
ZUR FINANZIERUNG DER STÄDTISCHEN VERKEHRSBETRIEBE

Rezension der Studie von Helfried
Bauer und Wolf Huber „Zur
Finanzierung der städtischen
Verkehrsbetriebe in Österreich.
Probleme und Lösungsvorschläge als
Beitrag zu einer neuorientierten
Nahverkehrspolitik“, Schriftenreihe
Kommunale Forschung in Österreich,
Bd. 46, Verlag Jugend und Volk, Wien
1979

Die verkehrspolitischen Maßnahmen der letzten Jahrzehnte haben sich vorrangig an den Bedürfnissen des motorisierten Individualverkehrs orientiert und den öffentlichen Verkehr weitgehend vernachlässigt. Die negativen Auswirkungen dieser Politik zeigen sich immer deutlicher: zunehmend schlechtere Versorgung sozial schwacher Gruppen mit Verkehrsmitteln, steigende Umweltbelastung und Sinken der Lebensqualität in den Städten, sowie eine finanzielle Dauerkrise bei den großen städtischen Verkehrsbetrieben. Der seit einigen Jahren von Kommunalpolitikern programmatisch betonte Vorrang des öffentlichen Personen-Nahverkehrs (ÖPNV) vor dem motorisierten Individualverkehr (IV) blieb bis jetzt ohne praktischen Niederschlag.

In der vorliegenden Studie greifen die beiden Autoren Helfried Bauer und Wolf Huber vom Kommunalwissenschaftlichen Dokumentationszentrum die Frage der Finanzierung der innerstädtischen Verkehrsbetriebe auf. Sie betonen dabei vorweg, daß sie diese Frage nicht nur aus betriebswirtschaftlicher Sicht untersuchen, sondern „die Finanzierungsmöglichkeiten des öffentlichen Verkehrs und die

zu ergreifenden Maßnahmen als ein Mittel der Verkehrspolitik in österreichischen Städten“ (Seite 13) betrachten wollen.

Der erste Teil der Studie behandelt die Ergebnisse einer empirischen Erhebung über die wirtschaftliche Situation der wichtigsten städtischen Verkehrsbetriebe in Österreich. Untersucht wurden Aufwendungen, Erträge und die finanzielle Lage in der Periode von 1965 bis 1975. Die Erhebung zeigte dabei folgende wichtige Ergebnisse (Seite 75 ff):

- Die Größe und Bedeutung der Verkehrsbetriebe für das städtische Verkehrssystem nehmen mit steigender Einwohnerzahl zu.
- Die Aufwendungen übersteigen bei fast allen untersuchten Betrieben die Erträge, wobei im Zeitablauf eine Tendenz zur Zunahme der Betriebsabgänge festzustellen ist.
- Die Erträge aus Tarifeinnahmen nehmen weniger rasch zu als der Gesamtaufwand. Dies ist z. T. die Folge einer zurückgehenden Inanspruchnahme des Angebots an öffentlichen Verkehrsleistungen, vor allem aber der zunehmenden Ausnützung günstiger Tarifarten (Vorverkaufsscheine, Mehrfahrten- und Netzkarten).
- Eine finanzwirtschaftliche Betrachtung ergab, daß nur die kleineren Verkehrsbetriebe (Steyr, Wiener Neustadt, zum Teil auch Innsbruck) die betrieblich erforderlichen Ausgaben durch Einnahmen vor allem aus Tarifen und Zuschüssen des Trägerhaushaltes und des Bundes (für Investitionszwecke) decken können. Die größeren Verkehrsbetriebe stehen dagegen vor großen finanzwirtschaftlichen Problemen. Die selbst erwirtschafteten Mittel und die Zuschüsse im Rahmen des Querverbunds mit anderen kommunalen Unternehmen, sowie vom Trägerhaushalt und von anderen Gebietskörperschaften reichen nicht aus,

den benötigten Finanzbedarf zu decken. Der dann noch ungedeckte Bedarf wird durch die Aufnahme von Krediten finanziert.

Im Kapitel 3 werden Möglichkeiten aufgezeigt, wie die ungünstige wirtschaftliche Lage der Verkehrsbetriebe durch verschiedene betriebliche (z. B. bessere Betriebsorganisation vor allem im Werkstättenbereich) und verkehrsorganisatorische Maßnahmen (z. B. Realisierung von Beschleunigungsprogrammen, Abbau von Verkehrsspitzen) verbessert werden kann. Auf entschiedene Ablehnung seitens der Autoren stoßen weitere Tarifierhöhungen, da diese „in mehr oder weniger großem Maße zu einer weiteren Abwanderung von bisherigen Benutzern öffentlicher Verkehrsmittel zum IV führen. Zumindest aber tragen sie nicht zur Verbesserung der Attraktivität des ÖPNV bei und erschweren das Gewinnen neuer Nachfragerschichten, vor allem bisheriger IV-Schichten“ (Seite 113). Ein Fahrgastswund als Folge von Tarifierhöhungen wird auch im Geschäftsbericht der Linzer ESG für 1975 bestätigt: „Die mit 1. Jänner 1975 – nach dreijährigem Gleichbleiben der Fahrpreise – vorgenommene Tarifierhöhung hatte zur Folge, daß die in den vergangenen Jahren verzeichnete Fahrgastzunahme zum Stillstand kam. Es ergab sich ein geringfügiger Frequenzrückgang um 0,3 Prozent.“ Tarifierhöhungen bei städtischen Verkehrsmitteln werden jedoch nicht nur aus verkehrspolitischen Gründen, sondern auch aus verteilungspolitischen Überlegungen und aus dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit abgelehnt. „Angesichts der auch offiziell bestätigten Tatsache, daß die Teilnehmer am IV durch ihre Steuerleistungen bei weitem nicht die Kosten für die Errichtung und Erhaltung des Straßennetzes decken, sowie unter Berücksichtigung der von ihnen verursachten sozialen Kosten widerspricht es der Gerechtigkeitsvorstellung, ausgerechnet von den in der

Regel sozial schwächeren Teilnehmer des ÖPNV höhere Tarife zu verlangen“ (Seite 113).

Den Hauptteil der Studie bildet das Kapitel 4, in dem untersucht wird, wie die trotz innerbetrieblicher Verbesserungen und verkehrsorganisatorischer Maßnahmen verbleibenden Betriebsabgänge, sowie die erforderlichen Investitionen finanziert werden können. Den Ausgangspunkt der im folgenden angestellten Überlegungen bilden die in den verschiedenen westeuropäischen Ländern praktizierten Finanzierungsformen städtischer Verkehrsbetriebe. Dabei werden zwei gegensätzliche Finanzierungsformen, nämlich die in den Städten der Bundesrepublik Deutschland angestrebte weitgehende Selbstfinanzierung durch Tarifeinnahmen im Sinne des Eigenwirtschaftlichkeitspostulats und die in den französischen, skandinavischen, italienischen und Schweizer Städten praktizierte Finanzierungsform „Niedrigtarife und laufende Zuschüsse“ unterschieden. Die von den Verkehrsbetrieben in den österreichischen Städten derzeit praktizierte Finanzierung läßt sich nach Meinung der Autoren keiner der beiden Finanzierungsformen zuordnen. Sie wird als eine „Kombination von relativ hohen Tarifeinnahmen, fallweisen Zuschüssen, Mittel im Wege der internen Subventionierung sowie relativ bedeutsamen Schuldaufnahmen“ (Seite 128) beschrieben.

Bauer/Wolf geben aus verkehrs- und verteilungspolitischen Gründen der Finanzierungsform „Niedrigtarife und laufende Zuschüsse“ gegenüber der Finanzierung gemäß dem Eigenwirtschaftlichkeitspostulat den Vorrang und fordern eine umfassende Reform der Finanzierung des ÖPNV in den großen österreichischen Städten, wobei ein Teil dieser Reform „der Verzicht auf weitere Tarifierhöhungen, oder unter bestimmten Umständen sogar die Vornahme von Tarifsenkungen, vor allem der Tarife für Vorver-

kaufs- und Mehrfahrtenkarten“ (Seite 135), ist.

Zur Realisierung einer derartigen Finanzierungsreform wird es notwendig sein, mehr Mittel für den öffentlichen Verkehr, in erster Linie durch den Träger der Verkehrsbetriebe, aber auch durch andere Gebietskörperschaften, aufzubringen. Dazu bieten sich nach Meinung der beiden Autoren zwei Möglichkeiten an, nämlich eine Umschichtung der vorhandenen Budgetmittel des Trägerhaushaltes zugunsten des ÖPNV und zu Lasten des IV, sowie die Erschließung zusätzlicher Mittel durch die Erhöhung bestehender bzw. die Erschließung neuer Abgaben.

Was die Frage der Mittelumerschichtung im Trägerhaushalt betrifft, verweisen die Autoren auf den Anteil der Ausgaben für Straßen, Plätze, Brücken und deren Erhaltung, der im Durchschnitt der großen österreichischen Städte mit Ausnahme Wiens zwischen 5 und 7 Prozent der Gesamtausgaben liegt, was Beträgen in der Größenordnung von 100 bis 120 Mio. S entspricht. Hier könnten durch eine Einschränkung der Ausgaben für den Straßenneubau theoretisch bedeutende Mittel für den ÖPNV gewonnen werden. Allerdings wird von den Autoren auf große kommunalpolitische Probleme bei der Verwirklichung einer derartigen Mittelumerschichtung hingewiesen, da hohe Straßenbauausgaben einerseits eine Folge der Politik der Stadterweiterung sind und zum anderen „eben nicht die politische Bereitschaft zur Realisierung des vielfach genannten Vorrangs des ÖPNV gegeben ist“ (Seite 138).

Im weiteren werden Überlegungen zur Erschließung zusätzlicher Mittel für den ÖPNV angestellt. Als relativ zweckmäßige und zielführende Maßnahmen werden von den Autoren die Einführung einer Dienstgeberabgabe – analog der Wiener Dienstgeberabgabe – in den österreichischen Städten mit öffentlichen Verkehrsmitteln

und die Erhöhung derselben in Wien, die Erhöhung der Lohnsummensteuer, sowie die Einhebung eines Nahverkehrsbeitrags von allen Haushalten angesehen.

Die seit 1970 bestehende Wiener Dienstgeberabgabe ist eine Gemeindeabgabe, die an das Bestehen eines Dienstverhältnisses in Wien anknüpft, und deren Ertrag für den Wiener U-Bahn-Bau zweckgebunden ist. Die Einhebung einer derartigen Dienstgeberabgabe auch in anderen Städten mit Verkehrsbetrieben wäre geeignet, „einen angemessenen Beitrag zur Deckung der Betriebsabgänge, sowie generell zur Verbesserung und zum Ausbau des öffentlichen Verkehrs zu leisten“ (Seite 150 f.). Bei einem Steuersatz von 20 Schilling für jeden Dienstnehmer pro angefangener Woche eines bestehenden Dienstverhältnisses, würde in Graz etwa ein jährliches Aufkommen von 70 und in Linz eines von 80 Mio. Schilling erzielt werden. Damit könnte der Betriebsabgang aus der Jahreserfolgsrechnung 1975 einschließlich der Investitionen im Fall von Graz mehr als gedeckt und im Fall von Linz zu mehr als 60 Prozent finanziert werden. Begründet wird die Einführung einer derartigen Steuer aus verkehrspolitischer Sicht „mit dem Zusammenhang zwischen dem Niveau der wirtschaftlichen Tätigkeit (gemessen an der Zahl der Beschäftigten) und den Verkehrsproblemen einer Stadt, die durch den Ausbau des öffentlichen Verkehrs gelöst werden sollen“ (Seite 149). Voraussetzung für die Einhebung einer Dienstgeberabgabe wären entsprechende Landesgesetze bzw. eine bundesgesetzliche Ermächtigung für die Städte, eine solche Abgabe einzuhoben. Der finanzpolitische Nachteil der Dienstgeberabgabe liegt in der Vorschreibung eines fixen Betrages pro Beschäftigten, der in Zeit größerer Geldentwertungsraten zu einem relativen Absinken des Ertrages führt. Dieser Nachteil würde wegfallen, wenn statt der Einhebung einer Dienstgeber-

abgabe die Lohnsummensteuer in Städten mit öffentlichen Verkehrsmitteln erhöht würde, da diese an die Löhne und deren Entwicklung anknüpft.

Nicht zustimmen kann der Rezensent der positiven Beurteilung der Einführung eines Nahverkehrsbeitrags für alle Haushalte in Städten mit öffentlichen Verkehrsmitteln in Form eines sozial gestaffelten Zuschlags auf die Einkommen- bzw. Lohnsteuer. Die Autoren verbinden mit der Einführung einer derartigen Steuer die Hoffnung auf eine gleichzeitige Tarifiereduktion, so daß für die regelmäßigen Benutzer städtischer Verkehrsmittel mit Einkommen durchschnittlicher Höhe gegenüber dem jetzigen Zustand keine Mehrbelastung eintritt, „weil die zusätzliche Belastung durch den Nahverkehrsbeitrag weitgehend durch die Reduktion der Tarife für den ÖPNV kompensiert wird“ (Seite 164).

Hier stellt sich vor allem das vorläufig ungeklärte Problem der Erfassung jener, die zwar von einem verbesserten öffentlichen Verkehr profitieren, aber nicht zur Beitragsleistung herangezogen werden können, weil sie z. B. außerhalb der Städte wohnen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß in der vorliegenden Studie die Notwendigkeit einer umfassenden Reform der Finanzierung der städtischen Verkehrsbetriebe in Österreich im besonderen und der Nahverkehrspolitik im allgemeinen aufgezeigt und eine Reihe von zielführenden Vorschlägen diskutiert werden. Die derzeit geplanten bzw. beschlossenen Tarifierhöhungen bei den städtischen Verkehrsbetrieben in Wien und Linz zeigen jedoch, daß die verantwortlichen Stellen derzeit nicht bereit sind, eine (notwendige) Neuorientierung der Nahverkehrspolitik anzustreben.

Helmuth Preslmaier