von politischen Maßnahmen ist, beweisen wissenschaftliche Untersuchungen über die Preiselastizität das Gegenteil.

Welche Bedeutung preispolitischer Maßnahmen zugemessen wird, zeigt sich an der Diskussion über die Kilometerpauschale. Einer Senkung der Kilometerpauschale z. B. wird eine hohe verkehrspolitische Bedeutung beigemessen, während Fahrpreissenkungen im öffentlichen Nahverkehr als verkehrspolitisch nahezu unwirksam betrachtet werden. Das ist in sich widersprüchlich. Verkehrspolitisch richtig ist es deshalb, eine einheitliche Entfernungspauschale für die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel und privater Pkws zu zahlen, wie es auch der DGB-Kongreß 1969 gefordert hat.

Auch die Umfrage der Gewerkschaft ÖTV sowie die Aussprache und Diskussion innerhalb der Mitgliedschaft hat ergeben, daß Fahrpreissenkungen als ein starker Anreiz zur Benutzung der öffentlichen Verkehrsmittel gelten dürfen. Rund vier Fünftel der befragten ÖTV-Mitglieder empfinden den gegenwärtigen Fahrpreis als zu hoch. Mehr als zwei Drittel der Mitglieder sprechen sich für erhebliche Fahrpreissenkungen aus. Daraus läßt sich eine hohe Preiselastizität der Nachfrage ableiten. Das bedeutet, daß die Verkehrsnutzer auf Fahrpreissenkungen positiv reagieren.

Welcher Fahrpreis für die öffentlichen Nahverkehrsleistungen würde nun den angestrebten verkehrspolitischen Effekt bewirken? Wir müssen davon ausgehen, daß im Bereich des Nahverkehrs eine Konkurrenz zwischen dem Individualverkehr und dem öffentlichen Nahverkehr besteht. Also muß der Preis im öffentlichen Nahverkehr so niedrig sein, daß es für einen Pkw-Fahrer aus Kostengründen attraktiv wird, das öffentliche Nahverkehrsmittel zu benutzen. Der entscheidende Maßstab dafür sind die dem Pkw-Fahrer entstehenden Kosten für den Benzinverbrauch.

Die Fahrpreise dürfen – vor allem auch weil das öffentliche Nahverkehrsmittel nie ganz das qualitative Niveau des Pkw erreichen kann – maximal die Kosten für den Benzinverbrauch erreichen, die dem Pkw-Fahrer für die Fahrt von der Wohnung zum Zielort (z. B. Arbeitsstätte) entstehen. Geht man von den durchschnittlichen Entfernungskilometern, von der durchschnittlichen Besetzung eines Pkws, der Höhe des Benzinpreises und von dem unterschiedlichen Qualitätsniveau zwischen öffentlichem Nahverkehr und Individualverkehr aus, dann brauchen wir einen Einheitstarif für den öffentlichen Personennahverkehr, der weit unter den gegenwärtigen Fahrpreisen liegen muß. Er darf zur Zeit höchstens 30 Pf betragen. Es kann sein, daß bereits mit diesem Fahrpreis von 30 Pf der gewünschte verkehrspolitische Effekt erzielt wird. Es ist aber auch möglich, daß die angestrebten verkehrspolitischen Ziele erst mit der unentgeltlichen Beförderung erreicht werden können.

## QUALITÄTSPOLITISCHE MASSNAHMEN

Die öffentlichen Nahverkehrsmittel müssen sicher, pünktlich, schnell und bequem sein. Das erfordert insbesondere höhere Fahrplandichte, größeres Sitzplatzangebot, eine verbesserte Ausstattung der Fahrzeuge, eigene Fahrspuren sowie eine dem öffentlichen Nahverkehr Vorrang gebende Verkehrsregelung innerhalb eines integrierten Verkehrssystems.

Dem Teilnehmer am öffentlichen Personennahverkehr muß eine sichere, pünktliche, schnelle und bequeme Bedienung angeboten werden. Dazu bedarf es eines integrierten Verkehrssystems, das sowohl den Flächen- als auch den Innenstadt-Verkehr optimal bedienen kann. Welche Verkehrsmittel (ob Bus oder Straßenbahn, Untergrund- oder Schnellbahn) einzusetzen sind, ist an der verkehrsmäßigen Wirksamkeit und an dem volkswirtschaftlichen Nutzen zu messen, der auf Grund von Kosten-Nutzen-Analysen zu ermitteln ist.

Mit »konventionellen Mitteln«, wie vermehrtem Einsatz von Fahrzeugen, höherer Fahrplandichte, größerem Sitzplatzangebot und verbesserter Ausstattung der Fahrzeuge können erhebliche Qualitätsverbesserungen erzielt werden. Darüber hinaus sollen besondere Anstrengungen zur Entwicklung neuer Verkehrssysteme, Verkehrstechniken und Verkehrsmittel unternommen werden.

Eine entscheidende Voraussetzung für die notwendige Qualitätssteigerung ist eine Verkehrsregelung, die der bedeutenden Funktion der öffentlichen Verkehrsmittel gerecht wird. Im Rahmen der bestehenden Verkehrsgesetze ist es möglich und aus verkehrspolitischen Gründen unbedingt nötig, den öffentlichen Verkehrsmitteln in der Verkehrsregelung den absoluten Vorrang einzuräumen. Den raumsparenden öffentlichen Verkehrsmitteln muß die schnellstmögliche Durchfahrt gewährt werden. Eigene Fahrspuren für öffentliche Verkehrsmittel, ein Verbot des die öffentlichen Verkehrsmittel behindernden Linksabbiegens, absoluter Vorrang für Busse beim Abfahren von Haltestellen sowie Ampelschaltungen, die von Straßenbahnen gesteuert werden können, sind einige der verkehrsregelnden Maßnahmen, die verstärkt eingesetzt werden müssen. Zu einer qualitativen Verbesserung gehört auch ein mit den verschiedenen Verkehrsträgern abgestimmter Fahrplan.

Er muß übersichtlich sein und alle Anschlußmöglichkeiten enthalten. Ebenso ist es notwendig, einheitliche Bedingungen für die Benutzung der Linien verschiedener Verkehrsbetriebe innerhalb einer Stadtregion oder eines Ballungsgebietes zu schaffen. Dafür ist ein Verkehrsverbund geeignet. Parallelverkehre haben darin keinen Platz. Es wäre allerdings falsch zu glauben, daß mit der Einrichtung des Verkehrsverbundes alle verkehrspolitischen Probleme gelöst sind. Der Verkehrsverbund ist nur dann sinnvoll, wenn er sich in den großen Rahmen einer an verkehrspolitischen Bedürfnissen orientierten Konzeption einfügt. Solange nicht in allen Bereichen attraktive öffentliche Nahverkehrsmittel angeboten werden, ist durch die Einrichtung des »Park-and-ride-Systems« der Übergang vom Individualverkehr zum öffentlichen Personennahverkehr zu erleichtern.

## Die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs

Die vorrangige Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs bringt volkswirtschaftliche Ersparnisse, die sich in den öffentlichen Haushalten niederschlagen. Insbesondere der Bund und die Länder, aber auch die Gemeinden müssen die verkehrspolitisch erforderlichen Finanzmittel für die gemeinwirt-

**schaftliche Verkehrsbedienug im öffentlichen Personennahverkehr nach dem Verursachungs- und Nutzenprinzip sowie nach der bestehenden Steuerverteilung aufbringen.**

Die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs darf nicht isoliert betrachtet werden. Sie muß vielmehr in einem Zusammenhang mit den gesamtwirtschaftlichen Kosten gesehen werden, die der Individualverkehr kurz- und langfristig verursacht. Die vorrangige Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs ist, wie wissenschaftliche Untersuchungen ergeben haben (vgl. Heinrich Ahner: Betriebs- und volkswirtschaftliche Konsequenzen unentgeltlichen Angebots der öffentlichen Nahverkehrsmittel in Ballungsräumen, August 1970 und die dort angegebene Literatur), volkswirtschaftlich billiger als eine sich noch steigende Ausuferung des Individualverkehrs, der enorme finanzielle Mittel der öffentlichen Haushalte beansprucht. Hierunter fallen ja nicht nur die Gelder für den Straßenbau, sondern die Gesellschaft hat auch die Kosten für Umweltschäden, Unfallschäden, Stauungs- und Freizeitverluste und andere Folgeschäden zu tragen. Eine stärkere Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs erbringt also im Unterschied zu einer Fortschreibung der heutigen Verkehrsverhältnisse einen erheblichen gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Nutzen.

Die Alternative heißt deshalb nicht: mehr Mittel für den öffentlichen Personennahverkehr **oder** für andere Gemeinschaftsaufgaben (z. B. Bildung, Gesundheit), sondern:

mehr Mittel für den öffentlichen Personennahverkehr und für andere Gemeinschaftsaufgaben **oder** für den Individualverkehr.

Diese relativen finanziellen Ersparnisse wirken sich nicht von heute auf morgen aus. Kurzfristig gesehen werden die öffentlichen Haushalte eine zusätzliche finanzielle Belastung bei der Verwirklichung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienug hinnehmen müssen. Dem aktuellen Finanzbedarf, der bei der Umstellung auf die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienug entstehen würde, stehen aber Ersparnisse gegenüber, die aus der Verschlebung der Verkehrsnachfrage vom Individualverkehr zum öffentlichen Personennahverkehr erwachsen. In der weiteren Entwicklung werden sich dann für die öffentlichen Haushalte per Saldo immer größere finanzielle Ersparnisse ergeben.

Die finanzielle Belastung der öffentlichen Haushalte ergibt sich aus der Differenz zwischen den Gesamtaufwendungen für die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienug und den Einnahmen, die über den verkehrspolitisch vertretbaren Preis zu erzielen sind.

Der Ausbau und die Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs sind in einem Programm zusammenzufassen, in dem sowohl der Bedarf an öffentlicher Verkehrsbedienug als auch seine Finanzierung dargestellt werden müssen. Hierzu sind Generalverkehrspläne mit heranzuziehen.

Für die anteilige finanzielle Beteiligung von Bund, Ländern und Gemeinden sollten folgende Kriterien gelten:

- Die Kompetenz für die verkehrspolitische Gesetzgebung, die zu der Verkehrsmisere in den Ballungsgebieten und Stadtregionen geführt hat. (Die gesetzgeberische Verantwortung tragen Bund und Länder.)
- Die bestehende Finanzverfassung und der sich daraus ergebende Anteil aus dem Steueraufkommen.
- Der den einzelnen Gebietskörperschaften zuwachsende volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Nutzen, der aus der Schonung von Lebensgrundlagen, der Verbesserung der Umweltbedingungen und aus der Straßenentlastung erwächst.

Unter Anwendung dieser Kriterien müssen insbesondere der Bund und die Länder, aber auch die Gemeinden die verkehrspolitisch erforderlichen Finanzmittel aufbringen. Dem Verursachungs- und Nutzenprinzip sowie der unterschiedlichen Finanzmasse bei den Gebietskörperschaften ist Rechnung zu tragen.

## **Die Organisationsformen des Personennahverkehrs**

**Die betrieblichen Strukturen sind an den Grundsätzen der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienug zu orientieren. Geeignete Mittel dazu sind: Freiwillige Kooperation der Betriebe und Unternehmen, Einrichtung von Verkehrsverbänden, Zusammenschluß zu regionalen Unternehmen.**

Das Abgehen von der betriebsbezogenen Eigenwirtschaftlichkeit hebt den Zwang zur wirtschaftlichen Betriebsführung nicht auf. Die Wirtschaftlichkeit der Betriebsführung ist mit entsprechenden Kostenkontrollverfahren sicherzustellen. Die Träger des Personennahverkehrs – öffentliche Nahverkehrsbetriebe, Bundesbahn, Bundespost und nichtbundes-eigene Eisenbahnen – müssen auf die Grundsätze der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienug verpflichtet werden. Das Bestehen vieler Unternehmen nebeneinander bedeutet nicht, daß ein hinreichendes qualitatives und quantitatives öffentliches Verkehrsangebot im Personennahverkehr vorhanden ist. Es mangelt vielmehr an einer Koordination des Angebots der Verkehrsmittel. Das Nebeneinander ist leider oft noch ein Gegeninander. (Beispiel: Parallelverkehre.)

Zur Verbesserung der Betriebsstrukturen im Personennahverkehr bieten sich folgende Mittel an:

- freiwillige Kooperation der Betriebe und Unternehmen,
- Einrichtung von Verkehrsverbänden,
- Zusammenschluß zu regionalen Unternehmen.

Der Verkehrsverbund erscheint als ein geeignetes Instrument zur Verbesserung der Strukturen im Personennahverkehr, wenn er sich an verkehrspolitischen Bedürfnissen orientiert.



## Vorschläge der Gewerkschaft ÖTV für eine Neuverteilung der Mittel aus der Mineralölsteuer

Schreiben vom 24. September 1971 an  
Bundesverkehrsminister Leber

Die Entscheidung des Bundeskabinetts, drei weitere Pfennige aus der Erhöhung der Mineralölsteuer für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden zur Verfügung zu stellen, wird von der Gewerkschaft ÖTV begrüßt. Die Lösung der Verkehrsprobleme in den Städten und Ballungsgebieten ist wichtiger Bestandteil eines Programms der inneren Reformen. Nach Meinung der ÖTV kommt diesem gesellschaftspolitisch notwendigen Reformprogramm eine Vorrangstellung im Verkehrshaushalt zu.

Die Erhöhung der Mittel für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden von ca. 1 Milliarde DM auf ca. 2,1 Milliarden DM sollte aber nach Ansicht der ÖTV mit einer gleichzeitigen Veränderung des Verteilerschlüssels der Mittel und der Bedingungen ihrer Vergabe verknüpft werden, damit die beabsichtigte Hilfe für die Gemeinden und der anzustrebende verkehrspolitische Effekt einer Straßenentlastung in den Städten und Ballungsgebieten erreicht wird. Dabei geht es um folgende drei Punkte:

1. Der bisherige Verteilerschlüssel sieht vor, daß 55 Prozent der Mittel in den kommunalen Straßenbau fließen und nur 45 Prozent dem öffentlichen Personennahverkehr zur Verfügung gestellt werden (§ 10 Abs. 2 Gemeindeverkehrsfinanzierungs-Gesetz).

Dieser Verteilerschlüssel entspricht nicht den verkehrspolitischen Notwendigkeiten, denn eine Lösung der städtischen Verkehrsprobleme ist nicht über einen verstärkten kommunalen Straßenbau möglich, sondern lediglich über die vorrangige Förderung der öffentlichen Verkehrsmittel.

**Vorschlag der ÖTV:** Dem öffentlichen Personennahverkehr müssen zwei Drittel und dem kommunalen Straßenbau ein Drittel der Förderungsmittel zufließen.

Diese Weichenstellung in Richtung einer stärkeren Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs gibt der Erhöhung der Mineralölsteuer erst den verkehrspolitischen (Reform-)Charakter.

2. Der Bund finanziert die Förderungsvorhaben mit einem Anteil von bis zu 50 Prozent (§ 4 Gemeindeverkehrsfinanzierungs-Gesetz). Im Regelfall übernehmen die Länder weitere 30 Prozent, so daß den Gemeinden 20 Prozent der

Finanzierungslasten bleiben. Diese 20 Prozent stellen für die Gemeinden auf Grund der überaus angespannten Finanzlage eine kaum noch aufzubringende Belastung dar. Dadurch ist die Realisierung der Vorhaben gefährdet oder andere dringende Aufgaben müssen zurückgestellt werden.

**Vorschlag der ÖTV:** Statt bisher 50 Prozent sollte der Bund ab 1972 60 Prozent der jeweils zu fördernden Maßnahmen finanzieren.

Damit würde eine dringend notwendige Entlastung der Gemeinden erreicht, deren Eigenanteil von heute in der Regel 20 Prozent auf 10 Prozent gesenkt werden könnte.

3. Die förderungsfähigen Vorhaben sind durch die Bestimmungen des § 2 des Gemeindeverkehrsfinanzierungs-Gesetzes beschränkt. Für den Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs beziehen sie sich insbesondere auf den Bau von U- und S-Bahnen und Straßenbahnen auf eigenem Schienenkörper. Der Deutsche Städtetag hat bereits eine Ausweitung der förderungsfähigen Projekte auf Werkstätten und Fahrzeuge gefordert. Die Gewerkschaft ÖTV fordert in ihrer im Juli 1971 der Öffentlichkeit übergebenen Nahverkehrskonzeption eine umfassende Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs durch Bund, Länder und Gemeinden, die nicht nur auf bestimmte Vorhaben beschränkt bleiben darf.

**Vorschlag der ÖTV:** Der Bund sollte nicht nur Finanzhilfen für — ohnehin begrenzte — Investitionsvorhaben geben, sondern auch Zuwendungen zu den laufenden Betriebskosten leisten.

Mit dieser Umstellung der Finanzierungspraxis würde ein doppelter Effekt eintreten. Einmal könnte die Qualitätsverbesserung der öffentlichen Verkehrsmittel auf eine breitere Basis gestellt werden und zum andern wäre es möglich, Kostensteigerungen aufzufangen und verkehrspolitisch negativ wirkende Fahrpreiserhöhungen zu vermeiden. Nach Ansicht der ÖTV ist es dringend notwendig, die Qualitätspolitik mit einer positiven (Fahr-)Preispolitik zu koppeln, deren aktuelles Ziel ein Fahrpreisstopp sein sollte.

Der Fahrpreisstopp sollte der Ausgangspunkt für eine Fahrpreispolitik sein, deren Ziel ein verkehrspolitischer Attraktivitätsfahrpreis ist. Das am Kostendeckungsprinzip orientierte Fahrpreissystem — mit seinen einprogrammierten laufenden Fahrpreiserhöhungen — wirkt sich verkehrspolitisch negativ aus.

Die Verwirklichung dieser Vorschläge — auf der Grundlage des Kabinettsbeschlusses zur Erhöhung der Mineralölsteuer — würde dazu beitragen, dem Verkehrsnotstand in den Städten und Ballungsgebieten noch besser begegnen zu können. Die Gewerkschaft ÖTV bittet Sie deshalb, in diesem Sinn über die Verwendung der Mittel zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden zu entscheiden und die entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen zu schaffen.

Weiterhin plädiert die Gewerkschaft ÖTV dafür, in einer verkehrspolitischen Gesamtkonzeption das Verhältnis der Bundesmittel für den Fernstraßenbau und zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden zu Gunsten der Gemeinden zu ändern.

Nach wie vor besteht nach unserer Auffassung ein krasses Mißverhältnis zwischen den Ausgaben für den Fernstraßenbau und den Mitteln für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden. Dieses Mißverhältnis wirkt sich insbesondere durch die Vernachlässigung der öffentlichen Verkehrsbedienung negativ auf die Verkehrssituation in unseren Städten aus. Dabei ist es doch offenkundig, daß die Verkehrsprobleme nicht in erster Linie im Fernverkehr, sondern im innerstädtischen Bereich liegen.

Die Gewerkschaft ÖTV fordert deshalb eine stärkere Umstrukturierung der Verkehrsausgaben vom Fernstraßenbau in die Förderung der öffentlichen Verkehrsmittel.

Eine Gegenüberstellung:

## **Vorschläge des Bundesverkehrsministeriums und der Gewerkschaft ÖTV zur Lösung der Nahverkehrsprobleme**

Das von Bundesverkehrsminister Georg Leber bereits seit langem angekündigte Programm zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden liegt nun endlich vor. Das »Konzept zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs« – so lautet der Titel – ist den Verbänden und Gewerkschaften im Februar 1972 zur Stellungnahme zugesandt worden. Am 22. Februar 1972 fand eine erste Anhörung im Bundesverkehrsministerium statt. In dieser Anhörung und in einer ausführlichen schriftlichen Stellungnahme am 14. März 1972 hat die Gewerkschaft ÖTV ihre Meinung zu dem Konzept des BVM dargelegt.

Im folgenden sind die Hauptthesen des Konzepts des BVM auszugsweise dargestellt und mit der Meinung der ÖTV konfrontiert worden. Die Textauszüge der ÖTV sind aus dem Nahverkehrskonzept der ÖTV »Vorrang dem öffentlichen Personennahverkehr« und der erwähnten Stellungnahme der ÖTV zum Konzept des Bundesverkehrsministers entnommen worden. Dabei wird deutlich, daß in der Analyse der Verkehrsverhältnisse und in der verkehrspolitischen Zielsetzung viel Übereinstimmung besteht, in der Ansicht über die Verwirklichung der Ziele und der dafür notwendigen Maßnahmen aber erhebliche Differenzen gegeben sind.

Die Auszüge aus dem »Konzept zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs« des BVM sind dem Text entnommen worden, den das Bundesverkehrsministerium im Februar 1972 den Verbänden und Gewerkschaften zur Stellungnahme zugeleitet hatte.

### **Aus den Vorschlägen des Bundesverkehrsministeriums**

#### **Zur Situation**

Die Probleme des ÖPNV gewinnen mehr und mehr die Aufmerksamkeit einer breiten Öffentlichkeit. Sie sind einbezogen in eine Diskussion, in deren Mittelpunkt die Stadt und ihre Zukunft steht. Für viele Beobachter sind die Nahverkehrsprobleme ein Sym-

### **Aus den Vorschlägen der Gewerkschaft ÖTV**

#### **Zur Situation**

Die Lösung der Verkehrsprobleme in den Ballungsgebieten und Stadtregionen ist eine vordringende Aufgabe unserer Gesellschaft. Die Verkehrsverhältnisse sind gekennzeichnet durch ein enormes Anwachsen des Individualverkehrs und durch einen

ptom für die Krise der Großstadt; für einige ist die unzureichende Lösung dieser Probleme sogar die Ursache dieser Krise überhaupt.

Der innerstädtische Verkehr wird immer mehr zum Engpaß, der das Wirtschaftswachstum behindert. Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden dienen insoweit auch einer Politik zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums. Die Verwirklichung eines umfassenden Konzepts zur Verbesserung der gesamtstädtischen Entwicklung und damit auch der Siedlungsstruktur in der Bundesrepublik, hängt ebenfalls in wichtigen Punkten von einer befriedigenden Lösung der Probleme des ÖPNV ab. Die übermäßige Massierung des Individualverkehrs hat zudem durch Luftverschmutzung und Lärm die Umweltverhältnisse in den meisten Städten verschlechtert. Jahren eines übertriebenen Optimismus in der Öffentlichkeit über die Rolle des Personenkraftwagens als eines optimalen Nahverkehrsmittels ist eine Ernüchterung und die klare Einsicht gefolgt: Ohne leistungsfähige öffentliche Verkehrsmittel geht es nicht.

Für den ÖPNV liegt hierin eine Chance. Erstmals seit langem werden diese Unternehmen nicht mehr als recht und schlecht funktionierende Betriebe öffentlicher Dienstleistungen angesehen, sondern ihre Leistungsfähigkeit wird gefordert. Die schlechte Wirtschaftslage der Mehrzahl dieser Unternehmen schließt aber aus, daß sie dieser Forderung aus eigener Kraft nachkommen. Nicht Eigenwirtschaftlichkeit um jeden Preis und Bestehen im marktwirtschaftlichen Wettbewerb, den es im Stadtverkehr nicht gibt, sollten ihnen als allgemeine Ziel-

Rückgang der öffentlichen Verkehrsbedienungs. Die negativen Auswirkungen dieser Entwicklung zeigen sich insbesondere in der Zunahme der Zahl von Verkehrsunfällen und Verkehrstoten, in weiter zunehmender Luftverschmutzung und Lärmbelästigung und in einem erheblichen Funktionsverlust der Städte.

Diesem Verkehrsnotstand kann nur mit durchgreifenden Maßnahmen wirkungsvoll begegnet werden. Dazu ist es notwendig, den Prozeß eines generellen Umdenkens einzuleiten. Die Befriedigung von Verkehrsbedürfnissen kann nicht in erster Linie dem Individualverkehr vorbehalten bleiben, sondern muß vorrangig durch öffentliche Verkehrsmittel erfolgen. Sie ist eine öffentliche Aufgabe.

Die in der Vergangenheit vor allem von Bund und Ländern, aber auch von den Gemeinden betriebene Verkehrspolitik hat zur Verkehrsmisere geführt, weil sie nicht rechtzeitig die Weichen in Richtung einer verkehrspolitisch funktionsgerechten Aufgabenteilung von Individualverkehr und öffentlichem Personennahverkehr gestellt hat. Das brachte eine Einengung und Aushöhlung der Funktion der öffentlichen Nahverkehrsmittel mit sich.

Die in die Zwangsjacke des Eigenwirtschaftlichkeitsprinzips gepreßten Nahverkehrsunternehmen sind immer noch auf das betriebs- und marktwirtschaftliche Instrumentarium festgelegt, das eine entscheidende Ursache für ihren Weg in die Krise war.

Die Bestimmungen des Personenbeförderungsgesetzes mit dem Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit stehen dem Ziel entgegen, die Verkehrsverhältnisse in den Ballungszentren und

vorstellungen vorgegeben sein. Vielmehr muß der ÖPNV in demokratisch verstandenen Konzeptionen moderner Stadtplanung und Raumordnung seinen Platz zugewiesen erhalten. Führt dies zu Auflagen der öffentlichen Hand, so sind daraus entstehende gemeinwirtschaftliche Lasten den Unternehmen des ÖPNV auszugleichen. Dabei sind Unternehmen im öffentlichen Eigentum ebenfalls in die Ausgleichsleistungen einzubeziehen, damit auch bei ihnen die Betriebsrechnung als Kontrollinstrument rationalen Wirtschaftens funktionsfähig bleibt.

### Ziele und Hauptaufgaben

Die Bedürfnisse des Menschen nach Wohnen, Arbeiten, Bildung und Erholung in einer gesunden und unzerstörten Umgebung sind mit Vorrang zu erfüllen. Das gilt für die Funktionsfähigkeit und das Bild der Städte und der Landschaft gleichermaßen.

Verkehrliche, raumordnerische und städtebauliche Planung sowie deren Vollzug müssen von Anfang an aufeinander abgestimmt, die ausreichende Verkehrserschließung muß zeitlich vor städtebaulichen Maßnahmen sichergestellt sein. Weitere räumliche Zersiedlung und Funktionstrennung erhöhen den Aufwand für den Verkehr, belasten die Umwelt, zerstören städtische und landschaftliche Strukturen und erschweren damit das täg-

Stadtregionen befriedigend zu regeln. Das Eigenwirtschaftlichkeitsprinzip berücksichtigt in keiner Weise verkehrspolitische Erfordernisse. Es wäre reiner Zufall, wenn kostendeckende Fahrpreise mit dem verkehrspolitisch Notwendigen übereinstimmen würden. Gerade der öffentliche Nahverkehr stiftet in hohem Ausmaß sozialen Nutzen, der bei Anwendung des Prinzips der Eigenwirtschaftlichkeit in keiner Weise angerechnet wird. Deshalb ist es sinnvoll, vom Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit abzugehen und eine gemeinwirtschaftliche, d. h. attraktive öffentliche Nahverkehrsbedienungs zu realisieren, die dem öffentlichen Nahverkehrsmittel auf Grund seiner raumsparenden Funktion eindeutig den Vorrang gibt. Dazu sind preispolitische und qualitätspolitische Maßnahmen nötig.

### Ziele und Hauptaufgaben

Einer starken Verkehrsnachfrage steht ein knappes Angebot an Verkehrsflächen gegenüber. Aufgabe der Verkehrspolitik muß es deshalb sein, eine bestmögliche Auslastung der innerstädtischen Infrastruktur sicherzustellen. Das bedeutet eine vorrangige Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs mit dem Ziel einer Straßenentlastung.

Die verkehrspolitischen Ziele sind mit der Raumordnungs- und Siedlungspolitik zu koordinieren. Rein verkehrspolitische Überlegungen sind zur Lösung der Probleme des Personennahverkehrs unzureichend. Der Personennahverkehr kann siedlungswirtschaftlichen Nutzen stiften oder Kosten verursachen.

liche Leben des Einzelnen. Vorgegebene strukturelle Mängel können durch Verkehrsinvestitionen im Nachhinein kaum oder gar nicht mehr geheilt werden.

Der ÖPNV muß den wachsenden Ansprüchen auf größere Bewegungsfreiheit entgegenkommen (Fahrten zur Arbeit, nach Hause, zum Einkaufen, ins Grüne, zu kulturellen und zu gesellschaftlichen Anlässen).

Öffentliche Verkehrsmittel sollten im Vergleich zum Kraftfahrzeug nicht mehr als unbequeme Alternative, als herabsetzend, als zwangsläufiges Aufgeben privaten Lebensraums und damit als Verzicht auf ein Stück persönlicher Freiheit oder Freizügigkeit angesehen werden.

Die Anziehungskraft des ÖPNV muß verstärkt werden. Es gilt, leistungsfähige und leicht erreichbare Nahverkehrsmittel zu schaffen, die sicher, schnell, bequem, preiswert, pünktlich und häufig verkehren. Das macht insbesondere auch einen entsprechenden Ausbau der Infrastruktur einschließlich von Übergangsparkplätzen („park + ride“) erforderlich.

Voraussetzung für einen leistungsfähigen öffentlichen Nahverkehr sind wirtschaftlich gesunde Unternehmen. Die Kosten- und Ertragssituation der öffentlichen Personennahverkehrsunternehmen muß verbessert werden.

Die vielfältigen Anforderungen des Verkehrs sollen jeweils von denjenigen Verkehrsmitteln erfüllt werden, die hierzu auf Grund ihrer spezifischen Vorteile am besten geeignet sind. Der Systemcharakter des Nahverkehrs ist zu fördern. Darin hat auch der Individualverkehr seinen Platz. Wo jedoch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht die Vorteile öffentlicher Ver-

Umgekehrt werden seine Kosten von der Siedlungspolitik mitbestimmt.

Eine fortschrittliche Raum- und Siedlungspolitik hat sicherzustellen, daß der Freiheitsspielraum der Bürger nicht eingeeignet, sondern erweitert wird. Das bedeutet, daß auch das Angebot an öffentlichen Nahverkehrsmitteln so attraktiv zu gestalten ist, daß gar nicht erst der Zwang entsteht, sich eines Pkw bedienen zu müssen. Die qualitative Ausstattung der öffentlichen Verkehrsmittel muß so stark verbessert werden, daß niemand mehr auf die Idee kommt, die öffentlichen Verkehrsmittel als Arme-Leute-Verkehrsmittel abzutun.

Eine attraktive Nahverkehrsbedienungsleistung läßt sich nur verwirklichen, wenn qualitative und preisliche Instrumente eingesetzt werden. Qualität und Preis sind komplementär zu betrachten. Beide Instrumente sind gleichzeitig einzusetzen. Es gibt in diesem Bereich kein „entweder – oder“.

An die Stelle einer betriebsbezogenen Betrachtungsweise müssen verkehrspolitische Überlegungen treten. Es muß ein verkehrspolitischer Preis – er hat niedriger zu sein als gegenwärtig – und nicht ein an betriebswirtschaftlichen Maßstäben gemessener Preis gefunden werden.

Auf Fahrpreissenkungen reagieren die Verkehrsnutzer positiv. Der Fahrpreis für den öffentlichen Personennahverkehr muß geringer sein als die Kosten für den Benzinverbrauch, die dem Pkw-Fahrer entstehen. Es ist ein Einheitsstarif zu schaffen, der weit unter den gegenwärtigen Fahrpreisen liegen muß.

Dem Teilnehmer am öffentlichen Personennahverkehr muß eine sichere, pünktliche, schnelle und bequeme Be-

kehrsmittel überwiegen, kommt ihnen in Ausbau und Betrieb Vorrang zu.

Der insbesondere in den Innenstädten knappe Verkehrsraum zwingt zu einer bestmöglichen Nutzung der Verkehrsflächen einschließlich der Parkflächen und Abstellplätze.

Die Nahverkehrsprobleme von morgen können mit den heute vorhandenen Verkehrsmitteln allein nicht mehr gelöst werden. Deshalb gilt es, die Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet neuer Nahverkehrssysteme und -techniken zu fördern.

### **Bisherige Maßnahmen**

Mit dem Steueränderungsgesetz 1966 (BGBl. 1 S. 702) steht seit dem 1. Januar 1967 das Mehraufkommen aus einer Mineralölsteuererhöhung (3 Pf je Liter) für den Ausbau des Gemeindestraßennetzes und den ÖPNV zweckgebunden zur Verfügung. Davon wurde der kommunale Straßenbau mit bisher 60% gefördert. Von 1967 bis 1970 wurden für diese Zwecke insgesamt rd. 1950 Mio DM bereitgestellt.

Für den öffentlichen Personennahverkehr waren bis 1970 40% des zweckgebundenen Aufkommens bestimmt. Da dieser Anteil in den letzten Jahren zur Bedarfsdeckung nicht ausreichte, wurden die verfügbaren Mittel durch Kreditermächtigungen aufgestockt.

bedienungsleistungen angeboten werden. Dazu bedarf es eines integrierten Verkehrssystems, das sowohl den Flächen- als auch den Innenstadt-Verkehr optimal bedienen kann. Welche Verkehrsmittel (ob Bus oder Straßenbahn, Untergrund- oder Schnellbahn) einzusetzen sind, ist an der verkehrsmäßigen Wirksamkeit und an dem volkswirtschaftlichen Nutzen zu messen, der auf Grund von Kosten-Nutzen-Analysen zu ermitteln ist.

Mit »konventionellen Mitteln«, wie vermehrtem Einsatz von Fahrzeugen, höherer Fahplandichte, größerem Sitzplatzangebot und verbesserter Ausstattung der Fahrzeuge können erhebliche Qualitätsverbesserungen erzielt werden. Darüber hinaus sollen besondere Anstrengungen zur Entwicklung neuer Verkehrssysteme, Verkehrstechniken und Verkehrsmittel unternommen werden.

### **Bisherige Maßnahmen**

Der Situationsanalyse und verkehrspolitischen Zielsetzung des Konzepts des BVM stimmt die ÖTV weitgehend zu. Es steht auch außer Frage, daß die Bundesregierung in den letzten Jahren wichtige Hilfsmaßnahmen für den öffentlichen Personennahverkehr geleistet hat. Das gilt insbesondere hinsichtlich der im Konzept des BVM aufgeführten Mittel zur »Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden«. Aus den dafür eingesetzten Anteilen der Mineralölsteuer sind seit 1967 zunächst 40%, ab 1. 1. 1971 dann 45% in Vorhaben des öffentlichen Personennahverkehrs geflossen. Gleichzeitig muß hier aber kritisch angemerkt werden, daß diese Gewichtsverteilung – also das Über-

Der Kapitaldienst für solche Kredite wird aus dem Mineralölsteuermehraufkommen geleistet. Insgesamt wurden für diese Zwecke von 1967 bis 1970 Mineralölsteuermittel in Höhe von rd. 1 300 Mio DM sowie Kredite in Höhe von rd. 500 Mio DM bereitgestellt. Während die Mineralölsteuermittel (Haushaltsmittel) in voller Höhe abgeflossen sind, wurden Kreditermächtigungen bis zur Höhe von rd. 200 Mio DM in Anspruch genommen. Seit dem 1. Januar 1971 wurde der Aufteilungsschlüssel zwischen kommunalem Straßenbau und ÖPNV auf 55:45 geändert.

### Kompetenzen des Bundes

Der Bund hat hinsichtlich des ÖPNV aber nur in beschränktem Umfang Zuständigkeiten. Die Grenzen seines Handlungsspielraums ergeben sich aus der Aufteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten und der Verwaltungskompetenzen zwischen ihm und den Ländern. Diese Aufteilung beruht, von Ausnahmen abgesehen, auf den in den Artikeln 30, 70, 83 und 104a Abs. 1 GG festgelegten Grundsätzen. Danach hat der Bund Gesetzgebungsbefugnisse nur dort, soweit sie ihm das Grundgesetz verleiht (Art. 70). Auch die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist grundsätzlich Sache der Länder (Art. 30), ebenso wie die Ausführung der Bundesgesetze (Art. 83). Im übrigen haben Bund und Länder gesondert die Ausgaben zu tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben (Art. 104a Abs. 1). Diese Grundsätze gelten, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt.

gewicht des kommunalen Straßenbaus, der 60 bzw. später 55 % erhielt — verkehrspolitisch falsch war. Die Mittel zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden hätten, um ihren verkehrspolitischen Zweck zu erfüllen, von vornherein vorrangig für den öffentlichen Personennahverkehr eingesetzt werden müssen.

### Kompetenzen des Bundes

Die im Konzept des BVM aufgeführten Hinweise auf die beschränkte rechtliche und sachliche Zuständigkeit des Bundes stellen — genau betrachtet — kein Hindernis für finanzielle Hilfsmaßnahmen dar. Sie bieten im Gegenteil sogar einen brauchbaren Rahmen für solche Maßnahmen. Mit dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz wird übrigens seit Jahren bereits praktiziert, daß Hilfsmaßnahmen des Bundes ohne grundlegende verfassungsrechtliche Änderungen möglich sind.

Der formale Rückzug auf die reine Gesetzgebungszuständigkeit — etwa für das Personenbeförderungsgesetz — entbindet den Bund nicht von seiner verkehrspolitischen Verpflichtung, den öffentlichen Personennahverkehr entscheidend mitzufinanzieren. Das Personenbeförderungsgesetz geht noch von der Fiktion eines mindestens kostendeckend wirtschaftenden Nahverkehrs aus. Die Änderung dieses Gesetzes, die auch

Demgemäß besitzt der Bund eigene Verwaltungsverantwortung (Art. 87) nur für DB und DBP und nur über DB und DBP beteiligt er sich selbst am öffentlichen Personennahverkehr. Für die übrigen Unternehmen des ÖPNV und ihre Tätigkeit liegt die Verwaltungsverantwortung bei den Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden. Der Bund hat hier keinen verwaltungsmäßigen Einfluß. Auch die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes, etwa für das Personenbeförderungsgesetz oder das Allgemeine Eisenbahngesetz, ändert an dieser Aufteilung der Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern nichts.

### Mittel zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden

Als der erste Entwurf des Konzepts zur Verbesserung des ÖPNV Ende November 1971 in den Bundesministerien beraten wurde, lag dem Parlament der Entwurf eines Verkehrsfinanzgesetzes 1971 vor. Er enthielt bereits wesentliche Lösungsvorschläge, die Gegenstand des Konzepts waren:

- verstärkte Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung des ÖPNV
- Entlastung des Omnibuslinienverkehrs und des Schienenpersonennahverkehrs von der Mineralölsteuer.

Teile des neuen Verkehrsfinanzgesetzes werden daher finanzielle Maßnahmen des Konzepts vorwegnehmen. Nach den Vorstellungen des BVM sollen folgende positive Veränderungen vorweggenommen werden: Ab März 1972 erhöhen sich die Mittel auf Grund der Anhebung der Mineralölsteuer. Es

im Konzept vorgesehen ist, kann nicht ohne finanzielle Konsequenzen für den Bund bleiben.

Die Gewerkschaft ÖTV ist der Ansicht, daß der Bund die gesellschafts-, wirtschafts- und verkehrspolitische Hauptverantwortung für die Verkehrsentwicklung trägt und deshalb auch der Hauptkostenträger sein muß. Nach Auffassung der ÖTV reichen die bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten für den Bund zur umfassenden Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs aus. Ansonsten bliebe immer noch der Weg einer Gesetzes- und gegebenenfalls auch Grundgesetzänderung offen.

### Mittel zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden

Die Erhöhung des für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden zweckgebundenen Anteils der Mineralölsteuer wird von der Gewerkschaft ÖTV begrüßt. Gleichzeitig aber sollten die Bedingungen für die Vergabe der Mittel erheblich weitergehend geändert werden als bisher vorgesehen. Dabei geht es um folgende drei Punkte:

- Die Mittel zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden müssen neu aufgeteilt werden: Im öffentlichen Personennahverkehr sollten zwei Drittel und dem kommunalen Straßenbau ein Drittel der Förderungsmittel zufließen. Das damit verbundene relative Einfrieren des absoluten Zuschußbetrages für den kommunalen Straßenbau hält die ÖTV nicht nur für vertretbar, sondern auch für notwendig.

stehen demnach 6 Pf/Liter aus der Mineralölsteuer für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden zur Verfügung. Im Jahre 1972 dürften demnach ca. 2 Mrd. DM zur Verteilung kommen. Diese Mittel sollen dann im Anteil 50:50 auf den kommunalen Straßenbau und den öffentlichen Personennahverkehr verteilt werden.

Für die genehmigten Einzelmaßnahmen will der Bund bis zu 60% (bisher 50%) an Zuschuß aufbringen. In den Katalog der förderungsfähigen Vorhaben sollen Betriebshöfe und zentrale Werkstätten neu aufgenommen werden.

#### Schätzung des Investitionsbedarfs 1971-1985

Grundlage für alle Überlegungen, wie der Ausbau des ÖPNV gefördert werden kann, ist eine Untersuchung des zu erwartenden Investitionsbedarfs. Die Schwierigkeiten einer derartigen Untersuchung liegen u. a. darin, die Entwicklungstendenzen des ÖPNV in-

- Die Erhöhung des Bundesanteils für die genehmigten Einzelmaßnahmen auf 60% (die auch von der ÖTV gefordert wird) muß sich zugunsten der Gemeinden auswirken und darf nicht zu einer Verringerung des Länderanteils von jetzt 30% führen. Den Gemeinden bliebe demnach ein Finanzierungsanteil von 10%. Da bereits dieser Anteil bei der gegebenen Finanzverfassung oft eine untragbare Belastung der Gemeinden darstellt, müßten Ausnahmemöglichkeiten für die Gemeinden von dem Zwang zur Gegenfinanzierung geschaffen werden. In diesem Falle sollte der Bund 70% der Kosten tragen.

- Der begrenzte Katalog der förderungsfähigen Vorhaben muß erheblich ausgeweitet werden. Die jetzt vorgesehene Aufnahme von Betriebshöfen und zentralen Werkstätten in den Katalog reicht nicht aus. Der Bund sollte nicht nur Finanzhilfen für begrenzte Investitionsvorhaben geben, sondern auch Zuwendungen für »normale« Investitionen, wie etwa für das »rollende« Material. Weiterhin muß angestrebt werden, daß auch Zuwendungen für laufende Betriebskosten geleistet werden.

#### Schätzung des Investitionsbedarfs 1971-1985

Die in dem Konzept des BVM enthaltene »Schätzung des Investitionsbedarfs für den Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs von 1971 bis 1985« wirkt sowohl hinsichtlich der Finanzierung als auch der Kriterien seiner Bedarfserrechnung einige Fra-

nerhalb des zu untersuchenden Zeitraumes genau genug abzuschätzen. Es kann hier nicht die Aufgabe sein, ein Programm zu entwickeln, das bis 1985 schon technisch undurchführbar ist. Vielmehr sollten in das ÖPNV-Investitionsprogramm nur diejenigen Vorhaben eingehen, die unter Berücksichtigung der Planungs- und Baukapazität bis 1985 tatsächlich durchgeführt werden könnten. Die Deckung des dringendsten Nachholbedarfs dürfte technisch bis 1985 möglich sein, nicht jedoch der Ausbau von Nahverkehrssystemen, die allen Ansprüchen genügen.

Einen Anhalt für das technisch realisierbare Investitionsvolumen beim Bau und Ausbau von Verkehrswegen des ÖPNV gibt die bisherige Inanspruchnahme der Bundesmittel aus dem zweckgebundenen Mineralölaufkommen von 3 Pf/Liter. Durch die Aufstockung des anteiligen Mineralölaufkommens mit Kreditermächtigungen ist es gelungen, in den Jahren 1967 bis 1970 den finanziellen Bedarf an Bundeszuwendungen im wesentlichen zu decken und insoweit alle baureifen ÖPNV-Vorhaben mit Bundeszuwendungen zu fördern. Hieraus und aus der Tatsache, daß sich gleichzeitig auch die meisten Bundesländer mit eigenen Beiträgen in Höhe von 25 bis 40 v.H. an den bedeutenderen ÖPNV-Maßnahmen beteiligt haben, kann geschlossen werden, daß der Baufortschritt während dieser Zeit im allgemeinen von der finanziellen Seite kaum beschränkt wurde. Die Ermittlungen beziehen nur Investitionskosten ein. Unterhaltungskosten sind den Betriebskosten zuzurechnen, die auch künftig aus den laufenden Einnahmen gedeckt werden sollten.

gen auf. Der Teil des Bedarfsplans, zu dem der Bund aus den Mineralölsteuermitteln Zuschüsse gewährt, beträgt 31,2 Mrd. DM.<sup>1)</sup> Setzt man voraus, daß der Bund zu den Investitionsvorhaben 60% (statt bisher 50%) gewährt, dann müßte der Bund ca. 19 Mrd. DM aufbringen.

Eine genaue Auskunft auf die Frage, ob das aus den Mineralölsteuermitteln möglich ist, enthält das Konzept zwar nicht, doch bei einer Durchsicht der angegebenen Zahlen scheint diese Deckung knapp möglich. Überhaupt sieht es so aus, als wenn der Bedarfsplan nach dem Motto erstellt worden ist: zunächst Addition der zur Verfügung stehenden Bundesmittel, dann Abstimmung des Bedarfsplans auf diese Mittel. Völlig offen bleibt dabei aber die Frage, ob auch die Länder und Gemeinden in der Lage sein werden, den ihnen hierbei verbleibenden Teil von 12,2 Mrd. DM zu finanzieren.

Es sind übrigens nicht nur die 12,2 Mrd. DM, die an Ländern und Gemeinden hängenbleiben, ihnen müssen ja noch die 20,6 Mrd. DM hinzugezählt werden, die außerhalb der im Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz geregelten Bundesverpflichtungen stehen. Von dem Gesamtbedarfsplan in Höhe von 51,8 Mrd. DM würde der Bund also nur 19 Mrd. DM finanzieren, während auf die Länder und Gemeinden 32,8 Mrd. DM entfallen würden. Außerdem geht aus dem

<sup>1)</sup> Dieser Anteil würde sich erhöhen, wenn Betriebshöfe und zentrale Werkstätten in die Förderung aufgenommen werden. Das ist in der Berechnung des BVM, von der wir im folgenden ausgehen, nicht der Fall.

**Schätzung des Investitionsbedarfs  
für den Ausbau des öffentlichen  
Personennahverkehrs  
Zeitraum 1971—1985**

	<b>Gesamtbedarf in Mrd. DM</b>
1. Verkehrswege von Straßenbahnen, Hoch- und Untergrundbahnen, Bahnen besonderer Bauart und Eisenbahnen in Verdichtungsräumen; zentrale Omnibusbahnhöfe; Übergangsparkanlagen; Kreuzungsmaßnahmen bei NE-Bahnen; (gem. GVFG förderungsfähig)	30,6
2. Kapitaldienst für 1968—1971 aufgenommene Darlehen für Vorhaben nach Ziffer 1 (375 Mio. DM)	0,6
Zwischensumme (1+2)	31,2
3. Betriebshöfe und Werkstätten von Bahnen in Verdichtungsräumen	1,7
4. Fahrzeuge von Bahnen in Verdichtungsräumen	9,5
Zwischensumme (3+4)	11,2
5. Betriebshöfe und Werkstätten von Kraftomnibussen	1,8
6. Kraftomnibusse	6,3
Zwischensumme (5+6)	8,1
7. Verkehrswege von Bahnen außerhalb von Verdichtungsräumen	0,3
8. Betriebshöfe und Werkstätten von Bahnen außerhalb von Verdichtungsräumen	0,1
9. Fahrzeuge von Bahnen außerhalb von Verdichtungsräumen	0,9
Zwischensumme (7 bis 9)	1,3
<b>Gesamtsumme (1 bis 9)</b>	<b>51,8</b>

Konzept nicht hervor, ob sich der Bedarfsplan an der Zielsetzung einer generellen Neuordnung zugunsten des öffentlichen Verkehrs orientiert oder nur eine leicht modifizierte Fortschreibung der gegebenen Verkehrsstruktur berücksichtigt. Ob er also einen verkehrspolitischen Bedarf oder nur einen Minimalbedarf ermittelt. Den vorgelegten Zahlen nach scheint es sich um den Minimalbedarf zu handeln, der bei weitem nicht den verkehrspolitischen Notwendigkeiten entspricht.

Hinsichtlich dieses Minimal-Bedarfsplans drängt sich der Vergleich mit dem Maximal-Bedarfsplan für den Ausbau der Bundesfernstraßen auf. Für den Nahverkehr heißt die Bedarfszahl 51 Mrd. DM — für den Fernstraßenbau aber 150 Mrd. DM. Für den Nahverkehr führt sich der Bund mit einem Anteil von 19 Mrd. DM verpflichtet — für den Fernstraßenbau sollen die gesamten 150 Mrd. DM aufgebracht werden.

**Zur »Abgeltung« gemeinwirtschaftlicher Leistungen**

Die Unternehmen, welche den Verkehr mit Straßenbahnen und Obussen sowie den Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen betreiben, sind vielfach nicht mehr in der Lage, eine Kostendeckung oder gar einen Gewinn zu erwirtschaften. Dennoch erfordert das öffentliche Verkehrsinteresse oftmals eine Aufrechterhaltung oder sogar eine Erweiterung des bestehenden Verkehrsangebotes. Während in solchen Fällen die Deutsche Bundesbahn auf Grund der Vorschriften der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates vom 26. Juni 1969 einen Ausgleich der so entstehenden Mehrbelastungen erhält, fehlt bisher eine entsprechende Regelung für den öffentlichen Personennahverkehr auf der Straße.

Voraussetzung dafür, daß im öffentlichen Personennahverkehr auch in Zukunft gemeinwirtschaftliche Leistungen erbracht werden können, ist deshalb die Stärkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Unternehmer. Sie kann nur dadurch erreicht werden, daß es zur ausschließlichen Aufgabe der Aufsichtsbehörde erklärt wird, bei ihren Entscheidungen das öffentliche Verkehrsinteresse und das Gemeinwohl zur Geltung zu bringen, jedoch mit der Maßgabe, daß den Unternehmern für gemeinwirtschaftliche Leistungen ein Ausgleich gewährt wird. Sache der Unternehmer ist es dann, sich eine möglichst wirtschaftliche Betriebsführung angelegen sein zu lassen.

Der Gesetzentwurf sieht einen Ausgleich dieser gemeinwirtschaftlichen Belastungen vor. Da sie durch das öffentliche Interesse veranlaßt wer-

**Zur Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen**

Die vorgesehene Abgeltungsverpflichtung findet ihre Grenzen sowohl in den finanziellen Möglichkeiten der Länder als auch in der Regelung, daß die Unternehmen eine »marktgerechte Gestaltung der Beförderungsentgelte« vornehmen müssen. Das aber heißt nichts anderes, als daß die Unternehmen die Fahrpreise an die höchstmögliche Grenze drücken müssen, bevor überhaupt ein Ausgleichsanspruch geltend gemacht werden kann. Das Problem liegt also in den sozusagen einprogrammierten Fahrpreiserhöhungen.

Nach den Formulierungen des Konzepts und dem Textvorschlag zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes könnte man annehmen, daß die Abgeltungspflicht im wesentlichen auf die sogenannten Sozialtarife (insbesondere Berufs- und Schülerverkehr) beschränkt werden soll.

Die Gewerkschaft ÖTV lehnt den Grundsatz des Konzepts, den Fahrpreis nach wie vor als wesentlichen Kostendeckungsfaktor zu benutzen, entschieden ab. Zur Regelung der »Abgeltungspflicht« müssen klare Bestimmungen geschaffen werden, deren Richtschnur das verkehrspolitische Ziel und nicht die »marktgerechte Gestaltung der Beförderungsentgelte« sein muß.

Dabei ist zu klären, in welchem Verhältnis die vorgeschlagene Neufassung des § 39 Abs. 2 PBefG zu dem neu geschaffenen § 45a Abs. 1 PBefG steht. In der Neufassung von § 39 Abs. 2 PBefG sind Fahrpreiserhöhungen ausgeschlossen, wenn sie »nicht mit den öffentlichen Verkehrsinter-

## Bundesverkehrsministerium

den, sind sie aus öffentlichen Mitteln auszugleichen. Dabei trifft die Zahlungspflicht grundsätzlich die Länder; denn sie führen das Personenbeförderungsgesetz als eigene Angelegenheit aus. Die Länder können jedoch die Bestimmung des Ausgleichspflichtigen abweichend regeln. Der Bund ist ausgleichspflichtig, soweit die Tarifhoheit bei ihm liegt. (Deutsche Bundesbahn, Deutsche Bundespost).

Dieser Ausgleichsanspruch ist begrenzt: Es können nur solche Belastungen und Nachteile in Ansatz gebracht werden, die auf Entscheidungen der Genehmigungsbehörde beruhen. Unternehmer, die dadurch in die Verlustzone geraten, daß sie nicht einmal den Versuch unternehmen, eine Anpassung ihrer Beförderungsentgelte an die Kosten herbeizuführen oder die im eigenen Interesse gemeinwirtschaftliche Lasten freiwillig übernehmen, können nicht erwarten, in vollem Umfang von der öffentlichen Hand entschädigt zu werden. Dies trifft letzten Endes auch diejenigen, die als Eigentümer aus anderen Gründen verhindern, daß ein nach Lage der Dinge gebotener Tarifantrag gestellt wird.

### Vorgeschlagene Änderungen des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG)

§ 39 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

»(2) Die Genehmigungsbehörde hat die Zustimmung zu versagen, wenn die Beförderungsentgelte nicht mit den öffentlichen Verkehrsinteressen und dem Gemeinwohl in Einklang stehen.«

## Gewerkschaft ÖTV

essen und dem Gemeinwohl in Einklang stehen«, nach der geplanten Fassung von § 45 a Abs. 1 aber soll das Nahverkehrsunternehmen nach marktwirtschaftlichen und nicht nach verkehrspolitischen Kategorien vorgehen (»marktgerechte Gestaltung der Beförderungsentgelte«).

Die Gewerkschaft ÖTV erwartet, daß eine Regelung gefunden wird, die den Fahrpreis als verkehrspolitischen Attraktivitätsfahrpreis versteht und nicht als »marktgerechten« Fahrpreis mit weitestgehender Kostendeckung. Der Fahrpreis soll nicht markt-, sondern bedarfsgerecht sein. Es ist deshalb erforderlich, daß die geplante Bestimmung des § 45 a Abs. 1 PBefG, nach der die »marktgerechte Gestaltung der Beförderungsentgelte« vorzunehmen ist, gestrichen wird und als Abgeltungsmaßstab die Kriterien des neugefaßten § 39 Abs. 2 PBefG herangezogen werden (»öffentliches Verkehrsinteresse«, »Gemeinwohl«). Die Abgeltungsverpflichtung muß also an den verkehrspolitischen Notwendigkeiten bemessen sein. Die daraus entstehenden Kosten können die Länder bei der augenblicklichen Finanzverfassung nicht aufbringen. Schon gar nicht aber dürfen diese Kosten, wie vorgesehen, auf »andere Ausgleichspflichtige« — also die Gemeinden — abgewälzt werden. Es ist deshalb notwendig, daß der Bund sich ganz entscheidend an den Kosten für den verkehrspolitischen Fahrpreis beteiligt. Die entstehenden Kosten werden, wenn verkehrspolitische Ziele beachtet werden — also der neugefaßte § 39 Abs. 2 PBefG ohne »marktwirtschaftliche« Einschränkungen voll durchschlägt — sicherlich weitaus höher sein als in dem Konzept geplant

## Bundesverkehrsministerium

Nach § 45 wird folgender Abschnitt eingefügt:

»D. Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen

### § 45 a Ausgleichspflicht

(1) ... Der Unternehmer ist verpflichtet, die Belastungen durch geeignete Maßnahmen gering zu halten, insbesondere durch eine marktgerechte Gestaltung der Beförderungsentgelte ...«

Zu den aus der Neuregelung entstehenden Kosten sagt der Entwurf Bund, Länder und Gemeinden werden mit Zahlungen belastet, die im mehrjährigen Durchschnitt nicht höher sind als die gegenwärtig abzu-sehenden Defizite im öffentlichen Personennahverkehr.

## Gewerkschaft ÖTV

ist. Wenn die im Konzept angegebene Kostenschätzung das Ziel sein soll, dann vermögen wir nicht einen verkehrspolitischen Fortschritt in der »neuen« Abgeltungsregelung zu entdecken.



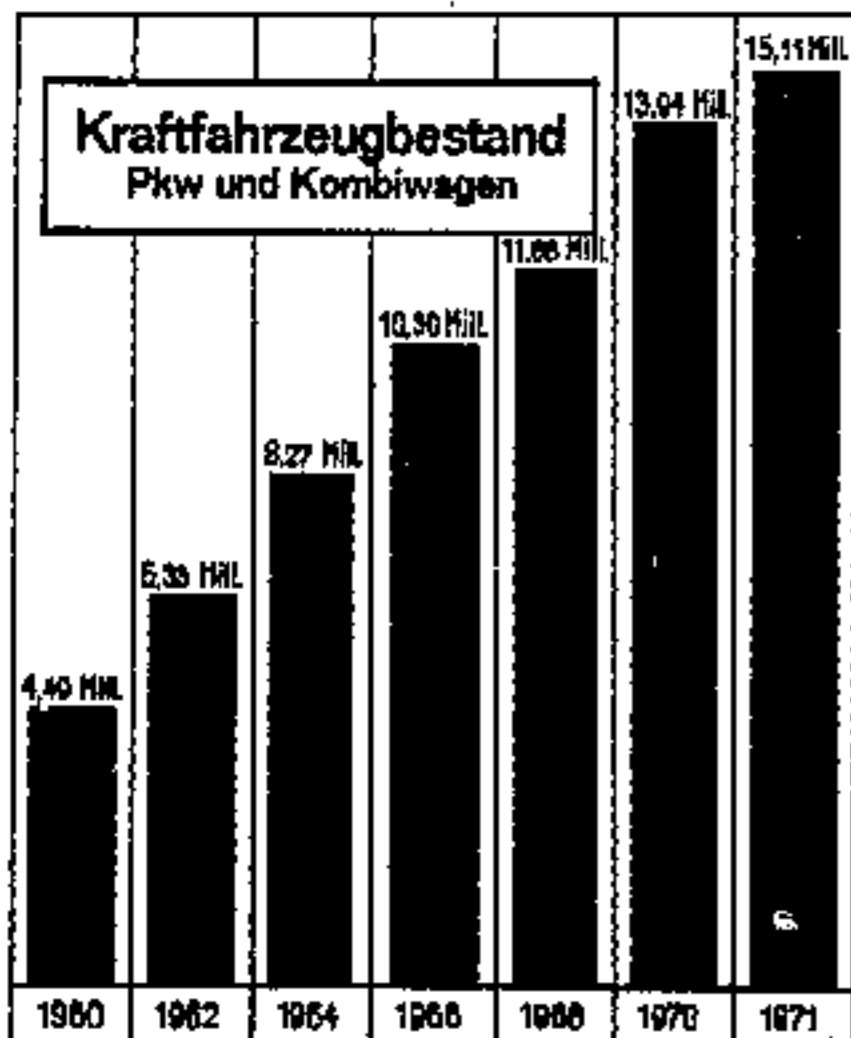
## Dokumentation:

# Das Verhältnis von öffentlichem Verkehr und Individualverkehr

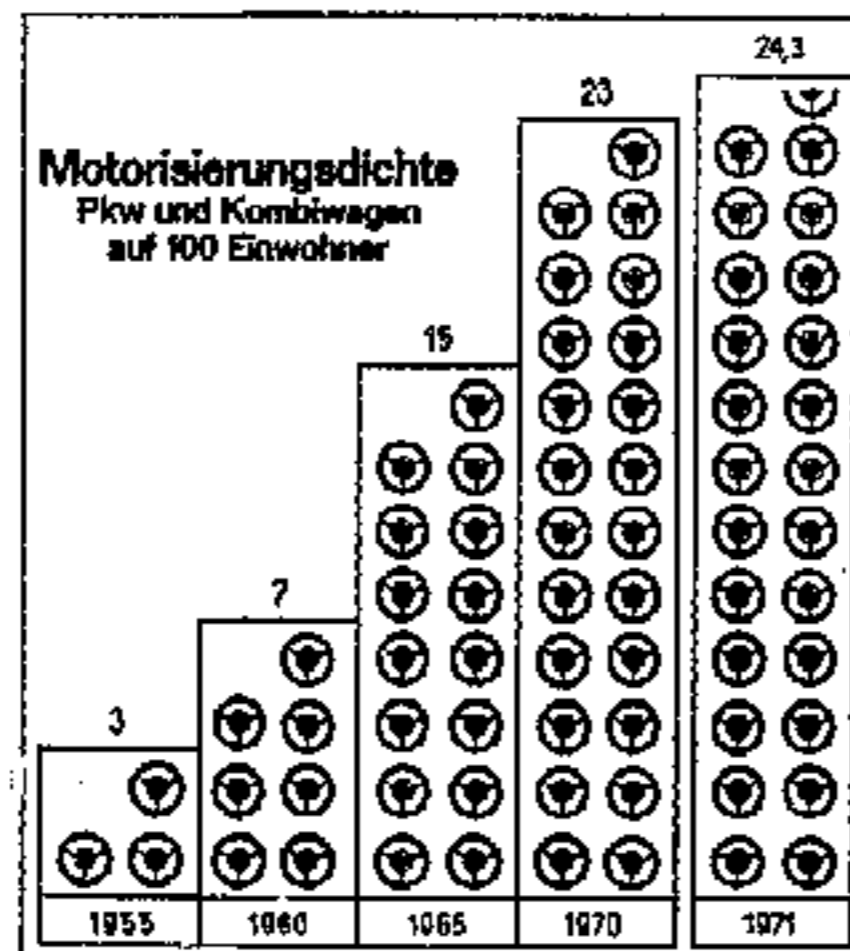
## Kraftfahrzeugbestand und Motorisierungsdichte

Der Kraftfahrzeugbestand (hier nur: Pkw und Kombiwagen) ist von 4,49 Millionen Fahrzeugen im Jahre 1960 auf 15,11 Millionen im Jahre 1971 angestiegen. Er hat sich damit mehr als verdreifacht. Der Anstieg beträgt 335 %.

Die Motorisierungsdichte (Pkw und Kombiwagen auf 100 Einwohner) stieg von 7 im Jahre 1960 auf 24 im Jahre 1971. Im Jahre 1971 betrug dementsprechend der Motorisierungsgrad 4,1; das bedeutet, daß auf ca. 4 Einwohner ein Pkw kam.



Quelle: Statistische Mitteilungen des Kraftfahrtbundesamtes und der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr.



Quelle: Verkehrsbericht 1970 der Bundesregierung. Für 1971 eigene Berechnung.

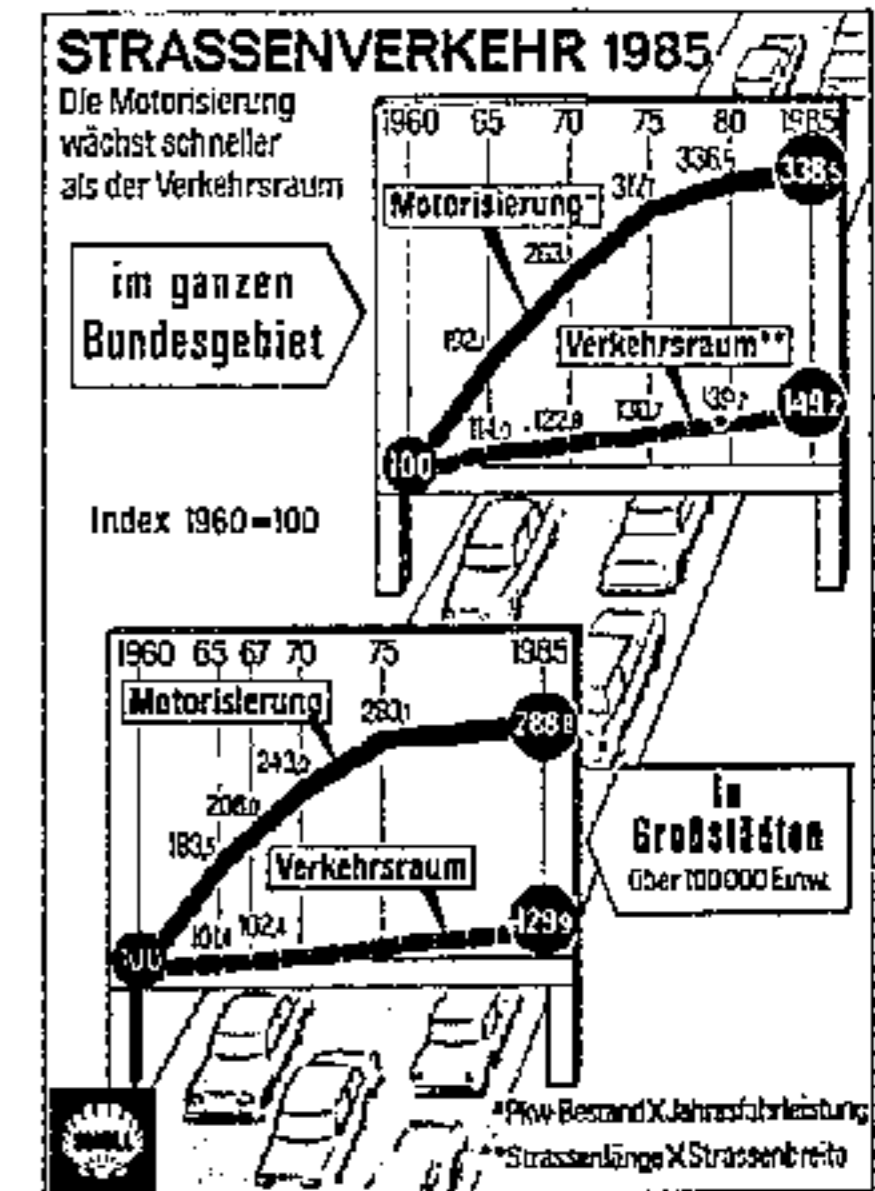
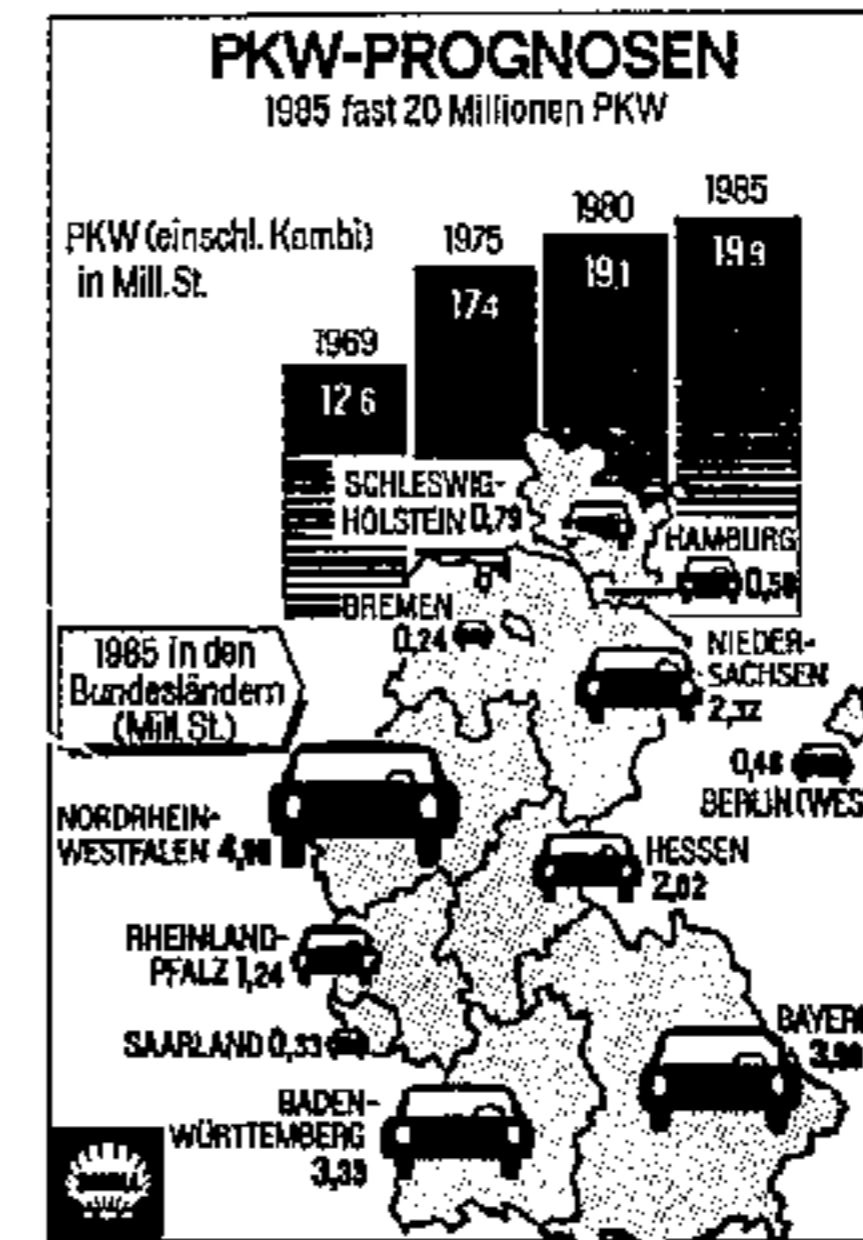
## Prognosen für die weitere Motorisierung

Für das Jahr 1975 wird ein Kraftfahrzeugbestand von 17,4 Millionen erwartet, 1980 sollen es bereits über 19 Millionen sein.

Der Motorisierungsgrad wird 1980–1985 bei ca. 2,8 liegen, das heißt, daß auf »knapp 3 Personen« ein Pkw kommen wird.

In einer Prognose der Deutschen Shell AG vom Januar 1970<sup>1)</sup> wird folgende Entwicklung erwartet:

»Schon 1958 hat die Deutsche Shell AG in ihrer Veröffentlichung »Motorisierung ohne Raum« auf die rasch wachsende Diskrepanz zwischen Verkehrsraumbedarf und Straßenbau hingewiesen. Damals hieß es: »Spätestens 1967 kann eine Situation eingetreten sein, für die nur noch der Ausdruck Verkehrschaos zutreffend wäre.« Man muß die Situation des heutigen Straßenverkehrs, wenn auch nicht als allgemein chaotisch, so doch als äußerst schwierig bezeichnen. Sie wird sich noch erheblich zuspitzen ...



Die Motorisierung in der BRD – soweit sie in dem Produkt aus Pkw-Bestand und durchschnittlicher Jahresfahrleistung zum Ausdruck kommt – wird sich zwischen 1960 und 1985 mehr als verdreifachen. Nach unseren Untersuchungen wird die Pkw-Motorisierung gegen Mitte der achtziger Jahre voraussichtlich ihren Höhepunkt erreicht haben ...

<sup>1)</sup> Quelle: Straßenverkehr 1985, Deutsche Shell AG, Hamburg, Januar 1970

Und von 1967/68 bis 1985 verläuft die Entwicklung so: Die Motorisierung wird im Bundesdurchschnitt bis 1985 doppelt so schnell weiterwachsen wie der Verkehrsraum: Auf der Basis von 1967/68 steht dem Motorisierungsanstieg von fast 50 Prozent eine Verkehrsraumausweitung von gerade 25 Prozent gegenüber . . .

Noch ernster wird die Situation in den Großstädten, da unter Berücksichtigung der heute schon bestehenden Engpässe (auf der Basis von 1967) dem bis 1985 erwarteten Motorisierungszuwachs von 40 Prozent ein Verkehrsraumzuwachs von bestenfalls 27 Prozent gegenübergestellt werden kann.«

### Anteil des öffentlichen Verkehrs am Personenverkehr

Der Individualverkehr dominiert eindeutig gegenüber dem öffentlichen Verkehr. Nach einer Untersuchung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) haben sich die Verhältnisse seit 1952 fast umgekehrt. 1952 betrug das Verhältnis von öffentlicher zu individueller Beförderung im **Nahbereich** nach Angaben des DIW etwa 70:30, 1968 dagegen 20:80. Die Umkehrung ist nach Ansicht des DIW zu einem Teil auf den »Neuverkehr« zurückzuführen, der durch die wachsende Motorisierung ausgelöst worden ist.<sup>1)</sup>

In einer weiteren Untersuchung hat das DIW die Struktur des Personenverkehrs in der **Bundesrepublik** nach Verkehrsarten und Verkehrszwecken dargestellt.<sup>2)</sup> Danach ergab sich für 1970 folgendes Bild: Legt man die **Beförderungsfälle** zugrunde, so entfielen auf den öffentlichen Personenverkehr 30% und auf den Individualverkehr 70%. Das Übergewicht des Individualverkehrs tritt noch deutlicher hervor, wenn die Reiseweiten in die Analyse einbezogen, also die geleisteten **Personenkilometer** betrachtet werden. Bei diesem stärker leistungsbezogenen Vergleich entfielen auf den öffentlichen Personenverkehr 21% und auf den Individualverkehr 79%.

Aus der nachfolgenden Tabelle, in der die Zahlen für 1969 näher aufgegliedert worden sind, geht hervor, daß der öffentliche Personenverkehr allein im **Ausbildungsverkehr** (Fahrten von Schülern und Studenten zu ihren Ausbildungsstätten) dominiert. Im Berufsverkehr dagegen überwiegt sowohl nach **Beförderungsfällen** als auch nach **Personenkilometern** ganz eindeutig der Individualverkehr.

<sup>1)</sup> Quelle: Gutachten des DIW über Steuerermäßigungen und Steuerbefreiungen des öffentlichen Nahverkehrs, abgedruckt in: Forschung und Stadtverkehr, Herausgeber Bundesminister für Verkehr, Heft 2, S. 89

<sup>2)</sup> Quelle: DIW-Wochenbericht 33/71 und ergänzende telefonische Information durch das DIW

### Struktur des Personenverkehrs in der BRD im Jahre 1969 nach Verkehrsarten und -zwecken

	Insgesamt	Berufsverkehr	Ausbildungsverkehr	Geschäftsverkehr	Urlaubsverkehr	Wochenend-erholungsverkehr	Sonstiger Verkehr
Nach Beförderungsfällen							
Öffentlicher Verkehr	33%	36%	79%	1%	43%	12%	34%
Individualverkehr	67%	64%	21%	99%	57%	88%	66%
Nach Personenkilometern							
Öffentlicher Verkehr	22%	28%	60%	11%	22%	14%	28%
Individualverkehr	78%	72%	40%	89%	78%	86%	72%

### Die Benutzung des Pkw im Berufsverkehr

Wer ein Auto hat, benutzt es in der Regel für den Arbeitsweg. Zu diesem Ergebnis ist das Institut für angewandte Sozialwissenschaft (Infas) gekommen. Infas ermittelte, daß die Verzichtquote (definiert als der Anteil unter den berufstätigen Pkw-Besitzern, die im Berufsverkehr zugunsten eines öffentlichen Verkehrsmittels auf die Benutzung eines eigenen Autos verzichten) unter 10% liegt.<sup>1)</sup>

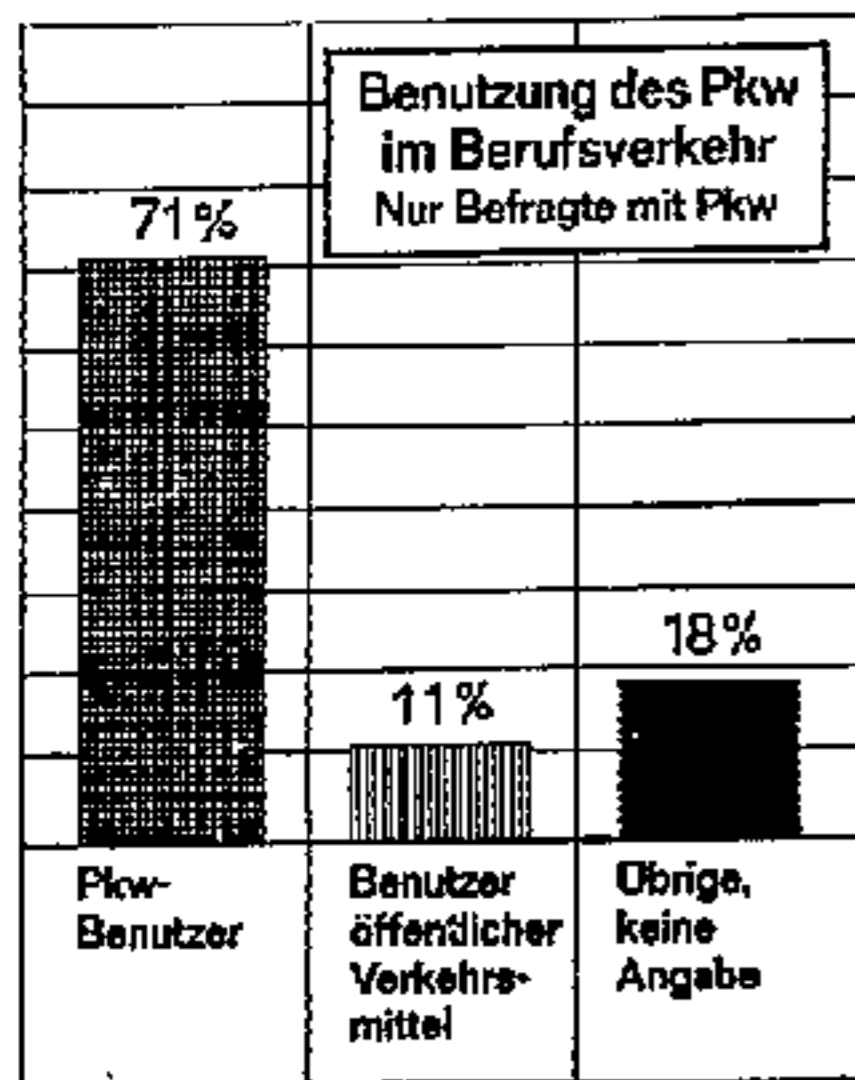
Die Verzichtquote ist also gering, nur wenige Autofahrer verzichten auf die Benutzung des eigenen Wagens. Dazu das Infas-Institut:

»Gegenwärtig ziehen selbst in einer Großstadt wie Hamburg, die über ein gut ausgebautes öffentliches Verkehrssystem verfügt, rund 90 Prozent der Autobesitzer den eigenen Pkw für den Berufsweg vor.«

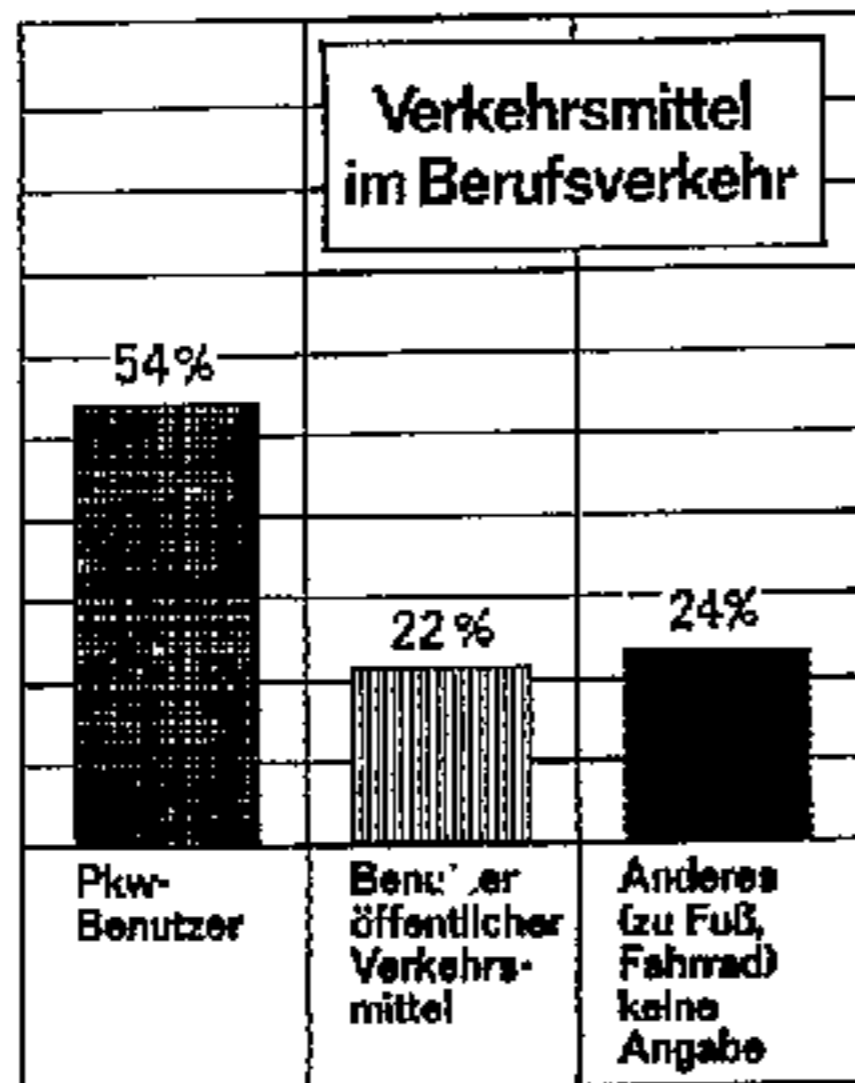
Unter den ÖTV-Mitgliedern beträgt die Verzichtquote 11%.<sup>2)</sup> Sie ist damit etwas höher als im allgemeinen Durchschnitt. Der Hauptgrund dafür dürfte die **Innenstadtlage** des Großteils der Arbeitsplätze des öffentlichen Dienstes sein, die relativ günstig mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu erreichen sind.

<sup>1)</sup> Quelle: Gutachten des Infas-Instituts über Konkurrenzsituation zwischen privatem und öffentlichem Verkehr, abgedruckt in: Forschung und Stadtverkehr, Herausgeber Bundesminister für Verkehr, Heft 1, S. 39 ff.

<sup>2)</sup> Quelle: Repräsentative Mitgliederumfrage der ÖTV, Juni/Juli 1970



Quelle: Repräsentative Mitgliederumfrage der ÖTV, Juni/Juli 1970



Quelle: Repräsentative Mitgliederumfrage der ÖTV, Juni/Juli 1970

## Ausgaben für Straßenbau und für öffentlichen Personennahverkehr

Zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden bringt der Bund erst seit 1967 Mittel auf, die aus dem Mehraufkommen aus der Mineralölsteuererhöhung kommen (3-Pfennig-Mittel).

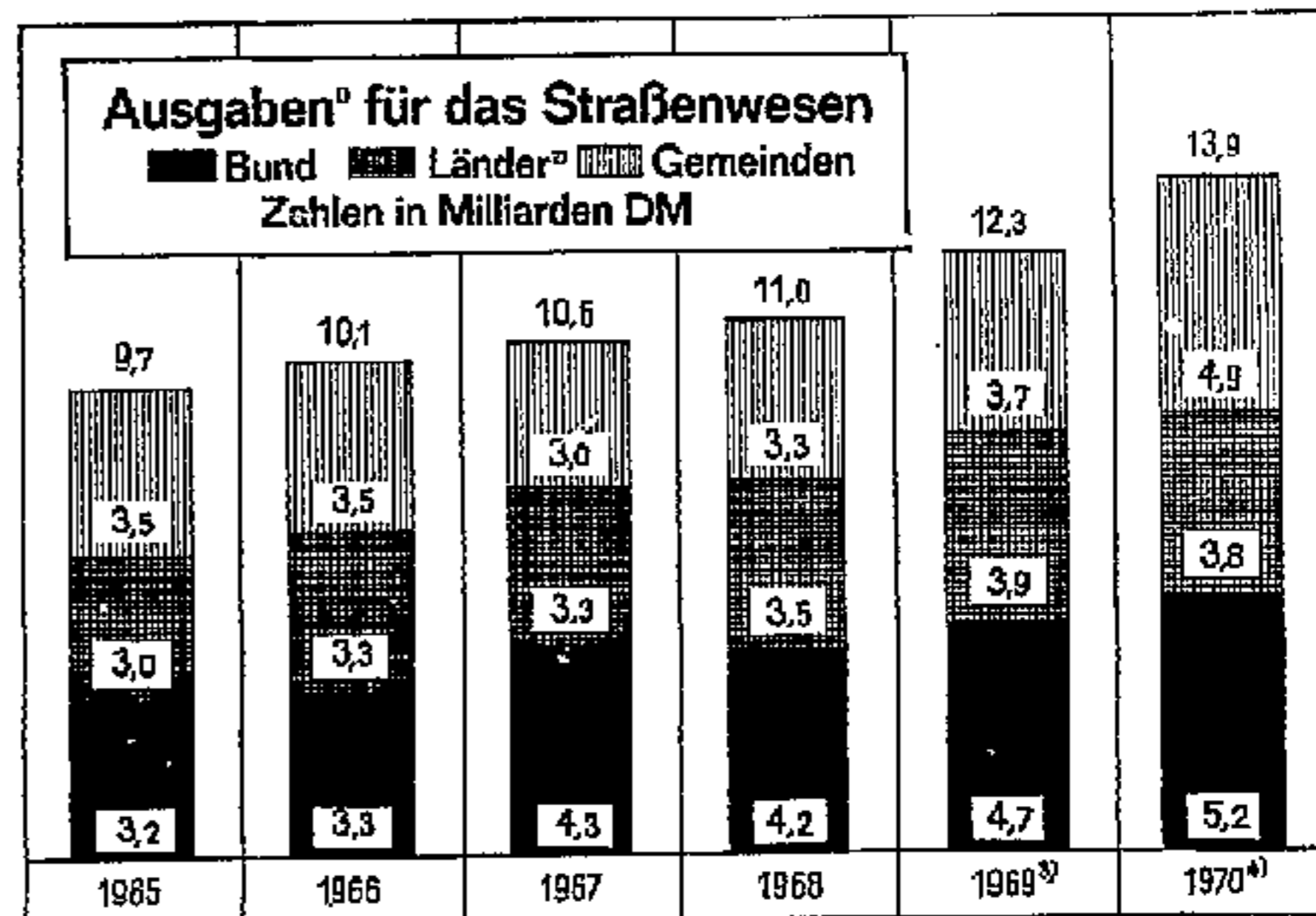
### Die Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs 1967-1970

Das Gesamtaufkommen kommt aber nicht nur dem öffentlichen Personennahverkehr zugute, sondern entfiel bis 1970 zu **60% auf den kommunalen Straßenbau und nur zu 40% auf den öffentlichen Personennahverkehr.**

Die entsprechenden Haushaltsmittel verteilen sich wie folgt:

	1967	1968	1969	1970
Kommunaler Straßenbau	343	444	539	518 Mio DM
Öffentlicher Personennahverkehr	254	307	365	367 Mio DM

Die **Bundemittel** für die Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs lagen 1970 also **noch unter 400 Millionen DM.** Dieser Betrag macht ca. 7% der Straßenbauausgaben des Bundes für das Jahr 1970 aus.



<sup>1)</sup> Nettoausgaben

<sup>2)</sup> Einschließlich Stadtstaaten sowie einschließlich Landschaftsverbände in NRW

<sup>3)</sup> Vorläufiges Ergebnis: Gemeinden z. T. geschätzt

<sup>4)</sup> Haushaltsansätze: Gemeinden unter 10 000 Einwohnern geschätzt

Quelle: Wirtschaft und Statistik, Heft Juni 1971

Die 40% für den öffentlichen Personennahverkehr aus den 3-Pfennig-Mitteln für die zweckgebundenen Maßnahmen sind nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz vergeben worden. Das heißt, daß der Bund mit seinen Mitteln 50% der jeweiligen Bauvorhaben finanziert, während die **Länder** und die **Gemeinden** die restlichen 50% aufbringen müssen. In der Regel zahlen die betroffenen Länder 30% und die Gemeinden 20%.

Wenn man den Fördererbetrag des Bundes für 1970 von 367 Millionen DM zugrunde legt, dann müßten **Länder und Gemeinden** zur Realisierung der Vorhaben und der Zuteilung der Mittel den gleichen Anteil aufbringen. Dieser Betrag ist bereits ein Anteil von **Ländern und Gemeinden** zur Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs.

Die übrigen Mittel, die von Ländern und Gemeinden für den öffentlichen Personennahverkehr aufgebracht werden, sind nicht genau zu ermitteln.

Bei den **Ländern** sind insbesondere die Abgeltungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen zu nennen.

Auf die **Gemeinden** entfallen insbesondere die Beträge, die zur Abdeckung der Defizite der Nahverkehrsunternehmen aufzubringen sind (1970: ca. 650 Millionen Defizite). Darüber hinaus bringen verschiedene Städte auch andere Mittel für den öffentlichen Personennahverkehr auf (z. B. Investitionsmittel für Anlagen).

1971

Ab 1971 ist der Verteilerschlüssel der 3-Pfennig-Mittel leicht zugunsten des öffentlichen Personennahverkehrs abgeändert worden. Er lautet jetzt:

55 % (früher 60 %) für den kommunalen Straßenbau  
45 % (früher 40 %) für den öffentlichen Personennahverkehr

Die Haushaltsmittel für 1971 wurden wie folgt verteilt:

Kommunaler Straßenbau	540 Mio DM
Öffentlicher Personennahverkehr	421 Mio DM

## Die Entwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs

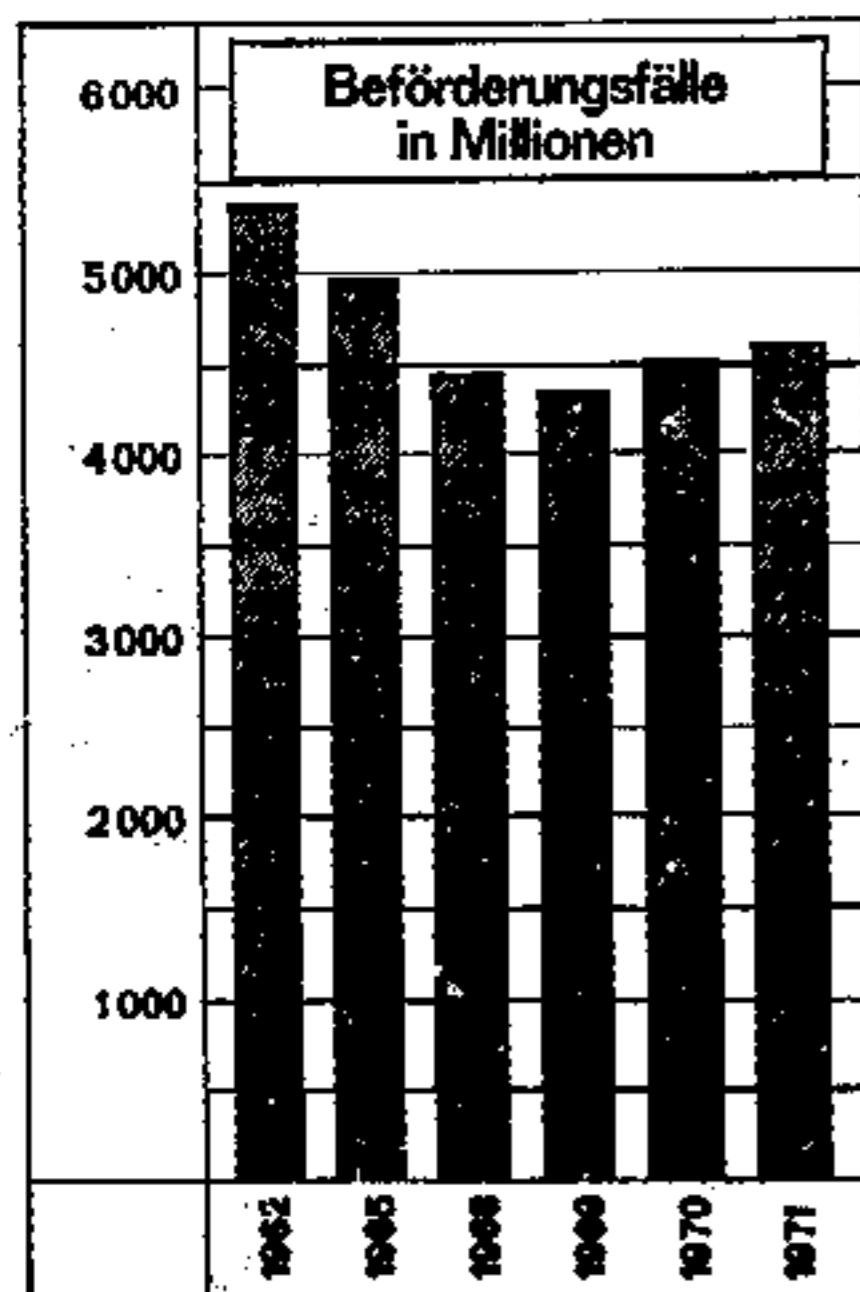
### Beförderungsziffern

Die Zahl der Beförderungsfälle der Mitgliedsbetriebe des Verbandes öffentlicher Verkehrsbetriebe (VÖV) sank von 1962 (Höchststand) bis 1970 beträchtlich.

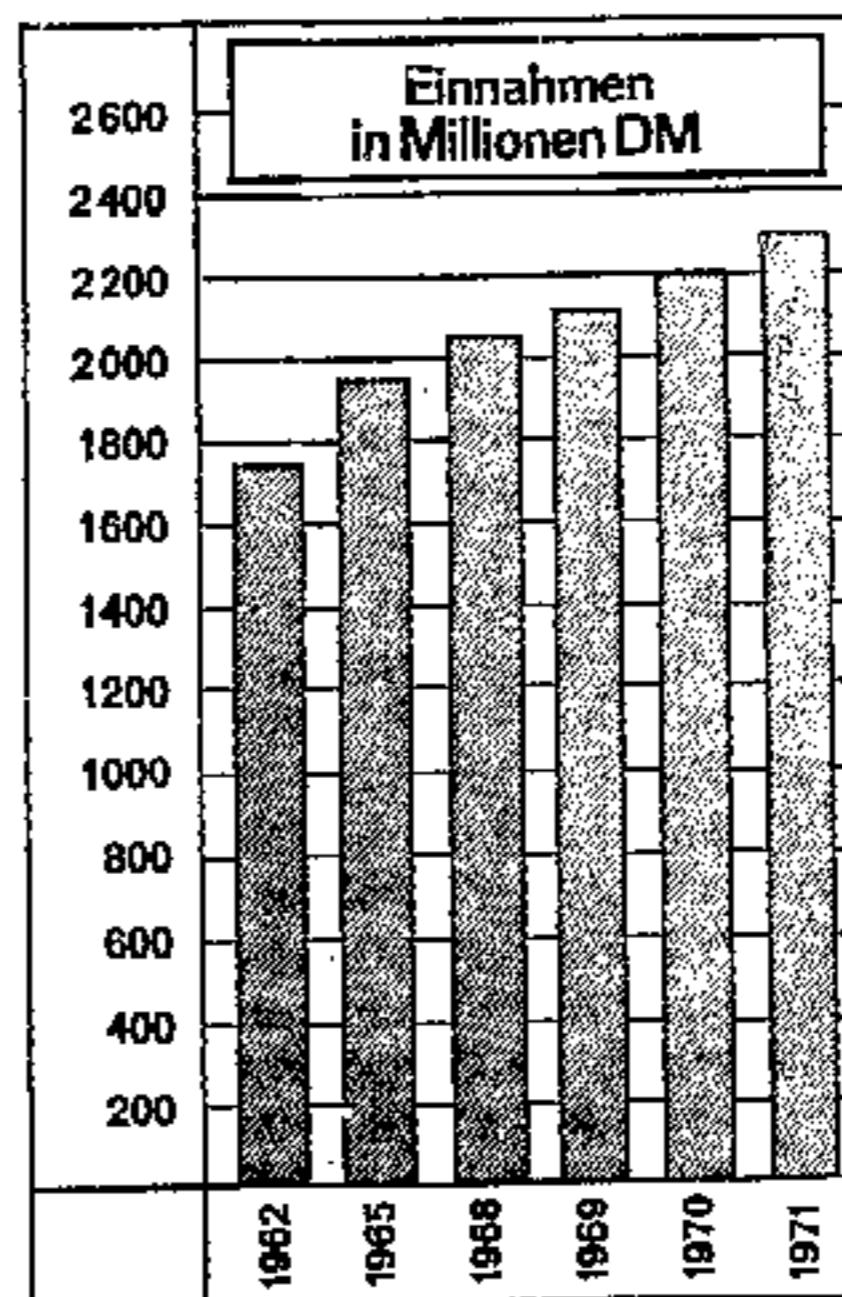
1962: 5,4 Milliarden Beförderungsfälle

1970: 4,5 Milliarden Beförderungsfälle

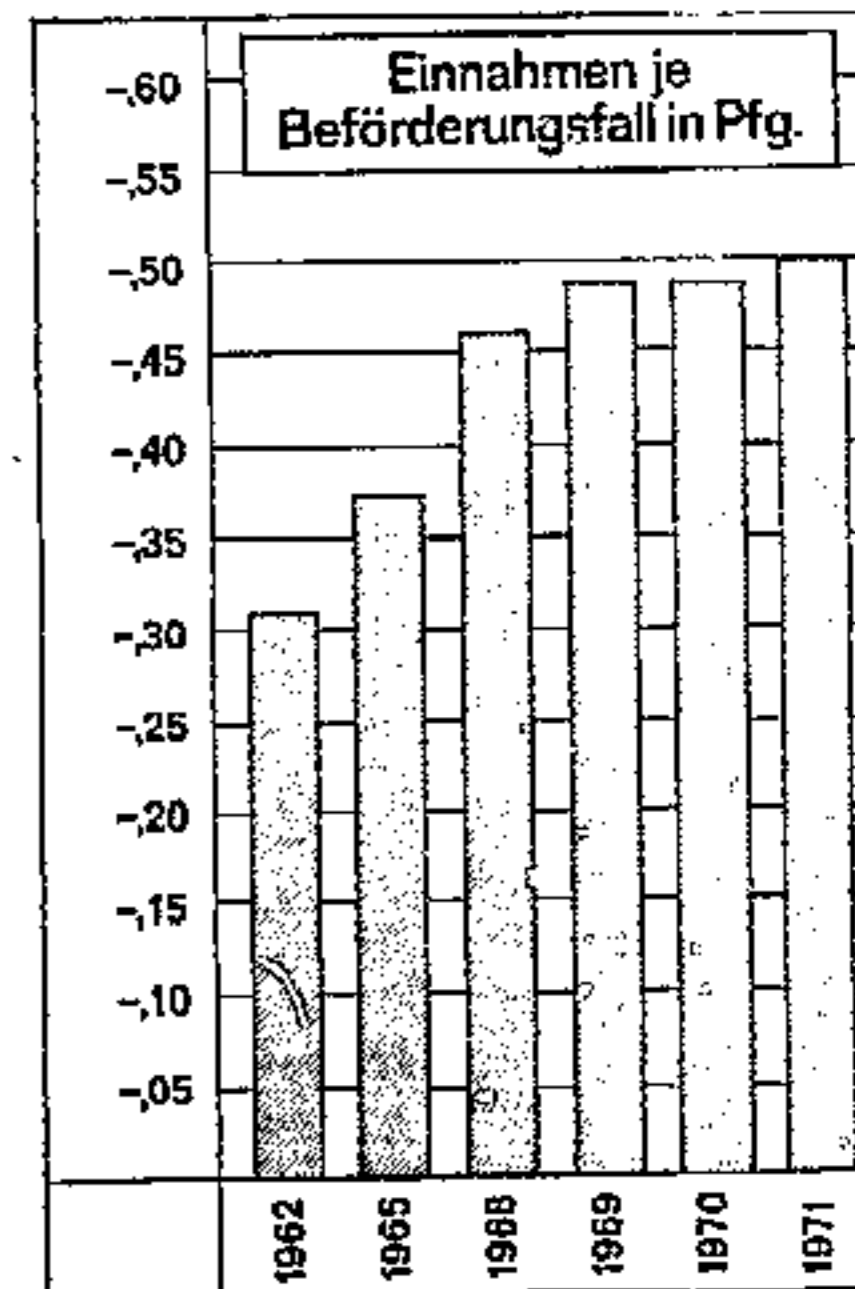
Das ist ein Rückgang um ca. 15%. Dabei ist noch zu beachten, daß im Vergleich zu 1968 und 1969 bereits wieder ein leichter Anstieg der Beförderungsfälle zu verzeichnen war (70/69 = 4,1%).



Quelle: Statistische Übersichten des Verbandes öffentlicher Verkehrsbetriebe



Quelle: Statistische Übersichten des Verbandes öffentlicher Verkehrsbetriebe



Quelle: Statistische Übersichten des Verbandes öffentlicher Verkehrsbetriebe

### Wirtschaftliche Lage

Die Defizite der Mitgliedsbetriebe haben nach Mitteilung des VÖV 1970 rd. 650 Mio. DM betragen. Für 1971 wird fast 1 Milliarde DM Defizit erwartet.

### Fahrpreise

Die Defizite wachsen trotz leicht gestiegener Fahrgastzahlen in den Jahren 1969 und 1970 ganz erheblich, und zwar trotz gestiegener Fahrpreise. Stellt man die Entwicklung der Beförderungsfälle der Entwicklung der Fahrpreise gegenüber, so ergibt sich folgendes Bild: Die **Beförderungsfälle** gingen von 1962 bis 1970 um 15% zurück, im gleichen Zeitraum stiegen die **Einnahmen** von 1,676 Mrd. DM auf 2,204 Mrd. DM. Das sind + 31%. Die Einnahme je Beförderungsfall stieg im gleichen Zeitraum um 46%. Das heißt: die **Fahrpreise** sind durchschnittlich um 46% gestiegen.

## Zur Klärung einiger Begriffe

Unter **Wirtschaftlichkeit** versteht man den Ergiebigkeits- und Sparsamkeitsgrad bei der Erstellung einer Leistung. Die Wirtschaftlichkeit zeigt die Erfüllung des wirtschaftlichen Prinzips bei der Erreichung eines wirtschaftlichen Ziels, nämlich mit den vorhandenen (immer knappen) Mitteln den größten Effekt zu erzielen. Das Ziel der Wirtschaftlichkeit ist nicht an ein bestimmtes Wirtschaftssystem gebunden, ist also, insofern ein systemunabhängiger Faktor. Andererseits gehen aber von dem jeweiligen Wirtschaftssystem Einflüsse auf die Erfüllung des Wirtschaftlichkeitsprinzips aus. So kann im kapitalistischen Wirtschaftssystem die einzelwirtschaftliche Rentabilität der Wirtschaftlichkeit entgegenstehen. Das heißt, daß ein Betrieb sogar sehr rentabel und zugleich unwirtschaftlich sein kann.

Die **Rentabilität** ist scharf von der Wirtschaftlichkeit zu unterscheiden. So ist die größte Rentabilität (größtmöglicher Reingewinn) das typische Ziel der kapitalistischen Unternehmung und damit ein Wesensmerkmal der kapitalistischen Wirtschaftsordnung. Die Rentabilität mißt das Verhältnis von eingesetztem Kapital zum erzielten Erfolg. Der Kapitalist will »sein« Kapital nach dem Prinzip größtmöglicher Rentabilität anlegen. Im Unterschied zur Wirtschaftlichkeit ist also die Rentabilität an die Herrschaftsform des kapitalistischen Wirtschaftssystems gebunden.

Aus dem Rentabilitätsziel ist die **Eigenwirtschaftlichkeit** abgeleitet. Das Gebot der Eigenwirtschaftlichkeit für den öffentlichen Personennahverkehr regelt der § 39 Absatz 2 des Personenbeförderungsgesetzes. Diese Vorschrift beinhaltet das Prinzip der betrieblichen Kostendeckung und geht damit von der einzelwirtschaftlichen Rentabilität aus. Das aber besagt nichts anderes, als daß das Verkehrsangebot der öffentlichen Verkehrsbetriebe vorrangig an dem Rentabilitäts- bzw. Eigenwirtschaftlichkeitsprinzip und nicht an verkehrspolitischen Notwendigkeiten ausgerichtet ist.

Im Unterschied zum Rentabilitätsstreben und der Eigenwirtschaftlichkeit ist die **Gemeinwirtschaftlichkeit** nicht auf den höchsten Gewinn, sondern auf die beste Bedarfsdeckung gerichtet. Ihr Ziel ist der höchste produktive Beitrag des Einzelbetriebes zur Gesamtbedarfsdeckung. Hier gilt also das Leistungsziel (Deckung des Bedarfs) als Betriebsziel und nicht das Gewinnziel (höchste Rentabilität für das eingesetzte Kapital). Die gemeinwirtschaftlichen Betriebe wirtschaften aber nach dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit.

Hubert Resch<sup>1)</sup>:

## Die Funktion des Niedrigtarifs in der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienun Anmerkungen zum 30-Pfennig-Tarif

Die Nahverkehrskonzeption der Gewerkschaft ÖTV hat ein lebhaftes und überwiegend positives Echo gefunden. Aber auch kritische Stimmen sind laut geworden. Sie richten sich insbesondere gegen den vorgeschlagenen Einheits-tarif von 30 Pfennig. Auf diese Frage soll im folgenden noch einmal näher eingegangen werden. Der umstrittene 30-Pfennig-Tarif muß zunächst einmal im Zusammenhang mit der Forderung nach einer gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienun gesehen werden. Diese gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienun, die den Fahrpreis nicht am eigenwirtschaftlichen Kostendeckungsprinzip, sondern an der verkehrspolitischen Zielsatzung orientiert, ist die Grundlage für die in der Konzeption enthaltenen preispolitischen Maßnahmen. Insofern ist der 30-Pfennig-Tarif eine Funktion der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienun. Ihre Preispolitik geht davon aus, daß ein verkehrspolitischer Fahrpreis gefunden werden muß. Im Gegensatz zum bisherigen Fahrpreissystem ist sein Ziel nicht die Kostendeckung. Er soll vielmehr als verkehrspolitischer Attraktivitätspreis bedarfsgerecht und nachfragesteigernd sein. Mit der Aussage über die Zielrichtung der Preispolitik innerhalb der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienun, die die Gewerkschaft ÖTV als notwendig ansieht, ist aber noch nicht die Frage beantwortet, wie es zur genauen Bezifferung des verkehrspolitischen Fahrpreises gekommen ist. Oder anders gesagt: Warum gerade 30 Pfennig? Mehr oder minder wohlwollende Kritiker sind der Ansicht, die ÖTV hätte es bei der Richtungsanzeige in Form einer pauschalen Aussage für den gemeinwirtschaftlich orientierten Fahrpreis belassen sollen und nicht eine konkrete Zahl – also die 30 Pfennig – nennen sollen. Auf derartige Unverbindlichkeiten hat sich der Hauptvorstand der ÖTV aus gutem Grund nicht eingelassen; denn dann hätte er sich dem Auslegungstreit ausgeliefert, ob bei ohnehin entstehenden Betriebsdefiziten auch ein Fahrpreis von 1,- DM oder 0,80 DM bereits »gemeinwirtschaftlichen Charakter« habe.

### 30 Pfennig – ein verkehrspolitischer Preis

Der 30-Pfennig-Tarif ist die Übersetzung des Grundsatzes vom »verkehrspolitischen Attraktivitätspreis« in einen konkreten Geldbetrag. Da beim Attrak-

<sup>1)</sup> Hubert Resch ist Referent für Verkehrspolitik beim Hauptvorstand der Gewerkschaft ÖTV

tivitätspreis der Blick auf den Autofahrer gerichtet ist, ergibt sich folgerichtig, daß der Maßstab für diesen Preis im Vergleich der Ausgaben für die Benutzung eines Pkw und für das öffentliche Verkehrsmittel liegt. Als Kosten der Benutzung werden für den Autofahrer die Kosten herangezogen, die ihm für die direkte Fortbewegung entstehen, nämlich die Benzinkosten. Die fixen Kosten bleiben unbeachtet, weil sie unabhängig davon entstehen, ob er fährt oder den Wagen stehen läßt. Von Bedeutung ist für den Autobesitzer, wie er billiger zur Arbeit kommt: mit dem eigenen Pkw oder mit dem öffentlichen Verkehrsmittel. Der Attraktivitätsfahrpreis des öffentlichen Verkehrsmittels muß demnach unter den Kosten für den Benzinverbrauch des Autofahrers liegen. Dabei wird von Durchschnittswerten ausgegangen und der »natürliche« Qualitätsvorsprung des Autos entsprechend berücksichtigt. Diese Vergleichsformel, die in der Nahverkehrskonzeption enthalten ist, hat zur Berechnung des 30-Pfennig-Tarifs geführt. 30 Pfennig sind unter den »zur Zeit« gegebenen Benutzungskosten des Pkw die Höchstgrenze. Die Formulierung »zur Zeit« schließt geringfügige Erhöhungen des Benzinspreises durchaus bereits mit ein und begrenzt damit die Flexibilität nach oben.

#### **Auch der Nulltarif kann rational sein**

Nach unten geht die Flexibilität bis zur unentgeltlichen Beförderung, die für den Fall als mögliches Mittel mit einbezogen wird, daß die angestrebten verkehrspolitischen Ziele erst mit einer unentgeltlichen Beförderung erreicht werden können. Gerade diese Regelung macht deutlich, daß es in der Nahverkehrskonzeption der ÖTV nicht darum geht, allein auf Konkurrenzmechanismen zu vertrauen (»Konkurrenzpreis« 30 Pfennig). Wo es möglich ist, sollen sie selbstverständlich eingesetzt und ausgenutzt werden. Wenn es aber nötig ist, weitere verkehrspolitische Mittel einzusetzen, dann muß dies aus gesellschaftlichen und verkehrspolitischen Gründen getan werden. Dann kann auch — wie es Professor Thiemeyer formuliert hat — »der Null-Tarif durchaus rational sein«.

#### **Nicht allein preispolitische Maßnahmen**

Von den Kritikern des 30-Pfennig-Tarifs wird gern übersehen, daß die Verkehrskonzeption der ÖTV nicht einseitig auf die preispolitische Karte setzt, sondern eine Verknüpfung von preispolitischen und qualitätspolitischen Maßnahmen beinhaltet. Eine erhebliche Qualitätsverbesserung der öffentlichen Verkehrsbedienung ist schon aus zweierlei Gründen dringend notwendig. Einmal gehört die Qualitätsverbesserung zum Programm der Attraktivitätssteigerung (Stichwort: Autofahrer) und zum anderen ist sie ein unabdingbarer Bestandteil einer gemeinwirtschaftlichen Konzeption, denn zu deren Programm gehört eine menschenwürdige Verkehrsbedienung. Um allen — bewußten — Mißverständnissen vorzubeugen, sei noch einmal wiederholt: Für die ÖTV besteht ein untrennbarer Zusammenhang von positiver Fahrpreispolitik (sprich: 30-Pfennig-Einheitstarif — oder weniger) und einer erheblichen Qualitätsverbesserung der öffentlichen Verkehrsbedienung.

#### **Aktuelle Forderung der ÖTV: Fahrpreistopp**

Die in der letzten Zeit in einigen Großstädten vorgenommenen erheblichen Fahrpreiserhöhungen im öffentlichen Personennahverkehr haben die Differenz zwischen den geltenden Fahrpreisen und dem von der ÖTV geforderten 30-Pfennig-Tarif noch erhöht. Damit hat sich auch die Diskrepanz zwischen verkehrspolitischer Notwendigkeit und der Praxis eines weitestgehend kosten deckenden Fahrpreises vergrößert. Die Gewerkschaft ÖTV fordert deshalb eindringlich einen Fahrpreistopp. Sie lehnt die auch von Bundesverkehrsminister Leber geplante »Fahrpreissteigerungsautomatik« ab, die in dem Konzept des Bundesverkehrsministers zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs enthalten ist. Die Forderung, den Fahrgast des öffentlichen Verkehrsmittels soweit wie möglich zur Zahlung der von ihm »bezogenen Verkehrsleistung« heranzuziehen, entspricht nicht der Zielsetzung einer neuen Verkehrsaufteilung zwischen dem Individualverkehr und dem öffentlichen Verkehr zugunsten des letzteren. Wer heute in Bezug auf den Fahrpreis die Ansicht vertritt, jede Leistung erfordere ihren »angemessenen Preis«, argumentiert aus einer verkürzten betriebswirtschaftlichen Sicht und verkennt verkehrspolitische Ziele und volkswirtschaftliche Zusammenhänge.

Dr. Johannes Frerich <sup>1)</sup>:

## Stadtverkehr – Problem ohne Ausweg?

### Volkswirtschaftliche Kosten des Individualverkehrs

Die durch Verkehrschaos und Verkehrsstauungen entstehenden Kosten belasten die Bundesbürger jährlich mit vielen Milliarden. Es handelt sich dabei insbesondere um die Kosten durch Zeitverluste (auf mehr als 1 Mrd. Stunden pro Jahr gegenwärtig geschätzt), die erhöhten Aufwendungen für den Betrieb der Kraftfahrzeuge (erhöhter Benzinverbrauch, Reifenabrieb und dergleichen; verringerte Lebensdauer der Motoren), die zusätzlichen Unfallkosten <sup>2)</sup> in Form von Sachschäden an Mobliien und Immobilien sowie Personenschäden (Heilungskosten, Renten, Produktionsausfälle und dergleichen), die Kosten der Luftverschmutzung (durch Auspuffgase, Straßenstaub sowie Benzin- und Öldämpfe) und der Lärmbelästigung (Ermüdung, Reizung sowie Leistungsabfall im Berufsleben), ferner die Kosten für die Verkehrsfläche und die Parkmöglichkeiten <sup>3)</sup>. Diese Kosten dürften mit etwa 20 Mrd. DM jährlich eher zu niedrig als zu hoch eingeschätzt sein.

Mit steigender Verkehrsdichte werden zudem die Zeitkosten, erhöhten Kraftfahrzeugbetriebskosten, Kosten der Verkehrsunfälle etc. in den nächsten 20 Jahren überproportional ansteigen, d. h. der zu erwartenden Verdoppelung der Motorisierungsdichte stehen mehr als doppelt so hohe gesamtwirtschaftliche Kosten der aufgezeigten Arten gegenüber. Auf der anderen Seite sind die öffentlichen Personennahverkehrsmittel unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten chronisch unrentabel. Hohe Defizite müssen jährlich vom Steuerzahler über Subventionen gedeckt werden. Die Eigendynamik der Verkehrsentwicklung in den Städten bringt hier keine Lösung, sondern lediglich eine Verstärkung des Chaos.

<sup>1)</sup> Dr. Johannes Frerich ist wissenschaftlicher Assistent am Institut für Industrie- und Verkehrspolitik der Universität Bonn

<sup>2)</sup> Zu den gesamtwirtschaftlichen Kosten der Verkehrsunfälle vgl. F. Volgt und E. Helms: Die gesamtwirtschaftliche Problematik steigender Verkehrsunfälle, Die volkswirtschaftlichen Kosten der Verkehrsunfälle, Köln und Opladen 1970, S. 141  
Die Verfasser schätzen die gesamten volkswirtschaftlichen Kosten der Verkehrsunfälle in der BRD (1967) auf nahezu 11 Milliarden DM, von denen etwa  $\frac{1}{3}$  auf den Stadtverkehr entfällt.

<sup>3)</sup> Vgl. G. Hoff: Zur Rentabilität des öffentlichen Nahverkehrs, in: der arbeitgeber, 22. Jg., S. 697 ff

### Entscheidungsunlust der Politiker

Trotz dieser offenkundigen Tatsachen scheinen die Politiker geradezu durch eine Entscheidungsunlust gekennzeichnet zu sein. Dabei ist sich nahezu jeder-mann angesichts der wachsenden Verkehrsnachfrage der Notwendigkeit einer Veränderung der Konkurrenzsituation zwischen Individualverkehr und öffentlichem Personennahverkehr bewußt; denn bei gleicher Inanspruchnahme der Verkehrsfläche können die öffentlichen Personennahverkehrsmittel ein Vielfaches an Fahrgästen befördern.

In einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung kann eine derartige Umlenkung der Verkehrsströme vom Individualverkehr zum öffentlichen Personennahverkehr nur durch marktkonforme Mittel geschehen. In diesem Zusammenhang wird die Frage des Null-Tarifs für die öffentlichen Personennahverkehrsunternehmen vielfach diskutiert. Der Verwirklichung eines unentgeltlichen Angebots der öffentlichen Personennahverkehrsmittel in den Ballungsräumen steht jedoch die traditionelle Auffassung gegenüber, daß auch die öffentlichen Verkehrsmittel, soweit wie eben möglich, im betriebswirtschaftlichen Sinne rentabel sein bzw. ihre Kosten tendenziell decken sollten. Solange in diesem Bereich das Postulat der Eigenwirtschaftlichkeit vertreten wird, werden die öffentlichen Verkehrsmittel wenig dazu beitragen, das Verkehrschaos in den Spitzenzeiten des Berufsverkehrs zu vermindern. Gerade dann sind die öffentlichen Verkehrsmittel im großen und ganzen ausgelastet, und eine Bemühung um zusätzliche Fahrgäste würde erhöhte Investitionen bedeuten, deren Kapazitäten nur für wenige Stunden am Tage voll genutzt wären. Dadurch würde die Rentabilität der öffentlichen Verkehrsbetriebe entscheidend beeinträchtigt.

Kann jedoch der Abgang von dem Eigenwirtschaftlichkeitsstreben der öffentlichen Personennahverkehrsunternehmen eine Lösung bringen? Der Extremfall des Null-Tarifs ist vielfach diskutiert worden. Verschiedene ökonomische Untersuchungen über die Elastizität der Verkehrsnachfrage im öffentlichen Personennahverkehr in bezug auf den Tarif <sup>1)</sup> legen die Vermutung nahe, daß bei einer Einführung des Null-Tarifs unter sonst gleichen Bedingungen der öffentliche Personennahverkehr sich um etwa 30 bis 40 % zu Lasten des Individualverkehrs ausweiten würde. In Anbetracht der zu erwartenden Verdoppelung des Individualverkehrs in den nächsten 20 Jahren gewährt aber auch die Einführung des Null-Tarifs nur einen gewissen Aufschub, bietet jedoch keine endgültige Lösung.

### Doppelt so hoher Nutzen

An dieser Stelle muß betont werden, daß die Einführung eines Null-Tarifs unter reinen Nutzen-Kosten-Gesichtspunkten durchaus sinnvoll sein kann. Durch den Null-Tarif würden den öffentlichen Personennahverkehrsunternehmen jährlich Kosten von etwa 2 Mrd. DM durch Einnahmehausfall entstehen. Hinzu

<sup>1)</sup> Vgl. V. Kindt: Der Einfluß der Elastizität der Nachfrage nach Transportleistungen in bezug auf den Beförderungspreis auf das Beförderungsaufkommen der Verkehrsunternehmen im Personennahverkehr, Hamburg 1968

Betriebskosten auf Grund der steigenden Verkehrsnachfrage, die sich kaum auf mehr als 1 Mrd. DM jährlich belaufen dürften. Diese der Allgemeinheit zuwachsenden Kosten dürften durch die verminderten Investitionskosten für den Straßenbau und für Parkhäuser auf etwa die Hälfte reduziert werden.<sup>1)</sup> Selbst wenn die Kosten des Individualverkehrs in Form von Zeitverlusten, Unfallkosten, erhöhten Betriebskosten etc. durch die Einführung des Null-Tarifs und die dadurch bewirkte Umlenkung der Verkehrsströme nur um etwa 15% vermindert würden, so stünde den Kosten in Höhe von etwa 1,5 Mrd. DM jährlich ein etwa doppelt so hoher Nutzen in gesamtwirtschaftlicher Sicht gegenüber.

Diese Kosten-Nutzen-Betrachtung scheint mir jedoch nicht das Wesentliche zu sein. Die öffentlichen Personennahverkehrsunternehmen sind nicht zuletzt durch eigene Versäumnisse unrentabel geworden, weil sie nämlich den Qualitätsgesichtspunkt ihres Angebotes bisher weitgehend vernachlässigten. Der Pkw-Fahrer ist selbst im Berufsverkehr im Durchschnitt nach wie vor schneller als der Benutzer öffentlicher Verkehrsmittel. Wie verschiedene Untersuchungen am Beispiel Hamburgs gezeigt haben, kann dieser Zeitvorteil ganz beträchtlich sein. Der Zeitvorteil steht bei den Pkw-Fahrern eindeutig in Konkurrenz mit den Kosten der Verkehrsstauungen. Da letztere mit steigender Gemeindegroße zunehmen, ist es nicht verwunderlich, daß die Neigung der Pendler zur Inanspruchnahme des öffentlichen Personennahverkehrs und zum Verzicht auf die Fahrt mit dem eigenen Pkw in den Großstädten relativ stärker ist als in den mittleren und Kleinstädten. Aber auch in den Großstädten wird der öffentliche Personennahverkehr selbst bei Einführung eines Null-Tarifs nicht umhin kommen, die Qualität des Verkehrsangebotes zu verbessern. Nur größere Bequemlichkeit und höhere Geschwindigkeit der öffentlichen Transportmittel können die Neigung der Pkw-Fahrer, ihren Wagen zu Hause zu lassen, entscheidend beeinflussen. Je höher die Qualität des Verkehrsangebots ist, um so größer ist, wie verschiedene Befragungen gezeigt haben, auch der Verzicht auf die Benutzung des eigenen Pkw.<sup>2)</sup> Oben wurde aufgezeigt, daß eine Einführung des Null-Tarifs eine Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Kosten um jährlich 1,5 Mrd. DM und eine Erhöhung der jährlichen gesamtwirtschaftlichen Nutzen um etwa 3 Mrd. DM bedeuten würde. Würde die Differenz für eine Qualitätsverbesserung eingesetzt, so könnte ohne erhöhte gesamtwirtschaftliche Kosten das Verkehrschaos wenn auch nicht vollständig gelöst, so doch soweit abgebaut werden, daß die Zukunft des Stadtverkehrs nicht mehr so trostlos erscheint.

Versuche einer Lösung der gegenwärtigen Probleme des Stadtverkehrs können auch direkt beim Individualverkehr einsetzen. Die Reaktion der Pkw-Besit-

zer auf steuerpolitische Maßnahmen ist jedoch sehr ungewiß. Die Haltung eines Pkw ist geknüpft an eine Fülle von rationalen, aber auch irrationalen Momenten. Das Statussymbol Auto wird gewiß auch härteste steuerpolitische Maßnahmen überleben, abgesehen davon, daß generelle Erhöhungen von Steuern für Pkw zu wenig gezielt und auf das Problem der Beseitigung des Verkehrschaos in den Städten zugeschnitten sind.

Problemgerechter als Steuererhöhungen sind zweifellos die Einführung von City-Gebühren und eventuell Erhöhungen der Parkgebühren in den Städten. Ob derartige Maßnahmen jedoch eine endgültige Lösung bewirken oder eine derartige Lösung nur hinausschieben, scheint sehr ungewiß zu sein.

### Maßnahmenkatalog unerläßlich

Eine allseits befriedigende Lösung der Zukunftsprobleme im Stadtverkehr ist bisher noch nicht gefunden worden. Ob sie diesmal gefunden wird, scheint fraglich zu sein. Angesichts der vielfältigen rationalen und irrationalen, ökonomischen und außerökonomischen (psychologischen und sonstigen) Elemente einer derartigen Lösung wird die Erarbeitung eines breiten Maßnahmenkataloges, angefangen beim Null-Tarif bis hin zu steuerpolitischen Maßnahmen und Abgaben sowie Citygebühren und erhöhten Parkgebühren unumgänglich sein. Nur auf diese Weise werden auch die Großstädte als Lebensräume im weitesten Sinne des Wortes erhalten werden können, nur so wird man ihre Entleerung vermeiden können. Der Begriff der Entleerung hat in unserer Zeit in der wirtschaftswissenschaftlichen und politischen Diskussion neue Akzente erhalten. Noch vor einem Jahrzehnt stand die Befürchtung im Vordergrund, daß die ländlichen Gebiete mit ihren Kleinstädten und Mittelstädten durch den Sog der Großstädte entleert werden könnten. Heute wird die Gefahr augenscheinlich, daß inmitten der Großstädte weite Entleerungszonen für menschliches Leben entstehen.

<sup>1)</sup> Zu den Kosten des Null-Tarifs vgl. auch H. Ahner: Betriebs- und volkswirtschaftliche Konsequenzen eines unentgeltlichen Angebots der öffentlichen Nahverkehrsmittel in Ballungsräumen, München 1970, S. 188

<sup>2)</sup> Vgl. Institut für angewandte Sozialwissenschaft (INFAS), Bad Godesberg: Konkurrenzsituation zwischen privatem Verkehr und öffentlichem Verkehr aus der Sicht des Verkehrsteilnehmers, Bad Godesberg 1969



Prof. Dr. Karl Oettle, Dr. Heinrich Ahner<sup>1)</sup>:

## Auszüge aus dem Gutachten

# „Betriebs- und volkswirtschaftliche Konsequenzen eines unentgeltlichen Angebots der öffentlichen Nahverkehrsmittel in Ballungsräumen“

Zur Bekämpfung der Verkehrsnotstände in den Ballungsräumen der Bundesrepublik Deutschland wird eine breite Skala von Abhilfen vorgeschlagen. Diese sind teils siedlungspolitischer, teils verkehrspolitischer Natur.

Bei den siedlungspolitischen Maßnahmen geht es im Prinzip immer darum, den räumlichen Anfall des Verkehrsbedarfs besser als bisher an bestehende oder an neu zu schaffende verkehrliche Möglichkeiten anzupassen.

Die verkehrspolitischen Maßnahmen können erstens darauf gerichtet sein, die Kapazität von Verkehrswegen zu vergrößern, was sich einmal durch eine bessere Ausnutzung der vorhandenen Verkehrswege mittels verkehrsregelnder und verkehrlenkender Maßnahmen und zum anderen durch eine Erweiterung der vorhandenen Verkehrsfläche erreichen läßt. Zweitens können verkehrspolitische Maßnahmen darauf gerichtet sein, die Verkehrsteilung zu beeinflussen. Dies kann geschehen, indem die Benützung privater Kraftfahrzeuge erschwert wird, indem die Attraktivität öffentlicher Personennahverkehrsdienste erhöht wird oder indem beiderlei Maßnahmen miteinander kombiniert werden.

Was die Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrsangebots angeht, so soll sie einen Teil der zum raumaufwendigen individuellen Kraftverkehr abgewanderten Verkehrsteilnehmer für die raumsparende öffentliche Verkehrsbedienung zurückgewinnen und letzterer noch nicht abgewanderte, aber jetzt oder später abwanderungsfähige Benutzer erhalten. Eine der diskutablen Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität öffentlicher Personenverkehrsleistungen ist die Verwirklichung einer unentgeltlichen Beförderung.

Die vorliegende Untersuchung setzt sich zunächst mit der Frage auseinander, inwieweit das unentgeltliche Angebot öffentlicher Personennahverkehrsdienste zu vorhandenen bzw. angestrebten gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Leitbildern, insbesondere zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung des Verkehrs im Widerspruch steht.

Die in der verkehrspolitischen Diskussion vielfach geäußerte These, die Verwirklichung eines unentgeltlichen Angebots öffentlicher Personennahverkehrsdienste gefährde eine marktwirtschaftliche Ordnung im Personennahverkehr,

<sup>1)</sup> Prof. Dr. Karl Oettle, Dr. Heinrich Ahner: Institut für Verkehrswirtschaft und öffentliche Wirtschaft der Universität München

hält einer Analyse nicht stand. Eine solche Ordnung ist angesichts der gegenwärtigen umfangreichen Subventionierung des öffentlichen wie des privaten Personennahverkehrs nicht vorhanden.

Voraussetzung für die Schaffung einer marktwirtschaftlichen Verkehrsordnung ist die Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen unter den Verkehrszweigen, die jedoch wegen der mangelnden Bestimmbarkeit und Zurechenbarkeit der vollen Kosten und des vollen Nutzens im Verkehr auf der Grundlage objektiver Daten nicht möglich ist.

Die Analyse der verkehrspolitischen Forderungen der am Personennahverkehr interessierten und von ihm betroffenen Gruppen und Institutionen an das politische System läßt überdies Zweifel an der Ernsthaftigkeit der Bemühungen um eine marktwirtschaftliche Ordnung im Personennahverkehr aufkommen.

Das Postulat der Erzielung von Eigenwirtschaftlichkeit im öffentlichen Personennahverkehr ist wenig dazu angetan, daß sich öffentliche Verkehrsbetriebe um mehr Fahrgäste während der täglichen Verkehrsspitzenzeiten bemühen; denn eine vermehrte Nachfrage nach Verkehrsleistungen während dieser Spitzenzeiten erfordert Zusatzinvestitionen, die nur für wenige Stunden täglich ausgelastet sind und in den übrigen Zeiten — bei rein produktionswirtschaftlicher Betrachtung — erhebliche Leerkosten verursachen. Diese schmälern den einzelwirtschaftlichen Rentabilitätserfolg öffentlicher Verkehrsbetriebe.

Die Verwirklichung eines unentgeltlichen öffentlichen Personennahverkehrsangebots muß nicht — wie vielfach geäußert — bei den betroffenen Verkehrsbetrieben zum »Schlendrian« führen. Eine solche Maßnahme bedingt zwar die Einführung von Kostenkontrollverfahren, welche die Bestimmung der erforderlichen Ausgleichszahlungen öffentlicher Haushalte an die öffentlichen Verkehrsbetriebe vor der Erbringung von Verkehrsleistungen ermöglichen, doch entsteht das Erfordernis für solche Kostenkontrollverfahren nicht erst mit der Einführung der untersuchten Maßnahme. Die Betriebe des kollektiven Personennahverkehrs haben bereits heute öffentliche Auflagen bzw. gemeinwirtschaftliche Aufgaben zu erfüllen, welche ihre einzelwirtschaftlichen Erfolge beeinträchtigen und Ausgleichszahlungen der öffentlichen Haushalte erforderlich machen.

Das unentgeltliche Angebot öffentlicher Nahverkehrsdienste kann die Wachstumsraten der Kraftfahrzeugproduktion beeinflussen. Die negativen Auswirkungen der Maßnahme auf die Kraftfahrzeugindustrie sowie ihre Lieferanten- und Komplementärindustrien dürfen jedoch nicht überbewertet werden, da das unentgeltliche öffentliche Personennahverkehrsangebot nicht in erster Linie auf die Auto-Kaufentscheidungen der Konsumenten abzielt, sondern vielmehr die Besitzer von Kraftfahrzeugen zu einem selektiven Gebrauch ihrer Fahrzeuge veranlassen will.

Das unentgeltliche öffentliche Personennahverkehrsangebot muß in erster Linie als ein Mittel zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Ballungsräumen und nicht als ein Instrument zur Korrektur der Einkommensverteilung betrachtet werden; doch ist es sehr wohl möglich, es als einen Ausgleich für finanzielle Vorteile zu interpretieren, welche den Teilnehmern am individuellen Personennahverkehr in den Formen der Kilometerpauschale

und des Angebots gebührenfreier bzw. unter Kosten benützbarer Parkplätze in den Stadtzentren zufließen.

Aussagen über die Nachfragewirkungen eines unentgeltlichen Angebots öffentlicher Personennahverkehrsleistungen setzen Kenntnisse über die objektiven und subjektiven Bedingungen voraus, unter denen die Verkehrsteilnehmer die Wahl ihres Verkehrsmittels treffen.

Analysiert man das Verhalten der Verkehrsteilnehmer, so stellt sich heraus, daß die Fahrtkosten bei der Wahl des Verkehrsmittels nicht der einzige und häufig nicht einmal der entscheidende Faktor sind. Die Wahl des Verkehrsmittels wird neben den Fahrtkosten von einer Reihe von qualitativen Merkmalen beeinflußt, die den einzelnen Verkehrsmitteln anhaften.

Ein betriebswirtschaftlicher Vergleich der vollen Kosten der Benützung öffentlicher Verkehrsmittel und des privaten Kraftfahrzeuges fällt zwar eindeutig zugunsten der öffentlichen Verkehrsmittel aus, doch vergleichen Kraftfahrzeugbesitzer in der Regel nicht ihre vollen Kraftfahrzeugkosten mit dem Fahrpreis für das öffentliche Verkehrsmittel; sie beschränken sich darauf, die Kosten des Kraftstoff- und Ölverbrauchs anzusetzen. In der Tat glaubt fast jeder zweite Autofahrer, daß er mit dem eigenen Kraftfahrzeug ebenso billig wie mit dem öffentlichen Verkehrsmittel oder gar billiger zu seiner Arbeitsstelle komme. Benutzer privater Kraftfahrzeuge erreichen im Durchschnitt schneller ihre Arbeitsstelle als die Benutzer öffentlicher Verkehrsmittel. Zu diesem Zeitvorteil kommen für den Autofahrer eine Reihe von Annahmlichkeiten hinzu, die sich nicht in Zahlen ausdrücken lassen.

Das unentgeltliche öffentliche Personennahverkehrsangebot hat den Vorzug, daß es den Verkehrsteilnehmern die Möglichkeit eines Kostenvorteils bei der Inanspruchnahme öffentlicher Verkehrsmittel deutlich bewußt werden läßt. Soll jedoch diese Maßnahme erhebliche Nachfrageverschiebungen zwischen individuellem und kollektivem Personennahverkehr bewirken, so bedarf es unter den gegenwärtigen Bedingungen im Nahverkehr der Ballungsräume komplementärer Maßnahmen.

Da der Verkehrsteilnehmer in den einzelnen Ballungsräumen und selbst innerhalb eines Ballungsraumes unterschiedliche Verkehrsbedingungen antrifft, ist bei der Verwirklichung der untersuchten Maßnahme eine uneinheitliche Nachfragerreaktion in den einzelnen Räumen wahrscheinlich.

Relativ starke Nachfragewirkungen dürfen vor allem während der Berufsverkehrszeiten in den Innenstädten der Ballungsräume erwartet werden, da sich diese Räume einerseits durch eine hohe Netz- und Fahrplandichte öffentlicher Verkehrsmittel auszeichnen und da Benutzer privater Kraftfahrzeuge andererseits während der täglichen Verkehrsspitzenzeiten in der Innenstadt mit erheblichen Behinderungen rechnen müssen.

Auf der Grundlage bestimmter Annahmen über die Qualitätsmerkmale öffentlicher Verkehrsmittel sowie aufgrund der Ergebnisse theoretischer Untersuchungen über die Tarifelastizität der Nachfrage und vorliegender demoskopischer Befragungen wurde geschätzt, daß bei der Verwirklichung eines unentgeltlichen öffentlichen Personennahverkehrsangebotes ca. 40% der Autopendler im Berufsverkehr zum öffentlichen Verkehrsmittel überwechseln würden.

Die Verwirklichung der untersuchten Maßnahme würde neben den Kosten- und Zeitersparnissen der Teilnehmer am Personennahverkehr finanzielle Belastungen, aber auch Ausgabensparnisse für die öffentlichen Haushalte zur Folge haben. Die aufgrund ganz bestimmter Annahmen geschätzten Ausgabewirkungen der Maßnahme für die öffentlichen Haushalte sind im Anhang zusammengefaßt.

Eine Beurteilung der Konsequenzen des unentgeltlichen Angebots öffentlicher Personennahverkehrsdienste muß ferner auf nicht quantifizierbare Faktoren ausgedehnt werden. Nicht quantifizierbare Auswirkungen, wie z. B. der Einfluß auf Lärm und Luftverschmutzung in den Städten sowie auf die Substanz der Städte und deren Funktionsfähigkeit als Einkaufs- Verwaltungs- und Kulturzentren können für die Beurteilung der untersuchten Maßnahme von größerer Bedeutung sein als die quantifizierten Einflüsse.

Insgesamt würde die Maßnahme aufgrund der vorgenommenen Schätzungen zwar ökonomisch günstige Auswirkungen haben; den geschätzten jährlichen Belastungen öffentlicher Haushalte von ca. 1 Mrd. DM stehen schätzungsweise jährliche Ersparnisse privater Haushalte und Unternehmungen von ca. 3 Mrd. DM gegenüber. Doch daraus allein kann noch keine unbedingte Empfehlung abgeleitet werden, sie zu realisieren. Einmal müßten auch die Kosten und der Nutzen alternativer Maßnahmen ermittelt werden, und zum andern zeigt die Untersuchung, daß die Verwirklichung eines unentgeltlichen öffentlichen Per-

#### Durchschnittliche jährliche Ersparnisse und Kosten bzw. Einnahmehausfälle für öffentliche und private Haushalte sowie private Unternehmungen

Ersparnisse	DM ca.	Kosten bzw. Einnahmehausfälle <sup>1)</sup>	DM ca.
1. Ausgabenwirksame Ersparnisse der öffentlichen Hand (Verminderung von Infrastrukturkosten)	1,2 Mrd.	1. Mehrkosten öffentlicher Verkehrsbetriebe infolge erhöhter Verkehrsnachfrage, abzüglich der Kosteneinsparungen als Folge erhöhter Umlaufgeschwindigkeit der eingesetzten Verkehrsmittel	0,3 Mrd.
2. Ausgabenwirksame Ersparnisse Privater <sup>1)</sup>	2,6 Mrd.	2. Einnahmehausfälle im Fahrkartenverkauf öffentlicher Verkehrsbetriebe	2,0 Mrd.
3. Nichtausgabenwirksame Ersparnisse Privater (bewertete Zeitersparnisse)	0,5 Mrd.		
insgesamt	4,3 Mrd.	insgesamt	2,3 Mrd.

<sup>1)</sup> Davon ca. 2,3 Mrd. an Fahrtkostensparnissen der Teilnehmer am öffentlichen Personennahverkehr, die sich aus den Mehrkosten bzw. Einnahmehausfällen der öffentlichen Verkehrsbetriebe ergeben.

sonennahverkehrsangebots die divergierenden Interessen von Verkehrsteilnehmern, öffentlichen Verkehrsbetrieben, öffentlichen Haushalten und privaten Unternehmungen in unterschiedlicher Weise berührt.

Die untersuchte Maßnahme läßt sich ohne eine moralische und effektive Unterstützung durch breite Bevölkerungsschichten kaum verwirklichen. Eine solche Unterstützung kann am ehesten mit Hilfe einer Öffentlichkeitsarbeit gesichert werden, welche über eine bloße Werbung für den öffentlichen Nahverkehr hinausgeht und dem einzelnen die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Konsequenzen eines weiterhin ansteigenden Motorisierungsgrades der Bevölkerung in den Ballungszentren vor Augen führt.

**Geschätzte Ausgabenwirkung eines unentgeltlichen öffentlichen Personennahverkehrsangebots in den Ballungsräumen für die öffentlichen Haushalte im Zeitraum von 1970—1980**

Ausgabenart	Ausgabenersparnisse in Mrd. DM	Zusätzliche Ausgaben in Mrd. DM
Investitionskosten für fließenden Automobilverkehr (Straßenbau)	ca. 8,1	
Investitionskosten für ruhenden Automobilverkehr (Parkhäuser)	ca. 3,7	
Investitionskosten für Fahrzeuge und Betriebshöfe öffentlicher Verkehrsbetriebe: Erhöhung als Folge vermehrter Verkehrsnachfrage		ca. 1,0
Reduzierung als Folge erhöhter Umlaufgeschwindigkeit	ca. 0,3	
Veränderungen der Betriebskosten öffentlicher Verkehrsbetriebe Kostensteigerung als Folge vermehrter Verkehrsnachfrage		ca. 2,9
Kostensenkungen als Folge erhöhter Umlaufgeschwindigkeit von Verkehrsmitteln	ca. 1,0	
Einnahmehausfälle bei öffentlichen Verkehrsbetrieben		ca. 19,6
<b>Insgesamt</b>	<b>ca. 13,1</b>	<b>ca. 23,5</b>
<b>Finanzielle Mehrbelastung für 10 Jahre</b>		<b>ca. 10,4</b>
<b>Das ergibt eine durchschnittliche jährliche Mehrbelastung</b>		<b>ca. 1,0</b>

## Null-Tarif: Pro und Contra

In der Diskussion um den Null-Tarif sind zahlreiche Argumente vorgebracht worden, die sich nicht nur gegen den Null-Tarif, sondern allgemein gegen eine an verkehrspolitischen Notwendigkeiten orientierte gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung richten. Unter diesem Gesichtspunkt sind die folgenden Diskussionsbeispiele zu sehen.

### Kein Anreiz zum Leistungswettbewerb mehr?

#### Contra

Wo bleibt bei einer totalen Subventionierung noch der Anreiz zur Modernisierung und zum Leistungswettbewerb?

Wenn alle Kosten der Verkehrsversorgung von der öffentlichen Hand gedeckt werden, dann hört das unternehmerische Denken bei den Verkehrsbetrieben auf; es wird nicht mehr gestaltet, sondern nur noch verwaltet.

#### Pro

Wer glaubt allen Ernstes noch, daß allein der Egoismus des ungebundenen schöpferischen Unternehmers die ausschlaggebende Triebkraft wirtschaftlichen Wohlstandes ist?

Das am Profitsystem orientierte betriebswirtschaftliche Kostendenken — nebenstehend »unternehmerisches Denken« genannt —, das seinen Ausdruck u. a. im Eigenwirtschaftlichkeitsprinzip des Personenbeförderungsgesetzes hat, ist eine der entscheidenden Ursachen für die Misere des Personennahverkehrs. Dieses »unternehmerische Denken« verhindert volkswirtschaftlich und gesellschaftspolitisch rationale Lösungen.

Subventionswirtschaft ist fast immer mit Substanzverfall verbunden. Ein Unternehmen, das kein wirtschaftliches Ziel hat, verlottert unweigerlich.

Die Verwirklichung eines unentgeltlichen öffentlichen Personennahverkehrsangebots muß nicht — wie vielfach geäußert — bei den betroffenen Verkehrsbetrieben zum »Schlendrian« führen. Eine solche Maßnahme bedingt zwar die Einführung von Kosten-

kontrollverfahren, welche die Bestimmung der erforderlichen Ausgleichszahlungen öffentlicher Haushalte an die öffentlichen Verkehrsbetriebe vor der Erbringung von Verkehrsleistungen ermöglichen, doch entsteht das Erfordernis für solche Kostenkontrollverfahren nicht erst mit der Einführung eines Null-Tarifs. Die Betriebe des kollektiven Personennahverkehrs haben bereits heute öffentliche Aufgaben bzw. gemeinwirtschaftliche Aufgaben zu erfüllen, welche ihre einzelwirtschaftlichen Erfolge beeinträchtigen und Ausgleichszahlungen der öffentlichen Haushalte erforderlich machen.

### Durch mehr Subventionen weniger Investitionen — Die Folge: sinkende Qualität?

#### Contra

Würden derartig hohe Subventionen nicht dazu führen, daß wichtige Investitionen zurückgestellt werden? Wäre damit nicht die Gefahr einer sinkenden Qualität der durch öffentliche Verkehrsmittel angebotenen Verkehrsleistungen verbunden?

Da die zusätzliche Nachfrage zeitlich nicht gelenkt werden kann, ist damit zu rechnen, daß die Berufsspitzen überproportional anwachsen. Es ergibt sich ein Mißverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage. Um das Mißverhältnis zu beseitigen, sind zusätzliche Betriebskapazitäten und Leistungsangebote erforderlich, die aber nicht sogleich zur Verfügung stehen. Diese zwingen zu zusätzlichen Investitionen mit entsprechendem Finanzbedarf. Investitionen allein nützen nichts. Das Beförderungsangebot muß vergrößert werden. Dazu

#### Pro

Hier fehlt eine umfassende Betrachtungsweise, denn die Auswirkungen auf den Individualverkehr werden nicht bedacht. Nulltarif und Qualitätsverbesserung sind nötig (um Pkw-Fahrer zu gewinnen) und möglich (z. B. Ersparnisse durch verringerten Individualverkehr).

Aus dieser Argumentation spricht das Denken nach dem »Eigenwirtschaftlichkeitsprinzip«. Das Postulat der Erzielung von Eigenwirtschaftlichkeit im öffentlichen Personennahverkehr ist wenig dazu angetan, daß sich öffentliche Verkehrsbetriebe um mehr Fahrgäste während der täglichen Verkehrsspitzenzeiten bemühen, denn eine vermehrte Nachfrage nach Verkehrsleistungen während dieser Spitzenzeiten erfordert Zusatzinvestitionen, die nur für wenige Stunden täglich ausgelastet sind und in den übrigen Zeiten — bei rein produktions-

werden Arbeitskräfte gebraucht. Und sogleich wachsen die Personalkosten, und die Sachkosten wachsen mit. Dies alles, um eine Nachfrageschicht zu decken, für die kein echtes Bedürfnis vorhanden ist.

Gelingt der Anpassungsprozeß nicht, weil Geld und Personal fehlen, dann wird sich die Qualität des Beförderungsangebotes zwangsläufig verschlechtern. Und der Leidtragende ist der Fahrgast, der ein echtes Verkehrsbedürfnis hat; der Berufsfahrer wird getroffen. Die Qualitätsverschlechterung wird weitere Fahrgäste zu Autofahrern machen. Damit verdreht sich das von den Verfechtern des Null-Tarifes erwartete Ziel ins Gegenteil: Die Straßen werden nicht entlastet, sondern zusätzlich belastet.

wirtschaftlicher Betrachtung — erhebliche Leerkosten verursachen. Diese schmälern den einzelwirtschaftlichen Rentabilitätserfolg öffentlicher Verkehrsbetriebe.

Der Kreis schließt sich scheinbar: »falsche« Nachfrage (da kein »echtes Bedürfnis«), zu deren Befriedigung fehlen die Mittel, dadurch Qualitätsverschlechterung und verstärkte Abwanderung.

Der »logische« Ablauf hat nur den einen Fehler, daß er von einem verengten eigenwirtschaftlichen Konzept ausgeht und verkehrspolitische Zusammenhänge negiert. Die wirtschaftliche Entlastung, die durch den Übergang von Pkw-Fahrern (»falsche Nachfrager«) auf öffentliche Verkehrsmittel eintritt, kann aus der eigenwirtschaftlich fixierten Betrachtungsweise nicht erkannt werden.

### Wirtschaftliche Leistung nicht verschenken? (Beispiel Hannover)

#### Contra

Die Personenbeförderung ist eine wirtschaftliche Leistung, die nicht verschenkt werden kann. Das Beispiel Hannover beweist, daß die Zahl der Fahrgäste durch den Großraumtarif von 0,50 DM nicht gestiegen ist. 30 Mill. DM müssen im ersten Jahr von der Stadt und den Umlandgemeinden aufgebracht werden. Ein halbgeschänkter Fahrpreis ändert noch nicht die Verkehrsbedingungen. Deshalb löst auch der Nulltarif keines der brennenden Probleme.

#### Pro

Es ist unzutreffend, wenn behauptet wird, daß die Zahl der Fahrgäste durch den Großraumtarif 0,50 DM (bzw. 0,20 DM) in Hannover nicht gestiegen ist. Tatsächlich ist die Zahl der Benutzer öffentlicher Verkehrsmittel im innerstädtischen Bereich von Mitte März bis Mitte Mai 1970 um mehr als 10 v. H. höher als im gleichen Zeitraum des Vorjahres. Hinzu kommt eine weitaus bessere Auslastung der Verkehrsmittel in den verkehrsrärmeren Zeiten sowie eine stärkere Benutzung der öffentlichen Verkehrsmittel in Spitzenzeiten stadtauswärts.

Warum sollen die Nahverkehrsunternehmen um mehr als des zweifelhaften Versuchs willen Autofahrer zur Inanspruchnahme ihrer noch nicht höchstwertigen Leistungen durch einen »Null-Preis« anzulocken, veranlaßt werden, etwas zu verschenken, was übrigens der gerecht denkende Bürger gar nicht erwartet, und sich damit um die Möglichkeit der Verbesserung ihres Angebots, weil dann hierfür nicht mehr genug Geld vorhanden wäre, zu bringen?

### **Keine »echte Nachfrage« — kein »echtes Bedürfnis«?**

#### **Contra**

Was nichts kostet, ist nichts wert; es wird nicht sinnvoll und nicht wirtschaftlich benutzt, sondern willkürlich und mißbräuchlich genutzt. Die öffentlichen Verkehrsmittel werden Fahrgäste befördern, die gar nicht fahren müssen, für die keine echte Nachfrage besteht. Der einsetzende Druck steht in keinem Verhältnis zu der wirklichen Nachfrage.

Dies alles, um eine Nachfrageschicht zu decken, für die kein echtes Bedürfnis vorhanden ist.

Zum Thema »verschenken«: Es ist eine Verkennung wirtschaftlicher Zusammenhänge, wenn der Verzicht auf einen direkt erhobenen Preis als »Verschenken wirtschaftlicher Leistungen« bezeichnet wird. Volkswirtschaftliche Effektivität muß nicht an das Erheben von Preisen gebunden sein. Hier werden ideologische Einwände als volkswirtschaftliche Sachargumente verkauft.

#### **Pro**

Was ist denn eigentlich »echte« oder »wirkliche« Nachfrage? Hier wird nur die Nachfrage als »echtes Bedürfnis« bezeichnet, die bei den heute gegebenen Verhältnissen (hohe Fahrpreise, schlechte Qualität) entsteht. Bedürfnisse werden nur solange als »echt« anerkannt, als sie in diese Ordnung passen. Kurzum: der Druck der Marktverhältnisse diktiert, was »echtes« Bedürfnis ist.

Was aus der Sicht eines rein auf den Betrieb bezogenen Denkens ein unechtes Bedürfnis ist, stellt sich aber aus volkswirtschaftlichen Beweggründen als ein sehr wirkliches und echtes Bedürfnis dar. Die stärkere Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel aufgrund von Fahrpreissenkungen ist kein Mißbrauch, sondern eine verkehrspolitische Notwendigkeit. Das wirkliche Bedürfnis darf nicht mit der heute durch hohe Preise und schlechte Qualität eingeschränkten tatsächlichen Nachfrage verwechselt werden.

### **Der Fahrgast schaut weniger auf den Preis ... ?**

#### **Contra**

Der Fahrgast schaut weniger auf den Preis; er verlangt Sicherheit, Bequemlichkeit, Pünktlichkeit und Tempo. Der Mangel an Service im öffentlichen Nahverkehr ist heute ein viel größeres Ärgernis als der absolute Fahrpreis.

Null-Tarife werden ohne rechten Effekt bleiben, solange die Bahn nie dort startet, wo man einsteigen möchte, nie dann fährt, wenn man sie benutzen möchte, und nie da ankommt, wohin man möchte.

Erst sollten wir die Leistungsfähigkeit und Anziehungskraft der öffentlichen Verkehrsmittel so steigern, daß sie eine echte Alternative für den Autofahrer sind, bevor wir neue Löcher aufreißen, von denen wir gar nicht wissen, wie sie jemals gestopft werden können. Lassen wir doch damit den Dingen zunächst einmal ihren Lauf und warten in Ruhe ab, ob das Problem des »Null-Tarifs« dann überhaupt noch akut ist.

Und wenn wirklich diese 5 Mrd. DM in den Haushalten des Bundes, der Länder und der Gemeinden für den öffentlichen Personennahverkehr freizumachen wären, wäre es dann richtig, diese Mittel zu verwenden, um der Bevölkerung bei gleichbleibendem Beförderungsstatus Nahverkehrsleistungen umsonst anzubieten? Oder wäre es nicht viel richtiger und wichtiger, diese Mittel bis zum letzten Pfennig in eine wirkungsvolle Leistungsverbesserung zu stecken?

#### **Pro**

Das unentgeltliche öffentliche Personennahverkehrsangebot hat den Vorzug, daß es den Verkehrsteilnehmern die Möglichkeit eines Kostenvorteils bei Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel deutlich bewußt werden läßt. Auf der Grundlage bestimmter Annahmen über die Qualitätsmerkmale öffentlicher Verkehrsmittel sowie aufgrund der Ergebnisse theoretischer Untersuchungen über die Tarifelastizität der Nachfrage und vorliegender demoskopischer Befragungen wird geschätzt, daß bei der Verwirklichung eines unentgeltlichen öffentlichen Personennahverkehrsangebots ca. 40% der Autopendler im Berufsverkehr zum öffentlichen Verkehrsmittel überwechseln würden.

Die Umfrage der ÖTV hat ergeben, daß die Alternative »Qualitätsverbesserungen anstatt Fahrpreissenkungen« falsch ist. Es müßte heißen: Qualitätsverbesserung und Fahrpreissenkungen in Richtung Null. Für sich genommen werden Qualität und Fahrpreise gleichermaßen negativ bewertet. Auch diejenigen, die auf entsprechende Fragen die Qualitätsverbesserung als erstes nennen, sind nicht bereit, die Fahrpreise zu akzeptieren. Eines hat die Umfrage gezeigt: Nur mit Qualitätsverbesserungen ist nichts zu erreichen. Fast ein Drittel der Arbeiter unter den befragten ÖTV-Mitgliedern, die mit dem Auto zur Arbeit fahren, haben als Grund dafür, daß sie nicht die öffentlichen Verkehrsmittel benutzen, die Fahrpreise und nicht die mangelnde Qualität genannt. Wenn beide Bedingungen günstiger wären, würden zwischen 50 und 70% der Pkw-Benutzer als potentielle Überwechsler gelten.

## Hindernis für Umsteiger: Pkw ist Statussymbol?

### Contra

Im Mittelpunkt vieler soziologischer Untersuchungen steht das Auto als Statussymbol. So auch in einer infas-Untersuchung, die im »Spiegel« ausführlich zitiert wurde.

»Gegen das Auto«, ermittelte infas, »kann man neben den höheren Kosten zwar noch weitere negative Gesichtspunkte vorbringen – Nervenbelastung, Unfallrisiko, Parkprobleme – doch haben diese Nachteile im Bewußtsein der Autofahrer nur geringes Gewicht.«

Denn zu konsequent teile die Bevölkerung die Verkehrsmittel in »öffentlich« und »privat« auf. Das heißt: Der Autobesitzer befindet sich psychologisch nicht in einer Wahlsituation, sondern in einer Eigentumssituation, durch die er sich verpflichtet fühlt, sein Fahrzeug auch zu benutzen. Und daher müsse dem Autofahrer klargemacht werden, daß niemand daran denkt, ihm sein freiheitschenkendes Fahrzeug wegzunehmen. Er soll es lediglich zu einem einzigen Zweck nicht benutzen – zur Fahrt zum Arbeitsplatz.

### Pro

Heute kann nicht von einer echten Alternative zwischen dem Konsumwert Nr. 1, dem Pkw, und den öffentlichen Verkehrsmitteln die Rede sein. Das gilt insbesondere für den Bereich der sozialpsychologischen Motivstrukturen. Überspitzt könnte man sagen: Der Pkw hat ein Image, das öffentliche Verkehrsmittel nicht.

Diese Faktoren sind nicht unveränderlich. Eine Veränderung ist z. B. durch die Verbesserung der Qualität der öffentlichen Verkehrsmittel möglich. Daneben ist der Faktor Preis entscheidend.

Gewichtige wirtschaftliche Faktoren bestimmen nämlich nicht unbedeutend das Verhalten. Insofern muß man sich davor hüten, Prestige- und Statusfaktoren losgelöst von ökonomischen Gesichtspunkten zu betrachten.

Hinzu kommt ein anderer Aspekt: die kostenlose Beförderung läßt sich ohne eine moralische und effektive Unterstützung durch breite Bevölkerungsschichten kaum verwirklichen. Eine solche Unterstützung kann am ehesten mit Hilfe einer Öffentlichkeitsarbeit gesichert werden, welche über eine bloße Werbung für den öffentlichen Nahverkehr hinausgeht und dem einzelnen die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Konsequenzen eines weiterhin ansteigenden Motorisierungsgrades der Bevölkerung in den Ballungszentren vor Augen führt.

## Bei Nulltarif: „Arme-Leute-Verkehrsmittel“?

### Contra

Kostenloser Betrieb unkomfortabler und schmutziger, in den Spitzenzeiten stets überfüllter und ohne Anschlußsystem in den Vororten verkehrender Schnellbahnen würde eher abschrecken. Eine spontane Einführung dieses Nulltarifs ist Blödsinn, weil dem öffentlichen Verkehrsmittel unter den gegebenen sozialen und psychologischen Bedingungen dann noch mehr das Attribut der Armut und der Schwäche anhängt und das mit einem Männlichkeits-Appeal behaftete Auto noch mehr zum Status-Symbol wird. Die Straßenbahn käme in den Geruch eines Arme-Leute-Verkehrsmittels.

### Pro

Die Image-Untersuchungen ergeben ein völlig schiefes Bild, weil sie nicht mit der Preiskomponente korreliert worden sind. Für die Beurteilung der Nachfrage nach öffentlichen Verkehrsmitteln ist solch eine isolierte Fragestellung unzureichend.

Die negativen Attribute, die verschiedene Soziologen den öffentlichen Verkehrsmitteln unter heutigen Verhältnissen bescheinigen, beziehen sich auf die Qualität und den Vergleich zum Pkw. Somit ist es eine völlig unbewiesene Behauptung, durch den Nulltarif kämen die öffentlichen Verkehrsmittel in den Geruch eines Arme-Leute-Verkehrsmittels.

Man sollte einmal nachprüfen, ob die Parole Nulltarif eher positive oder negative Assoziationen auslöst.

## Die Kosten sind zu hoch: 5 Mrd. DM?

### Contra

Gegen diese Gratislösung sind jedoch erhebliche Zweifel berechtigt. Kostenpunkt: 3,5 Mrd. DM – bei Einbeziehung des Personennahverkehrs der Bundesbahn und privater Unternehmen etwa 5 Mrd. DM.

### Pro

Diese Rechnung ist völlig falsch. Siehe S. 62 ff. dieser Broschüre: Gutachten »Betriebs- und volkswirtschaftliche Konsequenzen eines unentgeltlichen Angebots der öffentlichen Nahverkehrsmittel in Ballungsräumen«.

## Gemeinden können die Mittel nicht aufbringen?

### Contra

Zum Beispiel:  
In ... steht der Nulltarif nach einer Äußerung des ersten Bürgermeisters ... außerhalb jeder ernsthaften Erwägung. Für den städtischen Verkehr müßten jährlich ... Mio DM aufgewen-

### Pro

Siehe Ausführungen zum Thema »Finanzierung« in der Nahverkehrskonzeption der Gewerkschaft ÖTV (S. 27 in dieser Broschüre) und Schreiben an Bundesverkehrsminister Leber (S. 30) sowie die Stellungnahme der

det werden. Hierfür fehle in den Einnahmen der Stadt jede Deckungsmöglichkeit, so daß man auf die Einnahmen aus den Fahrscheinen angewiesen bleibe. Allerdings wirtschafteten die städtischen Verkehrsbetriebe mit einem Verlust von ... Mio DM im Jahr. Gegenwärtig werde dieser Verlust noch von den Einnahmen durch Strom, Gas und Wasser mitgetragen. Nach Meinung von ... wird das auf die Dauer nicht möglich sein, vielmehr müsse sich der Gemeinderat überlegen, wie das Defizit der öffentlichen Verkehrsmittel auf andere Art in Zukunft gedeckt werden könnte.

### Konkurrenz mit anderen Gemeinschaftsaufgaben?

#### Contra

Beim Nulltarif geht es um Milliardenbeträge, die nicht ohne sozialen Effekt verloren gehen dürfen. Wir brauchen dieses Geld dringend für andere Gemeinschaftsaufgaben.

Das Bedürfnis einer kostenlosen Beförderung konkurriert mit einer Vielzahl anderer Bedürfnisse. Es kann nicht mehr Geld ausgegeben werden als vorhanden ist. Und solange keine Einsparungen aus der erhofften Beschränkung der Aufwendungen für den Individualverkehr erzielt werden, steht daraus kein zusätzliches Kapital zur Verfügung.

Es bleibt also dabei: Wer sich heute für den Nulltarif entscheidet, muß heute auf mehr und bessere Schulen, neue Kindergärten, weitere Alten-

ÖTV zum Nahverkehrs-Konzept des Bundesverkehrsministeriums (S. 33 ff.).

#### Pro

Was die Milliardenbeträge betrifft, so wären zunächst einmal genaue Berechnungen vorzunehmen. Sie müßten auch die Folgekosten des Individualverkehrs umfassen (Umweltschäden).

Es wären also Alternativrechnungen für den betreffenden Sektor aufzustellen, die die Frage klären müßten, ob »zusätzliche Mittel« (hier verstanden als Mittel, die aus anderen Sektoren abgezogen werden müßten) überhaupt notwendig sind. Die Alternative heißt nicht: Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs oder anderer Gemeinschaftsaufgaben. Sie heißt vielmehr: Förderung des Straßenbaus oder des öffentlichen Personennahverkehrs.

Abgesehen davon ist zu fragen, ob es sinnvoll und vertretbar ist, eine Rangfolge der Gemeinschaftsaufgaben zu konstruieren, ohne nach der

wohnungen, moderne Freizeitheime, sportgerechte Schwimmhallen, leistungsfähige Krankenhäuser und sonstige Gemeinschaftseinrichtungen verzichten.

Interdependenz dieser Bereiche zu forschen. Die Verkehrsprobleme sind nicht durch mehr und bessere Schulen oder sportgerechte Schwimmhallen zu beseitigen. Wer solche »Prioritätenlisten« aufstellt, geht nur dem Hauptproblem aus dem Weg: daß nämlich ein größerer Teil des Sozialprodukts für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in Anspruch genommen werden muß.

### Die Marktwirtschaft ist in Gefahr?

#### Contra

Aus einer Reihe von Thesen ist die direkte oder unterschwellige Sorge zu entnehmen, durch den Nulltarif sei die marktwirtschaftliche Ordnung in Gefahr.

#### Pro

Gerade die empirischen Erfahrungen mit den marktwirtschaftlichen »Lösungen« rufen nach einer Neuordnung des öffentlichen Personennahverkehrs.