

Claus C. Berg / Tim Sterzenbach)

# Zur Notwendigkeit einer Neuordnung der Finanzierung des ÖPNVs

**Die herausragende Bedeutung** des ÖPNVs 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 ähnlich. Jedoch zeichnet sich auch im ÖPNV seit einiger Zeit ein zunehmender Einfluss der europäischen Ebene auf die nationale Nahverkehrspolitik ab.

## Ziele und Ordnungsrahmen

Die Ausgangsbasis für die Gestaltung des Ordnungsrahmens sowie des Finanzierungssystems des ÖPNVs in Deutschland bilden verkehrspolitische sowie damit verbundene umwelt-, sozial- und regionalpolitische Ziele. Ziel der ÖPNV-Politik sollte die Sicherung eines gesamtwirtschaftlich effizienten<sup>1</sup> Angebots an Verkehrsleistungen im ÖPNV sein. Die gesamtwirtschaftliche Effizienz erfordert bei gegebenen Rahmenbedingungen insbesondere eine Verkehrsverlagerung zu Gunsten des ÖPNVs. Zudem ist im ÖPNV auf die Erfüllung sozialpolitischer Ziele zu achten.<sup>2</sup>

Der ÖPNV soll neben dem ökonomischen und sozialen Ausgleich zwischen verschiedenen Regionen insbesondere zur Chancen- und Bedarfsgerechtigkeit beitragen, letzteres auch durch Sozialtarife für besondere Personengruppen. Das Angebot an öffentlichen Verkehrsleistungen soll auch für in ihrer Mobilität beeinträchtigte Personen essenzielle Bedürfnisse befriedigen. In ihrem Weißbuch „Die zukünftige Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik – Globalkonzept einer Gemeinschaftsstrategie für eine auf Dauer tragbare Mobilität“ 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.

## Realität des ÖPNV-Alltags

Gemessen an diesen Zielen erscheint das Ergebnis der bisherigen ÖPNV-Politik wenig überzeugend. Die Hälfte der deutschen Bevölkerung nutzt den ÖPNV nie. Die Quote der Nichtnutzer liegt in ländlichen Regionen und den verdichteten Räumen mit mittlerer Dichte grundsätzlich höher als in Agglomerationen. Der ÖPNV leidet unter stagnierenden oder sogar abnehmenden Anteilen an der Gesamtverkehrsleistung im Personenverkehr.<sup>3</sup>

## Die Autoren

Univ.-Prof. (i.R.) Dr. **Claus C. Berg**, Wiesenweg 2, 93352 Rohr; Dr. **Tim Sterzenbach**, Blumenstraße 16, 56070 Koblenz

## Strategische Ansätze zur Zielerreichung

Die Verkehrsverlagerung 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 Verlagerungswirkung erzielt werden kann. Zum anderen kann auch eine Verbesserung der Qualität (z. B. Angebotsausweitungen, Reisezeiten, Komfort etc.) im ÖPNV allgemeine Nachfragesteigerungen zur Folge haben<sup>4</sup>. Beide Wirkungsweisen – Tarifreduktionen und Angebotsverbesserungen – von ÖPNV-Instrumenten können und sollten auch auf spezielle soziale Gruppen zielen und bei ihnen eine Attraktivierung des ÖPNVs V zusätzliche Ermöglichung von Mobilität und dadurch eine Verlagerungswirkung hervorrufen.

## Versuch einer Bewertung des ÖPNV-Finanzierungssystems

Zur Beurteilung des existierenden Finanzierungssystems sowie möglicher Reformvorschläge lassen sich aus den zuvor dargestellten Zielen zwei zentrale Kriterien ableiten: (1) Erfüllung des Verlagerungssowie des Sozialziels (folgend „Fördereffektivität“<sup>5</sup>) und (2) Effizienz<sup>6</sup> der eingesetzten öffentlichen Finanzmittel (folgend „Fördereffizienz“). Die Voraussetzungen für eine effiziente Förderung können allgemein mit den im Folgenden erläuterten Kriterien Transparenz<sup>7</sup>, Wettbewerbsneutralität<sup>8</sup>, Strategieresistenz und Prozesseffizienz<sup>9</sup> spezifiziert werden.

## Kriterien der Bewertung

Das Transparenzkriterium erfordert, dass Informationen hinsichtlich der jeweiligen

Zielvorgaben und -erreicherung sowie des Finanzmitteleinsatzes für das jeweilige ÖPNV-Finanzierungsinstrument sowohl für die Beteiligten als auch für Dritte zugänglich sind. Nur durch hohe Transparenz und die hohe Nachvollziehbarkeit der Finanzströme kann eine zieladäquate Mittelverwendung sichergestellt werden.<sup>10</sup>

Finanzierungsinstrumente sollten grundsätzlich für alle Unternehmen zugänglich und nicht auf einen Verkehrsträger festgelegt sein. Eine wettbewerbsneutrale Verteilung der ÖPNV-Fördermittel ermöglicht die finanzielle Gleichbehandlung aller ÖPNV-Unternehmen als Grundlage für fairen Wettbewerb.<sup>11</sup>

Ein großer 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 dann von Strategieanfälligkeit des ÖPNV-Finanzierungsinstruments sprechen. Mit dem Kriterium Strategieresistenz soll daher geprüft werden ob die Unternehmen in der Lage sind, durch Verhaltensänderungen oder sogar rein buchhalterische Maßnahmen die Fördermittelverteilung zu ihren Gunsten zu beeinflussen, ohne dass es gleichzeitig zu einem besseren ÖPNV-Angebot kommt.

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 aus Sicht des Fördermittelnehmers. Für die Bewertung der Prozesseffizienz ist es letztlich unerheblich, ob die Kosten bei Aufgabenträgern, Verkehrsunternehmen oder Fahrgästen anfallen, sondern ist lediglich entscheidend, ob sie insgesamt relativ hoch oder relativ niedrig sind.

## Methodische Aspekte der Bewertung

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 Ableitung des Reformbedarfs ist zwischen den oben hergeleiteten Oberkriterien Fördereffektivität und Fördereffizienz zu unterscheiden. Mit Blick auf die Fördereffektivität kann es ausreichend sein, wenn eines der beiden genannten Ziele (allgemeine Verlagerungswirkung oder 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.

### Rechtliche Grundlagen der ÖPNV-Förderung

Der ÖPNV und seine Finanzierung sind in Deutschland in einem Konglomerat von Gesetzen, Verordnungen und Richtlinien geregelt. Die öffentlichen Fördergelder stammen aus verschiedenen Finanzierungsquellen, die an unterschiedliche Voraussetzungen geknüpft sind.<sup>12</sup> Die Finanzierung der Verkehrsleistungen erfolgt zum einen durch leistungsbezogene Einnahmen, zu denen neben den Fahrgeldeinnahmen Ausgleichszahlungen sowie Erstattungen zu zählen sind, die für die verbilligte Abgabe von Zeitkarten im Ausbildungsverkehr und für die unentgeltliche Beförderung von Schwerbehinderten gewährt werden. Zum anderen fließen direkte Finanzierungshilfen in Form so genannter Regionalisierungsmittel an die Unternehmen; sie dienen insbesondere zur Bestellung von Nahverkehrsleistungen im Schienenverkehr, aber auch zur Investition in Fahrzeuge und Infrastruktur. Die ÖPNV-Unternehmen können zudem für Fahrzeugbeschaffung und Infrastrukturmaßnahmen Zuschüsse nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) erhalten. Viele Gebietskörperschaften bezuschussen darüber hinaus noch einzelne Verkehre sowie Kooperationen und übernehmen in ihrer Funktion als Eigentümer von ÖPNV-Unternehmen deren Verluste.

Zudem ist auf den steuerlichen Querverbund zu verweisen, in dessen Rahmen bei kommunalen Unternehmen Überschüsse aus Versorgungsleistungen (insbesondere Energie und Wasser) zur Deckung von Defiziten im ÖPNV verwendet werden. Des Weiteren fördern Länder und Kommunen direkt verschiedene weitere ÖPNV-Tatbe-

stände. Zu den direkten Leistungen des Staates und der Kommunen an die ÖPNV-Unternehmen sind darüber hinaus weitere indirekte Leistungen, z. B. in Form von Steuervergünstigungen, hinzu zu rechnen. Der Vollständigkeit halber ist noch auf die der Deutsche Bahn AG nach dem BSchwAG zufließenden Mittel und die von den Ländern über kommunale Ausgleichsgesetze den Gemeinden zukommenden Finanzausgleichsmittel (FAG) als Ergänzung für Infrastrukturfördermaßnahmen zu verweisen.

### Beurteilung der Finanzierungsinstrumente im Einzelnen

Ausgleichs-, bzw. Erstattungsleistungen, Regionalisierungsmittel, Verlustübernahmen, Defizitverrechnung im steuerlichen Querverbund und Finanzmitteltransfers nach dem GVFG machen den überwiegenden Teil der Finanzmitteltransfers im ÖPNV-System aus<sup>13</sup> und sollen daher einer Bewertung anhand der oben hergeleiteten Kriterien unterzogen werden.

### 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.<sup>14</sup> 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 kunden- und nachfrageorientiert werden muss. Dies ist zum Beispiel dann gegeben, wenn im ÖSPV eine strategisch motivierte, nicht Zusatznutzen stiftende Verlängerung der Linienführung zu einer Erhöhung der mittleren Reiseweite und damit zu höheren Ausgleichszahlungen führt.<sup>15</sup>

Die Parameter der Berechnung können nach Ermessen des fördermittelgebenden Landes variiert werden. Dies macht die Prozesse zur Erhebung und Gewährung der Ausgleichszahlungen zusätzlich intransparent. 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. Generell sind die von den Unternehmen bereit zu stellenden Informationen nur mit großem Aufwand zu erheben, so dass das Antrags- und Prüfverfahren wenig prozesseffizient ist.<sup>16</sup>

Im Allgemeinen erreicht die Ermöglichung der Entgeltreduzierung für Auszubildendtickets 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 ‚choicereider‘ 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.<sup>17</sup> 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).

### 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.<sup>18</sup> 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. Sofern eine Zählung durch unabhängige Dritte von den Ländern vorgeschrieben werden 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 einem solchen Fall eindeutig nicht gegeben und auch im Allgemeinen häufig nur als gering zu bezeichnen.<sup>19</sup>

Die konkrete Auswahl der für eine Zählung vorgesehenen Linienfahrten durch die Verkehrsunternehmen beeinflusst das Ergebnis zur Feststellung des Schwerbehindertensatzes. Mancher Unternehmer ist mit den „Stellhebeln“ der Berechnungsformel vertraut (Strategieanfälligkeit).

Es kommt zu insgesamt intransparenten Mittelzuflüssen an die Verkehrsunternehmen, da unterschiedliche Mittelzuflüsse von Dritten nur schwer nachvollzogen werden können.<sup>20</sup> Grundsätzlich hat jedes Verkehrsunternehmen Anspruch auf § 145 ff. SGB-Erstattungsleistungen (Wettbewerbsneutralität).

### Regionalisierungsgesetz (RegG)

Die Finanzierungsanteile nach § 8.2 RegG werden in den Bundesländern einheitlich gehandhabt und erschweren in

Verbindung mit den nicht selten intransparenten Förderkriterien eine Beurteilung von Fördereffektivität und Fördereffizienz der Regionalisierungsmittel.<sup>21</sup> Allerdings muss davon ausgegangen werden, dass diese Mittel durch ihre vielfach gegebene Verwendbarkeit sowohl für konsumtive als auch für 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.<sup>22</sup> „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 viel beschworenen Rückzug des SPNVs aus der Fläche“<sup>23</sup> (geringe Fördereffizienz).

Es muss davon ausgegangen werden, dass die RegG-Mittel auf Landesebene teilweise zweckentfremdet eingesetzt werden und damit Strategiefähigkeit gegeben ist.<sup>24</sup> So sollen zum Beispiel Kosten der Schülerbeförderung, die eigentlich aus Landesmitteln zu finanzieren sind, aus den RegG-Mitteln des Bundes mitfinanziert werden.<sup>25</sup> Das insgesamt für den ÖPNV zur Verfügung stehende Mittelvolumen verringert sich durch dieses strategische Verhalten.

Die Vergabe von Nahverkehrsleistungen, die im Allgemeinen aus Mitteln des § 8.1 RegG gefördert wird, erfolgt nicht selten außerhalb wettbewerblicher Verfahren.<sup>26</sup> 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 Anzelelemente 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 Fall 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.“<sup>27</sup>

### Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)

Staatliche Fördermittel nach dem GVFG werden für Infrastrukturinvestitionen in Fahrzeuge und ortsfeste Einrichtungen gewährt.<sup>28</sup> Es 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.<sup>29</sup> Die Gestaltbarkeit der Höhe der Fördermittelsumme ist für die 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 Strategiefähigkeit daher nicht auszuschließen.<sup>30</sup>

Bezüglich der Nachfragewirkung kann auch konstatiert werden, dass eine „Standardisierte Bewertung von Verkehrswegeinvestitionen des öffentlichen Verkehrs“ (kurz: standardisierte Bewertung), die auch die Nachfrageeffekte im Allgemeinen berücksichtigen sollte, ab einer bestimmten Investitionssumme vorzulegen ist.<sup>31</sup> Kritiker führen an, dass die standardisierte Bewertung vielfach lediglich als eine Art Verhandlungsverfahren zwischen Auftrag- und Zuschussgeber angesehen wird. In diesem Fall steht das Ziel, politisch opportunen Projekten eine Rechtfertigung unter Inanspruchnahme verfahrensimmanenter Ermessensspielräume zu verleihen, nicht selten im Vordergrund.<sup>32</sup>

Das Kriterium einer qualitativen Verbesserung der Infrastruktur kann ebenfalls erfüllt sein, da sowohl etwa Maßnahmen der Barrierefreiheit als auch 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 auf Grund der zu kalkulierenden höheren Abschreibungen die Tarife c. p. erhöht werden. Spezielle soziale Tarifwirkungen gehören allerdings nicht zu den Zielen/Auswirkungen des GVFG.

Die Transparenz ist auf Bundesebene sichergestellt, können doch im GVFG-Bereich der Bundesregierung die Mittelflüsse 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.<sup>33</sup> Ein erheblicher Teil der GVFG-Mittel floss in der Vergangenheit in den ÖPNV in Ballungsräumen, die durch eine vertikale Inte-

gration von Infrastruktur und Betrieb der Verkehre gekennzeichnet sind.<sup>34</sup> Die Wettbewerbsneutralität ist daher zumindest in der Praxis nicht gegeben.

Der Förderprozess kann auf Grund 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.<sup>35</sup>

### 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 und 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 Defizitausgleich ist im Mittelzufluss in der Regel intransparent und schwer nachvollziehbar. Er beschränkt sich jeweils auf nur ausgewählte Verkehrsunternehmen bei Ausschluss der Wettbewerber und wirkt somit wettbewerbsverzerrend.<sup>36</sup>

### Finanzieller und steuerlicher Querverbund

Querverbunderträge und Verlustübernahmen sind nicht effizienzfördernd, wirken wettbewerbshemmend auf potenzielle private Betreiber,<sup>37</sup> denen diese Finanzierungsoptionen nicht zur Verfügung stehen, und sind intransparent. 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 Fällen in der Regel nicht um regulierte Märkte mit Monopolstrukturen handelt, auf denen diskriminierungsfreier Wettbewerb erst noch geschaffen werden muss.<sup>38</sup>

### Fazit der Bewertung

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 teilweise großen Reformbedarf. Eine „Symptomheilung“ durch Weiterentwicklung der bereits bestehenden ÖPNV-Finanzierungsinstrumente erscheint auf Grund der dargestellten Mängel nur schwer umsetzbar, eine umfassende Reform des gesamten ÖPNV-Finanzierungssystems daher geboten.<sup>39</sup>

**Wettbewerb als Grundelement einer Finanzreform des ÖPNVs**

Optimale ökonomische Ergebnisse werden in einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung durch die wettbewerbliche Selbststeuerung erreicht.<sup>40</sup> 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.

Wenn man die weitestgehende Sicherung eines marktwirtschaftlichen Wettbewerbs als Grundelement einer Finanzreform akzeptiert, wird zunächst zu zeigen sein, inwieweit auf den unterschiedlichen ÖPNV-Märkten die Voraussetzungen für effiziente Wettbewerbsprozesse gegeben sind. Dabei ist zunächst zwischen der Infrastrukturebene 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.

**Betrieb der Infrastruktur**

Eine grundlegende Bedingung für einen wirksamen Wettbewerb im ÖPNV ist der diskriminierungsfreie Zugang der Anbieter von Verkehrsleistungen zur Infrastruktur, sonst behalten eingesessene Unternehmen einen gewichtigen Vorteil gegenüber neuen Unternehmen.<sup>41</sup> 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.<sup>42</sup> 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 Verkehrsleistungserstellung befürwortet. Die Beibehaltung eines natürlichen Infrastrukturmonopols bei einem vertikal integrierten ÖPNV-Unternehmen stellt eine wirtschaftlich nicht gebotene Marktzutrittschranke für potenzielle nicht integrierte Wettbewerber dar.<sup>43</sup> 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 potenzieller Infrastrukturmutter unterlässt.<sup>44</sup>

Zu erwähnen bleibt, dass im Eisenbahnsektor auch vertikale Verbundvorteile und Transaktionskostensparnisse (etwa in Form einer Vermeidung von Such-, Informations-, Aushandlungs- sowie Durchsetzungs- und Kontrollkosten) auftreten können.<sup>45</sup> Inwieweit der Verzicht auf die Nutzung vertikaler Verbundvorteile potenzielle Effizienzgewinne durch die Zulassung

mehrerer Wettbewerber im Verkehrsleistungsbereich aufzehren kann, ist nicht hinreichend geklärt und von Fall zu Fall unterschiedlich zu bewerten.<sup>46</sup>

**Betrieb der Verkehrsleistungserstellung**

**Linien mit geringen Verflechtungen**

Bei der Analyse von Kostenstrukturen auf ÖPNV-Märkten ist zwischen einer kurzfristigen und einer langfristigen Betrachtung zu unterscheiden. Kurzfristig kann auf Grund 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. Bei langfristiger Betrachtung kommen für eine gegebene Verkehrsrelation hingegen grundsätzlich alle Verkehrsträger infrage. Kurzfristig ist für eine gegebene Fahrt ein degressiver Verlauf der Betriebskosten pro Fahrgastkilometer, also die Existenz von Dichtevorteilen (economies of density)<sup>47</sup> 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. Der parallele Betrieb einer Linie durch mehrere Anbieter ist damit zwar nicht ausgeschlossen, er dürfte jedoch selbst bei freiem Marktzutritt ein eher seltener Fall sein.

Die beschriebenen Dichtevorteile beim Betrieb einer Linie weisen somit auf die Existenz eines natürlichen Monopols hin. 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. Jedoch ist insbesondere der ÖSPV bei Betrachtung einer einzelnen Linie ein bestreitbarer Markt, da die Voraussetzungen für potenzielle Konkurrenz gegeben sind.

Zwar handelt es sich bei den Kosten der ÖPNV-Unternehmen überwiegend um Fixkosten, die insbesondere für Fahrzeuge entstehen. Diese Fixkosten haben aber nicht den Charakter versunkener Kosten, denn die Fahrzeuge lassen sich grundsätzlich und ohne Zeitverzögerung von einer Linie abziehen und auf einem anderen Markt einsetzen.<sup>48</sup> Omnibusse und das sie bedienende Personal lassen sich darüber hinaus relativ kurzfristig beschaffen bzw. einstellen und bei Nichtbedarf wieder abstoßen bzw. kündigen. Omnibusse sind

mobile Investitionsgüter, die wegen ihrer leichten Übertragbarkeit zwischen einzelnen Märkten keine Marktzutrittschranke darstellen.<sup>49</sup> Unter den beschriebenen Annahmen ist keinem ÖPNV-Unternehmen die Möglichkeit gegeben, Überrenditen durch eine Monopolstellung auf einer Linie zu generieren oder einen Fahrplan anzubieten, der sich nicht an den Präferenzen der Nachfrager orientiert. In einem solchen Fall reicht allein die potenzielle Konkurrenz durch andere ÖPNV-Unternehmen aus, um Monopolrenten zu verhindern.<sup>50</sup>

**Liniennetz**

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 (Marktzutrittschranke). Zudem kann es zu einer kundenbindenden Gewöhnung der Nachfrager an z. B. Streckenverläufe oder Fahrpläne der Etablierten kommen.<sup>51</sup>

Der Aufbau eines Liniennetzes bietet dem Nutzer im Netz vielfältige, flexible Umsteigemöglichkeiten. Das Netz stellt deshalb für einen potenziellen Wettbewerber, der nur eine isolierte Linie im Netz bedienen will, auch aus diesem Grund eine wirksame Markteintrittsschranke dar.<sup>52</sup> 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 sowie Komplementärerträge (economies of scope). Angesichts der Vielzahl möglicher Umsteigebeziehungen in Netzen spielt die Informationsbeschaffung für den Fahrgast eine wesentliche Rolle. Es ist darauf hinzuweisen, dass der Aufbau eines Informationssystems für die Fahrgäste – vor allem bei komplexeren Liniennetzen – eine Rolle als Marktzutrittschranke spielen könnte.<sup>53</sup>

Bei der Beurteilung von Erfolgsaussichten einer kompletten Deregulierung der ÖPNV-Märkte spielt die Möglichkeit einer Marktzutrittsbeschränkung durch den Aufbau von Liniennetzen eine wichtige Rolle. Dichtevorteile können auch im gesamten Liniennetz auftreten, denn je größer in verdichteten Räumen ein Liniennetz ist, desto größer kann das Fahrgastaufkommen sein und desto geringer wären die Kosten pro Fahrgast. Man kann in einem solchen Fall das gesamte ÖPNV-Netz, bestehend aus vielen einzelnen Linienverbindungen, als Markt betrachten. Der Aufbau des Liniennetzes ist eine Sunk-cost-Investition und kann daher eine Marktzutrittschranke gegenüber anderen ÖPNV-Unternehmen sein.<sup>54</sup>

## 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 Verkehrsverbunds vielfach nicht gegeben ist. Es wird wegen der geringen Ausprägung der Nachfrage nach Umsteigebeziehungen auch nur eine sehr geringe Notwendigkeit für Verknüpfungen gesehen. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass rund 80 % des Bundesgebiets 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 % der Fläche und für 60 % der Bevölkerung keines Verkehrsverbunds nach bisherigem Muster bedarf.

Aus Sicht der Nachfrager wird in Verkehrsgebieten mit zahlreichen und vielfältigen Umsteigebeziehungen ein Angebot aus einer Hand bevorzugt. 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 (sonst) zu hohen Nutzerkosten und damit zu sinkenden Zahlungsbereitschaften für die ÖPNV-Transportleistung.“<sup>55</sup> 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 Maß 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 Koordination von Verkehrsleistungen kann somit zum Einen über die Kostenstruktur und zum Anderen auch über die Gesamtkosten inklusive der Nutzerkosten erfolgen.<sup>56</sup> Ein Neuling auf dem Markt für Koordinationsleistungen müsste praktisch alle Verkehrsunternehmen gleichzeitig als neue Kunden für sich gewinnen, um erfolgreich in den Markt einzutreten. Zudem bestehen Marktzutrittschranken durch versunkene Kosten, die auf Grund des speziellen geografischen Know-hows, das ein Koordinator erwerben muss, verursacht werden. Ein Marktneuling müsste diese Kosten vor dem Marktzutritt berücksichtigen. Im Ergebnis kann die Wertschöpfungsstufe der Koordinierung der Verkehrsangebote als ein nicht-bestreitbares natürliches Monopol angesehen werden.<sup>57</sup>

## Schlussfolgerungen

Das derzeitige 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. Auf Grund der dargestellten Mängel des derzeitigen ÖPNV-Finanzierungssystems erscheint eine Weiterentwicklung bestehender Elemente nur wenig erfolgversprechend, eine grundsätzliche Reform daher geboten.

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 jedoch in ÖPNV-Verkehrs- und in Infrastrukturnetzen in seiner reinen Form nicht umsetzbar.

Es ist zu prüfen, auf welchem Weg den Unternehmen die Möglichkeit gegeben werden kann, politisch vorgegebene Mindeststandards mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis erbringen zu können. Dies würde voraussetzen, dass die Unternehmen in sämtlichen Parametern der Verkehrsleistungserstellung – unter Berücksichtigung politisch vorgegebener Mindeststandards – frei sind. Konkret bedeutet dies, dass Tarife, Fahrtenhäufigkeit, Linienverläufe und z. B. Fahrzeuggröße unternehmerische Entscheidungen sind. Nur in einer derartigen Vorgehensweise wird dem Wettbewerb um den ÖPNV-Kunden seitens der Unternehmen ein besserer Erfolg beschieden sein.

Um die Förderung des ÖPNVs sowohl effektiver als auch effizienter zu gestalten, ist zudem zu überlegen, die bestehenden Instrumente der Objektförderung durch ein neues Modell zu ersetzen, das dem Grundprinzip der Subjektförderung folgt. Es ist zu überlegen, ob es nicht sinnvoller ist, dass die Aufgabenträger einem politisch festgelegten Personenkreis Gutscheine für die ÖPNV-Nutzung ausstellen, die sie in die Lage versetzen, kostendeckende Preise zu entrichten.

- 6 vgl. dazu beispielsweise auch Difu (2005): S. 45. vgl. auch Umweltbundesamt (2003): S. 58 und 76. vgl. zudem Bölke/Denzin/Huckestein/Spocht (2003): Konzeption zur Finanzierung eines umweltverträglichen öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV); Diskussionspapier Stand Juni 2003, Berlin, S. 7, 14, 18, 23 und 34
- 7 vgl. Bölke/Denzin/Huckestein/Spocht (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. 34f. Vgl. auch Umweltbundesamt (2003): S. 8 und 28
- 8 vgl. dazu auch Bölke/Denzin/Huckestein/Spocht (2003): S. 6f. Vgl. auch Umweltbundesamt (2003): S. 99, 97f. und 80. Vgl. dazu auch Bölke (2005): S. 34
- 9 Zur 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, 14.–16. September 2005, S. 20, und Ickert et al. (2005): Bedeutung des ÖPNV; VDV-Kampagne „Damit Deutschland mobil bleibt“, S. 8
- 10 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
- 11 vgl. dazu beispielsweise auch Difu (2005), S. 11
- 12 vgl. Höhnscheid (2000): ÖPNV-Finanzierung, die gesamtwirtschaftliche Sicht; in: Herrmann, M. (Hrsg.): ÖPNV – Luxus oder Sparmodell? ÖV an der Grenze der Finanzierbarkeit? Arbeitsbericht, Stuttgart, S. 15–34, S. 16.; vgl. zudem Umweltbundesamt (2003), S. 26f
- 13 vgl. z. B. Umweltbundesamt (2003): Umweltpolitische Handlungsempfehlungen für den ÖPNV; Band A, Berlin S. 29 ff
- 14 vgl. dazu auch Sterzenbach (2005): Kürzungen der Ausgleichsleistungen – § 45a PBefG; in: Internationales Verkehrswesen 3/2005, S. 86–89
- 15 vgl. Bölke/Huckestein/Denzin/Spocht (2003), S. 15
- 16 Zwar geht es um erhebliche Beträge, es sind jedoch Ausgestaltungen vorstellbar, die effizienter sind.
- 17 vgl. Peistrup (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, S. 30
- 18 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
- 19 vgl. dazu z. B. auch VDV (2004): Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Wirtschaftlichkeit in der Sozialversicherung (Wirtschaftlichkeitsstärkungsgesetz – WSG-SV) – Stand: 23.06.2004, S. 5f
- 20 vgl. schon bei Ratzenberger (1996): Finanzleistungen für den ÖPNV im Jahr 1993; in: ifo-Studien zur Verkehrswirtschaft 28, München, S. 113f
- 21 vgl. dazu auch Hickmann (2006): Kürzungen der Bundesmittel für den Öffentlichen Nahverkehr; VCD-Presskonferenz, 28.03.2006, Berlin, S. 2
- 22 vgl. Ratzenberger (1996), S. 218f.
- 23 Ratzenberger (1996), S. 218
- 24 vgl. dazu den Brief des Bundesrechnungshofs an den Vorsitzenden des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages: [http://www.tonihofreiter.de/dateien/BRH\\_Regionalisierungsmittel.pdf](http://www.tonihofreiter.de/dateien/BRH_Regionalisierungsmittel.pdf), und 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
- 25 So sollen z. B. in Rheinland-Pfalz für die Jahre 2007 und 2008 jeweils 23,3 Mio. EUR von jeweils 38 Mio. EUR für Ausgleichsleistungen nach § 45a PBefG und § 6a AEG aus Regionalisierungsmitteln entrichtet werden.
- 26 vgl. dazu z. B. die Pressemitteilung der BAG-SPNV „Am Wettbewerb führt kein Weg vorbei“; 28.02.2007
- 27 vgl. Krummheuer/Stratmann (2006): Bus und Bahn müssen sparen; in: Handelsblatt Nr. 214, 08.06.2006, S. 1–3, S. 2. Die Bezeichnung „überdimensionierte Organisation“ übernehmen Krummheuer/Stratmann von Aberle, den sie im weiteren Text sinngemäß zitieren.
- 28 vgl. Beuven/Dannenfeld/Elsner/Ubben (2005): Busfacts; Bestandsaufnahme und Perspektiven des öffentlichen Straßenpersonennahverkehrs in Deutschland und Europa, Berlin, S. 25

- 1 vgl. Christmann (2004): Liberalisierung von Monopolmärkten; Frankfurt am Main, S. 176f; vgl. z. B. auch Schäfer-Sparenberg/Bongardt/Dalkmann (2006): Steuerung nachhaltiger Daseinsvorsorge im öffentlichen Nahverkehr – politische Handlungsperspektiven, Wuppertal; S. 14 und 53
- 2 vgl. Christmann (2004), S. 176f
- 3 vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (Hrsg.) (2006): Verkehr in Zahlen; Berlin, S. 228f
- 4 Eine ausführliche Diskussion von Möglichkeiten zur Qualitätssteigerung im ÖPNV kann dieser Beitrag allerdings nicht leisten.
- 5 vgl. dazu beispielsweise auch Difu (2005): Umweltfreundlicher, attraktiver und leistungsfähiger Nahverkehr – ein Handbuch (Kurzfassung); Berlin, S. 15 und 45; vgl. auch Umweltbundesamt (2003): Umweltpolitische Handlungsempfehlungen für den ÖPNV; Band A, Berlin, S. 48f., 77 und 128, und Wieslaw (2003): Qualität im ÖPNV – Die Erhöhung und das Erhalten der Frequenz, S. 1; <http://e-pub.uni-weimar.de/volltexte/2005/308/>

- 29 vgl. Bölke/Denzin/Huckestein/Specht (2003), S. 14 vgl. zudem bereits Ratzenberger (1996), S. 211
- 30 vgl. dazu auch bereits Ratzenberger (1996), S. 212 f
- 31 Zu Grundlagen der standardisierten Bewertung vgl. auch Martens/Brenner (Hrsg.) (2000): Bewertungsverfahren im Verkehrswesen: Rechenstift gegen Argumente? Stuttgart, und die dort dargestellten Ergebnisse
- 32 vgl. Schroll (2003): Potentiale und Marktchancen für den ÖPNV in der Fläche; Trier, S. 187
- 33 vgl. dazu schon Ratzenberger (1996), S. 42 f.
- 34 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
- 35 vgl. Ratzenberger (1996), S. 214 f.
- 36 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
- 37 vgl. dazu auch KCW (2002): Der Nahverkehrsmarkt in Bewegung; Kompetenz Center Wettbewerb, online unter: [http://www.kcw-online.de/pdf/nahverkehrsmarkt\\_in\\_bewegung.pdf](http://www.kcw-online.de/pdf/nahverkehrsmarkt_in_bewegung.pdf), S. 5.
- 38 vgl. Höhnscheid (2000), S. 24
- 39 vgl. dazu auch Eckhardt (2006): Vorwort; in: Institut für Mobilitätsforschung ifmo (Hrsg.): Öffentlicher Personennahverkehr. Herausforderungen und Chancen; Berlin, S. VII–X, S. VII und VIII
- 40 vgl. Snethlage (1998): Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen durch Ausschreibungsverfahren – Möglichkeiten der Bewältigung praktischer Umsetzungsprobleme; Mainz, S. 8 ff.
- 41 vgl. Bracher/Trapp (2001): Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse ÖPNV; netWORKS-Papers, Heft 3, Berlin, S. 51
- 42 vgl. zudem Höhnscheid (2000), S. 18
- 43 So auch für den allgemeinen Eisenbahnverkehr festgestellt bei BDI/DIHK (2005): Privatisierung der integrierten DB AG – Auswirkungen und Alternativen; Kurzfassung des Endberichts, 27.06.2005, Berlin, S. 24 f.
- 44 vgl. Hartwig (2001): Mit Volldampf ins Milliardenloch – Bahnreform in der Kritik; in: WiSt, Heft 2/2001, 30 Jhrg., S. 61–68, S. 68
- 45 vgl. Hedderich (1996): Vertikale Desintegration im Schienenverkehr – Theoretische Basisüberlegungen und Diskussion der Bahnstrukturreform in Deutschland; Giessener Studien zur Transportwissenschaft und Kommunikation, Band 11, Gießen, S. 89 f.
- 46 Zur Diskussion dieser Thematik siehe insbesondere Knieps (1996): Wettbewerb in Netzen; Tübingen, S. 34 ff.
- 47 Dichtevorteile sind ganz allgemein Stückkostensenkungen (meist bei Versorgungswegen), bedingt durch eine steigende Nachfrage bezogen auf eine Raum- (bzw. Strecken-)einheit.
- 48 vgl. zu vergleichbaren Gegebenheiten auf Luftverkehrsmärkten Joppien (2003): Strategisches Airline-Management, Bern, S. 331 f; 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.
- 49 vgl. Reithofer/Schwarzmann/Wirl (2004): Die Deregulierung des lokalen Busverkehrsmarktes in Großbritannien und die Lehren für Österreich; Wien, S. 13
- 50 So kommt Laaser bereits 1991 zu dem Ergebnis, dass trotz des natürlichen Monopols Wettbewerb im Busverkehr möglich ist. Vgl. Laaser (1991): Wettbewerb im Verkehrswesen. Chancen für eine Deregulierung in der Bundesrepublik; Kieler Studien 236, Tübingen, S. 74 f
- 51 vgl. Christmann (2004), S. 246
- 52 Für eine ähnliche Konstellation im Luftverkehr vgl. auch Joppien (2003), Bern, S. 341.
- 53 Im Luftverkehr, der allerdings eine andere Nachfragerstruktur aufweist als der ÖPNV, wird die wettbewerbsbeschränkende Rolle von Computerreservierungssystemen intensiv diskutiert; vgl. Joppien (2003), S. 343.
- 54 vgl. analog bei Joppien (2003), S. 345
- 55 Priewasser (1998): Verkehrsverlagerungen im Personennahverkehr; Ökologische Bedeutung, Strategien und Potentiale, DISP, Nr. 132, S. 35–40, S. 37 f
- 56 vgl. Christmann (2004), S. 247
- 57 vgl. Christmann (2004), S. 247 f

## Summary

### The need to reorganize financing for the Public Local Passenger Transport Sector (ÖPNV)

The present system of financing for the ÖPNV is apparently not effective enough with regard to its tariff set-up or quality effect. Furthermore, a lack of transparency and process efficiency – coupled with a noteworthy strategy-related vulnerability – tends to adversely affect the system's efficiency. Because of the deficiencies of the existing ÖPNV financing system, a fundamental revision would seem appropriate.

An analysis of competitive and economic factors points to the fact that market conditions are deemed to offer – also within the ÖPNV system – the optimum way for the allocation of public transport services. The obvious failure in competition renders the principle of free market access to the ÖPNV network (traffic and infrastructure) unworkable.