

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Kostenunterdeckung im öffentlichen Personennahverkehr (Folgekostenbericht 1986)

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Auftrag	3
2. Kostenunterdeckung im öffentlichen Personennahverkehr und Folgekosten aus Investitionen, die nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) gefördert werden	3
2.1 Begriffsbestimmungen und Rechenverfahren	3
2.2 Kostenunterdeckung im öffentlichen Personennahverkehr	4
2.2.1 Entwicklung der Kostenunterdeckung in den Jahren 1973, 1979 und 1983	4
2.2.2 Kostenunterdeckung im Jahre 1995	5
2.3 Folgekosten aus GVFG-Investitionen	6
2.3.1 Folgekosten im Jahre 1983	6
2.3.2 Folgekosten im Jahre 1995	7
2.4 Verkehrsverbünde	8
2.5 Finanzielle Lasten der öffentlichen Haushalte aus dem ÖPNV	8
2.5.1 Finanzielle Lasten in den Jahren 1973, 1979 und 1983	8
2.5.2 Finanzielle Lasten im Jahre 1995	10
2.6 Abbau finanzieller Lasten der öffentlichen Haushalte durch neue Technologien	11
2.7 Zusammenfassung und Schlußfolgerungen	11
2.7.1 Zur Kostenunterdeckung im ÖPNV und zu den finanziellen Lasten der öffentlichen Haushalte	11
2.7.2 Zu den Folgekosten	12

	Seite
3. Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung zum ÖPNV	13
3.1 Ausgangslage	13
3.2 Leitlinien für die Deutsche Bundesbahn	13
3.3 Standardisierte Bewertung von GVFG-Vorhaben	14

Verzeichnis der Anlagen

1. Verfahren zur Ermittlung der Kostenunterdeckung und der Folgekosten	15
2. Kostenunterdeckung im ÖPNV in den Jahren 1973, 1979 und 1983 in räumlicher Verteilung und nach Verkehrszweigen aufgeteilt	16
3. Kostenunterdeckung im ÖPNV im Jahre 1995 mit Vergleichszahlen für 1983 — aufgeteilt nach Verkehrszweigen	17
4. Finanzielle Lasten der öffentlichen Haushalte aus dem ÖPNV im Jahre 1995 mit Vergleichszahlen 1983	18

1. Auftrag

Der Deutsche Bundestag hat mit Beschluß vom 10. Juni 1976 die Bundesregierung aufgefordert, in regelmäßigen Abständen von fünf Jahren über die Entwicklung der Kostenunterdeckung im öffentlichen Personennahverkehr zu berichten. Dem Beschluß lag der Bericht und Antrag des Ausschusses für Verkehr und für das Post- und Fernmeldewesen (Drucksache 7/5242) zugrunde. Die Bundesregierung hat bereits am 12. Januar 1976 (Drucksache 7/4556) und am 17. Mai 1982 (Drucksache 9/1658) über die Entwicklung der Kostenunterdeckung und der Folgekosten berichtet.

Entsprechend dem Auftrag zur erstmaligen Aufstellung des sog. „Folgekostenberichtes“ (Drucksache 7/2725 und 7/2495) sollen insbesondere folgende Fragen untersucht werden:

- Auf welche Größenordnungen werden die fort dauernden Folgekosten des öffentlichen Nahverkehrs im Planungszeitraum bis 1995 anwachsen
 - a) unter Status-quo-Bedingungen, d. h. bei gegenwärtigem Leistungsumfang der Betriebe des öffentlichen Personennahverkehrs;
 - b) nach Realisierung der Investitionsprogramme im Nahverkehr, soweit sie gegenwärtig vorliegen;

c) bei alternativen Annahmen hinsichtlich der Entwicklung der Kosten einerseits und der eigenen Erträge der Verkehrsunternehmen andererseits?

- Wie werden sich die aus den öffentlichen Haushalten jeweils zu finanzierenden Ausgleichsleistungen an Nahverkehrsunternehmen räumlich auf Ballungsgebiete und Nichtballungsgebiete aufgliedern?
- Welchen Einfluß werden Verkehrsverbünde in
 - a) Ballungsräumen,
 - b) schwachstrukturierten Räumen
 auf die Entwicklung der fort dauernden Folgekosten des öffentlichen Nahverkehrs haben?
- Wie kann bei einem weiteren Anwachsen gemeinwirtschaftlicher Ausgleichsleistungen der Zwang zu wirtschaftlichem Handeln bei den Betrieben des Nahverkehrs aufrechterhalten werden?
- Zeichnet sich die Anwendung neuer Technologien im Personennahverkehr ab, die die fort dauernden Folgekosten des Nahverkehrs für die öffentlichen Haushalte wesentlich abbauen könnte?

2. Kostenunterdeckung im öffentlichen Personennahverkehr und Folgekosten aus Investitionen, die nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) gefördert werden

2.1 Begriffsbestimmungen und Rechenverfahren

Den Ermittlungen der Kostenunterdeckung und der Folgekosten liegen folgende Begriffsdefinitionen zugrunde:

- Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)
 - = Beförderung von Personen im Straßenverkehr über eine Strecke von nicht mehr als 50 km im Linienverkehr, im Stadtbahn- und U-Bahnverkehr, im Nahverkehr der DB in Naheil- und Nahverkehrszügen, im Schienenpersonennahverkehr der Nichtbundeseigenen Eisenbahnen (NE-Bahnen).
- Kostenunterdeckung
 - = Differenz zwischen Kosten und Nahverkehrserträge der Verkehrsunternehmen.
- Folgekosten
 - = Zusätzliche Kostenunterdeckung, die sich aus der Inbetriebnahme von Vorhaben, die

nach dem GVFG gefördert werden, ergeben kann. Dabei werden Kosten- und Ertragsveränderungen infolge der neuen Anlagen berücksichtigt.

- Finanzielle Lasten für die öffentlichen Haushalte aus dem ÖPNV
 - = Ausgleich der Kostenunterdeckung und Abgeltungszahlungen durch die öffentlichen Haushalte, Mindereinnahmen der öffentlichen Haushalte aufgrund steuerlicher Vergünstigungen sowie Investitionshilfen.

Für den vorliegenden Bericht waren umfangreiche Erhebungen bei den Verkehrsunternehmen und Rechnungen mit EDV-Einsatz erforderlich. Der Bundesminister für Verkehr wurde dabei von der WIBERA Wirtschaftsberatung AG unterstützt. Zur Ermittlung der Kostenunterdeckung der öffentlichen Nahverkehrsunternehmen standen als neueste Daten Kosten-, Ertrags-, Leistungs- und Mengen

- der Deutschen Bundesbahn für den gesamten Schienenpersonennahverkehr und den Bahnbusverkehr,
- der Deutschen Bundespost für den Postreisedienst sowie
- einer repräsentativen Anzahl der kommunalen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen einschließlich der Regionalverkehrsgesellschaften sowie der NE-Bahnen für den U-Bahn-, Stadtbahn-, Eisenbahn- und Omnibuslinienverkehr

nur für das Jahr 1983 in ausreichendem Umfang zur Verfügung. Aus diesen Daten wurden auch die Folgekosten der bis einschließlich 1983 in Betrieb gegangenen GVFG-Vorhaben berechnet. Dabei wurden alle Leistungs-, Ertrags- und Kostenänderungen der Verkehrsunternehmen zugrunde gelegt.

Auf der Grundlage der für 1983 ermittelten Kostenunterdeckung und Folgekosten sowie des GVFG-Programms wurden sodann mit Hilfe alternativer Faktoren zur Berücksichtigung künftiger Kosten- und Ertragsveränderungen die Kostenunterdeckungen und Folgekosten für das Jahr 1995 modellmäßig errechnet. Für die Modellrechnung der Kosten und Erträge wurden die in der Tabelle 1 genannten Jahressteigerungsraten zugrunde gelegt.

Tabelle 1

	Jahressteigerungsraten in %		
Kosten	3,0	5,0	7,0
Erträge	3,0		6,0

Mit diesen Steigerungsraten sind auch die Kosten und Erträge der Deutschen Bundesbahn in den Modellrechnungen enthalten. Die Leitlinien der Bundesregierung zur Konsolidierung der Deutschen Bundesbahn vom 23. November 1983 sehen dagegen vor, daß die Verluste der Deutschen Bundesbahn im Verhältnis zu den Gesamtzusendungen an die Deutsche Bundesbahn im Bundeshaushalt nicht steigen.

Dieser Bericht unterscheidet wie bisher zwischen elf Verkehrsballungsräumen und dem übrigen Bundesgebiet. Die elf Verkehrsballungsräume sind

Berlin (West),
Hamburg,
Hannover,
Bremen,
Rhein-Ruhr,
Rhein-Sieg,
Rhein-Main,
Rhein-Neckar,
Stuttgart,
Nürnberg,
München.

Die Abgrenzung der Räume blieb gegenüber den früheren Berichten im wesentlichen unverändert.

Weitere Einzelheiten zur Ermittlung der Kostenunterdeckung und der Folgekosten sind der Anlage 1 zu entnehmen.

2.2 Kostenunterdeckung im öffentlichen Personennahverkehr

2.2.1 Entwicklung der Kostenunterdeckung in den Jahren 1973, 1979 und 1983

Anlaß für den Beschluß des Deutschen Bundestages vom 10. Juni 1976, die Bundesregierung zur regelmäßigen Berichterstattung über die Entwicklung der Kostenunterdeckung im ÖPNV aufzufordern (Drucksachen 7/5442 und 7/4556), war die Sorge, die Defizite könnten sich von 4,5 Mrd. DM im Jahre 1973 im ungünstigsten Fall auf 15,2 Mrd. DM im Jahre 1985 erhöhen. Der vorliegende Bericht bietet die Gelegenheit, die inzwischen tatsächlich eingetretene Entwicklung der Kostenunterdeckung im ÖPNV darzustellen und sie mit den früheren Prognoserechnungen zu vergleichen. Da allerdings für das Jahr 1985 noch keine ausreichenden Daten zur Verfügung stehen, mußte für diesen Bericht auf die Daten des Jahres 1983 zurückgegriffen werden.

Im Jahre 1983 wird die Kostenunterdeckung im gesamten ÖPNV mit 7,4 Mrd. DM beziffert. Davon entfallen 3,1 Mrd. DM auf die kommunalen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen sowie NE-Bahnen, knapp 0,1 Mrd. DM auf die Bundesbusunternehmen und 4,2 Mrd. DM auf den Schienenpersonennahverkehr der DB — davon 2,8 Mrd. DM auf die Gebiete außerhalb der Verkehrsballungsräume.

Nach den Folgekostenberichten 1976 (Drucksache 7/4556) und 1982 (Drucksache 9/1658) sowie nach den Ermittlungen der WIBERA AG hat sich die Kostenunterdeckung im ÖPNV in den Jahren 1973, 1979 und 1983 wie folgt entwickelt (Tabelle 2):

Tabelle 2

Kostenunterdeckung im ÖPNV in den Jahren 1973, 1979 und 1983 *)

	Alle Verkehrsträger			Veränderungen		
	1973	1979	1983	1973/83	davon	
					1973/79	1979/83
	Mio. DM			% pro Jahr		
Kosten	9 664	13 331	16 067	+ 5,2	+ 5,5	+ 4,8
Erträge	5 115	6 576	8 698	+ 5,5	+ 4,3	+ 7,2
Kostenunterdeckung	4 549	6 775	7 369	+ 4,9	+ 6,9	+ 2,1
Kostendeckungsgrad	52,9 %	49,3 %	54,1 %			

*) s. auch unter Abschnitt 2.5.1 und Tabelle 8

Zwischen 1973 und 1983 stiegen die Kosten um 6,4 Mrd. DM, die Erträge aber nur um 3,6 Mrd. DM, so daß die Kostenunterdeckung insgesamt um 2,8 Mrd. DM zunahm.

Dabei stiegen im Zeitraum 1973/79 die Kosten um 3,7 Mrd. DM und die Erträge um 1,5 Mrd. DM (Kostenunterdeckung 2,2 Mrd. DM) sowie im Zeitraum 1979/83 die Kosten um 2,7 Mrd. DM und die Erträge um 2,1 Mrd. DM (Kostenunterdeckung 0,6 Mrd. DM). Der Anstieg der Kostenunterdeckung hat sich somit in der zweiten Hälfte des Vergleichszeitraumes deutlich abgeflacht.

Im Folgekostenbericht 1976 (Drucksache 7/4556) waren für die *Kosten* bis zum Jahre 1985 alternativ jährliche Steigerungsraten bei den Personalkosten von 5%, 7% und 9%, bei den Sachkosten von 4%, 4,5% und 5% angenommen worden; insgesamt ergeben sich daraus Kostensteigerungsraten von 4,7%, 6,2% und 7,6%. Mit einer durchschnittlichen jährlichen Steigerungsrate zwischen 1973 und 1983 von 5,2% lag die tatsächliche Kostenentwicklung im ÖPNV somit im Bereich der günstigsten Alternativen.

Bei den *Erträgen* wurden seinerzeit alternativ Jahressteigerungsraten von 5%, 7% und 10% zugrunde gelegt. Die tatsächliche Ertragssteigerung 1973 bis 1983 betrug im Mittel 5,5% pro Jahr, davon in den Jahren 1979 bis 1983 sogar 7,2%.

Aus diesen Modellrechnungen ergab sich für die *Kostenunterdeckung* im ungünstigsten Fall ein jährlicher Anstieg um 10,5%, im günstigsten Fall eine jährliche Senkung um 1,9%. Der durchschnittliche Anstieg der Kostenunterdeckung in den Jahren 1973 bis 1983 lag tatsächlich bei 4,9%, in den Jahren 1979 bis 1983 sogar bei 2,1%.

Insgesamt ist damit die Entwicklung seit 1973 auf dem mittleren der im ersten Bericht untersuchten Pfade verlaufen. Dabei sind in dem Zeitraum 1979 bis 1983 insgesamt gesehen die Erträge relativ stärker gestiegen als die Kosten, was zu einer Verbesserung des Kostendeckungsgrades im ÖPNV geführt hat.

In den Verkehrsballungsräumen und dem übrigen Bundesgebiet sowie innerhalb der Verkehrszweige war die Entwicklung jedoch unterschiedlich. Im Jahre 1983 überwiegt erstmals die Kostenunterdeckung in den Verkehrsballungsräumen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß bei den öffentlichen Verkehrsunternehmen rd. 60% der Beförderungsleistungen in den Verkehrsballungsräumen erbracht werden.

Bei den kommunalen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen ist ein starker Anstieg der Kostenunterdeckung in den Verkehrsballungsräumen zu verzeichnen, während sie im übrigen Bundesgebiet rückläufig ist.

Die Kostenunterdeckung im gesamten Schienenpersonennahverkehr der DB weist hingegen einen geringeren Anstieg auf. Nach wie vor entfallen aber rd. zwei Drittel der Unterdeckung auf die Gebiete außerhalb der Verkehrsballungsräume, obwohl hier nur die Hälfte der Beförderungsleistungen des Schienenpersonennahverkehrs anfällt.

Die Unternehmensrechnungen schließen auch die Folgekosten aus solchen Investitionen ein, die nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz gefördert wurden und bis zu dem jeweiligen Jahr in Betrieb gegangen sind.

Dabei sind in den Kosten nur Kapitalkosten (Abschreibung und Zinsen) für die von den Unternehmen selbst finanzierten Investitionsanteile enthalten. Bei der Deutschen Bundesbahn sind auch die Abschreibungen für die mit allgemeinen Eigentümerzuschüssen des Bundes finanzierten Anlagen berücksichtigt.

Weitere Einzelheiten der Kostenunterdeckung in den Jahren 1973, 1979 und 1983 sind in der Anlage 2 dargestellt.

2.2.2 Kostenunterdeckung im Jahre 1995

Auf der Grundlage der Unternehmensrechnungen für das Jahr 1983 und unter Berücksichtigung der nach dem GVFG-Programm 1985 vorgesehenen In-

vestitionsmaßnahmen wurden unter der Annahme alternativer Steigerungsraten für Kosten und Erträge die Kostenunterdeckungen für das Jahr 1995 ermittelt.

Dabei wurden die in Tabelle 1 genannten Steigerungsraten den Modellrechnungen zugrunde gelegt. Sie wurden gegenüber den früheren Berichten an die inzwischen eingetretene Entwicklung angepaßt.

Tabelle 3

Kostenunterdeckung im ÖPNV im Jahre 1995 mit Vergleichszahlen für 1983
— Modellrechnung —

	1995						1983
	Kosten/Jahr			Kosten/Jahr			
	+ 7 %	+ 5 %	+ 3 %	+ 7 %	+ 5 %	+ 3 %	
	Erträge + 3 %/Jahr			Erträge + 6 %/Jahr			
	Mio. DM						
Kosten	37 470	29 878	23 720	37 470	29 878	23 720	16 067
Erträge	12 690	12 690	12 690	17 909	17 909	17 909	8 698
Kostenunterdeckung ..	24 780	17 188	11 030	19 561	11 969	5 811	7 369
(Kostendeckungsgrad)	(33,9 %)	(42,5 %)	(53,5 %)	(47,8 %)	(59,9 %)	(75,5 %)	(54,1 %)
davon Verkehrsballungs- räume							
Kosten	19 555	15 593	12 380	19 555	15 593	12 380	8 116
Erträge	<u>6 461</u>	<u>6 461</u>	<u>6 461</u>	<u>9 118</u>	<u>9 118</u>	<u>9 118</u>	<u>4 335</u>
Kostenunterdeckung	13 094	9 132	5 919	10 437	6 475	3 262	3 781
(Kostendeckungsgrad)	(33,0 %)	(41,4 %)	(52,2 %)	(46,6 %)	(58,5 %)	(73,6 %)	(53,4 %)
übriges Bundesgebiet							
Kosten	17 915	14 285	11 340	17 915	14 285	11 340	7 951
Erträge	<u>6 229</u>	<u>6 229</u>	<u>6 229</u>	<u>8 791</u>	<u>8 791</u>	<u>8 791</u>	<u>4 363</u>
Kostenunterdeckung	11 686	8 056	5 111	9 124	5 494	2 549	3 588
(Kostendeckungsgrad)	(34,8 %)	(43,6 %)	(54,9 %)	(49,1 %)	(61,5 %)	(77,5 %)	(54,8 %)

Diese Modellrechnungen umreißen den Rahmen einer künftigen Entwicklung der Kostenunterdeckung bis zum Jahre 1995. Verkehrs- und unternehmenspolitische Maßnahmen steuern einer negativen Entwicklung entgegen.

Die Verteilung der so ermittelten Kostenunterdeckung 1995 auf die einzelnen Verkehrszweige ist in der Anlage 3 dargestellt. Wegen der Neuorganisation der Bundesbusdienste wurden diese zusammengefaßt.

2.3 Folgekosten aus GVFG-Investitionen

2.3.1 Folgekosten im Jahre 1983

Seit Beginn der finanziellen Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden im Jahre 1967 hat der Bund bis zum Jahre 1983 insgesamt 16 Mrd. DM für Inve-

stitutionsmaßnahmen des öffentlichen Personennahverkehrs aufgewendet. Von diesen Mitteln flossen knapp 15 Mrd. DM in die Verkehrsballungsräume und über 1 Mrd. DM in das übrige Bundesgebiet. Mit den Bundesfinanzhilfen für den ÖPNV wurde insgesamt ein Bauvolumen von 30 Mrd. DM initiiert. In den Verkehrsballungsräumen wurde vor allem der Ausbau der Schienenverkehrsmittel — U-Bahnen, Stadtbahnen und S-Bahnen — gefördert, während es im übrigen Bundesgebiet in erster Linie Anlagen für den Omnibusverkehr — Betriebs- und zentrale Omnibusbahnhöfe — waren, für die Folgekosten im allgemeinen nicht zu erwarten sind.

In Berlin und Hamburg wurden die bereits vorhandenen Schnellbahnnetze ausgebaut und erweitert. In den großen Verkehrsballungsräumen Rhein-Ruhr, Rhein-Sieg, Rhein-Main, Stuttgart, München und Nürnberg wurden neue S-Bahnen sowie U- und Stadtbahnen-Systeme begonnen und teilweise in Betrieb genommen. In den Räumen Hannover, Bre-

men und Rhein-Neckar werden die vorhandenen Straßenbahnsysteme zu Stadtbahnen ausgebaut.

Ende 1983 waren von den mit Bundesfinanzhilfen nach dem GVFG geförderten Neu- und Ausbaumaßnahmen der Schienenstrecken des ÖPNV ca. 1 542 km in Betrieb. Davon sind ca. 1 017 km S-Bahn- und Nahschnellverkehrsstrecken der DB und der Nicht-bundeseigenen Eisenbahnen und ca. 525 km Straßen-, Stadt- und U-Bahnstrecken.

Durch die Inbetriebnahme der neuen Strecken entstanden den Verkehrsbetrieben neue Kosten, während andere Kosten entfielen. Gleichzeitig erzielten die Unternehmen — oft im Zusammenhang mit organisatorischen Maßnahmen — zusätzliche Erträge. Aus der Gegenüberstellung von Zusatzkosten und Zusatzerträgen ergeben sich die eigentlichen Folgekosten im Sinne dieses Berichts.

Die Folgekosten aus Vorhaben, die bis 1983 in Betrieb gegangen sind, sind in den Unternehmensrechnungen des Jahres 1983 (s. Ziffer 2.2.1) bereits enthalten. Die WIBERA AG hat aufgrund von Unterlagen und Auskünften der Verkehrsunternehmen für diese Maßnahmen zunächst alle weggefallenen und hinzugekommenen Leistungen (Strecken, Betriebsleistungen, Verkehrsleistungen) erfaßt und mit den jeweiligen spezifischen Kosten- und Ertragssätzen der Unternehmen bewertet. In einigen Fällen lagen bereits umfassende Analysen der mit der Inbetriebnahme verbundenen Leistungsveränderungen vor. Vergleiche der Beförderungsschwerpunkte über mehrere Jahre haben gezeigt, daß Unternehmen, die mit Hilfe der GVFG-Förderung ihr Angebot verbessert haben, eine günstigere Entwicklung der Verkehrsleistungen aufweisen als andere Unternehmen.

Aus der Inbetriebnahme von Vorhaben, die nach dem GVFG gefördert worden sind, ergeben sich für das Jahr 1983 die in Tabelle 4 dargestellten Folgekosten.

Tabelle 4

**Folgekosten aus GVFG-Investitionen
im Jahre 1983**

	Mio. DM
Zusätzliche Kosten	438
Zusätzliche Erträge	210
Zusätzliche Kostenunterdeckung (Folgekosten)	228
Gesamtkostenunterdeckung	7 369
Anteil an der gesamten Kostenunterdeckung im ÖPNV	3,1 %
Anteil an der Kostenunterdeckung in den Verkehrsballungsräumen	6,0 %

Die Folgekosten liegen damit erheblich unter den Prognosewerten des ersten Folgekostenberichts (Drucksache 7/4556), der für 1985 von einem Anteil von rd. 5 % an der gesamten Kostenunterdeckung im ÖPNV bzw. von rd. 10 % an der Kostenunterdeckung in den Verkehrsballungsräumen ausgegangen war. Außerhalb der Verkehrsballungsräume sind Folgekosten aus GVFG-Investitionen kaum zu erwarten.

2.3.2 Folgekosten im Jahre 1995

Für den Zwölfjahreszeitraum 1984 bis 1995 sind nach dem ÖPNV-Programm weitere Bundesfinanzhilfen in Höhe von rd. 16 Mrd. DM vorgesehen. Das damit geförderte Bauvolumen hat einen Umfang von rd. 30 Mrd. DM.

Schwerpunkte der Förderung sind auch in Zukunft die Schienensysteme in den genannten Verkehrsballungsräumen, in denen entsprechend starke Verkehrsströme zu bewältigen sind und aus Gründen des Umweltschutzes und der Lebensqualität ein möglichst hoher ÖPNV-Anteil angestrebt wird.

Auf der Grundlage des ÖPNV-Programms und entsprechender Erhebungen bei den Verkehrsunternehmen wurden für die bis zum Jahre 1995 voraussichtlich in Betrieb gehenden Vorhaben die im Jahre 1995 zu erwartenden Leistungsveränderungen ermittelt. Diese Leistungsveränderungen wurden wiederum mit den jeweiligen spezifischen Kosten- und Ertragssätzen der einzelnen Unternehmen bewertet. Dabei wurden die spezifischen Kosten- und Ertragssätze unter der Annahme alternativer Steigerungsraten entsprechend Tabelle 1 auf das Jahr 1995 hochgerechnet.

Für alle GVFG-Vorhaben, die in Betrieb sind oder bis 1995 in Betrieb genommen werden, ergeben sich somit rechnerisch die in Tabelle 5 dargestellten Folgekosten.

An der für das Jahr 1995 errechneten Kostenunterdeckung im ÖPNV haben die Folgekosten aus GVFG-Investitionen einen Anteil von zwischen 7 % und 10 %. Im Verhältnis zur Kostenunterdeckung in den Verkehrsballungsräumen liegt der Anteil zwischen 13 % und 19 %. Es handelt sich dabei um Durchschnittswerte; in Einzelfällen können höhere oder niedrigere Folgekosten entstehen.

Die der Folgekostenrechnung zugrundeliegenden spezifischen Wertansätze enthalten Kapitalkosten grundsätzlich nur insoweit, wie sie von den Unternehmen selbst aufzubringen sind. Soweit Anlagen durch zweckgebundene Zuwendungen der öffentlichen Hand finanziert worden sind — dies gilt für die GVFG-Zuwendungen ebenso wie für Zuwendungen zur Fahrzeugbeschaffung und andere Investitionen —, so blieben sie im Rahmen der betriebswirtschaftlichen Rechnung im allgemeinen außer Ansatz.

Tabelle 5

Folgekosten aus GVFG-Investitionen im Jahre 1995
— Modellrechnung —

	1995					
	Kosten/Jahr			Kosten/Jahr		
	+7%	+5%	+3%	+7%	+5%	+3%
	Erträge + 3%/Jahr			Erträge + 6%/Jahr		
	Mio. DM					
zusätzliche Kosten	2 271	1 811	1 438	2 271	1 811	1 438
zusätzliche Erträge	588	588	588	830	830	830
zusätzliche Kostenunterdeckung (Folgekosten)	1 683	1 223	850	1 441	981	608
davon aus in Betrieb genomme- nen Maßnahmen						
1967 bis 1983	688	488	326	564	364	203
1984 bis 1995	995	735	524	877	617	405
Kostenunterdeckung im ÖPNV (einschließlich GVFG-Investitio- nen)						
insgesamt	24 780	17 188	11 090	19 561	11 969	5 811
in Verkehrsballungsräumen	13 094	9 132	5 919	10 437	6 475	3 262
Anteil der Folgekosten an der Kostenunterdeckung im ÖPNV						
insgesamt	6,8 %	7,1 %	7,7 %	7,3 %	8,2 %	10,5 %
in Verkehrsballungsräumen	12,8 %	13,4 %	14,4 %	13,8 %	15,1 %	18,6 %

2.4 Verkehrsverbünde

In den Verkehrsballungsräumen Rhein-Main, Hamburg, Hannover, München, Stuttgart und Rhein-Ruhr haben sich die ÖPNV-Unternehmen im Rahmen von „Verkehrsverbünden“ zusammengeschlossen. Weitere Verkehrsverbünde werden für die Verkehrsballungsräume Nürnberg, Rhein-Neckar und Rhein-Sieg vorbereitet. Im Verkehrsballungsraum Bremen ist eine verkehrsverbundähnliche Kooperation geplant. Damit wird sich in absehbarer Zeit die Organisationsform „Verkehrsverbund“ raumdeckend auf alle zehn Verkehrsballungsräume des Bundesgebietes erstrecken.

Zwischen den Folgekosten der nach dem GVFG geförderten Investitionen und den Zusammenschlüssen

von ÖPNV-Unternehmen in der Organisationsform von „Verkehrsverbünden“ besteht kein direkter Zusammenhang. Folgekosten im Sinne der in diesem Bericht verwandten Definitionen fallen infolge der Verbundgründung nicht an.

2.5 Finanzielle Lasten der öffentlichen Haushalte aus dem ÖPNV

2.5.1 Finanzielle Lasten in den Jahren 1973, 1979 und 1983

Die finanzielle Gesamtbelastung der öffentlichen Haushalte aus der laufenden Unternehmensrechnung und zusätzlichen Zuwendungen betrug im Jahre 1983:

Tabelle 6

	Länder und		
	Bund	Gemeinden	Gesamt
	Mio. DM		
Verluste aus laufender Unternehmensrechnung	939	3 115	4 054
Abgeltung nach EG-VO 1191/69	3 315	—	3 315
Zwischensumme (vergleiche Tabelle 2) .	4 254	3 115	7 369
Weitere ertrags- und kostenwirksame Finanzierungshilfen ...	890	1 386	2 276
zusammen	5 144	4 501	9 645
Investitionshilfen	1 373	1 282	2 655
insgesamt	6 517	5 783	12 300

Die ertrags- und kostenwirksamen Finanzierungshilfen enthalten:

- die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Ausbildungsverkehr gemäß § 45a PBefG,
- die Fahrgelderstattungen für die unentgeltliche Beförderung von Schwerbehinderten gemäß SchwbG,
- die anteilige Minderung der Umsatzsteuer für Verkehrseinnahmen sowie
- beim Bund die Gasölbetriebsbeihilfe (seit dem 1. Juli 1983 weggefallen) und
- bei den Ländern sonstige ertragswirksame Leistungen.

In den Investitionshilfen sind die Zuwendungen gemäß GVFG, die ergänzenden Zuwendungen der Länder sowie die Zuwendungen der Länder für Planung und sonstige Investitionen (z. B. Fahrzeugbeschaffungen) enthalten.

Einzelheiten können der Anlage 4 entnommen werden.

Die Leistungen der öffentlichen Haushalte verteilen sich auf die Verkehrsballungsräume und das übrige Bundesgebiet aufgrund der Untersuchungen der WIBERA AG wie folgt:

Tabelle 7

	Verkehrsballungsräume	Übriges Bundesgebiet	Gesamt
	Mio. DM		
Verluste aus laufender Unternehmensrechnung	2 735	1 319	4 054
Abgeltung nach EG-VO 1191/69	1 046	2 269	3 315
Zwischensumme	3 781	3 588	7 369
Weitere ertrags- und kostenwirksame Finanzierungshilfen	1 067	1 209	2 276
zusammen	4 848	4 797	9 645
Investitionshilfen	2 328	327	2 655
insgesamt	7 176	5 124	12 300

Der Bund hat 1983 über 50 % der Leistungen für den ÖPNV getragen. Der hohe Anteil des Bundes ist im wesentlichen auf die Abgeltung gemäß EG-VO 1191/69 und die Kostenunterdeckung im Schienenpersonennahverkehr zurückzuführen, von denen zwei Drittel auf die Gebiete außerhalb der Verkehrsballungsräume entfallen.

Dabei sind solche Leistungen des Bundes an die DB, die der Angleichung der Wettbewerbsbedingungen für das Gesamtunternehmen dienen, noch nicht berücksichtigt. Diese Bundesleistungen können dem Schienen-Personennahverkehr anteilig wie folgt zugerechnet werden:

	Mio. DM
— Zinsdienst für Fremdkapital	1 077
— erhöhte Versorgungslasten	3 044
— Zusatzversorgung für Angestellte und Arbeiter	764
— Tbc-Fürsorge	2
— erhöhter Aufwand für Kreuzungen mit höhengleichen Straßen	446
zusammen	5 333
davon anteilig für SPNV (26,6 v. H.)	1 419
— für Streckenaufrechterhaltung	2
insgesamt	1 421

Bei den finanziellen Leistungen der Länder und Gemeinden entfällt nach wie vor der größte Teil auf den Ausgleich der Kostenunterdeckung im ÖPNV in den Verkehrsballungsräumen. Nicht berücksichtigt wurden die Aufwendungen der Länder und Gemeinden für den freigestellten Schülerverkehr.

Nach den Folgekostenberichten 1976 (Drucksache 7/4556) und 1982 (Drucksache 9/1658) sowie nach den Ermittlungen der WIBERA AG für den Folgekostenbericht 1986 haben sich die finanziellen Lasten der öffentlichen Haushalte aus dem ÖPNV in den Jahren 1973, 1979 und 1983 wie folgt entwickelt (Tabelle 8):

Tabelle 8

Finanzielle Lasten der öffentlichen Haushalte aus dem ÖPNV in den Jahren 1973, 1979 und 1983

				Veränderungen		
	1973	1979	1983	1973/83	davon	
					1973/79	1979/83
	Mio. DM			% pro Jahr		
Verlust aus laufender Unternehmensrechnung	3 007	3 838	4 054	3,0	4,2	1,4
ertrags- und kostenwirksame Finanzierungshilfen	2 264	4 581	5 591	9,5	12,5	5,1
zusammen	5 271	8 419	9 645	6,2	8,1	3,5
Investitionshilfen	1 801	2 421	2 655	4,0	5,1	2,3
insgesamt	7 072	10 840	12 300	5,7	7,4	3,2
nachrichtlich						
weitere zurechenbare Bundesleistungen	726	1 198	1 421			
Gesamtbelastung der öffentlichen Haushalte (Bund, Länder und Gemeinden)	7 798	12 038	13 721			
Index	100	154	176			
Index der Gesamtbelastung je Pkm	100	150	183			
Index der Gesamtausgaben der öffentlichen Haushalte	100	168	203			
Index der Gesamtbelastung des Bundes	100	146	156			
Index Bundeshaushalt — Einzelplan 12 —	100	159	150			

Im Folgekostenbericht 1976 wurde seinerzeit davon ausgegangen, daß die Lasten der öffentlichen Haushalte durch den Verlustausgleich und die ertrags- und kostenwirksamen Finanzierungshilfen von 5,2 Mrd. DM im Jahre 1973 auf 5,4 bis 16,3 Mrd. DM im Jahre 1985 steigen werden, davon 4,4 bis 9,9 Mrd. DM für den Bund und 1,0 bis 6,4 Mrd. DM für Länder und Gemeinden. Mit einer Gesamtbelastung — ohne die Investitionshilfen — von 9,6 Mrd. DM im Jahre 1983 ist die Entwicklung im mittleren Bereich verlaufen, wobei sie bei den Ländern und Gemeinden mit einem Anstieg auf 4,5 Mrd. DM stärker gewesen ist als beim Bund mit 5,1 Mrd. DM.

2.5.2 Finanzielle Lasten im Jahre 1995

Die finanziellen Lasten aus dem ÖPNV für das Jahr 1995 sind — soweit sie kosten- oder ertragsabhängig sind — unter der Annahme alternativer Steigerungsraten entsprechend Tabelle 1 für das Jahr 1995 hochgerechnet worden und in Tabelle 9 dargestellt.

Je nach Modellvariante würden die finanziellen Lasten aus dem ÖPNV — ohne Investitionshilfen — rechnerisch von 9,6 Mrd. DM im Jahre 1983 auf 9,8 bis 27,7 Mrd. DM im Jahre 1995 steigen. Der Bundesanteil daran würde zwischen 50 und 57% betra-

Tabelle 9

Finanzielle Lasten der öffentlichen Haushalte aus dem ÖPNV im Jahre 1995 mit Vergleichszahlen 1983

— ohne Investitionshilfen —

— Modellrechnung —

	1995						1983
	Kosten/Jahr			Kosten/Jahr			
	+ 7%	+ 5%	+ 3%	+ 7%	+ 5%	+ 3%	
	Erträge + 3%/Jahr			Erträge + 6%/Jahr			
	Mio. DM						
Verkehrsballungs- räume							
Bund	4 661	3 475	2 514	4 184	2 998	2 037	1 646
Länder/Gemeinden .	9 849	7 073	4 821	8 197	5 421	3 169	3 202
zusammen	14 510	10 548	7 335	12 381	8 419	5 206	4 848
übriges Bundesgebiet							
Bund	9 444	6 906	4 847	8 164	5 627	3 567	3 498
Länder/Gemeinden .	3 747	2 655	1 769	2 998	1 905	1 020	1 299
zusammen	13 191	9 561	6 616	11 162	7 532	4 587	4 797
Insgesamt							
Bund	14 105	10 381	7 361	12 348	8 625	5 604	5 144
Länder/Gemeinden .	13 596	9 728	6 590	11 195	7 326	4 189	4 501
zusammen	27 701	20 109	13 951	23 543	15 951	9 793	9 645

gen (1983: 53%). Bei der Rechnung wurde unterstellt, daß die derzeitigen gesetzlichen Regelungen bis 1995 unverändert gelten.

Verkehrs- und unternehmenspolitische Maßnahmen steuern einer negativen Entwicklung entgegen. Die Leitlinien der Bundesregierung zur Konsolidierung der Deutschen Bundesbahn vom 23. November 1983 sehen vor, daß die gesamten Bundesleistungen an die Deutsche Bundesbahn plafondiert sind.

Weitere Einzelheiten sind in der Anlage 4 dargestellt.

2.6 Abbau finanzieller Lasten der öffentlichen Haushalte durch neue Technologien

Neue Technologien können zur Verbesserung des Leistungsangebotes und zu einer Rationalisierung im öffentlichen Personennahverkehr führen. Die damit verbundene Ertragssteigerung und Kostenreduzierung beeinflussen die Kostendeckung im ÖPNV positiv. Maßnahmen sind hier insbesondere die Standardisierung und Leichtbauweise von Nahverkehrsfahrzeugen, die Energierückgewinnung und die Einrichtung von Betriebsleitsystemen. Aber

auch der Einsatz von neuen Informations- und Kommunikationstechnologien zur Automatisierung der Betriebsvorbereitung und der Betriebsdurchführung hat Kosteneinsparungen zur Folge. Diese können zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, der Attraktivität genutzt werden, was wiederum Mehreinnahmen zur Folge haben kann.

Ob neuartige Nahverkehrssysteme — wie die H-Bahn und die M-Bahn — zu einer Entlastung der öffentlichen Haushalte beitragen können, soll die zur Zeit laufende betriebliche Erprobung dieser Systeme in Dortmund und Berlin zeigen.

2.7 Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

2.7.1 Zur Kostenunterdeckung im ÖPNV und zu den finanziellen Lasten der öffentlichen Haushalte

Der Vergleich mit den Folgekostenberichten 1976 (Drucksache 7/4556) und 1982 (Drucksache 9/1658) zeigt, daß

— die finanziellen Lasten aus Defizitausgleich, ertrags- und kostenwirksamen Finanzierungshilfen und Investitionshilfen weiter gestiegen sind,

- der Anstieg seit 1973 jedoch gemäßigter verlaufen ist, als nach den damaligen Modellrechnungen im ungünstigen Fall zu erwarten war,
- insgesamt hinter dem Ausgabenwachstum der öffentlichen Haushalte zurückgeblieben ist,
- aber die Belastung des Bundes im Gesamtzeitraum 1973—1983 stärker gestiegen ist als der Einzelplan 12 (s. Tabelle 8).

Am stärksten sind die ertrags- und kostenwirksamen Finanzierungshilfen gestiegen. Hierbei wirkte sich insbesondere die Einführung des Ausgleichs gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Ausbildungsverkehr gemäß § 45 a PBefG bzw. § 6 a AEG im Jahre 1977 und der Erstattung der Fahrgeldausfälle für die unentgeltliche Beförderung von Schwerbehinderten gemäß § 60 SchwbG im Jahre 1979 sowie die Ausgabensteigerung bei der Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Schienenverkehr der DB gemäß EG-VO 1191/69 aus.

Die Investitionshilfen sind insbesondere im Zusammenhang mit der Verbrauchszunahme beim Treibstoff und der damit verbundenen Steigerung des für das GVFG zweckgebundenen Mineralölsteueraufkommens angestiegen. Dem entgegen wirkte ab 1977 die Kürzung der GVFG-Mittel um 10% durch das Haushaltsstrukturgesetz 1975.

Die Abschaffung der Gasölbetriebsbeihilfe für den ÖPNV seit dem 1. Juli 1983 brachte eine Verstärkung der Investitionshilfen und eine Reduzierung der ertrags- und kostenwirksamen Finanzierungshilfen.

Die Entwicklung der Kostenunterdeckung ist bis 1983 dadurch gekennzeichnet, daß die Erträge im Vergleich zu den Kosten überproportional gestiegen sind, so daß sich der Kostendeckungsgrad im Betrachtungszeitraum insgesamt verbessert hat. Einerseits konnten durch Rationalisierungen bei den Verkehrsunternehmen Kosten gesenkt werden. Andererseits wurden durch Angebotsverbesserungen — nicht zuletzt infolge GVFG-Maßnahmen — aber auch durch sukzessive Tarifierhöhungen die Erträge gesteigert (s. Tabelle 2).

Positiv wirken sich hier aber auch die o. g. ertrags- und kostenwirksamen Finanzierungshilfen der öffentlichen Hand aus.

Diese Darstellung der Gesamtentwicklung darf natürlich nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Kosten- und Ertragsentwicklung innerhalb der einzelnen Verkehrsräume und Verkehrswege z. T. sehr unterschiedlich verlaufen sind (s. Anlage 2).

Die Modellrechnungen für das Jahr 1995 zeigen die Risiken, aber auch die Chancen auf, die in der Zukunft liegen. Dabei wurden die Rechenvarianten der zurückliegenden Kosten- und Ertragsentwicklung angepaßt (s. Tabelle 1). Je nach Variante ergibt sich für das Jahr 1995 eine Kostenunterdeckung im gesamten ÖPNV zwischen 5,8 und 24,8 Mrd. DM. Die Lasten der öffentlichen Haushalte aus dem ÖPNV würden dabei — eine unveränderte Rechtslage unterstellt — auf 9,8 bis 27,7 Mrd. DM steigen (s. Tabelle 9).

Demgegenüber ist darauf hinzuweisen, daß nach den Leitlinien der Bundesregierung zur Konsolidierung der Deutschen Bundesbahn vom 23. November 1983 die Verluste der Deutschen Bundesbahn im Verhältnis zu den Gesamtzuwendungen an die Deutsche Bundesbahn im Bundeshaushalt nicht steigen sollen.

Eingebettet ist diese Entwicklung in eine Verschlechterung der Rahmenbedingungen für den ÖPNV, die durch einen allgemeinen Bevölkerungsrückgang, Rückgang der Schülerzahlen und weiter wachsende Motorisierung gekennzeichnet sind. Das bedeutet, es müssen deshalb alle Anstrengungen unternommen werden, um im ÖPNV

- das Angebot nachfrageorientiert zu verbessern,
- den Kostenanstieg zu begrenzen,
- die Erträge zu steigern und
- die finanziellen Lasten der öffentlichen Haushalte in vertretbaren Grenzen zu halten.

2.7.2 Zu den Folgekosten

Zwischen 1967 und 1983 sind im ÖPNV Investitionen in Höhe von rd. 30 Mrd. DM getätigt worden, die mit Zuwendungen nach dem GVFG in Höhe von rd. 16 Mrd. DM gefördert worden sind. Diese Investitionen betrafen den Bau oder Ausbau von Verkehrswegen, aber auch Betriebshöfe und Werkstätten.

Durch die Inbetriebnahme neuer Strecken entstehen den Verkehrsbetrieben neue Kosten, während andere Kosten entfallen. Gleichzeitig erzielen die Unternehmen durch die damit verbundene Angebotsverbesserung zusätzliche Einnahmen. Die aus der Inbetriebnahme solcher Vorhaben herrührende zusätzliche Kostenunterdeckung — kurz Folgekosten genannt — wurde für 1983 mit 228 Mio. DM ermittelt und betrug damit 3,1% der gesamten Kostenunterdeckung im ÖPNV bzw. 6,0% der Kostenunterdeckung in den Verkehrsballungsräumen. Sie liegt damit erheblich unter den Prognosewerten der früheren Folgekostenberichte (s. Tabelle 4).

Für das Jahr 1995 wurden die Folgekosten für alle bis dahin in Betrieb gegangenen GVFG-Investitionen — je nach Modellvariante — mit 608 bis 1 683 Mio. DM berechnet, entsprechend einem Anteil von 7 bis 10% an der gesamten Kostenunterdeckung im ÖPNV bzw. 13 bis 16% an der Kostenunterdeckung in den Verkehrsballungsräumen (s. Tabelle 5). Dabei muß man berücksichtigen, daß Grundlage dieser Berechnung Investitionen mit einem Gesamtvolumen von rd. 60 Mrd. DM sind, die entsprechend der derzeitigen Investitionsplanung bis 1995 — d. h. in einem Zeitraum von 29 Jahren — nach dem GVFG gefördert sein werden. Die Entwicklung der Folgekosten wird, wie die gesamte Kostenunterdeckung, von der allgemeinen Kosten- und Ertragsentwicklung im ÖPNV bestimmt.

Bei der Ermittlung der Folgekosten blieb unberücksichtigt, daß ein Teil der Investitionen auch angefal-

len wäre, wenn der Träger hierfür keine GVFG-Zuwendungen erhalten hätte.

Bei der DB haben Nahverkehrsinvestitionen häufig auch positive Auswirkungen auf den übrigen Unternehmensbereich, die in die vorliegende Rechnung ebenfalls nicht einbezogen werden konnten. In den Wirtschaftlichkeitsrechnungen der DB für Nahverkehrsvorhaben werden sie jedoch berücksichtigt.

Die vorliegende Folgekostenrechnung ist betriebswirtschaftlich angelegt. Sie berücksichtigt nicht den gesamtwirtschaftlichen Nutzen des ÖPNV-Ausbaus z. B. unter den Gesichtspunkten des Umweltschutzes, des Städtebaus, der Energieeinsparung und der Daseinsvorsorge. Dabei sind es gerade diese Gesichtspunkte, die die Notwendigkeit der Verbesserung der ÖPNV-Infrastruktur neben dem Ausbau des Straßennetzes begründen.

Die Verbesserung des ÖPNV-Angebotes durch GVFG-Investitionen hat regelmäßig eine positive Fahrgastentwicklung bewirkt. Nach einer Untersuchung des Verbandes öffentlicher Verkehrsbetriebe (VÖV) konnte das Fahrgastaufkommen in den Großstädten mit in Betrieb befindlichen Schnellbahnnetzen zwischen 1967 und 1985 um 11,2% gesteigert werden gegenüber einem Gesamtdurchschnitt beim VÖV von 0,1%.

Gleichwohl zwingen die Folgekosten Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger bei GVFG-Maßnahmen dazu, sich vor der Investitionsentscheidung Klarheit über die betriebswirtschaftlichen Auswirkungen zu verschaffen und die zusätzliche Kostenunterdeckung zu begrenzen.

Die der Folgekostenrechnung zugrundeliegenden spezifischen Wertansätze enthalten Kapitalkosten grundsätzlich nur insoweit, wie sie von den Unternehmen selbst aufzubringen sind. Mit zunehmendem Alter werden auch Ersatzinvestitionen für die mit öffentlichen Zuwendungen finanzierten Anlagen und Fahrzeuge anfallen, für die die Unternehmen keine Rücklagen bilden konnten. Hierdurch können sich die Folgekosten noch erhöhen, es sei denn, daß auch für die Ersatzinvestitionen wiederum öffentliche Zuwendungen gewährt werden. Nach dem GVFG sind Fahrzeuge und Ersatzinvestitionen nicht zuwendungsfähig. Angaben zur Größenordnung können derzeit nicht gemacht werden.

Für den Bau einer S-Bahn ist nach den Leitlinien der Bundesregierung zur Konsolidierung der Deutschen Bundesbahn vom 23. November 1983 Voraussetzung, daß dem Bund und der Deutschen Bundesbahn keine neuen Folgekosten entstehen.

3. Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung zum ÖPNV

3.1 Ausgangslage

Die Nachfrage im ÖPNV wird auch in den kommenden Jahren von Strukturveränderungen negativ beeinflusst. Zu nennen sind hier insbesondere

- der allgemeine Bevölkerungsrückgang,
- sinkende Schülerzahlen,
- die weiter zunehmende Motorisierung,
- die Zunahme des Seniorenanteils am Pkw-Verkehr,
- weitere Veränderungen in der Siedlungsstruktur.

Eine rückläufige Verkehrsnachfrage wirkt sich zwangsläufig auf die wirtschaftliche Situation der Verkehrsunternehmen aus. Ein ausreichendes und attraktives Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln ist jedoch auch in Zukunft für große Bevölkerungsgruppen unverzichtbar.

Es wird künftig darauf ankommen, daß die Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs durch eine aktive und flexible Angebotspolitik noch stärker auf die sich ändernden Marktbedingungen reagieren, um sich ihren Anteil am Verkehrsaufkommen zu sichern. Voraussetzung sind dafür gesunde und leistungsfähige Unternehmen.

Bund, Länder und Gemeinden sind — im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit — gefordert, die Leistungsfähigkeit der Betriebe im ÖPNV zu erhalten und zu stärken.

Den Nahverkehrsunternehmen ist es bereits 1984 gelungen, den dreijährigen Abwärtstrend der Fahrgastzahlen zu stoppen. Nach einer Veröffentlichung des Verbandes öffentlicher Verkehrsbetriebe ging der Anstieg der Kostenunterdeckung bei den VÖV-Unternehmen 1983/84 auf 3,0% zurück.

Dies ist nicht nur ein Erfolg der aktiven Angebotspolitik dieser Unternehmen, sondern auch der gesamtwirtschaftlichen Stabilitäts- und Wachstums politik der Bundesregierung.

3.2 Leitlinien für die Deutsche Bundesbahn

Die Bundesregierung hat mit Kabinettsbeschluß vom 23. November 1983 Leitlinien zur Konsolidierung der Deutschen Bundesbahn beschlossen. Ausgangslage bei ihrer Verabschiedung waren u. a. rasch steigende Defizite im Schienenpersonennahverkehr.

In ihren Leitlinien bekennt sich die Bundesregierung zum Engagement der DB im öffentlichen Personennahverkehr und zu einer konstruktiven Zusammenarbeit mit den anderen am Nahverkehr Be-

teiligten. Dabei kann es keine einheitlichen Lösungen für das gesamte Bundesgebiet geben. Vielmehr sind die regionalen Besonderheiten zu berücksichtigen.

Um die gesamtwirtschaftlichen Vorteile des Schienenpersonennahverkehrs auch auf Dauer zu sichern, muß der Schienenpersonennahverkehr jedoch auch in Zukunft finanzierbar bleiben. Dies bedeutet, daß die Defizite der DB in diesem Bereich nicht weiter ansteigen dürfen.

Trotz sich verschlechternder Rahmenbedingungen (sinkende Schülerzahlen, stagnierende hohe Zahl der Arbeitslosen, rückläufige Wohnbevölkerung, weiter zunehmende Pkw-Nutzung) konnte die Kostenunterdeckung der DB im Schienenpersonennahverkehr seit Geltung der Leitlinien gegenüber 1983 um rd. 330 Mio. DM*) gesenkt werden.

Soweit die DB plant, sich in den Verkehrsballungsräumen an weiteren Kooperationen zu beteiligen, hat sie nach den Leitlinien sicherzustellen, daß die Verluste vor Verbundbeitritt im Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen an die DB im Bundeshaushalt nicht steigen.

In den Leitlinien sind auch für den ÖPNV der DB in der Fläche entsprechend seiner Bedeutung Zielvorgaben für eine angemessene Verkehrsbedienung enthalten. In diesem Rahmen ist für die Bundesregierung die Suche nach vertretbaren Lösungen zu einer nachfragegerechten Verkehrsausgestaltung im ÖPNV ein besonderes Anliegen.

Die DB wird weiterhin auch hier ihren Beitrag zur Bewältigung des ÖPNV leisten. Der Zusammenarbeit mit den regionalen Gebietskörperschaften und Verkehrsunternehmen kommt große Bedeutung zu. Die DB ist dabei, ihre Präsenz und ihr Angebot mit der Aufgabenteilung auf Schiene und Bus vertraglich mit den Bundesländern abzustimmen. Solche Vereinbarungen sind bereits mit den Ländern Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz abgeschlossen; weitere werden folgen. Der Ausschuß für Verkehr des Deutschen Bundestages hat mit Beschluß vom 25. Juni 1986 die Bundesregierung aufgefordert, in der kommenden Legislaturperiode einen umfassenden Bericht über den öffentlichen Personennahverkehr in der Fläche vorzulegen.

Durch neue Angebotsmodelle (z. B. City-Bahn Köln-Gummersbach), die Beschaffung neuer Triebfahr-

zeuge für den Nahverkehr (150 Triebwagen der Baureihe 628/928 ab Ende 1986 bis Mitte 1989) und durch Investitionen auf Nebenbahnen und eingleisigen Hauptbahnen (400 Mio. DM im Rahmen des Wirtschaftsplans 1986) leistet die Deutsche Bundesbahn einen Beitrag zur Sicherung der Attraktivität der Schiene auch außerhalb der großen Verkehrsballungsräume.

3.3 Standardisierte Bewertung von GVFG-Vorhaben

Der Bund wird auch in Zukunft auf der Grundlage des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes die Verbesserung der Infrastruktur des ÖPNV fördern.

Zur Begrenzung der Folgekosten von Investitionsvorhaben, die nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz gefördert werden, ist es erforderlich, daß sich die Träger des Vorhabens ebenso wie die Zuwendungsgeber bereits vor der Investitionsentscheidung Aufschluß über die betriebswirtschaftlichen Auswirkungen verschaffen. Um darüber hinaus auch die gesamtwirtschaftlichen Vor- und Nachteile berücksichtigen zu können, wurde dafür die Form der Nutzen-Kosten-Untersuchung gewählt.

Im Einvernehmen mit den Ländern werden für ÖPNV-Vorhaben, die nach dem GVFG bezuschußt werden sollen, Nutzen-Kosten-Untersuchungen nach einem speziell hierfür festgelegten Verfahren (Standardisierte Bewertungskriterien) verlangt, wenn die Kosten des Vorhabens 50 Mio. DM überschreiten. Das Standardisierte Bewertungsverfahren wurde vom Bundesminister für Verkehr erstmals 1976 eingeführt und in der Zwischenzeit auf Grund der gesammelten Erfahrungen weiterentwickelt. In den Untersuchungen nach den Standardisierten Bewertungskriterien werden die Auswirkungen (Nutzen und Kosten) der Planungsfälle ohne und mit GVFG-Investitionen nach den Zielbereichen

- Betreiber des ÖPNV,
 - Benutzer des ÖPNV und
 - Allgemeinheit und Umwelt
- ermittelt.

Projekte werden nur dann zur Realisierung vorgeschlagen, wenn gesamtwirtschaftlich gesehen die Nutzen die Kosten übersteigen.

*) Für 1985 vorläufige Zahlen der DB

Verfahren zur Ermittlung der Kostenunterdeckung und der Folgekosten

Zur Ermittlung der Kostenunterdeckung und der Folgekosten wurden sämtliche Wert- und Mengendaten für das Jahr 1983 durch die WIBERA AG nach einer einheitlichen Gliederung erfaßt. Zum Zeitpunkt der Datenerfassung im Frühjahr 1985 lagen erst für das Jahr 1983 Daten in ausreichendem Umfang vor. Für die Bundesbahn und die Bundespost standen alle Daten zur Verfügung. Die Daten der kommunalen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen und der Nicht-bundeseigenen Eisenbahnen beruhen auf einer Repräsentativ-Erhebung des Verbandes öffentlicher Verkehrsbetriebe (VÖV). Gemessen an der Verkehrsleistung aller Unternehmen haben die erfaßten Unternehmen einen Anteil von knapp 90 %. Mittels einer Hochrechnung auf der Grundlage der geleisteten Personen-km wurden die Aufwendungen und Erträge aller kommunalen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen und der Nicht-bundeseigenen Eisenbahnen ermittelt. In dieser Unternehmensgruppe sind auch die Regionalverkehrs-gesellschaften des Bundes enthalten.

Privatunternehmen, die im ÖPNV auf eigene Rechnung tätig sind, blieben mit ihren Unternehmensergebnissen und -leistungen außer Betracht. Investitionszuschüsse, Ertragszuschüsse und Steuerentlastungen, die diesen Privatunternehmen zugute kamen, sind bei den Leistungen der öffentlichen Haushalte erfaßt.

Von Bundesbahn und Bundespost lagen die Daten für deren öffentlichen Personennahverkehr getrennt nach Verkehrsballungsräumen und Nicht-Ballungsräumen vor. Bei den kommunalen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen erfolgte die Aufteilung entsprechend den Verkehrsleistungen.

In den Unternehmensdaten sind auch diejenigen Daten enthalten, die sich auf GVFG-Vorhaben beziehen, welche bis 1983 in Betrieb genommen worden sind. Zur Ermittlung der Folgekosten wurden bei denjenigen Unternehmen, die nach dem GVFG geförderte Investitionen vorgenommen haben und/

oder noch vornehmen werden, eingehende Erhebungen hinsichtlich der mit diesen Investitionen verbundenen Mengenveränderungen (Fahrzeugeinsatz, Betriebsleistungen, Verkehrsnachfrage) und der darauf bezogenen spezifischen Aufwands- und Ertragswerte durchgeführt.

Von den Investitionsvorhaben nach dem GVFG entfallen mehr als 90 % auf den Bau oder Ausbau von Verkehrswegen. Die übrigen Projekte betreffen insbesondere den Bau oder Ausbau von Betriebshöfen und Werkstätten sowie eine Vielzahl verschiedener Kleinvorhaben. Für diese Vorhaben sind Folgekosten im allgemeinen nicht zu erwarten. Wie schon bei den vorangegangenen Berichten wurde deshalb für diese Vorhaben von Folgekostenrechnungen abgesehen. Vielmehr wurden nur Investitionsvorhaben aus dem Bereich der Verkehrswege einbezogen, bei denen nennenswerte Leistungs-, Ertrags- und Kostenänderungen zu erwarten sind.

Die der Folgekostenrechnung zugrundeliegenden spezifischen Wertansätze enthalten Kapitalkosten grundsätzlich nur insoweit, wie sie von den Unternehmen selbst aufzubringen sind. Soweit Anlagen durch zweckgebundene Zuwendungen der öffentlichen Hand finanziert worden sind — dies gilt für die GVFG-Zuwendungen ebenso wie für Zuwendungen zur Fahrzeugbeschaffung und andere Investitionen —, so blieben sie im Rahmen der betriebswirtschaftlichen Rechnung im allgemeinen außer Ansatz.

Grundlage für die Modellrechnungen für das Jahr 1995 sind die Unternehmensdaten des Jahres 1983. Auf der Basis der für 1983 ermittelten Kostenunterdeckungen und Folgekosten sowie des Programms gemäß § 6 Abs. 1 GVFG wurden sodann mit Hilfe alternativer Faktoren zur Berücksichtigung künftiger Kosten- und Ertragsveränderungen die Kostenunterdeckung und Folgekosten für das Jahr 1995 prognostiziert. Dabei wurden die in der Tabelle 1 genannten Jahressteigerungsraten für Kosten und Erträge zugrunde gelegt.

Anlage 2

**Kostenunterdeckung im ÖPNV in den Jahren 1973, 1979 und 1983
in räumlicher Verteilung und nach Verkehrszweigen**

	1973	1979	1983	Veränderungen		
				1973/1983	davon	
					1973/1979	1979/1983
		Mio. DM			% / Jahr	
Verkehrsballungsräume						
Kommunale und gemischtwirtschaftliche Unternehmen, Nichtbundeseigene Eisenbahnen ..	1 073	1 665	2 430	+ 8,5	+ 7,6	+ 9,9
DB-Schiene	979	1 289	1 324	+ 3,1	+ 4,7	+ 0,7
DB-Bus	—	16	19			
Post-Bus	20	4	8			
zusammen	2 072	2 974	3 781	+ 6,2	+ 6,2	+ 6,2
Übriges Bundesgebiet						
Kommunale und gemischtwirtschaftliche Unternehmen, Nichtbundeseigene Eisenbahnen ..	356	941	685	+ 6,8	+ 17,6	— 7,6
DB-Schiene	2 014	2 813	2 863	+ 3,6	+ 5,7	+ 0,4
DB-Bus	—	— 66	— 93			
Post-Bus	107	93	133			
zusammen	2 477	3 781	3 588	+ 3,8	+ 7,3	— 1,3
Insgesamt						
Kommunale und gemischtwirtschaftliche Unternehmen, Nichtbundeseigene Eisenbahnen ..	1 429	2 606	3 115	+ 8,1	+ 10,5	+ 4,6
DB-Schiene	2 993	4 102	4 187	+ 3,4	+ 5,4	+ 0,5
DB-Bus	—	— 50	— 74			
Post-Bus	127	97	141			
zusammen	4 549	6 755	7 369	+ 4,9	+ 6,9	+ 2,1

Kostenunterdeckung im ÖPNV im Jahre 1995 mit Vergleichszahlen für 1983
— aufgeteilt nach Verkehrszweigen —
— Modellrechnung —

	1995						1983
	Kosten/Jahr			Kosten/Jahr			
	+ 7 %	+ 5 %	+ 3 %	+ 7 %	+ 5 %	+ 3 %	
	Erträge + 3%/Jahr			Erträge + 6%/Jahr			
	Mio. DM						
Verkehrsballungsräume Kommunale und gemischtwirtschaftliche Unternehmen, Nichtbundeseigene Eisenbahnen *)	8 815	6 039	3 787	6 804	4 028	1 776	2 430
DB-Schiene	4 163	3 021	2 094	3 557	2 415	1 488	1 324
Busunternehmen des Bundes	116	72	38	76	32	— 2	27
zusammen	13 094	9 132	5 919	10 437	6 475	3 262	3 781
Übriges Bundesgebiet Kommunale und gemischtwirtschaftliche Unternehmen, Nichtbundeseigene Eisenbahnen *)	2 951	1 859	973	1 949	856	— 29	685
DB-Schiene	7 315	5 530	4 083	6 700	4 916	3 468	2 863
Busunternehmen des Bundes	1 420	667	55	475	— 278	— 890	40
zusammen	11 686	8 056	5 111	9 124	5 494	2 549	3 588
Insgesamt Kommunale und gemischtwirtschaftliche Unternehmen, Nichtbundeseigene Eisenbahnen *)	11 766	7 898	4 760	8 753	4 884	1 747	3 115
DB-Schiene	11 478	8 551	6 177	10 257	7 331	4 956	4 187
Busunternehmen des Bundes	1 536	739	93	551	— 246	— 892	67
zusammen	24 780	17 188	11 030	19 561	11 969	5 811	7 369

*) ohne RVG

Anlage 4

Finanzielle Lasten der öffentlichen Haushalte aus dem ÖPNV im Jahre 1995 mit Vergleichszahlen 1983
 — Modellrechnung —

	1995						1983
	Kosten/Jahr			Kosten/Jahr			
	+ 7%	+ 5%	+ 3%	+ 7%	+ 5%	+ 3%	
	Erträge + 3%/Jahr			Erträge + 6%/Jahr			
	Mio. DM						
Verkehrsballungsräume Bund							
— Ausgleich der Fehlbeträge DB, DBP	1 234	531	383	645	469	344	305
— Abgeltung gem. EG-VO 1191/69	3 045	2 562	1 749	2 988	1 978	1 142	1 046
— Abgeltung gem. § 45 a PBefG ...	7	7	7	11	11	11	5
— Abgeltung gem. SchwbG	121	121	121	181	181	181	85
— Minderung der Umsatzsteuer ..	254	254	254	359	359	359	178
— Gasölbetriebsbeihilfe	—	—	—	—	—	—	27
zusammen	4 661	3 475	2 514	4 184	2 998	2 037	1 646
Verkehrsballungsräume Länder und Gemeinden							
— Ausgleich der Fehlbeträge für kommunale und gemischt- wirtschaftliche Unternehmen, NE-Bahnen	8 815	6 039	3 787	6 804	4 028	1 776	2 430
— Abgeltung gem. § 45 a PBefG, § 6 a AEG	550	550	550	776	776	776	386
— Abgeltung gem. SchwbG	189	189	189	266	266	266	132
— Erlaß der Kfz-Steuer	44	44	44	44	44	44	44
— Minderung der Umsatzsteuer ..	137	137	137	193	193	193	96
— sonstige ertragswirksame Leistungen	114	114	114	114	114	114	114
zusammen	9 849	7 073	4 821	8 197	5 421	3 169	3 202

noch Finanzielle Lasten der öffentlichen Haushalte aus dem ÖPNV
im Jahre 1995 mit Vergleichszahlen 1983
— Modellrechnung —

	1995						1983
	Kosten/Jahr			Kosten/Jahr			
	+ 7%	+ 5%	+ 3%	+ 7%	+ 5%	+ 3%	
	Erträge + 3%/Jahr			Erträge + 6%/Jahr			
	Mio. DM						
übriges Bundesgebiet							
Bund							
— Ausgleich der Fehlbeträge DB, DBP	4 067	2 615	960	2 418	424	— 321	634
— Abgeltung gem. EG-VO 1191/69	4 668	3 582	3 178	4 757	4 214	2 899	2 269
— Abgeltung gem. § 45a PBefG ...	206	206	206	290	290	290	144
— Abgeltung gem. SchwbG	257	257	257	352	352	352	180
— Minderung der Umsatzsteuer ..	246	246	246	347	347	347	173
— Gasölbetriebsbeihilfe	—	—	—	—	—	—	98
zusammen	9 444	6 906	4 847	8 164	5 627	3 567	3 498
übriges Bundesgebiet							
Länder und Gemeinden							
— Ausgleich der Fehlbeträge für kommunale und gemischt-wirtschaftliche Unternehmen, NE-Bahnen	2 951	1 859	973	1 949	856	— 29	685
— Abgeltung gem. § 45a PBefG, § 6a AEG	365	365	365	515	515	515	256
— Abgeltung gem. SchwbG	114	114	114	162	162	162	80
— Erlaß der Kfz-Steuer	106	106	106	106	106	106	106
— Minderung der Umsatzsteuer ..	132	132	132	187	187	187	93
— sonstige ertragswirksame Leistungen	79	79	79	79	79	79	79
zusammen	3 747	2 655	1 769	2 998	1 905	1 020	1 299

noch Anlage 4

noch Finanzielle Lasten der öffentlichen Haushalte aus dem ÖPNV
im Jahre 1995 mit Vergleichszahlen 1983
— Modellrechnung —

	1995						1983
	Kosten/Jahr			Kosten/Jahr			
	+ 7%	+ 5%	+ 3%	+ 7%	+ 5%	+ 3%	
	Erträge + 3%/Jahr			Erträge + 6%/Jahr			
	Mio. DM						
Verkehrsballungsräume und übriges Bundesgebiet							
Bund							
— Ausgleich der Fehlbeträge DB, DBP	5 301	3 146	1 343	3 063	893	23	939
— Abgeltung gem. EG-VO 1191/69	7 713	6 144	4 927	7 745	6 192	4 041	3 315
— Abgeltung gem. § 45 a PBefG ...	213	213	213	301	301	301	149
— Abgeltung gem. SchwbG	378	378	378	533	533	533	265
— Minderung der Umsatzsteuer ..	500	500	500	706	706	706	351
— Gasölbetriebsbeihilfe	—	—	—	—	—	—	125
zusammen	14 105	10 381	7 361	12 348	8 625	5 604	5 144
Verkehrsballungsräume und übriges Bundesgebiet							
Länder und Gemeinden							
— Ausgleich der Fehlbeträge für kommunale und gemischt-wirtschaftliche Unternehmen, NE-Bahnen	11 766	7 898	4 760	8 753	4 884	1 747	3 115
— Abgeltung gem. § 45 a PBefG, § 6 a AEG	915	915	915	1 291	1 291	1 291	642
— Abgeltung gem. SchwbG	303	303	303	428	428	428	212
— Erlaß der Kfz-Steuer	150	150	150	150	150	150	150
— Minderung der Umsatzsteuer ..	269	269	269	380	380	380	189
— sonstige ertragswirksame Leistungen	193	193	193	193	193	193	193
zusammen	13 596	9 728	6 590	11 195	7 326	4 189	4 501