

2. Räumliche Differenzierung	139
3. Differenzierung nach der Benutzerhäufigkeit	140
4. Zeitliche Differenzierung	142
5. Differenzierung nach der Benutzergruppe	143
E. Wirkungen spezieller Preisvorschriften auf Preise und Nachfrage	146
I. Ausgleichsleistungen für den Schülerverkehr	146
1. Rechtliche Grundlagen	146
2. Preisbestimmung mit Schülerfahrkarten	152
3. Auswirkung in typischen Situationen	155
a) Fall I: Schülerpreis unter Normalpreis	156
aa) Veränderungen gegenüber einer nachfrageorientierten Preispolitik	156
bb) Isolierte Analyse der Wirkungen der Ausgleichszahlungen	158
cc) Isolierte Analyse der Auswirkungen des festen Preisverhältnisses	160
b) Fall II: Schülerpreis über Normalpreis	161
aa) Veränderung gegenüber einer nachfrageorientierten Preispolitik	161
bb) Isolierte Analyse der Wirkungen der Ausgleichszahlungen	163
4. Verminderung der Kostentragfähigkeit durch Schülerfahrkarten	165
5. Zusammenfassende Beurteilung und Kritik von Schülerkarten	168
II. Beförderung von Schwerbehinderten	172
1. Rechtliche Grundlagen der Sonderregelungen für Schwerbehinderte	172
2. Vorschriften für die Erstattung bei Schwerbehindertenfreifahrten	173
3. Veränderungen in der Preissetzung durch die Sonderregelungen für Schwerbehinderte	176
a) Fall I: ohne Berücksichtigung von Schülerkarten	176
b) Fall II: mit Berücksichtigung von Schülerkarten	179
4. Beurteilung der Schwerbehindertenregelung	183
a) Beurteilung des "Vomhundertsatzes"	183
b) Beurteilung der "nachgewiesenen Fahrgeldeinnahmen"	186
F. Subventionen und ihre Wirkungen im ÖPNV	189
I. Begriffsabgrenzung	189
II. Untergliederung der ÖPNV-Subventionen	191
1. Ansätze zur Untergliederung	191
2. Gliederung der Subventionen aus betrieblicher Sicht	192
III. Darstellung der Subventionen für den ÖPNV	194
1. Subventionen, die an der Kostenseite anknüpfen	194
a) Investitionszuschüsse	194
aa) Förderung nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz	195
bb) Ergänzende Investitionsförderprogramme der Länder	198
b) Subventionierung der Betriebskosten	200
aa) Befreiung von der Kraftfahrzeugsteuer	200
bb) Gasölbetriebsbeihilfe	201
2. Subventionen, die an den Leistungen des ÖPNV ansetzen	201
a) Umsatzsteuerermäßigung	201
b) Förderung von Verkehrsleistungen im Verbund	202

IV.	Wirkung von Subventionen auf die Preise	203
1.	Subventionswirkungen bei gewinnmaximierender Preispolitik	204
a)	Verringerung der Fixkosten	204
b)	Verringerung der variablen Kosten	205
2.	Subventionswirkungen bei Kostendeckung	205
a)	Subventionierung der fixen Kosten	206
b)	Subventionierung der variablen Stückkosten	206
V.	Beurteilung der Subventionen	209
1.	Allgemeine Bemerkungen zu den Wirkungen von Subventionen	209
2.	Beurteilung der Investitionszuschüsse	212
3.	Beurteilung der Kfz-Steuer-Befreiung	214
4.	Beurteilung der Gasölbetriebsbeihilfe (Mineralölsteuerbefreiung)	215
5.	Umsatzsteuerermäßigung	216
6.	Formen der Verbundförderung	216
G.	Trägerfinanzierung	218
I.	Träger der ÖPNV-Unternehmen	218
II.	Umfang der Trägerfinanzierung	222
III.	Die besondere Bedeutung des Querverbundes	225
IV.	Auswirkungen der Trägerfinanzierung	229
V.	Die Trägerfinanzierung nach dem Regionalisierungsgesetz	230
H.	Maßnahmen zur Verbesserung der ÖPNV-Finanzierung	233
I.	Maßnahmen im Bereich des Institutionellen Rahmens	233
1.	Regionalisierung der Verantwortung	233
2.	Konzentrierung im Genehmigungsverfahren	235
II.	Maßnahmen zur Steigerung der Leistungseinnahmen	237
1.	Nachfrageorientierte Preispolitik	238
2.	Ertragsneutraler Ausgleich für Preisermäßigungen	239
3.	Anreizwirksame Verträge zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen	241
4.	Erhöhung der Einnahmen aus Nebenleistungen	245
III.	Maßnahmen im Bereich der Subventionen	247
1.	Auslaufen der Investitionssubventionen für Verkehrsunternehmen	247
2.	Entwicklung bei den sonstigen Subventionen	249
IV.	Maßnahmen bei der Trägerfinanzierung	250
I.	Ausblick	251
Rechtsquellen		254
Literaturverzeichnis		257
Index		281

Verzeichnis der Abbildungen und Übersichten

Abbildungen

1	Kostenfunktion mit Stückkostenminimum	43
2	Kostenfunktion ohne Stückkostenminimum	45
3	Organisationsformen bei Verkehrsverbünden	71
4	Entwicklung kumulierter Abschreibungen bei Reinvestition	84
5	Schnittpunkte zwischen Kosten- und Erlöskurve	109
6	Alternative Verläufe von Kostenkurven	111
7	Nachfragefunktionen	133
8	Entwicklung der Fahrausweisarten	142
9	Verteilung der Finanzmittel nach GVFG für 1995 (in Mio. DM)	197
10	Anteile an den Fahrgastzahlen im ÖPNV der alten Bundesländer	219
11	Entwicklung des Kostendeckungsgrades der VDV-Unternehmen in den alten Bundesländern	224
12	Beispiel zur steuerlichen Wirkung des Querverbundes	227
13	Trägerfinanzierung im ÖPNV ab 1996	231

Übersichten

1	Aufteilung der Wege auf Verkehrsmittel (Modal-split) in Köln 1976 und 1982 in Prozent	20
2	Aufteilung der Wege auf Verkehrsmittel (Modal-split) in Westdeutschland 1989 in Prozent	21
3	Verkehrsarten nach Zugänglichkeit und Transportform	25
4	Verantwortung im ÖPNV	61
5	Aufteilung finanzieller Lasten aus dem ÖPNV	75
6	Finanzleistungen der öffentlichen Hand für den ÖPNV	77
7	Finanzflüsse nach betrieblichen Ansatzpunkten	79
8	Zweckbezogene Unterteilung der ÖPNV-Finzen	81
9	Einnahmeströme des ÖPNV	93
10	Marktformenschema	98
11	Bestandteile eines Zielsystems	101
12	Zielgrößen für den ÖPNV nach § 39 Abs. 2 PBefG	104
13	Optimale Preise bei verschiedenen Preisstrategien	131
14	Optimale Preise bei fixen Kosten	134
15	Verkaufte Fahrausweise bei unterschiedlichen Preisstrategien	134
16	Optimale Preise bei fixen und variablen Kosten	135
17	Verkaufte Fahrausweise bei fixen und variablen Kosten	135
18	Lebensphasen-Modell im ÖPNV	138

19	Unternehmergruppeneinteilung	149
20	Kostensätze beim Ausgleich nach § 45a PBefG	151
21	Grundannahmen zur Preisbildung mit Schülerkarten	156
22	Ergebnisse der Preisberechnung im Fall I	157
23	Ergebnisse im Fall I bei Zahlung eines allgemeinen Zuschusses	159
24	Ergebnisse bei Variation der Bemessungsgrundlage für Fall I	159
25	Ergebnisse im Fall I bei ausschließlicher Berücksichtigung eines festen Preis- verhältnisses	160
26	Ergebnisse der Preisberechnung im Fall II	162
27	Ergebnisse im Fall II bei Zahlung eines allgemeinen Zuschusses	163
28	Ergebnisse bei Variation der Bemessungsgrundlage für Fall II	164
29	Maximale Erlöse und Fahrgastzahlen	167
30	Ergebnisse bei nachfrageorientierter Preisdifferenzierung und Ausgleich für Schwerbehindertenfreifahrten	178
31	Ergebnisse bei unterschiedlichen Annahmen über die Erstattungen für Schwer- behinderte und gleichzeitigen Ausgleichszahlungen für den Schülerverkehr ..	182
32	Einnahmen des ÖPNV und Bevölkerung in ausgewählten Bundesländern ...	185
33	Unterteilung von Subventionen aus betrieblicher Sicht	193
34	Untergliederung der behandelten Subventionen	194
35	Wirkung ausgewählter Subventionen auf Preis, Menge und Qualität	212
36	Rechtsformen der VDV-Unternehmen 1993	220
37	Eigentümer der VDV-Unternehmen 1993	221
38	Einflußmöglichkeiten von Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger	243

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Bd.	Band
BFHE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesfinanzhofes
bspw.	beispielsweise
BTDr	Bundestags-Drucksache
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
DB	Deutsche Bundesbahn
DIFU	Deutsches Institut für Urbanistik
Diss.	Dissertation
DPf	Deutsche Pfennig
EG	Europäische Gemeinschaften
EneuOG	Eisenbahnneuordnungsgesetz
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FVV	Frankfurter Verkehrs- und Tarifverbund
ggf.	gegebenenfalls
GHV	Großraum-Verkehr Hannover
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
hrsg.	herausgegeben
Hrsg.	Herausgeber
IdW	Institut der Wirtschaftsprüfer
i.e.S.	im engeren Sinn
i.S.v.	im Sinne von
i.w.S.	im weiteren Sinn
Kfz	Kraftfahrzeug
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
km	Kilometer
KONTIV	Kontinuierliche Erhebung zum Verkehrsverhalten
Lkw	Lastkraftwagen
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
MVV	Münchner Verkehrs- und Tarifverbund
Obus	Oberleitungs-Bus
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PBefAusgV	Verordnung über den Ausgleich gewirtschaftlicher Leistungen im Straßenpersonenverkehr
PBefG	Personenbeförderungsgesetz in der Fassung gültig ab dem 1.1.94

PBefG (93/96)	Personenbeförderungsgesetz in der Fassung gültig ab dem 1.1.96
Pkw	Personenkraftwagen
RegG	Regionalisierungsgesetz
RVV	Regensburger Verkehrsverbund
S.	Seite
Schwbg	Schwerbehindertengesetz
Sp.	Spalte
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
Tab.	Tabelle
u.a.	und andere
v.	von
VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VÖV	Verband öffentlicher Verkehrsunternehmen
VRN	Verkehrsverbund Rhein-Neckar
VRR	Verkehrsverbund Rhein-Ruhr
VRS	Verkehrsverbund Rhein-Sieg
VV	Verwaltungsvorschrift
VVS	Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart
WISU	Das Wirtschaftsstudium
WiSt	Wirtschaftswissenschaftliches Studium
z.B.	zum Beispiel
ZögU	Zeitschrift für öffentliche und gemeinnützige Unternehmen

A. Einführung

I. Problemstellung

Der Verkehr, insbesondere der Verkehr in Städten und Ballungsräumen, wird von vielen Menschen als ein Hauptproblem der heutigen Zeit gesehen¹. Die Ansichten über den eigentlichen Kern des Problems gehen jedoch auseinander. Für einige Gruppen ist er der zu geringe und überbeuerte Parkraum in den Innenstädten, für andere die vom Kraftfahrzeug ausgehende Umweltverschmutzung und die fehlende Attraktivität der Alternativangebote zum Pkw.

Für alle diese Meinungen lassen sich entsprechende Belege finden. So ist in den alten Bundesländern allein der Bestand an Pkw von 15,1 Mio. im Jahre 1971 auf 31,3 Mio. im Jahre 1993 gestiegen². Dieser Entwicklung konnte die innerstädtische Verkehrsinfrastruktur nicht folgen. Damit stellt gerade der Kraftfahrzeugverkehr, insbesondere durch Staus und den Raumverbrauch durch parkende Fahrzeuge, einen Teil des Verkehrsproblems dar. Ein weiterer Aspekt, der gerade in den letzten Jahren immer mehr an Bedeutung gewonnen hat, ist die Umweltbelastung durch die Abgase der Kraftfahrzeuge. Auch hier sind insbesondere wieder die dichtbesiedelten Ballungsräume betroffen.

Es gibt inzwischen mehrere Versuche, diese durch den Verkehr verursachten Umweltschäden und sonstigen Belastungen zu quantifizieren. Dabei wird insbesondere versucht, die externen Kosten des Verkehrs zu ermitteln. Die Ergebnisse der einzelnen Untersuchungen weichen jedoch stark voneinander ab, so daß kein Konsens über die tatsächlichen Kosten des Verkehrs besteht.

Als ein Mittel zur Verbesserung der Verkehrssituation wird seit langem eine verstärkte Nutzung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) gesehen³. Von einer Umleitung der Verkehrsteilnehmer auf "Busse und Bahnen" verspricht man sich eine Verminderung des Kraftverkehrs und eine damit verbundene Entlastung der Umwelt und der Verkehrssituation.

¹ Vgl. Brög (1990), S. 90.

² Deutsche Shell AG (1991), S. 29.

³ Vgl. Deutschland, Bundesminister für Verkehr (1964), BTDr. IV/2661, S. 92 - 112.

Die immer weiter zunehmende Bedeutung des ÖPNV scheint dabei generell unumstritten zu sein, während die vorgeschlagenen Wege zu einer stärkeren Nutzung, insbesondere aber deren Finanzierung, stark divergieren. Teilweise wird gleichzeitig eine Verbesserung der Angebotsqualität und eine Beseitigung der "ökonomischen Ineffizienz" des ÖPNV gefordert⁴, ohne daß zwischen diesen Faktoren ein Zusammenhang gesehen wird. Besonders fällt auf, daß der ÖPNV dabei häufig losgelöst von den übrigen Verkehrsmitteln betrachtet wird. So finden sich in einer Beilage des Handelsblattes vom 6.6.1994 Beiträge zu verschiedenen Aspekten des ÖPNV, jedoch keiner, der auf den Zusammenhang zwischen der Situation der ÖPNV-Betreiber und der allgemeinen Verkehrssituation, insbesondere den Bedingungen und Kosten des Individualverkehrs, aufmerksam macht. Auch der ebenfalls wichtige Zusammenhang zwischen ÖPNV und Raumplanung wird nicht erwähnt.

Insgesamt wird der ÖPNV als ein Bereich gesehen, der sich nicht aus den Zahlungen der Nutzer finanzieren kann. Statt dessen wird davon ausgegangen, daß der ÖPNV auf Zuschüsse Dritter angewiesen ist. Diese Sichtweise ist verständlich, wenn man bedenkt, daß der Kostendeckungsgrad in den alten Bundesländern seit Jahren bei ca. 67 % liegt⁵. Dies führte 1991 allein bei den ÖPNV-Unternehmen in West-Deutschland zu einem Fehlbetrag von mehr als 3,7 Mrd. DM⁶, wobei staatliche Subventionen, die die Kosten senken, noch nicht einmal berücksichtigt sind.

Diese Defizite im ÖPNV sind schon seit geraumer Zeit Gegenstand der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion⁷. Im Mittelpunkt steht dabei häufig die Belastung der öffentlichen Haushalte durch Zahlungen an den ÖPNV-Bereich, wobei vor allem die Zahlungen des Bundes untersucht werden⁸. Diese Zahlungen stellen jedoch nur eine von mehreren Finanzquellen des ÖPNV dar. Gänzlich vernachlässigt werden häufig die Zahlungen der Benutzer sowie der meist kommunalen Träger und Eigentümer der ÖPNV-Unternehmen.

Gerade vor dem Hintergrund knapper Haushaltsmittel und insbesondere der geplanten Regionalisierung des ÖPNV ab 1996, erscheint die Diskussion über die ÖPNV-Finanzierung sehr aktuell. Erstaunlicherweise beschränkt sich das Schrifttum größtenteils darauf, das System der ÖPNV-Finanzierung, zum Teil sogar nur teil-

⁴ Vgl. Hill (1994), S. B1.

⁵ VDV (1993), S. 19.

⁶ Vgl. VDV (1993), S. 1; Werte für die alten Bundesländer ohne West-Berlin.

⁷ So erstellt die Bundesregierung seit 1976 Folgekostenberichte für ÖPNV-Investitionen, vgl. Deutschland, Bundesregierung (1976): BTDr. 7/4556.

⁸ Vgl. dazu insbesondere die Arbeiten von Ratzenberger u.a. (1989) und Wiechers (1988).

weise, zu beschreiben und die vermeintlichen Mißstände aufzuführen. Daraus werden dann Folgerungen meist organisatorischer Natur gezogen, wie etwa die inzwischen fast erfüllte Forderung nach Regionalisierung des ÖPNV oder die Forderung nach mehr "Markt". Es dominiert dabei die Betrachtung der öffentlichen Haushalte und deren Belastungen. Die Struktur des Finanzierungssystems mit ihren gesetzlichen Rahmenbedingungen und ihre Auswirkungen auf die finanzielle Situation der Unternehmen wird jedoch nicht untersucht.

Da sowohl das Verhältnis von ÖPNV zu anderen Verkehrsarten wie auch die Bedeutung der Raumplanung für die Verkehrsprobleme zur Zeit kaum mehr diskutiert werden, kann für die nächsten Jahre von in dieser Hinsicht konstanten Rahmenbedingungen für den ÖPNV ausgegangen werden. Änderungen werden sich jedoch, bedingt durch die Regionalisierung der ÖPNV-Verantwortung, in den finanziellen Rahmenbedingungen ergeben. Da ab 1996 allein die regionalen Gebietskörperschaften für den ÖPNV sowohl auf der Straße wie auch auf der Schiene zuständig sind, werden sich auch einige der finanziellen Grundlagen ändern.

In dieser Arbeit soll nun versucht werden, Probleme der aktuellen ÖPNV-Finanzierung herauszuarbeiten und daraus Folgerungen für eine Umgestaltung zu ziehen. Ausgangspunkt sind dabei die bestehenden Rahmenbedingungen sowohl organisatorischer wie auch besonders rechtlicher Natur. Diese werden aus der Perspektive desjenigen untersucht, der die Aufgabe der Versorgung mit Leistungen des ÖPNV übernommen hat. Ein solcher "Aufgabenträger" wird durch das Regionalisierungsgesetz ab 1996 eingeführt, besteht aber faktisch in vielen Fällen schon heute. Kommunen übernehmen in Zusammenarbeit mit meist kommunalen Verkehrsunternehmen die Verantwortung für den ÖPNV. Da dabei eine Trennung zwischen der politischen Ebene und der unternehmerischen Ebene schwer möglich ist, bilden beide zusammen die betrachtete Einheit. Je nach Ausgestaltung der landesrechtlichen Vorschriften wird eine solche Trennung ab 1996 jedoch möglich. Die Aufgaben, die zur Zeit von Kommunen und Verkehrsunternehmen gemeinsam wahrgenommen werden, gehen dann auf den Aufgabenträger über. Für die Beurteilung der Finanzsituation ändert sich dadurch jedoch wenig, da nicht die "Aufgabe" geändert wird, sondern nur eine eigene Institution für ihre Durchführung entsteht.

Da der Umfang und damit die Ausgaben des ÖPNV auf einer politischen Ebene bestimmt werden, muß der Aufgabenträger die Finanzierung dieser Ausgaben sicherstellen. Die Struktur der Finanzierung wird von einer Reihe von Zielen beeinflusst, wobei hier insbesondere das verkehrspolitische Ziel einer Fahrgastmaximierung betrachtet wird. Andere Ziele beeinflussen dabei jedoch schon die Rahmenbe-