

Der öffentliche Personennahverkehr im Spannungsfeld von wirtschaftlicher Betriebsführung und gesellschaftlicher Aufgabenstellung

VON GERHARD HEIMERL

1. Einleitung

Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) steht seit Jahren unter wechselnden Aspekten in der verkehrspolitischen Diskussion auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene. Einerseits erfreuen sich öffentliche Verkehrssysteme aufgrund der allgemeinen Sensibilisierung im Umweltbewußtsein in der breiten Bevölkerung einer gestiegenen Wertschätzung und Anerkennung. Andererseits stellen die öffentlichen Verkehrsleistungen unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten schwierige Probleme dar, die unter dem Druck der knappen öffentlichen Mittel den Finanzierungsträgern Sorge bereiten.

Der ÖPNV hat gesellschaftlich wichtige Aufgaben zu erfüllen. Seine Leistungen müssen daher in einer Weise beurteilt werden, die sowohl die betriebswirtschaftliche Situation aus der Sicht der Verkehrsunternehmen als auch die gesamtwirtschaftlichen und -gesellschaftlichen Wirkungen offenlegt.

In der politischen Diskussion werden die Fragen nach der Wirtschaftlichkeit des ÖPNV – je nach Standpunkt und Interessenlage – leider oft sehr einseitig und emotional behandelt. Dabei reden die einen von Zielvorstellungen und Lösungsvorschlägen, bei denen häufig (bewußt oder unbewußt) ökonomische Grundregeln außer acht bleiben, während andere (aus ihrem unternehmerischen Blickwinkel ggf. verständlicherweise) allein die betriebswirtschaftliche Seite des ÖPNV sehen. Daraus entsteht der Eindruck, daß gesamtwirtschaftliche/gesamtgesellschaftliche Beurteilung und unternehmenswirtschaftliche Betrachtung eines Investitionsvorhabens oder einer betrieblich-organisatorischen Maßnahme unvereinbare Gegensätze seien.

Im folgenden soll verdeutlicht werden, daß beide Betrachtungen nebeneinander durchaus sinnvoll und notwendig sind und einander im Informationsgehalt für den Entscheidungsträger ergänzen.

Für eine möglichst wertneutrale Zusammenschau sind zunächst einige Klarstellungen notwendig:

- „Wirtschaftlich“ kann im ÖPNV nicht allein betriebswirtschaftliche, sondern muß in erster Linie auch gesamtwirtschaftliche/gesamtgesellschaftliche Betrachtung bedeuten; hierüber besteht auch politisch weitgehender Konsens.

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr.-Ing. Gerhard Heimerl
Verkehrswissenschaftliches Institut an der
Universität Stuttgart
Pfaffenwaldring 7
7000 Stuttgart 80

- Aktuelle finanzielle Zwänge sind zweifellos heilsamer Anlaß, das bisher Geschaffene und Geplante sowie die jetzige Aufgabenteilung und Organisation des ÖPNV kritisch zu überdenken. Der verantwortungsbewußte Planer muß jedoch eine an der langlebigen Infrastruktur - besonders des schienengebundenen ÖPNV - orientierte langfristige Betrachtung fordern, da aus einer aktuellen, allzu kurzfristigen Beurteilung falsche politische Weichenstellungen resultieren können.
- Anforderungen, Aufgaben und Bedeutung des ÖPNV sind in Ballungsgebieten, mittleren Verdichtungsräumen und in ländlichen Räumen unterschiedlich und bedürfen daher bereits insofern der differenzierten Behandlung.
- Das Gesamtsystem Verkehr ist äußerst komplex; dies gilt für den Teilbereich des Nahverkehrs gleichermaßen: Schienen- und Busverkehr müssen gleichzeitig auch verkehrsträger- und verkehrsunternehmensübergreifend als Einheit gesehen werden und erfordern daher eine ganzheitliche Betrachtung mit dem Ziel, dem Verkehrskunden *ein* Angebot im ÖPNV zu präsentieren.
Darüber hinaus sind bei Planungsüberlegungen auch der Individualverkehr und seine Wechselwirkungen zum ÖPNV zu beachten.

In diesem Sinn hat die Sachverständigenkommission Verkehr bereits 1964 mit ihrem Bericht zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden¹⁾ mit bemerkenswerter Klarheit Systemdenken und Weitblick bewiesen und die Förderung des ÖPNV empfohlen, die dann 1971/72 mit dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) formal geregelt eingeführt wurde.²⁾

Verbesserungen im ÖPNV und damit auch die Steigerung seiner Attraktivität für den Verkehrsbenutzer sind durch organisatorische und durch investive Maßnahmen erzielbar; während erstere prinzipiell überall durchführbar sind, lassen sich durch Infrastrukturinvestitionen im ländlichen Raum kaum wesentliche Veränderungen erreichen. Der Schwerpunkt für Investitionen in die Infrastruktur lag daher bisher richtigerweise in den Ballungsräumen, wo die systemeigenen Stärken leistungsfähiger Schienenbahnen durch entsprechend hohes Verkehrsaufkommen sinnvoll genutzt werden können.

An dieser Stelle bedarf es auch einer Interpretation der Abgrenzung zwischen Verdichtungsraum und ländlichem Raum: Der Verdichtungsraum ist im Bundesraumordnungsgesetz genannt und im Raumordnungsbericht der Bundesregierung von 1968 definiert als „Raum mit mehr als 150 000 Einwohnern und einer Bevölkerungsdichte von mindestens 1000 je km²“. In diesem Sinn hat die Ministerkonferenz für Raumordnung 14 Verdichtungsräume in der Bundesrepublik definiert; die übrigen Gebiete zählen somit als nichtverdichtete Räume.³⁾ Für den Verkehrsbereich bedeutsam ist in diesem Zusammenhang eine neuere

1) Sachverständigenkommission Verkehr: Bericht über eine Untersuchung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden, Bundestagsdrucksache IV/2661.
 2) Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - GVFG) in der Fassung vom 13. März 1972, Bundesgesetzblatt, Teil I, S. 3091.
 3) Bundesgesetzblatt: Bundesraumordnungsgesetz vom 8. 4. 1965; Beschluß der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 21. 11. 1968, angeglichen an den Stand der Verwaltungsgrenzen vom 27. 5. 1970; BMBau: Programatische Schwerpunkte der Raumordnung, Bonn 1985.

prognostische Studie der Prognos AG, in der 56 von 79 Verkehrsplanungsregionen als nichtverdichtet abgegrenzt werden.⁴⁾

Während der *ländliche Raum* als nichtverdichtetes Gebiet damit – wenn auch mit sehr differenzierter Struktur – ausreichend definiert erscheint, ist aus der Sicht des Verkehrsplaners eine weitere Untergliederung der *Verdichtungsräume* nach deren Größe (Einwohnerzahl) in zwei Gruppen wegen der notwendigerweise unterschiedlichen Konzeption für den ÖPNV sinnvoll. Der Verfasser hält in Anlehnung an *Isenberg*⁵⁾ dafür eine Unterscheidung nach *Ballungsräumen und mittleren Verdichtungsräumen* für zweckmäßig (vgl. auch⁶⁾). In diesem Sinne sind *Ballungsräume* monozentrische oder polyzentrische Verdichtungsgebiete mit mehr als 500 000 Einwohnern; aus der speziellen Sicht des ÖPNV könnte diese Abgrenzung noch zweckmäßiger bei 700 000 liegen; hierzu gehören im wesentlichen die Großstädte ab etwa 400 000 Einwohnern mit ihrem Umland, in dem vielfach weitere Mittelstädte liegen. Bei den *mittleren Verdichtungsräumen* handelt es sich um Einzelstädte oder Verbindungen mehrerer dicht beieinander liegender Städte mit deren Agglomerationsgebieten mit einer Gesamteinwohnerzahl von 150 000 bis 500 000 Einwohnern.

Unter Beachtung dieser Punkte gilt es, die Frage nach Wirtschaftlichkeit und Aufgabenstellung des ÖPNV zu behandeln.

2. Entwicklung und Perspektiven des ÖPNV

Nach den amtlichen Statistiken werden in der Bundesrepublik knapp 20% des gesamten motorisierten Verkehrs (Pkm/Jahr) durch öffentliche Verkehrsmittel erbracht.⁷⁾ Angesichts dieser Zahlen könnte man meinen, es handle sich beim ÖPNV allenfalls noch um ein System, das den Kraftfahrzeugverkehr, der den entscheidenden Teil der Verkehrsleistungen erbringt, als Sekundärsystem ergänzt.

Dieser Eindruck muß jedoch differenziert werden, wenn man die Verkehrsleistungen in unterschiedlichen Raumeinheiten betrachtet. Hierbei werden die eklatanten Unterschiede deutlich, die die Situation in Ballungsräumen einerseits und in ländlichen, dünn besiedelten Räumen andererseits, kennzeichnen. Dies dokumentiert sich in besonders eindrucksvoller Weise in der unterschiedlichen Nutzungsintensität öffentlicher Verkehrsmittel in Abhängigkeit von der Gemeindegröße: so lag nach⁸⁾ bereits vor 10 Jahren die ÖPNV-Benutzungshäufigkeit bei Gemeinden mit mehr als 1 Mio. Einwohnern bei 230 Fahrten/Einwohner und Jahr, während bei Gemeinden unter 50 000 Einwohnern nur 28 Fahrten, bei Orten unter 20 000 Einwohnern sogar lediglich 2,4 Fahrten verzeichnet sind. Dieses Verhältnis – jährliche Fahrten pro Kopf der Bevölkerung in Ballungsgebieten nahezu das

4) Prognos AG: Erarbeitung von Prognosen des Verkehrsaufkommens im ÖPNV außerhalb von Verdichtungsräumen der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten im Auftrag des BMV, Basel 1985.

5) *Isenberg, G.*, Ballungsgebiete in der Bundesrepublik Deutschland, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Hannover 1966.

6) *Heimerl, G.*, Erschließung von Verdichtungsräumen durch den ÖPNV, in: Internationales Verkehrswesen 29. Jg. (1977), H. 5, S. 284–290.

7) Bundesminister für Verkehr, Verkehr in Zahlen, Bonn 1988.

8) *Pampel, F.*, Koordination von ÖPNV-Planung und Siedlungsentwicklung zur Erhaltung der Funktionstüchtigkeit unserer Städte, in: Verkehr + Technik, 32. Jg. (1979), H. 5, S. 173–176.

Hundertfache gegenüber der „Fläche“ - hat sich prinzipiell nicht verändert. Dementsprechend steigt der Anteil des ÖPNV an den Verkehrsleistungen in den Ballungsräumen auf über 50% des gesamten motorisierten Verkehrs, während im ländlichen Raum nur ein äußerst geringer Anteil des Personenverkehrs vom ÖPNV (an dem der Schülerverkehr bis zu 90% ausmacht) erbracht wird. Auch dabei bestehen relationsbezogen und verkehrszweckabhängig wieder erhebliche Unterschiede: Ziele in den Kerngebieten der Großstädte werden bis zu 80% mit öffentlichen Verkehrsmitteln angefahren, während in den Verkehrsbeziehungen zwischen peripheren Randzonen der Pkw dominiert. Nach Verkehrszwecken gegliedert hat - neben dem Schülerverkehr, für den es nur sehr begrenzt Alternativen zum ÖPNV gibt - der Berufspendlerverkehr im Mittel einen höheren Anteil Öffentlichen Verkehrs (ÖV) als der Einkaufsverkehr und dieser wiederum einen höheren als der Freizeitverkehr. Selbstverständlich hängt dies von der Angebotsstruktur und den (auch wirtschaftlichen) Möglichkeiten einer nachfragegerechten Angebotsgestaltung im ÖPNV, aber auch von der verfügbaren Infrastruktur für den fließenden und den ruhenden Pkw-Verkehr ab.

Die unterschiedliche Bedeutung der öffentlichen Verkehrsmittel in Ballungsräumen, mittleren Verdichtungsräumen und ländlichen Gebieten spiegelt sich auch verkehrszweckspezifisch wider: nach einer Analyse des Einzelhandels⁹⁾ steigt beispielsweise für Einkaufsfahrten der Anteil der Benutzer öffentlicher Verkehrsmittel mit zunehmender Stadtgröße. In Städten mit mehr als 500 000 Einwohnern sind die Kunden der Hauptgeschäftszentren in hohem Maße Kunden öffentlicher Verkehrsmittel: 1986 benutzten an langen Samstagen 55% öffentliche Verkehrsmittel, 32% den Pkw, der Rest waren Fußgänger und Radfahrer; grundverschieden dazu ist die Situation in Städten bis zu 50 000 Einwohnern, wo 18% der Einkäufer als ÖV-Benutzer, 51% als Pkw-Fahrer und 31% als Radfahrer und Fußgänger ermittelt wurden. Aus diesen wenigen Zahlen wird bereits verständlich, daß sich allein mit pauschalisierenden Daten die Bedeutung des ÖPNV als Teil eines Gesamtverkehrssystems nicht ausreichend würdigen läßt.

Ehe auf die notwendige differenzierte Aufgabenstellung eingegangen wird, sei noch kurz auf die voraussichtliche Entwicklung der verkehrsbestimmenden Parameter eingegangen; denn Wirtschaftlichkeitsüberlegungen für den ÖPNV erfordern auch - insbesondere bei der Planung langlebiger Infrastruktur - einen vorausschauenden Blick in die Zukunft. Die strukturellen Rahmenbedingungen weisen hierbei überwiegend auf eine negative Entwicklung des ÖPNV hin und führen zu der Frage, ob nicht der Rückgang des Fahrgastaufkommens generell bereits programmiert ist.¹⁰⁾ Als wesentliche Einflußgrößen sind zu nennen:

- Rückgang der Einwohnerzahlen,
- Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung mit
 - sinkenden Schülerzahlen,
 - dem Eintritt geburtenstarker Jahrgänge ins fähigkeitsfähige Alter,
 - der Zunahme des Anteils älterer Bürger mit Führerscheinbesitz,

9) Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e. V., Gefahr für die Innenstädte wächst - Ergebnisse der Untersuchung Kundenverkehr 1984, Köln 1985.

10) Grabe, W. und Utech, J., Rückgang des Fahrgastaufkommens bereits programmiert?, in: Der Nahverkehr, 4. Jg. (1986), H. 1, S. 18-25.

- weitere Zunahme der Pkw-Motorisierung und Pkw-Verfügbarkeit,
- Rückgang der Arbeitszeit (Jahresarbeitsstage).

Es ist daher nicht verwunderlich, wenn die Prognosen zur Entwicklung des Personenverkehrs kein rosiges Bild für den ÖV zeigen.^{11),12)} Zwar wird ein Mobilitätswachstum und damit insgesamt ein Wachstum des Personenverkehrs erwartet. Dieses wird voraussichtlich jedoch überwiegend vom Individualverkehr bestritten, da vor allem der Freizeitverkehr zunehmen wird, während die Beförderungszahlen im Berufs- und Ausbildungsverkehr sinken. Der Verkehrsanteil des ÖV wird daher rückläufig vorausgesagt, in den Ballungsräumen allerdings eine günstigere Entwicklung angenommen.

Inwieweit diese unter Status-quo-Bedingungen erstellten Prognosen eintreffen, hängt außer von den in die Berechnungen eingehenden Annahmen auch davon ab, ob und in welchem Ausmaß zukünftig Verhaltensveränderungen eintreten (z. B. Umweltbewußtsein), ob lenkende Eingriffe in den Verkehrsmarkt vorgenommen werden (z. B. Parkraumrestriktionen, besonders in den Ballungsräumen) und inwieweit es den Verkehrsunternehmen des ÖPNV gelingt, durch gezielte Marketingstrategien ihren Marktanteil auszuweiten. Dies setzt voraus, daß sie ihre Aufgabe nicht zuvorderst darin sehen, nur eine öffentliche Aufgabe zu verwalten, sondern sich als Dienstleistungsunternehmen verstehen, die qualitativ hochwertige Leistungen erbringen.

3. Leistungsmerkmale öffentlicher Verkehrssysteme

Sicherheit, Zuverlässigkeit und hohe Leistungsfähigkeit gelten als traditionelle Merkmale öffentlicher Verkehrssysteme; ihr hohes Maß an Umweltverträglichkeit hat in den vergangenen Jahren mit der zunehmenden Sensibilisierung der Bevölkerung gegenüber Umweltbelastungen an Bedeutung gewonnen. Die Diskussion über die Umwelthematik hat dem ÖPNV hierbei zweifellos zu einem neuen, positiven Image verholfen.

Die wirtschaftlich sinnvollen Einsatzbereiche der verschiedenen Arten öffentlicher Verkehrsmittel hängen eng mit deren Kostencharakteristik zusammen: Mit zunehmender Leistungsfähigkeit steigen einerseits zwar die leistungsunabhängigen Kosten (Fixkosten, vor allem der Infrastruktur), andererseits aber verläuft die Kurve der leistungsabhängigen Kosten immer flacher; daraus folgt, daß mit wachsender Leistungsfähigkeit die Kosten je Einheit der Beförderungsleistung immer niedriger werden.

Die Ausnutzung der hohen Leistungsfähigkeit öffentlicher Verkehrsmittel – insbesondere von Schienenbahnen – setzt also ein entsprechendes hohes Fahrgastaufkommen voraus; dies gilt aus betriebswirtschaftlicher und aus gesamtwirtschaftlicher Sicht prinzipiell gleichermaßen. Bemühungen um eine Erhöhung der Fahrgastzahlen bedingen daher eine sorgfältige Analyse sowohl der Marktsituation als auch des Verkehrspotentials insgesamt, denn es ist

11) Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Analyse und Projektion der Personenverkehrsnachfrage in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 2000, Heft 70 der Beiträge zur Strukturforchung des DIW, Berlin 1982 und Regionale Struktur des Personenverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1980, Berlin 1985.

12) *Cerwenka, P. und Rommerskirchen, St.*, Die Verkehrsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 2000, Diskussionspapier 83/17 der Prognos AG, Basel 1983.

evident, daß die vielfach als Allheilmittel geforderte Erweiterung des Verkehrsangebotes nur dann zu entsprechenden Erfolgen führt, wenn sie in Gebieten mit ausreichendem Potential erfolgt. Diese Erfahrung liegt sowohl aus Deutschland als auch aus anderen Ländern vor; Untersuchungen zur Nachfrageelastizität in Abhängigkeit vom Leistungsangebot zeigen einerseits deutliche Zusammenhänge, andererseits aber auch klare Grenzen. Eine breit angelegte internationale Studie¹³⁾ weist aus, daß die Nachfrageelastizität auf eine Steigerung der Betriebsleistung im Durchschnitt 0,4 bis 0,5 beträgt (allerdings mit im Einzelfall stark differierenden Werten); dies bedeutet, daß eine 10%ige Ausweitung der angebotenen, zeitlich gestaffelten Fahrten eine 4 %- bis 5 %ige Nachfragesteigerung erbringt. Daraus folgt, daß eine notwendigerweise überproportionale Angebotssteigerung nur in begrenztem Umfang rationell (auch gesamtwirtschaftlich) vertretbar möglich ist, ansonsten aber zu einer schlechteren Auslastung des Angebots führt. Das Beispiel des Nahverkehrsmodells Hohenlohekreis¹⁴⁾ bestätigt diese Ausführungen: während das Angebot 1979/80 dort offensichtlich über dem Potential lag, entsprechen die Werte von 1983 dagegen recht gut der durchschnittlichen internationalen Elastizitätsaussage.

Deutlich höher ist die Nachfrageelastizität demgegenüber in Ballungsräumen einzuschätzen, wobei allerdings eine Reihe weiterer Einflußfaktoren - vor allem die Verbesserung der Reisezeit und der Pünktlichkeit durch die Einrichtung/Erweiterung von Schnellbahnsystemen - die ÖPNV-Akzeptanz erhöht. Das Beispiel München macht hierfür die Auswirkungen einer gezielten Angebotspolitik deutlich: Der Münchener Verkehrs- und Tarifverbund (MVV) hat im Zeitraum von 1973 bis 1983 seine Fahrgastzahlen (Verbundbeförderungsfälle) um knapp 33 % steigern können, während im selben Zeitraum die Fahrleistung (in Zug-km bzw. Wagen-km) sogar um rund 1 % verringert werden konnte.¹⁵⁾ Dies war hauptsächlich möglich durch den Einsatz der Schnellbahnen auf den Hauptverkehrslinien und die Ausrichtung des ergänzenden Oberflächenverkehrssystems (Bus und Straßenbahn) auf Zubringerfunktionen. Vergleichbare Entwicklungen konnten in Karlsruhe festgestellt werden, wo durch gezielte Umstellungen von Omnibus- auf Stadtbahn- bzw. Straßenbahnbetrieb - weitestgehend auf eigenem Gleiskörper und mit einer direkten Anbindung an die Innenstadt - zweistellige Zuwachsraten im Fahrgastaufkommen erzielt werden konnten.

An dieser Stelle erscheint es angebracht, einige klärende Überlegungen zum Umweltbeitrag des ÖPNV einzufügen. Fraglos ist auch aus der Sicht des Verfassers die hohe Einschätzung der Umweltverträglichkeit öffentlicher Verkehrsmittel grundsätzlich gerechtfertigt, wie sie in den jüngsten Umfragen des Verbandes Öffentlicher Verkehrsbetriebe (VÖV)¹⁶⁾ deutlich zum Ausdruck kommt (dort werden öffentliche Verkehrsmittel gegenüber dem Auto als deutlich umweltfreundlicher eingestuft). So positiv diese Entwicklung in der Einstellung zum ÖPNV zu sehen ist, so ist hierbei doch auch die Gefahr zu erkennen, daß im Übereifer unter dem Motto „Umweltschutz“ verschiedenorts undifferenziert eine Ausweitung des

13) Die Nachfrage im ÖPNV, Bericht zum DVWG-Seminar in Stuttgart, Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, Reihe B, Band 65, Köln 1982.

14) Kommunalentwicklung Baden-Württemberg GmbH, Das Nahverkehrsmodell Hohenlohekreis - Möglichkeiten zur Sanierung des ÖPNV in verkehrsschwachen ländlichen Räumen, Schriftenreihe Stadtverkehr des BMV, Heft 38, 1986.

↓ 15) Lippert, D., Der öffentliche Personennahverkehr im Konflikt zwischen Leistungssteigerung und Kostenbegrenzung, Schriftenreihe Verkehrswissenschaft der Universität der Bundeswehr München, Heft 3, 1985.

16) VÖV, Öffentlicher Personennahverkehr im Urteil der Bevölkerung, Köln 1986.

ÖPNV-Angebotes und Tarifsenkungen verlangt werden, in der Annahme, dadurch könne das Pkw-Verkehrsaufkommen nennenswert reduziert und damit die Umwelt entlastet werden.

Wenngleich öffentliche Verkehrsmittel unbestritten als umweltfreundlich gelten, kann ihr Einsatz nicht allein aus diesem Grunde gefordert - und gefördert - werden. Dies gilt vor allem deshalb, weil ihre Überlegenheit gegenüber dem Pkw bezüglich der Umweltbelastung nur in Verbindung mit der Ausnutzung ihrer Leistungsfähigkeit zum Tragen kommen kann. Unter diesem Aspekt sind auch die prinzipiell begrüßenswerten Aktivitäten, durch Angebotsverbesserungen und Tarifmaßnahmen (spezielle „Umwelttickets“) mehr Fahrgäste zu gewinnen, differenziert zu betrachten:

- Inwieweit sind tatsächliche Verlagerungen von Pkw-Fahrten zum ÖPNV erzielbar?
- Zu welchen Tageszeiten erfolgen diese?
- Wird das durch das „Umsteigen auf den ÖPNV“ freiwerdende Kraftfahrzeug durch andere Familienmitglieder benutzt, so daß daraus eine neue Umweltbelastung entsteht? (Aus der bundesweiten KONTIV¹⁷⁾ und auch aus Spitzenstundenuntersuchungen des Stuttgarter Verkehrsverbundes¹⁸⁾ ist bekannt, daß dieser Effekt nicht zu unterschätzen ist.)
- In welchem Umfang handelt es sich bei diesen „Ersatznutzungen“ des Pkw gar um Fahrten, die ihrerseits wieder dem ÖPNV (ggf. sogar außerhalb der Hauptverkehrszeiten und mit höheren Tarifeinnahmen) entzogen werden?

Mit letzterem Punkt ist neben der gesamtwirtschaftlich/-gesellschaftlichen Frage nach dem Umweltschutzbeitrag auch noch die betriebswirtschaftliche Problematik aus Unternehmenssicht des Verkehrsbetriebs angesprochen. Vor diesem Hintergrund sind Tarifmaßnahmen zur Gewinnung zusätzlicher Fahrgäste jeweils den örtlichen Verhältnissen entsprechend sorgfältig zu prüfen. Die Einführung von Umweltschutzkarten hat von Verkehrsbetrieb zu Verkehrsbetrieb recht unterschiedliche Ergebnisse erbracht: in einigen Städten konnten - im wesentlichen bei gleichzeitiger erheblicher Angebotsverbesserung wie z. B. in Freiburg - die Fahrgastzahlen merklich gesteigert werden, ohne daß es insgesamt zu Ertrags- einbußen kam; in anderen Räumen dagegen (wie z. B. in Karlsruhe, Mainz, Osnabrück, Saarbrücken, Ulm) wurden zwar Fahrgastzuwächse bis zu 12% erzielt, jedoch haben sich gleichzeitig die Einnahmen in ähnlicher Größenordnung vermindert. Der VÖV hat daher zu Recht Voraussetzungen für „erfolgreiche Niedrigpreispolitik“ allgemeingültig zu definieren versucht¹⁹⁾ und dabei insbesondere auf die Bedeutung des bisherigen Anteils von Zeitfahr- ausweisen hingewiesen.

Mit diesen bewußt kritischen Anmerkungen soll auf die Zielkonflikte hingewiesen werden, die bei einer gesamtwirtschaftlich/gesamtgesellschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Beurteilung des ÖPNV zu beachten und abzuwägen sind.

17) Brög, W., Verkehrsbeteiligung im Zeitverlauf - Verhaltensänderungen zwischen 1976 und 1982, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 56. Jg. (1985), H. 1, S. 3-49.

18) Mötsch, G., Umweltschutzkarten - Analyse und Bewertung der Ergebnisse von Basel und Freiburg aus der Sicht des VVS, in: Verkehr + Technik, 39. Jg. (1986), H. 4, S. 152-156.

19) Girna, G., VÖV-Strategien zur Sicherung des ÖPNV in der Zukunft. VÖV Köln, November 1988.

4. Wirtschaftliche Bewertung der Verkehrsleistungen des ÖPNV

Es ist unstrittig, daß eine ausschließlich nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten ausgelegte Bewertung die Leistungen des ÖV nicht hinreichend würdigen kann. Gleichwohl sind *betriebswirtschaftliche Rechnungen* eine wichtige betriebsinterne Grundlage für eine wirtschaftliche Unternehmensführung; dementsprechend sind umfassende und detaillierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unverzichtbar: Sie weisen die Auswirkungen einer Maßnahme auf das Wirtschaftsergebnis des Verkehrsbetriebs aus, bilden damit aus *Unternehmenssicht* die wichtigste Entscheidungshilfe über die Realisierungswürdigkeit und zeigen ggf. die Höhe des erforderlichen Ausgleichs gemeinwirtschaftlicher Leistungen.

Für die zusätzliche *gesamtwirtschaftliche/gesamtgesellschaftliche* Beurteilung von Maßnahmen und Leistungen des ÖPNV, die für die *politische Entscheidungsfindung* ausschlaggebend ist, steht heute ein durchaus hinreichendes Instrumentarium zur Verfügung. Die Festlegung in der Bundeshaushaltsordnung von 1969,²⁰⁾ wonach für Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung auch gesellschaftliche Nutzen und Kosten in die Bewertung einzubeziehen sind, hat dazu geführt, daß in den Folgejahren die Instrumente der Nutzen-Kosten-Untersuchungen intensiv weiterentwickelt wurden. Hiervon haben auch die Verfahren zur Beurteilung von Nahverkehrsinvestitionen profitiert. So war bereits im Jahre 1976 die erste „Anleitung für die Standardisierte Bewertung von Verkehrsweginvestitionen des ÖPNV“²¹⁾ im Auftrag des Bundesverkehrsministeriums entwickelt worden. Die Zielsetzung der Verfahrensentwicklung bestand darin, ein Bewertungsverfahren zu erarbeiten, das die Beurteilung von örtlich, technisch und verkehrlich unterschiedlichen, in ihrer Zielsetzung jedoch vergleichbaren Vorhaben nach einheitlichen Maßstäben ermöglicht. Die Vergleichbarkeit der Ergebnisse ist wichtige Voraussetzung sowohl für die Beurteilung jedes Einzelvorhabens als auch für die Bildung von Prioritäten unter Maßnahmen, die räumlich verteilt sind. Hierbei war unumstritten, daß das Beurteilungsverfahren über eine betriebswirtschaftliche Rechnung aus der Sicht von Betreiber und Investor hinaus die Einbeziehung gesamtwirtschaftlicher, ökologischer und anderer gesamtgesellschaftlicher Auswirkungen ermöglichen sollte.

Die Erfahrungen mit den Anwendungen der Anleitung von 1976 führten unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Anregungen aus Kreisen der Anwender, der Verwaltungen und der Wissenschaft (z. B. auch²²⁾) zu einer auf dem ersten Entwurf aufbauenden Fortentwicklung und Modifizierung des Verfahrens. Diese wurde im Auftrag des Bundesministers für Verkehr in enger Abstimmung mit der Arbeitsgruppe „Bewertungskriterien“, in der Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände vertreten sind, erarbeitet. Die neue Anleitung²³⁾ wurde 1982 vorgelegt und wird seither für Investitionsvorhaben des ÖPNV mit einem Volumen über 50 Mio. DM eingesetzt, für die der Bund den Ländern Investitionshilfen nach dem

20) Bundeshaushaltsordnung vom 18. September 1969, Bundesgesetzblatt Teil I, S. 1284, §7.

21) Bundesminister für Verkehr, Anleitung für die Standardisierte Bewertung von Verkehrsweginvestitionen des ÖPNV, Schriftenreihe des BMV, Heft 51, 1976.

22) Willeke, R., Ollick, F. und Zebisch, K., Nutzen-Kosten-Analyse für Investitionen im öffentlichen Personennahverkehr - Methoden und Ergebnisse der Standardisierten Bewertung. Buchreihe des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln, Nr. 40, Düsseldorf 1979.

23) Bundesminister für Verkehr, Anleitung für die Standardisierte Bewertung von Verkehrsweginvestitionen des ÖPNV, Überarbeitung/Aktualisierung im Auftrag des BMV durch *Intraplan/Heimerl* München/Stuttgart 1982 und 1988.

Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz gewährt. Die überarbeitete Anleitung wurde wiederum einer Erprobungsphase unterzogen, die unter der wissenschaftlichen Projektbegleitung des Verfassers inzwischen abgeschlossen werden konnte⁽²³⁾ 1988 aktualisiert). Hierbei hat sich die grundlegende methodische Konzeption der Anleitung bestätigt und die Verfahrensanleitung in der Praxis bewährt (s. z. B.²⁴⁾). Ohne auf Einzelheiten der Anleitung einzugehen, über die an anderer Stelle bereits berichtet wurde,^{25), 26), 27)} seien hier lediglich die wesentlichen Merkmale aufgeführt:

a) Es erfolgt eine durchgängige klare Trennung zwischen der Datenerfassung (die im wesentlichen eine Feststellung objektiver Fakten ist) und dem Bewertungsvorgang (der zwangsläufig auch subjektive Wertvorstellungen einschließt). Dazu werden selbst noch in der Ergebnisausweisung die originären Meßgrößen neben deren Bewertung in monetären Einheiten bzw. in Nutzwertpunkten dargestellt.

b) Die Umsetzung der in unterschiedlichen originären Meßgrößen erfaßten Wirkungen in eine einheitliche Meßskala zur Bildung von Indikatoren für die zusammenfassende Gesamtbewertung erfolgt so transparent wie möglich. Auf diese Weise läßt sich der Bewertungsvorgang ohne weiteres nachvollziehen; ebenso problemlos kann von den in der Anleitung vorgegebenen bzw. empfohlenen Bewertungsansätzen abgewichen werden, sofern dies wohlbegründet und aufgrund der Besonderheiten einzelner Projekte notwendig erscheint. Gleichzeitig werden damit Sensitivitätsbetrachtungen erleichtert, auf deren Durchführung besonderer Wert gelegt wird. Dadurch wird das Vertrauen in das Bewertungsverfahren erhöht und die Bedeutung der Anleitung als Entscheidungshilfe unterstrichen.

c) Das Bewertungskonzept versucht, die Vorteile der verschiedenen Verfahren von Nutzen-Kosten-Untersuchungen (Kosten-Nutzen-Analyse und Nutzwertanalyse) in Kombination nutzbar zu machen und dabei gleichzeitig die bestehenden Unsicherheiten bei der Bewertung bewußt aufzuzeigen. Der Bewertungsvorgang selbst erfolgt daher in Stufen entsprechend der Zuverlässigkeit in der Erfassung und der Bewertung der einzelnen Wirkungskomponenten.

d) Die Ausweisung der Gesamtbewertung erfolgt mit Hilfe von drei bzw. vier Beurteilungsindikatoren (Bild):

24) Andree, R., Das Instrumentarium „Standardisierte Bewertung von ÖV-Verkehrsweeginvestitionen“ in der Praxis, in: Verkehr und Technik, 41. Jg. (1988), Hefte 11 und 12.

25) Heimerl, G. und Grote, U., Standardisierte Bewertung von Verkehrsweeginvestitionen des öffentlichen Personennahverkehrs - Fortentwicklung des Verfahrens, in: Internationales Verkehrswesen, 35. Jg. (1983), H. 3, S. 191-198.

26) Heimerl, G., Mann, U. und Zumkeller, D., Interregionale Vergleichbarkeit von ÖPNV-Investitionen - Widerspruch oder Chance?, in: Der Nahverkehr, 1. Jg. (1983), H. 2, S. 3-11.

27) Meier, W., Standardisierte Bewertung von Verkehrsweeginvestitionen des ÖPNV - Methodische Ansätze und praktische Erfahrungen, OR-Spektrum, 7. Jg. (1985), H. 2, S. 225-236.

Wirkungen (Teilindikatoren)	Beurteilungsindikator			
	A	B	C	D
— kardinal meßbar — originär monetär (DM/Jahr)				
— kardinal meßbar — originär monetär oder monetarisierbar (DM/Jahr)				
— kardinal meßbar — nicht monetarisierbar (Punkte/Jahr)				
— nicht quantifizierbar (verbale Erläuterung)				

Bild : Bildung von Beurteilungsindikatoren nach der standardisierten Bewertung

- der *betriebswirtschaftliche Indikator (A)* umfaßt alle für die betriebswirtschaftliche Beurteilung relevanten Wirkungen. Ihre Zusammenführung zu Beurteilungsindikatoren gestaltet sich problemlos, da alle originären Meßgrößen monetär in Marktpreisen vorliegen. Die getrennte Darstellung
 - aus der Sicht von Betreiber und
 - aus der Sicht von Betreiber und Investor
 berücksichtigt, daß für ÖPNV-Vorhaben Betreiber und Investor nicht identisch sind, da die Finanzierung der Infrastrukturinvestitionen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz durch die öffentliche Hand (Bund, Land und Kommunen) erfolgt, während die Fahrzeug- und die Betriebskosten von den Verkehrsbetrieben zu tragen sind.
- In den *Kosten-Nutzen-Indikator (B)* werden grundsätzlich diejenigen gesamtwirtschaftlichen Wirkungen einbezogen, für die eine Monetarisierung der Nutzen mit Hilfe von Marktpreisen bzw. Opportunitäts- oder Vermeidungskostenansätzen durchgeführt werden kann. Auf diese Weise gehen Reisezeit, Geräuschbelastungen, aus Verkehrsverlagerung resultierende einsparbare Pkw-Betriebskosten und Unfallschäden in den Indikator B ein.
- In den *nutzwertanalytischen Indikator (C)* werden zusätzlich alle weiteren kardinal meßbaren Zielkriterien, die jedoch nicht monetär erfaßbar und auch nicht durch konventionell abgesicherte Umrechnungen monetarisierbar sind, einbezogen und durch die Überführung in Nutzwertpunkte saldierbar gemacht. Dadurch können Aspekte des Beförderungskomforts, der Abgasbelastung, des Energieverbrauchs, der Stadtentwicklung, des

Wasser- und Landschaftsschutzes sowie der Ökologie in die Bewertung aufgenommen werden.

- Schließlich können die *intangiblen Kriterien (D)*, das sind die nicht kardinal meßbaren, also nicht in Maß und Zahl, sondern nur ordinal oder nominal erfassbaren Wirkungen (wie z. B. städtebauliche Verträglichkeiten, Anpassung an vorhandene Bebauung, Landschaftsbild, Trennwirkungen) verbal dargestellt werden.

Diese Beurteilungsindikatoren unterscheiden sich also zunächst einmal nach der Anzahl der einbezogenen Teilindikatoren, abhängig von deren Meßbarkeit und Monetarisierbarkeit. Gleichzeitig wird dabei der jeweiligen Erfassungs- und Bewertungszuverlässigkeit/-genauigkeit Rechnung getragen; dies bedeutet, daß zwar mit zunehmender Anzahl einbezogener Teilindikatoren der Informationsgehalt über Art und Umfang der Auswirkungen ansteigt, gleichzeitig jedoch auch die Aussagesicherheit in den Bewertungsansätzen und -ergebnissen abnimmt.²⁵⁾

Die Erfahrungen mit der bisherigen Anwendung der standardisierten Bewertung haben gezeigt, daß gerade diese Untergliederung der Ergebnisse sich im Rahmen der Entscheidungsfindung im Anschluß an die Bewertung als äußerst hilfreich erweist: Wird auf diese Weise doch deutlich erkennbar, wie groß der gesamtwirtschaftliche Beitrag einer Verkehrsinvestition im Vergleich zur betriebswirtschaftlichen Rechnung ist. Das Verfahren bietet dadurch die Möglichkeit, die gesamtwirtschaftliche Bedeutung von Investitionsvorhaben nicht nur qualitativ, sondern auch quantitativ darzustellen.

Bei den bundesweit durchgeführten und im Rahmen der Erprobungsphase ausgewerteten Untersuchungen liegen die gesamtwirtschaftlichen Nutzen - von wenigen Ausnahmen abgesehen - deutlich über den betriebswirtschaftlich relevanten Erlösen. Hierbei zeigt sich auch, daß bereits mit den in den Indikator B eingehenden Komponenten - also den konventionell monetarisierbaren Größen - ein Großteil der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen erfaßt werden kann. Die zusätzlichen Beiträge aus dem Indikator C fallen im Vergleich dazu meist geringer aus. Dies überrascht insofern nicht, als die dort zusätzlich erfaßten Nutzwertkomponenten (wie z. B. Landschaftsschutz) für *Nahverkehrsprojekte* - vor allem in Ballungsräumen - in der Regel keine größere Bedeutung haben. Die Verfahrensanleitung läßt jedoch bei besonderen örtlichen Gegebenheiten durchaus auch eine Verfeinerung oder Ergänzung des Zielkatalogs zu, was sich meist hauptsächlich auf den Indikator C auswirken wird; hierzu gehört u. U. auch eine Überführung von Komponenten aus dem Indikatorbereich D nach C (die in D erwähnten Komponenten verschließen sich ja nicht alle grundsätzlich einer Quantifizierung, jedoch ist dafür der Aufwand in Relation zur Bedeutung des Wirkungsbeitrags häufig unvertretbar groß). Hiervon wurde beispielsweise bei den Untersuchungen zur S-Bahn Nürnberg Gebrauch gemacht. Dort spielten Naturschutzgesichtspunkte für die Beurteilung eine so große Rolle, daß für diesen Bereich eine Verfeinerung des Kriterienkataloges vorgenommen wurde.²⁸⁾

Das beschriebene Instrumentarium der standardisierten Bewertung ist zwar primär zur Beurteilung von Infrastrukturinvestitionen erarbeitet worden. Es eignet sich jedoch - wie

28) Heimerl, G., Wiest, R., Kagerer, K. und Niedermeyer, S., Umweltschutz bei S-Bahn-Planung - Detaillierter Variantenvergleich für die Strecke Nürnberg-Roth, in: Der Nahverkehr, 3 Jg. (1985), H. 4, S. 26-37.

die praktischen Erfahrungen zeigen – ebenfalls für die gesamtwirtschaftliche Beurteilung alternativer Bedienungskonzepte.

5. Gesamtwirtschaftlich sinnvolle Aufgabenbewältigung im ÖPNV und deren Finanzierung

Der Öffentliche Personennahverkehr hat unter weitestgehender Beachtung wirtschaftlicher Grundsätze wichtige gesellschaftliche Aufgaben zu erfüllen. Hierüber besteht auch politisch auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene weitestgehend Konsens (siehe z. B.²⁹⁾, ³⁰⁾, ³¹⁾, ³²⁾). Unter den vorstehend beschriebenen Perspektiven ist bei realistischer Einschätzung der Situation abzusehen, daß in den neunziger Jahren Finanzierungsengpässe für den ÖPNV auftreten werden. Dies trifft in besonderem Maße die Kommunen und regionalen Gebietskörperschaften, die durch die vorgesehene Steuerreform ja generell keine Verbesserung ihrer Finanzverhältnisse zu erwarten haben. Aber auch für den Nahverkehr der Bundesbahn sind durch die vom Bund vorgegebenen Wirtschaftlichkeitsanforderungen³³⁾ immer enger werdende Grenzen gesetzt.

Es ist daher verständlich und begrüßenswert, wenn in jüngster Zeit von Politikern ebenso wie von Seiten der ÖPNV-Repräsentanten und von Seiten der Wissenschaft verstärkt über die sinnvolle Aufgabenbewältigung im ÖPNV und deren Finanzierung nachgedacht wird.

Die Länder und Kommunen sehen die Tendenz eines „Ausstiegs des Bundes aus der Gemeinwohlverantwortung“ und fürchten damit eine zunehmende Verlagerung von Lasten des Bundes auf die Länder. Dementsprechend betont die Verkehrsministerkonferenz in ihrem Beschluß vom April 1988: „Die Daseinsvorsorge im Bereich des ÖPNV ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen“³²⁾. Dabei wird besonders auch der Verkehr in der Fläche angesprochen und für ein ÖPNV-Konzept u. a. die Forderung nach

- Entwicklung allgemeiner verkehrspolitischer Anforderungen an die Erschließungs- und Versorgungsfunktion sowie die Bedienungsqualität und nach
- grundsätzlichen Aussagen zur Rollenverteilung der Verkehrsträger Schiene und Straße gestellt.

Es besteht also ein dringendes Bedürfnis zur Abstimmung über Aufgabenstellung und Aufgabenabgrenzung sowie zur Definition und Abgrenzung „gemeinwirtschaftlicher Leistungen“ im ÖPNV. Zu letzterer hat sich im Zusammenhang mit der Diskussion um die „Leitlinien zur Konsolidierung der DB“³³⁾ der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Verkehr geäußert:³⁴⁾

- 29) Bundesminister für Verkehr, Zielsetzungen des BM für Verkehr für die Deutsche Bundesbahn und den öffentlichen Nahverkehr, Heft 49 der Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Bonn 1975.
- 30) Bundesminister für Verkehr, Vorschläge für die Neuordnung des organisatorischen Rahmens für den öffentlichen Personennahverkehr, Bonn 1977.
- 31) Bundesminister für Verkehr, Öffentlicher Personennahverkehr in der Fläche, Bericht/Entwurfssfassung vom 27. 1. 1986.
- 32) Landtag von Baden-Württemberg/Innenministerium Baden-Württemberg, Entwicklung und Perspektiven des öffentlichen Personennahverkehrs in Baden-Württemberg. Landtagsdrucksache 10/164, Oktober 1988.
- 33) Bundesminister für Verkehr, Leitlinien zur Konsolidierung der Deutschen Bundesbahn. Kabinettsbeschluß der Bundesregierung vom 23. 11. 1983.
- 34) Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Stellungnahme zu den Leitlinien zur Konsolidierung der DB, Mai 1984.

„Sowohl aus § 28a Bundesbahngesetz wie auch aus dem gesellschaftspolitischen Grundverständnis staatlicher Aktivitäten ergibt sich, daß die Deutsche Bundesbahn politischen Auflagen hinsichtlich ihrer Produktions- und Absatzpolitik, insbesondere ihrer Investitions-/ Desinvestitionspolitik sowie ihrer Preispolitik unterworfen werden kann. Maßgeblich ist der staatliche Gestaltungswille. Er führt zu Belastungen, sofern die Auflagen Verluste oder Gewinnschmälerungen zur Folge haben. Die bezweckten positiven Auswirkungen solcher Auflagen werden im allgemeinen als gemeinwirtschaftliche Leistungen bezeichnet.“

Zweifellos muß die Definition der gemeinwirtschaftlichen Auflagen in weiterer Diskussion konkretisiert werden mit dem Ziel, hierzu möglichst einen politischen Konsens zu erreichen. Inwieweit der Vorschlag hier praktikabel sein wird, die „politischen Auflagen für die DB in Form öffentlicher Aufträge umzugestalten und aus den Haushalten der diese Aufträge veranlassenden Ressorts oder Gebietskörperschaften“ über erfolgswirksame Zahlungen im Sinne spezieller Entgeltlichkeit abgelten zu lassen, muß Teil dieser Diskussion sein und in die Überprüfung der Lösungsmöglichkeiten einbezogen werden. Nach Meinung des Verfassers ist mit diesen Überlegungen ein Schritt in die richtige Richtung getan, die dadurch gekennzeichnet ist, die Verantwortlichkeit (zumindest partiell) an diejenigen weiterzugeben, die Ansprüche für die Erbringung bestimmter Verkehrsleistungen anmelden.

In diesem Sinne wäre die Übertragung der teilweisen Zuständigkeit und Verantwortlichkeit für den Nahverkehr und (in einem noch zu definierenden Umfang) für den Regionalverkehr an die Länder und kommunalen Gebietskörperschaften, die seit einiger Zeit diskutiert wird, ein grundsätzlich zielführender Weg. Allerdings bedürfte es sicherlich hier in Abstimmung mit den Ländern eines finanziellen Anreizes durch den Bund, der damit die gesamtgesellschaftliche Bedeutung des Nahverkehrs würdigen sollte. Die Aussage des Bundesverkehrsministers, wonach „der ÖPNV vielfältige Leistungen erbringt, die politisch gewollt sind und deren Kosten nicht allein durch Fahrgeldeinnahmen gedeckt werden können“, beweist, daß die übergeordneten Leistungen des öffentlichen Nahverkehrs auch bundesseitig anerkannt werden. Diese Aussage scheint dem Verfasser wichtig als Zeichen dafür, daß der Bund nicht die Absicht hegt, sich aus der Verantwortung für den öffentlichen Nahverkehr zurückziehen zu wollen.

Wie ausgeführt, stellen sich die Anforderungen an den ÖPNV in Ballungsräumen, mittleren Verdichtungsräumen und ländlichen Räumen unterschiedlich dar.

In Ballungsgebieten ist aufgrund großer Verkehrsnachfrage die Ausnutzung der hohen Leistungsfähigkeit öffentlicher Verkehrsmittel mit hoher Bedienungsqualität sinnvoll möglich. So war und ist der Ausbau von S-Bahnen, U-Bahnen und Stadtbahnen mit deren hoher Umweltverträglichkeit in den verkehrsstarken Relationen der Ballungsräume zweifellos ein wichtiger Beitrag zur Erhaltung und Verbesserung der Lebensfähigkeit und Lebensqualität sowie der Funktionsfähigkeit der Wirtschaft unserer Großstadtreionen. Der qualitativ hochwertige Schnellbahnbetrieb ist generell als „Rückgrat des Ballungsverkehrs“ anerkannt; seine Aufrechterhaltung erscheint daher auch für die weitere Zukunft – unabhängig von der Frage nach den Finanzierungsträgern – als eine bedeutsame Aufgabe. Aus unternehmerischer Sicht der DB kann für die S-Bahn diese allerdings nur wahrgenommen werden, wenn die dort zu erbringenden Leistungen angemessen honoriert werden.

Hier liegt eindeutig eine öffentliche, gemeinwirtschaftliche Aufgabe vor. Diese Tatsache

schließt nicht aus, daß auch da Verbesserungen und Veränderungen denkbar sind, wie die Ausnutzung weiterer Rationalisierungsmöglichkeiten, die Stärkung des örtlichen kostenrechnerischen Instrumentariums und die Verlagerung von Verantwortlichkeiten in die regionale Ebene. Sie schließt auch nicht aus, daß weitere Neubauplanungen im Hinblick auf eine sinnvolle Begrenzung kritisch hinterfragt werden; dabei ist allerdings auf eine qualifizierte Abrundung der Netze mit dem Ziel geschlossener Systeme unter Einbeziehung aller Betreiber (Integration des ÖPNV) zu achten.

Die Entscheidung über Investitionen in die ÖPNV-Infrastruktur erfolgt, wie in vorstehendem Abschnitt 4 dargelegt, primär nach gesamtwirtschaftlichen Kriterien; es wäre unlogisch, wollte man für die Betriebsführung andere Maßstäbe anlegen, da eine sinnvolle Wirtschaftlichkeitsbetrachtung stets „aus einem Guß“ komplett nach gleichen Kriterien erstellt werden muß. Hier liegt aber für den Bereich der S-Bahnen in den „Leitlinien zur Konsolidierung der DB“³³⁾ die Gefahr einer Konterkarierung des GVFG versteckt, zu deren Anwendung es noch der besonderen Regelung bzw. der unmißverständlichen Klarstellung bedarf. Die Aussage in den „Leitlinien“, wonach die Jahresverluste in den S-Bahn-Räumen „im Verhältnis zu den Gesamtzuwendungen an die Deutsche Bundesbahn im Bundeshaushalt nicht steigen“ sollen, wird vielfach als Plafondierung der Bundesmittel als *Absolutbetrag* interpretiert. Dies kann weder politische Absicht des Bundes sein noch ist es für die Ballungsräume akzeptabel.

Jedem Verantwortlichen ist bekannt, daß der öffentliche Verkehr in Ballungsräumen seit jeher eine öffentliche Aufgabe aufgrund politischer Vorgaben und Auflagen darstellt, deren betriebswirtschaftliche Vollkosten nicht allein durch Fahrgeldeinnahmen gedeckt werden können. Aus dieser Tatsache folgt, daß auch bei Tariferhöhungen etwa in Höhe der allgemeinen Preissteigerungsrate jedwede Kostenunterdeckung auch zu einer Erhöhung des absoluten Fehlbetrages führen muß, auch wenn der relative Kostendeckungsgrad konstant gehalten werden kann. Eine Plafondierung der Bundesmittel für die Deutsche Bundesbahn in *Absolutbeträgen*, losgelöst von jedweder Inflationsrate, würde somit, auf S-Bahnen übertragen, notwendigerweise zu alljährlich fortschreitenden Leistungsbeschränkungen führen. Dies wäre eine katastrophale Fehlentwicklung, weil die durch große Investitionen von Bund, Ländern und Kommunen jüngst geschaffenen Einrichtungen nicht angemessen genutzt werden könnten.

Der gesamtwirtschaftlich/gesamtgesellschaftlich sinnvolle Einsatz der öffentlichen Ressourcen muß bei Investitionen wie bei betrieblich-organisatorischen Maßnahmen gleichermaßen im Interesse des Bundes wie der Länder und der Gebietskörperschaften liegen.

Die Schnellbahnnetze sind zu ergänzen durch Zubringer- und Verteilersysteme, die – soweit noch nicht geschehen – im gesamten jeweiligen Ballungsraum zu einem in der Fahrplan- und Tarifgestaltung abgestimmten Verbund zusammengefaßt werden sollten. In den Randzonen sind die Vorteile des Pkw in der Flächenbedienung zu nutzen und ÖV und Individualverkehr möglichst weitgehend zu kombinieren; hierfür ist das Park-and-ride besonders zu fördern. Soweit schienengebundene Nahverkehrsmittel nicht völlig losgelöst vom Straßenverkehr – als Zwischen- oder als Dauerlösung – geführt werden können, müssen die Möglichkeiten weiterer Entflechtung und einer für den ÖPNV zeitsparenden Signalregelung an Kreuzungen stärker als bisher genutzt werden.

Für die *mittleren Verdichtungsräume* wird unter Berücksichtigung ihrer Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur die Bedienung des Nahverkehrs meist ohne Schnellbahnen möglich sein. Hier wird der Pendlerverkehr aus dem Umland durch Eisenbahnlinien in Kombination mit einem gut konzipierten Busnetz bewältigt. Der innerstädtische Verkehr kann meist allein durch den Omnibus bedient werden; nur bei den größeren Städten innerhalb dieser Gruppe kann u. U. eine abgestimmte Kombination von Straßenbahnlinien entlang einigen wesentlichen Verkehrsachsen (möglichst auf eigenem Gleiskörper) und Omnibuslinien vorteilhaft sein. Für den Omnibusverkehr sollte in verstärktem Umfang die Einrichtung eigener Busspuren betrieben werden. Davon unabhängig sollte darüber hinaus für Straßenbahnen und Busse generell sehr viel mehr von der Möglichkeit der ÖPNV-bevorrechtigten Beeinflussung von Lichtsignalanlagen Gebrauch gemacht werden, die bei entsprechender Konzeption keineswegs Verschlechterungen für den Individualverkehr erbringen müssen.

Die prinzipiell größten Probleme für den ÖPNV stellt der *ländliche Raum*. Während in den Ballungsräumen die hohe Leistungsfähigkeit öffentlicher Verkehrsmittel die Verkehrsabwicklung in der erforderlichen Konzentration erst ermöglicht, ist dasselbe Merkmal in dünn besiedelten ländlichen Räumen geradezu als wirtschaftliches Handicap zu verstehen. Dort bietet oft selbst der Linienbus – als derzeit kleinste Standardeinheit – ein Leistungsangebot, dem keine angemessene Nachfrage gegenübersteht. Neben den geringen Einwohnerzahlen sind hierfür die überproportionale Motorisierung (bis 540 Kfz/1000 Einwohner) sowie das in aller Regel gut ausgebaute Straßennetz – mit relativ geringer Verkehrsbelastung und somit ohne Verkehrsstau und weitgehend ohne Parkplatzprobleme – die wesentlichen Gründe. Dennoch hat der ÖPNV auch in diesen Räumen gesellschaftlich wichtige Aufgaben zu erfüllen; diese liegen in der Bereitstellung eines (Mindest-)Angebotes zur Gewährleistung der Mobilität der nichtmotorisierten Bevölkerung und im Schülerverkehr. Dabei ist grundsätzlich davon auszugehen, daß hier der Linienbus – neben einzelnen bestehenden Bahnstrecken – die Hauptaufgabe der ÖPNV-Bedienung übernimmt. Schienenbahnen können hier ihr wesentliches Systemmerkmal, nämlich die mengenmäßige Leistungsfähigkeit, mangels entsprechender Nachfrage in aller Regel nicht hinreichend nutzen. Viele regionale Schienenstrecken haben lediglich Belastungen aufzuweisen, die ohne weiteres auch von Bussen erbracht werden können. Insbesondere bei Nebenbahnen stellt sich die wirtschaftliche (auch gesamtwirtschaftliche) Frage nach der Aufrechterhaltung des Personennahverkehrs; bei den Protesten gegen die Umstellung auf Busbedienung wird hier oft übersehen, daß eine solche Maßnahme vielfach zu einer besseren Anbindung der Siedlungsschwerpunkte und zu einer Verbesserung in der Bedienungshäufigkeit führen kann. Andererseits erscheint auf manchen Strecken, die für den Güterverkehr weiterhin vorgehalten werden sollen, unter Senkung des Standards auf den des Busses (Einmantriebswagen, durchrationalisierter Betrieb ohne örtliches Personal) die Frage prüfenswert, ob bei entsprechendem Mindestaufkommen der Personennahverkehr nicht doch noch einen Kostendeckungsbeitrag zu der betreffenden Strecke leisten kann.

Auch bei den Busverkehren ist vielfach das Verkehrsaufkommen so gering, daß die Kapazität der Fahrzeuge bei weitem nicht ausgelastet wird. Die in vorstehendem Abschnitt 2 dargestellten Perspektiven lassen gerade hier einen weiteren Nachfragerückgang erwarten. Als Folge davon werden auch die Bedienungsstandards für den ländlichen Raum neu zu überdenken sein. Dazu sind auch Überlegungen hilfreich, die sich um eine Ergänzung des kon-

ventionellen ÖPNV-Angebotes für besonders schwache Nachfragen bemühen – Überlegungen also, den traditionellen Linienbus nicht mehr als „kleinste Leistungseinheit“ des öffentlichen Nahverkehrs anzusehen und für örtlich spezifische Aufgaben auch unkonventionelle Lösungen zu prüfen. Die Angebotsgestaltung des ÖPNV ist mithin eine Aufgabe, die auch politische Vorgaben erfordert und ein ausgewogenes, auf die Verkehrsbedürfnisse der Bevölkerung ausgerichtetes Angebot zum Ziel hat, wobei auch wirtschaftliche Interessen der Betreiber zu beachten sind. Die Grenzen zwischen betriebswirtschaftlich sinnvollen Leistungen und gesellschaftlichen Aufgaben sind deutlich herauszuarbeiten.

Gleichzeitig ist der organisatorischen Seite des ÖPNV im ländlichen Raum verstärkte Aufmerksamkeit zu widmen. Nach einmütiger Auffassung der in Politik, Planung und Betrieb für den Nahverkehr Verantwortlichen ist dabei der (weitere) Ausbau von Kooperationen einer der wichtigsten Ansatzpunkte zur Verbesserung des ÖPNV in der Fläche. Dies unterstreicht auch die Verkehrsministerkonferenz in ihrem Beschluß vom April 1988, in dem sie ihre Bereitschaft zur „Mitwirkung an allen Kooperationslösungen, die zu einer attraktiveren und wirtschaftlicheren Ausgestaltung des ÖPNV beitragen“, betont. Sie stimmt dabei ausdrücklich auch „dem Prinzip einer regionalen Gestaltungsverantwortung“ zu – allerdings mit dem klaren, in erster Linie an den Bund adressierten Zusatz „bei Wahrung der gegebenen Zuständigkeiten für die Aufgaben- und Finanzverantwortung“.

In einer Studie setzt sich jüngst auch *Aberle* mit der Problematik des ÖPNV in der Fläche auseinander.³⁵⁾ Davon ausgehend, daß „konzeptionelle Lösungen, die – wie es die Diskussionen um Änderungen des Personenbeförderungsgesetzes 1986 ... gezeigt haben – zu einer Lösung der schwerwiegenden Probleme des ÖPNV in den nicht verdichteten Räumen beitragen könnten, nicht vorliegen“, unterbreitet er umfassende organisatorische und finanzpolitische Reformvorschläge. Auch er unterstellt dabei, daß der ÖPNV in der Fläche eine gesellschaftspolitische Daseinsaufgabe ist und daß nach den wichtigsten raumordnungs- und regionalpolitischen Zielvorstellungen auch langfristig ein Mindestangebot von öffentlichen Nahverkehrsleistungen gesichert sein muß. Er knüpft schließlich in seinen organisationsstrukturellen Vorschlägen an das Konzept der „Regionalisierung der Regionalpolitik“ an, wonach eine stärkere Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die regional verantwortlichen Institutionen anzustreben ist, und empfiehlt als Organisationsstruktur eine dem bekannten Drei-Ebenen-Modell verwandte Lösung. Diese Überlegungen setzen konsequenterweise auch veränderte finanzierungspolitische Regelungen voraus. Hierzu werden unter anderem eine Quotenänderung der GVFG-Mittel zugunsten der Fläche und eine vorübergehende Festschreibung der Mittelzuweisungen für den Schülerverkehr anhand fiktiver Schülerzahlen vorgeschlagen. Insgesamt werden in³⁵⁾ interessante Anregungen für die dringliche Diskussion zur Bewältigung der anstehenden ÖPNV-Fragen gegeben.

In diesem Zusammenhang ist auch sehr zu begrüßen, daß der Bundesverkehrsminister im Rahmen des Forschungsprogramms Stadtverkehr ab 1989 einen Forschungsschwerpunkt „ÖPNV in der Fläche“ neu eingerichtet hat.

Nahverkehrskonzepte der Länder, vielfältige Bemühungen um die Erweiterung oder Schaffung von verkehrsträgerübergreifenden Kooperationen in Verdichtungsräumen wie in länd-

35) *Aberle, G.*, Öffentlicher Personennahverkehr in der Fläche – organisatorische und finanzpolitische Reformvorschläge. Gießener Studien zur Transportwirtschaft und Kommunikation, Band 2, Darmstadt 1987.

lichen Gebieten, Vereinbarungen zwischen der Deutschen Bundesbahn und Ländern bzw. Gebietskörperschaften zeigen ebenso wie die Diskussion um die „Regionalisierung der ÖPNV-Trägerschaft“ den ernsthaften Willen zur Lösung der Probleme (siehe auch³⁶⁾⁻³⁹). Der Verfasser ist sich der Schwierigkeit und der Brisanz des letztgenannten Punktes wohl bewußt, denn Regionalisierung der Trägerschaft heißt auch Übernahme der Finanzverantwortung, und diese ist verknüpft mit der Forderung nach einem „vertikalen Finanzausgleich“.

Die sinnvolle Aufgabenteilung zwischen den Verkehrsmitteln ergibt sich - unterschiedlich für Ballungsgebiete, mittlere Verdichtungsräume und ländliche Räume - unter Ausnutzung der jeweiligen artspezifischen Leistungsfähigkeiten und sonstigen Vorteile wiederum aus gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten. Für die Gestaltung des ÖPNV-Angebots insgesamt sowie für die unternehmensübergreifende Kooperation bedarf es allerdings darüber hinaus auch politischer Vorgaben und entsprechender flankierender Maßnahmen. Denn nur bei klarer politischer Konzeption lassen sich infrastrukturelle und betrieblich-organisatorische Planungen gesamtwirtschaftlich sinnvoll aufeinander abstimmen und durchführen. Hier besteht vor allem politischer Handlungsbedarf.

36) *Heinze, G.W., Herbst, D. und Schühle, U.*, Verkehr im ländlichen Raum, Bd. 82 der Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1982.

37) *Heinze, G.W.*, Reale Erwartungen und angemessene Lösungen zur Verkehrsversorgung des ländlichen Raumes, in: Gesellschaft für Regionalforschung, Seminarbericht Nr. 22, Heidelberg 1985.

38) *Pällmann, W.*, Neue Formen der Zusammenarbeit mit den Ländern, in: Die Bundesbahn, 61. Jg. (1985), sowie in: Der Nahverkehr, 9. Jg. (1985), Heft 4.

39) Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs, Stellungnahme vom 6. Mai 1983, veröffentlicht in: Internationales Verkehrswesen, 36. Jg. (1984).