

Gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung

Auf dem DGB-Kongreß 1969 in München wurde von den Delegierten eine Entschlie-
ßung zur Verkehrspolitik verabschiedet, die unter anderem auch das Problem des öffent-
lichen Nahverkehrs behandelte. Im Text der Entschlie-ßung heißt es dazu:

„Vordringlich ist die Lösung des Personennahverkehrsproblems zur Entlastung der Ballungs-
und der Erschließung der Randgebiete. Ein auf den Betrieb bezogenes Rentabilitätsdenken führt
hier nicht zum Ziel. Betriebsdefizite müssen in Kauf genommen werden, soweit sie gesellschafts-
politisch und gesamtwirtschaftlich erforderlich sind. An der Lösung dieser Probleme müssen
Bund, Länder und Gemeinden gemeinsam wirken.“

Ebenso war die vom stellvertretenden Vorsitzenden der Gewerkschaft ÖTV, *Hein-
rich Jacobi*, vorgetragene Begründung zu der Entschlie-ßung an gesamtwirtschaftlichen
und gesellschaftlichen Kriterien orientiert.

Der theoretische Hintergrund des öffentlichen Nahverkehrsproblems kann im we-
sentlichen auf die Frage reduziert werden, ob die Anwendung des *Eigenwirtschaftlich-
keitsprinzips* — so wie es im Personenbeförderungsgesetz § 39 Abs. 2 postuliert wird —
sinnvoll ist oder ob nicht an die Stelle kostendeckender Fahrpreise eine *gemeinwirt-
schaftliche* Verkehrsbedienung erfolgen soll. Die folgenden Ausführungen stellen ein Plä-
doyer für die Anwendung gemeinwirtschaftlicher Regeln dar.

I

Die Diskussion um die Probleme des öffentlichen Nahverkehrs wurde durch die De-
monstrationen in Hannover und Heidelberg Gegenstand des allgemeinen öffentlichen
Interesses. Was bisher in einem kleinen Expertenkreis erörtert wurde, bekam eine grö-
ßere Publizität. Fast als Sensation wurde die Forderung einer kostenlosen Beförderung
im öffentlichen Nahverkehr empfunden.

Die Motive, die zum sogenannten Null-Tarif bei den verschiedenen Nahverkehrs-
mitteln führen, sind unterschiedlich. Auf der einen Seite ist die Gruppe der Ideologen, die
eine Gratisfahrt in den Ballungszentren der Städte fordert. Auf der anderen Seite steht
die Gruppe der Verkehrspolitiker und Verkehrswissenschaftler, die vor allem aus volks-
wirtschaftlichen Überlegungen für eine preisgünstige Beförderung bei den öffentlichen
Verkehrsmitteln eintreten. Dieser gemeinwirtschaftlichen Auffassung stehen die Verfech-
ter des Eigenwirtschaftlichkeitsprinzips gegenüber, die in starkem Maße vom Gedanken
des betrieblichen Wettbewerbs beherrscht sind. Das im Hintergrund stehende Konkur-
renzmodell, das zur optimalen Faktorverteilung beitragen soll, wird kritiklos auf den
Bereich der Verkehrswirtschaft übertragen. Man glaubt, durch die Übertragung des Wett-
bewerbsgedankens auf den Verkehrssektor, dem Allokationspostulat am ehesten Rech-
nung zu tragen. Jedoch genau das Gegenteil ist der Fall. Man muß sich nämlich darüber
im klaren sein, daß das Wettbewerbsmodell nur dann den gewünschten Effekt herbei-
führt, wenn betriebswirtschaftliche und volkswirtschaftliche Kosten und Nutzen überein-
stimmen. Aber genau diese Übereinstimmung liegt im Verkehrssektor nicht vor. So kann
sich als Ergebnis das zunächst verblüffende Resultat ergeben, daß beispielsweise die ko-
stlose Beförderung völlig wettbewerbskonform ist, währenddessen das Verlangen ko-
stendeckender Fahrpreise, das sich zunächst als konkurrenzadäquat ausnimmt, den wett-
bewerbswirtschaftlichen Intentionen diametral entgegensteht.

Die „unsichtbare Hand“, die nach *Adam Smith* den Markt zum Wohl der Konsumenten
reguliert, beachtet nicht die *externen Effekte* in Form von Zeitverlusten, Benzin-
und Materialverschleiß, Unfalltoten und Unfallverletzten und von Straßenbauausgaben.

Eine Wettbewerbspolitik kann aber nur dann rational sein, wenn die externen Verluste den Verursachern angelastet und die externen Nutzen entsprechend bei den einzelnen Verkehrsmitteln gutgeschrieben werden. Bei Berücksichtigung dieser ökonomischen Phänomene erreicht man eine optimale Allokation der Ressourcen. Dieser Sachverhalt ist auch ein entscheidender Einwand gegenüber dem Argument, daß durch eine gesamtwirtschaftliche öffentliche Nahverkehrsbedienung — sie muß nicht, sie kann aber zur kostenlosen Beförderung führen — über die reduzierten Absatzchancen der Automobilindustrie das volkswirtschaftliche Wachstum gefährdet wird. Abgesehen davon, daß eine rationale Nahverkehrspolitik auch dem Individualverkehr nützt, indem bei einer entsprechenden Preiselastizität der Nachfrage nach öffentlichen Nahverkehrsleistungen die auf der Straße *verbleibenden* Autofahrer eine geringere Verkehrsschicht vorfinden, ist diese Kausalkette völlig falsch aufgebaut.

Konjunkturpolitisch wird eine rezessive Wirtschaftsentwicklung vermutet, weil die Automobilindustrie zusammen mit den vielen Zulieferbetrieben eine zentrale Rolle in der Volkswirtschaft spielt. Eine ungünstige branchenmäßige Entwicklung der Automobilindustrie wird somit immer mit einem gesamtwirtschaftlichen Depressionszustand gleichgesetzt. Diese Unterstellung ist allerdings aus mehreren Gründen nicht haltbar. Einmal ist nicht zu vermuten, daß durch eine verbilligte Preisgestaltung im öffentlichen Nahverkehr die *gesamtwirtschaftliche* marginale Konsumquote abnimmt. Sie müßte aber abnehmen, wenn die Befürchtungen der Pessimisten eintreffen würden. Es ist zwar zuzugeben, daß durch eine anders gestaltete Nahverkehrspolitik die Nachfragestrukturen sich durchaus ändern können und demnach andere Güter als bisher nachgefragt werden. Aber das ist im wesentlichen eine Frage der Strukturpolitik, der man von vornherein keine Inaktivität zuschreiben kann, um damit das manchen Interessenvertretern unbequeme Thema der gesamtwirtschaftlichen Verkehrsbedienung vom Leib zu schaffen. Nehmen wir trotzdem den — unwahrscheinlichen — Fall einer verringerten Konsumquote an, so braucht deshalb noch lange nicht mit naturgesetzlicher Notwendigkeit das Wohl und Wehe unserer Gesellschaft vom Verhalten der Konsumenten abzuhängen. Die Wirtschaftspolitik ist an das Ziel der Vollbeschäftigung gebunden, sie kann also gar nicht anders — ohne sich gesetzeswidrig zu verhalten —, als antizyklische Maßnahmen irgendwelcher Art zu treffen. Die Befürchtungen um einen konjunkturellen Rückschlag sind gegenstandslos.

II

Auf einer anderen Ebene bewegt sich die Diskussion um das Wirtschaftswachstum. Es geht hier im wesentlichen um die Veränderung des Angebotspotentials, die durch eine nach gesamtwirtschaftlichen Kriterien ausgerichtete Verkehrspolitik ausgelöst wird, während bei der konjunkturpolitischen Diskussion lediglich die Frage einer *Auslastung* des gegebenen Potentials zur Debatte stand.

Eine *gesamtwirtschaftliche Abnahme der Wachstumsrate* kann dadurch entstehen, daß Bereiche mit einem niedrigen Kapitalkoeffizienten ihren Anteil an der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung verringern, so daß bei unverändertem Investitionsniveau ein niedrigerer Kapazitätseffekt das künftige Angebot von Waren und Dienstleistungen einengt. Dieser Fall kann in der Tat bei einer kostenlosen Beförderung durch gedämpfte Absatzchancen der Automobilindustrie auftreten.

Diesem Phänomen kann in zweifacher Weise begegnet werden. Zum ersten beachtet eine gesamtwirtschaftliche Nahverkehrspolitik in viel größerem Maße die Forderung der gesamtwirtschaftlichen Effizienz, die wachstumsforcierend wirkt. Die Diskussion darüber wurde ausführlich in Teil I geführt. Der zweite Aspekt scheint jedoch von fast noch größerer Relevanz zu sein. Er hängt eng mit der Frage zusammen, *was das statistisch aus-*

gewiesene Wirtschaftswachstum für die Gesellschaft für eine Bedeutung hat. Wenn wir einmal die Wachstumsraten in den östlichen und westlichen Ländern zum Vergleich heranziehen, so ist zwar bezüglich der Höhe der Wachstumsraten des Sozialprodukts kein Unterschied festzustellen, jedoch muß eindeutig der Unterschied festgehalten werden, daß im westlichen System das Wachstum das Ergebnis des Marktes ist, das von Millionen von Haushalts- und Unternehmensplänen getragen ist, während im östlichen Teil das Wachstum von *einer* Stelle diktiert wird ohne Rücksicht auf die vorhandenen Konsumentenpräferenzen. Das relativ hohe Wirtschaftswachstum im Ost-System wird somit durch eine erhebliche Einschränkung der Freiheitsspielräume der Individuen erkauft. Eine hohe Wachstumsrate ist nicht automatisch mit hohem Wohlstandsniveau gleichzusetzen. Es kommt entscheidend darauf an, *wie* dieser statistisch ausgewiesene Wohlstand entstanden ist. Kehren wir zur Verkehrspolitik zurück und übertragen wir diese Überlegungen auf unseren Sektor, indem wir mit einem Beispiel beginnen.

Unterstellen wir einmal, daß durch eine kostenlose Beförderung bei den öffentlichen Nahverkehrsmitteln der Verkehrsfluß in den Ballungszentren zunimmt, so daß der Aufwand an Benzin und Material beim einzelnen Autofahrer abnimmt. Der einzelne Pkw-Besitzer, der diesen Vorteil durch die kostenlose Beförderung genießt, hat also von seinem jetzigen und künftigen Einkommen mehr. Möglicherweise treten bei den von geringeren Ausgaben betroffenen Branchen Absatzschwierigkeiten auf mit der Konsequenz, daß infolge der dortigen hohen Wertschöpfung eine gesamtwirtschaftliche Verlangsamung des Wirtschaftswachstums eintritt. Die wirtschaftliche Basis für höhere Löhne und Gehälter kann dadurch eingengt werden, allerdings mit dem gewaltigen Vorteil, daß der vielleicht geringere Einkommenszuwachs einen *höheren Nutzen* für die Einkommensbezieher bringt. Das gleiche oder sogar erhöhte Ziel kann *mit geringerem Mitteleinsatz* erreicht werden.

Obwohl wir also eine geringere Wachstumsrate — das ist nur eine Annahme, der Fall braucht keineswegs einzutreten, es ist die schlechteste Annahme, die wir unterstellen können — annehmen, ist trotzdem eine größere Steigerung des Wohlstandsniveaus bei der Mehrheit der Bevölkerung festzustellen gegenüber dem Zustand einer höheren Wachstumsrate des Sozialprodukts bei geringerer individueller Bedürfnisbefriedigung.

Insofern muß eine umfassende Analyse über den statistisch ausgewiesenen Wert des Sozialprodukts hinaus auch noch den dazu erforderlichen Mitteleinsatz überprüfen. Wenn im Umfang einer höheren Wachstumsrate des Sozialprodukts auch der Mitteleinsatz zunimmt, entsteht keine höhere Bedürfnisbefriedigung. Das gesamtwirtschaftliche Nutzenniveau kann sogar trotz eines hohen — in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgewiesenen — Wachstums abnehmen, wenn die dazu notwendigen *Inputs* überproportional steigen. Ebenso ist der umgekehrte Fall denkbar, bei dem das Zielniveau in geringerem Maß unterschritten wird als das Mittelvolumen abnimmt. Genau um diesen Tatbestand handelt es sich bei der verkehrspolitischen Diskussion. Der Aufwand der Autofahrer für ein bestimmtes Fahrziel ist nicht mehr im bisher notwendigen Rahmen erforderlich. Neben geringeren Aufwendungen für Benzin- und Materialkosten hat der Pkw-Besitzer durch die schnellere Fahrgeschwindigkeit einen erheblichen Zeitgewinn, der sich sowohl für das betreffende Individuum als auch für die gesamte Gesellschaft positiv auswirkt, aber in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in der Gestalt des Sozialprodukts nicht zum Ausdruck kommt. Ebenso verhält es sich mit den übrigen Aufwendungen, die für Verkehrszwecke vorgenommen werden. Sie nehmen bei einer gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung ab ohne die gewollten Ziele zu verletzen und trotzdem wird bei gestiegener Bedürfnisbefriedigung unter Umständen eine geringere Wachstumsrate des Sozialprodukts erzielt. Das zeigt deutlich, daß neben dem wirtschaftlichen Ergebnis auch die Wege dazu analysiert werden müssen.

III

Auch die *öffentlichen Haushalte* können von einer derartigen Nahverkehrspolitik in Form von höheren Steuereinnahmen infolge einer besseren Nutzung der in der Volkswirtschaft vorhandenen Produktionsfaktoren und durch geringere Ausgaben für den Straßenbau und für die Folgekosten des Individualverkehrs profitieren. Oft wird von interessierter Seite eingewandt, daß der Zwang zur Rationalisierung bei den Verkehrsbetrieben nachläßt und somit unnötige Staatsmittel für unproduktive Investitionen gebunden werden, die für andere Zwecke fehlen.

Der Grundirrtum dieser Argumentation liegt darin, daß man glaubt, den organisatorisch-technischen Fortschritt nur bei Betrieben mit Gewinnmaximierung realisieren zu können. Jedoch gibt es betriebswirtschaftliche Verfahren, die ohne weiteres einen ökonomischen Vergleich zwischen den einzelnen Betrieben erlauben und unter Berücksichtigung von Besonderheiten Abweichungen von Kostendurchschnittswerten transparent machen können. In Verbindung mit Prämienzahlungen kann der gleiche Effekt hinsichtlich der Rationalisierung erzielt werden wie beim Wettbewerb. Somit stimmt auch nicht mehr die These, daß durch eine kostenlose Beförderung Investitionsmittel gebunden werden, die für andere Bereiche fehlen. Das Gegenteil ist richtig. Durch die Straßentlastungsfunktion der raumsparenden Nahverkehrsmittel müssen weniger Mittel für Verkehrszwecke bereitgestellt werden. Der verbleibende Ausgabenrest kann entweder für andere wichtige Vorhaben eingesetzt werden oder man gibt die Vorteile an die Gesellschaft in Gestalt von Steuersenkungen weiter. Obwohl also die öffentliche Hand bei einer kostenlosen Beförderung die Defizite mit gegenwärtig etwa 3 Md. DM zu tragen hätte, werden die öffentlichen Haushalte per Saldo entlastet.

IV

Dieser theoretische Hintergrund macht deutlich, daß es sinnvoll ist, die vom DGB-Kongreß verabschiedete Entschließung voll zu unterstützen und das darin zum Ausdruck kommende Konzept mit allem Nachdruck zu vertreten. Dazu reicht eine Entlastung der Nahverkehrsbetriebe von der Mineralöl- und Mehrwertsteuer nicht aus, wie sie vom Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe (VöV) gefordert wird. Zwar ist zuzugeben, daß eine Befreiung von der Mineralöl- und Mehrwertsteuer den Nahverkehrsbetrieben eine gewisse Entlastung bringt und für zwei bis drei Jahre Fahrpreiserhöhungen vermeiden hilft, aber nach diesem Zeitraum sind die Probleme die gleichen wie heute, da der finanzielle Spielraum durch den wachsenden Wohlstand — von dem die Arbeitnehmer der Nahverkehrsbetriebe nicht ausgeschlossen werden können — absorbiert wird. Wer trotzdem die Steuerentlastungen für die allein sinnvolle Lösung hält, ist sich entweder über die mittelfristigen Probleme nicht im klaren oder unterstellt in Kenntnis dieser Zusammenhänge von vornherein, daß bei der Realisierung der modifizierten Eigenwirtschaftlichkeitsforderung — nämlich nur noch die variablen Kosten zu decken — der höchste Elastizitätskoeffizient hinsichtlich der Verhaltensweise der Verkehrsnutzer erreicht wird. Daß diese in der Forderung nach Eigenwirtschaftlichkeit enthaltene Implikation höchst problematisch ist, zeigen die wegen der Fahrpreiserhöhungen erfolgten Demonstrationen. Insofern ist die Verwirklichung der modifizierten Eigenwirtschaftlichkeit verkehrspolitisch völlig unbefriedigend. Man kann in ihr lediglich eine Überbrückungsmaßnahme sehen, die dann nach einigen Jahren durch eine systematische Nahverkehrskonzeption — im Sinne der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung — ergänzt wird.