

Vorschläge zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Personennahverkehrs

VON DIPL.-HDL. DIPL.-KFM. HARDY R. H. WAGNER, BREMEN

INHALTSÜBERSICHT

- I. Zur Aktualität des öffentlichen Personennahverkehrs
- II. Möglichkeiten zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Personennahverkehrs
 - A. Ausschöpfung aller Rationalisierungsmöglichkeiten
 1. Fortsetzung der innerbetrieblichen Rationalisierungsbemühungen
 2. Umfassender Ausbau der zwischenbetrieblichen Zusammenarbeit
 3. Gründung eines überbetrieblichen Rationalisierungs-Instituts
 4. Verstärkung der Zusammenarbeit aller Träger des öffentlichen Personennahverkehrs im weiteren Sinne
 - B. Anreize zu persönlicher Initiative und unternehmerischer Verantwortung
 1. Schaffung kostenrechnungsmäßiger Voraussetzungen, die eigenwirtschaftliche Unternehmensführung gewährleisten
 2. Anwendung von Unternehmensformen, die unternehmerische Initiative und Verantwortung fördern
 - C. Sonstige Maßnahmen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit
 1. Beeinflussung des Verkehrsaufkommens nach Richtung, Stärke und Zeit
 2. Verbesserung des Verkehrsablaufes durch Bereitstellung geeigneter Verkehrswege
 3. Wirtschaftlichster Einsatz der zur Verfügung stehenden Finanzmasse
- III. Zur Aussicht auf Verwirklichung der vorstehenden Vorschläge
 - I. Zur Aktualität des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPN)

Unter öffentlichem Personennahverkehr im Sinne der nachstehenden Ausführungen wird die jedermann zugängliche Personenbeförderung im Orts- und Nachbarortsverkehr, insbesondere in den Bereichen der größeren Städte, verstanden. Diese Verkehrsbedienungsleistung ist die Aufgabe vor allem der kommunalen Straßenbahn-, Omnibus- und Obusunternehmen, jedoch sind hieran u. a. auch die Deutsche Bundesbahn (DB), private Omnibusunternehmer sowie das Kraftdroschkengewerbe beteiligt. Im Hinblick auf die Besonderheiten der letzteren, insbesondere den Personenfern- und Güterverkehr der DB sowie den Charakter der Taxen als individuelle öffentliche Verkehrsmittel, nicht zuletzt aber unter Berücksichtigung

Anmerkung der Schriftleitung: Die vorliegende Abhandlung ist aus einer umfassenden Untersuchung des Verfassers über „Heutige Möglichkeiten gemeinwirtschaftlicher Verkehrsbedienung im öffentlichen Personennahverkehr“ hervorgegangen, die zu einem späteren Zeitpunkt publiziert werden soll.

der dominierenden Stellung der kommunalen Verkehrsunternehmen soll im Sinne der nachstehenden Ausführungen unter öffentlichem Personennahverkehr im engeren Sinne (ÖPN) der Verkehr verstanden werden, der von den im Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe (VÖV) zusammengeschlossenen Unternehmen¹⁾ durchgeführt wird. Auf diese 164 Unternehmen entfielen 1963 über zwei Drittel aller Fahrgäste des gesamten öffentlichen Personennahverkehrs²⁾ in der Bundesrepublik (einschließlich West-Berlin).

In den letzten Jahren sind die Verkehrsleistungen der Unternehmen des ÖPN auf Grund der zunehmenden Schwierigkeiten im Ablauf des innerstädtischen Verkehrs immer mehr in den Blickpunkt der Öffentlichkeit gerückt. Die hiermit angesprochenen Zusammenhänge sind bereits mehrfach analysiert und dargestellt worden,³⁾ so daß wir uns auf die folgenden zusammenfassenden Bemerkungen beschränken können.

Der Anteil der im Dienstleistungssektor — dem sog. Tertiären Sektor — Beschäftigten hat sich mit der wirtschaftlichen Entwicklung ständig erhöht und wird voraussichtlich weiterwachsen. Damit verstärkt sich in der Regel die Konzentration der Arbeitsplätze in den Innenstädten; demgegenüber ist eine tendenzielle Dezentralisation der Wohnsiedlungen zu beobachten. Da weiter der Beginn der Arbeitszeit sowie des Unterrichts auf eine relativ kurze Zeitspanne fällt, entstehen zwangsläufig die Spitzenstunden des Verkehrs — die sog. rush hours: etwa zur gleichen Zeit drängt ein großer Teil der berufstätigen Bevölkerung entweder zur Innenstadt oder von ihr fort. Die Abendspitze wird — auf Grund der weitgehend einheitlichen Ladenöffnungszeiten — noch überlagert durch den Einkaufsverkehr. Die aktuelle Problematik dieser grundsätzlich nicht neuen Erscheinung liegt in der zunehmenden Individualisierung des Verkehrs. Die Zuwachsraten des Kraftfahrzeugbestandes ergibt sich vor allem aus der Motorisierung der Arbeitnehmer, die vielfach — begünstigt durch steuerrechtliche Vorschriften — ihren Wagen auch für den Berufsweg benutzen bzw. benutzen wollen.

Der vorhandene Straßenraum reicht jedoch nicht aus, um alle Fahrzeuge zu fassen, die sich in großer Menge zur gleichen Zeit zum gleichen Ziel hin bewegen. Zusätzlicher Straßenraum

¹⁾ Der VÖV umfaßt, bis auf wenige, größenordnungsmäßig unbedeutende Ausnahmen, alle Unternehmen des städtischen Linienverkehrs, allerdings auch einige Unternehmen des Überlandverkehrs. Zum VÖV gehören — Stand 31. 12. 1963 — 67 Eigenbetriebe (gemäß Eigenbetriebsrecht), 57 Eigengesellschaften (privat, insbesondere handelsrechtlich organisierte Unternehmen der öffentlichen Hand), 30 gemischtwirtschaftliche Gesellschaften (Unternehmen, an denen die öffentliche Hand — in der Regel mehrheitlich — und zugleich privates Kapital beteiligt sind) sowie 10 private Unternehmen. Vgl. VÖV, Statistische Übersichten 1963, Köln 1964, S. 79.

²⁾ Die Anzahl der Fahrgäste (Beförderungsfälle) ist für den Nahverkehr, schon allein im Hinblick auf die Probleme der Kapazitätsvorhaltung, aber auch der Abfertigung, bedeutungsvoller als die personenkilometrische Leistung, an der die Unternehmen des VÖV entsprechend der relativ geringen durchschnittlichen Reiselänge nur zu etwa 30% beteiligt sind. Vgl. VÖV, Statistische Übersichten 1965, a.a.O., S. 11.

³⁾ Vgl. etwa die Denkschrift des Deutschen Städtetages, Die Verkehrsprobleme der Städte, Neue Schriften, H. 10, Stuttgart/Köln 1963, sowie die Ergebnisse einer Untersuchung des Deutschen Industrie- und Handelstages, Stadtverkehr — Pulsschlag der Wirtschaft (= DIHT-Schriftenreihe, Heft 84), Bonn 1963.

Ausschließlich mit diesen Fragen hat sich die Sachverständigen-Kommission für eine Untersuchung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden beschäftigt, die auf Grund des entsprechenden Gesetzes vom 1. 8. 1961 von der Bundesregierung gebildet worden ist. Der Bericht dieser Sachverständigen-Kommission Verkehr (SKV) wird voraussichtlich noch in diesem Jahr zusammen mit der Stellungnahme der Bundesregierung an Bundestag und Bundesrat veröffentlicht. Zur Zeit liegt eine Zusammenfassung des Inhalts als Pressenotiz des Bundesverkehrsministeriums vor, die im Bulletin der Bundesregierung abgedruckt ist (vgl. Bulletin Nr. 132 vom 26. 8. 1964, S. 1237 ff.).

Neben den vorerwähnten Darstellungen vgl. u. a. Hillebrecht, R., Wirtschaftliche und städtebauliche Strukturveränderungen und deren Auswirkungen auf den Nahverkehr, in: Eisenbahntechnische Rundschau, 11. Jg. (1962), S. 19 ff.; Lehner, F., Der öffentliche Nahverkehr im Rahmen der städtischen Generalverkehrspläne, Bericht I des XXXIV. Internationalen Kongresses (Kopenhagen 1961) des Internationalen Vereins für öffentliches Verkehrswesen (UITP), Brüssel o. J.

erfordert erhebliche finanzielle Mittel. In den Innenstädten ist dieser Raum in der Regel nicht einmal für einen flüssigen Verkehrsablauf vorhanden; darüber hinaus benötigen jedoch die im Berufsverkehr eingesetzten privaten Fahrzeuge auch Parkraum, was für die schwierigen Verkehrsverhältnisse mit ursächlich ist. Die Spitzenstunden des Verkehrs sind deshalb heute durch gegenseitige Verkehrsbehinderungen und Verkehrsstauungen gekennzeichnet; hierdurch entstehen erhöhte Betriebskosten⁴⁾ der Fahrzeuge, verstärkter Materialverschleiß und u. U. vermehrte Zusammenstoßschäden, vor allem aber progressiv steigende Luftverunreinigungen sowie Verspätungen, die zu Verlusten an Arbeitszeit und Freizeit führen,⁵⁾ ganz abgesehen von dem nicht meßbaren Ärger und den hieraus resultierenden psychischen Schäden und Minderungen der menschlichen Leistungsfähigkeit. Insgesamt summieren sich so die Auswirkungen der heutigen Verkehrsverhältnisse zu beträchtlichen volkswirtschaftlichen Verlusten.⁶⁾

Die vorstehend skizzierten Probleme stellen sich heute in allen Ländern — entsprechend dem Motorisierungsgrad — in ähnlicher Weise.⁷⁾ Es ist deshalb nicht überraschend, daß ihre Lösung nahezu übereinstimmend vor allem darin gesehen wird, durch Förderung des öffentlichen Verkehrs dessen Leistungsfähigkeit zu verbessern,⁸⁾ um den Pkw-Besitzer zu verstärkter Benutzung der raumsparenden öffentlichen Verkehrsmittel, insbesondere im Berufsverkehr, anzuregen.⁹⁾

Die Möglichkeiten zur Steigerung der Attraktivität des ÖPN werden in seiner qualitativen Verbesserung gesehen: Steigerung von Schnelligkeit, Pünktlichkeit, Häufigkeit, Kom-

⁴⁾ Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, schätzt in einer Untersuchung über „Fragen des innerstädtischen Personenverkehrs“ die durch Verkehrsbehinderungen zusätzlich entstehenden Kraftfahrzeugbetriebskosten auf jährlich 1,5 bis 2 Mrd. DM (DIW-Wochenbericht, Nr. 33 v. 14. 10. 1964, S. 148). Vgl. auch Wehner, B., Die Kraftfahrzeug-Betriebskosten in Abhängigkeit von den Straßen- und Verkehrsbedingungen (= Berichte des Instituts für Straßen- und Verkehrswesen der TU Berlin, Heft 1), Berlin/München 1964; Deutscher Städtetag, Die Verkehrsprobleme der Städte, a.a.O., S. 83 ff.; Lehner, F., Der öffentliche Nahverkehr im Rahmen der städtischen Generalverkehrspläne, a.a.O., S. 37 (Literaturhinweise).

⁵⁾ Vgl. hierzu u. a.: Jürgensen, H., Die Bedeutung des Zeitfaktors bei der Abstimmung öffentlicher und privater Investitionen im Straßenverkehr, in: Der Güterverkehr, 12. Jg. (1963), S. 3 ff.; ders., Die Zeitkostensparnisse im Straßenverkehr als neues Wirtschaftlichkeitskriterium für den Straßenbau (= Vortragsreihe der Phoenix-Rheinrohr AG), Manuskript (1963); Peschel, K., Der Zeitfaktor in Wirtschaftlichkeitsberechnungen für den Straßenbau, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 34. Jg. (1963), S. 11 ff.

⁶⁾ Hierzu rechnen in erster Linie die vom Straßenverkehr verursachten Todesopfer und Körperschäden. Insgesamt wurden in den letzten drei Jahren — von 1961 bis 1963 — in der Bundesrepublik bei fast 1 Million Straßenverkehrsunfällen mit Personenschäden 43 490 Menschen getötet, etwa 400 000 Menschen schwer und etwa 800 000 Menschen leicht verletzt. 70% dieser Unfälle ereigneten sich innerhalb von Ortschaften (Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1964, Stuttgart/Mainz, S. 378). Über die volkswirtschaftlichen Verluste der Straßenverkehrsunfälle siehe: Hansmeyer, K.-H. und Nelsen, W., Die Berechnung der Unfallfolgekosten der Verkehrsunfälle in der Bundesrepublik (= Verkehrswissenschaftliche Veröffentlichungen des Ministeriums für Wirtschaft und Verkehr Nordrhein-Westfalen, Heft 39), Düsseldorf 1958.

⁷⁾ Vgl. etwa Feuchtinger, M. E., Ein internationaler Überblick über die Frage „Verkehrsstörungen im Stadtzentrum“, in: Internat. Archiv f. Verkehrswesen, 9. Jg. (1957), S. 271 ff.

⁸⁾ Vgl. insbesondere die Sonderbotschaft des damaligen Präsidenten der USA, John F. Kennedy, an den Kongreß vom 4. 4. 1962 sowie den am 27. 11. 1963 dem englischen Unterhaus zugeleiteten Bericht einer Sachverständigenkommission unter Leitung von Colin D. Buchanan „Traffic in Towns“ (deutsche Übersetzung: Verkehr in Städten, Essen 1964). Auch die Konferenz der europäischen Verkehrsminister (CEMT) bekannte sich auf ihrer 18. Arbeitstagung am 25./26. 11. 1963 in Paris zu Förderungsmaßnahmen. Die deutsche Sachverständigen-Kommission Verkehr (SKV) ist gleichfalls zu der eindeutigen Feststellung gekommen: Bei der Lösung der innerstädtischen Verkehrsprobleme wird es „entscheidend darauf ankommen, den öffentlichen Nahverkehr so leistungsfähig und anziehend wie möglich zu gestalten“ (zitiert nach Bulletin Nr. 132 v. 26. 8. 1964, S. 1238). Diese Auffassung wird auch von den für die Verkehrsbedienungen im ÖPN unmittelbar Verantwortlichen vertreten. Vergleiche aus der Fülle der Veröffentlichungen die Beiträge von Labs, Danschacher, Gutknecht, Prasse und Kruschwitz in: Der Volkswirt, 14. Jg. (1960), Beilage zu Nr. 34 v. 20. 8. 1960 „Die Stadt von heute“.

⁹⁾ Ob ein solcher Anreiz genügt oder ob und inwieweit ergänzende Maßnahmen, etwa Verkehrsregelungen oder -beschränkungen, hinzu kommen müssen, kann im vorliegenden Zusammenhang außer Betracht bleiben.

fort. Die Qualitätsmerkmale Häufigkeit und Komfort — Sitzplätze zu Stehplätzen — beeinflussen gleichzeitig die Angebotsmenge. „An die öffentlichen Verkehrsmittel werden in Zukunft weit höhere Anforderungen gestellt werden müssen als bisher.“¹⁰⁾

Da die Unternehmen des ÖPN jedoch bereits heute vielfach mit erheblichen Defiziten arbeiten, besteht keine Aussicht, auch nur einen Teil der für eine Verbesserung der Verkehrsbedienungen notwendigen Kosten über den Fahrpreis zu erwirtschaften; eher wird bereits dessen derzeitige Höhe als der Attraktivität entgegenstehend angesehen: Steigerung der Attraktivität über den Preis. Verschiedentlich wird deshalb sogar eine unentgeltliche Benutzung der öffentlichen Verkehrsmittel empfohlen.

Derartige Maßnahmen oder auch nur eine Senkung der Beförderungstarife bzw. der Verzicht auf Erhöhung auf Grund gestiegener Kosten — insbesondere der Löhne — vermehren jedoch die zur Steigerung der Attraktivität erforderlichen Mittel.

Unabhängig davon, daß die Höhe der zur Attraktivitätssteigerung des ÖPN notwendigen Mittel¹¹⁾ davon abhängt, wie und in welchem Umfang die Verkehrsleistungen verbessert werden sollen, ist die entscheidende Frage, wer die Mittel hierfür aufbringen wird, noch völlig ungelöst.¹²⁾ Der Stand der Diskussion läßt zwar kaum noch Zweifel daran, daß den kommunalen Trägern der Unternehmen Hilfe seitens des Bundes und der Länder gewährt werden muß; die Festsetzung der jeweiligen Anteile wird aber voraussichtlich noch zähe Verhandlungen erfordern, in denen u. U. die Frage des Finanzausgleichs eine wesentliche Rolle spielt.

Welche Regelungen auch immer im Hinblick auf die Verantwortlichkeit für die Bereitstellung der zur Leistungsverbesserung des ÖPN notwendigen Mittel getroffen werden, letztlich sind diese über Steuern und Abgaben aufzubringen. Der Steuerzahler ist deshalb daran interessiert, daß die Mittel für die Allgemeinheit möglichst nutzbringend, also volkswirtschaftlich rationell, eingesetzt werden. Insbesondere besteht, soweit sie einzelnen Unternehmen zufließen, ein allgemeines Interesse daran, daß diese Unternehmen möglichst wirtschaftlich arbeiten.

Unter Wirtschaftlichkeit wird hier die ökonomische Rationalität verstanden. Diese ist — im Gegensatz zur Rentabilität (dem Kapital-/Ertrags-Verhältnis) — eine Meßzahl aus dem Verhältnis von zeitbezogenen Leistungen und Kosten, die den Grad der Sparsamkeit bei der Leistungserstellung ausdrückt.¹³⁾

¹⁰⁾ SKV zitiert nach Bulletin Nr. 132 v. 26. 8. 1964, S. 1239.

¹¹⁾ Die Sachverständigen-Kommission Verkehr hat allein die Kosten für die Verkehrswege des ÖPN einschließlich der DB für den Gesamtausbau innerhalb eines Zeitraumes von 25–30 Jahren auf 38 Mrd. DM veranschlagt, von denen 18 Mrd. DM bis zum Jahre 1975 als erforderlich angesehen werden. Vgl. Bulletin Nr. 132 vom 26. 8. 1964, S. 1240.

Weiterhin werden auch Investitionskosten für die Vergrößerung des Fahrzeugparks und der Werkstätten notwendig sein, die die Kommission zwar ermittelt hat, die aber in dem genannten Betrag nicht enthalten sind. Darüber hinaus können bei verkehrspolitischer Einflußnahme auf die Tarifhöhe, insbesondere bei Lohn- und Preissteigerungen, weitere Mittel zur Deckung der durch Einnahmen nicht gedeckten Kosten notwendig werden.

¹²⁾ Hierzu liegen bereits mehrere Vorschläge vor (vgl. Abschnitt II C 3.), von denen einige auf die Erschließung zusätzlicher Finanzquellen abzielen, während andere Vorschläge vor allem eine andere Verteilung der Kraftverkehrsabgaben bezwecken. Über die Auffassung der Sachverständigen-Kommission gibt die bisher vorliegende Pressemitteilung keinen Aufschluß.

¹³⁾ Vgl. Dr. Gablers Wirtschaftslexikon, Stichwort „Wirtschaftlichkeit“, Wiesbaden 1956, 2. Bd., Sp. 3348. Denn es gibt „keine Wirtschaftlichkeit an und für sich“; auf Grund unterschiedlicher (letzter) Anliegen kann verschiedenes wirtschaftlich sein. Vgl. Weisser, G., Art. Wirtschaft, in: Handbuch der Soziologie, Stuttgart 1956, S. 985. Die politische Entscheidung muß insoweit die Entscheidung des einzelnen ersetzen, was „wirtschaftlich“ ist.

Das Interesse der Allgemeinheit an Wirtschaftlichkeit im Sinne von sparsamer Wirtschaftsführung des ÖPN besteht allerdings bereits heute, denn die meisten Unternehmen arbeiten mit teilweise beträchtlichen Verlusten, die entweder unmittelbar aus den kommunalen Haushalten oder indirekt aus den sonst dem Haushalt zufließenden Gewinnen der Versorgungsunternehmen gedeckt werden. Da also bereits heute die Verkehrsleistung im ÖPN zum Teil den Steuerzahler belastet, liegt die Forderung nach Wirtschaftlichkeit des ÖPN, und zwar nach einer größtmöglichen Wirtschaftlichkeit in volkswirtschaftlicher Hinsicht, im wohlverstandenen Interesse der Allgemeinheit.

Allerdings kann auf Grund der Mittelbarkeit des Interesses an Wirtschaftlichkeit¹³⁾ dann kein Unterschied zwischen betriebswirtschaftlicher und volkswirtschaftlicher Rationalität bestehen, wenn auch die volkswirtschaftlichen Kosten und Erträge — social costs und benefits — in die Betrachtung einbezogen werden, was im Hinblick auf die Begründung der Forderung nach Verbesserung der Leistungsfähigkeit des ÖPN ohnehin der Fall ist. Insoweit sind eventuelle Unterschiede in den bisher ungelösten Problemen der Zurechenbarkeit und Bewertung — etwa der Kosten und Erträge der Infrastruktur — begründet.

Ungeachtet einer befriedigenden Beantwortung dieser Fragen sind sich die Fachleute des ÖPN darin einig, daß es im Bereich des ÖPN noch eine Reihe unausgenutzter Wirtschaftlichkeitsreserven gibt. Wenn dies trotz intensiver Rationalisierungsbemühungen der Fall ist, so ist die Ursache hierfür vor allem, abgesehen von den externen Einflußfaktoren¹⁴⁾, in dem bisherigen Verzicht auf eine möglichst weitgehende zwischen- und überbetriebliche Zusammenarbeit zu sehen. Insoweit liegt auf diesen Gebieten das Schwergewicht der Vorschläge. Dabei waren wir bemüht, die in dieser und anderer Hinsicht bereits vorliegenden Vorschläge in das nachstehende System zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit einzubauen, ohne jedoch einen Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben. Andererseits sind wir überzeugt, daß die Verwirklichung der Vorschläge zu einer beträchtlichen Steigerung der Wirtschaftlichkeit des ÖPN führen wird, was sowohl eine Steigerung seiner Leistungsfähigkeit bedeutet als auch indirekt eine Ersparnis an öffentlichen Mitteln.

II. Möglichkeiten zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit des ÖPN

A. Ausschöpfung aller Rationalisierungsmöglichkeiten

Der Inhalt des Begriffs Rationalisierung ist zwar noch nicht eindeutig abgegrenzt;¹⁵⁾ es besteht jedoch weitgehende Übereinstimmung darüber, daß Rationalisierung im Sinne „vernünftiger Gestaltung“ (RKW)¹⁵⁾ eine Steigerung der Wirtschaftlichkeit bezweckt, sei es allgemein durch zweckmäßige Vereinfachung des Wirtschaftens oder speziell durch Einsparung menschlicher Arbeitskraft im Rahmen weitgehender Mechanisierung. Die Rationalisierung der Verkehrsbedienung kann sich dementsprechend sowohl auf die Verkehrsbedienung im engeren Sinne — die Fahrgastbeförderung, insbesondere =bedienung (Abfertigung) — beziehen als auch auf die Hilfsbetriebe der Verkehrsbedienung, insbesondere die Werkstätten und die Verwaltung.

Insoweit werden unter Rationalisierung der Unternehmen des ÖPN alle Maßnahmen verstanden, auf Grund deren eine Steigerung der Wirtschaftlichkeit — also eine Kostensenkung

¹³⁾ Vgl. Abschnitt II C.

¹⁵⁾ Vgl. Dr. Gablers Wirtschaftslexikon, Stichwort „Rationalisierung“, a.a.O., Sp. 2382 f.

bei gleichbleibender Leistung oder eine Leistungssteigerung ohne Kostensteigerung — erfolgt, wobei die Veränderung der Kosten und Leistungen auch unter volkswirtschaftlichem Aspekt zu beurteilen ist. Rationalisierung in diesem Sinne ist nicht auf innerbetriebliche Maßnahmen beschränkt; vielmehr setzt sich gerade in der letzten Zeit, offensichtlich begünstigt durch die Integration des Europäischen Marktes, in steigendem Maße die Erkenntnis durch, daß erhebliche Rationalisierungsreserven in der Zusammenarbeit mehrerer Unternehmen liegen, einschließlich der Übertragung ganzer Aufgabenbereiche an besondere Dienstleister.¹⁶⁾ Eine umfassend verstandene Rationalisierung des ÖPN schließt insbesondere ein alle auf Leistungsverbesserung und Kostensenkung gerichteten Maßnahmen der zwischenbetrieblichen Zusammenarbeit¹⁷⁾ unter Beteiligung aller oder eines großen Teiles der VÖV-Unternehmen. Nicht zuletzt liegen beträchtliche Rationalisierungsmöglichkeiten in einer überbetrieblichen Zusammenarbeit der Unternehmen des ÖPN, worunter die letzte und umfassende Stufe einer zwischenbetrieblichen Zusammenarbeit verstanden wird, bei der möglichst alle Unternehmen bestimmte Aufgaben auf eine überbetriebliche Stelle übertragen, auf die sie dann keinen unmittelbaren Einfluß mehr ausüben können.

Als Rationalisierung des ÖPN könnten schließlich auch diejenigen Maßnahmen aufgefaßt werden, die nicht von den Unternehmen, ihren Leitungen und ihren Trägern, durchgeführt werden können, sondern die unmittelbar oder einflußmäßig der öffentlichen Hand obliegen, sei es im Hinblick auf die fachliche Verantwortung, sei es im Hinblick auf die finanzielle Zuständigkeit. Hierauf soll jedoch abschließend unter „Sonstige Maßnahmen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit“ nur hingewiesen werden.

1. Fortsetzung der innerbetrieblichen Rationalisierungsbemühungen

Viele Unternehmen des ÖPN haben in den letzten Jahren beachtliche Kosteneinsparungen und Leistungssteigerungen erzielt durch Maßnahmen innerbetrieblicher Rationalisierung, sei es durch den Einsatz moderner und großräumiger Fahrzeuge und die Anwendung moderner Abfertigungsmethoden, sei es durch Verbesserung der Arbeitsmethoden und Werkstoffe bei der Wartung und Instandhaltung der Fahrzeuge sowie bei Reparaturen oder sei es durch Vereinfachung in der Verwaltung.

Im Hinblick auf die hohe Personalintensität der Unternehmen des ÖPN — etwa 50 % bis 60 % des Gesamtaufwandes sind Personalkosten — wirken sich alle personalsparenden Maßnahmen besonders kostenmindernd aus. Entsprechend haben die Unternehmen vor allem im Bereich des Fahrdienstes erhebliche Rationalisierungserfolge erzielt, was in verbesserten Wirtschaftlichkeitskennziffern, etwa den je Beschäftigten bezogenen Leistungszahlen¹⁸⁾ (Wagen- und Platz-km, mit Einschränkung¹⁹⁾ auch Personen-km), zum Ausdruck kommt. Be-

¹⁶⁾ Neben die „klassische“ Durchführung des Zahlungsverkehrs durch die Banken ist in jüngerer Zeit häufiger die Übernahme der Werbung, der Datenverarbeitung oder auch der Unternehmensberatung und anderer Aufgaben durch Spezialisten getreten. Neuerdings macht das „Leasing“ und vor allem das „Factoring“ von sich reden, wobei letzteres nicht nur den Einzug der Forderungen und die Übernahme der Debitoren-Buchhaltung durch den Factor, sondern auch die Entlastung von dem gesamten Rechnungswesen einschließen kann. Vgl. Geiler, F., Factoring als Rationalisierungshilfe, in: Rationalisierung (1964), H. 3, S. 68 ff.; vgl. auch S. 49: Konkurrenzfähiger durch Service „außer Haus“.

¹⁷⁾ Vgl. etwa die auf Grund der Veröffentlichung I B — 813 350 des Bundesministers für Wirtschaft vom 29. 10. 1965 zusammengestellte Kooperationsfibel über die Möglichkeiten zwischenbetrieblicher Zusammenarbeit im Rahmen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Bergisch-Gladbach 1965.

¹⁸⁾ Auf die Schwierigkeiten sowohl des Betriebs- als auch des Zeitvergleichs bei Beschaffung großräumiger Wagen mit mehr Plätzen, aber auch verändertem Sitzplatz-Stehplatz-Verhältnis soll hier nur hingewiesen werden. In den Statistiken des VÖV konnte dieser für die Beurteilung der tatsächlichen Leistungen wesentlichen Entwicklung noch nicht Rechnung getragen werden.

sonders offenkundig wird der Rationalisierungseffekt bei einem Vergleich des Personalanteils, der seit der Währungsreform nahezu konstant geblieben ist, obwohl die Löhne je Beschäftigten auf etwa das Dreifache angestiegen sind.

Zur Zeit bemühen sich viele Unternehmen um eine Rationalisierung des Kassen- und Kontrollgeschäfts (sog. Abfertigung), und zwar sowohl durch den Einsatz schaffnerloser „Sichtkartenwagen“ als auch dadurch, daß im Einmannbetrieb ein besonderer Einstieg für Sichtkarten- oder Mehrfahrtenkarten-Inhaber vorgesehen wird, wobei letztere ihren Fahrtausweis von einem Fahrscheinwertungsgesetzgerät stempeln lassen. Auf Grund der Entwicklung dieser Geräte wird auf stark frequentierten Linien überhaupt erst ein Einmannbetrieb möglich sein. Da diese Umstellung erst begonnen hat, liegen hierin offensichtlich noch Rationalisierungsreserven. Dies gilt auch für andere Bereiche, z. B. Steuerung des Fahrzeugeinsatzes — vor allem während der Spitzenstunden — durch Betriebsfunk, Verbesserung des Arbeitsablaufes in den Werkstätten, Verwaltungsvereinfachung, insbesondere auf Grund von Datenverarbeitung und Auftragsvergabe an besondere Dienstleister, wobei diese nicht nur auf die Verwaltung beschränkt ist. Im einzelnen bestehen jedoch große Unterschiede im Rationalisierungsgrad der verschiedenen Unternehmen und insoweit auch Unterschiede im Hinblick auf das Ausmaß vorhandener innerbetrieblicher Rationalisierungsreserven. Darüber hinaus sind der innerbetrieblichen Rationalisierung auch von der Besonderheit der Leistungserstellung²⁰⁾ im Personenverkehr her Grenzen gesetzt, die in einzelnen Unternehmen je nach Rationalisierungsstand und Verfügbarkeit des erforderlichen Kapitals schon bald erreicht sein können. Um so größere Bedeutung kommt einer baldigen Ausnutzung der in zwischen- und überbetrieblicher Zusammenarbeit liegenden Rationalisierungschancen zu.

2. Umfassender Ausbau der zwischenbetrieblichen Zusammenarbeit

Bereits heute besteht, insbesondere im Rahmen des Verbandes öffentlicher Verkehrsbetriebe (VÖV) und seiner Fachausschüsse, eine Zusammenarbeit aller Unternehmen dieses Verkehrszweiges. Der Verband nimmt die Interessen seiner Mitglieder wahr und berät sie; die Mitgliedsunternehmen werden jedoch durch Empfehlungen oder Entscheidungen des Verbandes oder seiner Ausschüsse in ihrem Geschäftsgebaren nicht gebunden.

Eine Anzahl — vorwiegend der großen Unternehmen des ÖPN — beteiligt sich unabhängig von ihrer Verbandsmitgliedschaft an einem jährlichen zwischenbetrieblichen Wirtschaftlichkeitsvergleich bzw. an einem Vierteljahresvergleich. Zur Durchführung des Vergleiches wurde ein besonderes Arbeitsbüro geschaffen. Zur Zeit nehmen zahlenmäßig zwar nur 39 Unternehmen, also ein knappes Viertel der VÖV-Mitglieder, am Vergleich teil; jedoch vereinigt dieses Viertel, bezogen auf die VÖV-Verkehrseinnahmen, 70 % des Umsatzes auf sich.²¹⁾ Die Teilnehmer am zwischenbetrieblichen Vergleich haben sich untereinander zu strenger Vertraulichkeit verpflichtet. Deshalb sind die Wirtschaftlichkeitszahlen Außenstehenden nicht zugänglich, selbst nicht der Geschäftsstelle des VÖV.

¹⁹⁾ Der Vergleich der auf den Personen-km bezogenen Kennziffern ist insoweit nicht unproblematisch, als in der Menge der geleisteten Personen-km der Ausnutzungsgrad und damit nicht die Betriebs-, sondern die Verkehrsleistung gemessen wird.

²⁰⁾ Vgl. etwa *Sanmann, H.*, Kuppelproduktion im Verkehr? Ein theoretischer Fehlschuß, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 34. Jg. (1963), S. 86 ff.; *Stabenau, H.*, Kostentheoretische Überlegungen zur Leistungserstellung in der Verkehrswirtschaft, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 34. Jg. (1963), S. 136 ff.; vgl. auch Abschnitt II C 1 der vorliegenden Abhandlung.

²¹⁾ Angaben nach einem Schreiben des Vorsitzers des Arbeitsbüros für den zwischenbetrieblichen Vergleich der öffentlichen Verkehrsbetriebe, *G. Jäger*, v. 12. 12. 1963 an den Verfasser.

Ferner haben einige Unternehmen des ÖPN eine gemeinsame Institution zur Verbesserung der Einkaufsmöglichkeiten — die Bahn-Einkaufsgesellschaft mbH (BEKA), Hamburg — gebildet, die jedoch keine besondere Bedeutung erlangt zu haben scheint.

In verschiedenen Fällen haben Unternehmen einige Funktionen auf andere Unternehmen übertragen. Abgesehen von den besonderen Dienstleistern — Auftragsvergabe — sowie von sog. Gemeinschaftsverkehren auf einzelnen Linien — insbesondere im Ruhrgebiet — handelt es sich in der Regel um die Übernahme der Geschäftsleitung oder der Betriebsführung eines Unternehmens durch ein anderes, größeres Unternehmen. Auch sind viele Unternehmen des ÖPN — insgesamt 71 — an Verwaltungsgemeinschaften mit anderen kommunalen Unternehmen — Querverbund — beteiligt.²²⁾ Die in der letzten Zeit verschiedentlich gebildeten Organschaften können in diesem Zusammenhang — im Hinblick auf ihre besondere, vorwiegend steuerlich motivierte Zielsetzung — außer Betracht bleiben.²³⁾ Dagegen sind Fälle, daß Unternehmen des ÖPN echte Gemeinschaftseinrichtungen unterhalten, wie etwa die in Holland gemeinsam mit den Eisenbahnen durchgeführte Kraftfahrzeugunterhaltung der Überland-Omnibus-Unternehmen oder auch die gemeinsame Omnibuswartungsanlage von Deutscher Bundesbahn und Bundespost für den Raum Trier, nicht bekannt, obgleich sich solche Einrichtungen für den Bereich des ÖPN, insbesondere im Ruhrgebiet, geradezu anbieten. — Diese Andeutungen zum heutigen Stand der Zusammenarbeit im Bereich des ÖPN mögen zum besseren Verständnis der nachstehenden Vorschläge dienen.

- a) Vereinheitlichung der Leistungserstellung und ihrer Voraussetzungen im Bereich der Werkstätten, des Fahrdienstes und der Verwaltung aller Unternehmen des ÖPN

Da alle Unternehmen des ÖPN dem gleichen Zweck dienen, ohne miteinander im Wettbewerb zu stehen, liegt es nahe, die Grundlagen der Leistungserstellung möglichst weitgehend zu vereinheitlichen. In der Praxis bestehen jedoch erhebliche Unterschiede bei den einzelnen Unternehmen, was äußerlich in den verschiedenen Tarifen und Abfertigungsmethoden, nicht zuletzt jedoch in der Typenvielfalt der Fahrzeuge, vor allem auf dem Straßenbahnsektor, erkennbar ist.

Es gibt gewiß sachliche Gründe, die für die Einführung verschiedener Typen oder Methoden sprechen, etwa örtliche Besonderheiten oder die ständige Anpassung an die technische Entwicklung, aber auch Gefahren, die in der Beschränkung auf ein einziges Fabrikat liegen können. Dennoch muß die Vielzahl der bei den Unternehmen zu beobachtenden Unterschiede, insbesondere der Fahrzeuge, überraschen, ja befremden. Denn in einer Vereinheitlichung (Standardisierung)²⁴⁾ aller hierfür geeigneten Vorgänge in den Unternehmen des ÖPN liegt eine wesentliche, wenn nicht sogar die entscheidende Möglichkeit weiterer und vor allem wirksamer Rationalisierung. Der Rationalisierungserfolg hängt allerdings von der Anzahl der teilnehmenden Unternehmen und insoweit von der Bereitschaft der Unternehmensleitungen zur Zusammenarbeit ab.²⁵⁾

²²⁾ Vgl. VÖV, *Statistische Übersichten 1963*, a. a. O., S. 79.

²³⁾ Als Sonderfall ist das als echte Verwaltungsholding gegründete Elektrizitätswerk Wesertal anzusehen. Vgl. *Koetzold, B.*, Querverbund — einmal anders! in: *Kommunalwirtschaft 1963*, H. 2, S. 54.

²⁴⁾ Unter Standardisierung wird hier in Anlehnung an die Abgrenzung in *Dr. Gablers Wirtschaftslexikon* eine „Vereinheitlichung nach bestimmten Mustern“ verstanden; vgl. 2. Bd. (L—Z), Wiesbaden 1956, Sp. 2725 f.

²⁵⁾ Es ist eine wesentliche Aufgabe, hierfür die geeignetsten Formen der Zusammenarbeit zu entwickeln. Zur Koordinierung bietet sich der Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe oder das vom Verfasser vorgeschlagene ÖPN-Rationalisierungs-Institut an (vgl. den nachstehenden Abschnitt 3).

Die Vereinheitlichung sollte sich primär auf eine möglichst weitgehende Beschränkung der Zahl der Fahrzeugtypen erstrecken,²⁶⁾ was eine enge Zusammenarbeit mit den Fahrzeugherstellern voraussetzt, für die eine Verminderung der Fahrzeugtypen sowie darüber hinaus eine Typung und Normung von Ersatzteilen und Zubehör gleichfalls wirtschaftlich ist.²⁷⁾ Obwohl die betriebs- und volkswirtschaftlichen Vorteile einer Vereinheitlichung durch Typenverminderung auch von den Verkehrsunternehmen klar erkannt werden,²⁸⁾ befanden sich unter den im Jahre 1963 von acht Herstellern allein den VÖV-Unternehmen gelieferten 1187 Omnibussen 37 verschiedene Grundtypen, wobei deren verschiedene Variationen sowie die Reisebustypen nicht eingerechnet sind.²⁹⁾ Die Unternehmen des ÖPN weisen bei der Beschaffung innerhalb eines einzigen Jahres diese Typenvielfalt auf, obwohl – oder vielleicht gerade weil sie! – eine dominierende Marktstellung innehaben: allein die VÖV-Unternehmen vereinigen auf sich über 50% der im Inland verkauften mittleren und großen Omnibusse.³⁰⁾ Als Abnehmer von Straßenbahnwagen stellen die VÖV-Unternehmen – theoretisch – ein Monopol dar. Hier ist die Typenvielfalt noch verwirrender.

Eine Beschränkung auf wenige Typen wird voraussichtlich – mindestens in der Übergangszeit – Anpassungsschwierigkeiten verursachen; jedoch liegen hierin sowie in der Typung und Normung von Ersatzteilen bis hin zur weitgehenden Durchsetzung des Baukastenprinzips erhebliche und im Hinblick auf die Marktstellung des ÖPN ohne weiteres realisierbare, jedoch bisher – abgesehen von Einzelfällen³¹⁾ – ungenutzte Rationalisierungschancen.

Entsprechendes gilt für die Standardisierung auf dem Gebiet des Werkstattwesens, insbesondere im Hinblick auf die Wartung und Instandhaltung weitgehend genormter Fahrzeuge. Aber auch im Rechnungswesen, in der Statistik sowie in der Organisation schlechthin kann eine Standardisierung – allein schon der Formblätter – erhebliche Kosteneinsparungen bewirken. Unter Umständen schafft eine Vereinheitlichung erst die Voraussetzung für eine Delegation bzw. Zentralisierung einzelner Aufgaben. Besondere Bedeutung dürfte der Stan-

²⁶⁾ Soweit die hier und auf anderen Bereichen (z. B. Einkauf) vorgeschlagene Zusammenarbeit gegen Bestimmungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkung verstoßen sollte, müßte die Genehmigung eines Rationalisierungskartells beantragt werden.

²⁷⁾ Die auffallende Modernisierung des Straßenbahnwesens in der Tschechoslowakei basiert auf der Einführung eines Einheitswagens, der sich bereits allgemein durchgesetzt hat. Dies „dürfte nicht zuletzt auf die Initiative der einheimischen Industrie zurückzuführen sein“. Vgl. *Stetza, G.*, Weitgehende Straßenbahnwagen-Vereinheitlichung in der Tschechoslowakei, in: *Nahverkehrspraxis*, 12. Jg. (1964), S. 382. Auch unter Berücksichtigung des dortigen Wirtschaftssystems erscheint diese Entwicklung außerordentlich beachtlich.

²⁸⁾ Vgl. *Flury, A.*, Tätigkeitsbericht des Ausschusses für Vereinheitlichung von Autobussen, Bericht V auf dem XXXV. Kongreß der UITP (Wien 1965), Brüssel o. J. Abgesehen von der Vereinheitlichung der Straßenbahnwagen in der Tschechoslowakei fungiert im Ostblock Ungarn als zentraler Omnibuslieferant von zwei Grundtypen von 9,3 und 12 m Länge in je zwei Variationen mit einer Gesamtstückzahl von 2200. In Frankreich bahnt sich unter dem Einfluß der Pariser Verkehrsbetriebe eine Standardisierung des 11-m-Busses an, wovon die erste Serie von 700 Fahrzeugen bereits in Auftrag gegeben worden ist. Vgl. *Lippacher, K.*, Deutsche und internationale Bestrebungen zur Typisierung von Omnibussen, in: *Kommunalwirtschaft* 1964, H. 8, S. 321. Die Schweizer Unternehmen des ÖPN haben gemeinsam mit verschiedenen Unternehmen der Fahrzeugbau- und Elektro-Industrie einen Einheits-Gelenk-Obus entwickelt. Vgl. „Für gleiche Aufgaben gemeinsam geplant“, in: *Zeitung für kommunale Wirtschaft (ZfK)* 1964, Nr. 4, S. 13; ferner *Müller, E.*, Wirtschaftlichkeit im Verkehr (= Schriftenreihe des VÖV, Heft 2), o. O. 1951, S. 5; *Thiomer, E.*, Möglichkeiten und Grenzen der Rationalisierung in Nahverkehrsbetrieben, in: *Die öffentliche Wirtschaft*, VII. Jg. (1958), S. 26 ff.; *Zahn, E.*, Vorschau auf den Linienbus der 41. Internationalen Automobilausstellung (IAA) Frankfurt a. Main 1963, in: *Verkehr und Technik*, 16. Jg. (1963), Sonderheft Omnibus, S. 3.

²⁹⁾ *Lippacher* bringt diese Angaben in seinem vorstehend erwähnten Beitrag (S. 319). Vgl. hierzu auch *Zahn, E.*, Rückblick auf die IAA 1963, in: *Verkehr und Technik*, 16. Jg. (1963), S. 295 ff.

³⁰⁾ Dieser Anteil geht indirekt aus den Zahlenangaben des vorstehend erwähnten Beitrags von *Zahn* hervor, was dem Verfasser in einem Schriftwechsel mit *E. Zahn* bestätigt wurde.

³¹⁾ Soweit bekannt, haben in der Bundesrepublik bisher nur die Verkehrsbetriebe in Berlin und Hamburg – BVG und HHA – auf Grund ihres großen Bedarfs größere Aufträge eines Standard-Omnibusses erteilt.

dardisierung der Kostenrechnung und der allgemeinen Verwendung von Richtzahlen für die Leistungsbewertung beizumessen sein,³²⁾ ein Gebiet, auf dem im Rahmen des zwischenbetrieblichen Vergleichs bereits erhebliche Vorarbeit geleistet worden ist.

Schließlich bieten auch die Vereinheitlichung der Abfertigungsmethoden, der Fahrscheine und u. U. sogar der Tarife, aber auch – soweit es das Verkehrsaufkommen vertretbar erscheinen läßt – der Fahrplangestaltung sowie eine Zusammenarbeit bei der Fahrplannerarbeitung Möglichkeiten zur Rationalisierung. Neben die Kostenersparnis tritt der Vorteil, daß sich die Fahrgäste – vor allem ältere Leute und Ortsfremde – leichter zurechtfinden könnten.

b) Gemeinschaftlicher Einkauf aller hierfür geeigneten Güter

Allein auf Grund der Marktstellung des ÖPN als Abnehmer von Fahrzeugen liegt es nahe, die Aufträge zentral zu erfassen und zu vergeben sowie möglichst eine gemeinsame Beschaffungsplanung zu organisieren. Zur Zeit ist vielfach eine Vergabe von Aufträgen minimaler Größe zu beobachten,³³⁾ was sich zwangsläufig in der Preisstellung der Produzenten, soweit Auftragsbestand oder Sonderwünsche keine rationelle Fertigung zulassen, niederschlägt.

Besonders günstige Voraussetzungen für eine gemeinsame, zentrale Beschaffungsplanung und Auftragsvergabe ergeben sich auf Grund der vorgeschlagenen Typenverminderung, Standardisierung und Normierung der Fahrzeuge und Ersatzteile. Eine zentrale Beschaffung kann es unter diesen Umständen bei enger Zusammenarbeit mit den Herstellern auch ermöglichen, Sonderwünsche, die etwa auf Grund örtlicher Besonderheiten erforderlich sind, im Rahmen der Serienfertigung kostengünstig einzuplanen.

Aber auch mit den Herstellern anderer Güter, soweit letztere nach Wert (z. B. Werkstatt-ausrüstung, Streckenausrüstung, Umformerwerke u. a.) oder Umsatzvolumen (Treibstoff, Reifen, Fahrscheine u. a.) in der Kostenrechnung direkt oder indirekt (Abschreibung) eine Rolle spielen, könnten über eine zentrale Einkaufsstelle besondere Vereinbarungen getroffen werden.

Es ist allerdings von entscheidender Bedeutung für die Funktionsfähigkeit einer zentralen Beschaffungsorganisation, auch bei unvorhergesehenen Zwischenfällen eine ausreichende Versorgung aller, auch der kleineren Unternehmen, zu gewährleisten. Insoweit kann die Aufrechterhaltung unmittelbarer Kontakte der einzelnen Unternehmen mit ihren Lieferanten sowie die Pflege der Geschäftsverbindungen zu örtlichen Lieferanten, etwa zur Beschaffung von nur in kleineren Mengen benötigten oder geringerwertigen Gütern, durchaus zweckmäßig erscheinen. Die Einkaufsorganisation sollte einerseits genügend elastisch sein, um sich den zeitlichen und örtlichen Marktgegebenheiten anzupassen; sie sollte jedoch auch straff genug sein, um alle Chancen zu nutzen, die die Vertretung des Bedarfs eines ganzen Wirtschaftszweiges im Rahmen der Wettbewerbsgesetzgebung und ihrer Ausnahmeregelungen heute bietet.

³²⁾ Eine weitgehende Vereinheitlichung auf diesem Gebiet ist auch mittelbar eine Rationalisierungsmaßnahme, da sie eine wesentliche, wenn nicht sogar die entscheidende Grundlage der Verwirklichung der Eigenwirtschaftlichkeit im ÖPN darstellt. Vgl. Abschnitt B 1.

³³⁾ Eine Vorstellung von der Größenordnung der Auftragsvergabe von Fahrzeugen vermitteln die entsprechenden Hinweise in den Nahverkehrsnachrichten (Düsseldorf).

Im Hinblick auf die Organisation des gemeinschaftlichen Einkaufs bietet sich zunächst eine Beauftragung der bereits bestehenden Bahn-Einkaufsgesellschaft mbH (BEKA) an. Soweit gegen eine solche Entscheidung zwingende Gründe sprechen sollten, könnte auch eine besondere Institution, etwa auf genossenschaftlicher Basis, in Betracht kommen. Die Wahl der geeigneten Organisationsform sollte ausschließlich unter Zweckmäßigkeitserwägungen vorgenommen werden; in jedem Falle ist jedoch eine enge Zusammenarbeit mit der für die Standardisierung zuständigen Stelle³⁴⁾ zu gewährleisten.

c) Möglichst umfassende Beteiligung am zwischenbetrieblichen Wirtschaftlichkeitsvergleich Zur Orientierung der Geschäftsführungen über den Wirtschaftlichkeitsgrad ihres Unternehmens sowie insbesondere zur Analyse der Kostenstruktur jedes einzelnen Unternehmens sollten sich möglichst alle Unternehmen an dem bereits bestehenden zwischenbetrieblichen Vergleich beteiligen. Ebenso wie derzeit ein vierteljährlicher Kurzvergleich mit einem erweiterten Teilnehmerkreis durchgeführt wird, könnte ein ausgewähltes Vergleichsschema nur für kleinere und mittlere Unternehmen zusammengestellt werden. In diesem Rahmen könnte die Vergleichsgruppenbildung besonders gefördert werden; andererseits könnte auch das Zahlenwerk im Hinblick auf die Aussagekraft und Verwendungsmöglichkeit der einzelnen Angaben durchleuchtet werden. Ferner wäre zu prüfen, ob nicht auf Grund eines standardisierten Formularwesens die einzelnen Unternehmen von der Zahlenverarbeitung stärker entlastet werden könnten, wenn das Arbeitsbüro – ggf. nach personeller Verstärkung – die Aufbereitung des Zahlenmaterials unter Inanspruchnahme einer Datenverarbeitungsanlage übernimmt.³⁵⁾

Mit der umfassenden Auswertung der Vergleichszahlen steht und fällt jedoch die Bedeutung des ganzen Vergleichswerkes. Insoweit ist zu überlegen, die Ergebnisse zentral durch das Arbeitsbüro auswerten zu lassen oder u. U. eine einschlägige Wirtschaftsberatungsgesellschaft hiermit zu beauftragen, wenigstens zur Betreuung derjenigen Unternehmen, denen für eine eigene gründliche Analyse ausreichend geschultes Personal nicht zur Verfügung steht. In diesem Zusammenhang wäre auch das effektive Bedürfnis nach der Beibehaltung der strikten Vertraulichkeit kritisch zu überprüfen. Etwaige, für die derzeitige Regelung sprechende Gründe sind dagegen abzuwägen, daß gerade erst von einer gewissen Publizität der Lage des einzelnen Unternehmens ein starker Anreiz für die Geschäftsleitung zu intensiver Rationalisierung ausgehen kann.

Im Hinblick auf die erheblichen Unterschiede der Geschäftsergebnisse der einzelnen Unternehmen, deren Ursachen auch in der Ertragsstruktur, in der Regel aber vorwiegend in der nicht immer betriebsbedingten Kostenstruktur begründet sind, erscheint es ferner wichtig, die bereinigten Kosten, aber auch die Leistungen, so weit aufzugliedern, daß ihre Vergleichbarkeit bei allen Unternehmen gewährleistet ist. Das Arbeitsbüro oder die mit der Auswertung beauftragte Stelle könnten die Stellung jedes einzelnen Unternehmens für jede Kostenart in der zeitlichen Entwicklung darstellen, so daß jedes Unternehmen seine Rationalisierungsbemühungen an der ergiebigsten Stelle ansetzen sowie ständig seinen Erfolg überprüfen kann.

³⁴⁾ Auf Grund der bisherigen Erfahrung eignet sich hierfür nicht die derzeitige lockere und unverbindliche Zusammenarbeit; deshalb schlägt der Verfasser ein besonderes Institut vor. Vgl. den nachstehenden Abschnitt 3.

³⁵⁾ Die Hamburger Hochbahn AG, bei der das Arbeitsbüro zu Gast ist, verfügt bereits über eine moderne elektronische Anlage, die bisher einzige im Bereich des VÖV. – Die Möglichkeit der Verlagerung von Arbeiten auf das Arbeitsbüro könnte u. U. bei kleineren Unternehmen eigene Initiativen zu einer Beteiligung am Vergleich auslösen.

d) Übertragung von Aufgaben an hierfür geeignete Gemeinschaftseinrichtungen

Abgesehen von den vorstehend erwähnten Möglichkeiten der zwischenbetrieblichen Zusammenarbeit durch Typenverminderung, Normierung und Standardisierung, Zentralisierung des Einkaufs und Intensivierung des Wirtschaftlichkeitsvergleichs kann es je nach den Besonderheiten des Einzelfalles eine Reihe von Aufgaben geben, die rationeller von mehreren Unternehmen gemeinsam oder sogar zentral für alle Unternehmen durchgeführt werden können.³⁶⁾

Eine gemeinschaftliche Wahrnehmung von Aufgaben bietet sich insbesondere in allen Fällen an, wo mehrere Unternehmen eng benachbart sind. So ist bereits mehrfach der Vorschlag gemacht worden, z. B. im Ruhrgebiet die Werkstätten verschiedener Unternehmen des ÖPN zu zentralisieren.³⁷⁾ Auch gibt es schon seit Jahren eine besondere Arbeitsgruppe der Bezirksgruppe Ruhr des VÖV, die die Voraussetzungen der gemeinsamen Nutzung elektronischer Anlagen prüft.³⁸⁾ Auch hierin liegen, insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmen, bei ausreichender Ausnutzung Möglichkeiten der Rationalisierung; die Auftragsvergabe an einen Dienstleister ist zwar risikoloser, aber gegenüber einer optimalen Nutzung nicht unerheblich teurer. Ferner sollten auch die Anwendungsmöglichkeiten des Factoring-Systems auf den Bereich des ÖPN untersucht werden. Bei günstigen Voraussetzungen könnte sogar überlegt werden, hierfür eine Gemeinschaftseinrichtung zu schaffen oder derartige Aufgaben dem Arbeitsbüro für den zwischenbetrieblichen Vergleich zu übertragen.

Darüber hinaus sollten aber auch die Möglichkeiten zu stärkerer Zusammenarbeit einzelner Unternehmen, sei es über eine gemeinsame Verwaltungsholding oder unmittelbar durch Fusionierung, an Hand der bisherigen Erfahrungen einerseits sowie der heutigen Notwendigkeiten andererseits eingehend geprüft werden. Besonders günstige Voraussetzungen liegen hierfür wiederum im Ruhrgebiet vor, wo derartige Pläne bereits vor einem halben Jahrhundert, gefördert durch Kriegsergebnisse, einmal bestanden hatten und sogar der Verwirklichung nahe waren. Im Ruhrgebiet, wo die Bundesbahn stark am Nahverkehr beteiligt ist, die Nord-Süd-Richtung jedoch vorwiegend von den Unternehmen des ÖPN bedient wird, stellt sich auch mit besonderer Intensität die Forderung nach einer möglichst umfassenden Vereinheitlichung der Verkehrsbedienung, der Abfertigung und Tarife, aber auch der Fahrplangestaltung und Linienführung;³⁹⁾ denn wenn auch die Verkehrsbedienung des Reviers von einer Vielzahl von Unternehmen durchgeführt wird, so stellt doch das ganze Gebiet ein einheitliches Netz dar, dessen Bedienung heute über die vorhandenen Gemein-

³⁶⁾ Der nordrhein-westfälische Verkehrsminister *Kienbaum* führte auf der VÖV-Tagung 1964 in Düsseldorf aus: „Bei der Kooperation denke ich an . . . gemeinschaftliche Verwaltungen auf Teilbereichen oder insgesamt, an gemeinschaftliche Reparaturwerkstätten und vornehmlich an meine Berufskollegen, die in Gestaltungsarbeit verliebten Techniker, d. h. also an die Ausschöpfung des Rationalisierungseffektes durch Typung und Normung sowie durch den Verzicht auf Sonderlösungen bei den Fahrzeugen.“ *Kienbaum, G.*, Wege zur Neugestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs, in: Mehr Vorrang dem öffentlichen Personennahverkehr (= Schriftenreihe für Verkehr und Technik, H. 21), Bielefeld 1964, S. 11.

³⁷⁾ Vgl. hierzu *Thiemer, E.*, Möglichkeiten und Grenzen der Rationalisierung in Nahverkehrsbetrieben, a. a. O., S. 28.

³⁸⁾ Vgl. *Caprasse, A.*, Verwendung von Lochkarten- und Datenverarbeitungsanlagen in Verkehrsbetrieben, in: Kommunalwirtschaft 1964, H. 8, S. 336.

³⁹⁾ *Linden* ist in diesem Zusammenhang der Auffassung, daß heute im Bereich des ÖPN „mit Tariffifferenzierung nichts zu erreichen“ ist. „Im Gegenteil sollten sich die einzelnen öffentlichen Verkehrsunternehmen so rasch wie möglich zu Tarifgemeinschaften zusammenschließen und, wo das eben geht, auch zu Betriebsgemeinschaften.“ *Linden, W.*, Die Aufgabenteilung als verkehrspolitisches Prinzip, in: Aufgabenteilung im Verkehr (= Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. XXIV, Raum und Verkehr 7), Hannover 1963, S. 16. Vgl. hierzu auch den nachstehenden Abschnitt 4 a.

schaftslinien, Gemeinschafts- und Übergangstarife sowie Fahrplananschlüsse hinaus vermutlich attraktiver und zugleich wirtschaftlicher erfolgen kann. Auch auf diesen nur andeutungsweise erwähnten Bereichen liegen noch erhebliche Rationalisierungsreserven.

3. Gründung eines überbetrieblichen Rationalisierungs-Institutes für den ÖPN

Die vorgenannten Maßnahmen zwischenbetrieblicher Zusammenarbeit werden jedoch nicht ausreichen, um den für den Bereich des ÖPN größtmöglichen Rationalisierungserfolg zu erreichen. Dies liegt zwar einmal darin begründet, daß der vorstehende Katalog noch unvollständig ist; ein weiterer Grund ist auch darin zu sehen, daß zur Durchführung der Rationalisierungen im Einzelfall erhebliche finanzielle Mittel notwendig sein können. Entscheidend ist und bleibt jedoch, ob und inwieweit die Vorschläge überhaupt durchgeführt werden. Die Tatsache, daß die im Bereich der zwischenbetrieblichen Zusammenarbeit vorhandenen und auch allgemein bekannten Rationalisierungsmöglichkeiten bisher in nur geringem Umfang wahrgenommen worden sind, veranlaßt zu einiger Skepsis im Hinblick auf eine baldige und intensivere Verwirklichung der zwischenbetrieblichen Kooperation.

Aus diesem Grunde hält es der Verfasser für notwendig, eine ständige überbetriebliche Institution zu gründen, die auf allen hierfür geeigneten Bereichen die Initiative zur Rationalisierung im ÖPN ergreift. Ein solches „Rationalisierungs-Institut“ oder „Entwicklungs- und Beratungs-Institut zur Rationalisierung im ÖPN“ sollte allgemein der Entwicklung und Förderung des ÖPN in technischer und wirtschaftlicher Hinsicht sowie im besonderen der Beratung der Unternehmen des ÖPN dienen. Insbesondere sollten von ihm alle Aufgaben der zwischenbetrieblichen Rationalisierung wahrgenommen werden, zu deren Bewältigung die bereits bestehenden zentralen Institutionen nicht in der Lage sein sollten.⁴⁰⁾ Die einzelnen Unternehmen sollten von der Aufgabenstellung her möglichst eng mit dem Institut verbunden sein, andererseits muß dem Institut genügend Freiheit und Einfluß verbleiben, um als Rationalisierungsmotor auch gegenüber potentiellen Widerständen wirksam zu sein. Wir sind uns der Schwierigkeiten bei der Realisierung dieser Konzeption bewußt, die nicht zuletzt darin liegen, einerseits alle Unternehmensleitungen auf freiwilliger Basis und in Bejahung der gemeinsamen Aufgaben zur aktiven Mitarbeit zu veranlassen und andererseits dem Institut wirksame Möglichkeiten zur Heranziehung abseits bleibender Unternehmen zu geben, ohne es mit hoheitlichen Befugnissen oder mit Eingriffsrechten auszustatten und damit Möglichkeiten zu schaffen, daß sich hieraus eine dirigistische „Aufsichtsbehörde“ entwickelt. Abgesehen davon, daß den Gemeinden als Träger der Unternehmen des ÖPN in diesem Zusammenhang eine wesentliche Aufgabe zufällt, kann die dargelegte Gegenseitlichkeit der Interessen u. U. insoweit aufgelöst werden, als die Zusammenarbeit der Unternehmen mit dem Institut genügend reizvoll gemacht wird.⁴¹⁾ Dies sollte grundsätzlich auf dem Wege geschehen, daß das Institut durch seine Arbeit überzeugt, wobei die Ergebnisse allen Unternehmen zugänglich zu machen sind. Soweit sich dennoch Unternehmen einer umfassenden Zusammenarbeit gegenüber sperren sollten, wäre zu gege-

⁴⁰⁾ „Eine groß angelegte Rationalisierung der Nahverkehrsmittel geht aber über den Rahmen der Betriebswirtschaft eines einzelnen Unternehmens hinaus. Es ist ein volkswirtschaftliches Problem, wobei der Erfolg, der durch eine Verkehrsordnung innerhalb eines Gemeinwesens für die einzelnen öffentlichen und privaten Wirtschaftszweige entsteht, entsprechend gewertet werden muß.“ (Thiemer, E., Möglichkeiten und Grenzen der Rationalisierung in Nahverkehrsbetrieben, a.a.O., S. 28.)

⁴¹⁾ Sowohl eine genügende Attraktivität des Instituts als auch seine postulierte Unabhängigkeit setzen allerdings eine finanzielle Förderung von dritter Seite voraus, etwa im Rahmen des Produktivitätszuschußprogramms der Bundesregierung.

bener Zeit zu überlegen, sie so lange auch von einer weiteren Nutznießung an den Erfolgen des Institutes auszuschließen. Zwar widerspricht in der Regel jede Exklusivität dem Anliegen einer allgemeinen Förderung des ÖPN; sofern jedoch auf diesem Wege eine umfassende Beteiligung erreicht werden kann, erscheint uns dieser „freiwillige Zwang“ einer zwangsweisen Beteiligung gegenüber vorzuzugewürdigt.

Die Aufgabe des Institutes könnte schlechthin die Förderung der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung des ÖPN sein. Hierunter fallen alle Maßnahmen, die zentral besonders wirtschaftlich vorbereitet oder durchgeführt werden können, insbesondere Untersuchungen zur Vereinheitlichung in allen hierfür geeigneten Bereichen des ÖPN, Beratung der Unternehmen in allen Rationalisierungsfragen sowie Kosten-, Leistungs- und Erfolgsanalysen für den gesamten Bereich des ÖPN oder für einzelne Unternehmen. Die Arbeit des Institutes sollte in enger Kooperation mit den übrigen Institutionen im Bereiche des ÖPN, insbesondere der Einkaufsorganisation und dem Arbeitsbüro für den zwischenbetrieblichen Vergleich sowie dem VÖV, erfolgen.

Um eine ständige Verbindung zur Praxis zu gewährleisten, könnte für die Lösung wichtiger Aufgaben ein Beratungsgremium gebildet werden, wobei jedoch auf eine klare Abgrenzung der Verantwortlichkeit besonderer Wert zu legen ist. Untersuchungen könnten schwerpunktmäßig jeweils von und in einigen Unternehmen – ggf. gegen Kostenerstattung – durchgeführt werden. Investitionen für das Institut sollten grundsätzlich nur insoweit erfolgen, als eine Aufgabe nicht wirtschaftlicher mit Hilfe der bei den Unternehmen bereits vorhandenen Anlagen gelöst werden kann.

Die Finanzierung der Ausgaben des Institutes – neben den Personal- und Verwaltungskosten etwa Kostenerstattungen für die genannten Schwerpunktuntersuchungen oder Honorare für Forschungsaufträge – könnte ausschließlich aus Mitteln zur Förderung der überbetrieblichen Gemeinschaftsarbeit im Rahmen des Produktivitätszuschußprogramms der Bundesregierung sowie aus Zahlungen der beratenen Unternehmen gedeckt werden. Andererseits liegt es nahe, daß auch die Träger des Institutes einen Teil der Ausgaben finanzieren.

Als Träger des Institutes kommen zunächst die Gemeinden als Träger der meisten Unternehmen des ÖPN in Betracht, aber auch eine Beteiligung von Bund und Ländern liegt nahe.⁴²⁾ Darüber hinaus könnte den einzelnen Verkehrsunternehmen unmittelbar bzw. dem VÖV eine Beteiligung ermöglicht werden. Ferner könnten auch die einschlägigen Wirtschaftsprüfungs- und -beratungsgesellschaften an einer Mitträgerschaft interessiert werden.

Unabhängig von der Frage der zweckmäßigsten Rechtsform⁴³⁾ liegt es nahe, dem Institut den steuerrechtlichen Status der Gemeinnützigkeit⁴⁴⁾ zu verleihen. Organisatorisch könnte

⁴²⁾ Eine solche Beteiligung müßte nicht unmittelbar erfolgen; beispielsweise könnte sie auch durch Zwischenschaltung des vom Verfasser vorgeschlagenen ÖPN-Finanzierungs-Instituts (vgl. Abschnitt C 3) erreicht werden.

⁴³⁾ Im Hinblick auf den möglicherweise gemischtwirtschaftlichen Trägerkreis könnte das Institut auch privatrechtlich organisiert werden.

⁴⁴⁾ Die Frage der Anerkennung der Gemeinnützigkeit des Rationalisierungs-Institutes könnte im Zusammenhang mit einer fakultativen Anerkennung der Gemeinnützigkeit der Unternehmen des ÖPN gesetzlich geregelt werden. Der Verfasser denkt hierbei an ein besonderes Gesetz über die Gemeinnützigkeit im ÖPN, das – ebenso wie das Gesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen (WGG) vom 29. 2. 1940 – die steuerunschädliche Ausschüttung einer Höchstdividende vorsehen sollte. Im Rahmen der Durchführung eines solchen Gesetzes ergeben sich interessante Perspektiven fruchtbarer Zusammenarbeit zwischen dem Rationalisierungs-Institut und dem nach der Vorstellung des Verfassers auf Grund des Gesetzes über die Gemeinnützigkeit des ÖPN zu schaffenden ÖPN-Prüfungsverbandes. Diese Fragen werden u. a. in einer in Kürze erscheinenden umfangreichen Untersuchung des Verfassers über „Heutige Möglichkeiten gemeinwirtschaftlicher Verkehrsbedienungen im ÖPN“ ausführlicher behandelt. Zur Gemeinnützigkeit des ÖPN vgl. Böttger, W., Kann eine Eisenbahn-Aktiengesellschaft gemeinnützig sein?, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 26. Jg. (1955), S. 151 ff.

das Institut an eine bereits bestehende Institution angelehnt werden – etwa den VÖV oder den Deutschen Städtetag bzw. die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, die Bahn-Einkaufsgesellschaft (BEKA), das Arbeitsbüro für den zwischenbetrieblichen Vergleich oder eine der einschlägigen Wirtschaftsprüfungs- und -beratungsgesellschaften. Gerade die Wahl der geeignetsten Organisationsform erfordert eine gründliche Voruntersuchung der langfristig wirksamen Vorzüge und Nachteile. Das Bestreben, einen nicht unbedingt notwendig erscheinenden, zusätzlichen Verwaltungsapparat durch Eingliederung des Instituts in eine vorhandene Organisation zu vermeiden, darf nicht die Unabhängigkeit des Instituts bei der Durchführung der ihm obliegenden Aufgaben gefährden.

Angesichts der weitreichenden Möglichkeiten zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit des ÖPN durch das vorgeschlagene Institut ist dessen Aufgabenstellung und Arbeitsweise sowie der Trägerschaft, Finanzierung und Organisationsform erhebliche Bedeutung beizumessen. Zu diesen Fragen sollten die Träger des ÖPN, aber auch die mittelbar für den öffentlichen Verkehr Verantwortlichen, ihre Vorstellungen entwickeln. Es hängt viel davon ab, hierbei eine möglichst weitgehende Übereinstimmung zu erzielen. Vor allem ist aber wichtig, die Voraussetzungen zu schaffen, die eine optimale Ausnutzung der vorhandenen Möglichkeiten der Institutsarbeit gewährleisten.

4. Verstärkung der Zusammenarbeit aller Träger des ÖPN im weiteren Sinne

Im vorstehenden wurde bewußt unter ÖPN nur der Verkehr verstanden, der von den im VÖV zusammengeschlossenen, vorwiegend kommunalen Verkehrsunternehmen durchgeführt wird. Träger des öffentlichen Verkehrs gerade in den heute im Brennpunkt des Interesses stehenden Ballungsgebieten ist jedoch der ÖPN im weiteren Sinne, d. h. für den sog. Massenverkehr neben den VÖV-Unternehmen vor allem⁴⁵⁾ die Deutsche Bundesbahn sowie schließlich als öffentliche Individual-Nahverkehrsmittel die Taxen (Kraftdroschken).

Soweit eine Zusammenarbeit und insbesondere eine Aufgabenteilung zwischen den VÖV-Unternehmen und den anderen Verkehrsträgern möglich ist, erscheint dies im Sinne einer Steigerung der Wirtschaftlichkeit nicht nur betriebswirtschaftlich sinnvoll, sondern im Rahmen des Gesamtverkehrs auch volkswirtschaftlich erwünscht.⁴⁶⁾

a) Aufgabenteilung zwischen den VÖV-Unternehmen und der Deutschen Bundesbahn

Die Deutsche Bundesbahn (DB) bedient zur Zeit – abgesehen von den besonderen Berliner Verhältnissen – nur in Hamburg einen ins Gewicht fallenden Anteil am Stadtverkehr. In einer Reihe von Großstädten ist jedoch mit finanzieller Unterstützung der jeweiligen Länder und Gemeinden eine stärkere Beteiligung der DB vorgesehen. So haben das Land Nordrhein-Westfalen und die Stadt Düsseldorf am 27. 8. 1964 mit der DB einen Vertrag über

⁴⁵⁾ Ferner gehören zum ÖPN im weiteren Sinne auch die nichtbundeseigenen Eisenbahnen, die Deutsche Bundespost sowie die privaten Omnibus-Unternehmen, die jedoch wegen ihrer relativ geringen Bedeutung für den innerstädtischen Verkehr hier außer Betracht gelassen werden können, wengleich eine intensivere Zusammenarbeit mit diesen Verkehrsträgern gleichfalls als wünschenswert anzusehen ist.

⁴⁶⁾ Vgl. hierzu u. a. die Beiträge von *Helfrich, P.*, Die Basisfunktion des Verkehrs unter besonderer Berücksichtigung der Beziehung von Verkehr und Staat, von *Hoffmann, R.*, Zur Aufgabenteilung im Personenverkehr, von *Linden, W.*, Die Aufgabenteilung als verkehrspolitisches Prinzip, alle in: Aufgabenteilung im Verkehr, a.a.O., S. 21 ff., S. 111 ff., S. 16 ff.

den viergleisigen Ausbau der Strecke Langenfeld–Garath–Ratingen und die Einrichtung einer Schnellbahn geschlossen. Diese Strecke soll das erste Teilstück eines S-Bahnnetzes für das Ruhrgebiet sein.⁴⁷⁾ Im Hinblick auf die besonderen Voraussetzungen des Ruhrgebietes ist mit einer baldigen Verwirklichung dieser Pläne zu rechnen. Alle derartigen Maßnahmen – beispielsweise auch die unterirdische Trassierung der DB in München – gewinnen aber erst dann ihre volle verkehrswirtschaftliche Wirksamkeit, wenn die Planung und Verwirklichung sowie der spätere Betrieb in möglichst enger Zusammenarbeit der beiden Hauptverkehrsträger⁴⁸⁾ erfolgt. Zur Verwirklichung einer wirtschaftlichen Aufgabenteilung sind nach Auffassung der Sachverständigen-Kommission Verkehr Gesamtverkehrspläne notwendig, „die im Rahmen der Gesamtplanung eine Konzeption für die Bewältigung des gesamten Verkehrs in allen seinen Arten und Formen innerhalb eines bestimmten Raumes entwickeln“⁴⁹⁾. Für die Verwirklichung einer solchen Konzeption ist nach der Vorstellung der DB „eine langfristige Zusammenarbeit aller Träger des öffentlichen Nahverkehrs – Straßenbahn, Bus, U-Bahn, DB – unerlässlich, die je nach den örtlichen Verhältnissen von einfacher Abstimmung des Fahrplans über Gemeinschafts-Fahrscheine bis zum totalen Verbund planerischer, investitionsmäßiger, betrieblicher und finanzieller Art ausgebaut werden könnte, wobei möglichst jedes Verkehrsmittel seine artgemäßen Vorteile zur Geltung bringen sollte“⁵⁰⁾. Die in Hamburg ausgearbeiteten Pläne zeigen bereits konkrete Ansätze für eine weitgehende Koordinierung.

Auch in einer sinnvollen Aufgabenteilung zwischen Bundesbahn und kommunalen Unternehmen liegen noch erhebliche Leistungs- und Wirtschaftlichkeitsreserven. Beide Verkehrsträger müssen sich allerdings bemühen, dabei zwischen der betriebswirtschaftlichen Rentabilität und Wirtschaftlichkeit einer Linie und ihrer gesamtwirtschaftlichen Rationalität zu unterscheiden. Sicherlich wird es in einer Reihe von Fällen zu Einnahmeverlusten, aber auch zu Betriebseinschränkungen und insoweit zu teilweiser Kostenersparnis eines Verkehrsträgers, u. U. aber auch zu einer Verstärkung unrentabler Zubringerdienste, insbesondere von VÖV-Unternehmen, kommen. Abgesehen von der Frage der Abgeltung solcher im öffentlichen Interesse liegenden Kostensteigerungen bzw. Ertragsminderungen durch die öffentliche Hand⁵¹⁾, wird es der letzteren Aufgabe sein, darüber zu wachen, daß eine zu weitgehende Aufgabenteilung nicht zu Lasten der Qualität des Verkehrsangebotes geht und insoweit die gesamtwirtschaftliche Wirtschaftlichkeit infrage stellt.

⁴⁷⁾ Vgl. Startschuß für das S-Bahn-Netz im Ruhrgebiet, Düsseldorf Nachrichten vom 28. 8. 1964.

⁴⁸⁾ Vgl. hierzu *Witz, O.*, Zusammenarbeit zwischen der Deutschen Bundesbahn und VÖV-Betrieben bei der Erfüllung von Verkehrsaufgaben im rheinisch-westfälischen Industriegebiet, in: Kommunalwirtschaft 1964, H. 8, S. 311 ff., sowie die Äußerungen der nordrhein-westfälischen Landesregierung, die Bereitstellung von Mitteln von dem Vorliegen einer gemeinsamen Planung zwischen DB und VÖV-Unternehmen abhängig zu machen; vgl. „Meyers wünscht Gesamtplan der Nahverkehrsunternehmen“, in: Nahverkehrsnachrichten 769/64 vom 20. 3. 1964, S. 2.

Ansätze für eine Zusammenarbeit, insbesondere auf überregionaler Ebene, liegen vor. Im Jahre 1962 ist eine Rahmenvereinbarung zwischen der DB, dem VÖV sowie dem Deutschen Städtetag geschlossen worden, die zur Zeit durch den Versuch einer Institutionalisierung der Zusammenarbeit wirksamer für die Lösung gemeinsamer Aufgaben gemacht werden soll. Vgl. auch *Samtleben, K.*, Die Zusammenarbeit der Verkehrsträger im öffentlichen Personennahverkehr, in: Die Bundesbahn, 38. Jg. (1964), S. 69.

⁴⁹⁾ Zitiert nach der vom Bundesminister für Verkehr herausgegebenen Pressemitteilung, in: Bulletin Nr. 132 vom 26. 8. 1964, S. 1238; Nordrhein-Westfalen hat mit dem Beginn der Arbeiten an einem Generalverkehrsplan des Landes bereits, ebenso wie z. B. Baden-Württemberg, einen Anfang in dieser Richtung gemacht.

⁵⁰⁾ *Oefftering, H. M.*, Der Verkehr in der modernen Massengesellschaft – Gedanken zur Lösung der Probleme des Nahverkehrs, Vortrag auf der Landesversammlung der CSU, in: Die Bundesbahn, 38. Jg. (1964), S. 517.

⁵¹⁾ Vgl. die nachstehenden Ausführungen im Abschnitt B 1 e.

Schließlich könnte, ebenso wie zwischen den Bundesunternehmen im Trierer Raum, je nach örtlichen Verhältnissen, auch eine Kooperation von VÖV-Unternehmen mit der DB und den übrigen Verkehrsträgern auf anderen Gebieten, etwa auf dem Sektor der Omnibuswerkstätten, in Betracht kommen.

b) Zusammenarbeit zwischen öffentlichem Massenverkehr und öffentlichem Individualverkehr

Man hat den Eindruck, daß der öffentliche Individualverkehr in der allgemeinen Diskussion der Möglichkeiten zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden noch nicht die seiner Bedeutung entsprechende Beachtung gefunden hat. Dies mag zu einem Teil daran liegen, daß auch in den Großstädten zur Zeit mit genügender Ausdauer immer noch ein Parkplatz zu finden ist, so daß sich die spezifischen Vorteile der Taxen noch nicht in vollem Umfang auswirken. Dies kann sich jedoch schnell ändern, wenn die Verkehrsverhältnisse eine strengere Parkplatzbewirtschaftung erfordern, wie es den Vorstellungen der Sachverständigen-Kommission Verkehr entspricht.⁵²⁾ So sind bereits Gedanken in der Richtung geäußert worden, daß auch den Taxen eine wichtige Aufgabe für einen rationellen Ablauf des Stadtverkehrs, insbesondere im Rahmen des Geschäftsverkehrs, zufallen wird.⁵³⁾ Vielleicht könnte aber auch durch eine Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen des ÖPN als dem Träger des öffentlichen Linien- bzw. Massenverkehrs und dem Kraftdroschken-gewerbe als dem Träger des öffentlichen Individualverkehrs die Wirtschaftlichkeit beider Verkehrsträger gesteigert und damit ein rationellerer Stadtverkehr erreicht werden. Möglichkeiten hierzu liegen etwa in einer Koordinierung auf dem Gebiete des Sprechfunks, insbesondere bei der Wartung der technischen Ausrüstung eines Funknetzes, oder auch in einer Zusammenarbeit bei der Fahrzeugunterhaltung, indem die Pflege der Taxen in den in der Regel gut ausgerüsteten Werkstätten der Unternehmen des ÖPN durchgeführt wird. Auch würde z. B. eine Beteiligung des Kraftdroschken-gewerbes am gemeinschaftlichen Einkauf des ÖPN das Umsatzvolumen vergrößern und zugleich für die Taxiunternehmen günstigere Einkaufsbedingungen bedeuten.⁵⁴⁾ Schließlich könnte im Laufe der Zeit das ÖPN-Rationalisierungs-Institut auf Grund seiner Zielsetzung auch die Lösung von Aufgaben für das artverwandte Taxigewerbe zulassen.

Wenn die in der unterschiedlichen Struktur der beiden Verkehrsträger liegenden Schwierigkeiten einer Kooperation befriedigend zu lösen sind, könnten auf lange Sicht vielleicht auch

⁵²⁾ Vgl. Bulletin Nr. 132 vom 26. 8. 1964, S. 1239.

⁵³⁾ Vgl. die Untersuchung von *Linden, W.*, Droschken und Mietwagen in den westdeutschen Groß- und Mittelstädten (= Forschungsauftrag des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbergbau), Essen September 1963 (Maschinen-Manuskript), sowie die Vorschläge des hessischen Verkehrsministers *A. Osswald*, Aufgaben und Möglichkeiten der Städte auf dem Gebiet des Straßenbaues und des Verkehrswesens, in: *Verkehr und Technik*, 16. Jg. (1963), S. 320; ferner die Denkschrift des *Deutschen Städtetages*, Die Verkehrsprobleme der Städte, a.a.O., S. 25. Bei der Verwirklichung dieser Vorstellungen spielen voraussichtlich die tariflichen Fragen eine besondere Rolle.

⁵⁴⁾ Z. B. eine Auftragsvergabe für Kraftdroschken in einer fertigungstechnisch interessanten Größenordnung könnte, abgesehen von möglichen Auswirkungen auf eine Typisierung und Normierung, u. U. auf Grund einer entsprechenden Preisstellung erreichen, daß ein überfallsicherer Wagen, wie er etwa von dem größten deutschen Kraftdroschken-Lieferanten bereits auf der IAA 1961 für einen Aufpreis von ca. 1000,- DM angeboten worden ist, auf freiwilliger Grundlage eine Verbreitung finden, wie es in anderen Ländern auf Grund gesetzlicher Vorschriften der Fall ist. Vgl. hierzu den Beitrag im Handelsblatt Nr. 169 vom 3. 9. 1964, S. 18 „Besserer Schutz für Taxichauffeure“.

Möglichkeiten gefunden werden, die Zusammenarbeit der Unternehmen des ÖPN mit den Taxiunternehmen auf andere Bereiche auszudehnen.⁵⁵⁾

B. Anreize zu persönlicher Initiative und unternehmerischer Verantwortung

Die Chancen einer Ausschöpfung aller Rationalisierungsreserven zur besseren Erreichung des Unternehmenszwecks im ÖPN sind um so größer, je mehr Unternehmensleitung und Belegschaft sich dem Unternehmenszweck innerlich verbunden fühlen, je mehr aber auch die Vorbedingungen unternehmerischer Verantwortung gegeben sind. Insoweit dient es mittelbar der Steigerung der Wirtschaftlichkeit im Bereich des ÖPN, die Voraussetzungen für eine freie Entfaltung unternehmerischer Initiative im Rahmen des vorgegebenen Unternehmenszweckes zu gewährleisten.

1. Schaffung kostenrechnungsmäßiger Voraussetzungen, die eigenwirtschaftliche Unternehmensführung gewährleisten

Eine wesentliche Chance für die Steigerung der Wirtschaftlichkeit liegt in der Freilegung und Nutzung aller menschlichen Kräfte. Hierzu gehört vor allem die vorstehend erwähnte innere Bejahung der Aufgabe, denn erfahrungsgemäß bewirkt erst das persönliche „Engagement“ einen restlosen Einsatz der ganzen Person. Abgesehen davon, daß eine solche Aktivierung aller menschlichen Fähigkeiten vermutlich aus verschiedenen Gründen nicht in jedem Fall erreichbar sein wird, besteht auch die Gefahr, daß eine vorhandene Einsatzbereitschaft sich vermindert oder sogar verliert, wenn dem eigenen Wirken die Anerkennung versagt bleibt bzw. langfristig kein äußerer Erfolg sichtbar wird.

a) Kostendeckung über den Preis nicht mehr erreichbar

Unter diesem Aspekt muß auch die heutige Situation der Unternehmensleiter des ÖPN im Hinblick auf die klassische „Erfolgsrechnung“⁵⁶⁾ ihrer Unternehmen gesehen werden. Die meisten Unternehmen arbeiten schon seit Jahren nicht mehr kostendeckend; im Durch-

⁵⁵⁾ Beispielsweise reizt die Beobachtung, daß die Spitzenbelastungen der beiden Verkehrsträger offensichtlich gegenläufig sind, zu der Frage, ob nicht ein arbeitsrechtlich und organisatorisch möglicher Weg gefunden werden kann, Taxifahrer in den Spitzenstunden auf Omnibussen einzusetzen und umgekehrt. Für die Unternehmen des ÖPN ist die Personalfrage, gerade durch den Mangel an Omnibusfahrern, so angespannt, daß dies bereits zu Betriebseinschränkungen geführt hat. Deshalb könnte eine Verbesserung des Spitzenangebotes im ÖPN u. U. nur an der Personalfrage scheitern.

Andererseits regt der betriebswirtschaftlich unrationelle Einsatz von Linienverkehrsmitteln zu bestimmten Zeiten, insbesondere im Spätverkehr, dazu an, ungeachtet der hiermit aufgeworfenen beförderungsrechtlichen und verrechnungstechnischen Fragen die Möglichkeiten einer Koordinierung des Verkehrsmitelesatzes bzw. des Verkehrsangebotes zu untersuchen.

⁵⁶⁾ Hier soll bewußt außer acht bleiben, daß die häufig mißverständlicherweise erfolgende Gleichsetzung von Erfolgsrechnung und Gewinnermittlung keineswegs der Vielfalt der in der Praxis vorkommenden Anliegen gerecht wird, auf Grund deren als Erfolg auch und gerade die Verwirklichung anderer, möglicherweise der Gewinnerzielung sogar entgegengesetzter Interessen angesehen werden kann.

Auf diese Zusammenhänge weist *Weisser* mit Nachdruck in vielen seiner Veröffentlichungen hin. Vgl. z. B. *Weisser, G.*, Vielgestaltiges soziales Leben, in: *Grundfragen moderner Wirtschaftspolitik* (= Schriftenreihe der Gesellschaft zur Förderung der politischen Wissenschaften, Bd. 1), Frankfurt o. J., S. 166 ff. Zur Abgrenzung von Gewinn und Erfolg vgl. auch *Thiemeyer, Th.*, Erkenntniswert und Grenzen der klassischen Erfolgsermittlungsmethoden, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 10. Jg. (1959), S. 550 ff.

schnitt aller Unternehmen sind schätzungsweise 10 % der Aufwendungen nicht durch Erträge gedeckt. Die Defizite betragen bei einzelnen Unternehmen bereits bis zu 20 Millionen DM und mehr. Sie werden in der Regel unmittelbar aus dem öffentlichen Haushalt oder aus Überschüssen der kommunalen Versorgungsunternehmen abgedeckt. Die tendenziell kontinuierlich steigenden Lohnkosten, verbunden mit der Forderung nach Verbesserung des Verkehrsangebotes einerseits und der Begrenzung der Tariffhöhe – sowohl auf Grund der Marktsituation als auch im Hinblick auf verkehrspolitische und andere öffentliche Interessen – andererseits, berechtigen auch bei noch so erfolgreicher Rationalisierung nicht zu der Hoffnung auf eine grundlegende Änderung im Verhältnis von Aufwand und Ertrag der Unternehmen des ÖPN.

Unter diesen Voraussetzungen kann sich das Ergebnis der Rationalisierungsbemühungen langfristig höchstens in einer relativen Verminderung der Kosten, d. h. in einer Verlangsamung der Kostensteigerung, jedoch voraussichtlich nicht in einer ausgeglichenen Bilanz niederschlagen. Eine eigenwirtschaftliche Unternehmensführung im Sinne von Kostendeckung einschließlich Eigenkapitalverzinsung und Bildung angemessener Rücklagen (§ 39 Abs. 2 PBefG) hat deshalb für den Bereich des ÖPN, soweit der Aufwand durch Erträge aus den Beförderungsentgelten der Fahrgäste gedeckt werden muß, in Zukunft eine immer geringere Aussicht auf Verwirklichung.

b) Kostendeckung als Leistungsanreiz notwendig

Dem vorstehend nur angedeuteten Sachverhalt könnte dadurch Rechnung getragen werden, daß die entgegenstehenden gesetzlichen Bestimmungen – im Kommunal- (GO und EigVO) und Verkehrsrecht (PBefG)⁵⁷⁾ – geändert und die privatrechtlichen Gesellschaften ggf. in öffentlich-rechtliche Unternehmen umgewandelt würden. Der bewußte Verzicht auf die Verpflichtung zur Eigenwirtschaftlichkeit könnte im Hinblick auf die öffentliche Aufgabenstellung des ÖPN sogar als wünschenswert angesehen werden, wenn damit nicht gleichzeitig auch auf einen wesentlichen Anreiz zur Leistungssteigerung verzichtet würde, für den bislang noch kein entsprechender Ersatz geboten worden ist.⁵⁸⁾

Dieser Anreiz ist jedoch nur dann voll wirksam, wenn die postulierte Kostendeckung auch praktisch erreichbar ist. Voraussichtlich wird eine Rationalisierungsmaßnahme, die eine Kostenersparnis von beispielsweise 50 000 DM bewirkt, mit größerer Energie durchgeführt, je nachdem, ob hierdurch eine drohende Kostenunterdeckung etwa in gleicher Höhe vermieden und die Jahresrechnung ausgeglichen werden kann oder ob ein voraussichtliches Defizit, das vom öffentlichen Haushalt übernommen bzw. im Rahmen eines Verlust- und Gewinn-Ausgleichs mit der Versorgungswirtschaft verrechnet wird, von beispielsweise 20 Millionen DM auf 19 950 000 DM vermindert wird.

c) Kostendeckung im Sinne von gemeinwirtschaftlicher Eigenwirtschaftlichkeit

Insoweit muß auch das Bemühen, Eigenwirtschaftlichkeit zu erreichen, als ein Mittel zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit angesehen werden. Deshalb sollte auf die gesetzliche

⁵⁷⁾ Vgl. hierzu *Rautenberg, A. u. Frantziach, H.*, Das Personenbeförderungsrecht, Bad Godesberg 1961, Anm. 2 zu § 39, S. 124.

⁵⁸⁾ Eine gute Zusammenstellung von Gründen für die „Aufrechterhaltung der Eigenwirtschaftlichkeit“ bringt *Seggel, R.*, Das Problem der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen im öffentlichen Nahverkehr – Lockerung oder Abgeltung? (= Schriftenreihe Verkehr und Technik, Heft 6), Bielefeld 1959, S. 8 f.

Verpflichtung zur Eigenwirtschaftlichkeit im Bereich des ÖPN nicht verzichtet werden. Andererseits sollten jedoch umgehend die zur Erfüllung dieser Verpflichtung notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden. Diese Forderung, zugleich mit dem Hinweis auf die entsprechenden Maßnahmen, ist schon vielfach von verantwortlicher Seite, Einzelpersonlichkeiten und Institutionen, erhoben worden.⁵⁹⁾ Grundlage dieser Vorschläge ist die Tatsache, daß die „Erfolgsrechnung“ der Unternehmen des ÖPN durch Aufwendungen und Ertragsminderungen gekennzeichnet ist, die zum Teil nur historisch erklärbar sind, zum Teil in der öffentlichen Aufgabenstellung ihre Begründung finden, jedenfalls von erwerbswirtschaftlich orientierten Unternehmen nicht langfristig hingenommen würden.

Die Eigenwirtschaftlichkeit des ÖPN kann dadurch wieder hergestellt werden, daß die Unternehmen des ÖPN unter Aufrechterhaltung oder sogar Ausweitung ihrer öffentlichen Bindungen quasi als erwerbswirtschaftliche Unternehmen behandelt werden, indem sie von unternehmensgewöhnlichen Aufwendungen entlastet und indem ihnen alle Leistungen, also auch die gemeinwirtschaftlichen Leistungen, bezahlt werden. Soweit die Leistungen dem Empfänger, sei es aus verkehrspolitischen, kommunalpolitischen, sozialpolitischen oder anderen Gründen, im Auftrag der öffentlichen Hand verbilligt zur Verfügung gestellt werden, ist die Zahlung aus dem jeweils zuständigen öffentlichen Haushalt zu leisten.

Da solche Erstattungen und Abgeltungen aus öffentlichen Mitteln dazu anreizen, als Subventionen und insoweit eigenwirtschaftlicher Unternehmensführung widersprechend angesehen zu werden, möchten wir – ohne hierauf in diesem Beitrag näher einzugehen – zum Zwecke terminologischer Abgrenzung teilweise unterschiedlicher Tatbestände die Kostendeckung auf Grund von Abgeltungszahlungen der öffentlichen Hand als gemeinwirtschaftliche Eigenwirtschaftlichkeit und demgegenüber die „klassische“ Kostendeckung über den Marktpreis als marktwirtschaftliche Eigenwirtschaftlichkeit bezeichnen.

d) Leistungsanreiz im Rahmen gemeinwirtschaftlicher Eigenwirtschaftlichkeit

Größere Bedeutung als den Bedenken, die sich gegen die Anwendung des Sprachsymbols Eigenwirtschaftlichkeit auf den vorstehend abgegrenzten Begriff richten können, messen wir allerdings dem möglichen Einwand bei, daß Zahlungen aus öffentlichen Mitteln keine Steigerung der Wirtschaftlichkeit bewirken, sondern eher den Rationalisierungswillen lähmen könnten, wenn nämlich auf Grund eines Anspruchs auf Abgeltung das einzelne Unternehmen seine Forderungen so hoch kalkuliert, daß praktisch jede Kostenunterdeckung, also auch die durch unwirtschaftliche Unternehmensführung, und dadurch gleichzeitig der im anderen Fall vielleicht noch als Ansporn dienende Defizit ausweis beseitigt wird. Eine solche Gefahr wäre dann gegeben, wenn ein zur Kostendeckung im ÖPN aufgebautes System von Leistung und Gegenleistung zwar rechnerisch befriedigt, den entscheidenden Ansatzpunkt – zur

⁵⁹⁾ Eindeutig und mit Nachdruck haben sich hierfür die *Sachverständigen-Kommission Verkehr* (Bulletin, a.a.O., S. 1239), der *Deutsche Industrie- und Handelstag* (Stadtverkehr . . ., a.a.O., S. 42 ff.), ferner *R. Seggel* (Das Problem der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen . . ., a.a.O., S. 8, S. 26 ff.), *P. Binder* (Die gemeinwirtschaftlichen und betriebsfremden Belastungen der Betriebe des öffentlichen Personennahverkehrs, Berlin 1964, S. 30 f., S. 43), *W. Labs* (Umfang und Grenzen gemeinwirtschaftlicher Aufgaben öffentlicher Unternehmen aus der Sicht der Personennahverkehrswirtschaft, in: Die öffentliche Wirtschaft, 13. Jg. [1964], S. 69), *G. Kienbaum* (Wege zur Neugestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs, a.a.O., S. 13) sowie die Bundestagsabgeordneten *P. Bleiss* und *E. Müller-Hermann* u. a. ausgesprochen. Vgl. in diesem Zusammenhang auch den *Bericht über die Deutsche Bundesbahn* (DB) vom 30. Januar 1960, Bundestagsdrucksache III/1602, sowie *Ritschl, H.*, Gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienungen und eigenwirtschaftliche Betriebsführung der Deutschen Bundesbahn, in: Die öffentliche Wirtschaft, 9. Jg. (1960), S. 179 f.

Leistungssteigerung anzureizen — jedoch außer acht läßt. Wenn jedes Unternehmen — wie es im Rahmen marktwirtschaftlicher Eigenwirtschaftlichkeit je nach Marktverhältnissen möglich ist — seine eigenen, u. U. überhöhten Kosten ansetzen kann und wenn weiter diese Forderung honoriert wird, entfällt in der Tat der in der Verpflichtung zur Kostendeckung liegende Leistungsanreiz. Nach unserer Vorstellung kann jedoch auch ein System gemeinwirtschaftlicher Eigenwirtschaftlichkeit den beabsichtigten Leistungsanreiz gewährleisten, insbesondere wenn bei fortschreitender Vereinheitlichung der Unternehmen die Kalkulation von Kostenerstattungen auf der Grundlage von Standardkosten erfolgt, die etwa vom Arbeitsbüro für den zwischenbetrieblichen Vergleich oder dem ÖPN-Rationalisierungs-Institut ermittelt⁶⁰⁾ und u. U. nach Maßgabe örtlicher Besonderheiten berichtigt werden können. Eine auf den Durchschnittswerten aller Unternehmen aufbauende Eigenwirtschaftlichkeit läßt also — wiederum von örtlichen Besonderheiten, die berücksichtigt werden können, abgesehen — für unwirtschaftlich arbeitende Unternehmen die Möglichkeit einer Kostenunterdeckung offen, die dann jedoch als ein echtes Defizit angesehen und durch intensivere Rationalisierung behoben werden muß.

Unter diesen Voraussetzungen stellt ein konsequent verwirklichtes System gemeinwirtschaftlicher Eigenwirtschaftlichkeit sogar eine besonders wirksame Möglichkeit dar, die Bemühungen um innerbetriebliche, zwischenbetriebliche und überbetriebliche Rationalisierung zu erhöhen und die Wirtschaftlichkeit aller Unternehmen zu steigern.

e) Möglichkeiten der Kostendeckung im Rahmen gemeinwirtschaftlicher Eigenwirtschaftlichkeit

Im einzelnen werden folgende Maßnahmen empfohlen,⁶¹⁾ zu deren Verwirklichung die hierfür notwendigen Voraussetzungen, ggf. im Rahmen gesetzlicher Regelungen, zu schaffen sind:

1. Die Unternehmen des ÖPN sind von allen betriebsgewöhnlichen Belastungen — insbesondere Konzessionsabgaben und Folgepflichtkosten⁶²⁾ — zu befreien.
2. Weiterhin sind den Verkehrsunternehmen alle von der öffentlichen Hand beanspruchten bzw. auf deren Veranlassung gewährten unentgeltlichen und außertariflichen — und insoweit z. T. sogar unzulässigen⁶³⁾ — Beförderungsleistungen zu bezahlen.⁶⁴⁾

⁶⁰⁾ Vgl. den vorstehenden Abschnitt A 3; um zu vermeiden, daß Unternehmen u. U. in eine „Minderleistung“ ausweichen, erscheint zugleich mit der Standardisierung der Kosten die Ermittlung von Standardleistungen notwendig.

⁶¹⁾ Vgl. hierzu insbesondere *SKV, DIHT, Seggel, Labs, Binder, Kienbaum, Müller-Hermann, Bleiss*. In diesem Zusammenhang sei auch auf die zur Zeit wieder besonders aktuelle Diskussion über die wirtschaftliche Lage der Deutschen Bundesbahn (DB) und ihre Ursachen hingewiesen. Der Vorstand der Bundesregierung inzwischen einen Bericht mit eigenen Vorschlägen vorgelegt. Die Stellungnahme der Bundesregierung soll ebenso wie die Stellungnahme zum Bericht der Sachverständigen-Kommission Verkehr Ende 1964 dem Bundestag vorliegen.

⁶²⁾ Vgl. auch *Peters, H. u. Salzwedel, J.*, Die Kostenverteilung zwischen Straßenbausträgern und öffentlichen Verkehrsunternehmen, Berlin 1960.

⁶³⁾ Gemäß § 39 Abs. 3 PBefG; vgl. zur Unabdingbarkeit *Greif, W.*, Personenbeförderungsgesetz, München/Berlin 1961, S. 173.

⁶⁴⁾ Abgesehen von örtlichen Einzelregelungen ist der erste umfassende Ansatz hierfür mit dem „Entwurf eines Gesetzes über die unentgeltliche Beförderung von Kriegs- und Wehrdienstbeschädigten im Nahverkehr“ (Bundestagsdrucksache IV/2433) gemacht worden. Für die DB ist dieser Tatbestand in § 5 BbG geregelt; die inhaltlich entsprechende Bestimmung in den Eigenbetriebsverordnungen (vgl. beispielhaft § 8 Abs. 2 und 3 EigVO von 1938) ist bisher in der Praxis vielfach nicht beachtet worden.

3. Darüber hinaus sind den Verkehrsunternehmen alle tariflichen, betrieblichen oder fahrplanmäßigen Auflagen angemessen abzugelten, die ihnen von der öffentlichen Hand auferlegt werden.⁶⁵⁾

Zur Abgeltung, insbesondere wenn es sich nicht um die Bezahlung von Fahrgeldausfällen, sondern um die Erstattung von Kostensteigerungen handelt, bieten sich zwei verschiedene Wege an:

Jede einzelne Auflage könnte in ihrer finanziellen Auswirkung berechnet und abgegolten werden. Hierfür spricht die Möglichkeit, daß in jedem Einzelfall jede Auflage von den Veranlassern nach Maßgabe der Kosten im Hinblick auf ihre Notwendigkeit untersucht werden kann; dagegen spricht die eventuell erhebliche arbeitsmäßige Belastung.

Deshalb könnten andererseits aus Vereinfachungsgründen allen Unternehmen pauschal die ihnen erteilten Auflagen in einer Höhe abgegolten werden, die eine Kostendeckung bei durchschnittlichen Kosten und Erträgen möglich macht. Eine solche Pauschalabgeltung könnte etwa durch Steuerbefreiung⁶⁶⁾, durch Bereitstellung zinsgünstiger oder zinsfreier Gelder⁶⁷⁾, durch Befreiung von den Wegekosten⁶⁸⁾ oder sogar durch Verzicht auf die unmittelbare Erwirtschaftung der Abschreibungen erfolgen, letzteres z. B. indem die Anlagen buchmäßig aus den Unternehmen herausgelöst werden, so daß diesen nur die laufende Betriebsführung obliegt,⁶⁹⁾ während für die Nutzung der Anlagen Mietzinsen erhoben werden können, mit deren Festsetzung die Höhe der Pauschalabgeltung nachhaltig beeinflußt werden kann.⁷⁰⁾

Der Weg der Pauschalabgeltung macht zwar besondere Abrechnungen überflüssig; andererseits können aber zu wenig die Verhältnisse im Einzelfall berücksichtigt werden. Insoweit erscheint es zweckmäßig, beide Abgeltungsmethoden zu kombinieren und zunächst pauschal eine Bodensatz-Abgeltung vorzunehmen, um das gesamte Kostenniveau entsprechend der allgemeinen Kostenstruktur und Ertragslage im ÖPN zu vermindern und im übrigen bei Nachweis besonderer Umstände oder Auflagen auf der Grundlage von Standardkosten Einzelabgeltungen vorzunehmen, für die besondere Grundsätze entwickelt werden könnten.

⁶⁵⁾ Für die DB ist auch dieser Tatbestand bereits gesetzlich geregelt (§ 28 a BbG).

⁶⁶⁾ Die Anerkennung der Gemeinnützigkeit (vgl. Fußnote 44) würde bereits eine Befreiung von der Gewerbesteuer und Grundsteuer sowie von der Körperschaftsteuer — die Vermögensteuer kann nach Maßgabe von § 3 a VStG außer Betracht bleiben — bewirken, nicht dagegen von der Umsatzsteuer, insbesondere einer Mehrwertsteuer, sowie von den Kraftverkehrsabgaben.

⁶⁷⁾ Vgl. den Vorschlag zur Gründung eines ÖPN-Finanzierungs-Instituts (Abschnitt C 3).

⁶⁸⁾ Vgl. allerdings den Vorschlag, die vom ÖPN aufgetragenen Wegekosten — ggf. teilweise — für eine Zinsverbildung zu verwenden (Abschnitt C 3).

⁶⁹⁾ Vgl. in diesem Zusammenhang den von dem Präsidenten der DB, *Koch*, auf der 3. Verkehrskonferenz der SPD in Bad Godesberg (28. 2. bis 1. 3. 1963) geäußerten Gedanken: „Die Erfahrungen mit der Hamburger Schnellbahn und Untersuchungen über die Wirtschaftlichkeit ober- oder unterirdischer Schnell- oder Vorortbahnen in dichtbesiedelten Ballungsräumen lassen nur eine Deckung der reinen Betriebskosten durch die Tarifeinnahmen als möglich erscheinen. Die notwendigen Mittel zur Finanzierung der Infrastruktur und der Kapitaldienst hieraus aber müssen von der öffentlichen Hand aufgebracht werden.“ *Koch, K.*, Wettbewerb und Ordnung im Verkehr, in: Heraus aus dem Chaos! Der Weg nach Europa, Bonn o. J., S. 43. In die gleiche Richtung gehen auch Vorschläge, die gleichfalls speziell den Schnellbahnverkehr zum Gegenstand haben, aber ohne weiteres auf den ÖPN schlechthin übertragbar sind; vgl. *Grassmann, E.*, Der moderne Nahschnellverkehr, in: Die Bundesbahn, 38. Jg. (1964), S. 690; *Kienbaum, G.*, Wege zur Neugestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs, a.a.O., S. 12.

⁷⁰⁾ Vgl. hierzu die im Zusammenhang mit dem Finanzierungs-Institut erwähnte Möglichkeit, Investitionen der Unternehmen des ÖPN auf dem Wege des Leasing zu finanzieren (Abschnitt C 3).

f) Umfang der zur Herstellung der Eigenwirtschaftlichkeit erforderlichen Mittel

Eine zusätzliche finanzielle Belastung werden diese von der öffentlichen Hand zu leistenden Abgeltungszahlungen nicht bedeuten, denn die bisher entstandenen Verluste mußten ja auch aus Mitteln der Allgemeinheit gedeckt werden. Vielmehr ist durch die Steigerung der Wirtschaftlichkeit und ggf. durch eine intensivere parlamentarische Kontrolle — soweit nicht gleichzeitig Leistungsverbesserungen gefordert werden — eine Ersparnis öffentlicher Mittel zu erwarten.

Die Höhe der für Leistungsverbesserungen zur Steigerung der Attraktivität, denen keine Mehrerträge gegenüberstehen, zusätzlich erforderlich werdenden Abgeltungszahlungen ist von den diesbezüglichen Auflagen abhängig, denen die Unternehmen des ÖPN von der öffentlichen Hand im Interesse der Allgemeinheit unterworfen werden. Den hierdurch entstehenden Aufwendungen sind jedoch die volkswirtschaftlichen Erträge und Vorteile gegenüberzustellen, die auf Grund verbesserter Verkehrsverhältnisse zu erwarten sind.

2. Anwendung von Unternehmensformen, die unternehmerische Initiative und Verantwortung fördern

Es wird den Trägern der Unternehmen des ÖPN um so eher gelingen, die zur Leitung der Unternehmen geeigneten Persönlichkeiten zu halten bzw. zu gewinnen sowie eine eigenwirtschaftliche Unternehmensführung zu erreichen, je mehr bereits die Unternehmensform Voraussetzungen zur Entfaltung unternehmerischer Initiative bietet.

Solange Leitern kommunaler Verkehrsunternehmen, insbesondere den Werksleitern von Eigenbetrieben, nicht diejenigen Freiheiten in der Unternehmensführung zugestanden werden, die für Geschäftsführung bzw. Vorstand einer privatwirtschaftlichen Unternehmung selbstverständlich sind, möchten wir grundsätzlich bezweifeln,⁷¹⁾ ob die Form des Eigenbetriebs nach geltendem Recht die hier geforderten Voraussetzungen zur Erreichung maximaler Wirtschaftlichkeit überhaupt erfüllen kann.

Hiermit wird nichts ausgesagt über das Ausmaß der Übernahme im öffentlichen Interesse liegender Aufgaben durch Unternehmen des ÖPN. Im Gegenteil, die Notwendigkeit und sogar die Verpflichtung zur Durchführung derartiger Aufgaben werden ausdrücklich bejaht,⁷²⁾ jedoch sollte die Übertragung von Aufgaben auf Veranlassung der öffentlichen Hand grundsätzlich so geregelt werden, daß eine Maßnahme, zu der eine verantwortliche Unternehmensführung von sich aus nicht bereit ist, nur dann durchgeführt wird, wenn dem Unternehmen ein klarer Auftrag auf Grund eines Beschlusses der gesetzgebenden Körperschaft erteilt wird. Gleichzeitig ist festzulegen, wie die hierdurch entstehenden ungedeckten Kosten abgegolten werden.

Die hinsichtlich der Rechtsform angemeldeten Bedenken beziehen sich zwar vor allem auf die eingeschränkte Handlungsfreiheit des Werksleiters nach geltendem Eigenbetriebsrecht,⁷³⁾ jedoch darüber hinaus auf alle Einflüsse auf die Leitung kommunaler Unternehmen, soweit

⁷¹⁾ Eine ausführliche und durch Zahlen belegte Begründung dieser Zweifel hat der Verfasser in seiner bereits erwähnten, noch unveröffentlichten Untersuchung gegeben.

⁷²⁾ Auch in diesem Zusammenhang ist auf die umfassendere Untersuchung zu verweisen.

⁷³⁾ Vgl. § 4 der EigVO von 1938, die von Bundesländern weitgehend übernommen worden ist.

diese Einflüsse nicht in ihrer Zielsetzung und in ihrer finanziellen Auswirkung einer ausreichenden Kontrolle durch die Öffentlichkeit unterliegen.

Angesichts der Schwierigkeiten, vor die sich nicht nur die Werksleiter, sondern auch die Leitungen kommunaler Gesellschaften im Hinblick auf den Einfluß des Aufsichtsrates gestellt sehen können, ist zu erwägen, auf Grund der guten Erfahrungen mit gemischtwirtschaftlichen Gesellschaften⁷²⁾ entgegen der bisherigen Entwicklung wieder privates Kapital in einem angemessenen Minderheitsanteil verantwortlich an den Unternehmen des ÖPN zu beteiligen, wobei eine Dividendengarantie für die privaten Aktionäre — wie teilweise schon praktiziert — einerseits und eine Dividendenbegrenzung — auch im Blick auf eine eventuelle steuerrechtliche Gemeinnützigkeit — in Aussicht genommen werden könnten.

Mit der Beteiligung privaten Kapitals dürften die Bestrebungen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit gefördert werden, wenigstens so lange, wie es noch keine besondere Rechtsform für öffentliche Unternehmen gibt, die eine volle Entfaltung unternehmerischer Initiative gewährleistet. Unter diesem Aspekt sollten auch die gesetzliche Neuordnung der Unternehmen des ÖPN in Belgien untersucht werden sowie die Gründe, die dort zum Verzicht auf eine Kommunalisierung und zur Bildung gemischtwirtschaftlicher Gesellschaften geführt haben.⁷⁴⁾

C. Sonstige Maßnahmen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit

Die vorstehenden Vorschläge zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit des ÖPN richten sich vorwiegend an die Leitungen der Unternehmen und ihre Träger, wenn auch verschiedene Maßnahmen zweckmäßigerweise auf der Grundlage einer gesetzlichen Regelung durchgeführt werden sollten.

Darüber hinaus gibt es eine Reihe von Maßnahmen, die zur Beeinflussung der „externen“ Faktoren der Wirtschaftlichkeit dienen. Die entsprechenden Vorschläge sind bereits zu einem großen Teil gemacht worden,⁷⁵⁾ so daß wir uns an dieser Stelle zur Abrundung auf eine Aufzählung beschränken können.

1. Beeinflussung des Verkehrsaufkommens nach Richtung, Stärke und Zeit

Die Schwierigkeiten des heutigen Personennahverkehrs liegen vor allem in der starken Ausprägung der Verkehrsspitzen mit meist nur in einer Richtung ausgenutztem Angebot. Alle Maßnahmen, die eine Abflachung der Verkehrsspitze bzw. eine bessere Ausnutzung des Angebotes in der Gegenrichtung bewirken, dienen im weiteren Sinne einer Steigerung der Wirtschaftlichkeit. Je nach den besonderen örtlichen Verhältnissen kommen folgende Maßnahmen in Betracht:⁷⁶⁾

⁷⁴⁾ Vgl. Gauthier, E., Neuordnung der öffentlichen Stadtverkehrsbetriebe in Belgien, in: Nahverkehrspraxis, 12. Jg. (1964), S. 341 ff.

⁷⁵⁾ Vgl. die Pressemitteilung über den Bericht der Sachverständigen-Kommission Verkehr, die Denkschriften des Deutschen Städtetages sowie des Deutschen Industrie- und Handelstages u. a.

⁷⁶⁾ Vgl. u. a. Seggel, R., Bemühungen um eine Arbeitszeitstaffelung in Bremen, in: Der Stadtverkehr, 3. Jg. (1958), S. 90 ff.; Lehner, F., Siedlung, Wohndichte und Verkehr (= Schriftenreihe für Verkehr und Technik, H. 17), Bielefeld 1965.

- a) zeitliche Staffelung des Beginns von Arbeitszeit und Unterricht;
- b) Änderung der Ladenöffnungszeiten, insbesondere — ggf. an einzelnen Tagen — Verlängerung der Verkaufszeiten in den Abendstunden;
- c) Verlegung des freien Samstags für einen Teil der Bevölkerung auf den Montag oder auch auf andere Tage im Ablauf der 5-Tage=Woche;
- d) optimale Zuordnung von Wohnung und Arbeitsplatz durch Koordinierung von Standort- und Siedlungspolitik einschließlich der Verlagerung von Verwaltungen aus den Innenstädten.

2. Verbesserung des Verkehrsablaufs durch Bereitstellung geeigneter Verkehrswege

Erhebliche Kosten werden sowohl dem öffentlichen als auch dem privaten Verkehr dadurch verursacht, daß die Verkehrsstauungen höheren Materialverschleiß und Treibstoffverbrauch sowie Zeitverluste verursachen, die sich für den ÖPN in längerer Umlaufzeit der Verkehrsmittel und dadurch in einer Erhöhung der notwendigen Spitzenkapazität — insbesondere Fahrzeuge und Personal — niederschlagen.

Folgende Maßnahmen sind geeignet, Abhilfe zu schaffen:⁷⁷⁾

- a) grundsätzliche Bevorrechtigung der öffentlichen Verkehrsmittel sowohl allgemein durch Maßnahmen der Verkehrsordnung als auch im Einzelfall durch entsprechende Verkehrsregelung und Verkehrslenkung;
- b) weitgehende Trennung der Verkehrswege für Massenverkehrsmittel und Individualverkehrsmittel, und zwar je nach den besonderen Verhältnissen als horizontale oder vertikale Trennung (insbesondere durch eigene Bahnkörper, besondere Busspuren, Tunnelanlagen und niveaufreie Kreuzungen).

3. Wirtschaftlichster Einsatz der zur Verfügung stehenden Finanzmasse

Im Hinblick auf die erheblichen finanziellen Mittel, die eine Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden in den nächsten Jahren und Jahrzehnten erfordert — die Sachverständigen-Kommission spricht von 100 Mrd. DM bis zum Jahre 1975 und von fast 250 Mrd. DM für den Gesamtausbau in etwa 25 Jahren⁷⁸⁾ — sowie angesichts der voraussichtlichen Probleme bei der Beschaffung, Verteilung und Verwendung dieser Mittel, insbesondere aber wegen der unterschiedlichen verkehrswirtschaftlichen Effizienz des Mitteleinsatzes, glauben wir, abschließend wenigstens darauf hinweisen zu sollen, daß es wahrscheinlich in gesamtwirtschaftlicher Sicht besonders rationell ist, die Verkehrswege in den Ballungsgebieten — und hier vor allem für die öffentlichen Verkehrsmittel — sowohl zeitlich als auch dotationsmäßig vorrangig zu behandeln. Beispielsweise ist die Sachverständigen-Kommission in ihrem Gutachten zu dem Ergebnis gekommen, daß für den Ausbau der Ein-

⁷⁷⁾ Vgl. u. a. *Labs, W.*, *Schnellerer öffentlicher Verkehr — schnellerer Gesamtverkehr*, in: *Jahrbuch Schiene und Straße 1962*, S. 148 ff., sowie die Beiträge von *Nasemann, Stichert, Dörfler* und *Neymann* in: *Attraktivität und Wirtschaftlichkeit im öffentlichen Personennahverkehr* (= Schriftenreihe für Verkehr und Technik, H. 18), Bielefeld 1963, S. 43 ff.

⁷⁸⁾ Vgl. *Bulletin Nr. 132* vom 26. 8. 1964, S. 1240.

richtungen des öffentlichen Verkehrs — einschließlich der DB — nur 15% der für den Gesamtausbau veranschlagten Mittel notwendig sind.

Um eine ausreichende und kontinuierliche Bereitstellung der Mittel für den Ausbau der Verkehrswege für die öffentlichen Verkehrsmittel zu gewährleisten, sollten die bereits vorliegenden Vorschläge für eine zusätzliche Beschaffung von Investitionsmitteln eingehend geprüft werden.⁷⁹⁾ Ehe allerdings eine Sondersteuer eingeführt wird, sollte ausdrücklich eine dahingehende politische Entscheidung gefällt werden, daß die derzeit auf gebrachten Steuern nicht ausreichen bzw. ob und inwieweit die Kraftverkehrsabgaben kein Wegekostenbeitrag sind, sondern zur Deckung allgemeiner Ausgaben dienen sollen.

Unabhängig von der Frage der Finanzierung der Verkehrswege, für die ausschließlich die öffentliche Hand zuständig ist, sollte für die Finanzierung der Investitionen der Unternehmen des ÖPN eine Institution beauftragt (z. B. ÖFFA) oder geschaffen werden (ÖPN-Finanzierungs-Institut),⁸⁰⁾ die Kapital zu günstigen Bedingungen beschafft und bereitstellt. Hierbei könnten u. a. — auch für die Beschaffung von Fahrzeugen — die Möglichkeiten des Leasing⁸¹⁾ ausgenutzt werden, wobei das Institut u. U. gleichzeitig als Exporteur gebrauchter Fahrzeuge, insbesondere in Entwicklungsländer, fungieren könnte.

Die Arbeit des ÖPN-Finanzierungsinstitutes ist etwa auf folgender Grundlage denkbar: Die Mittel, die das Institut den Unternehmen des ÖPN für Investitionen zur Verfügung stellt, könnte es u. a. auf dem Kapitalmarkt, auf der Grundlage ausreichender Sicherheitsleistung durch seine öffentlichen Träger, beschaffen (Anleihen). Darüber hinaus könnten

⁷⁹⁾ Während die Vorschläge zur Bereitstellung von Bundesmitteln direkt (z. B. *Deutscher Städtetag*, *Die Verkehrsprobleme der Städte*, a.a.O., S. 78) oder indirekt (etwa Finanzierungspläne der Bundestagsabgeordneten *P. Bleiss* und *E. Müller-Hermann*, vgl. „Initiativen im Bundestag“, *Nahverkehrsnachrichten 755* vom 28. 1. 1964, oder die von *Szebohm* vorgeschlagene Entschädigung der Straßenbahnen für eine Freigabe des von ihr beanspruchten Straßenraumes, vgl. „Geld für die U-Straßenbahn“, in: *Strabu-Informationen Nr. 213/65*, S. 3) eine Umverteilung des Mineralölsteueraufkommens bezwecken, gibt es inzwischen eine Reihe von Vorschlägen zur Erschließung neuer Finanzquellen: Erhöhung der Mineralölsteuer durch Ausweitung des sog. Gemeindefennigs oder Erhöhung der Kraftfahrzeugsteuer in Form eines örtlichen Zuschlags (*Deutscher Städtetag*), Einführung einer Autobahn-Benutzungsgebühr (*Deutscher Städtetag*, *E. Müller-Hermann*), Erhebung einer zweckgebundenen Abgabe auf den Treibstoff oder eine Kraftfahrzeug-Kaufabgabe (*M. Mross*). Vgl. „Städte lassen nicht locker: Vorschläge für die Finanzierung des Verkehrsausbau der Städte“, in: *Strabu-Informationen Nr. 225* vom 15. 8. 1963; „Dr. Müller-Hermann: Geld für die zweite Ebene“, in: *Nahverkehrsnachrichten Nr. 795* vom 7. 7. 1964; „Wer soll Verkehrsanlagen finanzieren? Finanzierungs-Institut für U-Bahn-Bau vorgeschlagen“, in: *Handelsblatt Nr. 237* vom 11. 12. 1963.

Diese Pläne unterscheiden sich u. a. auch insoweit, als *Mross* die zusätzlichen Abgaben nicht unmittelbar für Verkehrsbauten, sondern für Zinssubventionen verwendet wissen will. Vgl. in diesem Zusammenhang auch: „Hoffnungen auf U-Bahn-Gelder: Öffa und Wiederaufbaubank erwägen Finanzierungshilfen“, in: *Strabu-Informationen Nr. 212* vom 14. 2. 1963, S. 2; „Anleihen für den Nahverkehr“ (Vorschlag der IHK Düsseldorf), in: *Deutsche Zeitung* vom 7. 2. 1964; „Parallelen zum Mroß-Plan“ (Vorschlag E. Matthiensen, Dresdner Bank), in: *Nahverkehrsnachrichten Nr. 755* vom 28. 1. 1964, S. 1.

In ähnliche Richtung zielend, jedoch hinsichtlich der Finanzierungsquellen andersartig, ist der Vorschlag, *Wohnungsbau* mittel durch verkürzte Haushaltsansätze und im Rahmen von Darlehensrückflüssen zu Gunsten des Nahverkehrs abzuweigen. Vgl. *Kienbaum, G.*, *Wege zur Neugestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs*, a.a.O., S. 14 f.

Angesichts der Größenordnung der von der *SKV* genannten Zahlen müssen auch nach Meinung des Bundesverkehrsministeriums andere als die vorhandenen Finanzierungsmöglichkeiten gefunden werden. Vgl. „Bundesverkehrsminister erkennt neue Aufgaben an“, in: *Nahverkehrspraxis*, 12. Jg. (1964), S. 416. Mit der Begründung, der Bundesfernstraßenbau dürfe nicht gefährdet werden, hat der Bundesverkehrsminister sich bereits früher in diesem Sinne geäußert. Zur Beschaffung zusätzlicher Investitionsmittel vergleiche auch die Untersuchung von *Fuchs, W.*, *Gebührenstraßen als Mittel der Straßenbaupolitik*, Diss. Köln 1964.

⁸⁰⁾ Ein solches Institut könnte auch gemeinsam mit dem von *Mross* vorgeschlagenen, allerdings der Finanzierung der Verkehrswege von Schnellbahnen dienenden, „Finanzierungs-Institut zur Förderung des öffentlichen Großstadtverkehrs“ gebildet werden; vgl. Fußnote 79.

⁸¹⁾ Vgl. „Münemann organisiert Anlagen-Verpachtung — Ein neuer Finanzierungsweg für Investitionen“, in: *Industrie-Kurier Nr. 5* vom 10. 1. 1963; vgl. auch *Handelsblatt Nr. 5* vom 9. 1. 1963 sowie Abschnitt II B 1 e dieses Beitrags.

dem Institut laufend besondere Mittel aus öffentlichen Haushalten zufließen, die zur Zinsverbilligung der Kredite dienen, die das Institut den Unternehmen des ÖPN für Investitionen zur Verfügung stellt. Die Mittel für die Verbilligung des auf dem Kapitalmarkt beschafften Investitionskapitals könnten etwa so aufgebracht werden, daß die von den Unternehmen des ÖPN abgeführten Wegekosten hierfür verwendet werden.

Die Mitgliedsunternehmen des VÖV führen jährlich etwa 45 Mio. DM Wegebenutzungsentgelte an die Gemeinden⁸²⁾ und etwa 12 Mio. DM Kraftfahrzeugsteuern an die Länder ab. Hinzu kommen jährlich etwa 60 bis 70 Mio. DM, die die Unternehmen z. Z. über den Treibstoffverbrauch an Mineralölsteuern, die dem Bundeshaushalt zufließen, aufbringen.⁸³⁾ Untersuchungen des VÖV in den Jahren 1956 bzw. 1960 über den Investitionsbedarf im folgenden 10-Jahres-Zeitraum haben übereinstimmend einen jährlichen Bedarf von durchschnittlich 427 bzw. 450 Mio. DM ergeben.⁸⁴⁾ In den Jahren 1958 und 1959 haben die effektiven Investitionen jedoch nur 265,5 bzw. 309,4 Mio. DM betragen. Wenn unter Berücksichtigung steigenden Investitionsbedarfs einerseits und der Tatsache andererseits, daß von dem angegebenen Investitionsbedarf der Jahre 1957 bis 1966 (4,272 Mrd. DM) allein 37 % (1,565 Mrd. DM) auf Verkehrswege entfielen, nach wie vor von einem jährlichen Investitionsvolumen der Unternehmen des ÖPN von 450 Mio. DM ausgegangen würde, so wären Zinssubventionen von 27 Mio. DM bzw. 13,5 Mio. DM notwendig, um diese Mittel bei einem Marktzins von 6 % zinslos bzw. zu einem um die Hälfte verbilligten Zinsfuß zur Verfügung zu stellen. Anders ausgedrückt: allein die Bereitstellung des von den Unternehmen des ÖPN z. Z. aufgebrachten Kraftfahrzeugsteuer=Aufkommens seitens der Bundesländer würde fast ausreichen, um den von den Unternehmen des ÖPN veranschlagten Investitionsbedarf zu einem verbilligten Zinsfuß von 3 % zu finanzieren. Die Bereitstellung von Mitteln in Höhe der von den Unternehmen des ÖPN an die Gemeinden gezahlten Wegebenutzungsentgelte (45 Mio. DM) würde sogar ausreichen, um mehr als 150 % des veranschlagten Investitionsbedarfs (750 Mio. DM) zinslos zu finanzieren.

Ebenso wie Mittel zur Zinsverbilligung der Investitionsfinanzierungen bereitgestellt werden können, wäre auch zu überlegen, den Mietzins für Investitionsgüter — soweit solche nicht von den Unternehmen finanziert, sondern diesen von der öffentlichen Hand oder einer Leasing-Gesellschaft zur Verfügung gestellt werden sollten — in einer Weise zu verbilligen, die der öffentlichen Aufgabe der Unternehmen in angemessener Weise gerecht wird.⁸⁵⁾

III. Zur Aussicht auf Verwirklichung der vorstehenden Vorschläge

Wir haben uns mit dem vorliegenden Beitrag die Aufgabe gestellt, in einem Zeitpunkt, da die Probleme des innerstädtischen Verkehrs fast jedermann berühren und die Bedeutung des öffentlichen Verkehrs kaum mehr bestritten und seine Förderung als eine wichtige Aufgabe der öffentlichen Hand allgemein anerkannt wird, auf das berechtigte Interesse der Allge-

⁸²⁾ Angaben für die Jahre 1959 und 1960 bei Binder, P., Die gemeinwirtschaftlichen und betriebsfremden Belastungen der Betriebe des öffentlichen Personennahverkehrs, a. a. O., S. 94.

⁸³⁾ Ermittlung bzw. Schätzung für das Jahr 1963 auf Grund der dem Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe (VÖV) vorliegenden Unterlagen über den Kraftfahrzeugbestand und die Laufleistung der Fahrzeuge.

⁸⁴⁾ Vgl. Labs, W., Die Investitionen der öffentlichen Personennahverkehrsbetriebe seit der Währungsreform und in Zukunft, in: Die öffentliche Wirtschaft, 9. Jg. (1960), Sonderausgabe: Investitionen in der öffentlichen Wirtschaft, S. 29 ff.

⁸⁵⁾ Vgl. hierzu die Ausführungen über die Möglichkeiten der Kostendeckung im Rahmen gemeinwirtschaftlicher Eigenwirtschaftlichkeit auf der Grundlage von Standardkosten in Abschnitt B 1 e.

meinheit an einem wirtschaftlichen öffentlichen Verkehr hinzuweisen und gleichzeitig Möglichkeiten zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit aufzuzeigen.

Viele der vorstehenden Vorschläge sind nicht neu. Auch besteht über die Bedeutung der damit geforderten Maßnahmen bei den für den öffentlichen Verkehr Verantwortlichen weitgehende Übereinstimmung. Wenn dennoch erhebliche Rationalisierungsreserven bisher unausgeschöpft geblieben sind, so müssen hierfür Gründe maßgebend gewesen sein. Der vermutlich ausschlaggebende Grund kann darin gesehen werden, daß zur Zeit die organisatorischen Voraussetzungen für die Durchführung einer Reihe von Vorschlägen nicht vorliegen; hinzu kommt vielleicht, daß die mittelbar für den öffentlichen Verkehr Verantwortlichen, sei es in den Gemeinden und Ländern, sei es aber auch auf Bundesebene, die Verwirklichung von Rationalisierungsmaßnahmen bisher nicht in dem notwendigen Umfang unterstützt haben.

Soweit die letztere Ursache zutrifft, so darf für die Zukunft sicherlich mit einer vollen Unterstützung der öffentlichen Hand gerechnet werden. Damit sind gleichzeitig die Voraussetzungen gegeben, die bislang fehlenden, zur Verwirklichung wichtiger Maßnahmen notwendigen organisatorischen und u. U. auch gesetzlichen Grundlagen zu schaffen.

Eine dieser wichtigen Maßnahmen, deren Bedeutung vermutlich vielfach unterschätzt wird, ist die Steigerung der Wirtschaftlichkeit durch die Wiederherstellung und Gewährleistung kostendeckender Wirtschaftsführung der Unternehmen des ÖPN im Sinne gemeinwirtschaftlicher Eigenwirtschaftlichkeit. Der Erfolg dürfte allerdings hierbei weitgehend davon abhängen, ob das zur Kostendeckung notwendige System von Abgeltungszahlungen weiterhin einen ausreichenden Leistungsanreiz bietet.

Auch unter diesem Aspekt sehen wir als eine besonders wichtige Maßnahme die Vorbereitung und Gründung eines Rationalisierungs-Institutes an, von dessen Existenz die Verwirklichung einer Reihe weiterer Vorschläge abhängt. Insgesamt bilden so die verschiedenen Vorschläge ein zusammenhängendes System, dessen Schwergewicht auf der Arbeit des Institutes liegt. Andererseits sind die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit grundsätzlich unabhängig von den für die Zukunft, nicht zuletzt auf Grund des Berichtes der Sachverständigen-Kommission zu erwartenden Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsleistungen; denn auch bei gleichbleibenden Verkehrsleistungen besteht ein Interesse der Fahrgäste sowie der Allgemeinheit an Kostensenkung.

Die Durchführung der vorgeschlagenen Maßnahmen ist aber auch insoweit von den beabsichtigten anderen Maßnahmen unabhängig, als viele Vorschläge keine oder nur relativ geringe finanzielle Mittel erfordern. Einer Steigerung der Wirtschaftlichkeit stehen also vornehmlich organisatorische Schwierigkeiten entgegen. Angesichts der Bedeutung der Aufgabe ist jedoch zu erwarten, daß ein geeigneter Rahmen gefunden wird, ggf. auf Grund gesetzlicher Regelungen, alle unausgeschöpften Rationalisierungsreserven in optimaler Weise zu erschließen.

Die Initiative, das vorstehende Programm zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit des ÖPN zu verwirklichen, sollte zunächst den Verkehrsunternehmen und insbesondere den beteiligten Gemeinden überlassen werden, an die sich viele der Vorschläge richten.⁸⁶⁾ Es darf als sicher

⁸⁶⁾ Die vorstehenden Postulate basieren, wie alle Entscheidungen, auf individuell möglicherweise unterschiedlichen und insoweit wissenschaftsmethodisch eindeutig auszuweisenden Anliegen.

Auf eine solche Axiomatik wurde jedoch in diesem Beitrag verzichtet; abgesehen davon, daß im Hinblick auf die hier zugrunde gelegten Anliegen in der Praxis eine weitgehende Interessengleichheit wahrscheinlich ist, werden die hiermit angesprochenen Probleme im Rahmen der bereits erwähnten eingehenderen Untersuchung des Verfassers systematisch dargestellt.

unterstellt werden, daß die meisten Bundesländer solche Maßnahmen voll unterstützen werden, auch was die Bereitstellung etwa notwendiger Mittel angeht.⁸⁷⁾ Darüber hinaus ist anzunehmen, daß der Bund in Zukunft um so eher bereit sein wird oder sich doch nicht verschließen kann, neben legislatorischen Maßnahmen auch einen finanziellen Beitrag⁸⁸⁾ zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden zu leisten, je mehr die subsidiär Verantwortlichen bereits aktiv geworden sind und je wirtschaftlicher für die Allgemeinheit die öffentlichen Mittel eingesetzt werden können.

⁸⁷⁾ Die Länder Nordrhein-Westfalen und Bayern haben – wenn auch mit Unterschieden in Umfang und Form – im Zusammenhang mit der zweckgebundenen Verwendung des Kraftfahrzeugsteuer-Aufkommens bereits einen Schritt in dieser Richtung gemacht.

⁸⁸⁾ Hierzu berechtigen sowohl die Ankündigungen des Bundesverkehrsministers auf der Straßenbautagung am 17. 9. 1964 in Berlin (vgl. „Bundesverkehrsminister erkennt neue Aufgaben an“, a.a.O.) als auch die bereits vorliegenden Finanzierungsvorschläge, nicht zuletzt jedoch die Äußerungen der Bundestagsabgeordneten: vgl. Protokoll der 130. Sitzung des IV. Bundestages (10. 6. 1964), insbesondere Seiten 6313, 6328, 6346, 6358 (Seebohm), 6360 sowie Ziffer 7 des Antrages von Abgeordneten der CDU/CSU und der FDP zur Großen Anfrage der SPD-Fraktion betreffend Verkehrspolitik der Bundesregierung: Der Bundestag erwartet von der Bundesregierung, daß sie sich nachdrücklich einsetzt „für die Vorlage eines gemeinsam mit Ländern und Gemeinden zu erarbeitenden Programms zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs, das den Zweck hat, durch die stärkere Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel zur Entlastung der innerstädtischen und gemeindlichen Straßen und des Parkraums beizutragen“ (S. 6371 f.).

Die Eigenschaften einer Verkehrsleistung *)

Versuch einer Produktanalyse

VON PRIV.-DOZ. DR. SIGURD KLATT, HAMBURG

B. Wegbezogene Eigenschaften einer Verkehrsleistung

Die folgenden Eigenschaften aus der Liste der spezialisierenden Qualitätsanalyse beziehen sich ganz oder doch zumindest teilweise direkt oder zumindest mittelbar auf den Transportweg des Gutes: die Allgegenwart, die Anpassungsfähigkeit²⁸⁾, die Beweglichkeit²⁸⁾, die örtliche Disponibilität, die Freibeweglichkeit, die Gebrochenheit, die Naturabhängigkeit²⁸⁾, die Netzbildung, die Verzweigung und die Zugänglichkeit. Im folgenden ist zu beachten, daß zwischen dem Transportweg (als Element der Verkehrsleistung) und der Verkehrsstraße (ob nun als Landstraße oder Wasserstraße, ob als Auto- oder Eisenbahnstrecke) ein Unterschied besteht. Der Transportweg besteht darin, daß ein Gut seine Lage verändert, während die Verkehrsleistung durchgeführt wird; hinterher erinnern nur die veränderten „Raumkoordinaten“ des Gutes daran, daß ein Transportweg zurückgelegt wurde. Die Verkehrsstraße als dauerhafte Einrichtung wird hingegen bei der Verkehrsleistung durch die Verkehrsmittel genutzt; sie existiert auch dann noch, wenn die Verkehrsleistung längst der Vergangenheit angehört. Der Transportweg ist immateriell, die Verkehrsstraße ist ein materieller Teil des betriebs- und volkswirtschaftlichen Anlagekapitals.

Die wegbezogenen Eigenschaften einer Verkehrsleistung meinen im Grunde stets: wie (auf welchem Wege) erreicht das Transportgut (oder das Fahrzeug) von einem bestimmten Ort aus einen anderen Ort oder eine Folge von Orten? Ausgangs- und Zielort der Verkehrsleistung sind durch ihre Namen oder Anschriften bzw. die geographischen Koordinaten (kurz: die Raumkoordinaten) gegeben, also von der Wirtschaftseinheit, die die Leistung einsetzt oder verbraucht, bestimmt.²⁹⁾

Der als Einheit erscheinende Transportweg des Gutes ist häufig aus unterschiedlichen Teilabschnitten zusammengesetzt, deren Kenntnis Aufschlüsse über die wegbezogenen Eigenschaften der Verkehrsleistung gibt. Einige davon werden im Sprachgebrauch des täglichen Lebens mit Abfuhr- oder Anfuhrweg bezeichnet. Sie weisen darauf hin, daß der gesamte Transportweg vom Versand- zum Bestimmungsort „gebrochen“ ist. Den vollständigen Transportweg bezeichnen wir als Blockweg. Anfuhr-, Abfuhrweg und sonstige Teilabschnitte können nach den genutzten Verkehrsstraßen benannt werden. Die Teilabschnitte werden dann auch durch die Be-, Um- und Entladestellen gekennzeichnet. Den Teilabschnitten des Transportweges entsprechende Zeitabschnitte werden wir weiter unten begegnen. Doch zunächst betrachten wir die wegbezogenen Eigenschaften aus der Sicht der Nachfrage und des Angebots.

*) Fortsetzung und Schluß der Abhandlung aus Heft 3 der Zeitschrift für Verkehrswissenschaft.

²⁸⁾ Nur zum Teil, da diese Eigenschaft gelegentlich auch auf andere Transportelemente bezogen wird.

²⁹⁾ Vgl. jedoch auch hier die unterschiedlichen Transportklauseln wie cif, fob, ab Werk usw. Sie spielen in diesem Zusammenhang eine Rolle. Siehe Anm. 8.