

ÖPNV-bezogene Umlage - Was ist gerecht ?

Dr.phil. Helmut Blochwitz; Dr.-Ing. Jürgen Gerlach

Die Ausgangssituation

Die Regionalisierung des Nahverkehrs hat vielerorts Diskussionen u.a. [1] zum Verhältnis zwischen Bestellung und Bezahlung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) entfacht, die derzeit voll im Gange sind. Das Problem, das sich stellt, ist die Frage, nach welchem Schlüssel das durch nicht deckende Fahrpreise hervorgerufene Defizit des ÖPNV auf die kommunalen Gebietskörperschaften umgelegt werden soll. Als Beispiel soll in diesem Beitrag die unterste Ebene der Verteilungsnotwendigkeiten - vom (Land-)Kreis auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden - betrachtet werden. Grundsätzlich sind die Überlegungen jedoch auch auf die höheren Ebenen wie beispielsweise auf die Berechnung der Defizitanteile einzelner Aufgabenträger übertragbar.

In den meisten Fällen liegen derzeit keine linienbezogenen Erfolgsrechnungen vor - die Defizite können also vielfach noch nicht einzelnen Linien, Linienabschnitten oder Kursen zugeordnet werden. Selbst dann, wenn eine solche Zuordnung möglich wäre, stellt sich auch hier die Frage, ob die linienbezogene Erfolgsrechnung als einziger Maßstab für die Verteilung des kreisweiten Defizites auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden sinnvoll ist.

Üblicherweise behelfen sich die Aufgabenträger derzeit mit Näherungsverfahren der ÖPNV-bezogenen Kreisumlage, die von mehreren Faktoren abhängig sind. Der maßgebende und vielfach ausschließliche Faktor ist hier der Wagen- oder Nutz-Kilometer, über den die Anteile des ÖPNV-bezogenen Defizites auf die Städte und Gemeinden verteilt werden. Der folgende Beitrag soll dazu dienen, die üblichen Verfahrensweisen zu hinterfragen und Zusammenhänge zu vermitteln, die bei der Diskussion vor Ort hilfreich sein können.

Die Suche nach Gerechtigkeit

Die Schwierigkeit des Problems liegt darin, einen für alle Beteiligten gerechten Schlüssel für die Umlage zu finden. Einen ersten, systematischen Zugriff auf diese Problemlage bietet die formale Unterscheidung zwischen vollkommener, unvollkommener und reiner Verfahrensgerechtigkeit [2]. Um das Problem und seine möglichen Lösungsvorschläge anschaulich darzustellen, bemühen wir hier

das geläufige Bild vom Kuchen, der unter mehrere Personen verteilt werden soll.

Eine *vollkommene Verfahrensgerechtigkeit* ist dann gegeben, wenn erstens ein unabhängiger Maßstab dafür gefunden wird, was als eine gerechte Aufteilung gelten kann und zweitens sich sodann ein Verfahren finden läßt, das unzweifelhaft zu dem gewünschten Ergebnis der Aufteilung führt. Unabhängig heißt der Maßstab, weil er vor und ungeachtet der Frage festgelegt wird, mit welchem Verfahren dieser Maßstab realisiert werden kann. Die vollkommene Verfahrensgerechtigkeit kann folgendermaßen illustriert werden: Mehrere Personen wollen einen Kuchen aufteilen, und sie kommen darin überein, daß in ihrem Fall der Maßstab für eine gerechte Aufteilung der sei, den Kuchen in gleich große Stücke zu schneiden. Als Verfahren, das unzweifelhaft zu dem gewünschten Resultat führen soll, wählen die Personen die arithmetische Berechnung der Teilstücke.

Eine *unvollkommene Verfahrensgerechtigkeit* liegt dann vor, wenn zwar ein unabhängiger Maßstab gefunden wird, es aber kein eindeutig geregeltes Verfahren gibt, das unzweifelhaft zu dem vom Maßstab vorgegeben Ergebnis führt. Auch hier kommen die Personen darin überein, daß die gerechteste Aufteilung des Kuchens darin besteht, ihn in gleich große Stücke zu teilen. Da aber der Kuchen unterschiedlich belegt ist und die Bedürfnisse der Personen nicht unmittelbar in Einklang miteinander zu bringen sind, finden die Beteiligten kein zweifelsfreies Verfahren, das zu dem gewünschten Resultat führt. Das schließt jedoch nicht aus, daß die Beteiligten sich auf ein Verfahren der Aufteilung einigen können, das alle - unter den gegebenen Umständen - als weitgehend gerecht anerkennen.

Eine *reine Verfahrensgerechtigkeit* kommt dann zum Zuge, wenn kein unabhängiger Maßstab gefunden wird, der zeigt, wie das Ergebnis einer gerechten Verteilung aussehen kann. In diesem Fall gibt es nur für sich korrekte und gerechte Verfahren und die korrekte und gerechte Anwendung dieser Verfahren. Das Ergebnis kann insofern als gerecht anerkannt werden kann, als es auf der ordnungsgemäßen Durchführung der jeweils gewählten Verfahren beruht. Auf das Bild vom Kuchen bezogen kann der Fall so oder ähnlich vorliegen: Mehrere Personen wollen einen Kuchen gerecht aufteilen, finden aber keinen unabhängigen Maßstab für die gewünschte Aufteilung, da die Leistungen am Zustandekommen des Kuchens und die daraus abgeleiteten Ansprüche nicht ohne weiteres kompatibel sind. Da alle Beteiligten aber darauf bedacht sind, ihren gerechten Anteil zu erhalten, werden sie nach korrekten und gerechten Verfahren suchen, die zu einem Ergebnis führen, das zwar nicht unbedingt als zweifelsfrei gerecht, zumindest aber als nicht ungerecht anerkannt werden kann.

Zurück zum Thema:

Folgt man diesen Definitionen, so stellt sich zunächst die Frage, ob es für die Verteilung des ÖPNV-bezogenen Defizites einen unabhängigen Maßstab gibt. In einer Mitteilung der Bundesregierung zur Vorbereitung eines Regionalisierungsgesetzes des ÖPNV scheint ein solcher Maßstab formuliert zu sein. Dort heißt es, „Wer Nahverkehr bestellt, muß zahlen“, oder ebenso prägnant, „Wer bestellt, finanziert auch“ (s. Deutscher Bundestag, WIB, Heft 2/01.02.95). Zwar sieht das Gesetz nicht die einzelnen Gemeinden, sondern die Kreise bzw. kreisfreien Städte als Besteller vor, doch könnte es ja als naheliegend angesehen werden, daß die Kreise den Maßstab, dem sie selbst unterworfen sind, auch auf die ihnen angehörenden Gemeinden anwendet. Folgt man dieser Beurteilung, dann wäre der unabhängige Maßstab für die Verteilung des kreisweiten Defizits der, daß jede Gemeinde nur genau den Anteil am Defizit zu tragen hat, für den sie durch die Bestellung der von ihr gewünschten Buslinien verantwortlich ist. (Warum dieser Maßstab in der gesellschaftlichen Praxis nicht auf den einzelnen Fahrgast als tatsächlichen Besteller angewandt wird, ist eine Frage, die unsere Überlegungen zwar mitbestimmt, hier aber nicht zur Diskussion steht.)

Gegen diesen Maßstab könnten jedoch zwei Einwände angeführt werden. Zunächst der, daß in der Regel in einer Gemeinde nicht nur die von ihr gewünschten Linien verkehren, sondern auch solche, die als Durchgangslinien nur oder vor allem einen Nutzen für eine oder mehrere angrenzende Gemeinden hat. Auf diese fremdbestellten Linienabschnitte kann der obige Maßstab nicht angewandt werden.

Der zweite Einwand zielt auf den Maßstab selbst. Gegen diesen kann eingewendet werden, daß er die ungleichen Flächen- und Einwohnerstrukturen der einzelnen Gemeinden nicht berücksichtigt und folglich zu keinem gerechten Ergebnis führen kann. Denn welches Verfahren man auch immer für die Berechnung der Finanzierung einer bestellten Linie wählen wird, so wissen wir doch im voraus, daß die Kosten und Einnahmen einer Linie nicht zuletzt von der topographischen Struktur und der Einwohnerdichte einer Gemeinde abhängig sind, Faktoren also, die nicht in der Verfügbarkeit des Bestellers liegen. Gemeinden mit ungünstigen Strukturen werden zwangsläufig einen höheren Kostendeckungsfehlbetrag für ihren ÖPNV aufbringen müssen als Gemeinden mit einer für den ÖPNV günstigen Struktur.

Daß diese Ungleichheiten bei der Verteilung des Defizites mitbedacht werden sollten, kann mit dem Umstand der vielfach kreisweiten einheitlichen Tarifstruktur begründet werden. Da diese zugunsten des Verbrauchers nicht primär auf der Grundlage betriebswirtschaftlicher Berechnungen ermittelt wird, vernachlässigt sie die unterschiedlichen, gemeindespezifischen Bedingungen und Voraussetzungen der Nahverkehrsversorgung. Die einzelne Gemeinde aber hat nicht die Möglichkeit, die strukturell bedingten Mehr- oder Minderkosten ihrer ÖPNV-Leistungen an die Nutzer weiterzugeben, wie es beispielsweise bei der Wasserentsorgung der Fall ist.

Hält man ungeachtet der ungleichen Voraussetzungen an dem Maßstab "Wer bestellt, finanziert auch" fest, ist abzusehen, daß die strukturell schlechter gestellten Gemeinden ihr ÖPNV-Angebot auf ein ökonomisches und ihren Bürgern gegenüber politisch durchsetzbares Minimum beschränkt werden. Verkehrliche Überlegungen kommen dann nicht mehr zum Tragen. Sollen demgegenüber die strukturell ungleichen Voraussetzungen der Gemeinden bei der Verteilung des kreisweiten Defizits Berücksichtigung finden, dann muß nicht nur dieser Maßstab fallengelassen werden, sondern es wird sich auch kein anderer, auf alle Gemeinden gleichberechtigt anwendbarer Maßstab der Defizitverteilung finden. Denn welchen einheitlichen Maßstab man hier auch immer anwenden will, dieser wird zwangsläufig die Grundforderung an eine gerechte Entscheidung verletzen, die besagt, daß gleiche Fälle gleich und ungleiche Fälle ungleich zu behandeln sind.

Folgt man der letztgenannten, hier nur kurz angerissenen Argumentation, bleibt für die Verteilung des Defizits vom Kreis auf die ihr angehörenden Gemeinden allein die reine Verfahrensgerechtigkeit übrig. Ihr mangelt es, wie oben gesagt, an einem unabhängigen Maßstab, demzufolge ein bestimmtes Ergebnis als eindeutig gerecht erkennbar wäre. Das Ergebnis der reinen Verfahrensgerechtigkeit kann immer nur mehr oder weniger gerecht sein. Die gewählten Verfahren aber müssen für sich der Prüfung standhalten, ob sie als gerecht anerkannt werden können oder nicht. Denkbar sind dabei durchaus unterschiedliche Zielsetzungen:

- o Ein Ziel kann es sein, die Aufwendungen für den ÖPNV unter Berücksichtigung der Finanzkraft der Gemeinden zu verteilen. So haben Gemeinden mit höheren Einwohner- und Beschäftigtenzahlen im allgemeinen eine höhere Finanzkraft als kleinere Kommunen. Dieser Sachverhalt kann beispielsweise dadurch berücksichtigt werden, daß ein Teil der ÖPNV-bezogenen Umlage über die allgemeine Kreisumlage abgerechnet wird.
- o Gemeinden, die besser (häufiger) bedient werden als andere, sollten für dieses Angebot auch mehr bezahlen. Als Maßstab bieten sich hier die Bedienungshäufigkeiten und/oder die Nutz-Kilometer an.
- o Abweichend von der vorgenannten Zielsetzung könnte auch die Auffassung vertreten werden, daß bei Gemeinden mit höheren Einwohnerzahlen ein besseres (häufigeres) Bedienungsangebot - bei gleicher Bezahlung - angemessen ist, als bei Gemeinden mit geringeren Einwohnerzahlen. Eine Gemeinde mit 10.000 Einwohnern müßte dann beispielsweise für einen 2-Stunden-Takt den gleichen Umlageanteil aufbringen wie eine Gemeinde mit 20.000 Einwohnern für einen 1-Stunden-Takt. Dabei wird berücksichtigt, daß bei größeren Einwohnerzahlen auch höhere Einnahmen als Folge einer vermehrten Nachfrage vorausgesetzt werden können.

- o Die Bedienung von Flächenkommunen mit ihren dispersen Siedlungsstrukturen erfordert naturgemäß infolge der längeren Linienwegführung eine gegenüber kompakten Besiedlungen höhere Betriebsleistung. Würden allein die Nutz-Kilometer zur Verteilung herangezogen, so würden Flächenkommunen bei vergleichbaren finanziellen Aufwendungen ein geringeres Bedienungsangebot vorhalten können. Eine Zielsetzung könnte es daher sein, für Flächenkommunen einen Ausgleich zu schaffen.
- o Durch die unterschiedlichen Standards der verschiedenen Verkehrsmittel ist es die Regel, daß bei Bedienungen mehrerer Verkehrssysteme auf Straße und Schiene unterschiedliche verkehrsmittelspezifische oder auch unternehmensspezifische Defizitbeiträge anfallen. Es kann Zielsetzung sein, diese Unterschiede bei der Verteilung auf die Gemeinden zu berücksichtigen. Bei höheren schienenverkehrsspezifischen Defiziten würden so Gemeinden, die an das Schienenverkehrsangebot angeschlossen sind, höhere Beiträge leisten müssen als Gemeinden ohne Schienenanschluß. Demgegenüber kann auch die Auffassung vertreten werden, daß nur die Bedienung an sich - und nicht die Fragestellung unterschiedlicher Verkehrsmittel - den Maßstab für eine Defizitverteilung bildet.
- o Zielsetzung kann es sein, den Nutzen einer Linie für eine Gemeinde bei der Defizitverteilung zu berücksichtigen. Für eine Linie, die eine Gemeinde A mit einer Gemeinde C verbindet, und hier zwangsweise über das Gebiet der Gemeinde B fährt, ohne nennenswerte Einwohnerpotentiale zu erschließen, müßte in diesem Fall ein Schlüssel gefunden werden, der die Gemeinde B an der Umlage für diese Linie entlastet.
- o Die Ausgaben einer Gemeinde für den Schülerverkehr in ihrer Gemeinde tragen insbesondere in ländlichen Regionen dazu bei, daß das Defizit des Linienverkehrs gering gehalten werden kann. So wird ein Bus über den Tag mehrfach eingesetzt - beispielsweise zunächst im Linienverkehr, dann im geöffneten Schülerverkehr nach §43.2 Personenbeförderungsgesetz, dann bei der Schülerbeförderung im allgemeinen Linienverkehr nach § 42 Personenbeförderungsgesetz und dann wieder auf der Linie. In solchen Fällen kann es als gerecht angesehen werden, daß die Ausgaben der Gemeinden für den Schülerverkehr bei der Berechnung der ÖPNV-bezogenen Umlage berücksichtigt werden.
- o Ziel kann es sein, daß betriebsbedingte Leerfahrten vom oder zum Betriebshof nicht nur der Gemeinde zugeteilt werden, in der der Standort des Betriebshofes liegt. Alternativ dazu kann der Standpunkt vertreten werden, daß die im Fahrplan ausgewiesenen Leerfahrten

auch ein verbessertes Angebot für die „betroffenen“ Kommunen darstellt, was dann gegen eine Umverteilung der auf die Leerfahrten anzurechnenden Verluste sprechen würde.

Der hier aufgeführte Anspruchskatalog verdeutlicht, daß es keine „Weltformel“ eines gerechten Umlageschlüssels geben kann. Vielmehr muß in einem Meinungsbildungsprozeß abgeklärt werden, welche Zielsetzungen für den jeweiligen (auch politischen) Raum Priorität haben. Erst wenn Zielsetzungen priorisiert sind, kann ein Umlageschlüsselmodell entwickelt werden, das diesen Zielsetzungen möglichst weitgehend gerecht wird.

Für die Entwicklung eines solchen Umlageschlüssels stehen dann mehrere Eingangsgrößen zur Verfügung.

Die möglichen Eingangsfaktoren für einen ÖPNV-bezogenen Umlageschlüssel

Im folgenden werden unterschiedliche Eingangsfaktoren für einen Umlageschlüssel im Hinblick auf ihre Wirkungen erörtert. Dabei kann grundsätzlich unterschieden werden zwischen verkehrsleistungsabhängigen und verkehrsleistungsunabhängigen Eingangsgrößen.

Verkehrsleistungsunabhängige Faktoren, die einen Einfluß auf die ÖPNV-Bedienung eines Gemeindegebietes haben, sind

- o Einwohner,
- o Fläche,
- o Erwerbstätige,
- o Arbeitsplätze,
- o Schüler.

Maßgebend für die Höhe des Defizites sind darüber hinaus die verkehrsleistungsabhängigen Faktoren

- o Bedienungshäufigkeit,
- o Nutz-/Wagen-/Platz-Kilometer,
- o Fläche/Linienweg/Topographie,
- o Erschließungs-/Verknüpfungserfordernisse,
- o unternehmensspezifische Kennwerte,
- o Ein-/Aussteiger, Personen-Kilometer, Tarif,
- o Anzahl erschlossener Einwohner und
- o Schülerverkehraufwendungen,

wobei Einnahmen den Ausgaben für die Verkehrsleistung gegenübergestellt werden müssen.

Einwohner

Da Gemeinden mit höheren Einwohnerzahlen im allgemeinen eine höhere Finanzkraft besitzen als kleinere Kommunen, kann die Einwohnerzahl als Maßstab zur Verteilung eines verkehrsleistungsunabhängigen Teils des Defizites herangezogen werden.

Wird ein Teilbetrag proportional zu den Einwohnerzahlen verteilt, so wird einerseits die Finanzkraft der Gemeinden berücksichtigt und andererseits entsprechend den organisatorischen Aufwendungen verteilt. Damit wird dem Sachverhalt Rechnung getragen, daß für Gemeinden mit hohen Einwohnerzahlen und dementsprechend vergleichbar höheren Bedienungsangeboten ein Mehr an Leistungen für Organisation und Information seitens des Aufgabenträgers aufgewendet werden muß.

Fläche

Die Gemeindegröße kann bei der Verteilung des Defizites berücksichtigt werden. Damit wird dem Aspekt Rechnung getragen, daß bei dispersen Siedlungsstrukturen ein höherer Bedienungsaufwand betrieben werden muß, um eine vergleichbare Qualität der ÖPNV-Bedienung zu erreichen. Ein verkehrsleistungsunabhängiger Teil des Defizites kann beispielsweise proportional zu dem Faktor „1 : km²“ verteilt werden.

Erwerbstätige, Arbeitsplätze, Schüler

Die Zahl der Erwerbstätigen sowie der Schüler am Wohnort steht im Vergleich der Gemeinden im allgemeinen im gleichen Verhältnis zur Einwohnerzahl. Wird die Einwohnerzahl im Umlageschlüssel berücksichtigt, sind Erwerbstätigen- und Schülerzahlen (am Wohnort) nicht von zusätzlichem Belang.

Gegen die Berücksichtigung der Zahl der Arbeitsplätze spricht die Verfügbarkeit der Daten. Nur in wenigen Fällen liegen verlässliche und aktuelle Informationen zur Zahl der Arbeitsplätze vor.

Die Zahl der Schüler an Schulstandorten hat sicherlich großen Einfluß auf die ÖPNV-Bedienung in ländlichen Räumen. Die Ausgaben für den Schülerverkehr können aber ebenso bei den verkehrsleistungsabhängigen Faktoren (s.u.) berücksichtigt werden.

Bedienungshäufigkeit

Die Bedienungshäufigkeiten (Fahrten pro Werktag, Samstag, Sonntag oder Jahr) steuern maßgebend die Ausgaben der Verkehrsunternehmen und damit das ÖPNV-bezogene Defizit. Als Maßstab zur Bedienungshäufigkeit kann die Eingangsgröße „Anzahl der Halte im Gemeindegebiet“ herangezogen werden. Die Anzahl der Halte wiederum ist abhängig von der Anzahl der Haltestellen und somit von der Haltestellendichte - durch Ermittlung der „mittleren Anzahl der Halte pro Haltestelle im Gemeindegebiet“ kann jedoch ein Faktor unabhängig von der Haltestellendichte herangezogen werden.

Nutz-/Wagen-/Platz-Kilometer

Diese drei Größen ergeben sich durch Multiplikation der Bedienungshäufigkeit mit dem Linienweg. Die Nutz-Kilometer geben die auf dem jeweiligen Gemeindegebiet erbrachte Fahrplanleistung wieder. Gegenüber dem Eingangsfaktor Bedienungshäufigkeit hat der Eingangsfaktor Nutz-Kilometer den Vorteil, daß die Anzahl der Nutz-Kilometer als Folge der Betriebsplanung der Verkehrsunternehmen ständig aktuell und zuverlässig verfügbar ist, während die Bedienungshäufigkeiten nach jedem Fahrplanwechsel mit einem wenn auch überschaubaren Aufwand ermittelt werden müssen.

Die Wagen-Kilometer entsprechen den Nutz-Kilometern zuzüglich der betriebsbedingten Fahrzeug-Kilometer. Eine Berechnung auf der Grundlage der Eingangsgröße Wagen-Kilometer führt in der Regel zu einer Benachteiligung der Kommunen, auf deren Gebiet sich Betriebshöfe befinden.

Die Eingangsgröße Platz-Kilometer kann anstelle der Nutz-Kilometer herangezogen werden, wenn unterschiedlich große und damit im Betrieb unterschiedlich teure Gefäße eingesetzt werden. Sinnvoll ist eine Verteilung nach Platz-Kilometern dann, wenn die Ausgleichszahlungen für den Schienenverkehr auf einem deutlich höheren Niveau liegen als die Defizitbeiträge für den Busverkehr.

Bei der Berücksichtigung der Nutz-, Wagen- oder Platz-Kilometer können weitere Faktoren mit einbezogen werden. So kann beispielsweise eine Abminderung in Höhe der im Fahrplan ausgewiesenen Leerfahrten von und zu Betriebshöfen vorgenommen werden. Denkbar ist ein Minderungssatz (z.B. Abschlag von 10 %) für die Eingangsgröße der Kilometerleistungen bei Gemeinden mit Betriebshöfen. Darüber hinaus kann in Erwägung gezogen werden, die unternehmensspezifischen Ausgleichszahlungen durch Veränderung der Kilometerleistungen zusätzlich zu berücksichtigen. Würde dementsprechend beim Unternehmen A ein Defizitbeitrag von DM 2,- pro km und beim Unternehmen B ein Defizitbetrag von DM 4,- pro km geleistet werden müssen, so könnten die Kilometerleistungen des Unternehmens B bei der Verteilung nach Kilometerleistungen verdoppelt werden.

Fläche/Linienweg/Topographie

Für die Ausgaben des Verkehrsunternehmens sind diese Größen sicherlich von Bedeutung. Eine Zuordnung von Kilometerleistungen zu Strecken oder Bereichen, die aufgrund der Flächenbedienung oder der Topographie zur Benachteiligung einzelner Kommunen führen, kann jedoch nur schwerlich konsensfähig vorgenommen werden. Insofern bietet sich hier eher die Berücksichtigung der Fläche bei den verkehrsleistungsunabhängigen Faktoren an. Eventuell können aber auch einzelne Linienabschnitte, die beispielsweise außerhalb des Kerngebietes einer Gemeinde verlaufen bzw. einen nur geringen Nutzen für eine Gemeinde haben, mit Abminderungsfaktoren bei den Kilometerleistungen versehen werden.

Erschließungs-/Verknüpfungserfordernisse

Die strukturelle oder verkehrliche Bedeutung einzelner Quellen und Ziele im Gemeindegebiet beeinflusst die „Notwendigkeit“ von Verkehrsleistungen. So kann zur Anbindung eines Bahnhofes, eines Krankenhauses, einer Kreisverwaltung etc. ein gegenüber anderen Gemeinden ohne derartige Standorte erhöhter Aufwand erforderlich werden. Die Ausweisung derartig regional bedeutsamer Bereiche - die möglicherweise auch den Freizeitverkehr einschließen müßten - und die Zuordnung von Linienwegen zu diesen Bereichen erscheint jedoch kaum praktikabel.

Einwohner/Aussteiger, Personen-Kilometer, Tarif

Die unternehmensspezifischen Einnahmen sind abhängig von der Tarifgestaltung und der Auslastung der Buslinien. Solange keine linienbezogenen Erfolgsrechnungen vorliegen, kann sich daher die Berücksichtigung der Verkehrsnachfrage - sofern aktuelle Nachfrageerhebungen durchgeführt wurden - in Form eines Bonus` anbieten. Dagegen spricht allerdings oftmals, daß Nachfragedaten nicht auf dem aktuellen Stand vorliegen - insbesondere bei Veränderungen des Angebotes, wie die Einrichtung neuer Linien, werden sich hier kaum Regelungen finden lassen.

Anzahl erschlossener Einwohner

Denkbar ist die Berücksichtigung der Eingangsgrößen Einwohner, Arbeitsplätze und Schüler an Schulstandorten im Einzugsbereich des Linienangebotes. Aus den vorgenannten Gründen kann sich hier auf die Zahl der erschlossenen Einwohner im Einzugsgebiet einer jeweiligen Linie beschränkt werden.

Möglich ist, einen Korridor rechts und links des Linienweges zu bilden oder einen Radius um die Haltestellen zu schlagen und in diesen Bereichen die Anzahl der erschlossenen Einwohner überschlägig zu ermitteln. Die Kilometerleistung kann so mit dem Faktor „Erschlossene Einwohner“ gewichtet werden - eine Verteilung proportional zu den mit erschlossenen Einwohnern gewichteten Kilometerleistungen hat den Vorteil, daß die Gemeinden, die den größten Nutzen aus einer Linie ziehen, einen vergleichsweise höheren Beitrag zu leisten haben. Darüber hinaus wird auch hier nochmals die Finanzkraft der Gemeinden einbezogen.

Ausgaben für den Schülerverkehr

Aus den vorgenannten Gründen können Minderungssätze in Höhe eines prozentualen Anteils der Ausgaben für den Schülerverkehr bei einer Verteilung des Defizites des allgemeinen Linienverkehrs berücksichtigt werden.

Die Auflistung möglicher Eingangsfaktoren für einen Umlageschlüssel - die keineswegs den Anspruch auf Vollständigkeit erhebt - macht deutlich, daß zahlreiche Faktoren bei der Verteilung des ÖPNV-bezogenen Defizites eingehen können. Bei der Auswahl eines geeigneten Umlageschlüssels muß bedacht werden,

- o daß die Umlage um so gerechter wird, je mehr Eingangsgrößen berücksichtigt werden,
- o daß aber bei Einbeziehung vieler Faktoren die Transparenz der Umlage nachläßt.

Insofern müssen sich Überlegungen zu Umlageschlüsseln immer auf dem schmalen Grat der Gerechtigkeit auf der einen und der Nachvollziehbarkeit auf der anderen Seite bewegen. Die Ausführungen mögen aber auch deutlich gemacht haben, daß die Verteilung des Defizites auf der Grundlage nur eines der hier aufgeführten Faktoren - beispielsweise auf der Grundlage der Nutz-Kilometer - sicherlich weder der vollkommenen noch der unvollkommenen oder reinen Verfahrensgerechtigkeit entspricht.

Ein Beispiel für einen in der Anwendung befindlichen Umlageschlüssel

Nach langen Diskussionen, die parallel zum Aufstellungsverfahren eines Nahverkehrsplanes [3] geführt wurden, und einem Konsensbildungsprozeß in allen kreisangehörigen Städten und Gemeinden verteilt ein Kreis die ÖPNV-bezogenen Verluste mit folgendem Umlageschlüssel:

- o Ein verkehrsleistungsunabhängiger Anteil der Verluste (in diesem Fall ein Drittel) wird proportional zum Faktor „Einwohner je km²“ verteilt. Damit wird einerseits die Finanzkraft der Kommunen berücksichtigt und andererseits dem Aspekt Rechnung getragen, daß bei dispersen Siedlungsstrukturen ein höherer Bedienungsaufwand betrieben werden muß, um eine vergleichbare Qualität der ÖPNV-Bedienung zu erreichen.
- o Der restliche Zwei-Drittel-Anteil wird zunächst über die Nutz-Kilometer auf die einzelnen Linien und dann linienbezogen über den Faktor „Erschlossene Einwohner x Nutz-Kilometer“ auf die über die Linie angeschlossenen Gemeinden verteilt. Leistungsverbesserungen innerhalb einer Gemeinde führen dann bei gemeindeübergreifenden Linien vorwiegend zur Erhöhung der finanziellen Aufwendungen in dieser Gemeinde. Durch die Berücksichtigung der erschlossenen Einwohner je Linie werden Leistungen „auf der grünen Wiese“ geringer bewertet, damit Nachbarortsverkehre, von denen eine einzelne Kommune nur wenig profitiert, dennoch realisierbar bzw. finanzierbar bleiben.
- o Die unternehmensspezifischen Ausgleichszahlungen werden so berücksichtigt, daß das Verhältnis der unterschiedlichen Ausgleichszahlungen auf die Kilometerleistungen übertragen werden. Kilometerleistungen von Unternehmen, für die doppelte Ausgleichszahlungen gegenüber anderen Unternehmen geleistet werden, gehen somit mit dem Faktor 2 in die Berechnungen ein.
- o Betriebsbedingte Leerfahrten von oder zum Betriebshof werden berücksichtigt, indem die Nutz-Kilometer in Gemeinden mit Betriebshöfen prozentual (in diesem Fall um 10 %) abgemindert werden.
- o Die Ausgaben der Gemeinden für den Schülerverkehr werden z.T. (in diesem Fall 5%) als Minderungssätze für den Beitrag des Linienverkehrs eingerechnet. Ausgaben für Schülerspezialverkehre nach Freistellungsverordnung, die keinen Beitrag zur Finanzierung des allgemeinen Linienverkehrs leisten, finden hier keine Berücksichtigung.

Das Fazit

Das aufgezeigte Beispiel soll keineswegs als „Allheilmittel“ verstanden werden - es macht vielmehr deutlich, daß die Berücksichtigung spezifischer Belange von kreisangehörigen Städten und Gemeinden bei der Suche nach einem möglichst gerechten Umlageschlüssel durchaus konsensfähig sein kann.

Bei der Entwicklung eines möglichst gerechten Umlageschlüssels gilt es, zunächst die möglicherweise konträren Zielsetzungen eines Verteilungsschlüssels konsensfähig aufzubereiten. Unter Berücksichtigung der speziellen Anforderungen sollten sodann Modelle entwickelt werden, die diesen Zielsetzungen möglichst gerecht werden. Dabei führt die Berücksichtigung mehrerer Eingangsfaktoren sicherlich zu gerechteren Ergebnissen als die Verteilung des Defizites über eine einzige Eingangsgröße.

Mit dem Bestreben nach linienbezogenen Erfolgsrechnungen wird die Handhabung der Umlage möglicherweise leichter - Diskussionen über die Gerechtigkeit einer Verteilung auf der Grundlage linienbezogener Erfolgsrechnungen werden aber auch weiterhin notwendig sein.

Literatur

- [1] Gerlach; Reinkober: Handlungsspielräume nach der Regionalisierung, in: Der Landkreis, Heft 1/1996

- [2] vgl. Rawls, John: Eine Theorie der Gerechtigkeit Frankfurt am Main: Suhrkamp 1994⁸, S. 81ff

- [3] IGS Ingenieurgesellschaft Stolz mbH: Nahverkehrsplan für den Kreis Euskirchen, Kaarst 1997