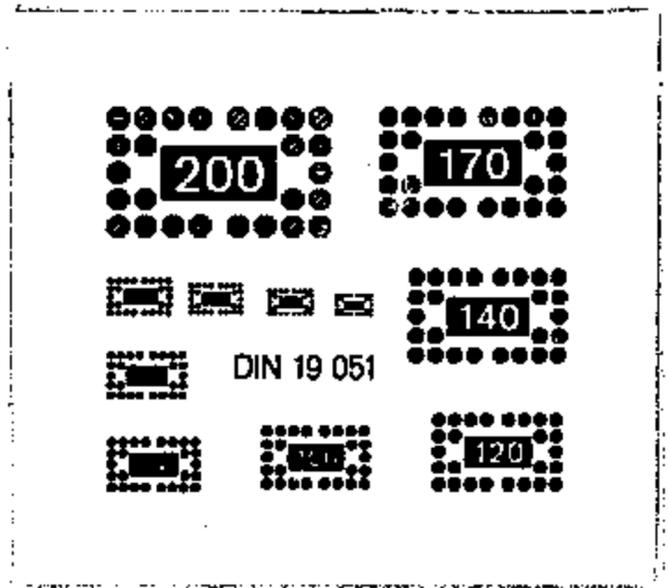




AKTIONSPROGRAMM DER GEWERKSCHAFT ÖTV FÜR DEN ÖFFENTLICHEN PERSONENNAHVERKEHR

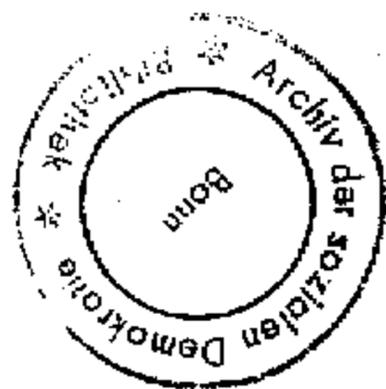


ÖTV-VERKEHRSPOLITIK

**Zweite, überarbeitete
Ausgabe 1987**

**Aktionsprogramm
der Gewerkschaft ÖTV
für den öffentlichen
Personennahverkehr (ÖPNV)**

Zweite, überarbeitete Auflage 1987



A89-3783

Herausgegeben vom Hauptvorstand
der Gewerkschaft Öffentliche Dienste,
Transport und Verkehr;

Theodor-Heuss-Straße 2, 7000 Stuttgart 1.

Presseschriftlich verantwortlich: Wilfried Schneider.

Bearbeitung: Hilmar Schmidt-Köhler, Wilfried Schneider.

Druck: Gatzert & Späher GmbH & Co., 7410 Reutlingen 1

Erstausgabe im März 1987.

Vorwort

Mit der zweiten, überarbeiteten Auflage dieses Aktionsprogramms für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) unterstreicht die Gewerkschaft ÖTV, daß der ÖPNV eine unverzichtbare Aufgabe der öffentlichen Daseinsfürsorge ist und die Verantwortung dafür von Bund, Ländern und Gemeinden gemeinsam übernommen werden muß.

Die Verkehrsverhältnisse in den Ballungsräumen und in der Fläche bestimmen nicht nur die Lebensqualität der dort wohnenden Menschen, sondern auch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Vereinzelt Entscheidungen zugunsten des ÖPNV reichen nicht mehr aus, um den gewachsenen Ansprüchen und Erwartungen breiter Bevölkerungsschichten zu genügen.

Falsche oder fehlende politische Entscheidungen bedeuten nicht nur verkehrs- und sozialpolitische, sondern auch nicht wieder gutzumachende Schäden für unsere Umwelt.

Die Gewerkschaft ÖTV hat ihr Aktionsprogramm neu aufgelegt und in den Erläuterungen aktualisiert. Durch unsere verkehrspolitischen Forderungen sollen sich politische und parlamentarische Gremien in Bund, Ländern und Gemeinden veranlaßt sehen, bisherige Positionen zu überdenken. Der ÖPNV in der Bundesrepublik muß durch politische Entscheidungen den Stellenwert erhalten, den er im Interesse aller Arbeitnehmer verdient – absoluten Vorrang gegenüber dem Individualverkehr.

Daran mitzuarbeiten ist Aufgabe und Verpflichtung aller ÖTV-Mitglieder, die mit diesem Aktionsprogramm Argumentationshilfen für ihre Überzeugungsarbeit erhalten.

Stuttgart, im Februar 1987

Gewerkschaft
Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr

Franz Holländer
Stellvertretender Vorsitzender

Inhaltsverzeichnis

<u>Aktionsprogramm der Gewerkschaft ÖTV für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)</u>	9
I. Grundsätze gewerkschaftlicher Politik für den ÖPNV	9
II. Forderungen und Maßnahmen zur Verbesserung des ÖPNV	13
Forderung 1: Förderung des ÖPNV hat Priorität	13
Forderung 2: Vorrang in den Ballungsgebieten	14
Forderung 3: Bessere Grundausstattung in den ländlichen Regionen	15
Forderung 4: Höherer Anteil des ÖPNV im Bundesverkehrswegeplan	16
Forderung 5: ÖPNV als Instrument der Stadtentwicklung	17
Forderung 6: Umverteilung der Mittel durch Änderung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG)	18
Forderung 7: Höherer Finanzierungsbeitrag der öffentlichen Hand zu den laufenden Betriebskosten	19
Forderung 8: Änderung der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen im Personenbeförderungsgesetz	20
Forderung 9: Forschung, Entwicklung und betriebliche Investi- tionen zugunsten von Fahrgästen und Arbeitnehmern	21
Forderung 10: Befürwortung von Verbänden nur bei Angebotsverbesserung und Mitbestimmung	22
Forderung 11: Gegen jede Privatisierung im ÖPNV	24

Materialien zur Argumentation	25		
I. Tabellen	25		
Tabelle 1: Daten zur Wirtschaftsentwicklung	25		
Tabelle 2: Entwicklung von Motorisierung und Verkehrsleistung	27		
Tabelle 3: Verkehrsleistung im Personenverkehr	29		
Tabelle 4: Verkehrsaufkommen im Personenverkehr	30		
Tabelle 5: Motorisierter und nichtmotorisierter Personenverkehr im Jahr 1982	31		
Tabelle 6: Kostenentwicklung für Pkw und ÖPNV	32		
Tabelle 7: Verkehrsleistungen im gesamten öffentlichen Personennahverkehr im Jahre 1985	33		
Tabelle 8: Linienlänge und Zahl der Omnibusse im Straßenpersonenverkehr im Jahre 1985	34		
Tabelle 9: Fahrgäste im Straßenpersonenverkehr nach Verkehrsart im Jahre 1985	35		
Tabelle 10: Betriebliches Leistungsangebot der VÖV-Unternehmen	36		
Tabelle 11: Verkehrsleistung, Einnahmen und Defizite der VÖV-Unternehmen	37		
Tabelle 12: Arbeitsproduktivität in VÖV-Unternehmen	38		
Tabelle 13: Prognose der Verkehrsleistungen im Personenverkehr bis zum Jahr 2000	39		
II. Einzelthemen aus dem Aktionsprogramm	41		
Thema: Neue Organisationsmodelle für den ÖPNV in der Fläche	41		
Thema: Bundesverkehrswegeplan	51		
Thema: Der ÖPNV im Verhältnis zur Stadt- und Siedlungspolitik	56		
Thema: Investitionshilfen des Bundes für den ÖPNV nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GVFG)	58		
		Thema: Abgeltungsregelungen für soziale und gemeinwirtschaftliche Aufgaben des ÖPNV	64
		Thema: Das Personalbeförderungsgesetz entspricht nicht den verkehrspolitischen Anforderungen	67
		Thema: Auswirkungen der Nahverkehrsforschung auf Fahrgäste und Arbeitnehmer	72
		Thema: Vorteile und Probleme von Verkehrsverbänden	88
		Thema: Privatisierung im öffentlichen Personennahverkehr	93
		III. Beschlüsse des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) und der Gewerkschaft ÖTV	100
		1. Beschluß des 13. Ordentlichen DGB-Bundeskongresses (Mai 1986): Zur Verkehrspolitik (Auszüge)	100
		2. Beschlüsse des 10. ÖTV-Gewerkschaftstages (Juni 1984):	104
		Öffentlicher Nahverkehr (Antrag 801)	104
		Nahverkehrspolitik (Antrag 805)	107
		Gewerkschaftliche Aktionen gegen verkehrspolitischen und sozialen Leistungsabbau in den Verkehrsverbänden (Antrag 805a)	110
		Forschungspolitik im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) (Antrag 806)	110
		Gewerkschaftliche Maßnahmen gegen Privatisierung im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) (Antrag 807)	112
		Vergabe von Ausflugsfahrten der öffentlichen Hand nur an tarifgebundene Verkehrsunternehmen (Antrag 808)	113
		IV. Die Bundesregierung zum ÖPNV	114
		1. Verkehrsbericht 1984	114
		2. Programmatische Schwerpunkte der Raumordnung	117

V. Parteiprogramme zum ÖPNV	120
Die SPD zur ÖPNV-Politik	121
Die CDU zur ÖPNV-Politik	132
Die CSU zur ÖPNV-Politik	140
Die FDP zur ÖPNV-Politik	141
Die GRÜNEN zur ÖPNV-Politik	144

Aktionsprogramm der Gewerkschaft ÖTV für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)

**Beschlossen vom ÖTV-Hauptvorstand
am 8./9. März 1983**

I. Grundsätze gewerkschaftlicher Politik für den ÖPNV

Für Busse und Bahnen muß eine grüne Welle geschaltet werden. Nur so kann es zu einer vernünftigen Verkehrsaufteilung in Stadt und Land kommen. Positive Anfänge in der Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) sind gemacht worden. Doch jetzt werden sie in Frage gestellt. Damit ist das Ziel einer menschen- und umweltfreundlichen Verkehrsgestaltung gefährdet.

Der Bund hat die ÖPNV-Investitionen gekürzt. Rechnet man die anteiligen Mittel von Bundesländern und Gemeinden hinzu, so entsteht ein erheblicher Investitionsausfall. Bundesverkehrsminister Dollinger hat die notwendige Förderung des ÖPNV als „Zuschußlawine“ kritisiert, ohne überhaupt nach dem gesellschaftlichen Nutzen zu fragen. Das gleiche geschieht von interessierter Seite in Wirtschaftsverbänden und Teilen der Verkehrswissenschaft.

Die Bundesländer möchten ihre Ausgaben für den öffentlichen Personennahverkehr reduzieren. Es gibt nur wenige Länder, die über die Verpflichtung aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) hinaus Mittel bereitgestellt haben – zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Bremen zur Finanzierung von Fahrzeugen. Aber es sind schon Kürzungen erfolgt. Auch die Gemeinden wollen Investitionen verringern und betriebliche Defizite eingrenzen.

Dabei wissen Betriebsleitungen wie verantwortliche Kommunalpolitiker, daß Fahrpreiserhöhungen Grenzen gesetzt sind. Dies belegen hohe Abwanderungsquoten. Zu einer weiteren Abwanderung führen auch Einschränkungen des Leistungsangebots. Es gibt alarmierende Hinweise auf einen Leistungsabbau auf breiter Front.

Die rückläufige wirtschaftliche Entwicklung trägt zu dem Absinken der Fahrgastzahlen bei. Es muß nachdenklich stimmen, daß der Individualverkehr demgegenüber leicht zugenommen hat. Hierzu dürfte beigetragen haben, daß die Kurve der Preissteigerungen beim Benzin gebrochen worden ist, während die Fahrpreise im ÖPNV weiter gestiegen sind.

Wir stehen im öffentlichen Personennahverkehr vor einer entscheidenden Weichenstellung. Nur wenn die Förderung weitergeführt und verstärkt wird, kann ein höherer Verkehrsanteil erreicht werden. Stagnieren die Mittel oder gehen sie mittel- bis langfristig zurück, ist ein gravierender Leistungseinbruch zu erwarten. Dies würde eine erhebliche Verschlechterung der Verkehrsverhältnisse sowie eine zusätzliche Gefährdung der Umwelt nach sich ziehen. Die bisherigen Investitionen würden um ihren Wert gebracht, den sie erst bei einem vollen Ausbau erreichen.

Eine derartige Entwicklung kann die Gewerkschaft ÖTV im Interesse der Mobilität der Bevölkerung und der Arbeitnehmer nicht hinnehmen. Jeder Bürger benutzt – wenn oft auch nur gelegentlich – den ÖPNV. Viele Arbeitnehmer sind für die Fahrt zum Arbeitsplatz auf den ÖPNV angewiesen. Andererseits ist zur Erhaltung und Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität ein energiesparender und funktionstüchtiger ÖPNV erforderlich.

Die Sicherung unserer Lebensgrundlagen Natur, Umwelt und Rohstoffe ist eine der zentralen politischen Aufgaben. Eine Förderung der öffentlichen Verkehrsmittel trägt zur Sicherung dieser Grundlagen und zur Verbesserung der Lebensbedingungen und der Gesundheit entscheidend bei, in dem

- die Umweltsituation durch den Abbau von Abgas- und Lärmemissionen erheblich verbessert,
- der Flächenverbrauch für Verkehrswege vermindert,
- der Energieverbrauch erheblich eingeschränkt,
- die Verkehrssicherheit erhöht wird,
- die Stadtstrukturen zum Nutzen der Bevölkerung verbessert werden können,
- den Menschen, die nicht das Auto benutzen können, die notwendige Mobilität garantiert wird.

Damit werden Voraussetzungen für eine koordinierte Stadt- und Regionalentwicklung mit der Zielsetzung der Verkehrsberuhigung geschaffen. Erste Erfolge in dieser Richtung sind in Verkehrsverbänden erzielt worden. Sie dürfen nicht durch eine Leistungskürzung zunichte gemacht werden.

Ein Leistungsabbau im ÖPNV trifft nicht nur den Bürger, sondern bedeutet die Vernichtung von Arbeitsplätzen. Öffentlichen Personennahverkehr wieder stärker mit dem betriebswirtschaftlichen Rotstift zu betreiben, heißt auch den Leistungsdruck unzumutbar erhöhen. Beides kann im Interesse der Beschäftigten in ÖPNV-Unternehmen sowie der Fahrgäste, unter Ihnen hauptsächlich Arbeitnehmer und Auszubildende, nicht hingenommen werden.

Die Gewerkschaft ÖTV hat ihre Position in den „Thesen zur Verkehrspolitik“ schon im Juni 1979 wie folgt bestimmt: „Der öffentliche Personennahverkehr ist eine Gemeinschaftsaufgabe und zählt zu den unverzichtbaren Grundbedürfnissen des täglichen Lebens. Seine gesellschaftspolitische Bedeutung muß eindeutig den Vorrang vor betriebswirtschaftlichen Überlegungen erhalten.“ In diesem Sinne ist die Nahverkehrspolitik ein wichtiger Bestandteil der Gesellschaftspolitik.

Gleichwohl muß der ÖPNV so wirtschaftlich wie möglich betrieben werden. Eine kritische Überprüfung der Förderungsziele und Förderungspraxis ist erforderlich. Nicht alles, was bisher gefördert worden ist, war sinnvoll. Nur muß diese Überprüfung unter dem Ziel einer fahrgastfreundlichen Angebotsverbesserung stehen.

Dabei geht die Gewerkschaft ÖTV von zwei Grundsätzen aus:

1. **Das Ziel der Nahverkehrspolitik muß es sein, den Anteil des ÖPNV am Verkehrsaufkommen deutlich zu erhöhen. Besonders im Berufsverkehr: muß der Anteil des ÖPNV gesteigert werden, denn der Versuch, autogerechte Städte zu schaffen, ist in aller Welt gescheitert. Der Freizeitwert des Individualverkehrs bleibt unbestritten.**

Nach allen Erkenntnissen sprechen umwelt-, verkehrssicherheits- und energiepolitische Gründe für eine deutliche Steigerung des ÖPNV. Sein Ausbau würde auch einer Verbesserung der Wohn- und Lebensverhältnisse dienen.

Es soll deshalb angestrebt werden, den Anteil des ÖPNV von derzeit 20 Prozent auf etwa ein Drittel zu erhöhen. Dabei muß nach regionalen Strukturen sowie Verkehrsarten unterschieden werden. Im Berufsverkehr müßte der Anteil am stärksten erhöht, im Freizeit-, Naherholungs-, Einkaufs- und Ausbildungsverkehr noch gesteigert werden. Entscheidend ist: In allen Verkehrsarten muß ein zumutbares Angebot vorgehalten werden, denn ein großer Teil der Bevölkerung ist auf den ÖPNV angewiesen.

2. **Die Unternehmenspolitik im öffentlichen Personennahverkehr muß sich an dem Ziel einer Anteilserhöhung des ÖPNV orientieren. Sie darf nicht dem selbsterstörerischen Teufelskreis von Fahrpreiserhöhung/Abwanderung/Leistungsbeschränkung/Abwanderung folgen. Vielmehr sind unter Einbeziehung der Arbeitnehmer neue Ideen und Maßnahmen zu entwickeln, wie zusätzliche Verkehrsnachfrage geweckt werden kann.**

Diese Zielsetzung muß den politischen Entscheidungsträgern vermittelt werden. Das Verkehrsangebot darf bei vorübergehenden Nachfragerückgängen nicht schematisch nach unten angepaßt werden. Im Gegenteil: Das Leistungsniveau ist zu sichern und auszubauen. Der öffentliche Personennahverkehr ist eine öffentliche Aufgabe und kann nicht allein mit der privatwirtschaftlichen Elle gemessen werden.

Es ist an der Zeit, daß sich Parteien und Regierungen an ihre positiven programmatischen Aussagen zum ÖPNV erinnern. Nur darf es nicht bei Lippenbekenntnissen bleiben. Das Warum und Wie der ÖPNV-Förderung ist ausreichend dargestellt, untersucht und diskutiert worden. Wir benötigen politische Entscheidungen zur Umsetzung der vorhandenen Erkenntnisse. In diesem Sinne versteht die Gewerkschaft ÖTV das folgende Aktionsprogramm.

II. Forderungen und Maßnahmen zur Verbesserung des ÖPNV

Forderung 1: **Förderung des ÖPNV hat Priorität**

Der öffentliche Personennahverkehr ist gegenüber dem Individualverkehr zu stärken und vorrangig mit öffentlichen Mitteln zu fördern. Diese Zielsetzung gilt sowohl hinsichtlich der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen als auch für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur.

Begründung

Der öffentliche Personennahverkehr ist durch eine über Jahrzehnte währende Bevorzugung des Individualverkehrs weit ins Hintertreffen geraten. Man denke bei den ordnungspolitischen Bedingungen nur an das längst überholte Kostendeckungsgebot im Personenbeförderungsgesetz. Auch wirtschafts- wie strukturpolitische Entscheidungen (z.B. Kilometer-Pauschale) haben sich zuungunsten des ÖPNV ausgewirkt. Hinzu kommt die einseitige Infrastrukturpolitik, denn die Investitionen sind lange Zeit ganz überwiegend in den Straßenbau geflossen.

Maßnahmen

- Ausrichtung der verkehrspolitischen Ziele von Bund, Ländern und Gemeinden auf eine Erhöhung des Verkehrsanteils des ÖPNV.
- Änderung der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen des ÖPNV, insbesondere durch stärkere Betonung der sozialen Funktion des ÖPNV anstelle des Prinzips der Eigenwirtschaftlichkeit.
- Umschichtung der Investitionsmittel für die Verkehrsinfrastruktur bei Bund, Ländern und Gemeinden zugunsten des ÖPNV.

Forderung 2: **Vorrang in den Ballungsgebieten**

Der öffentliche Personennahverkehr muß in den städtischen Kerngebieten absoluten Vorrang vor dem Individualverkehr erhalten. Im gesamten Stadtgebiet ist das ÖPNV-Netz zu verdichten.

Begründung

In den Innenstädten hat die Belastung durch den Individualverkehr ein erträgliches Maß überschritten. Hier kommt dem ÖPNV höchste Bedeutung zu. Allerdings bedarf es einer besseren Abstimmung mit dem Fahrradverkehr und dem Fußgängerverkehr. Es wäre aber falsch, den ÖPNV allein auf die Innenstädte auszurichten. Stadtteile und Wohngebiete brauchen eine Verkehrsberuhigung. Zu diesem Zwecke ist das ÖPNV-Netz zu verdichten.

Maßnahmen

- Verdichtung des ÖPNV-Netzes im gesamten Stadtgebiet unter Verbesserung der Querverbindungen und der Anschlüsse.
- Gesonderte Busspuren und Bahnkörper für den ÖPNV.
- Entlastung des Verkehrsraumes vom Individualverkehr.
- Vorrang des ÖPNV bei der Steuerung von Lichtsignalen.
- Kein weiterer Bau von Parkhäusern oder Parkplätzen im Kernstadtbereich.
- Vereinbarung zwischen Gewerkschaft ÖTV, VÖV und kommunalen Spitzenverbänden über Mindestbedienungsstandards. Dazu gehören:
 - Garantie eines 10-Minuten-Taktes in den städtischen Zentren der Ballungsräume sowie eines 15-Minuten-Taktes in den übrigen Gebieten als Mindeststandards in Hauptverkehrszeiten.
 - Sicherung eines ausreichenden Verkehrsangebots in den Abendstunden sowie an den Wochenenden.

Forderung 3: **Bessere Grundausstattung** **in den ländlichen Regionen**

In den ländlichen Regionen, aber auch in den Randzonen der Städte und Ballungsgebiete, ist eine für die Benutzer zumutbare Grundausstattung an öffentlicher Verkehrsbedienung zu schaffen.

Begründung

Die Gewerkschaft ÖTV erkennt an, daß dem Pkw in den ländlichen Regionen eine wichtige Rolle zukommt. Trotzdem ist es erforderlich, auch dort eine Grundausstattung an öffentlicher Verkehrsbedienung zu bieten. Es gibt viele Menschen auf dem Lande, insbesondere junge und ältere Mitbürger, die nicht mit dem Pkw fahren oder mitfahren können. Schon im Interesse gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Regionen sind Bund, Länder und Gemeinden zum Ausbau des ÖPNV verpflichtet.

Maßnahmen

- Die Finanzierung des Nahverkehrs in den Landkreisen muß durch diese sichergestellt werden. An der Planung sind die Landkreise zu beteiligen. Beides sind Pflichtaufgaben.
- Es sollen Verkehrsnetze geschaffen werden, die hinsichtlich der Anschließung von Gemeinden den Erfahrungen in zusammenhängenden Verkehrsregionen, wie zum Beispiel den Kooperationsräumen in Nordrhein-Westfalen bzw. dem Hohenlohe-Kreis in Baden-Württemberg entsprechen.
- Kristallisationspunkt für den Aus- und Aufbau der ÖPNV-Netze sind die öffentlichen Verkehrsunternehmen der Kommunen wie auch die zusammengeführten Busdienste von Bahn und Post. Sie müßten mehr auf die Belange der jeweiligen Region ausgerichtet werden.
- Freigestellte Schülerverkehre sind in den allgemeinen Linienverkehr zu integrieren. Oftmals bieten diese Fahrten die Grundlage für den Aufbau eines neuen Liniennetzes.
- Die öffentliche Hand darf nicht aus der Verantwortung für den freigestellten Schülerverkehr entlassen werden. Eine Verschärfung der Teilnahmevoraussetzungen für die Schüler ist abzulehnen.
- Die Anmietpreise im freigestellten Schülerverkehr sind so zu bemessen, daß sichere, fahrgastfreundliche Busse zum Einsatz kommen.

Forderung 4: Höherer Anteil des ÖPNV im Bundesverkehrswegeplan

Der ÖPNV kann nur dann bedarfsgerecht ausgebaut werden, wenn er bei den Investitionen für das Verkehrsnetz vorrangig bedient wird. Außer den zweckgebundenen Mitteln zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden ist ein bedeutender Anteil der Mittel für den ÖPNV zu verwenden.

Begründung

Im Bundesverkehrswegeplan ist der Ausbau der Fernverkehrswege und hierunter der Straßenbau immer noch zu hoch veranschlagt. Der ÖPNV wird lediglich aus den zweckgebundenen Mitteln zur „Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden“ gefördert. Diese Mittel reichen nicht aus, den ÖPNV funktionsgerecht auszubauen. Es ist erforderlich, dem ÖPNV über einen Zeitraum von 10 Jahren hinaus einen zusätzlichen Anteil zukommen zu lassen.

Maßnahmen

- Schwerpunktverlagerung bei den allgemeinen Investitionsmitteln des Bundesverkehrswegeplans auf den ÖPNV.
- Ergänzend zum Ausbau des ÖPNV muß sich die Investitionspolitik konzentrieren auf
 - die Vermeidung von Parallelplanungen und -investitionen im Straßenbau,
 - die bessere Ausnutzung der vorhandenen ÖPNV-Kapazitäten, zum Beispiel im DB-Schienennetz,
 - die wirksamere Verknüpfung der Teile des ÖPNV miteinander sowie mit dem Individualverkehr (z. B. Park-and-Ride).
- Stärkere Mitwirkung des DGB an der Erstellung des Bundesverkehrswegeplanes, dem entscheidenden Instrument für gesamtstaatliche Verkehrsinfrastrukturpolitik.

Forderung 5: ÖPNV als Instrument der Stadtentwicklung

In der öffentlichen Verkehrs- und Stadtplanung muß der Verbesserung der Lebensqualität Vorrang eingeräumt werden. Zu diesem Zweck ist der ÖPNV als wichtiges Instrument der Stadtentwicklung bevorzugt einzusetzen.

Begründung

Von hoher Bedeutung sind verkehrslenkende und verkehrsregelnde Maßnahmen sowie stadtplanerische Entscheidungen in Abstimmung mit dem ÖPNV. Sie tragen zu einer Attraktivitätsverbesserung bei und ziehen zusätzlich Fahrgäste an.

Maßnahmen

- Siedlungsverdichtung entlang der U- und S-Bahnlinien.
- Ausbau von Fußgängerzonen und deren Anbindung an das ÖPNV-Netz.
- Abtrennung des Fußgänger- und Radverkehrs vom motorisierten Verkehr.
- Beitrag des ÖPNV zu einem umfassenden Konzept der Verkehrsberuhigung besonders in den Wohngebieten.

Forderung 6: Umverteilung der Mittel durch Änderung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG)

Die zweckgebundenen Mittel zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden müssen ganz überwiegend in den ÖPNV fließen. Gleichzeitig sind aber die Förderungsbedingungen und die Projektwahl zum Zwecke einer breiteren Förderung neu zu gestalten. Im kommunalen Straßenbau ist der Verkehrsberuhigung höhere Priorität einzuräumen.

Begründung

Die heute noch geltende Verteilung der zweckgebundenen Mittel aus der Mineralölsteuer zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden von 50:50 auf den ÖPNV und den kommunalen Straßenbau entspricht nicht den gesellschaftspolitischen und verkehrspolitischen Erfordernissen. Ein expansiver Straßenbau in den Städten würde die Verkehrsprobleme eher noch verschlimmern, indem er neuen Individualverkehr anreizt. Demgegenüber dient ein Netzausbau im ÖPNV der Verkehrs- und Umweltentlastung.

Maßnahmen

- Die Mittel des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes sind neu zu verteilen: 75 Prozent sollen auf den ÖPNV, nur noch 25 Prozent auf den kommunalen Straßenbau entfallen. Zusätzliche Mittel aus dem Mineralölsteuer-Aufkommen, z. B. aus der Steuerspreizung zwischen verbleitem und unverbleitem Kraftstoff, sind für den ÖPNV bereitzustellen.
- Von der Förderung von Einzelprojekten muß stärker auf den Ausbau ganzer Nahverkehrsnetze bzw. -systeme übergegangen werden.
 - In die Förderung ist die Finanzierung von Fahrzeugen einzubeziehen. Dabei soll zunächst die Anschaffung von Bussen, mittel- bis langfristig auch von Schienenfahrzeugen mitfinanziert werden.
 - Weiter müssen andere Einrichtungen, wie z. B. fahrgastfreundliche Wartehallen, fahrzeuggesteuerte Signalanlagen, Informationssysteme in die Finanzierung nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz einbezogen werden.
- Die Mittel für den kommunalen Straßenbau sind auf Verknüpfungsmaßnahmen mit dem ÖPNV (z. B. Busspuren), zur Verbesserung des Umweltschutzes und der Verkehrssicherheit, auf Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung sowie auf den Bau von Fahrradwegen zu konzentrieren.

Forderung 7: Höherer Finanzierungsbeitrag der öffentlichen Hand zu den laufenden Betriebskosten

Auch bei öffentlicher Finanzierung der Investitionen kann der ÖPNV auf absehbare Zeit im laufenden Betrieb nicht kostendeckend arbeiten. Die Fahrpreise im ÖPNV müssen sozial vertretbar und verkehrspolitisch attraktiv sein. Der ÖPNV erzielt einen öffentlichen Nutzen, der aus öffentlichen Mitteln abgedeckt werden muß.

Begründung

Die Finanzierung der laufenden Betriebskosten aus den Fahrpreisen ist aus zweierlei Gründen nicht möglich bzw. vertretbar. Bei zu starken Fahrpreiserhöhungen kommt es zu überproportional hohen Abwanderungen vom ÖPNV. Zur Zeit haben die Fahrpreise fast überall die Obergrenze erreicht, wie die Abwanderungsquoten belegen.

Andererseits erbringt der ÖPNV für alle Bürger, auch für den Autofahrer, einen Nutzen, indem er umweltfreundlicher, sicherer und energiesparender ist und zur Verkehrsberuhigung beiträgt. Dieser Nutzen für die Allgemeinheit darf nicht allein auf den Fahrgast abgewälzt werden.

Maßnahmen

- Mindereinnahmen aus Sozialtarifen dürfen nicht dem allgemeinen Defizit zugeschlagen werden, sondern müssen aus den betreffenden Haushaltsmitteln finanziert werden (z. B. Bildungs- und Sozialhaushalte). Das entspricht dem Verursacherprinzip und entlastet die Verkehrshaushalte.
- Die Abgeltung für die Beförderung von Schwerbehinderten ist der tatsächlichen Benutzung so kurzfristig wie möglich anzupassen.
- Die für den Ausbildungsverkehr eingeführte Abgeltung ist auf den vollen Defizitausgleich auszuweiten (statt bisher 50 Prozent).
- Im Berufsverkehr ist ebenfalls eine Abgeltungsregelung zu schaffen. Zu den Kosten sind die standortbegünstigten Wirtschaftsunternehmen mittels einer Nahverkehrsabgabe heranzuziehen.
- Die Fahrpreisstrukturen sind auf höhere Attraktivität hin zu überprüfen. Sie müssen in Zukunft familienfreundlicher sein. Die Altersgrenze für Kinder ist einheitlich auf 15 Jahre festzulegen. In die Angebotspalette gehören günstige Kurzstreckentarife.
- Der vom ÖPNV erbrachte Nutzen, wie zum Beispiel Umweltschutz, Straßenentlastung, Sicherheit und Energiesparsamkeit ist in die Abgeltung einzubeziehen. Die Quantifizierung kann mit Schätzwerten erfolgen.

Forderung 8: **Aenderung der ordnungspolitischen Rahmen-** **bedingungen im Personenbeförderungsgesetz**

Das Personenbeförderungsgesetz ist an die gewandelte verkehrspolitische Situation anzupassen. Aus einem an eigenwirtschaftlichen Vorstellungen orientierten Gesetz muß es zu einem Instrument für die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe Nahverkehr werden.

Begründung

Der Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit, der dem geltenden Gesetzestext zugrunde liegt und in vielen Einzelbestimmungen Ausdruck findet, ist ein privatwirtschaftliches Wirtschaftsprinzip. Es steht der Zielsetzung einer bestmöglichen Verkehrsbedienung entgegen. Sie kann nicht nach eigen- und einzelwirtschaftlichen Kostenrechnungen betrieben werden.

Maßnahmen

- Zusätzlich zur Linienkonzession ist die Gebietskonzession als Bedienungsrecht für ein abgegrenztes Verkehrsgebiet einzuführen. Als Konzessions-träger kommen die kommunalen Verkehrsunternehmen, aber auch Landkreise oder Verkehrskooperationen in Betracht. Die Rechte aus Linienkonzessionen bleiben unberührt.
- Mehr und intensivere verkehrspolitische Auflagen im Hinblick auf Verkehrsnetze, Tarife und Fahrpläne. Den volkswirtschaftlichen Zielen „öffentliches Verkehrsinteresse und Gemeinwohl“ kommt Priorität zu, auf sie sind die betriebswirtschaftlichen Ziele auszurichten.
- Festlegung von Finanzierungsregelungen für eine solche gemeinwirtschaftlich orientierte Zielsetzung des ÖPNV.

Forderung 9: **Forschung, Entwicklung und** **betriebliche Investitionen zugunsten** **von Fahrgästen und Arbeitnehmern**

Technologie, Rationalisierung und betriebliche Investitionen im ÖPNV müssen in erster Linie zur Verbesserung der Attraktivität der Verkehrsbedienung für die Fahrgäste und der weiteren Humanisierung der Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten beitragen. Die Entwicklung vorhandener Nahverkehrstechniken muß nach den Erfahrungen der letzten 10 Jahre Vorrang vor der Entwicklung neuer Verkehrstechnologien haben.

Begründung

Betriebliche Investitionen, aber auch organisatorische Neuerungen bei der Erstellung von Verkehrsleistungen haben in den letzten 10 bis 20 Jahren vor allem dazu geführt, die Arbeitsproduktivität zu erhöhen. In vielen Fällen standen dabei die Verbesserung der Attraktivität der Verkehrsbedienung oder der betrieblichen Arbeitsbedingungen nicht im Mittelpunkt der Maßnahmen. Im Gegenteil: Oft genug führten derartige Maßnahmen eher zu einer Verschlechterung der Fahrgastbedienung und der sozialen Bedingungen.

Einfluß zu nehmen auf neue Technologien und Techniken gilt es nicht erst bei deren Einführung in die betriebliche Praxis. Schon bei der Forschung und Entwicklung muß die soziale Steuerung erfolgen, um von vornherein soziale Schäden zu vermeiden.

Maßnahmen

- Mitwirkung der Gewerkschaft ÖTV an der Aufstellung von Forschungs- und Entwicklungsprogrammen im ÖPNV.
- Bewertung technologischer Entwicklungen, von Innovationen und von betrieblichen Investitionen im ÖPNV im Hinblick auf ihre Beiträge zur Verbesserung der Verkehrs- und Arbeitsbedingungen unter dem Gesichtspunkt der Sozialverträglichkeit.
- Fahrgastfreundliche Bedienung wie zum Beispiel Fahrausweisverkauf, Auskunftserteilung muß wieder eingeführt werden.

Forderung 10:
Befürwortung von Verbänden nur bei
Angebotsverbesserung und Mitbestimmung

Die Gewerkschaft ÖTV befürwortet Verkehrsverbände sowie andere Kooperationsformen unter zwei Bedingungen: Angebotsverbesserung für die Fahrgäste und Mitbestimmung für die Arbeitnehmer in den Verbundgremien.

Begründung

Öffentlicher Personennahverkehr kann heute nicht mehr allein lokal betrieben werden. Er muß regional geplant und geleistet werden. Deshalb sind regionale Verkehrsverbände oder Kooperationen zu bilden, die garantieren, daß den Bürgern einer Region ein aufeinander abgestimmtes Leistungsangebot zur Verfügung gestellt wird. Für Arbeitnehmer ist es heute oftmals unmöglich und teilweise unzumutbar, mit öffentlichen Verkehrsmitteln ihren Arbeitsplatz zu erreichen.

Die Gewerkschaft ÖTV stellt Bedingungen an die Bildung von Verbänden und anderen Kooperationen. Das Verkehrsangebot muß nicht nur koordiniert, sondern im Interesse der Fahrgäste verbessert werden.

Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer, die sie in den Einzelunternehmen erkämpft haben, müssen auf die Kooperationsebene ausgedehnt werden. Dort werden unternehmerische Entscheidungen getroffen, die direkte und indirekte Auswirkungen auf die Arbeitnehmer aller beteiligten Einzelunternehmen haben.

Maßnahmen

- In Ballungsgebieten sind weitere Verkehrsverbände zu bilden.
- Für ländliche Gebiete sind verbundähnlich arbeitende Kooperationen anzustreben.
- Den politischen Trägern der Verbände bzw. Kooperationen (Gemeinden, Kreise, Bundesländer, Bund) obliegt die verkehrspolitische Planung und finanzielle Verantwortung. Im kommunalen Finanzausgleich ist der ÖPNV zu berücksichtigen. Dies bedeutet eine langfristig geltende Zusage für die gemeinsame Finanzierung, auch für fremdbediene Gemeinden und Kreise.

Bei Modellvorhaben für Kooperationen muß die Anschlußfinanzierung sichergestellt sein.

- Die zentralen Schienenstrecken in den jeweiligen Kooperationsräumen müssen ausgebaut und besser eingebunden werden.
- Das Schienennetz der Bundesbahn ist auch in ländlich strukturierten Räumen in den ÖPNV miteinzubeziehen. Bei einer unumgänglich notwendigen Umstellung auf den Bus sind die damit verbundenen Rationalisierungsgewinne für den Aufbau optimaler Verkehrskooperationen zur Verfügung zu stellen.
- In Verkehrsverbänden und anderen Kooperationen ist die paritätische Mitbestimmung zu verwirklichen.
- Soweit private Personenverkehrsunternehmen öffentlichen Linienverkehr betreiben, sind sie in Verbände und Kooperationen nur aufzunehmen, wenn sie nachweisbar über den gleichen Leistungs- und Sozialstandard wie die öffentlichen Unternehmen verfügen.

Forderung 11: Gegen jede Privatisierung im ÖPNV

Eine Privatisierung von Leistungen und Unternehmen im öffentlichen Linienverkehr lehnt die Gewerkschaft ÖTV entschieden ab. Das gilt für die Abgabe von Liniennetzen oder einzelnen Linienkonzessionen ebenso wie für eine weitere Anmietung privater Verkehrsunternehmen und die Auslagerung von Betriebsteilen.

Begründung

Alle Erfahrungen belegen, daß private Nahverkehrsunternehmen nicht wirtschaftlicher arbeiten als öffentliche. Die Konkurrenz zwischen privaten und öffentlichen Verkehrsunternehmen darf nicht auf dem Rücken der Arbeitnehmer ausgeübt werden. Privatisierung bedeutet Leistungsver schlechterung und sozialen Abbau.

Ein Beispiel, in welcher Weise ein Privatunternehmen sowohl die Arbeitnehmer betrogen – sie wurden trotz Mitgliedschaft des Unternehmens im Arbeitgeberverband unter Tarif entlohnt – als auch die öffentliche Hand getäuscht hatte, bot die Firma Wahl und Söhne KG in Heidenheim.

Maßnahmen

- Die Anmietung privater Unternehmen ist auf ein verkehrspolitisch und sozial vertretbares Maß zu begrenzen. Dies heißt für die kommunalen Verkehrsunternehmen, die Anmietung zu stoppen, während bei den Bundesbusdiensten der Anmietanteil schrittweise zu reduzieren ist. In Anmietverträgen ist das Privatunternehmen einerseits zur Einhaltung der Sozialvorschriften und des Mantel-/Lohntarifvertrages verpflichtet, andererseits müssen die Anmietpreise darauf abgestimmt sein.
- Es sind verstärkt Kontrollen zur Einhaltung der Lenk- und Ruhezeiten sowie der Verkehrssicherheit durchzuführen. Bei wiederholten und groben Verstößen gegen die Bestimmungen der einschlägigen Gesetze ist die Genehmigung zu entziehen.
- Einschränkung der Nebentätigkeit im Personenverkehr.
- Bei Abgabe von Linienverkehren durch private an öffentliche Verkehrsunternehmen und bei Rückgabe von Anmietverkehren garantieren die öffentlichen Verkehrsunternehmen die Beschäftigung der betroffenen Arbeitnehmer.

Materialien zur Argumentation

I. Tabellen

Tabelle 1: Daten zur Wirtschaftsentwicklung

Jahr	Bevölkerung ¹⁾ in 1000	Ausländer ¹⁾ in 1000	Schüler/ Studenten ¹⁾ in 1000	Erwerbs- tätige ¹⁾ in 1000	Arbeits- lose ¹⁾ in 1000	Veränderung Bruttonational- produkt ²⁾ in %
1970	60 651	2 977	11 406	26 668	149	+ 5,0
1971	61 302	3 439	11 754	26 817	185	+ 3,0
1972	61 672	3 627	12 283	26 744	246	+ 4,2
1973	61 976	3 966	12 631	26 922	273	+ 4,7
1974	62 054	4 127	12 891	26 665	582	+ 0,2
1975	61 829	4 090	13 044	25 810	1 074	- 1,4
1976	61 531	3 948	13 059	25 591	1 060	+ 5,6
1977	61 400	3 948	13 037	25 547	1 030	+ 2,7
1978	61 327	3 981	12 986	25 699	993	+ 3,3
1979	61 359	4 144	12 878	26 047	876	+ 4,0
1980	61 566	4 453	12 723	25 328	889	+ 1,5
1981	61 682	4 630	12 511	26 144	1 272	0,0
1982	61 638	4 667	12 200	25 709	1 833	- 1,0
1983	61 423	4 535	11 859	25 331	2 258	+ 1,5 ³⁾
1984	61 175	4 364	11 490	25 352	2 266	+ 3,0 ³⁾
1985	61 024	4 379	11 153	25 531	2 304	+ 2,4 ³⁾

¹⁾ Jahresdurchschnitt.

²⁾ Prozentuale Veränderung zum Vorjahr, gemessen in Preisen von 1980.

³⁾ Vorläufiges Ergebnis.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Info-Institut für Wirtschaftsforschung.

Die Entwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) wird neben den verkehrspolitischen Rahmenbedingungen wesentlich beeinflusst von den „sozialökonomischen Faktoren“ wie z. B. Entwicklung und Struktur der Bevölkerung, Entwicklung der Anzahl der Haushalte, siedlungsstrukturelle Entwicklung, private Motorisierung.

In der Bundesrepublik Deutschland lebten 1985 rund 61 Millionen Menschen, darunter 4,4 Millionen (7,2 Prozent) mit ausländischer Staatsangehörigkeit. Seit Mitte der sechziger Jahre wurde die Bevölkerungsentwicklung entscheidend durch den Zustrom von Ausländern geprägt. Die Anwerbung von ausländischen Arbeitnehmern führte dazu, daß ihre Zahl 1974 auf rund 4,1 Millionen stieg. Nach einem vorübergehenden Absinken erreichte der Wert 1982 – hauptsächlich als Folge des verstärkten Familiennachzugs – erneut eine Rekordmarke (4,7 Millionen). Seitdem ist durch die veränderte Ausländerpolitik die Zahl der Ausländer zurückgegangen.

Von besonderer Tragweite sind die Veränderungen in der Altersstruktur. Seit 1977 sind die Schüler- und Studentenzahlen rückläufig, da geburtenschwächere Jahrgänge in das Schulalter eintreten.

Die seit 1983 zu beobachtende wirtschaftliche Aufwärtstendenz – gemessen an der Veränderung des Bruttosozialprodukts, das alle von den Bewohnern eines Landes erbrachten wirtschaftlichen Leistungen zu einer Größe zusammenfaßt – hat sich am Arbeitsmarkt nicht ausgewirkt. Die Zahl der Arbeitslosen erreichte 1985 etwa 2,3 Millionen. Arbeitslosigkeit ist keine abstrakte Größe, sondern greift entscheidend in das Leben der Betroffenen ein. Die Zahl der Erwerbstätigen – das sind alle abhängig Beschäftigten sowie alle Selbständigen, Freiberufler und mithelfenden Familienangehörigen – lag 1985 um 797 000 unter dem Niveau von 1980; gegenüber dem Vorjahr ergab sich ein Plus von 179 000.

Tabelle 2: Entwicklung von Motorisierung und Verkehrsleistung

Jahr	Pkw-Bestand ¹⁾ in Mio.	Motorisierungsgrad Pkw je 1000 Einwohner	Durchschnittliche Pkw-Fahrleistung in 1000 km	Personenkilometer ²⁾ im Individualverkehr in Mrd.	Personenkilometer ²⁾ im öffentl. Verkehr ³⁾ in Mrd.
1960	4,5	84	16,3	161,7	79,0
1965	9,9	157	15,5	267,4	80,8
1970	13,9	230	14,4	350,6	84,3
1975	17,9	289	13,7	405,4	89,8
1976	18,9	307	13,5	417,5	87,4
1977	20,2	326	13,3	432,1	87,2
1978	21,2	345	13,2	449,1	87,1
1979	22,5	367	12,9	465,2	89,9
1980	23,2	377	12,8	470,3	91,8
1981	23,7	385	11,9	445,8	93,2
1982	24,1	391	12,2	460,5	89,4
1983	24,6	401	12,4	473,5	86,5
1984	25,2	412	12,5	484,1	83,9
1985	25,8	423	12,1	481,6	85,2

¹⁾ Einschließlich Kombinationskraftwagen.

²⁾ Personenkilometer (Pkm) sind die von den beförderten Personen insgesamt zurückgelegten Kilometer.

³⁾ Ohne Luftverkehr, Gelegenheitsverkehr, Taxi- und Mietwagenverkehr.

Quelle: Der Bundesminister für Verkehr (Hrsg.) Verkehr in Zahlen 1986, verantwortlich für den Inhalt: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin/Bonn 1986.

Die besonderen Schwierigkeiten für den ÖPNV werden offenkundig, wenn man den starken Anstieg der individuellen Motorisierung betrachtet. Der Pkw-Bestand hat sich in den vergangenen 25 Jahren etwa sechsfacht. 1960 waren in der Bundesrepublik Deutschland rund 4,5 Millionen Pkw registriert; 1970 hatte sich der Bestand schon um das Dreifache erhöht, bis 1985 stieg er sich noch einmal um rund 12 Millionen Fahrzeuge. Auch wenn sich die Zunahme des Pkw-Bestandes deutlich verringert hat (1955/65: 18,2 Prozent; 1965/75: 6,8 Prozent; 1975/85: 3,7 Prozent pro Jahr), so erreicht die jährlich neu hinzukommende Zahl von Fahrzeugen noch immer beachtliche Größenordnungen. Die Bestandserhöhungen haben sich in den vergangenen sechs Jahren (1980/85) relativ konstant zwischen 0,5 und 0,6 Millionen bewegt.

Der Pkw-Bestand von 25,8 Millionen (1985) bedeutet rein rechnerisch, daß jeder Haushalt in der Bundesrepublik Deutschland über ein eigenes Auto verfügt bzw. etwa drei Fünftel der Einwohner zwischen 18 und 75 Jahren („fahrfähige“ Bevölkerung) ein eigenes Auto besitzen.

Der wachsenden Zahl an Fahrzeugen steht eine gesunkene Fahrleistung pro Pkw gegenüber: Von 16300 km (1960) auf 12100 km (1985). Dafür dürfte hauptsächlich die Zunahme von Zweit- und Drittwagen ausschlaggebend sein.

Mit der Massenmotorisierung veränderte sich das Verkehrsverhalten der Bevölkerung erheblich. Zum einen ersetzte das Auto Wege mit anderen Verkehrsmitteln. Zum anderen erhöhte es die Verkehrsleistung in erheblichem Umfang, zumal parallel zur steigenden Motorisierung die Infrastruktur ausgebaut und auf die Nutzung des Pkw zugeschnitten wurde. So lag die Verkehrsleistung im Individualverkehr 1985 bei rund 481,6 Milliarden Pkm, nahezu dreimal so hoch wie im Jahre 1960. Die Zunahme war lediglich 1973/74 und 1980/81, in erster Linie als Reaktion auf jeweils drastische Benzinpreiserhöhungen, unterbrochen. Dagegen konnte die Verkehrsleistung im öffentlichen Verkehr nur unwesentlich gesteigert werden (1985 rund 85,2 Milliarden Pkm gegenüber 79 Milliarden Pkm 1960).

Tabelle 3: Verkehrsleistung¹⁾ im Personenverkehr

Jahr	Öffentlicher Personen- verkehr Straße/Schiene ²⁾ in %	Gelegenheits- verkehr, Taxi- und Mietwagen ³⁾ in %	Individual- verkehr ⁴⁾ in %
1960	31,4	4,4	64,2
1965	22,4	3,4	74,2
1970	18,7	3,9	77,9
1975	17,5	3,7	78,9
1976	16,7	3,8	79,6
1977	16,1	4,0	79,8
1978	15,6	4,2	80,3
1979	15,5	4,2	80,2
1980	15,6	4,3	80,0
1981	16,5	4,8	78,7
1982	15,5	4,9	79,8
1983	14,7	4,7	80,6
1984	14,1	4,6	81,3
1985	14,5	3,8	81,8

¹⁾ Personenkilometer.

²⁾ Linienverkehr im Nah- und Fernverkehr. Nicht berücksichtigt worden ist der Luftverkehr.

³⁾ Gelegenheitsverkehr nach § 46 Abs. 2 PBefG.

⁴⁾ Verkehr mit Pkw und Kombiwagen, Krafträdern und Mopeds.

Quelle: Der Bundesminister für Verkehr (Hrsg.), Verkehr in Zahlen 1986, verantwortlich für den Inhalt: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin/Bonn 1986; eigene Berechnungen.

Wie sich schon aus den absoluten Zahlen über die Verkehrsleistung (vgl. Tabelle 2) ablesen läßt, dominiert der motorisierte Individualverkehr eindeutig: Das Auto erbringt rund 82 Prozent der gesamten Verkehrsleistung; nur 15 Prozent entfällt auf den öffentlichen Personenverkehr. Den geringsten Anteil macht der Gelegenheitsverkehr mit knapp 4 Prozent aus.

Verglichen mit 1960 treten die laufenden Anteilsgewinne des Individualverkehrs besonders deutlich hervor: Damals lag die entsprechende Quote bei 64 Prozent gegenüber 31 Prozent des öffentlichen Verkehrs.

Da bereits heute der Autoverkehr zu erheblichen Problemen führt (Stichwort: Lärm, Unfälle, Schadstoffemissionen), kann dessen weitere Ausdehnung zumindest in Teilbereichen nicht mehr widerspruchlos hingenommen werden. Um die negativen Folgen zu begrenzen, reicht eine verstärkte Förderung des öffentlichen Verkehrs allein nicht aus. Zusätzlich zu der Realisierung technischer Verbesserungen am Fahrzeug selbst (z. B. Katalysator, weitere Reduzierung des spezifischen Kraftstoffverbrauchs) sind längerfristig wohl kaum Maßnahmen auszuschließen, die auf eine Einschränkung der Pkw-Nutzung zielen.

Tabelle 4: Verkehrsaufkommen im Personenverkehr

Jahr	Beförderte Personen im Individualverkehr in Mrd.	Öffentlicher Verkehr		
		Beförderte Personen im öffentlichen Verkehr ¹⁾ in Mrd.	darunter: Beförderte Personen im ÖPNV in Mrd.	darunter: Beförderte Personen im VÖV ²⁾ in Mrd.
1960	15,300	7,492	7,362	4,935
1965	19,630	7,158	7,024	4,740
1970	23,120	7,149	7,015	4,524
1975	26,080	7,722	7,588	4,834
1976	26,470	7,496	7,368	4,650
1977	26,620	7,413	7,282	4,602
1978	27,540	7,425	7,294	4,592
1979	28,400	7,571	7,430	4,722
1980	28,915	7,803	7,652	4,914
1981	26,905	7,864	7,711	4,925
1982	27,530	7,573	7,433	4,723
1983	28,150	7,335	7,202	4,596
1984	28,280	6,950	6,819	4,388
1985	27,605	6,867	6,727	4,396

¹⁾ Ohne Luftverkehr, Gelegenheitsverkehr, Taxi- und Mietwagenverkehr.

²⁾ Im Unterschied zum gesamten ÖPNV sind hier nur die Beförderungszahlen der Unternehmen angeführt, die dem Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe (VÖV) angehören.

Quelle: Der Bundesminister für Verkehr (Hrsg.), Verkehr in Zahlen 1986, verantwortlich für den Inhalt: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin/ Bonn 1986; Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe, VÖV-Statistik '85, Köln 1986.

Mit welcher Dynamik der Anstieg des Individualverkehrs ausfiel, läßt sich auch anhand der Zahlen über die beförderten Personen (Verkehrsaufkommen) zeigen: Das Verkehrsaufkommen im Individualverkehr erhöhte sich von 1960 bis 1985 um mehr als 80 Prozent. Demgegenüber nahmen die Beförderungszahlen im öffentlichen Verkehr um rund 8 Prozent ab. Noch stärker fiel der Rückgang im ÖPNV (- 9 Prozent) und bei den im Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe (VÖV) zusammengeschlossenen Unternehmen (- 11 Prozent) aus. Dem VÖV gehören die kommunalen öffentlichen Personennahverkehrsunternehmen, die Regionalverkehrsgesellschaften von Bahn und Post sowie einige private Unternehmen an.

Da der Individualverkehr von der Verkehrsleistung her (vgl. Tabelle 2) um rund 198 Prozent expandiert ist, das Verkehrsaufkommen aber „nur“ um 80 Prozent anstieg, steht hinter der Differenz ein gewaltiger Mobilitätswachstum. Man fährt mit dem Auto nicht nur öfter als früher, sondern wesentlich weitere Strecken. Ob dies Mobilitätsgewinn im Positiven oder erzwungene Mobilität im Negativen ist, soll hier dahingestellt bleiben.

Wegen der mehrmaligen Veränderung des Berichtskreises für die amtliche Statistik des Straßenpersonenverkehrs durch die Statistikvereinbarung sind die Ergebnisse über den öffentlichen Verkehr und den ÖPNV zeitlich nur noch bedingt vergleichbar.

Tabelle 5: Motorisierter und nichtmotorisierter Personenverkehr
Im Jahre 1982

	Wege bzw. beförderte Personen		Wegekilometer bzw. Personenkilometer	
	in Mrd.	in %	in Mrd.	in %
Personenkraftwagen ¹⁾	27,9	47,0	462,4	74,1
Fahrer	21,5	36,3	300,0	48,1
Mitfahrer	6,4	10,7	162,4	26,0
Öffentliche Verkehrsmittel	7,7	13,0	125,8	20,2
ÖSPV ²⁾	6,5	11,0	74,5	11,9
Eisenbahnverkehr ³⁾	1,1	1,9	40,5	6,5
Luftverkehr	0	0,1	10,7	1,7
Fahrrad	6,0	10,2	15,9	2,5
Zu Fuß	17,7	29,8	19,7	3,2
Insgesamt	59,3	100	623,7	100

¹⁾ Einschließlich Kombinationskraftwagen, Taxis und Mietwagen, Krafträder und Mopeds.

²⁾ Öffentlicher Straßenpersonenverkehr (U-Bahn, Straßenbahn, Obus- und Kraftomnibusverkehr).

³⁾ Schienenverkehr einschließlich S-Bahnverkehr.

Quelle: Der Bundesminister für Verkehr (Hrsg.), Verkehr in Zahlen 1986, verantwortlich für den Inhalt: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin/ Bonn 1986.

Lärm, Abgase und Verkehrsunfälle des Kfz-Verkehrs schaffen vor allem in den städtischen Ballungsgebieten erhebliche Probleme. Nicht zuletzt als Reaktion auf die Belastungen der Lebensqualität durch den motorisierten Verkehr ist der Fußgänger und der Radfahrer wieder mehr in den Blickpunkt individueller, wirtschaftlicher und verkehrspolitischer Überlegungen gerückt.

Vom DIW wurde für das Jahr 1982 eine auch den nichtmotorisierten Verkehr umfassende Statistik erarbeitet. Die hier vorgestellten Daten sind das Ergebnis der Aufbereitung einer Vielzahl von Informationen aus der amtlichen Statistik und empirischen Untersuchungen (z. B. KONTIV 1982).

Die Tabelle zeigt, daß Fußwege und Radfahrten eine beachtliche Bedeutung haben. Fast 40 Prozent aller Wege entfällt auf den nichtmotorisierten Verkehr. (Zu Fuß: 29,8 Prozent; Fahrrad: 10,2 Prozent). Dieser Anteil liegt noch bedeutend höher, wenn man nur die Wege im Entfernungsbereich bis 2 km oder bis 5 km betrachtet. Gemessen in Wegekilometern sinkt dagegen erwartungsgemäß die Quote ab auf insgesamt 5,7 Prozent.

Tabelle 6: Kostenentwicklung¹⁾ für Pkw und ÖPNV

Jahr	Preisindex Lebenshaltung insgesamt	Kraftfahrer-Preisindex insgesamt	darunter: Kraftstoffe	Preisindex örtliche Verkehrsmittel (ÖPNV)
1970	71	58	49	50
1975	82	81	72	75
1976	86	84	77	83
1977	89	86	75	88
1978	91	89	77	93
1979	95	94	85	97
1980	100	100	100	100
1981	106	109	120	108
1982	112	112	117	118
1983	116	117	116	126
1984	118	120	117	129
1985	121	124	120	133

¹⁾ 1980 = 100.

Quelle: Der Bundesminister für Verkehr (Hrsg.), Verkehr in Zahlen 1986, verantwortlich für den Inhalt: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin/Bonn 1986; Statistisches Bundesamt.

Für die Benutzung von Verkehrsmitteln sind die jeweiligen Kosten ein gewichtiger, wenn auch nicht allein ausschlaggebender Faktor. Es fällt auf, daß der Kraftfahrer-Preisindex ungefähr in gleichen Schritten wie der Preisindex für die gesamte Lebenshaltung gestiegen ist. Im Unterschied dazu ist der Preisindex für Kraftstoffe (Benzin, Öl) seit 1980 rasant hochgegangen. Hier spiegeln sich die Ölpreisverteuerungen der Lieferländer und die im Gefolge vorgenommenen Erhöhungen des Benzinpreises wider. 1982 ist die Entwicklung der Benzinpreissteigerungen gebrochen worden. Entscheidend im Verhältnis zum ÖPNV ist, daß seine Kosten deutlich stärker als die des Individualverkehrs gestiegen sind. Besonders 1982 sind die Fahrpreise beträchtlich erhöht worden.

Tabelle 7: Verkehrsleistungen im gesamten öffentlichen Personennahverkehr im Jahre 1985¹⁾

Verkehrsträger	Beförderte Personen		Personenkilometer		Mittlere Reiselänge km
	In Mio.	in %	in Mio.	in %	
Kommunale und gemischt-wirtschaftliche Unternehmen	4 273,4	63,6	23 919,4	42,0	5,6
Nichtbundeseigene Eisenbahnen					
Omnibusverkehr	180,5	2,7	1 699,9	3,0	9,4
Eisenbahnverkehr	86,1	1,3	736,6	1,3	8,6
NE zusammen	266,6	4,0	2 436,5	4,3	9,0
Deutsche Bundesbahn					
Omnibusverkehr	733,2	10,9	8 347,4	14,6	11,4
Eisenbahnverkehr	897,1	13,4	14 558,8	25,6	16,2
davon S-Bahnverkehr	602,9	9,0	8 470,1	14,9	14,0
Berufs- und Schülerverkehr	206,2	3,1	4 572,3	8,0	22,2
Verkehr im Regeltarif bis 50 km, Reiselweite	88,0	1,3	1 516,4	2,7	17,2
DB zusammen	1 630,3	24,3	22 906,2	40,2	14,1
Deutsche Bundespost ²⁾	2,2	0,0	29,0	0,0	13,2
Private Unternehmen	542,4	8,1	7 716,5	13,5	14,2
Insgesamt ³⁾	6 714,9	100,0	57 007,6	100,0	8,5
Speziell:					
VÖV-Unternehmen	4 396,4	65,5	25 893,6	45,4	5,9

¹⁾ Ohne Verkehr der Kleinunternehmen mit weniger als 6 Bussen.

²⁾ Die Deutsche Bundespost ist seit dem 1. Juni 1985 kein Unternehmen mehr mit Straßenpersonenverkehr.

³⁾ Dagegen einschließlich Verkehr der Kleinunternehmen 6 823 bis 6 847 Milliarden beförderte Personen (geschätzt) und 58 850 bis 59 250 Milliarden Personenkilometer (geschätzt).

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 8, Verkehr, Reihe 3.2 Personenverkehr der Straßenverkehrsunternehmen 1985; Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe (VÖV), VÖV-Statistik '85, Köln 1986.

Der öffentliche Personennahverkehr wird von verschiedenen Verkehrsträgern betrieben. Am stärksten sind die kommunalen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen vertreten: Sie befördern rund 64 Prozent der Fahrgäste und haben einen Anteil von rund 42 Prozent an der Verkehrsleistung nach Personenkilometern. Diese beiden Werte weichen deshalb so stark voneinander ab, weil die Unternehmen hauptsächlich im städtischen Bereich fahren. Sie haben ein hohes Aufkommen an Fahrgästen, die aber relativ kurze Strecken zurücklegen. So beträgt die mittlere Reiselänge nur 5,6 km, bei den privaten Unternehmen dagegen 14,2 km. Diese haben ihren Schwerpunkt in dünner besiedelten Gebieten sowie im ausgesprochen ländlichen Raum. Ähnliches gilt für die Bahn- und Postbusse. Die privaten Unternehmen leisten immerhin 14 Prozent der gesamten Personenkilometer, befördern aber nur 8 Prozent der Fahrgäste. Die Bundesbahn hat dreimal soviel Fahrgäste und stellt mit 40 Prozent den zweithöchsten Anteil an der Verkehrsleistung. Bei der Bundesbahn überwiegt der Schienenverkehr den Busverkehr. Beachtliche 9 Prozent der Fahrgäste werden von der S-Bahn befördert. Die nichtbundeseigenen Eisenbahnen befördern insgesamt 4 Prozent der Fahrgäste. Zum Vergleich sind die Ergebnisse der im VÖV zusammengeschlossenen Unternehmen angeführt, die bis auf einige zusätzliche private Unternehmen mit den kommunalen Betrieben identisch sind.

Tabelle 8: Liniennlänge und Zahl der Omnibusse im Straßenpersonenverkehr im Jahre 1985

Unternehmensform	Liniennlänge ¹⁾			Eingesetzte Omnibusse	
	Allgemeiner Orts- und Nachbartschaftsverkehr ²⁾ in 1000 km	Überlandlinienverkehr ²⁾ in 1000 km	Sonderformen des Linienverkehrs ³⁾ in 1000 km	Standard- und Gelenkbusse, Doppeldecker ⁴⁾	Sonstige Busse
Kommunale und gemischtwirtschaftliche Unternehmen	34,2	40,1	25,6	17755	1376
Nichtbundeseigene Eisenbahnen	4,2	9,8	5,5	2159	403
Deutsche Bundesbahn	4,8	93,5	20,1	9230	1655
Private Unternehmen	31,2	70,7	192,2	11777	21758
Insgesamt	74,4	214,0	243,4	40921	25192

¹⁾ Ohne Schienenverkehr.

²⁾ Teil des allgemeinen Linienverkehrs nach § 42 PBefG.

³⁾ Sonderformen des Linienverkehrs nach § 43 PBefG.

⁴⁾ Genau: Standardlinienbusse, Standardüberlandbusse, Gelenkbusse, Eineinhalb- und Doppeldecker.

Quelle: Statistisches Bundesamt Wiesbaden, Fachserie 8, Verkehr, Reihe 3.2 Personenverkehr der Straßenverkehrsunternehmen 1985.

Im Unterschied zu Tabelle 7 sind in dieser Tabelle nur Angaben zum Busverkehr enthalten. Auch hier macht sich der Strukturunterschied bemerkbar: Die kommunalen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen befördern ihre Fahrgäste im allgemeinen Linienverkehr auf knapp 74300 km Liniennetz, die privaten Unternehmen bedienen auf etwas über 101000 km. Vergleichbar ist das Busliniennetz der Bundesbahn von 108000 km. Dabei liegt der Schwerpunkt bei Bahnbussen ganz eindeutig im Überlandlinienverkehr. Die Privaten fahren im Überlandverkehr doppelt so lange Linien als im Orts- und Nachbartschaftsverkehr, während bei den kommunalen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen der Anteil des Orts- und Nachbartschaftsverkehrs mit rund 46 Prozent am höchsten ist.

Bei den Sonderformen des Linienverkehrs, wie zum Beispiel dem Schüler- und Berufsverkehr, dominieren die privaten Unternehmen von der Liniennlänge her noch stärker: Sie fahren Linien von 192200 km Länge, die Kommunalen von 25600 km und die Bundesbahn von 20100 km.

Die privaten Unternehmen hatten 1985 insgesamt 33500 Busse im Einsatz, bei den Kommunalen waren es 19100 und bei der Bahn 10900. Für nichtbundeseigene Eisenbahnen fahren 2600 Busse. Große Unterschiede gibt es hinsichtlich der Qualität der eingesetzten Busse. Die Kommunalen setzen zu 93 Prozent die typischen ÖPNV-Busse wie hauptsächlich Standardlinienbusse ein. Der vergleichbare Anteil liegt bei den Privatunternehmen bei 35 Prozent. Sie fahren zu fast zwei Drittel mit Reisebussen.

Tabelle 9: Fahrgäste im Straßenpersonenverkehr nach Verkehrsart im Jahr 1985¹⁾

Unternehmensform	Linienverkehr insgesamt ²⁾ in %	Davon Allgemeiner Linienverkehr ³⁾ in %		Freigestellter Schülerverkehr ⁵⁾ in %	Gelegenheitsverkehr ⁶⁾ in %
		Allgemeiner Linienverkehr ³⁾ in %	Sonderformen Linienverkehr ⁴⁾ in %		
Kommunale und gemischtwirtschaftliche Unternehmen	74,6	79,0	13,5	18,2	9,9
Nichtbundeseigene Eisenbahnen	3,1	3,0	3,5	5,7	2,1
Deutsche Bundesbahn	12,8	12,1	26,5	18,9	3,9
Deutsche Bundespost	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0
Private Unternehmen	9,5	5,8	56,2	57,2	84,1
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

¹⁾ Ohne Verkehr der Kleinunternehmen mit weniger als 6 Bussen.

²⁾ Linienverkehr mit Stadtbahnen, Straßenbahnen und Bussen, aber ohne Eisenbahnverkehr.

³⁾ Allgemeiner Linienverkehr nach § 42 PBefG, sozusagen der „normale“ Linienverkehr.

⁴⁾ Sonderformen des Linienverkehrs nach § 43 PBefG:

Berufsverkehr, Markt- und Theaterfahrten, Schülerfahrten.

⁵⁾ Freigestellter Schülerverkehr als unentgeltliche Beförderung durch oder für Schulträger.

⁶⁾ Gelegenheitsverkehr nach § 48 Abs. 2 PBefG: Ausflugsfahrten, Ferienzeitreisen, Verkehr mit Mietomnibussen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 8, Verkehr, Reihe 3.2 Personenverkehr der Straßenverkehrsunternehmen 1985.

Ein wesentlich anderes Bild als bei Liniennlänge und Fahrgastzahlen ergibt sich, wenn man nach dem Aufkommen an Fahrgästen fragt. Im gesamten Linienverkehr liegen die öffentlichen Verkehrsunternehmen – wenn wir die Kommunalen, die nichtbundeseigenen Eisenbahnen sowie Bahn und Post als solche zusammen nehmen – auch ohne den Eisenbahnverkehr mit 90 Prozent gegenüber 10 Prozent klar vor den privaten Unternehmen in Front. Die Domäne der privaten Unternehmen sind die Sonderformen des Linienverkehrs mit dem Schüler- und Berufsverkehr sowie der freigestellte (unentgeltliche) Schülerverkehr. In beiden Verkehrsarten liegen sie mit 56 Prozent bzw. 57 Prozent ganz klar vorn. Die Kommunalen befördern im Berufs- und Schülerverkehr knapp 14 Prozent, im freigestellten Schülerverkehr 18 Prozent der Fahrgäste. Bei Bahn und Post zusammen sind es im Berufs- und Schülerverkehr immerhin 27 Prozent, im freigestellten Schülerverkehr 19 Prozent. Ein weiterer Verkehrszweig, in dem die privaten Unternehmen eindeutig an der Spitze liegen, ist der Gelegenheitsverkehr, also Ausflugs- und Ferienfahrten. Hier verfügen die Privaten mit 84 Prozent über den höchsten Anteil überhaupt. Die Kommunalen konnten nur 10 Prozent Interessenten gewinnen, während der Anteil der übrigen Verkehrsträger kaum erwähnenswert ist.

Tabelle 10: Betriebliches Leistungsangebot der VÖV-Unternehmen

Betriebszweige	Jahr	Zahl der Fahrzeuge	Linienlänge in km	Wagenkilometer in Mio.	Platzkilometer ¹⁾ in Mio.	Sitz- und Stehplätze
Straßenbahn	1970	6579	3558	283,6	41916	860124
	1985	3528	2425	176,2	31104	559334
U-Bahn/Stadtbahn	1970	1669	205	106,4	14501	228245
	1985	2947	583	193,3	31909	498718
Obus	1970	199	177	9,2	1097	21086
	1985	101	73	3,6	444	12165
Omnibus	1970	14379	57845	709,7	63946	1321030
	1985	20387	134904	943,9	83257	1937785
Insgesamt	1970	22826	61785	1108,9	121460	2430485
	1985	26963	137985	1317,0	146714	3008002
Meßzahl 1980 = 100		99	110	99	102	102

¹⁾ Unter „Platzkilometer“ versteht man das Produkt aus Wagenkilometer und zugelassenen Plätzen.

Quelle: Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe (VÖV), VÖV-Statistik '85, Köln 1986.

In dieser Tabelle geht es wie auch bei den Tabellen 11 und 12 speziell um die Verkehrs- und Leistungsdaten der im VÖV zusammengeschlossenen Unternehmen. Es war schon angemerkt worden, daß sie fast deckungsgleich mit den kommunalen Unternehmen sind. Was nun das betriebliche Leistungsangebot, aufgeteilt nach Betriebszweigen, angeht, so zeigt sich, daß bei den VÖV-Unternehmen der Busverkehr an erster Stelle liegt. Dies gilt trotz der Einschränkung, daß die Zahlen von 1970 und 1985 nicht direkt vergleichbar sind, weil sich das Bus-Liniennetz durch Einbeziehung der Regionalverkehrsgesellschaften in den VÖV ausgeweitet hat.

Das Leistungsangebot der Straßenbahn wurde stark eingeschränkt: Die Linienlänge ging um fast ein Drittel zurück, die Wagenkilometer nahmen um 38 Prozent ab und die Platzkilometer um mehr als ein Viertel. Es wurden 46 Prozent weniger Fahrzeuge eingesetzt, wobei zu bedenken ist, daß die Qualität der heute in Betrieb befindlichen Fahrzeuge weiter verbessert worden ist und sie mehr Plätze haben. Demgegenüber ist der U- und Stadtbahnbetrieb erheblich ausgedehnt worden. So gelang es, den Abbau der Straßenbahnen durch den U- und Stadtbahnbau, was die Wagen- und Platzkilometer angeht, zu kompensieren. Allerdings wurden mit der Umstellung an die 750 Kilometer Liniennetz aufgegeben. Bei den U- und Stadtbahnen selbst sind die geleisteten Platzkilometer verdoppelt worden.

Tabelle 11:

Verkehrsleistung, Einnahmen und Defizite der VÖV-Unternehmen

Jahr	Beförderte Personen in Mio.	Personenkilometer in Mio.	Einnahmen ¹⁾ in Mio. DM	Einnahmen je beförderte Person in Pfennig	Defizit- entwicklung in Mio. DM
1970	4524	24635	2204	48,7	642
1975	4834	25539	3029	62,7	1716
1976	4650	24940	3296	70,9	1767
1977	4602	24948	3470	75,4	1826
1978	4592	24137	3654	79,6	1564
1979	4722	26008	3994	84,6	1542
1980	4914	28083	4310	87,7	1962
1981	4925	28285	4756	96,6	2042
1982	4723	27416	4925	104,3	2128
1983	4596	26856	5029	109,4	2151
1984	4388	25859	5106	116,5	2215
1985	4396	25894	5267	119,8

¹⁾ Einschließlich Abgeltungszahlungen und Erstattungsleistungen Dritter.

Quelle: Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe, VÖV-Statistik '85, Köln 1986.

Die Fahrgastzahlen und Verkehrsleistungen im ÖPNV waren zwischen 1981 und 1984 rückläufig. 1985 zeichnete sich eine gewisse Stagnation auf dem insgesamt deutlich niedrigeren Niveau ab. Im gleichen Zeitraum erhöhten sich die Einnahmen; aufgrund der gesunkenen Beförderungsfälle bedeutet dies einen stärkeren Anstieg der Fahrpreise pro Fahrgast.

Trotz gestiegener Einnahmen sind die Defizite erneut angewachsen, nachdem sie in den Jahren 1978/79 etwas zurückgegangen waren. Dazu dürften steigende Treibstoffpreise beigetragen haben.

Tabelle 12: Arbeitsproduktivität¹⁾ in VÖV-Unternehmen

Jahr	Beschäftigte ¹⁾	Wagenkilometer in Mio.	Wagenkilometer je Beschäftigten	Platzkilometer in Mio.	Beschäftigte ²⁾ je 1 Million Platzkilometer
1960	109775	1076	9801	97141	1,13
1970	83100	1109	13345	121460	0,67
1975	87200	1198	13733	131742	0,65
1976	85913	1208	14060	132022	0,64
1977	85695	1199	13991	132330	0,65
1978	85763	1204	14038	134019	0,64
1979	86836	1225	14107	136079	0,62
1980	86654	1328	14980	144377	0,60
1981	90184	1354	15014	148737	0,59
1982	90095	1351	14996	148943	0,59
1983	89095	1342	15066	148104	0,59
1984	89443	1331	14883	149063	0,59
1985	89005	1317	14797	146714	0,59

¹⁾ Zur Messung der Arbeitsproduktivität wird hier rechnerisch die Beziehung Wagenkilometer je Beschäftigten bzw. Beschäftigte je 1 Million Platzkilometer hergestellt.

²⁾ Voll- und Teilzeitbeschäftigte.

³⁾ Vollbeschäftigte.

Quelle: Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe, VÖV-Statistik '85, Köln 1986.

Die Zahl der Beschäftigten ist seit 1981 – mit Ausnahme des Jahres 1984 – rückläufig. 1985 waren nur noch 89000 Arbeitnehmer in den VÖV-Unternehmen tätig. Ein Vergleich mit 1960, als die Zahl der Beschäftigten noch bei fast 110000 lag, zeigt den Rationalisierungseffekt durch Einführung des schaffnerlosen Betriebs auf.

Beachtlich zugenommen hat die Arbeitsproduktivität. Sie ist an zwei Betriebskennzahlen gemessen worden: Von 1970 bis 1985 ist die Leistung an Wagenkilometern je Beschäftigten um rund 11 Prozent gestiegen. Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn man die Beschäftigtenzahl im Verhältnis zur Platzkilometerleistung betrachtet. 1970 kamen – statistisch gesehen – 0,67 auf 1 Million Platzkilometer, 1985 noch 0,59. Dies ist ein Rückgang von knapp 12 Prozent, oder – richtig gesagt – eine Produktivitätssteigerung um eben diese Prozentzahl.

Tabelle 13: Prognose der Verkehrsleistungen im Personenverkehr bis zum Jahr 2000

	obere Alternative			untere Alternative		
	1970	1976	1982	1990	2000	2000
Öffentl. Straßenpersonenverkehr ¹⁾	58,4	67,5	74,4	85,5	91,3	86,2
Linienverkehr ²⁾	45,1	49,7	48,7	52,1	52,3	51,6
Gelegenheitsverkehr	13,3	17,8	25,6	33,4	39,1	34,6
Eisenbahnverkehr ³⁾	38,1	36,3	38,6	40,5	41,6	40,1
Schiennahverkehr ⁴⁾	15,6	15,0	15,7	14,6	14,0	14,3
Schienerfernverkehr ⁵⁾	22,4	21,2	22,7	25,6	27,1	25,3
Luftverkehr	6,6	9,0	10,7	16,4	19,1	16,1
Taxi- und Mietwagenverkehr	1,7	1,9	1,9	2,5	2,7	2,4
Individualverkehr ⁶⁾	350,6	417,5	459,8	502,7	506,3	477,7
Insgesamt	455,3	532,2	585,4	646,5	661,0	622,4
	in Milliarden Pkm					
	Anteile in Prozent					
Öffentl. Straßenpersonenverkehr ¹⁾	12,8	12,7	12,7	13,2	13,8	13,8
Linienverkehr ²⁾	9,9	9,3	8,3	8,1	7,9	8,3
Gelegenheitsverkehr	2,9	3,3	4,4	5,2	5,9	5,6
Eisenbahnverkehr ³⁾	8,4	6,8	6,6	6,3	6,3	6,4
Schiennahverkehr ⁴⁾	3,4	2,8	2,7	2,3	2,1	2,3
Schienerfernverkehr ⁵⁾	5,0	4,0	3,9	4,0	4,1	4,1
Luftverkehr	1,4	1,7	1,8	2,4	2,9	2,6
Taxi- und Mietwagenverkehr	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4
Individualverkehr ⁶⁾	77,0	78,4	78,5	77,7	76,6	76,7
Insgesamt	100	100	100	100	100	100

¹⁾ Einschließlich des Kraftverkehrs der Deutschen Bundesbahn, der Deutschen Bundespost und der nichtbundes eigenen Eisenbahnen.

²⁾ Allgemeiner Linienverkehr, Sonderformen des Linienverkehrs, freigestellter Schülerverkehr.

³⁾ Deutsche Bundesbahn und nichtbundes eigene Eisenbahnen (ohne deren Kraftverkehr, ohne Militärverkehr).

⁴⁾ Verkehr bis 50 km Reichweite einschließlich S-Bahnen.

⁵⁾ Verkehr über 50 km Reichweite (der Deutschen Bundesbahn).

⁶⁾ Verkehr mit Personen- und Kombinationskraftwagen, Kraftträdem und Mopeds.

Quelle: Prognos AG, Aufbereitung globaler Verkehrsprognosen für die Fortschreibung der Bundesverkehrswegeplanung (Untersuchung im Auftrag des Bundesministers für Verkehr), Basel 1983.

Die Aktualisierung der Bundesverkehrswegeplanung (BVWP) stützt sich auf umfangreiche Vorausschätzungen der Nachfrage nach Beförderungsleistungen. Für die BVWP '85 hat der Bundesminister für Verkehr die Firma Prognos AG, Basel, mit der Durchführung dieser Arbeiten beschäftigt.

Erstmals wurden bei der Verkehrsprognose zwei „Entwicklungspfade“ unterschieden: Die „obere Alternative“ unterstellt ein gesamtwirtschaftliches Wachstum um jahresdurchschnittlich knapp 3 Prozent, eine Belebung der inländischen Nachfrage und Investitionsfähigkeit. Für die Bevölkerungsprognose folgt hieraus eine relativ große Attraktivität für Ausländerzuwanderungen. Die „untere Alternative“ beschreibt pessimistische Erwartungen über die zukünftige Wirtschafts-, Einkommens- und Arbeitsmarktentwicklung.

Prognos AG hält die obere Variante für wahrscheinlicher. Danach ergeben sich bei unveränderter Verkehrspolitik folgende Trends: Die durchschnittlichen Fahrtweiten nehmen noch geringfügig zu, so daß die gesamten Verkehrsleistungen im Personenverkehr auf 661 Milliarden Pkm (im Jahr 2000) ansteigen. Der Luftverkehr erfährt einen weiteren starken Zuwachs auf 19 Milliarden Pkm. Zunehmen wird ebenfalls der öffentliche Straßenpersonenverkehr, für den ein Anstieg auf 91 Milliarden Pkm vorausgeschätzt wird. Allerdings wird diese Entwicklung fast ausschließlich vom Gelegenheitsverkehr getragen. Für den Linienverkehr ergibt sich praktisch Stagnation auf heutigem Niveau. Eisenbahnpersonenverkehr und Individualverkehr werden der Prognose zufolge künftig nur noch geringfügig steigen.

Verkehrsprognosen sind zur Abschätzung der zukünftigen Entwicklung, insbesondere als Grundlage für die Investitionsplanung, unerlässlich, auch wenn die Kritik an Prognosen so aktuell wie traditionell ist. Die einen sprechen von „Zahlenmagie“, die anderen von „unverzichtbarer Entscheidungshilfe“. Kritische Vorsicht ist am Platze. Die Prognos-Prognose sollte als bedingte, von vielen unsicheren Voraussetzungen abhängige Tendenzaussage verstanden werden. Ein großer Nachteil besteht in der Annahme gleichbleibender verkehrspolitischer Rahmenbedingungen.

II. Einzelthemen aus dem Aktionsprogramm

Im folgenden werden Themen aus dem Forderungskatalog des Aktionsprogramms näher beleuchtet und dargestellt. Damit soll eine Argumentationshilfe für die Diskussion gegeben werden.

Die ausgewählten Themenbereiche beziehen sich auf die Forderungen 3 bis 11. Zu den Forderungen 1 und 2 haben wir auf ergänzende Ausführungen verzichtet, weil sie aus früheren Programmen und Veröffentlichungen her inhaltlich begründet sind.

Nicht immer sind alle Aspekte und vorgeschlagenen Maßnahmen einer Forderung abgehandelt worden, sondern es wurden beispielhafte Problemkreise herausgestellt. Sie eignen sich deshalb auch zur Behandlung in Seminaren und anderen Bildungsveranstaltungen zum Thema ÖPNV.

Zum Thema:

Neue Organisationsmodelle für den ÖPNV in der Fläche¹⁾

1. Zielsetzung für die Modellversuche

In den ländlichen Gebieten ist das Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln noch stärker als in den größeren Städten und in den Ballungsgebieten zurückgegangen. Dagegen sind die Verkehrsbedürfnisse gestiegen: In den letzten beiden Jahrzehnten wurden mit der Gebietsreform viele kleine Gemeinden und Kreise zu größeren kommunalen Gebiets- und Verwaltungseinheiten zusammengeschlossen. Durch die Zentralisierung der Verwaltungen und anderer öffentlicher Einrichtungen (z. B. Mittelpunktschulen) sind neue und längere Wege erforderlich. Auch die Entfernungen zu den Arbeitsplätzen sind aufgrund der Konzentration von Wirtschaft und Industrie gewachsen. Ähnliches gilt für Einkaufs-, Kultur- und andere Freizeitmöglichkeiten. Wer nicht motorisiert ist oder mitgenommen wird, muß auf vieles verzichten oder lange und umständliche Fahrten mit Bahn oder Bus auf sich nehmen.

¹⁾ Zu Forderung 3: „Bessere Grundausstattung in den ländlichen Regionen“ (siehe S. 16).

Eine ausreichende öffentliche Verkehrsbedienung wird erschwert durch historisch gewachsene Organisationsstrukturen, unterschiedliche Entscheidungsebenen und Finanzverantwortlichkeiten. Die Verkehrslinien und -netze überschneiden und überlagern sich häufig und werden von verschiedenen Verkehrsträgern betrieben: Von kommunalen und privaten Unternehmen, von der Bundesbahn und von der Bundespost. Ein halbwegs annehmbarer ÖPNV ist außerhalb von Ballungsräumen nur dort anzutreffen, wo er an die großen Siedlungsachsen einschließlich der Industrie- und Wirtschaftszentren angeschlossen ist. Ansonsten ist er unzureichend und insbesondere auf der Schiene hoch defizitär, weil sich die Siedlungsstruktur vom Schienennetz wegentwickelt hat (vgl. S. 56/57).

Es hat auch positive Ansätze gegeben: In den letzten Jahren haben sich zahlreiche Tarif- und Verkehrsgemeinschaften in ländlichen Gebieten entwickelt. Darin sind häufig auch die Omnibusse von Bahn und Post einbezogen worden. Diese Entwicklung ist noch nicht abgeschlossen.

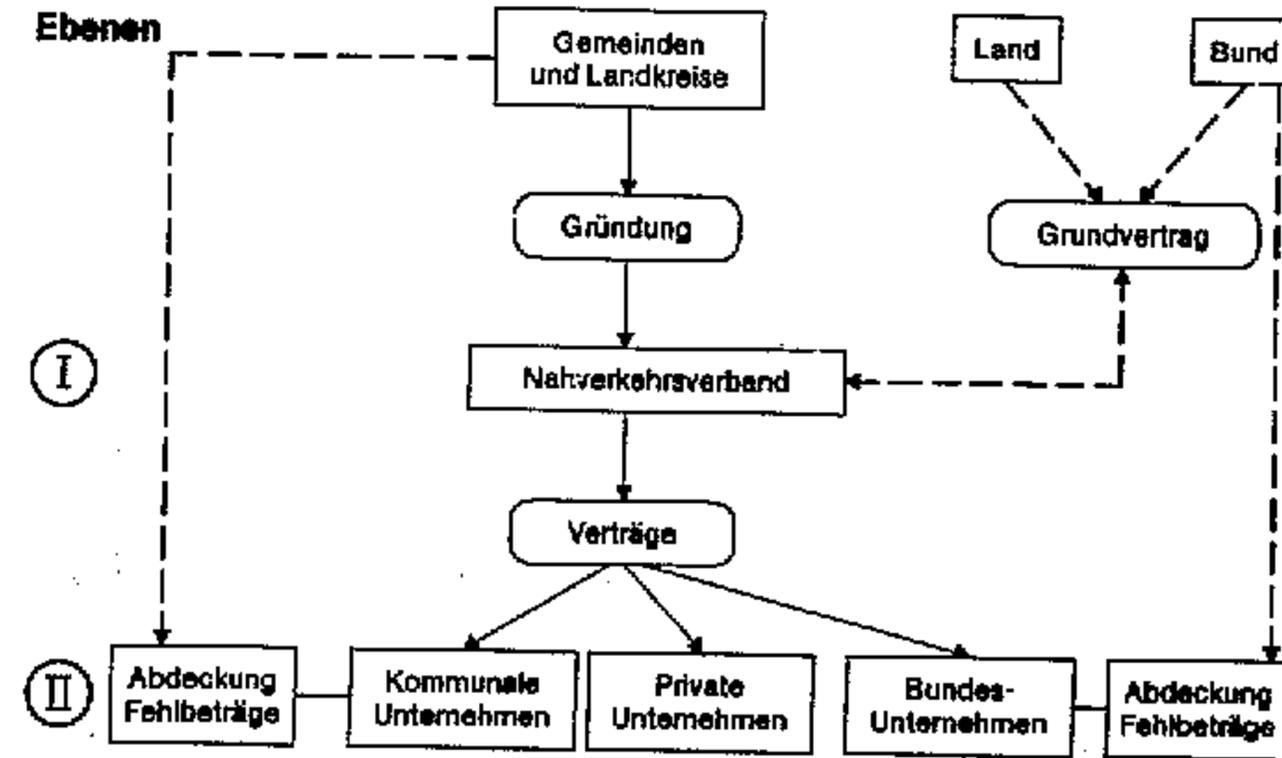
Der Bundesminister für Verkehr forderte schon vor Jahren eine Überprüfung des Planungsprozesses und der finanziellen, organisatorischen und rechtlichen Rahmenbedingungen des ÖPNV in den ländlichen Regionen. Das Ziel ist, über organisatorische Änderungen zu einem effektiveren Verkehrsangebot im ÖPNV zu kommen.

Bund und Länder haben in gemeinsamer Diskussion zwei Grundformen der ÖPNV-Organisation im ländlichen Bereich entwickelt: Ein Zwei-Ebenen-Modell und ein Drei-Ebenen-Modell.

Im **Zwei-Ebenen-Modell** ist die öffentliche Körperschaft – zum Beispiel Gemeinde oder Landkreis – in einem abgegrenzten Nahverkehrsraum für die Angebotsplanung des ÖPNV und für seine Finanzierung zuständig. Dies ist die Ebene eins, sozusagen die verkehrspolitische Seite der Angelegenheit. Die öffentliche Körperschaft bedient sich dabei der vorhandenen Verkehrsunternehmen, an die sie die Verkehrsleistungen gegen Entgelt überträgt. Auf dieser Ebene zwei geht es um die direkte Verkehrsleistung gegenüber dem Fahrgast. Die Verkehrsunternehmen behalten ihren Status als selbständige Unternehmen bei.

Im **Drei-Ebenen-Modell** wird zwischen die öffentliche Körperschaft und die Verkehrsunternehmen eine privatrechtliche Nahverkehrsgesellschaft geschaltet. Sie wird von den Verkehrsunternehmen gebildet. Auch hier ist die öffentliche Körperschaft auf Ebene eins der politisch verantwortliche Aufgabenträger für den ÖPNV. Ihre Tätigkeit bezieht sich hauptsächlich auf die Entwicklung von Zielvorhaben für die Verkehrs- und Tarifgestaltung sowie auf die Regelung des Defizitgleiches.

Zwei-Ebenen-Modell



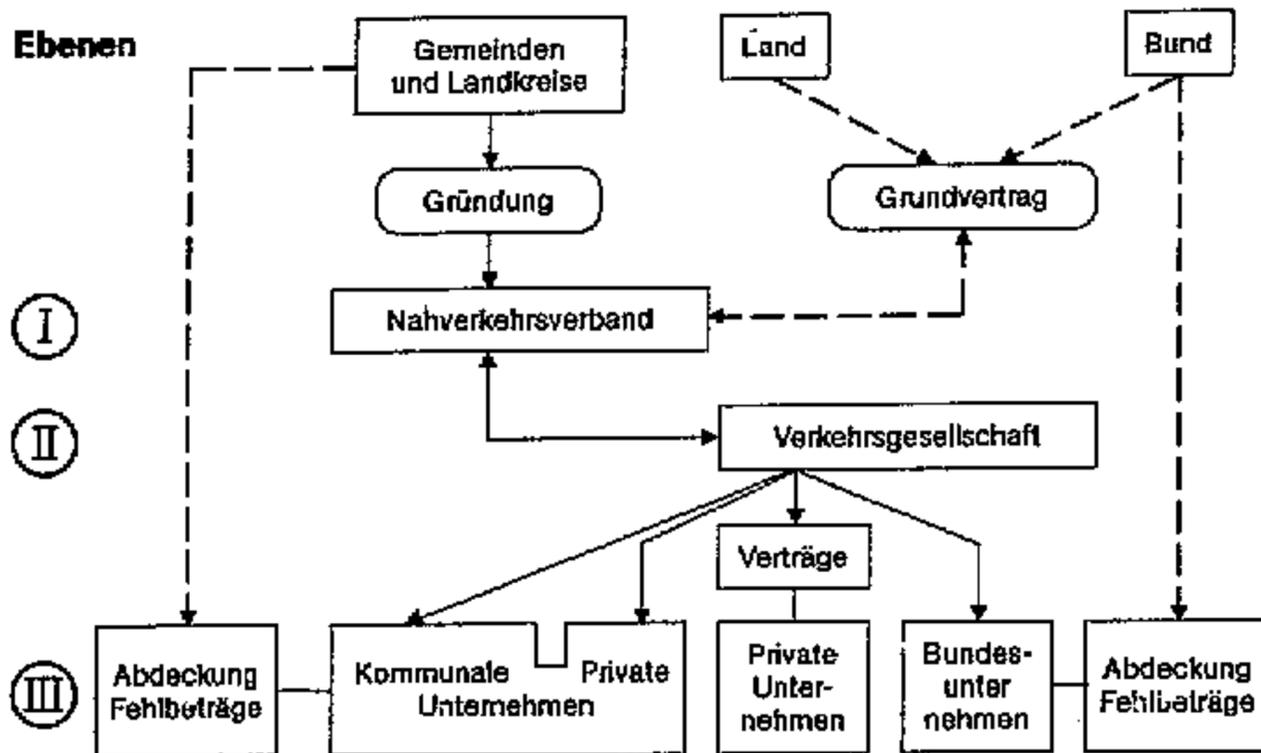
Funktionen

- Abstimmung Verkehrsplanung – Raumplanung
- Abstimmung Nahverkehrsplanung mit benachbarten Nahverkehrsräumen
- Erarbeitung des ÖPNV-Netzes, des Fahrplans und des Tarifs
- Leistungsbestimmung für die einzelnen Unternehmen
- Unterstützung der Rationalisierung (Linienaustausch)
- Aufteilung der Einnahmen
- Deckung der Fehlbeträge, die durch politische Auflagen entstehen
- Umlage der Fehlbeträge

- Leistungserstellung
- Betriebliche Organisation

Die Nahverkehrsgesellschaft auf Ebene zwei hat unternehmerische Aufgaben zu erfüllen. Dazu gehören die Mitwirkung bei der Verkehrsplanung und Tarifgestaltung sowie die Durchführung der Verkehrsleistungen durch eigene oder nicht der Gesellschaft angehörende Verkehrsunternehmen. Die Verkehrsunternehmen wiederum haben – als Ebene drei – die Aufgabe, die Betriebsleistung zu erbringen und für die betriebliche Organisation zu sorgen.

Drei-Ebenen-Modell



Funktionen

- Unterstützung der Gründung der Verkehrsgesellschaft I
- Abstimmung Verkehrsplanung – Raumplanung
- Politische Zielvorgabe für ÖPNV-Netz, Fahrplan, Tarife
- Abstimmung der Nahverkehrsplanung mit benachbarten Nahverkehrsräumen
- Billigung der Vorschläge der Nahverkehrsgesellschaft
- Deckung der Fehlbeträge bei der Verkehrsgesellschaft, die durch politische Auflagen entstehen (Ausnahme Bundesunternehmen)
- Umlage der Fehlbeträge auf die Gemeinden/Landkreise
- Erarbeitung des ÖPNV-Netzes, des Fahrplans, des Tarifs aus betriebswirtschaftlicher Sicht unter Berücksichtigung der Zielvorgaben des Zweckverbandes II
- Leistungsbestimmung für die einzelnen Unternehmen
- Unterstützung der Rationalisierung (Linientausch, betriebliche Zusammenarbeit)
- Aufteilung der Einnahmen
- Abschluß von Leistungsverträgen mit Nichtmitgliedern
- Leistungserstellung III
- Betriebliche Organisation

2. Einzelne Modellversuche

Wie diese Vorstellungen zu verwirklichen sind, wird in Modellversuchen überprüft. Es sind:

2.1 Hohenlohe¹⁾

Der Modellversuch von 1979 bis 1983 hatte folgende Ergebnisse:

- Die Verantwortung für die ÖPNV-Gestaltung trägt der Kreis. Er bestimmt den Tarif, das Liniennetz und den Fahrplan. Ihm fließen die Tarifeinnahmen und die Zuschüsse zu.
- Die Verkehrsbetriebe im Kreis erbringen ihre Verkehrsleistungen nach Vorgaben des Kreises und erhalten vom Kreis ein kostendeckendes Entgelt. Der Kreis ist Betriebsführer und für neue Omnibuslinien Konzessionsinhaber. Er hat einen Eigenbetrieb eingerichtet, der die Omnibusleistungen von 18 Verkehrsunternehmen anmietet.
- Der freigestellte Schülerverkehr ist weitgehend in den allgemeinen Linienverkehr durch Abstimmung von Schulunterrichtszeiten und Fahrplan integriert.
- Es besteht ein Flächenzonentarif.
- Die Kostendeckung betrug 1985, zwei Jahre nach Beendigung des Modellversuchs – ohne Betriebszuschüsse – 94 Prozent.

Der Abschlußbericht zeigt, daß eine Verbesserung des ÖPNV in der Fläche durch Kooperation und durch kommunales Engagement im Rahmen des bestehenden Ordnungsrahmens möglich ist. Die freiwillige Zusammenarbeit zwischen den Verkehrsunternehmen einschließlich der Deutschen Bundesbahn und dem Kreis hat sich als tragfähig erwiesen.

Der Nahverkehr im Hohenlohekreis wird seit Beendigung des Modellversuchs auch weiterhin als kreiseigene Einrichtung betrieben.

Der Modellversuch hat Möglichkeiten für den ÖPNV in ländlichen Räumen aufgezeigt. Die Erkenntnisse beinhalten kein Patentrezept, das auf andere Landkreise in der Bundesrepublik Deutschland übertragen werden könnte, sie können deshalb auch nicht global übertragen werden. Aus den gewonnenen Erkenntnissen lassen sich aber Bausteine für den ÖPNV in ländlichen Räumen entwickeln, die im folgenden skizziert sind:

¹⁾ Vgl. auch Forschung Stadtverkehr (hrsg. vom Bundesminister für Verkehr), Möglichkeiten zur Sanierung des ÖPNV in verkehrsschwachen ländlichen Räumen – Nahverkehrsmodell Hohenlohekreis (NVH), Heft 38/1986.

1. ÖPNV in der Fläche erfordert das **Engagement** einer Gebietskörperschaft bei Angebot, Finanzierung und Organisation im ÖPNV. Ziel soll ein flächen-deckendes ÖPNV-Netz sein, das heißt, daß alle Wohnplätze ab einer bestimmten Mindestgröße an den ÖPNV angebunden sind.
2. Die Übernahme von Angebots-, Finanz- und Organisationsverantwortung durch eine kommunale Gebietskörperschaft erfordert eine klare **Abgrenzung** des ÖPNV vom Regionalverkehr. Unter ÖPNV ist dabei in der Regel die Verbindung der Wohnplätze zum Hauptort, zum Unterzentrum und zum Mittelzentrum, sowie im Randbereich eines Oberzentrums auch zum Oberzentrum zu verstehen.
3. Die Übernahme von ÖPNV als **freiwillige kommunale Aufgabe** bedeutet eine Anpassung des ländlichen Raumes an die Ballungsräume. Die freiwillige kommunale Aufgabe ÖPNV bedeutet die Versorgung mit Nahverkehrsangeboten für die Bereiche Arbeit, Bildung, öffentliche und private Versorgung, Kultur und Freizeit.
4. ÖPNV in der Fläche läßt sich wirtschaftlich vertretbar nur durchführen, wenn möglichst **alle Verkehre** in den ÖPNV integriert werden, das heißt, freigestellter Schülerverkehr und Berufsverkehr sollen nicht neben dem Linienverkehr gefahren werden.
5. ÖPNV erfordert ein einheitliches **Liniennetz** aller am Verkehr beteiligten Unternehmen, einen gemeinsamen **Fahrplan** und ein gemeinsames **Tariffsystem**.
6. Ein ÖPNV-Konzept in der Fläche setzt eine **freiwillige Kooperation** zwischen der kommunalen Gebietskörperschaft und den Verkehrsunternehmen voraus. Für die erforderlichen Angebots-, Finanzierungs- und Organisationsregelungen können dabei eine Vielzahl von Möglichkeiten von der einzelvertraglichen Regelung bis zum kommunalen Eigenbetrieb Anwendung finden.
7. Im Rahmen einer freiwilligen Kooperation muß zwischen den Beteiligten eine **konkrete Aufgabenteilung** vorgenommen werden.
8. Bei der Neuordnung des ÖPNV in der Fläche muß das **Angebot für den Nutzer** und nicht das Verkehrsmittel im Vordergrund stehen. Dabei muß die Funktion jeder Schienenstrecke im Einzelfalle geprüft werden. Es gibt Schienenstrecken, die unverzichtbar sind; es gibt aber auch Bereiche, in denen das ÖPNV-Angebot besser und wirtschaftlicher mit dem Bus erbracht wird.
9. Die ÖPNV-Planung der kommunalen Körperschaft erfordert in personeller, methodischer und inhaltlicher Hinsicht einen **einheitlichen Planungsansatz**.

2.2 Lippe

Der Omnibusverkehr und der Schienenpersonennahverkehr sollen so gestaltet werden, daß sich insbesondere das Wirtschaftsergebnis des Schienenpersonennahverkehrs verbessern kann. Der Kreis bereitet zur Zeit mit finanzieller Unterstützung des Landes die planerische Umsetzung vor.

Für das Modell soll gelten:

- Der Schienenpersonennahverkehr soll weitestgehend mit dem Busverkehr verbunden werden;
- das Verkehrskonzept für das künftige Liniennetz soll während des Probelaufs in 3 Stufen umgesetzt werden, so daß vor Beendigung des Probelaufs das Gesamtnetz neu geordnet und erprobt ist;
- der Kreis soll über Umfang und Qualität des ÖPNV-Angebots entscheiden, wobei das Leistungsangebot insgesamt kalkulierbar sein muß;
- der Tarif für die künftige Verkehrsgemeinschaft soll ein Gemeinschaftstarif sein, wobei für den einbezogenen Schienenpersonennahverkehr ein Übergangstarif ausreicht;
- der Kreis erhält bedeutenden Einfluß auf die Verkehrsgestaltung und finanziert den ÖPNV mit.

In diesem Rahmen sind alle Möglichkeiten zur zwischenbetrieblichen Rationalisierung auszuschöpfen.

Der Probelauf soll nach Abschluß der Verkehrsplanungen und Kalkulationen im Sommer 1987 aufgenommen werden.

2.3 Tübingen

Das ÖPNV-Modell wurde von einer Planergruppe nach mehrjährigen Untersuchungen und Planungen in Abstimmung mit der Deutschen Bundesbahn und privaten Verkehrsunternehmen sowie den Kommunen vorbereitet. Der Kreistag Tübingen hat auf dieser Grundlage über die Bausteine des Modells entschieden und den finanziellen Rahmen festgelegt.

Im einzelnen:

1. Sofortige Einführung von Übergangstarifen bei Zeitkarten zwischen Stadtverkehr und Regionalverkehr Bus/Schiene und anschließende Einführung eines Übergangstarifs für Einzelkarten (Planansatz: 140000 DM/Jahr).

2. Verbesserung des Anmeldeverkehrs mit Pkw (Taxen) in verkehrsschwachen Zeiten (abends und an Wochenenden; Planansatz: 100000 DM/Jahr).
3. Stufenweise Fahrplanverbesserungen für kreisinterne und kreisgrenzüberschreitende Omnibuslinien (Planansatz für Endstufe: 660000 DM/Jahr).
4. Verbesserung des Fahrgastinformationssystems (Gesamtfahrplan für den Landkreis, Haltestellenausrüstung, Werbung; Planansatz: 130000 DM/Jahr).
5. Verbesserung des Schienenpersonennahverkehrs, insbesondere bei der Ammertalbahn auf der Basis der ÖPNV-Vereinbarung Deutsche Bundesbahn/Land Baden-Württemberg. Die Ammertalbahn soll weiterbetrieben werden, wenn die der Deutschen Bundesbahn entgehende Verbesserung ihres Wirtschaftsergebnisses bei Aufrechterhaltung der Schienenbedienung durch Dritte ausgeglichen wird. Der Kreis hat sich bisher grundsätzlich bereit erklärt, sich an den Kosten des Betriebs zu beteiligen.
6. Die Kooperationsbeziehungen im Kreis werden bilateral zwischen Kreis und dem jeweiligen Verkehrsunternehmen geregelt. Eine besondere Kooperationsform, z. B. Verkehrsgemeinschaft, kann deswegen entfallen.

Der Probelauf von 4 Jahren hat am 28. September 1986 begonnen.

2.4 Saarland

Mit dem Saarlandmodell soll am Beispiel dieses mittleren Verdichtungsraumes eine kostengünstige und leistungsfähige Kooperationsform unterhalb der Bundesschwelle erprobt werden.

Am 8. Oktober 1986 wurde die Verkehrsgemeinschaft Saar (VGS) gegründet, in der das Saarland und die beteiligten privaten und kommunalen Verkehrsunternehmen sowie die Deutsche Bundesbahn gleichberechtigt zusammenarbeiten.

Der Verkehrsgemeinschaft Saar obliegen folgende Aufgaben:

1. Schaffung von Übergangstarifen bei Zeitfahrausweisen, Fortentwicklung zu einem gemeinsamen Tarifsysteem.
2. Gemeinsame Fahrplanabstimmung, Erstellung eines gemeinsamen Fahrplans und Herausgabe eines gemeinsamen Fahrplanbuches für das Saarland, gegebenenfalls getrennt für einzelne Verkehrsgebiete.
3. Fahrgastinformation, Marketing, Werbung.
4. Fortentwicklung des Omnibuslinienverkehrs und des Schienenpersonennahverkehrs zu einem systemgerechten zusammenhängenden Verkehrsnetz.

5. Einbeziehung von freigestellten Schülerverkehren in Verkehre nach § 42 Personenbeförderungsgesetz, soweit dies rechtlich möglich und wirtschaftlich vertretbar ist.
6. Abstimmung bei der Einrichtung von neuen Verkehren nach § 42 Personenbeförderungsgesetz und bei der Änderung bestehender Verkehre nach § 42 Personenbeförderungsgesetz.
7. Vermeidung künftiger, sich konkurrierender Parallelverkehre und schrittweiser Abbau bestehender Parallelverkehre.

Die Verkehrsunternehmen sollen darüber hinaus in Zusammenarbeit Konzepte zur Aufwandminderung entwickeln.

Während des vierjährigen Probelaufs soll ein koordiniertes und nachfrageorientiertes ÖPNV-Angebot auf Schiene und Straße geschaffen werden. Auch die Möglichkeiten des automatisierten Fahrausweisverkaufs sollen alsbald erprobt werden.

Der Probelauf wird voraussichtlich Anfang 1987 beginnen. Zunächst wird für Zeitkarten ein Übergangstarif eingeführt. Der Fahrgast erhält mit seiner Zeitkarte eine Fahrplanübersicht. Sie enthält alle angebotenen Fahrten für die von ihm benutzte Verbindung.

2.5 Zonenrandgebiet Raum Wunsiedel

Der ÖPNV-Modellversuch Zonenrandgebiet im Raum Wunsiedel hat die Stärkung des Schienenpersonennahverkehrs unter besonderer Berücksichtigung der Probleme des Zonenrandgebietes zum Ziel.

Die Grundstrukturen des Modells sind:

- Versorgung der Bevölkerung mit einem struktur- und nachfragegerechten Angebot an öffentlichen Verkehrsleistungen.
- Flächendeckende Verkehrsbedienung und bedarfsgerechte Bedienungshäufigkeit.
- Integration von freigestellten Schülerverkehren in den Linienverkehr, soweit verkehrlich und betrieblich geboten (ca. 70 Prozent des freigestellten Schülerverkehrs).
- Abstimmung der Netze von Schiene und Straße, Ausbau eines Bahnhofs zu einer zentralen Umsteiganlage, dadurch Stärkung des Schienenpersonennahverkehrs.

- Kooperationsregelungen zwischen Verkehrsunternehmen und Landkreis, Einrichtung einer Geschäftsstelle der Verkehrsgemeinschaft.
- Tarifvereinheitlichung auf der Grundlage des Bahnbusstarifs (Übergangsmöglichkeiten zwischen Bus und Schiene und Bus/Bus).

Der Probelauf hat zum Fahrplanwechsel Herbst 1986 begonnen.

Zum Thema:

Bundesverkehrswegeplan¹⁾

1. Die Bedeutung der Bundesverkehrswegeplanung

Der Verkehrshaushalt ist nach den Ausgaben für die soziale Sicherheit, die Verteidigung und die Bundesverschuldung der viertgrößte Einzelhaushalt des Bundes. Knapp 50 Prozent des Gesamtvolumens von rund 25 Milliarden DM entfallen auf Investitionsvorhaben. Damit ist der Verkehrshaushalt der größte Investitionshaushalt des Bundes. Etwa drei Viertel der Sachinvestitionen des Bundes und nahezu ein Drittel der Finanzierungshilfen des Bundes für Investitionen Dritter sind im Einzelplan 12 (Verkehr) veranschlagt.

Wegen der auch gesamtwirtschaftlich und beschäftigungspolitisch großen Bedeutung der Verkehrsinvestitionen ist ein planerisches Gesamtkonzept erforderlich. Das ist der Bundesverkehrswegeplan (BVWP). Er umfaßt die Investitionen in

- das Schienennetz der Deutschen Bundesbahn,
- die Bundesfernstraßen (Autobahnen und Bundesstraßen),
- die Bundeswasserstraßen,
- die Luftfahrt (Flugsicherung, Deutscher Wetterdienst, Bundesbeteiligung an Flughäfen) sowie
- die Finanzhilfen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (ÖPNV und kommunaler Straßenbau).

Die Entscheidung über den Ausbau des Bundesverkehrswegenetzes stützen sich seit Anfang der siebziger Jahre auf eine zwischen den verschiedenen Verkehrswegen koordinierte Planung und Bewertung. Diese Planung wird in regelmäßigen Abständen überprüft. Der erste Bundesverkehrswegeplan wurde 1973 erstellt (BVWP 1. Stufe). Es folgte 1977 das „Koordinierte Investitionsprogramm für die Bundesverkehrswege bis zum Jahre 1985“ (KIP). Anfang 1980 veröffentlichte der Bundesminister für Verkehr den „Bundesverkehrswegeplan 1980“. Die letzte Fortschreibung erfolgte im September 1985 (BVWP '85). Dem bisherigen zeitlichen Rhythmus folgend ist die nächste Anpassung für 1991 vorgesehen.

¹⁾ Zu Forderung 4: „Höherer Anteil des ÖPNV im Bundesverkehrswegeplan“ (siehe S. 16).

Eine Rechtsgrundlage für das gesamte System der Bundesverkehrswegeplanung gibt es nicht. Lediglich der Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen ist durch das Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen (Fernstraßenausbau-gesetz) angeordnet. In § 4 heißt es:

„Nach Ablauf von jeweils fünf Jahren prüft der Bundesminister für Verkehr, ob der Bedarfsplan der Verkehrsentwicklung anzupassen ist; in die Prüfung sind die bei der Bedarfsplanung berührten Belange, insbesondere die der Ordnung, des Umweltschutzes und des Städtebaus, einzubeziehen ...“.

2. Die Entwicklung der Investitionsanteile

Tabelle und Schaubild stellen die Entwicklung der Investitionsanteile der einzelnen Verkehrsbereiche nach den verschiedenen Stadien der Bundesverkehrswegeplanung dar.

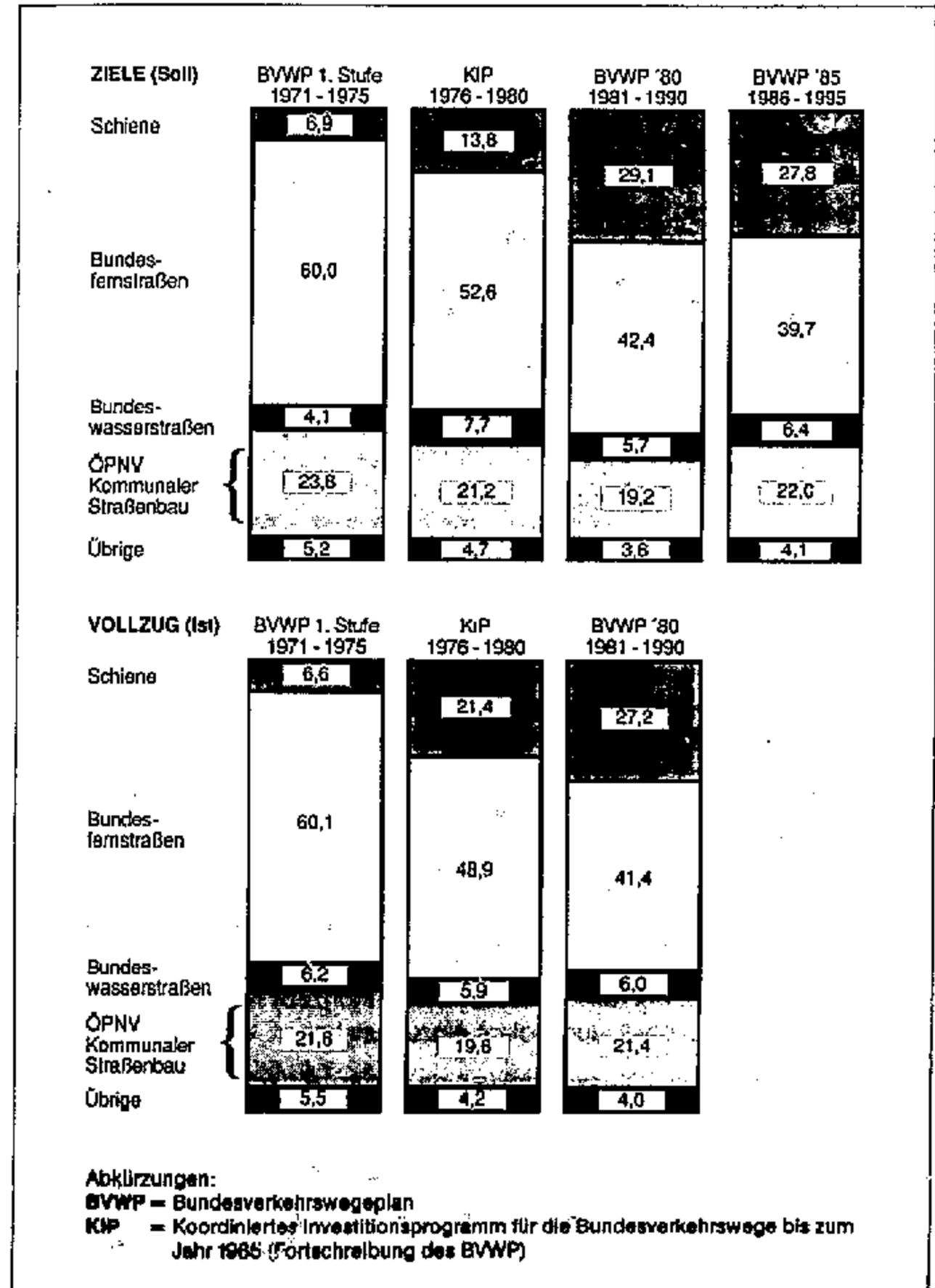
Nach dem BVWP '85 werden die Investitionsmittel für die Bundesfernstraßen gegenüber den Ansätzen von 1980 niedriger sein: 50,1 Milliarden DM sollen für Ersatzinvestitionen, Modernisierung und Neubau in den kommenden 10 Jahren ausgegeben werden. Damit sinkt der Anteil der Straßenbauinvestitionen an den gesamten Bruttoinvestitionen von 42,4 Prozent (BVWP '80) auf 39,7 Prozent (BVWP '85).

Auch für das Schienennetz der Deutschen Bundesbahn ist der Ansatz geringer als 1980. Die geplanten 35 Milliarden DM bedeuten, daß der Investitionsanteil für die Deutsche Bundesbahn von 29,1 Prozent auf 27,8 Prozent sinkt.

Die Investitionsmittel für den ÖPNV und für den kommunalen Straßenbau sind mit je 13,9 Milliarden DM etwas geringer veranschlagt als 1980, durch den insgesamt geringeren Umfang des Finanzierungsplans ist ihr Anteil jedoch größer.

Bei längerfristiger Betrachtung zeigt sich, wie sehr zunächst der Straßenbau dominierte. Erst später wurde eine bemerkenswerte Erhöhung der Investitionsanteile für die Deutsche Bundesbahn vorgenommen. Verglichen damit ist der Anteil für den ÖPNV mit 10 bis 11 Prozent zu gering. Selbst die von der Gewerkschaft ÖTV vorgeschlagene Änderung in der Quotierung der Mittel nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz von 50 auf 75 Prozent zu Lasten des kommunalen Straßenbaus würde den ÖPNV-Anteil im Bundesverkehrswegeplan nur auf knapp 17 Prozent erhöhen. Das wären jährlich etwa 2,09 Milliarden DM, was mit der Komplementärfinanzierung der Länder und Gemeinden ein Volumen von 3,34 Milliarden DM ausmacht.

Bundesverkehrswegeplan Soll-Ist-Vergleich im Zeitraum 1971 bis 1995 (Angaben in Prozent)



Bundesverkehrswegeplan

Soll-Ist-Vergleich im Zeitraum 1971 bis 1995

	BVWP 1. Stufe 1971-1975		KIP 1976-1980		BVWP '80 1981-1990		BVWP '85 1986-1995
	Soll ¹⁾ Mrd. DM	Ist ²⁾ Mrd. DM	Soll ¹⁾ Mrd. DM	Ist ²⁾ Mrd. DM	Soll ¹⁾ Mrd. DM	Ist ²⁾ Mrd. DM	Soll ¹⁾ Mrd. DM
Schiennetz der DB	2,72	2,789	6,90	12,202	43,6	33,293	35,0
Bundes- fernstraßen	23,62	25,283	26,36	27,850	63,4	50,729	50,1
Bundes- wasserstraßen	1,61	2,607	3,86	3,356	8,5	7,305	8,0
Luftfahrt	1,05	1,211	1,01	0,776	1,9	1,735	2,3
GVFG-Finanzhilfen für ÖPNV	4,71	4,496	5,48	5,883	14,4	13,662	13,9
für kommu- nalen Straßenbau	4,69	4,583	5,17	5,287	14,4	12,575	13,9
Übrige Bereiche	0,88	1,095	1,35	1,582	3,4	3,231	2,9
Insgesamt	39,38	42,084	50,13	58,916	149,6	122,530	126,1

¹⁾ Soll-Spalte: Ziel gemäß Plan zum Zeitpunkt der Beschlussfassung.

²⁾ Ist-Spalte: Vollzug; bei BVWP '85: Stand Juli 1985.

Quelle: Der Bundesminister für Verkehr.

3. Kritische Würdigung

Der Bundesverkehrswegeplan ist ein nicht ersetzbares Instrument zur Gestaltung der Verkehrsinfrastruktur. Mit ihm muß eine vorausschauende und eine die Verkehrsbereiche verbindende Planung vorgenommen werden. Das Ziel muß eine aus gesamtwirtschaftlicher, das heißt ökonomischer, ökologischer und regionalpolitischer Sicht, günstige Verkehrsinfrastruktur sein. Im Interesse einer angemessenen strukturellen Entwicklung der Regionen ist der Bundesverkehrswegeplan in ein infrastrukturpolitisches Gesamtkonzept für Bund, Länder und Gemeinden (Bundesentwicklungsplan) einzubeziehen.

Um mit dem Bundesverkehrswegeplan eine gesamtwirtschaftlich bessere Verkehrsinfrastruktur zu erreichen, sind zweckmäßige Planungsdaten zugrunde zu legen. Die zuletzt veröffentlichten Verkehrsprognosen haben ein Beibehalten der bisherigen Verkehrspolitik zur Voraussetzung. Da die Verkehrsentwicklungsprognosen und damit die Verkehrsleistungen ebenfalls von der gesamten Verkehrspolitik determiniert sind und sich nicht unabhängig entwickeln, sollte ein Ausweichen der Investitionspolitik an diesen Schätzungen

falsch. Notwendig ist es, den politischen Gestaltungsspielraum zu nutzen und der Bundesverkehrswegeplanung Verkehrsentwicklungen zugrunde zu legen, die aufgrund einer volkswirtschaftlich sinnvollen Investitions- und Ordnungspolitik eintreten würden. Status-quo-Prognosen wären zum Vergleich nach wie vor erforderlich.

Damit durch die Investitionspolitik Prioritäten nach gesamtwirtschaftlichen Vorteilen gesetzt werden, muß den Verkehrsträgern Vorrang eingeräumt werden, deren Einsatz zur Verbesserung des Umweltschutzes, der Energieausnutzung, der Verkehrssicherheit sowie der Lebensbedingungen in den Städten und Gemeinden, insbesondere der Wohnumfeldqualität, führt. In der Vergangenheit sind durch die Investitionspolitik gerade gesamtwirtschaftlich weniger kostengünstige Verkehrsträger vorrangig gefördert worden.

In diesem Zusammenhang ist der ÖPNV der mit Abstand flächensparendste, leiseste, energiesparendste, verkehrssicherste und oft schnellste Personenverkehr. Er ermöglicht eine den menschlichen Bedürfnissen angepaßte Stadtplanung und ein lebenswertes Wohnumfeld.

Aufgrund der Finanzpolitik des Bundes sind die veranschlagten Investitionsmittel für den ÖPNV erheblich niedriger als der Bedarf. Um den ÖPNV zu einem Schwerpunkt des Bundesverkehrswegeplans zu machen, wäre deshalb eine zusätzliche Mineralölsteuererhöhung von 2 Pfennig je Liter in Erwägung zu ziehen, um auf diese Weise die für die Bundesverkehrswege insgesamt erforderliche Gesamtfinanzierung zu erhöhen. Damit könnten Eingriffe in andere Investitionstöpfe vermieden werden. Unter Hinweis auf die positiven Beschäftigungswirkungen und den Straßenentlastungseffekt von ÖPNV-Investitionen ließe sich eine solche Maßnahme auch gegenüber den Autofahrern plausibel begründen.

Zum Thema:

Der ÖPNV im Verhältnis zur Stadt- und Siedlungsentwicklung¹⁾

Die Stadt- und die Siedlungsentwicklung ist in der Vergangenheit verkehrspolitisch maßgeblich vom Kraftfahrzeugverkehr und vom Straßenbau geprägt worden. In den Kernzonen der Städte ist Wohnraum durch die Ansiedlung finanzkräftiger kommerzieller Dienstleistungsunternehmen (Kaufhäuser, Versicherungen, Banken) vernichtet worden. Aus den angrenzenden Innenstadtgebieten sind die Anwohner wegen des Straßenverkehrs ausgezogen. Dafür wurden Trabantenstädte in den früher grünen Randzonen der Städte gebaut. Oft sind bisherige Großstadtbewohner noch weiter hinausgezogen.

Diese Siedlungsstruktur, je nach Einstellung als „aufgelockerte Siedlungsweise“ gepriesen oder als „Zersiedelung der Landschaft“ kritisiert, wäre ohne die Motorisierung und einen expansiven Straßenbau nicht entstanden. Der öffentliche Personennahverkehr mußte so zwangsläufig an Bedeutung verlieren. Getreu marktwirtschaftlicher Politik wurde er in den entscheidenden Jahren nicht oder nur in geringfügigem Maße mit öffentlichen Investitionshilfen gefördert.

Als die Probleme offenkundig wurden, lag die Siedlungsstruktur weitgehend fest. Die neu geschaffenen Nahverkehrsnetze wurden auf diese Siedlungsstruktur lediglich aufgesetzt und nicht zur Korrektur benutzt. Der ÖPNV sollte Menschen und Städte vom Verkehrschaos entlasten, das vom Individualverkehr geschaffen worden war. Der hatte sich festgefahren. Die Konzentration der ÖPNV-Förderung auf die Ballungsräume und die Ausrichtung auf die überlasteten Citys hat hier tatsächlich Entlastung gebracht. Doch andere notwendige Förderungsmaßnahmen sind vernachlässigt worden, wie im folgenden belegt wird:

- Die Konzentration der ÖPNV-Mittel auf wenige Ballungszentren und dort wiederum auf Großprojekte des U-, S- und Stadtbahnbaus führte nur für einen Teil von Verkehrsnutzern zu Angebotverbesserungen.
- Die U- und S-Bahnnetze sind durchweg radial angelegt, das heißt sie laufen sternförmig auf das Stadtzentrum zu. Damit erhöht sich die Standortattraktivität der ohnehin mit Kaufhäusern, Versicherungen, Banken und Verwaltungen dichtbesetzten City-Bereiche. Eine weitere Verdichtung wird auf Kosten der Lebensqualität forciert.

¹⁾ Die Forderung 8: „ÖPNV als Instrument der Stadtentwicklung“ (siehe S. 17). Die Ausführungen beziehen sich zum Teil auch auf die Forderungen 2 und 3.

- U-Bahn- und Stadtbahn-Konzepte gehen von einer Streckenkonzentration des Schienenverkehrs aus. Die Straßenbahn wird zugunsten von einigen Stadt- und U-Bahnlinien stark reduziert. In den Gebieten zwischen den zentralen Stadt- und U-Bahnlinien werden die Verkehrsverhältnisse dadurch häufig eher verschlechtert als verbessert.
- Bei der Stadt- und U-Bahn müssen die Fahrgäste längere An- und Abmarschwege zu den Haltestellen zurücklegen. Es ist besonders für ältere Menschen unzumutbar, wenn sie Hunderte von Metern laufen müssen, um einen Übergang über einen „besonderen Schienenkörper“ zu finden.
- In Städten mit S-Bahn-Haltestellen im Stadtgebiet wandern Fahrgäste von den städtischen Verkehrsmitteln zur S-Bahn ab. Es ist volkswirtschaftlich gesehen wenig sinnvoll, zwei kostenaufwendige Schienensysteme wie S- und U-Bahnen gegeneinander konkurrieren zu lassen. Aus Eigeninteressen eines Verkehrsunternehmens darf es nicht zu neuen Parallelverkehren kommen.
- Die durch das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz bewirkten Großprojekte von U- und S-Bahnbauten bedeuten für viele Städte die Gefahr einer Überdimensionierung. Sie übernehmen sich bei den Folgekosten.
- Häufig wurden die Verkehrsplanungen noch erstellt, als die Großstädte einen starken Bevölkerungszuwachs zu verzeichnen hatten. In Jahrzehnten gewachsene Stadt- und Siedlungsstrukturen lassen sich kurzfristig nicht verändern. Gleichwohl kündigt sich ein gewisser Werte- und Bewußtseinswandel an. Das gestiegene Umweltbewußtsein führt heute auf kommunaler Ebene zu einer grundsätzlichen Bereitschaft, die Ziele der Verkehrsplanung zu ändern. Die noch zu erwartenden Verkehrsprobleme können mit den überkommenen Leitbildern der Verkehrspolitik nicht gelöst werden, ohne erhebliche ökologische und soziale Probleme zu schaffen und die historische Stadtstruktur noch weiter zu beeinträchtigen. Konsequente Folge wäre deshalb eine Neuorientierung der Generalverkehrspläne ohne einseitige Ausrichtung auf den Kfz-Verkehr. Dabei muß auch über den Rückbau überflüssiger Verkehrsflächen und vor allem überbreiter Fahrbahnen als wesentliches Anliegen der Verkehrsberuhigung und der ökologischen Stadterneuerung entschieden werden. Im Straßen- und Verkehrsrecht hat die Verkehrsberuhigung eine sichere Rechtsgrundlage gefunden. Spürbare und nachhaltige Veränderung in der Verkehrsteilung zugunsten des ÖPNV kann man von bestimmten Umwelttarifen erwarten. Konkrete Erfahrungen mit solchen Tarifen, wie sie in der Bundesrepublik Deutschland insbesondere in Freiburg, aber neuerdings auch in anderen Städten angeboten werden, liegen aus der Schweiz vor.

Zum Thema:Investitionshilfen des Bundes für den ÖPNV nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)¹⁾

Seit dem Jahr 1967 fördert der Bund Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden²⁾. Entsprechend den Bestimmungen des dafür geschaffenen Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG)³⁾ kann der Bund den Ländern Investitionsmittel für den kommunalen Straßenbau und für den ÖPNV gewähren, die diese an die Gemeinden weitergeben. Da die Förderungs- und Finanzierungsbedingungen erhebliche Bedeutung für die Wirkung des Programms haben, stellen wir sie im folgenden dar und nennen die wichtigsten Probleme.

1. Bestimmungen und Probleme des GVFG

- Das Geld für die Investitionen wird aus der Mineralölsteuer aufgebracht. 6 Pfennig pro Liter sind für die Verteilung nach dem GVFG zweckgebunden. Das daraus erzielte Aufkommen schwankt je nach Höhe des Benzinsverbrauchs im Kraftfahrzeugverkehr. Nach den bisherigen Erfahrungen liegt das jährliche Aufkommen aus einem Pfennig Mineralölsteuer zwischen 400 Millionen DM und 450 Millionen DM. Wenn wir ein Aufkommen von 400 Millionen DM pro einem Pfennig Mineralölsteuer voraussetzen, würden in dem betreffenden Jahr 2,4 Milliarden DM Investitionsmittel vom Bund zur Verfügung stehen. Es ist aber noch zu beachten, daß aufgrund der seit Jahren praktizierten Haushaltskürzungen nur die Einnahmen aus 5,4 Pfennig statt der vorgesehenen 6 Pfennig zur Verteilung kommen und sich dadurch der Gesamtbetrag verringert.

¹⁾ Zu Forderung 6: „Umverteilung der Mittel durch Änderung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG)“ (siehe S. 18).

²⁾ Ausgangspunkt war das im Auftrag der Bundesregierung 1964 vorgelegte Sachverständigengutachten zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Landsiedlungsdruck Nr. IV/2880), das Lösungsvorschläge für die Verkehrsprobleme in den Ballungsräumen boten sollte.

³⁾ Rechtliche Grundlage war zunächst die am 12. Mai 1967 von der Bundesregierung erlassene Richtlinie für Bundeszuwendungen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Bundesgesetz Nr. 98 vom 20. Mai 1967), ab 1. Januar 1971 dann das Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - GVFG) -, zuletzt geändert durch das Gesetz Rechtsbereinigungsgesetz vom 24. April 1988 (BGBI. I S. 800).

Bisher geleistete Finanzhilfen für Investitionen

Jahr	Investitionen Insgesamt in Mio. DM	Kommunaler Straßenbau ¹⁾		ÖPNV ¹⁾	
		in Mio. DM	in %	in Mio. DM	in %
1967	595,6	342,4	57,5	252,8	42,4
1968	786,5	443,6	56,4	342,3	43,5
1969	943,0	539,0	57,2	403,1	42,8
1970	988,4	500,4	50,6	486,5	49,2
1971	1172,2	538,7	46,0	631,2	53,9
1972	1753,7	863,7	49,3	886,7	50,6
1973	1959,7	1080,9	55,2	875,6	44,7
1974	2130,5	1109,8	52,1	1014,9	47,6
1975	2083,8	990,3	47,5	1087,4	52,2
1976	2148,8	1143,3	53,2	998,8	46,5
1977	2077,2	953,3	45,9	1116,8	53,8
1978	2191,8	1030,8	47,0	1156,8	52,7
1979	2413,3	1138,0	47,2	1267,9	52,5
1980	2372,6	1092,9	46,1	1272,6	53,6
1981	2390,1	1087,5	45,5	1296,4	54,2
1982	2540,9	1086,2	42,7	1448,6	57,0
1983	2450,3	1088,1	44,4	1355,8	55,3
1984	2507,4	1141,1	45,5	1360,0	54,2
1985	2632,0	1222,6	46,5	1403,3	53,3
Insgesamt	36137,8	17303,2	47,9	18745,9	51,9

¹⁾ Die Addition der Prozentzahlen ergibt nicht ganz 100 Prozent, weil ein kleiner Anteil für Forschungsvorhaben ausgegeben wird.

Quelle: Der Bundesminister für Verkehr, Bericht über die Verwendung der Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden für das Jahr 1985, Bonn 1986.

Problem:

Die Mittel zur „Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden“ sind umso höher, desto stärker der Kraftfahrzeugverkehr ist. Dies heißt: Auch der ÖPNV erhält nur dann höhere Investitionen, wenn der Individualverkehr wächst. Geht dieser dagegen zurück oder sinkt der Verbrauch aus anderen Gründen, wie zum Beispiel durch energiesparende Motoren und Fahrweise, so verringern sich die Mittel. Im Falle der Energieeinsparung beim Fahren würde das Mineralölaufkommen stagnieren oder gar absinken, selbst wenn die Zahl der Fahrzeuge und die Fahrleistung noch zunähme, wie es derzeit geschieht. Hieran wird deutlich, wie widersinnig es ist, das Investitionsvolumen für den ÖPNV an das Mineralölaufkommen nach Pfennig pro Liter zu binden.

- Je 50 Prozent der Mittel fließen in den kommunalen Straßenbau und in den ÖPNV. Die Länder dürfen bis zu 15 Prozent der Mittel für den Straßenbau zugunsten des ÖPNV umschichten, was bewirkt, daß etwa 53 Prozent der gesamten Mittel dem ÖPNV tatsächlich zugute kommen.

Problem:

Nachdem anfänglich der kommunale Straßenbau mit einem Anteil von 60:40 bevorzugt wurde, konnte der ÖPNV über 45:55 (ab 1971) bis auf 50:50 (ab 1972) gleichziehen. Doch bis heute hat der Ausbau des ÖPNV immer noch keinen Vorrang.

- Allerdings wurde den Bundesländern das Recht eingeräumt, die Quote für den ÖPNV zu verbessern. Seit 1973 konnten 10 Prozent, ab 1979 dann 15 Prozent vom kommunalen Straßenbau in den ÖPNV umgeschichtet werden. Von dieser freiwilligen Regelung haben bisher nur Nordrhein-Westfalen, Berlin und Hessen Gebrauch gemacht.

- Nach dem Förderungskatalog können im ÖPNV für folgende Maßnahmen Investitionshilfen gewährt werden:

„Bau oder Ausbau von Verkehrswegen der

a) Straßenbahnen, Hoch- und Untergrundbahnen sowie Bahnen besonderer Bauart,

b) nichtbundeseigenen Eisenbahnen,

soweit sie dem öffentlichen Personennahverkehr dienen, in Verdichtungsräumen oder in den zugehörigen Randgebieten liegen und auf besonderem Bahnkörper geführt werden.

Bau oder Ausbau von zentralen Omnibusbahnhöfen und verkehrswichtigen Umsteigeanlagen sowie von Betriebshöfen und zentralen Werkstätten, soweit sie dem öffentlichen Personennahverkehr dienen.

Bau oder Ausbau von Parkeinrichtungen an Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs, soweit sie dazu bestimmt und geeignet sind, dem Parken beim Übergang vom Kraftfahrzeug zum öffentlichen Nahverkehrsmittel zu dienen. (Park-and-Ride-Systeme).“¹⁾

Problem:

In der Praxis liefen die Förderungsbedingungen darauf hinaus, daß vorrangig der Bau von kostenaufwendigen U- und S-Bahntrassen betrieben wurde. Die zentralen Großstädte in den Ballungsgebieten wurden förmlich zum Bau die-

¹⁾ Vgl. Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, § 2 Abs. 1 Nr. 2 bis 4.

ser Projekte angeregt. Über 90 Prozent der Investitionen flossen in die großen Ballungsgebiete und speziell in deren Zentren (man denke zum Beispiel an München, Frankfurt, Stuttgart, Hamburg). Die Städte mit Busverkehr sind deshalb gegenüber Städten mit Schienenverkehr benachteiligt.

Es gab nicht nur eine Tendenz zu Großprojekten, sondern auch teilweise zu etwas zu großzügiger Anlage der Bauwerke. Dies war nicht immer zum Nutzen der Fahrgäste, denen oft zusätzliche Wege über Roll- und andere Treppen zugemutet werden.

Als besonders nachteilig hat sich herausgestellt, daß Fahrzeuge nicht finanziert werden. Dadurch ergibt sich ebenfalls eine Benachteiligung der busbedienten Städte und des flachen Landes. Aber auch die Städte, die Schienenanlagen gebaut haben, fordern eine Systemfinanzierung – einschließlich Fahrzeuge. Sie sind finanziell überfordert, wenn sie die Fahrzeuge allein finanzieren müssen.

- Der Bund zahlt einen Anteil von bis zu 60 Prozent der zuwendungsfähigen Kosten je Projekt. Bei Ländern und Gemeinden verbleibt demnach ein Investitionsanteil von 40 Prozent. Die Aufteilung des Anteils zwischen dem jeweiligen Bundesland und den projekttragenden Städten ist unterschiedlich. Die Tendenz geht aber zu einem geringeren Anteil seitens der Städte. Durch die anteilige Gegenfinanzierung von Ländern und Gemeinden erhöhen sich die Investitionen im ÖPNV von den oben genannten 1,2 Milliarden DM Bundesmitteln auf ein Gesamtvolumen von ca. 2 Milliarden DM.

Problem:

Der geringe Eigenanteil der Städte von teilweise nur 10 Prozent an den Baumaßnahmen könnte dazu beigetragen haben, zu aufwendige Großprojekte zu bauen. Dies soll aber nicht als Forderung verstanden werden, den Anteil der Städte zu erhöhen. Angesichts der Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ist ein Anteil von 10 Prozent oft schon eine Überforderung der Städte. Richtiger wäre es vielmehr, die Förderungsprojekte kritischer zu beurteilen und die Förderungsbedingungen zu ändern.

- Auslöser für das GVFG waren die von der 64er-Sachverständigenkommission (siehe Fußnote 2, S. 58) herausgestellten Verkehrsprobleme in den Ballungsgebieten. Das GVFG richtet sich in Zielsetzung und Praxis allein auf die „Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden“ in den Ballungsgebieten.

Problem:

Neben der ungleichgewichtigen Förderung in den Ballungsgebieten selbst wurde auch noch die Verkehrsbedienung in den ländlichen Regionen vernachlässigt. Auch dort verursacht der Individualverkehr erhebliche Belästigungen und Schäden. Das Angebot des ÖPNV ist völlig unzureichend. Für die ländlichen Regionen steht ein Förderungsprogramm noch aus.

2. Eine grundlegende Änderung des GVFG ist bisher gescheitert

Die Investitionen spielen beim Ausbau des Nahverkehrs eine entscheidende Rolle. Die Gewerkschaft ÖTV schlägt ein auf zehn Jahre angelegtes stark erweitertes und im Inhalt verändertes öffentliches Investitionsprogramm für den öffentlichen Personennahverkehr vor.

Die Vorschläge der Gewerkschaft ÖTV zielen auf zweierlei Veränderungen ab: Die Aufteilung innerhalb dieses laufenden Investitionsprogramms sollte auf 75 Prozent für den öffentlichen Nahverkehr und 25 Prozent für den kommunalen Straßenbau geändert werden (statt bisher 50:50), also zugunsten des ÖPNV. Die Einschränkung der Mittel für den kommunalen Straßenbau erscheint vertretbar, weil ein weiterer expansiver Straßenbau verkehrs- und umweltpolitisch falsch wäre.

Das wäre eine erste Umschichtung, wohlgernekt innerhalb des schon geltenden Investitionsprogramms. Zum zweiten erscheint der Anteil der direkt für den Verkehr zweckgebundenen Mittel – die bewußten sechs Pfennige – als zu gering. Die Gewerkschaft ÖTV schlägt deshalb vor, weitere Mittel zusätzlich in das ÖPNV-Investitionsprogramm umzuschichten. Die ab 1. April 1985 erfolgte Erhöhung um zwei Pfennig für bleihaltiges Benzin dürfte – trotz der Ermäßigung für bleifreies Benzin – in der ersten Zeit ein hohes Mehraufkommen erbringen. Es muß für den ÖPNV eingesetzt werden.

Diese beiden Umschichtungen würden zusammen einen Mehrbetrag von jährlich gut 1,5 Milliarden DM für das ÖPNV-Investitionsprogramm bringen. Hinzu käme noch die Eigenbeteiligung der Länder und Gemeinden, so daß mehr als zwei Milliarden DM mehr als heute zur Verfügung stehen würden. Das wäre ein beachtliches Investitionsvolumen, mit dem der ÖPNV wirklich attraktiver gestaltet werden könnte.

Allerdings sollte das Investitionsprogramm gegenüber den heute im Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz festgelegten Bestimmungen grundlegend geändert werden. Die bisher vorgesehenen Mittel sind ohnehin bis 1990 praktisch fest verplant, hauptsächlich für U- und S-Bahn-Tunnelstrecken. Mit den zusätzlichen Mitteln verbindet die Gewerkschaft ÖTV die Forderung, die Förderung stärker auf andere Projekte zu verlagern. Die sehr teuren Tunnelstrecken sollten nur dort gebaut und weitergebaut werden, wo aus städtebaulichen Gründen unüberwindliche Engpässe auf der Oberfläche gegeben sind.

Es ist dringend erforderlich, von der Finanzierung von Streckenanlagen auf eine Systemfinanzierung umzuschalten, in die vorrangig die Finanzierung von Fahrzeugen einbezogen werden muß. Und zwar zunächst von Bussen. Bei den Busunternehmen besteht ein Nachholbedarf, weil sie bisher weitgehend von der Förderung ausgeschlossen waren. In diesem Zusammenhang muß auch die Forderung nach Wiedereinführung der bis 1983 gewährten Gasölbetriebsbeihilfe – wie sich die Befreiung von der Mineralölsteuer gesetzestechnisch nennt – erhoben werden. Die Gasölbetriebsbeihilfe entlastet die Unternehmen jährlich um rund 300 Millionen DM und bringt für reine Busbetriebe eine Kostensenkung bis zu 10 Prozent.

Mit den zusätzlichen Mitteln läßen sich in einem Jahr zum Beispiel zehn Kilometer U-Bahn und 100 Kilometer Stadtbahnen bauen und 1000 Busse produzieren. Die Förderung oberirdischer Verkehre in Form von modernisierten Straßenbahn-, Stadtbahn- und Bussystemen ermöglicht eine breite Angebotsverbesserung. Daß dadurch Straßenraum für den Pkw-Verkehr verlorengeht, ist aus verkehrs- und umweltpolitischen Gründen vertretbar.

Dieses Investitionsprogramm hätte einen hohen Beschäftigungseffekt: Nach Schätzung der Gewerkschaft ÖTV könnten damit um die 50000 Arbeitsplätze sowohl im Verkehrswesen wie in der Bau- und Busindustrie geschaffen werden.

Zum Thema:

Abgeltungsregelungen für soziale und gemeinwirtschaftliche Aufgaben des ÖPNV¹⁾

1. Die gesamten Leistungen von Bund, Ländern und Gemeinden

Bund, Länder und Gemeinden erbringen seit Jahren umfangreiche finanzielle Leistungen für den ÖPNV. Sie setzen auf mehreren Ebenen an:

- **Betriebszuschüsse** als Abgeltungen von Mindereinnahmen in bestimmten Verkehren sowie als allgemeiner Defizitausgleich.
- **Investitionshilfen** zum Bau von Nahverkehrsanlagen, zur besseren Verknüpfung des ÖPNV u.a.
- **Finanzielle Förderung** von Modellversuchen und anderen Entwicklungen.

Insgesamt leisten Bund, Länder und Kommunen jährlich rund 12 Milliarden DM. 75 bis 80 Prozent dieser Summe werden für nichtinvestive Leistungen, also für die Abdeckung der Betriebszuschüsse, aufgewendet. Die nichtinvestiven Mittel werden in der politischen Diskussion auch als „konsumtive Ausgaben“ im Unterschied zu den investiven Ausgaben bezeichnet.

2. Die konsumtiven Leistungen

Die nichtinvestiven finanziellen Leistungen der öffentlichen Hand für den ÖPNV setzen sich aus einer Vielzahl von Einzelleistungen zusammen. Beim Bund stehen dabei die Ausgleichsleistungen für den Schienenpersonennahverkehr der Deutschen Bundesbahn (1983: 3,3 Milliarden DM) im Vordergrund. Bei den Ländern konzentrieren sich die nichtinvestiven Leistungen auf den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Ausbildungsverkehr gemäß § 45 a PBefG und § 6 a Allgemeines Eisenbahn-Gesetz (1983: 0,6 Milliarden DM). Bei den Gemeinden und Kreisen beliefen sich die Ausgleichsleistungen für kommunale und gemeinwirtschaftliche Verkehrsbetriebe auf 3,1 Milliarden DM.

¹⁾ Zu Forderung 7: „Höherer Finanzierungsbeitrag der öffentlichen Hand zu den laufenden Betriebskosten“ (siehe S. 19).

3. Gesetzlich festgelegte Abgeltungsleistungen

Unter den konsumtiven Leistungen für den ÖPNV spielen die gesetzlich festgelegten Abgeltungsleistungen eine wichtige Rolle. Sie sind für die ÖPNV-Unternehmen vor allem deshalb von zentraler Bedeutung, weil sie den Unternehmen einen rechtlich fixierten und damit fest kalkulierbaren Anspruch auf Ausgleichsleistungen garantieren. Der wichtigste Ausgleichstatbestand ist die Ausgleichspflicht für die Beförderung von Personen mit Zeitfahrausweisen des **Ausbildungsverkehrs**. Nach § 45 a PBefG werden den ÖPNV-Unternehmen 50 Prozent des Unterschiedsbetrags zwischen dem Ertrag, der für die Beförderung von Personen mit Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs erzielt worden ist, und den in diesem Verkehr aufgewendeten Kosten gewährt.

Die Kostensätze werden auf der Grundlage von Daten repräsentativer Unternehmen ermittelt und in zeitlichen Abständen angepaßt. Bei schnellen Kostensteigerungen kann es zu Anpassungsschwierigkeiten kommen. Der Ausgleich wird von dem Land gewährt, in dessen Gebiet der Verkehr betrieben wird. Den Ausgleich für Unternehmen, die sich überwiegend in der Hand des Bundes oder eines mehrheitlich dem Bund gehörenden Unternehmen befinden, also zum Beispiel die Bundesbusdienste, gewährt der Bund.

Ein weiterer gesetzlich fixierter Ausgleichstatbestand ist die Abgeltung der unentgeltlichen Beförderung von **Schwerbehinderten** im ÖPNV. Nach dem 1986 verkündeten „Gesetz zur Sicherung der Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft“ (BGBl. I S. 1421) haben nach § 59 alle Schwerbehinderten, „die infolge ihrer Behinderung in ihrer Bewegungsfähigkeit im Straßenverkehr erheblich beeinträchtigt oder hilflos oder gehörlos sind“, einen Anspruch auf unentgeltliche Beförderung. Voraussetzung ist die Zahlung einer Eigenbeteiligung in Höhe von jährlich 120 DM.

Die Fahrgeldausfälle werden den Unternehmen nach einem festen Vom-Hundert-Satz erstattet. Neu aufgenommen wurde nach § 62 Abs. 5 die Regelung, daß bei Nachweis durch Verkehrszählung auch ein höherer Erstattungssatz gewährt wird.

4. Weitere Abgeltungen wären nötig ...

Zum Aufbau einer gesicherten finanziellen Basis für ÖPNV-Unternehmen wäre es erstrebenswert, wenn von der öffentlichen Hand für sämtliche vom ÖPNV erbrachten gemeinwirtschaftlichen Leistungen Abgeltungsregelungen vorgesehen würden. Insbesondere sollte die für den Ausbildungsverkehr eingeführte

Abgeltungsregelung nicht nur verbessert, sondern auch auf andere Bereiche, zum Beispiel auf den Berufsverkehr, ausgedehnt werden. Als Mittel der Finanzierung sollte nach Auffassung der ÖTV auch eine Nahverkehrsabgabe von der Wirtschaft, deren Standortbedingungen durch ÖPNV-Bedienung entscheidend verbessert werden, geprüft werden. Ferner wäre es wünschenswert, wenn dem ÖPNV gemeinwirtschaftliche Leistungen, die er auf dem Gebiet des Umweltschutzes, der Straßenentlastung, der Energieeinsparung und der Verkehrssicherheit erbringt, abgegolten würden.

5. ... aber Minister Dollinger will konsumtive Ausgaben streichen

Bundesverkehrsminister Dollinger will dagegen die konsumtiven Ausgaben abbauen. Ihm geht es laut Interview vom 31. März 1983 in der Deutschen Verkehrs-Zeitung (DVZ) „um die Umschichtung im Haushalt zugunsten der investiven Ausgaben, wobei die konsumtiven Verkehrsstelle eingedämmt oder, was noch besser wäre, abgebaut werden sollten“. Er erkennt dabei, daß gemeinwirtschaftliche Aufgaben nicht nur über Investitionen betrieben werden können, sondern auch im laufenden Betrieb berücksichtigt werden müssen. Auch wenn bei der Verwirklichung seiner Pläne zunächst „nur“ die Bundesunternehmen betroffen sein würden, dürfte im Sinne einer Signalwirkung bei Ländern und Gemeinden ebenfalls zu befürchten sein, daß sie sich aus ihrer gemeinwirtschaftlichen Verantwortung zu entziehen trachten.

Zum Thema:

Das Personenbeförderungsgesetz entspricht nicht den verkehrspolitischen Anforderungen¹⁾

1. Die wichtigsten Bestimmungen des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG)

Die gesetzlichen Bedingungen für den öffentlichen Personennahverkehr sind widersprüchlich. Da es sich um eine öffentliche Aufgabe handelt, werden den Verkehrsunternehmen bestimmte Pflichten auferlegt. Zuerst zu nennen ist hier die **Beförderungspflicht** gegenüber den Bürgern nach § 22 PBefG: Jeder Fahrgast, der die Beförderungsbedingungen erfüllt, muß befördert werden.

Weiterhin ist der Verkehrsbetrieb verpflichtet, während der Dauer der Genehmigung den Betrieb nach den Verkehrsbedürfnissen und dem Stand der Technik aufrecht zu erhalten und ordnungsgemäß einzurichten (§ 21 Abs. 1 PBefG, **Betriebspflicht**). Er kann sogar zu einer Erweiterung und Veränderung seines Betriebes verpflichtet werden, wenn das öffentliche Verkehrsinteresse dies erfordert und er wirtschaftlich dazu in der Lage ist (§ 20 a PBefG). Hierin liegt schon ein Widerspruch.

Seinen **Fahrplan** muß das Unternehmen der Genehmigungsbehörde zur Zustimmung vorlegen (§ 40 Abs. 2 PBefG). Sie kann im Interesse einer besseren Ausgestaltung des Verkehrs eine Fahrplanänderung verlangen (§ 40 Abs. 3 PBefG).

Auch die **Beförderungsentgelte** (Fahrpreise) sind genehmigungspflichtig (sogenannte Tarifpflicht nach § 39 Abs. 1 PBefG). Sie sollen unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lage des Unternehmens, einer ausreichenden Verzinsung und Tilgung des Anlagekapitals und der notwendigen technischen Entwicklung angemessen sein und mit den **öffentlichen Verkehrsinteressen** und dem **Gemeinwohl** in Einklang stehen (§ 39 Abs. 2 PBefG). Damit sollte ein Schutz der Fahrgäste gegen zu hohe Fahrpreise gewährleistet werden.

An dieser Regelung wird die **Widersprüchlichkeit** der Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes besonders deutlich. Einerseits muß der „wirtschaftlichen Lage des Unternehmens“ Rechnung getragen werden, andererseits soll das „öffentliche Verkehrsinteresse“ und „Gemeinwohl“ beachtet werden. Diesen Zielkonflikt hatten wir schon bei der Bestimmung über die im öffentlichen Inter-

¹⁾ Zu Forderung 8: „Änderung der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen im Personenbeförderungsgesetz“ (siehe S. 20).

esse gebotene Erweiterung des Betriebes nach § 20 PBefG festgestellt. Die Erweiterung kann nur dann verlangt werden, wenn das Unternehmen dazu wirtschaftlich in der Lage ist.

In den Vorschriften zu den Beförderungsentgelten sind zwei Prüfungstatbestände gegeben: Der **betriebswirtschaftliche** bezieht sich auf die wirtschaftliche Lage des Verkehrsunternehmens, der **volkswirtschaftliche** auf das öffentliche Verkehrsinteresse und Gemeinwohl. Die Frage ist, ob die beiden Prüfungstatbestände gleichwertig oder in bestimmter Rangfolge anzuwenden sind.

Aus der Entstehungsgeschichte des PBefG heraus dürften die Vorschriften so auszulegen sein, daß zunächst festgestellt wird, ob die vorgesehenen Fahrpreise **betriebswirtschaftlich** gerechtfertigt sind. Erst wenn dies gewährleistet ist, könnte das volkswirtschaftliche Ziel (öffentliche Verkehrsinteressen und Gemeinwohl) berücksichtigt werden. Dies ist herrschende Meinung und so wird in der Genehmigungspraxis verfahren.

Folgte man diesem Standpunkt, so wäre zu prüfen, ob die aus den Fahrpreisen zu erwartenden Erträge zusammen mit anderen Erträgen die zu erwartenden Aufwendungen decken. Zu den Aufwendungen gehören auch die Zinsen und Abschreibungen („Tilgung des Anlagekapitals“) sowie Zuführungen zu Rücklagen für die technische Fortentwicklung (vgl. § 39 Abs. 2 PBefG). Das hieße, die Fahrpreise müßten aus betriebswirtschaftlichen Gründen so hoch sein, daß Kostendeckung einschließlich eines Gewinns erzielbar sei. In diesem Anspruch des Personenbeförderungsgesetzes ist das **Eigenwirtschaftlichkeitsprinzip** verankert. Eigenwirtschaftlichkeit aber bedeutet nichts anderes als eine gemilderte Form des Rentabilitätsziels (Gewinnziels). Das Unternehmen soll Kostendeckung und einen angemessenen Gewinn erreichen.

Dieser Zielsetzung steht die verkehrspolitische Wirklichkeit entgegen. Die lupenreine Anwendung des Eigenwirtschaftlichkeitsprinzips würde enorm hohe Fahrpreise bedeuten, eine beschleunigte Abwanderung bewirken und zum Ausbluten des ÖPNV führen. Das liegt wiederum nicht im „öffentlichen Verkehrsinteresse“. Da Kostendeckung und geschweige Gewinne nicht mehr erzielbar sind, wenn Fahrpreise und Verkehrsangebot attraktiv bleiben sollen, sind aus **volkswirtschaftlichen** Gründen keine kostendeckenden Fahrpreise mehr erreichbar und vertretbar.

Der Fahrpreis ist längst zu einem verkehrspolitischen Preis geworden. Damit hat das Eigenwirtschaftlichkeitsgebot des Personenbeförderungsgesetzes seinen Sinn verloren. Zwar wird bei der Prüfung von Fahrpreisen formell nach dem PBefG verfahren, doch die Genehmigungsbehörden gehen stillschweigend von einer Defizitabdeckung durch die Städte und Gemeinden aus. Dieses Verfahren ist unbedenklich, weil es aufgrund fehlender finanzieller Verpflichtung einen

jährlich wiederkehrenden Konflikt um die Abdeckung des betrieblichen Defizits heraufbeschwört.

Heute und in Zukunft müssen die **gesellschaftspolitischen Anforderungen**, die durch den öffentlichen Personennahverkehr und seine Betriebe zum Wohl der Allgemeinheit erfüllt werden sollen, eindeutig Vorrang haben. Zu solchen Anforderungen zählen: Zielvorgaben der Stadt- und Regionalplanung, gleiche Lebensbedingungen für Stadt- und Landbevölkerung, Umweltaspekte, energiepolitische Ziele sowie sozialpolitische Erfordernisse für finanzschwache Bevölkerungsschichten. Ebenso muß ein zumutbares Grundangebot für alle jene Menschen vorhanden sein, die aus verschiedenen Gründen nicht Auto fahren. Aus all diesen Gründen ist eine gemeinwirtschaftliche Zielsetzung erforderlich, die neben einem verkehrspolitisch attraktiven Fahrpreis klare Abgeltungsverpflichtungen für den vom ÖPNV erzielten gesellschaftspolitischen Nutzen umfaßt.

2. Bundesrat wollte Ordnungsrahmen liberalisieren

Der Bundesrat beschloß im März 1985 den Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des PBefG (Bundestags-Drucksache 10/3425). Das „Herzstück“ des Beschlusses der Länder, der auf eine Initiative von Hessen und Rheinland-Pfalz zurückgeht, ist die Änderung des § 13 PBefG. Der neue Absatz 3a sieht vor, daß die Genehmigungsbehörde in allen Fällen, in denen der Verkehrsbetrieb den Linienerkehr ganz oder teilweise von Zuwendungen Dritter abhängig gemacht hat oder Auftragsunternehmen in Anspruch nimmt, durch ein noch nicht genau festgelegtes Verfahren „ermitteln“ kann, ob ein anderes Unternehmen eine verbesserte oder wirtschaftlichere Verkehrsbedienung anbieten kann. Die Initiatoren der Gesetzesänderung sind der Meinung, die Unternehmen machten unverdiente Gewinne („Regie-Rendite“). Andere Bewerber könnten die Verkehrsleistung zum Vorteil der Fahrgäste billiger erbringen. Gerade bei öffentlichen Leistungen, wie sie die Ausgleichszahlungen darstellen, müsse die öffentliche Hand die „Möglichkeiten einer Angemessenheitsprüfung“ haben. Aus diesen Gründen sei der Besitzstandsschutz zu lockern.

Der Gesetzentwurf des Bundesrates steht deutlich im Widerspruch zu den verkehrspolitischen Aufgaben des ÖPNV. Das hat auch die Bundesregierung erkannt. Sie hält eine „derart grundsätzliche Umgestaltung des Ordnungsrahmens, auch unter Berücksichtigung der Lage des ÖPNV in den ländlichen Regionen, zumindest in absehbarer Zeit nicht für erforderlich“. Damit folgt die Bundesregierung im wesentlichen den Bedenken aller Verkehrsverbände sowie der Gewerkschaft ÖTV und der Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands. Dies bestätigte die öffentliche Anhörung im Deutschen Bundestag im Oktober 1985.

Gegen den Beschluß des Bundesrates, künftig die Genehmigung für den Linienverkehr vom Ergebnis einer öffentlichen Ausschreibung abhängig zu machen, erklärt die Bundesregierung: „Der Vorschlag läßt zu, daß selbst sparsam wirtschaftende und leistungsfähige Unternehmen der Gefahr des Konzessionsverlustes ausgesetzt werden, wenn sie Zuwendungen für bestimmte Verkehrsleistungen erhalten oder Auftragsunternehmen einsetzen, obwohl gerade diese Sachverhalte maßgeblich zur sparsamen Wirtschaftsführung beitragen.“

Kreise und Gemeinden wollen unter verkehrspolitischen und sozialpolitischen Zielsetzungen dem Bürger ein zumutbares ÖPNV-Angebot gewährleisten. Als Mittel der Daseinsvorsorge sind dem ÖPNV somit gemeinwirtschaftliche Pflichten auferlegt. Da diese Verkehrsleistung für Dritte nicht kostendeckend betrieben werden kann, ist die Übernahme des wirtschaftlichen Risikos durch die öffentliche Hand unabdingbar. Ob und inwieweit die vereinbarten Zuschußleistungen überhöht sind, kann bereits heute mit den zur Verfügung stehenden Möglichkeiten (Prüfung der Beförderungsentgelte nach § 39 Abs. 2 PBefG) beurteilt werden.

Wie sehr die öffentlichen Nahverkehrsunternehmen unter Kostendruck stehen, zeigt gerade die Entwicklung des Anmietverkehrs. Die Anmietung privater Verkehrsunternehmen erfolgt nämlich, um die betrieblichen Defizite zu senken. Dieses Verfahren setzt voraus, daß private Anmieter kostengünstiger sind. Möglich ist das wiederum nur, wenn das Sozial- und Lohnkostenniveau bei den Privaten niedriger liegt.

Mit seiner Gesetzesinitiative will der Bundesrat auch, daß in § 8 Abs. 3 PBefG die Ziele der Raumordnung und Landesplanung sowie vor. Nahverkehrsprogrammen stärker berücksichtigt werden. Sofern diesen Anforderungen durch eine freiwillige Zusammenarbeit der Verkehrsträger nicht entsprochen wird, soll die Genehmigungsbehörde „von Amts wegen“ mit weitgehenden Eingriffsrechten bei der Genehmigungserteilung tätig werden. Auch dieser Vorschlag hätte eine grundsätzliche Änderung des bisherigen Ordnungsrahmens zur Folge und stößt daher auf breite Ablehnung, zumal mit dem Prinzip der freiwilligen Kooperation der Verkehrsunternehmen gute Erfahrungen gemacht worden sind. Die Erhebungen des Verbandes öffentlicher Verkehrsbetriebe (VÖV) bestätigen das: 27 Unternehmen sind in Verkehrsverbänden, 78 Unternehmen in Verkehrs- und Tarifgemeinschaften zusammengeschlossen. Im Einzugsbereich dieser Unternehmen leben 70 Prozent der Bevölkerung und 80 Prozent der Fahrgäste. Unter diesen Umständen besteht kein Bedarf für eine gesetzliche Regelung.

Wollte man gleichwohl übergeordnete Ziele für den ÖPNV ins Gesetz schreiben – was für sich genommen befürwortet werden kann –, so bedürfte es entsprechender Regelungen für die Ausführung. Besonders müßte geklärt sein, wie bei

Verbesserungen der Verkehrsbedienung die gemeinwirtschaftlich bedingten Kosten gedeckt werden. Derartige verkehrspolitisch dringend gebotene Vorschriften sind im Gesetzentwurf des Bundesrates jedoch nicht enthalten. Das bedeutet, daß unter der Überschrift „Raumordnung, Landesplanung, Nahverkehrsprogramme“ in Wirklichkeit eine interne Rationalisierung im Sinne der Eigenwirtschaftlichkeit betrieben werden soll.

Insgesamt gesehen würde eine Verwirklichung der Vorschläge des Bundesrates die Reduzierung, Privatisierung und Aufsplitterung des ÖPNV-Verkehrsangebotes und so eine Verschlechterung statt Verbesserung bedeuten. Eine weitere Abwanderung von Fahrgästen wäre die Folge. Ein Handlungsbedarf für die Änderung des Personenbeförderungsgesetzes ergibt sich in umgekehrter Richtung: Das an eigenwirtschaftlichen Vorstellungen orientierte Personenbeförderungsgesetz ist in Richtung auf die verkehrspolitischen Ziele „Öffentliches Verkehrsinteresse und Gemeinwohl“ zu ändern. Dabei sind klare Tatbestände und finanzielle Verantwortlichkeiten für die gemeinwirtschaftlichen Aufgaben des öffentlichen Personennahverkehrs festzulegen.

Der Bundesrat hat auch beschlossen, die Schüler-Linienverkehre und den freigestellten Schülerverkehr für andere Fahrgäste zu öffnen. Während die Bundesregierung diesem Vorschlag zustimmt, fordert dagegen die Gewerkschaft ÖTV eine umfassendere Lösung, die vor allem die Interessen des ländlichen Raumes berücksichtigt. Erst die volle Integration des Schülerverkehrs in den allgemeinen Linienverkehr schafft die Voraussetzung für eine Stabilisierung des ÖPNV in der Fläche. Oft bilden diese Fahrten die Grundlage für ein neues Liniennetz.

Der Verkehrsausschuß des Deutschen Bundestages hat im Juni 1986 die Vorlage des Bundesrates als nicht „entscheidungsreif“ bezeichnet. Damit kommt es zunächst nicht zu einer Novellierung des PBefG.

Zum Thema:Auswirkungen der Nahverkehrsforschung auf Fahrgäste und Arbeitnehmer¹⁾**1. Aufgabengebiete der Nahverkehrsforschung**

Staatliche Nahverkehrsforschung wird in der Bundesrepublik von zwei Ministerien betrieben: Das **Bundesministerium für Verkehr (BMV)** vergibt Forschungsprojekte über Attraktivität und Organisation des ÖPNV, Nutzerverhalten, Planungsverfahren sowie Umweltschutz, Energieeinsparung und Verkehrsberuhigung, in begrenztem Maße auch über technische Untersuchungen; das **Bundesministerium für Forschung und Technologie (BMFT)** fördert die Forschung und Entwicklung für bestehende und neue Technologien. Dem BMV stehen jährlich etwa 6 Millionen DM für ein Forschungsprogramm Stadtverkehr aus Mitteln des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes für Forschungsprojekte zur Verfügung. Die Ergebnisse sollen als Hilfen für verkehrspolitische Entscheidungen dienen, das heißt, das Forschungsprogramm ist soweit wie möglich auf die Praxis auszurichten.

Die Forschungsmittel des BMFT sind nicht nur wesentlich höher, sondern haben auch eine andere Zielsetzung. Seit 1972 bis einschließlich 1985 sind vom BMFT rund 735 Millionen DM Fördergelder für Forschung und Entwicklung im öffentlichen Nahverkehr bereitgestellt worden. Hinzu kommen die Eigenanteile und -leistungen der Entwickler und Betreiber. Seit 1981 sind die Fördermittel erheblich reduziert worden. 1986 stellte der BMFT etwa 43 Millionen DM bereit. Die BMFT-Nahverkehrsforschung unterscheidet sich von der BMV-Forschung Stadtverkehr hauptsächlich darin, daß sie öffentliche Mittel an private Industriefirmen vergibt. Es handelt sich im Unternehmen, die Verkehrsmittel oder Verkehrsanlagen bzw. Teile oder Teilsysteme produzieren. Dieses Programm wird mit der besonderen Situation im ÖPNV sowie mit internationalen Absatzinteressen der betroffenen Industrie begründet.

Im Gegensatz zur Forschung und Entwicklung für und um den privaten Pkw hat sich bei den öffentlichen Verkehrsmitteln und -anlagen früher nur wenig getan. Von der privaten Industrie wurde in dem wirtschaftlich niedergehenden ÖPNV kein interessanter Absatzmarkt gesehen. Erst als die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel gesellschaftspolitisch wieder positiv bewertet wurde, kamen neue

¹⁾ Zu Forderung 9: „Forschung, Entwicklung und betriebliche Investitionen zugunsten von Fahrgästen und Arbeitnehmern“ (siehe S. 21).

Anstöße für seine technologische Weiterentwicklung. Überdies wird das Ziel verfolgt, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie zu stärken. Hierzu sollen den privaten Produzenten durch öffentliche Forschungsmittel Anreize geboten werden.

2. Ziele der Nahverkehrsforschung

„Die Ziele der Nahverkehrsforschung des BMFT waren bereits im ersten Forschungsprogramm („Programm Nahverkehrsforschung 1974–1978“) festgelegt:

- Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Verkehrsmittel und der Verkehrsbetriebe,
- Verringerung der Gesamtkosten der Verkehrsleistung,
- Erhöhung der Zuverlässigkeit, Sicherheit und Umweltfreundlichkeit der Verkehrsmittel sowie rationelle Energie- und Rohstoffausnutzung,
- Gewährleistung einer langfristigen Wettbewerbsfähigkeit der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsträger, aber auch der exportierenden Wirtschaft,
- Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Nahverkehrs für den Benutzer.

An diesen Zielen hat sich bis heute nichts geändert. Im Laufe der letzten Jahre und insbesondere in jüngster Zeit ist allerdings eine Änderung der Randbedingungen und der Gewichtung deutlich geworden. Gerade die Themen Wirtschaftlichkeit, Energie und Umwelt sind auch für die Nahverkehrsforschung immer wichtiger geworden.

Die ersten vom BMFT geförderten Projekte waren zwei automatische Kabinenbahn-Systeme, aber bald sind die Weiterentwicklung von Bus und Bahn gleichgewichtig hinzugekommen.¹⁾

Obenan im Zielkatalog steht die **Verbesserung** des ÖPNV: „Die Gestaltung und Bewältigung des Nahverkehrs ist nach wie vor ein Schlüsselproblem für die künftige Entwicklung unserer Städte und Gemeinden. Besonders in den Innenstädten können nicht immer mehr und immer breitere Straßen für den Kfz-Verkehr gebaut werden. Im ländlichen Raum und in Ballungsrandgebieten kann erst durch ein bedarfsgerechtes Angebot im öffentlichen Nahverkehr die erforderliche Verflechtung von Stadt und Umland erreicht werden. Zu Recht wird daher gefordert, dem privaten Pkw müsse ein leistungsfähiger öffentlicher Nahverkehr zur Seite gestellt werden, der das heutige Angebot verbessert und wirtschaftlich

¹⁾ Frenzel, Dietmar, Götz, Rainer, Heinrich, Klaus, 10 Jahre staatlich geförderte Nahverkehrsforschung, in: Eisenbahntechnische Rundschau (ETR) Nr. 11-1981, S. 793–799.

tragbar ist.¹⁾ Und an anderer Stelle heißt es: „Das Angebot muß durch Weiterentwicklung der bestehenden Systeme und durch neue Systeme ergänzt werden.“²⁾

Ein weiterer zentraler Gesichtspunkt ist der Einsatz **neuer Technologien**. Nicht zufällig waren die ersten geförderten Projekte automatische Kabinenbahn-Systeme, also neuartige Verkehrsmittel. Ihre Entwicklung wurde besonders unter **exportwirtschaftlichen** Zielen betrieben. Wie überhaupt das BMFT die Produktion von Nahverkehrsmitteln und -systemen zum Exportartikel machen wollte.

Drittes Hauptziel ist die „Verringerung der Gesamtkosten“ oder andersherum ausgedrückt, die Verbesserung der **Wirtschaftlichkeit**: „Der öffentliche Nahverkehr ist besonders in seiner Qualität und Wirtschaftlichkeit verbesserungsbedürftig.“³⁾ Was dies heißt, nämlich Personalabbau, wird noch näher darzustellen sein.

3. Ablauf und Schwerpunkte der Nahverkehrsforschung

3.1 Die Forschungsschwerpunkte im Wandel der Zeit

Seit Beginn des Programms im Jahre 1971 gibt es drei Schwerpunkte: Die Kabinenbahnen, die Stadt- und Schnellbahnen sowie die Bussysteme. Auf dem BMFT-Statusseminar 1974 wurde berichtet, einschließlich 1974 seien die Mittel hauptsächlich in die Entwicklung neuartiger Verkehrssysteme, also von Kabinenbahnen, geflossen. Aber gleichzeitig gab es Hinweise auf eine Schwerpunktverlagerung. Mit dem weiteren Ausbau des Förderungsprogramms seien zusätzliche Schwerpunkte hinzugekommen wie die Anpassung des Busses an die veränderten Anforderungen, die Weiterentwicklung und dabei hauptsächlich Automatisierung der Betriebsabläufe der U- und Stadtschnellbahnen sowie systemübergreifende technologische Entwicklungsarbeiten.

Im 1978er-Seminar hieß es dann schon: „Heute legen wir ungefähr gleiches Gewicht auf die Verbesserung bestehender Systeme und auf die Einführung neuer Nahverkehrsmittel mit besonderer Betonung darauf, die beiden zusammenzubringen.“ Dazu dürfte neben den geringen praktischen Möglichkeiten zum

1) Der Bundesminister für Forschung und Technologie (Hrsg.), Nahverkehrsforschung 1977 – Statusseminar IV, Bonn 1977, S. 5 (Seit 1974 führt das BMFT jährlich sogenannte Statusseminare zum Nahverkehrsforschungs-Programm durch, über die jeweils in einer Informationsschrift berichtet wird).

2) Der Bundesminister für Forschung und Technologie (Hrsg.), Programm Nahverkehrsforschung 1974 bis 1978, Bonn 1974, S. 12.

3) a. a. O., S. 12.

Einsatz neuartiger Verkehrsmittel auch die Kostenentwicklung beigetragen haben: „Rückblickend hat sich die Entwicklung der Kabinenbahnen als wesentlich teurer und zeitaufwendiger erwiesen als ursprünglich im ersten Programm Nahverkehrsforschung angenommen.“

Ein Jahr später, 1979, wurde in einer Zwischenbilanz festgestellt, aus einer Vielzahl von Konzepten habe man die „realen technischen Lösungsmöglichkeiten“ herausgearbeitet und „zu futuristische Projekte“ aufgegeben. Entsprechend dieser Schwerpunktverlagerung haben sich die finanziellen Anteile verändert: In den ersten Jahren flossen die Mittel fast ausschließlich in die Entwicklung neuartiger Verkehrsmittel, etwa ab Mitte der siebziger Jahre noch zur Hälfte und heute sind es nur noch ungefähr ein Viertel.

Der Übergang auf die vorrangige Weiterentwicklung konventioneller Verkehrsmittel bedeutet nicht, daß dort auf neuartige Techniken oder Technologien verzichtet wird. Wie sich beim automatischen U-Bahn-Betrieb oder dem spurgeführten Bus zeigt, werden durchaus neuartige Einzelemente entwickelt. Aber es geht nicht um völlig neuartige Systeme. Gleichwohl sollte sich niemand darüber hinwegtäuschen lassen, wie sehr sich auch der Charakter eines konventionellen Verkehrssystems verändert, wenn wie zum Beispiel beim Bus, verschiedene Systemteile wie Bedarfssteuerung, Leitstellenfunktion und automatische Spurführung auf Grundlage der EDV-Technik voll oder zumindest teilweise koordiniert werden.

Angesichts des enger gewordenen Finanzrahmens wurde auf dem Seminar 1984 von einer „neuen Phase der Entwicklung“ gesprochen. „Wir haben 12, 14 Jahre intensiver Förderung hinter uns, eine Phase, in der wir sehr viele große und zum Teil sehr kostspielige neue Projekte in Angriff genommen haben. Heute sind wir aus dieser stürmischen Entwicklungsphase heraus ... Insofern ist es vielleicht ganz gut, wenn wir jetzt in den kommenden Jahren in ein etwas ruhigeres Fahrwasser der Förderung eintreten, in eine Konsolidierungsphase ...“.

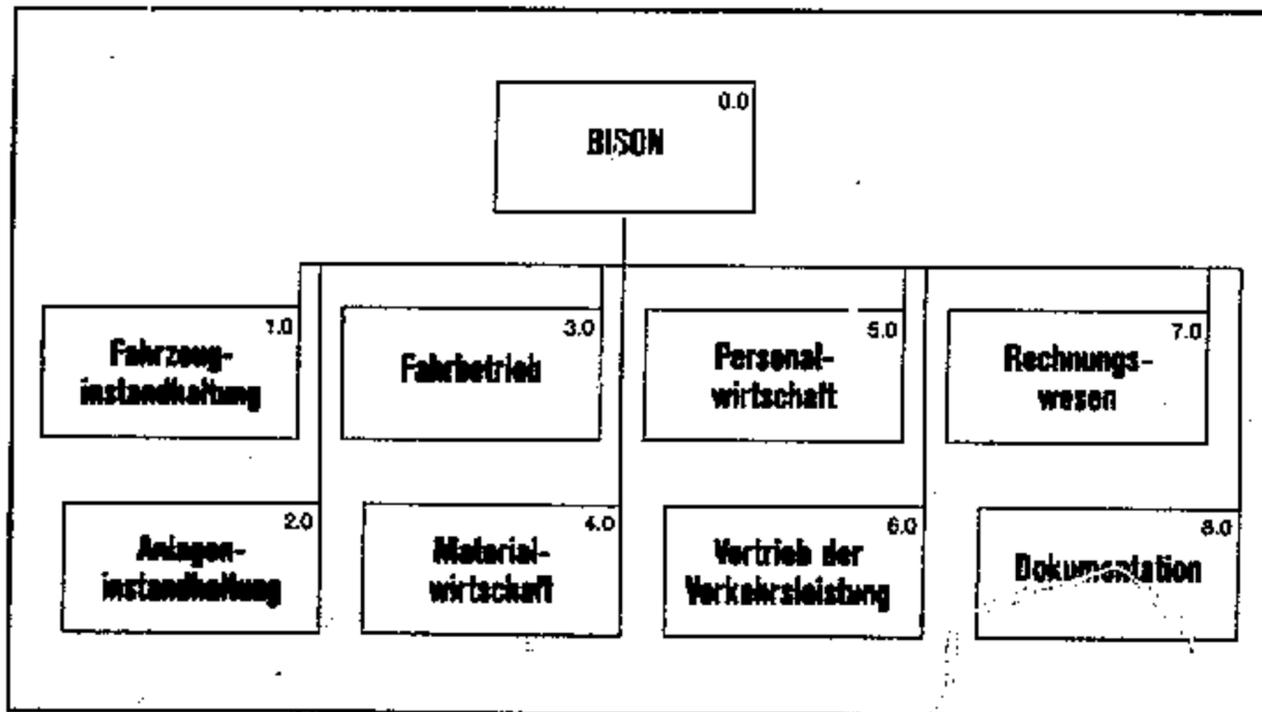
Knappe Mittel haben auch Auswirkungen auf die Inhalte der Nahverkehrsforschung. Ein entsprechendes Papier des BMFT wird zur Zeit vorbereitet. Wie die künftigen Schwerpunkte aussehen, wurde auf dem Statusseminar 1985 angedeutet: „Es sind einmal Nahverkehrsbahntechnologien, insbesondere die Prototypenentwicklung im Rahmen der Projekte Stadtbahn 2000 und SPNV 2000, dann ist es die Leit- und Sicherheitstechnik für den Nahverkehr, aber weniger die Entwicklung neuer oder weiterer Leittechniken, sondern die Ergänzung, die Anpassung vorhandener oder weitgehend fertig entwickelter Technologien aneinander bzw. deren Verknüpfung. Einen weiteren Schwerpunkt stellen moderne, umweltfreundliche Antriebstechnologien dar, und nicht zuletzt soll die Anwendung und Umsetzung vorliegender und in der nächsten Zeit erwarteter Forschungsergebnisse, Systeme und Verfahren unterstützt werden.“

3.2 Systemübergreifende Forschung und Entwicklung

Der Einsatz der EDV für die Planung und Steuerung von Betriebsprozessen fällt unter den Förderkatalog der Nahverkehrsforschung des BMFT. Ziel ist die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der ÖPNV-Unternehmen, das heißt, Ausschöpfung aller Rationalisierungsmöglichkeiten. Dazu gehört natürlich auch die Kostenreduzierung im Bereich der Personalwirtschaft.

Das Vorhaben „BISON-Betriebsführungs- und Informationssystem für den öffentlichen Nahverkehr“ ist ein standardisiertes und nach dem Baukastenprinzip aufgebautes, DV-gestütztes Informationssystem. Die BISON-Gesamtstruktur setzt sich aus acht sogenannten Integrationskreisen zusammen.

Abb. 1: Integrationskreis des BISON-Gesamtsystems



Die Bearbeitung hat sich bisher konzentriert auf „Fahrzeuginstandhaltung“ (Abb. 2) und „Fahrbetrieb“ (Abb. 3).

Abb. 2: Gesamtstruktur BISON-Funktionen im Integrationskreis „Fahrzeug-instandhaltung“

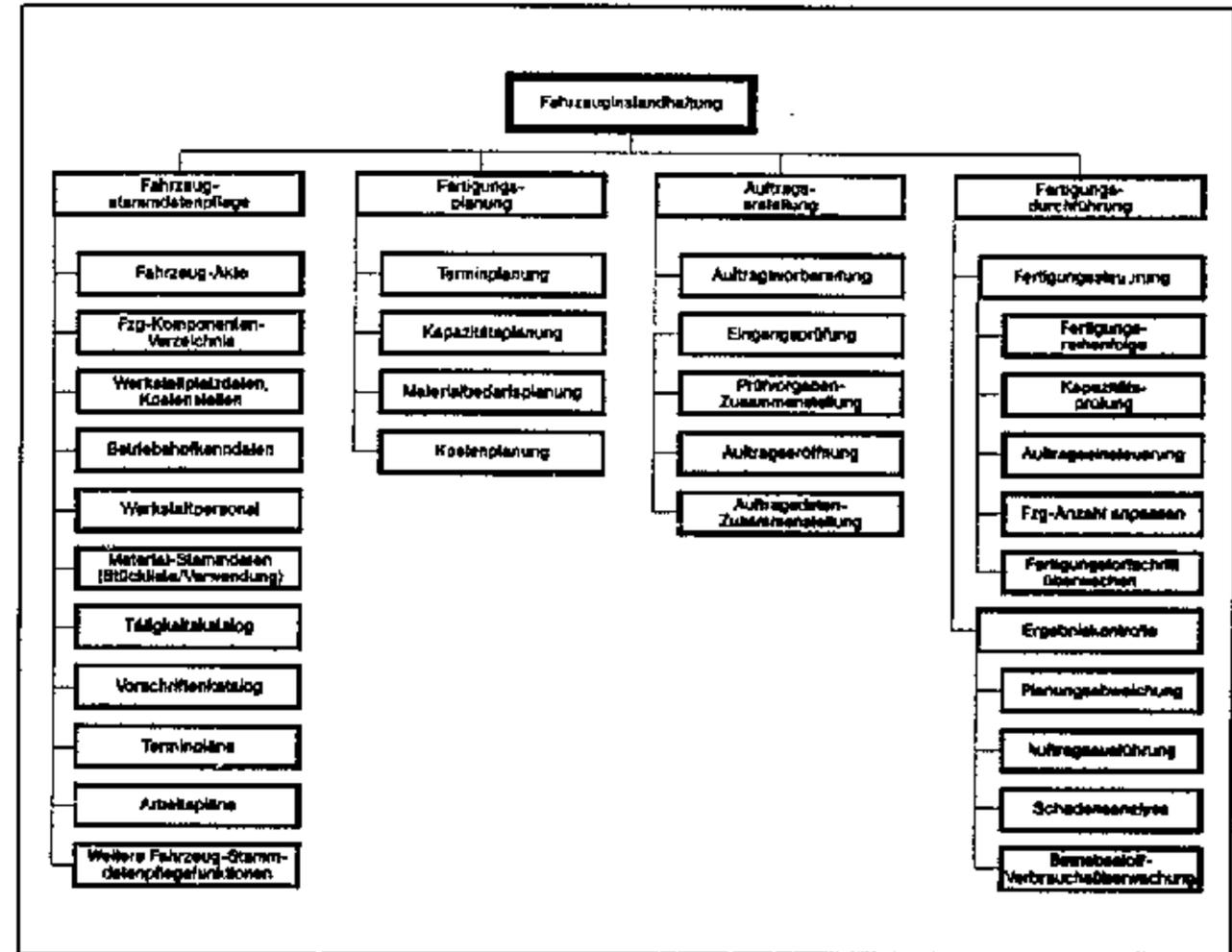
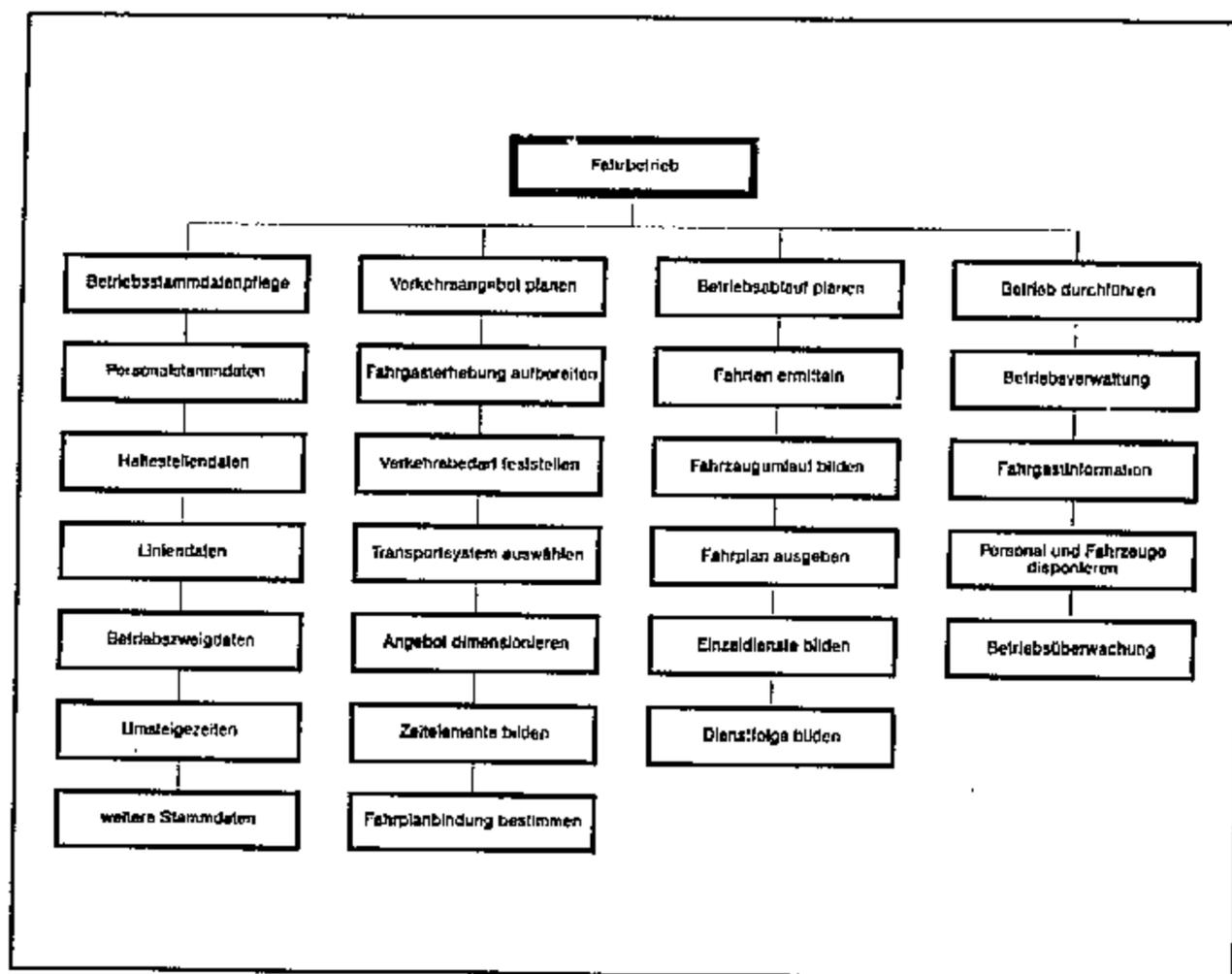


Abb. 3: Gesamtstruktur BISON-Funktionen im Integrationskreis „Fahrbetrieb“



Am Beispiel des Aufgabenbereichs „Fahrbetrieb“ werden nachfolgend kurz einige Anwendungen genannt:

Verkehrsplanung

Bei der Neuplanung von Verkehrslinien bzw. bei der Überprüfung des Verkehrsangebots in bezug zur Verkehrsnachfrage müssen jeweils zahlreiche Daten verarbeitet werden. Als BISON-Ergebnisdaten für die weitere Planung werden insbesondere Linienvverlauf, Linien- und Haltestellenbelastungen, Direktfahrer- und Umsteigeranteil, Fahrzeugbesetzungen sowie Fahrzeug- und Personalbedarf errechnet. Ferner werden die Auswirkungen vorgeschlagener Maßnahmen auf den Betrieb sowie der finanzielle Aufwand dafür ermittelt.

Fahrplanerstellung

In diesem Baustein werden die Fahrplanaushänge sowie ein Manuskript als Vorlage für den Druck des Fahrplanbuches erstellt und die Bildfahrpläne mit einem Plotter gezeichnet. Der Zeitaufwand wird dadurch erheblich reduziert.

Dienstplanerstellung

Die Erstellung von Fahrplänen und Dienstplänen ist eng miteinander verknüpft. Bei der Festlegung der Dienstpläne werden die gesetzlichen und arbeitsrechtlichen Vorschriften sowie die innerbetrieblichen Vereinbarungen berücksichtigt. Ein Ziel bei der Dienstplanbearbeitung ist, die „unproduktiven“ Zeiten gering zu halten, um Kosten einzusparen.

Personaldisposition

Das EDV-gestützte Personaldispositionssystem umfaßt alle Aufgaben der Diensteinteilung, die von der langfristigen Zuteilung des Fahrpersonals zu den Diensten und der Einplanung aller bekannten Abwesenheiten im Verfügungsdienstbereich bis hin zum kurzfristigen Disponieren der Sitzreserve am aktuellen Betriebstag reichen. Am Ende des Betriebstages werden die Informationen statistisch ausgewertet und die Daten für die Zeitkontenführung (Lohnabrechnung) bereitgestellt.

Fahrzeugdisposition

Bei der Fahrzeugdisposition werden die fahrbereiten Fahrzeuge den Linien und Kursen nach den spezifischen Einsatzbedingungen (Streckencharakteristika, Leistung, Sitzplatzbedarf, technische Ausrüstung) zugeordnet. Durch die Erfassung der Fahrzeugstandorte und der Fahrzeugbestände wird es dem Disponenten ermöglicht, jederzeit schnell ein geeignetes Fahrzeug für den betreffenden Einsatz bereitzustellen. Daneben erfolgt auf Anforderung auch die Fahrzeugzuordnung für die Instandhaltung.

Fahrgastinformation

Der Fahrgast kann von diesem Teilsystem allgemeine Informationen über das Verkehrsunternehmen sowie insbesondere Fahrtempfehlungen zur Vorbereitung und Durchführung einer Fahrt per Telefon, Bildschirmtext oder Automaten abrufen. Bei diesen Fahrtempfehlungen kann bei Bedarf die aktuelle Verkehrssituation mit einbezogen werden.

Fahrausweisabrechnung

Es werden alle Daten des Fahrausweisverkaufs, der Fahrausweisabrechnung und der Fahrausweiskontrolle erfaßt, damit die täglichen, monatlichen und jährlichen Abrechnungen mit ihren zahlreichen Statistiken vom System erstellt werden können.

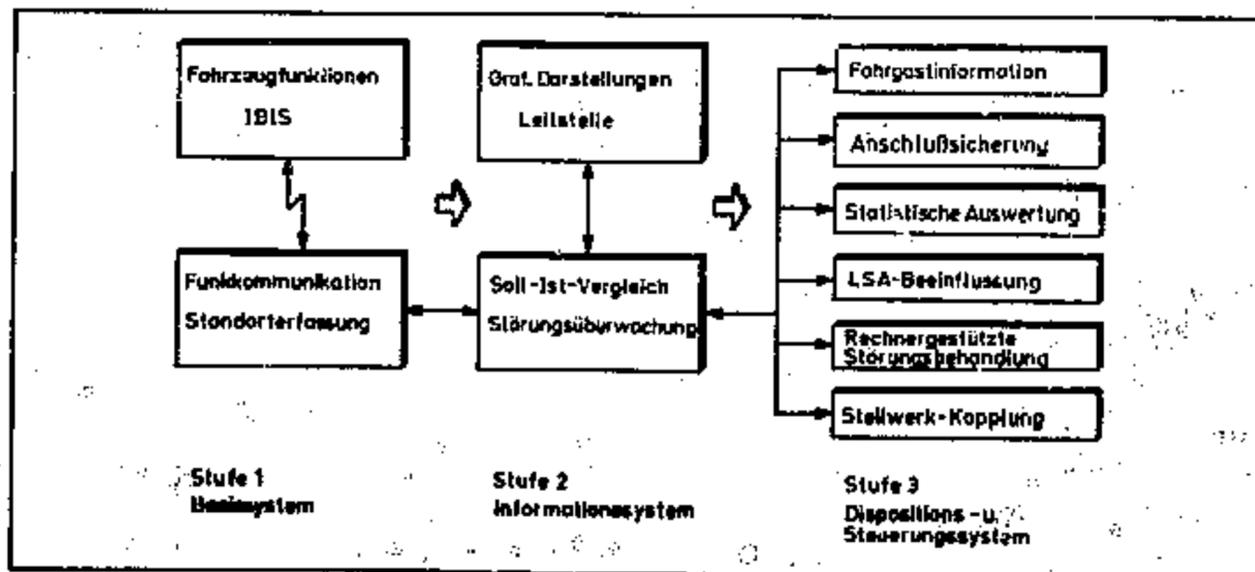
Das standardisierte rechnergestützte Betriebsleitsystem im öffentlichen Nahverkehr (**BON**) wurde 1984 bei der ÜSTRA Hannoversche Verkehrsbetriebe offiziell in Betrieb genommen. Der gegenwärtige Ausbau des Systems umfaßt den gesamten Stadtbahnbereich mit sechs Linien (Gesamtlinielänge rund 110 km, 200 Fahrzeuge) sowie fünf Buslinien (45 km, 60 Fahrzeuge). Das Gesamtsystem (Abb. 4) besteht aus

- Fahrzeugausrüstung „Integriertes Bord-Informationssystem“ (**IBIS**),
- Datenfunk (Funkkommunikation),
- Ortsbaken zur Standorterfassung,
- Fahrgastinformationsanlagen.

Weitere Projekte:

- Standardisiertes automatisches Fahrgastinformationssystem (**STAFI**). In Hamburg: Automatisches Fahrplaninformationssystem (**AFI**). Informationsmöglichkeiten über Bildschirmtext (**Btx**) werden zusätzlich untersucht,
- Angebotsdimensionierung und Fahrplanbildung im ÖPNV (**AFON**),
- Einsatzplanungssystem für den öffentlichen Nahverkehr (**EPON**).

Abb. 4: Gesamtsystem BON



3.3 Neue spurgebundene Nahverkehrssysteme (Kabinenbahnen)

Allen Kabinenbahnen – ob Klein- oder Großkabinenbahn, C-, H- oder M-Bahn – ist eigen, daß sie automatisch auf **eigener Trasse** verkehren. Die eigene Trasse, möglichst in aufgeständerter Hochlage, bietet den Vorteil der Unabhängigkeit vom Autoverkehr, hat aber den Nachteil, daß es schwer ist, sie harmonisch in das Stadtbild einzufügen.

Von der **verkehrlichen** Aufgabe her sollen Kabinenbahnen den Vorteilen des Pkw (zum Beispiel als Kleinkabine) so nahe wie möglich kommen, ohne dessen Nachteile (Verkehrsstau, Umweltschäden, Energiekosten) aufzuweisen; andererseits sollen sie die Vorteile des unabhängigen Schienenverkehrs bieten, ohne auf ein entsprechend hohes Verkehrsaufkommen wie U- oder S-Bahnen angewiesen zu sein (deshalb die Großkabine).

Der systemgemäße **automatische** Betrieb bietet aus Sicht der Projektträger und der Förderer den „Vorteil“ der Personalkostenreduzierung. Hier sei aus einer Vielzahl von Äußerungen nur eine aus dem Statusseminar 1977 über den Kostenvergleich zum Bus angeführt: „Es ist schon bemerkenswert, daß zum Beispiel die Betriebskosten der H-Bahn nur noch weniger als 30 Prozent für Personalkosten ausweisen, während es der heutige Linienbus auf 70 bis 80 Prozent bringt. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß in der Vergangenheit die Personalkosten im öffentlichen Nahverkehr immer doppelt so schnell gestiegen sind wie die Anlagen- und Energiekosten und daß sich dieser Trend bestimmt fortsetzen wird.“ Es nimmt sich etwas merkwürdig aus, wenn man im 1979er Seminarbericht liest, eines der Ziele der Nahverkehrsprojekte sei die „Sicherung der Arbeitsplätze“. Hier können nicht die Arbeitsplätze im ÖPNV gemeint gewesen sein.

Entwicklungsstand:

Die **H-Bahn Universität Dortmund** ist das erste vollautomatisch betriebene spurgebundene Verkehrssystem in der Bundesrepublik Deutschland. Seit Mai 1984 läuft der öffentliche Betrieb mit Fahrgästen. Trotz uneingeschränkter Zulassung für den ÖPNV handelt es sich um ein fast ausschließlich inneruniversitär genutztes Verkehrssystem. Im ersten Betriebsjahr wurden rund 67 000 Fahrzeugkilometer unfallfrei zurückgelegt. Im Sommersemester 1984 betrug die durchschnittliche Besucherzahl knapp 2900 Personen pro Tag. Im darauffolgenden Wintersemester stieg diese Zahl auf über 4300 Fahrgäste. Seit April 1985 wird Fahrgeld erhoben. Im Rahmen des Forschungsvorhabens „Integration der H-Bahn in das ÖPNV-Netz der Stadt Dortmund“ erfolgt derzeit die Abstimmung der Trassenführung für eine mögliche Erweiterung mit dem Planungsamt der Stadt sowie mit den Dortmunder Stadtwerken.

Im Unterschied zur H-Bahn handelt es sich bei der **M-Bahn** um ein magnetisch getragenes Fahrzeug ohne Motor auf einer gesonderten Schiene, die auf dem Boden oder aufgeständert sein kann. Das relativ leichte Fahrzeug wird durch Dauermagnete getragen.

Die auf der Demonstrationsanlage Berlin zum Einsatz kommenden Fahrzeuge sind für den Zwei-Wagenzug-Betrieb ausgelegt worden. Die Streckenhöchstgeschwindigkeit beträgt 80 km/h, das Gesamtplatzangebot liegt bei 158.

Ab Mai 1987 werden vier M-Bahn-Fahrzeuge auf der Demonstrationsstrecke Berlin im täglichen Fahrgastverkehr eingesetzt. Fahrzeuge und Bahnhöfe werden personalfrei betrieben. Das Vorhaben zielt nicht nur auf eine umfassende Bewährungsprobe dieses neuen Nahverkehrssystems ab, sondern soll, ausgehend vom Referenzcharakter, die Grundlage für weitere Anwendungsfälle im In- und Ausland bilden.

Problem:

Einem breiteren und damit wirtschaftlich wie sozial vertretbaren Einsatz von automatischen Kabinenbahnen stehen die hohen Investitionskosten bei der Installation, die städtebaulichen Schwierigkeiten sowie die generellen Probleme des personalfreien Betriebs für Störanfälligkeit gegenüber. Die Kabinenbahn dürfte auch langfristig nur ein ergänzendes Verkehrsmittel für Sonderfälle wie zum Beispiel in Dortmund bleiben.

3.4 Schienengebundener ÖPNV

Das Interesse an der Automatisierung und der damit erhofften Personaleinsparung hat sich schon frühzeitig von den neuartigen Verkehrsmitteln auf die konventionelle U-Bahn verlagert. Dabei geht es unverhohlen um das Ziel „nebenwertiger Personaleinsparungen“ mittels „möglichst personalarmer Betriebsführung“ und „personallosen Bahnhöfen“.

Allerdings soll die Einsparung von Personal „vor dem Hintergrund der gesamtwirtschaftlichen Lage der Arbeitsmarktsituation, der innerbetrieblichen Durchschleppzeit und nicht zuletzt der Wartungs- und Instandhaltungsaufwendungen für die Automatisierungseinrichtungen relativiert werden.“ Auch soll das Fahrpersonal beim automatisierten Betrieb vermindert, besonders die Rationalisierungseffekte durch „reaktionellen“ Betrieb aufgehoben oder das Fahrpersonal stärkeren Funktionen eingesetzt werden, beispielsweise zur Betreuung der Fahrgäste. Wer's glaubt...

Entwicklungsstand:

Nicht zu Unrecht fragte sich der einführende Referent auf dem BMFT-Seminar 1982: „Was können wir denn überhaupt noch verbessern?“ Er gab sich gleich die passende Antwort: „Mit der Automation wird angestrebt, den Betrieb noch pünktlicher und regelmäßiger zu gestalten, den Ressourcen-Bedarf zu minimieren, den Energiebedarf durch programmierte Fahrweise zu senken und schließlich die Arbeitsbedingungen für das Personal zu verbessern.“ Unter dieser Zielsetzung werden folgende Projekte betrieben:

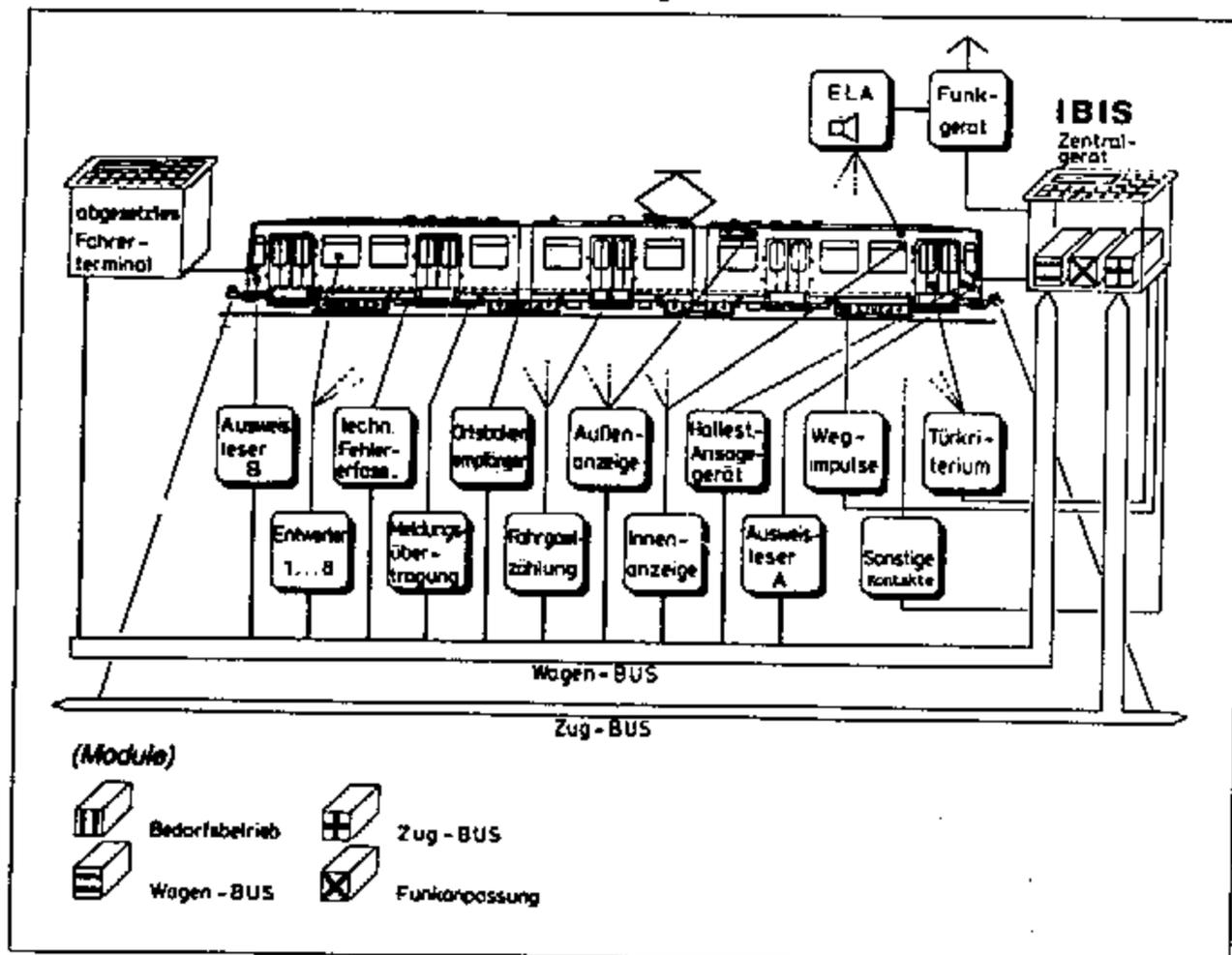
Referenzanlage U-Bahn Hamburg: Auf der Grundlage ihrer langjährigen Entwicklungsarbeit zum Einsatz elektronischer Technologien für die Automatisierung von U-Bahn-Betriebsfunktionen hat die Hamburger Hochbahn AG (HHA) ein „Prozessrechnergesteuertes U-Bahn-Automatisierungssystem Hamburg“ (PUSH) entwickelt. Das System wurde ab 1977 auf der Referenzstrecke Volkssdorf-Großhansdorf/Hoisdüttel installiert und im Zeitraum 1981-1984 praktisch erprobt. Von der technischen Aufsichtsbehörde wurden alle erforderlichen Betriebsgenehmigungen bis hin zum autonomen Fahrbetrieb mit Fahrgästen ohne Mitwirkung des Fahrers erteilt. Wegen der Randlage ist die Referenzstrecke jedoch weder betrieblich noch verkehrlich (zum Teil eingleisig, große Zugfolgezeit, große Haltestellenabstände, geringes Fahrgastaufkommen) typisch für einen U-Bahn-Betrieb.

Referenzanlage U-Bahn Berlin: Im Mai 1985 beantragten die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) die endgültige Betriebsgenehmigung für das automatische Betriebsablaufsteuerungssystem SELTRAC auf der U-Bahnlinie 4 (Nollendorfplatz-Innsbrucker Platz). Seit Projektbeginn im Oktober 1981 war das SELTRAC-System zwar schon im vollen Einsatz und die Züge fahren bereits automatisch, die Sicherheitsverantwortung lag jedoch noch bei der konventionellen Signaltechnik mit magnetischen Fahrsperrern.

Problem:

Die einseitige Ausrichtung auf den Abbau von Personal durch automatisierten Betrieb liegt weder im Interesse der Fahrgäste noch der Beschäftigten. Stattdessen wird es erforderlich, alle Maßnahmen allein auf die weitere Verbesserung der Sicherheit zu konzentrieren und die entwickelten technischen Neuerungen zur Stützung der Tätigkeit des Fahrpersonals einzusetzen. Ebenso müsste die Fahrgastbetreuung und -information durch Menschen statt Automaten erfolgen. Auch hier dürfen technische Einrichtungen nur die menschlichen Tätigkeiten unterstützen und begleiten.

Abb. 5: Integriertes Bord-Informationssystem IBIS



Wieviel ferngesteuerte Daten heute einen Stadtbahnwagen in Betrieb setzen und halten, kann der Fahrgast auf den ersten Blick gar nicht mehr erkennen. Für den Betrieb ergibt sich die Schwierigkeit, daß die Geräte meistens von unterschiedlichen Herstellern kommen und jeweils ein eigenes Steuergerät haben. Um diese Probleme auszuräumen, soll durch den Einsatz eines Integrierten Bord-Informationssystems eine Vereinheitlichung erreicht werden. Vorteile für den Fahrer sind u. a., daß im Fahrerstand nur noch ein Steuergerät unterzubringen ist und die Bedienung einheitlich erfolgen kann.

3.5 Straßengebundener ÖPNV

Die Forschung um den Bus konzentriert sich auf folgende Schwerpunkte:

- Die **Busstandardisierung** „Linienbus“ und „Überland-Linienbus“ ist sachlich und inhaltlich weitgehend erreicht. In der Produktion ist zur Zeit erkennbar, daß aus rationalen Erwägungen der Fahrzeughersteller zwischen beiden Linienfahrzeugen eine hohe Identität besteht; die Fahrzeuge weisen weit über 90 Prozent gleiche Bauteile auf.
- Zur **Antriebsentwicklung** laufen eine Reihe von Versuchen: Hydrobus, Magnetmotor und magnetodynamischer Speicher für Nahverkehrsbusse, Elektro-Bus, Antriebskonzept für den Stadtbus der neunziger Jahre.

- Wie sehr **neuartige** Elemente Einzug in konventionelle Verkehrssysteme gefunden haben, kann am **Dual-Mode-Bus-System** demonstriert werden. Hier greifen zwei Systemkomponenten ineinander. Vom Antrieb her der DUO-Bus mit der Möglichkeit, elektrisch an der Fahrleitung oder unabhängig mit dem Dieselmotor zu fahren (Erprobung seit 1979 in Esslingen bei Stuttgart). Und vom Fahrweg her mit der Kombination von Spurführung und Normalbetrieb im Straßenverkehr, wie es derzeit in Essen und Fürth erprobt wird.

Daraus ergibt sich die Möglichkeit, den Bus in den Außenbezirken der Städte im normalen Straßenverkehr, gesteuert durch den Fahrer und mit Dieselmotor einzusetzen und ihn dann, wenn er in die überfüllten Stadtkerne kommt, auf besonderen Fahrspuren automatisch „quergeführt“ fahren zu lassen. Für den Fahrer entfällt auf diesen Strecken die Lenktätigkeit. Wobei für diese City-Bereiche auch, wie es in Essen getestet werden soll, die Stadtbahntunnel benutzt werden können.

Neben der Betriebserprobung von Spurbussen in Ballungszentren wird zur Zeit auch die Praxiseinführung auf schwach belasteten Schienenstrecken in ballungsnahen Räumen untersucht:

- **Gemeinsamer Spurbus-/Schienenbetrieb** auf gleichem Fahrweg einer Bahntrasse (kombinierte Spurbus-/Gleisführung): z. B.: Ersatz der Stadtbahnlinie 2 der Kölner Verkehrs-Betriebe AG in der Relation Köln-Frechen durch den Spurbus.
- **Paralleler Spurbus-/Schienenbetrieb** mit jeweils eigenem Fahrweg auf einer Bahntrasse: z. B.: Streckenabschnitt Bergisch Gladbach-Bensberg (ca. 4 km), Mitbenutzung der Trasse einer DB-Güterzuganschlußstrecke für 2 Gewerbegebiete durch den Spurbus.
- **Ausschließlicher Spurbusbetrieb** auf einer Bahntrasse z. B.: Streckenabschnitt Wiesbaden-Taunusstein (Aartalbahn) (ca. 10 km), aufgelassen durch die Deutsche Bundesbahn seit September 1983.
- **Vierter Forschungsschwerpunkt** ist der **bedarfsgesteuerte Straßennahverkehr**. Hierbei handelt es sich um rechnergesteuerte Bussysteme, in denen der Fahrgast sich seinen Bus rufen kann („Rufbus-System“, Telebus für Behinderte in Berlin, Verknüpfung von Taxen und Mietwagen mit dem liniengebundenen ÖPNV, Buurtbus-System).

Problem:

Im Interesse eines kundenfreundlichen ÖPNV sind die technischen und auch organisatorischen Weiterentwicklungen zu Busverkehrssystemen sicherlich zu begrüßen. Für die in den ÖPNV-Unternehmen beschäftigten Arbeitnehmer ergeben sich aber erhebliche Rationalisierungseffekte. So treten neue Tätigkeitselemente auf, wie zum Beispiel fahrerloser Betrieb auf Teilstrecken und Befolgen von Rechnerbefehlen bei Leitsystemen. Durch die rechnergesteuerten Leitsysteme erhöht sich gegenüber dem normalen Fahrplanbetrieb die Arbeitsintensität noch weiter. Deshalb sind die neuen Systeme sehr genau auf die Auswirkungen auf die Beschäftigten zu überprüfen. Das gilt besonders, wenn mehrere Systemelemente kombiniert werden, der Fahrer beispielsweise vom Rufbus über den üblichen Linienbus bis hin zum automatisch quergeführten Bus im Mischeinsatz und unter einem rechnergesteuerten Leitsystem tätig sein soll. Auch ist zu verhindern, daß spurgeführte Busstrecken ohne Fahrer durchfahren werden.

4. Einschätzung der Nahverkehrsforschung aus Sicht der Gewerkschaft ÖTV

Von der Zielsetzung des BMFT-Programms Nahverkehrsforschung her ist **positiv** zu bewerten, daß endlich Anstöße für Forschungen im ÖPNV erfolgt sind. Notwendig war es auch, Impulse und Geld von seiten des Staates zu geben. Von sich aus hätte die Privatindustrie die Entwicklung nicht oder nicht im erforderlichen Umfang betrieben, weil keine zahlungsfähigen Nachfrager vorhanden gewesen wären (defizitäre ÖPNV-Unternehmen).

Von Anfang an **fragwürdig** war der Ansatz des Programms, **neuartige** Verkehrsmittel wie zum Beispiel Kabinenbahnen bevorzugt zu fördern. Dieses Programmziel entsprach zwar der Gesamtzielsetzung der Forschungspolitik nach technischen Innovationen, doch es wurde dabei verkannt, daß eine Weiterentwicklung der konventionellen Verkehrsmittel Bahn und Bus viel größere Möglichkeiten zur Verbesserung des ÖPNV-Angebots geboten hätte. Hier hat dann auch der Einsatz **neuartiger Elemente** seinen Sinn.

Den **neuartigen** Verkehrsmitteln wurde auch aus einem weiteren Grund **Priorität** eingeräumt: Hinter den Floskeln von der „Verringerung der Gesamtkosten“ und der „Verbesserung der Wirtschaftlichkeit“ verborg sich das Ziel einer Reduzierung des Personals. Es war das **Negative** an der Nahverkehrsforschung des BMFT, daß diese Zielsetzung vorherrschte. Forschungspolitik im ÖPNV hat mehr mit **Rationalisierung** zu tun als mit **humaneren Arbeitsbedingungen** für Beschäftigte. Das bedeutet: **Viele Arbeitsplätze werden vernichtet, die Arbeitsbedingungen verändert, die Belastungen noch intensiver.** Auch aus Sicht der Fahrgäste

gibt es Kritik an der Forschungspolitik. Statt das Angebot bequemer, schneller und dichter zu gestalten, ist der ÖPNV mit komplizierten Fahrausweisautomaten und seelenlosen Informationssystemen übertechnisiert worden.

Forschung und Technik sollten vorrangig unter dem Gesichtspunkt gefördert werden, neue Fahrgäste durch Ausweitung und Qualitätsverbesserung des Angebots zu gewinnen. Automatisch betriebene, fahrerlose U-Bahnen oder Fahrscheinautomaten statt Verkaufs- und Auskunftspersonen stellen für den Fahrgast keine Attraktivitätssteigerung dar. Sie schaffen eher Unsicherheit und Unmut. Es müßte vielmehr schöpferisches Denken darauf verwandt werden, mit welchen – auch kleinen technischen Mitteln – die Attraktivität für den Fahrgast erhöht werden kann.

Daß es bis heute z. B. nicht gelungen ist, die vermeintlich kleinen Probleme wie bequemer Einstieg, funktionierende Belüftung/Heizung sowie ausreichende Lärm- und Erschütterungsdämmung zu lösen und auf breiter Front umzusetzen, spricht nicht für die bisher betriebene Nahverkehrsforschung. Dies gilt auch für all jene Maßnahmen, die erst heute unter der Überschrift „Beschleunigungsprogramm“ laufen – hier allerdings wiederum nach dem falschen Motto „Senkung der Personalkosten“ und nicht als Mittel der Taktverdichtung.

Da alle Vorhaben aus dem Nahverkehrsforschungsprogramm bei ihrer Anwendung Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen und auch auf die Zahl der Arbeitsplätze haben werden, ist es aus Sicht der ÖTV zwingend erforderlich, jedes einzelne Projekt auf seine Sozialverträglichkeit zu überprüfen. Im Rahmen des Programms „Forschung zur Humanisierung des Arbeitslebens“ wurde erstmals 1986 die Untersuchung „Menschengerechte Gestaltung neuer Techniken im ÖPNV“ ausgeschrieben. Der Projektauftrag ist inzwischen erteilt.

Zum Thema:

Vorteile und Probleme von Verkehrsverbänden¹⁾

1. Zur Aufgabenstellung der Verbände

Der Verkehrsverbund ist eine Kooperationsform: Einzelne Nahverkehrsunternehmen einer Region oder eines Verkehrsraumes schließen sich zusammen und bieten ihre Verkehrsleistungen gemeinsam an. Es wird eine Verbundgesellschaft – zum Beispiel in der Rechtsform einer GmbH – gebildet. Die einzelnen Nahverkehrsunternehmen übertragen der Verbundgesellschaft einen bedeutenden Teil ihrer ursprünglichen Aufgaben. Die Verbundgesellschaft arbeitet mit eigenem Personal und eigenen Sachmitteln.

Die Verkehrsunternehmen schränken freiwillig ihre wirtschaftliche Selbständigkeit ein, indem sie der Verbundgesellschaft wichtige unternehmerische Aufgaben übertragen. Dabei geht es vor allem um die Netz- und Linienplanung, die Bestimmung des Grundfahrplanes, die Tarifbildung, die Einnahmenverteilung und die Werbung.

Der Verkehrsverbund übernimmt also die marktbezogenen Aufgaben der Verkehrsbedienung. Dagegen verbleiben bei den am Verbund beteiligten Unternehmen all jene Tätigkeiten, die direkt mit der Verkehrsleistung im Zusammenhang stehen. Das hierfür erforderliche Personal bleibt ebenfalls bei den jeweiligen Verkehrsunternehmen beschäftigt. Diese behalten ihre rechtliche und – wenn auch mit Einschränkungen – wirtschaftliche Selbständigkeit.

Aus Sicht des Bundes ist der Verbund die typische Kooperationsform für Ballungsräume. Als Voraussetzung für einen Verbund werden unter anderem genannt: Siedlungsraum von mindestens 500 Quadratkilometer, eine Einwohnerzahl von über 1,5 Millionen, gemischtes Verkehrsangebot mit DB-Schienebahnen als Rückgrat.

Und so sind die Aufgaben verteilt:

Aufgaben des Verkehrsverbundes	Aufgaben des einzelnen Verkehrsunternehmens
<ul style="list-style-type: none"> ● Erforschung der Entwicklungstendenzen und Strukturwandlungen im Nahverkehrswesen, im Städtebau und in der Wirtschaft. ● Planung des Verkehrsnetzes; der Verkehrslinien einschließlich ihrer Haltestellen sowie der Übergänge zu anderen Verkehrsmitteln. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Bereitstellung der Betriebsanlagen und der Verkehrsmittel. ● Investitionstätigkeit für das Unternehmen im Rahmen der abgestimmten Gesamtplanung. ● Weiterentwicklung ihrer technischen und betrieblichen Einrichtungen.

¹⁾ Zu Forderung 10: „Befürwortung von Verbänden nur bei Angebotsverbesserung und Mitbestimmung“ (siehe S. 22 f.).

Aufgaben des Verkehrsverbundes	Aufgaben des einzelnen Verkehrsunternehmens
<ul style="list-style-type: none"> ● Stärkung der Schnellbahnsysteme. ● Frühzeitige Anbindung von Straßenverkehrslinien an die Schienenverkehrslinien. ● Abbau von Parallelverkehren. ● Vorgabe des betrieblichen Leistungsangebots durch Entwicklung der Fahrplanprogramme und des Verbundfahrplans, Bestimmung der Leistungen und Kapazitäten wie Einsatzdauer, Fahrtenhäufigkeit, Platzangebot, Anschlüsse. ● Weiterentwicklung des Gemeinschaftstarifes, tarifliche Sonderangebote, Verbesserung des Absatz- und Verkaufssystems. ● Aufteilung der Einnahmen auf die Verbundgesellschafter. ● Marketing, Presse und Öffentlichkeitsarbeit. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Erstellung der Betriebsleistung. ● Überwachung des Betriebsablaufs. ● Einzelgestaltung der Fahrpläne. ● Aufstellung des Dienstplanes. ● Personalplanung und Personaleinsatz. ● Erhebung des Fahrgeldes. ● Gelegenheitsverkehr.

2. Die Gebietskörperschaften übernehmen verkehrspolitische Verantwortung

Ein Fortschritt war es, daß sich die politischen Träger der Verbände – Bund, Länder, Gemeinden – ausdrücklich zu der verkehrspolitischen Bedeutung des ÖPNV bekannt und eine finanzielle Verantwortung und Beteiligung anerkannt haben. So wurde jeder Verbund mit spektakulären Qualitätsverbesserungen wie neuen U- oder S-Bahn-Strecken eröffnet. Heute besteht die Gefahr, daß die damit geweckten Erwartungen nicht erfüllt werden.

Die Verbundgesellschaft soll auch Einfluß auf den Städtebau und die Siedlungsentwicklung nehmen. Hiermit sind Voraussetzungen für eine Koordination der Verkehrspolitik mit der Stadtentwicklungs- und Siedlungspolitik geschaffen worden. In der Praxis ist bisher wenig getan worden. So wirken sich einzelne Maßnahmen oft nachteilig auf die Stadt- und Siedlungsentwicklung aus. Dieses Thema wird im wesentlichen im Kapitel „Der ÖPNV im Verhältnis zur Stadt- und Siedlungsstruktur“ behandelt (S. 56/57).

Strukturdaten der Verkehrsverbände

Bezeichnung des Verkehrsverbundes	Abkürzung	Gründung	Strukturdaten (1985)				
			Fläche in km ²	Einw. in 1000	Beförd. Pers. in Mio.	Platzkm. in Mio.	P+R-Stellplätze
a) Vorhandene Verkehrsverbände							
1 Hamburger Verkehrsverbund	HVV	1965	3000	2400	422	25778	7300
2 Münchener Verkehrs- und Tarifverbund	MVV	1972	5300	2305	486	17900	10200
3 Frankfurter Verkehrs- und Tarifverbund	FBV	1974	2200	2418	206	-	-
4 Stuttgarter Verkehrs- und Tarifverbund	VVS	1977	3000	2109	190	9716	5600
5 Verkehrsverbund Rhein-Ruhr	VRR	1980	5000	7086	771	33317	6900
6 Großraumverkehr Hannover	GVH	1970	2300	1111	160	6386	-

b) In Vorbereitung befindliche Verkehrsverbände

1 Verkehrsverbund Rhein-Sieg	VRS	voraussichtl. 1987	5251	2840	-	-	-
2 Nürnberger Verkehrs- und Tarifverbund	VGN	voraussichtl. 1987	2330	1300	-	-	-
3 Verkehrsverbund Rhein-Neckar	VRN	voraussichtl. 1987	3318	1800	-	-	-

Quelle: Der Bundesminister für Verkehr, Verkehr in Zahlen 1986.

3. Zentrale Planung führt zu neuen Problemen

Die Verlagerung der Aufgaben auf großräumige, überörtliche und sogar überregionale Verkehrssysteme (zum Beispiel Verkehrsverbund Rhein-Ruhr) brachte nicht nur Vorteile, sondern schuf neue Probleme für die **Beschäftigten**. Es stellte sich bald heraus, daß Entscheidungen des Verbundes betrieblich abgesicherte Rechte beeinträchtigen können.

Die Kompetenzverlagerung auf den Verbund hat sowohl Einfluß auf die Zahl der Arbeitsplätze in den einzelnen Verkehrsunternehmen als auch auf die Arbeitsbedingungen. Sämtliche der aufgelisteten Kompetenzen des Verbundes haben direkten oder mindestens indirekten Einfluß auf die Arbeitsbedingungen.

Besonders deutlich wird dies bei den **Fahr- und Dienstplänen**. Da die Fahrpläne im Grundriß im Verbund vorgegeben werden, teilweise sogar im Detail, bleibt dem einzelnen Verkehrsunternehmen kaum noch ein eigener Spielraum. Aber auch andere, grundlegende Entscheidungen betreffen die Arbeitnehmer direkt. Das gilt für die Planung des Verkehrsnetzes ebenso wie für die Bestimmung der Leistungen und Kapazitäten jedes Einzelunternehmens.

Die konzeptionelle Gestaltung des Verbundnetzes kann sich auf die Zahl der Arbeitsplätze auswirken, wenn beispielsweise Verkehre abgebaut, Strecken stillgelegt und Schienenersatzverkehre geschaffen werden. Ein anderes Problem ist zunehmend aktuell geworden: Die Konkurrenz der Bundesbahn mit ihren S-Bahn-Strecken gegenüber den kommunalen Verkehrsbetrieben. Diese

Mitbestimmung der Arbeitnehmer in Verkehrsverbänden

Verbund	Mitbestimmung	Zusammensetzung des Aufsichtsrates
Hamburger Verkehrsverbund (HVV)	nein	-
Münchener Verkehrs- und Tarifverbund (MVV)	nein	-
Frankfurter Verkehrs- und Tarifverbund (FBV)	nein	-
Stuttgarter Verkehrs- und Tarifverbund (VVS)	ja	Arbeitnehmer: 6 DB/SSB: 6 Stadt/Land/Bund: 6
Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR)	ja	Arbeitnehmer: 8 Gesellschafter: 8 Zweckverband: 3 Land: 1 Bund: 1

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Konkurrenz kann sich auf die Zahl der Arbeitsplätze bei den kommunalen Verbundpartnern auswirken.

Zu lösen wären diese Probleme nur mit der **paritätischen Mitbestimmung** bei den Verbundgesellschaften. Wenn die Entscheidungen immer mehr zentralisiert werden, müssen die Beschäftigten auch in den Zentralen mitbestimmen können. Zu fragen bleibt ohnehin, ob es sinnvoll ist, betriebliche und lokale Aufgaben derart zu zentralisieren, wie es zum Beispiel bei einem Großgebilde wie dem Verkehrsverbund Rhein-Ruhr der Fall ist.

Bei allen Vorteilen für den **Fahrgast** im regionalen und überregionalen Verkehr verliert er einen Teil der Beeinflussbarkeit des lokalen Angebots. Bei Beschwerden vor Ort über Fahrpreisstruktur und -höhe wird er zum Beispiel auf den gemeinsamen Verbund verwiesen. Kommunalpolitikern, den einzelnen Unternehmen und betrieblichen Vertretern der Beschäftigten wird es immer schwerer gemacht, ihre Interessen gegenüber dem Verbundgebilde und seinen Institutionen zur Geltung bringen. Hier bedarf es neuer Überlegungen zur Lösung der Probleme, wenn Bürgernähe und Arbeitnehmerbeteiligung nicht ad absurdum geführt werden sollen.

Zum Thema:

Privatisierung im öffentlichen Personennahverkehr¹⁾

1. Zur Begriffserklärung

Zunächst soll geklärt werden, in welchem Sinne die in diesem Teil benutzten Begriffe gebraucht werden. **Öffentlicher Personennahverkehr** ist – vereinfacht gesagt – der Linienverkehr mit Bussen, Straßenbahnen, U- und S-Bahnen sowie Stadtbahnen im lokalen und zunehmend auch im regionalen Bereich. Zum öffentlichen Personennahverkehr zählen neben dem „allgemeinen“ Linienverkehr (geregelt in § 42 PBefG) auch die Sonderformen des Linienverkehrs (§ 43 PBefG) wie der Berufs- und Schülerverkehr, sowie der freigestellte Schülerverkehr (im Unterschied zum Schülerverkehr nach § 43 PBefG).

Zu unterscheiden vom öffentlichen Personennahverkehr ist der **Gelegenheitsverkehr**. Dazu gehören der Taxenverkehr, der Ausflugs- und Ferienverkehr sowie der Mietwagenverkehr (vgl. § 46 PBefG). Der Definition nach ist dies nichtöffentlicher Verkehr. Sein Hauptmerkmal ist, daß er nicht linienmäßig betrieben wird.

Öffentlicher Personennahverkehr ist eine **öffentliche Aufgabe**. So werden im Personenbeförderungsgesetz eine Reihe von Verpflichtungen für den Linienbetrieb festgelegt, die eine ausreichende Verkehrsbedienung für die Bevölkerung garantieren sollen.²⁾ Der öffentliche Personennahverkehr wird von öffentlichen und privaten Verkehrsunternehmen betrieben.

Als **öffentliche Nahverkehrsunternehmen** werden in dieser Untersuchung die im öffentlichen Personennahverkehr tätigen Unternehmen bezeichnet, die ganz oder überwiegend (gemeinwirtschaftliche Unternehmen) im Eigentum der öffentlichen Hand sind. Dabei interessiert nicht, ob sie eine private Rechtsform (zum Beispiel Aktiengesellschaft oder GmbH) haben oder als Eigenbetrieb geführt werden.

Unter **privaten Nahverkehrsunternehmen** verstehen wir dagegen Unternehmen in privater Hand, die im öffentlichen Personennahverkehr tätig sind. Für sie ist Mischverkehr aus Gelegenheitsverkehr sowie Linien- und Sonderlinienverkehr typisch, wobei der wirtschaftliche Schwerpunkt oft im Gelegenheitsverkehr und Sonderlinienverkehr liegt. Im Linienverkehr sind sie häufig nur im Anmietgeschäft tätig.

¹⁾ Zu Forderung 11: „Gegen jede Privatisierung im ÖPNV“ (siehe S. 24).

²⁾ Vgl. hierzu die Ausführungen zum Thema „Das Personenbeförderungsgesetz“ (S. 67ff).

Öffentliche und private Nahverkehrsunternehmen unterscheiden sich im **Unternehmensziel** und damit in den unternehmerischen Verhaltensweisen voneinander. Für öffentliche Nahverkehrsunternehmen steht das betriebliche Leistungsziel ganz im Vordergrund: eine auf die Bedürfnisse der Bevölkerung abgestimmte Verkehrsbedienung (gemeinwirtschaftliche Aufgabenstellung). Sie soll so wirtschaftlich wie möglich erbracht werden. Unter Wirtschaftlichkeit versteht man den Ergiebigkeits- und Sparsamkeitsgrad bei der Erstellung einer Leistung. Wirtschaftlichkeit ist ein Ziel, das jedes Unternehmen, unabhängig von seinem Zweck, seiner Rechtsform und unabhängig vom Wirtschaftssystem, verfolgen muß. Dagegen sind die privaten Unternehmen dem Rentabilitätsziel verpflichtet, das heißt, sie wollen Gewinne erwirtschaften. Selbstverständlich mit einem möglichst guten Verkehrsangebot. Aber dies orientiert sich nicht vorrangig an einer umfassenden Bedienung der Verkehrsbedürfnisse, sondern an den gewinnträchtigen Verkehren.

Öffentliche wie auch private Nahverkehrsunternehmen sind durch das Personenbeförderungsgesetz in ihrer Wirkungsweise eingeschränkt. Die öffentlichen Unternehmen werden immer noch gezwungen, sich trotz der öffentlichen Aufgaben am Eigenwirtschaftlichkeitsprinzip zu orientieren. Eigenwirtschaftlichkeit fordert Kostendeckung einschließlich eines angemessenen Gewinns, ist also eher mit der Rentabilität als mit der Gemeinwirtschaftlichkeit verwandt. Auf der anderen Seite wird bei den Privaten das Gewinnziel durch die Bindung an das „öffentliche Interesse“ und „Gemeinwohl“ begrenzt. Im Unterschied zu anderen Wirtschaftszweigen muß der öffentliche Personennahverkehr unter relativ enggefaßten rechtlichen Regelungen betrieben werden. Dies entspricht seinem Charakter als einer öffentlichen Aufgabe.

Als **Privatisierung** bezeichnen wir die Übertragung von Tätigkeiten öffentlicher Nahverkehrsunternehmen an private Verkehrsunternehmen. Dabei kann es sich sowohl um den gesamten Tätigkeitsbereich des öffentlichen Nahverkehrsunternehmens als auch um Teilbereiche handeln. Demgegenüber verstehen wir die Umwandlung der Rechtsform eines öffentlichen Nahverkehrsunternehmens zum Beispiel vom kommunalen Eigenbetrieb in eine Aktiengesellschaft nicht als Privatisierung.¹⁾

Entscheidendes Merkmal der Privatisierung ist, daß die öffentliche Aufgabe Nahverkehr nach privatwirtschaftlichen (Gewinn-) Methoden betrieben würde. Was dies für den öffentlichen Nahverkehr und damit für Fahrgäste und Bevölkerung bedeuten würde, soll im folgenden dargestellt werden. Vorab wollen wir die möglichen Formen von Privatisierung nennen.

1) In diesem Falle müßte zunächst geklärt werden, ob auch das Unternehmensziel und unternehmerische Verhaltensweisen geändert werden sollen.

2. Formen von Privatisierung im ÖPNV¹⁾

Abgabe eines geschlossenen Liniennetzes (Vollprivatisierung)

Das Liniennetz einer Stadt oder Region geht an ein Privatunternehmen über.

Abgabe von einzelnen Linienkonzessionen

Das öffentliche Verkehrsunternehmen tritt einzelne Linienkonzessionen an private Verkehrsunternehmen ab. Falls mehrere miteinander verbundene Linien an Private übergehen, könnte von der Abgabe eines Teilnetzes gesprochen werden.

Ausgliederung von Betriebsteilen oder Betriebsaufgaben

Das öffentliche Nahverkehrsunternehmen löst zum Beispiel seine Werkstatt auf und vergibt diese Tätigkeit an private Werkstätten. Denkbar wäre auch, einzelne Wartungs- oder Reparaturaufgaben in private Hände zu geben.

Anmietverkehre

Private Verkehrsunternehmen werden zur Bedienung einzelner Linien angemietet. Das öffentliche Nahverkehrsunternehmen bleibt Inhaber der Linienkonzession und kann das Anmietverhältnis je nach Vertragsbedingungen wieder lösen.

Diese vier möglichen Fälle von Privatisierung sind von unterschiedlichem Gewicht. Der weitestgehende ist die Vergabe eines ganzen Netzes an private Verkehrsunternehmen. Das ist vollständige Privatisierung. Die anderen drei Möglichkeiten sind Teilprivatisierung.

3. Privatisierung am Beispiel einer Vollprivatisierung

In einer Studie hat die Gewerkschaft ÖTV die Auswirkungen einer möglichen Privatisierung eines Liniennetzes an drei Fallbeispielen untersucht.²⁾

1) Die Privatisierung innerbetrieblicher Teilaufgaben, wie z. B. der Reinigungsdienst, wird aus der Betrachtung ausgeklammert. Wir konzentrieren uns auf die direkt zur Verkehrsleistung zählenden Aufgaben.

2) Vgl. Gewerkschaft ÖTV, Zur Privatisierungspolitik im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) – 3 Fallstudien: Oldenburg, Erlangen, Delmenhorst, Heft 12 in der Reihe: Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen. Stuttgart 1982.

Da – erfreulicherweise – in den letzten Jahren kein nennenswert großes, geschlossenes Verkehrsnetz privatisiert worden ist, bezogen sich die Fälle auf:

1. Den Versuch einer Privatisierung (Erlangen),
 2. ein privates Verkehrsunternehmen mit einem örtlichen Verkehrsnetz (Oldenburg),
 3. den Verkauf eines Privatunternehmens an ein öffentliches (Delmenhorst).
- Die Analyse der drei Fälle läßt allgemeine, abschließende Schlußfolgerungen für eine Vollprivatisierung zu.

Aus den Erkenntnissen der drei Fallstudien lassen sich folgende **Schlußfolgerungen** ableiten:

- Bei privatwirtschaftlicher Unternehmensweise würden sowohl das Leistungsangebot als auch der Sozialstandard der Beschäftigten erheblich reduziert. Denn es hat sich eindeutig ergeben: Private Nahverkehrsunternehmen arbeiten bei vergleichbaren Sozial- und Einkommensbedingungen sowie vergleichbarer Verkehrsleistung nicht wirtschaftlicher als öffentliche.
- Die von privaten Nahverkehrsunternehmen angeführten Wettbewerbsvorteile beruhen in Wirklichkeit auf Wettbewerbsverzerrungen, wie zum Beispiel
 - a) niedrigeren Löhnen,
 - b) einem geringeren Sozialniveau,
 - c) schlechteren Arbeitsbedingungen,
 - d) dem Einsatz von Aushilfsfahrern sowie
 - e) einem weniger attraktiven Verkehrsangebot für die Fahrgäste.
- Die klassischen Mittel privatwirtschaftlicher Unternehmen sind im ÖPNV nicht mehr anwendbar: Fahrpreiserhöhungen oder Leistungsreduzierungen in einem Ausmaß, daß Eigenwirtschaftlichkeit erreicht wird, sind verkehrspolitisch widersinnig. Sie würden nur die Abwanderung vom ÖPNV fördern.
- Wenn die öffentliche Hand privaten Verkehrsunternehmen diese verkehrspolitischen Risiken durch Ausgleichszahlungen abnimmt, kommen Privatunternehmen teurer als kommunale. Der Unternehmergewinn wird dann, wie das Beispiel Oldenburg zeigt¹⁾ – ebenfalls aus Steuergeldern bezahlt.
- Die sich speziell aus dem Mischeinsatz von Fahrern und Fahrzeugen im Gelegenheits- und Linienverkehr ergebenden Kostenvorteile beruhen meistens auf Verstößen gegen die Arbeitszeitschriften. Zudem haben sich die im Linienverkehr oft eingesetzten Reisebusse als für den Nahverkehr unzuweckmäßig erwiesen.

Die Ergebnisse zeigen, daß ein verkehrs- wie auch sozialpolitisch leistungsfähiger ÖPNV nicht nach privatwirtschaftlicher Unternehmensweise zu leisten ist. Eine Privatisierung öffentlicher Nahverkehrsunternehmen und damit ganzer Liniennetze muß deshalb verhindert werden. Diese Aussage gilt auch für Teilnetze.

In Städten und Gemeinden, in denen heute ein **privates Verkehrsunternehmen** ein ÖPNV-Liniennetz betreibt, muß die öffentliche Hand die finanziellen Voraussetzungen für gleichwertige verkehrs- und sozialpolitische Bedingungen garantieren:

¹⁾ „Zur Privatisierung...“ Heft 12, a.a.O., S. 47/48.

- Anpassung der Einkommens- und Sozialbedingungen an die der öffentlichen Nahverkehrsunternehmen.
- Verkehrspolitische Mitsprache- und Kontrollrechte der Stadt über das Leistungsangebot im Sinne einer attraktiven Verkehrsbedienung.
- Beschränkung einer finanziellen Abgeltung an die Eigentümer auf Basis einer Verzinsung des von ihnen eingesetzten Kapitals (Verzinsung der Kapitaleinlage statt des Anlagevermögens oder anderer – oft fiktiver – Werte).

Mit diesen Maßnahmen kann ein Interessenausgleich zwischen einer Stadt und einem alteingesessenen Privatunternehmen geschaffen werden. Die Stadt sollte aber mittel- bis langfristig versuchen, den öffentlichen Personennahverkehr in eigene Regie zu übernehmen. Dies würde auch eine Integration des ÖPNV in eine stadt- und siedlungspolitische Gesamtplanung erleichtern.

4. Privatisierung durch Abgabe einzelner Linienkonzessionen

Die Abgabe einzelner Linienkonzessionen unterscheidet sich nicht grundsätzlich von der Vollprivatisierung. Die meisten der genannten Argumente treffen deshalb auch hier zu. Das öffentliche Unternehmen würde mit der Abgabe von Konzessionen seine verkehrspolitische Gestaltungsaufgabe aus der Hand geben.

In **ländlichen Gebieten** verfügen häufig Privatunternehmen über Konzessionen. Sie sind in ähnlichem Sinne, wie es im Abschnitt 3 für geschlossene Verkehrsnetze vorgeschlagen worden ist, zu behandeln. Die Gebietskörperschaften (Gemeinden, Landkreise) sollten wie beim Modell Hohenlohe-Kreis Verkehrskooperationen bilden und die bereits tätigen Privatunternehmen einbeziehen.¹⁾

5. Privatisierung durch Ausgliederung von Betriebsteilen und einzelnen Betriebsaufgaben

Bei einer Ausgliederung von Betriebsteilen wie zum Beispiel der Werkstatt oder einzelnen Aufgabenbereichen, wie etwa bestimmten Wartungsaufgaben, werden Arbeitsplätze aufgegeben, die unter die günstigeren Tarifbedingungen der Kommunen fallen. Außerdem besteht die Gefahr, daß die Preisforderungen bei Fremdleistung später erhöht werden und dann stärker steigen als die Kostenbelastung bei Eigenleistung. Soweit Tochtergesellschaften privater Rechtsformen (AG, GmbH) zur Übernahme von Einzelbereichen und -aufgaben gegründet werden, muß das Sozial- und Einkommensniveau der dort Beschäftigten auf gleicher Ebene wie bei der Muttergesellschaft gehalten werden.

¹⁾ Vgl. die Ausführungen zum Thema „Neue Organisationsmodelle...“ (S. 41ff.).