

Universität der Bundeswehr München

Fakultät für Wirtschafts- und Organisationswissenschaften

Reformaufgaben im Rahmen einer Neuordnung der Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV)

Inauguraldissertation

zur Erlangung des akademischen Grades eines
Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Dr. rer. pol)
an der Fakultät für Wirtschafts- und Organisationswissenschaften
der Universität der Bundeswehr München

vorgelegt von:

Diplom-Kaufmann Tim Sterzenbach
(Koblenz)

Erstgutachter: Univ.-Prof. Dr. Claus C. Berg
Zweitgutachter: Univ.-Prof. Dr. Friedrich L. Sell

Neubiberg, im Mai 2007

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
Abbildungsverzeichnis	6
Tabellenverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	10
1. Einleitung	13
1.1 Erkenntniswert der Arbeit	13
1.2 Problemstellung und Zielsetzung der Arbeit	15
1.3 Gang der Arbeit	21
2. Wirtschaftstheoretische Grundlagen der Analyse	22
2.1 Funktionen des Wettbewerbs	22
2.2 Formen von Wettbewerbsversagen	24
2.2.1 Überblick	24
2.2.2 Marktversagen - Öffentliche Güter	25
2.2.3 Wettbewerbsversagen – Externalitäten	26
2.2.4 Wettbewerbsversagen – Natürliches Monopol	26
2.3 Erreichung sozialpolitischer Ziele in der Wettbewerbswirtschaft	30
3. Strukturelle Merkmale des ÖPNV-Marktes	33
3.1 Systematisierung des ÖPNV	33
3.2 Nachfragerstruktur	36
3.2.1 Grundlagen	36
3.2.2 Auswirkungen des demographischen Wandels	40
3.2.3 Verkehrspolitisch relevante Nutzergruppen	45
3.3 Politische Zielvorgaben für den ÖPNV	46
3.4 Rechtlicher Rahmen für den ÖPNV	49
3.4.1 Historische Entwicklung und europäische Rahmenvorgaben	49
3.4.2 Organisation des deutschen ÖPNV-Marktes	53

3.4.2.1 <i>Bahnreform</i>	53
3.4.2.2 <i>Regionalisierung</i>	54
3.4.2.3 <i>Aufgabenträger und Genehmigungsbehörden</i>	57
3.4.3 Regulierung des Marktzugangs	64
3.4.3.1 <i>ÖSPV</i>	64
3.4.3.2 <i>SPNV</i>	68
3.5 Markt- und Anbieterstruktur	69
3.5.1 Marktstruktur	69
3.5.2 Anbieterstruktur	74
3.5.2.1 <i>Gesamter ÖPNV-Markt</i>	74
3.5.2.2 <i>SPNV</i>	75
3.5.2.3 <i>ÖSPV</i>	76
3.6 Fazit zur Marktordnung in Deutschland	77
4. Kritische Würdigung des bestehenden ÖPNV-Finanzierungssystems	78
4.1 Ausgestaltung der ÖPNV-Finanzierungsinstrumente	78
4.1.1 Überblick über die Finanzierungsströme	78
4.1.2 Investive Mittel	81
4.1.3 Konsumtive Mittel	87
4.2 Bewertung der derzeitigen ÖPNV-Finanzierung	105
4.2.1 Probleme der derzeitigen ÖPNV-Finanzierung	105
4.2.1.1 <i>Überblick</i>	105
4.2.1.2 <i>Intransparente und unkoordinierte Finanzierungslandschaft</i>	105
4.2.1.3 <i>Kostenorientierung der Fördermittel</i>	106
4.2.1.4 <i>Zunehmende Rechtsunsicherheit</i>	109
4.2.1.5 <i>Ungenügende Nutzung von Wettbewerbspotenzialen</i>	110
4.2.1.6 <i>Institutionelle Hemmnisse</i>	113
4.2.1.7 <i>Zwischenfazit</i>	114

4.2.2 Bewertungsschema zur Analyse des bestehenden ÖPNV-Finanzierungssystems	116
4.2.2.1 Erläuterungen zum Bewertungsschema	116
4.2.2.2 Ziele und Kriterien zur Bewertung des ÖPNV-Finanzierungssystems	118
4.2.3 Bewertung der Finanzierungsinstrumente des derzeitigen ÖPNV-Finanzierungssystems	120
4.2.4 Schlussfolgerungen	131
5. Beispielhafte Analyse einer Veränderung ausgewählter ÖPNV-Finanzierungsinstrumente	133
5.1 Ziel und Erkenntniswert	133
5.2 Beschreibung des fiktiven Modellverkehrsunternehmens	134
5.3 Bevölkerungsentwicklung im Verkehrsgebiet	134
5.4 Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr - § 45a PBefG	136
5.4.1 Entwicklung der Schülerzahlen und Ausgleichszahlungen	136
5.4.2 Preiselastizität im Ausbildungsverkehr	140
5.4.3 Berechnung der Ausgleichsalternativen	143
5.4.4 Auswirkung von Änderungen des § 45a PBefG auf die	157
5.5 Erstattung der Fahrgeldausfälle bei der unentgeltlichen Beförderung schwerbehinderter Menschen – § 145 ff. SGB IX	160
5.6 Investitionsförderung nach dem GVFG	163
5.7 Zusammenfassung der Änderungen in §§ 45a PBefG, 145 ff. SGB IX und GVFG	166
5.8 Nahverkehrsabgabe am Beispiel eines Verkehrsunternehmens aus NRW	169
6. Gesamtkonzept eines wettbewerbskonformen Finanzierungsrahmens für den ÖPNV	172
6.1 Wettbewerb als Basis einer Finanzreform des ÖPNV	172
6.1.1 Überblick über Wettbewerbspotentiale im ÖPNV	172

6.1.2 Betrieb der Infrastruktur	173
6.1.3 ÖPNV-Betrieb	174
<i>6.1.3.1 Linien mit geringen Verflechtungen</i>	174
<i>6.1.3.2 Liniennetz</i>	176
<i>6.1.3.3 Koordination der Verkehrsleistungen</i>	179
6.2. Neuer Ordnungsrahmen zur Finanzierung des ÖPNV	181
6.2.1 Überblick über das Gesamtkonzept	181
6.2.2 Effizienz durch Wettbewerb	182
<i>6.2.2.1 Internalisierung externer Effekte</i>	182
<i>6.2.2.2 Formale Privatisierung der Infrastruktur</i>	183
<i>6.2.2.3 Materielle Privatisierung der Verkehrsunternehmen</i>	184
<i>6.2.2.4 Freier Marktzugang auf einzelnen Linien</i>	186
<i>6.2.2.5 Exklusivlizenzen für größere Liniennetze</i>	190
<i>6.2.2.6 Freiwillige Kooperation der Verkehrsunternehmen</i>	192
6.2.3 Sozialverträglichkeit durch Subjektförderung	193
7. Schlussfolgerungen zur Neuordnung der Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs	197
Anhang	204
Literaturverzeichnis	228

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Typologie von Märkten	30
Abb. 2: Öffentlicher Personennahverkehr als Verkehrsleistung	33
Abb. 3: Anteile der Verkehrsmittel an der Gesamtverkehrsleistung im Personenverkehr	37
Abb. 4: Verkehrsmittel-Nutzersegmente 2002	39
Abb. 5: Entwicklung der Schülerzahlen in Deutschland 2002 bis 2012	40
Abb. 6: Entwicklung Schülerzahlen von 1990 bis 2020	41
Abb. 7: Besitz von Pkw-Fahrerlaubnissen in Westdeutschland 1982 und 2002 für Männer ab 18 Jahren	42
Abb. 8: Besitz von Pkw-Fahrerlaubnissen in Westdeutschland 1982 und 2002 für Frauen ab 18 Jahren	43
Abb. 9: Pkw-Verfügbarkeit nach Alter für die Jahre 1991, 2003 und Trend 2020	44
Abb. 10: Nachfragergruppen im ÖPNV	45
Abb. 11: Rechtliche Grundlagen für die Durchführung des ÖPNV	56
Abb. 12: 3-Ebenen-Modell im Verbundraum	63
Abb. 13: Marktzugangsverfahren im ÖSPV gemäß PBefG	65
Abb. 14: Anteile der Verkehrsarten an den Wegezwecken in Westdeutschland	72
Abb. 15: Übliche Nutzung des ÖPNV nach Gebietstypen 2002	74
Abb. 16: Eigentümerstruktur der ordentlichen VDV-Mitglieder 2005 nach Sparten	75
Abb. 17: Anbieterstruktur im ÖSPV 2004	77
Abb. 18: Instrumente der ÖPNV-Finanzierung in Deutschland – Status Quo	80
Abb. 19: Verteilung der GVFG-Mittel 2004	83
Abb. 20: Investitionsgebundene Finanzausweisungen der Gebietskörperschaften an den ÖPNV	86
Abb. 21: Durchschnittliche Struktur der Regionalisierungsmittel- Verwendung in den Ländern im Jahr 2004	89
Abb. 22: Gegenüberstellung der RegG-Mittel Status Quo – geplante Kürzungen (in Mio. €)	90
Abb. 23: Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG an die VDV-Unternehmen in Deutschland 1993 bis 2002	96
Abb. 24: Finanzierungsströme auf kommunaler Ebene im Kooperationsraum Stuttgart	101

Abb. 25: Nicht investitionsgebundene Finanzausweisungen der Gebietskörperschaften an den ÖPNV	104
Abb. 26: Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung im Verkehrsgebiet 2005 bis 2025	135
Abb. 27: Entwicklung des Schülerbestandes im Verkehrsgebiet 2005 bis 2014	138
Abb. 28: Ausgleichsleistungen nach § 45a PBefG bzw. § 6a AEG in NRW; Haushaltsbelastung 1995 bis 2005	139
Abb. 29: Vorgehensweise bei der Berechnung der Ausgleichsalternativen nach § 45a PBefG	144
Abb. 30: Erträge aus dem Verkauf von Fahrscheinen im Ausbildungsverkehr mit und ohne Rückgang der Schülerzahlen sowie mit 3,3 Prozent Tarifergiebigkeit 2005 bis 2012	148
Abb. 31: Vergleich der Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG mit den Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG ohne Kürzung nach „Koch-Steinbrück“ 2005 bis 2012	149
Abb. 32: Vergleich der Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG mit den Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG ohne Kürzung der Gültigkeitstage 2005 bis 2012	150
Abb. 33: Vergleich der Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG mit den Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG ohne Kürzung der Gültigkeitstage und nach „Koch-Steinbrück“ 2005 bis 2012	151
Abb. 34: Vergleich der Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG mit den fiktiven Ausgleichszahlungen nach dem Preis-Preis-Ansatz 2005 bis 2012	153
Abb. 35: Vergleich der Ausgleichszahlungen nach dem Preis-Preis-Ausgleich mit den vier Varianten nach § 45a PBefG (ohne Kürzungen nach „Koch-Steinbrück“ / ohne Kürzungen der Gültigkeitstage / in ursprünglicher Form ohne jegliche Kürzungen / in tatsächlicher Form) 2005 bis 2012	154
Abb. 36: Vergleich der Ausgleichszahlungen nach dem Preis-Preis-Ausgleich, nach § 45a PBefG ohne Kürzung der Gültigkeitstage und nach „Koch-Steinbrück“ mit veränderten Reiseweiten von 5 und 10 km	155
Abb. 37: Vergleich der Ausgleichszahlungen nach dem Preis-Preis-Ausgleich und nach § 45a PBefG in tatsächlicher Form mit veränderten Reiseweiten von 5 und 10 km	156
Abb. 38: Fahrgastzahlen in GB im ÖSPV seit der Liberalisierung	189
Abb. 39: Überblick über Mittelflüsse nach Neuordnung der ÖPNV-Finanzierung - First Best-Variante	201
Abb. 40: Überblick über Mittelflüsse nach Neuordnung der ÖPNV-	

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Landesregelungen der Aufgabenträgerschaft für den SPNV	59
Tabelle 2: Neugegründete Landesnahverkehrsgesellschaften für den SPNV	60
Tabelle 3: Organisation des SPNV auf kommunaler Ebene	61
Tabelle 4: Aufteilungsschlüssel der GVFG-Mittel auf die Bundesländer 2004	84
Tabelle 5: Kostensatzverordnungen der Länder gemäß § 45a PBefG	92
Tabelle 6: Fördereffektivität und Fördereffizienz von ÖPNV-Finanzierungsinstrumenten	132
Tabelle 7: Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung im Verkehrsgebiet 2005 bis 2025	134
Tabelle 8: Gültigkeitstage von Zeitkarten des Ausbildungsverkehrs in Nordrhein-Westfalen bis 2005 und ab 2006 im Vergleich	136
Tabelle 9: Sollkostensätze in Nordrhein-Westfalen ab 2002 und ab 2006 im Vergleich	137
Tabelle 10: Entwicklung des Schülerbestandes im Verkehrsgebiet 2005 bis 2014	137
Tabelle 11: Entwicklung des Schülerbestandes im Verkehrsgebiet 2005 bis 2014 nach Kreisen	138
Tabelle 12: Gewichtung der vorgenommenen Tariferhöhungen bei Schülerzeitkarten im Verkehrsverbund im Jahr 2006	146
Tabelle 13: Gewichtete Tarifiergiebigkeit bei Tariferhöhungen von Schülerzeitkarten im Verkehrsverbund der Jahre 2005 und 2006	146
Tabelle 14: Ausgleichszahlungen nach § 145 ff. SGB IX mit unterschiedlichen Prozentsätzen sowie mit und ohne Gültigkeit des Drittel-Abzugs	160
Tabelle 15: Tatsächliche Gesamtbelastung im Jahr 2006	167
Tabelle 16: Kumulierte jährliche Belastung durch §§ 45a PBefG und 145 ff. SGB IX	168
Tabelle 17: Summe der im Betrachtungszeitraum jährlich im Verkehrsgebiet wohnenden Bevölkerung älter als 18 Jahre	172
Tabelle 18: Jährlicher Ausgleichsbetrag pro Einwohner älter als 18 Jahre im Verkehrsgebiet	172

Abkürzungsverzeichnis

A	= Ausgleichsbetrag
AEG	= Allgemeines Eisenbahngesetz
Ausgl.	= Ausgleich
BAG-SPNV	= Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des SPNV
BEG	= Bayerische Eisenbahngesellschaft
BKZ	= Baukostenzuschüsse
BMVBS	= Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMVBW	= Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen
BR.-Drs.	= Bundesratsdrucksache
BSchwAG	= Bundesschienenwegeausbaugesetz
bspw.	= beispielsweise
BT.-Drs.	= Bundestagsdrucksache
BVerwG	= Bundesverwaltungsgericht
BVG	= Berliner Verkehrsgesellschaft
BVWP	= Bundesverkehrswegeplan
c	= Fahrtenhäufigkeit für einen Zeitfahrausweis je Gültigkeitstag
c. p.	= ceteris paribus (unter sonst gleichen Bedingungen)
DB	= Deutsche Bahn
DB Research	= Deutsche Bank Research
DIW	= Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
E	= Erträge im Ausbildungsverkehr
EIU	= Eisenbahninfrastrukturunternehmen
ENeuOG	= Eisenbahnneuordnungsgesetz
EU	= Europäische Union
EuGH	= Europäischer Gerichtshof
EUR	= Euro
EVU	= Eisenbahnverkehrsunternehmen
EWG	= Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAG	= Finanzausgleichsgesetz
ggf.	= gegebenenfalls
GVFG	= Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
HVV	= Hamburger Verkehrsverbund

i. d. F.	= in der Fassung
Infas	= Institut für angewandte Sozialwissenschaft
KCW	= Kompetenz Center Wettbewerb
KfzStG	= Kraftfahrzeugsteuergesetz
km	= Kilometer
KOM	= Kommission der Europäischen Union
Kom	= Kraftomnibus
KS	= Koch-Steinbrück
Kspez.	= Spezifischer (Soll-) Kostensatz je Personen-Kilometer (Pkm) in Euro
LDS	= Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen
LNVG	= Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen
LVS	= Schleswig-Holstein Landesweite Verkehrsservicegesellschaft
MBV NRW	= Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein Westfalen
MinöStG	= Mineralölsteuergesetz
MIV	= Motorisierter Individualverkehr
Monatsk.	= Monatskarte
Mrd.	= Milliarden
n	= Fahrausweisarten
NVBW	= Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg
NVG-Rh.-Pf.	= Nahverkehrsgesetz Rheinland-Pfalz
NVV	= Nahverkehrsverbund / Nordhessischer Verkehrsverbund
Ohne Kürz.	= ohne Kürzung (der Gültigkeitstage)
ÖPNV	= Öffentlicher Personennahverkehr
(Hess)ÖPNVG	= (Hessisches) Gesetz zum Öffentlicher Personennahverkehr
ÖSPV	= Öffentlicher Straßenpersonenverkehr
PBefG	= Personenbeförderungsgesetz
PBefGAusglV	= Verordnung über den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Straßenpersonenverkehr
PBefGKostenV	= Kostenverordnung für Amtshandlungen im entgeltlichen oder geschäftsmäßigen Personenverkehr mit Kraftfahrzeugen

Pkm	= Personenkilometer
RBL	= Rechnergesteuertes Betriebsleitsystem
RegG	= Regionalisierungsgesetz
RL	= Richtlinie
RMV	= Rhein-Main Verkehrsverbund
rüchl. Schülerz.	= rückläufige Schülerzahlen
Rs.	= Rechtssache
Selbstz.	= Selbstzahler
SGB	= Sozialgesetzbuch
SSB	= Stuttgarter Straßenbahn
StromStG	= Stromsteuergesetz
SPNV	= Schienenpersonennahverkehr
t	= Zeit / Anzahl der Gültigkeitstage für einen Zeitfahrausweis
Tsd.	= Tausend
VBB	= Verkehrsverbund Berlin Brandenburg
VCD	= Verkehrs Club Deutschland
VDV	= Verband Deutscher Verkehrsunternehmen
VGS	= Verkehrsverbundgesellschaft Saar
VMV	= Verkehrsgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern
VO	= Verordnung
VOL/A	= Verdingungsordnung für Leistungen
VRR	= Verkehrsverbund Rhein-Ruhr
VRS	= Verband Region Stuttgart sowie Verkehrsverbund Rhein-Sieg
VT	= Versement Transport (Nahverkehrsabgabe)
VU	= Verkehrsunternehmen
VV	= Verwaltungsvorschrift
VVS	= Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart
w	= Mittlere Reiseweite in km
z	= Anzahl der verkauften Zeitfahrausweise im Ausbildungsverkehr
z. B.	= zum Beispiel

1. Einleitung

1.1 Erkenntniswert der Arbeit

Die wissenschaftliche Bearbeitung einer Fragestellung beginnt mit der Phase der Problemerkennung, dem sog. Entdeckungszusammenhang. Auslöser ist meist ein Problem aus der Praxis. Das Problem sollte als wissenschaftliche Fragestellung formuliert werden können. Auch dieser Arbeit liegt ein Problem mit praktischer Relevanz zugrunde:

Der Verfasser dieser Arbeit arbeitete bei der Deutschen Bahn AG im Bereich Verkehrspolitik und beschäftigte sich dort intensiv mit verkehrspolitischen Fragen. Die gleichzeitige Tätigkeit in einem mittelständischen Verkehrsbetrieb ermöglichte dem Autor die Bewertung des ÖPNV-Marktproblems aus einem etwas anderen - ausschließlich privatwirtschaftlichen - Blickwinkel.

Die Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs lässt sich aus dieser Erfahrung heraus als aktuell intensiv diskutiertes Problem mit hoher Praxisrelevanz erkennen. Der hohe Stellenwert von Fragen der ÖPNV-Finanzierung ergibt sich aus der Tatsache, dass sie eine betriebs- und eine volkswirtschaftliche, vor allem aber eine politische Dimension besitzen.

Die Finanzierung von Verkehrsunternehmen ist zunächst ein auf ein jeweiliges Verkehrsunternehmen bezogenes, d. h. betriebswirtschaftliches Problem, wobei im ÖPNV-Markt sowohl private als auch kommunale und staatliche Anbieter aktiv sind. Im öffentlichen Verkehr kommt insbesondere durch gesetzlich garantierte, staatliche Kofinanzierung (Ausgleichszahlungen) eine volkswirtschaftliche Dimension der Finanzierungsströme hinzu. Zudem hat sich der Staat dafür entschieden, seinerseits als Nachfrager für Nahverkehrsleistungen aufzutreten.

Der ÖPNV ist ein klassischer Wirtschaftsbereich, in dem politische Entscheidungen über die Zahlung öffentlicher Finanzmittel das unternehmerische Angebot beeinflussen, d. h., eine ausschließlich marktliche Angebotssteuerung wird verhindert. Dies geschieht in Verbindung mit der Tatsache, dass für die in öffentlichem Besitz befindlichen Marktteilnehmer in der Regel keine

Effizienzmessung erfolgt. Die Effizienz im ÖPNV-Markt wird vielfach als suboptimal bezeichnet, die Qualität ist folglich bei gegebenem Mitteleinsatz steigerbar.

Da die in den ÖPNV-Markt transferierten Finanzmittelvolumina eine volkswirtschaftlich nennenswerte Größe darstellen, ist eine Auflösung der strukturellen Ineffizienzen eine gesellschaftlich wünschenswerte Aufgabe, die bis dato einer Lösung harret.

Zur wissenschaftlichen Aufbereitung der oben skizzierten Zusammenhänge lassen sich folgende Fragen ableiten:

- Welche ÖPNV-Marktteilnehmer und welche Prozesse bilden das ÖPNV-Finanzierungssystem?
- Gibt es ÖPNV-Marktteilnehmer und Prozesse, die die Effizienz des ÖPNV-Finanzierungssystems einschränken?
- Welche Aufgaben gilt es zu lösen, um die Effizienz des ÖPNV in seiner Gesamtheit zu steigern?

In der wissenschaftlichen Literatur sind bisher nur Teilaspekte dieser Problematik behandelt worden. Im Folgenden ist ein Überblick über die relevante Literatur gegeben:

Ratzenberger (1996) gibt in seiner Studie einen umfassenden Überblick über die ÖPNV-Finanzierungsinstrumente, dargestellt auf der Basis von Daten des Jahres 1993. Zwar benennt er einzelne Kritikpunkte, unterlässt dabei aber eine umfassende, systematische Bewertung. Zudem werden keine Empfehlungen für eine Weiterentwicklung des ÖPNV-(Finanzierungs)systems entwickelt.

Götz (2002) beschäftigt sich insbesondere mit Vorschlägen zur Organisationsreform des ÖPNV-Systems, behandelt dabei aber allenfalls „Modifikationen des bestehenden Ordnungsrahmens“¹, ohne eine Überwindung der Schwächen insbesondere des bestehenden ÖPNV-Finanzierungssystems zu suchen.

¹ Götz (2002), S. 8.

Christmann (2003) diskutiert im Rahmen einer sektorübergreifenden Untersuchung Liberalisierungspotentiale im ÖPNV. Zwar unterbreitet er einen allgemeinen Vorschlag für eine weitgehend wettbewerbliche Struktur des ÖPNV-Marktes, die Finanzierungsthematik wird von ihm jedoch lediglich am Rande behandelt.

Hickmann (2005) entwickelt ein neues Konzept zur ÖPNV-Finanzierung, orientiert sich dabei allerdings zumeist am bestehenden Ordnungsrahmen. Er räumt der politischen Durchsetzbarkeit einen zentralen Stellenwert ein, sodass er aufgrund politischer Vorgaben bei seinen Reformvorschlägen vielfältige „Kompromisse“ eingehen muss.

Zur Beantwortung der oben formulierten Fragen wird in dieser Arbeit eine empirische Analyse des Status-quo sowie eine theoretische Analyse der Auswirkungen einer Öffnung des bisher weitgehend wettbewerbsbeschränkten ÖPNV-Marktes sowie einer damit korrespondierenden Reform des Finanzierungssystems vorgenommen.

1.2 Problemstellung und Zielsetzung der Arbeit

Die verkehrspolitisch Handelnden streben im ÖPNV-Markt in erster Linie verkehrspolitische Ziele und in zweiter Linie damit verbundene umwelt-, sozial- und regionalpolitische Ziele an. Unter diesen Rahmenbedingungen geben die föderalen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) und die EU zwei konkrete Oberziele für den Nahverkehrsmarkt vor.

Knappe Ressourcen sollen auch im ÖPNV wirtschaftlich eingesetzt werden. Das erste Oberziel im ÖPNV-Markt ist daher die gesamtwirtschaftliche Effizienz, die sowohl Kosteneffizienz als auch einen hohen Grad an Anpassungsflexibilität und Innovationsfähigkeit beinhaltet. Qualitative Standards gewinnen jedoch zunehmend eine höhere Bedeutung für die Wertigkeit des ÖPNV im Vergleich zu Kostengesichtspunkten. Der gesamtwirtschaftlichen Effizienz lässt sich auch die Aufteilung des Verkehrs auf die einzelnen Verkehrsträger (Modal Split) zuordnen. Besonders die Verlagerung des motorisierten Individualverkehrs (MIV) wird wegen der zunehmenden Probleme insbesondere im Bereich der Schadstoffemissionen und Flächenverbräuche verkehrspolitisch als vordringlich angesehen. Häufig wird gefordert, den ÖPNV als möglichst vollwertige Alternative zum MIV auszugestalten.

Sozialverträglichkeit ist das zweite Oberziel im ÖPNV-Markt. Die nicht ausreichende Zahlungsfähigkeit mancher Nachfrager sowohl im ÖPNV, als auch im MIV, führt zum Erfordernis staatlicher Korrekturen der Marktergebnisse, soll der Mobilitätsbedarf einkommensschwacher Haushalte befriedigt werden. Der Mobilität mit dem ÖPNV kommt daher eine soziale Bedeutung zu und sie wird als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge angesehen, da nur öffentlich zugängliche Verkehre die Mobilitätsbedürfnisse der Bürger sichern können.

Das Ziel der Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung mit öffentlichen Personennahverkehrsleistungen findet sich in den meisten ÖPNV-Gesetzen der Länder. Besondere Berücksichtigung sollen insbesondere die Bedürfnisse mobilitätsbeeinträchtigter Personen finden. Sogenannte „Captive Riders“ (nicht wahlfreie Kunden), die nicht auf den motorisierten Individualverkehr zurückgreifen können, sind auf den ÖPNV angewiesen und sind damit wichtige Adressaten verkehrspolitischer Maßnahmen. Die Erschwinglichkeit des Angebots für einkommensschwache Nutzergruppen und die Durchsetzung möglichst einheitlicher Lebensverhältnisse in den verschiedenen Regionen sind weitere Anforderungen an ein sozialverträgliches ÖPNV-Angebot.

Der öffentliche Personennahverkehr hat sich in Deutschland weitgehend als kommunale und staatliche Aufgabe etabliert. In den Kommunen wird der städtische ÖPNV in der Regel durch eigene kommunale Verkehrsbetriebe erbracht. Die Deutsche Bahn AG ist maßgeblicher Anbieter im Öffentlichen Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und dem Öffentlichen Straßenpersonenverkehr (ÖSPV) in der Fläche. Private Unternehmen haben daneben bislang - von einigen Ausnahmen abgesehen - einen eher geringen Marktanteil. Als ehemals monopolistisch organisierter Bereich war die Erbringung von Transportleistungen im ÖSPV über lange Zeit geprägt von der automatischen (Wieder-)Erteilung von Genehmigungen an jeweils insbesondere kommunale oder Bahnbusunternehmen. Die Beziehungen zwischen Stadt/Gemeinde und Verkehrsunternehmen treten auch heute noch meist nach außen kaum in Erscheinung, sondern sind häufig eine Art informelle Beeinflussung der Geschäftsführung durch die Politik.

Die meisten Verkehrsunternehmen decken noch die komplette Wertschöpfungskette von der Planung bis zum Fahrbetrieb ab. Das Bedienungsgebiet der kommunalen Verkehrsunternehmen beschränkt sich in der Regel auf das Gebiet der jeweiligen Eigentümerkommune. Die zahlreichen privaten, meist kleinen Verkehrsunternehmen bedienen in der Regel räumlich eng abgegrenzte Bereiche, einzelne Linien oder Einzelfahrten, häufig auch im Unterauftrag der öffentlichen Unternehmen.

Die Gebietskörperschaften und/oder Verkehrsunternehmen haben Verkehrsverbünde gebildet, um für die Kunden ein regional einheitliches Angebot zu ermöglichen. Die Verkehrsverbünde koordinieren bzw. steuern die Zusammenarbeit von Aufgabenträgern und/oder Verkehrsunternehmen, insbesondere im Bereich der Tarifpolitik, Fahrplangestaltung und der Durchsetzung einheitlicher Qualitätsstandards. Dabei hat jede Region ihre eigenen Strukturen entwickelt.

Darüber hinaus sind die Verkehrsunternehmen auch einigen Verpflichtungen unterworfen: Tarifreduzierte und unentgeltliche Beförderung von Auszubildenden/Schwerbehinderten, politisch vorgegebene Linienvverläufe, Tarife und Takte schränken die unternehmerische Freiheit ein und verhindern die vollständige Nutzung des Marktpotentials. So wird eine effizientere Verkehrsleistungserstellung vielfach erschwert.

Die meisten Leistungen im ÖPNV werden in Deutschland zu Entgelten angeboten, die für die Deckung aller betriebswirtschaftlichen Kosten zu gering sind. Die Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs in Deutschland hat eine komplexe und undurchschaubare Struktur. Angesichtes der oben erwähnten Kostenunterdeckung im ÖPNV erfolgt die Finanzierung bei nahezu allen ÖPNV-Unternehmen auch durch öffentliche Mittel, speziell durch sogenannte Ausgleichs- und Erstattungszahlungen, die insbesondere für die verbilligte Abgabe von Zeitkarten im Ausbildungsverkehr und für die unentgeltliche Beförderung von Schwerbehinderten gewährt werden.

Weitere bedeutende, direkte Finanzierungshilfen fließen als so genannte Regionalisierungsmittel zur Bestellung von Mobilitätsdienstleistungen im ÖPNV, oder zur Investition in Fahrzeuge und Infrastruktur an die Unternehmen. Die ÖPNV-Unternehmen können zudem für Fahrzeugbeschaffungen und

Infrastrukturmaßnahmen Zuschüsse nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) erhalten. Viele Gebietskörperschaften fördern zudem einzelne Verkehrsleistungen. Zu den direkten Leistungen des Staates und der Gebietskörperschaften an die ÖPNV-Unternehmen sind weitere indirekte Leistungen beispielsweise in Form von Steuervergünstigungen hinzu zu rechnen. Das Volumen des ÖPNV-Marktes in Deutschland ist aufgrund von Erfassungs- und Abgrenzungsschwierigkeiten umstritten und wird in der Regel auf insgesamt 20-25 Mrd. Euro geschätzt. Mit einem Anteil von mehr als einem Prozent an der gesamten Bruttowertschöpfung kann dieser Markt damit als durchaus bedeutsam eingestuft werden.

Die Endkunden im ÖPNV rekrutieren sich grundsätzlich aus der gesamten Bevölkerung. Allerdings nutzt fast die Hälfte der Deutschen den ÖPNV nie. Diese Quote der Nichtnutzer liegt in ländlichen Regionen und den verstäderten Räumen mit mittlerer Dichte grundsätzlich höher als in den Agglomerationen. Wiederum kann zum engeren Kundenkreis des ÖPNV in der Summe rund ein Drittel der Bevölkerung gezählt werden.

Der ÖPNV ist im Verhältnis zum MIV insbesondere in ländlichen Regionen vielfach zu einer Randerscheinung in der Mobilitätskette geworden. Die Erschließung von Flächen orientiert sich zudem häufig an politischen Wünschen und nicht immer an einem möglichen Marktpotential.

Eine nicht selten enge Orientierung am technisch Machbaren hat des Öfteren die Erfüllung der Kundenpräferenzen in den Hintergrund gedrängt. Die häufig zu beobachtende Vorgehensweise der Verkehrsunternehmen, die staatlichen Mittelzuflüsse zu maximieren, förderte nicht auch notwendigerweise die Kundenorientierung, ist doch der Nutzer nicht mehr Hauptfinanzier des ÖPNV. Zudem hat die Einführung von Verkehrsverbänden vielfach dazu geführt, dass die Einnahmen der Unternehmen vom reinen Markterfolg abgekoppelt wurden. Leistungsanreize wurden so eingeschränkt.

Die Anforderungen an den ÖPNV nehmen weiter zu: Beschäftigungssuchenden und Beschäftigten wird zunehmend mehr persönliche Flexibilität und Mobilität abverlangt.

Öffentliche und private Einrichtungen, die bisher dezentral vor Ort organisiert waren und nun aus wirtschaftlichen Gründen zunehmend zentralisiert werden (z. B. Schulen und sonstige Bildungs- und Kultureinrichtungen, Postfilialen), erfordern mehr Mobilität. Verkehrslenkende bzw. -beschränkende Maßnahmen auf lokaler Ebene zur Einhaltung der steigenden Anforderungen bei Immissionsgrenzwerten setzen mehr ÖPNV voraus, soll die Mobilität nicht erheblich leiden.

Zudem ist in Deutschland in den kommenden Jahrzehnten mit einem Rückgang der Bevölkerung zu rechnen. Insgesamt gilt für den ÖPNV, dass die Zahl der „Captive Rider“ in allen Nutzersegmenten deutlich abnehmen wird. Für den ÖPNV ist der Schülerverkehr eine der Kernaufgaben und besonders im ländlichen Bereich mit einem hohen Schüleranteil an der Gesamtbeförderung eine wichtige Finanzierungsgrundlage. Die hier zu erwartenden Einbrüche sind erheblich. Der demografische Effekt wird sich voraussichtlich nach 2015 verschärfen. Die Bündelungsfähigkeit der ÖPNV-Nachfrage sinkt angesichts der weiter fortschreitenden „Zersiedelung“ und der Entleerung ehemals dicht besiedelter, mit speziellen Infrastrukturanlagen (z. B. Straßenbahnstrecken – vor allem in Ostdeutschland) ausgestatteter Gebiete.

Der ÖPNV war bisher nicht, bzw. nur eingeschränkt, wettbewerblich organisiert. Die Reformen des ÖPNV in Deutschland erfolgen bzw. erfolgten vor allem als Anpassung des deutschen Personenbeförderungsrechts an das EU-Recht. Bestrebungen zur Marktöffnung haben primär das Ziel, durch mehr Wettbewerb eine höhere Qualität der Leistungserstellung zu generieren und gleichzeitig die Haushaltsbelastungen zu verringern. Dies lässt sich bei Einführung von Wettbewerb notwendigerweise nur über eine verstärkte Substitution staatlicher Subventionen durch Markterlöse herbeiführen. Insofern führt eine Marktöffnung zwangsläufig zu einer Änderung des Erlösmixes der betroffenen Unternehmen mit Auswirkungen auf das Finanzierungssystem.

Mit dem in der Sache „Altmark-Trans“ bekannt gewordenen Urteil des EuGH aus dem Jahre 2003 wurden für die rechtskonforme Gewährung von Beihilfen für Verkehrsdienstleistungen restriktive Regeln aufgestellt. Der Kommissionsvorschlag zur Marktordnung im Verkehr vom Juni 2006 sieht die verstärkte Ausschreibung von Verkehrsdienstleistungen für die mittelfristige Zukunft vor.

Im Zuge der Marktöffnung zeichnen sich vor allem Veränderungen in die Rolle der Kommunen, als Eigentümer von Verkehrsbetrieben, als Aufgabenträger und als Financier ab. Der steuerlich vorteilhafte Ausgleich zwischen Verlusten im ÖPNV und den Gewinnen aus dem Strombereich unter dem Dach einer Holdinggesellschaft ist nicht nur durch sinkende Gewinne im Strombereich gefährdet. Die Notwendigkeit für die Verkehrsunternehmen, sich verstärkt über Fahrgeldeinnahmen zu finanzieren, nimmt zu.

Geht man davon aus, dass im bestehenden ÖPNV-System Leistungskürzungen in erheblichem Umfang politisch nicht durchsetzbar und/oder eine Nutzerfinanzierung im erforderlichen Umfang nicht realisierbar ist, bedarf es einer grundsätzlichen Neuordnung des ÖPNV-Marktes zur Senkung der Kosten und Steigerung der Erlöse.

Die Arbeit hat sich zum Ziel gesetzt, Vorschläge für eine Neugestaltung der ÖPNV-Finanzierung in Deutschland abzuleiten, um so trotz knapper öffentlicher Mittel ein qualitativ hochwertiges ÖPNV-Angebot zu ermöglichen. Dazu soll in einem ersten Schritt das bestehende Finanzierungssystem des ÖPNV kritisch analysiert werden, wofür ein spezieller Kriterienkatalog entwickelt wird. Darauf aufbauend lässt sich ein eigener Reformvorschlag unterbreiten.

Finanzierungsinstrumente sind im Zusammenhang dieser Studie sämtliche gesetzlich kodierten und mit dem Resultat der Erhöhung der Einnahmen und/oder Verringerung der Ausgaben der Verkehrsunternehmen zusammenhängenden Fördermaßnahmen der öffentlichen Hand. Auch die Einnahmen aus Nutzerentgelten sind eine Finanzierungsquelle der Verkehrsunternehmen. Da die Nutzerfinanzierung nicht in der öffentlichen Kritik steht, sondern sogar allgemein gewünscht ist, wird sie in der Analyse nicht weiter berücksichtigt. Der Begriff „ÖPNV-Finanzierungsinstrument“ beschreibt das Ergebnis der gesetzlichen Regelung aus Sicht der Verkehrsunternehmen, nicht notwendigerweise aber die ursprüngliche Intention des Gesetzgebers.

1.3 Gang der Arbeit

Im folgenden Kapitel 2 werden die für die Analyse wesentlichen Grundkonzepte und Grundbegriffe aus wirtschaftstheoretischer Perspektive behandelt. Dabei geht es insbesondere um den Wettbewerb als zentrales Steuerungsprinzip in Marktwirtschaften sowie um die Möglichkeiten zur Erreichung sozialpolitischer Ziele.

In Kapitel 3 geht es um die strukturellen Merkmale des ÖPNV-Marktes in der Bundesrepublik Deutschland. Die Ausführungen in diesem Kapitel verstehen sich als Ein- und Hinführung zum Hauptthema der Arbeit, der Neuordnung der Finanzierung des ÖPNV. Nur wenn man den nachweisbaren großen Stellenwert des Verkehrs und die darauf rückführbaren Wechselbeziehungen zwischen Staat und Verkehr offen gelegt hat sowie die Veränderungen des ÖPNV-Marktes durch die zunehmende Marktöffnung kennt, ist eine adäquate Beurteilung des ÖPNV und seiner auf verschiedenen Ebenen angeordneten Finanzierungsinstrumente möglich. Die Ausführungen haben kursorischen Charakter. Durch die Sichtbarmachung wichtiger Wechselbeziehungen zwischen Staat, Verkehr und Liberalisierung des ÖPNV kommt – mittelbar – auch der Stellenwert des ÖPNV in den verschiedenen Bedeutungszusammenhängen zum Ausdruck.

Im vierten Kapitel werden die Probleme der derzeitigen ÖPNV-Finanzierung dargestellt und anschließend anhand eigens entwickelter Prüfkriterien die Finanzierungsinstrumente auf ihre Stärken und Schwächen analysiert.

Es folgt eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen bereits vorgenommener und möglicher, aktuell in der verkehrspolitischen Diskussion stehender Veränderungen von Finanzierungsinstrumenten auf ein fiktives Modellverkehrsunternehmen. Diese Darstellung verdeutlicht die konkrete Notwendigkeit für ein konsistentes ÖPNV-Finanzierungssystem.

Unter Berücksichtigung einer stärker wettbewerblich ausgerichteten Marktordnung folgt die Diskussion von Verbesserungsmöglichkeiten der ÖPNV-Finanzierung, die in einem eigenen Vorschlag für eine geeignete Marktordnung sowie ein entsprechendes Finanzierungsmodell mündet.

2. Wirtschaftstheoretische Grundlagen der Analyse

2.1 Funktionen des Wettbewerbs

Wie bereits beschrieben, ist der ÖPNV-Markt durch eine weitgehende Regulierung gekennzeichnet, sodass eine relativ geringe Wettbewerbsintensität herrscht. In zahlreichen Sektoren hat eine Liberalisierung bzw. Deregulierung zu positiven ökonomischen Ergebnissen geführt. Im weiteren Verlauf dieser Arbeit soll daher unter anderem analysiert werden, inwieweit sich die Potenziale des Wettbewerbs auch auf ÖPNV-Märkten nutzen lassen. Hierzu ist es in einem ersten Schritt notwendig, die Funktionen des Wettbewerbs und die Ursachen für Wettbewerbsversagen allgemein zu analysieren. Da, wie oben ausgeführt, sozialpolitische Ziele für die Organisation des ÖPNV-Marktes und des ÖPNV-Finanzierungssystems eine zentrale Rolle spielen, werden zudem die unterschiedlichen Instrumentekategorien der Sozialpolitik allgemein betrachtet.

Der Wettbewerb, als Rivalisieren zwischen Wirtschaftseinheiten², erfüllt in der Marktwirtschaft eine Reihe wichtiger Aufgaben, die Wettbewerbsfunktionen genannt werden:

„Klassisch-politische Wettbewerbsfunktionen

- Begrenzung staatlicher Macht gegenüber Privaten
- Kontrolle privater Wirtschaftsmacht

Statische Wettbewerbsfunktionen

- Zusammensetzung des Güterangebotes nach Konsumentenbedürfnissen
- Optimale Verwendung der Produktionsfaktoren
- Einkommensverteilung gemäß der Marktleistung

Dynamische Wettbewerbsfunktionen

- Innovationen bei Produkten und Produktionsverfahren
- Imitationen und generell hohe Anpassungsfähigkeit³

² Vgl. Engelkamp / Sell (2005), S. 103. Vgl. Maaß (1998), S. 28.

³ Seitel (2002), S. 457. Fritsch / Wein / Ewers unterscheiden sogar fünf wesentliche ökonomische Funktionen des Wettbewerbs. Vgl. Fritsch / Wein / Ewers (2005), S. 15 f.

Bei den klassisch-politischen Wettbewerbsfunktionen geht es erstens um die Begrenzung staatlicher Macht zugunsten marktwirtschaftlicher Selbststeuerung auf der Grundlage wirtschaftlicher Freiheitsrechte⁴. Die privaten Wirtschaftsteilnehmer steuern unmittelbar den Wirtschaftsprozess, während in der Planwirtschaft hauptsächlich der Staat die Steuerung übernimmt. Nur bei einem Versagen der wettbewerblichen Selbststeuerung erfolgen Eingriffe durch den Staat.⁵ Zweitens findet durch den Wettbewerb eine Kontrolle der Wirtschaftsmacht der Privaten statt.⁶ Die wettbewerbliche Selbststeuerung sorgt dafür, dass nur solche Marktteilnehmer erfolgreich sind, die ständig eine von der Marktgegenseite geschätzte Leistung (Produkte) erbringen (anbieten).⁷

Statische Wettbewerbsfunktionen beschreiben Aufgaben, die bei konstanten wirtschaftlichen Größen besonders erfüllt werden. Wettbewerb fördert die bestmögliche Anpassung der erzeugten Güter an die Bedürfnisse der zahlungskräftigen und zahlungsbereiten Nachfrager durch konsequente Orientierung an den Kundenwünschen. Im optimalen Zustand ist die Güterstruktur an die Nachfragerpräferenzen komplett angepasst.⁸ Zur Verringerung der Faktorkosten und zur Nutzung von Gewinnchancen werden die knappen Produktionsfaktoren Arbeit, Boden und Kapital so verwendet, dass eine möglichst hohe Produktivität erreicht wird, d. h. die Produktionsfaktoren in ihre effiziente Verwendung gelenkt werden. Die Einkommensverteilung erfolgt zudem nach der Leistung im Marktprozess, d. h. das Einkommen richtet sich nach der Marktleistung, dem Beitrag zur Überwindung der Güterknappheit.⁹

Die dynamischen Wettbewerbsfunktionen berücksichtigen im Zeitverlauf gesamtwirtschaftliche Änderungen. Ändern können sich z. B. die Konsumentenbedürfnisse, das Angebot an Produktionsfaktoren, das Know-how zur Kombination der Produktionsfaktoren oder die Rechts- und Sozialordnung innerhalb derer sich die Wettbewerbsprozesse abspielen. Der Wettbewerb liefert Anreize, neue oder verbesserte Produkte oder Produktionsverfahren zu implementieren

⁴ Vgl. Knieps (2005), S. 4.

⁵ Vgl. Thieme (2002), S. 323.

⁶ Vgl. Knieps (2005), S. 6.

⁷ Vgl. Engelkamp / Sell (2005), S. 104.

⁸ Vgl. Tolksdorf (1994), S. 11 f.

⁹ Vgl. Seitel (2002), S. 455 f. Vgl. zudem Maaß (1998), S. 30.

(Innovation). Wer dauerhaft nur bereits vorhandene Produkte produziert und an ihrem Herstellungsprozess nichts verändert, wird in der Regel nur geringe Gewinne machen können. Langfristig am Markt wird derjenige erfolgreich sein, der sein Unternehmen dynamisch an veränderte Situationen anpasst.¹⁰ Der Wettbewerb fördert die schnelle Reaktion der Konkurrenten auf Veränderungen, trägt durch Nachahmungseffekte (Imitation der Innovation) zu einer generell hohen Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft bei und begünstigt so die schnelle Verbreitung von Neuerungen.¹¹ Unternehmen, die nicht in der Lage sind, sich den veränderten Gegebenheiten anzupassen, müssen damit rechnen, aus dem Markt verdrängt zu werden.¹² Allerdings müssen die Innovationen im Zeitverlauf auch für die Wettbewerber nachahmbar sein, damit die Innovation Verbreitung findet. So wird sichergestellt, dass die Monopolstellung eines Innovators nur temporärer Natur ist.¹³

Der Wettbewerb ist ein Suchprozess und „Entdeckungsverfahren“ (Hayek), getrieben von der fortwährenden Suche seitens innovativer Anbieter nach Möglichkeiten der Ertragserzielung. Neue Ideen müssen sich im Wettbewerb im Hinblick auf die Fähigkeit zur Nutzenstiftung bewähren und nur die besten Innovationen werden durch entsprechend hohe Gewinne belohnt. Für die Konsumenten bedeutet ein funktionierender Wettbewerbsmechanismus, dass sie neue Güter erwerben können oder bereits vorhandene Güter zu niedrigeren Preisen kaufen.¹⁴ Der Wettbewerb sorgt für gute Angebote und Preise für die Nachfrager. Deshalb sollte die Marktöffnung konsequent durchgesetzt werden.¹⁵ Der Staat sollte dabei stets auf die Wettbewerbsneutralität seiner Aktivitäten achten. Wettbewerb ist beispielsweise dann unfair, wenn ein Marktteilnehmer subventioniert wird, andere hingegen nicht.¹⁶

2.2 Formen von Wettbewerbsversagen

2.2.1 Überblick

Freiheit ist sowohl die Voraussetzung für einen funktionierenden Wettbewerb als auch ein angestrebtes Ergebnis intakten Wettbewerbs. Wie dargestellt, werden

¹⁰ Vgl. Knieps (1996), S. 22 ff.

¹¹ Vgl. Leibold (2002), S. 232-235.

¹² Vgl. Seitel (2002), S. 456.

¹³ Vgl. Fritsch / Wein / Ewers (2005), S. 66, 76 und 200 ff.

¹⁴ Vgl. ebenda, S. 192 ff.

¹⁵ Vgl. Bracher / Trapp (2003), S. 51.

¹⁶ Vgl. beispielsweise die Ausführungen bei Ewers / Ilgmann (2000) zur Deutschen Bahn. Vgl. Ewers / Ilgmann (2000), S. 20.

optimale ökonomische Ergebnisse nur bei einer wettbewerblichen Selbststeuerung von Märkten erreicht.¹⁷ Für eine Beschränkung der Freiheit durch Eingriffe des Staates in das Marktgeschehen bedarf es überzeugender Rechtfertigungen. Eine Rechtfertigung kann ein Versagen der wettbewerblichen Selbststeuerung auf den Märkten sein, sofern die gewünschten Ziele in den Bereichen Allokation, Distribution und Stabilisierung nicht erreicht werden können.¹⁸

Für die Fragestellung dieser Arbeit sind staatliche Aktivitäten von Bedeutung, die mit allokativen oder distributiven Argumenten gerechtfertigt werden. Daher werden im Folgenden diese beiden Aspekte vertieft betrachtet. Auf Fragen der Stabilisierungspolitik wird hingegen nicht eingegangen.

Als allokationspolitische Rechtfertigung für staatliche Eingriffe in das wirtschaftliche Geschehen lassen sich erstens Fälle des Marktversagens und zweitens Fälle des Wettbewerbsversagens unterscheiden.¹⁹

2.2.2 Marktversagen - Öffentliche Güter

Bei sog. öffentlichen Gütern können potentielle Nutzer nicht oder nur zu prohibitiv hohen Kosten von der Inanspruchnahme eines produzierten Gutes ausgeschlossen werden. Sie sind zudem durch (weitgehende) Nichtrivalität im Konsum gekennzeichnet.²⁰ So ist z. B. die Landessicherheit ein öffentliches Gut – es wird gleichzeitig von allen in einem Land Ansässigen konsumiert, ohne dass der Konsumnutzen jedes Einzelnen durch den Konsum anderer Individuen beeinträchtigt wird. Gleichzeitig kann kein einzelnes Individuum davon ausgeschlossen werden. Die private, d. h. über Märkte organisierte Bereitstellung derartiger Güter leidet unter Trittbrettfahrerverhalten, d. h., es besteht ein Anreiz, das Gut von anderen bereitstellen zu lassen, um dann in den kostenfreien Genuss des Gutes zu kommen. Die Trittbrettfahrer vertrauen darauf, dass das Gut auch ohne ihren Finanzierungsbeitrag erstellt wird. Auch wenn insgesamt unter Umständen eine hinreichend große Zahlungsbereitschaft vorhanden wäre, käme aufgrund der

¹⁷ Vgl. Snethlage (1998), S. 8 ff.

¹⁸ Vgl. Engelkamp / Sell (2005), S. 400-414. Vgl. zudem Fritsch / Wein / Ewers (2005), S. 81 ff.

¹⁹ Vgl. Bartling / Luzius (2004), S. 101 f. Vgl. zudem Christmann (2004), S. 4 f.

²⁰ Vgl. Aberle (2003), S. 101.

Nichtausschließbarkeit dennoch keine kaufwirksame Marktnachfrage nach diesem Gut zustande.²¹

Es können so genannte geborene und erkorene öffentliche Güter unterschieden werden. Bei geborenen öffentlichen Gütern - z. B. Verteidigung - ist eine private Bereitstellung nicht möglich. Bei erkorenen öffentlichen Gütern - z. B. Bildung - ist es letztlich eine Frage der politisch-gesellschaftlichen Wertung, ob der Staat die Bereitstellung übernehmen soll oder ein privater Anbieter.

2.2.3 Wettbewerbsversagen - Externalitäten

Bei externen Effekten besteht ein „direkter Zusammenhang zwischen den Gewinn-, bzw. Nutzenfunktionen mehrerer Akteure (Individuen bzw. Unternehmen), der nicht durch den Marktmechanismus erfasst und - etwa in Form einer preislichen Kompensation – ausgeglichen wird.“²² Externe Kosten treten auf, wenn die Produktion von Unternehmen oder der Konsum von Haushalten bei anderen Wirtschaftseinheiten zu Nachteilen führt. Die einzelwirtschaftlichen und die volkswirtschaftlichen Kosten stimmen nicht überein. Die externen Kosten gehen nicht in die Wirtschaftlichkeitsrechnung ein und die Produkte werden dem Nachfrager damit aus volkswirtschaftlicher Sicht zu billig angeboten.²³ So werden zum Beispiel umweltschädigende Güter ohne Anlastung der externen Kosten zuviel nachgefragt, es kommt zu einer Fehlallokation. Als negative externe Effekte sind im Verkehr vor allem Schadstoffemissionen, Flächenverbräuche und Lärmbelästigungen – sowie in manchen (Stadt-)Gebieten Staueffekte²⁴ – von Bedeutung.²⁵

2.2.4 Wettbewerbsversagen - Natürliches Monopol

Unter bestimmten strukturellen Voraussetzungen ist eine Marktkonstellation denkbar, bei der ein einzelnes Unternehmen auf einem Markt zu niedrigeren Kosten produzieren kann, als zwei oder mehrere Unternehmen im Wettbewerb. Dies ist

²¹ Vgl. Fritsch / Wein / Ewers (2005), S. 99 f.

²² Fritsch / Wein / Ewers (2005), S. 89 ff.

²³ KOM (1995a), S. 5.

²⁴ Die Einstufung von Staueffekten als externe Effekte ist in der Literatur umstritten, da zwar externe Effekte zwischen Individuen vorliegen, die Externalitäten jedoch nicht über eine bestimmte Gruppe (etwa die Gruppe der Autofahrer) hinausgehen.

²⁵ Vgl. Aberle / Kindsvater / Aufderbeck / Trost (1998), S. 91.

genau dann der Fall, wenn über den gesamten relevanten Outputbereich eine subadditive (Gesamt-)Kostenfunktion besteht.²⁶

Ist die vorstehend beschriebene Marktkonstellation gegeben, spricht man von einem natürlichen Monopol. Natürliche Monopole entstehen überwiegend in Wirtschaftszweigen, in denen hohe Fixkosten, aber vergleichsweise geringe variable Kosten für die Produktion bzw. das Angebot eines Produktes oder einer Dienstleistung entstehen.²⁷ Eine derartige Situation ist insbesondere bei leitungsbezogenen Versorgungsnetzen, z. B. Wasser- und Gasnetzen, der Fall.

Im natürlichen Monopol kann zumeist jede zusätzliche Einheit eines Gutes günstiger bereitgestellt werden als die jeweils vorherige Einheit. Selbst wenn in der Ausgangssituation mehrere Unternehmen auf dem Markt präsent sind, führt der Wettbewerbsprozess aufgrund der subadditiven Kostenfunktion nahezu automatisch zur Monopolstellung eines Anbieters.

Für die wettbewerbspolitische Beurteilung natürlicher Monopolmärkte ist die Höhe der Marktzutrittsschranken von zentraler Bedeutung, insbesondere die so genannten Irreversibilitäten. Müssen potentiell neue Marktanbieter mit einer Irreversibilität von Kosten beim Markteintritt rechnen, verstärkt sich die Sonderstellung des natürlichen Monopols. Irreversibilität ist gegeben, wenn ein potentiell neuer Marktanbieter bei einem Marktaustritt den Wert seiner Aufwendungen bzw. Produktionsfaktoren unwiederbringlich abschreiben muss und versunkene Kosten (Sunk Costs) aufgrund z. B. einer hohen Spezifität der Investition entstehen. Die beim Markteintritt getätigten Ausgaben stellen Sunk Costs dar, da sie sich nicht mehr rückgängig machen lassen und daher auch durch zukünftige Entscheidungen nicht beeinflusst werden können.

Ein natürliches Monopol mit hohen Irreversibilitäten bringt die Gefahr der Ausnutzung einer marktlichen Alleinstellung mit sich.²⁸ Die Monopolstellung birgt insbesondere die Gefahr der Ausbeutung der Nachfrage, wenn die Möglichkeit zur

²⁶ Vgl. Aberle (2003), S. 104.

²⁷ Vgl. Krol / Loerwald / Menebröcker / Zoerner (2005), S. 18.

²⁸ Vgl. Weiß (2006), S. 124 f.

Preisdifferenzierung besteht.²⁹ Zudem können Monopolisten Monopolgewinne dazu nutzen, auf wettbewerblichen Märkten zu „Dumpingpreisen“ anzubieten; Sie dehnen ihre Monopolstellung auf andere Märkte aus, was jedoch durch die Wettbewerbspolitik im Prinzip verhindert werden kann.³⁰

Eine fehlerhafte Allokation auf dem Monopolmarkt bewirkt eine fehlerhafte Allokation auf vorgelagerten Faktormärkten. Ein Monopolist bietet im Vergleich zu einer wettbewerblichen Konstellation eine insgesamt geringere Menge an. Er benötigt dafür weniger Ressourcen als Vorleistungen.³¹ Ein Monopolist hat zudem keinen Anreiz, seine Leistungen effizient zu erbringen, der Anreiz und Druck zu einer effizienten Leistungserstellung fällt wesentlich geringer aus als beim Wettbewerb („X-Ineffizienz“).³² Bei öffentlichen Unternehmen sind solche Ineffizienzen oftmals noch stärker ausgeprägt, da die Kontrollmechanismen in der Bürokratie relativ gering sind und Leistungsanreize vielfach fehlen.³³

Bei natürlichen Monopolmärkten besteht zudem die Gefahr, dass die dynamischen Funktionen des Wettbewerbs außer Kraft gesetzt sind. Es besteht kein ausreichender Anreiz, Aufwand für Forschungs- und Entwicklungszwecke zu tätigen; dies umso mehr, wenn es sich bei den neu entwickelten Produkten um eine Substitution der bestehenden Güter handelt, die für den Erhalt des Monopols notwendig sind. Der Rückgang der Effizienz und der damit einhergehende Innovationsverlust sind wesentliche Merkmale nicht wettbewerblicher Strukturen.

Im Fall von gleichzeitiger Subadditivität und Irreversibilität ist ein natürlicher Monopolist durch den Einsatz von Marktmacht auch längerfristig in der Lage, seine potentiell wohlfahrtsschädigende Monopolstellung zu behaupten. Wohlfahrtsverluste entstehen z. B. dann, wenn der Nachfrager überhöhte Preise zahlen muss.³⁴

Um die Nachfrager vor „Ausbeutung“ zu schützen, kommen unterschiedliche Staatseingriffe infrage. Erstens kann der Staat die Leistungserstellung selbst

²⁹ Vgl. Neumann (1995), S. 44.

³⁰ Vgl. Fritsch/Wein/Ewers (2005), S. 190 ff.

³¹ Vgl. Christmann (2004), S. 9.

³² Vgl. Eickhof (1986), S. 474.

³³ Vgl. Blankart (2006), S. 534.

³⁴ Vgl. van Suntum (1986), S. 69.

vornehmen. In diesem Fall gilt das Kostendeckungsprinzip, d. h., es werden keine Gewinne angestrebt, sondern lediglich kostendeckende Entgelte. Der Nachteil dieser Ausgestaltung ist der stark eingeschränkte Anreiz zu kostensparenden oder nutzenstiftenden Innovationen. Zweitens kann ein Privater, der das natürliche Monopolgut anbietet, vom Staat reguliert werden. Hierfür existieren zahlreiche Optionen (z. B. Cost-plus-regulation, rate-of-return-regulation, yardstick-regulation, price-cap-regulation), deren jeweilige Vor- und Nachteile in der Literatur intensiv diskutiert werden.³⁵ Drittens ist es denkbar, dass der Staat regelmäßig das Recht zur Bedienung des Marktes in einem wettbewerblichen Verfahren vergibt („Wettbewerb um den Markt“).

Die Höhe der Marktzutrittsschranken ist von entscheidender Bedeutung für das Ausmaß staatlicher Aktivität. Ist nur Subadditivität³⁶ und nicht Irreversibilität gegeben, ist eine Regulierung im obigen Sinne nicht erforderlich, sondern es reicht zumeist aus, den Markteintritt für potentielle Neuanbieter frei zu halten, um eine Disziplinierung des Monopolisten zu erreichen (sog. hit-and-run-Konkurrenz).

Wenn potentielle Anbieter geringe Zutrittsschranken überwinden müssen, um auf einem Markt anzubieten, wird der Monopolist seinen Aktionsparametereinsatz darauf ausrichten und z. B. einen niedrigeren Preis verlangen. Je leichter ein Marktzutritt und je wirksamer damit die potentielle Konkurrenz sein kann, desto eher wird der Monopolist den Preis schon vor einem Markteintritt neuer Anbieter auf ein Niveau nahe den Durchschnittskosten setzen.³⁷ Ist ein Markteintritt leicht möglich, d. h. liegen keine oder nur sehr geringe Marktzutrittsschranken vor, spricht man von einem bestreitbaren Markt – hier ein bestreitbares Monopol.³⁸

Es bleibt somit festzustellen, dass Gefahren für die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs insbesondere dann gegeben sind, wenn hohe Markteintrittsschranken bestehen und somit nur eine geringe bzw. keine Bestreitbarkeit des Marktes gegeben ist. Um die mit der Monopolstellung verbundenen Nachteile auszugleichen, wird mit dem Befund eines natürlichen Monopols und erheblicher

³⁵ Siehe z. B. Fritsch / Wein / Ewers (2005), S. 227 ff.

³⁶ Vgl. Fritsch / Wein / Ewers (2005), S. 184 ff.

³⁷ Vgl. Fritsch / Wein / Ewers (2005), S. 179 ff.

³⁸ Vgl. die grundlegenden Ausführungen bei Baumol / Panzar / Willig (1982).

Marktzutrittsschranken üblicherweise die Notwendigkeit einer staatlichen (Preis-)Regulierung verbunden. Darüber hinaus kommt es darauf an, die Selbststeuerungskräfte des Wettbewerbs bestmöglich zu nutzen und die Regulierung des natürlichen Monopols auf den jeweiligen Kernbereich zu beschränken. Dies bedeutet, dass innerhalb der Wertschöpfungskette eines Marktes stets zu analysieren ist, auf welcher Ebene die Voraussetzungen für ein nichtbestreitbares natürliches Monopol vorliegen (disaggregierter Regulierungsansatz).³⁹

Die vorstehenden Zusammenhänge sind in Abb. 1 zusammengefasst.

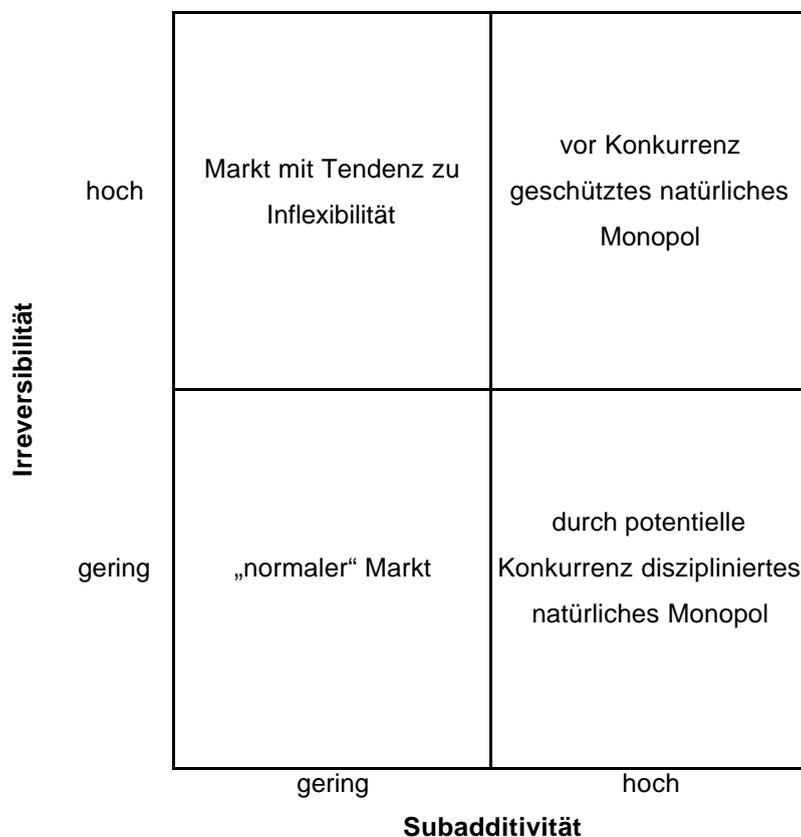


Abbildung 1: Typologie von Märkten

Quelle: In Anlehnung an Fritsch / Wein / Ewers (2005), S. 208

2.3 Erreichung sozialpolitischer Ziele in der Wettbewerbswirtschaft

In wettbewerblich organisierten Marktwirtschaften ergibt sich das Einkommen der Haushalte auf der Basis ihrer auf den Faktormärkten erbrachten Leistung

³⁹ Ausführungen zum disaggregierten Regulierungsansatz finden sich bei Knieps (2005), Teil C.

(„Primäreinkommen“). Da zahlreiche Haushalte aus unterschiedlichen Gründen nicht in der Lage sind, auf den Faktormärkten ein Einkommen zu erzielen, das ihnen – und ggf. den von ihnen abhängigen Menschen – ermöglicht, einen gesellschaftlich als Minimum anerkannten Lebensstandard zu erreichen („kulturelles Existenzminimum“), ist eine spezielle staatliche Sozialpolitik grundsätzlich gerechtfertigt.⁴⁰ Mit Blick auf die Instrumente der Sozialpolitik kann zwischen Instrumenten der Objektförderung und Instrumenten der Subjektförderung unterschieden werden.

Bei der Objektförderung sorgt der Staat dafür, dass bestimmte Güter, die insbesondere von bedürftigen Haushalten konsumiert werden, zu einem nicht kostendeckenden Preis - im Grenzfall unentgeltlich - angeboten werden. Dies kann entweder durch eine defizitäre staatliche Eigenproduktion (z. B. kommunale Verkehrsunternehmen) oder durch Subventionierung privater Anbieter umgesetzt werden. Demgegenüber bedeutet Subjektförderung, dass das verfügbare Einkommen einzelner Bürger (Haushalte) durch Transfers erhöht wird, damit sie die von ihnen benötigten Güter zu Marktpreisen kaufen können.

Die zentralen Vorteile der Subjektförderung gegenüber der Objektförderung bestehen in der höheren sozialpolitischen Treffsicherheit sowie den geringeren Eingriffen in die marktliche Allokation. Wenn aufgrund der staatlichen Aktivität bestimmte Güter unter ihren Herstellungskosten angeboten werden, so profitieren hiervon alle Käufer dieser Güter, auch wenn sie nicht zur Gruppe der als bedürftig anerkannten Personen gehören. Zudem verändern sich die Preisrelationen in der Volkswirtschaft zugunsten der subventionierten Güter, was zu Störungen der gesamtwirtschaftlichen Allokation führt. Folglich ist die Subjektförderung sowohl in allokativer als auch in distributionspolitischer Hinsicht der Objektförderung allgemein überlegen.

Die höhere sozialpolitische Treffsicherheit der Subjektförderung bedingt jedoch einen vergleichsweise hohen administrativen Aufwand, da die Bedürftigkeit der Empfänger von Transferzahlungen im Einzelfall überprüft werden muss. Folglich kommen Instrumente der Subjektförderung insbesondere in Bereichen zum Einsatz, in denen

⁴⁰ Zur Rechtfertigung der Sozialpolitik in der Marktwirtschaft vgl. Lampert (2002), S. 395 f.

das Ausmaß der Unterstützung des Einzelnen relativ bedeutsam ist, in Deutschland insbesondere im Rahmen der Wohnungspolitik (Wohngeld).⁴¹

Häufig werden bestimmte Güter nur für einen abgegrenzten Personenkreis zu nicht kostendeckenden Preisen angeboten. Um die Administrationskosten gering zu halten, wird der Personenkreis zumeist anhand allgemeiner Merkmale abgegrenzt (z. B. Alter, Vorliegen einer Behinderung, Arbeitslosigkeit). Gegenüber einer allgemeinen Subventionierung bestimmter Güter steigt die sozialpolitische Treffsicherheit und auch das Ausmaß der allokativen Störungen nimmt ab. Generell ist jedoch auch hier ein Trade-Off zwischen dem administrativen Aufwand und der sozialpolitischen Treffsicherheit zu beachten. Je enger die begünstigte Gruppe abgegrenzt wird (zunehmende sozialpolitische Treffsicherheit), umso höher dürfte in aller Regel der administrative Aufwand sein.

In einem engen Zusammenhang zur Unterscheidung zwischen Subjekt- und Objektförderung steht die Frage einer möglichen Zweckbindung von Sozialleistungen. Die meisten staatlichen Transferzahlungen sind nicht zweckgebunden (z. B. Sozialhilfe, Arbeitslosengeld), sodass der Empfängerhaushalt seinen individuellen Nutzen maximieren kann (Konsumentensouveränität). Als zweckgebundene Transferzahlung lässt sich zum Beispiel eine Erstattung ausgewählter Ausgaben eines Haushaltes ansehen. Beispielsweise ließe sich im Verkehrssektor vorstellen, dass bestimmte Personengruppen ihre Ausgaben für die Nutzung von Taxi-Dienstleistungen ganz oder teilweise aus öffentlichen Mitteln erstattet bekommen.⁴²

Generell bedarf eine Zweckbindung staatlicher Transferzahlungen einer Rechtfertigung. So kann eine Zweckbindung vorgenommen werden, wenn neben rein sozialpolitischen auch andere Ziele eine Rolle spielen. In der Literatur wird hierbei etwa auf meritorische Eigenschaften bestimmter Güter hingewiesen, insbesondere im Bildungsbereich. Konkret wird etwa vorgeschlagen,

⁴¹ Vgl. Börsch-Supan (1997), S. 237.

⁴² Beispielsweise können Frauen in Hannover für nächtliche Taxi-Fahrten zu Haltestellen des ÖPNV einen Teil dieser Kosten auf Antrag erstattet bekommen.

zweckgebundene Transfers in Form von Gutscheinen für die Leistungen von Kinderbetreuungseinrichtungen zu gewähren.⁴³

Im deutschen ÖPNV spielen Instrumente der Objektförderung sowie in einzelnen Fällen auch gruppenbezogene Vergünstigungen eine wesentliche Rolle. Die einzelnen Instrumente sind in Kapitel 4.1 ausführlich analysiert. Die Möglichkeiten einer Subjektförderung im ÖPNV-Markt werden dann in Kapitel 6.2.3 dargestellt.

3. Strukturelle Merkmale des ÖPNV-Marktes

3.1 Systematisierung des ÖPNV

Um für die Studie einen exakten Sprachgebrauch vorzugeben ist es sinnvoll, zunächst der Begriff „Öffentlicher Personennahverkehr“ mit Hilfe ausgewählter Systematisierungskriterien des Verkehrssektors herzuleiten (vgl. Abb. 2).

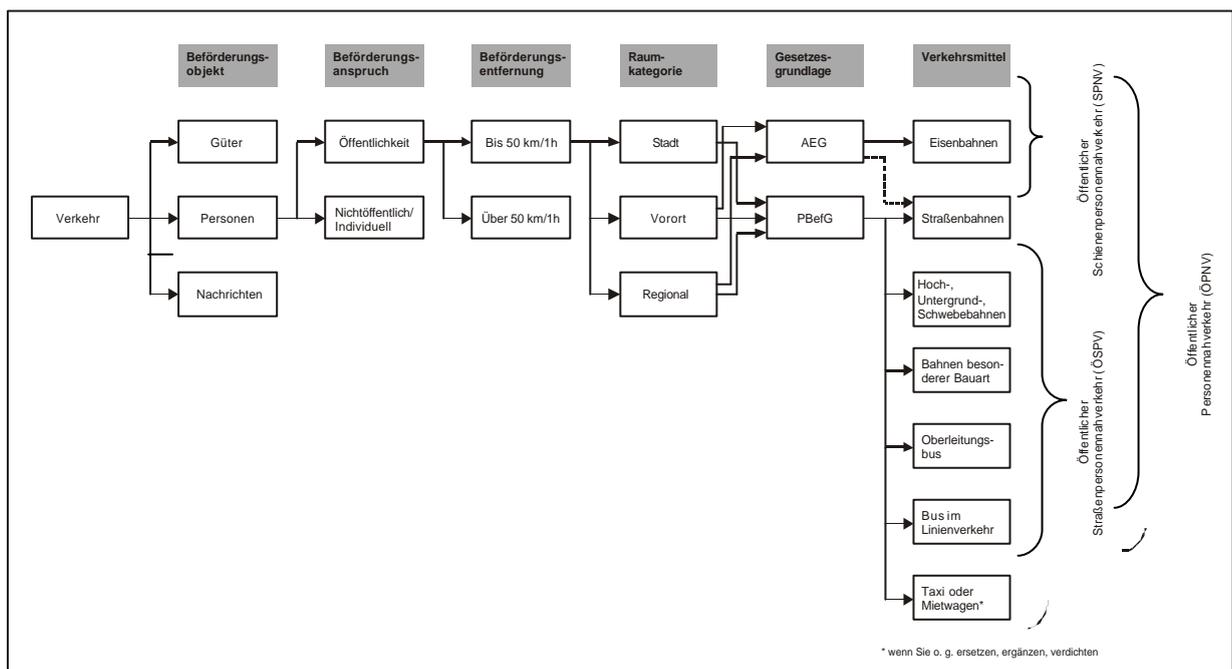


Abbildung 2: Öffentlicher Personennahverkehr als Verkehrsleistung

Quelle: Darstellung in Ergänzung zu Rumpke, C. (2005), S. 14

⁴³ Vgl. Spiess / Wagner / Kreyenfeld (2000).

Zur Unterscheidung von Verkehren empfiehlt es sich nach den Kriterien Beförderungsobjekt, -anspruch, -entfernung, Raumkategorie, Gesetzesgrundlage sowie Verkehrsmitteln zu differenzieren.⁴⁴

Nach Beförderungsobjekten kann eine grundsätzliche Unterscheidung des Verkehrs nach Gütern, Personen und Nachrichten vorgenommen werden. Der ÖPNV dient im Besonderen der Beförderung von Personen. Bezüglich des Anspruchs auf Beförderung ist zwischen öffentlichem und nicht-öffentlichem Personenverkehr zu unterscheiden.

Beim öffentlichen Personenverkehr besteht für die Allgemeinheit, das heißt für jedermann zu gleichen Bedingungen, ein gesetzlicher Beförderungsanspruch.⁴⁵ Es besteht eine gesetzliche Tarif-, Betriebs-, Fahrplan- und Beförderungspflicht⁴⁶:

- Die Tarifpflicht unterwirft die Preisgestaltung im ÖPNV einer staatlichen Genehmigungspflicht, wobei neben den betriebswirtschaftlichen Interessen vor allem auch das öffentliche Interesse an niedrigen Beförderungsentgelten (Sozialtarifen) zur Geltung gebracht wird.
- Die Betriebspflicht sowie die Fahrplanpflicht fordern von den ÖPNV-Unternehmen die Aufrechterhaltung eines bestimmten, regelmäßigen Verkehrs auf den Strecken, für die sie eine Genehmigung erhalten haben.
- Die Beförderungspflicht verpflichtet den ÖPNV zur Beförderung aller Personen, die befördert werden wollen, was in der Praxis zur Folge hat, dass die Kapazitäten an den Verkehrsspitzen auszurichten sind und somit während der übrigen Zeiten erhebliche Leerkapazitäten vorliegen können.

Der nicht-öffentliche Personenverkehr bleibt von derartigen Pflichten unberührt.

Der öffentliche Personennahverkehr wird im Allgemeinen durch die Legaldefinition in § 2 des Regionalisierungsgesetzes bestimmt als „die allgemein zugängliche Beförderung von Personen im Linienverkehr, die überwiegend dazu bestimmt ist, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen. Das ist im Zweifel der Fall, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels

⁴⁴ Vgl. Höhnscheid (2000a), S. 4 ff., Köberlein (1997), S. 25 ff., Kretschmann (2001), S. 56 ff.

⁴⁵ Vgl. van Suntum (1986), S. 1.

⁴⁶ Vgl. §§ 21, 22, 39, 40 PBefG.

die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt.“⁴⁷ Verkehre, die eine Reiseweite von 50 km und eine gesamte Reisezeit von einer Stunde überschreiten, werden dem Fernverkehr zugeordnet.

Eine Einordnung nach Raumkategorien ermöglicht eine Einteilung in Stadt-, Vorort- und Regionalverkehr⁴⁸.

Eine weitere Differenzierung erfolgt nach den im ÖPNV anzutreffenden Verkehrsmitteln und den für sie bestimmten Gesetzesgrundlagen⁴⁹. In § 2 Abs. 5 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) wird der ÖPNV mit Eisenbahnzügen als Schienenpersonennahverkehr (SPNV) bezeichnet, während der übrige Nahverkehr gem. § 8 Abs. 1 Personenbeförderungsgesetz (PBefG) als die „allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, Oberleitungsbussen und Kraftfahrzeugen im Linienverkehr“ definiert wird.⁵⁰ Mit Ausnahme einiger spezieller Verkehrsarten, wie etwa Fähren oder Seilbahnen, wird dieser „übrige ÖPNV“ als Öffentlicher Straßenpersonennahverkehr (ÖSPV) bezeichnet. Dem ÖSPV wird im Speziellen die Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, Hoch- und Untergrundbahnen, Schwebbahnen oder ähnlichen Bahnen besonderer Bauart, Oberleitungsomnibussen sowie Kraftfahrzeugen bzw. Personenkraftwagen und Omnibussen im Linienverkehr zugerechnet.⁵¹ Ein reiner Straßenbahnbetrieb liegt nach PBefG vor, wenn eine Schienenbahn betrieben wird, die sich mit ihren baulichen und betrieblichen Einrichtungen sowie in ihrer Betriebsweise den Eigenarten des Straßenverkehrs anpasst. Dabei kann es sich sowohl um Bahnen mit eigenem Bahnkörper handeln als auch um Bahnen, die den öffentlichen Straßenraum nutzen. Der Begriff ÖPNV umfasst als Oberbegriff sowohl den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) als auch den Linienverkehr im Öffentlichen Straßenpersonenverkehr (ÖSPV).

⁴⁷ § 2 RegG / § 8 Abs.1 PBefG.

⁴⁸ Ähnlich schrieb bereits 1970 Radel: „Entsprechend der Abgrenzung der Region, kann der Nahverkehr in mehrere Gruppen eingeteilt werden. Eine übliche Einteilung ist die in Ortsverkehr, Vorortsverkehr und Nachbarortsverkehr.“, Radel (1970), S. 14.

⁴⁹ Vgl. Bölke / Denzin / Huckestein / Specht (2003), S. 7.

⁵⁰ Vgl. § 2 Abs. 5 AEG und § 8 Abs.1 PBefG.

⁵¹ Vgl. §§ 1, 4 PBefG. Die Verknüpfung von Eisen- und Straßenbahn durch Zweisystemfahrzeuge (Karlsruher Modell) überschreitet in Randbereichen die gesetzlichen Grenzen, wenn ein Übergang zwischen dem städtischen Straßenbahnnetz und dem Eisenbahnnetz erfolgt.

Die vorgenommene Abgrenzung bezieht die Verkehrsinfrastruktur - z. B. die Netze und Stationen - nicht mit ein.⁵² Die für den ÖPNV notwendige Infrastruktur ist jedoch bei einer Reform der Finanzierung des ÖPNV zu berücksichtigen. ÖPNV wird daher in dieser Studie als der gesamte allgemein zugängliche Linienverkehr von Personen im Nahbereich inklusive der erforderlichen Infrastruktur begriffen.

3.2 Nachfragerstruktur

3.2.1 Grundlagen

Der ÖPNV-Markt weist Besonderheiten auf, die gesellschaftliche Zielsetzungen für den ÖPNV-Markt zur Konsequenz haben. Aus Sicht der Nachfrager ist für die Wahl eines Verkehrsmittels neben der Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit und dem Beförderungskomfort, in besonderem Maße die Gesamtreisezeit von Bedeutung.⁵³ Diesen qualitativen Merkmalen werden die jeweiligen Kosten gegenübergestellt, die für die Benutzung des Verkehrsmittels anfallen.

Die ÖPNV-Gesamtreisezeit besteht neben der reinen Beförderungszeit aus weiteren Komponenten, wie insbesondere Zu- und Abgang zu den Haltestellen, Wartezeit und Umsteigezeit. Oberstes Ziel aus Kundensicht ist die Minimierung der Gesamtreisezeit (sog. „Tür-zu-Tür-Reisezeit“) in der Beförderungskette des ÖPNV.⁵⁴ Für den Kunden besteht der Wunsch nach einem ÖPNV als nahtlosem und umfassendem System öffentlicher Verkehrsdienstleistungen, und damit einer guten Mobilitätsalternative zum Individualverkehr. Aus seiner Sicht bedarf es neben einer qualitativ hochwertigen reinen Beförderungsleistung, einer guten Netzgestaltung sowie einer durchdachten Fahrplankoordination und Kundenkommunikation.⁵⁵ Aus Kundensicht steigt mit zunehmendem Umfang eines Angebots der Nutzen, den eine gute Koordinierung von Strecken und Fahrplänen an der Gesamtleistung ausmacht.

Die Nachfrage nach ÖPNV-Leistungen ist relativ heterogen und in Umfang und Struktur wesentlich von Veränderungen der soziodemographischen Struktur

⁵² Vgl. § 2 Abs. 1 und 2 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) vom 27.12.1993, zuletzt geändert durch sechstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 26.08.1998.

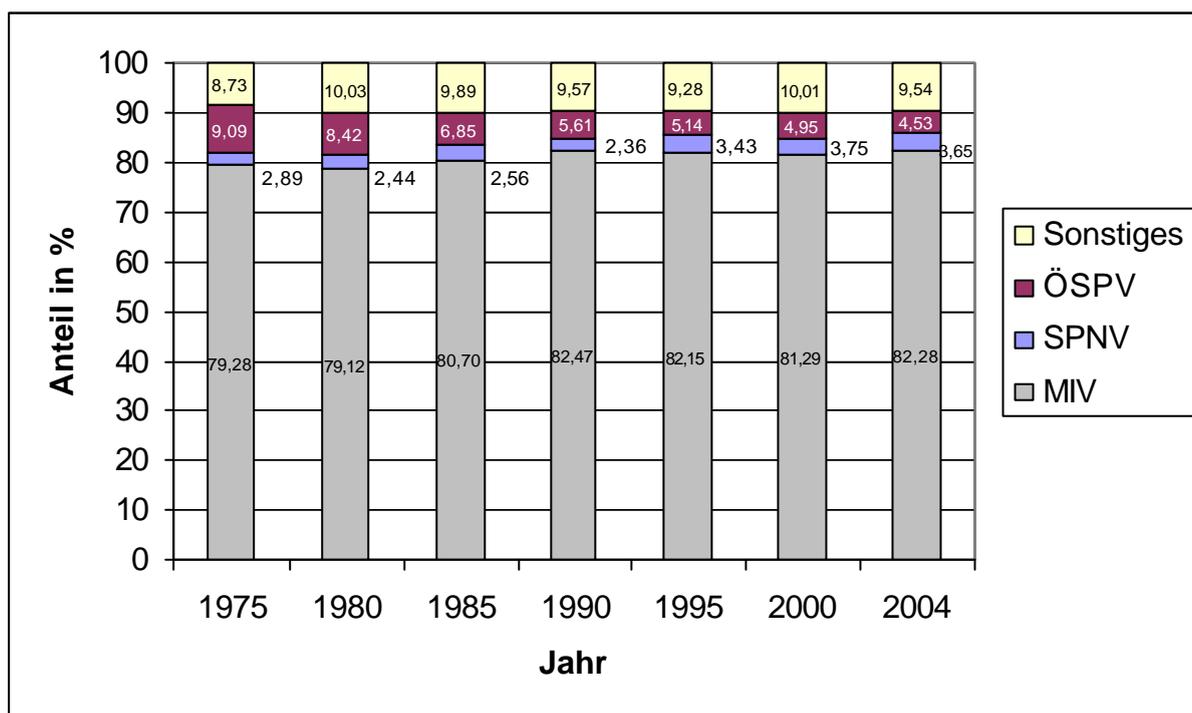
⁵³ Ähnlich schrieben Vrtic und Fröhlich: „Von den Angebotsvariablen ist die Fahrzeit die für die Verkehrsmittelwahl wichtigste Variable.“ Vrtic / Fröhlich (2006), S. 57.

⁵⁴ So ermitteln die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG), „dass der Wunsch nach kurzen Reisezeiten mit knapp 80 Prozent alle übrigen Möglichkeiten einer Angebotsverbesserung im Berliner Netz überstrahlt.“ Reinhold / Krafft-Neuhäuser (2005), S. 33.

⁵⁵ Vgl. üstra (2003), S. 7.

beeinflusst.⁵⁶ Der ÖPNV-Sektor hat in den letzten drei Jahrzehnten Marktanteile verloren. Das absolute Fahrgastaufkommen nimmt zwar nicht ab, aber prozentual gesehen verliert der ÖPNV gemessen an der Gesamtverkehrsleistung im Personenverkehr an Bedeutung (siehe Abb. 3), die Marktposition ist als schwach zu bezeichnen.⁵⁷ Betrag der Anteil des ÖSPV 1975 noch ca. 9%, stellt sich das Verhältnis für den ÖSPV fast 30 Jahre später mit ca. 4,5% nochmals schlechter da.

Der Marktanteil des SPNV stieg hingegen im gleichen Zeitraum von ca. 2,9 auf ca. 3,7 Prozent. Der Marktanteil des ÖPNV insgesamt fiel von ca. 12 % auf ca. 8 %. Strukturelle und sozio-demographische Veränderungen, wie beispielsweise eine auto-affine Sozialisierung, zunehmendes Durchschnittsalter der Bevölkerung sowie zunehmende Flexibilisierung der Arbeitszeiten, Zentralisierung von Versorgungseinrichtungen und Zersiedlung sind als Mitverursacher dieser Entwicklung zu nennen.⁵⁸



Im Jahr 2004 erfolgte erstmalig eine Unterteilung des ÖSPV in Liniennah- und Linienverkehr. Die Werte im ÖSPV bis zum Jahr 2004 enthalten daher auch den Linienfernverkehr. Dieser macht im Jahr 2004 ca. 3,7 % der Gesamtverkehrsleistung im ÖSPV aus.

Abbildung 3: Anteile der Verkehrsmittel an der Gesamtverkehrsleistung im Personenverkehr

Datenbasis: Verkehr in Zahlen 2005/2006, S. 228 f.

⁵⁶ Vgl. Christmann (2004), S. 173.

⁵⁷ Vgl. infas/DIW (2004), S. 99 f.

⁵⁸ Vgl. Gipp (2004), S. 40.

Nach der Struktur ihrer Mobilitätseinstellungen kann zum Kreis der überzeugten ÖPNV-Nutzer ca. ein Drittel der deutschen Bevölkerung gezählt werden.⁵⁹ Zu diesem Drittel gehören acht Prozent der deutschen Gesamtbevölkerung über 14 Jahren, die nicht auf einen Pkw zugreifen können und daher wegen fehlender Wahlalternativen den ÖPNV-„Zwangskunden“ (sog. „Captives/Captive Riders“) zuzuordnen sind. Als ÖPNV-Stammkunden gelten weitere acht Prozent. Diese Nutzergruppe verwendet den ÖPNV trotz bestehender Zugriffsmöglichkeit auf einen Pkw (fast) täglich. Der Anteil der ÖPNV-Gelegenheitskunden beträgt 18%. Bei vorhandener Pkw-Verfügbarkeit wird der ÖPNV von den Gelegenheitskunden mindestens einmal wöchentlich genutzt. Alle übrigen Verkehrsmittelnutzersegmente verhalten sich weitgehend ÖPNV-avers.⁶⁰ „Dieses Spektrum reicht von den `wenig-Mobilen` mit einem Anteil von 6% zu denen überwiegend ältere Menschen zählen, über die `Fahrradfahrer`, die sich von den `ÖPNV-Captives` durch die tägliche Nutzung des Fahrrades unterscheiden, bis hin zu Personen, die weitgehend auf das Auto festgelegt sind.“⁶¹ Dabei sticht jene Bevölkerungsgruppe heraus, die über einen Pkw verfügt, die Erreichbarkeit ihrer Ziele mit dem ÖPNV aber dennoch als sehr gut bis gut einschätzt. Sie bildet ein Potential von 24% der Gesamtbevölkerung, welches mit verhältnismäßig geringem Aufwand für den ÖPNV gewonnen werden kann. Die Zusammensetzung der Nutzersegmente im ÖPNV veranschaulicht Abb. 4. In ländlichen Räumen und verstäderten Regionen mit mittlerer Dichte steigt der Anteil der Nicht-Nutzer im Vergleich zu Agglomerationen in der Regel an.⁶²

Es wird für den ÖPNV davon ausgegangen, dass die Zahl der „Captive-Riders“ wegen der ungünstigen demographischen Bedingungen in allen Nutzersegmenten abnehmen wird. Am stärksten werden die Verkehrsunternehmen im ländlichen Raum von diesem Nachfragerückgang betroffen sein, da insbesondere im Ausbildungsverkehr ein hoher Anteil von Zwangskunden vorherrscht.⁶³

In den 1990er Jahren ist das Fahrgastaufkommen im Ausbildungsverkehr deutlich gestiegen. Dies lag zum einen an den höheren Schülerzahlen, zum anderen an den

⁵⁹ Eine gute raumstrukturelle Detaillierung der ÖPNV-Nutzungsquoten findet sich bei Prognos (2001). Eine gute Darstellung von Einflussfaktoren auf die Verkehrsmittelwahl findet sich bei Boltze / Specht / Friedrich / Figur (2002), S. 19-29.

⁶⁰ Vgl. infas/DIW (2004): Mobilität in Deutschland, S. 47.

⁶¹ Ebenda.

⁶² Vgl. infas/DIW (2004): Mobilität in Deutschland, S. 42 ff.

⁶³ Vgl. Fichert (2005), S. 22 f.

Bemühungen der Verkehrsunternehmen, das Fahrgastpotenzial durch attraktive Tarifangebote für Studenten und Schüler weiter auszuschöpfen. Die Zahl der Schüler, Auszubildenden und Studenten ist von 1993 bis 2002 in Westdeutschland um 12,9 Prozent gestiegen, in Ostdeutschland hingegen im gleichen Zeitraum um 28 Prozent gesunken. Hierin spiegeln sich der stärkere Geburtenrückgang im Osten wie auch arbeitsplatzbedingte Abwanderungen in den Westen wider. Im Bereich des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) stieg der Anteil der Fahrgäste mit Zeitkarten des Ausbildungsverkehrs am gesamten Fahrgastaufkommen von 24,1 Prozent (1993) auf 33,9 Prozent (2002).⁶⁴

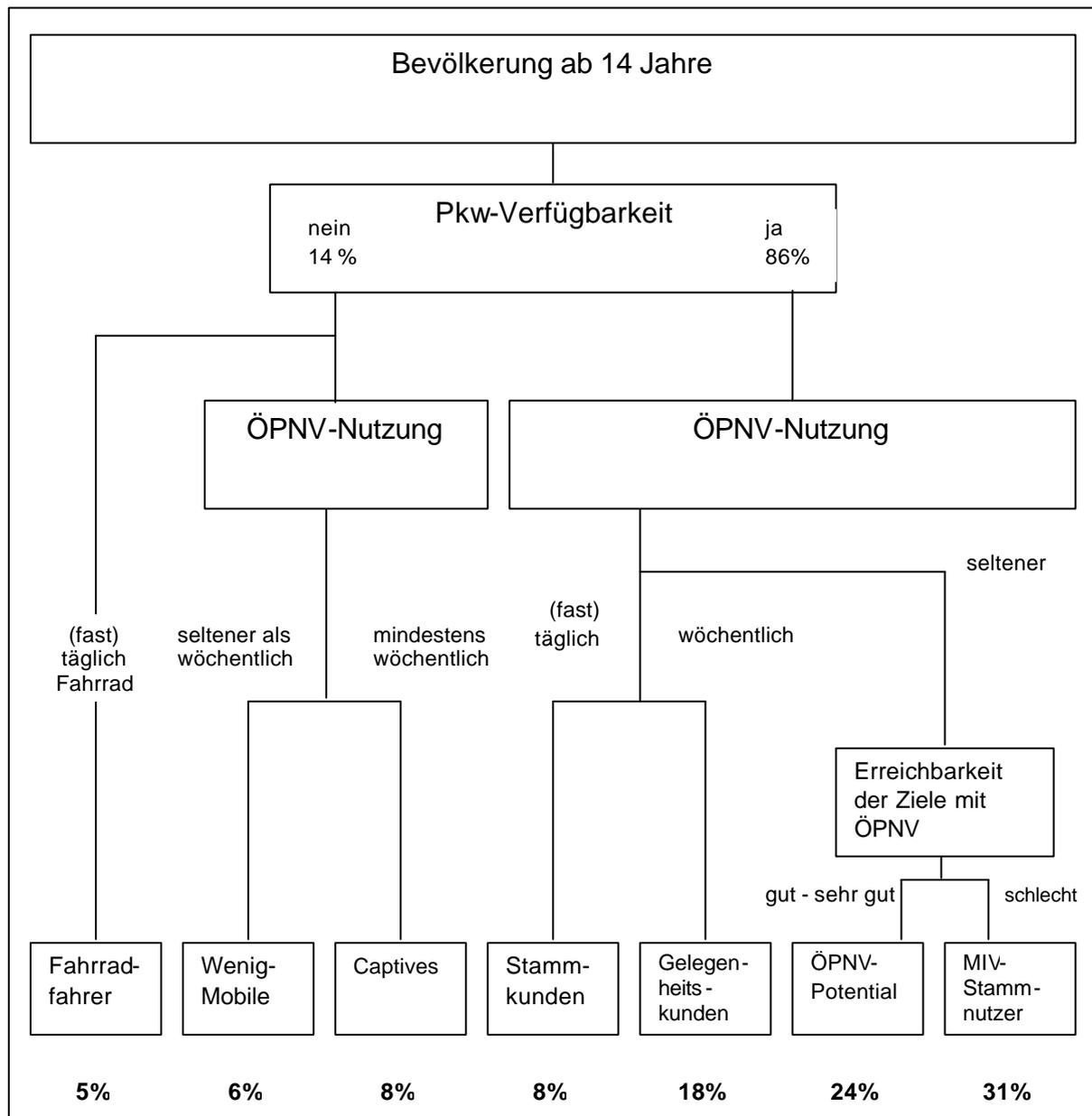


Abbildung 4: Verkehrsmittel-Nutzersegmente 2002

Quelle: Darstellung in Anlehnung an infas/DIW (2004), S. 47

⁶⁴ Vgl. VDV (2004a), S. 4.

3.2.2 Auswirkungen des demographischen Wandels

In unmittelbarer Zukunft werden die Schülerzahlen auch in den alten Bundesländern kontinuierlich zurückgehen. Bundesweit wird die Schülerzahl an allgemeinbildenden Schulen von 9,8 Millionen im Jahr 2002 auf 8,5 Millionen im Jahr 2012 sinken – innerhalb von zehn Jahren verringert sich die Zahl der Schüler damit um 13,2 Prozent. Bei Hinzunahme beruflicher Schulen ist im gleichen Zeitraum insgesamt ein Rückgang von 12,5 Millionen auf 11,1 Millionen, also von 11,2 Prozent, zu verzeichnen. Die unterschiedliche Entwicklung in West- und Ostdeutschland wird sich dabei fortsetzen: In den alten Bundesländern beträgt der Rückgang 7,3 Prozent, in den neuen hingegen 27,2 Prozent.⁶⁵

Die rückläufige Schülerzahl wird zeitversetzt auch zu einem Rückgang der Zahl der Studierenden und Auszubildenden führen. Darüber hinaus ziehen die Verkürzung der Schulzeit sowie die Einführung von Studiengebühren Auswirkungen auf den ÖPNV nach sich.⁶⁶ Die Zahl der Schüler wird sich insgesamt deutlich reduzieren, wie in Abbildung 5 nochmals anschaulich dargestellt ist.

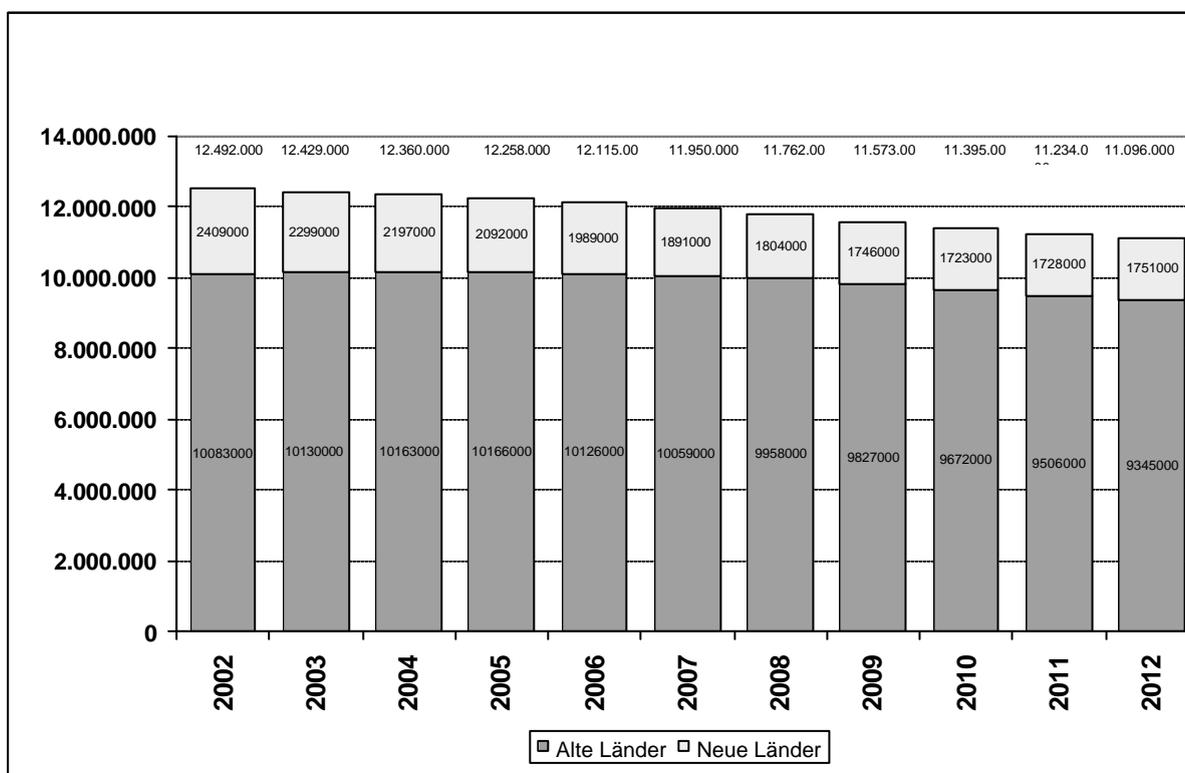


Abbildung 5: Entwicklung der Schülerzahlen in Deutschland 2002 bis 2012

Quelle: Darstellung in Anlehnung an VDV (2004a), Anlage 3

⁶⁵ Vgl. ebenda, S. 6.

⁶⁶ Vgl. ebenda.

In welchem dramatischen Umfang die Schülerzahlen in Deutschland zurückgehen, zeigt Abb. 6, die die Entwicklung der Schülerzahlen zwischen 1990 und 2020 darstellt.⁶⁷

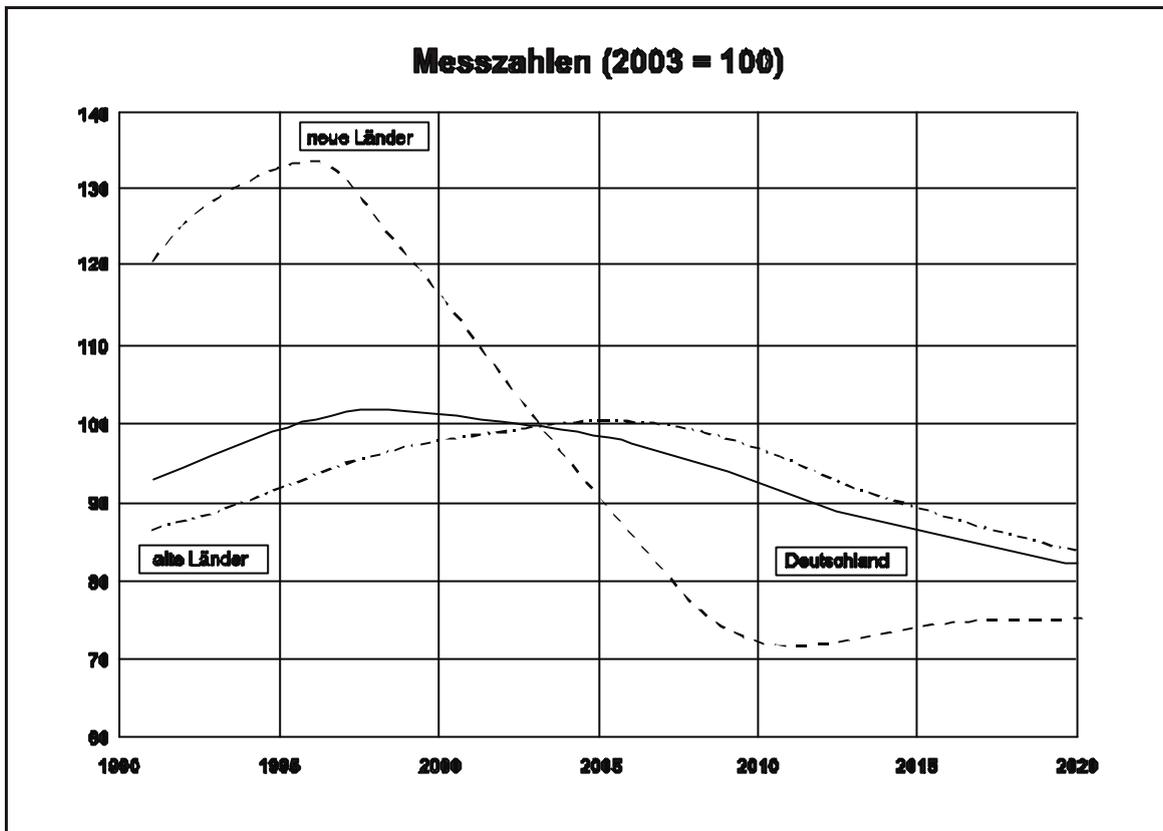


Abbildung 6: Entwicklung Schülerzahlen von 1990 bis 2020

Quelle: In Anlehnung an die Statistische Veröffentlichung der Kultusministerkonferenz (2005), S. 28

Ältere Menschen legen, gemessen an den Menschen im erwerbsfähigen Alter, einen vergleichsweise hohen Anteil ihrer Wege mit dem ÖPNV zurück. Angesichts der deutlich zunehmenden Zahl älterer Menschen in Deutschland richten sich daher die Hoffnungen vieler Anbieter im ÖPNV auf das Marktsegment der mobilen Senioren.⁶⁸ Beispielsweise kommt die im Jahre 2005 veröffentlichte Delphi-Studie zur Marktentwicklung im ÖPNV bis zum Jahr 2015 zu einer relativ optimistischen Einschätzung des Marktpotentials.⁶⁹ So erwarten die befragten Experten nicht nur, dass das Marktsegment insgesamt wachsen wird, sondern sie gehen zusätzlich davon aus, dass der ÖPNV seinen Marktanteil im Nutzersegment der älteren

⁶⁷ Vgl. dazu auch Topp (2006b), S. 21 ff.

⁶⁸ Eine gute Darstellung zur Veränderung der Altersstruktur in der Bevölkerung zeigt Köhler (2005), S. 5.

⁶⁹ Vgl. Lasch / Lemke / Jugelt / Probst / Wagener / Winckler (2005), S. 90 ff.

Menschen deutlich erhöhen kann.⁷⁰ Bei dieser insgesamt sehr optimistischen Einschätzung sind Zweifel nicht unbegründet, wie im Folgenden erläutert.⁷¹ Es besteht ein deutlicher Zusammenhang zwischen Führerscheinbesitz und Pkw-Verfügbarkeit auf der einen Seite und der Inanspruchnahme des ÖPNV auf der anderen Seite.⁷² Menschen ohne Führerschein bzw. ohne Pkw sind – falls sie nicht von anderen Autofahrern mitgenommen werden – auf den ÖPNV angewiesen, wenn sie längere Wege zurücklegen möchten.

Obwohl sich die Führerscheinquote bei den Frauen in den vergangenen Jahrzehnten wesentlich erhöht hat, liegt sie insbesondere bei Frauen im Alter von über 55 Jahren immer noch deutlich unter der Führerscheinquote der Männer.⁷³ Der Anteil der captive riders unter den alten Frauen ist folglich relativ hoch. Allerdings lässt sich mit ziemlicher Sicherheit prognostizieren, dass spätestens im Jahr 2030 auch bei den „über-65-Jährigen“ eine Führerscheinquote von 95 Prozent erreicht sein dürfte.⁷⁴ Die Entwicklung der Führerscheinquote zwischen 1982 und 2002 ist in Abb. 7 und 8 (nach Geschlechtern getrennt) dargestellt.

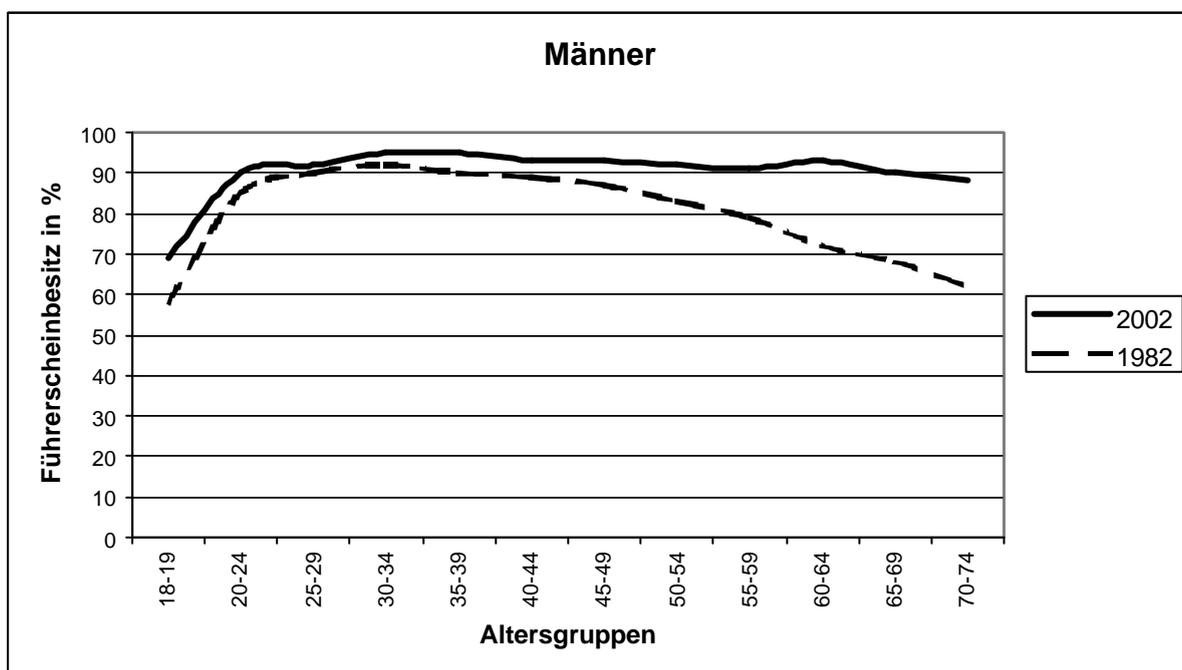


Abbildung 7: Besitz von Pkw-Fahrerlaubnissen in Westdeutschland 1982 und 2002 für Männer ab 18 Jahren

⁷⁰ Vgl. ebenda.

⁷¹ Vgl. Fichert (2005), S. 16 f. Vgl. dazu auch Topp (2006a), S. 87.

⁷² Vgl. Fichert (2006), S. 5. Zur Entwicklung des privaten Pkw-Bestandes vergleiche auch Kunert / Kalinowska (2006), o. S.

⁷³ Vgl. infas/DIW (2004), S. 24.

⁷⁴ Vgl. ebenda, S. 23.

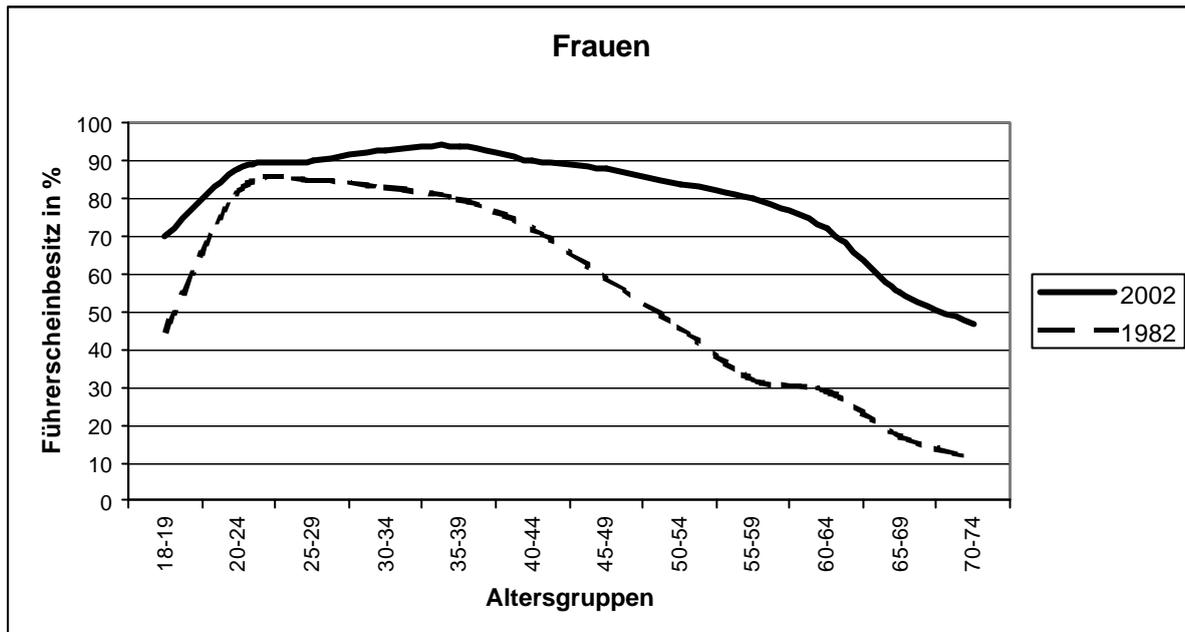


Abbildung 8: Besitz von Pkw-Fahrerlaubnissen in Westdeutschland 1982 und 2002 für Frauen ab 18 Jahren

Quelle (7/8): Darstellung in Anlehnung an infas/DIW (2004), S. 24

Wesentlich größere Unsicherheit besteht hinsichtlich der zukünftigen Pkw-Verfügbarkeit älterer Menschen. Neben gesundheitlichen Aspekten spielt hier insbesondere die Einkommens- und Vermögenssituation eine Rolle. Selbst unter ungünstigen Bedingungen ist eine Verdoppelung des Motorisierungsgrades der Frauen im Alter zwischen 60 und 64 Jahren bis zum Jahr 2030 gegenüber dem Jahr 2000 zu erwarten, bei den Frauen über 65 sogar nahezu eine Verdreifachung des Motorisierungsgrades. Durch das erheblich niedrigere Ausgangsniveau würde der Motorisierungsgrad älterer Frauen dennoch nicht den Motorisierungsgrad ihrer männlichen Altersgenossen erreichen. Der bereits heute bei älteren Männern festzustellende hohe Motorisierungsgrad lässt für die nächsten Dekaden lediglich einen geringfügigen Anstieg, unter ungünstigen ökonomischen Bedingungen sogar einen leichten Rückgang des Motorisierungsgrades erwarten.⁷⁵ Andere Untersuchungen unterstellen für die Zukunft eine positivere wirtschaftliche Entwicklung und gehen aufgrund der dadurch ermöglichten höheren Einkommen von einer größeren Pkw-Verfügbarkeit im Alter aus.⁷⁶ Die Entwicklung ist in nachfolgender Abb. 9 dargestellt:

⁷⁵ Vgl. Shell (2003), S. 23 ff.

⁷⁶ Vgl. Fichert (2005), S. 21 f.

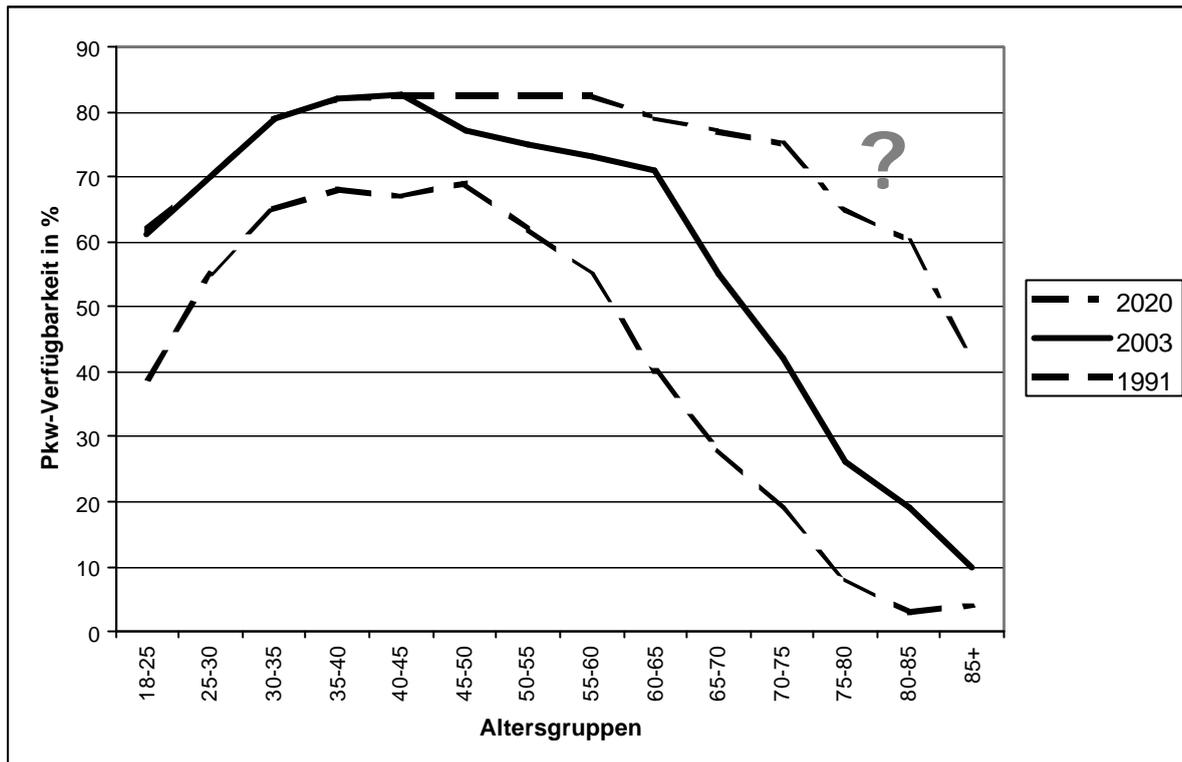


Abbildung 9: Pkw-Verfügbarkeit nach Alter für die Jahre 1991, 2003 und Trend 2020

Quelle: Darstellung in Anlehnung an Elsner, R. (2006), S. 17

In konkreten Zahlen bedeutet die demographische Entwicklung, dass die Zahl der „über-65-Jährigen“ in Deutschland von knapp 20 Millionen im Jahre 2001 auf über 27 Millionen im Jahre 2050 ansteigen wird, innerhalb dieser Gruppe steigt der Anteil der Hochbetagten von vier auf zwölf Prozent.⁷⁷ Für Nordrhein-Westfalen prognostiziert die DB Research für das Jahr 2020 einen Anteil der „über-65-Jährigen“ von rund 22 Prozent, im Jahr 2050 bereits von rund 29 Prozent und damit nahe dem gesamtdeutschen Durchschnitt.⁷⁸ Bei einem unveränderten Mobilitätsverhalten würde sich alleine durch die Zunahme der Zahl der Menschen über 65 Jahre die Zahl der ÖPNV-Wege dieses Segments um bis zu 35 Prozent erhöhen, doch unter Berücksichtigung des zuvor genannten „Führerschein-Effektes“ ist auch eine Verringerung um bis zu elf Prozent möglich.⁷⁹ Bei der Betrachtung des Segments der Senioren ist bei den Verkehrsunternehmen also eine gewisse Vorsicht angeraten.

⁷⁷ Vgl. Fichert (2005), S. 6.

⁷⁸ Vgl. DB Research (2003), S. 4.

⁷⁹ Vgl. Fichert (2005), S. 20.

3.2.3 Verkehrspolitisch relevante Nutzergruppen

Bestimmungsfaktoren der ÖPNV-Nachfrage		Substituierbarkeit zwischen MIV und ÖPNV		
		Ja	Nein *	
			Budgetrestriktion	Nicht-finanzielle Gründe
Kapazitätsrestriktion im MIV **	Gering	<u>Nachfragergruppe 1:</u> Der ÖPNV bietet aus Nachfragersicht gegenüber dem MIV das bessere Preis-Leistungs-Verhältnis . Eine ausgeprägte intermodale Konkurrenz kennzeichnet den Entscheidungsprozess.	<u>Nachfragergruppe 3:</u> Der ÖPNV kommt als einzige Verkehrsmittelalternative in Frage, weil der MIV nicht finanzierbar ist. Zu dieser Nachfragergruppe zählen beispielsweise Sozialhilfeempfänger, Arbeitslose, Auszubildende, Senioren und Studenten.	<u>Nachfragergruppe 4:</u> Mangels Führerschein bzw. aufgrund verminderter körperlicher Leistungsfähigkeit ist der ÖPNV die einzige Verkehrsmittelalternative. Dieser Nachfragergruppe können beispielsweise Kinder, Schüler und ältere respektive behinderte Menschen angehören.
	Hoch	<u>Nachfragergruppe 2:</u> Der ÖPNV ist aufgrund von Kapazitätsrestriktionen des MIV (z. B. Stau, Geschwindigkeitsbeschränkung) die bevorzugte Alternative . Es existiert keine intermodale Konkurrenz.		

* Die Nachfragergruppen 3 und 4 weisen eine Schnittmenge auf, da Personen unter Umständen keinen Führerschein besitzen, weil sie den MIV von vorneherein nicht finanzieren können.

** Graduelle Abgrenzung

Abbildung 10: Nachfragergruppen im ÖPNV

Quelle: Darstellung in Ergänzung zu Christmann (2004), S. 175

Im ÖPNV können nach der Substitutionsmöglichkeit zwischen MIV und ÖPNV vier Nutzergruppen unterschieden werden (vgl. Abbildung 10). Bei Substituierbarkeit kann z. B. hinsichtlich der Verkehrsverhältnisse (z. B. Stau, freier Parkraum) und ihres Einflusses auf die Substitutionsentscheidung differenziert werden.⁸⁰

Es wird allgemein davon ausgegangen, dass es einem großen Teil der dritten und vierten Nachfragergruppe nicht möglich ist, oder nicht zuzumuten ist, kostendeckende Entgelte für die ÖPNV-Nutzung zu zahlen.⁸¹ Im Übrigen sind kostendeckende Entgelte im ÖPNV ohnehin eine Seltenheit, da sie unter den derzeitigen Rahmenbedingungen häufig prohibitiv hoch wären. Staat und kommunale Gebietskörperschaften begünstigen mit einer Vielzahl an Finanzierungsinstrumenten nicht nur die dritte und vierte Gruppe, sondern sämtliche Nutzergruppen. Hier stellt sich die Frage der Treffsicherheit des Fördermittelinstrumentariums, die weiter unten thematisiert wird.

3.3 Politische Zielvorgaben für den ÖPNV

Die zentrale Stellung des ÖPNV ist von den politischen Entscheidungsträgern auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen anerkannt und in zahlreichen verkehrspolitischen Programmen und Stellungnahmen betont worden. Die allgemeinen politischen Zielsetzungen für den ÖPNV sind dabei über sämtliche gebietskörperschaftlichen Ebenen hinweg weitgehend identisch. Jedoch zeichnet sich auch im ÖPNV seit einiger Zeit ein zunehmender Einfluss der europäischen Entscheidungsgremien auf die nationalen Zielsetzungen ab. Exemplarisch sei daher an dieser Stelle die Auffassung der Europäischen Kommission zu den Zielen im ÖPNV dargestellt.

Bereits im Weißbuch „Die zukünftige Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik – Globalkonzept einer Gemeinschaftsstrategie für eine auf Dauer tragbare Mobilität“⁸² aus dem Jahr 1992 legte die EU-Kommission als neues Leitbild fest, dass durch die Rücknahme staatlicher Beschränkungen ein effizientes, integriertes Verkehrssystem zu generieren ist, das den Personen- (und Güter-)verkehr in der Gemeinschaft zu sozialen und umweltgerechten Bedingungen ermöglicht. Aspekte der

⁸⁰ Vgl. Christmann (2004), S. 174.

⁸¹ Vgl. Christmann (2004), S. 176.

⁸² KOM (1992), o. S.

Verkehrssicherheit und des Umweltschutzes, soziale Interessen, die Entwicklung der Infrastruktur sowie die verkehrsspezifische Forschung gewannen an Bedeutung. Die Kommission fordert in ihrem Weißbuch die Internalisierung externer Kosten und erachtet Eingriffe in den Verkehrsmarkt als zulässig. Dem ÖPNV wird als umweltschonende Verkehrsart eine große Bedeutung beigemessen, er wird ausdrücklich als Mittel zur Substitution des Pkw-Verkehrs, insbesondere in Ballungsräumen, gesehen.⁸³

Im Grünbuch „Das Bürgernetz – Wege zur Nutzung des Potentials des öffentlichen Personenverkehrs in Europa“ kommt die EU-Kommission zur Feststellung, dass die ökonomischen und ökologischen Kosten des Straßenverkehrs zu vermindern und die ungünstige Situation des ÖPNV gegenüber dem Individualverkehr zu verbessern ist. Die Kommission verfolgt als Ziel einer Personenverkehrspolitik die möglichst effiziente Deckung des zunehmenden Verkehrsbedarfs, wobei gleichzeitig wirtschaftliche, soziale und ökologische Ziele erreicht werden sollen.⁸⁴ Die EU-Kommission sieht die Verbesserung der Systemzugänglichkeit (z. B. Systemintegration des öffentlichen Verkehrs) und die Qualität des Öffentlichen Personenverkehrs (z. B. Verkehrssicherheit, Komfort, geringe Umweltauswirkungen) als wesentliche Bedingungen zur Erreichung der vorstehenden Zielsetzung.

Im Grünbuch wird zudem die Notwendigkeit der Internalisierung externer Verkehrskosten zur besseren Verwirklichung einer effizienten und gerechten Preisgestaltung im Verkehrssektor gesehen und angestrebt. Die verschiedenen Verkehrsmittel sind soweit wie möglich miteinander zu verflechten, damit für den Fahrgast Wahlmöglichkeiten bestehen. Das Grünbuch fordert die Schaffung eines effizienten Netzes öffentlicher Verkehrsdienste mit hoher Qualität.⁸⁵ Die Forderung nach einer effizienten Verkehrsbedienung steht - so die Kommission - schon am Beginn der gemeinsamen Verkehrspolitik im Mittelpunkt.⁸⁶

⁸³ Vgl. Kahl (2005), S. 274 f.

⁸⁴ Vgl. KOM (1995b), o. S.

⁸⁵ Vgl. ebenda.

⁸⁶ So auch bei Wimmer / Kahl (2001), S. 5 f.

Für die vorliegende Studie lassen sich vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen bereits hier die Oberziele gesamtwirtschaftliche Effizienz und Sozialverträglichkeit als allgemeine Ziele für den ÖPNV-Markt ableiten.⁸⁷

Auch im ÖPNV wird unter Daseinsvorsorgegesichtspunkten eine maximale Befriedigung der gesellschaftlichen Bedürfnisse mit vorhandenen Ressourcen angestrebt.⁸⁸ Das gesamtwirtschaftliche Effizienzziel beinhaltet sowohl die statische Effizienz (Kosten-, qualitative und alloкатive Effizienz) als auch einen hohen Grad an Fähigkeit zur Anpassung und zu technologischen Innovationen (dynamische Effizienz).⁸⁹ Zur Erreichung der statischen Effizienz sind die internen und die externen Kosten zu berücksichtigen. Zu den internen Kosten zählen die Kosten der Verkehrsunternehmen und insbesondere die Transaktionskosten der Fahrgäste. „Dabei gewinnen qualitative Standards - etwa Fahrkomfort, Zuverlässigkeit, Integration von Verkehrsträgern, Verkehrssicherheit und Fahrgastinformation - zunehmend einen höheren Stellenwert für die Attraktivität des ÖPNV im Vergleich zu Kostenaspekten.“⁹⁰ Zu den externen Kosten werden insbesondere die Umweltbelastungen durch den Verkehr gerechnet.⁹¹ Die Minderung von Umweltbelastungen ist „zu einer eigenständigen Aufgabe der Verkehrspolitik im Rahmen der Erreichung des Effizienzziels geworden.“⁹² Besonders die Verlagerung des motorisierten Individualverkehrs wird wegen der zunehmenden Probleme insbesondere im Bereich der Schadstoffemissionen und des Flächenverbrauchs verkehrspolitisch als vordringlich angesehen.⁹³ Häufig wird gefordert, den ÖPNV als möglichst gleichwertige, attraktive Alternative zum MIV auszugestalten.⁹⁴ Angesichts der zentralen Bedeutung der Mobilität in modernen Gesellschaften wird politisch angestrebt, dass alle Menschen über einen Zugang zu Mobilitätsmöglichkeiten verfügen.⁹⁵

Der Mobilität mit dem ÖPNV kommt eine soziale Bedeutung zu und sie wird als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge angesehen, da nur öffentlich zugängliche Verkehre

⁸⁷ Vgl. Christmann (2004), S. 176 f.

⁸⁸ Vgl. Deutscher Städtetag (2005), S. 7.

⁸⁹ Vgl. Schumann / Meyer / Ströbele (1999), S. 36 f.

⁹⁰ Christmann (2004), S. 176.

⁹¹ Vgl. Bölke / Denzin / Huckestein / Specht (2003), S. 4 ff.

⁹² Christmann (2004), S. 177.

⁹³ Vgl. Deutscher Städtetag (2005), S. 10. Vgl. zudem Ricci / Weinreich (2000), S. 48.

⁹⁴ Vgl. Bölke / Denzin / Huckestein / Specht (2003), S. 6.

⁹⁵ Vgl. Schade (2000), S. 8 ff.

die Mobilitätsbedürfnisse der Bürger sichern können.⁹⁶ Besondere Berücksichtigung sollen die Bedürfnisse mobilitätsbeeinträchtigter Personen finden, wie die der „Captive Riders“. Das ÖPNV-Angebot soll zudem für einkommensschwache Nutzergruppen erschwinglich sein.⁹⁷ § 1 des Regionalisierungsgesetzes verankert die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr als eine Aufgabe der Daseinsvorsorge und begründet damit das Engagement der öffentlichen Haushalte für den ÖPNV.⁹⁸ Der verwaltungsrechtliche Begriff Daseinsvorsorge umschreibt die staatliche Aufgabe zur Bereitstellung der für ein sinnvolles menschliches Dasein notwendigen Güter und Leistungen.⁹⁹ Die öffentliche Hand soll Verantwortung für die Befriedigung der Mobilitätsbedürfnisse der Bevölkerung übernehmen und eventuell bestehende Lücken schließen.¹⁰⁰ Das Ziel der Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung mit öffentlichen Personennahverkehrsleistungen findet sich in den meisten ÖPNV-Gesetzen der Länder wieder.¹⁰¹ Die Angleichung der Lebensverhältnisse in den verschiedenen Regionen ist eine weitere Anforderung an ein sozialverträgliches ÖPNV-Angebot.¹⁰²

3.4 Rechtlicher Rahmen für den ÖPNV

3.4.1 Historische Entwicklung und europäische Rahmenvorgaben

Im Hinblick auf Organisation und Finanzierung werden nachfolgend weitere bedeutsame Strukturmerkmale des ÖPNV-Marktes dargestellt. Zum besseren Verständnis der Wettbewerbsstruktur des ÖPNV-Marktes beginnt die Darstellung mit einer kurzen historischen Darstellung des Rechtsrahmens für den ÖPNV in Deutschland und der europäischen Vorgaben der 1990er Jahre.

Generell gilt, dass für die unterschiedlichen Bereiche des ÖPNV unterschiedliche rechtliche Regelungen maßgeblich sind. So wird, wie bereits unter Punkt 2.1 erwähnt, in Deutschland der ÖSPV im Wesentlichen durch das PBefG geregelt, der

⁹⁶ Vgl. Hartwig (1999), S. 103. Zur Frage, ob in Deutschland Mobilität ein Grundrecht ist vgl. Schellhase (2000), S. 25 ff.

⁹⁷ Vgl. Christmann (2004), S. 175.

⁹⁸ Vgl. Böhler / Dalkmann, (2005), S. 4.

⁹⁹ Vgl. Kahl (2005), S. 198 ff.

¹⁰⁰ Vgl. Baumeister / Berschin (2001), S. 6.

¹⁰¹ Zur Bedeutung des ÖPNV vgl. auch Ickert / Grotrian / Rommerskirchen / Bihn (2005) sowie Henn / Peters (2006). Zur Wichtigkeit des ÖPNV als Standortfaktor vgl. Prognos (2000).

¹⁰² Vgl. Kahl (2005), S. 212 ff.

SPNV hingegen durch das AEG. Auch auf der europäischen Ebene existieren für ÖSPV und SPNV teils unterschiedliche rechtliche Regelungen.

Der Konflikt um eine Begrenzung des Wettbewerbs im ÖPNV hat in Deutschland Tradition. Die historische Entwicklung des ÖPNV ist von einer intensiven staatlichen und kommunalen Reglementierung und Lenkung des Verkehrs geprägt. Hinzu kamen spätestens seit den 1960er Jahren zunehmende Finanzierungsprobleme des ÖPNV, da die zunehmende „Massenmotorisierung“ einen erheblichen Nachfragerückgang zur Folge hatte. Der Anteil staatlicher Mittel an den ÖPNV-Einnahmen wurde in den 1970er Jahren deutlich erhöht und verharrt seitdem auf hohem Niveau.

In der Novelle des PBefG von 1961 wurde an den Grundsätzen festgehalten, für den Linienverkehr Genehmigungen, Zustimmungsvorbehalte und behördliche Eingriffsbefugnis hinsichtlich Betrieb, Tarifen und Fahrplan vorzugeben. Die Verkehrsunternehmen wurden einer Gemeinwohlbindung unterworfen. Neuzuzulassende Unternehmen durften öffentliche Interessen nicht beeinträchtigen.¹⁰³ Es erfolgte die Gleichbehandlung aller Verkehrsunternehmen und die Abschaffung der Sonderrechte von Post und Bahn. Der Ausgleich der Interessen der Verkehrsträger fand als Grundsatz Eingang in das Gesetz¹⁰⁴. Wenn auch nicht öffentlich deklariert, so war der Leitgedanke des PBefG 1961 die Monopolisierung des Linienverkehrs und der Schutz der Marktinsider - wie der Bundesbahn - gegen Wettbewerb durch Marktoutsider.¹⁰⁵

Mit dem Eisenbahnneuordnungsgesetz von 1993 in Verbindung mit dem Regionalisierungsgesetz von 1996 wurde eine wesentliche Neuordnung von Status, Organisation und Finanzierung von SPNV und ÖSPV herbeigeführt. Maßgebliche Anstöße zur Veränderung der deutschen Nahverkehrsmarktordnung gingen von Aktivitäten auf europäischer Ebene aus.

¹⁰³ Vgl. Kaufer (1985), S. 11 ff.

¹⁰⁴ Vgl. § 8 PBefG.

¹⁰⁵ Vgl. Basedow (1989), S. 80.

Kernstück auf dem Weg zu einer veränderten Rahmenordnung für den Nahverkehr ist die EU-Verordnung Nr. 1191/69¹⁰⁶, bzw. deren 1991 beschlossene Neufassung (1893/91¹⁰⁷). Erst mit der Neuordnung und Neuorganisation des Verkehrsmarktes durch die EWG-Verordnung Nr. 1893/91 wurde auch der öffentliche Nahverkehr auf der Straße Bestandteil der EU-Verkehrspolitik.¹⁰⁸ Die Verordnung schreibt vor, dass eindeutig zwischen gemeinwirtschaftlichem Leistungsauftrag und der Leistungserbringung zu trennen ist.¹⁰⁹ Der Abschluss von vertraglich vereinbarten Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes (Verkehrsvertrag) ist nach dieser Verordnung als Regelfall anzusehen. Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen (z. B. Höhe der Tarife, Kontinuität, Regelmäßigkeit und Kapazität) können auch auferlegt werden, beim Betreiber dadurch entstehende Kosten sind auszugleichen.

Die EU-VO trifft detaillierte Vorgaben für die Gewährung von Zuschüssen bei gemeinwirtschaftlichen Leistungen, die nunmehr unter den geringsten Kosten für die Allgemeinheit zu erbringen sind.¹¹⁰ Gegen Entgelt bestellte öffentliche Dienstleistungen (Bestellprinzip) sollen im Wettbewerb der Verkehrsunternehmen um den Vertragsabschluss vergeben werden (Ausschreibungsprinzip). Eigenwirtschaftliche und gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen sind buchhalterisch gesondert auszuweisen. Es darf keinerlei Transfer zwischen den Bereichen vorgenommen werden. Neben der Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung kann auf diesem Wege Verkehrspolitik unter Berücksichtigung sozialer, umweltpolitischer und regionalpolitischer Faktoren gestaltet werden.¹¹¹

Die Generaldirektion Verkehr der Europäischen Kommission hat - nach zwei bislang erfolglosen Versuchen - im Juli 2005 einen erneuten Vorstoß für eine Marktöffnungsverordnung im ÖPNV unternommen.¹¹² Der Entwurf zur Novellierung

¹⁰⁶ Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs. VO des Rates Nr. 1191/69 vom 26.06.1969 (i. d. F. VO Nr. 1893/91 vom 20.06.1991).

¹⁰⁷ VO des Rates Nr. 1191/69.

¹⁰⁸ Bis zu diesem Zeitpunkt war der Adressatenkreis der Verkehrspolitik insbesondere auf den Eisenbahnverkehr durch staatliche Unternehmen begrenzt. Den Mitgliedstaaten blieb es weiterhin überlassen Unternehmen, die ausschließlich im Orts- und Regionalverkehr tätig waren, von der VO auszunehmen. Deutschland stellte den ÖPNV bis Ende des Jahres 1995 von dieser VO frei.

¹⁰⁹ Vgl. Art. 1 Abs. 1 der VO des Rates Nr. 1191/69.

¹¹⁰ Vgl. DIW (1998), S. 311 f.

¹¹¹ Vgl. VO des Rates Nr. 1191/69.

¹¹² Vgl. Kiepe (2005), S. 1.

der Marktordnung hält am Konzept des so genannten „kontrollierten Wettbewerbs“ und an der Ausschreibung fest und sieht die marktorientierte Direktvergabe nicht als vollständig gleichberechtigte Vergabeform an. Der Entwurf sieht jedoch eine Wahlmöglichkeit für Kommunen zwischen Ausschreibung und „Inhouse-Vergabe“¹¹³ vor. Aufgabenträger können Verkehrsleistungen eigenständig erbringen oder ein eigenes Verkehrsunternehmen direkt damit beauftragen. Privatunternehmen können nicht direkt mit der Erbringung von Verkehrsleistungen beauftragt werden.¹¹⁴

Im Juni 2006 hat der EU-Verkehrsministerrat den oben genannten Entwurf erneut aufgegriffen und einen Konsens zur Neufassung der EU-Verordnung 1191/69 mit nachfolgenden Inhalten erzielt.¹¹⁵ Dienstleistungsaufträge im Eisenbahnregional- und -fernverkehr, einschließlich Stadt- und Vorortbahnen, können direkt vergeben werden, sofern nationales Recht dies nicht untersagt. Sofern die Vergaberichtlinien nicht unmittelbar Anwendung finden, wird eine europaweite Ausschreibung bei Bewerbern mit mehr als 20 Fahrzeugen erst ab einer Auftragshöhe von 1,0 Mio. Euro oder einer jährlichen Verkehrsleistung von 300.000 km/Jahr Pflicht. Besitzt der Bewerber weniger als 20 Fahrzeuge, erhöhen sich die Schwellenwerte auf 1,7 Mio. Euro bzw. 500.000 km/Jahr. Sollten die nationalen Grenzwerte geringer sein, sind sie maßgebend.

Grundsätzlich erfolgt die Vergabe von Verkehrsleistungen mithilfe von Ausschreibungen. Gibt es keine anders lautende nationale Regelung, kann die Behörde die Verkehrsleistung selbst erbringen oder an einen internen Betreiber direkt vergeben. Sollten sich Behörden dazu entschließen Aufträge für Verkehrsleistungen per Direktvergabe zu vergeben, muss dies bekannt gemacht und begründet werden. Dienstleistungsverträge müssen befristet werden: die Vereinbarungen für Busse und Straßenbahnen müssen alle zehn Jahre, die für den SPNV alle 15 Jahre neu gefasst werden. Ist ein Auftrag für den SPNV direkt vergeben worden, gilt eine Laufzeit von zehn Jahren.

¹¹³ Die Inhouse-Vergabe ist nur bei einer 100 Prozent-Beteiligung des Aufgabenträgers am entsprechenden Verkehrsunternehmen möglich. Wird auch nur ein Prozent der Tochtergesellschaft von anderen Unternehmen gehalten, besteht eine Ausschreibungspflicht. Vgl. Kupfrian (2006), S. 26.

¹¹⁴ Siehe auch Metz (2005), o. S.

¹¹⁵ Vgl. dazu auch EU (2006).

Soweit mehr als 50% der vom Bewerber erhaltenen Aufträge nicht nach den Vorschriften der Verordnung vergeben wurden, kann die Behörde den Betreiber von weiteren Ausschreibungen ausschließen.

Die neuen Vergabebestimmungen gelten ab drei Jahren nach Veröffentlichung im EU-Amtsblatt, mit einer Übergangszeit von zusätzlichen zwölf Jahren.

Einen wichtigen Einschnitt für den europäischen Schienenverkehrsmarkt markierte im Jahre 1991 die Richtlinie 91/440 zur Entwicklung des Eisenbahnwesens der Gemeinschaft. Sie fordert die Mitgliedstaaten zur Umsetzung nachfolgender rechtlicher Rahmenbedingungen auf

- Unabhängigkeit der Geschäftsführung
- Obligatorische Trennung der Rechnungsführung
- Fakultative Organisationstrennung zwischen Netz und Betrieb
- Recht auf diskriminierungsfreie Netzbenutzung
- Sanierung der Finanzstruktur

Die Eisenbahnunternehmen sollen leistungsfähiger werden, ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Verkehrsträgern gestärkt und die eigenwirtschaftliche Tätigkeit am Markt gefördert werden.

Um sicherzustellen, dass die Zugangsrechte in der gesamten Gemeinschaft einheitlich im Sinne der Gleichbehandlung angewendet werden, erließ der Rat mit den Richtlinien 95/18/EG und 95/19/EG Bestimmungen über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen, die Zuweisung von Fahrwegkapazität sowie über die Berechnung von Weegeentgelten.¹¹⁶

3.4.2 Organisation des deutschen ÖPNV-Marktes

3.4.2.1 Bahnreform

Vor dem Hintergrund eines defizitären Eisenbahnwesens und bedingt durch die beschriebene europaweit vereinheitlichte Rahmengesetzgebung wurde Mitte der 1990er Jahre in Deutschland eine grundlegende Neustrukturierung des rechtlichen Rahmens im Bahnverkehr vollzogen:

¹¹⁶ Vgl. Berschin (2000), S. 116.

Wesentlicher Bestandteil der Neustrukturierung des Bahnwesens war die Bahnstrukturreform. Mit der Reform sollte eine Liberalisierung des Bahnverkehrs und die Öffnung des Eisenbahnsektors für den Wettbewerb erreicht werden.¹¹⁷ Zum 01.01.1994 wurden die Aufgaben der Deutschen Bundes- (Deutschland-West) und Reichsbahn (Deutschland-Ost) auf die Deutsche Bahn AG, das Bundeseisenbahnvermögen und das Eisenbahnbundesamt übertragen (1. Stufe der Bahnstrukturreform). Die Eisenbahn des Bundes (inkl. Unterhalt und Bau der Schienenwege) wurde in ein privatrechtlich organisiertes Wirtschaftsunternehmen umgewandelt.

Die 2. Stufe der Bahnstrukturreform im Jahre 1999 führte zur Aufteilung der Deutschen Bahn AG in eine Management-Holding mit fünf Spartengesellschaften.¹¹⁸ Die Deutsche Bahn AG sollte durch diese Struktur eine unternehmerische Ausrichtung erhalten und unabhängig von politischer Einflussnahme werden.

3.4.2.2 Regionalisierung

Ein weiterer wesentlicher Bestandteil der Bahnreform war die Regionalisierung des ÖPNV mit dem Ziel der Zusammenführung der Zuständigkeiten für die Planung, Organisation und Finanzierung sowie einer klaren Trennung zwischen Erstellung und Bestellung von Verkehrsdienstleistungen.¹¹⁹

Durch die Neuordnung der Regulierungskompetenzen zwischen den föderalen Ebenen hat den ÖPNV auf eine neue gesetzliche Grundlage gestellt.¹²⁰

Ab 1.1.1996 wurde die sog. „Aufgabenträgerschaft“ für den gesamten ÖPNV im Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personenverkehrs (RegG) auf die Länder übertragen.¹²¹ Beabsichtigt war eine Ausrichtung des ÖPNV an den regionalen Bedürfnissen der Bevölkerung sowie eine stärkere Effizienzorientierung. Die Länder erhalten für den ÖPNV Finanzmittel aus dem Steueraufkommen des Bundes und werden damit in die Lage versetzt, Verkehrsleistungen in eigenem Ermessen durch vertragliche Vereinbarungen mit Verkehrsunternehmen nach dem

¹¹⁷ Vgl. Mödinger (2003), S. 10.

¹¹⁸ Die Deutsche Bahn nennt „Personenverkehr“, „Transport und Logistik“ und „Infrastruktur“ als die aktuellen Unternehmenseinheiten.

¹¹⁹ Vgl. Kossak / Pällmann (2006), S. 23-27. Vgl. zudem DB Research (2001), S. 10.

¹²⁰ Vgl. Knieps (2004), S. 27.

¹²¹ Vgl. Oellers / Fritz / Mietzsch (2002), S. 8.

Bestellprinzip einkaufen zu können¹²². Nach dem RegG müssen die Länder „eine ausreichende Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr“ (§ 1 RegG) sicherstellen.¹²³

Durch die Bahnreform wurde die Deutsche Bahn AG davon entbunden, ein Angebot aus gemeinwirtschaftlichen Gründen auf unrentablen Strecken zu erbringen.¹²⁴ Es wurden die Voraussetzungen geschaffen, dass die Bahn ihre Verkehrsleistungen den Ländern oder Gebietskörperschaften zu Marktpreisen anbieten kann. Die Regionalisierung erwirkte auch die Öffnung des SPNV-Marktes für den Wettbewerb.¹²⁵ Abbildung 11 bietet eine zusammenfassende und ergänzende Übersicht der Rechtsgrundlagen für die beschriebene Neustrukturierung des ÖPNV.

¹²² Vgl. Oellers / Fritz / Mietzsch (2002), S. 8 f.

¹²³ Vgl. RegG §1, Abs.1. Vgl. dazu auch Ronellenfitch (2005), S. 112 ff.

¹²⁴ Vgl. Borrmann (2003), S. 21 ff.

¹²⁵ Vgl. Riegger (1999), S. 136.

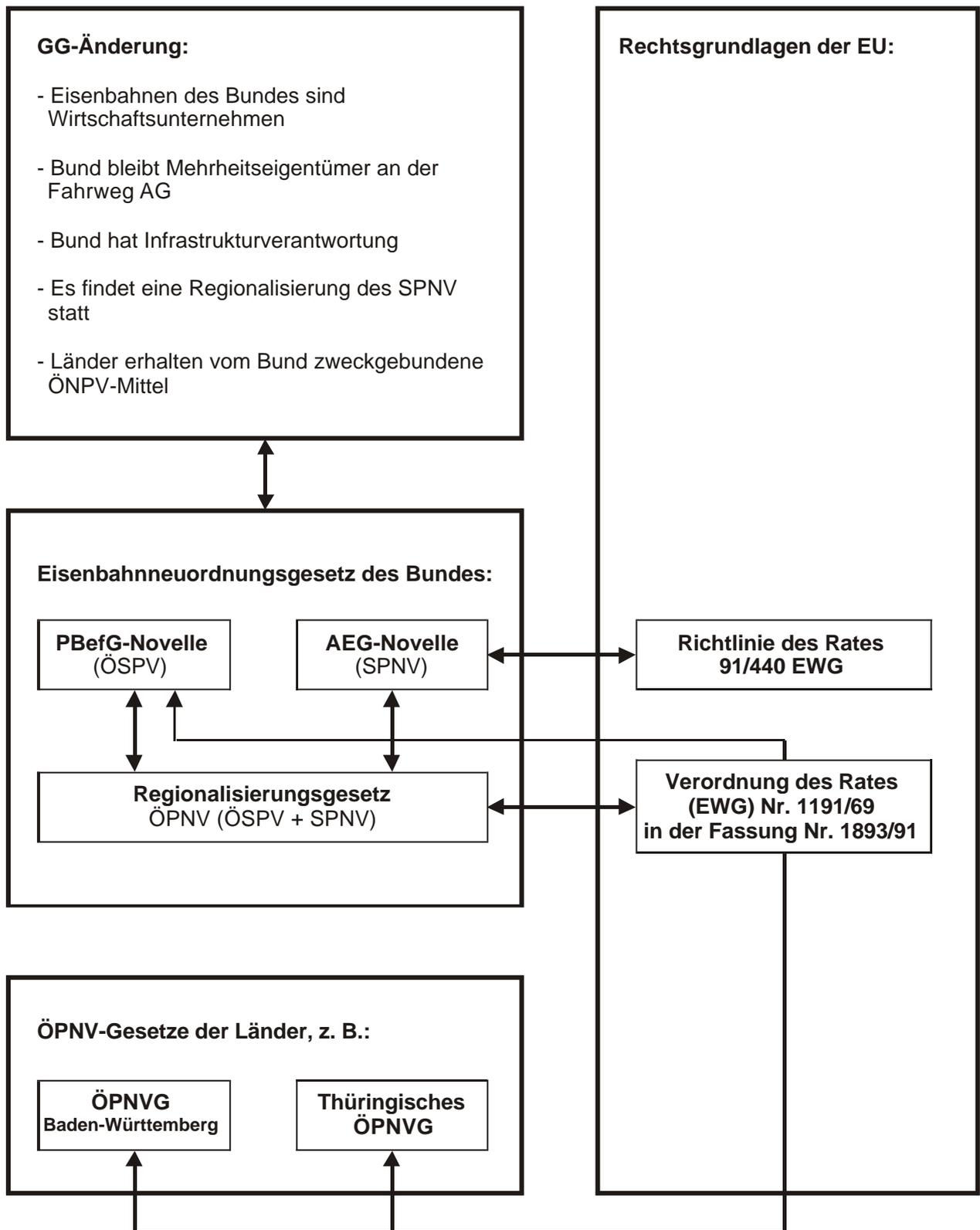


Abbildung 11: Rechtliche Grundlagen für die Durchführung des ÖPNV

Quelle: Darstellung in Anlehnung an BMVBW (1999), S. 23

3.4.2.3 Aufgabenträger und Genehmigungsbehörden

Im Zuge der Regionalisierung hat sich der Bund aus der Organisation des öffentlichen Nahverkehrs zurückgezogen. Stattdessen wird die Abwicklung als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern verstanden. Als Verantwortliche für die Daseinsvorsorgeleistung ÖPNV können die Länder so genannte Aufgabenträger bestimmen, denen sie die Verantwortung für den ÖPNV übertragen, oder damit zusammenhängende Aufgaben selbst wahrnehmen.¹²⁶ Die Aufgabenträger schließen auch die Verkehrsverträge ab, erteilen den Verkehrsunternehmen Auflagen und sind für die Finanzierung gemeinwirtschaftlicher Leistungen zuständig.

Die Aufgabenträger werden in den Landesnahverkehrsgesetzen grundsätzlich verpflichtet, einen Nahverkehrsplan für ihr Gebiet aufzustellen, welcher den „Rahmen für die Entwicklung des Öffentlichen Personennahverkehrs abbilden soll“¹²⁷. Die kommunalen Gebietskörperschaften haben mit dem Nahverkehrsplan ein Instrument in die Hand bekommen, mit dem sie - unter Berücksichtigung der gesetzlichen Aufgaben - einen stärkeren gestalterischen Einfluss auf den ÖPNV ausüben können, als dies vor der Reform der Fall gegeben war.¹²⁸ Die Aufstellung der Nahverkehrspläne hat unter Mitwirkung der Verkehrsunternehmen zu erfolgen, ohne dass jedoch die Nahverkehrspläne die unternehmerische Eigenverantwortlichkeit beschränken dürfen. Da der Nahverkehrsplan nur ein Rahmen- und kein Detailplan ist, hat die Genehmigungsbehörde bei der Erstellung von Streckengenehmigungen diesen Plan zwar zu berücksichtigen, ist jedoch nicht fest an ihn gebunden.¹²⁹

Die eigentliche Genehmigung der Linienverkehre obliegt der jeweils zuständigen Genehmigungsbehörde. Sie ist eine weitere wichtige Kontroll- und Regulierungsinstanz, die im Zusammenwirken mit den zuständigen Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen für eine Integration der Nahverkehrsbedienung zu sorgen hat.¹³⁰ Als zentrale Aufgabe obliegt ihr unter anderem die Erteilung und der Widerruf von Genehmigungen für die entgeltliche oder geschäftsmäßige Personenbeförderung¹³¹.

¹²⁶ Vgl. Probst (2006), S. 74 f.

¹²⁷ Vgl. § 8 Abs. 3 PBefG.

¹²⁸ Vgl. BMVBW (1999), S. 31 f.

¹²⁹ Vgl. Kirchhoff (1997), S. 307 f.

¹³⁰ Vgl. § 8 Abs. 3 Satz 1 PBefG.

¹³¹ Vgl. § 25 PBefG.

Ferner ist sie beispielsweise für die Genehmigung von Beförderungsentgelten und Beförderungsbedingungen¹³² sowie Fahrplänen¹³³ zuständig und hat Einfluss auf den Umfang von Betriebs- und Beförderungspflichten¹³⁴. Ihr obliegt weiterhin die Aufsicht über die Einhaltung dieser Vorschriften¹³⁵, wobei Ordnungswidrigkeiten geahndet werden können¹³⁶.

Die Länder (außer Hamburg) haben zur näheren Ausgestaltung der ihnen vom RegG zugeschriebenen Kompetenzen ÖPNV-Gesetze erlassen. Hinsichtlich Inhalt und Bezeichnung dieser Gesetze bestehen teilweise große Unterschiede. „Trotz zahlreicher Unterschiede dieser Landesgesetze lassen sich im wesentlichen folgende Gemeinsamkeiten feststellen:

- Aufgabenträger für den ÖPNV (ohne SPNV) ist die kommunale Ebene (Landkreise und kreisfreie Städte).
- Der ÖPNV ist freiwillige, nicht aber Pflichtaufgabe der Kommunen.
- Dem ÖPNV wird häufig Vorrang gegenüber dem motorisierten Individualverkehr eingeräumt.
- Der Nahverkehr auf der Schiene wird zum Grundangebot des ÖPNV bestimmt.
- Es werden keine Bedienungsstandards vorgegeben.
- Alle Aufgabenträger werden zur Zusammenarbeit untereinander und mit den Verkehrsunternehmen verpflichtet.
- Jeder Aufgabenträger hat einen Nahverkehrsplan aufzustellen.
- Nach den meisten Gesetzen soll die Landes-, Regional- und Bauleitplanung ausreichende Anschlüsse an den ÖPNV vorsehen bzw. sich daran ausrichten.
- Die Aufgabenträger sind zugleich `zuständige Behörde` nach der Verordnung (EWG) 1893/91 und entscheiden dadurch über den gemeinwirtschaftlichen Verkehr.“¹³⁷

Wie die Aufgabenträgerschaft für den SPNV in den einzelnen Ländern geregelt, ist zeigt Tabelle 1.

¹³² Vgl. § 39 PBefG.

¹³³ Vgl. § 40 PBefG.

¹³⁴ Vgl. §§ 21, 22 PBefG.

¹³⁵ Vgl. § 54 PBefG.

¹³⁶ Vgl. § 61 PBefG.

¹³⁷ Bundesminister für Verkehr (1995), S. 5 f.

Gruppe	Aufgabenträger für den SPNV; Sonstige Regelungen	Bundesland
A	kommunale Ebene; kommunale Gebietskörperschaft oder ein Zusammenschluss von diesen	Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Berlin, Bremen, Hamburg
B	Land; befristete Regelung mit anschließender Übertragung der Zuständigkeit auf mehrere Zusammenschlüsse von kommunalen Aufgabenträgern	Sachsen ^{a)}
C	Land; bis zum definierten Termin Prüfung von Voraussetzungen für die Übertragung der Zuständigkeit auf Zusammenschlüsse kommunaler Aufgabenträger	Niedersachsen ^{b)} , Sachsen-Anhalt
D	Land; Möglichkeit der teilweisen Übertragung der Zuständigkeit von bestimmten Teilräumen auf kommunale Gebietskörperschaften	Baden-Württemberg ^{c)} , Brandenburg, Mecklenburg- Vorpommern, Saarland
E	Land; Möglichkeit einer Übertragung nicht vorgesehen	Bayern, Schleswig-Holstein, Thüringen

- a) Zweckverband Oberelbe ist Aufgabenträger für den SPNV seit dem 24.05.1998
b) Großraumverbände Hannover und Braunschweig sind Aufgabenträger für den SPNV seit 01.01.1996
c) Verband Region Stuttgart ist Aufgabenträger für die S-Bahn Stuttgart seit dem 01.01.1996

Tabelle 1: Landesregelungen der Aufgabenträgerschaft für den SPNV

Quelle: BWVBW (1999), S. 33

Die Länder mit zentraler SPNV-Verantwortung haben zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben Landesgesellschaften gegründet, die gleichzeitig eine inhaltliche und institutionelle Trennung zwischen Besteller und Ersteller garantieren sollen (siehe Tabelle 2). Die Landesgesellschaften sind nicht Aufgabenträger im rechtlichen Sinne, sondern übernehmen vielmehr ihre Aufgaben im Auftrag der Länder und unterstützen diese in ihrer Funktion des eigentlichen Aufgabenträgers.¹³⁸

¹³⁸ Vgl. BMVBW (1999), S. 31 f.

Land	Name der Landesgesellschaft	Gründung
Baden-Württemberg	NVBW Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH	Jan. 1995
Bayern	BEG Bayerische Eisenbahngesellschaft mbH	Aug. 1995
Berlin	Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg GmbH	1997
Brandenburg	Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg GmbH *	1997
Mecklenburg-Vorpommern	VMV Verkehrsgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH	Dez. 1995
Niedersachsen	LNVG Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH	März 1996
Saarland	VGS Verkehrsverbundgesellschaft Saar mbH	Febr. 1997
Sachsen-Anhalt	Nahverkehrsservice Sachsen-Anhalt GmbH	Sept. 1995
Sachsen	Sächsische Landesverkehrsgesellschaft mbH	Jan. 1996
Schleswig-Holstein	LVS Schleswig-Holstein Landesweite Verkehrsservicegesellschaft mbH	Sept. 1995
Thüringen	Nahverkehrsgesellschaft Thüringen mbH	Febr. 1996

* seit 1997 Verkehrsverbund Berlin Brandenburg VBB

Tabelle 2: Neugegründete Landesnahverkehrsgesellschaften für den SPNV

Quelle: BMVBW (1999), S. 35

In den Flächenländern und Stadtstaaten mit kommunaler Verantwortung für den SPNV sollen neue, bzw. an die veränderten Rahmenbedingungen angepasste Organisationsstrukturen einerseits der für integrierten Verkehrsangebote förderlichen Identität der Aufgabenträger für SPNV und ÖSPV nahe kommen und andererseits die SPNV-Aufgabenträgerschaft auf einer Ebene zwischen Kommunen und Land ansiedeln und damit dem vornehmlich überregionalen Charakter des SPNV Rechnung tragen (siehe Tabelle 3).¹³⁹

¹³⁹ Vgl. Christmann (2004), S. 193.

Land	Organisation des SPNV
Nordrhein-Westfalen	Neun Zweckverbände: Zur Aufgabenwahrnehmung bedienen sich die Zweckverbände bestehender (z. B. VRR) oder neugegründeter Managementeinheiten (z. B. NVV Paderborn-Höxter)
Hessen	Zwei Verkehrsverbünde: Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV) und Nordhessischer Verkehrsverbund (NVV)
Rheinland-Pfalz	Zwei Zweckverbände: Zweckverband „Schienenpersonennahverkehr Rheinland-Pfalz Nord“ und „Zweckverband Schienenpersonennahverkehr Rheinland-Pfalz Süd“
Berlin	Senatsverwaltung Berlin/Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB)
Bremen	Senatsverwaltung Bremen
Hamburg *	Senatsverwaltung Hamburg/Hamburger Verkehrsverbund (HVV)

* ohne Landesverkehrsgesetz

Tabelle 3: Organisation des SPNV auf kommunaler Ebene

Quelle: BMVBW (1999), S. 36

Von einigen Ländern wird teilweise die Wahrnehmung der Aufgabenträgerschaft in kommunaler Zusammenarbeit gefordert bzw. unterstützt.¹⁴⁰ Mit dieser Vorgehensweise wird eine über die einfache Abstimmung benachbarter Verkehre hinausgehende Vereinheitlichung der Verkehrsplanung, der Fahrpläne und des Erscheinungsbildes angestrebt, um Nachfragern integrierte Verkehrsleistungen anbieten zu können.

Die der Regieebene zuordenbaren Verkehrsverbünde und ggf. zusätzlichen Bestellerorganisationen sollen für Aufgabenträger z. B. Ausschreibungen von ÖPNV-Leistungen durchführen sowie deren spätere Bestellung vornehmen und überwachen. Verkehrsverbünde sind meist in privatrechtlicher Form organisiert und können in Kommunal-, Misch- und Unternehmensverbünde unterschieden werden. Kommunalverbünde werden auch als Aufgabenträgerverbünde bezeichnet, wenn sie Aufgabenträgerfunktionen ausüben. In heutiger Praxis sind die meisten großen Verkehrsverbünde Kommunalverbünde.¹⁴¹

¹⁴⁰ Vgl. § 5 Abs. 1 HessÖPNVG (Erfüllung der Aufgaben im Regionalverkehr erfolgt gemeinsam in Verkehrsverbänden), § 6 Abs. 9 NVG-Rh-Pf (für den SPNV zuständiger Zweckverband kann im Einvernehmen mit den Aufgabenträgern des ÖSPV die Gestaltung regionaler Busverkehre übernehmen).

¹⁴¹ Vgl. Knieps (2004), S. 26 und 83 f.

Die Regionalisierung hat dazu beigetragen, die Besteller- und Erstellerfunktion auf institutioneller Ebene zu trennen. Es wird angestrebt, bei der (Teil-)Übertragung der Aufgabenträgerschaft auf Verbände als Besteller den Einschluss von Unternehmen in die Gesellschaftsstruktur zu vermeiden.¹⁴²

Häufig wird das sogenannte „3-Ebenen-Modell“ eines Kommunalverbandes gewählt, bei dem innerhalb der Grenzen eines Verbundraumes zwischen Aufgabenträger, Regie- und Betreiberebene zu unterscheiden ist und damit eine eindeutige Trennung zwischen politischem Handeln und unternehmerischer Tätigkeit realisiert wird.

Die obere Ebene bleibt dem Aufgabenträger als Entscheidungsträger vorbehalten, der das Angebot den politischen Zielvorgaben entsprechend festlegt und die Finanzierung sichert. Die Aufgabenträgerebene kann - z. B. zur Ermöglichung einer rationelleren Verwaltung - auch aus einem Zusammenschluss (Zweckverband) mehrerer Aufgabenträger bestehen.

„Strategische Aufgaben der so genannten `Regieebene´ wie Planung und Organisation sowie das operative Management und die mit dem Einkauf von ÖPNV-verbundenen Leistungen können durch den Aufgabenträger an eine oder mehrere Gesellschaften übertragen werden.“¹⁴³ Die mittlere Management-Ebene (Regieebene) setzt die politischen Vorgaben praktisch um und sorgt für die konzeptionelle Weiterentwicklung des Verkehrsangebots sowie für ein einheitliches Fahrpreissystem, Marketing und Erscheinungsbild der beteiligten Unternehmen.

Auf der Ebene der Verkehrsunternehmen schließlich findet die Personal- und Fahrzeugeinsatzplanung, die eigentliche Verkehrsdurchführung sowie das Fahrgeldmanagement statt.¹⁴⁴

Die Aufgabe des Bundes beschränkt sich weitgehend auf das Zurverfügungstellen von Finanzmitteln an die Länder, bzw. direkt an die Deutsche Bahn AG.

Abbildung 12 stellt exemplarisch dar, wie sich die Ebenen, Handelnden und Aufgaben eines Verbundraumes zueinander verhalten können.

¹⁴² Vgl. Weiß (1999), S. 165 f.

¹⁴³ Eichmann / Berschin / Bracher / Winter (2006), S. 71 f.

¹⁴⁴ Vgl. BMVBW (1999), S. 38 ff.

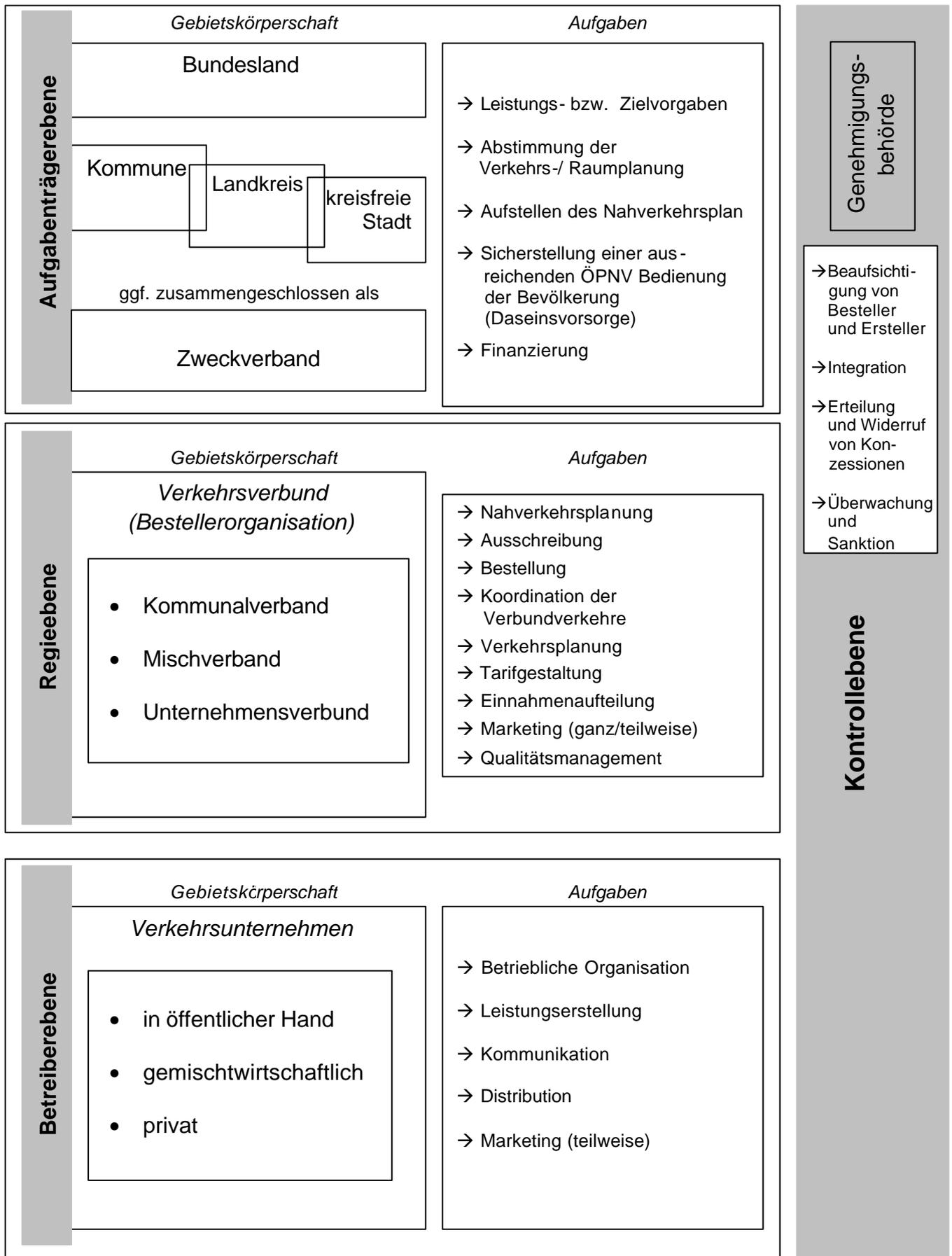


Abbildung 12: 3-Ebenen-Modell im Verbundraum

Quelle: Darstellung in Anlehnung an Rumpke (2005), S. 26

3.4.3 Regulierung des Marktzugangs

3.4.3.1 ÖSPV

Durch Marktzugangsregulierungen will der Gesetzgeber das Marktergebnis des ÖPNV sowie Marktstruktur und Marktverhalten der Unternehmen beeinflussen.¹⁴⁵ Wegen der großen Bedeutung von Marktzugangsregulierungen wird ihnen nachfolgend ein eigener Abschnitt gewidmet.¹⁴⁶

Im Rahmen von insbesondere sicherheitsrechtlich motivierten Berufszugangsregelungen wird sichergestellt, dass Unternehmer nur dann zum Personenbeförderungsgewerbe zugelassen werden, wenn sie bestimmten Anforderungen an Zuverlässigkeit und Eignung entsprechen (subjektive Genehmigungsvoraussetzungen gemäß § 13 Abs. 1 PBefG). Ferner können hinsichtlich der eingesetzten Sachmittel (Fahrzeuge, Infrastruktur) technische Zulassungsstandards gesetzt werden.¹⁴⁷

Damit das Verkehrsangebot den öffentlichen Interessen entspricht, können Mindestanforderungen für die Teilnahme am Wettbewerb in Form von Bedienungs-, Angebots- und Integrationsstandards gesetzt werden. Diese Mindestanforderungen können beispielsweise die Höhe und Struktur der Tarife, Fahrplanrahmenvorgaben, Fahrzeug- und Haltestellenstandards sowie Emissionsobergrenzen betreffen.¹⁴⁸

Ein weitreichendes Regulierungsinstrument besteht in der hoheitlichen Gewährung zeitlich begrenzter ausschließlicher Rechte zur Erbringung von bestimmten Verkehrsleistungen.¹⁴⁹ Die Gewährung einer Genehmigung hat den Schutz des Unternehmers vor intramodaler Konkurrenz zur Folge. Idealtypischerweise ist der Unternehmer aufgrund der Monopolrenditen aus Bereichen hoher Fahrgastnachfrage in der Lage, auch nachfrageschwache Zeiten und Räume zu bedienen.

Das deutsche Personenbeförderungsrecht schreibt für den Marktzugang im öffentlichen Straßenpersonennahverkehr eine behördliche Genehmigung (Genehmigung nach § 1 Abs. 1 PBefG) für den Betrieb einer Linie vor. Nach dem

¹⁴⁵ Vgl. Lehmann (2000), S. 38 und S. 86 f.

¹⁴⁶ Zur Entwicklung von Marktzugang und Marktstruktur siehe auch Lasch / Lemke (2006), S. 21 ff.

¹⁴⁷ Vgl. ebenda.

¹⁴⁸ Vgl. Barth / Werner (2001), S. 347.

¹⁴⁹ Ipsen (2000), S. 6.

PBefG sind zwei Marktzugangsverfahren möglich: die Genehmigung nach § 13 für eigenwirtschaftliche Linien („Genehmigungswettbewerb“) sowie nach § 13a für gemeinwirtschaftliche Linien („Ausschreibungswettbewerb“).¹⁵⁰ Die Zusammenhänge sind in Abb. 13 dargestellt.

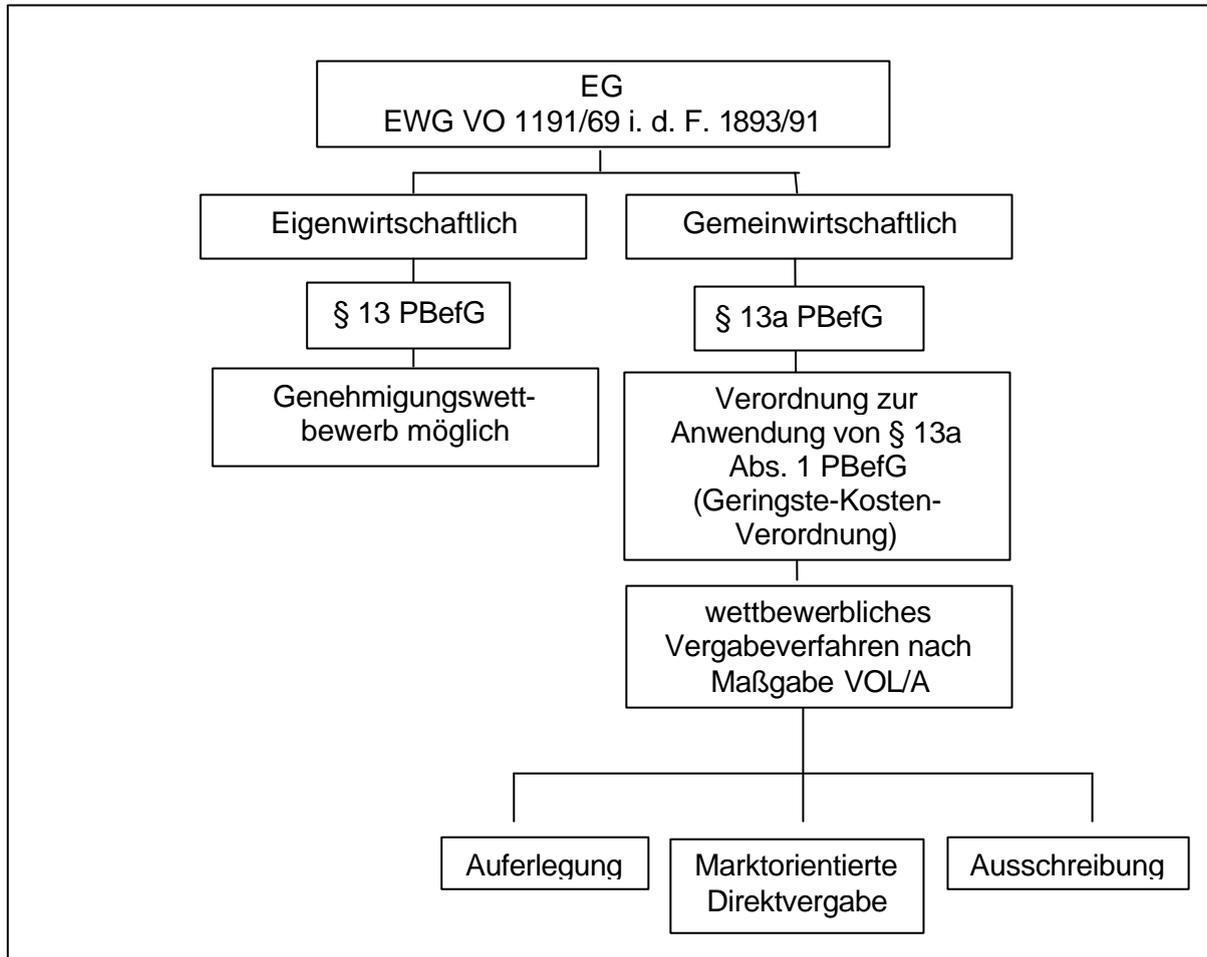


Abbildung 13: Marktzugangsverfahren im ÖSPV gemäß PBefG

Nach der Vorschrift des § 8 Abs. 4 PBefG sind Verkehrsleistungen im öffentlichen Straßenpersonennahverkehr zunächst grundsätzlich eigenwirtschaftlich zu erbringen.¹⁵¹ Unter Eigenwirtschaftlichkeit werden privatwirtschaftlich rentable Verkehre verstanden, bei deren Erstellung die Unternehmen nicht auf eine öffentliche Kofinanzierung angewiesen sind.¹⁵² Eine kostendeckende und damit eigenwirtschaftliche Verkehrsleistung liegt vor, wenn deren Aufwand „durch Beförderungserlöse, Erträge aus gesetzlichen Ausgleichs- und Erstattungs-

¹⁵⁰ Vgl. Hetzel (2004), S. 210 f.

¹⁵¹ Vgl. Wittge (2006), S. 46-49. Vgl. dazu auch Lenz / Ulshöfer (2005), S. 32.

¹⁵² Vgl. Karl (2002), S. 44.

regelungen im Tarif- und Fahrplanbereich sowie sonstige Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinne“ gedeckt wird.¹⁵³

Eine Ausschreibungspflicht sieht das Gesetz nicht vor, als Ausgleich für die mit den Genehmigungen gewährten Rechte, die die Unternehmen vor Streckenkonkurrenz schützen, gelten insbesondere umfassende Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflichten.¹⁵⁴

Sofern mehr als ein Unternehmen eine Genehmigung für einen eigenwirtschaftlichen Linienverkehr beantragt, kommt es zum so genannten „Genehmigungswettbewerb“. Weitere institutionelle Marktzutrittsschranken, wie der Besitzstandsschutz für den Altunternehmer, sorgen dafür, dass gelegentlich vorkommende konkurrierende Genehmigungsanträgen bislang in den seltensten Fällen erfolgreich waren.

Erst, wenn eine Verkehrsleistung nicht eigenwirtschaftlich nach den Vorgaben des PBefG erbracht werden kann, besteht nach dem PBefG die Möglichkeit zur Beantragung einer gemeinwirtschaftlichen Liniengenehmigung. Der Liniengenehmigung muss eine Vereinbarung über einen Defizitausgleich zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen zugrunde liegen.

Eine Bestellung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen durch den Aufgabenträger hat zu den geringsten Kosten für die Allgemeinheit zu erfolgen.¹⁵⁵ Nach § 13a PBefG wird davon ausgegangen, dass die geringsten Kosten für die Allgemeinheit nur durch ein wettbewerbliches Verfahren gewährleistet werden können.¹⁵⁶ Im Wettbewerb ist der Auftrag demjenigen Anbieter zu erteilen, der für die vorgesehene Verkehrsleistung das wirtschaftlich günstigste Angebot abgegeben hat.¹⁵⁷ Wie aus Abb. 12 ersichtlich, haben wettbewerbliche Verfahren nicht notwendigerweise das Einholen konkurrierender Angebote zur Folge, so z. B. bei der „marktorientierten Direktvergabe“.

¹⁵³ § 8 Abs. 4 PBefG.

¹⁵⁴ Vgl. Karl (2002), S. 7 f.

¹⁵⁵ Vgl. Hetzel (2004), S. 211. Vgl. zudem Baumeister / Berschin (2001), S. 6 f.

¹⁵⁶ Vgl. VO zur Anwendung des § 13a Abs. 1 im Satz 1 des PBefG vom 15.12.1995.

¹⁵⁷ Vgl. § 25 Nr. 3 VOL/A.

Der EuGH hat in seinem Urteil vom 24.07.2003¹⁵⁸ bestätigt, dass öffentliche Zuschüsse zugunsten des Betriebes von Linienverkehren nicht die Merkmale einer staatlichen Beihilfe aufweisen und daher ohne Anwendung der Verordnung 1191/69 gewährt werden dürfen. Der EuGH vertritt damit die Auffassung, dass eine Begünstigung im Sinne des Beihilfeverbotstatbestandes¹⁵⁹ nicht vorliegt, sofern öffentliche Zuschüsse, die den Betrieb von Nahverkehrslinien ermöglichen, nur einen Ausgleich für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen (im Sinne der EU) darstellen.¹⁶⁰ Damit ein solcher Ausgleich im konkreten Fall nicht als staatliche Beihilfe qualifiziert wird, müssen vier Voraussetzungen erfüllt werden:¹⁶¹

- Tatsächliche und klar definierte Betrauung eines Unternehmens mit gemeinwirtschaftlichen Leistungen
- Im Vorhaben bestimmte, klare und transparente Parameter zur Bestimmung des (Verlust-)ausgleichs
- Keine Überkompensation (nur Kostensatz)
- Bei marktorientierter Direktvergabe Verlustausgleich nur in Höhe der Kosten eines durchschnittlichen, gut geführten und ausgestatteten Unternehmens.¹⁶²

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 19. Oktober 2006¹⁶³ das geltende deutsche Personenbeförderungsgesetz uneingeschränkt bestätigt und auch die Pflicht zur Ausschreibung von geförderten Buslinien verneint. Die geltenden Regelungen des Personenbeförderungsgesetzes in Bezug auf eigen- und gemeinwirtschaftliche Verkehre sind ausreichend bestimmt und uneingeschränkt anzuwenden.

Hessen geht bisher im öffentlichen Straßenpersonenverkehr einen Sonderweg und vertritt die Auffassung, dass bei allen Linienverkehren, für die Zahlungen aus öffentlicher Hand geleistet werden, die Verkehrsleistung im Wettbewerb zu vergeben ist.¹⁶⁴

¹⁵⁸ EuGH Rs. C-280/00, Altmark-Trans.

¹⁵⁹ Vgl. Art. 92 Abs. 1 EG-Vertrag (jetzt Art. 87 Abs. 1 EG).

¹⁶⁰ Vgl. VDV (2004c), S. 3 ff. und Marszalek (2006), o. S.

¹⁶¹ Vgl. dazu auch die Ausführungen von Christ / Fetzer / Targan (2006), S. 15-20.

¹⁶² EuGH Rs. C-280/00, Altmark-Trans.

¹⁶³ Vgl. BVerwG AZ 3 C 33.05.

¹⁶⁴ Sog. „Güttler-Erlass“. Im Gegensatz zu dieser zunächst konsequenten Vorgehensweise sollen allerdings auch Direktvergaben an kommunale und private Unternehmen möglich sein.

3.4.3.2 SPNV

Das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG)¹⁶⁵ stellt den gewerberechtlichen Rahmen für Eisenbahnunternehmen dar. Das AEG bezeichnet Eisenbahnen als öffentliche Einrichtungen oder privatrechtlich organisierte Unternehmen, die Eisenbahnverkehrsleistungen erbringen (Eisenbahnverkehrsunternehmen, EVU) oder eine Eisenbahninfrastruktur betreiben (Eisenbahninfrastrukturunternehmen, EIU). Eisenbahnverkehrsleistungen bezeichnen die Beförderung von Personen oder Gütern auf einer Eisenbahninfrastruktur¹⁶⁶. Das Betreiben einer Eisenbahninfrastruktur umfasst den Bau und die Unterhaltung von Schienenwegen sowie die Führung von Betriebsleit- und Sicherheitssystemen¹⁶⁷. Eisenbahnverkehrsunternehmen sind nach AEG nur dann öffentliche Unternehmen, wenn sie jedermann zur Personen- und Güterbeförderung offen stehen. Ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen dient nach AEG dann dem öffentlichen Verkehr, wenn dessen Schieneninfrastruktur von jedem anderen Eisenbahnverkehrsunternehmen benutzt werden kann. Das Erbringen von Eisenbahnverkehrsleistungen sowie das Betreiben einer Eisenbahninfrastruktur ist ohne Genehmigung verboten.¹⁶⁸ Die Genehmigung für den Eisenbahnunternehmer wird erteilt, wenn

- er und die für die Geschäftsführung bestellten Personen zuverlässig sind¹⁶⁹
- er finanziell leistungsfähig ist¹⁷⁰
- er oder die für die Geschäftsführung bestellten Personen fachkundig sind¹⁷¹

und das Erfüllen aller drei Anforderungen die Gewähr für eine sichere Betriebsführung bietet.

„Damit beschränkt sich das AEG auf das Aufstellen subjektiver Zulassungsvoraussetzungen. Erfordernisse, auf die der Unternehmer keinen Einfluss hat, wie etwa ´die öffentlichen Verkehrsinteressen´ in § 13 Abs. 2 Nr. 2 PBefG (objektive Genehmigungsvoraussetzungen), sind nicht enthalten.“¹⁷²

¹⁶⁵ Allgemeines Eisenbahngesetz, Art. 5 des ENeuOG vom 27. Dezember 1993.

¹⁶⁶ Vgl. § 2 Abs. 2 Satz 1 AEG.

¹⁶⁷ Vgl. § 2 Abs. 3 AEG.

¹⁶⁸ Vgl. § 6 Abs. 1 Satz 1 AEG.

¹⁶⁹ Vgl. § 6 Abs. 2 Nr. 1 AEG.

¹⁷⁰ Vgl. § 6 Abs. 2 Nr. 2 AEG.

¹⁷¹ Vgl. § 6 Abs. 2 Nr. 3 AEG.

¹⁷² Wachinger / Wittemann (1996), S. 56.

Der Grundsatz für die Trennung von Fahrweg und Betrieb bei integrierten Eisenbahnunternehmen und die damit verbundene Pflicht zur getrennten Rechnungslegung ist in § 9 AEG verankert und gilt als Voraussetzung für den Markteinstieg von reinen EVU, also Unternehmen ohne eigene Infrastruktur.¹⁷³ Gegen ein entsprechendes Trassennutzungsentgelt wird diesen Unternehmen das Recht zum Befahren des Netzes eingeräumt¹⁷⁴.

§ 13 AEG verpflichtet jede öffentliche Eisenbahn, angrenzenden öffentlichen Eisenbahnen mit Sitz in Deutschland den Anschluss an die Eisenbahninfrastruktur zu gestatten. Dies soll „unter billiger Regelung der Bedingungen und Kosten“ geschehen.¹⁷⁵

Nach § 14 Abs. 1 Satz 1 AEG haben Eisenbahnverkehrsunternehmen mit Sitz in Deutschland das Recht auf diskriminierungsfreie Benutzung der öffentlichen Eisenbahninfrastruktur. Dabei beinhaltet das ‚Diskriminierungsverbot‘ die Pflicht zur getrennten Rechnungsführung: Ein Eisenbahnunternehmen mit eigener Infrastruktur muss einem anderen Unternehmen die Benutzung des Netzes zu denselben Bedingungen gestatten, wie sie der Infrastrukturbereich dem Eisenbahnverkehrsbereich des eigenen Unternehmens in Rechnung stellt.¹⁷⁶

Der Bundesnetzagentur wurde im Rahmen der dritten Novelle des AEG (2005) ein neuer Zuständigkeitsbereich „Eisenbahnregulierung“ zugeordnet. Die Bundesnetzagentur übernimmt die Aufsicht über den Wettbewerb im Eisenbahnbereich und zeichnet für die Gewährung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur verantwortlich.¹⁷⁷

3.5 Markt- und Anbieterstruktur

3.5.1 Marktstruktur

Im ÖPNV wurden im Jahr 2005 rund 10 Mrd. Fahrgäste befördert. Die Beförderungsleistung (Produkt aus beförderten Personen und durchschnittlicher Fahrtweite, auch Verkehrsleistung genannt) stieg dabei auf ca. 91 Mrd. Personenkilometer. Der Anteil des SPNV an der Beförderungsleistung beträgt ca. 41

¹⁷³ Vgl. Art 6. des Vorschlags zur Änderung der RL 91/440/EWG vom 19.09.1995.

¹⁷⁴ Vgl. BT-Drs. 12/4609, S. 97.

¹⁷⁵ Vgl. § 11 Abs. 2 Satz 2 AEG und § 5 Absatz 1 Satz 1 AEG.

¹⁷⁶ Vgl. Wachinger / Wittemann (1996), S. 63 f.

¹⁷⁷ Vgl. §§ 5 und 14 AEG.

Mrd. Pkm bei einer Anzahl von rund 2 Mrd. Fahrgästen. Der ÖSPV wurde von ca. 8,7 Mrd. Fahrgästen bei einer Beförderungsleistung von rund 50 Mrd. Pkm genutzt.¹⁷⁸

Bundesweit ist der Omnibus dasjenige öffentliche Verkehrsmittel, das eine nahezu vollständige Flächenabdeckung schafft und in ländlichen Gebieten vielfach das einzige öffentliche Verkehrsmittel darstellt.¹⁷⁹ Von den ca. 10 Mrd. Fahrten der VDV-(Verband Deutscher Verkehrsunternehmen)-Unternehmen im Jahr 2005 entfielen 46% auf den Verkehr mit Omnibussen.¹⁸⁰ Ca. 35% der Fahrten im ÖPNV waren den Straßenbahnen (inklusive U-Bahnen und Stadtbahnen) zuzuordnen, während es der SPNV auf einen Anteil von ca. 18% brachte. Die schienengebundenen öffentlichen Verkehrsmittel wiesen zwar insgesamt erhebliche Steigerungen auf, erreichten aber im Durchschnitt nicht unerheblich geringere Verkehrsanteile, was insbesondere in ihrer nicht flächendeckenden Verfügbarkeit begründet werden kann.¹⁸¹

Bei einer Betrachtung der Verkehrsleistung (Personenkilometer), dreht sich das Anteilsverhältnis um. Die von den durch VDV-Unternehmen erbrachten ca. 86 Mrd. Personenkilometer waren im Jahr 2005 zu ca. 47% dem SPNV zuzurechnen. Der Linienbus kam auf einen Anteil von ca. 35% der Pkm, die Straßenbahnen auf ca. 18%. Diese Abweichung der Anteilsverhältnisse der Verkehrsleistung (Personenkilometer) im Verhältnis zur Anzahl der Fahrten ist auf Unterschiede bei der mittleren Reiseweite der Fahrgäste im öffentlichen Nahverkehr zurückzuführen. Diese lag beim Linienbus bei 6,2 Kilometer, bei der Straßenbahn bei 4,3 Kilometer und bei den Eisenbahnen im Nahverkehr bei 21,9 Kilometer.¹⁸²

Gemessen in Linienlängen entfielen ca. 60 Prozent (333 Tsd. km) auf Busverkehre sowie 39 Prozent (207 Tsd. km) auf den Schienenpersonennahverkehr. Die Liniennetze von U-Bahn, Straßenbahn und Stadtbahn kamen mit einer Länge von 5.250 km zusammen auf einen Anteil von etwa einem Prozent der ÖPNV Infrastruktur.¹⁸³ Die Beförderungskapazität der VDV-Verkehrsunternehmen wurde für

¹⁷⁸ Vgl. Statistisches Bundesamt (2006).

¹⁷⁹ Vgl. infas / DIW (2004), S. 100.

¹⁸⁰ Aufgrund der weitgehenden Marktabdeckung durch die im VDV zusammengeschlossenen Verkehrsunternehmen können die im Rahmen dieser Arbeit verwendeten VDV-Daten als repräsentativ für den Gesamtmarkt erachtet werden.

¹⁸¹ Vgl. VDV (2006c), S. 21.

¹⁸² Vgl. ebenda.

¹⁸³ Vgl. VDV (2006c), S. 19 ff.

das Jahr 2005 mit 5,72 Mio. Sitz- und Stehplätzen angegeben. Der ÖSPV wurde mit fast 38.000 Bussen und 7.500 Straßenbahn-, U-Bahn und Stadtbahnfahrzeugen abgewickelt. Der Fuhrpark der im SPNV eingesetzten Fahrzeuge umfasste 19.200 Fahrzeuge.¹⁸⁴

Wichtigstes Fahrscheinsegment stellten die Zeitfahrausweise im Ausbildungsverkehr (Anteil 37,9%) und Zeitfahrausweise für Erwachsene (Anteil 36,9%) dar. Demgegenüber ist seit einigen Jahren ein insgesamt rückläufiger Trend bei den Einzel- und Mehrfachfahrtenausweisen festzustellen, deren Anteil im Jahr 2005 bei nunmehr 17,3% lag.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Vgl. ebenda, S. 25.

¹⁸⁵ Vgl. ebenda, S. 27 ff.

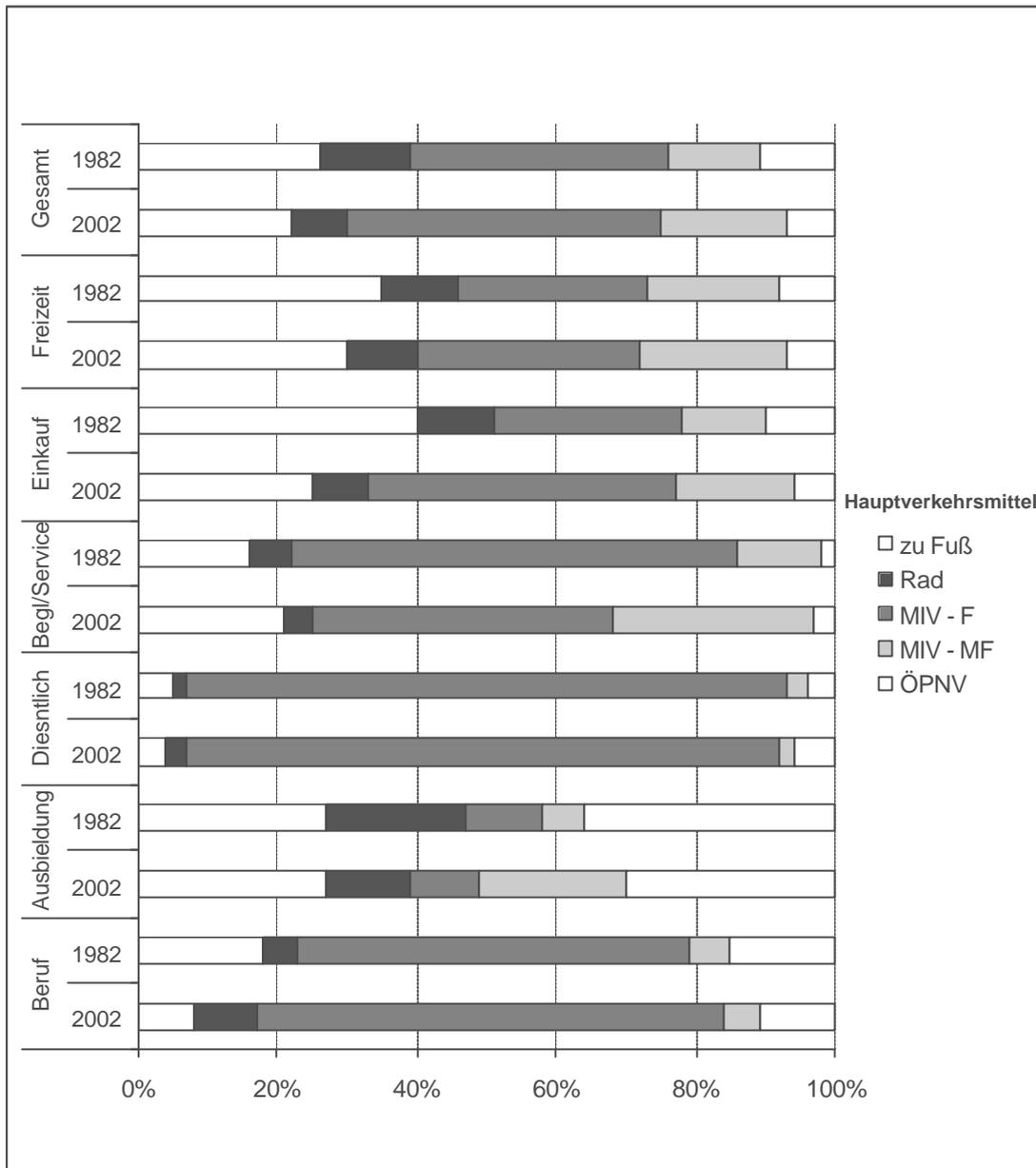


Abbildung 14: Anteile der Verkehrsarten an den Wegezwecken in Westdeutschland

Quelle: infas/DIW (2004), S. 12

Eine Differenzierung nach Gebietstypen weist besonders hohe ÖPNV-Nutzungsquoten in den Agglomerationsräumen auf. „Tägliche und wöchentliche ÖPNV-Kunden umfassen hier zusammen etwa ein Drittel der Bevölkerung. Die Nicht-Nutzer-Anteile liegen wiederum in den verstädterten Räumen mit mittlerer Dichte sowie in den ländlichen Räumen deutlich höher als im Bundesschnitt. Sie umfassen in diesen vier Gebietstypen überall mehr als 50 Prozent, während der Bundeswert „nur“ ein Niveau von 45 Prozent erreicht (vgl. Abb. 15).“¹⁸⁶ Im ländlichen ÖSPV

¹⁸⁶ Infas / DIW (2004), S. 42 f.

zeichnete sich in den vergangenen Jahren ein verstärkter Trend zur Flexibilisierung des Linienverkehrs ab.¹⁸⁷ Räume und Zeiten schwacher Verkehrsnachfrage können durch bedarfsorientierte Angebotsformen effizienter bedient werden.¹⁸⁸

Betrachtet man den Anteil der verschiedenen Verkehrsarten an den verschiedenen Verkehrswegezwecken so fällt auf, dass der ÖPNV einzig im Ausbildungs- und Berufsverkehr noch eine relativ bedeutende Verkehrsträgerfunktion besitzt (siehe Abb. 13).¹⁸⁹ Gerade in ländlich strukturierten Regionen dominiert der Ausbildungsverkehr mit einem Anteil am Gesamtfahrgastaufkommen von bis zu über 90% die Einnahmen der Verkehrsunternehmen.¹⁹⁰ Schülern steht nur sehr bedingt eine Verkehrsmittelalternative zur Verfügung, weshalb sie überwiegend der Gruppe der „Captive Riders“ zuzuordnen sind. Das Niveau des Verkehrsaufkommens im Schülerverkehr ist daher kaum zu beeinflussen und von einer relativ preisunelastischen Nachfrage gekennzeichnet.¹⁹¹

In anderen Teilmärkten, wie beispielsweise im Einkaufs- und Erledigungsverkehr oder im Freizeitverkehr, spielt der ÖPNV heutzutage eine eher marginale Rolle.

Abbildung 14 zeigt die Anteile der Verkehrsarten an den jeweiligen Verkehrszwecken und deren Entwicklung im Vergleich zwischen 1982 und 2002 in Westdeutschland.

¹⁸⁷ Vgl. Topp (2006c), S. 13.

¹⁸⁸ Ähnlich schrieb Fichert: „Speziell in ländlichen Regionen bietet sich häufig eine Flexibilisierung von Bedienformen an, wenn bei begrenztem Budget eine kleiner werdende Nutzerzahl mit Mobilitätsleistungen versorgt werden soll.“ Fichert (2005), S. 22.

¹⁸⁹ Vgl. infas/DIW (2004), S. 99 f. Zum Verkehrsmittelwahlverhalten und zur individuellen Verkehrsmittelverwendung vgl. zudem Beckmann / Chlond / Kuhnimhof / Ruhren / Zumkeller (2006), S. 138-145.

¹⁹⁰ Vgl. VDV (2004a), S. 5.

¹⁹¹ Siehe dazu auch Kapitel 3.3.4.2 dieser Arbeit.

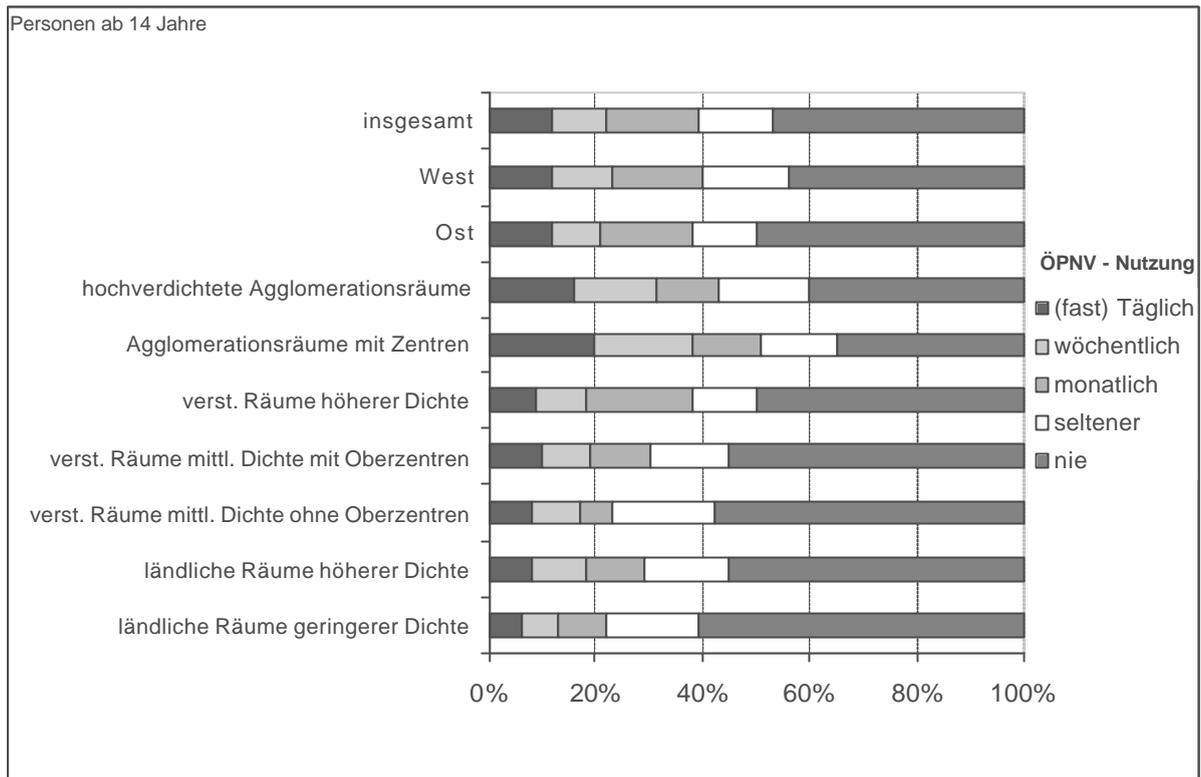


Abbildung 15: Übliche Nutzung des ÖPNV nach Gebietstypen 2002

Quelle: infas/DIW (2004), S. 43

3.5.2 Anbieterstruktur

3.5.2.1 Gesamter ÖPNV-Markt

Für 2006 wird für den VDV eine Mitgliederzahl von 596 Verkehrsunternehmen (darunter 53 außerordentliche Mitglieder) angegeben, von denen 482 im Personenverkehr mit Bussen, Straßenbahnen und Eisenbahnen tätig waren. 329 Unternehmen betreiben ausschließlich Linienverkehre mit Omnibussen.¹⁹² Außerhalb der Verbandsorganisation des VDV gibt es etwa 6000 private Busunternehmen, von denen gut zwei Drittel Linienverkehre anbieten, nicht nur als Genehmigungsinhaber sondern auch als Auftragnehmer.

Eine Aufstellung des VDV¹⁹³ zeigt (siehe Abb. 16), dass nahezu 75% der Mitglieder im Bus- und Straßenbahnbereich den kommunalen und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen zugeordnet werden können. 75% der VDV-Verkehrsunternehmen sind in der Rechtsform der GmbH organisiert, es folgt die Rechtsform der AG mit rund 13%, 5% aller VDV-Mitgliedsunternehmen werden als Eigenbetrieb geführt.¹⁹⁴

¹⁹² Vgl. VDV (2006b), S. 44-63.

¹⁹³ Der VDV gilt als der Verband der kommunalen Verkehrsunternehmen. Daher ist die Dominanz der kommunalen Unternehmen in der folgenden Abbildung nur folgerichtig.

¹⁹⁴ Eigene Erhebungen auf Basis VDV-Mitgliederverzeichnis, VDV (2006b), S. 42.

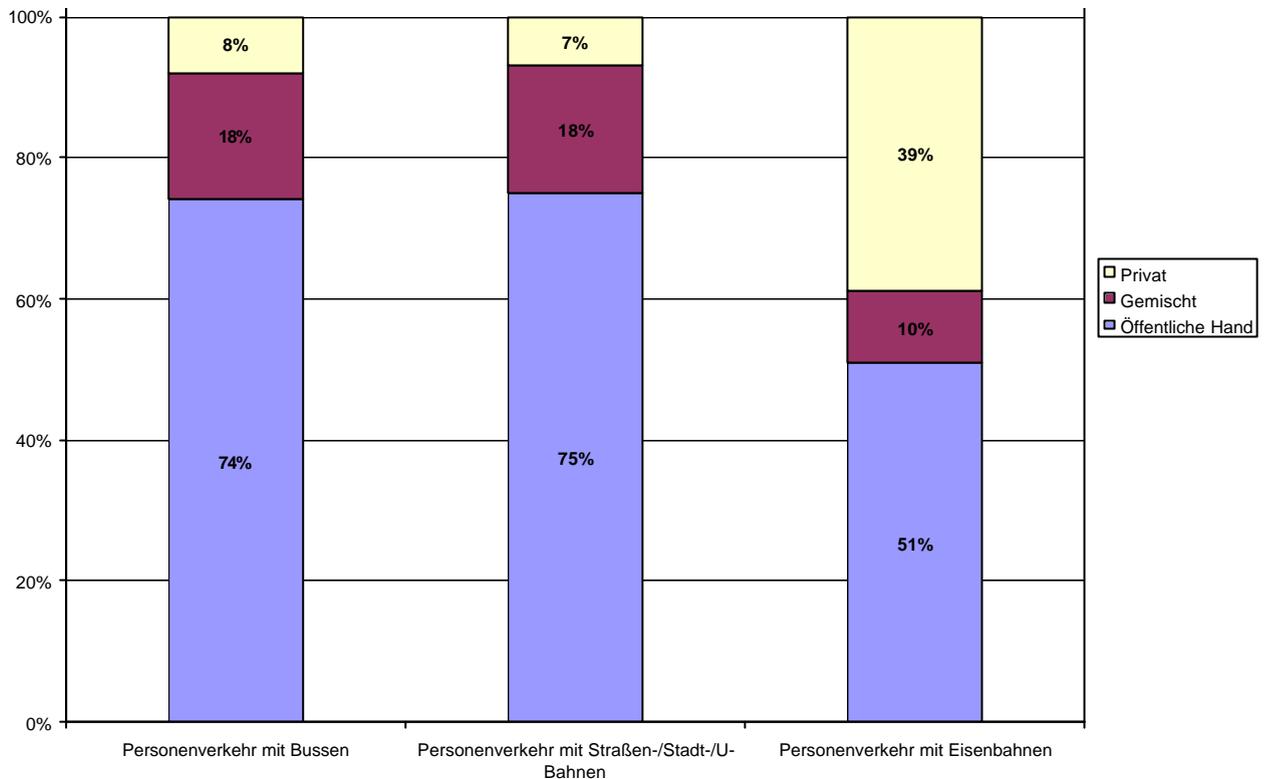


Abbildung 16: Eigentümerstruktur der ordentlichen VDV-Mitglieder 2005 nach Sparten

Quelle: Darstellung in Anlehnung an VDV (2006c), S. 43

Die Nettoumsatzerlöse der VDV-Unternehmen haben sich zwischen 1995 und 2005 von 6,874 Mrd. Euro um 32 Prozent auf 9,06 Mrd. Euro erhöht.¹⁹⁵ 2004 wurden 96,69 Cent je Fahrgast als Einnahmen generiert und je Personenkilometer 10,56 Cent umgesetzt.¹⁹⁶

3.5.2.2 SPNV

Das jährliche Gesamtvolumen beträgt im SPNV-Markt ca. 8 Mrd. Euro.¹⁹⁷ Mit der Bahnstrukturreform und Regionalisierung wurde Eisenbahnverkehrsunternehmen ohne eigene Schieneninfrastruktur ein diskriminierungsfreier Zugang zum bundesweiten Schienennetz ermöglicht. Von 65 tätigen SPNV-Unternehmen sind 24 reine Eisenbahnverkehrsunternehmen ohne eigene Infrastruktur. 39 SPNV-Anbieter vereinen hingegen Infrastruktur und Betrieb und sind daher als vertikal integrierte

¹⁹⁵ Vgl. VDV (2006a), S. 22.

¹⁹⁶ Eigene Berechnung auf Basis VDV (2006a), S. 22.

¹⁹⁷ Vgl. SCI (2004), S. 6.

Unternehmen zu bezeichnen.¹⁹⁸ Unabhängig von der vorstehenden Aussage wird weiterhin nahezu der gesamte Schienenverkehr - gemessen in Zugkilometern - auf der Schieneninfrastruktur der DB Netz AG durchgeführt.

Die marktbeherrschende Stellung der Deutschen Bahn blieb mit ca. 85 % Marktanteil - gemessen in Zugkilometern - erhalten.¹⁹⁹ Der Deutschen Bahn ist es vielfach gelungen, Leistungen außerhalb von Wettbewerbsverfahren zu sichern, z. B. in langlaufenden Verkehrsverträgen mit den Ländern.²⁰⁰

Das SPNV-Angebot hat sich innerhalb von 10 Jahren nach der Regionalisierung um über 15 Prozent erhöht. Die Fahrgastzahlen stiegen im gleichen Zeitraum sogar um ca. 30 Prozent.²⁰¹

3.5.2.3 ÖSPV

Der Markt des öffentlichen Straßenpersonenverkehrs ist mit einem Umsatzvolumen von ca. 13,5 Mrd. Euro²⁰² (inklusive öffentlicher Ausgleichszahlungen) nicht unerheblich größer als der SPNV-Markt mit einem Volumen von ca. 8 Mrd. €. Während der SPNV – wie ausgeführt – in der Verantwortung von 35 Bestellerorganisationen liegt, zeichnen über 400 kommunale Aufgabenträger für den ÖSPV verantwortlich.

370 kommunale Verkehrsunternehmen hatten 2004 einen Marktanteil nach Umsatz von 71%. 21% des Marktanteils teilten sich 2.260 private Unternehmen und 3 Verkehrsunternehmen im Besitz bzw. mit Beteiligung ausländischer Unternehmen. Die DB Stadtverkehr GmbH bringt es als 100%ige Tochter der DB Regio AG mit ihren regionalen Busgesellschaften auf einen Marktanteil von 8% (siehe Abb. 16).²⁰³ Im Stadtverkehr wird das Bild von 270 kommunalen ÖPNV-Unternehmen bestimmt. Im ländlich strukturierten Raum betätigen sich neben rund 100 kommunalen

¹⁹⁸ Vgl. Höhnscheid (2004), S. 22 ff.

¹⁹⁹ Vgl. Trost (2006), S. 452.

²⁰⁰ Vgl. Koch / Mau (2006), S. 18.

²⁰¹ Vgl. Trost (2006), S. 451 ff.

²⁰² Die Angaben zum Umsatzvolumen schwanken in der Literatur beträchtlich. Bspw. gibt die Deutsche Bahn auf ihrer Internetseite zwei unterschiedliche Umsatzvolumina mit gleichem Veröffentlichungsdatum an (13 Mrd. € vs. 14 Mrd. €).

²⁰³ Vgl. Deutsche Bahn AG (2005), S. 18 f.

Verkehrsbetrieben über 2.000 weitere Private.²⁰⁴ Der Nahverkehrsmarkt ist lokal fragmentiert.²⁰⁵

Abbildung 17 stellt die beschriebene Anbieterstruktur im ÖSPV graphisch dar.

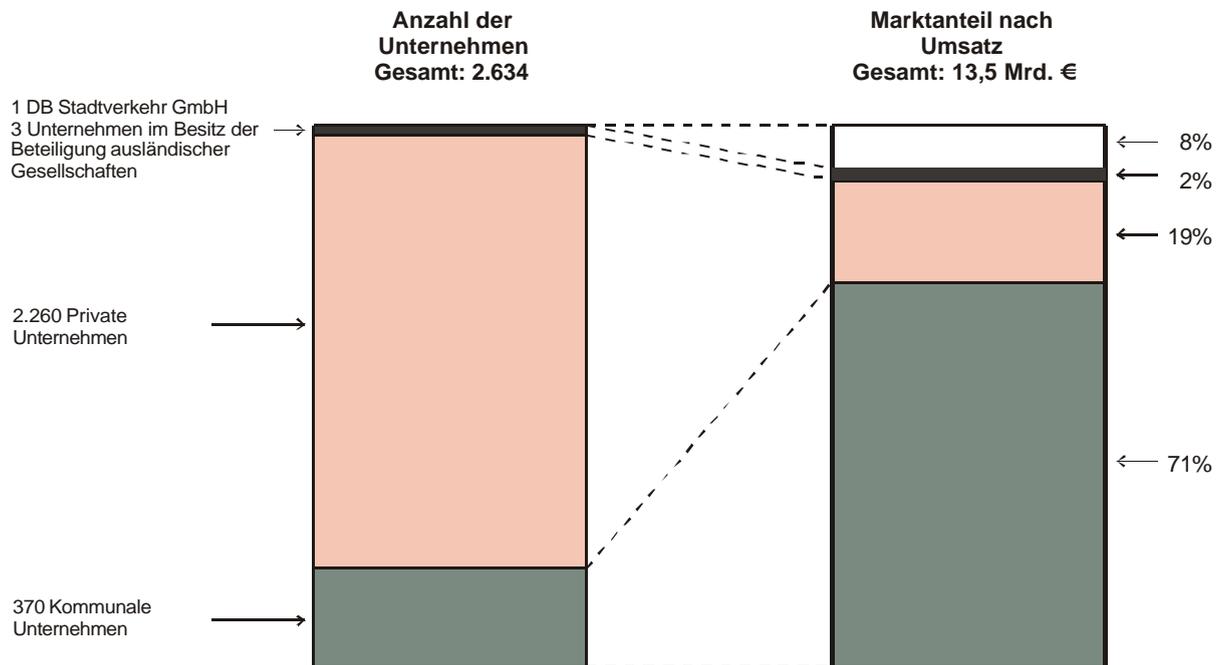


Abbildung 17: Anbieterstruktur im ÖSPV 2004

Quelle: Datengrundlage Deutsche Bahn AG (2005), S. 19

Über Ausschreibungen wurden in Deutschland bis 2005 knapp 50 Mio. Nutzwagen-Kilometer im Wettbewerb vergeben. Besonders in Hessen, Schleswig-Holstein und in Teilen Bayerns finden zahlreichen Leistungsausschreibungen im ÖSPV statt.

3.6 Fazit zur Marktordnung in Deutschland

Durch die Vergabe von Ausschließlichkeitsrechten ist der Wettbewerb im Markt de facto unmöglich. Aber auch Wettbewerb um die Verkehrsmärkte - als Alternative zum Wettbewerb im Markt - findet bislang nur selten statt.²⁰⁶ So prägen die kommunalen Verkehrsunternehmen noch immer den ÖSPV-Markt, in dem sie als Monopolisten agieren. Es liegt im Ermessensspielraum der kommunalen Eigentümer, ob und unter welchen Umständen sie sich dem Wettbewerb stellen. Überwiegend sind es bisher lediglich die - bereits im Vergleich zu kommunalen ÖSPV-Unternehmen effizient

²⁰⁴ Vgl. Deutsche Bahn AG (2005), S. 18.

²⁰⁵ Vgl. Jörß / Wahl / Rudolph / Steinbach (2002), S. 8.

²⁰⁶ Vgl. Runge (2001), S. 224 f.

arbeitenden - privaten ÖSPV-Unternehmen gewesen, die sich dem Wettbewerb ausgesetzt sahen. Dieses strukturelle Problem des ÖPNV-Marktes verhindert bislang eine effiziente Verwendung der Finanzmittel zu Gunsten der ÖPNV-Nutzer.

4. Kritische Würdigung des bestehenden ÖPNV-Finanzierungssystems

4.1 Ausgestaltung der ÖPNV-Finanzierungsinstrumente

4.1.1 Überblick über die Finanzierungsströme

Nach groben Schätzungen beträgt der jährliche Umsatz des straßen- und schienen- gebundenen Nahverkehrs ca. 24 Mrd. Euro (2004), „die zu etwa einem Drittel durch Fahrgäste (Fahrgelderlöse) und zu zwei Dritteln durch die öffentliche Hand aufgebracht werden.“²⁰⁷

Auch wenn in anderen Quellen von einem Anteil der Beförderungserträge bzw. Fahrgeldeinnahmen an den gesamten Erträgen von ca. 45 Prozent gesprochen wird, kann unstrittig festgehalten werden, dass ohne die Bereitstellung finanzieller Mittel und Zuschüsse durch die öffentliche Hand ein bedeutender Teil des Angebots im öffentlichen Nahverkehr nicht aufrechterhalten werden kann.²⁰⁸ Das Spannungsverhältnis zwischen den betriebswirtschaftlichen Notwendigkeiten einer kostendeckenden Produktion und den Erwartungen der Bürger - bzw. der die Bürger repräsentierenden Politik - bezüglich eines funktionierenden Nahverkehrssystems wird als erheblich angesehen.

Die Finanzierung im ÖPNV steht in engem Zusammenhang mit seiner Organisationsstruktur. Der ÖPNV und seine Finanzierung sind in Deutschland durch eine Vielzahl von Bundes- und Landesgesetzen, die - wie in Kapitel 2 erläutert - zum Großteil auf einschlägigen Verordnungen und Richtlinien der EU aufbauen, geregelt. Die öffentlichen Fördergelder stammen aus verschiedenen Finanzierungsquellen, die an

²⁰⁷ Bölke / Denzin / Huckestein / Specht (2003), S. 11. Die Bundesregierung gibt für 1998 eine Summe von 15,4 Mrd. € an öffentlichen Finanzleistungen für den ÖPNV an. So auch bei Peistrup (2006), S. 22. Die hier angeführten Umsatzdaten und Finanzierungsanteile sind mit einzelnen Angaben, die an anderen Stellen dieser Arbeit zitiert werden, nur bedingt kompatibel. Dies belegt die hohe Intransparenz, die dazu geführt hat, dass in der öffentlichen wie auch in der wissenschaftlichen Diskussion unterschiedliche Zahlenangaben kursieren.

²⁰⁸ Vgl. Weigele (2005a), S. 7 ff. und Weigele (2005b), S. 9 ff.

verkehrs- und sozialpolitisch gewünschten Tatbeständen ausgerichtet und an unterschiedliche Voraussetzungen geknüpft sind.²⁰⁹

Die öffentliche Förderung durch Bund, Länder und Gemeinden/Aufgabenträger umfasst Zuschüsse, Ausgleichszahlungen und sonstige Finanzierungsbeiträge. Diese öffentlichen Mittel lassen sich anhand verschiedener Kriterien, z. B. nach ihrer Herkunft gliedern. Es ist zunächst zu unterscheiden, ob sie vom Bund, den Ländern oder den Gemeinden/Aufgabenträger bereitgestellt werden. Weiterhin können die Finanzmittel nach den ihnen zugrunde liegenden Rechtsgrundlagen eingeordnet werden.²¹⁰

Abbildung 18 stellt den Finanzmittelfluss samt der zugehörigen Förderquellen und den Empfängern - unterteilt nach SPNV- und ÖSPV - über die föderalen Ebenen bis hin zu den Verkehrsunternehmen dar.

Für die Zielsetzung dieser Arbeit bietet sich zudem eine Unterscheidung der Finanzströme der öffentlichen Hand in investitionsgebundene und in nicht investitionsgebundene, also konsumtive Mittel an.²¹¹

²⁰⁹ Vgl. Höhnscheid (2000b), S. 16. Vgl. zudem Umweltbundesamt (2003), S. 26 f.

²¹⁰ Vgl. Umweltbundesamt (2003), S. 15 ff.

²¹¹ Vgl. Bölke / Denzin / Huckestein / Specht (2003), S. 11 und Grünendieck (1999), S. 80 f.

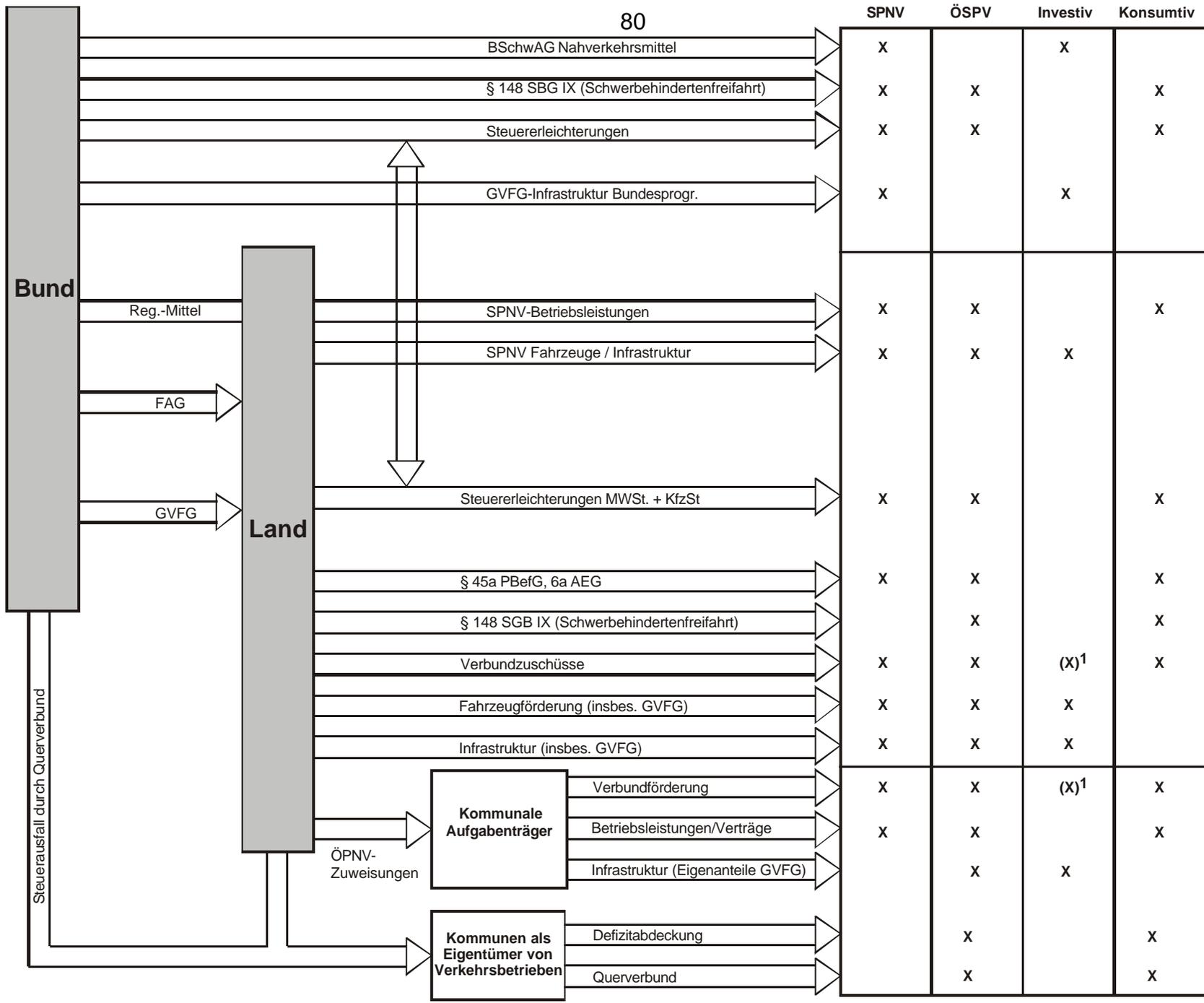


Abbildung 18: Instrumente der ÖPNV-Finanzierung in Deutschland – Status Quo

Quelle: Darstellung in Erweiterung zu Hickmann (2004)

(X)¹ Sofern Investition finanziert (z. B. Fahrkarten-Automaten)

4.1.2 Investive Mittel

Zu den investiven Mitteln der Finanzierung des ÖPNV werden insbesondere Finanzhilfen nach dem

- Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
- Bundesschienenwegeausbaugesetz
- Regionalisierungsgesetz
- Finanzausgleichsgesetz

gezählt.

Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz

Seit dem Jahre 1967 fördert der Bund aus dem Mineralölsteueraufkommen Vorhaben zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden, zunächst aufgrund der Richtlinie für Bundeszuwendungen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden, ab dem Jahre 1971 durch das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG).²¹² Gemäß GVFG können sowohl Maßnahmen im kommunalen Straßenbau als auch Investitionen in Infrastruktur und Fahrzeuge des ÖPNV gefördert werden.²¹³ Weitere Mittel werden zur Forschung eingesetzt. Das GVFG wird in Programme für Infrastrukturmaßnahmen und Fahrzeugförderung unterteilt. 80 Prozent der Finanzmittel aus dem GVFG stehen den Ländern zur Verfügung. Der Verteilungsschlüssel zwischen den einzelnen Ländern bemisst sich nach dem Kraftfahrzeugbestand im jeweiligen Land im Verhältnis zum gesamten Kraftfahrzeugbestand aller Länder.²¹⁴ Die Länder können innerhalb des vom GVFG vorgegebenen Rahmens selbständig über die Verwendung der Gelder bestimmen. Regelungen über die Vergabe der Mittel finden sich in den ÖPNV-Gesetzen der Länder und in den Verwaltungsvorschriften der Länder. Wie sie die Mittel auf ihre Programme für den kommunalen Straßenbau und den ÖPNV aufteilen, ist ihnen freigestellt. Die Programme des Bundes werden in Abstimmung mit den Ländern aufgestellt.²¹⁵ Sie umfassen insbesondere Vorhaben des Baus oder

²¹² Vgl. Ratzenberger (1996), S. 37. Vgl. zudem BMVBS (2005), S. 5.

²¹³ Vgl. Finkenbeiner (1998), S. 83.

²¹⁴ Vgl. § 6 Abs. 2 GVFG.

²¹⁵ Vgl. § 6 Abs. 1 GVFG.

Ausbau von ÖPNV-Schienenwegen in Verdichtungsräumen und den zugehörigen Randgebieten, deren zuwendungsfähige Kosten 51,13 Mio. Euro übersteigen.

Die Länder können in ihren Landesprogrammen unterschiedliche Regelungen für die Verwendung der Gelder treffen.²¹⁶ Einige Länder, z. B. Rheinland-Pfalz, fördern keine Fahrzeuge mehr, sondern nur noch die betreiberneutrale Infrastruktur.²¹⁷ Die Fahrzeugförderung hatte 1997 insgesamt für Deutschland einen Anteil von 21 Prozent an den Gesamtmitteln des GVFG.²¹⁸ Im Jahr 2004 betrug der Anteil der Fahrzeugförderung nur noch etwa 14 Prozent.²¹⁹

Damit eine Förderung nach dem GVFG erfolgen kann, muss das Vorhaben u. a.

- zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse dringend erforderlich sein,
- in einem Generalverkehrsplan vorgesehen sein,
- dem Kriterium "Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit" genügen,
- Anforderungen der Barrierefreiheit entsprechen,
- die übrige Finanzierung gesichert sein.²²⁰

Die investitionsgebundene Förderung des Bundes gemäß GVFG betrug 2004 insgesamt 1,692 Mrd. Euro, davon 844,122 Millionen Euro für kommunale Straßenbauvorhaben, 844,388 Millionen Euro für den ÖPNV und 3,498 Millionen Euro für Forschungsvorhaben. Die ÖPNV-Mittel setzten sich aus 723 Mio. Euro für Infrastrukturmaßnahmen und 121 Mio. Euro für die Fahrzeugbeschaffung zusammen. Von 1971 bis 2004 hat der Bund GVFG-Mittel in Höhe von insgesamt 30,8 Mrd. Euro ausschließlich für den ÖPNV zur Verfügung gestellt.²²¹ Der Finanzplan 2004 – 2008 des Bundes sieht GVFG-Mittel in Höhe von nur noch 1,667 Mrd. Euro jährlich vor.²²²

²¹⁶ Siehe hierzu die Ausführungen zu Nordrhein-Westfalen in Kap. 3.3.6.

²¹⁷ So auch z. B. in Berlin, Brandenburg, Hamburg und Hessen.

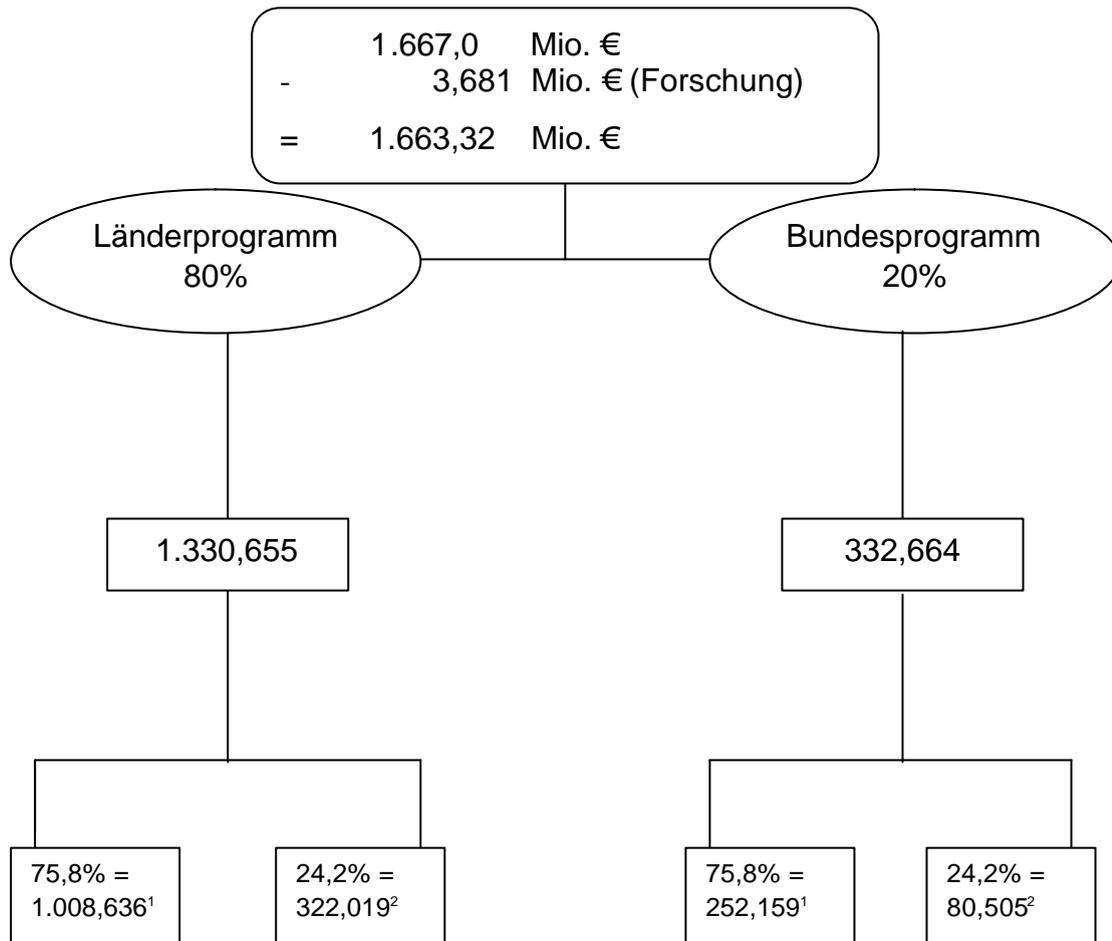
²¹⁸ Vgl. Umweltbundesamt (2003), S. 32.

²¹⁹ Vgl. BMVBS (2005), S. 17.

²²⁰ Vgl. § 3 GVFG Nr. 1-2. Vgl. zudem Ratzenberger (1996), S. 40.

²²¹ Vgl. BMVBS (2005), S. 17.

²²² Vgl. BMF (2006), S. 4.



- 1) Altländer (einschließlich DB AG)
2) Neuländer (einschließlich DB AG)

Abbildung 19: Verteilung der GVFG-Mittel 2004

Quelle: Darstellung in Anlehnung an BMVBS (2005), S. 15

Für die Jahre bis 2007 werden nach Abzug des für Forschungszwecke bestimmten Betrages (0,22 Prozent von 1.667 Millionen Euro, also 3,681 Millionen Euro) auf die Länderprogramme 1.330,655 Millionen Euro und auf das Bundesprogramm 332,664 Millionen Euro entfallen.²²³ Die genaue Verteilung zeigt Abbildung 19.²²⁴

Im Rahmen der Föderalismusreform ist eine wesentliche Änderung der Gemeindeverkehrsfinanzierung vorgesehen.²²⁵ Die bisher unbefristet zugesagten GVFG-Mittel werden noch bis Ende 2013 in bisheriger Höhe konstant gehalten. Das GVFG-Bundesprogramm bleibt in der bisherigen Höhe bereit gestellt. Ab 2014 sollen

²²³ Vgl. BMVBS (2005), S. 3.

²²⁴ Vgl. ebenda, S. 4.

²²⁵ Vgl. Entwurf eines Föderalismusreform-Begleitgesetzes, BT-Drs. 16/814, vom 07. März 2006, S. 7. Vgl. zudem Henneke (2006), S. 124 f.

die Mittel bis Ende 2019 verringert werden, wobei die bisherige Zweckbestimmung wegfällt. Es handelt sich ab 2014 um Länderbudgets, die für investive Zwecke verwendet werden müssen. Ab 2020 fallen auch die Bundesmittel insgesamt weg.

Altländer	75,8 %
Baden-Württemberg	16,52 %
Bayern	19,52 %
Bremen	1,08 %
Hamburg	3,04 %
Hessen	9,53 %
Niedersachsen	12,16 %
Nordrhein-Westfalen	25,66 %
Rheinland-Pfalz	6,50 %
Saarland	1,70 %
Schleswig-Holstein	4,29 %
Insgesamt	100,00 %
Neuländer	24,2 %
Berlin	15,40 %
Brandenburg	16,68 %
Mecklenburg-Vorpommern	10,66 %
Sachsen	26,68 %
Sachsen-Anhalt	15,37 %
Thüringen	15,21 %
Insgesamt	100,00 %

Tabelle 4: Aufteilungsschlüssel der GVFG-Mittel auf die Länder 2004

Für die Mittelverwendung gilt ab 2007, dass sie für Investitionen, die zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden erforderlich sind, eingesetzt werden müssen. Die bisherigen Regelungen des GVFG (z. B. Förderkatalog, Höchstfördersatz) entfallen vollständig. Den Ländern wird die Möglichkeit eingeräumt, ihre Förderpolitik neu zu gestalten.²²⁶

Im Jahre 2004 lag dabei der in der vorstehenden Tabelle 4 dargestellte Aufteilungsschlüssel auf die einzelnen Länder zugrunde.

²²⁶ Vgl. Metz (2006), S. 6.

Die Bereitstellung von Investitionsmitteln aus dem GVFG hat in der Vergangenheit auch dazu geführt, dass Investitionen getätigt wurden, die in der Öffentlichkeit stark kritisiert wurden und zur Forderung der Einschränkung der GVFG-Förderung von ÖPNV-Maßnahmen führten.²²⁷

Bundesschienenwegeausbaugesetz

Das Schienenwegenetz der Eisenbahn des Bundes wird nach dem Bedarfsplan der Bundesschienenwege ausgebaut, der dem Gesetz als Anlage beigefügt ist. Der Bedarfsplan für die Bundesschienenwege und die entsprechenden Pläne für andere Verkehrsträger sind im Wege der Bundesverkehrswegeplanung aufeinander abzustimmen. Das Gesetz sieht Investitionen vor, die anteilig dem ÖPNV zugerechnet werden müssen. Die Investitionen umfassen Neubau, Ausbau und Ersatzinvestitionen der Schienenwege.

Da nach dem Grundgesetz der Bund die Verantwortung für die Eisenbahninfrastruktur des Bundes trägt, fließen die Mittel nach BSchwAG direkt an das bundeseigene Eisenbahninfrastrukturunternehmen DB Netz AG. Die DB Netz AG entscheidet als Zuwendungsempfänger über den Einsatz der Mittel und hat bei der regionalen Zuordnung der Investitionen Länderinteressen zu berücksichtigen. Die Schienenwege des Bundes werden von Zügen des Personennah-, Personenfern- und des Güterverkehrs genutzt. Die Zuordnung von Investitionen zu den einzelnen Verkehrsarten führt zwischen den Beteiligten nicht selten zu Konflikten. Es wird der Vorwurf erhoben, dass in der Vergangenheit nicht immer die gesetzlich verankerten 20 Prozent der Mittel nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz für den SPNV verwendet wurden.²²⁸

Regionalisierungsgesetz und Finanzausgleichsgesetz

Ein Teil der Finanzmittel aus dem Regionalisierungsgesetz wird gemäß § 8 Abs. 2 RegG ebenfalls für Investitionen im ÖPNV verwendet.²²⁹ Da sowohl die Regionalisierungsmittel, als auch die Mittel aus dem Finanzausgleichsgesetz große, konsumtiv zu verwendende Anteile enthalten, sind sie ausführlich bei den

²²⁷ Beispielsweise wurden Zufahrtsstraßen für Busbetriebshöfe durch das GVFG gefördert, Ortsverbindungsstraßen bezuschusst und Omnibusse mit Ausstattungen für den Reiseverkehr gefördert. Vgl. Landtag Baden-Württemberg (2004), S. 36 f. und Thüringer Rechnungshof (2003), S. 8.

²²⁸ Vgl. Hickmann (2004), S. 27. Vgl. § 8 Abs. 2 BSchwAG.

²²⁹ Vgl. Wachinger / Wittemann (1996), S. 74 f.

konsumtiven ÖPNV-Mitteln dargestellt. Länder und Kommunen können, soweit sie dazu bereit sind, die Bundesmittel um zusätzliche eigene Mittel aufstocken.

Unten stehende Abbildung 20 zeigt zum besseren Verständnis ergänzend die Finanzströme der investitionsgebundenen Mittel wie sie in dieser Studie dargestellt werden. Die Dicke der Pfeile spiegelt die Höhe der Zahlungen wider. Die Grafik basiert auf Daten aus dem Jahr 1997 und gilt nach wie vor als repräsentativ.

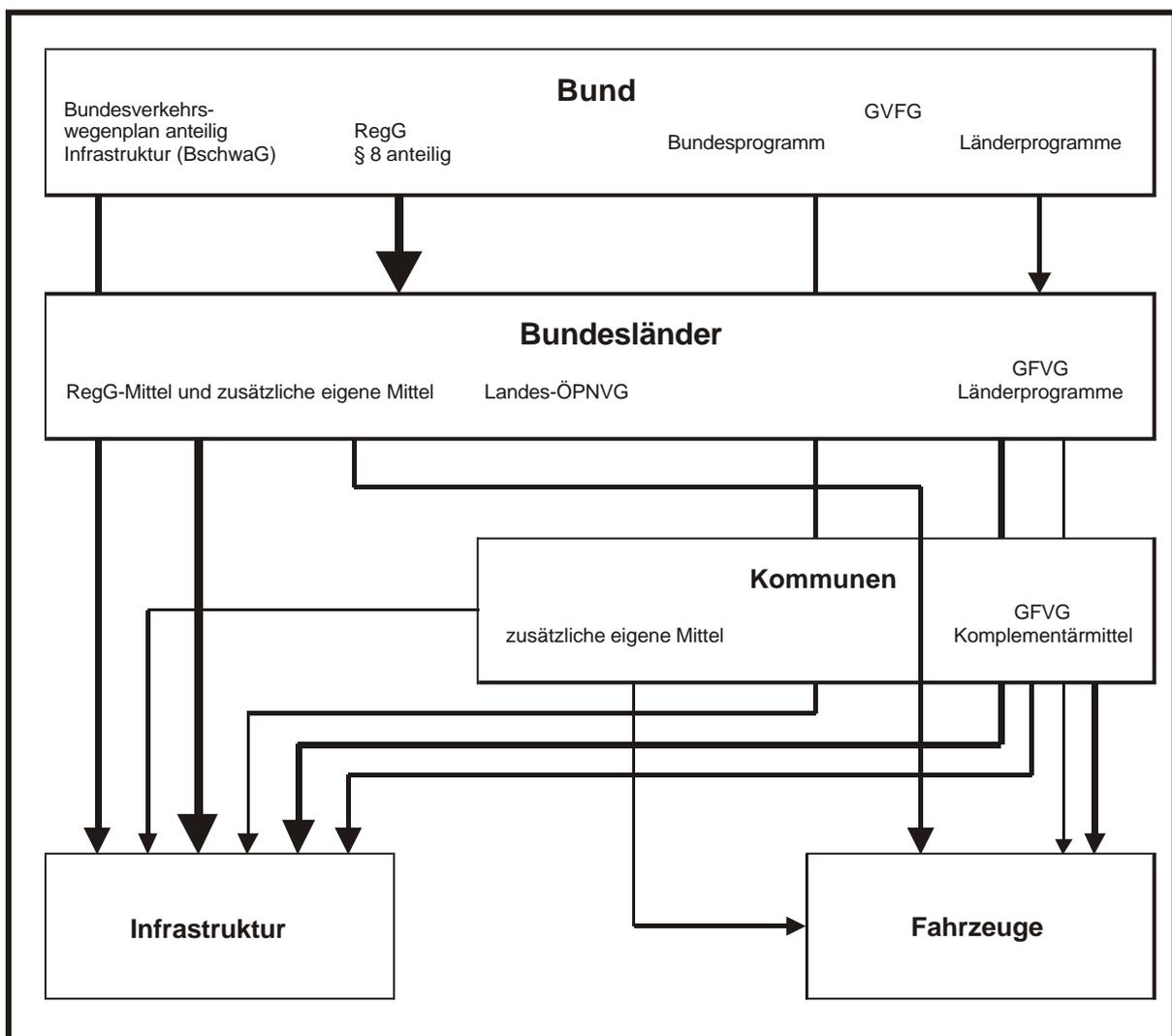


Abbildung 20: Investitionsgebundene Finanzzuweisungen der Gebietskörperschaften an den ÖPNV

Quelle: Darstellung in Anlehnung an Umweltbundesamt (2003), S. 29. Die dort abgebildete Grafik wurde von Trans Tec, Berlin, erstellt

4.1.3 Konsumtive Mittel

Zu den konsumtiven Finanzmitteln der ÖPNV-Finanzierung zählen Mittel aus

- Finanzausgleichsgesetz
- Regionalisierungsgesetz
- Verträge für bestimmte Verkehrsleistungen
- Ausgleich nach § 45a PBefG und § 6 AEG
- Ausgleich nach § 148 SGB IX
- Förderung von Verkehrskooperationen
- Steuervorteile
- Verlustausgleich
- Finanzieller und steuerlicher Querverbund

Wegen der für ÖSPV-Unternehmen großen Bedeutung von Mitteln nach § 45a PBefG und § 145 ff. SGB IX wird eine ausführlichere Darstellung dieser Finanzmittel vorgenommen. Die Ausführungen sind gleichzeitig Grundlage zur Berechnung der Wirkungen einer (möglichen) Änderung der gesetzlichen Grundlagen der Fördermittel für ein konkretes Unternehmen.²³⁰

Finanzausgleichsgesetz

Der Bund gewährt aus seinen Mitteln leistungsschwachen Ländern Bundesergänzungszuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs sowie zum Ausgleich von Sonderlasten.²³¹ Teilungsbedingte Sonderlasten wurden u. a. in dem bestehenden infrastrukturellen Nachholbedarf der neuen Bundesländer gesehen.²³² Die Länder sind verpflichtet, einen Teil ihrer Einnahmen aus den Gemeinschaftssteuern den Gemeinden zufließen zu lassen. Die Zuweisungen der Länder können zweckgebunden oder zweckungebunden auf die Gemeinden erfolgen.

FAG-Zuweisungen können zusätzlich zu GVFG- und RegG-Mitteln fließen. Die so eingesetzten Mittel sind weder in ihrer Höhe noch bezüglich des Fördergegenstandes detailliert nachvollziehbar. Abgesehen von diesen

²³⁰ Siehe dazu auch Kapitel 5.4 und 5.5 dieser Arbeit.

²³¹ Vgl. FAG § 11 Abs. 1.

²³² Vgl. FAG § 11 Abs. 3.

Verwendungen werden Teile der Mittel bspw. zur Förderung des Ausbildungsverkehrs zur Verfügung gestellt.²³³ Die erforderlichen Finanzmittel werden dem jeweiligen Schulträger zweckgebunden zugewiesen. Von den Kommunen kann die Zuweisung mit eigenen Mitteln aufgestockt werden.²³⁴

Regionalisierungsgesetz

Die aufgrund des Gesetzes zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs zur Verfügung stehenden Geldmittel werden als Regionalisierungsmittel bezeichnet. Die Länder erhalten seit 1996 Regionalisierungsmittel als Ausgleich für die Übernahme der Verantwortung im ÖPNV.²³⁵ Regionalisierungsmittel stammen aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes und dienen insbesondere für die Bestellung von Nahverkehrsleistungen im SPNV. Im Regionalisierungsgesetz sind Finanzierungsregelungen festgehalten, die die Verteilung der Mittel auf die Länder betreffen. Die Verteilung der Mittel auf die Länder wird in Vomhundertsätzen geregelt.²³⁶ „Einzelne Bundesländer stellen darüber hinaus zusätzlich Landesmittel in deutlich geringerer Höhe bereit.“²³⁷

Nach einer 2006 im Auftrag der Allianz pro Schiene veröffentlichte Analyse über die Mittelverwendung im SPNV durch die Bundesländer werden knapp drei Viertel der Mittel im Referenzjahr 2004 für die Bestellung von SPNV-Betriebsleistungen ausgegeben. In den investiven Bereich (Infrastruktur und Fahrzeuge) flossen zusammen rund 16,3% der Regionalisierungsmittel. 7,6% wurden für weitere Maßnahmen ausgegeben, wozu u. a. Sonderprojekte, Betriebsplanung durch die Aufgabenträger und Tarifausgleichsmaßnahmen zählen. Lediglich 1,5% der Regionalisierungsgelder wurden für die Finanzierung des ÖSPV-Betriebs aufgewendet (siehe Abbildung 21).²³⁸

²³³ Z. B. entstammen in Rheinland-Pfalz für die Jahre 2007 und 2008 jeweils 14,7 Mio. € von 38 Mio. € für Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG und § 6a AEG aus dem Finanzausgleichsgesetz.

²³⁴ Vgl. Finkenbeiner (1998), S. 85. Vgl. Umweltbundesamt (2003), S. 40 f.

²³⁵ Vgl. Finkenbeiner (1998), S. 83 f.

²³⁶ Vgl. § 8 RegG.

²³⁷ Umweltbundesamt (2003), S. 37.

²³⁸ Vgl. SCI (2006), S. 21. Vgl. zudem Peistrup (2006), S. 23.

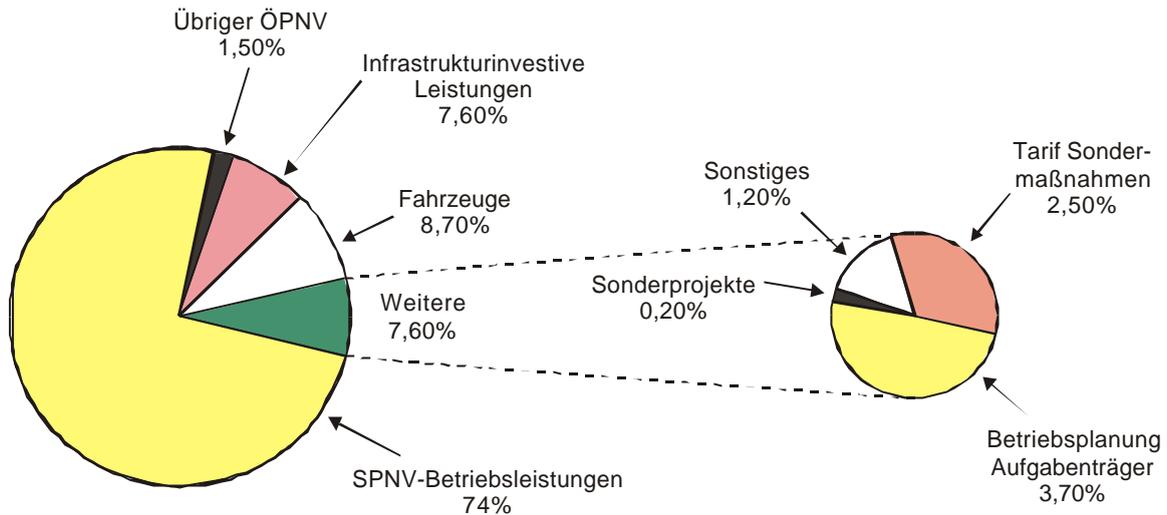


Abbildung 21: Durchschnittliche Struktur der Regionalisierungsmittel-Verwendung in den Ländern im Jahr 2004

Quelle: Darstellung in Anlehnung an SCI (2006), S. 21

Mit der Verabschiedung des Haushalts 2006 und der Neuordnung finanzieller Rechte und Pflichten zwischen Bund und Ländern im Rahmen der sog. „Föderalismuskommission“ hat das Bundeskabinett im Rahmen eines Haushaltsbegleitgesetzes eine Kürzung der Regionalisierungsmittel um 2,8 Mrd. Euro bis 2010 beschlossen.²³⁹

In Abbildung 22 wird eine Gegenüberstellung der bisher vorgesehenen Mittelzuflüsse und der geplanten Kürzungen vorgenommen.

Nach Verlautbarungen von Verbänden und Unternehmen kann die Kürzung zu erheblichen Einschnitten im Leistungsangebot des SPNV und des gesamten ÖPNV führen. Szenarien wie Fahrplankürzungen, Streckenstilllegungen und Fahrpreiserhöhungen wären an der Tagesordnung.²⁴⁰ Aufgrund des hohen Fixkostenanteils müssten demnach beim Nahverkehr überproportional Leistungen abbestellt werden. Den Berechnungen zufolge würden 10% weniger Regionalisierungsmittel eine Angebotskürzung von bis zu 20% zur Folge haben.²⁴¹

²³⁹ Vgl. VCD (2006), S. 1 ff.

²⁴⁰ Vgl. ebenda, S. 1 ff.

²⁴¹ Vgl. ebenda, S. 3.

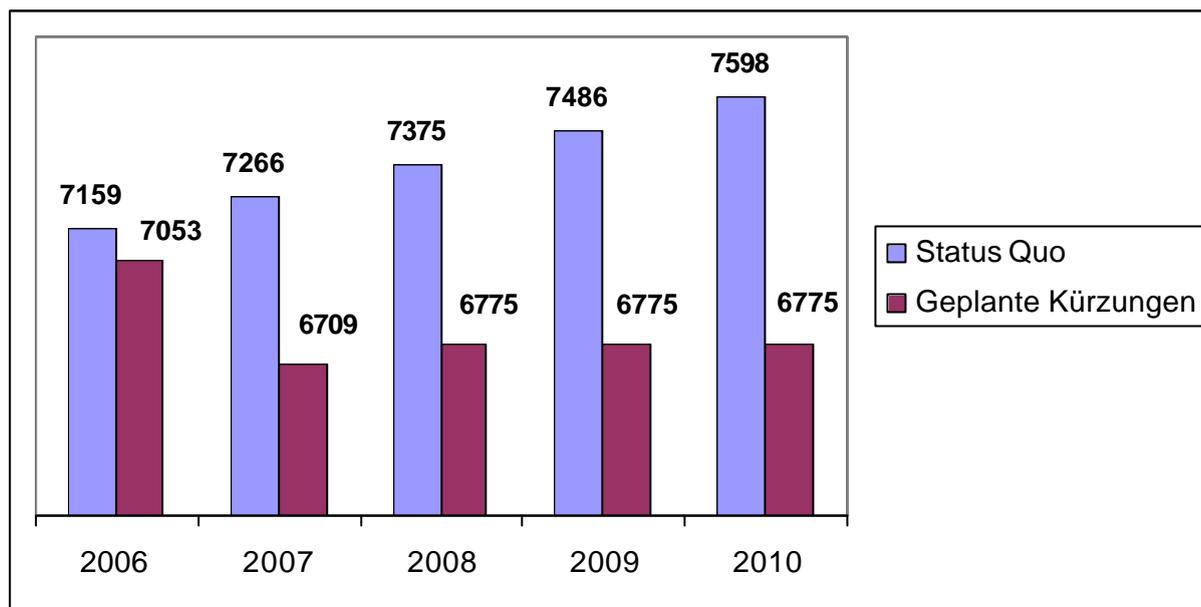


Abbildung 22: Gegenüberstellung der RegG-Mittel Status Quo – geplante Kürzungen (in Mio. €)

Verträge für bestimmte Verkehrsleistungen

Teilweise regeln Verkehrsverträge eine Erweiterung eines bestehenden Angebotes, zumeist werden jedoch separate Verkehre - überwiegend für den ÖSPV, teilweise für den SPNV - vereinbart. Ein Beispiel hierfür sind z. B. Verkehrsverträge im freigestellten Schülerverkehr.²⁴²

Ausgleich nach § 45a PBefG und § 6a AEG

Der Ausgleich gemäß § 45a PBefG - für den Schienenverkehr finden sich analoge Regelungen in § 6a AEG - wird den Unternehmen aus sozialpolitischen Gründen für die Beförderung von Personen im Ausbildungsverkehr mit Zeitfahrausweisen gewährt, da infolge der Tarifsenkung Mindereinnahmen entstehen.²⁴³ Bundesweit hat sich eine Tarifsenkung für Zeitfahrausweise im Ausbildungsverkehr gegenüber den normalen Zeitfahrausweisen um ca. 25 Prozent als Richtwert durchgesetzt, um Anreize für eine dauerhafte Nutzung des ÖPNV durch Auszubildende zu bieten.

Das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) sieht im § 45a Ausgleichszahlungen für die nicht kostendeckende Beförderung von Schülern, Studenten und Auszubildenden vor. Dieser Ausgleich erfolgt auf Antrag für Unternehmen, die Personen mit Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs im Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen

²⁴² Vgl. Umweltbundesamt (2003), S. 40 ff.

²⁴³ Vgl. § 45a Abs. 1 PBefG.

nach §§ 42 und 43 Nr. 2 PBefG sowie im Verkehr mit Straßenbahnen und Obussen befördern.²⁴⁴

Die Ausgleichszahlungen für die nicht kostendeckende Beförderung von Schülern, Studenten und Auszubildenden werden seit 1977 geleistet. Betrachtet man die Entstehungsgeschichte dieser Regelung, so wollte die Politik den Verkehrsunternehmen Anfang der 1970er Jahre für die nicht kostendeckende Beförderung dieser in besonderem Umfang auf den öffentlichen Nahverkehr angewiesenen Zielgruppe einen Ausgleich gewähren. Damit sollte die Beförderung von Schülern, Auszubildenden und Studenten mit ermäßigten Zeitkarten im ÖPNV sichergestellt werden.

Man entschied sich damals bewusst für einen Kosten-Ertrags-Vergleich und nicht für einen Preis-Preis-Vergleich zwischen der Zeitkarte für Jedermann und der Zeitkarte für den Ausbildungsverkehr.²⁴⁵ Die Höhe des Ausgleichs beträgt 50 Prozent der Differenz zwischen dem Ertrag, der durch die Beförderung von Personen mit Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs erzielt worden ist, und dem Produkt aus den in diesem Verkehr geleisteten Personenkilometern und den durchschnittlichen verkehrsspezifischen Kosten. Diese durchschnittlichen verkehrsspezifischen Kosten werden als Kostensätze je Personenkilometer von den Ländern bzw. durch diese ermächtigten Behörden nach Durchschnittswerten repräsentativer Unternehmen festgelegt. Dabei können entsprechend betrieblichen und verkehrlichen Besonderheiten unterschiedliche Kostensätze für den schienengebundenen und den nichtschienengebundenen Verkehr sowie für verschiedene Verkehrsregionen festgelegt werden.²⁴⁶ Wie in Tabelle 5 ersichtlich, wurden in manchen Bundesländern bis zu fünf verschiedene Kostengruppen aufgestellt, darüber hinaus in einigen Ländern die Sollkostensätze bereits seit der ersten Hälfte der 1990er Jahre nicht mehr fortgeschrieben.²⁴⁷ Durch länderspezifische Verordnungen werden die Sollkostensätze festgelegt.²⁴⁸ Die Berechnungsmethode mit Soll-Kostensätzen wird angewendet, um erhöhte Ausgleichszahlungen aufgrund betriebsindividueller

²⁴⁴ Vgl. § 45a Abs. 1 PBefG.

²⁴⁵ Vgl. VDV (2004a), S. 3.

²⁴⁶ Vgl. § 45a Absatz 2 PBefG.

²⁴⁷ Vgl. VDV (2004a), S. 4.

²⁴⁸ Vgl. z. B. § 1 PBefGKostenV NRW.

Unwirtschaftlichkeiten zu vermeiden und um ein Eigeninteresse des Unternehmens an kostensenkenden Maßnahmen zu erhalten.

	Wirkung ab	Satz 1	Satz 2	Satz 3	Satz 4	Satz 5
Baden-Württemberg	01.01.2002	0,274	0,173	0,157	0,143	
Bayern	01.01.2002	0,1958	0,1728	0,1585	0,1089	
Berlin	01.01.1998	0,2684				
Brandenburg	01.01.2002	0,267	0,191	0,135		
Bremen	01.01.1995	0,274	0,271	0,156	0,110	
Hamburg	01.01.2000	0,1791				
Hessen	01.01.1994	0,2608	0,23	0,1411	0,1012	
Mecklenburg-Vorp.	01.01.2001	0,258	0,223	0,173		
Niedersachsen	04.06.1993	0,2265	0,1856	0,1324	0,1559	0,1104
Nordrhein-Westfalen	01.01.2006	0,2605	0,2036	0,1716	0,1296	
Rheinland-Pfalz	01.01.1995	0,1974	0,1708	0,1089		
Saarland	01.01.1998	0,2925	0,1697	0,1437	0,1094	
Sachsen	01.01.1992	0,1815	0,1483	0,1227	0,1176	
Sachsen-Anhalt	01.01.1992	0,188	0,152	0,116		
Schleswig-Holstein	01.01.2005	0,2156	0,2198	0,1719		
Thüringen	01.01.2004	0,2425	0,2425	0,2299	0,2052	

Alle Angaben in Euro.

Wegen unterschiedlicher Inhalte der Kostensatzgruppen sind die Werte nicht ohne Weiteres vergleichbar.

Tabelle 5: Kostensatzverordnungen der Länder gemäß § 45a PBefG (Stand: Mai 2006)

Der Ausgleich nach § 45a PBefG und § 6a AEG erfolgt aus Mitteln der Länder.²⁴⁹

Der Etat für den Schülerverkehr ist oft bei den Kultusministerien, häufig aber auch bei den Verkehrs-, Wirtschafts- und Innenministerien angesiedelt.²⁵⁰

Besonders in ländlichen Räumen, wo überwiegend Schüler befördert werden, stellen die Zahlungen zum Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im

²⁴⁹ Vgl. § 45a PBefG und § 6a AEG.

²⁵⁰ Vgl. Wolf (2003), S. 113.

Ausbildungsverkehr einen erheblichen Anteil der ÖPNV-Finanzierung dar und haben sich daher längst zu einem bedeutenden Finanzierungsinstrument entwickelt, das vielerorts als unerlässlich für die Aufrechterhaltung des ÖPNV-Angebots angesehen wird.

Die genaue Berechnung des Ausgleichs regelt die Verordnung über den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Straßenpersonenverkehr (PBefGAusglV). Als Erträge sind demnach die Fahrgeldeinnahmen aus dem Verkauf von Zeitfahrausweisen im Ausbildungsverkehr und die Einnahmen aus erhöhten Beförderungsentgelten anzusetzen.²⁵¹ Werden in einem Verkehrs- und Tarifverbund mit einheitlichen oder verbundenen Beförderungsentgelten die Erträge aus dem Verkauf von Zeitfahrausweisen zusammengefasst und dem einzelnen Unternehmen anteilmäßig nach einem vereinbarten Verteilungsschlüssel zugewiesen, so ist der zugewiesene Anteil als Ertrag anzusehen. Bei der Ermittlung der von dem einzelnen Unternehmen geleisteten Personen-Kilometer ist diejenige Zahl der verkauften Wochen-, Monats- und Jahreszeitfahrausweisen im Ausbildungsverkehr anzugeben, die sich nach Anwendung des gleichen Verteilungsschlüssels auf die Gesamtzahl der von den Unternehmen verkauften Wochen-, Monats- und Jahreszeitfahrausweisen im Ausbildungsverkehr ergibt. Eine andere geeignete Schlüsselung können die beteiligten Unternehmen unter Zustimmung der Genehmigungsbehörde vereinbaren.²⁵²

Die zur Berechnung erforderlichen Personen-Kilometer werden durch Multiplikation der Beförderungsfälle mit der mittleren Reiseweite ermittelt. Die Zahl der Beförderungsfälle ist dabei nach den verkauften Wochen-, Monats- und Jahreszeitfahrausweisen im Ausbildungsverkehr zu errechnen. Für die Ausnutzung der Zeitfahrausweise sind 2,3 Fahrten je Gültigkeitstag zugrunde zu legen. Dabei ist die Woche mit höchstens sechs Tagen, der Monat mit höchstens 26 Tagen und das Jahr mit höchstens 240 Tagen anzusetzen. Seit dem Jahre 2003 können diese Werte unterschritten werden, wovon bereits in mehreren Bundesländern Gebrauch gemacht wird. Besteht ein Verkehrs- und Tarifverbund mit einheitlichen oder verbundenen Beförderungsentgelten und wird je beförderter Person nur ein

²⁵¹ Vgl. § 4 PBefGAusglV.

²⁵² Vgl. § 5 PBefGAusglV.

Fahrausweis ausgegeben, ist die errechnete Zahl der Beförderungsfälle um 10 Prozent zu erhöhen.²⁵³

Für die mittlere Reiseweite werden als Durchschnittswerte zugrunde gelegt fünf Kilometer, wenn überwiegend Orts- und Nachbarortslinienverkehr betrieben wird, sowie acht Kilometer, wenn überwiegend Überlandlinienverkehre bedient werden. Wenn eine Abweichung von den Durchschnittswerten für die Ausnutzung der Zeitfahrausweise, die Erhöhung der Beförderungsfälle um 10 Prozent oder der mittleren Reiseweite um mehr als 25 Prozent nachgewiesen werden kann, werden der Berechnung des Ausgleichsbetrages die nachgewiesenen Werte zugrunde gelegt.²⁵⁴

Die Berechnung des Ausgleichs gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Ausbildungsverkehr erfolgt somit nach folgender Ausgleichs-Formel:²⁵⁵

$$A = 0,5 \cdot (E - S) \cdot z \cdot c \cdot t \cdot w \cdot K_{\text{spez}}$$

i = n
i = l

Darin bedeuten:

A = Ausgleichsbetrag

E = Erträge im Ausbildungsverkehr in Euro

z = Anzahl der verkauften Zeitfahrausweise im Ausbildungsverkehr

n = Fahrausweisarten

c = Fahrtenhäufigkeit für einen Zeitfahrausweis je Gültigkeitstag

t = Anzahl der Gültigkeitstage für einen Zeitfahrausweis

w = Mittlere Reiseweite in km

Kspez = Spezifischer (Soll-) Kostensatz je Personen-Kilometer (Pkm) in Euro

Die Faktoren

c = Fahrtenhäufigkeit für einen Zeitfahrausweis je Gültigkeitstag

t = Anzahl der Gültigkeitstage für einen Zeitfahrausweis

und

²⁵³ Vgl. § 3 Absätze 1 bis 3 PBefGAusglV.

²⁵⁴ Vgl. § 3 Absätze 4 und 5 PBefGAusglV.

²⁵⁵ Vgl. Sterzenbach (2005), S. 88 f.

w = Mittlere Reiseweite in km

sowie die Voraussetzungen zur Ermittlung der Grunddaten für

Kspez = Spezifischer (Soll-) Kostensatz je Personen-Kilometer (Pkm) in Euro

bilden Kernstücke des Regelungswerkes PBefGAusgIV.

Der Antrag auf Gewährung eines Ausgleichs der ermäßigten Beförderung von Auszubildenden ist vom Verkehrsunternehmen bis zum 31. Mai jeden Jahres für das vorangegangene Kalenderjahr bei der zuständigen Genehmigungsbehörde zu stellen. Dabei hat der Antragsteller den sich ergebenden Ausgleichsbetrag zu errechnen und die Bescheinigung über die Richtigkeit der Angaben und Ausgleichsberechnungen beizubringen.²⁵⁶ Die Unternehmen erhalten auf den Ausgleichsbetrag auf Antrag für das laufende Kalenderjahr Vorauszahlungen in Höhe von insgesamt 80 Prozent des zuletzt für ein Jahr festgesetzten Ausgleichsbetrages, die je zur Hälfte bis zum 15. Juli und bis zum 15. November geleistet werden.²⁵⁷

Nach den Vorschlägen der Ministerpräsidenten Roland Koch und Peer Steinbrück zum Subventionsabbau (sog. Koch-Steinbrück-Papier) wurde im Dezember 2003 von Bundestag und Bundesrat ein „Reformpaket“ zur Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik verabschiedet. Im Haushaltsbegleitgesetz 2004 wurde die Kürzung der Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr nach § 45a PBefG festgelegt. Dabei wird der Ausgleichsmechanismus an sich unverändert beibehalten, der nach den bestehenden Regelungen errechnete Ausgleichsbetrag aber pauschal gekürzt. Die Ausgleichsansprüche der Verkehrsunternehmen wurden dabei für das Jahr 2004 um vier Prozent, für das Jahr 2005 um acht Prozent und für die Jahre ab 2006 um 12 Prozent vermindert.²⁵⁸

Die Ausgleichszahlungen werden jeweils im Folgejahr auf der Basis der Verkaufszahlen der Zeitkarten im Ausbildungsverkehr geleistet. Erstmals von den Kürzungen betroffen waren damit die Ausgleichsansprüche für das Kalenderjahr

²⁵⁶ Vgl. § 7 PBefGAusgIV.

²⁵⁷ Vgl. § 10 PBefGAusgIV.

²⁵⁸ Vgl. VDV (2004b), S. 1 f.

2004, die im Jahre 2005 beantragt, beschieden und ausgezahlt wurden.²⁵⁹ Die Höhe der Ausgleichszahlungen in den Jahren 1993 bis 2002 in Deutschland zeigt die Abbildung 23.

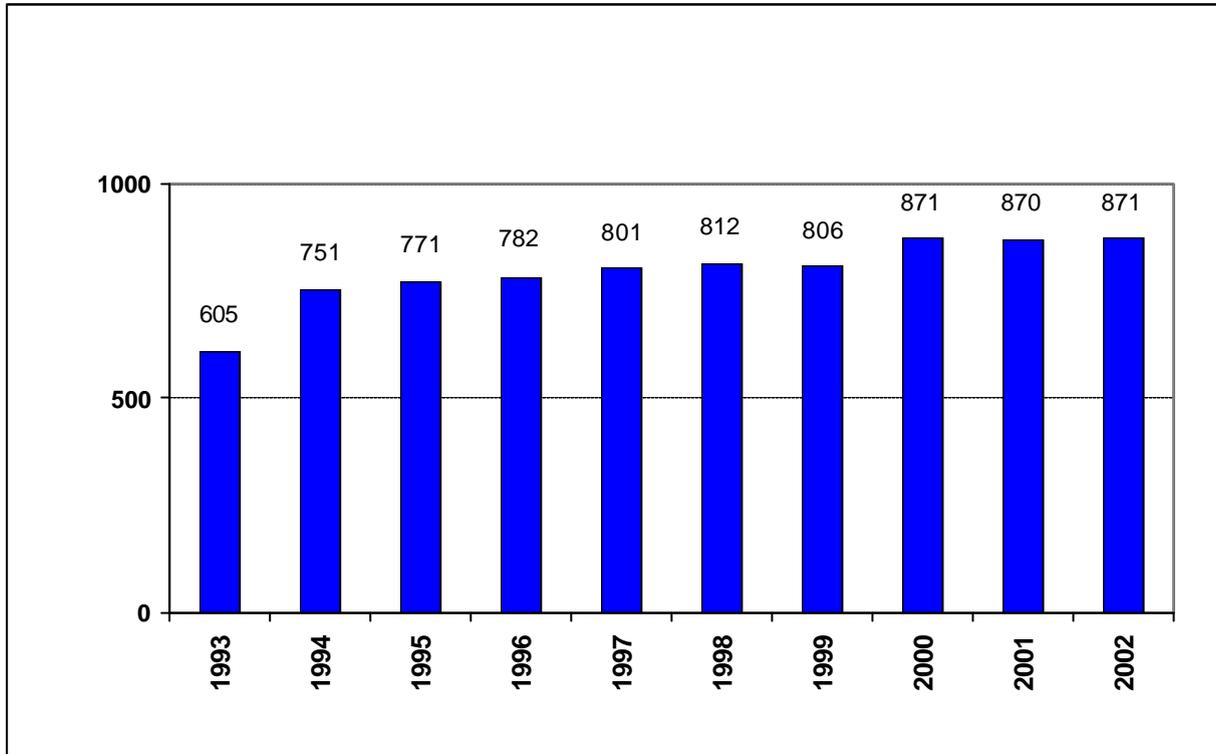


Abbildung 23: Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG an die VDV-Unternehmen in Deutschland 1993 bis 2002 (in Mio. €)

Quelle: Darstellung in Anlehnung an VDV (2004a), Anlage 2

Mit Tarifeinnahmen von rund 1,34 Milliarden Euro generierten die VDV-Unternehmen 2002 knapp 24 Prozent ihrer Tarifeinnahmen aus Zeitkarten des Ausbildungsverkehrs. Entsprechend der Entwicklung der Zahl der Auszubildenden war die Entwicklung der Ausgleichszahlungen: Sie lagen bei den VDV-Unternehmen 1993 noch bei 692 Millionen Euro und betrug 2002 bereits 871 Millionen Euro. Für den gesamten Nahverkehr in der Bundesrepublik geht der VDV von Ausgleichszahlungen in der Größenordnung von jährlich rund einer Milliarde Euro aus. Die Ausgleichszahlungen haben im Bundesdurchschnitt eine Größenordnung von fast zwei Drittel der Tarifeinnahmen im Ausbildungsverkehr erreicht.²⁶⁰

²⁵⁹ Vgl. ebenda, S. 3.

²⁶⁰ Vgl. VDV (2004a), S. 4 f.

Die Bedeutung der Ausgleichszahlungen ist bei den Verkehrsunternehmen höchst unterschiedlich ausgeprägt. Sie hängt zum einen vom Anteil des Schülerverkehrs am Gesamtverkehr, zum anderen von der Tarifhöhe und den Parametern der Ausgleichsberechnung in den jeweiligen Bundesländern ab. Der Anteil von Fahrgästen mit Zeitkarten des Ausbildungsverkehrs von knapp über 30 Prozent ist ein VDV-weiter Durchschnittswert, bei den einzelnen Unternehmen gibt es jedoch erhebliche Abweichungen. Im ländlichen Raum ist der Anteil des Ausbildungsverkehrs deutlich höher als im städtischen Verkehr. Während im städtischen Verkehr Anteile zwischen 20 und 30 Prozent die Regel sind, sind im Regionalverkehr Schüleranteile von teilweise über 90 Prozent keine Seltenheit.²⁶¹ Der Busverkehr in der Fläche ist vielfach auf Schulstandorte und Schulzeiten ausgerichtet.²⁶²

Unternehmen mit hohen Sollkosten und einem hohen Anteil des Ausbildungsverkehrs haben deutlich höhere Anteile der Ausgleichszahlungen an den Gesamteinnahmen. Kürzungen der Ausgleichszahlungen wirken sich bei diesen Verkehrsunternehmen erheblich auf die Einnahmensituation aus.²⁶³

Nach Einführung der „§ 45a PBefG-Öffnungsklausel“ streben einzelne Bundesländer bei weiter bestehender Anrechnung eines Ausgleichsanspruchs vereinfachte pauschalierte Verfahren zur Abgeltung von Ausgleichsansprüchen nach § 45a PBefG oder solchen einer etwaigen landesrechtlichen Nachfolgeregelung an.²⁶⁴ Hierbei soll ein Mittelfluss über die Aufgabenträger erfolgen.²⁶⁵

Ausgleich nach § 148 SGB IX

Schwerbehinderte Menschen, die infolge ihrer Behinderung in ihrer Bewegungsfähigkeit im Straßenverkehr erheblich beeinträchtigt, hilflos oder gehörlos sind, werden von Verkehrsunternehmen gegen Vorzeigen eines entsprechend

²⁶¹ Die Schülerbeförderung „ist das finanzielle und verkehrliche Rückgrat für die Verkehrsunternehmen in der Region.“ Faltlhauser / Kagermeier (2000), S. 40.

²⁶² Vgl. Sterzenbach (2005), S. 88.

²⁶³ Vgl. Sterzenbach (2005), S. 88 f.

²⁶⁴ So z. B. das Land Niedersachsen. Vgl. Gesetz zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften und arbeitszeitrechtlicher Vorschriften für Fahrpersonal vom 14. August 2006 (Art.1.9).

²⁶⁵ Z. B. in Brandenburg.

gekennzeichneten Ausweises unentgeltlich befördert. Voraussetzung ist dabei, dass der Ausweis mit einer gültigen Wertmarke versehen ist.²⁶⁶

Zusätzlich unentgeltlich befördert werden Begleitpersonen schwerbehinderter Menschen, sofern eine ständige Begleitung notwendig und dies im Ausweis des schwerbehinderten Menschen eingetragen ist, und das Handgepäck, ein mitgeführter Krankenfahrstuhl, sonstige orthopädische Hilfsmittel und Führhunde sowie Hunde, die ein schwerbehinderter Mensch mitführt, in dessen Ausweis die Notwendigkeit einer ständigen Begleitung eingetragen ist und der ohne Begleitperson fährt.²⁶⁷

Die unentgeltliche Beförderung von schwerbehinderten Menschen und Begleitpersonen führt bei den Verkehrsunternehmen zu nennenswerten Fahrgeldausfällen. Der Gesetzgeber legt daher einen Anspruch auf Erstattung der Fahrgeldausfälle fest. Das Ausgleichsverfahren soll die Unternehmen finanziell so stellen, als hätten die schwerbehinderten Fahrgäste einen regulären Fahrschein gelöst. Die Erstattung erfolgt im Regelfall nicht nach den tatsächlichen Fahrgeldausfällen, es wird vielmehr eine Pauschalierung vorgenommen: Jedem Unternehmen wird ein Prozentsatz der von ihm nachgewiesenen Fahrgeldeinnahmen erstattet.²⁶⁸

Der Prozentsatz wird für jedes Bundesland eigenständig festgelegt. Er gilt einheitlich für alle Unternehmen im jeweiligen Land, ohne Berücksichtigung der individuellen Inanspruchnahme des Rechts auf unentgeltliche Beförderung. Dieser Prozentsatz ergibt sich aus dem Verhältnis der zu unentgeltlicher Beförderung berechtigten Personen zur Gesamtbevölkerung in dem betreffenden Land. Als berechtigte Personen werden die Inhaber einer Wertmarke für die unentgeltliche Beförderung von schwerbehinderten Menschen und - zur Berücksichtigung der Begleitpersonen - die Hälfte der begleitberechtigten schwerbehinderten Personen angesetzt.²⁶⁹

An Stelle bzw. ergänzend zu der beschriebenen Pauschalerstattung ist ein Härteausgleich für Fälle vorgesehen, in denen der Anteil der zu unentgeltlicher

²⁶⁶ Vgl. § 145 Absatz 1 SGB IX.

²⁶⁷ Vgl. § 145 Absatz 2 SGB IX.

²⁶⁸ Vgl. § 148 Absatz 1 SGB IX. Vgl. zudem Ratzenberger (1996), S. 110.

²⁶⁹ Vgl. § 148 Absatz 4 SGB IX. Vgl. zudem Ratzenberger (1996), S. 110 f.

Beförderung berechtigten Personen deutlich über dem Prozentsatz der Pauschalregelung liegt. Das jeweilige Verkehrsunternehmen muss durch Verkehrszählungen nachweisen, dass der festgestellte Anteil der unentgeltlich beförderten Personen an den sonstigen Fahrgästen den pauschal für das betreffende Land festgelegten Anteil um mindestens ein Drittel übersteigt. In diesem Fall wird bei der Berechnung des Ausgleichsbetrags der Anteil der nachgewiesenen Personen zugunsten des Unternehmens zugrunde gelegt. Es erfolgt eine individuelle Erstattung.²⁷⁰

Durch das im Jahre 2005 erlassene Gesetz zur Vereinfachung der Verwaltungsverfahren im Sozialrecht wurde – zusätzlich zur Reduzierung der Zahl der anzusetzenden Begleitpersonen auf die Hälfte – die Härtefallregelung geändert. Nicht mehr die gesamte Zahl der unentgeltlich beförderten Personen wird der Abrechnung zugrunde gelegt, es wird vielmehr ein Abzug in Höhe eines Drittels des landesspezifisch ermittelten Prozentsatzes der zu unentgeltlicher Beförderung berechtigten Personen an der Gesamtbevölkerung vorgenommen. Im Bereich der Härtefallregelung wird also die Erstattung um den Betrag gekürzt, der einem Drittel der Erstattungssumme entspricht, die das betroffene Unternehmen nach dem pauschalisierten Berechnungsverfahren erhalten würde.²⁷¹

Die Änderung soll – gemeinsam mit der Reduzierung der zu berücksichtigenden Begleitpersonen – zu erheblichen Einsparungen für die öffentlichen Haushalte führen. Im Jahre 2007 sollen sie für den Bund ca. 33 Millionen Euro erreichen, für die Länder wird mit einer etwa doppelt so hohen Einsparsumme gerechnet²⁷², somit werden insgesamt ca. 100 Millionen Euro erreicht. Zusätzlich wurde den Ländern die Möglichkeit gegeben, durch Rechtsverordnung festzulegen, dass die Verkehrszählung durch Dritte auf Kosten des Unternehmens zu erfolgen hat.²⁷³

Zur Erstattung der Fahrgeldausfälle ist ein Antrag des Unternehmens erforderlich, der bis zum 31. Dezember für das vorangegangene Kalenderjahr bei der von der Landesregierung festgelegten Behörde zu stellen ist. Bei einem Verkehrs- und

²⁷⁰ Vgl. § 148 Absatz 5 SGB IX.

²⁷¹ Vgl. Jarass (2006), S. 7 f.

²⁷² Vgl. ebenda, S. 8.

²⁷³ Vgl. VDV (2004b), S. 5 f.

Tarifverbund mit einheitlichen oder verbundenen Beförderungsentgelten können die Anträge auch von einer Gemeinschaftseinrichtung dieser Unternehmen für ihre Mitglieder gestellt werden.

Während der Bund die Freifahrt von Schwerbehinderten für den SPNV und den ÖSPV (bei Bundesunternehmen) bezuschusst, kommen die Länder für die Ausgleichszahlungen im übrigen ÖSPV auf. Die Mittel stammen in der Regel aus den Sozialressorts.²⁷⁴ Die Entscheidung über die Anträge auf Erstattung und Vorauszahlung sowie die Auszahlung der Gesamtbeträge obliegt der zuständigen Behörde.²⁷⁵

Förderung von Verkehrskooperationen

Mindererlöse in Form von Durchtarifierungs- und Harmonisierungsverlusten sowie kooperationsbedingte Mehrbelastungen, z. B. die Finanzierung einer eigenständigen Verbundgesellschaft und kooperationsbedingte Erstinvestitionen begründen eine Förderung von Kooperationen im ÖPNV durch einen Ausgleich der verbundbedingten Lasten. Die Ausgleichszahlungen übernehmen oft die betreffenden Gebietskörperschaften oder auch die Bundesländer.²⁷⁶ Meist erhalten die Verkehrsverbände auch GVFG- oder Regionalisierungsmittel.

Neben der Kooperationsförderung ist außerdem die Förderung von Modellvorhaben zu nennen, die von einigen Bundesländern in ihren jeweiligen Nahverkehrsgesetzen vorgesehen ist.²⁷⁷ Die Länder reichen einen Teil der ihnen zur Verfügung stehenden Fördermittel gemäß ihren jeweiligen Nahverkehrsgesetzen an die Aufgabenträger weiter.²⁷⁸

Die nachfolgende Abb. 24 gibt beispielhaft einen Überblick über die komplexen Finanzierungsströme, wie sie in Kooperationsräumen auf kommunaler Ebene entstehen können. Dabei ist allerdings zu beachten, dass auch mögliche investive Finanzmittel abgebildet sind.

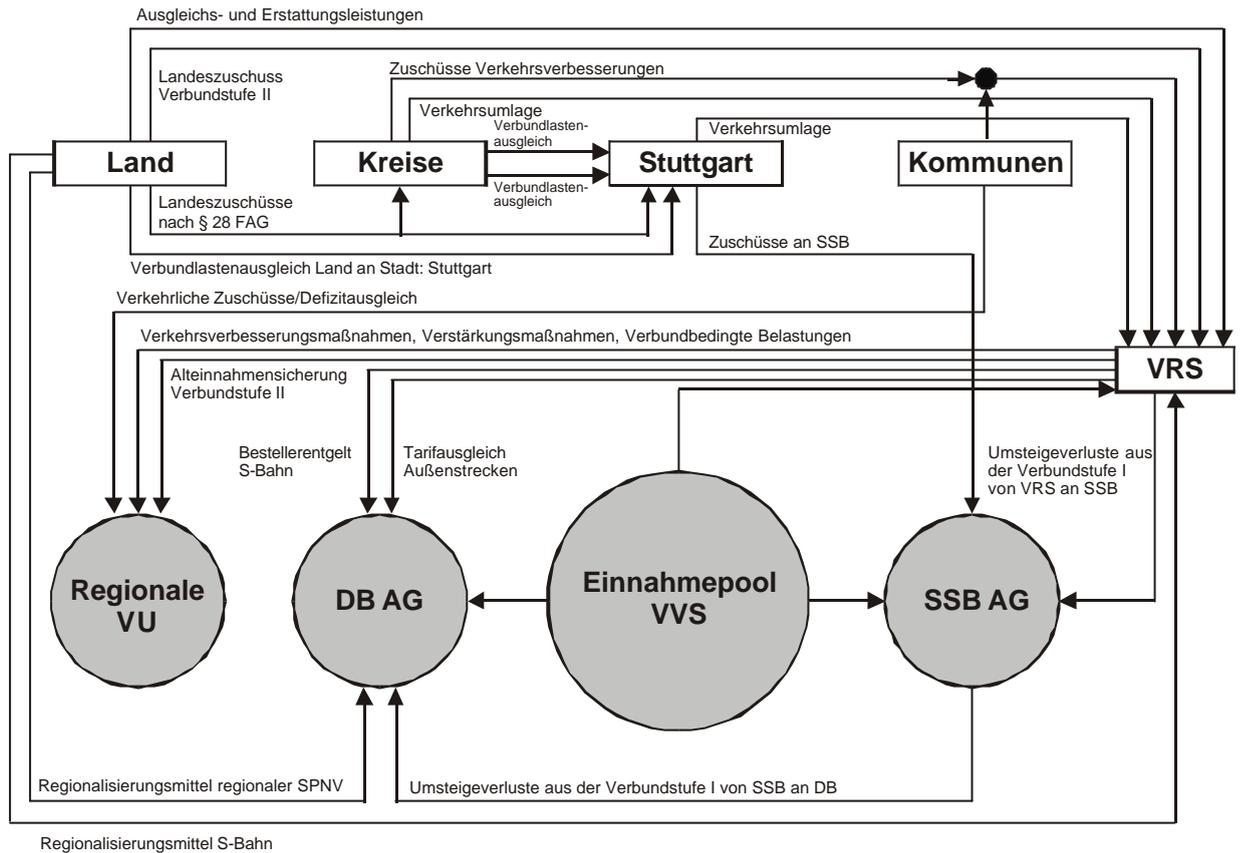
²⁷⁴ Vgl. Wolf (2003), S. 57.

²⁷⁵ Vgl. §§ 150 f. SGB IX.

²⁷⁶ Vgl. Knieps (2004), S. 55 ff.

²⁷⁷ Vgl. Umweltbundesamt (2003), S. 38 f.

²⁷⁸ Vgl. ebenda, S. 36.



SSB = Stuttgarter Straßenbahn
 VRS = Verband Region Stuttgart
 VVS = Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart

Abbildung 24: Finanzierungsströme auf kommunaler Ebene im Kooperationsraum Stuttgart

Wie die Grafik zeigt, entstehen auf Ebene der Kommunen Zahlungsverpflichtungen wie beispielsweise Verkehrslasten (Lasten aus der Durchführung von SPNV)- und Verbundlastenausgleiche (Lasten aus dem Tarif- und Verkehrsverbund), Verkehrsumlagen (Umlagen für Aufgabenträgerleistungen im ÖPNV) sowie Zahlungen für Maßnahmen auf dem jeweiligen Verkehrsgebiet.

Steuervorteile

Der Staat begünstigt den ÖPNV durch eine Reihe von Steuervorteilen:

- Aus der Gemeinnützigkeit der ÖPNV-Leistungen wird eine Umsatzsteuerermäßigung für die Personenbeförderung im ÖPNV

begründet.²⁷⁹ Im ÖPNV gelangt nur der ermäßigte Steuersatz in Höhe von sieben Prozent zur Anwendung.²⁸⁰

- Der ÖPNV ist zwar durch die im Rahmen der „ökologischen Steuerreform“ erfolgte Anhebung der Mineralölsteuer betroffen, jedoch wird dem ÖPNV eine Mineralölsteuervergütung gewährt.
- Zudem werden O(berleitungs)busse und im Schienennahverkehr eingesetzte Fahrzeuge steuerbegünstigt und Fahrzeugen des ÖPNV mit Flüssiggas- oder Erdgasantrieb eine Mineralölsteuerbegünstigung gewährt.
- Kraftomnibusse, die überwiegend im Linienverkehr eingesetzt werden, sind von der Erhebung der Kraftfahrzeugsteuer befreit.²⁸¹

Verlustausgleich

Trotz der hohen Fördervolumina können kommunale ÖPNV-Unternehmen die durch sie erbrachten Verkehre nur defizitär durchführen. Der (kommunale) Eigentümer gleicht die Verluste aus.²⁸² „Der Unterschied zum Querverbund ist hier darin zu sehen, dass der Ausgleich wegen Fehlens eines Ergebnisabführungsvertrages nicht automatisch erfolgt, sondern durch jeweils gesondert zu beschließende Zahlungen des Gesellschafters.“²⁸³

Finanzieller und steuerlicher Querverbund

Die Zusammenfassung zweier oder mehrerer betrieblicher Organisationseinheiten der kommunalen Energie- und Wasserversorgung, der Entsorgung (Abfall/Abwasser), des kommunalen öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) sowie anderer unternehmerisch geführter kommunaler Dienstleistungsersteller in einem Wirtschaftsunternehmen in der Rechtsform eines Eigenbetriebes, eines Zweckverbandes oder einer kommunal beherrschten Kapitalgesellschaft (Eigengesellschaft, AG, GmbH) bezeichnet man als kommunalen Querverbund

²⁷⁹ Vgl. Umweltbundesamt (2003), S. 39. Vgl. zudem Ratzenberger (1996), S. 76.

²⁸⁰ Vgl. § 12 Abs. 2 Nr.10 UStG.

²⁸¹ Vgl. Ratzenberger (1996), S. 79.

²⁸² Vgl. Karl (2004), S. 21. So betragen bspw. allein in Berlin im Jahr 2003 die Zuschüsse an die BVG ca. 420 Mio. €. Vgl. Peistrup (2006), S. 24.

²⁸³ Winnes (2005), S. 63.

(Querverbundunternehmen).²⁸⁴ Der finanzielle und steuerliche Querverbund zwischen ÖPNV-Betrieb und weiteren Versorgungsbetrieben (z. B. bei Stadtwerken) ermöglicht die Verrechnung von Gewinnen und Verlusten und stellt eine bedeutende Finanzierungsquelle des städtischen ÖPNV dar.²⁸⁵ Die Verluste aus dem Nahverkehr werden teilweise oder vollständig durch Gewinne aus dem Versorgungsbereich querfinanziert. Im Rahmen der steuerlichen Organschaft kann so ein beträchtlicher Teil der Steuerschuld eingespart und damit der kommunale Haushalt entlastet werden.²⁸⁶

Neben dem Ausgleich von Verlusten fließen zudem Mittel der Gesellschafter in Form von Kapitalerhöhungen, die der Finanzierung des Betriebs dienen.

Die Erträge der kommunalen Unternehmen im Strom- und Wassermarkt sinken.²⁸⁷ Der Zwang zur Neupositionierung der kommunalen ÖPNV-Unternehmen findet seine Verstärkung in regelmäßig großen Haushaltsdefiziten der Kommunen und Landkreise mit der Folge, die Defizite der eigenen Verkehrsunternehmen zunehmend schwerer ausgleichen zu können.²⁸⁸

Sollte es den Kommunen außerdem nicht gelingen, die derzeitigen Konzernstrukturen ihrer Verkehrs- und Versorgungsbetriebe soweit anzupassen, dass die konzerninterne Verrechnung der Versorgungserträge mit Betriebsverlusten des ÖPNV im Einklang mit dem europäischen Beihilferecht steht, schmälert sich das Volumen der zur Finanzierung des bisher im Querverbund erbrachten ÖPNV-Angebotes um die dann anfallenden Ertragsteuern auf die Versorgungserträge.²⁸⁹ Die entsprechenden Steuermehreinnahmen fließen hauptsächlich dem Bund und den Ländern zu. Es ist nicht zu erwarten, dass diese die Mehreinnahmen zur Finanzierung des ÖPNV an die Kommunen zurückgeben werden.

Die Finanzströme im konsumtiven Bereich werden in der folgenden Abbildung 25 zusammenfassend veranschaulicht, wobei die Dicke der Pfeile mit der Höhe der Förderbeträge ansteigt.

²⁸⁴ Vgl. Winnes (2005), S. 58 ff.

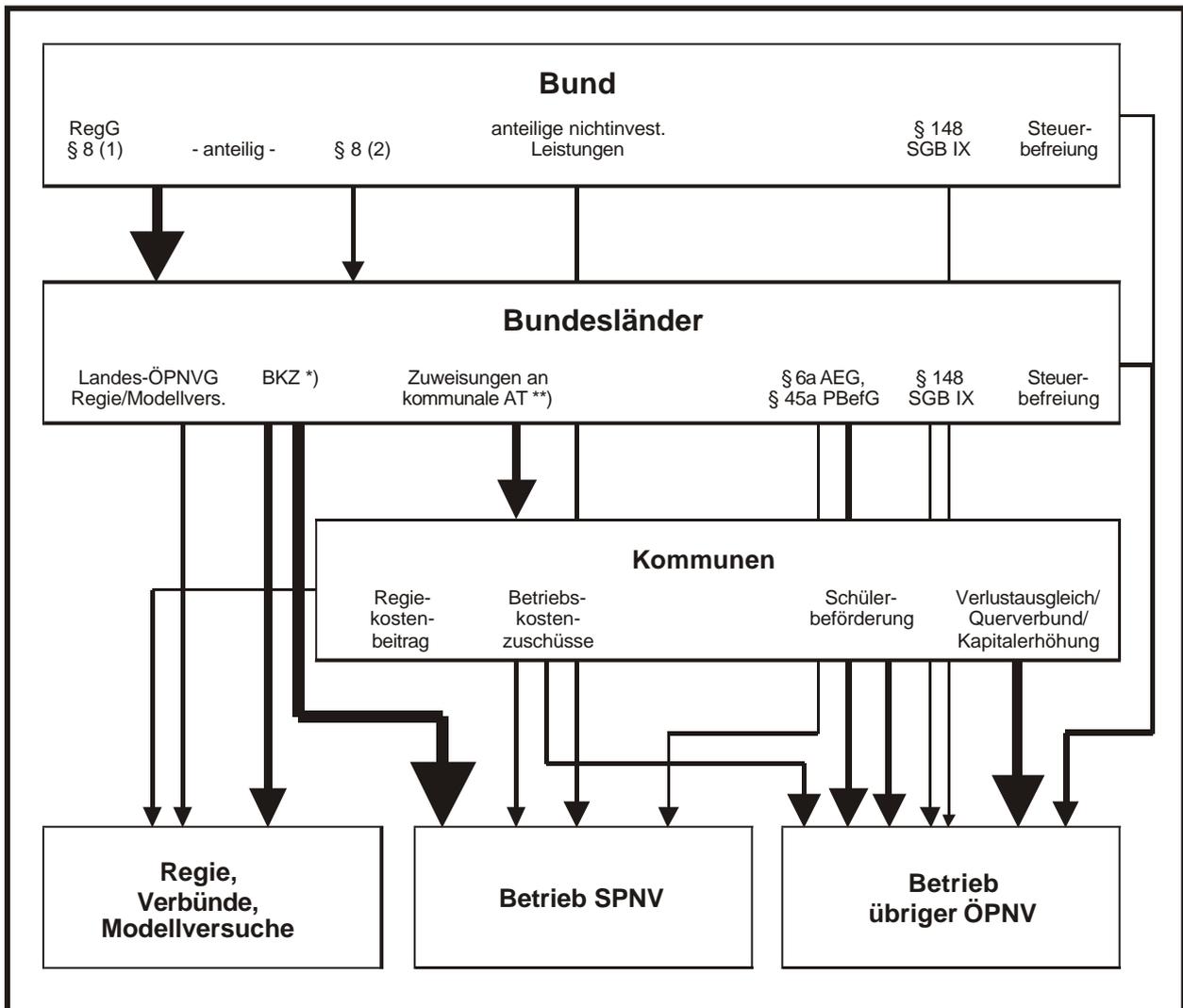
²⁸⁵ Vgl. Borrmann / Peistrup (2006), S. 19.

²⁸⁶ Vgl. Verhülsdonk (2005), S. 1.

²⁸⁷ Vgl. Topp (2006c), S. 10.

²⁸⁸ Vgl. Güttler (2006), S. 1 ff.

²⁸⁹ Vgl. Verhülsdonk und Partner (2005), S. 1.



* BKZ = Betriebskostenzuschüsse und allgemeine Fördermittel

** kommunale AT = kommunale Aufgabenträger (inklusive BKZ)

Abbildung 25: Nicht investitionsgebundene Finanzaufstellungen der Gebietskörperschaften an den ÖPNV

Quelle: Darstellung in Anlehnung an Umweltbundesamt (2003), S. 30. Die dort abgebildete Grafik wurde von Trans Tec, Berlin, erstellt

4.2 Bewertung der derzeitigen ÖPNV-Finanzierung

4.2.1 Probleme der derzeitigen ÖPNV-Finanzierung

4.2.1.1 Überblick

In der verkehrswissenschaftlichen Literatur wird das derzeitige ÖPNV-Finanzierungssystem allgemein kritisiert. Im Folgenden wird diese Kritik am ÖPNV-Finanzierungssystem geordnet nach geeigneten Kategorien zusammengefasst. Bei der Darstellung der Kritikpunkte wird hingenommen, dass einige Argumente in der Literatur interessengeleitet dargelegt werden und es zur Darstellung des identischen Problems aus verschiedenen Blickwinkeln kommen kann.

4.2.1.2 Intransparente und unkoordinierte Finanzierungslandschaft

Das historisch gewachsene Finanzierungssystem des ÖPNV in Deutschland ist wegen der Vielzahl der Finanzierungsströme als intransparent und ineffektiv zu bezeichnen.²⁹⁰ Die verschiedenen Finanzierungsquellen sind an unterschiedlichen verkehrs- und sozialpolitischen Zielen ausgerichtet, die die „volkswirtschaftliche Rentabilität“²⁹¹ der Förderinstrumente nicht in allen Fällen sichern, zum Teil sich sogar in ihren Wirkungen widersprechen.

Die gesetzlichen Grundlagen zur Finanzierung des ÖPNV sind zudem vielfältig und unübersichtlich. Für einzelne Maßnahmen kommen je nach Bundesland sehr unterschiedliche Finanzierungsquellen in Frage²⁹², besonders gilt dies im Bereich der Verbundförderung.²⁹³ Durch die Zersplitterung in viele Finanzierungsinstrumente ist das Finanzierungssystem für alle Beteiligten mit einem relativ hohen Verwaltungsaufwand verbunden, es fallen hohe Transaktionskosten an.²⁹⁴ Die Vielzahl der Fördertöpfe und die unterschiedlichen Maßstäbe zur Gewährung von Mitteln bedingen hohe Informationskosten, die für Unternehmen zusätzliche Markteintritts- bzw. Expansionsbarrieren aufbauen können.²⁹⁵

Es ist die grundsätzliche Feststellung zu treffen, dass sich im Laufe der Jahrzehnte eine Finanzierungspraxis entwickelt hat, die nur noch schwer zu durchschauen und

²⁹⁰ Vgl. Hickmann (2006), S. 3.

²⁹¹ Höhnscheid (2000b), S. 16.

²⁹² Vgl. Bölke / Denzin / Huckestein / Specht (2003), S. 10.

²⁹³ Vgl. Knieps (2004), S. 55 ff.

²⁹⁴ Vgl. Hickmann / Berschin / Karwiese / Schulze (2005), S. 46.

²⁹⁵ Vgl. Höhnscheid (2000b), S. 16.

in der das Ausmaß der tatsächlich geleisteten Zahlungen selbst für Fachleute kaum zu bestimmen ist.²⁹⁶

4.2.1.3 Kostenorientierung der Fördermittel

Die einzelnen Finanzierungsinstrumente erfüllen ökonomische Anreizfunktionen zur Verbesserung des ÖPNV nur in beschränktem Maße oder gar nicht.²⁹⁷ Zahlreiche öffentliche Finanzierungsstränge zielen insbesondere auf die Finanzierung bzw. Subventionierung einzelner Verkehrsunternehmen und können somit wettbewerbsverzerrende Wirkungen entfalten.²⁹⁸

Ein beachtlicher Teil der Fördermittel fließt als pauschale Subvention ohne klaren, damit verbundenen Leistungsauftrag an die Verkehrsunternehmen.²⁹⁹ Die Mittel sollen allgemein die wirtschaftliche Situation der Unternehmen verbessern und diese in die Lage versetzen, gemeinwirtschaftliche Leistungen anzubieten. Die Entscheidung über die konkrete Verwendung der Mittel liegt in diesen Fällen bei den Unternehmen und ist der politischen Willensbildung weitestgehend entzogen.³⁰⁰ Pauschalsubventionen verstoßen gegen die Notwendigkeit, Besteller und Ersteller von Leistungen zu trennen und damit die Möglichkeit zu schaffen, Leistungen im Einzelfall klar definiert nach einem Wettbewerbsverfahren zu bestellen. Die jetzige Finanzierung führt zudem zu hohen Mitnahmeeffekten.³⁰¹

In nicht wenigen kommunalen Unternehmen und bei Aufgabenträgern mangelt es des weiteren an einem ausreichenden Instrumentarium, um Kosten, Nutzen und Effizienz von ÖPNV-Verkehrsleistungen zu überprüfen.³⁰² Die bereits dargestellte vielfach fehlende Transparenz im Mittelzufluss und eine im Einzelfall nicht gegebene Zweckbindung der Mittel erschweren die Erfolgskontrolle. Die zweckgerichtete Verwendung der von den einzelnen Bundesländern erhaltenen Zuschüsse für den ÖPNV ist daher bislang in ihrem Wirkungsgrad vielfach nicht eindeutig nachweisbar.³⁰³

²⁹⁶ Vgl. Berschin (2006), S. 11. Vgl. zudem Karl (2002), S. 8.

²⁹⁷ Vgl. Werner / Schaaffkamp (2002), S. 555 ff. Vgl. zudem Höhnscheid (2000b), S. 16.

²⁹⁸ Vgl. Berschin (2006), S. 11. Vgl. ebenso Bölke / Denzin / Huckestein / Specht (2003), S. 14.

²⁹⁹ Vgl. Berschin (2006), S. 11.

³⁰⁰ Vgl. Bölke (2005), S. 35.

³⁰¹ Vgl. Hickmann (2000a), S. 7.

³⁰² Vgl. Schroll (2003), S. 25. Vgl. zudem Ratzenberger (1996), S. 222.

³⁰³ Vgl. Baum / Cremer (1998), S. 88 f.

Bei den bisherigen staatlichen Zuschüssen steht insbesondere das Aufwands- oder Kostenprinzip im Vordergrund: Nicht der durch eine geförderte Maßnahme erreichte Effekt ist vornehmlich Maßstab für die Höhe eines Zuschusses, sondern der betriebene Aufwand.³⁰⁴ Mit vereinfachenden Worten: je teurer eine Baumaßnahme ist, desto höher fällt die Förderung aus, je größer das Defizit z. B. eines Tarifverbands ist, desto höher werden die Zuschüsse gewährt. Eine derartige Förderungssystematik verführt zu teuren Lösungen³⁰⁵ und bedingt, dass die Verkehrsunternehmen sich einzelwirtschaftlich rational verhalten (rent-seeking), auch wenn sie gesamtwirtschaftlich knappe Finanzierungsmittel ineffizient verwenden.³⁰⁶ Als Negativbeispiel sei auf das GVFG hingewiesen, das die Förderung auf Infrastrukturinvestitionen beschränkt. Das GVFG hat Anreize gesetzt, die zu aufwändigen investiven Lösungen geführt haben, jedoch Ansätze zur Angebotsausweitung systembedingt nicht berücksichtigen.³⁰⁷ Innovative Marketingkonzepte, günstigere Fahrpreise oder z. B. ergänzende Ruftaxi-Konzepte bleiben im GVFG unberücksichtigt – obwohl sie je eingesetztem Euro sicherlich deutlich mehr Fahrgäste gewinnen könnten als der Bau eines Omnibusbetriebshofes.³⁰⁸ Auch die Deutsche Bahn AG hat beim Bau bzw. der Modernisierung von Verkehrsstationen einen hohen technischen Standard erreicht. Damit verbunden sind jedoch Investitionskosten, die Spitzenwerte erreichen und die Frage nach ihrer Vertretbarkeit im Nahverkehr aufwerfen.³⁰⁹ Die Ausgestaltung der Finanzierungsinstrumente sollte folglich generell stärker nach dem Grad der Zielerreichung ausgerichtet werden.

In vielen Städten mit kommunalen Verkehrsunternehmen ist zweifelsohne ein hoher Stand der ÖPNV-Bedienung erreicht. Die Produktion ist jedoch in der Regel aufwendig und von Ineffizienzen gekennzeichnet. Im Vergleich zum privaten Busverkehr sind in der Regel hohe Overhead-Kosten, geringere Produktivität sowie hohe Lohn- und Sozialstandards anzutreffen. Öffentlichen wie privaten ÖPNV-Monopolunternehmen ist jedoch gemein, dass sie sich tendenziell weniger an den Kundeninteressen, bzw. an der Optimierung des Angebotes, als an den Interessen

³⁰⁴ Vgl. Berschin (2006), S. 11. Vgl. zudem Bölke (2006), S. 47.

³⁰⁵ Vgl. Hickmann / Berschin / Karwiese / Schulze (2005), S. 48.

³⁰⁶ Vgl. Hickmann (2000b), S. 54.

³⁰⁷ Vgl. Bölke (2006), S. 48.

³⁰⁸ Vgl. Hickmann (2006), S. 4.

³⁰⁹ Vgl. BAG-SPNV (2005), S. 1. Vgl. Zudem BAG-SPNV (2004), S. 5 f.

der Unternehmen, ihrer Eigentümer und Mitarbeiter orientieren.³¹⁰ Als Kunde steht vielfach die öffentliche Hand als Financier im Vordergrund des Interesses und erst in zweiter Linie der Kunde „Fahrgast“. Wer der Fahrgast ist und welche seiner Bedürfnisse berücksichtigt werden, bestimmen zudem vielfach im Namen des Fahrgastes Aufgabenträger und Verkehrsverbände. Die Unternehmen richten in diesen Fällen ihr Angebot maßgeblich nach diesen „Kunden“ aus. Der Einfluss der Verkehrsnutzer auf das ÖPNV-Angebot besteht – wenn überhaupt – nur mediatisiert über die Verkehrsbürokratie.³¹¹ Eine nachfrageorientierte und an den Wünschen der Kunden ausgerichtete Angebotspolitik ist erschwert, Finanzmittel können nicht zielgerichtet verwendet werden.

Darüber hinaus führt der Abschluss von sog. Bruttoverträgen zwischen Aufgabenträgern und Unternehmen - das Einnahmerisiko bleibt beim Aufgabenträger und somit der Öffentlichkeit - dazu, dass Verkehrsunternehmen einen vertraglich vereinbarten Zuschuss unabhängig von der tatsächlichen Nachfragesituation erhalten. Es besteht für das Unternehmen kein Anreiz, Fahrgaststeigerungen anzustreben.³¹²

Insbesondere im Hinblick auf Effizienzgesichtspunkte sowie in wettbewerblicher Perspektive sind die Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr kritisch zu betrachten. Der Ausgleichsmechanismus nach § 45a PBefG kann zu allokativen Fehlsteuerungen führen, da nicht einfach der entsprechende Differenzbetrag zwischen dem ermäßigten und dem Normaltarif ausgeglichen, sondern auf die Kosten der Leistungserstellung abgestellt wird. Wie die Berechnungen für das Modellunternehmen in Nordrhein-Westfalen weiter unten zeigen, beträgt z. B. im Jahr 2005 die Summe aus tatsächlich gewährten Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG und tatsächlichen Einnahmen aus Schülerverkehren das 1,19-fache der Einnahmen aus Schülerverkehren, wie sie sich bei Zugrundelegung des so genannten Jedermann-Tarifs darstellen würden.³¹³ Schüler werden zu den

³¹⁰ Vgl. Hickmann (2000a), S. 6.

³¹¹ Vgl. Gegner (2004), S. 71.

³¹² Vgl. Karl (2002), S. 26 f.

³¹³ Die festzustellende Überkompensierung der Gesamteinnahmen aus Schülerverkehren gegenüber vergleichbaren Einnahmen unter Zugrundelegung des Jedermann-Tarifs zeigt beim in dieser Arbeit prognostizierten Verlauf der Erlöse allerdings eine starke Veränderung in Richtung einer Unterkompensation auf. Wie aus den Zahlen in Tabelle 36 und Abb. 34 zu ersehen ist, würden im

ergiebigsten Kunden des ÖPNV. Zahlungen nach § 45a PBefG haben sich über den ursprünglichen Zweck des Ausgleichs gemeinwirtschaftlicher Leistungen zu einem allgemeinen Finanzierungsinstrument des ÖPNV entwickelt und setzen so starke Anreize, das Verkehrsangebot primär an dieser Nutzergruppe auszurichten.

Es bleibt festzuhalten, dass kostenorientierte Fördermittel nur einen geringen Anreiz zur effizienten Erstellung des ÖPNV-Angebotes geben.³¹⁴ Es ist eher ein gegenteiliger Effekt zu befürchten: Höhere Einnahmen können zu einer Kürzung der Fördermittel führen. Die Unternehmen werden sorgfältig abwägen, ob sie eher kostengünstiger arbeiten oder lieber eine größere Förderung in Anspruch nehmen.³¹⁵ Um die Effizienz des Mitteleinsatzes zu erhöhen, sollten die Mittel stärker nach ihrer Erfolgswirkung zur Steigerung der Nachfrage und Verbesserung der Angebotsqualität verteilt werden.³¹⁶

4.2.1.4 Zunehmende Rechtsunsicherheit

Seit der Altmark-Trans-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) wird strittig diskutiert, ob z. B. die bisher praktizierte staatliche Investitionsförderung von Betriebsmitteln oder einzelnen Aufwandskomponenten der Verkehrsunternehmen noch wettbewerbs- und damit rechtskonform ist.³¹⁷ Die Bezuschussung von Fahrzeugen fördert Investitionen, die nicht notwendigerweise ausschließlich gemeinwirtschaftlichen Charakter haben müssen.³¹⁸

Unabhängig von der im Einzelfall geführten Diskussion ist davon auszugehen, dass einzelne Finanzierungsinstrumente vor dem Hintergrund des EuGH-Urteils – zumindest in ihrer heutigen Ausprägung – in ihrem Bestand gefährdet sind.³¹⁹ Vornehmlich nicht unternehmensneutrale Finanzierungsquellen des ÖPNV werden auf dem Prüfstand stehen. Insbesondere Infrastrukturfinanzierungen, vor allem aber Querverbunderträge und Ausgleichsleistungen der Eigentümer stehen in der Kritik.³²⁰

Jahr 2012 die Einnahmen aus dem Jedermann-Tarif die Erlöse aus § 45a PBefG und Fahrscheinverkäufen aus Schülerverkehren um vier Prozent überschreiten.

³¹⁴ Vgl. SRL (2004), o. S.

³¹⁵ Vgl. Werner (2006), S. 19. Vgl. zudem Bölke (2005), S. 34.

³¹⁶ Vgl. Hickmann (2006), S. 4.

³¹⁷ Vgl. Hickmann / Berschin / Karwiese / Schulze (2005), S. 46.

³¹⁸ Vgl. Höhnscheid (2000b), S. 31.

³¹⁹ Vgl. Hickmann (2004), S. 10.

³²⁰ Vgl. Höhnscheid (2000b), S. 16.

Der kommunale Querverbund ist eine große Finanzierungssäule kommunaler ÖPNV-Unternehmen. Es ist zu hinterfragen, ob Querverbunderträge ebenso wie Gesellschaftereinlagen von Seiten der Kommunen, unabhängig von steuerrechtlichen Fragen, wegen ihrer wettbewerbsverfälschenden Wirkung zulässig sind.³²¹ Allerdings wird sich ohnehin die Bedeutung des Querverbunds als Instrument zur Finanzierung kommunaler Verkehrsbetriebe materiell relativieren, da die Monopolrenditen der kommunalen Energieversorger durch die Liberalisierung des Energiemarktes zurückgehen.

Insgesamt ist generell nicht auszuschließen, dass große Teile der jetzigen Finanzierungs- und Genehmigungspraxis nicht mit dem EG-Recht konform sind und somit Reformbedarf besteht.³²²

4.2.1.5 Ungenügende Nutzung von Wettbewerbspotenzialen

Einen erheblichen Beitrag zur Kostensenkung und damit zur Minderung des öffentlichen Finanzbedarfs könnte ein verstärkter Wettbewerb bei der Vergabe von Nahverkehrsleistungen bringen.³²³ Es wird auf die Erfahrung im SPNV verwiesen. Durch Ausschreibungen der Verkehrsdienstleistungen ließe sich der Finanzbedarf in der Regel um 20% und mehr reduzieren.³²⁴

Wie bereits ausgeführt, werden von vielen Bundesländern und Aufgabenträgern Ausschreibungsverfahren durchgeführt. Es liegen auch von Aufgabenträgern Planungen für zukünftige Ausschreibungen in ihrem Gebiet vor, die in den kommenden Jahren stufenweise umgesetzt werden sollen. Bezogen auf das Gesamtnetz stellen die Ausschreibungen jedoch bisher nur einen kleinen Umfang dar. Die Aufgabenträger führten häufig ohne Ausschreibung nur mit einem Anbieter – hier insbesondere der Deutsche Bahn – exklusive Verhandlungen über den Abschluss von Verkehrsverträgen. Es wundert daher nicht, wenn der Marktanteil der Deutsche Bahn im SPNV auf relativ hohem Niveau verbleibt.³²⁵ Es wird der Vorwurf erhoben, dass die Struktur des vertikal integrierten Deutsche Bahn-Konzerns

³²¹ Aberle spricht von „permanenter rechtlichen Gefährdung“ beim steuerlichen Verlustausgleich im Querverbund. Aberle (2006), S. 3. Vgl. zudem KCW (2002), S. 9 f.

³²² Vgl. Wald (2004), S. 181.

³²³ Vgl. Böhler / Dalkmann (2005), S. 5.

³²⁴ Vgl. Trost (2006), S. 454.

³²⁵ Vgl. Knieps (2004), S. 67.

Ausschreibungen im SPNV erschwert. Ausschreibungswillige Länder müssen befürchten, bei Infrastrukturvorhaben der Deutsche Bahn weniger Berücksichtigung zu finden.³²⁶ Es mag daher nicht verwundern, dass 10 Jahre nach der Bahnreform nur ca. 20 Prozent der Zugkilometerleistungen im Wettbewerb durch Ausschreibungen und Preisanfrage vergeben worden sind.³²⁷

Positiv ist zu verzeichnen, dass im Jahr 2002 eine Änderung der Vergabeverordnung verabschiedet wurde. Eine Vergabe von Verkehrsleistungen ohne Ausschreibung ist nur unter großen Einschränkungen bis zum Ende des Jahres 2014 möglich. Eine freihändige Vergabe ist nur möglich, wenn „ein wesentlicher Teil der durch den Vertrag bestellten Leistungen während der Vertragslaufzeit ausläuft und anschließend im Wettbewerb vergeben wird.“³²⁸ Der Trend zur Durchführung von Ausschreibungen und damit Einsparungen von Finanzmitteln wird durch diese Entscheidung verstärkt; dies selbst unter Berücksichtigung des Umstandes, dass nicht festgelegt wurde und bisher strittig diskutiert wird, was als wesentlicher Teil der Verkehrsleistungen anzusehen ist.³²⁹ Auch aus haushaltspolitischen Erwägungen der Aufgabenträger könnte das Verfahren der freihändigen Vergabe zunehmend in den Hintergrund treten, selbst, wenn man weitere zahlreiche Hemmnisse, die im ÖPNV eine wettbewerbliche Entwicklung behindern, berücksichtigt.³³⁰

Im Bereich des ÖSPV ist nur für gemeinwirtschaftliche Verkehre die Möglichkeit eines Ausschreibungswettbewerbs gegeben; dies nur nach Auslaufen der bestehenden Liniengenehmigungen. Wie dargestellt, sieht das geltende Recht für eigenwirtschaftliche Linien, die den Großteil der Verkehre ausmachen, keine Ausschreibung vor.

Die bisherigen Auslegungsmöglichkeiten des Begriffs Eigenwirtschaftlichkeit haben dazu geführt, dass bisher nur relativ wenige Ausschreibungen im ÖSPV durchgeführt wurden, bzw. werden konnten.³³¹ Ausschreibungswettbewerb - und die Steigerung der Effizienz der eingesetzten Finanzmittel - findet im ÖSPV somit bislang nur in sehr

³²⁶ Vgl. Hickmann (2006), S. 2.

³²⁷ Vgl. Koch / Mau (2006), S. 18 ff.

³²⁸ § 4 Abs. 3 Vergabeverordnung, siehe auch BR-Drs. 727/02 vom 19.09.2002.

³²⁹ Vgl. Knieps (2004), S. 68.

³³⁰ Vgl. Zeiss (2003), S. 25-27, Knieps (2004), S. 68 f.

³³¹ Vgl. Knieps, (2004), S. 73 f. Vgl. zudem Eichmann / Berschin / Bracher / Winter (2006), S. 162 ff.

begrenztem Umfang auf niedrigem Niveau statt.³³² Sofern im ÖSPV Wettbewerbsverfahren durchgeführt werden, beziehen sie sich auf Busleistungen und nicht Schienenverkehrssysteme des ÖSPV. Selbst im Vergleich zum Bussektor ist somit der wettbewerbliche Marktzutritt zum Schienenverkehr des ÖSPV noch weiter eingeschränkt.³³³

Eigenwirtschaftliche Linien unterliegen – wie angeführt – grundsätzlich einem Genehmigungswettbewerb, bei dem das Verkehrsunternehmen den Zuschlag erhalten soll, das den „besten“ Genehmigungsantrag gestellt hat.³³⁴ In der Praxis ist der Genehmigungswettbewerb bisher kaum zur Anwendung gekommen, er ist nur schwach ausgeprägt. In der Regel beharren die verantwortlichen Aufgabenträger, die kommunalen und privaten Nahverkehrsunternehmen auf der üblichen Praxis des „Daseinvorsorgeverkehrs“ mit Liniengenehmigungen und Besitzstandsschutz. Die Aufgabenträger sind nicht selten mit der vollen Wahrnehmung ihrer Verantwortlichkeiten überfordert, oder wollen die gegebenen gesetzlichen Möglichkeiten nicht voll ausschöpfen.³³⁵

Besonders im Bereich kommunal tätiger Verkehrsunternehmen wird die Möglichkeit genutzt, über z. B. Mittel aus dem steuerlichen Querverbund die notwendige Unterstützung zur Durchführung von Verkehren zu geben, um bei Genehmigungsverlängerungen Eigenwirtschaftlichkeit darzustellen.³³⁶ Die Entscheidung, ob Verkehre als eigen- oder gemeinwirtschaftlich betrachtet werden und damit auf welche Weise Genehmigungen vergeben werden und Finanztransfers erfolgen, trifft in diesem Fall ein Unternehmen, dessen Eigentümer in der Regel gleichzeitig Aufgabenträger ist.³³⁷ Es besteht ein Interessenkonflikt, da dem Eigentümer eines kommunalen Unternehmens Verkehrsleistungen auf dem Wege einer Ausschreibung in seiner Eigenschaft als Aufgabenträger verloren gehen können.³³⁸ Die Doppelrolle von Aufgabenträgern und Betreibern im ÖSPV ergibt ein beachtliches Diskriminierungspotential. Die Tendenz, das eigene Unternehmen zu schützen und keinem Drittunternehmen den Marktzugang zu ermöglichen, wird

³³² Vgl. Knieps, (2004), S. 74.

³³³ Vgl. ebenda, S. 76 f.

³³⁴ Vgl. Werner (2006), S. 6.

³³⁵ Vgl. Karl (2002), S. 14.

³³⁶ Vgl. Knieps, (2004), S. 74 f.

³³⁷ Vgl. Westholm (1999), S. 164.

³³⁸ Vgl. Eckey / Stock (2000), S. 369 f.

zudem mit dem Argument der dann fehlenden politischen Einflussnahme auf den ÖPNV begründet.

In der Literatur wird mitunter gefordert, die Aufgabenträger weiter zu stärken. Kritisiert werden von diesen Autoren insbesondere staatliche Ausgleichszahlungen. In eher ländlichen Gebieten sorgen sie ihrer Meinung nach für eine zu starke Ausrichtung der Fahrpläne auf die Schülerbeförderung in Kombination mit Zahlungen aus § 45a PBefG in hohem Maße für eine Eigenwirtschaftlichkeit der Linien. Ein Ausschreibungswettbewerb kommt dadurch nicht zum Tragen. Den Aufgabenträgern fehlen innerhalb des derzeitigen Rechtsrahmens konkrete Eingriffsmöglichkeiten zur wirtschaftlicheren Gestaltung des ÖPNV.³³⁹

4.2.1.6 Institutionelle Hemmnisse

Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, dass das ÖPNV-Fördervolumen je nach Kassenlage der öffentlichen Haushalte verändert werden kann. Aus der Daseinsvorsorge des Staates wird mitunter eine Daseins-„fürsorge“ im Sinne einer „Mangelverwaltung“³⁴⁰. Beispielsweise kann die Höhe gesetzlich kodierter Ausgleichsansprüche durch politische Entscheidungen kurzfristig gesenkt werden. So haben Länder in der Vergangenheit z. B. die Möglichkeit genutzt, gesetzliche Grundlagen vor allem beim § 45a PBefG und beim § 145 ff. SGB IX mit der Folge der Reduktion der Ausgleichleistungen für die Verkehrsunternehmen zu ändern.³⁴¹ Effizienzsteigerungen wurden bei der Reduzierung der Zahlungen durch weitgehende Beibehaltung von pauschalierten Ausgleichsregelungen kaum realisiert. Vielfach führten die Kürzungen lediglich zu Leistungseinschränkungen und Preiserhöhungen.

Die Nahverkehrsgesetze der Länder regeln die weitere Ausreichung von Regionalisierungsmitteln des Bundes, zudem stellen die Länder einen, häufig an der Einwohnerzahl der jeweiligen kommunalen Gebietskörperschaften bemessenen, Betrag zur Verfügung, der in der Regel der Erstellung von Nahverkehrsplänen dienen soll, aber nicht selten für andere, z. T. ÖPNV-fremde Belange verwendet wird.³⁴² Die

³³⁹ Vgl. Knieps (2004), S. 75.

³⁴⁰ Vgl. Gegner (2004), S. 71.

³⁴¹ Siehe dazu auch Kapitel 5.3 und 5.4 dieser Arbeit.

³⁴² Vgl. Schroll (2003), S. 27.

Priorität von Finanzierungsmitteln zu Gunsten des SPNV birgt die Gefahr einer suboptimalen Arbeitsteilung zwischen den Verkehrsträgern und damit Verschwendung von öffentlichen Mitteln. Diese Aussage betrifft z. B. sowohl das Verhältnis Straßenverkehr zu ÖPNV im Rahmen der GVFG-Förderung als auch das Verhältnis von ÖSPV zu SPNV bei der Verausgabung der Regionalisierungsmittel. Aufgrund von „rent-seeking“ der Aufgabenträger werden SPNV-Projekte möglicherweise auch dann realisiert, wenn eine alternative Bedienung gesamtwirtschaftlich sinnvoller wäre.³⁴³

Die kommunalen Aufgabenträger sind gesetzlich für die Sicherstellung eines ausreichenden ÖPNV zuständig. Ihnen steht jedoch in der Regel meist nur ein geringer Anteil der öffentlichen Fördermittel unmittelbar zur Verfügung.³⁴⁴ Die über Jahrzehnte gewachsene Art der Finanzierung wurde nach der gesetzlichen Einführung von ÖPNV-Aufgabenträgern im Jahre 1996 nicht bzw. nur unerheblich angepasst, mit der Folge der finanziellen Begrenzung der Gestaltungsspielräume der Aufgabenträger.³⁴⁵ Kritisch bleibt zudem anzumerken, dass die Mittelzuweisungen an die Aufgabenträger vielfach eine freie Verwendung zulassen und in ihrer Nachfragewirkung nicht belegt werden müssen.

Durch Aufgabenmehrungen sind bei einzelnen, insbesondere Aufgabenträger getragenen Verbundgesellschaften in den letzten Jahren relativ ausgeprägte Verwaltungsapparate zur Durchführung der stetig wachsenden Aufgaben entstanden. Die Arbeit der Verbundgesellschaften muss einer kritischen Betrachtung dahingehend unterzogen werden, ob sie fachlich und ökonomisch gegenüber anderen Organisationen, denen die Abwicklung bestimmter Aufgabenfelder übertragen werden könnte, wie z. B. Planungsbüros, konkurrenzfähig sind.³⁴⁶

4.2.1.7 Zwischenfazit

Der derzeitige Finanzierungs- und Ordnungsrahmen führt vielfach dazu, dass die unternehmerische Kreativität der Verkehrsunternehmen in volkswirtschaftlich paradoxe Richtungen gelenkt wird und nicht der Kunde im Mittelpunkt des

³⁴³ Vgl. Bracher (2005), S. 30. Vgl. zudem Höhnscheid (2000b), S. 31.

³⁴⁴ Vgl. Bölke (2005), S. 35.

³⁴⁵ Vgl. Hickmann / Berschin / Karwiese / Schulze (2005), S. 46.

³⁴⁶ Vgl. Knieps (2004), S. 223.

Unternehmensinteresses steht. Es erfolgt nicht selten eine Ausrichtung wirtschaftlichen Handelns am Ziel des Erhalts von Zuschüssen.³⁴⁷ Nutzerorientierung bezüglich qualitativer Eigenschaften des ÖPNV ist somit bisher meist kein vordringliches Kriterium für die Verwendung von ÖPNV-Fördermitteln, es werden insbesondere die ÖPNV-Unternehmen subventioniert. Grundlegende Ziele der ÖPNV-Förderung, nämlich die Steigerung des ÖPNV-Angebotes, Bemühungen zur Erhöhung der ÖPNV-Nachfrage, oder das Erreichen direkter Tarifiereduzierungen beim ÖPNV-Nutzer, werden häufig vernachlässigt.

Weiterhin ist die Kontrolle der Effekte staatlicher ÖPNV-Fördermittel erschwert. Es ergeben sich zudem Mitnahmeeffekte von ÖPNV-Subventionen.³⁴⁸ Diese Umstände führen zur Anforderung der höheren Transparenz an ein ÖPNV-Finanzierungssystem.³⁴⁹

Insgesamt lässt sich das derzeitige ÖPNV-Finanzierungssystem als nicht wettbewerbsneutral bezeichnen.³⁵⁰ Die effizienzmindernden, wettbewerbsverzerrenden Finanzierungsmöglichkeiten kommunaler ÖPNV-Unternehmen im Vergleich zu den privaten Verkehrsunternehmen, die großzügige Direktvergabe von SPNV-Leistungen insbesondere an die Deutsche Bahn und die generelle finanzielle Bevorzugung von SPNV gegenüber ÖSPV-Verkehren lässt großen Reformbedarf erkennen.

Das gesamte ÖPNV-Finanzierungssystem ist hochkomplex und für die politischen Entscheidungsträger undurchschaubar.³⁵¹ Die unklare Rechtslage begünstigt Rechtstreitigkeiten. Viele Beteiligte sind überfordert, engagierte Aufgabenträger benötigen Rechtsanwälte. Viele Aufgabenträger haben sich bereits vom Ziel eines effizienten und kundenfreundlichen ÖPNV innerlich abgewandt, da aus ihrer Sicht mit vertretbarem organisatorischen Aufwand kaum Erfolge zu erreichen sind.³⁵² Die Prozesseffizienz der Handhabung der meisten Finanzierungsinstrumente und damit des ÖPNV-Finanzierungssystems insgesamt ist gering. Die rechtlichen Spielräume

³⁴⁷ Vgl. Hickmann (2004), S. 15.

³⁴⁸ Vgl. Hickmann (2000b), S. 52.

³⁴⁹ Vgl. Ratzberger (1996), S. 222.

³⁵⁰ Vgl. Höhnscheid (2000b), S.15.

³⁵¹ Vgl. Bölke / Denzin / Huckestein / Specht (2003), S. 10.

³⁵² Vgl. Hickmann (2000a), S. 17.

ermöglichen zudem strategisches Verhalten mit dem Ziel, die ÖPNV-Fördermittelzahlungen – unter Umständen sogar zu Lasten der Fahrgäste – zu maximieren. Teilweise wird in der Verknüpfung von Politik und Wirtschaft die Hauptursache für die geringe Effizienz des ÖPNV gesehen.³⁵³

4.2.2 Bewertungsschema zur Analyse des bestehenden ÖPNV-Finanzierungssystems

4.2.2.1 Erläuterungen zum Bewertungsschema

Um die gegenwärtige Finanzierung des ÖPNV in Deutschland beurteilen zu können, ist ein geeignetes Bewertungssystem zu entwickeln, das eine Bewertung jedes einzelnen Finanzierungsinstrumentes ermöglicht. Ziel der Aufstellung eines solchen Bewertungssystems muss es sein, für jedes Finanzierungsinstrument eine Aussage über seine Reformbedürftigkeit ableiten zu können. Es wird in Kauf genommen, dass die zur Bewertung des ÖPNV-Finanzierungssystems benötigten Daten im Einzelfall nur schwer nachvollziehbar und schwer öffentlich zugänglich sind. Die vorzunehmende Bewertung ist in erster Linie der Versuch einer anschaulichen Darstellung des im derzeitigen Finanzierungssystem auftretenden Reformbedarfs.

Um die wesentlichen Problembereiche des derzeitigen Finanzierungssystems detailliert zu veranschaulichen und den entsprechenden Reformbedarf ableiten zu können, werden aus der Kritik des bestehenden Finanzierungssystems abzuleitende Parameter zur Neuordnung des ÖPNV-Finanzierungssystems herangezogen.

Es lassen sich aus den in Kapitel 3.3 genannten allgemeinen Oberzielen der ÖPNV-Politik „gesamtwirtschaftliche Effizienz und Sozialverträglichkeit“ und den vorausgegangenen Ausführungen die zwei Oberkriterien Fördereffektivität und Fördereffizienz ableiten. Fördereffektivität bezeichnet das Ausmaß der Zielerreichung, also im vorliegenden Falle die Zielwirksamkeit eines ÖPNV-Finanzierungsinstrumentes. Die Fördereffektivität beinhaltet die allgemeine Verlagerungswirkung und die spezielle Sozialwirkung. Fördereffizienz beschreibt die Wirtschaftlichkeit eines ÖPNV-Finanzierungsinstrumentes. Zur Messung der Fördereffizienz der einzelnen Finanzierungsinstrumente dienen dabei in erster Linie

³⁵³ Vgl. Wald (2004), S. 64.

die Kriterien Transparenz³⁵⁴, Wettbewerbsneutralität³⁵⁵, Strategieresistenz und Prozesseffizienz³⁵⁶.

Um der für gewöhnlich in Bewertungsvorgängen nicht auszuschließenden Subjektivität in der Skalierung und Gewichtung der Kriterien entgegen zu wirken, beschränkt sich das vorliegende Bewertungsschema auf zwei Bewertungsstufen. Erfüllt ein Finanzierungsinstrument ein Bewertungskriterium überwiegend, wird es positiv bewertet; bei überwiegender Nichterfüllung erfolgt eine negative Bewertung. Das Ausmaß der Erfüllung bzw. Nichterfüllung des jeweiligen Kriteriums findet folglich – ebenso wie im Detail vorhandene, gegenteilige Wirkungen - in der Bewertung keinen Niederschlag.

Bei der Analyse des Reformbedarfs ist zwischen dem Oberkriterium Fördereffektivität und dem Oberkriterium Fördereffizienz zu unterscheiden. Mit Blick auf die Fördereffektivität kann es ausreichend sein, wenn eines der beiden genannten Ziele (allgemeine Verlagerungswirkung und spezielle Sozialwirkung) erfüllt ist. Eindeutiger Reformbedarf wäre nur gegeben, wenn keines der Ziele erfüllt ist, d. h. das Instrument keinerlei positive Wirkungen auf die betrachteten Ziele hat. Demgegenüber müssen für eine positive Beurteilung des Oberkriteriums Fördereffizienz alle vier Teilkriterien erfüllt sein. Mit anderen Worten: erfüllt ein Instrument eines der Teilkriterien im Bereich der Fördereffizienz nicht, so gilt das Oberkriterium als nicht erfüllt und es besteht eindeutiger verkehrspolitischer Reformbedarf.

Aus methodischer Perspektive ist eine zusätzliche Einschränkung zu formulieren: Die Prüfung der ÖPNV-Finanzierungsinstrumente anhand der Kriterien kann nicht einzelfall- und unternehmensbezogen, sondern nur generell erfolgen. Alle Aussagen sind somit als Tendenzaussagen zu verstehen.

³⁵⁴ Vgl. Bölke / Denzin / Huckestein / Specht (2003), S. 7, 10, 14, 18, 20 und 32 f. Vgl. dazu auch Bölke (2005): Innovationspotentiale im ÖPNV, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 1+2/2006, 58. Jhrg., S. 33-36, S. 34 f. Vgl. auch Umweltbundesamt (2003), S. 8 und 28.

³⁵⁵ Vgl. dazu auch Bölke / Denzin / Huckestein / Specht (2003), S. 6 f. Vgl. auch Umweltbundesamt (2003), S. 99, 97 f. und 80. Vgl. dazu auch Bölke (2005), S. 34.

³⁵⁶ Zum Erfordernis der Effizienz von Prozessen im Allgemeinen vgl. Krüger (1994): Organisation der Unternehmung, 3., verbesserte Auflage, Stuttgart Berlin Köln, S. 14. Vgl. zudem beispielsweise Achenbach (2005): Warum Wettbewerb in Hessen?, Vortrag auf dem Deutschen Nahverkehrstag in Koblenz, am 14.-16. September 2005, S. 20 und Ickert et al. (2005): Bedeutung des ÖPNV, VDV-Kampagne „Damit Deutschland mobil bleibt“, S. 8.

4.2.2.2 Ziele und Kriterien zur Bewertung des ÖPNV-Finanzierungssystems

Die Hauptaufgabe der ÖPNV-Politik ist es, eine effiziente Befriedigung von Mobilitätsbedürfnissen zu ermöglichen. Der Einsatz knapper volkswirtschaftlicher Ressourcen soll wirtschaftlich erfolgen. Aus volkswirtschaftlicher Betrachtung ist zur Bewertung des ÖPNV-Finanzierungssystems die mit gegebenen Mitteln erzielbare zusätzliche Nachfragewirkung, also die Verkehrsverlagerung entscheidend. Hinzu kommen die genannten sozialpolitischen Ziele.³⁵⁷

Fördereffektivität

Die Verkehrsverlagerung, bzw. der Nachfrageeffekt kann durch zwei verschiedene Wirkungen von ÖPNV-Finanzierungsinstrumenten induziert werden. Zum einen ist es möglich, dass durch eine direkte oder indirekte Tarifwirkung, also Vergünstigung von Tarifen (Beförderungsentgelten) im ÖPNV eine allgemeine Nachfragesteigerung – also eine Verlagerungswirkung – erzielt werden kann. Sämtliche Fördermaßnahmen im ÖPNV haben grundsätzlich eine Verbilligung des Mobilitätsangebots für die Bürger zum Ziel. Zum anderen kann auch eine Verbesserung der Qualität (bspw. Angebotsausweitungen, Reisezeiten, Komfort, etc.) im ÖPNV allgemeine Nachfragesteigerungen zur Folge haben. Im ÖPNV finden qualitative Standards eine immer größere Bedeutung.

Beide Wirkungsweisen – Tarifiereduktionen und Angebotsverbesserungen – von ÖPNV-Instrumenten können auch auf spezielle soziale Gruppen zielen und bei ihnen eine Attraktivierung des ÖPNV und dadurch eine Verlagerungswirkung hervorrufen. Beispielsweise soll die Mobilität bestimmter sozialer Gruppen anhand von so genannten Sozialtarifen (reduzierte Fahrpreise) gesichert werden. Auch qualitative Verbesserungen für spezielle soziale Gruppen (z. B. Barrierefreiheit) sind ein wichtiges Ziel von sozialpolitisch motivierten Finanzierungsinstrumenten.

Fördereffizienz

Die Fördereffizienz eines ÖPNV-Finanzierungsinstrumentes ist unter anderem dadurch zu sichern, dass die Finanzmittel zur ausschließlichen Erreichung ihrer Ziele zu verwenden sind und keine alternative Verwendung zugelassen wird.³⁵⁸

³⁵⁷ Vgl. dazu auch die in Kapitel 2.3 dargestellten politischen Ziele im ÖPNV. Vgl. zudem auch Peistrup (2006), S. 26.

³⁵⁸ Vgl. dazu beispielsweise auch Difu (2005), S. 45. Vgl. auch Umweltbundesamt (2003), S. 58 und

Das **Transparenzkriterium** für ÖPNV-Finanzierungsinstrumente erfordert eine Nachvollziehbarkeit der jeweiligen Finanzströme hinsichtlich Ziel, Input und Output, wobei die Zugänglichkeit der Daten eine große Rolle spielt. Nur durch hohe Transparenz und die hohe Nachvollziehbarkeit der Finanzströme kann eine vorschriftsmäßige Mittelverwendung sichergestellt werden.³⁵⁹

Finanzierungsinstrumente sollten grundsätzlich für alle Unternehmen zugänglich und nicht auf einen Verkehrsträger festgelegt sein. Die **wettbewerbsneutrale** Verteilung der ÖPNV-Fördermittel ermöglicht eine finanzielle Gleichbehandlung aller ÖPNV-Unternehmen als Grundlage für den fairen Wettbewerb und die Erstellung des besten ÖPNV-Konzepts.³⁶⁰

Ein bedeutsamer Gestaltungsspielraum bei der Ausgestaltung der unternehmerischen Aktionsparameter kann es dem Fördermittelnehmer ermöglichen, die Höhe der Fördermittelsumme zu seinen Gunsten zu beeinflussen. Der Fördermittelnehmer richtet seine Strategie auf die Generierung und Erhaltung dieser Mittel aus. Man kann von Strategieanfälligkeit des ÖPNV-Finanzierungsinstrumentes sprechen. Mit dem Kriterium **Strategieresistenz** soll folglich geprüft werden ob die Unternehmen in der Lage sind, durch Verhaltensänderungen oder sogar rein buchhalterische Veränderungen die Fördermittelverteilung zu ihren Gunsten zu beeinflussen, ohne dass es gleichzeitig zu einem besseren ÖPNV-Angebot kommt. Zu bevorzugen sind demnach solche Instrumente, bei denen nur eine verbesserte Leistungserstellung zu höheren Fördersummen führt, nicht jedoch eine gezielte Strategie zur Fördermittelmaximierung.

Die **Prozesseffizienz** beschreibt die Verfahrenskosten des jeweiligen Finanzierungsinstruments (z. B. Transaktionskosten) im Verhältnis zum Fördermittelvolumen, bzw. das Verhältnis von (administrativem) Aufwand zu Einnahmen aus dem jeweiligen Finanzierungsinstrument. Die Bewertung der

76. Vgl. zudem Bölke / Denzin / Huckestein / Specht (2003): Konzeption zur Finanzierung eines umweltverträglichen öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV), Diskussionspapier Stand Juni 2003, Berlin, S. 7, 14, 18, 23 und 34.

³⁵⁹ Vgl. z. B. bei Lasch et al. (2005): „ÖPNV-Markt der Zukunft“. Entwicklungen bis 2015, Delphi-Studie im Auftrag des Deutschen Verkehrsforums, Technische Universität Dresden, S. 71.

³⁶⁰ Vgl. Bölke / Denzin / Huckestein / Specht (2003), S. 6 f.

Prozesseffizienz trifft keine Aussage, ob die Kosten bei Aufgabenträgern, Verkehrsunternehmen oder Fahrgästen anfallen, sondern lediglich ob sie insgesamt relativ hoch oder relativ niedrig sind.

4.2.3 Bewertung der Finanzierungsinstrumente des derzeitigen ÖPNV-Finanzierungssystems

Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSchwAG)

Wirtschaftlichkeit, Angebots- und Nachfragewirkungen von mit BSchwAG-Mitteln geförderten Projekten müssen im Rahmen des BVWP nachgewiesen werden. Die Prämissen der zur Berechnung der Wirtschaftlichkeit herangezogenen Nutzen-Kosten-Analyse werden in wissenschaftlichen Diskussionen häufig als nicht zielführend erachtet, da durch die Änderung der Prämissen eine Gestaltbarkeit des Nutzen-Kosten-Verhältnisses nicht ausgeschlossen ist.³⁶¹ Eine Anfälligkeit für „rent-seeking-**Strategien**“ kann nicht ausgeschlossen werden.³⁶² Von einer **Qualitätssteigerung** durch Angebotserhöhungen kann bei der Investition in Nahverkehrsstrecken allgemein ausgegangen werden, da Fördermittel des Bundes in der Regel nur bei vorheriger Bestellzusage durch die Länder bewilligt werden. Eine direkte Nutzerorientierung bei BSchwAG-geförderten Investitionsmaßnahmen ist nicht gegeben, dennoch kann aufgrund der Angebotserhöhungen eine positive Nachfragewirkung, also ein **Verlagerungseffekt** angenommen werden. Spezielle soziale Effekte sind ebenfalls nicht prioritär.

Die Förderung von Infrastrukturinvestitionen mittels BSchwAG wird zu einem hohen Prozentsatz in Form von Baukostenzuschüssen an die DB AG ausgereicht. Die von der DB aufzubringenden Investitionseigenmittel können gesenkt werden, somit muss die Investition nicht durch eine Erhöhung der Tarife (**Tarifwirkung**) durch in die Preise zu kalkulierende höhere Abschreibungen an die Fahrgäste weitergegeben werden. Es kommt somit zu einer allgemeinen indirekten Tarifwirkung, allerdings nicht zu einer speziellen sozialen Tarifwirkung.

³⁶¹ Vgl. Bundesrechnungshof (2006). Vgl. zudem Ewers / Ilgmann (1999), S. 10.

³⁶² Vgl. Ewers / Ilgmann (1999), S. 8 f.

Häufig ist nur schwer zu erkennen, inwieweit mit BSchwAG-Mitteln geförderte Maßnahmen eindeutig dem SPNV zuzuordnen sind. Es besteht hinsichtlich der **Transparenz** Nachholbedarf.³⁶³

Im Bereich der Infrastruktur begünstigt das BSchwAG Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes, da diese Mittel für die NE-Bahnen nicht zur Verfügung stehen. Für den im unternehmerischen Interesse der DB AG liegenden Teil der Investitionen wird zudem ein zinsloses Darlehen auch unter Mittelausschluss für die NE-Bahnen gewährt.³⁶⁴ Die Finanzmittel aus dem Bundesschienenwegeausbau-Gesetz (BSchwAG) wirken **wettbewerbsbeeinflussend**, da sie über ein Wettbewerbsverfahren für Konkurrenten de facto nicht erschließbar sind.³⁶⁵ Für die Kosten des Betriebs ist das BSchwAG grundsätzlich wettbewerbsneutral gestaltet. Alle das Netz nutzende EVU sind durch die DB AG gleichermaßen an den Trassenkosten zu beteiligen. In der praktischen Umsetzung kam es in der Vergangenheit häufig zum Vorwurf der Diskriminierung der Wettbewerber der Deutschen Bahn AG.³⁶⁶

Die Mittelverwendung leidet unter einer **eingeschränkten Prozesseffizienz** durch ein besonders intensives Abstimmungs- und Beratungsverfahren für BVWP-Projekte und Finanzierungsvereinbarungen. Die vorstehenden Aussagen sind in der nachfolgenden Tabelle erfasst. In dieser wie in den nachfolgenden Bewertungstabellen, wird die Nichterfüllung eines Kriteriums dunkel angezeigt.

Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)

Staatliche Fördermittel nach dem GVFG werden für Infrastrukturinvestitionen in Fahrzeuge und ortsfeste Einrichtungen gewährt.³⁶⁷ Letzteres hat Anreize gesetzt, die zu sehr aufwändigen investiven bzw. baulichen Lösungen geführt haben. Durch ein eingeschränktes Förderspektrum werden vielfach **nicht die effizienten** bzw. kostengünstigsten ÖPNV-Strategien gewählt, sondern jene, die bezuschusst werden können.³⁶⁸ Die Gestaltbarkeit der Höhe der Fördermittelsumme ist für die

³⁶³ Vgl. Ewers / Ilgmann (1999), S. 8 f.

³⁶⁴ Vgl. Höhnscheid (2000b), S. 31. Vgl. zudem Hickmann (2006), S. 3.

³⁶⁵ Vgl. Ewers / Ilgmann (1999), S. 8 f.

³⁶⁶ Vgl. dazu allgemein auch Deutsche Bahn AG (2006).

³⁶⁷ Vgl. Beuven / Dannenfeld / Elsner / Ubben (2005), S. 25.

³⁶⁸ Vgl. Bölke / Denzin / Huckestein / Specht (2003), S. 14. Vgl. zudem Ratzenberger (1996), S. 211.

Unternehmen insofern eingeschränkt, als die dem Fördermittelgeber vorzulegenden Unterlagen relativ klar zu detaillieren sind. Dies schließt nicht aus, dass die Orientierung des Fördervolumens an den entstehenden Kosten gleichzeitig auch eine Erhöhung der Fördermittelsumme nach sich ziehen kann. Bei GVFG-Förderung ist **Strategieanfälligkeit** nicht auszuschließen.³⁶⁹

Bezüglich der **Nachfragewirkung** kann auch konstatiert werden, dass eine „Standardisierte Bewertung von Verkehrsweginvestitionen des öffentlichen Verkehrs“ (kurz: Standardisierte Bewertung), die auch die Nachfrageeffekte im Allgemeinen berücksichtigen sollte, ab einer bestimmten Investitionssumme vorzulegen ist.³⁷⁰ Kritiker führen an, dass die standardisierte Bewertung vielfach lediglich als eine Art Verhandlungsverfahren zwischen Auftrag- und Zuschussgeber angesehen wird. In diesem Falle steht das Ziel, politisch opportunen Projekten eine Rechtfertigung unter Inanspruchnahme verfahrensimmanenter Ermessensspielräume zu verleihen nicht selten im Vordergrund.³⁷¹

Das Kriterium einer qualitativen Verbesserung der Infrastruktur kann ebenfalls erfüllt sein, da sowohl bspw. Maßnahmen der Barrierefreiheit oder Fahrgastinformationssysteme gefördert werden können. Insofern können allgemeine **Verlagerungswirkungen** und spezielle soziale Zielerreichungen die Folge sein. Eine **Fördereffektivität** von GVFG-Fördermaßnahmen kann grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden.

Die Förderung von Infrastrukturinvestitionen nach GVFG führt zu einer Verringerung der aufzubringenden Investitionseigenmittel der Verkehrsunternehmen und somit zu einer positiven Auswirkung auf die Tarife (**indirekte Tarifwirkung**), m. a. W. ohne Infrastrukturförderung müssten aufgrund der zu kalkulierenden höheren Abschreibungen die Tarife c. p. erhöht werden. Spezielle soziale Tarifwirkungen gehören allerdings nicht zu den Zielen/Auswirkungen des GVFG.

³⁶⁹ Vgl. Ratzenberger (1996), S. 212 f.

³⁷⁰ Zu Grundlagen der standardisierten Bewertung vgl. auch Martens / Brenner (Hrsg.) (2000): Bewertungsverfahren im Verkehrswesen: Rechenstift gegen Argumente?, Stuttgart, und die dort dargestellten Ergebnisse.

³⁷¹ Vgl. Schroll (2003), S. 187. Zur Problematik der Aussagekraft von Verkehrsprognosen siehe auch Blümel (2004), S. 23 ff.

Die **Transparenz** ist auf Bundesebene sichergestellt, können doch im GVFG-Bericht der Bundesregierung die Daten verfolgt werden. Problematisch ist insbesondere der von den Kommunen oder von den Verkehrsunternehmen getragene Eigenanteil an den Investitionen zu ermitteln, der aber verhältnismäßig gering ist.³⁷²

Ein erheblicher Teil der GVFG-Mittel floss in der Vergangenheit in den ÖPNV in Ballungsräumen, die durch eine vertikale Integration von Infrastruktur und Betrieb der Verkehre gekennzeichnet sind.³⁷³ Die **Wettbewerbsneutralität** ist daher zumindest in der Praxis **nicht gegeben**.

Der Förder**prozess** kann aufgrund des durch das bestehende GVFG-Fördersystem vorgegebenen, aufwendigen Antrags- und Prüfungsprozederes als **eher ineffizient** bezeichnet werden. Auf eine mögliche politische Einflussnahme im Rahmen einer standardisierten Bewertung wurde bereits hingewiesen.³⁷⁴

Unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter - § 145 ff. SGB IX

Erstattungen für die unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter sind Zahlungen ohne spürbare direkte Auswirkungen auf die **allgemeine Qualität** des Angebots. Die **direkte Tarifwirkung** auf die Zielgruppe der Schwerbehinderten ist allerdings eindeutig gegeben. Daher erreicht im Allgemeinen die Ermöglichung der Freifahrt für Schwerbehinderte eine **Verlagerungswirkung** auf den ÖPNV, eine positive Nachfragewirkung kann festgestellt werden.³⁷⁵ Die Ermöglichung der Freifahrt für Schwerbehinderte ist eine ausschließlich auf eine spezielle soziale Gruppe bezogene, tarifäre Maßnahme. Eine allgemeine Verlagerungswirkung kann jedoch nicht festgestellt werden.

Beim betriebsindividuellen Nachweis des Schwerbehindertensatzes sind personal- und zeitintensive Erhebungsverfahren notwendig (**geringe Prozesseffizienz**). Sofern eine Zählung durch unabhängige Dritte von den Ländern vorgeschrieben werden

³⁷² Vgl. Ratzenberger (1996), S. 42 f.

³⁷³ Vgl. Finkenbeiner (1998): Die Finanzierung der Verkehrsbetriebe, in: Schriftenreihe der DVWG, B 208, Bergisch Gladbach, S. 81-87, S. 83. Vgl. zudem Ratzenberger (1996), S. 211.

³⁷⁴ Vgl. Ratzenberger (1996), S. 214 f.

³⁷⁵ So kann davon ausgegangen werden, dass mindestens 40% der zur Freifahrt berechtigten Schwerbehinderten von Freifahrten Gebrauch machen, vgl. bdo (2004): Verwaltungsvereinfachungsgesetz – Änderungen bei den Erstattungsleistungen nach § 148 SGB, Berlin, 09.12.2004, S. 4.

kann, ist es theoretisch sogar möglich, dass der Ausgleich für die unentgeltliche Beförderung geringer ausfällt, als die administrativen Kosten zum Nachweis des Schwerbehindertensatzes. Die Prozesseffizienz ist in diesem Fall eindeutig nicht gegeben und auch im Allgemeinen häufig nur als gering zu bezeichnen.³⁷⁶

Die konkrete Auswahl der für eine Zählung vorgesehenen Linienfahrten durch die Verkehrsunternehmen beeinflusst das Ergebnis zur Feststellung des Schwerbehindertensatzes (**Strategieanfälligkeit**). Mancher Unternehmer ist mit den „Stellhebeln“ der Berechnungsformel vertraut. Es kommt zu insgesamt **intransparenten** Mittelflüssen an die Verkehrsunternehmen, da unterschiedliche Mittelzuflüsse von Dritten nur schwer nachvollzogen werden können.³⁷⁷ Grundsätzlich hat jedes Verkehrsunternehmen Anspruch auf § 145 ff. SGB-Erstattungsleistungen (**Wettbewerbsneutralität**).

Steuererleichterungen

Die Umsatzsteuererleichterung für die Personenbeförderung im Nahverkehr kann über eine **direkte** Reduzierung der **Tarife** sämtlicher Nutzergruppen (Tarifwirkung) zu einer Erhöhung der Nachfrage und damit zur **Verlagerung** führen. Für sämtliche andere Steuererleichterungen (in Form der Kraftfahrzeugsteuer-, Mineralöl- und Stromsteuer) kann eine kostensenkende Wirkung, also eine **indirekte Tarifwirkung** angenommen werden. Insofern sind Steuererleichterungen effektiv. Steuererleichterungen ohne Zweckbindung haben keine direkte Wirkung auf die **Qualität** des Verkehrsangebotes.

Zum Nachweis der Erlangung von Steuererleichterungen ist in den Unternehmen ein erheblicher Dokumentationsaufwand mit der Folge einer geringen **Prozesseffizienz** gegeben.

In den Genuss der Steuererleichterung können alle Verkehrsunternehmen gelangen (**Wettbewerbsneutralität**). Generell bestehen nur wenige Möglichkeiten zu **strategischem Verhalten**, da eine Überkompensation zusätzlicher Kosten durch Steuererleichterungen nur in seltenen Fällen möglich ist.

³⁷⁶ Vgl. dazu bspw. auch VDV (2004): Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Wirtschaftlichkeit in der Sozialversicherung (Wirtschaftlichkeitsstärkungsgesetz – WSG-SV) –Stand: 23.06.2004, S. 5 f.

³⁷⁷ Vgl. schon bei Ratzenberger (1996): Finanzleistungen für den ÖPNV im Jahr 1993, in: ifo Studien zur Verkehrswirtschaft 28, München, S. 113 f.

Die **Transparenz** über die aus Steuererleichterungen resultierenden Vorteile für Unternehmen ist stark eingeschränkt.

Regionalisierungsgesetz (RegG)

Die Finanzierungsanteile nach § 8.2 RegG werden in den Bundesländern uneinheitlich gehandhabt und erschweren in Verbindung mit den nicht selten **intransparenten** Förderkriterien eine Beurteilung von Fördereffektivität und Fördereffizienz der Regionalisierungsmittel.³⁷⁸ Allerdings muss davon ausgegangen werden, dass diese Mittel durch ihre vielfach gegebene Verwendbarkeit sowohl für konsumtive wie investive Zwecke eine **Verlagerungswirkung** für die Allgemeinheit und spezielle soziale Gruppen sowie eine allgemeine **Tarifwirkung** mit sich bringen. Die RegG-Mittel begünstigen den Einsatz von Bahn- gegenüber Busverkehren, da die Mittel per Gesetz überwiegend für den SPNV zu verwenden sind.³⁷⁹ „Auf denjenigen SPNV-Strecken, bei denen die Einnahmen in keinem vernünftigen Verhältnis zu den Kosten stehen, stellt sich nach wie vor die Frage nach dem vielbeschworenen Rückzug des SPNV aus der Fläche“³⁸⁰ (**geringe Fördereffizienz**).

Es muss davon ausgegangen werden, dass die RegG-Mittel auf Landesebene teilweise zweckentfremdet eingesetzt werden, und damit **Strategieanfälligkeit** gegeben ist.³⁸¹ So sollen zum Beispiel Kosten der Schülerbeförderung, die eigentlich aus Landesmitteln zu finanzieren sind, aus den RegG-Mitteln des Bundes mitfinanziert werden.³⁸² Das insgesamt für den ÖPNV zur Verfügung stehende Mittelvolumen verringert sich durch dieses strategische Verhalten.

³⁷⁸ Vgl. dazu auch Hickmann (2006): Kürzungen der Bundesmittel für den Öffentlichen Nahverkehr, VCD-Pressekonferenz, 28.03.2006, Berlin, S. 2.

³⁷⁹ Vgl. Ratzenberger (1996), S. 218 f.

³⁸⁰ Ratzenberger (1996), S. 218.

³⁸¹ Vgl. dazu den Brief des Bundesrechnungshofes an den Vorsitzenden des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages: http://www.tonihofreiter.de/dateien/BRH_Regionalisierungsmittel.pdf. Vgl. dazu auch Wald (2004): Die Privatisierung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) und die damit verbundene Problematik des marktwirtschaftlichen und interventionistischen Dualismus am Beispiel des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) in der Fläche - Grundlagen und Handlungsansätze -, Kassel, S. 64.

³⁸² So sollen z. B. in Rheinland-Pfalz für die Jahre 2007 und 2008 jeweils 23,3 Mio. € von jeweils 38 Mio. € für Ausgleichsleistungen nach § 45a PBefG und § 6a AEG aus Regionalisierungsmitteln entrichtet werden.

Die Vergabe von Nahverkehrsleistungen, die im Allgemeinen aus Mitteln des § 8.1 RegG gefördert wird, erfolgt nicht selten **außerhalb wettbewerblicher Verfahren**.³⁸³ Durch die häufig noch praktizierte Direktvergabe von Nahverkehrsaufträgen besteht für den Fördermittelnehmer im Vergleich zur Ausschreibung von Nahverkehrsleistungen die Möglichkeit zur nicht effizienten (strategisch motivierten) Gestaltung der Angebotsparameter. Vor allem direkte tarifäre Anreizelemente zur Steigerung der Nachfrage (Nachfragewirkung) in Nahverkehrsverträgen sind bisher nicht die Regel. **Positive Verlagerungseffekte** im SPNV werden dennoch erreicht, da das flächendeckende ÖPNV-Verkehrsangebot und eine dadurch steigende Bedienungsqualität ohne die Bestellung der Verkehre mit Regionalisierungsmitteln nicht möglich wären. Zudem kann eine **allgemeine indirekte Tarifsenkung** durch die RegG-Mittel festgestellt werden.

Die Verteilung der Regionalisierungsmittel vom Bund auf die Länder und von dort auf die Aufgabenträger ist gesetzlich – und im Falle der Verteilung auf die Verkehrsunternehmen – vertraglich klar geregelt und relativ **prozesseffizient**. Allerdings wird im bisherigen Verfahren nur in Einzelfällen eine leistungs- und anreizorientierte Mittelvergabe durchgeführt. „In einigen Ländern sind „überdimensionierte Organisationen“ zur Verteilung der Bundesmittel entstanden. In diese fließt Geld, das vornehmlich für Zugleistungen ausgegeben werden sollte und trägt somit zu einer **Verringerung der Effizienz** der RegG-Mittelverwendung bei.“³⁸⁴

Ausgleichspflicht für Ausbildungsverkehr- § 45a PBefG/§ 6a AEG

Die Formel für die Berechnung der Ausgleichszahlungen ist eindeutig durch das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) bzw. das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) vorgegeben.³⁸⁵ Der Wirkungszusammenhang der einzelnen Elemente ist allerdings selbst für Spezialisten nur schwer nachvollziehbar. Es kommt zu **intransparenten** und **strategisch gestaltbaren** Mittelzuflüssen an die Unternehmen. Die Verkehrsunternehmen können durch gesetzlich gegebene Gestaltungsspielräume eine Erhöhung der Ausgleichszahlungen bewirken, ohne dass das Angebot stärker

³⁸³ Vgl. dazu bspw. die Pressemitteilung der BAG-SPNV „Am Wettbewerb führt kein Weg vorbei“, vom 28.02.2007.

³⁸⁴ Vgl. Krummheuer / Stratmann (2006): Bus und Bahn müssen sparen, in: Handelsblatt Nr. 214, vom 08.06.2006, S. 1-3, S. 2. Die Bezeichnung „überdimensionierte Organisation“

übernehmen Krummheuer / Stratmann von Aberle, den sie im weiteren Text sinngemäß zitieren.
³⁸⁵ Vgl. dazu auch Sterzenbach (2005): Kürzungen der Ausgleichsleistungen - § 45a PBefG, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 3/2005, 57. Jhrg., S. 86-89.

kunden- und nachfrageorientiert werden muss. Dies ist zum Beispiel dann gegeben, wenn im ÖSPV eine strategisch motivierte, nicht zusatznutzenstiftende Verlängerung der Linienführung zu einer Erhöhung der mittleren Reiseweite und damit zu höheren Ausgleichszahlungen führt.³⁸⁶

Die Parameter der Berechnung können nach Ermessen des fördermittelgebenden Landes variiert werden. Dies macht die Prozesse zur Erhebung und Gewährung der Ausgleichszahlungen zusätzlich ineffizient (**Prozesseffizienz**). Von einzelnen Bundesländern herausgegebene Merkblätter zur Verfahrensweise bei der Erhebung von Daten zum individuellen Nachweis der Reiseweite führen nicht selten selbst unter Fachleuten zu gegenteiligen Interpretationen.

Im Allgemeinen erreicht die Ermöglichung der **Entgeltreduzierung** für Auszubildendentickets eine zusätzliche Verlagerung der Fahrten der Auszubildenden auf den ÖPNV – somit kann von einer positiven **Nachfragewirkung** bei Auszubildenden als Zielgruppe der Förderung ausgegangen werden. Vor dem verkehrspolitischen Ziel, Umsteiger auch aus dem Bereich `choice-rider` für den ÖPNV zu gewinnen, wirken die Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG tendenziell kontraproduktiv, da die Unternehmen in ihrer Angebotserstellung vermehrt die Interessen der Auszubildenden als die der Normalfahrgäste berücksichtigen.³⁸⁷ Eine allgemeine Verlagerungswirkung fehlt somit. Die Erhöhung des Angebotsumfangs in qualitativer Hinsicht ist nicht direktes Ziel der Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG.

Positiv ist die **Wettbewerbsneutralität** hervorzuheben, da grundsätzlich jedes Schüler im Linienverkehr nach §§ 42 und 43 PBefG befördernde Verkehrsunternehmen Anspruch auf Ausgleichsleistungen hat (entweder § 45a PBefG oder § 6a AEG).³⁸⁸

Finanzausgleichsgesetz (FAG)

Die von den Ländern über kommunale Ausgleichsgesetze den Gemeinden zukommenden FAG-Mittel dienen als Ergänzung zu anderen

³⁸⁶ Vgl. Bölke / Huckestein / Denzin / Specht (2003), S. 15.

³⁸⁷ Vgl. Peistrup (2006), S. 30.

³⁸⁸ Zur Wirkungsweise verschiedener mittlerer Reiseweiten auf die Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG siehe auch Kapitel 3.3.4.

Infrastrukturfördermaßnahmen wie dem GVFG oder den RegG-Mitteln und sind insbesondere wegen der Möglichkeit in der Zuweisung keine Zweckbindung vorzunehmen, sowohl hinsichtlich ihres Fördervolumens noch des Förderobjektes, für Dritte **intransparent** und gegebenenfalls nicht **wettbewerbsneutral**. Es lassen sich keine detaillierten Aussagen zu **Fördereffizienz und Fördereffektivität** treffen. Obwohl sich durch die vielfache Verwendbarkeit der Mittel theoretisch allgemeine wie spezielle Verlagerungswirkungen ergeben könnten, ist durch eine bundesweit nicht einheitliche gesetzlich Kodierung der Mittel ihre Fördereffektivität als negativ zu beurteilen. Das Instrument wird im Sinne der vorgegebenen Kriterien als insgesamt negativ eingestuft.

Verträge für bestimmte Betriebsleistungen

Verträge für bestimmte Betriebsleistungen haben grundsätzlich die Erhöhung oder Sicherstellung eines Verkehrsangebotes zum Ziel. Dies betrifft hauptsächlich die **qualitative** Ebene in den Fällen, in denen die Verträge zusätzliche Betriebsleistungen und damit ein erweitertes, nachfrageorientiertes Angebot ermöglichen, und die Betriebsleistungen kundenorientiert ausgestaltet werden. Dies bietet Anlass, eine **gewisse Verlagerungswirkung** anzunehmen. Eine Auswirkung auf die Tarife (Tarifwirkung) einer speziellen Nutzergruppe ist im Allgemeinen nicht das Ziel, allerdings kann gegebenenfalls eine **allgemeine indirekte Tarifwirkung** nicht ausgeschlossen werden.

Umfangreiche Gestaltungsmöglichkeiten der Verkehrsverträge über z. T. erweiternde, aber auch sichernde Leistungen des Angebotes, unterschiedliche Vergabeverfahren sowie eine nicht obligatorisch vorgegebene Veröffentlichung der Förderkonditionen³⁸⁹ führen zu einer **hohen Intransparenz**.

Die Mittel zur Bestellung bestimmter Verkehrsleistung stehen rein formal jedem Verkehrsunternehmen (**Wettbewerbsneutralität**) zu. Materiell bestimmen aber Vergabeverfahren und Vertragsdesign einen individuellen Zahlungsfluss und lassen somit die Wettbewerbsneutralität vermissen.

³⁸⁹ Bspw. ergab die Untersuchung des Verkehrsunternehmens in Kapitel 3.3, dass auch bei öffentlichen Unternehmen nicht notwendigerweise eine Veröffentlichungspflicht für Zuschüsse besteht.

Der Gewährung von Fördermitteln zur Bestellung bestimmter Betriebsleistungen liegt in der Regel eine detaillierte und umfangreiche Berechnung des Angebotspreises des jeweiligen Verkehrsunternehmens zugrunde. Dies schränkt den **strategischen** Gestaltungsspielraum des Unternehmens erheblich ein. Die Abstimmung zwischen Fördermittelgeber und -nehmer kann als grundsätzlich unkompliziert und als effizient (**Prozesseffizienz**) angesehen werden.

Defizitausgleich

Die Tatsache, dass durch die Verlustübernahme die Defizitabdeckung mittels höherer Tarife (**Tarifwirkung**) vermieden werden kann, begründet lediglich eine mittelbare **Nachfragesteigerung**. Die Orientierung des Angebots an allgemeinen wie speziellen **qualitativen** Kundenwünschen ist bei einem pauschalen Verlustausgleich nicht gegeben.

Ein genereller Defizitausgleich bietet zudem keinen Anreiz zu effizienter Leistungserstellung, Möglichkeiten und Anreize zur Gestaltung der Höhe des durch den Gesellschafter auszugleichenden Defizitbetrags sind nicht ausgeschlossen (**strategisches Verhalten**). Der Ausgleich des Verlusts durch die Gesellschafter bedarf keines großen Aufwands (**Prozesseffizienz**). Der Defizitausgleich ist im Mittelzufluss in der Regel **intransparent** und schwer nachvollziehbar. Der Defizitausgleich beschränkt sich jeweils auf nur ausgewählte Verkehrsunternehmen bei Ausschluss der Wettbewerber und wirkt somit wettbewerbsverzerrend (**Wettbewerbsneutralität**).³⁹⁰

Finanzieller und steuerlicher Querverbund

Querverbunderträge und Verlustübernahmen sind nicht **effizienzfördernd**, wirken **wettbewerbshemmend** auf potenzielle private Betreiber,³⁹¹ denen diese Finanzierungsoptionen nicht zur Verfügung stehen und sind **intransparent**.³⁹² Zudem bieten Querverbunderträge und Verlustübernahmen **keine direkten Nachfrageeffekte**. Quersubventionierungen und Verlustausgleiche sind z. B. auch in Konzernen nicht unüblich. Es bleibt jedoch festzuhalten, dass es sich in derartigen

³⁹⁰ Vgl. dazu auch Bölke (2006): Anspruchsvolle Umweltstandards im ÖPNV fördern: durch Wettbewerb und eine Reform der Finanzierung. Ein Beitrag auf dem Weg zu einer nachhaltigen Mobilität, in: Institut für Mobilitätsforschung ifmo (Hrsg.): Öffentlicher Personennahverkehr. Herausforderungen und Chancen, Berlin, S. 39-56, S. 47.

³⁹¹ Vgl. dazu auch KCW (2002), S. 5.

³⁹² Vgl. Ewers / Ilgmann (1999), S. 20 f.

Fällen in der Regel nicht um regulierte Märkte mit Monopolstrukturen handelt, auf denen diskriminierungsfreier Wettbewerb erst geschaffen werden muss.³⁹³

Förderung von Verkehrskooperationen

Auf der Ebene der Aufgabenträger werden sowohl Finanzmittel zur Verbundförderung im engeren Sinne (Modellvorhaben), zur Verbundförderung im weiteren Sinne (Regiekosten) und insbesondere Mittel zum Ausgleich von Durchtarifizierungs- und Harmonisierungsverlusten ausgereicht.

Die Zahlungen zur Deckung von Regiekosten erfolgen ohne Berücksichtigung von direkten allgemeinen oder speziellen Auswirkungen auf **Qualität** oder **Tarife** im Verkehrsgebiet der Regieeinheit. Die Höhe der Zahlungen der Regiekosten und Modellkosten richtet sich insbesondere nach der Höhe des Koordinierungsaufwandes je Regieeinheit und der Höhe der Modellkosten und bietet somit wenig Anreiz zu kostensparendem bzw. **effizientem** Handeln.

Die Regiekosten und Kosten für Modellvorhaben werden ausschließlich einer je Verkehrsgebiet zugeordneten Regieeinheit zur Verfügung gestellt. Die Leistung der Regieeinheit wird ohne Ausschreibung (**Wettbewerbsneutralität**) vergeben. Der Ausgleich der Regiekosten durch die Länder ist ein in der Regel vergleichsweise unkomplizierter Vorgang (**Prozesseffizienz**). Die Zahlungsströme lassen sich aus den Landeshaushaltsplänen ersehen und sind vergleichsweise **transparent**.

Der Ausgleich von Durchtarifizierungs- und Harmonisierungsverlusten kann allgemein zwar **qualitativ** zu einem höheren Komfort auf Seiten der Fahrgäste führen, jedoch nicht zu einer direkten Erhöhung des Angebotsumfangs. Partielle Senkungen von allgemeinen **Tarifen** im Verkehrsgebiet werden ermöglicht und begünstigen im Allgemeinen eine Steigerung der **Verkehrsnachfrage**.

Durch die detaillierte Methodik der Verteilung der Zahlungen für Durchtarifizierungs- und Harmonisierungsverluste zwischen den Verkehrsunternehmen auf Basis der verkauften Tickets im Verbundraum ist für die beteiligten - und nur für diese - Unternehmen ein **transparentes** Verfahren gegeben. Damit wird **strategisches**

³⁹³ Vgl. Höhnscheid (2000b), S. 24.

Verhalten der Unternehmen erschwert. Die beschriebene detaillierte Methodik der Mittelverteilung setzt zu ihrem Gelingen ein personal- und kostenintensives Erhebungsverfahren voraus, es resultiert eine geringe **Prozesseffizienz**.

Abgesehen von Grenzfällen profitieren alle in einem Verkehrsverbund organisierten Verkehrsunternehmen – aber auch nur diese – von den Ausgleichszahlungen für Durchtarifierungs- und Harmonisierungsverluste (**Wettbewerbsneutralität**).

4.2.4 Schlussfolgerungen

Die durchgeführten Bewertungen ermöglichen eine konkrete Übersicht über die Stärken und Schwächen der einzelnen ÖPNV-Finanzierungsinstrumente, wenn auch das gewählte zweistufige Bewertungssystem in Verbindung mit der teilweise unbefriedigenden Datenlage eine detaillierte Bewertung erschwert. Es bleibt an dieser Stelle noch einmal der ausdrückliche Hinweis, dass die Aussagen lediglich als Tendenzaussagen zu werten sind und ausschließlich die jeweils überwiegenden Wirkungen feststellen. In Tabelle 6 ist die Bewertung des Reformbedarfs sowohl für die einzelnen Finanzierungsinstrumente insgesamt, als auch im speziellen hinsichtlich der einzelnen Bewertungskriterien pro Finanzierungsinstrument dargestellt. Wegen der Gleichartigkeit der Wirkungen bei der Betrachtung der einzelnen Bewertungskriterien wurden zur besseren Übersicht die Steuererleichterungen und die Regionalisierungsmittel zusammengefasst. Bei der Bewertung der einzelnen Finanzierungsinstrumente ist festzustellen, dass ÖPNV-Fördermittel, die konkrete Tarifwirkungen beim Kunden, bzw. konkrete nutzerbezogene Effekte bewirken, erreichen die ÖPNV-Oberziele Effektivität und gesamtwirtschaftliche Effizienz besser als diejenigen Finanzierungsinstrumente, die eine ungerichtete, objektorientierte ÖPNV-Förderung zur Folge haben. Die Bewertung zeigt bei allen Finanzierungsinstrumenten einen teilweisen großen Reformbedarf. Eine „Symptomheilung“ durch Weiterentwicklung der bereits bestehenden ÖPNV-Finanzierungsinstrumente erscheint aufgrund der dargestellten Mängel schwer umsetzbar, eine umfassende Reform des gesamten ÖPNV-Finanzierungssystems daher geboten.³⁹⁴ Es ist zu prüfen, wie das ÖPNV-Finanzierungssystem grundsätzlich neu geordnet werden kann, um die Erfüllung sämtlicher an das ÖPNV-Finanzierungssystem angelegter Kriterien besser zu

³⁹⁴ Vgl. dazu auch Eckhardt (2006), S. VII und VIII.

ermöglichen und zu einer stärkeren Ausrichtung der ÖPNV-Finanzierung an den Oberzielen gesamtwirtschaftliche Effizienz und Sozialverträglichkeit zu gelangen.

	Fördereffektivität				Fördereffizienz				
	allgemeine Verlagerungswirkung		spezielle soziale Zielwirkung		Transparenz	Wettbewerbsneutralität	Prozesseffizienz	Strategie-resistenz	Reformbedarf
Finanzierungsinstrument / Fördergrundlage	Tarife	Qualität	Tarife	Qualität					
BSchWAG									gegeben
GVFG Bundesprogramm									gegeben
GVFG Eigenanteile									gegeben
§ 145 ff. SGB IX									gegeben
Steuervorteile									gegeben
§ 8.1 RegG									gegeben
§ 8.2 RegG									gegeben
§ 45a PBefG § 6a AEG									gegeben
FAG									gegeben
Verträge für bestimmte Betriebsleistungen									gegeben
Verlustausgleich									gegeben
Finanzieller und steuerlicher Querverbund									gegeben
Förderung Verkehrskoop. /Modellversuchen									gegeben
dav. Durchtarifierungs- und Harmonisierungsverluste									gegeben

Tabelle 6: Fördereffektivität und Fördereffizienz von ÖPNV-Finanzierungsinstrumenten

5. Beispielhafte Analyse einer Veränderung ausgewählter ÖPNV-Finanzierungsinstrumente

5.1 Ziel und Erkenntniswert der Analyse

Die folgende Kapitel hat zum Ziel, beispielhaft einzelwirtschaftliche Auswirkungen von ausgewählten, in Zukunft auf die Verkehrsunternehmen in Deutschland gegebenenfalls zukommenden und aktuell in der Verkehrspolitik diskutierten Änderungen ausgewählter, bereits zuvor beschriebener Instrumente der ÖPNV-Unternehmensfinanzierung darzustellen. Auch in jüngster Vergangenheit beschlossene Änderungen sind in ihren konkreten Finanzwirkungen zu untersuchen.

Die Ausgleichszahlungen für die Beförderung von Auszubildenden nach § 45a PBefG und die unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter nach § 148 SGB IX stellen einen nennenswerten Anteil an den Gesamterlösen der Nahverkehrsunternehmen im ÖSPV dar. Eine Änderung in den Ausgleichsverordnungen der Finanzierungsinstrumente hat daher große Auswirkungen auf die Finanzsituation dieser Verkehrsunternehmen.

Eine mögliche Änderung der Ausgleichsverordnung für den § 45a PBefG mit dem Ziel eines Ausgleichs des Unterschiedsbetrags der Schülerzeitkarten vom „preisgeminderten“ zum „Jedermann-Tarif“ sowie bereits vorgenommene Maßnahmen des Gesetzgebers zur Senkung der Ausgleichszahlungen für die Beförderung Auszubildender und die unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter werden am Beispiel eines fiktiven Verkehrsunternehmens in Nordrhein-Westfalen (NRW) in ihren Auswirkungen überprüft.³⁹⁵

Eine nicht auszuschließende Einstellung der öffentlichen Investitionszuschüsse nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG), hier konkret der Subventionierung des Kaufs von Omnibussen, ist in ihrer Ergebniswirksamkeit zudem darzustellen.

³⁹⁵ Nordrhein-Westfalen eignet sich hinsichtlich der Ziele der Untersuchung ganz besonders, da in der jüngeren Vergangenheit die untersuchten Finanzierungsinstrumente durch das Verkehrsministerium NRW deutlich geändert wurden.

Zudem wird beispielhaft geprüft, in welchem Umfang ein etwaiger Verlustausgleich für das Verkehrsunternehmen durch Einführung einer Nahverkehrsabgabe den Bürger belastet.

5.2 Beschreibung des fiktiven Modellverkehrsunternehmens

Das Modellunternehmen bedient ein „Verkehrsgebiet eins“ mit 322.000 Einwohnern und ein weiteres „Verkehrsgebiet zwei“ mit 156.000 Einwohnern.³⁹⁶

Folgende Kennzahlen des Jahres 2005 charakterisieren das Unternehmen:

• Nutzwagen-Kilometer	11 Mio.
davon Orts-/Nachbarortslinien	10 Mio.
• Personen-Kilometer	320 Mio.
• Erträge aus	
Fahrausweisverkauf	19 Mio. €
Ausgleichszahlungen § 45a PBefG	6,488 Mio. €
Ausgleichszahlungen § 148 SGB IX	1,615 Mio. €

5.3 Bevölkerungsentwicklung im Verkehrsgebiet

Es liegen unterschiedliche Prognosen der Bevölkerungsentwicklung für die beiden Verkehrsgebiete bis zum Jahr 2025 vor.³⁹⁷ Unterstellt man vereinfachend einen linearen Verlauf der Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum zwischen 2005 und 2025, ergeben sich die in Tabelle 8 dargestellten Bevölkerungsbestände für die Jahre 2010, 2015 und 2020.

In absoluten Zahlen ist im Betrachtungszeitraum ein Rückgang der Bevölkerung in beiden Verkehrsgebieten von 479.000 Einwohnern auf 442.000 Einwohner festzustellen. Die Bevölkerungsentwicklung der Verkehrsgebiete 1 und 2 zeigt im Betrachtungszeitraum eine Verringerung der Einwohner um insgesamt 7,5 Prozent.

Das Verkehrsgebiet 1 trägt zu dieser Verringerung mit ca. 9,8 Prozent und das Verkehrsgebiet 2 mit ca. 2,9 Prozent bei, wie in Tabelle 7 zu erkennen ist. Zur

³⁹⁶ Die Daten des Modellunternehmens sind ein Durchschnitt der Daten aus mehreren Unternehmen.

³⁹⁷ Vgl. LDS NRW (2006a), S. 10.

besseren Veranschaulichung ist die Entwicklung des prognostizierten Bevölkerungsbestandes im gesamten Verkehrsgebiet in Abbildung 26 dargestellt.

Bevölkerungsentwicklung						
Jahr	2005	2010	2015	2020	2025	Rückgang in %
Summe	478,5	469,5	460,6	451,5	442,5	7,5
Bevölkerungsbestand Verkehrsgebiet 1	322,2	314,3	306,5	298,6	290,7	9,8
Bevölkerungsbestand Verkehrsgebiet 2	156,3	155,2	154,1	152,9	151,8	2,9

Tabelle 7: Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung im Verkehrsgebiet 2005 bis 2025

Bezogen auf das NRW ist der Rückgang der Bevölkerungszahl in den genannten Verkehrsgebieten hoch. Im gleichen Zeitraum verliert NRW nur ca. sechs Prozent seiner Bevölkerung.³⁹⁸ Gründe für die Abnahme der Bevölkerung sind hauptsächlich eine anhaltend niedrige Geburtenrate und eine steigende Anzahl an Sterbefällen. Zusätzlich sind regional unterschiedlich stark ausgeprägte Nettofortzüge für den Rückgang der Bevölkerung verantwortlich.

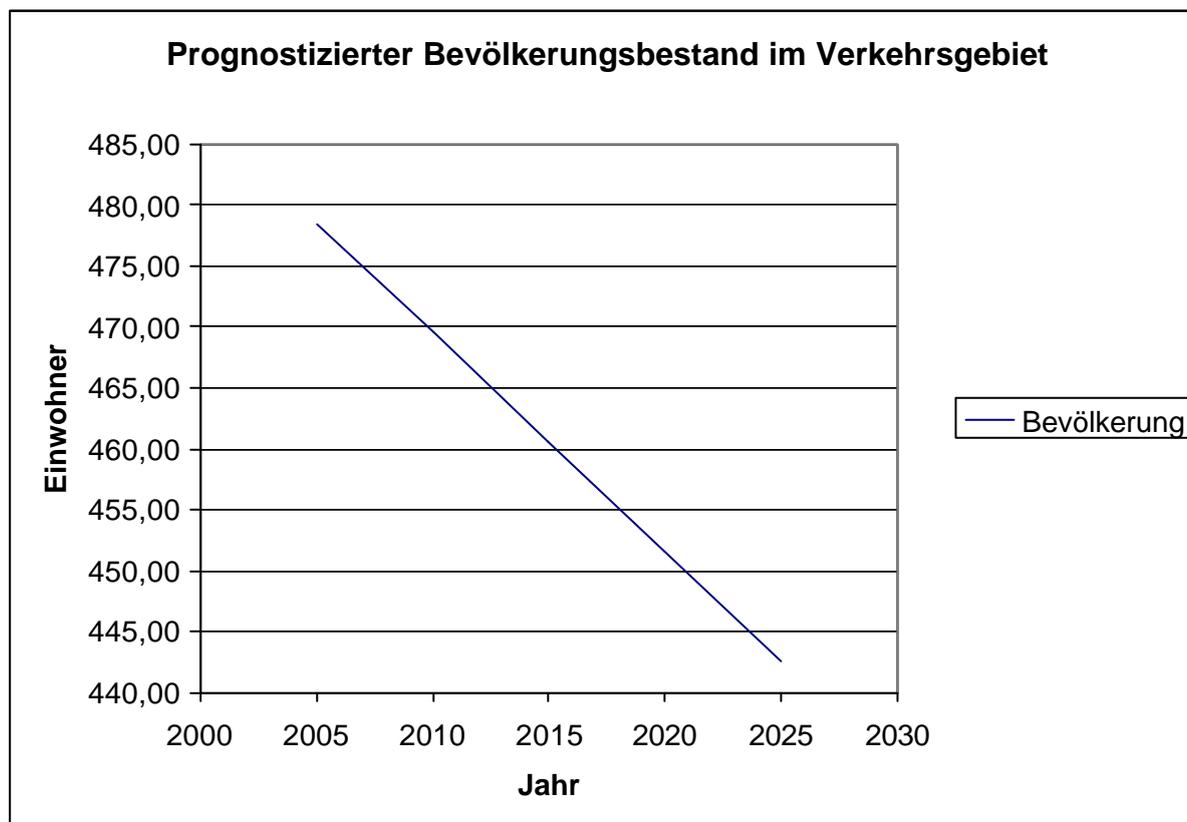


Abbildung 26: Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung im Verkehrsgebiet 2005 bis 2025

³⁹⁸ Vgl. LDS NRW (2006a), S. 10.

Bezogen auf die Bevölkerungsstärke der einzelnen Altersgruppen kann eine Verschiebung in höhere Altersgruppen prognostiziert werden. Besonders die Altersgruppe der „über-65-Jährigen“ wird stark zunehmen. Der Altersquotient (quantitatives Verhältnis der „über-65-Jährigen“ zur Bevölkerung im Alter zwischen 20 und 65 Jahren) wird im Jahre 2025 voraussichtlich bei einem Wert von ca. 40 Prozent liegen im Vergleich zu einem Wert von 30 Prozent in 2005.³⁹⁹ Unterstellt man, dass das Verkehrsverhalten der zukünftig über-65-jährigen dem der aktuellen älteren Generation entspricht, so führt der Anstieg der Zahl der über-65-Jährigen in den Verkehrsgebieten des Unternehmens zu einer gleich großen Nutzerzunahme im ÖPNV in dieser Altersgruppe.⁴⁰⁰

5.4 Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr - § 45a PBefG

5.4.1 Entwicklung der Schülerzahlen und Ausgleichszahlungen

Im der Untersuchung zugrunde liegenden Bundesland Nordrhein-Westfalen ergaben sich durch das Haushaltsstrukturgesetz 2006 zum 01.01.2006 Veränderungen bei der Berechnung der Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG. Erstmals machte das Land von der Möglichkeit der Kürzung der Gültigkeitstage Gebrauch.⁴⁰¹ In Tabelle 8 sind die ab dem Jahre 2006 geltenden verminderten Gültigkeitstage im Vergleich zu den bisher anerkannten Gültigkeitstagen dargestellt:

Kartenart	Höchstwert Gültigkeitstage bis 2005	Höchstwert Gültigkeitstage ab 2006
Wochenkarte	6,0	5,1
Monatskarte Schulträger	21,8	18,2
Monatskarte Selbstzahler	26,0	23,0
Monatskarten im Abonnement	20,0	18,3
Semesterticket (Monatswert)	20,0	18,3
Jahreskarte	240,0	200,3

Tabelle 8: Gültigkeitstage von Zeitkarten des Ausbildungsverkehrs in Nordrhein-Westfalen bis 2005 und ab 2006 im Vergleich

Mit der Veränderung der Anzahl der Gültigkeitstage wurden neue Sollkostensätze für die einzelnen Kostengruppen festgelegt, um die Auswirkungen der Kürzung der

³⁹⁹ Vgl. LDS NRW (2006a), S. 13. Die Werte sind bezogen auf den Durchschnitt der Kreise in NRW.

⁴⁰⁰ Vgl. Fichert (2006), S. 5.

⁴⁰¹ Vgl. MBV NRW (2005), S. 3

Gültigkeitstage einzubeziehen.⁴⁰² Zur Verdeutlichung der Veränderung sind in Tabelle 9 die bisherigen und die ab dem Jahre 2006 gültigen Kostensätze für Nordrhein-Westfalen gegenübergestellt.

	Wirkung ab	Satz 1	Satz 2	Satz 3	Satz 4
Kostensätze in	01.01.2002	0,2486	0,1931	0,1541	0,1163
Nordrhein-Westfalen	01.01.2006	0,2605	0,2036	0,1716	0,1296

Tabelle 9: Sollkostensätze in Nordrhein-Westfalen ab 2002 und ab 2006 im Vergleich

Der Berechnung der Entwicklung des Schülerbestandes in den Verkehrsgebieten liegt die Prämisse zugrunde, dass die Veränderung der Schülerbestände in beiden Verkehrsgebieten zu gleichen Änderungsraten beim Schülerbestand des Unternehmens führen. Von der Prämisse kann ausgegangen werden, da in beiden Verkehrsgebieten der überwiegende Anteil der Schüler von dem Unternehmen befördert wird.

Die Entwicklung des Schülerbestandes der beiden Verkehrsgebieten zusammen lässt in den Jahren bis 2014 (siehe Tabelle 10) tiefgreifende Veränderungen erwarten.⁴⁰³

Jahr	Jahr									
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Schülerbestand gesamt	63113	62068	60566	58992	57677	56466	55381	53974	51194	50252
Rückgang % zum Vorjahr		98,3	97,6	97,4	97,8	97,9	98,1	97,5	94,8	98,2

Tabelle 10: Entwicklung des Schülerbestandes im Verkehrsgebiet 2005 bis 2014

Von absolut 63.113 Schülern im Jahr 2005 wird sich der Schülerbestand bis zum Jahr 2014 auf ca. 50.252 Schüler verringern. Dies entspricht einer Verringerung des Schülerbestandes im Betrachtungszeitraum von

ca. 20 Prozent.

Das Verkehrsgebiet 1 verliert im Betrachtungszeitraum bis 2014 ca. 22 Prozent, während das Verkehrsgebiet 2 mit einem Rückgang der Schülerzahlen in Höhe von ca. 18 Prozent betroffen sein wird (siehe Tabelle 11).

⁴⁰² Vgl. MBV NRW (2005), S. 4.

⁴⁰³ Vgl. LDS NRW (2005), S. 43.

Schülerbestand nach Kreisen	Jahr										
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Verkehrsgebiet 1	42192	41346	40200	39109	38181	37312	36506	35638	33792	33112	
Verhältnis zum Vorjahr in %		98,0	97,2	97,3	97,6	97,7	97,8	97,6	94,8	98,0	
Rückgang in %										21,5	
Verkehrsgebiet 2	20921	20722	20367	19883	19496	19154	18875	18336	17402	17140	
Verhältnis zum Vorjahr in %		99,0	98,3	97,6	98,1	98,2	98,5	97,1	94,9	98,5	
Rückgang in %										18,1	

Tabelle 11: Entwicklung des Schülerbestandes im Verkehrsgebiet 2005 bis 2014 nach Kreisen

Im Übergang der Jahre 2012 und 2013 wird mit einem Rückgang der Schülerzahlen mit über fünf Prozent der im Betrachtungszeitraum stärkste Rückgang der Schülerzahlen zu verzeichnen sein (siehe dazu auch Abbildung 27).

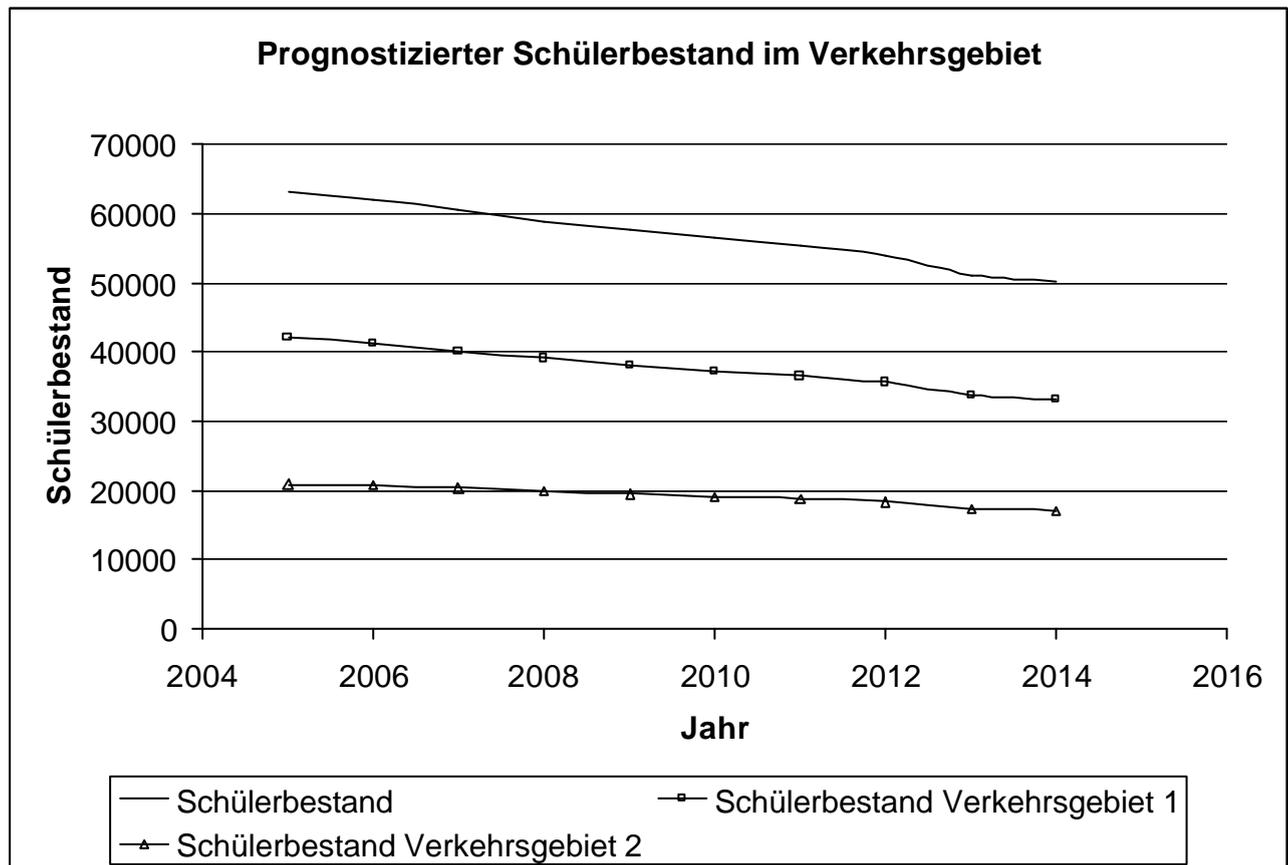


Abbildung 27: Entwicklung des Schülerbestandes im Verkehrsgebiet 2005 bis 2014

Die Entwicklung bis 2014 zeigt, dass im Bedienungsraum des Modellunternehmens der prognostizierte Rückgang des Schüleraufkommens mit ca. 20 Prozent derart stark ist, dass sich auch die Standortfrage für Schulen sowie die Frage nach weiteren Wegen zu spezialisierten und differenzierten Schulen bzw. Ausbildungsstätten

stellen kann. Die aufgezeigte Entwicklung kann dazu führen, dass die Zumutbarkeitsschwellen für die Beförderungswege der Schüler weiter sinken.⁴⁰⁴ Mit dem Rückgang der Schülerzahlen und einer damit verbundenen möglichen Reduzierung der Schulstandorte werden die Einnahmen aus Schülerverkehren für das Unternehmen in mehrfacher Hinsicht beeinflusst:

Abbildung 28 zeigt die rückläufige Entwicklung der § 45a-Ausgleichszahlungen bis 2005 in NRW auf.⁴⁰⁵

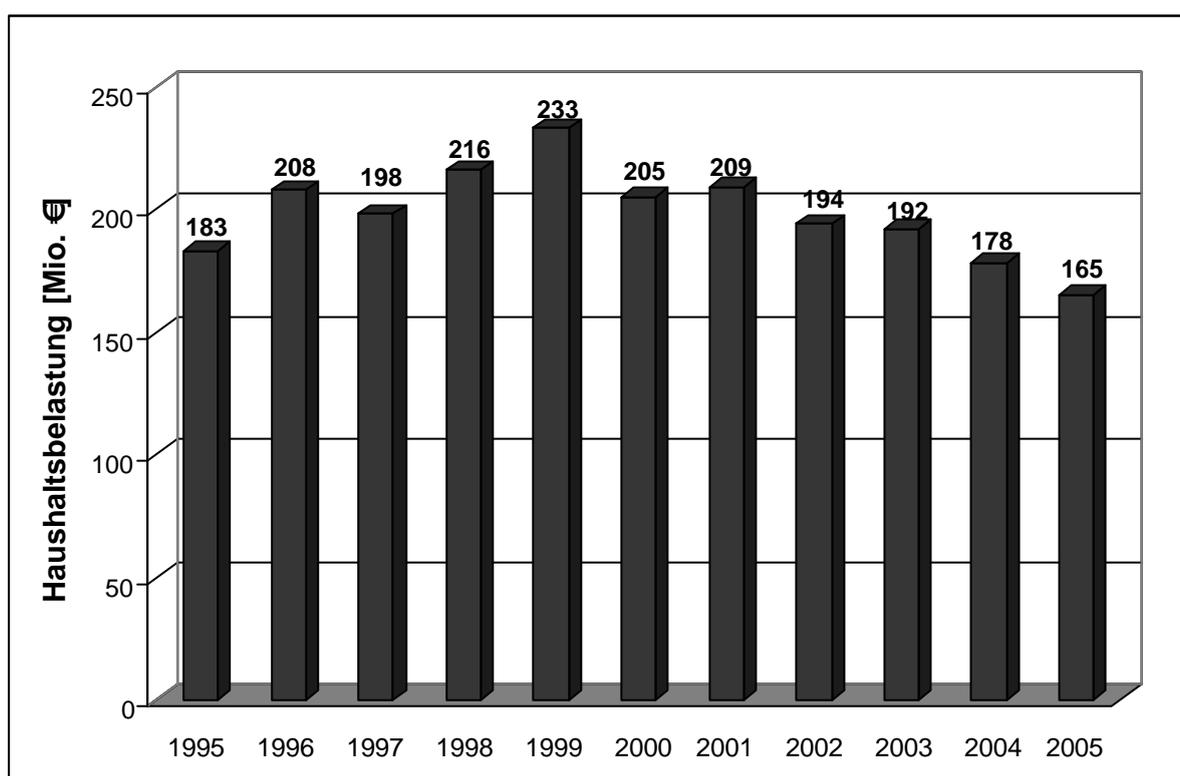


Abbildung 28: Ausgleichsleistungen nach § 45a PBefG bzw. § 6a AEG in NRW; Haushaltsbelastung 1995 bis 2005

Datenbasis: Fachportal Nahverkehr (2006c), o. S.

Weniger Schüler führen zum einen zu geringeren Fahrgeldeinnahmen und zum anderen gleichzeitig zu einer Verringerung der Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG. Sofern die Anzahl der Schulstandorte reduziert werden muss, ist von einer Verlängerung der Reiseweiten der Schüler insgesamt auszugehen. Die Verringerung der Fahrgeldeinnahmen und die Reduzierung des Ausgleichs nach § 45a PBefG

⁴⁰⁴ Vgl. LDS NRW (2005), S. 6.

⁴⁰⁵ Vgl. Fachportal Nahverkehr (2006c), o. S.

aufgrund sinkender Schülerzahlen erfährt durch eine mögliche Erhöhung der mittleren Reisedistanz somit eine tendenzielle Abschwächung.

5.4.2 Preiselastizität im Ausbildungsverkehr

Eine naheliegende Reaktion des Unternehmens auf steigende Kosten, sinkende öffentliche Zuwendungen und den zuvor beschriebenen Rückgang der Schülerzahlen wären Tarifierhöhungen. Die Experten sind sich einig, dass die Preise im ÖPNV in den nächsten Jahren über das Maß in der Vergangenheit steigen werden. Die Erkenntnis, dass sich Preiserhöhungen nie eins zu eins in Umsatzsteigerungen niederschlagen ist nicht neu, wird aber in der Branche häufig ignoriert.⁴⁰⁶

Die Preiselastizität der Nachfrage ist das Maß für die Sensibilität der Kunden bei Preisveränderungen. Sie misst das Verhältnis der relativen Nachfrageveränderung und der sie auslösenden relativen Veränderung des Preises. In den 1990er Jahren lag die Preiselastizität im ÖPNV relativ konstant zwischen -0,2 und -0,3, das heißt bei einer Preissteigerung von z. B. 2,5 Prozent konnte der Umsatz in der Regel um 1,75 bis 2,0 Prozent erhöht werden.⁴⁰⁷

Die Anwendung dieser häufig verwendeten Durchschnittselastizität von -0,2 bis -0,3 trägt jedoch der Komplexität möglicher Reaktionen auf Preisveränderungen nicht ausreichend Rechnung.⁴⁰⁸ Werden höhere Tarifanpassungen als bisher üblich erforderlich, kann eine unelastische Reaktion der Nachfrage nicht mehr als gesichert angesehen werden. Es ist die Diskussion zu führen, in welchem Ausmaß eine Preisanpassung den unternehmerischen Zielen nicht eventuell entgegenwirkt.⁴⁰⁹ Hierbei ist zu berücksichtigen, dass es empfehlenswert ist, neben der personenbezogenen Differenzierung der Nachfrage – wie z. B. Auszubildende – Unterscheidungen der Preiselastizität z. B. nach räumlichen, zeitlichen, mengenmäßigen, vertriebsbezogenen und produktbezogenen Kriterien vorzunehmen.⁴¹⁰

⁴⁰⁶ Vgl. Sarnes (2005), S. 1.

⁴⁰⁷ So auch bei Vrtic / Axhausen (2003), S. 395 f.

⁴⁰⁸ Vgl. Stämmler (2006), o. S. Vgl. zudem Michalk (2005), S. 41 ff.

⁴⁰⁹ Vgl. Stobbe / Bastians (2005), S. 18.

⁴¹⁰ Vgl. Michalk (2005), S. 41 ff.

Belastbare Erfahrungswerte zur Elastizität bei einer Preiserhöhung in höherem Umfang als bislang üblich liegen aus der jüngeren Zeit nicht vor. Zwar ist die Preiselastizität im Ausbildungsverkehr geringer als bei anderen Fahrgastgruppen, diese Aussage ist aber empirisch nur bei Tarifmaßnahmen der bisherigen Größenordnungen belegbar. Eine Analyse im Auftrag des Verkehrsverbundes Großraum Nürnberg geht bei den Zeitkarten im Ausbildungsverkehr von einem Wert von -0,15 für die Preiselastizität aus.⁴¹¹ Eine Übersicht auf der Basis verschiedener Untersuchungen zu Preiselastizitäten im ÖPNV zeigt für die Nutzergruppe der Auszubildenden eine ähnliche Zahl als Höchstwert mit -0,17 auf.⁴¹²

Bei über den bisherigen Umfang hinausgehenden Tarifanpassungen wird zu beachten sein, dass ältere Schüler, Auszubildende und Studenten häufig bereits motorisiert sind. In der Gruppe der 18- bis 25-Jährigen liegt die jederzeitige Pkw-Verfügbarkeit bei rund 60 Prozent, weitere 20 Prozent verfügen gelegentlich über einen Pkw. Jüngere Schüler können mit dem Fahrrad oder Mofa fahren oder sich von den Eltern – ggf. im Rahmen eines organisierten Eltern-Fahrdienstes – bringen lassen. Einer Untersuchung des Verkehrsverbundes Rhein-Ruhr (VRR) zufolge können 48 Prozent der Zielgruppe ihre ÖPNV-Wege durch den Pkw (auch als Mitfahrer) substituieren, alternativ würden 40 Prozent das Fahrrad nutzen und ein gutes Viertel zu Fuß gehen (Mehrfachnennungen waren möglich).⁴¹³

Die Preiselastizität ist insbesondere im Stadtverkehr bei relativ geringen Entfernungen zur Schule hoch. Mit neuen Tarifangeboten wie dem verbundweit gültigen und sehr preisgünstig angebotenen sogenannten `SchokoTicket` des VRR ist es z. B. gelungen, viele Schüler – darunter Selbstzahler, die keine Zuschüsse vom Schulträger erhalten – für den Kauf einer Jahreskarte zu gewinnen. Die hohen Zuwachsraten zeigen im positiven Sinne, dass die Preiselastizität im Ausbildungsverkehr im Stadtbereich weit höher ist als im Gesamt-ÖPNV.⁴¹⁴

Bei deutlich höheren Preisen ist mit einem erheblichen Rückgang der Nachfrage zu rechnen. So wurde in einer Marktforschungsuntersuchung des VRR zum

⁴¹¹ Vgl. VDV (2004a), S. 9, so auch bei Michalk (2005), S. 41 ff.

⁴¹² Vgl. Stobbe / Bastians (2005), S. 19.

⁴¹³ Vgl. VDV (2004a), S. 9.

⁴¹⁴ Vgl. ebenda.

„SchokoTicket“ schon bei Erhöhungen über fünf Prozent eine Preiselastizität von -1 festgestellt. Trotz der gebotenen kritischen Betrachtung von Befragungsergebnissen zur Preiselastizität scheint die reale Gefahr zu bestehen, dass bei starken Preiserhöhungen die Zahl der Kunden deutlich zurückgeht – und dann nicht nur die Tarifeinnahmen, sondern auch die entsprechenden Ausgleichszahlungen verloren gehen.⁴¹⁵

Bei der Preiselastizität im Ausbildungsverkehr ist zudem zu beachten, dass für die Verkehrsmittelwahl der von den Schülern bzw. Eltern tatsächlich zu zahlende Eigenanteil entscheidend ist. In vielen Bundesländern bezahlen die Schüler bzw. Eltern nicht den vollen Tarifpreis für Auszubildende, sondern nur einen geringeren Eigenanteil – die Differenz übernimmt der Schulträger (Stadt/Kreis). Aufgrund der angespannten finanziellen Situation der öffentlichen Haushalte wurden und werden vielerorts die Zuzahlungen der Schulträger gesenkt. Damit erhöhen sich die Eigenanteile der Schüler bzw. Eltern. Durch die Kumulation von Tarifmaßnahmen der Unternehmen und Maßnahmen der Schulträger besteht ein erhöhtes Risiko, die Schüler als Kunden zu verlieren.⁴¹⁶

Zur Betrachtung von Preiselastizitäten sei darauf hingewiesen, dass bei diesbezüglichen Untersuchungen alle weiteren Einflussfaktoren auf die Nachfrage als unverändert angenommen werden. Dazu gehören auch die indirekten Einflüsse wie Kraftstoffpreise oder Einkommensstruktur, die sich unabhängig von Maßnahmen der ÖPNV-Verantwortlichen jederzeit verändern können und deren Einfluss über Einkommens- bzw. Kreuzelastizitäten zu ermitteln wäre.⁴¹⁷ Ebenso problematisch ist die Übertragbarkeit durchgeführter Untersuchungen auf andere Räume, da sich Angebots- und Nachfragestruktur, Verkehrsangebot und Siedlungsstruktur deutlich unterscheiden können. Abhilfe könnten hier die Herstellung der Übertragbarkeit vorliegender Werte durch Korrekturfaktoren oder die Durchführung konkreter Untersuchungen im Beobachtungsgebiet zur Ermittlung individueller Werte schaffen.⁴¹⁸

⁴¹⁵ Vgl. VDV (2004a), S. 9 f.

⁴¹⁶ Vgl. ebenda, S. 10.

⁴¹⁷ Vgl. UITP (2005), S. 2.

⁴¹⁸ Vgl. Stobbe / Bastians (2005), S. 21 f.

Die Ausbildungstarife liegen heute in der Regel bei 75 Prozent des Preisniveaus für die Zeitkarten für `Jedermann`. Dieses Spannungsverhältnis wird in den meisten Ländern per Verwaltungsvorschrift gefordert. Bei einem überproportionalen Preisanstieg nähert sich der Ausbildungstarif dem Tarif für Jedermann an. Bei einer Preissteigerung von über 33 Prozent wäre der Tarif für `Jedermann` sogar überschritten – dann fiele die Berechtigung für eine Ausgleichszahlung weg, da diese bewusst für ermäßigte Tarife im Ausbildungsverkehr geleistet wird. In der Verwaltungsvorschrift des Landes Baden-Württemberg zum § 45a PBefG wird z. B. ein Spannungsverhältnis von mindestens 75 Prozent bis maximal 85 Prozent gefordert. Auf der Basis des Preisniveaus von 75 Prozent wäre bereits bei einer Preiserhöhung von 13,3 Prozent das maximal zulässige Spannungsverhältnis erreicht, wenn nicht gleichzeitig auch der Tarif für Jedermann-Zeitkarten erhöht würde.⁴¹⁹

Die Ausgleichsbehörden sind in die Lage, die Anwendung der vorstehenden Tarifgrundsätze für den Ausbildungsverkehr ggf. auch in der Praxis durchzusetzen, weil den Unternehmen durch die Ausgleichsbehörden zukunftsbezogene Auflagen zur Ertragsverbesserung erteilt werden können. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf das oben bereits erwähnte Spannungsverhältnis von 100 Prozent zu mindestens ca. 75 Prozent. Befolgen die Unternehmen eine erteilte Auflage nicht, erfolgt die Abrechnung der Ausgleichszahlungen in dem Kalenderjahr, auf das sich die Auflage bezieht, so, als wäre die Auflage eingehalten worden („fiktive Berechnung“).⁴²⁰

5.4.3 Berechnung der Ausgleichsalternativen

Die zukünftigen Einnahmen des Modellunternehmens im Schülerverkehr werden durch zahlreiche Faktoren bestimmt. Hierzu zählen insbesondere der Rückgang der Schülerzahl (demographischer Wandel), die Nachfragerreaktion auf mögliche Tarifierhöhungen (Preiselastizität der Nachfrage) sowie die bereits umgesetzten oder zumindest beschlossenen Kürzungen bei den Ausgleichszahlungen.

Im Folgenden werden die Auswirkungen dieser Veränderungen auf die Einnahmesituation des Modellunternehmens im Einzelnen berechnet. Dabei werden in einem ersten Schritt die Auswirkungen einer Tarifierhöhung sowohl unter der

⁴¹⁹ Vgl. VDV (2004a), S. 10.

⁴²⁰ Vgl. Deutscher Städtetag et al. (1999), S. 17 ff.

Annahme einer konstanten Schülerzahl als auch unter Berücksichtigung des demographischen Wandels dargestellt. In einem zweiten Schritt werden – auf der Grundlage des zu erwartenden Rückgangs der Schülerzahlen – die Auswirkungen der unterschiedlichen Kürzungen analysiert, wobei sowohl eine isolierte Analyse der einzelnen Rechtsänderungen als auch eine Gesamtbetrachtung angestellt wird. Drittens geht es um die Gegenüberstellung des bisherigen, an den Unternehmenskosten orientierten Ausgleichsmechanismus mit einem Preis-Preis-Ausgleich als alternativem Ausgleichsmodell. Schließlich werden viertens die Effekte einer – ebenfalls durch den demographischen Wandel bedingten – Konzentration von Schulstandorten mit damit verbundener Erhöhung der durchschnittlichen Reiseweite thematisiert. Die folgende Abbildung 29 fasst die Vorgehensweise in diesem Teil der Arbeit überblicksartig zusammen.

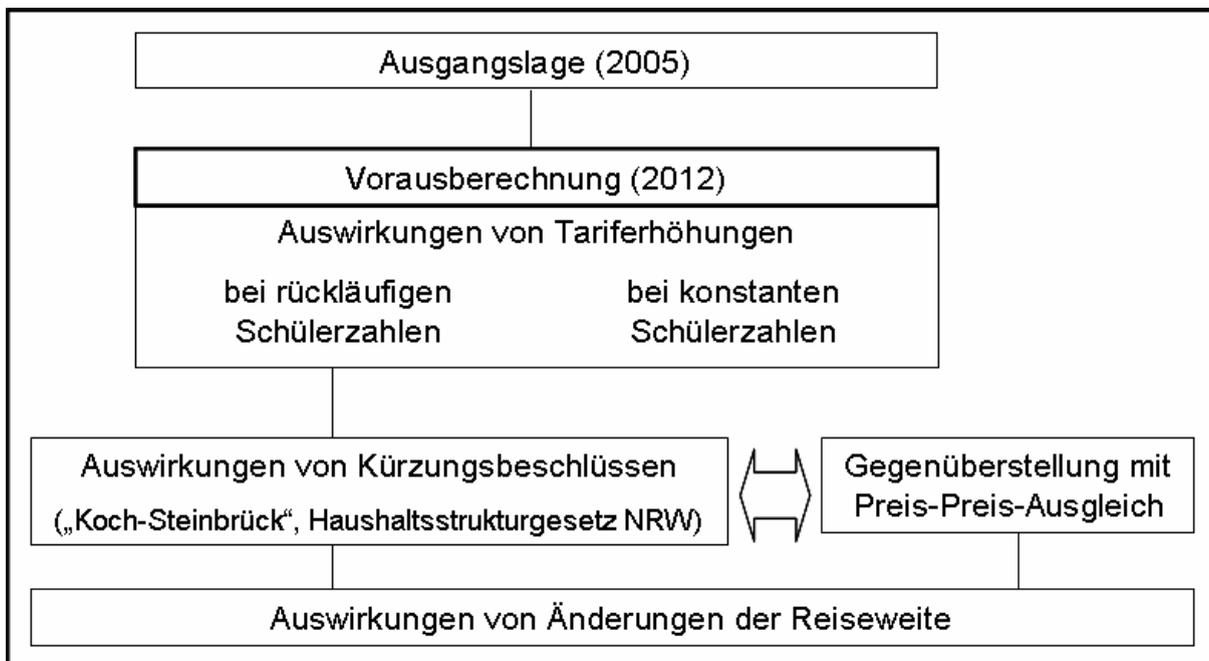


Abbildung 29: Vorgehensweise bei der Berechnung der Ausgleichsalternativen nach § 45a PBefG

Zur Berechnung der Entwicklung der Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG zwischen 2005 und 2012 werden die Sollkostensätze und die Gültigkeitstage für Fahrscheine des Ausbildungsverkehrs nach Vorgabe des Landes Nordrhein-Westfalen verwendet. Die in NRW ab 2006 vorgenommene Kürzung der pauschalierten Gültigkeitstage pro Monat wirkt sich auf die Zahl der Beförderungsfälle – als Produkt der pauschalen Fahrtenhäufigkeit pro Tag, den pauschalierten Gültigkeitstagen und den verkauften Fahrausweisen – negativ aus und verstärkt die negative Entwicklung der Beförderungsfälle durch den Rückgang

der Schülerzahlen (siehe Tabelle 11 sowie Abbildung 27). In der Zahl der Beförderungsfälle ist gemäß der üblichen Vorgehensweise in Verkehrsverbänden beim Modellunternehmen ein Verbundzuschlag von zehn Prozent enthalten. Zudem wird die prognostizierte Veränderung des Schülerbestandes in den Berechnungen berücksichtigt.

Für die mittlere Reiseweite wird für das Modellunternehmen ein individueller Wert von 7,85 Kilometern aus der Durchschnittsbildung vorgegeben. Die Multiplikation der ebenfalls aus Durchschnittsbildung ermittelten Beförderungsfälle mit der mittleren Reiseweite ergibt die Personenkilometer. Sie betragen im Modellunternehmen im Jahr 2005 121.290.515 Kilometer und im Jahr 2012 89.601.327 Kilometer (siehe Anhang 1 und Anhang 20). Die Multiplikation der Personenkilometer mit dem jeweiligen Sollkostensatz ergibt die Sollkosten im Jahr 2005 von 23.421.198 Euro und im Jahr 2012 von 18.242.830 Euro (siehe Anhang 1 und Anhang 20).

Die Erträge des Auszubildendenverkehrs werden ebenso wie die übrigen Daten aus Durchschnittswerten der der Untersuchung zugrunde liegenden Unternehmen ermittelt. Die angenommene jährliche Preissteigerung für den Zeitraum bis 2012 wurde aus den Preissteigerungsraten der der Untersuchung zugrunde liegenden Verkehrsverbände Jahre 2005 und 2006 wie folgt abgeleitet:

Auf der Basis der in den untersuchten Unternehmen ermittelten Durchschnittserträge des Jahres 2006 wurde aus den beiden Gruppen „Schüler-Monatskarten Schulträger“ und „Schüler- bzw. Auszubildenden-Monatskarten Selbstzahler“ eine Gewichtung von 0,87 für Schulträger-Karten und von 0,13 für Selbstzahler-Karten berechnet. Für das Jahr 2006 betragen die ermittelten Preissteigerungen 4,8 Prozent bei den Schulträger-Karten und 4,4 Prozent bei den Selbstzahler-Karten (siehe Tabelle 12). Mit der zuvor berechneten Gewichtung ergibt dies eine durchschnittliche Preissteigerung von 4,75 Prozent im Jahr 2006. Für das Jahr 2005 beträgt dieser Wert 3,27 Prozent (siehe Tabelle 13).

Zahlungsart	Preissteigerung	Gewicht	Tariferhöhung
Selbstzahler	4,40%	0,13	4,75%
Schulträger	4,80%	0,87	

Tabelle 12: Gewichtung der vorgenommenen Tariferhöhungen bei Schülerzeitkarten im Jahr 2006

Tariferhöhung		Mit Preiselastizität von -0,17	Durchschnitt 2005-2006
2005	4,75%	3,94%	3,3%
2006	3,27%	2,71%	

Tabelle 13: Gewichtete Tarifergiebigkeit bei Tariferhöhungen von Schülerzeitkarten der Jahre 2005 und 2006

Für die Ergiebigkeit der Preiserhöhung, das heißt die Tarifergiebigkeit, ist die Preiselastizität der Nachfrage zu berücksichtigen, die in der im Kapitel 5.4.2 zitierten Studie mit -0,17 für den Ausbildungsverkehr insgesamt angenommen wurde. Der Wert ist ein oberer Grenzwert im Schwerpunktbereich mehrerer Untersuchungen von Preiselastizitäten im Ausbildungsverkehr.⁴²¹ Durch Ansetzung des hohen Wertes der Preiselastizität im Schwerpunktbereich wird unter Berücksichtigung einer vorsichtigen Bewertung der Preiserhöhung derjenige Wert unterstellt, der für das Modellunternehmen die höchstmögliche negative Wirkung haben kann.

Unter Berücksichtigung der Preiselastizität von -0,17 ergibt sich für das Jahr 2005 eine Tarifergiebigkeit von 2,7 Prozent und für das Jahr 2006 von 3,94 Prozent. Der Durchschnittswert dieser beiden Tarifergiebigkeitswerte aus den Jahren 2005 und 2006 beträgt 3,3 Prozent (siehe Tabelle 13). Für den Zeitraum bis zum Jahr 2012 wird bei den Erträgen eine jährliche Tarifergiebigkeit in dieser Höhe unterstellt.

Die bei der Berechnung des Ausgleichs nach § 45a PBefG erforderlichen Kürzungen wurden nach Haushaltsbegleitgesetz 2004 im Jahre 2005 um 8 Prozent und ab 2006 in Höhe von 12 Prozent vorgenommen und betragen allein im Jahre 2005 ca. 525.000 Euro beim Modellunternehmen (siehe Anhang 3).

⁴²¹ Vgl. Stobbe / Bastians (2005), S. 19. Der Wert von -0,17 für die Preiselastizität wurde von Herrn Bastians in einem Gespräch für plausibel befunden. Ausführliche Literatur zu Preiselastizitäten im ÖPNV findet sich bei: Vrtic / Axhausen (2003), S. 392-399. Frank (1990), Balcombe et al. (2004) und Baum / Cremer (2003), o. S.

Bei der angenommenen Tarifergiebigkeit von 3,3 Prozent pro Jahr im Ausbildungsverkehr und angenommener konstanter Anzahl von Schülern steigen die Erträge aus dem Verkauf von Fahrscheinen des Ausbildungsverkehrs von 10.301.730 Euro im Jahre 2005 auf 12.930.414 Euro im Jahre 2012 (siehe Anhang 1). Durch den zuvor dargestellten Rückgang der Schülerzahlen steigt der Ertrag aus dem Verkauf an Fahrscheinen des Ausbildungsverkehrs allerdings nur auf

11.065.470 Euro im Jahre 2012

(siehe Anhang 1), es entsteht eine negative Differenz von

1.864.943 Euro im Jahre 2012

bzw. über den Zeitraum von 2005 bis 2012 ein Gesamteinnahmenverlust von

7.052.716 Euro

(siehe Anhang 2). Abbildung 30 verdeutlicht die Entwicklung der Erträge aus dem Verkauf von Fahrscheinen des Ausbildungsverkehrs bei konstanten und bei rückläufigen Schülerzahlen.

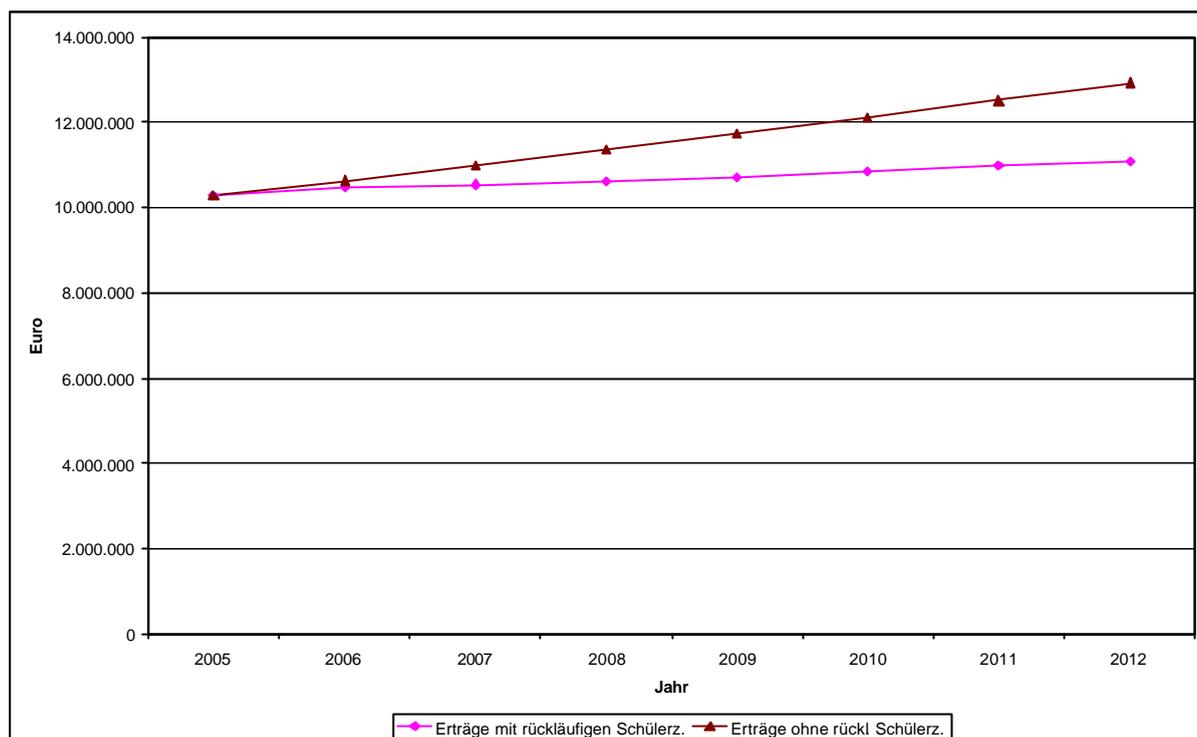


Abbildung 30: Erträge aus dem Verkauf von Fahrscheinen im Ausbildungsverkehr mit und ohne Rückgang der Schülerzahlen sowie mit 3,3 Prozent Tarifiergiebigkeit 2005 bis 2012

Von besonderem Interesse sind die Kürzungswirkungen, die durch das Haushaltsbegleitgesetz 2004 des Bundes und das Haushaltsstrukturgesetz 2006 des Landes Nordrhein-Westfalen hervorgerufen wurden.

Die Anhänge 3 und 4 sowie die Abbildung 31 und Anhang 21 zeigen den Vergleich zwischen den tatsächlichen Ausgleichszahlungen im Jahr 2005 und jenen bei einem § 45a PBefG-Ausgleich ohne die pauschalen Kürzungen von acht Prozent im Jahre 2005 und von zwölf Prozent ab 2006 bis 2012, die durch das Haushaltsbegleitgesetz 2004 des Bundes auf Basis des sog. „Koch-Steinbrück-Papieres“ erfolgten.

Ab dem Jahre 2006 ist die Kürzung der Gültigkeitstage nach dem Haushaltsstrukturgesetz 2006 des Landes Nordrhein-Westfalen berücksichtigt.⁴²² Die Differenz zwischen den beiden Varianten beträgt im Jahre 2005 524.779 Euro, und sinkt bis zum Jahre 2012 auf 430.642 Euro. Insgesamt haben die durch das Haushaltsbegleitgesetz 2004 des Bundes verursachten Minderungen von 2005 bis 2012 ein Volumen von

⁴²² Durch die Kürzung der Gültigkeitstage reduziert sich die Anzahl der Beförderungsfälle des Modellunternehmens im Jahr 2006 im Vergleich zum Jahr 2005 um 2.113.125.

4.220.956 Euro

(siehe Anhang 4).

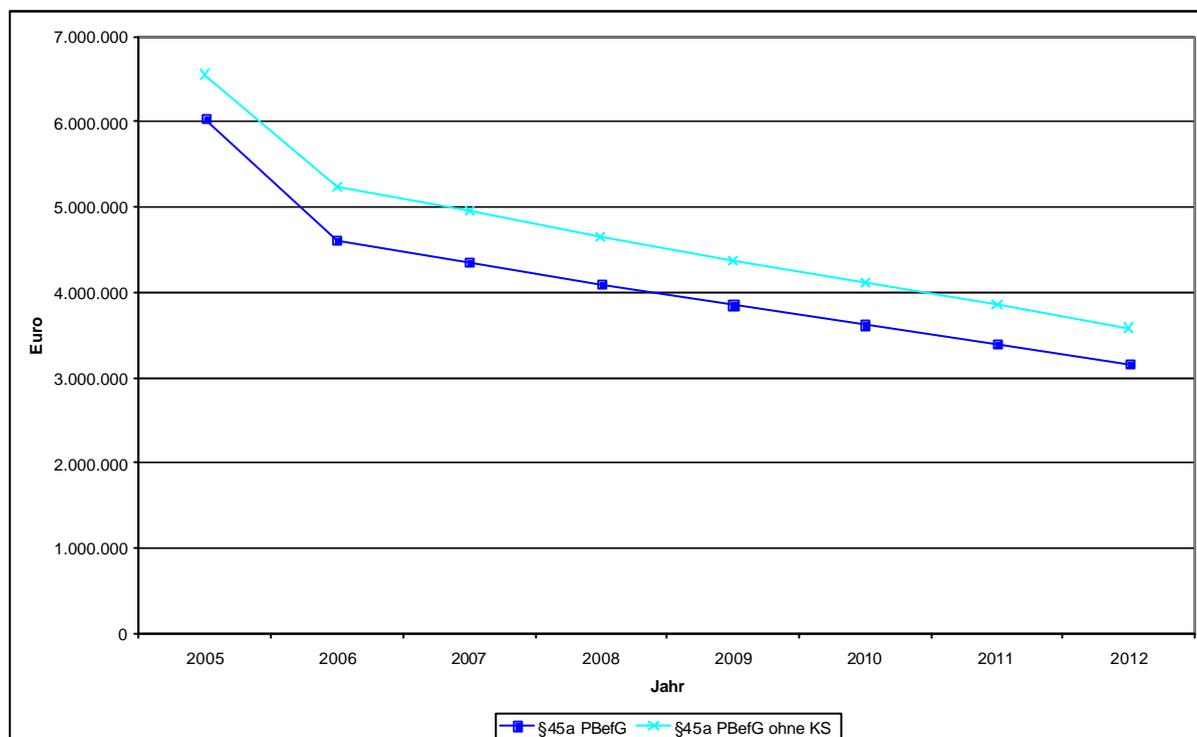


Abbildung 31: Vergleich der Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG mit den Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG ohne Kürzung nach „Koch-Steinbrück“ 2005 bis 2012

In den Anhängen 5 und 6 sowie Abbildung 32 und Anhang 22 ist ein Vergleich der tatsächlichen Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG mit jenen ohne die Wirkungen des Haushaltsstrukturgesetzes 2006 des Landes Nordrhein-Westfalen dargestellt. Da die Kürzung der Gültigkeitstage erst ab dem Jahre 2006 wirksam wird, besteht im Jahre 2005 noch keine Differenz in der Höhe des Ausgleichs. In den Berechnungen berücksichtigt sind hingegen die pauschalen Kürzungen nach dem Haushaltsbegleitgesetz 2004 des Bundes („Koch-Steinbrück“).

Im Jahre 2006 beträgt die Differenz zwischen beiden Varianten dann 909.924 Euro und sinkt auf 792.153 Euro im Jahre 2012. Insgesamt belaufen sich die durch das Haushaltsstrukturgesetz 2006 des Landes Nordrhein-Westfalen hervorgerufenen Minderungen in diesem Zeitraum auf

5.941.789 Euro

(siehe Anhang 6).

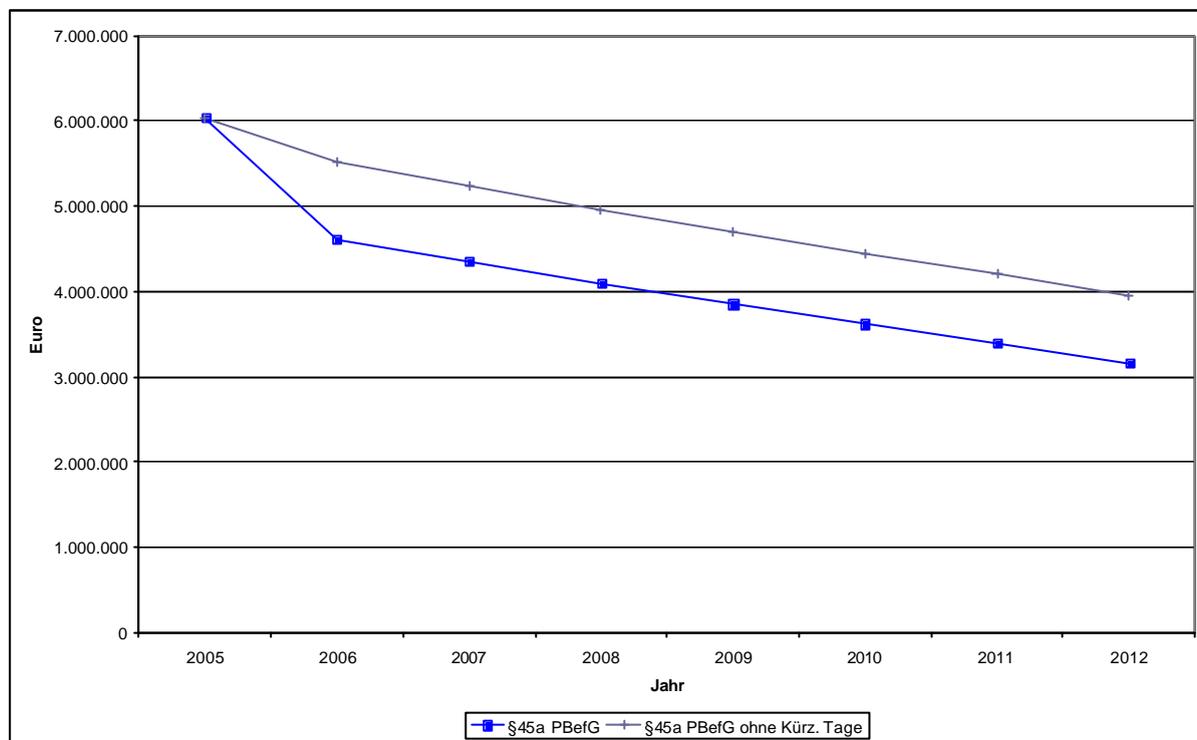


Abbildung 32: Vergleich der Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG mit den Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG ohne Kürzung der Gültigkeitstage 2005 bis 2012

Als dritter Vergleich dieser Art zeigen die Anhänge 7 und 8 sowie Abbildung 33 und Anhang 23 die Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG in seiner tatsächlichen Form mit jenen bei einem § 45a PBefG-Ausgleich sowohl ohne pauschale Kürzungen nach dem Haushaltsbegleitgesetz 2004 des Bundes als auch ohne Kürzungen der Gültigkeitstage nach dem Haushaltsstrukturgesetz 2006 des Landes Nordrhein-Westfalen. Die Differenz im Jahre 2005 beträgt 524.779 Euro und steigt bis zum Jahr 2012 auf 1.330.815 Euro.

Das Gesamtvolumen der Minderungen durch das Haushaltsbegleitgesetz 2004 des Bundes und das Haushaltsstrukturgesetz 2006 des Landes Nordrhein-Westfalen beläuft sich von 2005 bis 2012 auf

10.972.989 Euro.

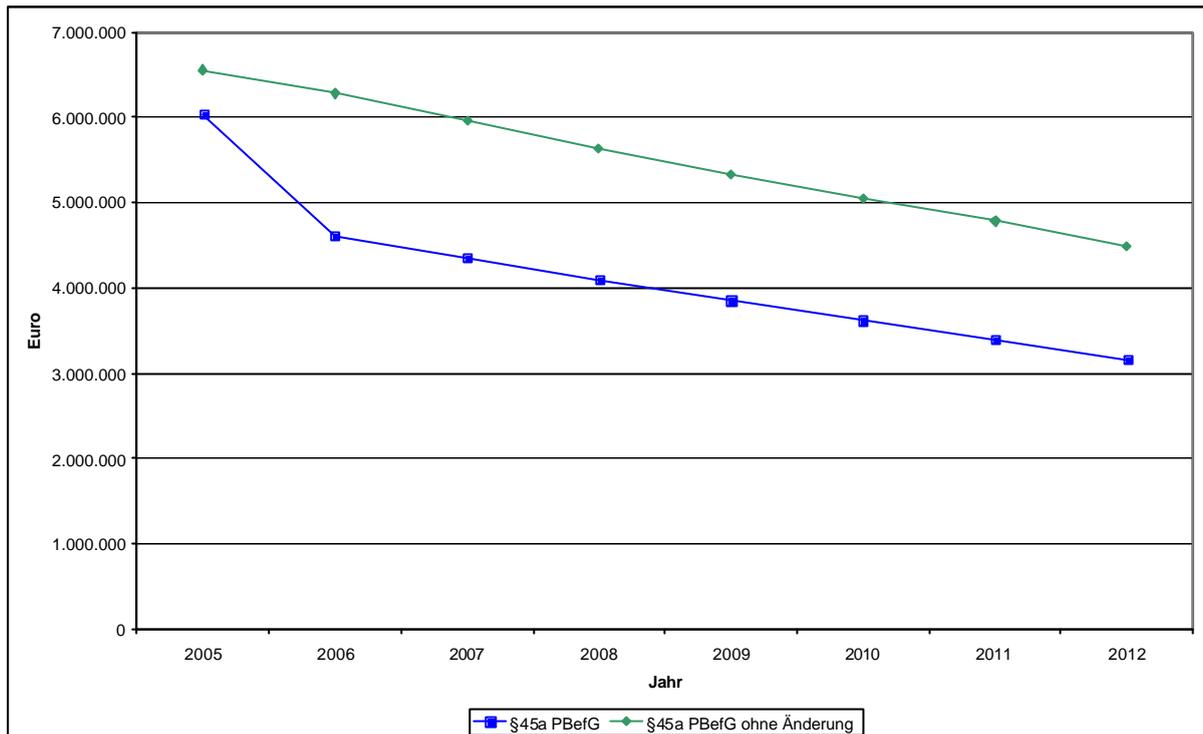


Abbildung 33: Vergleich der Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG mit den Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG ohne Kürzung der Gültigkeitstage und nach „Koch-Steinbrück“ 2005 bis 2012

Ein wesentlicher Bestandteil der Untersuchung ist die Berechnung der Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG in seiner tatsächlichen, aktuell gültigen Form bis zum Jahre 2012 sowie alternativ eines Preis-Preis-Ausgleichs für den gleichen Zeitraum. Beim Preis-Preis-Ausgleich kann die Höhe des Ausgleichs nach der Differenz zwischen den Erträgen aus genehmigten Fahrpreisen und fiktiven Erträgen auf Grund von Marktpreisen gerichtet werden oder der Ausgleich einen Prozent-Satz der Erträge ausmachen. Nach dem Preis-Preis-Ausgleichsverfahren gewährte das Land Nordrhein-Westfalen bereits von 1972 bis zur Einführung des Ausgleichs auf Preis-Kosten-Vergleich im Jahr 1977 den Verkehrsunternehmen auf freiwilliger Basis eine Abgeltung der Mindereinnahmen im Ausbildungsverkehr, wobei diese Regelung davon ausging, dass die Schülerzeitkarte gegenüber der Jedermann-Zeitkarte um 25 Prozent verbilligt ist und demzufolge diese Differenz als Ausgleichsbetrag zu erstatten ist. Die Regelung war also nicht auf die Kosten bezogen.

Für die Berechnung des Preis-Preis-Ausgleichs werden die Erträge aus dem Ausbildungsverkehr benötigt. Auch beim Modellunternehmen wird ein Spannungsverhältnis zwischen Normaltarif und Auszubildendentarif 100:75

unterstellt, entsprechend werden die Erträge aus dem Ausbildungsverkehr um ein Drittel auf 100 Prozent hochgerechnet und dieser Wert als „Normalentgelt“ angesetzt. Die Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG sinken von

6.034.956 Euro im Jahre 2005

auf

3.158.038 Euro im Jahre 2012

(siehe Anhang 9). Dies entspricht einer Reduzierung um rund

48 Prozent,

obwohl die Schülerzahlen nur um rund 15 Prozent und die Beförderungsfälle nur um rund 25 Prozent im gleichen Zeitraum zurückgehen.

Bei einem Preis-Preis-Ausgleich steigt der Ausgleichsbetrag von

3.433.910 Euro im Jahre 2005

auf

3.688.490 Euro im Jahre 2012,

das ist eine Steigerung um rund sieben Prozent (siehe Anhang 9 und Anhang 25). Ab dem Jahre 2011 ist dabei der Ausgleichsbetrag nach Preis-Preis-Ausgleich höher als jener bei einem Ausgleich nach § 45a PBefG, wie in Abbildung 34 dargestellt ist.

Mit anderen Worten: Eine Umstellung der Ausgleichszahlungen auf einen Preis-Preis-Ausgleich führt zum jetzigen Zeitpunkt zu einer starken Reduzierung der Mittel gegenüber einem Ausgleich auf der bisherigen § 45a PBefG-Basis. Die Ausgleichszahlungen nach beiden Berechnungsmethoden nähern sich bis 2010 an. Ab dem Jahre 2011 erfolgen höhere Zahlungen nach dem Preis-Preis-Modell als dies bei einem fortgeführten § 45a PBefG-Ausgleich der Fall wäre (Anhang 24).

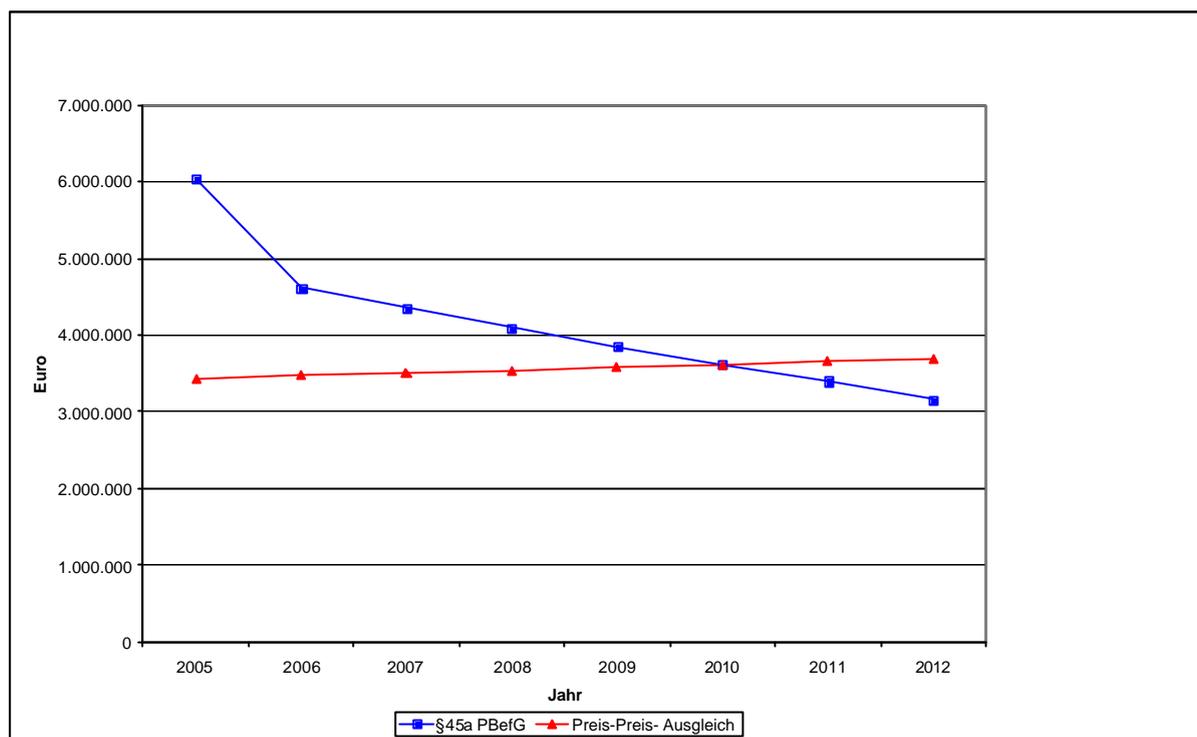


Abbildung 34: Vergleich der Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG mit den fiktiven Ausgleichszahlungen nach dem Preis-Preis-Ansatz 2005 bis 2012

Die drei zuvor berechneten und dargestellten Varianten des § 45a PBefG-Ausgleichs – ohne pauschale Kürzung nach dem Haushaltsbegleitgesetz 2004 des Bundes, ohne Kürzung der Gültigkeitstage nach dem Haushaltsstrukturgesetz 2006 des Landes Nordrhein-Westfalen und ohne beide Kürzungen – liegen den folgenden drei Berechnungen zu Grunde.

Bei einem § 45a PBefG-Ausgleich ohne pauschale Kürzung nach dem Haushaltsbegleitgesetz 2004 des Bundes liegt dieser im Modellunternehmen im Jahre 2005 um 3.125.824 Euro über einem Preis-Preis-Ausgleich und im Jahre 2012 erstmals und um 99.810 Euro unter einem Preis-Preis-Ausgleich (siehe Anhang 10 und Abbildung 34).

Bei einem § 45a PBefG-Ausgleich ohne Kürzung der Gültigkeitstage nach dem Haushaltsstrukturgesetz 2006 des Landes Nordrhein-Westfalen liegt dieser im Modellunternehmen im Jahre 2005 um 2.601.046 Euro und im Jahre 2012 um 261.701 Euro über einem Preis-Preis-Ausgleich (siehe Anhang 11 und Abbildung 36).

Bei einem unveränderten, also ohne jegliche Kürzungen fortgeführten § 45a PBefG-Ausgleich liegen die Ausgleichszahlungen im Jahre 2005 um 3.125.824 Euro über jenen bei einem Preis-Preis-Ausgleich, im Jahre 2012 beträgt diese Differenz noch 800.364 Euro (siehe Anhang 12 und Abbildung 35). Es zeigt sich also, dass bei einem unverändert fortgeführten § 45a PBefG-Ausgleich ohne jegliche Kürzungen die Zahlungen erst nach dem Jahre 2012 unterhalb derer bei einem Preis-Preis-Ausgleich liegen würden, und nicht bereits 2011 der Schnittpunkt erreicht würde (siehe Abbildung 35).

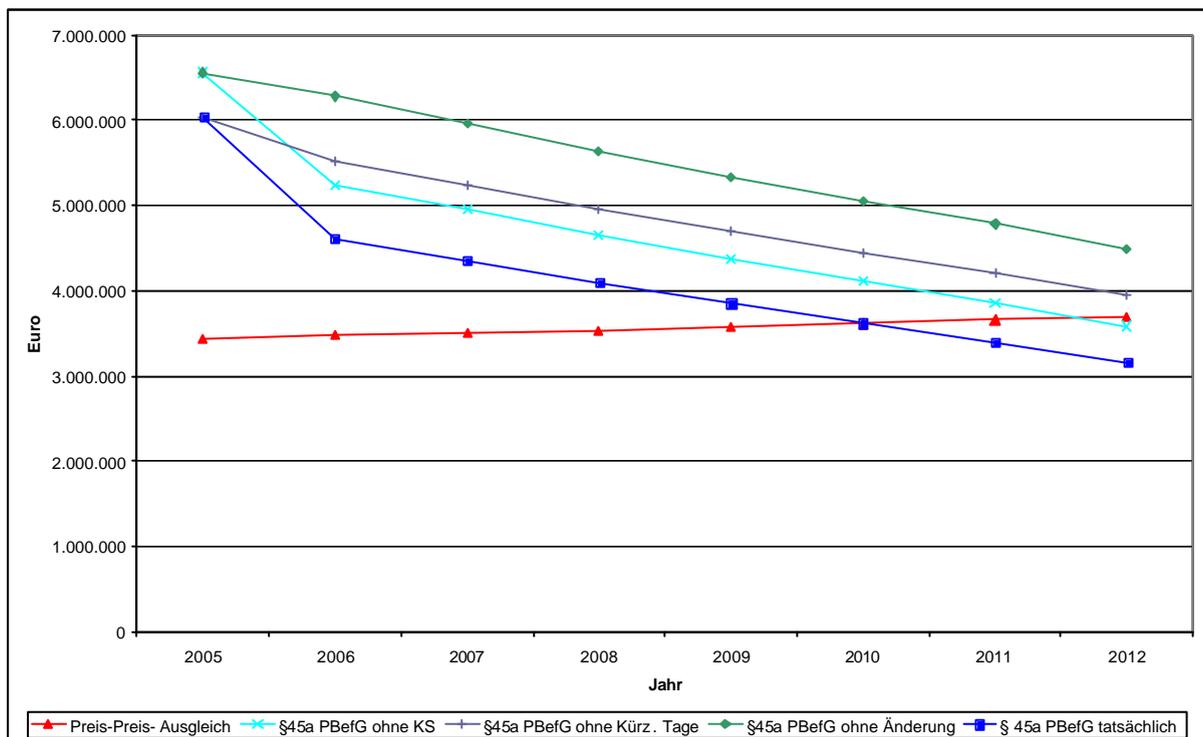


Abbildung 35: Vergleich der Ausgleichszahlungen nach dem Preis-Preis-Ausgleich mit den vier Varianten nach § 45a PBefG (ohne Kürzungen nach „Koch-Steinbrück“ / ohne Kürzungen der Gültigkeitstage / in ursprünglicher Form ohne jegliche Kürzungen / in tatsächlicher Form) 2005 bis 2012

Wurde bislang eine im Modellunternehmen angenommene individuelle Reiseweite von 7,85 Kilometern den Berechnungen zu Grunde gelegt, wird nachfolgend zum Vergleich eine Berechnung mit fünf Kilometern als pauschaliert anerkanntem Wert für die Kostengruppe 2 sowie mit zehn Kilometern angestellt. Die zehn Kilometer werden beispielhaft als Wert für einen Anstieg der mittleren Reiseweite durch die Schließung von Schulstandorten angenommen.

Die Anhänge 13 und 14 sowie die Anhänge 26 und 27 zeigen die Ergebnisse der Berechnung mit der geänderten Reiseweite von fünf und zehn Kilometern, aber einem § 45a PBefG-Ausgleich ohne die Änderungen des Haushaltsbegleitgesetzes 2004 des Bundes und des Haushaltsstrukturgesetzes 2006 des Landes Nordrhein-Westfalen.

Bei einer Reiseweite von fünf Kilometern liegt der Ausgleich nach § 45a PBefG im Jahre 2005 bereits um 1.125.795 Euro unter einem Preis-Preis-Ausgleich, im Jahre 2012 beträgt die Differenz 2.838.048 Euro. Wird hingegen eine Reiseweite von zehn Kilometern angenommen, liegt der Ausgleich nach § 45a PBefG im Jahre 2005 um 6.333.186 Euro über dem Preis-Preis-Ausgleich, im Jahre 2012 um 3.545.130 Euro.

Die vorstehenden Zusammenhänge sind in Abbildung 36 zur besseren Veranschaulichung noch einmal grafisch dargestellt.

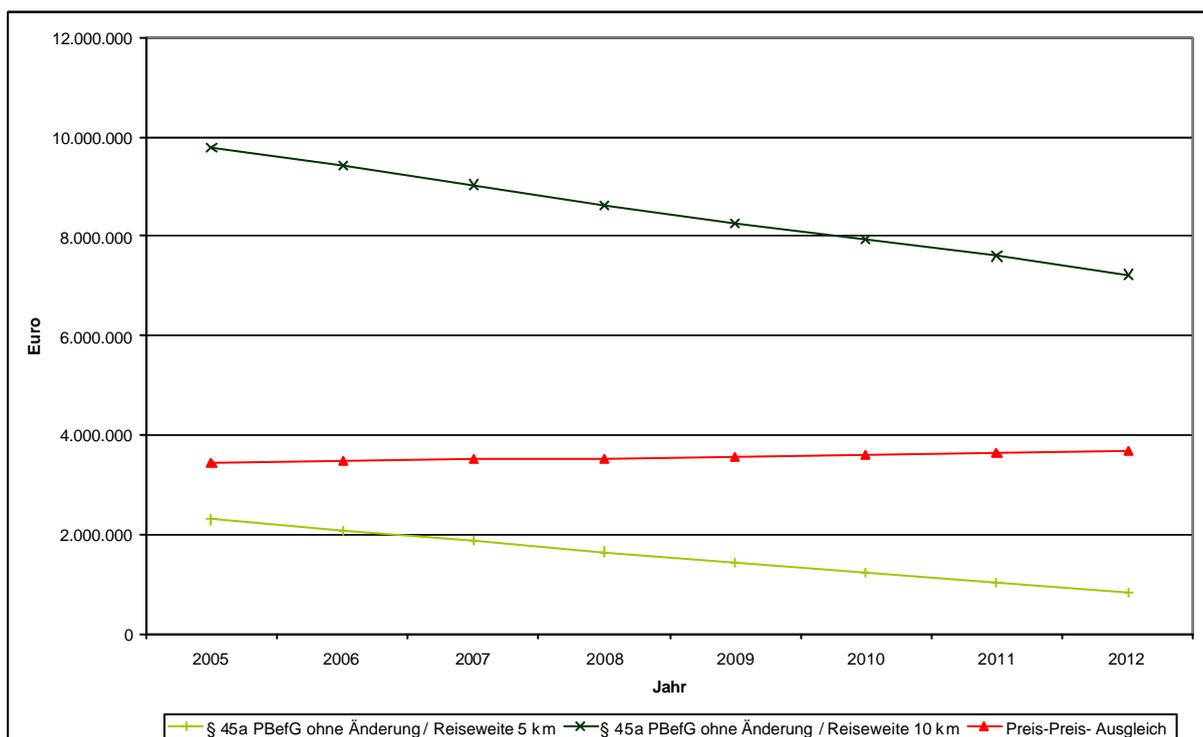


Abbildung 36: Vergleich der Ausgleichszahlungen nach dem Preis-Preis-Ausgleich, nach § 45a PBefG ohne Kürzung der Gültigkeitstage und nach Koch-Steinbrück mit veränderten Reiseweiten von 5 und 10 km

Wird die Berechnung mit geänderten Reiseweiten auf Basis des § 45a PBefG in seiner tatsächlichen, aktuell gültigen Form durchgeführt, ergeben sich die in

Abbildung 37 dargestellten Verläufe. Bei einer Reiseweite von fünf Kilometern liegt der Ausgleich nach § 45a PBefG um

1.310.444 Euro

unter einem Preis-Preis-Ausgleich und

im Jahre 2012 um 3.444.657 Euro

(siehe Anhang 15 und Anhang 27). Bei einer Reiseweite von zehn Kilometern beträgt die Differenz zum Preis-Preis-Ausgleich im Jahre 2005 5.551.818 Euro und im Jahre 2012 1.667.984 Euro (siehe Anhang 16 und Anhang 28).

Auch diese Zusammenhänge sind zur besseren Veranschaulichung in Abbildung 37 noch einmal grafisch dargestellt.

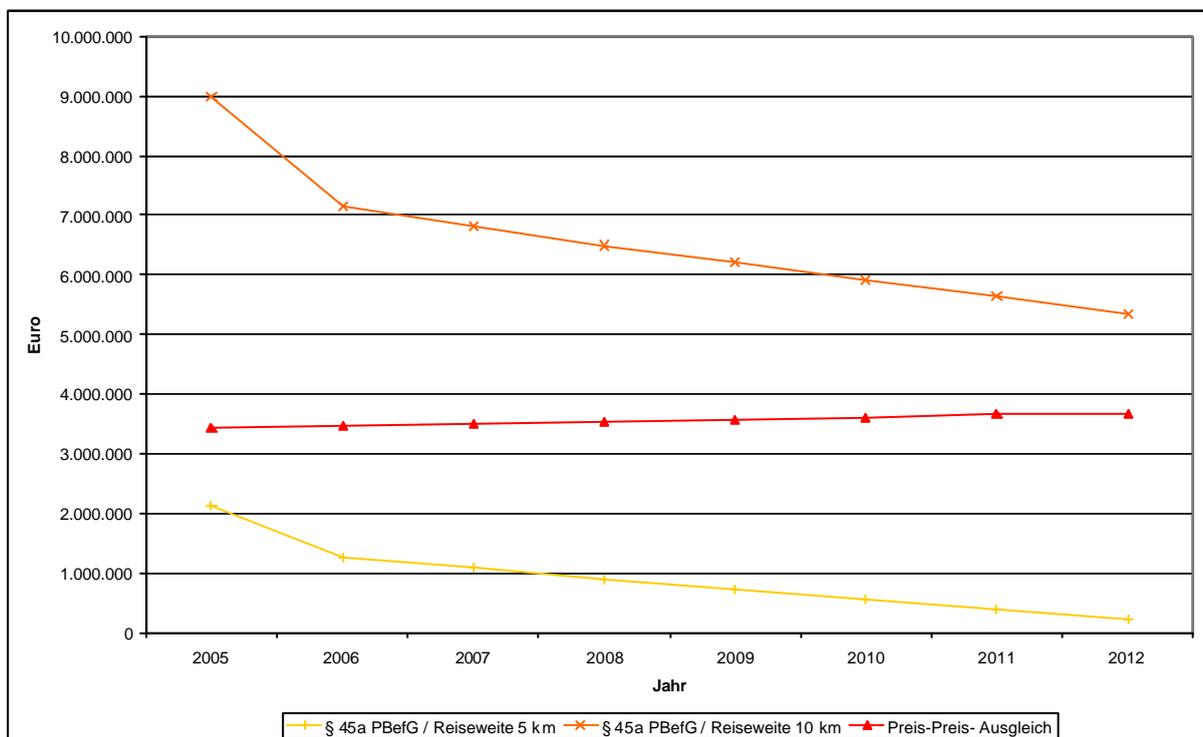


Abbildung 37: Vergleich der Ausgleichszahlungen nach dem Preis-Preis-Ausgleich und nach § 45a PBefG in tatsächlicher Form mit veränderten Reiseweiten von 5 und 10 km

Steigen die Reiseweiten z. B. durch die Schließung von Schulstandorten an, wird der Ausgleich nach § 45a PBefG noch einige Jahre länger oberhalb des Preis-Preis-

Ausgleichs liegen als bei unveränderten Reiseweiten. Ein Schnittpunkt ist in diesem Falle erst lange nach dem Jahr 2012 zu erwarten.

Anhang 29 zeigt die verschiedenen Alternativen bzw. Kürzungen und ihre Auswirkungen für das Jahr 2005 nochmals zusammengefasst.

5.4.4 Auswirkung von Änderungen des § 45a PBefG

In einem Betrachtungszeitraum von acht Jahren gehen dem Modellunternehmen durch die bereits beschlossenen Kürzungen bei den Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG

10.972.989 Euro

und die verringerten Fahrgeldeinnahmen durch den Rückgang der Schülerzahlen

7.052.716 Euro,

somit

18.025.706 Euro

verloren. Dieser Betrag entspricht in etwa den Erträgen aus Fahrausweisverkauf des Jahres 2005.

Für das Modellunternehmen ergibt sich für die Jahre 2005 bis 2012 ein kumulierter Preis-Preis-Ausgleichsanspruch in Höhe von

28.511.591 Euro.

Ohne „Koch-Steinbrück“ und ohne Haushaltsstrukturgesetz 2006 ergibt sich ein kumulierter Ausgleich nach § 45a PBefG in Höhe von

44.113.247 Euro.

Im Verhältnis zu § 45a PBefG (ohne Kürzung nach „Koch-Steinbrück“ und ohne Kürzung der Gültigkeitstage) verlöre das Modellunternehmen im Zeitraum 2005 bis 2012 durch den Preis-Preis-Ausgleich kumuliert

15.601.656 Euro.

Unter Berücksichtigung der Wirkungen von „Koch-Steinbrück“ und des Haushaltsstrukturgesetzes 2006 ergibt sich nach der kumulierten Berechnung des Ausgleichs nach § 45a PBefG ein Betrag in Höhe von

37.361.214 Euro,

somit gegenüber dem Preis-Preis-Ausgleich immer noch ein Überschuss in Höhe von

6.752.033 Euro.

Sofern das Modellunternehmen die Ertragssituation im Schülerverkehr alleine im Jahre 2005 bei Umstellung auf einen Preis-Preis-Ausgleich erhalten will, bedarf es – bezogen auf die Einnahmen im Schülerverkehr – einer über die gewohnte Preiserhöhung hinausgehenden Preiserhöhung. Diese beträgt durch Berechnung aus

Differenz Preis-Preis-Ausgleich zu Ausgleich nach § 45a PBefG	-2.601.046 Euro
zu Fahrgeldeinnahmen aus Schülerverkehr 2005	10.301.730 Euro
somit	

25 Prozent.

Soll der Einnahmenverlust durch Preis-Preis-Ausgleich durch eine Tarifierhöhung über alle Fahrausweisarten abgegolten werden, bedarf es einer zusätzlichen Tarifierhöhung durch entsprechende Berechnung mit

Differenz Preis-Preis-Ausgleich zu Ausgleich nach § 45a PBefG	-2.601.046 Euro
---	-----------------

zu gesamten Fahrgeldeinnahmen 2005
von

17.427.921 Euro

15 Prozent.

5.5 Erstattung der Fahrgeldausfälle bei der unentgeltlichen Beförderung schwerbehinderter Menschen - § 145 ff. SGB IX

Bis zur Einführung des Gesetzes zur Vereinfachung von Verwaltungsverfahren im Sozialrecht führte der Härteausgleich bei den betroffenen Unternehmen zum Preis-Preis-Ausgleich zwischen Ticketpreis (bzw. der Freifahrt) und dem Jedermann-Tarif. Im Preis-Preis-Ausgleich wurde den Verkehrsunternehmen der tatsächliche Einnahmeverlust ausgeglichen (siehe Tabelle 14).

Für das Modellunternehmen wird ein betriebsindividueller Schwerbehindertensatz zum Härteausgleich in Ansatz gebracht. Dieser Satz beträgt 8,5 Prozent und übersteigt den Landessatz von 5,4 Prozent um mehr als das zum Ansetzen des betriebsindividuellen Prozentsatzes erforderliche Drittel (7,2 Prozent).

Summe Erträge aus Fahrkartenverkauf	19.000.000
Ausgleich nach § 148 SGB IX	1.615.000
Schwerbehindertensatz des Unternehmens	8,5 %
Landesschwerbehindertensatz NRW 2002-2004	5,4 %
Schwelle oben zum betriebsindividuellen Satz	7,2 %
Schwelle unten zum betriebsindividuellen Satz	4,05 %
Ausgleich nach Landessatz 5,4	1.026.000
Fiktiver Ausgleich bei Schwellensatz 7,2 NRW	1.368.000
Ausgleich bei Gültigkeit 1/3-Regelung	1.273.000
Unterschied mit zu ohne 1/3-Regelung absolut	342.000
Unterschied mit zu ohne 1/3-Regelung relativ	21%
Unterschied mit zu ohne 1/3-Regelung bei 7,2% relativ	25 %
Unterschied mit zu ohne 1/3-Regelung bei 10% relativ	18 %
Fiktiver Schwerbehindertensatz unterhalb des Landessatzes	
individueller Satz in %	2,5 %
Erträge aus Fahrkartenverkauf	19.000.000
Theoretischer Ausgleich nach §148 SGB	475.00
Landessatz in %	5,4 %
Ausgleich nach SGB	1.026.000
Überkompensation absolut	551.000
Überkompensation relativ	116 %

Tabelle 14: Ausgleichszahlungen nach § 145 ff. SGB IX mit unterschiedlichen Prozentsätzen sowie mit und ohne Gültigkeit des Drittel-Abzugs

Vor Änderung des Gesetzes erhielt das Modellunternehmen bei 19.000.000 Euro Einnahmen aus Fahrkartenverkauf und 8,5 Prozent Schwerbehindertensatz einen Schwerbehindertenausgleich von 1.615.000 Euro. Die nunmehr notwendige Kürzung der Erstattung um den Betrag, der einem Drittel der Erstattungssumme entspricht

342.000 Euro

und einer Minderung der Ausgleichsleistung vor Änderung des Gesetzes von

21 Prozent.

Würde das Unternehmen bei der Ermittlung des betriebsindividuellen Schwerbehindertensatzes im Grenzfall nur den Schwellenwert von 7,2 Prozent erreichen, verlöre sie 1.368.000 Euro = 7,2 Prozent \therefore 1.026.000 Euro = 5,4 Prozent, also

25 Prozent

der Ausgleichszahlungen nach Einführung der Gesetze.

Bezogen auf die Fahrgeldeinnahmen des Modellunternehmens in Höhe von 19.000.000 Euro entspricht die Drittelkürzung

1,8 Prozent.

Der Anteil der Schwerbehinderten an der Gesamtbevölkerung war in der Vergangenheit relativ konstant und wird daher im Zeitablauf auch weiterhin als relativ konstant angesehen. Eine Zeitreihenbetrachtung kann daher näherungsweise mit konstanten Prozentsätzen durchgeführt werden. Ohne in besonderem Maße eine Veränderung der Einnahmen des Unternehmens zum Beispiel durch die abnehmende Bevölkerung, aber mit steigenden Tarifen zu berücksichtigen, beläuft sich der Einnahmeverlust bis 2012 auf ca. 337.315 Euro p. a x 8 Jahre =

2.736.000 Euro.

Es lässt sich festhalten: Mit einer jährlichen Belastung in Höhe von 342.000 Euro durch die Neuregelung des Schwerbehindertenausgleichs über den Drittel-Abzug übertrifft die prozentuale Kürzung in Höhe von 21 Prozent die durch das „Koch-Steinbrück-Papier“ vorgesehene Kürzung von maximal 12 Prozent um beinahe das Doppelte.

Zu erwähnen und in den Rechnungen zu berücksichtigen ist zudem der Umstand, dass die nur noch hälftige Anrechnung notwendiger ständiger Begleitpersonen nach Berechnung des VDV in Nordrhein-Westfalen zu einer 24-prozentigen Kürzung des bundesweiten Prozentsatzes und damit des Ausgleichsbetrages führt.⁴²³ Die Kürzung der Ausgleichsleistung steigt nach Auffassung des VDV um weitere sieben Prozentpunkte auf 31 Prozent, wenn dem Umstand Rechnung getragen wird, dass bereits im Jahr 2004 im Gesetz zur Förderung der Ausbildung der 20 Prozent-Häufigkeitszuschlag, der auf den von den Verkehrsunternehmen ermittelten Vomhundertsatz der unentgeltlich beförderten Personen an den sonstigen Fahrgästen zugerechnet wurde, gestrichen wurde.⁴²⁴ Selbst bei vorsichtiger Interpretation der VDV-Werte liegt der Schluss nahe, dass allein durch die aufgezeigten Maßnahmen von einer Senkung des Vomhundertsatzes um ein bis zwei Prozentpunkte ausgegangen werden kann, der tatsächlich fehlende Wert im Preis-Preis-Ausgleich somit eher zwischen zwei bis drei Prozent der Fahrgeldeinnahmen liegt, was eine Ausgleichsminderung zwischen

380.000 Euro und 570.000 Euro

bedeuten würde.

Der seitens der Aufgabenträger häufig geäußerte Vorwurf, die Verkehrsunternehmen würden durch die Ausgleichszahlungen für Schwerbehinderte überkompensiert⁴²⁵, ist im Falle des Modellunternehmens nicht gerechtfertigt. Das Gegenteil ist der Fall. Im Vergleich zum ehemaligen vollständigen Preis-Preis-Ausgleich als Kompensation für Leistungen, die die Verkehrsunternehmen im politischen Auftrag unentgeltlich

⁴²³ Vgl. VDV (2004b), S. 4.

⁴²⁴ Vgl. ebenda.

⁴²⁵ Vgl. VDV (2004b), S. 2.

erbringen, erleidet das Unternehmen starke Erlöseinbußen und trägt somit politische Lasten. Ein Preis-Preis-Ausgleich ist nicht mehr gewährleistet.

Allerdings lässt sich auch ein Fall konstruieren, bei dem das Modellunternehmen nicht schlechter, sondern besser gestellt wird. Dies ist dann der Fall, wenn in einer zukünftigen Zählung ein betriebsindividueller Satz unterhalb des Landessatzes angenommen wird. In diesem Fall ist das Modellunternehmen laut Gesetz berechtigt, den höher liegenden Landesatz in Ansatz zu bringen. Auf Basis der Einnahmen des Unternehmens würde das Unternehmen mit einem individuellen Schwerbehindertensatz von z. B. 2,5 Prozent um 116 Prozent oder

551.000 Euro

besser gestellt werden als bei sachgerechtem Ausgleich (siehe auch Tabelle 14).

5.6 Investitionsförderung nach dem GVFG

In NRW hat die Förderung von Infrastrukturmaßnahmen im Bereich des ÖPNV – kommunaler ÖPNV und Schienenpersonennahverkehr mit Eisenbahnen – ihre gesetzlichen Grundlagen im GVFG und im ÖPNV-Gesetz NRW (ÖPNVG NRW). Konkrete Einzelheiten sind insbesondere enthalten in den Verwaltungsvorschriften zur Durchführung des ÖPNVG NRW.⁴²⁶

Im ÖPNV-Landesprogramm Infrastruktur werden insbesondere gefördert

- Stadtbahn- und Straßenbahnanlagen sowie Anlagen des SPNV (Schienenwege und Stationen),
- Anlagen von Bahnen besonderer Bauart,
- Beschleunigungsmaßnahmen für den ÖPNV, insbesondere rechnergestützte Betriebsleitsysteme und technische Maßnahmen zur Bevorrechtigung des ÖPNV an Lichtsignalanlagen,
- Park-and-Ride/Bike-and-Ride-Anlagen,
- Zentrale Omnibusbahnhöfe,
- Verkehrsleit- und Fahrgastinformationssysteme für den ÖPNV,

⁴²⁶ Vgl. VV-ÖPNVG NRW (2003).

- Infrastrukturmaßnahmen im Zusammenhang mit der Einführung des Fahrgeldmanagements.⁴²⁷

Die Zuwendungen des Landes zur Fahrzeugförderung des kommunalen ÖPNV sind für die Fahrzeugbeschaffung sowie für sonstige Investitionsmaßnahmen des ÖPNV bestimmt. Darüber hinaus können die Mittel teilweise zur Abgeltung der Vorhaltekosten der im ÖPNV eingesetzten Fahrzeuge verwendet werden.⁴²⁸

Ziel des Programms zur Fahrzeugförderung ist es, durch den Einsatz zeitgemäßer moderner Fahrzeuge die Qualität und Attraktivität des ÖPNV gezielt zu steigern und die Barrierefreiheit zu verbessern. Darüber hinaus soll das Programm dazu beitragen, dass die Verkehrsunternehmen betrieblich erforderliche Neu- und Ersatzbeschaffungen finanziell bewältigen können.

Voraussetzung für die Fahrzeugförderung ist dabei, dass ein Unternehmen eigene ÖPNV-Linien betreibt oder im Auftrag eines solchen Unternehmens Busse und Bahnen einsetzt. Die Zweckbindungsdauer beträgt bei Bussen 10 Jahre oder 600.000 Kilometer, bei Straßen- und Stadtbahnwagen 15 Jahre oder 1,2 Millionen Kilometer, bei O-Bussen 15 Jahre oder 700.000 Kilometer. Die Busse müssen nachweislich überwiegend im ÖPNV eingesetzt werden (zwei Drittel der Betriebsleistungen im Linienverkehr nach §§ 42 oder 43 PBefG sowie mindestens 50 Prozent nach § 42 PBefG oder EG-Verordnung).⁴²⁹

Die Übertragung der Fahrzeugförderung an die Aufgabenträger soll die kommunale Selbstverwaltung stärken. Für die Fahrzeugförderung im kommunalen ÖPNV stehen den Aufgabenträgern jährlich mindestens 105 Millionen Euro zur Verfügung. Der Betrag erhöht sich anteilig entsprechend den Anpassungs- und Revisionsregelungen des Bundes. Dieser Betrag wird zunächst betriebszweigabhängig aufgeteilt, so dass 64,5 Prozent auf den Busbereich sowie 35,5 Prozent auf den Bereich der leitungsgebundenen Fahrzeuge (Straßen- und Stadtbahnfahrzeuge bzw. O-Busse) entfallen.⁴³⁰

⁴²⁷ Vgl. Fachportal Nahverkehr NRW (2006a).

⁴²⁸ Vgl. § 11 Abs. 2 VV-ÖPNVG NRW.

⁴²⁹ Vgl. § 13 Abs. 2.1.4 VV-ÖPNVG NRW.

⁴³⁰ Vgl. § 13 Abs. 2.1.2 VV-ÖPNVG NRW.

Die weitere Verteilung der Mittel erfolgt über leistungs- oder kapazitätsbezogene Schlüssel (50 Prozent nach den fahrplanmäßig geleisteten Rechnungswagenkilometern und 50 Prozent nach den fahrplanmäßig geleisteten Rechnungswagenstunden im Bereich des jeweiligen Aufgabenträgers). Die unterschiedlichen Gefäßgrößen und qualitativen Merkmale der eingesetzten Fahrzeuge werden durch Äquivalenzfaktoren berücksichtigt.⁴³¹

Sonstige Investitionsmaßnahmen im ÖPNV können darüber hinaus auch gefördert werden.⁴³² Jedoch müssen mindestens 50 Prozent der zur Verfügung gestellten Gesamtförderung zur Fahrzeugförderung verwendet werden. Die einzelnen Maßnahmen stimmen die Antragsteller, Aufgabenträger und Bezirksregierungen im Einzelfall ab.

Zudem können die Fahrzeug-Vorhaltekosten der Verkehrsunternehmen aus diesem Programm gefördert werden. Die Fördermittel werden nach dem gleichen Schlüssel gewährt, wie er für die Verteilung der Mittel vom Land an die Aufgabenträger verwendet wird. Die Entscheidung über die Vorhaltekostenförderung treffen die Aufgabenträger im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung.⁴³³

Im Durchschnitt der letzten 10 Jahre wurde im Modellunternehmen jährlich der Kauf von elf Omnibussen mit Mitteln aus GVFG gefördert, wie in Anhang 17 dargestellt ist. Das Investitionsvolumen betrug über den Zeitraum insgesamt ca. 23,6 Millionen Euro, die Fördermittel insgesamt ca. 12,3 Millionen Euro; die Förderquote lag somit bei 52 Prozent.

Ein Einstellen der GVFG-Omnibusförderung in NRW hätte für das Modellunternehmen in einem Zeitraum von 10 Jahren folgende Konsequenzen (siehe auch Anhang 18):⁴³⁴

⁴³¹ Vgl. § 13 Abs. 5.1.2 VV-ÖPNVG NRW.

⁴³² Vgl. § 13 Abs. 6 VV-ÖPNVG NRW.

⁴³³ Vgl. Fachportal Nahverkehr NRW (2006b).

⁴³⁴ Zinseszinsseffekte wurden nicht berücksichtigt.

- Einen Mehrbedarf an Liquidität von insgesamt ca. 16,4 Millionen Euro für die Anschaffung der Fahrzeugflotte und anfallende Fremdkapitalkosten,
- bei einem angenommenen Zinssatz von sechs Prozent eine zusätzliche durchschnittliche Zinslast von 406.890 Euro pro Jahr,
- eine insgesamt um ca. 12,3 Millionen Euro höhere Abschreibung der Omnibusse aufgrund der Erhöhung der aktivierten Fahrzeugwerte.

In Anlehnung an die bisherige Betrachtung für einen Zeitraum bis 2012 ergibt sich (siehe ebenfalls Anhang 18)

- ein Mehrbedarf an Liquidität von insgesamt ca. 8,63 Millionen Euro für die Anschaffung der Fahrzeugflotte und anfallende Fremdkapitalkosten,
- bei einem angenommenen Zinssatz von sechs Prozent eine zusätzliche durchschnittliche Zinslast von 295.920 Euro pro Jahr,
- eine kumulierte Zinslast von ca. 2,1 Millionen Euro
- sowie eine insgesamt um ca. 10,7 Millionen Euro höhere finanzielle Belastung durch Abschreibung der Omnibusse aufgrund der Erhöhung der aktivierten Fahrzeugwerte.

Es ist leicht nachvollziehbar, dass eine mögliche Einstellung der GVFG-Omnibusförderung das Modellunternehmen mittel- bis langfristig – ohne sonstige Maßnahmen zur Ertragssteigerung – in erhebliche Liquiditäts- und Existenzprobleme bringt.

5.7 Zusammenfassung der Änderungen in § 45a PBefG, § 145 ff. SGB IX und GVFG

Die bisher vorgenommenen Kürzungen der § 45a PBefG-Mittel durch „Koch-Steinbrück“, das Haushaltsstrukturgesetz 2006 des Landes Nordrhein-Westfalen und das im Jahre 2005 erlassene Gesetz zur Vereinfachung der Verwaltungsverfahren im

Sozialrecht führen im Jahre 2006 für das Modellunternehmen zu einem Einnahmenausfall in Höhe von

2.005.660 Euro

(siehe Tabelle 15).

Kürzung des Ausgleichs gemäß § 45a PBefG	1.663.660 Euro
Kürzung des Ausgleichs gemäß § 148 SGB IX	342.000 Euro
Gesamtbelastung	2 005.660 Euro

Tabelle 15: Tatsächliche Gesamtbelastung im Jahr 2006

Damit machen die Kürzungen

ca. 10,6 Prozent

der Einnahmen aus dem Fahrausweisverkauf des Unternehmens (19.000.000 Euro) des Jahres 2006 aus.

Die kumulierte Belastung des Unternehmens von 2005 bis zum Jahr 2012 bedingt durch die erfolgten Kürzungen der Mittel aus § 45a PBefG und § 145 ff. SGB ergibt

ca. 13,7 Millionen Euro

(siehe Tabelle 16).

Zuzüglich der Kürzungen aus reduzierten Schülerfahrtscheineinnahmen, bedingt durch den Rückgang des Schülerbestandes im Verkehrsgebiet, in Höhe von ca. sieben Millionen Euro ergibt sich eine kumulierte Gesamtbelastung des Modellunternehmens bis zum Jahre 2012 in Höhe von

ca. 20,7 Millionen Euro.

2005 bis 2012	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kürzung § 45 a PBefG	524.779	1.663.660	1.603.516	1.541.486	1.487.025	1.435.016	1.386.692	1.330.815
Kürzung § 145 ff. SGB	342.000	342.000	342.000	342.000	342.000	342.000	342.000	342.000
Summe Kürzung § 45a PBefG und § 145 ff. SGB	866.779	2.005.660	1.945.516	1.883.486	1.829.025	1.777.016	1.728.692	1.672.815
Kumuliert 2005-2012	13.708.989							

Tabelle 16: Kumulierte jährliche Belastung durch §§ 45a PBefG und 145 ff. SGB IX

Unter Berücksichtigung eines möglichen Preis-Preis-Ausgleiches im Schülerverkehr steigert sich die Belastung des Modellunternehmens bis 2012 um

weitere 6,8 Millionen Euro.

Die Annahme des Wegfalls der GVFG-Förderung von Omnibussen führt beim Modellunternehmen bis zum Jahre 2012 zu einer weiteren Belastung von

10,7 Millionen Euro.

Insgesamt lässt die Prognose der Einnahmensituation des Modellunternehmens bis zum Jahr 2012 aufgrund der bereits beschlossenen Kürzungen der § 45a PBefG-Mittel und der §145 ff. SGB IX-Mittel und des Rückgangs des Schülerbestandes einen erheblichen betrieblichen Anpassungsbedarf erwarten. Geht man davon aus, dass im bestehenden ÖPNV-System Leistungskürzungen in dem sich ergebenden notwendigen Umfang politisch nicht durchsetzbar und/oder eine Nutzerfinanzierung im erforderlichen Umfang nicht realisierbar ist, bedarf es einer grundsätzlichen Neuordnung des ÖPNV-Marktes zur Senkung der Kosten und Steigerung der Erlöse.⁴³⁵

⁴³⁵ So führen z. B. Ackermann und Stammler aus: „Viele Schulträger haben die Fahrkostenzuschüsse bereits reduziert oder haben zumindest die Absicht angekündigt. In Kombination mit den Tarifanpassungen der Verkehrsunternehmen können somit überproportionale Steigerungen mit entsprechenden Akzeptanzproblemen entstehen.“ Ackermann / Stammler (2006), S. 13.

5.8 Nahverkehrsabgabe am Beispiel eines Verkehrsunternehmens aus NRW

Unabhängig von unternehmerischen Möglichkeiten zur Verbesserung der finanziellen Situation von Verkehrsunternehmen soll anhand des Modellunternehmens die Frage geklärt werden, inwieweit neue Formen der Nahverkehrsfinanzierung helfen könnten, zukünftig auftretende Finanzierungslücken zu schließen. Allgemein liegt im ÖPNV der Anteil der Nutzerfinanzierung bei einem Deckungsgrad von 42 Prozent durch Fahrgelderträge auf einem sehr niedrigen Niveau. Das Niveau der Nutzerfinanzierung gilt es zukünftig zu steigern, möchte man den vom ÖPNV theoretisch profitierenden Personenkreis vermehrt an den Kosten zur Sicherung des ÖPNV beteiligen.

In diesem Zusammenhang taucht – unabhängig von der Nutzerfinanzierung durch Fahrscheineinnahmen – immer wieder der Begriff „Nahverkehrsbeitrag“ oder „Nahverkehrsabgabe“ auf.⁴³⁶

Die Idee des Nahverkehrsbeitrags beruht neben dem finanziellen Aspekt auf dem Nutzen, den der ÖPNV vor allem Bewohnern einer Agglomeration stiftet. Von diesem Nutzen profitieren nicht nur die aktuellen Fahrgäste, sondern auch die potenziellen Nutzer, die bei Bedarf jederzeit auf das öffentliche Nahverkehrsangebot zurückgreifen können.⁴³⁷ Der Nahverkehrsbeitrag kann in die Hoheit der kommunalen Aufgabenträger mit z. B. einem kommunalen Hebesatz gegeben werden.

Der Nahverkehrsbeitrag kann auch als eine Art Grundgebühr für das Vorhalten einer Nahverkehrsleistung oder als Entgelt für einen Sondervorteil verstanden werden. Zur Abgabepflicht können alle Personen herangezogen werden, die im Einzugsbereich eines Nahverkehrssystems wohnen.⁴³⁸

Die auf die Person zugeschnittene Abgabe kann entweder als einheitlicher Pro-Kopf-Beitrag oder zonenmäßig differenziert erhoben werden. Ein z. B. sozial abgestuftes Beitragssystem, bei dem bestimmte Gruppen nur einen reduzierten Beitrag bezahlen müssen bzw. ganz von der Abgabepflicht befreit werden, ist denkbar.⁴³⁹

⁴³⁶ Nicht zu verwechseln mit einer Innenstadt-, Zufahrts-, oder Pendlerabgabe, die in der Literatur auch als Nahverkehrsabgabe bezeichnet werden.

⁴³⁷ Vgl. Seydewitz / Tyrell (1995), S. 16.

⁴³⁸ Vgl. ebenda.

⁴³⁹ Vgl. Kalbow (2001), S. 93.

Bei der Prüfung der Einführung von Nahverkehrsbeiträgen und -abgaben für den ÖPNV müssen bereits vorhandene Erfahrungswerte aus anderen Staaten berücksichtigt werden. Bei einer zu diskutierenden Nahverkehrsabgabe bietet sich der Blick nach Frankreich an. Dort bestätigte sich über die Jahre die Sorge, dass sich der Staat immer weiter aus der Finanzierung zurückziehen und der Versement Transport (VT), der französischen Nahverkehrsabgabe, die Hauptrolle zufallen würde.⁴⁴⁰ Die anfängliche Hauptverwendung des VT zu Investitionszwecken wandelte sich über die Jahre immer mehr hin zur Deckung von Betriebskosten. Generell kann gesagt werden, dass durch den Charakter der Abgabe als unerschöpflich sprudelnde Geldquelle anfänglich die Investitionen zu maßlos ausfielen, und im Nachhinein die Folgekosten gedeckt werden müssen. Hinzu kommt als Problemfaktor, dass durch die Knüpfung der Abgabe an die Lohnsumme der Unternehmen in Zeiten der Rezession die Einnahmen des VT geringer ausfallen als in Zeiten des Aufschwungs. So steht die Höhe der Abgabe und auch das Aufkommen daraus nicht in Zusammenhang mit dem vorhandenen ÖPNV-Angebot und dessen Kosten. Die strukturschwachen Kommunen werden benachteiligt und die Belastung der Arbeitgeber mit höheren Lohnnebenkosten ist gerade in Zeiten einer schwachen Konjunktur problematisch. Letztendlich hat die Vergangenheit gezeigt, dass ein Anreiz zu Fehl- und maßlosen Investitionen vorhanden war. Jedoch ist das VT aus Frankreich nicht mehr wegzudenken und es zeigt deutlich, dass bei politischem Willen für neue Strukturen der Finanzierung des ÖPNV auch neue Wege beschritten werden können.⁴⁴¹

Unabhängig von der Frage, ob eine Gebietskörperschaft überhaupt berechtigt ist, von einem abgegrenzten Personenkreis – losgelöst von der tatsächlichen Nutzung – einen Nahverkehrsbeitrag zu erheben⁴⁴² und ob ein solcher politisch durchsetzbar ist⁴⁴³, ergeben sich folgende Überlegungen zur Schließung der Finanzierungslücke des Modellunternehmens durch einen Nahverkehrsbeitrag:

Den Überlegungen liegt die Annahme zu Grunde, dass die Bevölkerungsgruppe der unter-18-jährigen an der Finanzierung des ÖPNV aus sozialen Gründen nicht

⁴⁴⁰ Vgl. Bracher (2005), S. 33.

⁴⁴¹ Vgl. Kalbow (2001), S. 95f.

⁴⁴² Vgl. Bracher (2005), S. 33.

⁴⁴³ Vgl. Landtag Baden-Württemberg (2005), S. 3 f.

beteiligt wird; dies unter Kenntnis der Tatsache, dass diese Nutzergruppe einen nicht erheblichen Anteil an der Gesamtnachfrage im Verkehrsgebiet ausmacht.

Der Anteil der Bevölkerungsgruppe unter 18 Jahren beträgt für Verkehrsgebiet 1 21,4 Prozent, der Anteil für Verkehrsgebiet 2 19,4 Prozent (siehe Anhang 19).

Als das in den Verkehrsgebieten durch die Bevölkerung auszugleichende Fördervolumen lässt sich im vorliegenden Fall als Bezugsgröße die prognostizierten tatsächlichen reduzierten Einnahmen des Modellunternehmens im Betrachtungszeitraum zwischen 2005 und 2012 zu Grunde legen.

Der kumulierte Einnahmenverlust beträgt bis zum Planungshorizont 2012 20,7 Mio. Euro. Bezogen auf die Summe der ausgleichspflichtigen jährlichen Bevölkerungszahl im Prognosezeitraum bis 2012⁴⁴⁴ hätte somit jeder Bürger eine jährliche Abgabe in Höhe von

6,92 Euro

zur Sicherung des ÖPNV-Bedienungsstandards zu zahlen (siehe Tabellen 17 und 18)⁴⁴⁵.

Dieser Betrag erscheint realistisch leistbar, beträgt er nur

0,048 Prozent

des Durchschnittsjahreseinkommens von 14.508 Euro (= 12 x 1.209 Euro Nettoäquivalenzeinkommen⁴⁴⁶ im Jahre 2003 in NRW⁴⁴⁷) der Bürger und stellt keine außergewöhnlich hohe Belastung dar.

⁴⁴⁴ Berechnet mit der Annahme eines linear abnehmenden Bevölkerungsbestandes im Zeitraum zwischen 2005 und 2015.

⁴⁴⁵ Durch die Annahme einer gleichmäßigen Verteilung des kumulierten Verlustes des Modellunternehmens über die Jahre bis 2012 wird die Berechnung eines jährlich gleichbleibend hohen Beitrags ermöglicht.

⁴⁴⁶ Vgl. LDS NRW (2006b), S. 12. Das Nettoäquivalenzeinkommen ist das Pro-Kopf-Einkommen, das unter Berücksichtigung der Größe und Struktur von Haushalten errechnet wird.

⁴⁴⁷ Vgl. Sozialbericht NRW (2003). Dies stellt die aktuellste Veröffentlichung zum Nettoäquivalenzeinkommen in NRW dar.

Jahr								Summe
2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
379.000	377.600	376.205	374.815	373.431	372.052	370.677	369.308	2.993.088

Tabelle 17: Summe der im Betrachtungszeitraum jährlich im Verkehrsgebiet wohnenden Bevölkerung älter als 18 Jahre

Verlust 2005-2012 in Euro	20.700.000
Summe durchschnittlicher Einwohnerzahl über 18 Jahre 2005-2012	2.993.088
Verlust je Einwohner über 18 Jahre und Jahr in Euro	6,92

Tabelle 18: Jährlicher Ausgleichsbetrag pro Einwohner älter als 18 Jahre im Verkehrsgebiet

Mit geringen finanziellen Belastungen der Bürger über 18 Jahren pro Kopf und Jahr kann der Einnahmenausfall des Modellunternehmens ausgeglichen werden.⁴⁴⁸

6. Gesamtkonzept eines wettbewerbskonformen Finanzierungsrahmens für den ÖPNV

6.1 Wettbewerb als Basis einer Finanzreform des ÖPNV

6.1.1 Überblick über Wettbewerbspotentiale im ÖPNV

Aufbauend auf den in Kapitel 2 dargestellten theoretischen Überlegungen soll im Folgenden geprüft werden, inwieweit auf den unterschiedlichen ÖPNV-Märkten die Voraussetzungen für effiziente Wettbewerbsprozesse gegeben sind. Dabei ist zunächst zwischen der Infrastrukturebene (Unterkapitel 6.1.2) und der Erstellung der eigentlichen Verkehrsleistungen zu unterscheiden. Bei den Verkehrsleistungen kommt es wiederum auf die verkehrliche Verflechtung an, die insbesondere durch die siedlungsstrukturellen Gegebenheiten beeinflusst ist. So ist auf isolierten Linien, die in eher ländlich geprägten Regionen am häufigsten vorkommen dürften, keine spezielle Regulierung erforderlich (Unterkapitel 6.1.3.1). Hingegen ist in Ballungsregionen mit hoher verkehrlicher Integration eine spezielle Rahmensetzung für den ÖPNV zu schaffen (Unterkapitel 6.1.3.2 und 6.1.3.3).

⁴⁴⁸ Die Höhe des Nahverkehrsbeitrages von 6,62 Euro pro Kopf und Jahr gibt eine durchschnittliche Belastung der Bürger im Betrachtungszeitraum an. Dabei wird außer Acht gelassen, dass sich die Höhe der Nahverkehrsabgabe ab dem Zeitpunkt, zu dem die maximalen Abschreibungskosten durch Wegfallen des GVFG entständen, auf einem konstanten, höheren Niveau bewegen würde.

6.1.2 Betrieb der Infrastruktur

Unter Infrastruktur sind im ÖPNV insbesondere Schienennetze, Signalanlagen, Bahnhöfe und der Betrieb der Sicherungstechnik für den SPNV sowie für U-Bahnen und Straßenbahnen zu verstehen.⁴⁴⁹ Eine grundlegende Bedingung für einen wirksamen Wettbewerb im ÖPNV ist der diskriminierungsfreie Zugang der Anbieter von Verkehrsleistungen zur Infrastruktur, ansonsten behalten eingesessene Unternehmen einen gewichtigen Vorteil gegenüber neuen Unternehmen.⁴⁵⁰ Der Komponente Infrastruktur kommt somit eine große strategische Bedeutung im Wettbewerb zu.

Infrastruktursysteme haben den Charakter natürlicher Monopole durch einen hohen Anteil an Sunk Costs und eine Subadditivität der Kostenstruktur.⁴⁵¹ Es gibt somit keinen Konkurrenzmechanismus, der die missbräuchliche Ausnutzung durch den etablierten Betreiber verhindern kann.

Um die Übertragung von Marktmacht von der Infrastrukturebene auf den Markt für die Erstellung von Verkehrsdienstleistungen zu verhindern, wird vielfach eine vertikale Trennung von Infrastruktur und Verkehrserstellung befürwortet. Die Beibehaltung eines natürlichen Infrastrukturmonopols bei einem vertikal integrierten ÖPNV-Unternehmen stellt eine wirtschaftlich nicht gebotene Marktzutrittsschranke für potentielle nicht integrierte Wettbewerber dar.⁴⁵² Insofern ist es nicht verwunderlich, dass von wissenschaftlicher Seite überwiegend gefordert wird, Infrastruktureinrichtungen einer auch faktisch völlig unabhängigen Institution zuzuweisen, die schon aus Eigeninteresse eine Diskriminierung potentieller Infrastrukturnutzer unterlässt.⁴⁵³

Zu bedenken bleibt, dass im Eisenbahnsektor auch vertikale Verbundvorteile auftreten können. Diese können ihre Ursache insbesondere im Bereich der Fahrplannerstellung haben. Zu berücksichtigen bleiben zudem Transaktionskosten, die in Form von Such-, Informations-, Aushandlungs- sowie Durchsetzungs- und

⁴⁴⁹ Man spricht von den essential facilities. Vgl. dazu auch Knieps (1996), S. 128 f. Siehe zudem die Abgrenzung der Infrastruktur im ÖPNV im GVFG. Vgl. zudem Scheele (1993), S. 26 ff.

⁴⁵⁰ Vgl. Bracher / Trapp (2001), S. 51.

⁴⁵¹ Vgl. zudem Höhnscheid (2000b), S. 18.

⁴⁵² So auch für den allgemeinen Eisenbahnverkehr festgestellt bei BDI / DIHK (2005), S. 24 f.

⁴⁵³ Vgl. Hartwig (2001), S. 68.

Kontrollkosten anfallen können.⁴⁵⁴ Die Einsparung von Transaktionskosten durch hierarchische Koordination innerhalb eines Unternehmens kann einen Verbundvorteil darstellen, der mit einer vertikalen Trennung verloren geht. Inwieweit der Verzicht auf die Nutzung vertikaler Verbundvorteile potentielle Effizienzgewinne durch die Zulassung mehrerer Wettbewerber im Verkehrsleistungsbereich aufzehren kann, ist nicht hinreichend geklärt und wohl auch von Fall zu Fall unterschiedlich zu bewerten.⁴⁵⁵

6.1.3 ÖPNV-Betrieb

6.1.3.1 Linien mit geringen Verflechtungen

Bei der Analyse von Kostenstrukturen auf ÖPNV-Märkten ist zwischen einer kurzfristigen und einer langfristigen Betrachtung zu unterscheiden. Kurzfristig kann aufgrund der Infrastrukturgebundenheit aller ÖPNV-Verkehrsträger jeweils nur ein Verkehrsträger eingesetzt werden. Zum Beispiel kann eine bestehende Busverbindung nicht kurzfristig durch ein schienengebundenes Angebot ersetzt werden, da die hierfür benötigte Infrastruktur erst geschaffen werden muss. Umgekehrt kann eine bestehende Schienenverbindung zwar meist durch einen straßengebundenen Verkehr ersetzt werden, die Abschreibungen auf die Infrastruktur (sunk costs Problematik), die einen wesentlichen Kostenblock darstellen, fallen jedoch weiterhin an, sodass ein Wechsel vom Bahn- zum Busbetrieb de facto nur infrage kommt, wenn im Bereich der Schieneninfrastruktur größere Instandhaltungs- oder Modernisierungsaufwendungen anstehen. Bei langfristiger Betrachtung kommen für eine gegebene Verkehrsrelation hingegen grundsätzlich alle Verkehrsträger infrage.

Die Nachfrage nach Verkehrsdienstleistungen ist im Personenverkehr stets zeitlich definiert, d. h., ein Nachfrager wünscht die Beförderung zu einem bestimmten Zeitpunkt. Folglich ist nicht alleine die Gesamtzahl der Nachfrager für die Angebotsstruktur von Bedeutung, sondern auch deren zeitliche Verteilung. Der Anbieter wird stets bemüht sein, seinen Fahrplan den Präferenzen der Nachfrager anzupassen. Dabei gilt jedoch, dass – unter sonst gleichen Bedingungen – mit zunehmender Häufigkeit der Fahrten der Auslastungsgrad sinkt und dadurch die Kosten je Fahrgastkilometer zunehmen. Der realisierte Fahrplan ist also stets ein

⁴⁵⁴ Vgl. Hedderich (1996), S. 89 f.

⁴⁵⁵ Zur Diskussion dieser Thematik siehe insbesondere Knieps (1996), S. 34 ff.

Kompromiss zwischen der Orientierung an den zeitlichen Wünschen der Fahrgäste (die eine hohe Angebotsfrequenz bevorzugen) und den mit zunehmender Angebotsfrequenz steigenden Kosten.

Kurzfristig ist für eine gegebene Fahrt ein degressiver Verlauf der Betriebskosten pro Fahrgastkilometer, also die Existenz von Dichtevorteilen (economies of density)⁴⁵⁶ festzustellen. Dies ist dadurch begründet, dass ein großer Teil der Kosten fix, d. h. von der Zahl der Fahrgäste unabhängig ist (z. B. Abschreibungen auf das Fahrzeug, Lohn des Fahrzeugführers, Energieverbrauch) und mit zunehmender Auslastung die Kosten pro Fahrgast sinken.

Darüber hinaus existieren Verbundeffekte zwischen verschiedenen Fahrten auf einer Linie. Da beispielsweise der Transfer von Bussen oder von Personal zwischen unterschiedlichen Linien mit Kosten verbunden ist („Leerfahrten“), dürfte es in der Regel kostengünstiger sein, wenn ein Anbieter mehrere Fahrten auf einer gegebenen Linie durchführt, als wenn diese Fahrten von mehreren Anbietern erbracht werden. Dennoch ist es nicht ausgeschlossen, dass bei hinreichend großem Aufkommen eine Linie von zwei Anbietern mit den gleichen Gesamtkosten bedient werden kann, die auch bei einem monopolistischen Angebot entstehen würden. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Nachfrager ein einheitliches Angebot aus einer Hand bevorzugen, wenn dieses Angebot ihnen eine höhere Flexibilität, d. h. die freie Auswahl zwischen einer möglichst großen Zahl von Verbindungen bietet. Die Anbieter können diese Bevorzugung des jeweils größten Anbieters durch eine entsprechende Preispolitik (z. B. Rabatte für kombinierte Hin- und Rückfahrten, Zeitkarten) unterstützen. Der parallele Betrieb einer Linie durch mehrere Anbieter ist damit zwar nicht ausgeschlossen, er dürfte jedoch selbst bei freiem Marktzutritt einen eher seltenen Fall darstellen.

Die beschriebenen Skalenerträge implizieren eine subadditive Kostenkurve und somit die Existenz eines natürlichen Monopols. Die nachgefragte Menge an Sitzplatzkilometern wird auf einer Linie zumeist dann am kostengünstigsten erstellt, wenn nur ein einziges ÖPNV-Unternehmen - der natürliche Monopolist - die Erstellung vornimmt.

⁴⁵⁶ Dichtevorteile sind ganz allgemein Stückkostensenkungen (meist bei Versorgungswegen), bedingt durch eine steigende Nachfrage bezogen auf eine Raum- (bzw. Strecken-)einheit.

Jedoch ist insbesondere der ÖSPV bei Betrachtung einer einzelnen Linie ein bestreitbarer Markt, da die Voraussetzungen für potentielle Konkurrenz gegeben sind. Ein großer Teil der Gesamtkosten der ÖPNV-Unternehmen sind zwar fixe Kosten für Fahrzeuge, diese fixen Kosten stellen aber keine Sunk Costs dar, da die Fahrzeuge im Prinzip jederzeit von der Linie abgezogen und in einen anderen Markt – eine andere Linie – zur dortigen Leistungserstellung überführt werden können.⁴⁵⁷ Die frühere Vermutung, dass eine der Hauptmonopoleigenschaften der ÖPNV-Unternehmen aus dem Eigentum an teuren Verkehrsmitteln und dem technischen Wissen zu deren Einsatz resultiert, hat sich zudem auf Dauer als nicht belastbar herausgestellt. Verkehrsmittel und das sie bedienende Personal lassen sich relativ kurzfristig beschaffen bzw. einstellen und bei Nichtbedarf wieder abstoßen bzw. kündigen. Omnibusse sind „Kapitalgüter auf Rädern“, die wegen ihrer Mobilität keine Marktzutrittsschranke darstellen.⁴⁵⁸

Unter den beschriebenen Annahmen ist keinem ÖPNV-Unternehmen die Möglichkeit gegeben, eine Monopolstellung auf einer Linie für die Erwirtschaftung von Monopolgewinnen auszunutzen oder einen Fahrplan anzubieten, der sich nicht an den Präferenzen der Nachfrager orientiert. In einem solchen Fall würden andere Verkehrsunternehmen ihre Omnibusse in diesen Markt transferieren, um die sich bietenden Marktchancen wahrzunehmen. Angenommen, dass keine staatlichen regulativen Marktschranken bestehen, reicht allein die Bedrohung durch andere ÖPNV-Unternehmen von außerhalb der Linie aus, um den Monopolisten zu disziplinieren und Monopolrenten zu verhindern.⁴⁵⁹

6.1.3.2 Liniennetz

Wie zuvor belegt, spielen auf isolierten Linien nicht-institutionelle Marktzutrittsschranken keine Rolle. Allerdings ist in Verkehrsräumen mit großen Verflechtungen (Netze) eine andere Situation gegeben. Aus Sicht der Kunden

⁴⁵⁷ Vgl. zu vergleichbaren Gegebenheiten auf Luftverkehrsmärkten Joppien (2003). Vgl. dazu auch Bracher / Trapp (2003), S. 39. Die Argumentation gilt in abgeschwächter Form für den schienengebundenen ÖPNV, wobei der Hinweis bleibt, dass in beiden Fällen den diskriminierungsfreie Zugang zur komplementären Infrastruktur gegeben sein muss.

⁴⁵⁸ Vgl. Reithofer / Schwarzmann / Wirl (2004), S. 13.

⁴⁵⁹ So kommt Laaser bereits 1991 zu dem Ergebnis, dass trotz des natürlichen Monopols Wettbewerb im Busverkehr möglich ist. Vgl. Laaser (1991), S. 74 f.

kombinieren sich einzelne Linien die Angebote zu einem durchgängig nutzbaren Gesamtangebot.

Im Unterschied zu einzelnen Strecken oder kleinen Netzen fallen in großen Netzen erhebliche Planungs- und Marketingkosten an, wenn ein neues Verkehrsunternehmen ÖPNV-Leistungen in Konkurrenz zu einem etablierten Unternehmen anbieten will. Ein neuer Anbieter im Verkehrsnetz stünde vor dem Problem, dass er kurz- bis mittelfristig nur einen geringen Teil der durch Zeitkarten an andere Anbieter gebundenen Nachfrager akquirieren kann. Lediglich Nachfrager mit Tageskarten sind kurzfristig wahlfrei. Da aber der Anteil der Zeitkarten gerade im Berufs- und Ausbildungsverkehr im Verhältnis zu den Einzelfahrkarten am Gesamtumsatz hoch ist, wird ein Marktneuling kurz- bis mittelfristig im Verhältnis zu den etablierten Anbietern benachteiligt sein (Marktzutrittsschranke). Zudem kann es zur Gewöhnung der Nachfrager an bspw. Streckenverläufe oder Fahrpläne der Etablierten kommen. Die Gewöhnung kann ebenfalls kundenbindend und somit als Marktzutrittsschranke wirken.⁴⁶⁰

Durch den Anstieg des Fahrgastaufkommens als Folge der Verbindung der Linien zu Netzen kommt es zu einer Erhöhung der notwendigen Beförderungskapazität und damit auch zu einer Erhöhung der optimalen Fahrzeuggröße und Taktfrequenz. Es ergeben sich Skalenerträge (economies of scale) durch den Einsatz größerer Fahrzeuge und Komplementärerträge (economies of scope).

Der aber noch viel wichtigere Anreiz zum Aufbau eines Netzes ist in dem Umstand begründet, dass der ÖPNV-Anbieter dem Nutzer im Netz vielfältige, flexible Umsteigemöglichkeiten bietet. Dabei sind in der Regel die Umsteigebeziehungen aufeinander abgestimmt, die Haltestellen liegen in den Verknüpfungspunkten nah beieinander. Das Netz stellt deshalb für einen potentiellen Wettbewerber, der nur eine isolierte Linie im Netz bedienen will, oftmals eine wirksame Markteintrittsschranke dar.⁴⁶¹

Nutzer neigen, wie bereits erwähnt, tendenziell dazu, immer jenes Verkehrsunternehmen zu wählen, das in seinem Netz die meisten Verbindungen

⁴⁶⁰ Vgl. Christmann (2004), S. 246.

⁴⁶¹ Für eine ähnliche Konstellation im Luftverkehr vgl. auch Joppien (2003), Bern, S. 341.

anbietet. Jeder einzelne Kunde hat nicht nur eine höhere Taktfrequenz und damit eine größere Flexibilität seiner Planung, sondern grundsätzlich auch niedrigere Tarife durch Größenvorteile der nun eingesetzten größeren Fahrzeuge.

Der potentielle Wettbewerber, der nur eine Strecke des gesamten Netzes bedienen will, kann dem Fahrgast eine vergleichbare Leistung hinsichtlich Preis und Flexibilität nicht bieten. Im Gegensatz zum im Netz dominierenden ÖPNV-Anbieter hat dieser kleine Wettbewerber kein ausgebautes Zubringernetz und kann deswegen mangels Fahrgästen nur kleinere Omnibusse einsetzen und seine Beförderung auch nur zu einem höheren Preis anbieten.

Angesichts der Vielzahl möglicher Umsteigebeziehungen in Netzen spielt die Informationsbeschaffung für den Fahrgast eine wesentliche Rolle. Mit einem von einem ÖPNV-Unternehmen beherrschten guten Informationssystem lässt sich die Nachfrage direkt zu den eigenen Fahrzeugen lenken. Ein potentieller Wettbewerber, für den kein Zugang zum Informationssystem besteht, hat in der Regel keine Chance, nur eine einzelne Linie herauszugreifen und anzubieten. Selbst wenn der herrschende ÖPNV-Anbieter gezwungen wird, in die von ihm beherrschten Informationssysteme Angebote von potentiellen Wettbewerbern aufzunehmen, bestehen immer noch hinreichend viele Möglichkeiten, die Leistung des kleineren Mitbewerbers nicht wettbewerbsneutral zu behandeln.

Die Nutzung des Informationssystems eines Anbieters durch weitere Anbieter hat außerdem zur Folge, dass der Etablierte über die Marktaktivitäten der potentiellen Wettbewerber im eigenen Markt informiert ist und unverzüglich darauf reagieren kann. Dadurch wird der Marktzugang für neue ÖPNV-Anbieter erschwert, die wettbewerbsfreie Nische der etablierten ÖPNV-Unternehmen gesichert.⁴⁶²

Insgesamt wird es insbesondere in Ballungsregionen zur Bildung von Netz-Teilmärkten kommen, die jeweils von einem Monopolisten dominiert werden; diese Monopolisten sind in der Lage, ihre dominierenden Stellungen zum Erwirtschaften von Monopolrenten auszunutzen. So wird eine völlige Deregulierung des ÖPNV

⁴⁶² Im Luftverkehr, der allerdings eine andere Nachfragerstruktur aufweist als der ÖPNV, wird die wettbewerbsbeschränkende Rolle von Computerreservierungssystemen intensiv diskutiert. Vgl. Joppien (2003), S. 343.

letztlich vor allem dazu führen, dass der ÖPNV-Markt von nur wenigen Gesellschaften beherrscht wird und kleinere Anbieter nur noch eine untergeordnete Rolle spielen.

Eine vielfach sehr optimistische Auffassung von den Erfolgsaussichten einer kompletten Deregulierung der ÖPNV-Märkte unterschätzt die marktzutrittsbeschränkende Wirkung des Aufbaus von Liniennetzen. Skalenerträge treten nicht nur innerhalb von einzelnen Linien auf, sondern auch hinsichtlich des gesamten Liniennetzes; je größer in verdichteten Räumen ein Liniennetz ist, desto größer ist der Fahrgastfluss und desto geringer sind die pro Fahrgast anfallenden Betriebskosten. Es werden sogenannte Liniennetzerträge (network economies) erzielt.

Fahrzeuge sind zwar mobile Kapitalgüter, die zwischen einzelnen Linien bedarfsweise transferiert werden können. Bei der Errichtung von Liniennetzen fassen die ÖPNV-Anbieter allerdings einzelne Linien zu Liniennetzen zusammen. Diese Liniennetze entsprechen einem neuen, erweiterten Markt. Das gesamte ÖPNV-Netz ist der Markt. Gleichzeitig ist das Liniennetz eine Sunk-cost-Investition und stellt deswegen eine Marktzutrittsschranke gegenüber anderen ÖPNV-Unternehmen dar. Die Fahrzeuge sind dabei zwar weiterhin mobil, nicht aber das ÖPNV-Unternehmen, das an sein Liniennetz gebunden ist.

6.1.3.3 Koordination der Verkehrsleistungen

Linien mit geringer Umsteigehäufigkeit und kleine Netze sind insbesondere außerhalb von Verdichtungsräumen anzutreffen. Linien- und Fahrpläne verschiedener Anbieter zeigen in diesen Räumen, dass eine Verknüpfung von Fahrten in Form von Netzbildung und Fahrplanabstimmung auch heute selbst bei Vorhandensein eines Verkehrsverbundes vielfach nicht gegeben ist. Es wird wegen der geringen Ausprägung der Nachfrage nach Umsteigebeziehungen auch nur eine sehr geringe Notwendigkeit für Verknüpfungen gesehen. Außerhalb von Verdichtungsräumen mit hohem Aufwand installierte Verkehrsverbünde stellen eine Vernichtung der (finanziellen) Ressourcen im ÖPNV dar, sofern sie ihre Koordinationsleistungen zum Aufbau von Netzen an den Nachfragewünschen der Kunden vorbei erbringen. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass rund 80% des

Bundesgebietes als ländlich strukturierte Räume (Fläche) kategorisiert werden in denen etwa 60% der Bevölkerung leben, aber nur knapp 40% des Verkehrsaufkommens im ÖPNV generiert werden, liegt die Vermutung nahe, dass es somit in Deutschland in 80 Prozent der Fläche und für 60 Prozent der Bevölkerung keines Verkehrsverbundes nach bisherigem Muster bedarf.

Im vorangegangenen Unterkapitel wurde gezeigt, dass aus Sicht der Nachfrager in Verkehrsgebieten mit zahlreichen und vielfältigen Umsteigebeziehungen ein Angebot aus einer Hand bevorzugt wird. Allerdings existiert in Deutschland ein historisch gewachsenes System, in dem zahlreiche Anbieter in teils räumlich kleinen Regionen aktiv sind. Ohne Koordination dieser Anbieter durch eine spezielle Instanz treten diverse Nachteile auf: „Hohe Wartezeiten an Haltestellen, fehlende Informationen über Abfahrtszeiten, nicht abgestimmte Fahrpläne, fehlende oder unzureichende Umsteigemöglichkeiten etc. führen (ansonsten) zu hohen Nutzerkosten und damit zu sinkenden Zahlungsbereitschaften für die ÖPNV-Transportleistung.“⁴⁶³

Die Koordinationsebene erbringt für den Kunden fast keine direkten Dienstleistungen. Sie ist eine Organisation, die nur für relativ wenige Verkehrsunternehmen tätig wird. Die Erstellung der Koordinationsleistung ist in hohem Maße durch Fixkosten gekennzeichnet. Dies führt zu sinkenden Durchschnittskosten – im vorliegenden Fall also Dichtevorteilen – und damit zur Existenz eines natürlichen Monopols. Die Begründung der Existenz eines natürlichen Monopols in der Koordinierung von Verkehrsleistungen kann somit zum einem über die Kostenstruktur und zum anderen auch über die Gesamtkosten inklusive der Nutzerkosten erfolgen.⁴⁶⁴

Für die Koordination sind im Grundsatz zwei unterschiedliche Ausgestaltungen denkbar. Zum einen ist eine vertikale Integration vorstellbar, d. h. die Koordinationsleistung wird entweder von einem der in der Region aktiven ÖPNV-Anbieter oder – als Kooperationsprojekt – von mehreren, im Grenzfall allen Anbietern auf dem relevanten Markt erbracht. Diese Struktur ist in Deutschland gelegentlich anzutreffen, insbesondere in Regionen mit hohem Anteil privater Verkehrsunternehmen. Zum anderen ist es vorstellbar, dass die

⁴⁶³ Priewasser (1998), S. 37 f.

⁴⁶⁴ Vgl. Christmann (2004), S. 247.

Koordinationsleistung von einem unabhängigen Dritten erbracht wird. In Deutschland wird diese Koordinationsaufgabe nicht selten von öffentlichen Verkehrsverbänden erledigt. Denkbar wäre jedoch auch ein privater Koordinationsdienstleister.

Ein Neuling auf dem Markt für Koordinationsleistungen müsste praktisch alle Verkehrsunternehmen gleichzeitig als neue Kunden für sich gewinnen, um in den Markt erfolgreich einzutreten. Da dies auch nach der Privatisierung öffentlicher Unternehmen sehr unwahrscheinlich ist, ist eine Bestreitbarkeit des Monopols der Koordinierung praktisch ausgeschlossen. Mehrjährige Kooperationsverträge zwischen dem Koordinator und den Verkehrsunternehmen mindern zudem die Anzahl der Zeitpunkte für einen möglichen Wechsel in der Koordination. Schließlich bestehen Marktzutrittsschranken durch versunkene Kosten, die aufgrund des speziellen geographischen Know-hows, das ein Koordinator erwerben muss, verursacht werden. Ein Marktneuling müsste diese Kosten vor dem Marktzutritt berücksichtigen, während der Etablierte diese Kosten kurzfristig nicht zu berücksichtigen hat und so mit Preissenkungen einen Marktzutritt abwehren könnte. Im Ergebnis kann die Wertschöpfungsstufe der Koordinierung der Verkehrsangebote als ein nicht-bestreitbares natürliches Monopol angesehen werden.⁴⁶⁵

6.2 Neuer Ordnungsrahmen zur Finanzierung des ÖPNV

6.2.1 Überblick über das Gesamtkonzept

Im Folgenden wird ein Gesamtkonzept für eine Neuordnung der Wettbewerbsordnung und der Finanzierung des ÖPNV präsentiert. Dabei sind die einzelnen Bestandteile als untrennbare Einheit zu verstehen, d. h., die erwarteten positiven Effekte treten lediglich dann auf, wenn alle Teilelemente verwirklicht werden. Konkret geht es um die Ermöglichung von Wettbewerb im ÖPNV durch Abschaffung bestehender Marktzutrittschranken sowie die Stärkung der unternehmerischen Marktorientierung durch eine alleinige Nutzerfinanzierung. Hierbei sind zwei Fälle zu unterscheiden. Die aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive am besten geeignete Variante (first-best-Lösung) lastet allen Verkehrsträgern die jeweiligen externen Kosten an und führt so zu einer deutlich gestiegenen Wettbewerbsfähigkeit des ÖPNV im Vergleich zum MIV. So lange eine solche Internalisierung externer Effekte politisch nicht durchsetzbar ist, wird als second-

⁴⁶⁵ Vgl. Christmann (2004), S. 247 f.

best-Lösung ein Modell vorgeschlagen, das die staatliche ÖPNV-Förderung beibehält, jedoch durch die Umstellung von der bisherigen Objektförderung auf ein Gutscheinmodell sowohl die sozialpolitische Treffsicherheit als auch die Effizienz der Leistungserstellung erheblich verbessert.

6.2.2 Effizienz durch Wettbewerb

6.2.2.1 Internalisierung externer Effekte

Um die gesamtwirtschaftliche Effizienz des Marktes realisieren zu können, ist es grundsätzlich vorteilhaft, negative externe Effekte ökonomisch zu erfassen und den Verursachern anzulasten (Internalisierung).⁴⁶⁶ Im Verkehr sollten die mit der Verkehrsnutzung einhergehenden externen Kosten auch durch Abgaben⁴⁶⁷ und Steuern in die Kostenrechnungen der Verkehrsteilnehmer und damit in die relativen Preise eingehen.⁴⁶⁸ Eine derartige Vorgehensweise ist sowohl aus ökologischen, als auch aus ökonomischen Gründen ein wichtiger Baustein auf dem Weg, den ÖPNV nicht länger mit öffentlichen Mitteln fördern zu müssen. Die ökologischen Vorteile des ÖPNV im Vergleich zum MIV kommen dann auch ökonomisch zum Tragen. In den letzten Jahren sind zahlreiche politische Aktivitäten auf verschiedensten Ebenen sichtbar geworden, die die Funktion der Preise im Verkehr stärken wollen.⁴⁶⁹ Nach wie vor sind diese Aktivitäten jedoch eher Absichtserklärungen und oft nur punktuell ausgestaltet. Konkrete Vorschläge für eine Reform der Preise im Verkehr sind Mangelware.

In der Praxis ist die Quantifizierung der Externalitäten und eine Monetarisierung der externen Effekte ein schwieriges und von zahlreichen Unsicherheiten geprägtes Unterfangen.⁴⁷⁰ Bisherige Vorschläge zur Internalisierung krankten vornehmlich an „mangelnder innerer Schlüssigkeit und Logik im Hinblick auf Physik und Technik sowie auf Ökonomie und Politologie.“⁴⁷¹ Konkrete Vorschläge für `faire und effiziente Preise` müssen vor allem folgende Fragen beantworten:

⁴⁶⁶ Einen umfassenden Überblick über die Möglichkeiten zur Bewertung und Internalisierung externer Kosten gibt Weinreich (2003) auf den Seiten 154-248, insbesondere auf den Seiten 154-177. Vgl. zudem van Suntum (1986), S. 76-80.

⁴⁶⁷ Gemeinhin als Pigou-Steuer (Abgabe) bekannt. Vgl. Rosen / Windisch (1992), S. 239 ff. und Cansier (1993), S. 152 ff.

⁴⁶⁸ Vgl. Maibach / Ott / Schreyer (1999), S. 9.

⁴⁶⁹ Siehe z. B. UITP (2003), o. S.

⁴⁷⁰ Vgl. Weinreich (2004), S. 157. Vgl. zudem Höhnscheid (2000b), S. 19.

⁴⁷¹ von Winning (2005), S. 28.

- Wie viel kostet der Verkehr tatsächlich, kurz- und langfristig?
- Wo sind die Schwachpunkte des heutigen Preissystems? Welche Ansätze zur Verbesserung stehen im Vordergrund?
- Welche Auswirkungen haben neue Preisvorschläge auf das Verkehrsgeschehen, auf die Verkehrsfinanzierung, auf die Umwelt, auf die Gesellschaft und Wirtschaft sowie auf die regionalen Disparitäten?
- Wie kann eine Umsetzung von neuen Vorschlägen konkret aussehen?

Es ist wünschenswert, dass die EU-Mitgliedsländer auf dem Gebiet der Ermittlung volkswirtschaftlicher Kosten einheitliche methodische Standards vorgeben. Es bedarf Analysen mit gleicher Qualität und Beweiskraft, deren quantitative Ergebnisse vergleichbar und auf gesamtverkehrspolitischer Ebene integrierbar sind. Die Entwicklung eines einheitlichen Kriterienkatalogs, der bei Berechnungen auf dem Gebiet der volkswirtschaftlichen Kosten des Verkehrs als Norm vorgegeben werden könnte, würde die momentane Situation deutlich verbessern.⁴⁷²

Während die Internalisierung aller externen Kosten aus ökonomischer Perspektive die first-best-Lösung darstellt, bei der auch keine Notwendigkeit für eine spezifische Förderung des ÖPNV bestünde, so ist gegenwärtig festzustellen, dass eine solch weitreichende Veränderung der Rahmenbedingungen politisch nicht durchsetzbar erscheint. Folglich ist eine finanzielle Förderung des ÖPNV in absehbarer Zeit unabdinglich, um eine Verlagerung vom MIV zum ÖPNV und damit ein umweltgerechtes – und damit gesamtwirtschaftlich weniger ineffizientes - Verkehrssystem zu ermöglichen.

6.2.2.2 Formale Privatisierung der Infrastruktur

Durch eine Entflechtung ist die Unabhängigkeit des Infrastrukturbetriebes von den vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsstufen sicherzustellen. Die Entflechtung kann sich an die gesellschaftsrechtlichen und informationellen Vorgaben im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) anlehnen.

Eine geeignete Lösung für Vorhaltung und Betrieb der ÖPNV-Infrastruktur besteht in der Bildung privatrechtlicher Gesellschaften, die überwiegend im Kommunaleigentum

⁴⁷² Vgl. Faller (1999), S. 460.

stehen.⁴⁷³ Dort sollte die Infrastruktur formal aber nicht materiell privatisiert werden.⁴⁷⁴ Das öffentliche Unternehmen sollte zudem nicht auf vor- und nachgelagerten Stufen tätig sein.

Bei Bau, Betrieb und Unterhaltung der Infrastruktur sollte sich das öffentliche Infrastrukturunternehmen Dritter bedienen. Unter der Prämisse, dass die Infrastruktur in kommunalem Eigentum verbleiben sollte, sind in regelmäßigen Ausschreibungsverfahren die Leistungen privater Unternehmen zu nutzen.

6.2.2.3 Materielle Privatisierung der Verkehrsunternehmen

Kommunale ÖPNV-Unternehmen verfügen über große Handlungs- und Entscheidungsfreiheiten, zumeist ohne ein adäquates unternehmerisches Risiko tragen zu müssen. Der kommunale Querverbund lässt unternehmerische Fehlentscheidungen letztlich kaum ergebniswirksam werden. Erst bei großen Überschreitungen der geplanten Defizite sind gelegentlich personelle Konsequenzen in der Unternehmensführung festzustellen. Die überwiegend in kommunalem Eigentum befindlichen Verkehrsbetriebe sind als ein weiterer Schritt zur Marktöffnung – bis auf die oben bereits angesprochenen Infrastrukturunternehmen – formal und materiell zu privatisieren.⁴⁷⁵

Mit der Privatisierung wird die oftmals geforderte Trennung der Besteller- und Ersteller-Ebenen von ÖPNV-Verkehren vollzogen.⁴⁷⁶ Ohne eine solche Trennung ist nur schwer erkennbar, welche Personengruppe mit öffentlichen Geldern begünstigt wird und welche nicht.⁴⁷⁷ Dieser Tatbestand erschwert die politische Diskussion über eine an den Interessen der Nachfrager ausgerichtete Verkehrspolitik und schafft Möglichkeiten zum Ausschöpfen von Insiderwissen, zum Beispiel durch Mitglieder von Aufsichtsgremien.⁴⁷⁸ Eine ausreichende Verkehrsbedienung wird von den Eigentümern öffentlicher Verkehrsunternehmern in diesem Verantwortungsbereich

⁴⁷³ Siehe z. B. die Ausführungen bei Eichmann / Berschin / Bracher / Winter (2006), S. 92.

⁴⁷⁴ Unter formaler Privatisierung versteht man die Verselbständigung öffentlicher Aufgabenträger in Form privater Rechtsform, z. B. eine GmbH oder AG, unter materieller Privatisierung die Übertragung bisher öffentlich wahrgenommener Aufgaben auf Private, der private Eigentümer haftet unternehmerisch für seine Einlagen.

⁴⁷⁵ Vgl. dazu auch die Privatisierung des kommunalen Pforzheimer Busbetriebs SVP. 51% des Busbetriebs wurden am 01. Juli 2006 von Veolia Verkehr übernommen.

⁴⁷⁶ Vgl. Eckey / Stock (2000), S. 369. Zur „Doppelrolle“ der Kommunen im ÖPNV vgl. auch Weiß (2003).

⁴⁷⁷ Vgl. Fredrich (2003), S. 49.

⁴⁷⁸ Vgl. Christmann (2004), S. 260. Vgl. Zudem Ewers / Ilgmann (1999), S. 22.

sehr großzügig interpretiert. Der Entscheidungsmaßstab ist nicht immer an betriebswirtschaftlichen Notwendigkeiten, sondern des Öfteren an politischen Opportunitäten ausgerichtet.⁴⁷⁹ Die Kommunen können im Interesse ihrer Verkehrsunternehmen einen wettbewerbsverzerrenden Einfluss auf die Formulierung von Ausschreibungsbedingungen nehmen.⁴⁸⁰ Die Privatisierung verhilft dem Subsidiaritätsprinzip und dem Übermaßverbot zu mehr faktischer Geltung.⁴⁸¹

Private arbeiten wegen ihrer Kosten- und Lohnstruktur zumeist kostengünstiger als öffentliche Verkehrsunternehmen.⁴⁸² Die Tatsache, dass die öffentlichen Unternehmen Fahrleistungen in erheblichem Umfang per Auftragsverfahren von privaten Unternehmen erbringen lassen, zeigt, dass Private die Verkehrsleistungserstellung im ÖPNV genauso gut wie kommunale Unternehmen erfüllen können. Tendenziell unterliegen privatwirtschaftlich geführte Unternehmen weniger dem Subventionsdruck bei gleichzeitig höherer Effizienz als öffentliche Unternehmen.⁴⁸³

Bei der Beurteilung einer Privatisierung kommunaler ÖPNV-Unternehmen handelt es sich letztlich nicht um eine Wertungsfrage. Es gilt die Richtungsangabe, dass privatwirtschaftlich geführte Unternehmen eine produktivere Verwendung von Ressourcen erreichen können, als Organisationen und Unternehmen in öffentlichem Eigentum.⁴⁸⁴ Private Verkehrsunternehmen müssen nicht zwischen dem politischen Druck einerseits und andererseits ökonomischen Anforderungen operieren.

Private Unternehmen verfolgen die gesellschaftlich erwünschten Ziele, wie Reduzierung des MIV als schärfstem Konkurrenten des ÖPNV, aus Eigeninteresse.⁴⁸⁵ Ohne eine unternehmerische Lösung in Form einer Privatisierung kommunaler Unternehmen hat der ÖPNV dauerhaft nur geringe Chancen gegen den MIV. Beispiele z. B. aus Görlitz und Bad Kreuznach zeigen, dass sowohl Omnibusbetriebe als auch Straßenbahnen teil- bzw. vollständig privatisiert werden

⁴⁷⁹ Vgl. Baumeister / Engeler / Schaaffkamp (2004), S. 17.

⁴⁸⁰ Zudem wird dadurch ausgeschlossen, dass politische Einflüsse die kommunalen Verkehrsunternehmen zu „Abstellgleisen für ausrangierte Politiker“ werden lassen.

⁴⁸¹ Vgl. Grosseckler (1990), S. 27 ff.

⁴⁸² Vgl. Fredrich (2003), S. 49.

⁴⁸³ Vgl. Stüber (2003), S. 138 f.

⁴⁸⁴ In gegensätzlicher Auffassung hierzu legte bereits 1983 die Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands im Zusammenhang mit ersten größeren Privatisierungen in Niedersachsen einen umfangreichen Katalog vor, der Privatisierungen als lediglich ideologische Frage einschätzte. Mendner / Sauerborn (1983).

⁴⁸⁵ Vgl. Ilgmann / Petzel (1998), S. 249 f.

können. Es wurden Standards – insbesondere Qualitätsvorgaben – vereinbart, die aus dem Nahverkehrsplan und somit dem Willen des Aufgabenträgers abgeleitet sind. Da die Verkehrsgesellschaften das Risiko der Fahrgeldeinnahmen tragen, liegt ein hoher Qualitätsstandard in ihrem eigenen Interesse, es besteht zwischen den Vorgaben des Nahverkehrsplans und der Verfolgung privatwirtschaftlicher Ziele kein Widerspruch.

Bereits heute privatisieren kommunale Gebietskörperschaften in Deutschland verstärkt ihr Eigentum an Mobilitätsdienstleistern.⁴⁸⁶ Neben ordnungspolitischen Überlegungen geschieht die Privatisierung insbesondere zur Entlastung öffentlicher Haushalte, aber auch aus Effizienzgründen.⁴⁸⁷ Es werden Synergieeffekte angestrebt und Kostenpotentiale ausgeschöpft.⁴⁸⁸ Es gibt keine verfassungsrechtlichen Einwände gegen eine Privatisierung. Nicht-hoheitliche Aufgaben der öffentlichen Hand können in vollem Umfang privatisiert werden.⁴⁸⁹

6.2.2.4 Freier Marktzugang auf einzelnen Linien

Aus ordnungspolitischer Sicht sind alle institutionellen Marktzutrittsschranken aufzuheben, damit die effizienzsteigernde Wirkung wettbewerblicher Prozesse voll zum Tragen kommt. Es entfällt mit anderen Worten die personenbeförderungsrechtliche Genehmigung zum Betrieb einer oder mehrerer Linien. Für ein Unternehmen reicht es zum Markteintritt, wenn es die allgemeinen Voraussetzungen zur Teilnahme am Straßenpersonenverkehr erfüllt, (z. B. subjektive Genehmigungsvoraussetzungen wie Zuverlässigkeit und Fachkunde, ergänzt um sicherheitsrelevante Vorgaben bzgl. Fahrzeugen und Qualifikation von Bediensteten).

Das Aufbrechen der regionalen und lokalen Monopole lässt die Markteintrittsbarrieren sinken und erhöht die Chance auf zusätzliche neue Angebote. Indem die Unternehmen das Risiko für ihre Preise und ihre Angebotspolitik selbst tragen müssen, kann nur eine Geschäftspolitik erfolgreich sein, die den Kunden im Mittelpunkt ihrer Aktivitäten hat. Zuverlässige, schnelle, saubere und komfortable

⁴⁸⁶ Vgl. Seiter (2006), S. 83 f. Vgl. zudem Lasch / Lemke / Jugelt / Probst / Wagener / Winckler (2005), S. 29 ff.

⁴⁸⁷ Vgl. Köberlein (1997), S. 238 ff.

⁴⁸⁸ Vgl. DB Research (2001), S. 20 und 32.

⁴⁸⁹ Siehe dazu auch FES (2006).

Verkehrsangebote müssen für den Kunden maßgeschneidert sein, wollen die Unternehmen mit steigenden Fahrgastzahlen und größeren Gewinnmargen operieren. Eine bessere Anpassung von Angebot und Nachfrage, Liniennetz und Umlaufoptimierung, Transparenz und Wettbewerbsneutralität ist unabdingbar.⁴⁹⁰ Es dürfte sich als sinnvoll erweisen, über Kooperationen und Spezialisierungen von Verkehrsunternehmen den Aufbau privater Fahrzeug- und Personalpools anzustreben. Steigende Fahrgastzahlen, einhergehend mit einer größeren Ausnutzung von Park-und-Ride-Anlagen und eine Veränderung des Modal-Split, stärken den ÖPNV als gleichwertige Alternative zum MIV, wie die jüngsten Beispiele in Oxford und Trent Barton belegen.⁴⁹¹ Ein Marketing verstärkt an den Interessen der Kunden ausgerichtet, trägt dauerhaft zur Attraktivitätssteigerung des eigenen Verkehrs bei, die Fahrpreise entsprechen den tatsächlichen Knappheitsrelationen.⁴⁹² Unstrittig werden sich in einem Modell der vollständigen Marktöffnung mit den hier vorgegebenen Rahmenbedingungen bei den Unternehmen erhebliche Kosteneinsparungen - einhergehend mit Rentabilitätssteigerungen - ergeben, die z. B. in Großbritannien bei bis zu 35% lagen.⁴⁹³ Eine Ausweitung des Angebotes – gemessen in Fahrplankilometern – ist zu erwarten, wenn das weiter unten vorgestellte neue Förderinstrumentarium in Form von zweckgebundenen Transfers eingeführt wird. Dabei ist jedoch zu beachten, dass eine Verstärkung des Angebotes insbesondere auf den am stärksten nachgefragten Strecken erfolgen dürfte und z. B. große Busse durch Midi-Busse ersetzt werden. Die Erschließung der Fläche könnte sich bei mehr Kundenorientierung ebenfalls verbessern, zumindest in bestimmten Regionen.⁴⁹⁴

Eine häufig diskutierte Fragestellung ist die nach der zu erwartenden Anbieterkonzentration auf geöffneten ÖPNV-Märkten. Das Ausmaß der Konzentration dürfte insbesondere davon abhängen, ob nennenswerte Verbundeffekte zwischen dem Betrieb mehrerer, räumlich getrennter ÖPNV-Angebote bestehen. Dies kann a priori nicht zuverlässig beurteilt werden. Denkbar sind auch Franchise-Systeme wie sie auf anderen Dienstleistungsmärkten

⁴⁹⁰ Vgl. Knieps (1996), S. 22 ff.

⁴⁹¹ Vgl. Elsner (2006), S. 51 und 52.

⁴⁹² Vgl. Knieps (1996), S. 22 ff.

⁴⁹³ Ein Teil der Kostenersparnis ist auf einen Reallohnrückgang bei den Omnibusfahrern zurückzuführen.

⁴⁹⁴ Vgl. Nitsche (2001), S. 258.

zunehmend an Bedeutung gewinnen. Entscheidend ist, dass der Marktzugang offen bleibt und die Wettbewerbspolitik wettbewerbsbeschränkende Verhaltensweisen einzelner Anbieter konsequent unterbindet.

Informationen sind eine elementare Notwendigkeit zur Herstellung von Markttransparenz. Eine Bestreitbarkeit des natürlichen Monopols der ÖPNV-Beförderungsleistung auf einzelnen Linien mit geringer Umsteigehäufigkeit und kleinen Liniennetzen mit freiem Marktzugang ist vor allem dann von Erfolg beschieden, wenn auch in diesem Bereich eine zuverlässige Information über die unterschiedlichen Verkehrsangebote und unterschiedlichen Preise der einzelnen Anbieter in einer für alle zugänglichen, allgemein verständlichen und jederzeit verfügbaren Plattform sichergestellt ist. Es erleichtert einen rivalisierenden Marktzutritt auf lokalen Märkten, wenn die Informationsplattform die Angebote eines natürlichen Bus-Monopols transparenter macht. Es ist zudem zumindest in der Übergangsphase hin zum Wettbewerb zu überlegen, ob nicht regulativ vorzugeben ist, dass Fahrpläne mindestens einen halbjährlichen Bestand haben sollten, damit die Stabilität der Verkehre gesichert ist.⁴⁹⁵ Nach der in Großbritannien vorgenommenen vollständigen Liberalisierung von Märkten wurde die eingetretene hohe Instabilität des ÖSPV-Systems als ein entscheidender Faktor der damaligen negativen Entwicklung der Fahrgastzahlen angesehen. Das britische Modell hat in den letzten Jahren gezeigt, dass nach der Marktfindungsphase mit großen Unsicherheiten zunehmend unternehmerische Verantwortung – nicht zuletzt verbunden mit stabilen Angeboten – zu einem leichten Anstieg der Fahrgastzahlen führte (siehe Abbildung 38).

⁴⁹⁵ Oettle fordert als Qualitätskriterium in einer Deregulierung „die Planungssicherheit für Nutzer in Bezug auf die Beständigkeit von Angeboten.“ Oettle (1999), S. 45.

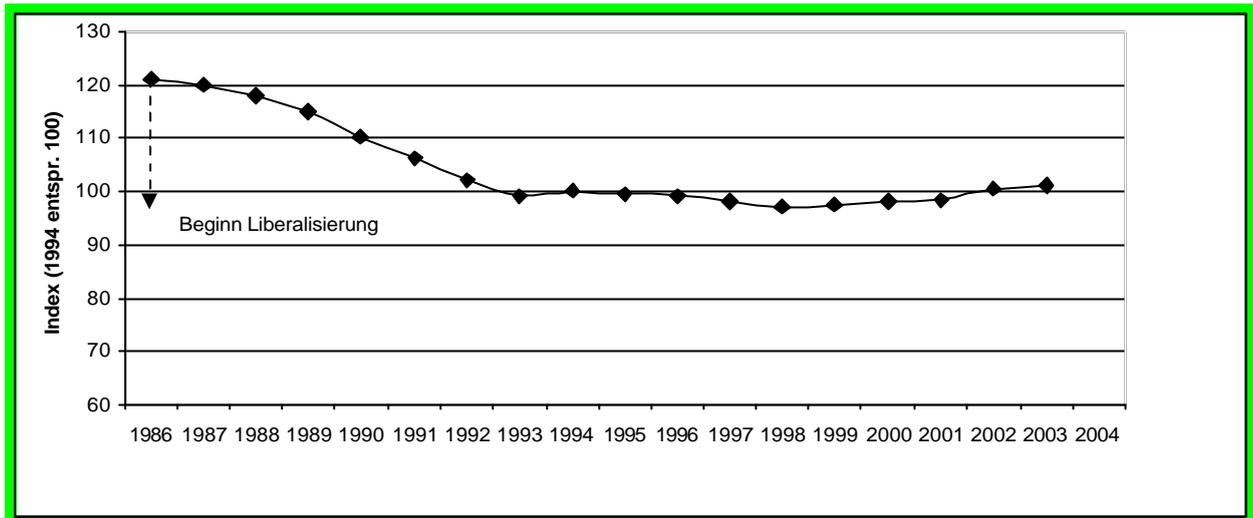


Abbildung 38: Fahrgastzahlen in GB im ÖSPV seit der Liberalisierung

Die wichtigste Funktion der Informationsplattform ist die Präsentation des qualitativen und quantitativen Angebotes und der jeweils geltenden Preise gegenüber möglichen Absatzmittlern oder direkt gegenüber dem Fahrgast. Durch Vorgaben an den Betreiber der Plattform ist sicherzustellen,

- dass sämtliche Fahrpläne aller ÖPNV-Anbieter im System in gleicher Qualität darzustellen sind (kein Display Bias)
- für die Aufnahme von Wettbewerbern die gleichen Entgelte wie für die bestehenden Marktteilnehmer zu entrichten sind
- die durch den Betrieb der Plattform erlangten Markt- und Marketingdaten nicht zu wettbewerbswidrigen Zwecken benutzt werden (kein Database Bias).

Um wettbewerbsbeschränkenden Marktpraktiken vorzubeugen, empfiehlt es sich, einen Verhaltenskodex, einen sog. „Code of Conduct“ für den Betrieb der Informationsplattform vorzugeben. Neben einem diskriminierungsfreien Zugang sollten das Verbot von Display und Database Bias, die Unzulässigkeit von Kopplungs- und Ausschließlichkeitsverträgen sowie Vorschriften zur Berechnung von Nutzungsentgelten vorgegeben werden.

Die Einrichtung der Informationsplattform sollten beim Aufgabenträger angesiedelt und der private Betreiber in einem mehrjährigen Rhythmus per Ausschreibungswettbewerb ermittelt werden. Die Kooperation mit der

Infrastrukturplattform ist für die Linienbetreiber Pflicht und erfolgt gegen kostendeckende Entgelte. Die Plattformen sind bundesweit zu verknüpfen.

6.2.2.5 Exklusivlizenzen für größere Liniennetze

In den Regionen, in denen aufgrund der erheblichen Netzeffekte und Irreversibilitäten kein Marktzutritt möglich ist, wäre das Recht zur ausschließlichen Bedienung des ÖPNV-Liniennetz im Wege eines Lizenzierungsverfahrens zu vergeben. Der nach Preisen und Leistungen gesamtwirtschaftlich beste ÖPNV-Anbieter ist zu wählen. Die Einhaltung der Lizenzbedingungen ist nach Aufnahme des Betriebs zu kontrollieren.

Zur Auswahl des besten Angebotes bedarf es Vorgaben der lizenzvergebenden Stelle hinsichtlich der Abgrenzung des Netzes. ÖPNV-Unternehmen erhalten keine Zuschüsse und haben damit die Beförderungsentgelte kostendeckend zu kalkulieren. Die lizenzvergebende Stelle hat ein ausreichendes ÖPNV-Angebot sicher zu stellen und verbindlich und transparent die Art der – weiter unten erläuterten - direkten Transfers festzulegen. Der ÖPNV-Anbieter muss als belastbare Kalkulationsgrundlage Kenntnis haben, inwieweit zweckgebundene Gutscheine oder nicht zweckgebundene Finanztransfers den einzelnen Bevölkerungsgruppen ausgereicht werden. Fehlende Informationen über das mögliche Fahrgelderlöspotential erhöhen die Bandbreite der Unsicherheit des Anbieters. Genaue Informationen reduzieren die Bandbreite der Unsicherheit und senken das Risiko aus Sicht des ÖPNV-Anbieters, eine Reduzierung des Risikozuschlags wird möglich.⁴⁹⁶

Die Vergabe unter Berücksichtigung des gesamtwirtschaftlich besten Preis-Leistungsverhältnisses setzt funktionale Leistungsbeschreibungen voraus.⁴⁹⁷ Unternehmerische Flexibilität ist mit der politischen Zielsetzung und Steuerung durch den Aufgabenträger zu verbinden. Es erhöht sich die Auswahl an Alternativen für eine wirtschaftliche Beschaffung der gewünschten Leistung. Die alloкатive Effizienz der Vorgaben des Aufgabenträgers wird gesteigert, da vorhandene unternehmerische Potentiale geweckt und genutzt werden.⁴⁹⁸ Der Aufgabenträger

⁴⁹⁶ Vgl. Beck (2006), S. 29.

⁴⁹⁷ Vgl. Köhler (2004), S. 8.

⁴⁹⁸ Vgl. Barth / Baumeister / Griem (2005), S. 19 ff.

kann sich auf seine „eentlichen“ Aufgaben, d. h. strategische und verkehrspolitische Vorgaben konzentrieren. Es gibt für ihn keinen operativen Lenkungs- und Steuerungsaufwand.⁴⁹⁹ Es reduziert sich der Verwaltungsaufwand, der derzeit in Verkehrsverbänden und Bestellerorganisationen durch Organisation komplizierter Ausschreibungsverfahren, Überwachung der vertraglichen Verpflichtungen der Unternehmen, Weiterentwicklung der komplexen Verträge und der politischen Konkurrenz um die Verteilung von Subventionsmasse entsteht. Es sollte sichergestellt sein, dass auch mittelständische Planungsbüros am Wettbewerb teilnehmen können, die sich z. B. hinsichtlich der reinen Beförderungsleistung bei anderen Verkehrsunternehmen bedienen. Für den Aufgabenträger ist ein umfangreiches Wissen über Verkehr und Strukturen notwendig, sind doch eine Angebotsauswertung und Vertragsgestaltung anspruchsvoll und aufwendig.

Insgesamt können bspw. die nachfolgend vorgegebenen Leistungsmerkmale als Mindeststandards bei Leistungsbeschreibungen und Evaluierungen von Leistungen berücksichtigt werden⁵⁰⁰:

- Effizienzmerkmale
- Komfortmerkmale
- Umweltmerkmale⁵⁰¹
- Sicherheitsmerkmale

Bei der Setzung von Mindeststandards ist „im Zweifel für den Markt“ und gegen „zentrale Planung“ zu entscheiden. Was ein gutes Angebot und ein gutes Netz ist, entscheiden im ÖPNV die Kunden und nicht Planer und Politiker.⁵⁰² Im Wettbewerb als Entdeckungsverfahren hat jedes ÖPNV-Unternehmen die Möglichkeit, sich über innovative Produkte und Preisdifferenzierungsstrategien darzustellen.⁵⁰³ Die Möglichkeit zur umfassenden Nutzung unternehmerischer Innovation ist das zentrale Argument für die Beschränkung der Aufgaben der Aufgabenträger auf nicht

⁴⁹⁹ Vgl. Nesemeier (1997), S. 177 ff.

⁵⁰⁰ Wie umfangreich die Vorgabe von Standards insgesamt sein kann, siehe insbesondere Gorter et al. (2000). Zur funktionalen Ausgestaltung der Mindeststandards siehe auch VDV (2003).

⁵⁰¹ Vgl. dazu auch Schäfer (2006), S. 92 ff.

⁵⁰² So kommt z. B. Blümel bei seiner Strukturanalyse des heutigen ÖPNV zu der Erkenntnis, dass „Der Staat als Kunde – ein Immunsystem gegen Fahrgastbedürfnisse“ darstellt. Blümel (2004), S. 12. Siehe zudem die weiteren Ausführungen bei Blümel (2004) insbesondere auf Seite 12-42.

⁵⁰³ Vgl. Knieps (2006), S. 4.

unternehmerische Tätigkeiten und damit auf ausschließlich grundlegende politische Vorgaben. Würde man weiteren ÖPNV-Unternehmen den Marktzutritt zum Liniennetz gestatten, bestünde die Gefahr der Rosinenpickerei durch eine Beschränkung des Angebotes der weiteren Marktteilnehmer auf lukrative, gut ausgelastete Strecken. Es ergibt sich somit die Notwendigkeit, dem Lizenzinhaber den alleinigen Marktzutritt durch institutionelle Schranken zu sichern. In regelmäßigen Abständen von ca. acht bis zehn Jahren sollte das Recht zur alleinigen Bedienung eines ÖPNV-Netzes in einem Verkehrsgebiet neu vergeben werden.

Der regelmäßige Wettbewerb um den Markt sichert Effizienzgewinne gegenüber einem dauerhaften Monopol in privater oder öffentlicher Hand. Es bedarf mit den ÖPNV-Unternehmen keiner anreizorientierter Nettoverträge um die fehlende Markt- und Kundennähe auszugleichen. Die Problematik des ausschließlichen Einkaufs von Verkehrsleistungen bei den Unternehmen, die sich mangels Gestaltungsspielräumen in die Rolle von „Lohnkutschern“ befinden, entfällt. Eine Angebotsplanung am grünen Tisch wird vermieden,⁵⁰⁴ ebenso wie eine zersplitterte Vorgabe von Leistungsparametern.

6.2.2.6 Freiwillige Kooperation der Verkehrsunternehmen

Die Kooperation von Verkehrsunternehmen in benachbarten Regionen ist von zentraler Bedeutung, um den Fahrgästen ein möglichst komfortables Angebot „aus einer Hand“ bieten zu können. In dem oben beschriebenen Wettbewerbsmodell ist zunächst durch eine geeignete Abgrenzung der Gebiete für die Exklusivlizenz sicherzustellen, dass ein Großteil der Umsteigeverkehre durch den jeweiligen Anbieter durchgeführt wird, sodass für die Nutzer keine zusätzlichen Transaktionskosten entstehen.

Für die im Wettbewerb stehenden Anbieter einzelner Linien besteht ebenso wie für die am Gewinnziel orientierten Inhaber der Exklusivlizenz ein Anreiz zur Ermöglichung integrierter Angebote, wenn hierfür eine entsprechende Nachfrage am Markt existiert und die hierdurch generierten Zusatzerlöse die Kooperationskosten übersteigen. Auch hier sind keine spezifischen Vorgaben durch den Aufgabenträger erforderlich.

⁵⁰⁴ Vgl. Nesemeier (1997), S. 174 ff.

6.2.3 Sozialverträglichkeit durch Subjektförderung

Dem Verkehrssektor werden im Allgemeinen, dem ÖPNV im Besonderen, bestimmte gemeinwirtschaftliche Aufgaben zugewiesen. Neben dem ökonomischen und sozialen Ausgleich zwischen verschiedenen Regionen soll der ÖPNV auch der personenbezogenen Sozialpolitik, derzeit insbesondere durch Sozialtarife für besondere Personengruppen, dienen. Ein flächendeckendes Angebot an öffentlichen Verkehrsleistungen ist vorzuhalten um generell auch für einkommensschwache Personen dem Grundbedürfnis der Mobilität gerecht zu werden.⁵⁰⁵ Auch im Koalitionsvertrag von 2005 ist festgelegt, dass der ÖPNV die „Funktionsfähigkeit und Lebensqualität unserer Städte“ verbessern und „Kern eines sozial angemessenen und ökologisch verträglichen Mobilitätsangebotes“ sein soll.⁵⁰⁶

Es ist im Folgenden zu klären, ob und wie unter den Bedingungen eines freien (und wettbewerbsneutralen) Marktzugangs bzw. der Exklusivlizenz die vorstehenden Ziele erreicht werden können. Bei der Analyse wird bewusst von den derzeitigen sektorspezifischen Institutionen wie Personenbeförderungsgesetz und Verkehrsverbänden abstrahiert, um die ökonomischen Grunderkenntnisse besser darstellen zu können. Obwohl sich sozialpolitische Zielsetzungen im ÖPNV wegen ihrer vorwiegend normativen Begründung nicht rein ökonomisch bewerten lassen, kann doch festgehalten werden: Eine systematische Besserstellung einzelner Gruppen kann im Allgemeinen durch subjektgebundene Transfers bei freier Verfügung der Begünstigten über die Mittel besser verfolgt werden, als durch direkte Zahlungen zum Ausgleich von Tarifermäßigungen an die Unternehmen.

Der Nutzen einer gegebenen Umverteilungssumme ist für die Begünstigten in der Regel umso größer, je freier sie darüber verfügen können. Im Falle der personenbezogenen Sozialpolitik hat dies zur Folge, dass einkommensschwache Personen im ÖPNV nicht über subventionierte Tarife begünstigt werden sollten, sondern Transfers erhalten müssten, die sie in die Lage versetzen, kostendeckende Fahrpreise zu zahlen. Nach einer Marktöffnung werden sich Umfang und Struktur der erbrachten und nachgefragten ÖPNV-Leistungen erheblich verändern. Quersubventionierungen z. B. zwischen Strecken und Linien werden – zumindest

⁵⁰⁵ Vgl. Dalkmann (2006), S. 7 ff. und Ratzenberger (1996), S. 220. Vgl. dazu auch die Ausführungen zu den politischen Zielen des ÖPNV in Kap. 2.3 dieser Arbeit.

⁵⁰⁶ Vgl. Bundesregierung (2005).

außerhalb der Gebiete mit Exklusivlizenz - nicht mehr stattfinden, Linien werden nur noch zu kostendeckenden Preisen aufrecht erhalten. Eine stärkere Angebotsdifferenzierung wird dem Umstand Rechnung tragen, dass auf bereits heute nachfrageschwachen ÖPNV-Strecken nur ein Preis möglich ist, für den keine Nachfrage zu erwarten ist. Ein derartiger Vorgang ist ausschließlich das Ergebnis einer marktlichen Koordination von Angebot und Nachfrage durch einen wirksamen Wettbewerb und kein Marktversagen.

Es bedarf einer distributionspolitisch orientierten Rahmensetzung, um auch für bestimmte (z. B. einkommensschwache) Nachfragergruppen ein bezahlbares ÖPNV-Angebot zu gewährleisten. Die Anwendung des Prinzips der Subjektförderung fordert, der zu begünstigenden Personengruppe direkte Transfers in einem Ausmaß zu zahlen, die sie in die Lage versetzen, kostendeckende Fahrpreise zu entrichten. Grundsätzlich sind direkte Transfers an (einkommensschwache) Personengruppen einer Gutscheinelösung vorzuziehen, soll der nichtmotorisierte Individualverkehr (Fußgänger, Radfahrer) nicht benachteiligt werden. Sofern jedoch ausschließlich eine Umwidmung der bisherigen ÖPNV-Fördermittel - unter Beibehaltung der Fördersumme - von einer Objekt- zur Subjektförderung stattfindet, sollten die Transfermittel über ÖPNV-Gutscheine den Bedürftigen ausgereicht werden.⁵⁰⁷ Es kann damit verhindert werden, dass die Transferempfänger das Transfereinkommen für andere Zwecke als den ÖPNV nutzen, dem ÖPNV somit insgesamt gegenüber der bisherigen Situation eine finanzielle Einbuße entstünde, was sich wiederum negativ auf das (politisch gewünschte) Verlagerungsziel auswirken könnte.

Bereits heute erfolgt im Schülerverkehr vielfach die Ausgabe von Gutscheinen durch die Schulträger zum Bezug von ÖPNV-Fahrscheinen. In einzelnen Fällen wird eine direkte Abrechnung der Fahrkartenkosten bei den Aufgabenträgern vorgenommen.⁵⁰⁸ In Großbritannien gibt es ein Modell, in dessen Rahmen Menschen

⁵⁰⁷ Vgl. dazu auch entsprechende Vorschläge für das Bildungssystem bei Blankart. Blankart spricht sich für eine staatliche Förderung des Hochschulsystems in Form einer subjektbezogenen Gutscheinelösung aus. Blankart (2005), S. 80 ff. Während die Forderung nach Gutscheinen anstelle von ungebundenen Transferzahlungen im Bildungssystem primär meritorisch begründet sein dürfte, findet im ÖPNV das Gutscheinmodell seine Rechtfertigung in den verzerrten Rahmenbedingungen (ungenügende Internalisierung negativer externer Effekte), die eine Förderung des ÖPNV als Alternative zum MIV unabdingbar machen.

⁵⁰⁸ Es ist nicht als ungewöhnlich zu bezeichnen, wenn in derartigen Fällen noch nicht einmal die tatsächliche Inanspruchnahme des Fahrscheins durch den Schüler geprüft wird. Dies zeigt jedoch, dass die administrative Umsetzbarkeit des Gutscheinmodells mittels materieller Gutscheine

ohne Zugang zum Individualverkehr Gutscheine für Taxidienstleistungen beantragen können.⁵⁰⁹ In Halle/Saale können Frauen von der Stadtverwaltung Gutscheine erhalten, die für nächtliche Taxifahrten einsetzbar sind („Frauen-Nacht-Taxi“).

Im hier vorgeschlagenen Modell werden die ÖPNV-Fördermittel nicht mehr dem Verkehrsunternehmen, sondern als ÖPNV-Gutscheine direkt an die Bürger im Verkehrsgebiet vergeben (Prozesseffizienz; Strategieresistenz), wobei bestimmte (soziale) Gruppen mehr ÖPNV-Gutscheine erhalten können als die Allgemeinheit (spezielle soziale Zielwirkung). Die Subjektförderung führt zu einer höheren Effektivität sozial- und regionalpolitischer Maßnahmen, da entsprechend zielgerichtet Personen besser gestellt werden können und Mitnahmeeffekte vermieden werden.⁵¹⁰ Es erfolgt ein Abbau der Verzerrungen relativer Preise durch Einführung effizienzsteigernder Preisdifferenzierung zwischen den Angeboten. Das Angebot richtet sich an den Konsumentenwünschen aus und wahrt die Konsumentensouveränität, die Transparenz wird gesteigert, indem klar erkennbar ist, welche Personengruppen unterstützt werden und welche nicht.⁵¹¹

Für eine Gutscheinlösung gibt es zwei grundsätzliche Möglichkeiten. Erstens ließen sich personengebundene, d. h. nichthandelbare Gutscheine ausgeben. Fahren die Bürger nicht mit dem ÖPNV, sondern bevorzugen andere Mobilitätsalternativen, bleiben die ÖPNV-Gutscheine ungenutzt. Der öffentliche Haushalt spart Geld, da er die Gutscheine nicht dem Unternehmen erstatten muss. Zur Erschließung zusätzlicher Mittel (im Sinne einer gesteigerten Nutzerfinanzierung) hat das Verkehrsunternehmen starke Anreize, durch unternehmerischen „Erfindergeist“ Nachfrage zu generieren. Die Verkehrsunternehmen müssen sich an den Wünschen der Kunden ausrichten, um sich finanzieren zu können, da nur tatsächliche Fahrgäste „Geld bringen“ (allgemeine Nachfragewirkung).

Alternativ wäre es denkbar, dass die Nachfrager die Gutscheine untereinander handeln können. Eine derartige Vorgehensweise hätte den Vorteil, dass ein Markt für Gutscheine entsteht, mit der Folge, dass Personen, die einen geringeren Bedarf an (ÖPNV-)Mobilität aufweisen, ihre Gutscheine an Personen verkaufen, die einen

generell als realistisch erachtet werden kann. Eine weitere Verbesserung der Gutscheinausgabe und -abrechnung kann durch Innovationen im Bereich des „E-Ticketing“ erwartet werden.

⁵⁰⁹ Vgl. Böhler / Dalkmann (2004), S. 54.

⁵¹⁰ Vgl. Christmann (2004), S. 259.

⁵¹¹ Vgl. Peistrup (2006), S. 29 f.

hohen (ÖPNV-)Mobilitätsbedarf haben.⁵¹² Der Preis des Gutscheins wird sich in einem Bereich zwischen einer inkrementalen Einheit über 0 bis einer inkrementalen Einheit unter dem Wert des Fahrscheins einpendeln. Die Person, die den Gutschein verkauft, kann durch den Erhalt einer zweckungebundenen Finanzsumme ihren persönlichen Nutzen erhöhen, indem sie die Finanzmittel derjenigen Verwendung zuführen kann, die für sie nutzenmaximal erscheint. Die ÖPNV-Anbieter erhalten die gesamte Fördersumme, da alle Gutscheine zum Erwerb von Leistungen genutzt werden.

Generell ist darauf hinzuweisen, dass der Wechsel vom Objektförderungssystem zum Subjektförderungssystem diejenigen Personen relativ schlechter stellt, die derzeit in hohem Maße von den nicht-kostendeckenden Preisen im ÖPNV profitieren. Demgegenüber würden – insbesondere bei handelbaren Gutscheinen – diejenigen Personen besser gestellt, die derzeit den ÖPNV wenig oder sogar überhaupt nicht nutzen. Dieser Effekt ist jedoch nicht als „Ungerechtigkeit“ anzusehen, da er daraus resultiert, dass die derzeitige Förderung nicht gemäß der Bedürftigkeit, sondern gemäß der ÖPNV-Nutzung erfolgt.

Aus den bisherigen Ausführungen wird deutlich, dass eine wettbewerbliche Marktordnung im Verkehr, einhergehend mit einer Subjektförderung und damit einer Steigerung der Nachfragekraft bestimmter Bevölkerungsgruppen, der Gewährleistung eines Grundbedarfs an öffentlicher Mobilität für diese Bevölkerungsgruppen nicht widerspricht.⁵¹³ Eine Marktöffnung und Privatisierung im ÖPNV beendet die bisherige Intransparenz und führt zu einem stärkeren Kostenbewusstsein der politischen Entscheidungsträger und einem Legitimationsdruck in der Verfolgung der distributionspolitischen Ziele.

⁵¹² Gutscheinmodelle in anderen Politikbereichen sehen zumeist keine Handelbarkeit vor, vgl. Spiess / Wagner / Kreyenfeld (2000). Die Begründung hierfür ist, dass mit der Inanspruchnahme der entsprechenden Leistung positive externe Effekte verbunden sind, beispielsweise bei Gutscheinen für die Inanspruchnahme von Kinderbetreuungseinrichtungen. Eine Handelbarkeit würde hier der gesamtwirtschaftlichen Zielsetzung entgegen wirken. Für ÖPNV-Gutscheine hingegen gilt, dass die volkswirtschaftlichen Vorteile nicht dadurch entstehen, dass jeder Berechtigte eine bestimmte Zahl von Leistungen in Anspruch nimmt, sondern dass insgesamt ein bestimmter Prozentsatz des Personenverkehrs mit dem ÖPNV erbracht wird. Folglich ist es nicht von Nachteil, wenn die Handelbarkeit dazu führt, dass einzelne Berechtigte die Leistung nicht in Anspruch nehmen, da dies durch einen entsprechend höheren Konsum anderer Berechtigter ausgeglichen wird.

⁵¹³ Zur allgemeinen Problematik staatlicher Transferzahlungen an Private siehe insbesondere Bartling / Luzius (2004), S. 241 ff.

7. Schlussfolgerungen zur Neuordnung der Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs

Der ÖPNV hat innerhalb des Verkehrs eine zunehmend geringe Bedeutung, wie z. B. die niedrigen Anteile des ÖPNV an der Gesamtverkehrsleistung im Personenverkehr zeigen. Es ist zudem davon auszugehen, dass die Zahl der `Captive Riders` in einem z. T. dramatischen Ausmaß abnehmen wird und somit weitere Nachfrageausfälle zu Lasten des ÖPNV anstehen.

Die jetzige ÖPNV-Organisationsstruktur ist insbesondere im ÖSPV durch einen starren regulierten Markt mit einer Vielzahl insbesondere kommunaler Monopole, einer starken Stellung der Monopolunternehmen und einer nicht ausreichenden Dynamik gekennzeichnet. Die Öffnung des Schienenverkehrs für den Wettbewerb hat die marktbeherrschende Stellung der Deutschen Bahn bisher nicht gebrochen. Zum Teil große Aufgabenträgerorganisationen bestimmen weitgehend durch Setzung entsprechender Parameter in Ausschreibungen, welcher ÖPNV den Nachfragern angeboten wird.

Finanzierung und Organisation des ÖPNV stehen in einem engen rechtlichen und politischen Zusammenhang. Aussagen zur Bewertung und Reform des bestehenden Finanzierungssystems bedingen damit auch einen kritischen Einbezug der Aufgaben- und Organisationsstruktur.

Das derartige ÖPNV-Finanzierungssystem ist weder in seinen Tarif-, allgemeinen Verlagerungs- und Qualitätswirkungen noch hinsichtlich der Förderung spezieller sozialer Gruppen effektiv. Eine fehlende Transparenz, Wettbewerbsneutralität, Prozesseffizienz sowie eine große Strategieanfälligkeit führen vielfach zu einer Ineffizienz des Systems. Eine Symptomheilung erscheint unmöglich.

Das Beispiel eines Modellunternehmens zeigt, dass im Falle der weiteren Kürzung bzw. des Wegfalls wichtiger Finanzierungsinstrumente die dann erforderlichen Leistungskürzungen bzw. Preiserhöhungen politisch nicht umsetzbar sind. Es bedarf einer grundsätzlichen Neuordnung des ÖPNV-Marktes und seiner Finanzierung.

In einer wettbewerbsökonomischen Analyse wurde gezeigt, dass der Markt auch im ÖPNV das geeignete Verfahren für eine optimale Allokation von Verkehrsdienstleistungen ist.

Das beschriebene Prinzip des freien Marktzugangs im ÖPNV erscheint aus Gründen des Wettbewerbsversagens in ÖPNV-Verkehrs- und in Infrastrukturnetzen in seiner reinen Form nicht umsetzbar, es bedarf der Vergabe von Exklusivlizenzen in ÖPNV-Verkehrnetzen und der Ausschreibung des Betriebs der natürlichen Monopole im Schieneninfrastrukturbereich. Zur Stärkung des Wettbewerbs bei freiem Marktzugang auf einzelnen Linien und kleinen Netzen und der Koordination der über Exklusivlizenzen vergebenen Verkehrsnetze sind zudem Anbieter mit dem besten Preis-Leistungsverhältnis zum Betrieb einer Informationsplattform zu ermitteln. Wenn es gelingt, durch allgemeine politische und gesetzgeberische Rahmensetzungen sozial-, umwelt- und regionalpolitische Erfordernisse zu erfüllen, kann sich der Aufgabenträger auf die Setzung und Überwachung von Mindeststandards der Verkehrsbedienung, die Vergabe der Exklusivlizenzen, die Auswahl des Betreibers der Schieneninfrastruktur und der Informationsplattform beschränken.

Die Aufgabenträger lassen die verkehrlichen Grundlagen zur Festlegung der politischen Rahmenbedingungen für die Durchführung der ÖPNV-Verkehre im Verkehrsgebiet selbst per Ausschreibung durch Planungs- bzw. Ingenieurbüros erheben (Effizienz der Aufgabenträger).

Zur Ermittlung des Unternehmens, das zur Erfüllung der politisch definierten verkehrlichen Rahmenbedingungen am besten geeignet ist, führt der Aufgabenträger ein an Leistungskriterien orientiertes Vergabeverfahren für eine Exklusivlizenz ('Beauty Contest') durch (Effizienz der VU, Wettbewerbsneutralität). Der Aufgabenträger bedient sich dabei der Hilfe privater Unternehmen.

Ein 'Beauty Contest' führt zum Wettbewerb der Verkehrsunternehmen um das beste Verkehrskonzept zum Nutzen der Fahrgäste (Effizienz). Für ein gegebenes Finanzvolumen, das vom Aufgabenträger als zukünftige Subjektförderung öffentlich

und verbindlich festzulegen ist, wird der beste Output (Qualität) erzielt.⁵¹⁴ Die eingereichten Angebote der Verkehrsunternehmen sollten vor der Vergabeentscheidung allen anderen Unternehmen zur Einsicht freigegeben werden. Eine derartige Vorgehensweise ermöglicht einen iterativen Prozess der Annäherung an das maximal mögliche Leistungsvolumen der Anbieter. Den `Beauty Contest` gewinnt das Unternehmen, das den politisch vorgegebenen Mindeststandard mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis erbringen kann. Dies setzt voraus, dass das Unternehmen in sämtlichen Parametern der Verkehrsleistungserstellung – unter Berücksichtigung des politisch vorgegebenen Mindeststandards – frei ist. Konkret heißt dies, dass Tarife, Fahrtenhäufigkeit, Linienvverläufe und z. B. Fahrzeuggröße unternehmerische Entscheidungen sind. Nur in einer derartigen Vorgehensweise ist dem Wettbewerb um den ÖPNV-Kunden seitens der Unternehmen der bestmögliche Erfolg beschieden (Nachfragewirkung).

Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich die in nachfolgendem graphischen Modell dargestellte zukünftige Finanzierungs- und Organisationsstruktur für den ÖPNV-Markt als First-best (siehe Abb. 39).

Es ist eindeutig erkennbar, dass die Leistungsbeziehungen und deren Entgeltung zwischen ÖPNV-Kunden und Verkehrsunternehmen direkt stattfinden. Von dritter Seite fließen keine Gelder. Die Preise sind Marktpreise im Verantwortungsbereich der Unternehmen.

Ein freier Marktzugang und ein Marktzugang nach einem `Beauty Contest` führen zum Wegfall von Liniengenehmigungen und zur Erteilung rein unternehmensbezogener allgemeiner Genehmigungen für den Betrieb eines Personenverkehrs auf der Straße. Die Genehmigungsbehörde hat nur noch die gewerberechtliche Voraussetzung zum Betrieb eines Verkehrsbetriebes zu prüfen. Weitere Aufgaben entfallen für die Genehmigungsbehörde, entsprechend findet die Genehmigungsbehörde in der Graphik keine Berücksichtigung.

⁵¹⁴ Böte ein Unternehmen eine Verkehrsleistung an, die einen unverhältnismäßig hohen Gewinn erwarten ließe, wäre dies für andere Verkehrsunternehmen ein Zeichen, ein Angebot mit einer verbesserten Leistung für das gebotene Fördermittelvolumen zu offerieren, um den Auftrag zu erhalten. Dieser Prozess der Angebotsverbesserung wird theoretisch solange stattfinden, bis die Überrendite auf die interne Verzinsungsvorgabe des effizientesten Verkehrsunternehmens „abgeschliffen“ wurde.

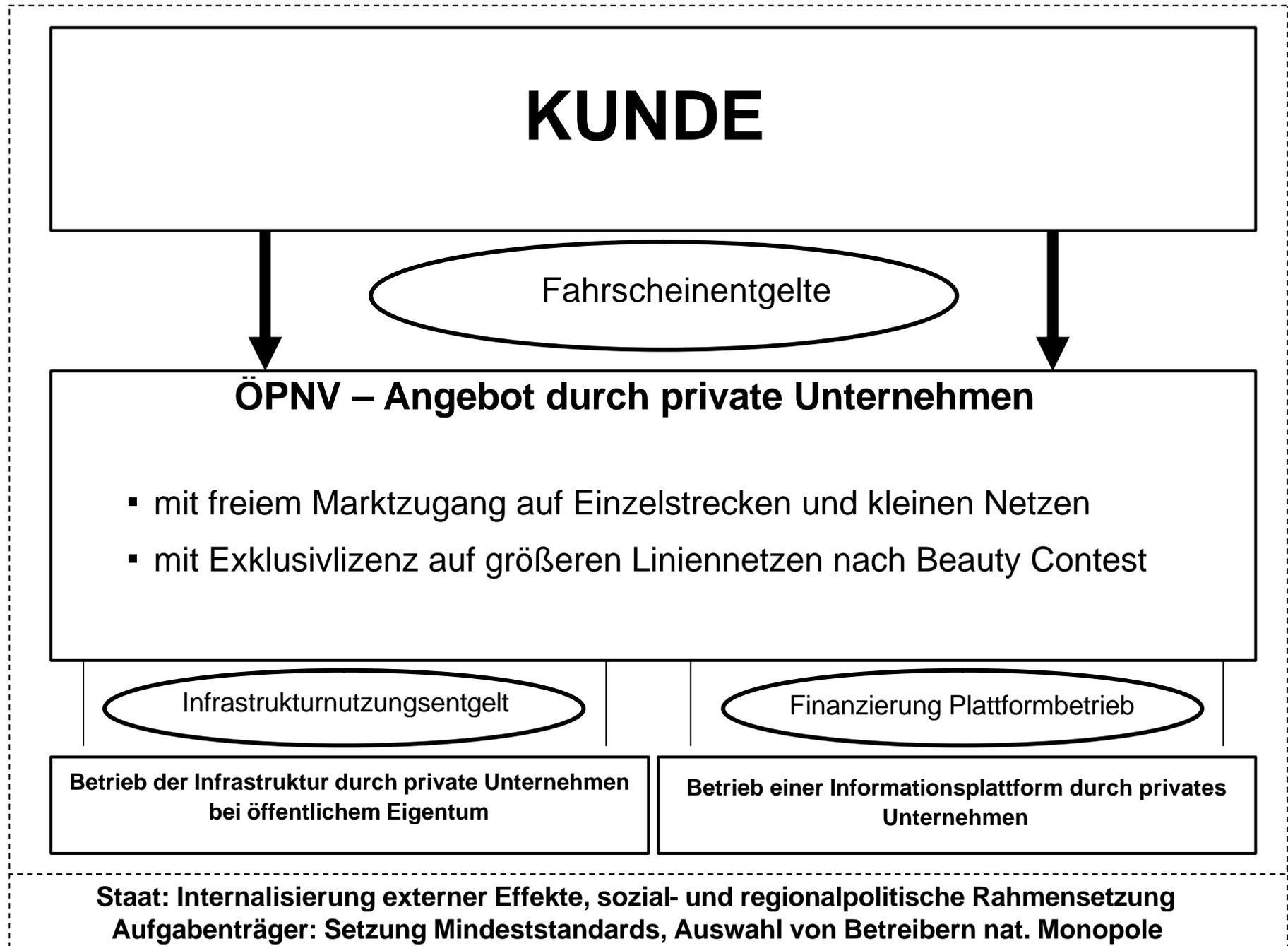


Abbildung 39: Überblick über Mittelflüsse nach Neuordnung der ÖPNV Finanzierung - first best-Variante

Sofern weiterhin eine praktikable Internalisierung externer Kosten im Verkehr nicht umsetzbar ist und es nur bedingt gelingt, sozial-, umwelt- und regionalpolitische Erfordernisse durch allgemeine politische und gesetzgeberische Rahmensetzungen zu erfassen, bedarf es weiterhin einer öffentlichen Förderung des ÖPNV als second-best-Lösung.

Eine zukünftige ÖPNV-Finanzierung muss die Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume der Aufgabenträger stärken. Die Finanzmittel für den ÖPNV sind bei den kommunalen Aufgabenträgern zu bündeln.

Die bestehende Finanzierungsordnung des ÖPNV sollte zukünftig entfallen. Es ist sinnvoll, die gegenwärtig über verschiedene Finanzmittelströme den Aufgabenträgern zugeleiteten Finanzmittel direkt, d. h. vor Ort zufließen zu lassen. Den Kommunen sollte zudem auch stärker ermöglicht werden, zusätzliche eigene Quellen der ÖPNV-Finanzierung, z. B. kommunale Nahverkehrsabgaben oder die Einführung von Straßenbenutzungsgebühren, zu erschließen.⁵¹⁵ Über die vorhandenen Finanzierungsmittel kann der Aufgabenträger gesamthaft verfügen. Eine derartige Zuweisung der ÖPNV-Finanzierungsmittel ist im Vergleich zum heutigen System besser darstell- und nachverfolgbar (Transparenz).

Um die Förderung des ÖPNV sowohl effektiv als auch effizient zu gestalten, bietet es sich an, die bestehenden Instrumente der Objektförderung durch ein neues Modell zu ersetzen, das dem Grundprinzip der Subjektförderung folgt. Die Aufgabenträger sollten einem politisch festgelegten Personenkreis Gutscheine für die ÖPNV-Nutzung ausstellen, die sie in die Lage versetzen, die kostendeckenden Preise zu entrichten.⁵¹⁶ Infrage kommt sowohl eine Handelbarkeit als auch eine Nichthandelbarkeit der Gutscheine, wobei die erste Variante einen höheren Mittelzufluss bei den ÖPNV-Anbietern zur Folge hätte. Die Zusammenhänge sind in Abb. 40 dargestellt.

⁵¹⁵ Vgl. Bölke / Denzin / Huckestein / Specht (2003), S. 21.

⁵¹⁶ Vgl. zudem auch Hibbs (2005), S. 19-67.

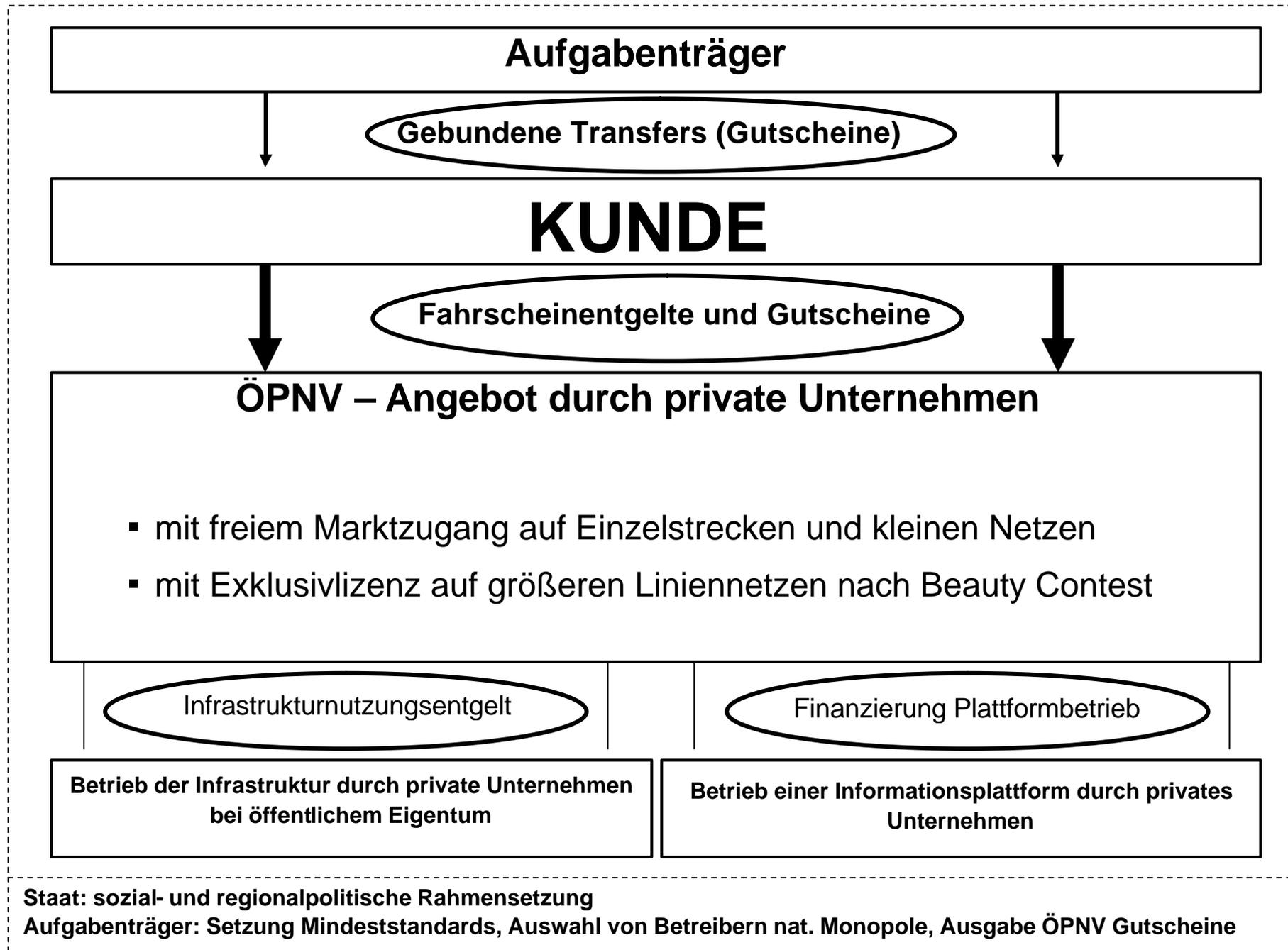


Abbildung 40: Überblick über Mittelflüsse nach Neuordnung der ÖPNV Finanzierung - second best-Variante

Das den vorstehenden Ausführungen entsprechende graphische Modell der Finanzierungs- und Organisationsstruktur bedarf gegenüber dem first-best-Modell lediglich der Ergänzung des Zahlungsmittelflusses vom Aufgabenträger zum Kunden mittels Gutscheinen. Es bleibt auch in diesem second-best-Modell als wichtige Feststellung darauf hinzuweisen, dass ein unmittelbarer Austausch von Leistung und Entgelten zwischen ÖPNV-Kunden und Unternehmen stattfindet. Die Preisgestaltung bleibt auch im second-best-Modell im Verantwortungsbereich der Unternehmen.

Als Erklärung für das Fehlen von Wettbewerb im Verkehrsbereich wird oft angeführt, dass sich die Verkehrspolitik in einem Zielkonflikt befinde.⁵¹⁷ So kollidierten außerökonomische Vorgaben wie insbesondere distributionspolitische Ziele des ökonomischen und sozialen Ausgleichs zwischen verschiedenen Regionen und die Sicherstellung des Grundbedürfnisses an Mobilität für Personen, die z. B. mangels Zahlungskraft den MIV nicht nutzen können, mit dem Ziel der marktwirtschaftlichen Steuerung des ÖPNV. Im Gegensatz zu einem dargestellten möglichen Marktversagen geht es bei den Überlegungen zu Zielkonflikten allerdings vielfach nicht darum, scheinbar unvollkommene Wettbewerbsbedingungen im Interesse der allokativen Effizienz z. B. durch hoheitliche Regulierungen zu ersetzen. „Das mit dem Wettbewerbsgedanken verbundene Ziel der allokativen Effizienz wird vielmehr insgesamt in Frage gestellt.“⁵¹⁸ Vielfach wird dabei das Infragestellen der allokativen Effizienz des Marktes von gesellschaftlichen Gruppen getragen, die ihre eigenen Interessen verfolgen. Es ist dabei zu beobachten, dass nicht nur benachteiligte Minderheiten sondern große Interessengruppen von Besitzstandswahrern zur Sicherung ihrer eigenen Vorteile die allokativen Effizienz in Frage stellen.

Mit dem vorgestellten Gutschein-Modell ist es theoretisch gelungen, die vorstehend genannten Zielkonflikte aufzulösen. Effizienz und Sozialverträglichkeit im ÖPNV lassen sich integrieren. Eine subjektbezogene Finanzierung des ÖPNV über Gutscheine ermöglicht eine spezifische Förderung sozialer Gruppen zur Ermöglichung ihrer Mobilität bei gleichzeitiger Verwirklichung allokativer Effizienz durch Wettbewerb im ÖPNV.

⁵¹⁷ Vgl. Riegger (1999), S. 14.

⁵¹⁸ Riegger, S. 14.

Anhang:

2005 und 2012	2005	2012
Alle Zahlungsgrößen in Euro.	§45a PBefG	§45a PBefG
Soll-Kostensatz (EUR/Pkm)	0,1931	0,2036
Gültigkeitstage Monatsk./Selbstz.	ungekürzt	gekürzt
Mittlere Reiseweite (km)	7,85	7,85
Beförderungsfälle mit rückl. Schülerz.	15.451.021	11.414.182
Beförderungsfälle ohne rückl. Schülerz.	15.451.021	13.337.896
Personenkilometer mit rückl. Schülerz.	121.290.515	89.601.327
Personenkilometer ohne rückl. Schülerz.	121.290.515	104.702.482
Sollkosten	23.421.198	18.242.830
Erträge mit rückläufigen Schülerzahlen	10.301.730	11.065.470
Erträge ohne rückl. Schülerzahlen	10.301.730	12.930.414
Differenz Erträge	0	-1.864.943

Anhang 1: Differenz aus dem Verkauf von Fahrscheinen im Ausbildungsverkehr mit und ohne Rückgang der Schülerzahlen 2005 und 2012

2005 bis 2012	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Differenz Erträge	0	180.909	446.222	744.209	1.009.923	1.275.809	1.530.700	1.864.943
?=7.052.716 €								

Anhang 2: Kumulierte jährliche Differenz aus dem Verkauf von Fahrscheinen im Ausbildungsverkehr mit und ohne Rückgang der Schülerzahlen 2005 bis 2012

2005 und 2012	2005		2012	
	§45a PBefG	§45a PBefG ohne KS	§45a PBefG	§45a PBefG ohne KS
Alle Zahlungsgrößen in Euro.				
Soll-Kostensatz (EUR/Pkm)	0,1931	0,1931	0,2036	0,2036
Gültigkeitstage Monatsk./Selbstz.	ungekürzt	ungekürzt	gekürzt	gekürzt
Mittlere Reiseweite (km)	7,85	7,85	7,85	7,85
Beförderungsfälle	15.451.021	15.451.021	11.414.182	11.414.182
Personenkilometer	121.290.515	121.290.515	89.601.327	89.601.327
Sollkosten	23.421.198	23.421.198	18.242.830	18.242.830
Erträge	10.301.730	10.301.730	11.065.470	11.065.470
Differenz	13.119.468	13.119.468	7.177.360	7.177.360
Ausgleichsbetrag (50%)	6.559.734	6.559.734	3.588.680	3.588.680
Kürzung Haushaltsbegleitgesetz	524.779		430.642	
Ausgleichsanspruch	6.034.956	6.559.734	3.158.038	3.588.680
Differenz zu 2005			-2.876.917	-2.971.054
Differenz zum Vorjahr			-240.501	-273.297
Differenz § 45a zu § 45a ohne KS		524.779	430.642	

Anhang 3: Vergleich der Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG mit den Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG ohne Kürzung nach „Koch-Steinbrück“ 2005 und 2012

2005 bis 2012	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Differenz § 45a zu § 45a ohne KS	524.779	629.655	594.328	558.536	525.700	493.880	463.437	430.642
?=4.220.956 €								

Anhang 4: Kumulierte jährliche Differenz der Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG zu den Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG ohne Kürzung nach „Koch-Steinbrück“ 2005 bis 2012

2005 und 2012	2005		2012	
	§45a PBefG	§45a PBefG ohne Kürz. Tage	§45a PBefG	§45a PBefG ohne Kürz. Tage
Alle Zahlungsgrößen in Euro.				
Soll-Kostensatz (EUR/Pkm)	0,1931	0,1931	0,2036	0,1931
Gültigkeitstage Monatsk./Selbstz.	ungekürzt	ungekürzt	gekürzt	ungekürzt
Mittlere Reiseweite (km)	7,85	7,85	7,85	7,85
Beförderungsfälle	15.451.021	15.451.021	11.414.182	13.222.533
Personenkilometer	121.290.515	121.290.515	89.601.327	103.796.881
Sollkosten	23.421.198	23.421.198	18.242.830	20.043.178
Erträge	10.301.730	10.301.730	11.065.470	11.065.470
Differenz	13.119.468	13.119.468	7.177.360	8.977.707
Ausgleichsbetrag (50%)	6.559.734	6.559.734	3.588.680	4.488.854
Kürzung Haushaltsbegleitgesetz	524.779	524.779	430.642	538.662
Ausgleichsanspruch	6.034.956	6.034.956	3.158.038	3.950.191
Differenz zu 2005			-2.876.917	-2.084.764
Differenz zum Vorjahr			-240.501	-260.813
Differenz § 45a zu § 45a ohne Kürz.		0	792.153	

Anhang 5: Vergleich der Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG mit und ohne Kürzung der Gültigkeitstage 2005 und 2012

2005 bis 2012	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Differenz § 45a zu § 45a ohne Kürzung Gültigkeitst.	0	909.924	888.086	864.996	845.966	828.200	812.465	792.153
?=5.941.789 €								

Anhang 6: Kumulierte jährliche Differenz der Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG zu den Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG ohne Kürzung der Gültigkeitstage 2005 bis 2012

2005 und 2012	2005		2012	
	§45a PBefG	§45a PBefG ohne Änderung	§45a PBefG	§45a PBefG ohne Änderung
Alle Zahlungsgrößen in Euro				
Soll-Kostensatz (EUR/Pkm)	0,1931	0,1931	0,2036	0,1931
Gültigkeitstage Monatsk./Selbstz.	ungekürzt	ungekürzt	gekürzt	ungekürzt
Mittlere Reiseweite (km)	7,85	7,85	7,85	7,85
Beförderungsfälle	15.451.021	15.451.021	11.414.182	13.222.533
Personenkilometer	121.290.515	121.290.515	89.601.327	103.796.881
Sollkosten	23.421.198	23.421.198	18.242.830	20.043.178
Erträge	10.301.730	10.301.730	11.065.470	11.065.470
Differenz	13.119.468	13.119.468	7.177.360	8.977.707
Ausgleichsbetrag (50%)	6.559.734	6.559.734	3.588.680	4.488.854
Kürzung Haushaltsbegleitgesetz	524.779		430.642	
Ausgleichsanspruch	6.034.956	6.559.734	3.158.038	4.488.854
Differenz zu 2005			-2.876.917	-2.070.881
Differenz zum Vorjahr			-240.501	-296.378
Differenz § 45a zu § 45a ohne Änd.		524.779		1.330.815

Anhang 7: Vergleich der Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG mit den Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG ohne Kürzung der Gültigkeitstage und nach „Koch-Steinbrück“ 2005 und 2012

2005 bis 2012	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Differenz § 45a zu § 45a ohne Änd.	524.779	1.663.660	1.603.516	1.541.486	1.487.025	1.435.016	1.386.692	1.330.815
?=10.972.989 €								

Anhang 8: Kumulierte jährliche Differenz der Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG zu den Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG ohne Kürzung der Gültigkeitstage und nach „Koch-Steinbrück“ 2005 bis 2012

2005 und 2012	2005		2012	
	§45a PBefG	Preis-Preis- Ausgleich	§45a PBefG	Preis-Preis- Ausgleich
Alle Zahlungsgrößen in Euro.				
Soll-Kostensatz (EUR/Pkm)	0,1931	0,1931	0,2036	0,2036
Gültigkeitstage Monatsk./Selbstz.	ungekürzt	ungekürzt	gekürzt	gekürzt
Mittlere Reiseweite (km)	7,85	7,85	7,85	7,85
Beförderungsfälle	15.451.021	15.451.021	11.414.182	11.414.182
Personenkilometer	121.290.515	121.290.515	89.601.327	89.601.327
Sollkosten	23.421.198	23.421.198	18.242.830	18.242.830
Erträge	10.301.730	10.301.730	11.065.470	11.065.470
Normaltarif-Erträge		13.735.640		14.753.960
Differenz	13.119.468	3.433.910	7.177.360	3.688.490
Ausgleichsbetrag	6.559.734	3.433.910	3.588.680	3.688.490
Kürzung Haushaltsbegleitgesetz	524.779		430.642	
Ausgleichsanspruch	6.034.956	3.433.910	3.158.038	3.688.490
Differenz zu 2005			-2.876.917	254.580
Differenz zum Vorjahr			-240.501	26.276
Differenz § 45a zu Preis-Preis		-2.601.046		530.452

Anhang 9: Vergleich der Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG mit den fiktiven Ausgleichszahlungen nach dem Preis-Preis-Ansatz 2005 und 2012

2005 – 2012	2005		2012	
	§45a PBefG ohne KS	Preis-Preis- Ausgleich	§45a PBefG ohne KS	Preis-Preis- Ausgleich
Soll-Kostensatz (EUR/Pkm)	0,1931	0,1931	0,2036	0,2036
Gültigkeitstage Monatsk./Selbstz.	ungekürzt	ungekürzt	gekürzt	gekürzt
Mittlere Reiseweite (km)	7,85	7,85	7,85	7,85
Beförderungsfälle	15.451.021	15.451.021	11.414.182	11.414.182
Personenkilometer	121.290.515	121.290.515	89.601.327	89.601.327
Sollkosten	23.421.198	23.421.198	18.242.830	18.242.830
Erträge	10.301.730	10.301.730	11.065.470	11.065.470
Normaltarif-Erträge		13.735.640		14.753.960
Differenz	13.119.468	3.433.910	7.177.360	3.688.490
Ausgleichsbetrag (50%)	6.559.734	3.433.910	3.588.680	3.688.490
Kürzung Haushaltsbegleitgesetz				
Ausgleichsanspruch	6.559.734	3.433.910	3.588.680	3.688.490
Differenz zu 2005			-2.971.054	-254.580
Differenz § 45a ohne KS zu Preis-Preis-Ausgleich		-3.125.824		99.810

Anhang 10: Vergleich der Ausgleichszahlungen nach §45a PBefG ohne Kürzung nach „Koch-Steinbrück“ mit dem Preis-Preis-Ausgleich 2005 und 2012

2005 – 2012	2005		2012	
	§45a PBefG ohne Kürzung Gültigkeitstage	Preis-Preis- Ausgleich	§45a PBefG ohne Kürzung Gültigkeitstage	Preis-Preis- Ausgleich
Soll-Kostensatz (EUR/Pkm)	0,1931	0,1931	0,1931	0,2036
Gültigkeitstage Monatsk./Selbstz.	ungekürzt	ungekürzt	ungekürzt	gekürzt
Mittlere Reiseweite (km)	7,85	7,85	7,85	7,85
Beförderungsfälle	15.451.021	15.451.021	13.222.533	11.414.182
Personenkilometer	121.290.515	121.290.515	103.796.881	89.601.327
Sollkosten	23.421.198	23.421.198	20.043.178	18.242.830
Erträge	10.301.730	10.301.730	11.065.470	11.065.470
Normaltarif-Erträge		13.735.640		14.753.960
Differenz	13.119.468	3.433.910	8.977.707	3.688.490
Ausgleichsbetrag (50%)	6.559.734	3.433.910	4.488.854	3.688.490
Kürzung Haushaltsbegleitgesetz	524.779		538.662	
Ausgleichsanspruch	6.034.956	3.433.910	3.950.191	3.688.490
Differenz zu 2005			-2.084.764	254.580
Differenz § 45a ohne Kürzung Gültigkeitstage zu Preis-Preis- Ausgleich		-2.601.046		-261.701

Anhang 11: Vergleich der Ausgleichszahlungen nach §45a PBefG ohne Kürzung der Gültigkeitstage mit dem Preis-Preis-Ausgleich 2005 und 2012

2005 – 2012	2005		2012	
	§45a PBefG ohne Kürzungen	Preis-Preis- Ausgleich	§45a PBefG ohne Kürzungen	Preis-Preis- Ausgleich
Soll-Kostensatz (EUR/Pkm)	0,1931	0,1931	0,1931	0,2036
Gültigkeitstage Monatsk./Selbstz.	ungekürzt	ungekürzt	ungekürzt	gekürzt
Mittlere Reiseweite (km)	7,85	7,85	7,85	7,85
Beförderungsfälle	15.451.021	15.451.021	13.222.533	11.414.182
Personenkilometer	121.290.515	121.290.515	103.796.881	89.601.327
Sollkosten	23.421.198	23.421.198	20.043.178	18.242.830
Erträge	10.301.730	10.301.730	11.065.470	11.065.470
Normaltarif-Erträge		13.735.640		14.753.960
Differenz	13.119.468	3.433.910	8.977.707	3.688.490
Ausgleichsbetrag (50%) Kürzung Haushaltsbegleitgesetz	6.559.734	3.433.910	4.488.854	3.688.490
Ausgleichsanspruch	6.559.734	3.433.910	4.488.854	3.688.490
Differenz zu 2005			-2.070.881	254.580
Differenz § 45a ohne jegliche Kürzungen zu Preis-Preis- Ausgleich		-3.125.824		-800.364

Anhang 12: Vergleich der Ausgleichszahlungen nach §45a PBefG ohne Kürzung der Gültigkeitstage und nach „Koch-Steinbrück“ mit dem Preis-Preis-Ausgleich 2005 und 2012

2005 – 2012	2005		2012	
	§45a PBefG ohne Änderung Reiseweite 5km	Preis-Preis- Ausgleich	§45a PBefG ohne Änderung Reiseweite 5km	Preis-Preis- Ausgleich
Soll-Kostensatz (EUR/Pkm)	0,1931	0,1931	0,1931	0,1931
Gültigkeitstage Monatsk./Selbstz.	ungekürzt	ungekürzt	ungekürzt	ungekürzt
Mittlere Reiseweite (km)	5,00	5,00	5,00	5,00
Beförderungsfälle	15.451.021	15.451.021	13.222.533	13.222.533
Personenkilometer	77.255.105	77.255.105	66.112.663	66.112.663
Sollkosten	14.917.961	14.917.961	12.766.355	12.766.355
Erträge	10.301.730	10.301.730	11.065.470	11.065.470
Normaltarif-Erträge		13.735.640		14.753.960
Differenz	4.616.231	3.433.910	1.700.885	3.688.490
Ausgleichsbetrag (50%) Kürzung Haushaltsbegleitgesetz	2.308.115	3.433.910	850.442	3.688.490
Ausgleichsanspruch	2.308.115	3.433.910	850.442	3.688.490
Differenz zu 2005			-1.457.673	254.580
Differenz § 45a ohne jegliche Kürzungen zu Preis-Preis- Ausgleich		1.125.795		2.838.048

Anhang 13: Vergleich der Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG ohne Kürzung der Gültigkeitstage und nach Koch-Steinbrück mit dem Preis-Preis-Ausgleich bei einer Reiseweite von 5 km 2005 und 2012

2005 – 2012	2005		2012	
	§45a PBefG ohne Änderung Reiseweite 10 km	Preis-Preis- Ausgleich	§45a PBefG ohne Änderung Reiseweite 10 km	Preis-Preis- Ausgleich
Soll-Kostensatz (EUR/Pkm)	0,1931	0,1931	0,1931	0,1931
Gültigkeitstage Monatsk./Selbstz.	ungekürzt	ungekürzt	ungekürzt	ungekürzt
Mittlere Reiseweite (km)	10,00	10,00	10,00	10,00
Beförderungsfälle	15.451.021	15.451.021	13.222.533	13.222.533
Personenkilometer	154.510.211	154.510.211	132.225.326	132.225.326
Sollkosten	29.835.922	29.835.922	25.532.710	25.532.710
Erträge	10.301.730	10.301.730	11.065.470	11.065.470
Normaltarif-Erträge		13.735.640		14.753.960
Differenz	19.534.192	3.433.910	14.467.240	3.688.490
Ausgleichsbetrag (50%) Kürzung Haushaltsbegleitgesetz	9.767.096	3.433.910	7.233.620	3.688.490
Ausgleichsanspruch	9.767.096	3.433.910	7.233.620	3.688.490
Differenz zu 2005			-2.533.476	254.580
Differenz § 45a ohne jegliche Kürzungen zu Preis-Preis- Ausgleich		-6.333.186		-3.545.130

Anhang 14: Vergleich der Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG ohne Kürzung der Gültigkeitstage und nach „Koch-Steinbrück“ mit dem Preis-Preis-Ausgleich bei einer Reiseweite von 10 km 2005 und 2012

2005 – 2012	2005		2012	
	§45a PBefG tatsächlich Reiseweite 5km	Preis-Preis- Ausgleich	§45a PBefG tatsächlich Reiseweite 5km	Preis-Preis- Ausgleich
Soll-Kostensatz (EUR/Pkm)	0,1931	0,1931	0,2036	0,2036
Gültigkeitstage Monatsk./Selbstz.	Ungekürzt	ungekürzt	Gekürzt	gekürzt
Mittlere Reiseweite (km)	5,00	5,00	5,00	5,00
Beförderungsfälle	15.451.021	15.451.021	11.414.182	11.414.182
Personenkilometer	77.255.105	77.255.105	57.070.909	57.070.909
Sollkosten	14.917.961	14.917.961	11.619.637	11.619.637
Erträge	10.301.730	10.301.730	11.065.470	11.065.470
Normaltarif-Erträge		13.735.640		14.753.960
Differenz	4.616.231	3.433.910	554.167	3.688.490
Ausgleichsbetrag (50%)	2.308.115	3.433.910	277.083	3.688.490
Kürzung Haushaltsbegleitgesetz	184.649		33.250	
Ausgleichsanspruch	2.123.466	3.433.910	243.833	3.688.490
Differenz zu 2005			-1.879.633	254.580
Differenz § 45a ohne jegliche Kürzungen zu Preis-Preis- Ausgleich		1.310.444	3.444.657	

Anhang 15: Vergleich der Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG in tatsächlicher Form mit dem Preis-Preis-Ausgleich bei einer Reiseweite von 5 km 2005 und 2012

2005 – 2012	2005		2012	
	§45a PBefG tatsächlich Reiseweite 10 km	Preis-Preis- Ausgleich	§45a PBefG tatsächlich Reiseweite 10 km	Preis-Preis- Ausgleich
Soll-Kostensatz (EUR/Pkm)	0,1931	0,1931	0,2036	0,2036
Gültigkeitstage Monatsk./Selbstz.	ungekürzt	ungekürzt	gekürzt	gekürzt
Mittlere Reiseweite (km)	10,00	10,00	10,00	10,00
Beförderungsfälle	15.451.021	15.451.021	11.414.182	11.414.182
Personenkilometer	154.510.211	154.510.211	114.141.817	114.141.817
Sollkosten	29.835.922	29.835.922	23.239.274	23.239.274
Erträge	10.301.730	10.301.730	11.065.470	11.065.470
Normaltarif-Erträge		13.735.640		14.753.960
Differenz	19.534.192	3.433.910	12.173.804	3.688.490
Ausgleichsbetrag (50%)	9.767.096	3.433.910	6.086.902	3.688.490
Kürzung Haushaltsbegleitgesetz	781.368		730.428	
Ausgleichsanspruch	8.985.728	3.433.910	5.356.474	3.688.490
Differenz zu 2005			-3.629.255	254.580
Differenz § 45a ohne jegliche Kürzungen zu Preis-Preis-Ausgleich		-5.551.818		-1.667.984

Anhang 16: Vergleich der Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG in tatsächlicher Form mit dem Preis-Preis-Ausgleich bei einer Reiseweite von 10 km 2005 und 2012

Jahr	Anzahl Kom	Bruttoinvestition in Euro	Fördermittel in Euro	Ø Förderquote	Nettoinvestition in Euro
1996	17	4.113.894	1.609.559	0,39	2.504.335
1997	10	2.596.704	1.148.826	0,44	1.447.878
1998	10	2.499.936	766.968	0,31	1.732.969
1999	15	3.498.106	1.276.046	0,36	2.222.059
2000	10	2.403.072	1.799.627	0,75	603.445
2001	10	1.758.344	1.565.625	0,89	192.719
2002	10	1.872.881	1.059.516	0,57	813.365
2003	7	1.351.626	1.011.220	0,75	340.406
2004	9	1.729.448	1.209.308	0,70	520.140
2005	9	1.733.130	886.044	0,51	847.086
Summe	107	23.557.141	12.332.738		11.224.402
Durchschnitt p. a.	10,7	2.355.714	1.233.274	0,52	1.122.440

Anhang 17: Omnibusförderung nach GVFG beim Modellunternehmen

Jahr	zusätzlicher Liquiditätsbedarf in Periode t	Zinslast für Liquiditäts- bedarf (6%)	Kumulierte Zinslast	gesamter Liquiditäts- bedarf pro Periode
2006	1.233.000	73.980	73.980	1.306.980
2007	1.233.000	73.980	147.960	1.380.960
2008	1.233.000	73.980	221.940	1.454.940
2009	1.233.000	73.980	295.920	1.528.920
2010	1.233.000	73.980	369.900	1.602.900
2011	1.233.000	73.980	443.880	1.676.880
2012	1.233.000	73.980	517.860	1.750.860
kumuliert bis 2012	8.631.000		2.071.440	10.702.440
p.a.			295.920	1.528.920
2013	1.233.000	73.980	591.840	1.824.840
2014	1.233.000	73.980	665.820	1.898.820
2015	1.233.000	73.980	739.800	1.972.800
Summe	12.330.000		4.068.900	16.398.900
p.a.			406.890	1.639.890

Anhang 18: Zusatzbelastung bei Wegfall der GVFG-Fahrzeugförderung

Jahr	2005	2010	2015	2020	2025	%-Anteil je Verkehrs- gebiet	%- Anteil am Gesamt- gebiet
Summe der Bevölkerung über 18 Jahre	379	372	365	358	351		
Bevölkerungsbestand Verkehrsgebiet 1	322	314	307	299	291		
Bevölkerungsbestand Verkehrsgebiet 1 ohne Einwohner unter 18 Jahren	253	247	241	235	228	79	65
Bevölkerungsbestand Verkehrsgebiet 2	156	155	154	153	152		
Bevölkerungsbestand Verkehrsgebiet 2 ohne Einwohner unter 18 Jahren	126	125	124	123	122	81	35

Anhang 19: Potentielle nahverkehrsabgabepflichtige Bevölkerung gesamt und nach Verkehrsgebieten (in tausend)

2005 - 2012	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Alle Zahlungsgrößen in Euro.	§45a PBefG							
Soll-Kostensatz (EUR/Pkm)	0,1931	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036
Gültigkeitstage Monatsk./Selbstz.	ungekürzt	gekürzt						
Mittlere Reiseweite (km)	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85
Beförderungsfälle mit rückl. Schülerz.	15.451.021	13.111.152	12.796.484	12.463.775	12.189.572	11.933.591	11.706.853	11.414.182
Beförderungsfälle ohne rückl. Schülerz.	15.451.021	13.337.896	13.337.896	13.337.896	13.337.896	13.337.896	13.337.896	13.337.896
Personenkilometer mit rückl. Schülerz.	121.290.515	102.922.540	100.452.399	97.840.637	95.688.143	93.678.692	91.898.797	89.601.327
Personenkilometer ohne rückl. Schülerz.	121.290.515	104.702.482	104.702.482	104.702.482	104.702.482	104.702.482	104.702.482	104.702.482
Sollkosten	23.421.198	20.955.029	20.452.108	19.920.354	19.482.106	19.072.982	18.710.595	18.242.830
Erträge mit rückläufigen Schülerz.	10.301.730	10.460.778	10.546.640	10.611.418	10.720.440	10.841.656	10.986.641	11.065.470
Erträge ohne rückl. Schülerz.	10.301.730	10.641.687	10.992.863	11.355.627	11.730.363	12.117.465	12.517.341	12.930.414
Differenz Erträge	0	-180.909	-446.222	-744.209	-1.009.923	-1.275.809	-1.530.700	-1.864.943

Anhang 20: Vergleich von § 45a PBefG mit und ohne Kürzung der Gültigkeitstage 2005-2012

2005 - 2012	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	§45a PBefG	§45a PBefG ohne KS	§45a PBefG	§45a PBefG ohne KS	§45a PBefG	§45a PBefG ohne KS	§45a PBefG	§45a PBefG ohne KS	§45a PBefG	§45a PBefG ohne KS	§45a PBefG	§45a PBefG ohne KS	§45a PBefG	§45a PBefG ohne KS	§45a PBefG	§45a PBefG ohne KS
Alle Zahlungsgrößen in Euro.																
Soll-Kostensatz (EUR/Pkm)	0,1931	0,1931	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036
Gültigkeitstage Monatsk./Selbstz.	ungekürzt	ungekürzt	gekürzt	gekürzt	gekürzt	gekürzt	gekürzt	gekürzt	gekürzt	gekürzt	gekürzt	gekürzt	gekürzt	gekürzt	gekürzt	gekürzt
Mittlere Reiseweite (km)	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85
Beförderungsfälle	15.451.021	15.451.021	13.111.152	13.111.152	12.796.484	12.796.484	12.463.775	12.463.775	12.189.572	12.189.572	11.933.591	11.933.591	11.706.853	11.706.853	11.414.182	11.414.182
Personenkilometer	121.290.515	121.290.515	102.922.540	102.922.540	100.452.399	100.452.399	97.840.637	97.840.637	95.688.143	95.688.143	93.678.692	93.678.692	91.898.797	91.898.797	89.601.327	89.601.327
Sollkosten	23.421.198	23.421.198	20.955.029	20.955.029	20.452.108	20.452.108	19.920.354	19.920.354	19.482.106	19.482.106	19.072.982	19.072.982	18.710.595	18.710.595	18.242.830	18.242.830
Erträge	10.301.730	10.301.730	10.460.778	10.460.778	10.546.640	10.546.640	10.611.418	10.611.418	10.720.440	10.720.440	10.841.656	10.841.656	10.986.641	10.986.641	11.065.470	11.065.470
Differenz	13.119.468	13.119.468	10.494.251	10.494.251	9.905.468	9.905.468	9.308.936	9.308.936	8.761.666	8.761.666	8.231.326	8.231.326	7.723.954	7.723.954	7.177.360	7.177.360
Ausgleichsbetrag (50%)	6.559.734	6.559.734	5.247.125	5.247.125	4.952.734	4.952.734	4.654.468	4.654.468	4.380.833	4.380.833	4.115.663	4.115.663	3.861.977	3.861.977	3.588.680	3.588.680
Kürzung Haushaltsbegleitgesetz	524.779		629.655		594.328		558.536		525.700		493.880		463.437		430.642	
Ausgleichsanspruch	6.034.956	6.559.734	4.617.470	5.247.125	4.358.406	4.952.734	4.095.932	4.654.468	3.855.133	4.380.833	3.621.783	4.115.663	3.398.540	3.861.977	3.158.038	3.588.680
Differenz zu 2005			-1.417.485	-1.312.609	-1.676.550	-1.607.000	-1.939.024	-1.905.266	-2.179.822	-2.178.901	-2.413.172	-2.444.071	-2.636.416	-2.697.757	-2.876.917	-2.971.054
Differenz zum Vorjahr			-1.417.485	-1.312.609	-259.064	-294.391	-262.474	-298.266	-240.799	-273.635	-233.350	-265.170	-223.244	-253.686	-240.501	-273.297
Differenz § 45a zu § 45a ohne KS	524.779		629.655		594.328		558.536		525.700		493.880		463.437		430.642	

Anhang 21: Vergleich von § 45a PBefG mit und ohne Kürzung nach „Koch-Steinbrück“ 2005-2012

2005 - 2012	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	§45a PBefG	§45a PBefG ohne Kürz. Tage	§45a PBefG	§45a PBefG ohne Kürz. Tage	§45a PBefG	§45a PBefG ohne Kürz. Tage	§45a PBefG	§45a PBefG ohne Kürz. Tage	§45a PBefG	§45a PBefG ohne Kürz. Tage	§45a PBefG	§45a PBefG ohne Kürz. Tage	§45a PBefG	§45a PBefG ohne Kürz. Tage	§45a PBefG	§45a PBefG ohne Kürz. Tage
	Alle Zahlungsgrößen in Euro.															
Soll-Kostensatz (EUR/Pkm) Gültigkeitstage Monatsk./Selbstz.	0,1931 ungekürzt	0,1931 ungekürzt	0,2036 gekürzt	0,1931 ungekürzt												
Mittlere Reiseweite (km)	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85
Beförderungsfälle	15.451.021	15.451.021	13.111.152	15.188.354	12.796.484	14.823.833	12.463.775	14.438.414	12.189.572	14.120.768	11.933.591	13.824.232	11.706.853	13.561.572	11.414.182	13.222.533
Personenkilometer	121.290.515	121.290.515	102.922.540	119.228.576	100.452.399	116.367.091	97.840.637	113.341.546	95.688.143	110.848.032	93.678.692	108.520.224	91.898.797	106.458.339	89.601.327	103.796.887
Sollkosten	23.421.198	23.421.198	20.955.029	23.023.038	20.452.108	22.470.485	19.920.354	21.886.253	19.482.106	21.404.755	19.072.982	20.955.255	18.710.595	20.557.105	18.242.830	20.043.178
Erträge	10.301.730	10.301.730	10.460.778	10.460.778	10.546.640	10.546.640	10.611.418	10.611.418	10.720.440	10.720.440	10.841.656	10.841.656	10.986.641	10.986.641	11.065.470	11.065.470
Differenz	13.119.468	13.119.468	10.494.251	12.562.260	9.905.468	11.923.845	9.308.936	11.274.835	8.761.666	10.684.315	8.231.326	10.113.600	7.723.954	9.570.464	7.177.360	8.977.701
Ausgleichsbetrag (50%) Kürzung Haushaltsbegleitgesetz	6.559.734	6.559.734	5.247.125	6.281.130	4.952.734	5.961.922	4.654.468	5.637.417	4.380.833	5.342.158	4.115.663	5.056.800	3.861.977	4.785.232	3.588.680	4.488.857
Ausgleichsanspruch	6.034.956	6.034.956	4.617.470	5.527.394	4.358.406	5.246.492	4.095.932	4.960.927	3.855.133	4.701.099	3.621.783	4.449.984	3.398.540	4.211.004	3.158.038	3.950.197
Differenz zu 2005			-1.417.485	-507.561	-1.676.550	-788.464	-1.939.024	-1.074.028	-2.179.822	-1.333.857	-2.413.172	-1.584.972	-2.636.416	-1.823.951	-2.876.917	-2.084.764
Differenz zum Vorjahr			-1.417.485	-507.561	-259.064	-280.903	-262.474	-285.564	-240.799	-259.828	-233.350	-251.115	-223.244	-238.980	-240.501	-260.813
Differenz § 45a zu § 45a ohne Kürz.	0		909.924		888.086		864.996		845.966		828.200		812.465		792.153	

Anhang 22: Vergleich von § 45a PBefG mit und ohne Kürzung der Gültigkeitstage 2005-2012

005 - 2012	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	§45a PBefG	§45a PBefG ohne Änderung	§45a PBefG	§45a PBefG ohne Änderung	§45a PBefG	§45a PBefG ohne Änderung	§45a PBefG	§45a PBefG ohne Änderung	§45a PBefG	§45a PBefG ohne Änderung	§45a PBefG	§45a PBefG ohne Änderung	§45a PBefG	§45a PBefG ohne Änderung	§45a PBefG	§45a PBefG ohne Änderung
Alle Zahlungsgrößen in Euro.																
Wohn-Kostensatz (EUR/Pkm) Mächtigkeitsstage Monatsk./Selbstz.	0,1931 ungekürzt	0,1931 ungekürzt	0,2036 gekürzt	0,1931 ungekürzt	0,2036 gekürzt	0,1931 ungekürzt	0,2036 gekürzt	0,1931 ungekürzt	0,2036 gekürzt	0,1931 ungekürzt	0,2036 gekürzt	0,1931 ungekürzt	0,2036 gekürzt	0,1931 ungekürzt	0,2036 gekürzt	0,1931 ungekürzt
Mittlere Reiseweite (km)	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85
Verförderungsfälle	15.451.021	15.451.021	13.111.152	15.188.354	12.796.484	14.823.833	12.463.775	14.438.414	12.189.572	14.120.768	11.933.591	13.824.232	11.706.853	13.561.572	11.414.182	13.222.533
Personenkilometer	121.290.515	121.290.515	102.922.540	119.228.576	100.452.399	116.367.091	97.840.637	113.341.546	95.688.143	110.848.032	93.678.692	108.520.224	91.898.797	106.458.339	89.601.327	103.796.881
Wohnkosten	23.421.198	23.421.198	20.955.029	23.023.038	20.452.108	22.470.485	19.920.354	21.886.253	19.482.106	21.404.755	19.072.982	20.955.255	18.710.595	20.557.105	18.242.830	20.043.178
Erträge	10.301.730	10.301.730	10.460.778	10.460.778	10.546.640	10.546.640	10.611.418	10.611.418	10.720.440	10.720.440	10.841.656	10.841.656	10.986.641	10.986.641	11.065.470	11.065.470
Differenz	13.119.468	13.119.468	10.494.251	12.562.260	9.905.468	11.923.845	9.308.936	11.274.835	8.761.666	10.684.315	8.231.326	10.113.600	7.723.954	9.570.464	7.177.360	8.977.707
Ausgleichsbetrag (50%) Kürzung Haushaltsbegleitgesetz	6.559.734 524.779	6.559.734	5.247.125 629.655	6.281.130	4.952.734 594.328	5.961.922	4.654.468	5.637.417	4.380.833 525.700	5.342.158	4.115.663 493.880	5.056.800	3.861.977 463.437	4.785.232	3.588.680 430.642	4.488.854
Ausgleichsanspruch	6.034.956	6.559.734	4.617.470	6.281.130	4.358.406	5.961.922	4.095.932	5.637.417	3.855.133	5.342.158	3.621.783	5.056.800	3.398.540	4.785.232	3.158.038	4.488.854
Differenz zu 2005			-1.417.485	-278.604	-1.676.550	-597.812	-1.939.024	-922.317	-2.179.822	-1.217.577	-2.413.172	-1.502.934	-2.636.416	-1.774.502	-2.876.917	-2.070.881
Differenz zum Vorjahr			-1.417.485	-278.604	-259.064	-319.207	-262.474	-324.505	-240.799	-295.260	-233.350	-285.358	-223.244	-271.568	-240.501	-296.378
Differenz § 45a zu § 45a ohne Ind.		524.779		1.663.660		1.603.516		1.541.486		1.487.025		1.435.016		1.386.692		1.330.815

Anhang 23: Vergleich von § 45a PBefG nach Status quo mit § 45a PBefG ohne jegliche Kürzungen 2005-2012

2005 - 2012	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	§45a PBefG	Preis-Preis-Ausgleich	§45a PBefG	Preis-Preis-Ausgleich	§45a PBefG	Preis-Preis-Ausgleich	§45a PBefG	Preis-Preis-Ausgleich	§45a PBefG	Preis-Preis-Ausgleich	§45a PBefG	Preis-Preis-Ausgleich	§45a PBefG	Preis-Preis-Ausgleich	§45a PBefG	Preis-Preis-Ausgleich
Alle Zahlungsgrößen in Euro.																
Soll-Kostensatz (EUR/Pkm)	0,1931	0,1931	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036
Gültigkeitstage Monatsk./Selbstz.	ungekürzt	ungekürzt	gekürzt	gekürzt	gekürzt	gekürzt	gekürzt	gekürzt	gekürzt	gekürzt	gekürzt	gekürzt	gekürzt	gekürzt	gekürzt	gekürzt
Mittlere Reiseweite (km)	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85
Beförderungsfälle	15.451.021	15.451.021	13.111.152	13.111.152	12.796.484	12.796.484	12.463.775	12.463.775	12.189.572	12.189.572	11.933.591	11.933.591	11.706.853	11.706.853	11.414.182	11.414.182
Personenkilometer	121.290.515	121.290.515	102.922.540	102.922.540	100.452.399	100.452.399	97.840.637	97.840.637	95.688.143	95.688.143	93.678.692	93.678.692	91.898.797	91.898.797	89.601.327	89.601.327
Sollkosten	23.421.198	23.421.198	20.955.029	20.955.029	20.452.108	20.452.108	19.920.354	19.920.354	19.482.106	19.482.106	19.072.982	19.072.982	18.710.595	18.710.595	18.242.830	18.242.830
Erträge	10.301.730	10.301.730	10.460.778	10.460.778	10.546.640	10.546.640	10.611.418	10.611.418	10.720.440	10.720.440	10.841.656	10.841.656	10.986.641	10.986.641	11.065.470	11.065.470
Normaltarif-Erträge		13.735.640		13.947.705		14.062.187		14.148.557		14.293.920		14.455.541		14.648.855		14.753.960
Differenz	13.119.468	3.433.910	10.494.251	3.486.926	9.905.468	3.515.547	9.308.936	3.537.139	8.761.666	3.573.480	8.231.326	3.613.885	7.723.954	3.662.214	7.177.360	3.688.490
Ausgleichsbetrag	6.559.734	3.433.910	5.247.125	3.486.926	4.952.734	3.515.547	4.654.468	3.537.139	4.380.833	3.573.480	4.115.663	3.613.885	3.861.977	3.662.214	3.588.680	3.688.490
Kürzung Haushaltsbegleitgesetz	524.779		629.655		594.328		558.536		525.700		493.880		463.437		430.642	
Ausgleichsanspruch	6.034.956	3.433.910	4.617.470	3.486.926	4.358.406	3.515.547	4.095.932	3.537.139	3.855.133	3.573.480	3.621.783	3.613.885	3.398.540	3.662.214	3.158.038	3.688.490
Differenz zu 2005			-1.417.485	53.016	-1.676.550	81.637	-1.939.024	103.229	-2.179.822	139.570	-2.413.172	179.975	-2.636.416	228.304	-2.876.917	254.580
Differenz zum Vorjahr			-1.417.485	53.016	-259.064	28.621	-262.474	21.592	-240.799	36.341	-233.350	40.405	-223.244	48.328	-240.501	26.276
Differenz § 45a zu Preis-Preis	-2.601.046		-1.130.544		-842.859		-558.792		-281.653		-7.898		263.674		530.452	

Anhang 24: Vergleich von § 45a PBefG mit Ausgleichszahlungen nach dem Preis-Preis-Ansatz 2005-2012

2005 - 2012	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		
	§45a PBefG	Preis-Preis-															
	ohne Änderung	Ausgleich															
Reiseweite 5km		Reiseweite 5km		Reiseweite 5km		Reiseweite 5km		Reiseweite 5km		Reiseweite 5km		Reiseweite 5km		Reiseweite 5km		Reiseweite 5km	
Alle Zahlungsgrößen in Euro.																	
Soll-Kostensatz (EUR/Pkm)	0,1931	0,1931	0,1931	0,1931	0,1931	0,1931	0,1931	0,1931	0,1931	0,1931	0,1931	0,1931	0,1931	0,1931	0,1931	0,1931	0,1931
Gültigkeitstage Monatsk./Selbstz.	ungekürzt	ungekürzt	ungekürzt														
Mittlere Reiseweite (km)	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00
Beförderungsfälle	15.451.021	15.451.021	15.188.354	15.188.354	14.823.833	14.823.833	14.438.414	14.438.414	14.120.768	14.120.768	13.824.232	13.824.232	13.561.572	13.561.572	13.222.533	13.222.533	13.222.533
Personenkilometer	77.255.105	77.255.105	75.941.768	75.941.768	74.119.166	74.119.166	72.192.068	72.192.068	70.603.842	70.603.842	69.121.162	69.121.162	67.807.859	67.807.859	66.112.663	66.112.663	66.112.663
Sollkosten	14.917.961	14.917.961	14.664.355	14.664.355	14.312.411	14.312.411	13.940.288	13.940.288	13.633.602	13.633.602	13.347.296	13.347.296	13.093.698	13.093.698	12.766.355	12.766.355	12.766.355
Erträge	10.301.730	10.301.730	10.460.778	10.460.778	10.546.640	10.546.640	10.611.418	10.611.418	10.720.440	10.720.440	10.841.656	10.841.656	10.986.641	10.986.641	11.065.470	11.065.470	11.065.470
Normaltarif-Erträge		13.735.640		13.947.705		14.062.187		14.148.557		14.293.920		14.455.541		14.648.855		14.753.960	
Differenz	4.616.231	3.433.910	4.203.577	3.486.926	3.765.770	3.515.547	3.328.870	3.537.139	2.913.162	3.573.480	2.505.641	3.613.885	2.107.057	3.662.214	1.700.885	3.688.490	3.688.490
Ausgleichsbetrag (50%)	2.308.115	3.433.910	2.101.789	3.486.926	1.882.885	3.515.547	1.664.435	3.537.139	1.456.581	3.573.480	1.252.820	3.613.885	1.053.528	3.662.214	850.442	3.688.490	3.688.490
Kürzung Haushaltsbegleitgesetz																	
Ausgleichsanspruch	2.308.115	3.433.910	2.101.789	3.486.926	1.882.885	3.515.547	1.664.435	3.537.139	1.456.581	3.573.480	1.252.820	3.613.885	1.053.528	3.662.214	850.442	3.688.490	3.688.490
Differenz zu 2005			-206.327	53.016	-425.230	81.637	-643.680	103.229	-851.534	139.570	-1.055.295	179.975	-1.254.587	228.304	-1.457.673	254.580	254.580
Differenz zum Vorjahr			-206.327	53.016	-218.903	28.621	-218.450	21.592	-207.854	36.341	-203.761	40.405	-199.292	48.328	-203.086	26.276	26.276
Differenz § 45a zu Preis-Preis	1.125.795		1.385.138		1.632.662		1.872.704		2.116.899		2.361.065		2.608.685		2.838.048		2.838.048

Anhang 25: Vergleich von § 45a PBefG ohne jegliche Kürzung mit Ausgleichszahlungen nach dem Preis-Preis-Ansatz 2005-2012

005 - 2012	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	§45a PBefG ohne Änderung Reiseweite 10km	Preis-Preis- Ausgleich														
Alle Zahlungsgrößen in Euro.																
Wohn-Kostensatz (EUR/Pkm)	0,1931	0,1931	0,1931	0,1931	0,1931	0,1931	0,1931	0,1931	0,1931	0,1931	0,1931	0,1931	0,1931	0,1931	0,1931	0,1931
Wohn-tätigkeitstage Monatsk./Selbstz.	ungekürzt	ungekürzt														
Wohn-tittlere Reiseweite (km)	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00
Wohn-eförderungsfälle	15.451.021	15.451.021	15.188.354	15.188.354	14.823.833	14.823.833	14.438.414	14.438.414	14.120.768	14.120.768	13.824.232	13.824.232	13.561.572	13.561.572	13.222.533	13.222.533
Wohn-ersonenkilometer	154.510.211	154.510.211	151.883.537	151.883.537	148.238.332	148.238.332	144.384.135	144.384.135	141.207.684	141.207.684	138.242.323	138.242.323	135.615.719	135.615.719	132.225.326	132.225.326
Wohn-kosten	29.835.922	29.835.922	29.328.711	29.328.711	28.624.822	28.624.822	27.880.577	27.880.577	27.267.204	27.267.204	26.694.593	26.694.593	26.187.395	26.187.395	25.532.710	25.532.710
Wohn-träge	10.301.730	10.301.730	10.460.778	10.460.778	10.546.640	10.546.640	10.611.418	10.611.418	10.720.440	10.720.440	10.841.656	10.841.656	10.986.641	10.986.641	11.065.470	11.065.470
Wohn-ormaltarif-Erträge		13.735.640		13.947.705		14.062.187		14.148.557		14.293.920		14.455.541		14.648.855		14.753.960
Wohn-ifferenz	19.534.192	3.433.910	18.867.933	3.486.926	18.078.181	3.515.547	17.269.159	3.537.139	16.546.764	3.573.480	15.852.937	3.613.885	15.200.754	3.662.214	14.467.240	3.688.490
Wohn-usgleichsbetrag (50%)	9.767.096	3.433.910	9.433.966	3.486.926	9.039.091	3.515.547	8.634.579	3.537.139	8.273.382	3.573.480	7.926.468	3.613.885	7.600.377	3.662.214	7.233.620	3.688.490
Wohn-ürzung Haushaltsbegleitgesetz																
Wohn-usgleichsanspruch	9.767.096	3.433.910	9.433.966	3.486.926	9.039.091	3.515.547	8.634.579	3.537.139	8.273.382	3.573.480	7.926.468	3.613.885	7.600.377	3.662.214	7.233.620	3.688.490
Wohn-ifferenz zu 2005			-333.130	53.016	-728.005	81.637	-1.132.517	103.229	-1.493.714	139.570	-1.840.627	179.975	-2.166.719	228.304	-2.533.476	254.580
Wohn-ifferenz zum Vorjahr			-333.130	53.016	-394.876	28.621	-404.511	21.592	-361.197	36.341	-346.914	40.405	-326.091	48.328	-366.757	26.276
Wohn-ifferenz § 45a zu Preis-Preis	-6.333.186		-5.947.040		-5.523.544		-5.097.440		-4.699.902		-4.312.583		-3.938.163		-3.545.130	

Anhang 26: Vergleich von § 45a PBefG ohne jegliche Kürzung bei einer Reiseweite von 10 km mit Ausgleichszahlungen nach dem Preis-Preis-Ansatz
2005-2012

2005 - 2012	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	§45a PBefG	Preis-Preis-														
Alle Zahlungsgrößen in Euro.	Reiseweite 5km	Ausgleich														
Soll-Kostensatz (EUR/Pkm)	0,1931	0,1931	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036
Gültigkeitstage Monatsk./Selbstz.	ungekürzt	ungekürzt	gekürzt	gekürzt												
Mittlere Reiseweite (km)	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00
Beförderungsfälle	15.451.021	15.451.021	13.111.152	13.111.152	12.796.484	12.796.484	12.463.775	12.463.775	12.189.572	12.189.572	11.933.591	11.933.591	11.706.853	11.706.853	11.414.182	11.414.182
Personenkilometer	77.255.105	77.255.105	65.555.758	65.555.758	63.982.420	63.982.420	62.318.877	62.318.877	60.947.862	60.947.862	59.667.956	59.667.956	58.534.265	58.534.265	57.070.909	57.070.909
Sollkosten	14.917.961	14.917.961	13.347.152	13.347.152	13.026.821	13.026.821	12.688.123	12.688.123	12.408.985	12.408.985	12.148.396	12.148.396	11.917.576	11.917.576	11.619.637	11.619.637
Erträge	10.301.730	10.301.730	10.460.778	10.460.778	10.546.640	10.546.640	10.611.418	10.611.418	10.720.440	10.720.440	10.841.656	10.841.656	10.986.641	10.986.641	11.065.470	11.065.470
Normaltarif-Erträge		13.735.640		13.947.705		14.062.187		14.148.557		14.293.920		14.455.541		14.648.855		14.753.960
Differenz	4.616.231	3.433.910	2.886.374	3.486.926	2.480.180	3.515.547	2.076.705	3.537.139	1.688.545	3.573.480	1.306.740	3.613.885	930.935	3.662.214	554.167	3.688.490
Ausgleichsbetrag (50%)	2.308.115	3.433.910	1.443.187	3.486.926	1.240.090	3.515.547	1.038.353	3.537.139	844.272	3.573.480	653.370	3.613.885	465.468	3.662.214	277.083	3.688.490
Kürzung Haushaltsbegleitgesetz	184.649		173.182		148.811		124.602		101.313		78.404		55.856		33.250	
Ausgleichsanspruch	2.123.466	3.433.910	1.270.005	3.486.926	1.091.279	3.515.547	913.750	3.537.139	742.960	3.573.480	574.966	3.613.885	409.612	3.662.214	243.833	3.688.490
Differenz zu 2005			-853.462	53.016	-1.032.187	81.637	-1.209.716	103.229	-1.380.506	139.570	-1.548.500	179.975	-1.713.855	228.304	-1.879.633	254.580
Differenz zum Vorjahr			-853.462	53.016	-178.725	28.621	-177.529	21.592	-170.791	36.341	-167.994	40.405	-165.354	48.328	-165.778	26.276
Differenz § 45a zu Preis-Preis	1.310.444		2.216.922		2.424.268		2.623.389		2.830.520		3.038.920		3.252.602		3.444.657	

Anhang 27: Vergleich von § 45a PBefG bei einer Reiseweite von 5 km mit Ausgleichszahlungen nach dem Preis-Preis-Ansatz 2005-2012

2005 - 2012	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	§45a PBefG Reiseweite 10km	Preis-Preis- Ausgleich														
Alle Zahlungsgrößen in Euro.																
Soll-Kostensatz (EUR/Pkm)	0,1931	0,1931	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036	0,2036
Gültigkeitstage Monatsk./Selbstz.	ungekürzt	ungekürzt	gekürzt	gekürzt												
Mittlere Reiseweite (km)	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00
Beförderungsfälle	15.451.021	15.451.021	13.111.152	13.111.152	12.796.484	12.796.484	12.463.775	12.463.775	12.189.572	12.189.572	11.933.591	11.933.591	11.706.853	11.706.853	11.414.182	11.414.182
Personenkilometer	154.510.211	154.510.211	131.111.516	131.111.516	127.964.840	127.964.840	124.637.754	124.637.754	121.895.723	121.895.723	119.335.913	119.335.913	117.068.531	117.068.531	114.141.817	114.141.817
Sollkosten	29.835.922	29.835.922	26.694.305	26.694.305	26.053.641	26.053.641	25.376.247	25.376.247	24.817.969	24.817.969	24.296.792	24.296.792	23.835.153	23.835.153	23.239.274	23.239.274
Erträge	10.301.730	10.301.730	10.460.778	10.460.778	10.546.640	10.546.640	10.611.418	10.611.418	10.720.440	10.720.440	10.841.656	10.841.656	10.986.641	10.986.641	11.065.470	11.065.470
Normaltarif-Erträge		13.735.640		13.947.705		14.062.187		14.148.557		14.293.920		14.455.541		14.648.855		14.753.960
Differenz	19.534.192	3.433.910	16.233.526	3.486.926	15.507.001	3.515.547	14.764.829	3.537.139	14.097.530	3.573.480	13.455.136	3.613.885	12.848.512	3.662.214	12.173.804	3.688.490
Ausgleichsbetrag (50%)	9.767.096	3.433.910	8.116.763	3.486.926	7.753.500	3.515.547	7.382.414	3.537.139	7.048.765	3.573.480	6.727.568	3.613.885	6.424.256	3.662.214	6.086.902	3.688.490
Kürzung Haushaltsbegleitgesetz	781.368		974.012		930.420		885.890		845.852		807.308		770.911		730.428	
Ausgleichsanspruch	8.985.728	3.433.910	7.142.752	3.486.926	6.823.080	3.515.547	6.496.528	3.537.139	6.202.913	3.573.480	5.920.260	3.613.885	5.653.345	3.662.214	5.356.474	3.688.490
Differenz zu 2005			-1.842.977	53.016	-2.162.648	81.637	-2.489.204	103.229	-2.782.815	139.570	-3.065.468	179.975	-3.332.383	228.304	-3.629.255	254.580
Differenz zum Vorjahr			-1.842.977	53.016	-319.671	28.621	-326.556	21.592	-293.612	36.341	-282.653	40.405	-266.915	48.328	-296.871	26.276
Differenz § 45a zu Preis-Preis	-5.551.818		-3.655.825		-3.307.534		-2.959.385		-2.629.433		-2.306.375		-1.991.131		-1.667.984	

Anhang 28: Vergleich von § 45a PBefG bei einer Reiseweite von 10 km mit Ausgleichszahlungen nach dem Preis-Preis-Ansatz 2005-2012

2005	(0)	(1a)	(1b)	(1c)	(1d)	(2)	(3)	(4a)	(4b)	(5a)	(5b)
Alle Zahlungsgrößen in Euro.	Ohne Kürzung	Kürzung 4%	Kürzung 8%	Kürzung 12%	Kürzung Gültigkeitstage	§45a PBefG tatsächlich	Preis -Preis- Ausgleich	Abweichender Kostensatz	Abweichender Kostensatz	Abweichende Reiseweite	Abweichende Reiseweite
Soll-Kostensatz (EUR/Pkm)	0,1931	0,1931	0,1931	0,1931	0,1931	0,1931	0,1931	0,1163	0,2486	0,1931	0,1931
Gültigkeitstage	ungekürzt	ungekürzt	ungekürzt	ungekürzt	gekürzt	ungekürzt	ungekürzt	ungekürzt	ungekürzt	ungekürzt	ungekürzt
Mittlere Reiseweite (km)	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	7,85	5,00	10,00
Beförderungsfälle	15.451.021	15.451.021	15.451.021	15.451.021	13.337.896	15.451.021	15.451.021	15.451.021	15.451.021	15.451.021	15.451.021
Personenkilometer	121.290.515	121.290.515	121.290.515	121.290.515	104.702.482	121.290.515	121.290.515	121.290.515	121.290.515	77.255.105	154.510.211
Sollkosten	23.421.198	23.421.198	23.421.198	23.421.198	20.218.049	23.421.198	23.421.198	14.106.087	30.152.822	14.917.961	29.835.922
Erträge	10.301.730	10.301.730	10.301.730	10.301.730	10.301.730	10.301.730	10.301.730	10.301.730	10.301.730	10.301.730	10.301.730
Normaltarif-Erträge							13.735.640				
Differenz	13.119.468	13.119.468	13.119.468	13.119.468	9.916.319	13.119.468	3.433.910	3.804.357	19.851.092	4.616.231	19.534.192
Ausgleichsbetrag	6.559.734	6.559.734	6.559.734	6.559.734	4.958.160	6.559.734	3.433.910	1.902.178	9.925.546	2.308.115	9.767.096
Kürzung Haushaltsbegleitgesetz		262.389	524.779	787.168		524.779					
Ausgleichsanspruch	6.559.734	6.297.345	6.034.956	5.772.566	4.958.160	6.034.956	3.433.910	1.902.178	9.925.546	2.308.115	9.767.096
Differenz zu (0)		-262.389	-524.779	-787.168	-1.601.575	-524.779	-3.125.824	-4.657.556	3.365.812	-4.251.619	3.207.362
							Differenz (2) zu (3):				
							-2.601.046				

Literaturverzeichnis:

Aberle, G. (2006): ÖPNV-Finanzierung, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 1+2/2006, 58. Jhrg., S. 3.

Aberle, G. (2003): Transportwirtschaft, 4. Auflage, München.

Aberle, G. / Kindsvater, K. / Aufderbeck, C. / Trost, D. (1998): Schienen- und Busverkehr in der Region, Giessener Studien zur Transportwirtschaft und Kommunikation, Band 15, Hamburg.

Ackermann, T. / Stammler, H. (2006): Nutzerfinanzierte Tarifstrategien, in: Der Nahverkehr, Heft 1-2/2006, 24. Jahrgang , S. 8-14.

BAG-SPNV (2005): Regionale Infrastruktur in Deutschland – Regionalisierung vollenden (Kurzfassung), Berlin.

BAG-SPNV (2004): Zehn Thesen zur Weiterentwicklung der Bahnreform, Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des SPNV, Berlin.

Balcombe, R. / Mackett, R. / Paulles, R. / Preston, N. / Shires, J. / Titheridge, J. / Wardman, H. / White, M. (2004): The demand for public transport: a practical guide, TRL Report, TRL 593.

Barth, S. / Baumeister, H. / Griem, N. (2005): Virtuelle Ausschreibung von Verkehrsleistungen im ÖPNV in den Ländern Bremen und Niedersachsen, Informationsveranstaltung am 5. Juli 2005, Hannover.

Bartling, H. / Luzius, F. (2004): Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, 15. Auflage, München.

Barth, S. / Werner, J. (2001): Neue Marktordnung für den öffentlichen Personenverkehr, Der Vorschlag der EU-Kommission zur Novellierung des Sekundärrechts für öffentliche Personenverkehrsdienste (VO 1191/69), Hamburg, S. 345-350.

Basedow, J. (1989): Wettbewerb auf den Verkehrsmärkten. Eine rechtsvergleichende Untersuchung zur Verkehrspolitik, Augsburger Rechtsstudien Band 5, Heidelberg.

Baum, H. / Cremer, M. (1998): Nutzenorientierte Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs - Das Beispiel der Kölner Verkehrsbetriebe, in: Schriftenreihe der DVWG, B 208, Bergisch Gladbach, S. 88-95.

Baumeister, H. / Berschin, F. (2001): Auferlegung von gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen als Alternative zur Vergabe im Wettbewerb nach VOL/A, Stand Januar 2001, Bremen.

Baumeister, H. / Engeler, F. / Schaaffkamp, C. (2004): Die Teil- oder Vollprivatisierung kommunaler Verkehrsunternehmen als strategische Zukunftsentscheidung der Kommunen für den ÖPNV, in: KommunalPraxis spezial, Heft 3/2004, S. 16-21.

Baumol, W. J. / Panzar, J. C. / Willig, R. D. (1982): Contestable Markets and the Theory of Industry Structure, San Diego.

BDI / DIHK (2005): Privatisierung der integrierten DB AG – Auswirkungen und Alternativen, Kurzfassung des Endberichts, 27.06.2005, Berlin.

Beck, A. (2006): Der Fluch des Gewinners, in: Der Nahverkehr, Heft 4/2006, 26. Jhrg., S. 29-33.

Beckmann, K. / Chlond, B. / Kuhnimhof, T. / von der Ruhren, S. / Zumkeller, D. (2006): Multimodale Verkehrsmittelnutzer im Alltagsverkehr, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 4/2006, 58. Jhrg., S. 138-145.

Berschin, F. (2006): Finanzierungsreformen im ÖPNV, Vortrag auf dem 39. Freiburger Verkehrsseminar, 29.09.2006, Freiburg.

Berschin, F. (2000): Daseinsvorsorge durch Wettbewerb – der öffentliche Verkehr zu Lande im Markt, Heidelberg.

Beuven, T. / Dannenfeld, D. / Elsner, R. / Ubben, E. (2005): Busfacts, Bestandsaufnahme und Perspektiven des öffentlichen Straßenpersonenverkehrs in Deutschland und Europa, Berlin.

Blümel, H. (2004): Mobilitätsdienstleister ohne Kunden – Kundenorientierung im öffentlichen Nahverkehr, WZB-discussion paper, Berlin.

BMF (2006): GVFG-Bericht des Bundes 2005, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.

BMVBS (2005): GVFG-Bericht für das Jahr 2004, Bundesministerium für Verkehr, bau und Wohnungswesen, Berlin.

BMVBW (1999): Bericht der Bundesregierung über den Öffentlichen Personennahverkehr in Deutschland nach der Vollendung der deutschen Einheit 1999, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Berlin.

Böhler, S. / Dalkmann, H. (2005): Finanzierungsmöglichkeiten und Perspektiven des ÖPNV im ländlichen Raum, in Klein- und Mittelstädten. Abschlusstagung des Forschungsprojektes IMAGO, 11.04.2005, Berlin.

Böhler, S. / Dalkmann, H. (2004): Rahmenbedingungen und Finanzierungsmodelle flexibler Angebotsformen in europäischen Regionen, Wuppertal.

Bölke, M. (2006): Anspruchsvolle Umweltstandards im ÖPNV fördern: durch Wettbewerb und eine Reform der Finanzierung. Ein Beitrag auf dem Weg zu einer nachhaltigen Mobilität, in: Institut für Mobilitätsforschung ifmo (Hrsg.): Öffentlicher Personennahverkehr. Herausforderungen und Chancen, Berlin, S. 39-56.

Bölke, M. (2005): Innovationspotentiale im ÖPNV, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 1+2/2006, 58. Jhrg., S. 33-36.

Bölke, M. / Denzin, P. / Huckestein, B. / Specht, B. (2003): Konzeption zur Finanzierung eines umweltverträglichen öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV), Diskussionspapier Stand Juni 2003, Berlin.

Börsch-Supan, A. (1997): Sozialpolitik, in: von Hagen, Welfens, Börsch-Supan (Hrsg.): Handbuch der Volkswirtschaftslehre, Band II, Heidelberg, S. 182-234.

Boltze, M. / Specht, G. / Friedrich, D. / Figur, A. (2002): Grundlagen für die Beeinflussung des individuellen Verkehrsmittelwahlverhaltens durch Direktmarketing. Schriftenreihe des Fachgebiets Verkehrsplanung und Verkehrstechnik, Nr. 9, Technische Universität Darmstadt, Darmstadt.

Borrmann, M. / Peistrup, M (2006): Leere öffentliche Kassen. Wie geht es weiter mit dem ÖPNV?, in: Der Nahverkehr, Heft 11/2006, 24. Jhrg., S. 19-26.

Borrmann, M. (2003): Ausschreibungen im Schienenpersonennahverkehr, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 152, Münster.

Bracher, T. (2005): Neue Förderstrategien: GVFG und Co. - Finanzlage und Finanzierungsinstrumente aus kommunaler Sicht, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) Fachbereich Mobilität und Siedlungsentwicklung (Hrsg.): Verkehrsentwicklung steuern? Ansatzpunkte und Grenzen staatlicher Einflussnahme, Dortmund, S. 29-33.

Bracher, T. / Trapp, H. (2003): Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse ÖPNV, netWORKS-Papers, Heft 3, Berlin.

Bundesminister für Verkehr (1995): Schienenpersonennahverkehr ist jetzt Ländersache, in: Verkehrsnachrichten, Heft 12, Berlin, S. 5-6.

Bundesrechnungshof (2006): Bericht zur Finanzierung der Bundesschienenwege, 8. März 2006, Bonn.

Bundesregierung (2005): Gemeinsam für Deutschland – Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag, 11.11.2005, Berlin.

Cansier, D. (1993): Umweltökonomie, Stuttgart.

Christ, E. / Fetzer, E. E. / Targan, N. (2006): Zuschüsse und das EU-Recht, in: Der Nahverkehr, Heft 1-2/2006, 24. Jhrg., S. 15-20.

Christmann, C. (2004): Liberalisierung von Monopolmärkten, Studien zur Wirtschaftspolitik, Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz e.V., Band 80, Frankfurt am Main.

Dalkmann, H. (2006): Herausforderung – Gewährleistung von Daseinsvorsorge und Dienstleistungsqualität im zukünftigen ÖPNV-Markt, Vortrag auf der 8. Euroforum-Jahrestagung, 03. und 04.05.2006, Berlin.

DB Research (2003): Demografie lässt Immobilien wackeln, Aktuelle Themen Nr. 283, 18.09.2003, Frankfurt am Main.

DB Research (2001): Öffentlicher Personennahverkehr auf dem Weg in den Wettbewerb, Sonderbericht, 05. Januar 2001, Frankfurt am Main.

Deutsche Bahn AG (2006): Wettbewerbsbericht 2006, Berlin.

Deutsche Bahn AG (2005): Wettbewerbsbericht 2005, Berlin.

Deutscher Städtetag (2005): „Zukunft der ÖPNV-Organisation und -Finanzierung“ – Arbeitshilfe, Entwurf vom Mai 2005, Berlin.

Deutscher Städtetag et al. (1999): Fahrpreise im öffentlichen Personennahverkehr, Köln.

DIW (1998): Wettbewerb im öffentlichen Personennahverkehr unausweichlich, Wochenbericht 19/98, Berlin, S. 311-317.

Eckey, H.-F. / Stock, W. (2000): Verkehrsökonomie, Wiesbaden.

Eckhardt, C. F. (2006): Vorwort, in: Institut für Mobilitätsforschung ifmo (Hrsg.): Öffentlicher Personennahverkehr. Herausforderungen und Chancen, Berlin, S. VII-X.

Eichmann, V. / Berschin, F. / Bracher, T. / Winter, M. (2006): Umweltfreundlicher, attraktiver und leistungsfähiger ÖPNV – ein Handbuch, Berlin.

Eickhof, N. (1986): Theorien des Markt- und Wettbewerbsversagens, in: Wirtschaftsdienst - Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 66. Jhrg., Heidelberg, S. 468-476.

Elsner, R. (2006): ÖPNV: Auslaufmodell oder Standortfaktor?, Vortrag auf dem Kongress „Die Zukunftsfähigkeit des ÖPNV - wohin geht die Fahrt“ vom 26.09.2006, Stuttgart.

Engelkamp, P. / Sell F. L. (2005): Einführung in die Volkswirtschaftslehre, 3., verbesserte Auflage, Berlin, Heidelberg, New York.

EU (2006): Pressemitteilung des Rates der Europäischen Union 10042/06 (Presse 167): Verkehr, Telekommunikation und Energie, 21.06.2006, Brüssel.

Ewers, H.-J. / Ilgmann, G. (1999): Wettbewerb im ÖPNV: Gefordert, gefürchtet und verteufelt, in: Wirtschaftswissenschaftliche Dokumentation (Hrsg.), Diskussionspapier 1999/06, Berlin.

Fachportal Nahverkehr NRW (2006a): ÖPNV-Landesprogramm Infrastruktur, online unter:

www.fachportal.nahverkehr.nrw/org_lprogramm/landpr_infrastruk/landpr_infrastruk_druck.asp, Stand 18.08.2006.

Fachportal Nahverkehr NRW (2006b): ÖPNV-Landesprogramm Fahrzeugförderung kommunaler ÖPNV, online unter:

www.fachportal.nahverkehr.nrw/org_lprogramm/fzgfoerder_komm/fzgfoerd_komm_druck.asp, Stand 18.08.2006.

Fachportal Nahverkehr NRW (2006c): Gesetzliche Ausgleichsleistungen im Ausbildungsverkehr, online unter:

http://www.fachportal.nahverkehr.nrw.de/org_lprogramm/ausgl_ausb/ausgl_ausb_ziele.asp, Stand 18.08.2006.

Faller, P. (1999): Die volkswirtschaftlichen Kosten des Verkehrs - eine keineswegs klare Sache, in: Faller, P. (Hrsg.): Transportwirtschaft im Umbruch, Wien, S. 451-460.

Faltlhauser, O. / Kagermeier, A. (2000): Stadtverkehr: Spannungsfelder, Konzepte und Lösungsansätze. Verkehrsgeographische Fallstudien zu einem gesellschaftspolitischen Dauerbrenner, Passau, S. 39-57.

FES (2006): Formelle Privatisierung – Wegbeschreibung für die kommunale Praxis, P4 - Privatisierung kommunaler Aufgaben, Friedrich-Ebert-Stiftung, Stand Juli 2004, Bonn.

Fichert, F. (2006): Demographischer Wandel und Verkehr, Stellungnahme für die Enquete-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderung für die Landespolitik“ des Hessischen Landtags, 08.01.2006, Wiesbaden.

Fichert, F. (2005): Wie mobil ist eine alternde Gesellschaft? Entwicklungstrends der Verkehrsnachfrage im demographischen Wandel, Heilbronn.

Finkenbeiner, O. (1998): Die Finanzierung der Verkehrsbetriebe, in: Schriftenreihe der DVWG, B 208, Bergisch Gladbach, S. 81-87.

Fredrich, G. (2003): Wettbewerb im ÖPNV: Ende der „babylonischen Gefangenschaft“? in: Der Nahverkehr, Heft 12/2003, 21. Jhrg., S. 48-51.

Fritsch, M. / Wein, T. / Ewers, H.-J. (2005): Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 6. Auflage, München.

Gegner, M. (2004): Die Auto-Referenz des öffentlichen Nahverkehrs. Selbst-, Konkurrenz und Kundenbild im Marketing des Verbandes Deutscher Verkehrsbetriebe, WZB-discussion paper, Berlin.

Gipp, C. (2004): Bedarfsorientierte Verkehre in ländlichen Regionen, Das Verhältnis zwischen Taxi- und Mietwagengewerbe und klassischen ÖV-Unternehmen – Erfahrungen aus Nordbrandenburg; in: Der Nahverkehr, Heft 10/2004, 22. Jhrg., S. 40-45.

Götz, E. (2002): Die Organisation des regionalisierten öffentlichen Personennahverkehrs, Hamburg.

Gorter et al. (2000): Bedeutung "weicher" Angebotsmerkmale bei der Angebotsgestaltung sowie ihre Berücksichtigung bei der Einnahmenaufteilung und Vergabe von Leistungen im Wettbewerb, Berlin.

Grossekettler, H. (1990): Deregulierung aus ökonomischer Sicht, in: Stober, R. (Hrsg.) Deregulierung im Wirtschafts- und Umweltrecht, Köln, S. 27-36.

Grünendieck, M. (1999): Die Finanzierung des Öffentlichen Personenverkehrs, Berlin.

Güttler, K.-P (2006): Finanzlage der öffentlichen Kassen und deren Auswirkung auf die Finanzierung des Verkehrs, 1. DVWG-Nahverkehrsforum am 21. März, Frankfurt/Main.

Hartwig, K.-H. (2001): Mit Voldampf ins Milliardenloch – Bahnreform in der Kritik, in: WiSt, Heft 2/2001, 30 Jhrg., S. 61-68.

Hartwig, K.-H. (1999): Marktwirtschaftliche Optionen der Verkehrspolitik in Europa, in: Apolte, T. / Caspers, R. / Welfens, P. J. (Hrsg.): Standortwettbewerb, wirtschaftspolitische Rationalität und internationale Ordnungspolitik, Baden-Baden, S. 97-113.

Hedderich, A. (1996): Vertikale Desintegration im Schienenverkehr - Theoretische Basisüberlegungen und Diskussion der Bahnstrukturreform in Deutschland, Giessener Studien zur Transportwissenschaft und Kommunikation, Band 11, Gießen.

Henn, A. / Peters, H. (2006): Teures Sparen, in: Der Nahverkehr, Heft 11/2006, 24. Jhrg., S. 8-18.

Henneke, H.-G. (2006): Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzverantwortung durch die Föderalismusreform, in: Der Landkreis, Heft 3/2006, 76. Jhrg., S. 124-125.

Hetzel, H. (2004): Gemeinwohlsicherung im Rahmen von Marktöffnungsprozessen. Auf dem Weg zu einer europäischen Daseinsvorsorgepolitik unter besonderer Berücksichtigung des öffentlichen Nahverkehrs, Augsburg.

Hibbs, J. (2005): The Dangers of Bus Re-Regulation, in: Hibbs, J. (Hrsg.): The Dangers of Bus Re-Regulation, London, S. 19-67.

Hickmann, G. (2006): Kürzungen der Bundesmittel für den Öffentlichen Nahverkehr, VCD-Presskonferenz, 28.03.2006, Berlin.

Hickmann, G. (2004): Den Übergang in den Wettbewerb aktiv gestalten – Eckpunktepapier zur Gestaltung der zukünftigen Marktordnung im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), Tübingen.

Hickmann, G. (2000a): Die Zukunft des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) – Vorschläge zur effizienzorientierten Weiterentwicklung des ÖPNV-Rechtsrahmens im europäischen Wettbewerbsmarkt, Berlin.

Hickmann, G. (2000b): Mehr ÖPNV für's gleiche Geld?, in: Herrmann, M. (Hrsg.): ÖPNV – Luxus oder Sparmodell? ÖV an der Grenze der Finanzierbarkeit? Arbeitsbericht, Stuttgart, S. 43-62.

Hickmann, G. / Berschin, F. / Karwiese, E. / Schulze, E. (2005): Reform der ÖPNV-Finanzierung im Bundesland Brandenburg, in: Der Nahverkehr, Heft 5/2005, 23. Jhrg., S. 46-52.

Höhnscheid, H. (2004): Eisenbahnpersonenverkehr, in: VDV Jahresbericht 2004, Köln, S. 22-26.

Höhnscheid, H. (2000a): Die Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs, Düsseldorf.

Höhnscheid, H. (2000b): ÖPNV-Finanzierung, die gesamtwirtschaftliche Sicht; in: Herrmann, M. (Hrsg.): ÖPNV – Luxus oder Sparmodell? ÖV an der Grenze der Finanzierbarkeit? Arbeitsbericht, Stuttgart, S. 15-34.

Ickert, L. / Grotrian, L. / Rommerskirchen, S. / Bihn, F. / (2005): Aufschwung und Wachstum nur mit Bus und Bahn möglich, in: Der Nahverkehr, Heft 12/2005, 23. Jhrg., S. 8-13.

Ilgmann, G. / Wolfram P. (1998): Szenarien des öffentlichen Verkehr in Ballungsräumen bei Öffnung der Märkte, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 6/1998, 50. Jhrg., S. 248-250.

Infas / DIW (2004): Mobilität in Deutschland, Berlin.

Ipsen, W. (2000): Die rechtlichen Rahmenbedingungen für den ÖPNV nach deutschem und europäischem Recht, in: Expertenhearing `Wettbewerb im ÖPNV`, München, S. 6-7.

Jarass, H. D. (2006): Verfassungsmäßigkeit der Neuregelung des § 148 SGB IX, Rechtswissenschaftliches Gutachten, Köln.

Jörß, M. / Rudolph, T. / Steinbach, A. / Wahl, C. (2002): Veränderungen des Marktes nutzen: Aufgaben und Chancen für Nahverkehrsunternehmen, in: Der Nahverkehr, Heft 2/2002, 20. Jhrg., S. 8-12.

Joppien, M. G. (2003): Strategisches Airline-Management, Bern.

Kahl, A. (2005): Der öffentliche Personennahverkehr auf dem Weg zum Wettbewerb, Wien.

Kalbow, M. (2001): Wirkungsanalyse des Nulltarifs im ÖPNV am Beispiel der Stadt Darmstadt, Gutachten in Zusammenarbeit mit IVDA Innovative Verkehrssysteme Darmstadt e. V., online unter:
http://www.ivda.de/ivda3/files/nt/D_Arbeit.pdf

Karl, A. (2004): Öffentliche Leistungen in der Ära der Liberalisierung, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 1+2/2004, 47. Jhrg., S. 20-24.

Karl, A. (2002): Öffentlicher Verkehr im künftigen Wettbewerb - Wie ein inkonsequenter Ordnungsrahmen und überholte Finanzierungsstrukturen attraktive öffentliche Angebote verhindern, Berlin.

Kaufer, E. (1985): Theoretische Grundlagen der Regulierung, in: Deregulierung als ordnungs- und prozesspolitische Aufgabe, Bericht der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e. V. (Hrsg.), Mitgliederversammlung am 9. und 10.5.1985, Berlin.

KCW (2002): Der Nahverkehrsmarkt in Bewegung, Kompetenz Center Wettbewerb, online unter: http://www.kcw-online.de/pdf/nahverkehrsmarkt_in_bewegung.pdf

Kiepe, F. (2005): Neue Entwicklungen im europäischen und nationalen Rechtsrahmen für den ÖPNV - ÖPNV 2005; 7. Euroforum Jahrestagung, 2. und 3. Mai 2005, Düsseldorf.

Kirchhoff, P. (1997): Methodische Grundlagen und Inhalte von Nahverkehrsplänen für den ÖPNV, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 6/1997, 49. Jhrg., Hamburg, S. 306-311.

Knieps, M. (2006): Möglichkeiten und Grenzen funktionaler Ausschreibungen, Vortrag beim 39. Freiburger Verkehrsseminar, 29.09.2006, Feiburg.

Knieps, G. (2005): Wettbewerbsökonomie: Regulierungstheorie, Industrieökonomie, Wettbewerbspolitik, 2. Auflage, Berlin.

Knieps, M. (2004): Aufgabenträger oder Verkehrsunternehmen als Gesellschafter von Verkehrsverbänden? Eine Analyse bestehender Verbundstrukturen und eine Bewertung unterschiedlicher Organisationsmodelle unter institutionenökonomischen Gesichtspunkten, Gießen.

Knieps, G. (1996): Wettbewerb in Netzen, Tübingen.

Koch, S. / Mau, C. (2006): Wo steht der Wettbewerb im SPNV, in: Der Nahverkehr, Heft 9/2006, 24. Jhrg., S. 18-25.

Köberlein, C. (1997): Kompendium der Verkehrspolitik, München.

Köhler, U. (2005): Der demografische Wandel – wie kann der ÖPNV darauf reagieren? 2. ÖPNV-Innovationskongress, März 2005, Freiburg.

Köhler, U. (2004): Wettbewerb im ÖPNV gestalten, in: Der Nahverkehr, Heft 3/2004, 22. Jhrg. S. 7-9.

KOM (1995a): Faire und effiziente Preise im Verkehr. Politische Konzepte zur Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs in der Europäischen Union, Grünbuch der Europäischen Kommission 691 endg.

KOM (1995b): Das Bürgernetz - Wege zur Nutzung des Potentials des öffentlichen Personenverkehrs in Europa, Grünbuch der Europäischen Kommission 601 endg.

KOM (1992): Mitteilung der Kommission - Die künftige Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik - Globalkonzept einer Gemeinschaftsstrategie für eine auf Dauer tragbare Mobilität, Grünbuch der Europäischen Kommission 494 endg.

Kossak, A. / Pällmann, W. (2006): Vier Phasen der ÖPNV-Modernisierung. Die Innovation des Nahverkehrs in Deutschland seit 1945, in: Der Nahverkehr, Heft 10/2006, 24. Jhrg., S. 23-27.

Kretschmann, C. v. (2001): Produktmanagement im öffentlichen Personennahverkehr. Entwicklung eines umfassenden und erweiterten Produktmanagement-Konzeptes zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Verkehrsunternehmen am Beispiel des straßengebundenen Personennahverkehrs, St. Gallen.

Krol G.-J. / Loerwald D. / Menebröcker D. / Zoerner A. (2005): Monopolmärkte und internationaler Wettbewerb, Münster.

Krüger, W. (1994): Organisation der Unternehmung, 3., verbesserte Auflage, Stuttgart Berlin Köln

Krummheuer, E. / Stratmann, K. (2006): Bus und Bahn müssen sparen, in: Handelsblatt Nr. 214, vom 08.06.2006, S. 1-3.

Kultusministerkonferenz (2005): Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2003-2020, Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz Nr. 173, Bonn.

Kunert, U. / Kalinowska, D. (2006): Einkommensentwicklung der Bürger und Auswirkungen auf das Mobilitätsbudget, Würzburg.

Kupfrian, M. (2006): Ein Haus - zwei Parteien, in: Omnibusrevue, Heft 8/2006, S. 26-27.

Laaser, C.-F. (1991): Wettbewerb im Verkehrswesen. Chancen für eine Deregulierung in der Bundesrepublik, Kieler Studien 236, Tübingen.

Landtag Baden-Württemberg (2005): Stellungnahme des Innenministeriums – Nahverkehrsabgabe Baden-Württemberg, Drucksache 13/4950 vom 08.12.2005, Stuttgart.

Landtag Baden-Württemberg (2004): Denkschrift 2003 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 2001, Stuttgart.

Lasch, R. / Lemke, A. (2006): Entwicklungstrends im ÖPNV-Markt – Markttrends und Handlungsempfehlungen, in: Lasch, R. / Lemke, A. (Hrsg.): Wege zu einem zukunftsfähigen ÖPNV, Schriftenreihe für Verkehr und Technik, Band 93, Dresden, S. 3-39.

Lasch, R. / Lemke, A. / Jugelt, R. / Probst, G. / Wagener, N. / Winckler, J. (2005): „ÖPNV-Markt der Zukunft“. Entwicklungen bis 2015, Delphi-Studie im Auftrag des Deutschen Verkehrsforums, Technische Universität Dresden.

LDS NRW (2006a): Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) – Statistische Analysen und Studien Nordrhein-Westfalen, Band 31, Düsseldorf.

LDS NRW (2006b): Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) – Statistische Analysen und Studien Nordrhein-Westfalen, Band 35, Düsseldorf.

LDS NRW (2005): Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) – Regionalisierte Schülerprognosen in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

Lehmann, C. (2000): Effiziente Koordination von Verkehrsleistungen im Öffentlichen Personennahverkehr, Göttingen.

Leipold, H. (2002): Freiheitssicherung, in: Haase, R. / Schneider, R. / Weigelt, K. (Hrsg.): Lexikon Soziale Marktwirtschaft, Paderborn, S. 232-235.

Lenz, C. / Ulshöfer, M. (2005): Neue EuGH-Rechtssprechung zur In-House-Vergabe, in: Der Nahverkehr, Heft 5/2005, 23. Jhrg., S. 30-32.

Maaß, R. (1998): Der Wettbewerb im örtlichen Personenbeförderungswesen, Berlin.

Maibach, M. / Ott, W. / Schreyer, C. (1999): Faire und effiziente Preise im Verkehr, Chur.

Marszalek D. (2006): Umsetzung des Altmark-Trans-Urteils in die Praxis, 8. EUROFORUM-Jahrestagung, 04. Mai 2006, Berlin.

Martens, S. / Brenner, J. (2000): Bewertungsverfahren im Verkehrswesen: Rechenstift gegen Argumente?, Stuttgart.

MBV NRW (2005): Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen – Ausgleichsleistungen im Ausbildungsverkehr nach § 45a PBefG / § 6a AEG - Anerkennung nur ausbildungsnotwendiger Tage, Erlass vom 22.12.2005, Düsseldorf.

Mendner, J. H, / Sauerborn W. (1983): Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, Privatisierung – Angriff auf den Sozialstaat, Frankfurt/Main.

Metz, R. (2006): Sättigung?, in: Der Nahverkehr, Heft 9/2006, 24. Jhrg., S. 6.

Metz, R. (2005): Geänderter Vorschlag der EU-Kommission vom 20.07.2005 zur Marktöffnung im ÖPNV, 21.05.2005, Köln.

Michalk, B. (2005): Verifizierung vorhandener Tarifmodelle im Rahmen eines systematischen Ertragsmanagements Teil 2, in: Neue Tarifmodelle im Öffentlichen Personennahverkehr, Schriftenreihe der DVWG, B 281, Bergisch Gladbach, S. 41-58.

Mödinger, O. (2003): Organisation und Finanzierung des ÖPNV in Deutschland, Systemwissenschaftliches Projekt durchgeführt im August und September 2002 beim Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie an der Universität Osnabrück, Osnabrück.

Nesemeier, C. (1997): Organisatorische Effizienzsteigerung im Öffentlichen Personennahverkehr auf Basis eines internationalen Benchmarkings, Bern.

Neumann, M. (1995): Theoretische Volkswirtschaftslehre II, Produktion, Nachfrage und Allokation, 4. Auflage, München.

Nitsche, R. (2001): Liberalisierung von Netzökonomien: Herausforderung für die Wettbewerbspolitik, in: Röller L. / Wey, C. (Hrsg.): Die soziale Marktwirtschaft in der neuen Weltwirtschaft, WZB-Jahrbuch 2001, Berlin, S. 249-290.

Oellers, F. W. / Fritz, D. / Mietzsch, O. (2006): DST-Diskussionspapier zur zukünftigen Rolle der Städte als Aufgabenträger im ÖPNV, Stand Februar 2002, Köln.

Oettle, K. (1999): Der regionale und lokale öffentliche Personenverkehr in der forcierten Wettbewerbswirtschaft, in: Faller, P. (Hrsg.): Transportwirtschaft im Umbruch, Wien, S. 43-58.

Otto, M. (2003): Die öffentliche Finanzierung und die Genehmigung des ÖPNV (ÖSPV) im Binnenmarkt, Baden-Baden.

Peistrup, M. (2006): Der finanz-, umwelt- und verkehrspolitische Rahmen. Womit kann und muss der ÖPNV rechnen?, in: Institut für Mobilitätsforschung ifmo (Hrsg.): Öffentlicher Personennahverkehr. Herausforderungen und Chancen, Berlin, S. 21-37.

Priewasser, R. (1998): Verkehrsverlagerungen im Personennahverkehr, Ökologische Bedeutung, Strategien und Potentiale, DISP, Nr. 132, S. 35-40.

Probst, G. / Kahrs, C. / Jugelt, R. (2006): ÖPNV-Marketing der Zukunft: Ertrags- und Fahrgastorientierung im Wandel, in: Lasch, R.; Lemke, A. (Hrsg.): Wege zu einem zukunftsfähigen ÖPNV, Schriftenreihe für Verkehr und Technik, Band 93, Dresden, S. 63-96.

Prognos (2001): Die Bedeutung des öffentlichen Personenverkehrs in Deutschland, Kurzfassung, Basel.

Prognos (2000): Der öffentliche Personennahverkehr als Standortfaktor, Kurzfassung, Basel.

Radel, R. (1970): Die Bedeutung des öffentlichen Personennahverkehrs für die Raumplanungspolitik in den ländlichen Regionen der Bundesrepublik Deutschland, in: Voigt, F. (Hrsg.): Schriftenreihe des Instituts für Industrie- und Verkehrspolitik der Universität Bonn, Verkehrswissenschaftliche Forschungen, Band 21, Berlin.

Reinhold, T. / Krafft-Neuhäuser, H. (2005): Metrobus und Metrotram für den Metropolenverkehr. Konzept zur integrierten Optimierung des Berliner Nahverkehrs, in: Der Nahverkehr, Heft 7-8/2005, 23. Jhrg., S. 32-38.

Reithofer A. / Schwarzmann, M. / Wirl, F. (2004): Die Deregulierung des lokalen Busverkehrmarktes in Großbritannien und die Lehren für Österreich, Wien.

Ricci, A. / Weinreich, S. (2000): QUITs-Quality Indicators of Transport System, in: Rennings, K. / Hohmeyer, O. / Oltinger, R. L. (Hrsg.): Social Costs and Sustainable Mobility, Heidelberg.

Riegger, M. (1999): Wettbewerb im Eisenbahnverkehr. Eine Darstellung der wirtschaftlichen und rechtlichen Grundlagen der Liberalisierung des Eisenbahnverkehrs in der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten unter besonderer Berücksichtigung der Bahnstrukturreform in der Bundesrepublik Deutschland, Augsburg.

Ronellenfitsch, M. (2005): Der ÖPNV nach der Altmark-Entscheidung des EuGH, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.): Öffentliche Dienstleistung zwischen Eigenerstellung und Wettbewerb, Berlin, S. 109-134.

Rosen, H. S. / Windisch, R. (1992): Finanzwissenschaft I, München.

Rumpke, C. (2005): Marketinginstrumente bei Mobilitätsdienstleistungen im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) in Deutschland. Wirkungen, Hindernisse und Konsequenzen, Berlin.

Runge, M. (2001): Zu Ordnungsrahmen und Finanzierung des ÖPNV auf der Straße – Plädoyer für mehr Wettbewerb und Transparenz; in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 24, Heft 2, Karlsruhe, S. 223-231.

Sarnes, J. (o. J.): Gutes muss nicht billig sein – Einnahmesteigerungen durch selektive Preiserhöhungen, online unter:
<http://www.newstix.de/downloads/fachbericht1503.pdf>

Schade, D. (2000): Ganzheitliche Planung: Ist der ÖPNV zu teuer?; in: Herrmann, M. (Hrsg.): ÖPNV – Luxus oder Sparmodell? ÖV an der Grenze der Finanzierbarkeit? Arbeitsbericht, Stuttgart, S. 3-14.

Schäfer, K. H. (2006): Qualitätsziele und Indikatoren für eine nachhaltige Mobilität, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 3/2006, 58. Jhrg., S. 92-98.

Scheele, U. (1993): Privatisierung von Infrastruktur – Möglichkeiten und Alternativen, Köln.

Schellhase, R. (2000): Mobilitätsverhalten im Stadtverkehr, Wiesbaden.

Schroll, K. G. (2003): Potentiale und Marktchancen für den ÖPNV in der Fläche, Trier.

Schumann, J. / Meyer, U. / Ströbele, W. (1999): Grundzüge der mikroökonomischen Theorie, 7. Aufl., Berlin.

SCI-Verkehr (2006): Analyse der Mittelverwendung bei der SPNV-Finanzierung in den deutschen Bundesländern auf Grundlage des Haushaltsvollzugs für das Jahr 2004, Berlin.

SCI-Verkehr (2004): Der deutsche Bahnmarkt, Marktanalyse 2004 bis 2009. Akteure, Volumina und Prognosen, Berlin.

Seitel, H. P. (2002): Wettbewerb, in: Haase, R. / Schneider, R. / Weigelt, K. (Hrsg.): Lexikon Soziale Marktwirtschaft, Paderborn, S. 455-458.

Seiter, R. (2006): Konzentrationstendenzen im deutschen und europäischen Nahverkehrsmarkt, in: Lasch, R. / Lemke, A. (Hrsg.): Wege zu einem zukunftsfähigen ÖPNV, Schriftenreihe Verkehr und Technik, Band 93, Berlin S. 39-62.

Seydewitz, R. / Tyrell, M. (1995): Der beitragsfinanzierte Nulltarif, Trier.

Shell (2003): Shell Pkw-Szenarien bis 2030 – Flexibilität bestimmt Motorisierung, Hamburg.

Snethlage, W.-H. (1998): Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen durch Ausschreibungsverfahren – Möglichkeiten der Bewältigung praktischer Umsetzungsprobleme, Mainz.

Spiess, C. K. / Wagner, G. G. / Kreyenfeld, M. (2000): Kindertageseinrichtungen in Deutschland – Ein neues Steuerungsmodell bei der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen, DIW Wochenbericht 18/00, Berlin.

SRL (2004): Freiburger Erklärung zur Zukunft der Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs in Deutschland – Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung, Freiburg.

Stammler, H. (2006): Innovative Preis- und Tarifstrategien – Wege zur Nutzerfinanzierung, Vortrag auf dem 2. VDV-Marketingkongress am 12. September 2006, Würzburg, o. S.

Statistisches Bundesamt (2006): 10 Milliarden Fahrten im Linienverkehr mit Bussen und Bahnen 2005, Pressemitteilung vom 3. Mai 2006, Berlin, o. S.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2003): Statistisch-prognostischer Bericht, Stuttgart.

Sterzenbach, T. (2005): Kürzungen der Ausgleichsleistungen - Paragraph § 45a Personenbeförderungsgesetz (PBefG), in: Internationales Verkehrswesen, Heft 3/2005, 57. Jhrg., S. 86-89.

Stobbe, W. / Bastians, M. (2005): Was sind Elastizitäten heute noch wert? - Zur aktuellen Anwendbarkeit von vorhandenen Elastizitäten im ÖPNV, in: Der Nahverkehr, Heft 12/2005, 23. Jhrg., Düsseldorf, S. 16-22.

Stüber, E. (2003): Die ÖPNV-Unternehmen im Wandel durch Wettbewerb aufgrund der Neuorganisation des ÖPNV-Marktes, in: Sturm, H. / Velsen-Zerweck, B. / Stüber, E. (Hrsg.): Die Vielfalt der Dienstleistungsökonomik, Wiesbaden. S. 135-156.

Stüber, E. (2002): Ein Kenngrößensystem für Aufgabenträger im Öffentlichen Personennahverkehr, Frankfurt am Main.

Suntum, U. v. (1986): Verkehrspolitik, München.

Thieme, H. J. (2002): Ordnungspolitik - Prozesspolitik, in: Haase, R. / Schneider, R. / Weigelt, K. (Hrsg.): Lexikon Soziale Marktwirtschaft, Paderborn, S. 323-325.

Thüringer Rechnungshof (2003): Presseerklärung des Thüringer Rechnungshofes zum Jahresbericht 2003 mit Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung und zur Haushaltsrechnung 2001, Rudolstadt.

Tolksdorf, M. (1994): Dynamischer Wettbewerb – Einführung in die Grundlagen der deutschen und internationalen Wirtschaftspolitik, Wiesbaden.

Topp, H. (2006a): Demografischer Wandel und Verkehr: Wirkungen und Konsequenzen, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 3/2006, 58. Jhrg., S. 85-91.

Topp, H. (2006b): Perspektiven des Nahverkehrs in einer wachsenden Metropolregion, in: Der Nahverkehr, Heft 1-2/2006, 24. Jhrg., S. 21-26.

Topp, H. (2006c): Wie geht es weiter mit dem ÖPNV?, in: Der Nahverkehr, Heft 4/2006, 24. Jhrg., S. 7-14.

Trost, D. G. (2006): Zehn Jahre Regionalisierung des SPNV's, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 11/2006, 58 Jhrg., S. 450-456.

UITP (2005): Die Entwicklung des ÖPNV in weniger dicht besiedelten Gebieten durch angemessene Fahrgeldsysteme, UITP Focus, Mai 2005, Brüssel.

UITP (2003): Die Finanzierung des ÖPNV-Betriebs, UITP Focus, April 2003, Brüssel.

üstra (2003): Der Beitrag des ÖPNV zu einem nachhaltigen Verkehrssystem und notwendige Rahmenbedingungen, Thesenpapier der Üstra Hannoversche Verkehrsbetriebe AG für das SPD-Forum "Nachhaltigkeit und Mobilität", 01.07.2003, Hannover.

Umweltbundesamt (2003): Umweltpolitische Handlungsempfehlungen für den ÖPNV, Band A, Berlin.

VCD (2006): Geplante Kürzung der Regionalisierungsmittel, VCD Hintergrundpapier, 28.03.2006, o. O.

VDV (2006a): Jahresbericht 2005, Köln.

VDV (2006b): VDV-Mitgliederverzeichnis, Köln.

VDV (2006c): Statistik 2005, Köln.

VDV (2004a): Empfehlungen zur Refinanzierung der Kürzung der Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr gemäß den §§ 45a PBefG und 6a AEG durch Tarifmaßnahmen, Juni 2004, Köln.

VDV (2004b): Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Wirtschaftlichkeit in der Sozialversicherung, 07.02.2004, Köln.

VDV (2004c): Umsetzung der vom EuGH in seinem Urteil vom 24. Juli 2003 aufgestellten vier Prüfungskriterien, VDV-Position vom 04.02.2004, Köln.

VDV (2003): Wie lässt sich im Ausschreibungswettbewerb die Unternehmenskompetenz nutzen? – Ideen für eine funktionale Ausschreibung im ÖPNV, VDV-Mitteilung Nr. 9025, Köln.

Verhülsdonk und Partner (2005): Steuerlicher Querverbund in Gefahr, in: Public Sektor aktuell, Juni 2005, Berlin.

Verkehr in Zahlen (2005): Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (Hrsg.), Berlin.

Vrtic, M. / Fröhlich, P. (2006): Was beeinflusst die Wahl der Verkehrsmittel?, in: Der Nahverkehr, Heft 4/2006, 24. Jhrg., Düsseldorf, S. 52-57.

Vrtic, M. / Axhausen, K. W. (2003): Überprüfung von Prognoseansätzen im Personenverkehr: Ergebnisse einer Vorher-/Nachheruntersuchung, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 9/2003, 55. Jhrg., S. 392-399.

VV-ÖPNVG NRW (2003): Verwaltungsvorschriften zum Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen, 30.6.2003, Düsseldorf.

Wachinger, L. / Wittemann, M. (1996): Regionalisierung des ÖPNV, Der rechtliche Rahmen in Bund und Ländern nach der Bahnreform; in: Schriftenreihe für Verkehr und Technik, Band 82, Bielefeld.

Wald, H. D. (2004): Die Privatisierung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) und die damit verbundene Problematik des marktwirtschaftlichen und interventionistischen Dualismus am Beispiel des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) in der Fläche - Grundlagen und Handlungsansätze -, Kassel.

Weigele, S. (2005a): Nutzerbasierte Finanzierungsmodelle – ein Ausweg aus der Krise?, 25.02.2006, Potsdam.

Weigele, S. (2005b): Verifizierung vorhandener Tarifmodelle im Rahmen eines systematischen Ertragsmanagement Teil 1, in: Neue Tarifmodelle im Öffentlichen Personennahverkehr, Schriftenreihe der DVWG (Hrsg.), B 281, Bergisch Gladbach, S. 9-40.

Weinreich, S. (2004): Nachhaltige Entwicklung im Personenverkehr. Eine quantitative Analyse unter Einbezug externer Kosten, Heidelberg.

Weiß, H.-J. (2006): Die Probleme des ÖPNV aus netzökonomischer Sicht, in: Lasch, R. / Lemke, A. (Hrsg.): Wege zu einem zukunftsfähigen ÖPNV, Schriftenreihe für Verkehr und Technik, Band 93, Dresden, S. 119-147.

Weiß, H.-J. (2003): Die Doppelrolle der Kommunen im ÖPNV, in: Diskussionsbeitrag des Instituts für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik, Nr. 90 - Februar 2003, Freiburg i. Br.

Weiß, H.-J. (1999): ÖPNV-Kooperationen im Wettbewerb: Ein disaggregierter Ansatz zur Lösung des Koordinationsproblems im öffentlichen Nahverkehr, Baden-Baden.

Werner, J. (2006): Reform zur Marktöffnung im Nahverkehr – Bewältigung der Daseinsvorsorgeaufgabe im Wettbewerb, in: Institut für Mobilitätsforschung ifmo (Hrsg.): "Öffentlicher Personennahverkehr", Berlin, S. 3-20.

Werner, J. / Schaafkamp, C. (2002): Droht die Re-Verstaatlichung des ÖPNV?; in: Verkehr und Technik, Heft 12/2002; S. 555-562.

Westholm, H. (o. J.): Der ÖPNV zwischen knappen öffentlichen Kassen, EU-Liberalisierung, verfehlter Siedlungspolitik und Lohndumping, S. 153-175, online unter:
<http://www.bis.uni-oldenburg.de/bisverlag/2000/fraver99/pdf/12-west.pdf>

Wimmer, N. / Kahl, A. (2001): Die öffentlichen Unternehmen im freien Markt, Wien.

Winnes, M. (2005): Der Ordnungsrahmen im deutschen Nahverkehr. Eine Bestandsaufnahme nach Bahnreform und Regionalisierung, Münster.

Winning, H.-H. v. (2005): Integrative Ansätze oder sektorale Planung? Orientierungen für die zukünftige Verkehrs- und Raumplanung, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Integrierte Ansätze oder sektorale Planung? Ansatzpunkte und Grenzen staatlicher Einflussnahme, Dortmund, S. 22-28.

Wittge, A. (2006): Eigen- oder gemeinwirtschaftlich?, in: Der Nahverkehr, Heft 5/2006, 24. Jhrg., S. 46-49.

Wolf, R. (2003): Umweltpolitische Handlungsempfehlungen für die Finanzierung des ÖPNV, Band B, Berlin.

Zeiss, Ch. (2003): Vergabeverordnung rechtswidrig?, in: Der Nahverkehr, Heft 3/2003, 21. Jhrg., S. 25-27.