

Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel

Kieler Arbeitspapier Nr. 1039
Verkehrsspezifische Ausgaben und
Einnahmen der Gebietskörperschaften in
Deutschland — eine empirische Analyse

von
Claus-Friedrich Laaser und Astrid Rosenschon

Mai 2001

Für den Inhalt der Kieler Arbeitspapiere sind die jeweiligen Autorinnen und Autoren verantwortlich, nicht das Institut. Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an die Autorinnen und Autoren zu wenden und etwaige Zitate mit ihnen abzustimmen.

Verkehrsspezifische Ausgaben und Einnahmen der Gebietskörperschaften in Deutschland — eine empirische Analyse*

Zusammenfassung:

Die Gebietskörperschaften in Deutschland sind zunehmend bestrebt, private Finanzierungsmodelle für den Bau und den Betrieb von Einrichtungen der Verkehrsinfrastruktur zu realisieren. Vor diesem Hintergrund wird versucht, mittels einer detaillierten Auswertung der Haushaltspläne des Bundes und der Länder sowie statistischen Materials für die Kommunen die verkehrsbezogenen Einnahmen und Ausgaben des Bundes, der Länder und der Gemeinden umfassend zu erfassen. Damit sollen die Finanzierungsspielräume der öffentlichen Hand für verkehrspolitische Aufgaben ausgelotet und zugleich die Transparenz über die verkehrspolitischen Aktivitäten der Gebietskörperschaften erhöht werden. Auf der Basis der statistischen Auswertung werden Vorschläge für eine Reform der Finanzierung der verkehrspolitischen Aufgaben gemacht.

Abstract:

Against the backdrop of increasing efforts of the German federal and states' governments to open up additional private financial sources for transport infrastructure construction this paper tries to give a comprehensive overview over transport-related public expenditures and revenues of the various federal layers in Germany. This is done by virtue of an in-depth analysis of the federal and states' fiscal budgets and additional statistical material on local and municipal budgets. The objective is to analyse the financial scope for transport policy purposes and equally to enhance the transparency on fiscal aspects of transport policy initiatives. Based on the statistical analysis, suggestions are made for reforming transport infrastructure financing.

Schlagworte: Öffentliche Ausgaben, öffentliche Einnahmen, Subventionen, Verkehrspolitik

JEL Klassifikation: H50, H54, H72, H77, L90, R42.

Dr. Claus-Friedrich Laaser
Forschungsgruppe "Verkehrswirtschaft"
Institut für Weltwirtschaft
24100 Kiel
Telefon: 0431/8814-463
Telefax: 0431/8814-502
E-mail: cflaaser@ifw.uni-kiel.de

Dr. Astrid Rosenschon
Forschungsgruppe "Öffentliche Finanzen"
Institut für Weltwirtschaft
24100 Kiel
Telefon: 0431/8814-488
Telefax: 0431/8814-502
E-mail: A.Rosenschon@ifw.uni-kiel.de

* Die Autoren danken Alfred Boss und Rüdiger Soltwedel für die kritische Durchsicht einer früheren Fassung des Manuskripts. Verbliebene Irrtümer und Fehler gehen voll zu Lasten der Autoren.

Inhalt

1. EINLEITUNG	6
2. WACHSENDE FINANZIELLE ANFORDERUNGEN IN DER VERKEHRSPOLITIK.....	9
2.1 ZUNEHMENDE ENGPÄSSE BEI DER INFRASTRUKTUR.....	9
2.2 HAUSHALTSRISIKO DBAG.....	14
3. DIE FISKALISCHE SEITE DER VERKEHRSPOLITISCHEN AKTIVITÄTEN DER GEBIETSKÖR- PERSCHAFTEN.....	18
3.1 METHODISCHE VORBEMERKUNGEN	18
3.2 VERKEHRSBEZOGENE AUSGABEN UND EINNAHMEN DER GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN IM ÜBERBLICK.....	20
3.2.1 Verkehrsspezifische Ausgaben und Steuervergünstigungen.....	20
3.2.2 Einnahmen aus dem Verkehrssektor	25
3.2.3 Aggregierter Verkehrsetat im Plus	27
3.2.4 Ausgaben nach Verkehrsträgern und Verwendungen	29
3.3. DIE VERKEHRSPOLITIK DES BUNDES	36
3.3.1 Die Verkehrsausgaben des Bundes	36
3.3.2 Die Zuweisungen des Bundes an die Länder.....	41
3.3.3 Einnahmeausfälle des Bundes durch verkehrsspezifische Steuervergünstigungen	43
3.3.4 Verkehrsspezifische Einnahmen des Bundes.....	44
3.3.5 Der Bund als Nettogewinner.....	47
3.4. DIE VERKEHRSPOLITISCHEN AKTIVITÄTEN VON LÄNDERN UND GEMEINDEN	47
3.4.1 Die Verkehrsausgaben der Länder.....	47
3.4.2 Die budgetäre Gesamtsituation der Länder.....	49
3.4.3 Die Verkehrsfinanzen der Gemeiden.....	51
3.4.4 Die Verkehrsausgaben von Bundesländern und Gemeinden im regionalen Vergleich	54
3.5 DAS GEFLECHT VON AUFGABEN- UND FINANZIERUNGSKOMPETENZEN IN FÖDERALER PERSPEKTIVE	57
4. VERKEHRS-AUSGABEN VERSUS VERKEHRSSUBVENTIONEN — EIN VERGLEICH	60
5. LEITLINIEN FÜR EINE REFORM DER VERKEHRSFINANZIERUNG	68
LITERATURVERZEICHNIS.....	80

Kurzfassung

Zunehmende finanzielle Engpässe der Gebietskörperschaften in Deutschland stellen die konventionelle Haushaltsfinanzierung von Verkehrsinfrastrukturprojekten mehr und mehr in Frage. Angesichts wachsender Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Verkehrsnetze in Deutschland wird verstärkt nach zusätzlichen Finanzierungsquellen gesucht. So hat die Pöhl-Kommission vorgeschlagen, die bisher vorherrschende Haushaltsfinanzierung des Verkehrswegebbaus soweit wie möglich durch ein "user-cost"-Regime zu ersetzen und dabei auch private Betreibermodelle zu nutzen. Dieser Vorschlag ist aus Effizienzüberlegungen grundsätzlich positiv zu beurteilen. Allerdings sollte auch berücksichtigt werden, daß die brisante Finanzlage im Verkehrssektor in starkem Maße politisch verursacht wurde.

Zentrales Anliegen dieses Beitrages ist es daher, durch eine umfassende Bestandsaufnahme der Ausgaben und Einnahmen der Gebietskörperschaften mit Bezug zum Verkehr einen Überblick über die Finanzierungsspielräume der öffentlichen Hand zu gewinnen. In der vorliegenden Arbeit sind die Haushalte des Bundes und der Bundesländer der Jahre 1997 bis 2000 auf verkehrsspezifische Einnahmen und Ausgaben hin untersucht und um statistische Daten der Kommunalhaushalte ergänzt worden; die Ergebnisse werden soweit wie möglich disaggregiert nach Verwendungszwecken und Verkehrsträgern dargestellt. Die Analyse konzentriert sich auf die fiskalische Perspektive und unterscheidet sich insofern von anderen Untersuchungen, in denen externe Effekte, also gesamtwirtschaftliche Kosten und Nutzen des Verkehrs einander gegenübergestellt werden. Die hier vorgenommene Auswertung der fiskalischen Aspekte der Verkehrspolitik kann dabei als ein notwendiger Schritt auf dem Weg zu einer umfassenden gesamtwirtschaftlichen Analyse der Wirkungen des Verkehrs verstanden werden.

Die Analyse zeigt, daß in dieser fiskalischen Perspektive ein hypothetisch aufgestellter separater Verkehrshaushalt über alle Gebietskörperschaften hinweg, in dem die verkehrsspezifischen Ausgaben und Einnahmen des Bundes, der Länder und der Gemeinden zusammengefaßt werden, sogar im Plus wäre, und zwar mit knapp 14,7 Mrd DM im Jahre 2000 (einschließlich 1,2 Mrd DM, die an die EU fließen).

Die Verkehrsausgaben der deutschen Gebietskörperschaften machten zusammengenommen im Jahr 2000 brutto — d.h. einschließlich der zwischenstaatlichen Finanzausweisungen zwischen den Gebietskörperschaften — 116 Mrd. DM und netto — also um diese durchlaufenden Mittel bereinigt — rund 92 Mrd. DM aus. Das waren 7,8 vH der gesamten Staatsausgaben oder 2,3 vH des Bruttoninlandsprodukts. Der größte Anteil an den Ausgaben für Verkehrszwecke entfiel auf den Bund, der einschließlich der Zuweisungen an die Länder und Kommunen gut 50 vH der Verkehrsausgaben aller Gebietskörperschaften tätigte. Drei Zehntel der Bundesausgaben waren Zuschüsse an die Länder und an die Kommunen. Verkehrspolitik ist von der fiskalischen Seite her also zum überwiegenden Teil Bundespolitik.

Von den Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften für Verkehrszwecke in Höhe von 92 Mrd DM im Jahre 2000 entfielen 56 vH auf den öffentlichen Verkehr, davon allein fast 42 Prozentpunkte auf die Eisenbahn; für den Bau und die Instandhaltung des Straßennetzes wurden nur knapp 38 vH aufgewendet. Während der letzten vier Jahre haben die Anteile für den öffentlichen Verkehr leicht zu- und für Straßen leicht abgenommen. Die häufig vertretene These, die Eisenbahn werde von der öffentlichen Hand benachteiligt, bestätigt sich damit nicht. Im Gegenteil: Bezieht man die Ausgabeanteile, die auf die Eisenbahn entfallen, auf deren Anteil an der Verkehrsleistung im Personen- und Güterverkehr, so erhält sie mehr als das 4-fache dessen, was bei einer Aufteilung nach den aktuellen Anteilen an der Verkehrsleistung angemessen wäre.

Nach Verwendungen differenziert sind im Jahre 2000 rund 42,5 vH der getätigten Verkehrsausgaben der Gebietskörperschaften als Infrastrukturinvestitionen zu klassifizieren; einschließlich der Anschaffung von Rollmaterial vorwiegend für die Eisenbahn und den öffentlichen Personennahverkehr ergibt sich ein investiver Anteil der Ausgaben von 46 vH. Für den laufenden Betrieb von Verkehrsunternehmen und den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen wurden gut 40 vH der Verkehrsausgaben der Gebietskörperschaften verwendet.

Neben den verkehrsspezifischen Ausgaben der öffentlichen Hand werden dem Sektor Verkehr Steuervergünstigungen gewährt, die im Subventionsbericht der Bundesregierung für das Jahr 2000 auf 2,5 Mrd. DM beziffert werden; die fiskalischen Kosten der Steuerausfälle aufgrund der Kilometerpauschale betragen schätzungsweise 6 Mrd. DM. Alles in allem beliefen sich die fiskalischen Belastungen durch die Verkehrspolitik im Jahr 2000 somit auf rund 100,5 Mrd DM bzw. 2,5 vH des Bruttoinlandsprodukts.

Den verkehrsspezifischen Ausgaben und Mindereinnahmen der Gebietskörperschaften standen verkehrsspezifische Einnahmen insbesondere aus der Mineralölsteuer und der Kfz-Steuer gegenüber; zusätzlich trägt der Sektor Verkehr über seine gewerblichen Transportleistungen zum Aufkommen der Steuern vom Umsatz und vom Einkommen bei. Weiterhin wird Umsatzsteuer auf die Mineralölsteuer erhoben. Während der verkehrsspezifische Teil der Mineralölsteuer — also ohne die Steuer auf Heizöl, Erdgas, Flüssiggas und andere Heizstoffe — und die Kfz-Steuer im Jahre 2000 zusammengenommen gut 80 Mrd DM ausmachten, betrug der Umsatz- und Einkommensteueranteil des Verkehrs konservativ geschätzt 21,5 Mrd DM. Die Umsatzsteuer auf die Mineralölsteuer bezifferte sich auf 9,6 Mrd DM. Einschließlich kleinerer Gebühren- und sonstiger Einnahmeposten der Gebietskörperschaften wäre damit ein hypothetisch aufgestellter separater Verkehrshaushalt über alle Gebietskörperschaften hinweg sogar im Plus.

Der Überschuß der verkehrsbedingten Steuereinnahmen über die Ausgaben der Gebietskörperschaften für Verkehrszwecke in Höhe von knapp 14,7 Mrd DM stellt sich bei einer globalen Sichtweise ein, die auf den Verkehr insgesamt und auf den Staat insgesamt abstellt. Differenziert man nach Staatsebenen, ergibt sich der ausgeprägteste positive Saldo auf der Bundesebene: Der Bund erzielte in isolierter Betrachtung der Einnahmen (im wesentlichen aus der Mine-

ralölsteuer und dem Bundesanteil an den Umsatz- und Einkommenssteuereinnahmen aus dem Verkehr) und der Ausgaben für Verkehrszwecke im Jahre 2000 einen Überschuß von rund 20 Mrd DM. Diese Mittel sind für andere Staatszwecke verwendet worden. Darin enthalten sind auch die Einnahmen aus den Mineralölsteuererhöhungen seit 1999 im Zuge der sogenannten ökologischen Steuerreform ("Ökosteuern"). Im Jahr 2001 wird der verkehrswirtschaftliche Überschuß des Bundes knapp 30 Mrd DM betragen. Die budgetäre Gesamtsituation der Länder in Bezug auf den Verkehrssektor weist im Jahre 2000 einen Überschuß in Höhe von 9,6 Mrd DM auf, dies allerdings nicht allein aus dem Aufkommen der Kfz-Steuer und den Gemeinschaftssteuern, sondern auch unter Einschluß der Zuweisungen des Bundes, die immerhin 16 Mrd DM der gut 40 Mrd DM Ländereinnahmen ausmachen. Allein auf kommunaler Ebene ergeben sich um 15,6 Mrd DM höhere Verkehrsausgaben als -einnahmen, die aus anderen Einnahmequellen einschließlich von anderen Ebenen empfangenen Zuweisungen gedeckt werden müßten.

Von den Verkehrsausgaben und Steuerermäßigungen der Gebietskörperschaften hatten im Jahre 2000 insgesamt 53,5 Mrd DM Subventionseigenschaft in der weiten Subventionsdefinition des Instituts für Weltwirtschaft. Diese bezieht neben selektiv wirkenden Finanzhilfen und Steuerbegünstigungen an nichtfinanzielle und finanzielle Kapitalgesellschaften sowie Einzelpersonen als Produzenten auch solche an Organisationen ohne Erwerbscharakter, halbstaatliche Einrichtungen und staatliche Stellen ein, sofern diese grundsätzlich privatisierungsfähige Leistungen erstellen. Unter den Subventionen an den Verkehrssektor machten allein die Zahlungen an die Eisenbahnen fast 38 Mrd DM aus.

Mit den Einnahmen, die das Verkehrswesen den öffentlichen Haushalten der Gebietskörperschaften einbringt, werden sämtliche Ausgaben einschließlich der Subventionen an das Verkehrswesen mehr als gedeckt; es verbleiben vielmehr noch erhebliche Überschüsse. Vor diesem Hintergrund wären also eigentlich öffentliche Mittel für eine zügige Modernisierung und Erweiterung der Verkehrsinfrastruktur vorhanden. Das Problem liegt aber darin, daß die Mineralölsteuer und die Kfz-Steuer aufgrund des fiskalischen Non-Affektationsprinzips in den "common pool" des Bundes- und der Länderhaushalte fließen, obwohl sie Gebührencharakter haben und steuersystematisch nur durch die Existenz des Straßennetzes gerechtfertigt werden können. Mit anderen Worten: Der Verkehr finanziert andere Fachpolitiken mit, während es gleichzeitig an Mitteln für die Verkehrsinfrastruktur mangelt.

Daher sollte eine Reform darauf hinwirken, daß verkehrsbedingte Einnahmen des Staates in stärkerem Maße für verkehrspolitische Aufgaben eingesetzt werden. Einer umfassenden Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland, bei der Einnahmehoheiten und Aufgabenkompetenzen neu geordnet werden, wäre dabei der Vorzug zu geben, dies dürfte auf absehbare Zeit aber illusorisch sein. Auch bei einem auf die Bundesebene beschränkten Ansatz müßte man andere Ausgabekategorien, denen heute zum Teil das verkehrsbezogene Mineralölsteuer-

aufkommen zugute kommt, abrupt und deutlich kürzen, die meisten Ausgaben des Bundes sind aber nicht frei disponibel, sondern unterliegen gesetzlichen Regelungen.

Diese Einsicht schließt aber nicht aus, eine Zweckbindung eines Teils des Mineralölsteueraufkommens für den Bundesverkehrswegebau, wie sie früher üblich war, ins Kalkül zu ziehen. Anbieten würde sich ein Betrag, der den derzeitigen Ausgaben für Bundesverkehrswege entspricht; dieser Betrag müßte aber dynamisiert werden, wie es jetzt schon bei den Regionalisierungsmitteln für den Schienenpersonennahverkehr der Fall ist, damit langfristig die bestehende Infrastrukturlücke geschlossen werden kann. Dies wäre gegenüber dem Status quo, auch unter Anreizgesichtspunkten, ein Fortschritt.

Langfristig sollte freilich das von der Pällmann-Kommission vorgeschlagene Modell verfolgt werden, die Bundesverkehrswege vollständig durch Nutzerbeiträge zu finanzieren und private Initiative beim Betrieb von Verkehrswegen zu nutzen. Eine zumindest in Teilen für den Verkehrswegebau zweckgebundene Mineralölsteuer könnte aber als eine Übergangslösung zu einem derartigen Modell der Nutzerfinanzierung dienen.

1. Einleitung

Die Verkehrspolitik in Deutschland ist an einem kritischen Punkt angekommen. Die Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Verkehrsinfrastruktur werden durch fortschreitende Globalisierung und Marktintegration größer. Zunehmende finanzielle Engpässe bei den Gebietskörperschaften stellen aber die konventionelle Haushaltsfinanzierung von Infrastrukturprojekten mehr und mehr in Frage. Dabei besteht die durchaus paradoxe Situation, daß — zumindest in isolierter Betrachtung für das Straßenwesen — die staatlichen Einnahmen aus der Mineralöl- und der Kraftfahrzeugsteuer deutlich über den Ausgaben der Gebietskörperschaften für Bau und Unterhalt des Straßennetzes liegen. Daß trotzdem Mittel für den Straßenbau fehlen, liegt im wesentlichen am finanzwirtschaftlichen Non-Affektations-Prinzip. Verkehrsbezogenen Einnahmen werden dem allgemeinen Haushalt zugeführt und für sonstige Zwecke verwendet (Aberle 2000: 654 f.).

Es ist absehbar, daß die Verkehrsleistung in Deutschland auch in der Zukunft trotz des Bevölkerungsrückgangs sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr weiter deutlich steigen wird. Das gilt nicht nur für den binnenländischen Verkehr. Denn Deutschland ist aufgrund seiner geographischen Lage auch ein wichtiges europäisches Transitland. Man rechnet derzeit mit einem weiteren Zuwachs der Verkehrsströme von 13 vH im Personen- und 40 vH im Güterverkehr bis zum Jahre 2010 (Klemmer 2000: 650). Die Infrastruktur ist bereits in vielen Teilen hoch belastet. Ihr Ausbau und ihre Modernisierung sind unumgänglich. Den Gebietskörperschaften fehlen jedoch ausreichende Mittel für eine zügige Ausweitung der Netze. Das Bundesverkehrsministerium hat einräumen müssen, daß der noch geltende Bundesverkehrswegeplan von 1992 in erheblichem Maße unterfinanziert sei, daß also längst nicht alle als nötig erachteten Verkehrsprojekte finanziert werden können (Klimmt 2000: 647). Man schätzt, daß fast ein Viertel der geplanten Vorhaben nicht mehr im Wege der klassischen Haushaltsfinanzierung realisiert werden kann; die Finanzierungslücke beträgt danach rund 70 Mrd. DM.¹ Einmalige Finanzspritzen wie jene 2 Mrd DM aus den eingesparten Schuldzinsen des Bundes, die aus den Erlösen der Versteigerung der UMTS-Lizenzen für den Mobilfunk entstanden sind und die dem Verkehrsinfrastrukturausbau zugute kommen sollen, können diesen Mangel zwar lindern aber nicht beseitigen. Die Verkehrsinfrastruktur droht somit zunehmend zu einem Engpaßfaktor der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu werden.

Um einen Ausweg aus der Finanzkrise zu finden, hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen im Jahre 1999 die sogenannte Pällmann-Kommission eingesetzt. Die Kommission hat in ihrem Abschlußbericht im Jahr 2000 (Pällmann-Kommission 2000: 59 ff.) vorgeschlagen, die Finanzierung des Baus und Unterhalts der Verkehrsinfrastruktur völlig neu zu ordnen. Die vorherrschende Haushaltsfinanzierung soll — soweit wie möglich — durch ein

¹ Vgl. dazu im einzelnen Pällmann-Kommission (2000: 12 ff.); Zachcial (2000: 32).

”user- costs“-Regime ersetzt werden, um zusätzliche Mittel für den Ausbau der Infrastruktur zu erschließen und um über die Gesamtpalette der Verkehrsdienstleistungen hinweg Angebot und Nachfrage besser aufeinander abzustimmen.

Die steigenden Anforderungen an die Verkehrsinfrastruktur sind freilich nicht die einzigen verkehrsbedingten Haushaltsrisiken für die deutschen Gebietskörperschaften. Die Deutsche Bahn AG steht nur wenige Jahre nach der Bahnstrukturreform vor einer ernsthaften Finanzkrise. Trotz grundsätzlich richtiger Ansätze hat die Bahnstrukturreform zum 1.1.1994 es bisher nicht vermocht, die Finanzen der DBAG auf eine gesunde Basis zu stellen. Statt der erhofften Privatisierungserlöse aus dem ursprünglich geplanten Börsengang der DBAG kommen nun unerwartete Mehrausgaben auf den Bund zu. Zudem hat die seit 1996 geltende Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) zu einer Komplizierung der föderalen Finanzbeziehungen im Verkehr geführt, wobei den Ländern nach einem regionalen Schlüssel Bundesmittel für die Organisation des unrentablen Nahverkehrs auf der Schiene übertragen werden. Diese Mittel sind an das Wachstum der Steuern vom Umsatz gekoppelt, also dynamisiert.

Die offenkundige Brisanz der Lage bei den Verkehrsfinanzen ist Anlaß für eine umfassende Bestandsaufnahme — gewissermaßen für einen ”Kassensturz“. Dies soll mit der vorliegenden Arbeit geleistet werden. Dafür war eine tiefgreifende statistische Basisarbeit erforderlich. Die amtlichen verkehrsbezogenen Statistiken informieren entweder nicht hinreichend disaggregiert über die finanzwirtschaftlichen Aktivitäten des Staates im Bereich des Verkehrs oder betreffen nur Ausschnitte aus den verkehrspolitischen Aktivitäten. So gibt es disaggregiertes Zahlenmaterial zu Brutto- und Nettonanlageinvestitionen und -vermögen in Verkehrsanlagen und -ausrüstungen,² für die sonstigen verkehrspolitischen Aktivitäten fehlen aber Daten in entsprechender Tiefe. Zur Struktur der gesamten Verkehrsausgaben des Bundes sind Zahlen verfügbar, wenn auch in relativ grober Untergliederung; für die Länder fehlen derartige Statistiken. Lediglich die Aufteilung der Ausgaben aller Gebietskörperschaften für das Straßenwesen, unterteilt nach Straßentypen, werden veröffentlicht (BMVBW, lfd. Jgg.: B1). Die Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes zur den Rechnungsergebnissen der öffentlichen Gesamthaushalte (Fachserie 14, Finanzen und Steuern) enthalten ebenfalls eine gewisse Disaggregation nach Verkehrsträgern und Verwendungszwecken; diese geht aber nicht tief genug und überdies sind die Zuweisungen zwischen den Staatsebenen nicht hinreichend genau spezifiziert.³

Die vorliegende Studie gibt einen umfassenden Überblick über die verkehrsspezifischen Ausgaben und Einnahmen aller Staatsebenen in der Bundesrepublik für die Jahre 1997 bis 2000 (einschließlich der Ansätze des Bundes für 2001) anhand der Haushaltsdaten, wobei nach Verkehrsträgern und verkehrswirtschaftlichen Verwendungen differenziert wird. Dadurch sollen

² Diese werden vom DIW in Berlin erstellt und regelmäßig in BMVBW (lfd. Jgg.: A1) veröffentlicht.

³ Es gibt in diesen Veröffentlichungsreihen nur die Sammelkategorie ”von anderen Ebenen”.

die Finanzierungsspielräume für die Verkehrspolitik ausgelotet werden und die Transparenz über die finanzwirtschaftlichen Aspekte der Verkehrspolitik erhöht werden.

Die Analyse konzentriert sich dabei auf die fiskalische Perspektive. Sie untersucht die Finanzierungsaspekte des Verkehrs daher aus einem anderen Blickwinkel als Studien, in denen externe Wirkungen des Verkehrs, also dessen soziale Kosten und Nutzen einander gegenübergestellt werden.⁴ Damit wird nicht die Notwendigkeit einer Internalisierung externer Kosten in Abrede gestellt, was in der Tat eine ordnungspolitische Aufgabe des Staates darstellt. Alle externen Effekte des Verkehrs in eine haushaltstechnische Rechnung der Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften aufzunehmen hieße aber zu unterstellen, daß allein das Instrument einer Pigou-Steuer als Internalisierungsinstrument in Frage käme und deren fiskalische Erträge auch unbeschränkt beliebigen staatlichen Ausgabekategorien zur Verfügung stehen könnten. Das wäre aber nicht zweckmäßig. Deshalb wird hier allein auf die fiskalischen Aspekte abgestellt.

In Abschnitt 2 werden zunächst die Herausforderungen für die Verkehrspolitik anhand eines Überblicks über die Investitionstätigkeit der vergangenen Jahre, die wachsende Auslastung der Verkehrsinfrastruktur sowie die zu erwartende Entwicklung der Verkehrsströme dokumentiert. In Abschnitt 3 folgen die Ergebnisse der eigenen empirischen Arbeit, in der Angaben aus den Haushaltsplänen und –rechnungen des Bundes und der Bundesländer sowie der Gemeindefinanzstatistik des Statistischen Bundesamtes zusammengetragen und ausgewertet worden sind. Dabei werden zunächst methodische Fragen erörtert und Probleme bei der Datenaufbereitung aufgezeigt (Abschnitt 3.1). Anschließend wird ein Überblick über die verkehrsbezogenen Ausgaben und Einnahmen der Gebietskörperschaften insgesamt in Deutschland gegeben (3.2). Anschließend wird die Finanzlage einzeln für den Bund dargestellt (3.3). Es folgen die Analyse der Finanzlage für die Länder insgesamt und für die Gemeinden insgesamt sowie eine länder-spezifische Abhandlung (3.4). Im Anschluß werden die Mischfinanzierungstatbestände und geteilten Verantwortlichkeiten in der Verkehrspolitik näher beleuchtet (3.5). Nach der statistischen Bestandsaufnahme wird in der Verkehrspolitik das herrschende Regime beurteilt. Dabei geht es zunächst um die Frage, inwieweit öffentlichen Verkehrsausgaben Subventionscharakter zukommt und inwieweit Infrastrukturangebote privatisierbar sind (Abschnitt 4). Im Anschluß daran werden Leitlinien für eine Reform der Verkehrsfinanzen in der Bundesrepublik Deutschland präsentiert (Abschnitt 5).

⁴ Eine Übersicht über solche Studien findet sich z.B. in Aberle (1996: 504 ff.).

2. Wachsende finanzielle Anforderungen in der Verkehrspolitik

2.1 Zunehmende Engpässe bei der Infrastruktur⁵

Ein Blick auf die Entwicklung der Verkehrswegeinvestitionen des letzten Jahrzehnts und auf die zu erwartenden Belastungen der Verkehrsnetze macht deutlich, daß die Sorgen über zunehmende Infrastrukturengpässe nicht unbegründet sind.

Die *Bruttoanlageinvestitionen in Straßen und Brücken* (in der Abgrenzung der VGR) in Deutschland (alte und neue Bundesländer zusammengenommen) sind zwischen 1991 und 1999 real um rund 16 vH gesunken: In konstanten Preisen von 1995 fielen sie von 1991: 23,4 auf 1999: 19,6 Mrd. DM; dabei entfielen meist etwas mehr als 8 Mrd. DM auf Bundesfernstraßen (Tabelle 2-1). Die erforderlichen und im Rahmen der "Verkehrsprojekte Deutsche Einheit" erfolgten massiven Investitionen in die Verkehrsnetze der neuen Bundesländer hatten 1992 mit 27,1 Mrd. DM zu einem Höhepunkt der gesamtdeutschen Investitionstätigkeit im Straßen- und Brückenbereich geführt. Bereits 1993 — wie in allen folgenden Jahren — waren dann aber die Investitionen in Straßen und Brücken in Gesamtdeutschland nicht höher als während der achtziger Jahre im damaligen Bundesgebiet.⁶

Es ist somit zu einem gravierenden Investitionsrückgang in Westdeutschland gekommen: Nach der Wiedervereinigung wurde in den alten Bundesländern vor allem beim sekundären Straßennetz (abseits der Bundesfernstraßen) zum Teil erheblich weniger investiert als vorher. Es kann inzwischen ein Nachholbedarf bei den Verkehrswegen in den alten Bundesländern vermutet werden. In Bezug auf die dort getätigten Investitionen sprechen Untersuchungen inzwischen von einem "Minimalniveau" (Vgl. dazu Deutscher Bundestag 1998: 13).

Die Bruttoanlageinvestitionen bei den *Eisenbahnen* stiegen im Zeitraum 1991-1995 von rund 7,6 auf reichlich 9 Mrd. DM, fielen in den beiden folgenden Jahren allerdings wieder stark auf etwa 7 Mrd. DM ab. Für 1999 weist die vom BMVBW veröffentlichte Statistik einen Spitzenwert von 11,6 Mrd. DM aus. Dieser in der jüngsten Ausgabe des Sammelwerks "Verkehr in Zahlen" des BMVBW (2000) enthaltene Wert für 1999 ist allerdings mit den Daten aus den Haushalten der Gebietskörperschaften, wie sie in Abschnitt 3 dieser Arbeit vorgestellt werden, nicht kompatibel. Nur diesem starken Anstieg am aktuellen Rand, den die BMVBW-Statistik ausweist, ist es zu verdanken, daß die Verkehrswegeinvestitionen über alle Verkehrsträger gerechnet im Beobachtungszeitraum annähernd konstant blieben (Tabelle 2-1).

⁵ Dieser Abschnitt stützt sich auf Laaser und Sichel Schmidt (2000: 117 ff.).

⁶ Allerdings waren die Investitionen für *Bundesfernstraßen* mit jährlich um 8 Mrd. DM seit der Wiedervereinigung bedeutend höher als Ende der 80er Jahre in den alten Bundesländern, als sie zu Preisen von 1995 jährlich knapp 6 Mrd. DM betrug. Im historischen Vergleich dürfte aber auch interessant sein, daß bei gleicher Preisbasis die Investitionen für Bundesfernstraßen in den alten Bundesländern in den 70er und frühen 80er Jahren höher waren als heute (BMVBW 2000: 32f.).

Tabelle 2-1: Bruttoanlageinvestitionen in die Verkehrsinfrastruktur Deutschlands 1991-1999
(Mill. DM in Preisen von 1995)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Verkehrswege insg.	34 645	39 811	34 301	33 462	32 950	34 613	31 044	30 686	35 032
Straßen und Brücken	23 429	27 119	22 047	21 780	19 980	22 351	19 488	19 974	19 584
dar. Bundesfernstr.	7 416	9 312	8 136	8 208	8 360	7 957	8 124	8 393	8 316
Eisenbahnen, S-Bahnen	7 595	8 131	8 123	7 882	9 360	8 319	7 923	7 099	11 621
Straßenbahnen ^a	2 163	3 221	2 588	2 316	2 080	2 319	2 032	1 865	2 022
Wasserstraßen	1 180	1 059	1 218	1 161	1 210	1 307	1 286	1 405	1 462
Rohrfernleitungen	278	281	325	323	320	317	315	343	343
Umschlagplätze insg.	6 500	5 882	5 290	5 046	5 310	4 785	4 556	4 837	5 216
Bahnhöfe ^b	1 480	1 446	1 509	2 030	1 880	1 872	1 366	1 538	1 889
Binnenhäfen (öffentl.)	222	169	174	192	180	181	170	220	205
Seehäfen	950	986	966	831	990	990	1 120	916	819
Flughäfen ^c	3 848	3 281	2 641	1 993	2 260	1 742	1 900	2 163	2 303

^aFahrweg und zugehörige Anlagen; einschließlich Stadtschnellbahnen. – ^b Bahnhöfe einschließlich sonstiger Bauten und Ausrüstungen. — ^cEinschließlich Flugsicherung.

Quelle: BMVBW (2000: 33).

Die Altersstruktur des Infrastrukturkapitals wird meist mit dem sogenannten *Modernitätsgrad der Anlagen* gemessen. Er errechnet sich als Verhältnis zwischen Nettoanlagevermögen und Bruttoanlagevermögen, wobei das Nettoanlagevermögen den Zeitwert und das Bruttoanlagevermögen den Wiederbeschaffungswert der Anlagen repräsentiert.⁷ Der Modernitätsgrad ist beim *Straßennetz* insgesamt (alte und neue Länder zusammengenommen) von 71 auf 68 vH gesunken, nachdem er bereits im Verlauf der achtziger Jahre in den alten Bundesländern von 79 auf 72 vH abgenommen hatte (Tabelle 2-2).

⁷ Das Bruttoanlagevermögen wird vom DIW "... unter Annahme spezifischer Nutzungszeiten für die einzelnen Investitionsaggregate des Brutto-Anlagevermögens eines Jahres als gewichtete Summe der kumulierten Investitionsjahrgänge — die ihre Nutzungszeit nicht überschritten haben — errechnet. Das Netto-Anlagevermögen ergibt sich durch Abzug der linear über die Nutzungszeit berechneten Abschreibungen. Verkehrsanlagen und Verkehrsmittel, die in größerem Umfang vor dem Ablauf der vorgegebenen Nutzungszeit stillgelegt werden (...), werden als Sonderabgänge berücksichtigt" (BMVBW 2000: 20 f.).

Table 2–2: Bruttoanlagevermögen und Modernitätsgrad der Verkehrsinfrastruktur Deutschlands 1980-1999

	1980	1985	1990	1991	1995	1996	1997	1998	1999
	Bruttoanlagevermögen (Mrd. DM in Preisen von 1995) ^a								
Straßen und Brücken	670,3	740,5	798,3	811,9	858,5	868,5	875,1	881,8	887,7
Eisenbahnen ^b	183,6	192,7	201,4	203,7	215,4	217,7	219,3	219,8	224,8
Wasserstraßen ^c	63,5	67,2	70,8	71,3	73,1	73,6	74,1	74,8	75,5
	Modernitätsgrad (vH) ^d								
Straßen und Brücken	79	75	72	71	70	69	69	69	68
Eisenbahnen ^b	61	61	60	60	63	63	64	64	65
Wasserstraßen ^c	66	65	64	63	62	62	62	62	62
^a Jahresendbestand; ohne Grundbesitz. – ^b Verkehrswege der DB AG (bis 1990: Deutsche Bundesbahn; 1991: Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn). – ^c Bis zur Seegrenze. – ^d Verhältnis von Netto- zu Bruttoanlagevermögen.									

Quelle: BMVBW (2000a: 39, 43).

Lediglich bei der *Eisenbahn* verzeichnet die Statistik in den 90er Jahren aufgrund der erheblichen Investitionszuschüsse des Bundes an die DBAG im Zuge der Bahnstrukturreform einen gestiegenen Modernitätsgrad. Wenn man die Mitte 2000 bekanntgewordenen Probleme der DBAG mit dem Zustand des Stammnetzes berücksichtigt, ist es indes fraglich, ob die veröffentlichten Werte die Realität widerspiegeln.

Die deutlich zunehmenden *Verkehrsleistungen*, die auf dem existierenden Streckennetz erbracht werden, machen deutlich, dass sich die Verkehrsinfrastruktur vielerorts zu einer Engpaßressource entwickelt hat. Seit 1991 haben sich die Zahl der in Deutschland zugelassenen Kraftfahrzeuge um etwa 17 vH auf rund 50 Millionen und die Fahrleistungen auf dem deutschen Straßennetz immer noch um fast 10 vH auf etwa 630 Milliarden Kilometer erhöht. Demgegenüber haben das Autobahnnetz nur um rund 4 vH auf über 11 400 km und das Netz der Bundes-, Landes- und Kreisstraßen sogar nur um knapp 2,5 vH auf etwa 220 000 km zugenommen (BMVBW 1999: 109, 137, 155).⁸

Diese geringe Ausweitung der Netzkapazität hat vor dem Hintergrund der stark gestiegenen Verkehrsleistung die *Auslastung von Bundesfernstraßen* (Bundesautobahnen und Bundesstra-

⁸ De facto ist die Netzkapazität etwas stärker gestiegen, weil die Leistungsfähigkeit des Fernstraßennetzes auch infolge der Anlage zusätzlicher Fahrstreifen, die in den bloßen Streckenlängen nicht zum Ausdruck kommt, zugenommen hat.

ßen), die insbesondere der großräumigen Verbindung zwischen und innerhalb von Ballungsgebieten dienen, gegenüber den vergangenen Jahrzehnten erheblich ansteigen lassen (Tabelle 2-3).⁹ Insbesondere auf den westdeutschen Autobahnen ist die so gemessene Auslastung von 1990 bis 1998 um 18 vH gestiegen; auf dem Bundesstraßennetz in Westdeutschland waren es im gleichen Zeitraum knapp 16 vH. Gegenüber 1980 hat die Verkehrsintensität sogar um mehr als 60 bzw. 50 vH zugenommen.

In den neuen Bundesländern liegt die Verkehrsintensität insgesamt derzeit noch deutlich niedriger, nämlich auf dem Niveau, das in den alten Bundesländern in den 80er Jahren herrschte. Freilich ist zu bedenken, daß bei einzelnen Teilstücken des ostdeutschen Straßennetzes erhebliche Kapazitätsprobleme bestehen. Zudem ist im Zuge der Osterweiterung der Europäischen Union mit einem erheblichen Anwachsen der Verkehrsströme auf den Straßen in Verkehrsrelationen mit den Beitrittsländern sowie im Transit durch Deutschland zu rechnen.

Die Länge des *Eisenbahnnetzes* stagnierte nach Inbetriebnahme der Neubaustrecken im Jahre 1991 bis 1996 auf einem Wert von 41.000 km. Seither hat sie auf 37.500 km abgenommen, obwohl seit 1991 die Personenverkehrsleistung der Bahn um knapp 30 vH auf 72,8 Mrd. Personenkilometer expandierte. Die Güterbeförderung war allerdings während dieser Zeitspanne um 13 vH auf 71,6 Mrd. Tonnenkilometer rückläufig (BMVBW 2000: 52 ff).

Die Belastung der Verkehrsnetze ist demnach insbesondere in Westdeutschland schon im gegenwärtigen Zustand erheblich. Es ist Konsens der meisten Prognosen, daß sie in Zukunft deutlich zunehmen wird. Die Prognosen, die dem noch geltenden Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 1992 zugrundelagen bzw. die Mitte der 90er Jahre erarbeitet wurden,¹⁰ unterstellen weitere erhebliche Zuwächse bei der personen- und tonnenkilometrischen Verkehrsleistung. So sagt die Prognose für den BVWP 1992 zwischen 1992 und 2010 eine jährliche Zuwachsrate der Güterverkehrsleistung aller Verkehrsträger von 2,9 vH voraus; etwas niedriger liegt die Zuwachsrate bis 2010 bei der Ifo-Prognose von 1995 mit 1,7 vH, während Prognos 1997 eine Rate bis 2010 von 2,7 vH für wahrscheinlich hielt (Kienzler 1998: 144). Auch für die Personenverkehrsleistung des motorisierten Individualverkehrs auf der Straße werden weitere Zuwächse prognostiziert. Zwar wird erwartet, daß die Zuwachsraten geringer sein werden als in den 90er Jahren, gleichwohl dürfte der Anstieg des motorisierten Individualverkehrs wohl kaum erheblich gedämpft werden (Ratzenberger 1998: 212).

⁹ Der Auslastungsgrad drückt sich in der sogenannten Verkehrsintensität aus, bei der die Fahrleistungen nach Straßenkategorien ins Verhältnis zur jeweiligen Netzlänge gesetzt werden.

¹⁰ Dem BVWP 1992 liegt die Prognose der Verkehrsleistungen von Kessel und Partner von 1991 zugrunde; 1992 hat das DIW eine Prognose für das Umweltbundesamt erstellt, 1995 folgte diejenige des ifo-Instituts für das Bundesverkehrsministerium und 1996 eine weitere von Prognos für das Bundeswirtschaftsministerium (Siehe Rommerskirchen 1998: 186 und die dort angegebenen Quellen).

Tabelle 2–3: Entwicklung der Straßenverkehrsintensität in Deutschland 1970-1998

	Alte Bundesländer					Neue Bundesländer ^a		
	1970	1980	1990	1997	1998	1991	1997	1998
Straßennetz des überörtlichen Verkehrs (km)								
Bundesautobahnen	4110	7292	8822	9338	9364	1895	1908	1945
Bundesstraßen	32205	32248	31063	29860	29800	11694	11627	11619
Landesstraßen	65358	65543	63299	63582	63599	21805	23207	23220
Kreisstraßen	60671	66438	70677	71456	71429	17072	20098	20098
insgesamt	162344	171521	173861	174236	174192	52466	56840	56882
Fahrleistungen nach Straßenkategorien (Mrd. Fahrzeugkm)								
Bundesautobahnen	35,0	80,7	135,6	164,7	169,7	.	23,2	24,5
Bundesstraßen ^b	51,6	62,4	80,3	87,8	89,0	.	21,4	21,7
Landesstraßen ^b	35,5	48,4	63,1	72,1 ^c	.	.	20,7 ^c	.
Kreisstraßen ^b	17,4	25,8	33,6	39,9 ^c
Verkehrsintensität (Mill. Fahrzeugkilometer je Streckenkilometer)								
Bundesautobahnen	8,516	11,067	15,371	17,638	18,123	.	12,16	12,60
Bundesstraßen	1,602	1,935	2,585	2,940	2,987	.	1,841	1,868
Meßziffern der Verkehrsintensität (1980=100)								
Bundesautobahnen	76,9	100	138,9	159,4	163,8	.	.	.
Bundesstraßen	82,8	100	133,6	152,0	154,3	.	.	.

^aFünf neue Bundesländer und Berlin (Ost). —^bNur außerhalb von Ortschaften erbrachte Fahrleistungen. —
^cWerte mit vergleichsweise hohem Fehlerbereich

Quelle: Laaser, Sichelschmidt (2000) nach Daten der Bundesanstalt für Strassenwesen (<http://www.bast.de>).

Die zitierten Prognosen sind zwar mittlerweile einige Jahre alt und für die 2002 anstehende Fortschreibung des BVWP ist nicht nur eine Aktualisierung der Vorausschätzung der Verkehrsleistungen erforderlich,¹¹ sondern auch eine Anpassung der Annahmen zu den Verschiebungen

¹¹ Die entsprechenden Gutachten sind zur Zeit in Arbeit, der Entwurf des neuen Verkehrswegpalns soll Mitte 2002 vorliegen (Zachcial 2000: 25).

zwischen den Verkehrsträgern, also zum sogenannten "modal split".¹² Gleichwohl ist kaum anzunehmen, daß der langfristige Trend bei der weiteren Entwicklung der Verkehrsleistungen insbesondere im Straßenverkehr spürbar nach unten revidiert wird. Das Problem der zunehmenden Engpässe auf den Verkehrswegen in Deutschland und insbesondere auf den Straßen wird sich also weiter verschärfen.

In diesem Zusammenhang ist noch darauf hinzuweisen, daß die Aussichten für eine künftige Entkopplung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums vom Wachstum der Verkehrsleistungen wohl eher pessimistisch einzuschätzen sind. Angesichts der (freilich sehr unterschiedlich hoch eingeschätzten¹³) Umweltbelastungen des Verkehrs hegen verschiedene Umweltpolitiker und Verkehrswissenschaftler die Hoffnung, daß es möglich sei, ein angemessenes wirtschaftliches Wachstum zu erzielen, ohne daß die Verkehrsleistungen parallel dazu mit derselben Rate zunehmen (vgl. Pastowski 1997). Sie verweisen darauf, daß nach den Ölpreiskrisen der 70er Jahre der Energieverbrauch wesentlich geringere Zuwachsraten aufwies als die wirtschaftliche Entwicklung, daß also durch energiesparenden technischen Fortschritt ein angemessenes Wirtschaftswachstum auch ohne ein gleichhohes Wachstum des Energieverbrauchs möglich wurde. Daß sich dieses Phänomen einer ressourcensparenden Entwicklungsschere nunmehr im Verkehrswesen wiederholen könnte, ist aber eher unwahrscheinlich. Denn die derzeitigen Wachstumsmotoren hängen eng mit dem Verkehr zusammen. Wachstum vollzieht sich über eine zunehmende Globalisierung und eine fortschreitende Marktintegration. Ein Ersatz für die wohlfahrtssteigernden Wirkungen des weltweiten Warenaustauschs, der sozusagen "vor der Haustüre" zu finden wäre und weniger Transporte erforderte, ist nicht in Sicht.¹⁴

2.2 Haushaltsrisiko DBAG

Eigentlich hätte die Bahnstrukturreform zum 1.1.1994 die Finanzen der Bahn sanieren und somit den Eigentümer Bund entlasten sollen. Diese Hoffnung hat sich bisher nicht erfüllt. Im Güterverkehr hat die Bahn von Jahr zu Jahr weiter Marktanteile eingebüßt. Vor kurzem schreckte die Deutsche Bahn AG die Öffentlichkeit mit der Mitteilung auf, das Schienennetz sei so marode, daß für neue Strecken gedachte Investitionsmittel umgewidmet und für die Restaurierung bestehender Strecken verwendet werden müßten.¹⁵ Inzwischen mußte die DBAG einräumen, bis zum

¹² Im Güterverkehr hat der Straßengüterverkehr bereits im Jahr 2000 sein erst für das Jahr 2010 erwartetes Niveau erreicht, während die Prognosen für die Eisenbahn und die Binnenschifffahrt als deutlich zu optimistisch einzustufen sind. Im Personenverkehr hat der motorisierte Individualverkehr in etwa seine erwarteten Zuwachsraten erreicht, während hier Eisenbahn- und öffentlicher Straßenpersonenverkehr entgegen den Annahmen sogar leicht bzw. deutlich abgenommen haben (Eisenkopf 2000: 151 ff).

¹³ Vgl. dazu z.B. Aberle (1996: 522 ff.).

¹⁴ Vgl. Rommerskirchen (1998); Laaser (2000a; 2000b); Zachcial (2000: 26 f.).

¹⁵ Vgl. "Geldmangel: Bahn legt Ausbau des Schienennetzes auf Eis", Spiegel-Online vom 24. Juli 2000, <http://www.spiegel.de/reise/reiseticker/0,1518,86529,00.html>. Angesichts dieses Umstandes fragt sich

anvisierten Börsengang 2004 werde sie statt der erhofften Gewinne Verluste von jährlich mehr als 1 Mrd. DM machen, und dies trotz der ohnehin erheblichen Zuwendungen des Bundes für den Infrastrukturausbau in Ostdeutschland und für den regionalisierten Nahverkehr.

Die Gründe für den neuerlichen Finanzierungsengpaß bei der Bahn sind vielfältig und komplex. Sie können hier nur thesenartig angedeutet werden:¹⁶

- Einen wesentlichen strukturellen Mangel hat die Reform nicht ändern können: Die Bahn kann nach wie vor nicht selbständig über ihre Angelegenheiten entscheiden. Sie ist weiterhin Gegenstand vielfältiger Ansprüche und Erwartungen der Politik aller föderaler Ebenen, was oftmals wirtschaftlichem Handeln im Wege steht. Die Bahn kann sich letztlich nicht dort zurückziehen, wo sie im Wettbewerb mit anderen Verkehrsträgern unterlegen ist. Sie muß nach wie vor nach politischen Vorgaben handeln, die zudem oft widersprüchlich sind und eine Ressourcenverschwendung implizieren. Die Politik fordert beispielsweise, aus Gründen der Nachhaltigkeit sollten Verkehrsströme von der Straße auf die Schiene umgelenkt werden. In dieser Situation werden Investitionsmittel an allen möglichen Stellen gebunden, wo sie sich kaum amortisieren. Zudem sind Eigenanstrengungen umso niedriger, je mehr Subventionen geleistet werden und je mehr Einfluß von außen genommen wird.
- Es fehlt an innovativen Konzepten im hochwertigen schnellen Güterverkehr und an überzeugenden Alternativen für den einkommenselastischen und als bequem empfundenen Individualpersonenverkehr. Hier tut sich die Bahn schwer, ihre Marktanteile zu verteidigen.
- Der Umbau einer Behörde in ein am Markt erfolgreiches Unternehmen ist eine schwere Aufgabe und erfordert offenbar doch bei weitem mehr Zeit als zuvor vermutet. Kommerzielles Verhalten, Kundenorientierung und erfolgreiches Vermarkten der eigenen Leistungen wollen gelernt sein. Es ist zudem vielfach durch die Reform nicht gelungen, verzerrte Anreize zu beseitigen. Wenn beispielsweise der Bund hohe Zuwendungen für den Netzausbau erbringt und die Kosten für die Projekte erstattet, anstatt die Finanzierung an eine hohe Auslastung der Strecken zu koppeln, besteht die Gefahr, daß sich die DBAG auf Großprojekte wie die Neubaustrecken konzentriert, dabei aber den Zustand des Stammnetzes vernachlässigt.
- Zur Misere hat aber nicht zuletzt beigetragen, daß es keine effektive Trennung von Fahrweg und Betrieb gibt — sie existiert nur formal zwischen den Aktiengesellschaften (Netz AG, Fernverkehrs AG, Nahverkehrs AG und weitere) unter dem gemeinsamen Holding-Dach der DBAG. Deren jeweiliges Marktverhalten wird aber stets von der gemeinsamen Konzernpolitik bestimmt. Daher war die DBAG als Eigentümerin des Netzes und zugleich als Mitspie-

auch, inwieweit die in BMVBW (2000: 42 f.) genannten Zahlen zum steigenden Modernitätsgrad des Bahninfrastruktur den tatsächlichen Zustand des Schienennetzes widerspiegeln.

¹⁶ Zur Beurteilung der Grundkonzeption der Bahnstrukturreform siehe Laaser (1994); eine ausführlichere Analyse der aktuellen Lage bei der DBAG findet sich in Laaser (2000c).

ler im Betrieb häufig genug mit der Abwehr unliebsamer Konkurrenten in ihrem Netz beschäftigt, u.a. durch das diskriminierende Trassenpreissystem¹⁷ oder durch den Abbau von Infrastruktureinrichtungen und das Verschrotten von Lokomotiven, die für Konkurrenten durchaus noch sinnvoll zu nutzende Anlagegüter gewesen wären. Daher konnte ein wichtiges Element der Reform, nämlich daß neue Wettbewerber im Betrieb für attraktive und rentable Angebote sorgen sollten, bisher kaum zur Geltung kommen. Es gibt mit Ausnahme des regionalisierten SPNV, auf den gleich noch gesondert einzugehen ist, immer noch nur relativ wenige alternative Anbieter von Schienenverkehrsleistungen.

Die Bahnstrukturreform hat zudem die föderalen Finanzbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften kompliziert. Die *Regionalisierung des SPNV*, die seit 1996 in Kraft ist, hat sowohl dem Bund als auch den Ländern neue Aufgaben beschert. Die früher geltende Pflicht des Bundes, die Defizite der ehemaligen Bundesbahn und seit 1991 auch der Reichsbahn nachträglich auszugleichen, wurde beim SPNV durch das Bestellerprinzip bzw. das Prinzip der speziellen Entgeltlichkeit ersetzt. Nunmehr sind Behörden und Agenturen auf der Ebene der Länder (in einigen Ländern auch der Verkehrsverbände) dafür zuständig, betriebswirtschaftlich als unrentabel geltende Nahverkehrsleistungen gegen die Zahlung eines kostendeckenden Entgelts bei Eisenbahnunternehmen zu bestellen — freilich tun sie dies überwiegend noch bei der DBAG, in zunehmendem Maße aber doch auch bei konkurrierenden Anbietern, so bei Nichtbundeseigenen Eisenbahnen (NE) oder bei neu gegründeten privaten Bahnunternehmen.

Die organisatorische Verantwortung für den Nahverkehr auf der Schiene liegt damit auf der Länderebene, die finanzielle dagegen nach wie vor weitgehend auf der Bundesebene. Denn der Bund bedurfte wegen der erforderlichen Grundgesetzänderung der Zustimmung der Länder zur Bahnstrukturreform von 1993 und hat sie sich durch die Übertragung der sogenannten Regionalisierungsmittel an die Länder erkaufte. Zur Aufrechterhaltung der Nahverkehrsleistungen im Umfang des Beginns der Reform stehen den Ländern seit 1996 Mittel aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes zweckgebunden zur Verfügung; 1996 waren dies 8,7 Mrd. DM, 1997 dann 12 Mrd. DM. Die Steigerung um mehr als 3 Mrd. DM ab dem Jahre 1997 ersetzte dabei die gleichzeitig stattfindende Kürzung der Mittel aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) von 6,28 auf 3,28 Mrd. DM, die der Bund den Ländern als Zuweisungen für Investitionen in den ÖPNV und in den kommunalen Straßenbau gewährt. Seit 1998 werden die Regionalisierungsmittel mit den Zuwächsen des Mehrwertsteueraufkommens dynamisiert und Ende 1997 wurde erstmals geprüft, ob die vorgesehenen Mittel ausreichen, um das Fahrplanangebot des Jahres 1993/94, das als Referenzgröße dient, aufrechtzuerhalten; eine zweite Überprüfungs-

¹⁷ Bislang waren in den Trassenpreissystemen die Entgelte für die Nutzung des Schienennetzes durch Dritte stets so gestaffelt, daß die DBAG als Großabnehmer geringere Entgelte zahlen mußte als unabhängige Dritte, die nur eine geringe Anzahl von Fahrplantrassen im Netz nachfragten.

runde, in der die Dynamisierung und die Steuerquelle neu festgelegt werden können, ist für das Jahr 2001 vorgesehen.

Insgesamt hat sich mit der Regionalisierung des SPNV bei der verkehrspolitischen Aufgabenwahrnehmung das finanzielle Gefüge zwischen den Gebietskörperschaften deutlich kompliziert.¹⁸ Mit dieser Maßnahme wurde die Finanzierung des SPNV gewissermaßen in den vertikalen Finanzausgleich verlagert. Zugleich wurde ein Teil der Mineralölsteuer praktisch zu einer Gemeinschaftssteuer¹⁹ gemacht.

Im Zusammenhang mit der Bahnstrukturreform insgesamt ist noch bemerkenswert, daß der regionalisierte SPNV, der nun von den Ländern organisiert und weitestgehend vom Bund finanziert wird, den einzigen Teilbereich der neuen Bahn darstellt, in dem das intendierte Wettbewerbsprinzip wenigstens ansatzweise zum Tragen kommt. Bedenklich bleibt jedoch, daß die Trennung von organisatorischer und finanzieller Verantwortung eine Verletzung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz bedeutet: Der regionalisierte SPNV könnte leicht mit fremdem (Bundes-)Geld zu teuer organisiert werden. Das würde dann seine sonstigen Vorteile — Stückkostenvorteile aufgrund von Ausschreibungen, eine den lokalen Präferenzen besser angemessene subsidiäre Aufgabenwahrnehmung — schmälern. Von daher müßten im SPNV vor allem die anreizinduzierten Risiken in der Finanzierung beseitigt werden, damit er seine Vorteile besser ausspielen kann. In der gegenwärtigen Form der Verteilung von Aufgaben- und Finanzierungs-kompetenzen birgt er ein finanzielles Risiko.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die finanziellen Anforderungen an die Verkehrspolitik in Zukunft kaum abnehmen sondern im Gegenteil wohl eher zunehmen werden. Das Motiv, zusätzliche private Finanzierungsquellen zu erschließen, ist daher nachvollziehbar. Ergänzend ist aber in jedem Fall eine umfassende Bestandsaufnahme der verkehrsbezogenen Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften erforderlich. Denn nur dann wird klar, welche Finanzierungsspielräume wirklich bestehen. Im folgenden Abschnitt soll versucht werden, hier etwas mehr Klarheit zu schaffen.

¹⁸ Dieser Aussage steht es nicht entgegen, daß man die Regionalisierung des SPNV gegenüber dem alten Zustand als einen Fortschritt ansehen kann. Denn früher konnten die Länder geplanten Streckenstilllegungen der Bundesbahn widersprechen und diese hinauszögern. Die Kosten dafür mußte dann der Bund über den nachträglichen Verlustausgleich der Bundesbahn tragen. Gegenüber dem alten Zustand hat die Regionalisierung mehr Transparenz und zudem Kostenvorteile durch die Aufgabenwahrnehmung "vor Ort" ermöglicht. Einen engen Verbund von Zahlern, Nutzern und Entscheidern, wie ihn das finanzwirtschaftliche Äquivalenzprinzip fordert, hat die Reform aber nicht gebracht.

¹⁹ Die wesentlichen Gemeinschaftssteuern, deren Aufkommen Bund, Ländern und Gemeinden gemeinsam zusteht und nach einem festgelegten Schlüssel zufließt, sind die Steuern vom Umsatz und Einkommen (einschließlich Lohnsteuer). An der Umsatzsteuer ist die EU über die sogenannten "Mehrwertsteuer-Eigenmittel" beteiligt. Hinzu kommt noch wegen der entsprechenden Umlage die Gewerbesteuer.

3. Die fiskalische Seite der verkehrspolitischen Aktivitäten der Gebietskörperschaften

3.1 Methodische Vorbemerkungen

Die verkehrsbezogenen Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften sind direkt anhand der Haushaltspläne des Bundes und der 16 Bundesländer erfaßt worden. Dabei wurden Daten für den Bund für die Jahre 1997 bis 2001 verwendet, für die Länder für die Jahre 1997 bis 2000 und für die Gemeinden anhand von Stat. BA (Ifd. Jgg., a) für die Jahre 1997 und 1998. Für die Jahre 1999 und 2000 lag bei Abschluß der Arbeit noch keine kommunale Finanzstatistik vor. Die eigenfinanzierten Verkehrsausgaben der Gemeinden für diese beiden Jahre wurde daher hilfsweise mit der Rate hochgerechnet, mit der sich die Verkehrsausgaben der jeweiligen Länder entwickelt haben. Bei den Daten für die Jahre 1997 und 1998 handelt es sich um Ist-Werte. Für den Bund waren während der Erhebungsphase auch für das Jahr 1999 die Ist-Werte verfügbar. Bei der Datenerfassung wurde nach verkehrswirtschaftlich-funktionalen und verkehrsträgerbezogenen Zweckbestimmungen differenziert.

Das hier verwendete funktionale Raster unterscheidet nach Ausgaben (bzw. soweit zuordenbar auch nach Einnahmen)

- für Weeginvestitionen, Wegebau und -erneuerung, einschließlich Terminals,
- für den laufenden Betrieb von Infrastruktureinrichtungen und deren Unterhalt ohne Baumaßnahmen,
- für die Anschaffung von Fahrzeugen und Rollmaterial für Verkehrsbetriebe,
- zur Deckung laufender Betriebskosten von Verkehrsbetrieben, wie beispielsweise im ÖPNV,
- für Ausgleichszahlungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen,
- für Einrichtungen der Verkehrslenkung,
- für Zwecke der Verkehrssicherheit,
- für die Finanzierung verkehrswirtschaftlicher Forschungsaufträge,
- für Zuwendungen an Vereine und Verbände im Verkehrswesen und
- für die Verwaltung und verkehrspolitische Aufgabenwahrnehmung durch die Gebietskörperschaften.

Das Verkehrsträgerraster unterscheidet nach Ausgaben (und spezifizierten Einnahmen) für

- das Straßenwesen,
- den Straßenpersonenverkehr mit Bussen, Straßenbahnen, Stadtbahnen und U-Bahnen, insgesamt also für den straßengebundenen ÖPNV,
- den Schienenverkehr,
- die Verkehrsverbände im schienen- und straßengebundenen ÖPNV,
- den TRANSRAPID,

- den Straßengüterverkehr,
- den kombinierten Ladungsverkehr,
- den Luftverkehr,
- die Binnenschifffahrt,
- die Seeschifffahrt und
- nicht verkehrsträgerspezifische Aktivitäten.

Da in den Haushalten häufig nur Sammelpositionen vorgesehen sind, die Mittel für mehrere Ausgabezwecke enthalten, mußte die Aufteilung auf die genannten funktionalen und verkehrsträgerbezogenen Kategorien in einer Reihe von Fällen geschätzt werden. Dafür wurden die Informationen aus den Haushaltserläuterungen für einzelne Haushaltsjahre herangezogen. Beispiele für Sammelpositionen sind die Regionalisierungsmittel, die für den Ausbau der für den SPNV erforderlichen Schieneninfrastruktur, für die Anschaffung von Rollmaterial der Eisenbahnverkehrsunternehmen, für laufende Kosten des SPNV oder — soweit es sich um freie Mittel nach § 8 II RegG handelt — für Schienenersatzverkehr auf der Straße ausgegeben werden können. Gleiches trifft für die vom Bund über die Länder an die Kommunen gezahlten Mittel nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) zu, die der Unterstützung sowohl des kommunalen Straßenbaus als auch des kommunalen ÖPNV, also mehreren Verkehrsträgern und funktionalen Kategorien dienen sollen.

Ein größeres Problem bei der Kategorisierung der Mittel stellte der Umstand dar, daß die Länderhaushalte in ihrer Darstellung erheblich voneinander abweichen. Teilweise ist dies durch unterschiedliche Ressortzuschnitte oder administrative Gliederungen der nachgeordneten Behörden bei der Aufgabenerledigung bedingt. Große Unterschiede gibt es beim Aggregations- oder Disaggregationsgrad, mit dem in den Haushaltsplänen über finanzielle Vorgänge informiert wird. Auch herrschen unterschiedliche Konventionen vor, Begriffe sowie Ausgabe- und Einnahmekategorien zu definieren. So wird beispielsweise die Aufteilung von Mitteln für das Straßenwesen nach Wegeinvestitionen oder laufenden Unterhaltungsaufwendungen für Wege nicht einheitlich vorgenommen. Zwischen diesen beiden Kategorien ist eine exakte Grenzziehung ohnehin schwierig. Auch geht eine genaue Aufteilung zwischen den Ausgaben für die einzelnen Straßenarten nicht aus jedem Länderhaushalt hervor. Daher konnte in einer Reihe von Fällen eine exakte Zuteilung nicht vorgenommen werden. In den entsprechenden Tabellen erscheinen deshalb auch Sammelpositionen. Bei den Mitteln für Straßenbau und -unterhaltung macht diese Sammelposition über alle Gebietskörperschaften etwa ein Sechstel aus.

Für die Quantifizierung der Verkehrsausgaben der Gemeinden wurden zwei Informationsquellen herangezogen. Soweit Gemeindeausgaben auf Zuweisungen des Bundes und der Länder beruhen, wurden die Angaben aus dem Bundshaushalt und aus den Länderhaushalten zugrundegelegt. Die eigenfinanzierten Verkehrsausgaben der Gemeinden wurden der kommunalen Finanzstatistik des Statistischen Bundesamtes (Ifd. Jgg., a) entnommen. Dafür wurden von den

dort ausgewiesenen Bruttoausgaben die Beträge abgezogen, die unter der Sammelposition als "Zahlungen von anderen Ebenen" erfaßt sind. Dabei zeigte sich, daß Bundes- und Länderhaushalte zusammen für die Jahre 1997 und 1998 um 800 bzw. 700 Mio DM höhere Zuweisungen an Gemeinden für Verkehrszwecke ausweisen, als das Statistische Bundesamt in verkehrsspezifischen Funktionsbereichen "Zahlungen von anderen Ebenen" veranschlagt, das sind etwa 10 vH. Die Differenz ist vermutlich auf eine unterschiedliche Kategorisierung zurückzuführen, weil die Statistik des Statistischen Bundesamts auch noch Sammelposten für die allgemeine Förderung von Wirtschaft und Verkehr enthält, in denen aber auch verkehrsfremde Zahlungen verbucht werden.

Die Ausgaben der Gemeinden für Verkehrszwecke enthalten im übrigen nicht die verdeckten Subventionen, mit denen der kommunale ÖPNV bisher aus den Überschüssen der Energiesparten kommunaler Verbundunternehmen gefördert worden ist, die unter einem betrieblichen Dach sowohl Leistungen der Energie- und Wasserversorgung als auch Personenverkehrsleistungen in städtischen Bus- und Straßenbahnnetzen anbieten (der sogenannte Querverbund). Der Umfang dieser internen Zahlungsströme ist nur schwer zu ermitteln. Es existiert zwar eine Schätzung des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen, wonach die zur Quersubventionierung der ÖPNV-Sparten benutzten Gewinne der Energiebetriebe rund 3 Mrd. DM ausmachen sollen, wovon 1,8 Mrd DM als Steuerersparnisse anzusehen seien.²⁰ Angesichts der Unsicherheit blieb diese Schätzung aber außer Betracht.

Um die Ausgaben regional möglichst gut zuteilen zu können, sind Bundesausgaben, die an die Länder fließen, auf Länderebene verbucht worden. Somit enthalten die Verkehrsausgaben der Länder also beispielsweise auch die Ansätze für die Unterhaltung der Bundesfernstraßen auf dem jeweiligen Landesgebiet, obwohl es sich um eine Bundesaufgabe handelt. Gleichwohl werden in einer alternativen Darstellungsweise diese Mittel beim Bund ausgewiesen, wenn es um finanzwirtschaftliche Aspekte bzw. um den Haushaltssaldo geht.

3.2 Verkehrsbezogene Ausgaben und Einnahmen der Gebietskörperschaften im Überblick

3.2.1 Verkehrsspezifische Ausgaben und Steuervergünstigungen

Ausgabeansätze

Zusammengenommen betragen die für Verkehrszwecke geplanten *Ausgaben der drei Staatsebenen Bund, Länder und Gemeinden im Jahr 2000* knapp 116 Mrd DM (Tabelle 3-1).

²⁰ Zitiert nach Sichelschmidt (2000: 434, auch Fußnote 5).

Tabelle 3-1: Ausgaben der Gebietskörperschaften für Verkehrszwecke (Mill. DM)

	1997	1998	1999	2000
Ausgaben des Bundes	54 689	55 347	57 160	58 363
Direktausgaben	39 215	39 570	41 804	41 928
Zuweisungen an Länder	15 302	15 614	15 213	16 269
darunter für Gemeinden	2 630	2 619	2 608	2 618
Zuweisungen an Gemeinden	172	163	143	166
Ausgaben der Länder	31 922	31 443	32 501	31 708
Direktausgaben	24 128	23 823	24 907	24 149
Zuweisungen an Gemeinden	7 699	7 542	7 527	7 502
Zuweisungen an den Bund	95	78	67	57
Ausgaben der Gemeinden	25 685	25 466	26 259	25 886
Eigenfinanzierte Ausgaben	17 814	17 761	18 539	18 218
Zuweisungsfinanzierte Ausgaben	7 870	7 706	7 720	7 668
<i>Ausgaben insgesamt, brutto</i>	112 296	112 256	115 920	115 957
<i>Ausgaben insgesamt, netto</i>	89 028	88 859	92 920	91 963
in vH des Bruttoinlandsprodukts	2,43	2,35	2,40	2,31
in vH der Staatsausgaben	7,54	7,84	7,96	7,84
Nachrichtlich: Zuweisungen an Gemeinden laut Gemeindefinanzstatistik ^a	7 057	7 062	.	.
Nachrichtlich: Zuweisungen des Bundes an Länder laut Angaben in den Länderhaushalten	15 750	16 078	16 396	16 350

^aSumme der Zahlungen von anderen Ebenen in den Aufgabenbereichen Schülerbeförderung, Gemeindestraßen, Kreisstraßen, Bundesstraßen, Landes- bzw. Staatsstraßen, Straßenbeleuchtung, Straßenreinigung, Parkeinrichtungen, Verkehrsunternehmen.

Quelle: Bundeshaushaltsplan für die Haushaltsjahre 1999, 2000 und 2001; Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1997 und 1998; Haushaltspläne der Bundesländer für das Jahr 1999 bzw. für die Jahre 1998/1999 oder 1999/2000 sowie für das Jahr 2000 bzw. für die Jahre 1999/2000 oder 2000/2001; Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg., a); eigene Berechnungen.

In dieser Summe sind allerdings Doppelzählungen enthalten, die auf zwischenstaatlichen Finanzzuweisungen beruhen und sich aus der Bruttoerfassung der jeweiligen Ausgabebeträge ergeben, wenn die Ausgaben einer Gebietskörperschaft von anderen Ebenen mitfinanziert werden. Diese durchlaufenden Mittel bezifferten sich zusammengenommen immerhin auf rund 24 Mrd DM, im Durchschnitt aller Gebietskörperschaften stammte somit ungefähr jede vierte ausgegebene Mark von einer anderen Gebietskörperschaft.²¹ Bei den Ländern war es gar jede zweite

²¹ Erwähnt sei an dieser Stelle, daß der Bundeshaushaltsplan etwas andere Daten zu den innerstaatlichen Zahlungen ausweist als die Länderhaushaltspläne in der Summe. Ein Grund dafür liegt vermutlich in der Haushaltstechnik. So kann ein überwiesener Betrag beim Empfänger in einer Einzel- und beim Zahler in einer

und bei den Gemeinden fast jede dritte Mark. Wenn man diese durchlaufenden Mittel eliminiert, kommt man in der Nettobetrachtung auf ein Ausgabensoll der Gebietskörperschaften von 92 Mrd DM.

Dieses Netto-Finanzvolumen im Jahr 2000 ermittelt sich gemäß den in Abschnitt 3.1 gemachten Vorbemerkungen als Summe aus den Direktausgaben des Bundes, den Zuweisungen des Bundes an Gemeinden, den Direktausgaben der Länder einschließlich solcher, zu denen der Bund Zuweisungen geleistet hat, den Zuweisungen der Länder an Gemeinden sowie den eigenfinanzierten Verkehrsausgaben der Gemeinden.

Im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) lagen die Verkehrsausgaben der Gebietskörperschaften im Jahr 2000 bei 2,3 vH (1997 2,4 vH). Die auf die gesamten Ausgaben der Gebietskörperschaften bezogene Quote schwankte während der vergangenen vier Jahre zwischen 7,5 vH und 7,8 vH.

Das Netto-Ausgabesoll für das Jahr 2000 ist mit 92 Mrd. DM höher als die Ist-Werte der Jahre 1997 und 1998 (89 Mrd. DM, Tabelle 3-1). Der Anstieg geht dabei allein auf das Konto des Bundes, der am aktuellen Rand höhere Zuweisungen an die Länder vorgesehen hat. Dagegen lagen die geplanten Ausgaben der Länder und Gemeinden für 2000 niedriger als die Ist-Werte für 1999. Für das Jahr 2001 plant der Bund trotz der Verwendung von Mitteln aus der Zinserparnis infolge der UMTS-Lizenzen für Baukostenzuschüsse für Schienenwege netto eine Reduktion der Verkehrsausgaben um 2,8 Mrd. DM. Hinter diesem Rückgang stehen beispielsweise geringere Erstattungen von Verwaltungsausgaben des Bundeseisenbahnvermögens, geringere Zuschüsse an die DBAG für Personalkosten und Umweltlasten der ehemaligen Reichsbahn und ein niedrigerer Ansatz für Darlehen für Schienenwegeinvestitionen.²²

Der größte Anteil an den Ausgaben für Verkehrszwecke fällt auf den Bund. Mit geplanten 58,4 Mrd DM im Jahre 2000 machten die Verkehrsausgaben des Bundes (einschließlich der Zuweisungen an Länder und Gemeinden) gut 50 vH der Ausgaben aller Gebietskörperschaften aus und lagen deutlich über denen der Länder (31,7 Mrd DM) und der Gemeinden (25,9 Mrd DM). Mit 16,4 Mrd DM waren 30 vH. unter den gesamten Verkehrsausgaben des Bundes Zuschüsse an Länder und Gemeinden. Der Einfluß des Bundes in der Verkehrspolitik ist freilich noch höher, als es die ohnehin hohe Relationen der Bruttoausgaben des Bundes im Vergleich zu denen der Länder und denen der Gemeinden zum Ausdruck bringen, wenn die zentralstaatliche Einflußnahme auf die Verkehrspolitik der nachgelagerten Staatsebenen in den Blick gerückt wird. Verkehrspolitik ist also zum überwiegenden Teil Bundespolitik. Man mag zwar argumentieren, daß

Sammelposition verbucht werden (oder umgekehrt), so daß man ihn in einem Fall identifizieren kann und im anderen nicht. Auch gibt es für den Bund für das Jahr 1999 bereits Ist-Werte, während für die Länder bei der Datenauswertung nur Soll-Werte vorlagen. Hinzu kommt, daß es bei Sollzahlen ohnehin normal ist, daß Zahlen voneinander abweichen.

²² Vgl. dazu Abschnitt 3.3.1.

von Verkehrsnetzen, die ja gerade der großräumigen Verbindung räumlich getrennter Standorte dienen sollen, räumliche Spill-over-Effekte ausgehen. Nach den Kriterien des fiskalischen Föderalismus wäre somit eine gewisse Rechtfertigung für eine zentrale Aufgabenwahrnehmung gegeben. Dem steht freilich die Tatsache entgegen, daß der Nutzenradius vieler Verkehrseinrichtungen — insbesondere derjenigen auf kommunaler Ebene — örtlich oder räumlich begrenzt ist und daß deshalb ein höheres Gewicht der Länder und der Gemeinden — gegebenenfalls durch eine Kooperation zwischen einzelnen Ländern oder einzelnen Gemeinden — bei der Aufgabenwahrnehmung angemessen wäre.

Steuervergünstigungen

Neben den verkehrsspezifischen Ausgaben der öffentlichen Hand werden dem Sektor Verkehr Steuervergünstigungen gewährt, die ebenfalls auf Bundesebene festgelegt worden sind, die aber auch teilweise Rückwirkungen auf die Länderhaushalte haben. Die Steuervergünstigungen betreffen die den Ländern zustehende KfZ-Steuer sowie die Gemeinschaftssteuern, während die Mineralölsteuer eine reine Bundessteuer ist. In der Anlage 2 des Siebzehnten Subventionsbericht der Bundesregierung sind die Steuerausfälle aufgrund verkehrsspezifischer Steuervergünstigungen für die Jahre 1997 bis 2000 aufgelistet. Sie werden für das Jahr 2000 mit 2,5 Mrd DM beziffert (Tabelle 3-2). Dabei schlagen der Steuerausfall aufgrund des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für Personenbeförderung im Nahverkehr mit 1 Mrd DM und aufgrund der Mineralölsteuerbefreiung für gewerbsmäßigen Einsatz von Luftfahrtbetriebsstoffen mit 550 Mill. DM besonders zu Buche.²³

Nicht im Subventionsbericht enthalten sind die Steuerausfälle aufgrund der sogenannten Kilometerpauschale, die ab dem Jahr 2001 in eine Entfernungspauschale umgewandelt worden ist, die bei der Ermittlung der Einkünfte aus nichtselbständiger Tätigkeit als Werbungskosten steuermindernd in Ansatz gebracht werden kann und die einen Ausgleich für die Kosten des Pendelns zwischen Wohn- und Arbeitsort bringen soll. Die fiskalischen Kosten der Steuerausfälle aufgrund der Kilometerpauschale betragen nach Schätzungen rund 6 Mrd DM pro Jahr.²⁴ In einer umfassenden Darstellung der verkehrsspezifischen staatlichen Finanzströme sollten diese Steuerausfälle nicht fehlen.

²³ Diese im Subventionsbericht genannten Steuerausfälle beziehen sich auf den inländischen Luftverkehr. Würde man auch den internationalen Luftverkehr von und nach Deutschland einbeziehen, würde man auf eine weitaus höhere Summe kommen, nämlich etwa 8,3 Mrd DM (vgl. die Angaben in Afhüppe und Fischer 1999: 14 f.). Da es aufgrund internationaler Abkommen zur Abgabenbefreiung aber schwierig ist, den internationalen Luftverkehr zur Steuerentrichtung heranzuziehen, wurde hier der niedrigere Wert aus dem Subventionsbericht zugrundegelegt.

²⁴ Vgl. die Angaben in Afhüppe und Fischer (1999: 14 f.).

Tabelle 3-2: Steuervergünstigungen zugunsten des Sektors Verkehr (Mill. DM)

	1997	1998	1999	2000
<i>Im Subventionsbericht genannte Steuervergünstigungen</i>				
Einkommensteuerbefreiung der Arbeitgeberzuschüsse für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte mit öffentlichen Verkehrsmitteln	100	100	100	100
Tonnagebesteuerung	—	—	35	35
Ermäßigung der Einkommensteuer (Est) und der Körperschaftsteuer (Kst) bei ausländischen Einkünften aus dem Betrieb von Handelsschiffen	40	18	—	—
Lohnsteuerermäßigung für Seeleute	—	—	40	35
Sonderabschreibungen bei Schiffen und Luftfahrzeugen	60	60	30	20
Ermäßigung der Steuermesszahl bei der Gewerbesteuer beim Betrieb von Schiffen	—	—	—	—
Ermäßigter Umsatzsteuersatz für Personenbeförderung im Nahverkehr	850	935	970	1 000
Kraftfahrzeugsteuerbefreiung für Kraftomnibusse und Anhänger für Linienverkehr	150	150	150	150
Kraftfahrzeugsteuerbefreiung für Fahrzeuge im kombinierten Schienen-Straßen-Verkehr	25	25	25	25
Kraftfahrzeugsteuerermäßigung für Elektrofahrzeuge	1	1	1	1
Nichterhebung der Kraftfahrzeugsteuer für überzählige Kraftfahrzeuganhänger	50	50	50	50
Mineralölsteuervergünstigung für Flüssiggas/Erdgas	3	4	30	35
Mineralölsteuerbefreiung für gewerbsmäßigen Einsatz von Luftfahrtbetriebsstoffen	500	500	550	550
Mineralölsteuerbefreiung von Schweröl als Betriebsstoff für die gewerbliche Binnenschifffahrt	350	350	380	380
Steuervergünstigung für Strom im Schienenverkehr	—	—	80	120
<i>Insgesamt</i>	2 129	2 193	2 441	2 501
Kilometerpauschale	6 000	6 000	6 000	6 000
<i>Insgesamt</i>	8 129	8 193	8 441	8 501

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (1999), Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1997 bis 2000 (Siebzehnter Subventionsbericht), Bonn.

Man kann darüber streiten, ob die Kilometer- bzw. nunmehr Entfernungspauschale unverzichtbar ist, um dem Prinzip der steuerlichen Leistungsfähigkeit Rechnung zu tragen oder ob die aus ihr resultierenden Steuermindereinnahmen in den Subventionsbericht gehören, weil Pendlerausgaben Kosten der privaten Lebensführung sind, denen zudem Einsparungen an anderer Stelle gegenüberstehen, insbesondere für niedrigere Mieten an peripheren Standorten.

Ebenso könnte man argumentieren, daß die höhere steuerliche Berücksichtigung der Kosten einer größeren Pendlerentfernung tendenziell eine Wohnortwahl abseits des Arbeitsortes begünstigt, dadurch zu zusätzlichen Verkehrsströmen führt und daher nicht im Einklang mit den Grundsätzen eines nachhaltigen — sprich: umweltschonenden — Verkehrswesens steht. In einer solchen Sichtweise wäre zumindest die Entfernungsstaffel bei der steuerlichen Abzugsfähigkeit unbegründet, wenn nicht gar die steuerliche Abzugsfähigkeit selbst. Dem kann man entgegenhalten, daß die Berücksichtigung der Pendlerkosten die räumliche Flexibilität der Arbeitnehmer erhöht und deren Abhängigkeit von lokal begrenzten Arbeitsmärkten vermindert. Aber auch wenn diese Steuervergünstigungen volkswirtschaftlich und fiskalisch vorteilhaft wären, ist dies kein Grund, sie aus einem umfassenden Rechengüst zu entfernen.

Einschließlich der Mindereinnahmen aufgrund der Kilometerpauschale beliefen sich die budgetären Belastungen durch Verkehrspolitik im Jahr 2000 somit auf 100,5 Mrd DM bzw. 2,5 vH des BIP.

3.2.2 Einnahmen aus dem Verkehrssektor

Den verkehrsspezifischen Ausgaben und den Mindereinnahmen der Gebietskörperschaften standen verkehrsspezifische Einnahmen gegenüber. Bedeutsamste Einnahmequellen waren die Mineralölsteuer und die Kfz-Steuer. Sie erbrachten im Jahr 2000 zusammen ein Aufkommen von 80,2 Mrd DM. Dabei ist die Mineralölsteuer, die auf den Verbrauch von Heizöl, Erdgas, Flüssiggas und anderen Heizstoffen erhoben wurde, nicht miteingerechnet (Tabelle 3-3).²⁵ Das Aufkommen aus beiden Steuern deckte also schon mehr als vier Fünftel dessen, was die Verkehrspolitik den Fiskus kostete. Die auf die Mineralölsteuer erhobene Umsatzsteuer erbrachte zusätzlich 9,6 Mrd DM.²⁶

Während das Aufkommen der den Ländern zustehenden Kfz-Steuer am aktuellen Rand leicht rückläufig war, weil verstärkt auf umweltfreundlichere PKW umgestiegen wird, die weniger hoch besteuert werden, ist das dem Verkehr zurechenbare Mineralölsaufkommen in den Jahren 1999 und 2000 deutlich gestiegen. Das liegt daran, daß die Steuersätze zum 1. April 1999 und zum 1.1.2000 im Rahmen der sogenannten ökologische Steuerreform ("Ökosteuern") erhöht worden sind.²⁷

²⁵ Im Bundeshaushalt ist das Aufkommen getrennt nach Einsatzzwecken der Mineralölprodukte ausgewiesen.

²⁶ In diesem Betrag sind an die EU abgeführten Umsatzsteuermittel in Höhe von 610 Mill DM enthalten.

²⁷ In der ersten Stufe im April 1999 wurde der Mineralölsteuersatz für unverbleites Benzin von DM 0,98 / Liter auf DM 1,04 / Liter, zum 1. Januar 2000 auf DM 1,10 / Liter und zum 1. Januar 2001 auf DM 1,16 / Liter heraufgesetzt (BMF 2000).

Tabelle 3–3: Finanzierung der Verkehrsausgaben und Steuervergünstigungen (Mill. DM)

	1997	1998	1999	2000
Gebühren, Erlöse etc.	4 294	4 347	10 175	3 854
Mineralölsteuer ^a	59 090	60 424	64 126	66 445
Kfz-Steuer	14 418	15 171	13 767	13 720
Fiktiver Anteil des Sektors Verkehr an den Steuern vom Umsatz und vom Einkommen ^b	18 305	19 485	20 755	21 509
Umsatzsteuer auf die Mineralölsteuer ^{a,b,c}	8 010	8 580	9 290	9 600
<i>Zusammen</i>	104 117	108 007	118 113	115 128
Ausgaben für Verkehrszwecke	89 028	88 859	92 920	91 963
Verkehrsspezifische Steuervergünstigungen	2 129	2 193	2 441	2 501
Kilometerpauschale	6 000	6 000	6 000	6 000
<i>Zusammen</i>	97 157	97 052	101 361	100 464
<i>Überschuss</i>	6 960	10 955	16 752	14 664

^aOhne Steuer auf Heizöl, Erdgas, Flüssiggas und andere Heizstoffe. – ^b Einschließlich EU-Anteil an der Umsatzsteuer, soweit durch Umsätze des Verkehrswesens bedingt. – ^c Mit ermäßigtem Steuersatz für Personenbeförderung im Nahverkehr.

Quelle: Wie Tabelle 3–1; Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2000a), Finanzbericht 2001, Berlin; eigene Berechnungen.

Die Ökosteuer ist zwar ursprünglich als eine umweltpolitisch motivierte allgemeine Abgabe auf jeglichen Energieverbrauch konzipiert worden, nicht nur auf den verkehrsbedingten Energieverbrauch.²⁸ Denn sie wird als ein Zuschlag auf die Mineralölsteuer erhoben, ergänzt durch eine Stromsteuer (BMF 2000b). Damit werden ganz allgemein Anreize zum sparsamen Energieverbrauch in jeder Verwendungsart gegeben. Gleichwohl kann man sie als eine Abgabe auf die praktizierte Mobilität interpretieren, die primär dazu dient, das Wachstum der Verkehrsleistungen zu bremsen und das Verkehrssystem stärker an den Prinzipien der Nachhaltigkeit zu orientieren, also zu umweltschonendem Verhalten im Verkehr bis hin zur Verkehrsvermeidung anzuleiten. Denn diejenigen Verkehrsträger, auf denen die Hauptlast des Güter- und Personenverkehrs ruht — der Straßengüterverkehr und der Individualverkehr —, haben die Ökosteuer in vollem Umfang zu tragen.²⁹ Demgegenüber bestehen bei der Ökosteuer auf Strom und Heizöl weitreichende Ausnahmetatbestände in energieintensiven Branchen im produzierenden Gewer-

²⁸ Die Verwendung des Ökosteueraufkommens ist zweckgebunden für Zahlungen an die gesetzliche Rentenversicherung mit dem Ziel, die Beiträge unter dem Schwellenwert von 20 vH des Bruttoeinkommens zu halten und damit die Lohnnebenkosten zu begrenzen. Vgl. BMF (2000).

²⁹ Steuerermäßigungen bei der Ökosteuer gelten für den ÖPNV, um diesem Vorteile gegenüber dem Straßenverkehr zu gewähren, und für erd- und flüssiggasbetriebene Fahrzeuge (BMF 2000b).

be und in der Landwirtschaft. Der lenkende Charakter der Ökosteuer ist im Verkehr also besonders ausgeprägt.

Weiterhin trägt der Sektor Verkehr zum Aufkommen der Steuern vom Umsatz und vom Einkommen bei. Rechnet man überschlägig dem Sektor Verkehr für seine gewerblichen Transportleistungen einen Anteil an diesen Steuern gemäß seinem Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung in Höhe von 3,3 vH zu,³⁰ so erhält man für das Jahr 2000: 21,3 Mrd DM.³¹ Dies ist eine eher konservative Schätzung. Ederer und Schuller (1999: 134) weisen in einer alternativen Rechnung dem Straßenverkehr 47 Mrd. DM Mehrwertsteuereinnahmen für das Jahr 1997 zu. Sie erfassen dabei auch MWSt-Erträge aus den zum Straßennetz komplementären Gütern und Dienstleistungen wie Kfz, Werkstatteleistungen, Versicherungen etc. Zu wohl noch erheblich höheren Beträgen käme man, wenn man auf die Einkommen- und Umsatzsteuer der gehandelten Güter und Leistungen abstellen würde. Man kann darüber streiten, wie weit man bei der Zurechnung gehen sollte. Jedenfalls ist aber der hier gewählte Schätzwert von 21,3 Mrd DM eher eine Untergrenze für die fiskalischen Einnahmen aus der Verkehrswirtschaft.³²

Ferner erzielten die Gebietskörperschaften Gebühreneinnahmen für Verkehrsleistungen, Beispiele für Gebühren im Verkehrssektor sind kommunale Park- und Straßenreinigungsgebühren, Straßenbenutzungsgebühren, Gebühren der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes und Gebühren des Kraftfahrtbundesamtes. Hinzu kommen Einnahmen aus Strafen für Verkehrsdelikte, Erlöse aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen, Rückflüsse von Darlehen (z.B. von der DBAG) und Erstattungen (z.B. von der Deutschen Flugsicherung GmbH). Im Jahr 2000 flossen aus diesen verschiedenen Quellen nach den Haushaltsplanungen knapp 3,9 Mrd DM. Im Jahr 1999 hat das Soll 10,4 Mrd DM betragen; im Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2001 waren 5,7 Mrd DM für den Erlös aus der Veräußerung von Forderungen gegenüber der DB AG veranschlagt.

3.2.3 Aggregierter Verkehrsetat im Plus

Stellt man hypothetisch einen separaten Verkehrshaushalt über alle Gebietskörperschaften auf und vergleicht die öffentlichen Einnahmen mit direktem Bezug zum Verkehr mit den Ausgaben,

³⁰ Die Bruttowertschöpfung der Verkehrsbereiche in laufenden Preisen betrug im Jahre 1999: 118,4 Mrd. DM bei 3,6 Bio. DM der Gesamtwirtschaft (BMVBW 2000: 50).

³¹ In diesem Betrag sind allerdings auch 613 Mill DM enthalten, die aus dem Umsatzsteueraufkommen des Verkehrswesens an die EU fließen (3,3 vH der Mehrwertsteuer-Eigenmittel in Höhe von 18,57 Mrd DM). Die entsprechenden Werte der EU-Mehrwertsteuer-Eigenmittel für die Vorjahre sind 1997: 674 Mill DM, 1998: 587 Mill DM und 1999: 526 Mill DM. Eigentlich müßte wegen der entsprechenden Umlage bei den Gemeinschaftssteuern auch noch die Gewerbesteuer berücksichtigt werden. Dies unterblieb aber wegen der schwierigen Zurechnung.

³² Anders sehen das etwa Petersen und Schallaböck (1995: 164 ff.). Ihre Aussage höherer Kosten als Erträge durch den PKW-Verkehr begründen sie allerdings mit höheren Steuervergünstigungen, etwa für Dienstreisen oder das Leasing von Fahrzeugen.

so ergibt sich ein Haben-Saldo: Insgesamt bezifferten sich die Gesamteinnahmen der Gebietskörperschaften aus dem Verkehrswesen auf 115,1 Mrd DM im Jahr 2000 (Tabelle 3-3). Dem standen Ausgaben bzw. Mindereinnahmen in Höhe von insgesamt 100,5 Mrd. DM gegenüber, was einen Überschuß von 14,7 Mrd DM ergibt. Im Jahre 1999 betrug der Überschuß 16,8 Mrd. DM.³³ Im Vergleich zu den niedrigeren Werten von 1997 und 1998 zeigen sich dabei — neben dem Anstieg der sonstigen Einnahmen — die Spuren der Ökosteuer. Es läßt sich somit das Fazit ziehen, daß der Staat mehr Mittel von der Verkehrswirtschaft empfängt als er für diese einsetzt. So gesehen finanziert sich der Verkehr selbst — um so mehr, wenn das Aufkommen der Ökosteuer für Verkehrszwecke zur Verfügung stünde.³⁴

Natürlich errechnet sich dieser budgetäre Gesamtüberschuß in einer globalen Sichtweise, die auf den Verkehr insgesamt und auf den Staat insgesamt abstellt. Differenziert man nach Staatsebenen, nach Verkehrsträgern oder nach Wirtschaftsräumen, wie dies in den folgenden Abschnitten geschieht,³⁵ dann ergeben sich jeweils andere positive oder negative Budgetsalden bzw. Nettozahler- oder Nettoempfängerpositionen.³⁶ Gleichwohl zeigt die Gesamtbetrachtung eines sehr deutlich: Eine hypothetische Ausgliederung der Verkehrseinnahmen und -ausgaben aller Staatsebenen in ein separates Sondervermögen, dessen Erträge nur dem Verkehr zugute kämen ("Verkehr finanziert Verkehr"), wäre auf der Basis der bestehenden Etatansätze durchaus möglich. Die Mittelknappheit für Infrastrukturzwecke ist daher letztlich die Folge der bestehenden Finanzverfassung, bei der die Einnahmen aus dem Verkehr teilweise anderen Staatsausga-

³³ In diesen Einnahme- und Überschußbeträgen sind die an die EU fließenden Mehrwertsteuer-Eigenmittel enthalten. Diese betragen 2000: 1,2 Mrd DM, 1999: 1 Mrd. DM, 1998: 1,2 Mrd DM, 1997: 1,4 Mrd. DM.

³⁴ Externe Kosten des Verkehrs bleiben bei dieser rein fiskalischen Perspektive allerdings außer Betracht. Abgesehen davon, daß deren Höhe trotz zahlreicher Schätzungen nicht zuletzt aufgrund unterschiedlicher Schätzmethode letztlich unsicher ist (vgl. Meyer 2000: 170 f.), wäre es jedoch kaum gerechtfertigt, sie in diese fiskalische Einnahmen-Ausgaben-Rechnung des staatlichen Verkehrshaushalts einzubeziehen. Denn das würde implizieren, daß (i) ihre Internalisierung notwendigerweise über Pigou-Steuern zu erfolgen hätte — und nicht über alternative Internalisierungsmechanismen wie Verschmutzungslizenzen —, und daß (ii) deren Einnahmen dann wieder für beliebige staatliche Ausgabezwecke und nicht für den Ausgleich der verursachten Schäden zur Verfügung stünde. Insofern ist die Einführung von institutionellen Regelungen zur Internalisierung externer Kosten des Verkehrs in der Tat eine staatliche Aufgabe, freilich keine fiskalische, sondern eine ordnungspolitische.

³⁵ Für die EU wird in den folgenden Abschnitten keine gesonderte Rechnung erstellt, weil die Zuweisungen von der EU für Verkehrszwecke und die entsprechenden Ausgaben nur einen relativ geringen Betrag ausmachen. In der hier präsentierten Gesamtschau ist die EU gleichwohl einbezogen worden.

³⁶ An dieser Stelle ist zu erwähnen, daß die konsolidierten Salden für Bund, Länder und Gemeinden aus den Tabellen 3-18, 3-20 und 3-22 in den Abschnitten 3.3 und 3.4 nicht exakt mit dem in Tabelle 3-3 ausgewiesenen Saldo übereinstimmen. Ein Grund für zahlenmäßige Divergenzen liegt darin, daß die Tabelle 3-3 Umsatzsteueranteile enthält, die der EU zustehen. Ein zweiter Grund ist, daß bei den Tabellen 3-18, 3-20 und 3-22 — im Gegensatz zu Tabelle 3-3 — Bruttoausgaben und Bruttoeinnahmen betrachtet worden sind. Die durchlaufenden Posten auf Einnahme- und Ausgabeseiten der jeweiligen Budgets müßten sich zwar einander entsprechen, tun dies de facto aber nicht. Denn es gibt offensichtlich Widersprüchlichkeiten zwischen den Angaben in den verschiedenen Informationsquellen, wie dies im methodischen Vorspann 3.1 erläutert worden ist. Die Anhangtabelle A-1 zeigt, worauf die Zahlendifferenzen zwischen Tabelle 3-3 sowie Tabellen 3-18, 3-20 und 3-22 beruhen.

ben zufließen, während volkswirtschaftlich wichtige Verkehrsprojekte auf die lange Bank geschoben werden. Gleichzeitig werden in der Verkehrspolitik ineffiziente Subventionsprogramme beibehalten. So gesehen würde sich die Suche nach externen Finanzierungsquellen teilweise erübrigen, wenn sich die Verkehrspolitik stärker an Effizienzgesichtspunkten ausrichten würde. Dies bedeutete weniger Erhaltungssubventionen und mehr Verkehrswegeinvestitionen.

Wichtig ist zudem, daß das Verhältnis zwischen verkehrsspezifischen Staatseinnahmen und Staatsausgaben nichts über die volkswirtschaftliche Rendite von Verkehrsprojekten aussagt, weil sich die positiven Wachstumswirkungen, die Handel und Verkehr stiften, in den hier erfaßten Einnahmen gar nicht widerspiegeln. Tatsächlich ist eine arbeitsteilige Wirtschaft ohne Verkehr nicht denkbar und tatsächlich ist dem Verkehr ein hoher Teil der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung zuzurechnen. So errechnete Baum (1997: 34 ff.) mit Hilfe eines "Growth Accounting-Ansatzes", daß rund die Hälfte des gesamtwirtschaftlichen Wachstums in Deutschland zwischen 1950 und 1990 auf die wohlfahrtsstiftenden Wirkungen des Verkehrs zurückgehen. Sein Ansatz ist allerdings umstritten. Eine Auflösung aufgestauter Verkehrsengpässe würde aber in jedem Fall einen spürbaren Anstieg der Produktion ermöglichen. Davon würde auch der Fiskus profitieren.

Wenn stattdessen verkehrsspezifische Einnahmen wie die Mineralölsteuer als willkommene Liquiditätsspritzen für den allgemeinen Haushalt betrachtet werden oder wenn gar — wie bei der Ökosteuer — die verkehrsfremde Verwendung gesetzlich festgelegt wird, fehlt natürlich das Geld, um volkswirtschaftlich vorteilhafte Investitionsprojekte zu finanzieren oder andere Steuern zu senken.

3.2.4 Ausgaben nach Verkehrsträgern und Verwendungen

Die Aufgliederung der Ausgaben der Gebietskörperschaften nach Verkehrsträgern macht deutlich, daß von einer in der öffentlichen Diskussion mitunter behaupteten Benachteiligung der Eisenbahnen in den letzten Jahren nicht die Rede sein kann. Von den Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften für Verkehrszwecke in Höhe von 92 Mrd DM im Jahre 2000 entfielen 51,5 Mrd DM auf den öffentlichen Verkehr, also auf die Eisenbahn, den Straßenpersonenverkehr, die Verkehrsverbünde und den TRANSRAPID (Tabelle 3-4).

Der öffentliche Verkehr absorbierte somit 56 vH der Mittel insgesamt, davon die Eisenbahn allein fast 42 Prozentpunkte (Tabelle 3-5), während für den Bau und die Instandhaltung von Straßen nur 37,8 vH veranschlagt waren. Auf Binnen- und Seeschifffahrt entfielen rund 4½ Prozentpunkte. Relativ niedrig waren auch die Ausgaben für den Luftverkehr (1,1 vH.) und

Tabelle 3-4: Verkehrsausgaben der Gebietskörperschaften nach Verkehrsträgern (Mill. DM)

Verkehrsträger	1997	1998	1999	2000
Nicht verkehrsträgerspezifisch	477	422	482	433
Straßen, unspezifiziert	6 125	5 950	6 223	6 042
Bundesautobahnen und -straßen	11 328	11 534	11 460	11 154
darunter:				
– spezifizierte Ausgaben für Bundesautobahnen	5 905	6 042	6 093	5 771
– spezifizierte Ausgaben für Bundesstraßen	3 710	3 774	3 593	3 653
Landesstraßen	2 338	2 341	2 403	2 473
Kreisstraßen	2 095	1 936	1 986	1 954
Gemeindestraßen	13 195	13 036	13 389	13 093
<i>Straßen insgesamt</i>	35 082	34 798	35 462	34 717
Straßenpersonenverkehr	12 226	11 926	12 020	11 737
Eisenbahnen	35 720	35 742	38 942	38 430
darunter: Regionalisierungsmittel	12 000	12 368	11 982	13 003
Verkehrsverbünde	404	394	400	382
TRANSRAPID	97	139	124	930
<i>Öffentlicher Verkehr insgesamt</i>	48 447	48 201	51 486	51 480
Straßengüterverkehr	183	181	181	184
Kombinierter Verkehr	0	2	44	0
Luftverkehr	769	909	942	1 051
Binnenschifffahrt	2 231	2 512	2 554	2 579
Seeschifffahrt	1 839	1 834	1 768	1 520
<i>Verkehrsträger insgesamt</i>	89 028	88 859	92 920	91 963

Quelle: Wie Tabelle 3-1; eigene Berechnungen.

für den Straßengüterverkehr (0,2 vH). Während der letzten vier Jahre haben die Anteile für den öffentlichen Verkehr zu- und für Straßen abgenommen.

Die Behauptung, die Eisenbahn werde von der öffentlichen Hand benachteiligt, wird noch mehr widerlegt, wenn man den Anteilen der Verkehrsträger an den öffentlichen Ausgaben die Anteile der Verkehrsträger an der personen- und tonnenkilometrischen Verkehrsleistung

Tabelle 3–5: Verkehrsausgaben der Gebietskörperschaften nach Verkehrsträgern (vH)

Verkehrsträger	1997	1998	1999	2000
Nicht verkehrsträgerspezifisch	0,5	0,5	0,5	0,5
Straßen, unspezifiziert	6,9	6,7	6,7	6,6
Bundesautobahnen und -straßen	12,7	13,0	12,3	12,1
darunter:				
– spezifizierte Ausgaben für Bundesautobahnen	6,6	6,8	6,6	6,3
– spezifizierte Ausgaben für Bundesstraßen	4,2	4,2	3,9	4,0
Landesstraßen	2,6	2,6	2,6	2,7
Kreisstraßen	2,4	2,2	2,1	2,1
Gemeindestraßen	14,8	14,7	14,4	14,2
<i>Straßen insgesamt</i>	39,4	39,2	38,2	37,8
Straßenpersonenverkehr	13,7	13,4	12,9	12,8
Eisenbahnen	40,1	40,2	41,9	41,8
darunter: Regionalisierungsmittel	13,5	13,9	12,9	14,1
Verkehrsverbünde	0,5	0,4	0,4	0,4
TRANSRAPID	0,1	0,2	1,0	1,1
<i>Öffentlicher Verkehr insgesamt</i>	54,4	54,2	55,4	56,0
Straßengüterverkehr	0,2	0,2	0,2	0,2
Kombinierter Verkehr	0,0	0,0	0,0	0,0
Luftverkehr	0,9	1,0	1,1	1,1
Binnenschifffahrt	2,5	2,8	2,7	2,8
Seeschifffahrt	2,1	2,1	1,9	1,7
<i>Verkehrsträger insgesamt</i>	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Wie Tabelle 3–1; eigene Berechnungen.

gegenüber stellt. Dabei zeigt sich, daß die Ausgaben für die Eisenbahnen mehr als dem 4-fachen des Betrages entsprechen, der bei einer Aufteilung der Ausgaben nach den aktuellen Anteilen an der Verkehrsleistung angemessen gewesen wäre (Tabelle 3-6).³⁷ Demgegenüber

³⁷ In der letzten Spalte Tabelle 3-6 sind die Anteile der Verkehrsträger an den Ausgaben der Gebietskörperschaften auf ihre aggregierten Verkehrsleistung im Personen und Güterverkehr bezogen worden. Bei der Aggregation wurden der Einfachheit halber Personen- und Tonnenkilometer gleichgewichtet. Eine alternative Methode der Normierung, nämlich die Anteile an den Verkehrsausgaben auf die Wertschöpfung der Verkehrsträger in laufenden Preisen zu beziehen, kann leider nicht für alle Verkehrsträger angewendet werden, da (i) in BMVBW (2000: 50) die Wertschöpfung sogenannter Hilfs- und Nebentätigkeiten für den Verkehr (wie Verkehrsvermittlung, Binnen-, See- und Flughäfen sowie Spedition und Lagerei) getrennt von

Tabelle 3–6: Anteile der Verkehrsträger an den Verkehrsausgaben der Gebietskörperschaften und der inländischen Verkehrsleistung im Personen- und Güterverkehr^a 1999 (vH)

	Verkehrsausgaben ^b	Personenverkehr	Güterverkehr	Relativierte Ausgaben ^c
Straßenverkehr ^d	52,6	96,6	69,6	64
darunter ÖPNV	13,3	12,7	–	250
Eisenbahnverkehr ^e	43,4	3,2	14,5	429
Binnenschifffahrt ^f	2,8	–	12,8	64
Luftverkehr ^g	1,1	0,2	–	40
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	–

^aIn pkm bzw. tkm, ohne grenzüberschreitenden Verkehr und Rohrleitungsverkehr, im Personenverkehr einschließlich motorisiertem Individualverkehr. — ^bAnteile an den Verkehrsausgaben ohne Ausgaben für die Seeschifffahrt und den TRANSRAPID. — ^cAusgabenanteile bezogen auf die über den Personen- und Güterverkehr aggregierte Verkehrsleistung (Σ pkm+tkm), bei Ausgabeanteil in Höhe des Anteils an der aggregierten Verkehrsleistung = 100. — ^dStraßeninfrastruktur, öffentlicher Straßenpersonenverkehr, Straßengüterverkehr. — ^eEinschließlich Verkehrsverbünde und kombiniertem Ladungsverkehr. — ^fBinnenhäfen und Binnenschiffsverkehr. — ^gFlughäfen und Fluggesellschaften.

Quelle: Wie Tabelle 1 sowie BMVBW (2000); eigene Berechnungen.

liegen die so normierten Ausgabeanteile des Luft-, Binnenschiffs- und Straßenverkehrs (mit Ausnahme des Straßenpersonenverkehrs) nur bei 40 vH bzw. 60 vH.

Die Gliederung der Verkehrsausgaben nach Verwendungen ergibt folgendes Bild (Tabellen 3-7 und 3-8): 42,5 vH der im Jahr 2000 getätigten Verkehrsausgaben sind als Infrastrukturinvestitionen zu klassifizieren, die die Kapazität der Infrastrukturnetze erhöhen oder deren Leistungsfähigkeit erhalten. Zur Kategorie der zukunftswirksamen Verwendungen zählt auch die Anschaffung von Rollmaterial, die mit 3,5 vH zu Buche schlug. Der investive Anteil der Ausgaben lag somit bei 46 vH. Mehr als die Hälfte der Mittel flossen in den Betrieb der Infrastruktureinrichtungen und von Verkehrsunternehmen oder dienen dem Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen und betriebsfremder Lasten. Rund 3 vH des aggregierten Budgetvolumens der Gebietskörperschaften wurden für Verkehrsverwaltung, Verkehrslenkung, Verkehrssicherheit und für Sonstiges ausgegeben.

den Verkehrsträgern in einer Sammelposition ausgewiesen werden, vor allem aber da es (ii) kaum möglich ist, dem motorisierten Individualverkehr einen adäquaten Wertschöpfungsanteil zuzuweisen. Unternimmt man eine überschlägige Rechnung auf der Basis der verfügbaren Daten, so ergibt sich für die Eisenbahn immer noch ein doppelt so hoher Anteil an den Verkehrsausgaben wie es ihrem Wertschöpfungsbeitrag entsprechen würde.

Tabelle 3-7: Verkehrsausgaben der Gebietskörperschaften nach Verwendungen (Mill. DM)

	1997	1998	1999	2000
Infrastrukturinvestitionen	36 481	36 296	38 534	39 053
Betrieb von Infrastruktureinrichtungen	10 463	10 155	10 421	10 062
Anschaffung von Rollmaterial	3 037	3 025	3 345	3 255
Für laufenden Betrieb von Verkehrsunternehmen	30 702	29 992	31 939	30 977
Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen und betriebsfremder Lasten	5 742	6 989	6 081	5 966
Maßnahmen zur Verkehrslenkung	563	552	601	624
Für Förderung der Verkehrssicherheit	203	212	277	284
Verkehrsverwaltung	1 552	1 385	1 531	1 518
Sonstiges (Gutachten, Ausbildung etc.)	285	255	190	223
<i>Insgesamt</i>	89 028	88 859	92 920	91 963

Quelle: Wie Tabelle 3-1; eigene Berechnungen.

Tabelle 3-8: Verkehrsausgaben der Gebietskörperschaften nach Verwendungen (vH)

	1997	1998	1999	2000
Infrastrukturinvestitionen	41,0	40,8	41,5	42,5
Betrieb von Infrastruktureinrichtungen	11,8	11,4	11,2	10,9
Anschaffung von Rollmaterial	3,4	3,4	3,6	3,5
Für laufenden Betrieb von Verkehrsunternehmen	34,5	33,8	34,4	33,7
Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen und betriebsfremder Lasten	6,4	7,9	6,5	6,5
Maßnahmen zur Verkehrslenkung	0,6	0,6	0,6	0,7
Für Förderung der Verkehrssicherheit	0,2	0,2	0,3	0,3
Verkehrsverwaltung	1,7	1,6	1,6	1,7
Sonstiges (Gutachten, Ausbildung etc.)	0,3	0,3	0,2	0,2
<i>Insgesamt</i>	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Wie Tabelle 3-1; eigene Berechnungen.

Differenziert man nach öffentlichem und nach Straßenverkehr, ergibt sich ein anderes Bild als bei einer Globalbetrachtung (Tabellen 3-9 und 3-10). Die Ausgaben für Straßen waren zu rund drei Vierteln kapazitätserweiternde und -erhaltende Infrastrukturinvestitionen. Rund ein Viertel diente dem Betrieb der Einrichtungen. Dazu sind auch kleinere bestandserhaltende Reparaturen durch die Straßenbauämter gezählt worden, die neben umfangreicheren Ersatz- und Erweiterungsbauvorhaben getätigt wurden.

Tabelle 3–9: Ausgaben der Gebietskörperschaften für Straßen und für öffentlichen Verkehr (Mill. DM)

Straßen	1997	1998	1999	2000
Infrastrukturinvestitionen	26 006	26 276	26 538	25 991
Betrieb von Infrastruktureinrichtungen	8 577	8 021	8 332	8 168
Anschaffung von Rollmaterial	0	0	0	0
Für laufenden Betrieb von Verkehrsunternehmen	0	0	0	0
Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen und betriebsfremder Lasten	0	0	0	0
Maßnahmen zur Verkehrslenkung	145	145	193	179
Für Förderung der Verkehrssicherheit	13	13	41	36
Verkehrsverwaltung	282	277	317	298
Sonstiges (Gutachten, Ausbildung etc.)	56	65	41	45
<i>Insgesamt</i>	35 082	34 798	35 462	34 717
Öffentlicher Verkehr				
Infrastrukturinvestitionen	8 986	8 181	10 054	11 179
Betrieb von Infrastruktureinrichtungen	7	13	6	11
Anschaffung von Rollmaterial	3 037	3 025	3 345	3 255
Für laufenden Betrieb von Verkehrsunternehmen	30 446	29 748	31 739	30 792
Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen und betriebsfremder Lasten	5 742	6 989	6 081	5 966
Maßnahmen zur Verkehrslenkung	1	1	1	1
Für Förderung der Verkehrssicherheit	10	17	38	38
Verkehrsverwaltung	206	208	188	197
Sonstiges (Gutachten, Ausbildung etc.)	11	21	34	40
<i>Insgesamt</i>	48 446	48 202	51 486	51 480

Quelle: Wie Tabelle 3–1; eigene Berechnungen.

Beim öffentlichen Verkehr hingegen waren die Infrastrukturausgaben einschließlich der Anschaffung von Rollmaterial mit nur rund einem Viertel relativ bedeutungslos. Hinter dem Anstieg von 24,8 vH im Jahre 1997 auf 28 vH im Jahre 2000 standen neben erhöhten Investitionen der DB AG vor allem die sprunghaft gestiegenen Ausgaben für den TRANSRAPID (1997: 94 Mill DM; 2000: 930 Mill DM),³⁸ wobei der (Soll-)Wert für das Jahr 2000 vermutlich deutlich nach unten korrigiert werden wird.

³⁸ In diesen Beträgen sind die aus dem Forschungsetat gezahlten Investitionszuschüsse für das Projekt "Mobilität und Verkehr" enthalten.

Tabelle 3–10: Ausgaben der Gebietskörperschaften für Straßen und öffentlichen Verkehr nach Verwendungen (vH)

Straßen	1997	1998	1999	2000
Infrastrukturinvestitionen	74,1	75,5	74,8	74,9
Betrieb von Infrastruktureinrichtungen	24,4	23,0	23,5	23,5
Anschaffung von Rollmaterial	0,0	0,0	0,0	0,0
Für laufenden Betrieb von Verkehrsunternehmen	0,0	0,0	0,0	0,0
Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen und betriebsfremder Lasten	0,0	0,0	0,0	0,0
Maßnahmen zur Verkehrslenkung	0,4	0,4	0,5	0,5
Für Förderung der Verkehrssicherheit	0,0	0,0	0,1	0,1
Verkehrsverwaltung	0,8	0,8	0,9	0,9
Sonstiges (Gutachten, Ausbildung etc.)	0,2	0,2	0,1	0,1
<i>Insgesamt</i>	100,0	100,0	100,0	100,0
Öffentlicher Verkehr				
Infrastrukturinvestitionen	18,5	17,0	19,5	21,7
Betrieb von Infrastruktureinrichtungen	0,0	0,0	0,0	0,0
Anschaffung von Rollmaterial	6,3	6,3	6,5	6,3
Für laufenden Betrieb von Verkehrsunternehmen	62,8	61,7	61,6	59,8
Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen und betriebsfremder Lasten	11,9	14,5	11,8	11,6
Maßnahmen zur Verkehrslenkung	0,0	0,0	0,0	0,0
Für Förderung der Verkehrssicherheit	0,0	0,0	0,1	0,1
Verkehrsverwaltung	0,4	0,4	0,4	0,4
Sonstiges (Gutachten, Ausbildung etc.)	0,0	0,0	0,1	0,1
<i>Insgesamt</i>	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Wie Tabelle 3–1; eigene Berechnungen.

Drei Viertel der Mittel dienten der Finanzierung des laufenden Betriebs von Verkehrsunternehmen sowie dem Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen und betriebsfremder Lasten. Hierbei kommt sehr deutlich zum Ausdruck, daß die öffentliche Hand sich bei den Eisenbahnen und beim Straßenpersonenverkehr in erheblichem Maße im Rahmen des laufenden Betriebs engagiert. Dazu zählen etwa die Regionalisierungsmittel für die Bestellung von Schienenverkehrsleistungen oder Betriebskostenzuschüsse und der Verlustausgleich bei den Anbietern von ÖPNV-Leistungen.

3.3. Die Verkehrspolitik des Bundes

3.3.1 Die Verkehrsausgaben des Bundes

Das Ausgabesoll des Bundes für Verkehrszwecke lag bei 58,4 Mrd DM im Jahre 2000 (Tabelle 3-11).³⁹ Davon waren 41,9 Mrd DM bzw. 71,8 vH (Tabelle 3-12) Direktausgaben und 16,4 Mrd DM bzw. 28,2 vH Zuweisungen an Länder und Gemeinden. Von den gesamten Mitteln flossen stattdessen 73,4 vH — das sind 42,9 Mrd DM — in den öffentlichen Verkehr, verglichen mit 56 vH im Durchschnitt aller öffentlichen Haushalte. Für Straßen gab der Bund dagegen nur 19,6 vH — das sind 11,5 Mrd DM — aus, der Vergleichswert für alle Gebietskörperschaften lag hingegen bei 37,7 vH. Die Aufwendungen für den Straßengüterverkehr,⁴⁰ den Luftverkehr, die Binnen- und die Seeschifffahrt zusammen betragen 6,5 vH. Der Schwerpunkt der Verkehrspolitik des Bundes lag somit eindeutig bei der Förderung des öffentlichen Verkehrs.

Besonders bedeutsam waren die Ausgaben des Bundes für die Eisenbahnen (Tabelle 3-13). Seit 1996 zahlt der Bund an die Länder für die Bestellung von Leistungen des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV). Für das Jahr 2000 waren dafür 13 Mrd DM eingeplant. Hinzu kommen weitere Zuweisungen an Länder und Gemeinden nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz in Höhe von 540 Mill DM. Die Direktausgaben des Bundes zugunsten der Eisenbahn bezifferten sich auf 26,8 Mrd DM. Zahlungsempfänger waren vor allem die DBAG und das Bundeseisenbahnvermögen, letzteres u.a. zur Bedienung der Altschulden der ehemaligen Bundesbahn und der Zusatzleistungen zur Besitzstandswahrung an deren Beamte, die inzwischen als Angestellte bei der DBAG arbeiten. Vom Gesamtvolumen in Höhe von 26,8 Mrd DM fielen mit 19,5 Mrd DM knapp drei Viertel unter die Kategorie der laufenden Leistungen. Bedeutsamste Position war die Erstattung von Verwaltungsausgaben des Bundeseisenbahnvermögens in Höhe von 11,2 Mrd DM, gefolgt von den Zinsdiensthilfen für das Bundeseisenbahnvermögen, die mit rund 5 Mrd DM zu Buche schlugen.⁴¹

Für Infrastrukturinvestitionen der DBAG leistete der Bund im Jahre 2000: 7,3 Mrd DM, wovon 3,6 Mrd DM dazu dienten, den qualitativen Rückstand der Schieneninfrastruktur im Gebiet der ehemaligen Reichsbahn abzubauen. Daneben wurden für den Ausbau von Schienenwegen allgemein — also ohne regionale Verwendungsaufgaben — 3,1 Mrd DM gewährt, davon 1,3 Mrd DM auf Darlehensbasis.

³⁹ Für das laufende Jahr plant der Bund mit 55,6 Mrd. DM deutlich weniger Ausgaben als für das Vorjahr.

⁴⁰ Dabei betreffen die auf den Straßenverkehr entfallenden 0,3 vH im wesentlichen nur Ausgaben für die Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben des Bundesamts für den Güterverkehr.

⁴¹ Der Betrag für das Jahr 2000 mußte geschätzt werden, weil ab diesem Jahr infolge der Integration der Schulden des Bundeseisenbahnvermögens in die allgemeinen Bundesschulden diese Position nicht mehr einzeln im Bundeshaushaltsplan ausgewiesen wurde. Sie ist ab dato vielmehr in den Sammelpositionen der allgemeinen Schuldenverwaltung enthalten.

Tabelle 3-11: Ausgaben des Bundes für Verkehrszwecke nach Verkehrsträgern (Mill. DM)

	1997	1998	1999	2000	2001
Direktausgaben					
Nicht verkehrsträgerspezifisch	249	204	249	249	255
Straßen, unspezifiziert	215	221	267	264	277
Bundesautobahnen	5 905	6 042	6 093	5 771	6 295
Bundesstraßen	3 710	3 774	3 593	3 653	4 027
<i>Straßen insgesamt</i>	9 830	10 037	9 952	9 688	10 599
Straßenpersonenverkehr	439	404	405	432	417
Eisenbahnen	24 988	24 883	27 165	26 848	23 677
TRANSRAPID	94	136	124	930	127
<i>Öffentlicher Verkehr insgesamt</i>	25 521	25 424	27 694	28 210	24 221
Straßengüterverkehr	172	166	176	180	194
Kombinierter Verkehr	0	2	44	0	0
Luftverkehr	404	389	385	439	452
Binnenschifffahrt	2 072	2 311	2 345	2 395	2 361
Seeschifffahrt	967	1 037	957	767	742
<i>Insgesamt</i>	39 215	39 570	41 804	41 928	38 824
Zuweisungen an Länder					
Bundesautobahnen	124	123	106	120	110
Bundesstraßen	86	86	94	81	76
Gemeindestraßen (nach GVFG)	1 642	1 636	1 484	1 519	1 519
<i>Straßen insgesamt</i>	1 852	1 844	1 684	1 720	2 804
Straßenpersonenverkehr (nach GVFG)	987	984	1 124	1 099	1 099
Eisenbahnen (nach Eisenbahnkreuzungsgesetz und für Schieneninfrastruktur des ÖPNV)	457	412	407	422	365
Eisenbahnen und Straßenpersonenverkehr (Regionalisierungsmittel)	12 000	12 368	11 982	13 003	13 429
<i>Öffentlicher Verkehr insgesamt</i>	13 444	13 764	13 513	14 524	14 893
Binnenschifffahrt	0	0	10	20	26
Seeschifffahrt	5	6	6	6	6
<i>Insgesamt</i>	15 302	15 614	15 213	16 269	16 629
Nachrichtlich: Zuweisungen von Bund laut Haushaltsplänen der Länder	15 750	16 078	16 396	16 350	.
Zuweisungen an Gemeinden					
Straßen, unspezifiziert	57	46	29	48	26
Eisenbahnen (nach Eisenbahnkreuzungsgesetz)	114	118	114	118	118
<i>Insgesamt</i>	172	163	143	166	144
<i>Zuweisungen insgesamt</i>	15 474	15 777	15 356	16 436	16 773
<i>Ausgaben insgesamt</i>	54 689	55 347	57 160	58 363	55 598
Nachrichtlich: Straßen insgesamt	11 739	11 927	11 665	11 456	13 429
Nachrichtlich: Öffentlicher Verkehr insgesamt	39 079	39 306	41 321	42 852	39 232

Quelle: Wie Tabelle 3-1; eigene Berechnungen.

Tabelle 3–12: Ausgaben des Bundes für Verkehrszwecke nach Verkehrsträgern (vH)

	1997	1998	1999	2000	2001
Direktausgaben					
Nicht verkehrsträgerspezifisch	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5
Straßen, unspezifiziert	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
Bundesautobahnen	10,8	10,9	10,7	9,9	11,3
Bundesstraßen	6,8	6,8	6,3	6,3	7,2
<i>Straßen insgesamt</i>	18,0	18,1	17,4	16,6	19,1
Straßenpersonenverkehr	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8
Eisenbahnen	45,7	45,0	47,5	46,0	42,6
TRANSRAPID	0,2	0,2	0,2	1,6	0,2
<i>Öffentlicher Verkehr insgesamt</i>	46,7	45,9	48,4	48,3	43,6
Straßengüterverkehr	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0
Kombinierter Verkehr	0,0	0,0	0,1	0,0	0,3
Luftverkehr	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8
Binnenschifffahrt	3,8	4,2	4,1	4,1	4,2
Seeschifffahrt	1,8	1,9	1,7	1,3	1,3
<i>Insgesamt</i>	71,7	71,5	73,1	71,8	69,8
Zuweisungen an Länder					
Bundesautobahnen	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Bundesstraßen	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Gemeindestraßen (nach GVFG)	3,0	3,0	2,6	2,6	2,7
<i>Straßen insgesamt</i>	3,4	3,3	2,9	2,9	5,0
Straßenpersonenverkehr (nach GVFG)	1,8	1,8	2,0	1,9	2,0
Eisenbahnen (nach Eisenbahnkreuzungsgesetz)	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7
Eisenbahnen und Straßenpersonenverkehr (Regionalisierungsmittel)	21,9	22,3	21,0	22,3	24,2
<i>Öffentlicher Verkehr insgesamt</i>	24,6	24,9	23,6	24,9	26,8
Binnenschifffahrt	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Seeschifffahrt	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Insgesamt</i>	28,0	28,2	26,6	27,9	29,9
Zuweisungen an Gemeinden					
Straßen, unspezifiziert	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Eisenbahnen (nach Eisenbahnkreuzungsgesetz)	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
<i>Insgesamt</i>	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
<i>Zuweisungen insgesamt</i>	28,3	28,5	26,9	28,2	30,2
<i>Ausgaben insgesamt</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nachrichtlich: Straßen insgesamt	21,5	21,5	20,4	19,6	24,2
Nachrichtlich: Öffentlicher Verkehr insgesamt	71,5	71,0	72,3	73,4	70,6

Quelle: Wie Tabelle 3–1; eigene Berechnungen.

Tabelle 3–13: Direktausgaben des Bundes für die Eisenbahnen (Mill. DM)

	1997	1998	1999	2000	2001
Kostendrittel des Bundes nach Eisenbahnkreuzungsgesetz	0	25	43	20	20
Maßnahmen nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz	74	60	30	37	30
An die DB AG u.a. für Vorhaben des ÖPNV	254	234	191	283	340
Für Betrieb und Unterhaltung höhengleicher Kreuzungen mit Straßen	160	86	172	172	172
Darlehen für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes	3 233	461	1 097	1 313	778
Baukostenzuschüsse für Investitionen in die Schienenwege	394	3 104	3 787	1 750	3 825
Zur Nachholung von Investitionen im Bereich der ehemaligen DR	1 809	1 668	1 745	3 633	2 160
Für transeuropäische Netze	39	101	11	0	0
Maßnahmen zur Lärmsanierung	0	0	1	100	100
<i>Infrastrukturinvestitionen insgesamt</i>	5 962	5 740	7 077	7 307	7 425
An nichtbundeseigene Eisenbahnen (höhengleiche Kreuzungen)	1	1	1	1	2
An Osthannoversche Eisenbahnen AG Celle	2	1	1	1	1
Zinsendiensthilfen Bundeseisenbahnvermögen	5 226	5 022	5 033	5 000 ^a	5 000 ^a
Erstattung von Verwaltungsausgaben des Bundeseisenbahnvermögens	8 245	9 638	11 152	11 236	6 883
An die Bahnversicherungsanstalt für Renten an ehemalige Mitarbeiter der DB	457	494	583	600	775
Risikoausgleichsleistungen an die Krankenversorgung der Bundesbahnbeamten	0	0	0	87	0
Zuschuss zum Personalaufwand der DB wegen Rückstandes im Bereich der ehemaligen DR	2 875	2 325	1 958	1 530	775
Für ökologische Altlasten und erhöhten Materialaufwand im Bereich der früheren DR	1 750	1 470	1 190	910	630
An die DB für Aufgaben der zivilen Verteidigung	0	20	13	13	13
Tilgungsdiensthilfen für das Bundeseisenbahnvermögen	300	0	0	0	0
Investitionszuschüsse an die DB für zivile Verteidigung	0	7	1	2	3
Zuschuss an die Pensionskasse Deutscher Eisen- und Straßenbahnen	43	41	38	39	40
Studien für bestimmte Verkehrskorridore	2	1	0	0	0
Personalausgaben Eisenbahnbundesamt	105	102	101	102	102
Sachausgaben Eisenbahnbundesamt	12	14	10	13	15
Investitionsausgaben Eisenbahnbundesamt	0	0	0	1	1
Kosten der Informationstechnik, Eisenbahnbundesamt	6	8	7	7	6
<i>Ausgaben für laufende Zwecke</i>	19 026	19 144	20 088	19 541	14 246
<i>Gesamtausgaben</i>	24 988	24 883	27 165	26 848	21 671

^a Geschätzt, vgl. Fußnote 41 im Text.

Quelle: Wie Tabelle 3–1; eigene Berechnungen.

Die Infrastrukturinvestitionen für die Bahn sind in Jahr 2000 gegenüber dem Vorjahr nochmals leicht gestiegen, nachdem sie von 1998 auf 1999 sogar um 1,3 auf gut 7 Mrd DM zugenommen hatten. Diese direkt den Bundeshaushaltsplänen entnommenen Werte für Infrastrukturinvestitionen der Bahn erklären allerdings nur rund ein Drittel des angeblichen Zuwachses von 1998 auf 1999 in Höhe von 4,5 Mrd DM, der in der Statistik "Verkehr in Zahlen" (BMVBW 2000: 33) — zitiert in Tabelle 2-1 in Abschnitt 2 dieser Arbeit — verzeichnet ist. Selbst wenn man berücksichtigt, daß ein Teil der den Ländern zugewiesenen Regionalisierungsmittel investiv verwendet werden muß, ist der in "Verkehr in Zahlen" genannte Zuwachs in dieser Höhe nicht nachvollziehbar.

Der Bundeshaushaltsplan für das Jahr 2001 sieht um 5 Mrd DM niedrigere Zahlungen an die Eisenbahnen vor. Besonders stark gekürzt wird die Erstattung von Verwaltungsausgaben des Bundeseisenbahnvermögens, aber auch für Personalmehraufwendungen und ökologische Altlasten der ehemaligen Reichsbahn sind deutlich weniger Mittel veranschlagt, während ein unverändert hohes Investitionsvolumen vorgesehen ist. Der Rückgang hängt möglicherweise mit dem Verkauf der sogenannten Eisenbahnerwohnungen zusammen, die einen Nettoerlös von rund 5,1 Mrd DM erbrachten, der der Bahn als Eigenfinanzierungsbeitrag zur Verfügung steht.

Für den TRANSRAPID sind bisher im wesentlichen Ausgaben für Vorstudien und Vorarbeiten zur ursprünglich geplanten Referenzstrecke der Magnetschnellbahn von Berlin nach Hamburg angefallen. Im Bundeshaushaltsplan waren Gesamtausgaben für das Jahr 2000 in Höhe von 930 Mill DM veranschlagt worden. Das Projekt dieser Strecke wurde allerdings im Februar 2000 aufgegeben, nachdem sich aufgrund der revidierten Schätzungen zum Verkehrsaufkommen eine künftige Unrennbarkeit mehr und mehr abzeichnete und die DBAG als vorgesehene Betreibergesellschaft aus dem Projekt ausgestiegen war. Der Ist-Betrag für das Jahr 2000 dürfte wohl deutlich unter dem Soll-Wert liegen. Gleichwohl werden auch in Zukunft Ausgaben für den TRANSRAPID getätigt werden, weil im Rahmen einer Machbarkeitsstudie nach alternativen Strecken im Inland gesucht wird, so etwa in Nordrhein-Westfalen. Auch will der Bund Zuwendungen für den Bau der inzwischen vereinbarten Verbindung in China vom Stadtzentrum zum Flughafen in Shanghai leisten.⁴²

Zu den Ausgaben des Bundes im Bereich des öffentlichen Verkehrs zählten ferner jene für die unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter im ÖPNV (425 Mill. DM im Jahr 2000). Ferner zahlte der Bund nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) 1,1 Mrd DM zugunsten des kommunalen Straßenpersonenverkehrs. Diese Bundesmittel flossen zunächst durch die Kassen der Länder, die sie dann an die Kommunen weiterreichten.

⁴² So will der Bund das Projekt in China mit 200 Mill. DM unterstützen (Spiegel-Online <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/0,1518,117825,00.html> vom 16. Februar 2001).

Für Bundesverkehrswege hat der Bund im Jahre 2000 rund 13 Mrd DM ausgegeben, davon knapp 10 Mrd DM für Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen) und reichlich 3 Mrd DM für Bundeswasserstraßen. Dies waren etwas mehr als ein Fünftel der Verkehrsausgaben des Bundes bzw. 2,7 vH seiner Gesamtausgaben. Nennenswert sind ferner die Ausgaben des Bundes für kommunalen Straßenbau in Höhe von 1,5 Mrd DM im Rahmen des GVFG zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Kommunen. Allerdings steht diesem Zuschuß von oben nach unten ein Zahlungsstrom von den unteren Ebenen zum Bund gegenüber, weil Länder und Gemeinden mit 1,7 Mrd DM am Ausbau und der Unterhaltung von Bundesfernstraßen beteiligt waren.⁴³ In diesen 1,7 Mrd DM waren allerdings wiederum Zuschüsse des Bundes enthalten. Deren Höhe wurde je nach Quelle mit 200 Mill DM (Angaben aus dem Bundeshaushaltsplan 2000) bzw. 500 Mill DM (Angaben aus den Haushaltsplänen der Länder) beziffert. Das Finanzierungsgeflecht ist also so kompliziert, daß ein Urteil über den Nettoredistributionseffekt zwischen den Staatsebenen schwerfällt. Der Kompetenzwirrwarr dürfte letztlich auch der Wirtschaftlichkeit abträglich sein.

3.3.2 Die Zuweisungen des Bundes an die Länder

Die Schwerpunkte der an die Länder weitergeleiteten Bundesmittel lagen wie dargestellt bei der aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes finanzierten Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs und bei der Förderung der Verkehrsverhältnisse der Kommunen nach dem GVFG. Hinzu kamen Leistungen nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz sowie teilweise Erstattungen von Ausgaben für Bundesverkehrswege.

Die Aufteilung des gesamten Zuweisungsvolumens auf die Verkehrsträger ist im wesentlichen anhand der Angaben in den Haushaltsplänen der Länder vorgenommen worden, wobei, wie schon erwähnt, gewisse Abweichungen zwischen den Zahlen im Bundeshaushalt und denen in den Länderhaushalten bestehen. Diese beruhen teils auf unterschiedlichen Aktualisierungsgraden der Haushaltsdaten, teils auf unterschiedlichen Gepflogenheiten, Einzelsachverhalte auszuweisen oder aber (unidentifizierbar) in Sammelpositionen zu packen. Im Jahr 2000 waren vom Gesamtvolumen in Höhe von 16,4 Mrd DM mit 14,2 Mrd DM 87 vH für die Förderung des öffentlichen Verkehrs reserviert und 2,2 Mrd DM für Straßen (Tabelle 3-14). Der Löwenanteil entfiel dabei mit 12,4 Mrd DM auf die Eisenbahnen, wobei das Regionalisierungsgesetz die Länder dazu verpflichtet, 20 vH der Mittel investiv zu verwenden.

⁴³ Dies betraf beispielsweise Beiträge größerer Gemeinden zu den Kosten von Ortsdurchfahrten an Bundesfernstraßen.

Tabelle 3-14: Zuweisungen des Bundes nach Verkehrsträgern (Mill. DM)^a

Verkehrsträger	1997	1998	1999	2000
Straßen, unspezifiziert	110	118	124	127
Bundesautobahnen und -straßen	525	496	502	504
Landesstraßen	24	22	20	18
Kreisstraßen	3	4	7	7
Gemeindestraßen	1 642	1 636	1 489	1 519
<i>Straßen insgesamt</i>	2 305	2 276	2 142	2 175
Straßenpersonenverkehr	1 911	1 921	2 085	1 748
Eisenbahnen	11 517	11 852	12 168	12 426
<i>Öffentlicher Verkehr insgesamt</i>	13 428	13 770	14 253	14 174
Binnenschifffahrt	0	0	1	1
Seeschifffahrt	18	29	0	0
<i>Verkehrsträger insgesamt</i>	15 750	16 078	16 396	16 350
Nachrichtlich: Zuweisungen an Länder laut Bundeshaushalt	15 302	15 614	15 625	16 269

^aAngaben laut Länderhaushalten.

Quelle: Wie Tabelle 3-1; eigene Berechnungen.

Von den 16,4 Mrd DM flossen 11 Mrd DM in die Flächenländer des alten Bundesgebietes, 1,2 Mrd DM in die Stadtstaaten und 4,1 Mrd DM in die neuen Bundesländer ohne Ostberlin (Tabelle 3-15). In der regionalen Verteilung der Mittel kommt zum Ausdruck, daß die Lebensverhältnisse zwischen alten und neuen Bundesländern angeglichen werden sollen. Denn die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Bundesländer wich vom Bevölkerungsproporz ab (Tabelle 3-16). In die neuen Bundesländer sowie nach Berlin und in das Saarland flossen überproportional und in die alten unterproportional viele Mittel. Bezogen auf eine einwohnerproportionale Mittelverteilung haben die neuen Bundesländer ohne Ostberlin 1,3 Mrd DM zusätzlich empfangen. Davon wird aber offenbar nur der kleinere Teil investiv verwendet. Denn die Regionalisierungsmittel, die den überwiegenden Anteil der Zuweisungen ausmachen, werden überwiegend für den laufenden Eisenbahnbetrieb ausgegeben. Gerade auf kräftige Investitionspritzen zugunsten von Ostdeutschland kommt es aber an, um die Wurzeln für die unterschiedlichen Einkommensniveaus in beiden Teilen Deutschland zu beseitigen, nämlich die ungleiche Kapitalausstattung. Stattdessen werden mit den Zuweisungen Unterhaltungssubventionen für den SPNV finanziert.

Tabelle 3–15: Zuweisungen des Bundes für Verkehrszwecke nach Ländern (Mill. DM)^a

Land	1997	1998	1999	2000
Stadtstaaten	1 129	1 094	1 173	1 224
Berlin	758	769	841	885
Bremen	84	85	84	83
Hamburg	287	240	248	257
Alte Bundesländer	10 748	11 008	11 231	11 047
Baden-Württemberg	1 817	1 833	1 892	1 727
Bayern	2 406	2 460	2 389	2 391
Hessen	1 180	1 186	1 218	1 129
Niedersachsen	1 313	1 347	1 361	1 417
Nordrhein-Westfalen	2 602	2 641	2 895	2 894
Rheinland-Pfalz	755	819	791	797
Saarland	230	228	240	248
Schleswig-Holstein	446	495	445	444
Neue Bundesländer	3 872	3 976	3 993	4 078
Brandenburg	934	937	936	978
Mecklenburg-Vorpommern	506	517	514	531
Sachsen	1 067	1 088	1 100	1 128
Sachsen-Anhalt	750	806	817	815
Thüringen	616	628	626	626
<i>Insgesamt</i>	15 750	16 078	16 396	16 350
Nachrichtlich: Zuweisungen an Länder laut Bundeshaushaltsplan	15 302	15 614	15 625	16 269

^aAngaben laut Länderhaushalten.

Quelle: Wie Tabelle 3–1; eigene Berechnungen.

3.3.3 Einnahmeausfälle des Bundes durch verkehrsspezifische Steuervergünstigungen

Die verkehrsspezifischen Steuervergünstigungen, die der Siebzehnte Subventionsbericht in der Anlage 2 aufführt, belasteten den Bund mit 1,7 Mrd DM im Jahr 2000 (Tabelle 3-17). Hinzu kamen die Steuerausfälle infolge der Kilometerpauschale, die den Bund schätzungsweise 2,6 Mrd DM kosteten.

Tabelle 3–16: Zuweisungen des Bundes für Verkehrszwecke nach Ländern (vH)

Land	1997	1998	Nachrichtlich: Einwohner in Prozent	
			1997	1998
Stadtstaaten	7,2	6,8	7,1	7,1
Berlin	4,8	4,8	4,2	4,2
Bremen	0,5	0,5	0,8	0,8
Hamburg	1,8	1,5	2,1	2,1
Alte Bundesländer	68,2	68,5	75,6	75,8
Baden-Württemberg	11,5	11,4	12,6	12,7
Bayern	15,3	15,3	14,7	14,7
Hessen	7,5	7,4	7,3	7,4
Niedersachsen	8,3	8,4	9,5	9,6
Nordrhein-Westfalen	16,5	16,4	21,9	21,9
Rheinland-Pfalz	4,8	5,1	4,9	4,9
Saarland	1,5	1,4	1,3	1,3
Schleswig-Holstein	2,8	3,1	3,3	3,4
Neue Bundesländer	24,6	24,7	17,2	17,2
Brandenburg	5,9	5,8	3,1	3,1
Mecklenburg-Vorpommern	3,2	3,2	2,2	2,2
Sachsen	6,8	6,8	5,5	5,5
Sachsen-Anhalt	4,8	5,0	3,3	3,3
Thüringen	3,9	3,9	3,0	3,0
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Wie Tabelle 3–1; eigene Berechnungen.

3.3.4 Verkehrsspezifische Einnahmen des Bundes

Die ertragreichste verkehrsspezifische Steuerquelle des Bundes ist die Mineralölsteuer. Im Jahr 2000 erbrachte die auf den Verkehr entfallende Mineralölsteuer — also ohne die auf Heizöl, Erdgas, Flüssiggas und andere Heizstoffe entfallende Mineralölsteuer gerechnet — 66,4 Mrd DM, im Jahr zuvor waren es 64,1 Mrd DM. Gegenüber 1997 und 1998 ist das Aufkommen damit deutlich gestiegen. Die auf die Mineralölsteuer erhobene Umsatzsteuer füllte die Kassen des Bundes mit 4,6 Mrd. DM im Jahr 2000 (Tabelle 3-18). Ursächlich für den kräftigen Anstieg war wie schon erwähnt die sogenannte Ökosteuer. Zu Beginn des Jahres

Tabelle 3–17: Steuerausfälle des Bundes infolge der Steuervergünstigungen zugunsten des Sektors Verkehr (Mill. DM)

	1997	1998	1999	2000
Einkommensteuerbefreiung der Arbeitgeberzuschüsse für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte mit öffentlichen Verkehrsmitteln	43	43	43	43
Tonnagebesteuerung	—	—	15	15
Ermäßigung der Einkommensteuer (ESt) und der Körperschaftsteuer (KSt) bei ausländischen Einkünften aus dem Betrieb von Handelsschiffen	18	8	0	0
Lohnsteuerermäßigung für Seeleute	0	0	17	15
Sonderabschreibungen bei Schiffen und Luftfahrzeugen	25	25	12	8
Ermäßigter Umsatzsteuersatz für Personenbeförderung im Nahverkehr	429	479	507	522
Mineralölsteuervergünstigung für Flüssiggas/Erdgas	3	4	30	35
Mineralölsteuerbefreiung für gewerbsmäßigen Einsatz von Luftfahrtbetriebsstoffen	500	500	550	550
Mineralölsteuerbefreiung von Schweröl als Betriebsstoff für die gewerbliche Binnenschifffahrt	350	350	380	380
Steuervergünstigung für Strom im Schienenbahnverkehr	—	—	80	120
<i>Insgesamt</i>	1 368	1 409	1 634	1 688
Kilometerpauschale	2 600	2 600	2 600	2 600
<i>Steuervergünstigungen insgesamt</i>	3 968	4 009	4 234	4 288

Quelle: Wie Tabelle 3–2.

2000 sowie des laufenden Jahres ist sie abermals heraufgesetzt worden. Im laufenden Jahr erreicht die Mineralölsteuer daher einen neuen Rekordwert, der auf 73,1 Mrd DM geschätzt wird. Mit der Ökosteuer wird eine zusätzliche Abgabe auf die Mobilität von Personen und Gütern erhoben.⁴⁴ Sie hat sich zwar bisher als ergiebige Quelle für den Fiskus erwiesen. Gleichwohl ist zu fragen, ob die beschlossenen weiteren Erhöhungen der Sätze dazu führen, daß die gesamtwirtschaftliche Verkehrsleistung und damit die Einnahmen des Bundes weniger rasch wachsen. Das gilt umso mehr, weil deutlich langsames Wachstum oder gar eine Stagnation

⁴⁴ Aufgrund der Verwendung ihres Einkommens außerhalb des Verkehrssektors für die gesetzliche Rentenversicherung kann sie steuersystematisch freilich nicht als ein vollständiges Äquivalent für Straßenbenutzungsgebühren angesehen werden, wenn sie auch ähnlich wie diese eine Belastung für die Nutzer der Verkehrswege darstellt. Denn dafür müßte sie mit der Nutzungsintensität der Verkehrswege variieren ("peak-load-pricing"), vor allem aber müßten ihre Erlöse der Beseitigung von Engpässen im Verkehrsnetz zugute kommen.

Tabelle 3–18: Verkehrsspezifische Einnahmen und Ausgaben des Bundes (Mill. DM)

	1997	1998	1999	2000	2001
Mineralölsteuer ^a	59 090	60 424	64 126	66 445	73 053
Anteil des Verkehrssektors an den Gemeinschaftssteuereinnahmen des Bundes	8 091	8 732	9 497	9 756	10 065
Umsatzsteuer auf die Mineralölsteuer (Bundesanteil) ^{a,b}	3 600	3 960	4 490	4 550	5 000
Gebühren u.Ä.	2 252	2 311	8 017	1 863	2 139
Zuweisungen von Ländern	23	23	22	22	22
Zuweisungen von der EU	–	6	14	–	–
<i>Einnahmen insgesamt</i>	73 056	75 456	86 166	82 636	90 279
Verkehrsspezifische Ausgaben	54 689	55 347	57 160	58 363	55 598
Steuervergünstigungen nach Subventi- onsbericht	1 368	1 409	1 634	1 688	1 688
Kilometerpauschale ^c	2 600	2 600	2 600	2 600	3 100
<i>Budgetbelastungen insgesamt</i>	58 657	59 356	61 394	62 651	60 386
<i>Überschuss</i>	14 399	16 100	24 772	19 985	29 893

^aOhne Mineralölsteuer auf Heizöl, Erdgas, Flüssiggas und andere Heizstoffe. – ^bMit ermäßigtem Steuersatz für Personenbeförderung im Nahverkehr. – ^cAb 2001 Entfernungspauschale.

Quelle: Wie Tabellen 3–1 und 3–2; eigene Berechnungen.

der Verkehrsleistung vermutlich auch das wirtschaftliche Wachstum verlangsamen würde.⁴⁵ Dies hätte negative Konsequenzen für die staatlichen Einnahmen aus den wertschöpfungsabhängigen Steuern.

Vom Anteil des Verkehrssektors an den Steuern vom Einkommen und vom Umsatz, der im Jahr 2000 überschlägig gerechnet bei 21,5 Mrd DM lag, entfielen auf den Bund etwa 9,8 Mrd DM. Zudem erzielte der Bund an Einnahmen aus Gebühren und ähnlichen Quellen 1,9 Mrd DM. Die von den Ländern und der EU empfangenen Zuweisungen waren gering. Im Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2000 konnten 22 Mill DM an Länderzuweisungen identifiziert werden, die sich hälftig auf die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung und auf das Eisenbahnbundesamt verteilten, während die Haushaltspläne der Länder in der Summe 57 Mill DM Zuweisungen an den Bund auswiesen. Die verkehrsspezifischen Einnahmen des Bundes bezifferten sich somit auf 82,6 Mrd DM für das Jahr 2000. Für das laufende Jahr sind gar 90,3 Mrd DM veranschlagt.

⁴⁵ Eine dauerhafte Entkopplung von Verkehrs- und Wirtschaftswachstum wird zwar häufig gefordert, sie ist jedoch bislang nicht eingetreten und muß auch für die Zukunft eher skeptisch beurteilt werden. Vgl. Laaser (2000a; 2000b).

3.3.5 Der Bund als Nettogewinner

Schon die Gegenüberstellung der aggregierten verkehrsspezifischen Einnahmen und Ausgaben aller Gebietskörperschaften erbrachte einen leicht positiven Saldo. In isolierter Betrachtung der Einnahmen und Ausgaben des Bundes stellt sich die Situation noch viel ausgeprägter dar. Der Bund muß in dieser Perspektive als eindeutiger Gewinner angesehen werden: Per saldo erzielte er im Jahr 2000 einen Überschuß von nahezu 20,3 Mrd DM (Tabelle 3-18).⁴⁶ Im laufenden Jahr wird der Bund wegen der abermaligen Anhebung der Mineralölsteuer bei gleichzeitig sinkenden Verkehrsausgaben mit einem Plus von rund 30 Mrd DM noch deutlich günstiger abschneiden.

Als Fazit bleibt festzuhalten, daß die Autofahrer und der Straßengüterverkehr neben den Bundesverkehrswegen und den auf sie entfallenden Steuervergünstigungen nicht nur den Großteil der Zuschüsse für den gesamten öffentlichen Verkehr, insbesondere für die Eisenbahnen, finanzierten, sondern zudem im Rahmen des Ökosteuerkonzepts ("Rasen für die Rente") auch Zuschüsse an die Gesetzliche Rentenversicherung leisteten und darüber hinaus noch Deckungsbeiträge für andere Aktivitäten des Bundes erbrachten.

3.4. Die verkehrspolitischen Aktivitäten von Ländern und Gemeinden

3.4.1 Die Verkehrsausgaben der Länder

Die verkehrspolitischen Ausgaben der Länder beliefen sich auf 31,7 Mrd DM im Jahre 2000 (Tabelle 3-19). Dabei entfielen 24,1 Mrd DM auf Direktausgaben, 7,5 Mrd DM auf Zuweisungen an Gemeinden und 57 Mill DM auf Zuweisungen an den Bund. Auch bei den Ländern überwogen die Zahlungen zugunsten des öffentlichen Verkehrs in Höhe von insgesamt 19,9 Mrd DM. Davon erhielten die Eisenbahnen 11,5 Mrd DM, der Straßenpersonenverkehr 8 Mrd DM (darunter der in den Stadtstaaten 2 Mrd DM) und die Verkehrsverbände knapp 400 Mill DM. In diesen Beträgen stecken allerdings die vom Bund getragenen Regionalisierungsmittel, Mittel aus dem Eisenbahnkreuzungsgesetz und der auf den Straßenpersonenverkehr entfallende Teil der GVFG-Mittel. Diese Positionen machen zusammen 14,6 Mrd DM aus. Der von den Ländern selbst zu tragende Teil der Ausgaben für den öffentlichen Verkehr lag somit bei lediglich 5,3 Mrd DM.

⁴⁶ Der höhere Überschuß des Jahres 1999 war durch einen Sondereffekt beim Posten "Gebühren, Erlöse und sonstige Einnahmen" dominiert: Der Bundeshaushaltsplan weist hier einen Veräußerungserlös infolge des Verkaufs von Forderungen gegenüber der DBAG in Höhe von 5,7 Mrd. DM aus.

Tabelle 3–19: Verkehrsausgaben der Länder nach Verkehrsträgern (Mill. DM)

	1997	1998	1999	2000
Direktausgaben				
Nicht verkehrsträgerspezifisch	228	218	233	184
Straßen, unspezifiziert	2 696	2 616	2 711	2 579
Bundesautobahnen und -straßen	1 216	1 188	1 232	1 200
Landesstraßen	1 800	1 827	1 883	1 902
Kreisstraßen	160	130	131	140
Gemeindestraßen	368	458	470	446
Nachrichtlich: Straßen insgesamt	3 544	3 602	3 715	3 688
Straßenpersonenverkehr	6 233	5 815	5 739	5 537
Eisenbahnen	9 638	9 693	10 585	10 320
Verkehrsverbünde	401	372	358	302
TRANSRAPID	3	3	1	0
<i>Öffentlicher Verkehr insgesamt</i>	16 275	15 883	16 683	16 159
Straßengüterverkehr	1	0	1	1
Luftverkehr	365	519	557	613
Binnenschifffahrt	146	187	197	173
Seeschifffahrt	872	797	810	752
<i>Verkehrsträger insgesamt</i>	24 128	23 823	24 907	24 149
Nachrichtlich: Bundeszuschüsse für				
– Eisenbahnen	11 517	11 852	12 169	12 426
– Straßenpersonenverkehr	1 911	1 921	2 085	1 748
Zuweisungen an Gemeinden				
Straßen, unspezifiziert	59	65	59	60
Bundesautobahnen und –straßen	164	156	142	137
Landesstraßen	381	376	379	433
Kreisstraßen	858	781	810	779
Gemeindestraßen	2 702	2 543	2 437	2 351
<i>Straßen insgesamt</i>	4 105	3 857	3 769	3 700
Straßenpersonenverkehr	2 530	2 523	2 563	2 502
Eisenbahnen	979	1 048	1 078	1 145
Verkehrsverbünde	2	22	42	80
<i>Öffentlicher Verkehr insgesamt</i>	3 512	3 592	3 683	3 727
Straßengüterverkehr	10	15	4	4
Binnenschifffahrt	13	13	11	11
<i>Verkehrsträger insgesamt</i>	7 699	7 542	7 527	7 502
Zuweisungen an Bund	95	78	67	57
<i>Ausgaben insgesamt</i>	31 922	31 443	32 501	31 708

Quelle: Wie Tabelle 3–1; eigene Berechnungen.

Das für Straßen veranschlagte Haushaltssoll betrug 10 Mrd DM. Davon entfielen auf Bundesfernstraßen 1,3 Mrd DM, auf Landstraßen 2,3 Mrd DM, auf Kreisstraßen 0,9 Mrd DM und auf

Gemeindestraßen 2,8 Mrd DM.⁴⁷ 2,6 Mrd DM konnten keiner Kategorie zugeordnet werden.⁴⁸ Im Gesamtbetrag waren 2 Mrd DM an Bundeszuschüssen enthalten, davon 1,5 Mrd DM GVFG-Mittel für kommunalen Straßenbau. Somit bezifferte sich der Eigenanteil der Länder auf 8 Mrd DM.

Für den Luftverkehr wurden Zahlungen in Höhe von 613 Mio DM geleistet, insbesondere für Maßnahmen zur Verbesserung der Flugsicherheit sowie für Kapitalerhöhungen der Flughäfen Leipzig/Halle und Dresden in Höhe von insgesamt 214 Mill DM. In diesen Beträgen waren keine Bundeszuschüsse enthalten. Die Schifffahrt wurde mit 0,9 Mrd DM gefördert, wobei auf die Seeschifffahrt Hamburgs 417 Mill DM, Bremens 175 Mill DM und Niedersachsens 149 Mill DM entfielen und wobei die Bundeszuschüsse zu vernachlässigen waren. Die Schwerpunkte der Länderaktivitäten lagen somit bei den Ausgaben für Straßen und für Straßenpersonenverkehr sowie für Verkehrsverbände, also bei Verkehrsträgern, deren Nutzenradius zu einem hohem Teil regional beschränkt ist. Für diese Zwecke wurden 8 Mrd DM bzw. 5,3 Mrd DM an Eigenmitteln eingesetzt. Der Eigenanteil der Länder an deren gesamten Bruttoausgabevolumen in Höhe von 31,7 Mrd belief sich auf insgesamt 15,4 Mrd DM. Davon flossen wiederum 4,9 Mrd DM an die Kommunen ab. Somit stellten sich die Haushalte der Länder zu einem guten Teil als verkehrspolitische Durchlaufstationen dar. Demgegenüber war die Erfüllung eigentlicher Länderaufgaben, nämlich Ausbau und Unterhaltung der Landesverkehrswege, eher nachrangig angesiedelt, während vorzugsweise Ausgabebeschwerpunkte in lokalen Aufgabefeldern gesetzt wurden.

3.4.2 Die budgetäre Gesamtsituation der Länder

Wegen der oben genannten Steuervergünstigungen (einschließlich der Kilometerpauschale) entstanden den Ländern Einnahmeausfälle in Höhe von insgesamt rund 3,4 Mrd DM im Jahr 2000 (Tabelle 3-20). Die Summe aus Bruttoausgaben für Verkehrszwecke und Mindereinnahmen lag somit bei 35,1 Mrd DM. Diesem Betrag standen verkehrsspezifische Einnahmen von 44,4 Mrd DM gegenüber. Neben Zuweisungen vom Bund und von den Gemeinden war die den Ländern zustehende Kfz-Steuer besonders bedeutsam. Ihr fiskalischer Ertrag lag bei 13,7 Mrd DM. Zu den Gemeinschaftsteuereinnahmen der Länder trug der Sektor Verkehr über mit rund 9,5 Mrd DM bei, die auf die Mineralölsteuer entfallende Umsatzsteuer betrug 4,2 Mrd DM.

⁴⁷ Die Ausgaben für Bundesfernstraßen enthalten im wesentlichen Aufwendungen für die laufende Unterhaltung des Netzes der Bundesautobahnen und Bundesstraßen, die die Länder im Wege der Auftragsverwaltung für den Bund wahrnehmen.

⁴⁸ In einigen Länderhaushalten werden z.B. Haushaltsposten als Gemeinschaftsaufwand für die Unterhaltung von Bundesfern- und Landesstraßen ausgewiesen, so daß eine genaue Aufteilung auf diese Kategorien nicht möglich ist.

Tabelle 3–20: Verkehrsspezifische Einnahmen und Ausgaben der Länder (Mill. DM)

	1997	1998	1999	2000
Kfz-Steuer	14 418	15 171	13 767	13 720
Anteil des Verkehrssektors an den Gemeinschaftsteuereinnahmen der Länder	8 235	8 610	9 101	9 462
Umsatzsteuer auf Mineralölsteuer (Länderanteil) ^{a,b}	3 730	3 830	4 080	4 230
Gebühren u.a.	442	502	536	404
Zuweisungen				
– vom Bund	15 750	16 075	16 391	16 346
– von den Gemeinden	267	254	200	286
<i>Einnahmen insgesamt</i>	42 842	44 442	44 075	44 448
Verkehrsspezifische Ausgaben	31 922	31 443	32 501	31 708
Steuervergünstigungen nach Subventionsbericht	741	764	787	793
Kilometerpauschale	2 600	2 600	2 600	2 600
<i>Budgetbelastungen insgesamt</i>	35 263	34 807	35 888	35 101
<i>Überschuss</i>	7 579	9 635	8 187	9 347

^a Ohne Steuer auf Heizöl, Erdgas, Flüssiggas und andere Heizstoffe. – ^b Mit ermäßigtem Steuersatz für Personenbeförderung im Nahverkehr.

Quelle: Wie Tabellen 3–1, 3–2 und 3–3.

Somit füllten die Länder ihre Kassen mit netto 9,3 Mrd DM. Finanziert wurde dieser Überschuß wie auf Bundesebene überwiegend von den Autofahrern und vom Straßengüterverkehr. Den 13,7 Mrd Kfz-Steuern, zu denen der PKW-Verkehr maßgeblich beigetragen hat,⁴⁹ den 4,2 Mrd DM Umsatzsteuer auf die Mineralölsteuer sowie den Umsatz- und Einkommenssteuern in Höhe von 9,5 Mrd DM, die auf die über die Verkehrsnetze abgewickelten gewerbsmäßigen Transporte entfallen, standen Nettoausgaben der Länder für Straßen in Höhe von 8 Mrd DM und Steuerausfälle infolge der Kilometerpauschale in Höhe von 2,6 Mrd DM gegenüber. Somit leistete der Individualverkehr neben der Finanzierung der auf ihn entfallenden "Subsidien" durchaus Finanzierungsbeiträge zur Förderung des Straßenpersonenverkehrs sowie für verkehrsfremde Ausgaben der Länder. Exakte Zahlen lassen sich allerdings nicht nennen, weil eine Zerlegung nach Verkehrsträgern nicht bei allen Positionen möglich ist.

⁴⁹ Der Anteil der PKW (einschließlich Kombis) am gesamten zugelassenen KfZ-Bestand betrug 1999: 84 vH. Der Anteil des motorisierten Individualverkehrs an der gesamtwirtschaftlichen Personenverkehrsleistung machte 80,2 vH aus. (BMVBW 2000: 142 f.; 214 f.). Beide Anteilswerte beziehen sich sowohl auf private als auch auf gewerbliche Nutzung der Fahrzeuge.

3.4.3 Die Verkehrsfinanzen der Gemeinden

Die Kommunen gaben insgesamt 25,9 Mrd DM für Verkehrszwecke aus (Tabelle 3-21). Davon gingen 7,7 Mrd DM zu Lasten der übergeordneten Gebietskörperschaften und 18,2 Mrd DM belasteten die kommunalen Budgets. In diesem Finanzvolumen nicht enthalten sind jene Defizite, die auf die Sparte "Öffentlicher Personennahverkehr" in kombinierten Verkehrs- und Versorgungsbetrieben entfielen und die durch Überschüsse der Sparte "Versorgung" im Wege des sogenannten "Querverbands" durch interne Subventionen gedeckt wurden.⁵⁰

Für Straßen wurden im Jahre 2000 von den Kommunen Mittel in Höhe von 18,7 Mrd DM verausgabt, was die Kommunen netto 15 Mrd DM kostete. Dabei lag der Schwerpunkt bei den Gemeinde- und Kreisstraßen. 7,1 Mrd DM flossen dem öffentlichen Verkehr zu, vor allem dem Straßenpersonenverkehr, zu, wovon 3,8 Mrd DM auf Zuschüssen von oben beruhten.

Ausgaben und Steuervergünstigungen summierten sich auf 26,7 Mrd DM (Tabelle 3-22). Diesem Betrag standen Gesamteinnahmen von 11,1 Mrd DM gegenüber, die sich aus Gebühren sowie Zuweisungen von Bund und Ländern zusammensetzten. Somit brachte der Verkehrssektor die Kommunalfinanzen mit 15,6 Mrd DM ins Defizit, während die Länder und insbesondere der Bund beträchtliche Überschüsse realisierten. Während also der Verkehr auf Bundes- und Länderebene andere Wirtschaftszweige bzw. Wirtschaftsaktivitäten bezuschusste, war er auf kommunaler Ebene auf deren Subsidien angewiesen.

Die Struktur der "übrigen" — also nicht für den Verkehr benötigten — kommunalen Einnahmen gibt ansatzweise Auskunft, wer zur Deckung des Defizits aus der Verkehrswirtschaft herangezogen wird (Tabelle 3-23). In einer hypothetischen Rechnung trugen die Zahler der Gewerbesteuer mit 20,7 vH und die Träger der kommunalen Einkommen- und Umsatzsteuern mit 25,0 vH zur Schließung der Finanzlücke bei. Auf die sonstigen Gemeindesteuern, unter denen die Grundsteuern besonders bedeutsam sind, entfielen 9,3 vH.

⁵⁰ Wie in Abschnitt 3.1 erwähnt, existiert hier eine Schätzung des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen, die das Volumen des Querverbands auf ca. 3 Mrd DM veranschlagt, wovon 1,8 Mrd DM als Steuerersparnisse anzusehen sind, weil ohne den Querverbund für die Gewinne der kommunalen Energieversorger Körperschaftsteuern abzuführen gewesen wären (zitiert nach Sichelschmidt 2000: 434, auch Fußnote 5). Diese Schätzung wurde hier aber nicht in das Rechengerüst eingearbeitet, weil sie nur als ein globaler Ansatz vorliegt und regional nicht aufgeteilt werden konnte. Sie gibt aber einen ungefähren Eindruck von den Beträgen, die innerhalb der kommunalen Verbundunternehmen verbleiben und die bei einem Wegfallen des Querverbands aus anderen Quellen (einschließlich Produktivitätserhöhungen) fließen müßte.

Tabelle 3–21: Verkehrsausgaben der Gemeinden nach Verkehrsträgern (Mill. DM)

	1997	1998	1999	2000
Eigenfinanzierte Ausgaben				
Straßen, unspezifiziert	3 098	3 003	3 158	3 090
Bundesautobahnen und -straßen	333	375	400	393
Landesstraßen	157	138	141	139
Kreisstraßen	1 077	1 025	1 045	1 034
Gemeindestraßen	10 125	10 036	10 483	10 296
<i>Straßen insgesamt</i>	14 790	14 576	15 227	14 953
Straßenpersonenverkehr	3 024	3 185	3 313	3 266
<i>Verkehrsträger insgesamt</i>	17 814	17 761	18 539	18 218
Aus Länderzuweisungen finanzierte Ausgaben				
Straßen, unspezifiziert	59	65	59	60
Bundesautobahnen und -straßen	164	156	142	137
Landesstraßen	381	376	379	433
Kreisstraßen	858	781	810	779
Gemeindestraßen	2 702	2 543	2 437	2 351
<i>Straßen insgesamt</i>	4 105	3 857	3 769	3 700
Straßenpersonenverkehr	2 530	2 523	2 563	2 502
Eisenbahnen	979	1 048	1 078	1 145
Verkehrsverbünde	2	22	42	80
<i>Öffentlicher Verkehr insgesamt</i>	3 512	3 592	3 683	3 727
Straßengüterverkehr	10	15	4	4
Binnenschifffahrt	13	13	11	11
<i>Verkehrsträger insgesamt</i>	7 699	7 542	7 527	7 502
Aus Bundeszuweisungen finanzierte Ausgaben				
Straßen, unspezifiziert	58	45	62	48
Eisenbahnen	114	118	131	118
<i>Verkehrsträger insgesamt</i>	172	163	193	166
<i>Ausgaben insgesamt</i>	25 685	25 466	26 259	25 886

Quelle: Wie Tabelle 3–1; eigene Berechnungen.

Somit stammten insgesamt 55 vH der Deckungsbeiträge für kommunale Verkehrsleistungen aus örtlichen Steuern anderer Wirtschaftssektoren. Man kann deren Finanzbeiträge letztlich als implizite Äquivalenzsteuern für die Vorteile interpretieren, die insbesondere das lokale

Tabelle 3–22: Verkehrsspezifische Ausgaben, Steuervergünstigungen und Einnahmen der Gemeinden (Mill. DM)

	1997	1998	1999	2000
Verkehrsspezifische Ausgaben	25 685	25 466	26 259	25 886
Kilometerpauschale	800	800	800	800
Steuervergünstigungen	20	20	20	20
<i>Insgesamt</i>	26 505	26 286	27 079	26 706
Anteil des Verkehrs am Gemeinschaftsteuer- aufkommen der Gemeinden	1 305	1 556	1 631	1 678
Umsatzsteuer auf Mineralölsteuer (Gemeindeanteil) ^{a,b}	—	180	200	210
Gebühren	1 600	1 534	1 622	1 587
Zuweisungen von Ländern	7 699	7 542	7 527	7 502
Zuweisungen vom Bund	172	163	193	166
<i>Insgesamt</i>	10 776	10 975	11 173	11 143
<i>Defizit</i>	15 729	15 311	15 906	15 563

^a Ohne Steuer auf Heizöl, Erdgas, Flüssiggas und andere Heizstoffe. – ^b Mit ermäßigtem Steuersatz für Personenbeförderung im Nahverkehr.

Quelle: Wie Tabellen 3–1 und 3–3; eigene Berechnungen.

Tabelle 3–23: Kommunale Einnahmestruktur (vH)

	1997	1998	1999	2000
Gemeindeanteil ^a an den Gemeinschaftsteuern	21,0	24,1	24,5	25,0
Gewerbsteuer ^b	21,2	20,6	21,0	20,7
Sonstige Gemeindesteuern	9,0	9,1	9,2	9,3
Zuweisungen ^c	48,7	46,3	45,3	45,0
<i>Insgesamt</i>	100,0	100,0	100,0	100,0

^a Ohne geschätzten Anteil des Verkehrs. — ^b Ohne Gewerbesteuerumlage. — ^c Ohne verkehrsspezifische Zuweisungen von Ländern und Bund.

Quelle: Wie Tabelle 3–3; eigene Berechnungen und Schätzungen.

Straßennetz und die öffentlichen Verkehrsmittel für die örtliche Wirtschaft stiften. Allerdings wären wohl Investitionen, Produktion und Beschäftigung höher, wenn die Gewerbesteuer gesenkt werden könnte und die Kommunen statt dessen am Mineralölsteueraufkommen des Bundes und am Kfz-Steueraufkommen der Länder beteiligt werden würden und diese klar für Verkehrszwecke zweckgebunden wäre.

Die allgemeinen Finanzaufweisungen der Länder an die Kommunen, die neben der Kfz-Steuer und sonstigen Ländersteuern zu hohen Teilen aus den Einkommen- und Umsatzsteuererträgen der Länder gespeist werden, deckten die verbliebenen 45 vH des kommunalen Defizits bei den

Verkehrsfinanzen. Soweit die Zuschüsse des Landes aus dem örtlichen Aufkommen des Landes stammten, wurde innerhalb des Landes räumlich umverteilt, sofern Mittel aus Ballungsräumen und "Speckgürteln" in die Verkehrsleistungen und -anbindungen dünner besiedelter Gebiete abflossen. Soweit das Land die Zuschüsse an Kommunen aus Mitteln des Finanzausgleichs finanzierte, wurde interregional umverteilt.

In den kommenden Jahren ist damit zu rechnen, daß es im kommunalen ÖPNV zu erheblichen Umwälzungen kommt, weil Reformdruck für die kombinierten Verkehrs- und Energieversorgungsunternehmen entstanden ist. Denn durch die von der Europäischen Union initiierte Liberalisierung des Netzzugangs im Energiesektor⁵¹ sind viele kommunale Energieversorger innerhalb ihrer bislang abgeschotteten Versorgungsgebiete erstmals einem Wettbewerb um die Energieabnehmer ausgesetzt worden. Dieser Wettbewerbsdruck hat die kommunalen Energieversorger zu erheblichen Preiszugeständnissen und auf der Kostenseite zu Rationalisierungsanstrengungen gezwungen. Die verbleibenden Gewinne werden künftig eher für eigene Investitionen der Energieversorger benötigt und stehen deshalb für einen internen Querverbund klassischer Prägung nicht mehr zur Verfügung (Sichelschmidt 2000: 437). Das setzt die kommunalen ÖPNV-Unternehmen (und -Sparten von Verbundunternehmen) ihrerseits unter Rationalisierungsdruck.⁵² Es ist damit zu rechnen, daß sie dabei durchaus erfolgreich sein werden, war der ÖPNV doch stets vom Wettbewerb abgeschirmt, so daß man erhebliche Kostensenkungspotentiale vermuten kann (ibid.: 441 ff.). In diesem Falle würden die Haushalte der Kommunen nicht belastet. Soweit die ÖPNV-Unternehmen die bisherigen internen Subventionen aber nicht durch niedrigere Kosten auffangen, könnten Ansprüche auf eine externe, haushaltsmäßig ausgewiesene Subventionierung erhoben werden. Dies würde dann sicherlich die Transparenz in der Finanzierung des ÖPNV erhöhen, die heute noch hinter der Eigentümerstruktur der kombinierten Verkehrs- und Versorgungsunternehmen verborgen ist. Allerdings würden die Kommunen wohl ihrerseits versuchen, sich beim Bund und bei den Ländern zumindest teilweise zu refinanzieren. Das könnte dann leicht zu zusätzlichen Steuererhöhungen führen und für die Effizienz wäre nichts gewonnen.

3.4.4 Die Verkehrsausgaben von Bundesländern und Gemeinden im regionalen Vergleich

Länder und Gemeinden zusammen planten für das Jahr 2000 Verkehrsausgaben in Höhe von knapp 50 Mrd DM (Tabelle 3-24). Vom Gesamtvolumen entfielen auf die Stadtstaaten 8,5 vH, auf die Flächenländer der alten Bundesrepublik 69,6 vH und auf die neuen Bundesländer

⁵¹ Vgl. dazu im einzelnen Kumkar (2000).

⁵² Dieser Druck wird durch die von der EU geplante Liberalisierung des Marktzugangs im ÖPNV durch europaweite Ausschreibungen noch verstärkt. Vgl. Sichelschmidt (2000: 437 ff.).

Tabelle 3-24: Ausgaben der Länder und Gemeinden für Verkehrszwecke (Mill. DM)

Land	1997	1998	1999	2000
Stadtstaaten	5 104	4 581	4 611	4 261
Berlin	3 158	2 752	2 801	2 545
Bremen	714	764	722	687
Hamburg	1 232	1 066	1 089	1 030
Alte Bundesländer	33 847	33 617	35 492	34 697
Baden-Württemberg	5 898	5 890	6 202	6 038
Bayern	8 301	8 179	8 246	8 098
Hessen	3 320	3 091	3 485	3 102
Niedersachsen	3 967	4 092	4 227	4 274
Nordrhein-Westfalen	7 389	7 575	8 320	8 234
Rheinland-Pfalz	2 823	2 831	2 843	2 836
Saarland	552	570	597	571
Schleswig-Holstein	1 597	1 388	1 573	1 544
Neue Bundesländer	10 690	10 928	10 871	10 911
Brandenburg	2 226	2 218	2 277	2 307
Mecklenburg-Vorpommern	1 296	1 308	1 244	1 287
Sachsen	3 020	3 196	3 152	3 242
Sachsen-Anhalt	2 276	2 332	2 260	2 183
Thüringen	1 872	1 901	1 938	1 892
Insgesamt	49 641	49 126	50 973	49 869

Quelle: Wie Tabelle 3-1; eigene Berechnungen.

ohne Ostberlin 21,9 vH. Die relativen Einwohnerzahlen für das Jahr 1998 lagen demgegenüber bei 7,1 vH, 75,7 vH und 17,2 vH. Die Stadtstaaten gaben somit 700 Mill DM und die neuen Bundesländer 2,3 Mrd DM mehr und die alten Bundesländer 3 Mrd DM weniger aus, als es einer einwohnerproportionalen Mittelverteilung entsprochen hätte. Das lag nicht zuletzt daran, daß Bundeszuweisungen auf die neuen Bundesländer verteilt wurden.

Bei diesen (vorwiegend konsumptiv verwendeten) Regionalisierungsmitteln wird insbesondere dem Land Brandenburg für die Abwicklung des Nahverkehrs in der Hauptstadtregion ein zusätzlicher Betrag gewährt. Aber auch im Verkehrswegebau werden zusätzliche Ausgaben getätigt. Nur diese bringen Ostdeutschland im Aufholprozeß voran.

Um die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland sowie zwischen Flächenländern und Stadtstaaten noch deutlicher herauszuarbeiten, wurden die Ist-Ausgaben auf die Einwohner bezogen: Im Jahr 1998 gaben Länder und Gemeinden im Durchschnitt 599 Mark je Einwohner für Verkehrsleistungen aus (Tabelle 3-25). In den Stadtstaaten waren es im Durch-

Tabelle 3–25: Ausgaben für Verkehr je Einwohner in DM nach Ländern im Jahr 1998

Land	Verkehr		darunter:	
	insgesamt	Straßen	Öffentlicher Verkehr	Häfen
Stadtstaaten	789	170	499	107
Berlin	803	181	609	1
Bremen	1 134	271	468	351
Hamburg	625	108	291	225
Alte Bundesländer	541	293	236	5
Baden-Württemberg	567	278	268	13
Bayern	678	391	271	2
Hessen	513	269	239	0
Niedersachsen	522	271	228	21
Nordrhein-Westfalen	421	222	198	0
Rheinland-Pfalz	705	431	265	1
Saarland	527	273	241	1
Schleswig-Holstein	503	305	189	6
Neue Bundesländer	776	392	360	3
Brandenburg	862	426	433	2
Mecklenburg-Vorpommern	723	378	334	2
Sachsen	701	341	312	5
Sachsen-Anhalt	863	451	393	3
Thüringen	767	399	354	0
<i>Insgesamt</i>	599	301	276	12

Quelle: Wie Tabelle 3–1; eigene Berechnungen.

schnitt 789 Mark, in den neuen Bundesländern 776 Mark und in den alten Flächenländern 541 Mark. Innerhalb dieser Gruppen gab es eine große Spannweite, wobei die Zahlen generell mit Vorbehalt betrachtet werden müssen. So kann es etwa sein, daß Verkehrsausgaben in unterschiedlichem Maße aus den öffentlichen Haushalten ausgelagert sind. Auf den in diesem Zusammenhang relevanten Querverbund in kombinierten Verkehrs- und Energieversorgungsunternehmen wurde bereits verwiesen. Möglich ist auch, daß manche Länder verkehrsspezifische Zuweisungen an Gemeinden (unidentifizierbar) in Sammelpositionen verbuchen, während andere Länder die Beträge explizit ausweisen. Vor allem ist aber wichtig, daß man Verkehrsausgaben nicht über einen Kamm scheren darf. Eine investiv verausgabte Mark ist anders zu beurteilen als eine Subventionsmark, die überhöhte Produktionskosten alimentiert (was allerdings nicht ausschließt, daß auch Investitionen subventioniert werden können).

Bei den Stadtstaaten war die Spanne bei den Pro-Kopf-Ausgaben besonders ausgeprägt. So lag der Betrag für Bremen mit 1134 DM fast doppelt so hoch wie der Vergleichswert von Hamburg mit 625 DM. Hamburg blieb auch deutlich hinter Berlin (803 DM) zurück, obwohl Hafenlasten

in Höhe von 225 DM je Einwohner anfielen. Insgesamt fragt sich, inwieweit hinter diesen ausgeprägten Unterschieden Verzerrungen durch das System des Finanzausgleichs stehen. In Hamburg lagen die Ausgaben für Straßen bei nur 108 DM und für öffentlichen Verkehr bei nur 291 DM (wenngleich die Ausgaben für öffentlichen Verkehr aber immer noch höher waren als die in den alten Flächenländern). Bei der Förderung des öffentlichen Verkehrs, insbesondere der Berliner Verkehrsgesellschaft (BVG), war Berlin mit 609 DM absoluter Spitzenreiter. Trotzdem wurde Berlin von den Gesamtwerten her von Bremen übertroffen, weil dort Hafenlasten anfielen. Diese waren mit 351 DM je Einwohner jedoch deutlich höher als die von Hamburg. Im Vergleich zu den Flächenländern hatten die Stadtstaaten niedrige Aufwendungen für Straßen, aber hohe für öffentlichen Verkehr.

Unter den alten Flächenländern tätigte Rheinland-Pfalz mit 705 DM die höchsten Verkehrsausgaben, wobei es vor allem überdurchschnittlich viel Mittel für Straßen einsetzte. Nordrhein-Westfalen wies mit 421 die niedrigsten Verkehrsausgaben je Einwohner aus, was sowohl an den unterdurchschnittlichen Ausgaben für Straßen als auch für öffentlichen Verkehr lag. An zweiter und dritter Stelle rangierten Bayern und Baden-Württemberg.

Unter den neuen Bundesländern lagen Sachsen-Anhalt und Brandenburg mit 863 DM und 862 DM an der Spitze. Sie übertrafen die anderen Länder sowohl bei den Ausgaben für Straßen als auch für öffentlichen Verkehr. Sachsen gab mit 701 DM je Einwohner am wenigsten für Verkehr aus.

Eine weiterführende und detailliertere Analyse der regionalen Muster der Ausgaben der einzelnen Länder nach Verkehrsträgern und nach Verwendungszwecken, u.a. mit Analysen zum Ost-West- und Nord-Süd-Gefälle in den Ausgabenstrukturen, bleibt einer gesonderten Arbeit vorbehalten.

3.5 Das Geflecht von Aufgaben- und Finanzierungskompetenzen in föderaler Perspektive

Geteilte Verantwortlichkeit und Mischfinanzierungstatbestände

Die Analyse der verkehrspolitischen Aktivitäten der einzelnen Gebietskörperschaften hat es deutlich gemacht: Bei vielen Aufgaben sind die Haushalte mehrerer föderaler Ebenen gleichzeitig betroffen. Zuweisungen an andere Ebenen machen einen hohen Anteil an den Gesamtausgaben des Bundes aus, nämlich knapp 30 vH (Tabelle 3-1). Länder- und Gemeindeausgaben sind zu einem erheblichen Teil von Zuweisungen von oben abhängig (zu 52 bzw. 30 vH, dabei sind zudem die Länderhaushalte häufig nur Durchlaufstationen für Zahlungen des Bundes an die Gemeinden). Beispielsweise ist es oft so, daß kommunale Straßenbauprojekte mit Zuschüssen von höherer Ebene finanziert werden. Insgesamt errechnet sich aus der kommunalen Finanzstatistik und den Länderhaushalten zwar nur ein Anteil der aus Zuweisungen finanzierten Gemeindestraßen von knapp einem Viertel (Tabelle 3-21), das sagt aber nichts über die Häufigkeit der

Fälle und die Verteilung der Zuschüsse im Einzelfall aus. Bei von höherer Ebene unterstützten kommunalen Straßenbauprojekten kommen dann Mittel des jeweiligen Bundeslandes oder auch des Bundes oder gar beider übergeordneter Ebenen zum Einsatz. Besonders ausgeprägt ist das bei der Förderung über das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, wo zu den Bundesmitteln noch ergänzende Landesmittel hinzutreten, so daß im Extremfall der Finanzierungsanteil der Kommune nur wenige Prozentpunkte betragen kann.⁵³ Ferner ist innerhalb des Kommunalsektors häufig zu beobachten, daß Mittel hin- und hergeschoben werden: Gemeinden erhalten für ihre Projekte Zuschüsse vom Kreis, der sich wiederum teilweise aus Gemeindebeiträgen finanziert. Insgesamt ergibt das ein Bild eines komplizierten und wenig transparenten Geflechts von Ausgabeverantwortungen.

Für eine derartige Gemeinschaftsfinanzierung mancher Verkehrsausgaben mag es aus der Sicht der ökonomischen Theorie des Föderalismus durchaus eine gewisse Rechtfertigung geben:

- Es können durchaus Kostenvorteile dafür sprechen, daß die Länder im Wege der Auftragsverwaltung für den Bund die Unterhaltung der Bundesfernstraßen wahrnehmen⁵⁴ und dafür Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt bekommen. Wenn Straßenverkehrsämter der Länder die Landesstraßen unterhalten, können sie gleichzeitig für die Bundesfernstraßen zuständig sein. Denn man kann erwarten, daß dabei Skalenerträge realisiert werden und daß Auftragsverwaltung billiger ist als der Aufbau eines zweiten Verwaltungsapparats.
- Verkehrswegenetze stellen die Verbindung von Regionen mit ihrer Umwelt dar, über die der Reiseverkehr und der Warenaustausch in beiden Richtungen abgewickelt wird. Ob nun durch Verkehrswege eine Region an die übrige Welt angebunden wird oder die übrige Welt Zugang zu dieser Region erhält, ob also der Nutzen der Verkehrswege eher lokal oder global anfällt, ist nicht einfach zu entscheiden. Ausgaben für Verkehrswege sind daher stets in hohem Maße auf gemeinschaftliche Nutzung gerichtet, eine enge räumliche Kongruenz von Nutzern, Zahlern und Entscheidern ist oft nur schwer herzustellen. Insofern können Zuweisungen von oben nach unten für diesen Zweck grundsätzlich sinnvoll sein.

Gleichzeitig ist aber auch zu berücksichtigen, daß ein hoher Anteil von Zuweisungen an den jeweiligen Ausgaben und Einnahmen zu geteilter Verantwortung und zu Mischfinanzierungstatbeständen führt, deren negative Auswirkungen auf die Effizienz sogar stärker wiegen können

⁵³ Dabei handelt es sich um ein altbekanntes Phänomen im Zusammenhang mit den GVFG-Mitteln. Schon van Suntum (1986: 161 f.) weist auf die geringen Eigenfinanzierungsbeiträge der Kommunen bei manchen über GVFG-Mittel geförderte Projekte hin.

⁵⁴ Unabhängig von Kostenüberlegungen ist diese Art der Aufgabenteilung (der Bund trägt die Verantwortung, die Länder führen sie aber de facto aus) ein gutes Beispiel für die deutsche Spielart der Föderalismus, den sogenannten Vollzugsföderalismus, der wenig mit der angelsächsischen Spielart, dem Wettbewerbsföderalismus, gemein hat. Vgl. dazu Rensch (1991).

als die potentiellen Vorteile niedrigerer Verwaltungskosten, der Ausnutzung von Skalenerträgen oder der Internalisierung räumlich externer Nutzen:

- Geteilte Verantwortung heißt, daß die zahlende Gebietskörperschaft (meist der Bund) bei der Ausführung mitreden kann. Der Bund greift dann indirekt in die Gestaltung von Gemeindestraßennetzen ein, wenn er Zahlungen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz den kommunalen Straßenbau fördert,⁵⁵ obwohl der Nutzenradius dieser Straßen eher lokaler Natur ist. Über lokale Güter kann vermutlich eher auf lokaler Ebene sachgerecht entschieden werden. Einmischung von zentralen Instanzen, jedenfalls soweit es ihnen an "Vor-Ort-Wissen" mangelt, führt tendenziell zu Verschwendung.⁵⁶ An diesem Sachverhalt ändert der Tatbestand nichts, daß GVFG-Projekte aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes finanziert werden, das de facto auch auf Gemeindestraßen im Zuge von deren Nutzung anfällt. In einem solchen Sinn bleibt letztlich der Äquivalenzgrundsatz gewahrt. Unter Äquivalenzgesichtspunkten wäre es allerdings effizienter, die Mineralölsteuer zu einer richtigen Gemeinschaftssteuer mit Gemeindebeteiligung und mit Autonomie bei der Mittelverwendung zu machen.
- Mischfinanzierungstatbestände bergen prinzipiell die Gefahr in sich, daß Kosten externalisiert und Projekte aufgebläht werden. Denn die entsprechenden Grenzkosten fallen ja zum Teil bei anderen Kostenträgern an. Kostentreibende Effekte werden etwa bei den vom Bund an die Länder gezahlten Regionalisierungsmitteln für den SPNV vermutet, die derzeit immerhin vier Fünftel der Bundeszuweisungen an die Länder ausmachen (Tabelle 3-11). Ist der Bund finanziell in der Verantwortung, besteht die Gefahr, daß von den Länderbehörden und -agenturen zu viel Schienenverkehrsleistungen bestellt werden, in Relationen mit schwachem Verkehrsaufkommen nicht rasch genug von Schienen- auf Omnibusverkehr umgestellt wird und daß ein Teil der aufgrund von Ausschreibungen im Schienenverkehr möglichen Kosteneinsparungen zudem durch den Aufbau der Verwaltungsorgane für den SPNV auf Länderebene kompensiert wird (Aberle 1998: 239).

Zuweisungen in beiden Richtungen

Bei einigen gemeinschaftlich wahrgenommenen Ausgaben fließen die Zahlungsströme zudem nicht nur in eine Richtung. Vielmehr sind bei vergleichbaren Aufgabenstellungen einander saldierende Zahlungsströme von oben nach unten und von unten nach oben zu beobachten. Dies

⁵⁵ Nach Art. 104a des Grundgesetzes steht ihm im Falle von über das GVFG geförderter Projekten ein Mitspracherecht bei der Planungskompetenz zu (van Suntum 1986: 157).

⁵⁶ Die Überlegenheit lokaler Entscheidungsbefugnisse, die sich auf bessere Informationen über lokale Kosten- und Nachfragebedingungen sowie auf höhere Anreize, diese Informationen im Entscheidungsprozeß auch zu nutzen, gründet, könnte dann weniger ausgeprägt sein, wenn es Lerneffekte auf höherer Ebene gibt, bei dem zusätzliches Wissen durch die Kenntnis anderer Einzelfälle entsteht. Vgl. Bickenbach (1999: 70 ff.).

trifft etwa auf den Straßenbau zu. Die Aufgabe des Bundesfernstraßenbaus obliegt zwar grundsätzlich dem Bund; die Länder und die größeren Gemeinden mit über 80.000 Einwohnern müssen aber zur Finanzierung des Baus von Ortsdurchfahrten⁵⁷ oder Verknüpfungsbauwerken mit Landesstraßen Zahlungen an den Bund leisten. Um die Nettobudgetbelastung des Bundes, die ihm durch seine Förderung des kommunalen Straßenbaus im Zuge des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes entsteht, zu senken, wäre die Kürzung der Zuschüsse wohl die billigere Methode als unnötig aufgeblähte Finanzströme in beide Richtungen.

4. Verkehrsausgaben versus Verkehrssubventionen — ein Vergleich

Von den gesamten Verkehrsausgaben der Gebietskörperschaften im Jahre 2000 in Höhe von 92 Mrd DM (Tabelle 3-1) haben 53,5 Mrd DM bzw. fast drei Fünftel Subventionseigenschaft (Tabelle 3-26). Dieser Berechnung liegt eine weite Subventionsdefinition zugrunde, wie sie seit einigen Jahren in der Subventionsberichterstattung des Instituts für Weltwirtschaft verwendet wird.⁵⁸ Sie bezieht neben selektiv wirkenden Finanzhilfen und Steuervergünstigungen an nichtfinanzielle und finanzielle Kapitalgesellschaften sowie Einzelpersonen als Produzenten auch solche an Organisationen ohne Erwerbscharakter, halbstaatliche Einrichtungen und staatliche Stellen ein, sofern diese grundsätzlich privatisierungsfähige Leistungen erstellen (Boss und Rosenschon 2000: 8 f.). Nicht einbezogen werden hingegen bisher Ausgaben für die Bereitstellung klassisch öffentlicher Güter, wozu im Verkehrssektor traditionell die Straßen gezählt werden.⁵⁹

Die Subventionen für (halb-)staatliche Organisationen betragen im Verkehrssektor etwas mehr als 5 vH der gesamten Subventionen.⁶⁰ Sie betrafen im wesentlichen Zuwendungen an See- und Binnenhäfen, bei denen Steuerfinanzierung nicht zwingend ist. Daß der "Öffentliche-Gut-Charakter", der eine Steuerfinanzierung erfordern würde, zu bezweifeln ist, zeigt nicht zuletzt der Vorstoß der Europäischen Kommission zur europaweiten Einführung von

⁵⁷ Die Einwohnerzahl, von der ab Kommunen die Baulast für überörtliche Straßen übernehmen müssen, ist von 6000 im Jahre 1953 in mehreren Schritten auf 80000 heraufgesetzt worden (van Suntum 1986: 161).

⁵⁸ Vgl. Boss und Rosenschon (1997; 1998; 2000). In früheren Berichtsrunden wurde noch eine Definition verwendet, die allein auf finanzpolitische Vergünstigungen an nichtfinanzielle und finanzielle Kapitalgesellschaften sowie Einzelpersonen als Produzenten abstellte und die auf einem Konsens der an der Strukturberichterstattung beteiligten Wirtschaftsforschungsinstitute beruhte. Vgl. Boss (1991); Boss und Rosenschon (1990); Rosenschon (1991; 1994).

⁵⁹ Mit privaten Betreibermodellen von Straßen, die allein über "user costs" finanziert werden, würde sich diese Einschätzung ändern. Darauf wird unten noch näher eingegangen.

⁶⁰ Die Subventionen an die Schifffahrt sind in Boss und Rosenschon (2000) in der Sammelposition "Finanzhilfen an (halb-)staatliche Dienstleister" enthalten.

Tabelle 3–26: Verkehrssubventionen (Mill. DM)

	1997	1998	1999	2000
Verkehrssubventionen ^a für Unternehmen ^b				
Straßenpersonenverkehr ^c	9 422	9 038	9 027	8 848
Eisenbahnen (einschl. NE)	35 105	35 052	32 581	37 984
Verkehrsverbände	404	394	400	364
Transrapid	89	133	124	930
Steuervergünstigungen nach Subventionsbericht	2 129	2 193	2 441	2 501
<i>Insgesamt</i>	47 148	46 810	44 574	50 627
Verkehrssubventionen ^a für andere Sektoren				
Binnenschifffahrt	1 491	1 891	1 983	1 995
Seeschifffahrt	979	1 012	985	890
<i>Insgesamt</i>	2 470	2 903	2 968	2 885
<i>Verkehrssubventionen insgesamt</i>	49 618	49 713	47 542	53 512

^aVerkehrsausgaben abzüglich Ausgaben für Verkehrslenkung, Verkehrssicherheit, Verkehrsverwaltung und für Sonstiges (Gutachten etc.) und abzüglich Gebühreneinnahmen. — ^bNichtfinanzielle und finanzielle Kapitalgesellschaften sowie Einzelpersonen als Produzenten. — ^cOhne Ausgaben für Schülerbeförderung.

Quelle: Wie Tabellen 3–1 und 3–2; Boss und Rosenschon (2000); eigene Berechnungen.

„user charges“ für Hafenleistungen, auch wenn sich die Kommission damit bislang nicht hat durchsetzen können.⁶¹

Innerhalb der Gruppe der an die Unternehmen⁶² des Verkehrssektors geleisteten Finanzhilfen und Steuervergünstigungen machten die Leistungen des Bundes an Eisenbahnen allein drei Viertel des Volumens aus. Nahezu ein weiteres Fünftel entfiel auf die Förderung des Straßen-

⁶¹ Die Europäische Kommission hatte in ihrem Grünbuch über Seehäfen und Seeverkehrsinfrastruktur (Kommission 1997: 23 ff.) für eine einheitliche europäische Regelung über die Erhebung von kostendeckenden Hafengebühren nach dem Verursacherprinzip plädiert. Im Ergebnis würden sie die Leistungen der Hafeninfrastruktur einschließlich der seewärtigen Zufahrten prinzipiell zu einem privaten Gut machen, dessen Kosten von den unmittelbaren Nutzern getragen werden müssen. Dieser Politikansatz wurde aber u.a. von der Bundesregierung und den Landesregierungen der norddeutschen Küstenländer aus regionalpolitischen Gründen abgelehnt. Im Hinblick auf die Konkurrenzsituation der deutschen Nordseehäfen zu den Rheinmündungshäfen und das ähnliche Verhalten der niederländischen und der belgischen Regierung mag ein „user-cost-Regime“ für die Häfen derzeit nicht durchsetzbar sein, dies ändert aber nichts daran, daß im gegenwärtigen Zustand Kosten des Seeverkehrs auf den Steuerzahler externalisiert werden (Sichelschmidt 2001: 11 ff.). Zwischen deutschen, niederländischen und belgischen Häfen findet damit eine Art Subventionswettbewerb statt.

⁶² Nichtfinanzielle und finanzielle Kapitalgesellschaften sowie Einzelpersonen als Produzenten.

personenverkehrs und auf die Verkehrsverbünde (Tabelle 3-26). In diesen Ansätzen sind somit im wesentlichen die Zuwendungen einbezogen, die die Gebietskörperschaften für die Aufrechterhaltung des laufenden Betriebs der Eisenbahnen und des ÖPNV auf der Straße leisten, so etwa die Regionalisierungsmittel des Bundes in Höhe von derzeit 13 Mrd. DM (Tabelle 3-10). Zusätzlich sind aber auch die Infrastrukturausgaben des Bundes für die Eisenbahnen enthalten, die dieser nach dem Schienenwegeausbaugesetz übernommen hat. Auch die Ausgaben für den TRANSRAPID wurden hier zu den Subventionen gezählt.

Die skizzierte Abgrenzung der Verkehrssubventionen (vgl. auch Boss und Rosenschon 2000) weicht von alternativen Einschätzungen ab, die häufig in der umwelt- und verkehrspolitischen Debatte geäußert werden. Diese betreffen meist die Fragen, welche Verkehrsträger eigentlich subventioniert werden und ob Ausgaben für Infrastrukturinvestitionen Subventionen sein können:

- So wird argumentiert, daß eigentlich der Straßenverkehr — insbesondere der motorisierte Individualverkehr — und weniger die Eisenbahn subventioniert werde, weil ihm die Infrastruktur entgeltfrei über Steuern zur Verfügung gestellt werde und er zudem die von ihm verursachten besonders hohen externen Kosten (Umweltbelastungen, Unfallfolgen) nicht tragen müsse.⁶³ Demzufolge müßten öffentlichen Ausgaben für den Straßenbau als Subventionen eingestuft. Demgegenüber empfangen die Bahn keine Subventionen. Die staatlichen Zuwendungen seien vielmehr als Gegenleistung für die hohen externen Nutzen zu interpretieren, den die Bahn stiftet.
- Darüber hinaus wird postuliert, Infrastrukturausgaben seien generell als ureigene staatliche Aufgabe einzustufen, so daß man diesbezügliche Ausgaben für alle Verkehrsträger nicht als Subventionen ansehen könne. Eine solche Argumentationsbasis findet man in der verkehrs- und finanzwissenschaftlichen Literatur. Dort wird Infrastruktur häufig als eine staatlicherseits bereitzustellende Vorleistung für private Wirtschaftstätigkeit angesehen.⁶⁴

Beiden Argumenten ist ein richtiger Kern nicht völlig abzuspüren. Es läßt sich indes bezweifeln, ob das ausreicht, um die hier gewählte Kategorisierung in Subventionen und Nicht-Subventionen in Frage zu stellen. Ob eine staatliche Finanzhilfe oder Steuervergünstigung eine Subvention ist oder eine unabdingbare staatliche Aufgabe, hängt nämlich letztlich davon ab, ob diese staatliche Leistung zwingend erforderlich ist, um Marktversagen zu verhindern. Genau diesem Kriterium folgt die hier gewählte Einteilung der Verkehrsausgaben in solche mit und solche ohne Subventionscharakter (vgl. auch Boss und Rosenschon 1998; 2000).

⁶³ Vgl. etwa Petersen und Schallaböck (1995: 162 und 165 ff.).

⁶⁴ Vgl. zur Debatte über das Wesen der Infrastruktur Hedtkamp (1995) und Pfähler, Hofmann und Lehmann-Grube (1995).

Marktversagen bemißt sich zu allererst daran, ob das Ausschlußprinzip anwendbar ist oder ob ein Gut kollektiv bereitgestellt werden muß. Dieses Kriterium für die Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Gütern wird in der finanzwissenschaftlichen Literatur zwar immer an zweiter Stelle genannt.⁶⁵ Es ist aber das wirtschaftspolitisch wichtigere Kriterium, weil es bei der Diskussion über das Wesen öffentlicher und privater Güter letztlich um den Gedanken geht, daß sich der Staat auf diejenigen Aktivitätsfelder konzentrieren sollte, bei denen seine Mitwirkung unabdingbar ist.⁶⁶ Wo das Ausschlußprinzip aus technischen oder Kostengründen nicht zur Anwendung kommen kann, verhindern Freifahrereffekte, daß sich private Anbieter für die Güter oder Dienstleistungen finden. In solchen Fällen muß die Produktion und Bereitstellung von eigentlich sinnvollen Leistungen staatlicherseits organisiert und aus Steuern finanziert werden. Die zugehörigen Ausgaben sind dann keine Subventionen, weil sie nur aus Steuern der Bürger finanzierbar sind. Kennzeichen so begründeter Steuern ist, daß sie den individuell in Anspruch genommenen Staatsleistungen nicht zuzuordnen sind. In einem solchen Sinne ist die Mineralölsteuer gar keine Steuer, sondern eine verkappte Straßenbenutzungsgebühr.⁶⁷

Wo jedoch das Ausschlußprinzip funktioniert, könnten ebensogut private Anbieter die Vermarktung übernehmen. Denn sie können diejenigen Nachfrager, die nicht zahlungswillig sind, vom Genuß der Leistungen ausschließen und somit grundsätzlich Erträge am Markt erwirtschaften. Leistet der Staat hierzu Zuwendungen in Form von Finanzhilfen oder Steuervergünstigungen, fördert er selektiv das Angebot marktgängiger Leistungen und greift lenkend in die Entscheidungen der Marktteilnehmer ein mit dem Ziel, das Angebot gegenüber der autonomen Marktnach-

⁶⁵ Das erste Kriterium für ein Kollektivgut — die fehlende Rivalität im Konsum, die mehreren Nutzern den gleichzeitigen Genuß eines Gutes zu vernachlässigbaren Grenzkosten erlaubt — wird zwar in der Wohlfahrtstheorie manchmal hergenommen, um zu behaupten, es sei ineffizient, Nutzer auszuschließen, deren Zahlungsbereitschaft über den Grenzkosten von nahe Null liegt. Daher müßten die Fixkosten vom Staat getragen werden. Diese Argumentation verkennt aber, daß die Nutzer eine verzerrte Entscheidung treffen würden, wenn ihnen ein vermeintlicher Nulltarif vorgegaukelt würde. In Wirklichkeit müßten sie die Kosten in ihrer Eigenschaft als Steuerzahler dennoch tragen, d.h. die Realisierung eines Projekts ist in jedem Fall mit einem negativen Einkommenseffekt verbunden, der die tatsächliche Zahlungsbereitschaft der Nutzer senkt. Diese Verzerrung tritt nicht ein, wenn die Konsumentenrente tatsächlich bis zur Kostendeckung abgeschöpft wird, wo immer es geht (von Suntum 1986: 47 ff). Hinzu kommt: Die Kosten eines Infrastrukturprojekts wären vermutlich höher, wenn die prinzipiell anwendbare disziplinierende Wirkung des Marktes fehlen würde. Daher wäre es auch aus Kostengründen verfehlt, das Ausschlußprinzip dort, wo es funktioniert, nicht anzuwenden.

⁶⁶ Hinter dem Anliegen, eine Grenze für staatliches Handeln abzustecken, steht die simple Erkenntnis, daß es kein besseres Instrument als den Markt- und Preismechanismus gibt, um Knappheitsprobleme zu bewältigen.

⁶⁷ So argumentiert van Suntum (1986: 160), daß "sich ... Abgaben wie Kfz- und Mineralölsteuer nur mit den Kosten der Verkehrswege rechtfertigen [lassen] und ... daher als spezielle Wegeentgelte — in diesem Fall für das Straßennetz — interpretiert werden [können], auch wenn keine definitive Zweckbindung für den Straßenbau besteht." Insofern werden diese Steuern nur erhoben, weil sie zumindest lose an die Straßennutzung gekoppelt sind, selbst wenn der Mineralölsteuer der Charakter eines Nutzungsentgelts im engeren Sinne (mit Streckenzuordnung, Berücksichtigung von Staukosten und "peak-load-Effekten") abgeht und die Kfz-Steuer nur ein Entgelt für die Bereithaltung des Straßennetzes ist.

frage der Privaten auszudehnen. Damit gehen zwangsläufig Diskriminierungen anderer Wirtschaftssubjekte einher. Wegen dieser indirekten Schädigung Dritter sind staatliche Fördermittel als Subventionen anzusehen. Diese Einstufung gilt auch dann, wenn hinter der Förderung paternalistische oder meritorische Motive stehen, wenn also die Subvention die folgen vermeintlich verzerrter Präferenzen korrigieren soll.

Marktversagen kann ferner dann vorliegen, wenn von der jeweiligen Leistung externe Nutzen ausgehen, wenn also Freifahrereffekte auf nur mittelbar verbundenen Märkten vorliegen, die verhindern, daß gesamtwirtschaftlich genügend von dem Gut produziert wird.⁶⁸ Freilich müssen derartige externe Nutzen erheblich sein, um staatliche Ausgleichszahlungen zu legitimieren. Denn irgendeine Art von Externalität geht fast von jeder wirtschaftlichen Transaktion aus. Zudem sollten die externen Nutzen in einem vernünftigen Verhältnis zu den negativen Anreizeffekten stehen, die mit der Finanzierung von staatlichen Beihilfen verknüpft sind. Auch das ist bei der Abgrenzung der Subventionen nach Boss und Rosenschon (2000) grundsätzlich berücksichtigt.

Angewendet auf die konkreten Streitfälle "Straßen- versus Schienenverkehr" und "Infrastruktur" heißt das: Staatliche Finanzhilfen und Steuervergünstigungen an diese Verkehrsträger sind primär dann als Subvention anzusehen, wenn über eine praktische Anwendung des Ausschlußprinzips eine Nutzerfinanzierung realisiert werden kann, wenn sich also der Staat der entsprechenden Aufgabe grundsätzlich zugunsten einer Marktlösung entledigen kann. Bei erheblichen externen Nutzen einer marktgängigen Leistung entfällt freilich die Subventionseigenschaft.

In Bezug auf das *Ausschlußprinzip* sprechen verkehrsträgerspezifische Technik und Erhebungskosten für user-costs eine deutliche Sprache:

- Bei der Schiene gilt das Ausschlußprinzip sowohl im Verhältnis zwischen Kunden und Schienenverkehrsanbietern als auch zwischen Infrastruktur- und Betriebsunternehmen ohne Einschränkung: Im ersten Fall sei an die legendäre Bahnsteigsperrung erinnert, im zweiten Fall an das auf "Halt" stehende Signal⁶⁹. Grundsätzlich sind Eisenbahnleistungen also als private Güter zu vermarkten. In historischer Perspektive — vor den Verstaatlichungen im letzten Jahrhundert — waren private Eisenbahnen denn auch kommerziell erfolgreich und dieser

⁶⁸ Rein formal gesehen ist das hier behandelte Argument externer Nutzen nahezu identisch mit dem zuvor abgehandelten der fehlenden Ausschlußmöglichkeit zahlungsunwilliger Nutzer. Denn wenn es externe Nutzen bei Dritten gibt, dann heißt das, daß ein Produzent nicht sämtliche Nutznießer vom Konsum ausschließen kann (van Suntum 1986: 91 ff.). Beide Argumente lassen sich allerdings prinzipiell danach differenzieren, wessen Zahlungsbereitschaft nicht getestet werden kann, diejenige der unmittelbaren Nutzer oder diejenige von Wirtschaftssubjekten, die an der Transaktion selbst nicht beteiligt sind.

⁶⁹ Zudem sorgt die Spurführung der Schiene dafür, daß niemals zwei Züge das gleiche Gleis zur selben Zeit benutzen können, so daß eine Nutzung die andere grundsätzlich ausschließt. Daher ist also auch das erste Kriterium für das Vorliegen eines privaten Guts — die Konsumkonkurrenz — im Verhältnis zwischen Verkehrsweg und Betrieb vollständig erfüllt.

Erfolg war sogar ein wesentlicher Grund für ihre Verstaatlichung (Laaser 1991: Kap. VI). Spätestens seit der Betrieb auf dem Schienennetz durch die Bahnstrukturreform von 1993 in eine private Rechtsform überführt wurde und zumindest die Möglichkeit einer Teilprivatisierung selbst für das Netz besteht, sollte es eigentlich keine Frage mehr sein, daß die Zuwendungen des Bundes an die Bahn in den Unternehmenssektor⁷⁰ fließen und Subventionen darstellen.⁷¹ Das gilt sowohl für die laufenden als auch für die Investitionszuschüsse.

- Ganz ähnlich verhält es sich mit dem geplanten Verkehrswegebau für den TRANSRAPID: Auch hier gilt das Ausschlußprinzip sowohl zwischen Kunden und Anbieter als auch zwischen Verkehrsweg und Betrieb in perfekter Weise. Grundsätzlich sollte sich also der TRANSRAPID als privates Gut kommerziell vermarkten lassen. Wenn man abermals die Analogie zu den Eisenbahnen des vorigen Jahrhunderts bemüht: Diese waren in aufkommensstarken Verkehrsrelationen kommerziell erfolgreich, obwohl sie erheblich höhere Fixkosten als ihre damaligen Konkurrenten erwirtschaften mußten. Zudem handelte es sich um spezifische Investitionsgüter, die beim Scheitern des Unternehmens kaum Veräußerungserlöse erbracht hätten. Die "sunk costs"-Problematik war damit gegeben. Wenn also der TRANSRAPID den heutigen Verkehrsmitteln ähnlich überlegen wäre, wie seinerzeit die Einbahnen den Pferdefuhrwerken und Lastkähnen auf den Flüssen, dann müßte er sich ohne staatliche Zuwendungen vermarkten lassen und durchsetzen können. Die Finanzhilfen des Bundes an den TRANSRAPID sind daher auch dann zu den Subventionen zu zählen, wenn sie für den Verkehrswegebau verwendet werden. Hinter ihnen mag zwar das Ziel stehen, dem Transrapid zum kommerziellen Durchbruch zu verhelfen. Dadurch ändert sich aber der Subventionscharakter nicht; die Zuwendungen sind dann höchstens als "Erziehungssubvention" im Sinne des außenwirtschaftlichen "Erziehungszollarguments" einzustufen.
- Anders verhält es sich bei den staatlichen Ausgaben für den Bau und Unterhalt des Straßennetzes. Bislang galt das Ausschlußprinzip in Form von streckenabhängigen Benutzungsentgelten für Straßen generell als nicht realisierbar. Den Ausgaben fehlte daher bisher der Subventionscharakter. Diese Sichtweise ist weiterhin dadurch gerechtfertigt, daß die Verkehrsteilnehmer mit der Mineralöl- und Kfz-Steuer eine Quasi-Gebühr für die Nutzung der Verkehrswege entrichten. Es kann also nicht die Rede davon ein, daß sie subventioniert würden, weil der Staat ihnen die Verkehrsinfrastruktur "kostenlos" zur Verfügung stellen würde.

⁷⁰ Nichtfinanzielle und finanzielle Kapitalgesellschaften sowie Einzelpersonen als Produzenten.

⁷¹ Die Subventionen an die Bahn erscheinen nach wie vor nicht im Subventionsbereich der Bundesregierung, obwohl mit der Bahnstrukturreform die formaljuristische Begründung entfallen ist, die früher bemüht worden ist, um die Subventionen hinwegzudefinieren: Argumentiert wurde, daß Institutionen, die Teile der Verwaltung seien, ex definitione keine Subventionen empfangen könnten.

- Sollten sich in Zukunft die Vorstellungen der Pällmann-Kommission (2000) durchsetzen, wonach das Bundesfernstraßennetz in eine (wenn auch staatliche) Bundesfernstraßen AG ausgelagert und primär über Autobahngebühren der Nutzer finanziert werden sollte, dann wäre es in der Tat erwägenswert, zusätzliche staatliche Zahlungen an diese Gesellschaft als Subventionen einzustufen. Das wäre in jedem Fall dann angebracht, wenn Mineralölsteuer und Kfz-Steuer kompensatorisch gesenkt würden. Hält man neben der unmittelbar von den Nutzern erhobenen Gebühr aber an der Mineralöl- und Kfz-Steuer als Quasi-Gebühr fest, läßt sich jedoch der Standpunkt vertreten, daß die Verkehrsteilnehmer das Straßennetz selbst finanzieren, Subventionen also nicht vorliegen.
- Für das übrige Straßennetz, also für Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen, empfiehlt sich ein Nutzungsentgeltansatz wegen zu hoher Erhebungskosten allerdings nicht. Die entsprechenden Ausgaben sind daher stets zwangsläufig aus Steuern zu finanzieren, so daß keinesfalls Subventionen zu diagnostizieren sind.

Das Kriterium des Ausschlußprinzips erlaubt also eine recht robuste Einteilung der Verkehrsausgaben in Subventionen und Nichtsubventionen. Dabei sind auch Infrastrukturausgaben durchaus Subventionen, wenn die Amortisation der Verkehrsnetze grundsätzlich durch die Nachfrage der Marktteilnehmer nach den Leistungen der Verkehrswege sichergestellt werden kann. Denn dann kann sich der Staat der Aufgabe entledigen, Infrastruktureinrichtungen bereitstellen zu müssen. Das Pauschalurteil, das Angebot von Infrastrukturleistungen sei grundsätzlich und stets eine ureigene staatliche Angelegenheit, wird daher nicht immer gestützt, wenn man die Trennlinie zwischen Staat und Markt am Ausschlußprinzip festmacht.

Freilich bedeutet die Anwendbarkeit des Ausschlußprinzips gegenüber den Nutzern nicht automatisch, daß ein Unternehmen im volkswirtschaftlich wünschenswerten Ausmaß produziert. Fallen *Nutzen oder Erträge extern* an, mindert das die interne Rentabilität und es wird weniger als die gesamtwirtschaftlich optimale Menge erzeugt. Wie bereits ausgeführt, müssen erhebliche externe Vorteile nachweisbar sein, um einer staatlichen Zahlung die Subventionseigenschaft abzusprechen.

Die konkrete Frage in diesem Zusammenhang lautet: Läßt sich mit dem Argument erheblicher externer Nutzen die These rechtfertigen, die Bahn erhalte keine Subventionen sondern lediglich Ausgleichszahlungen?

- Interessanterweise wird gerade von Umweltökonomern bezweifelt, daß der Verkehrssektor externe Nutzen für die übrigen Wirtschaftssektoren stifte: Bis auf wenige vernachlässigbare Wirkungen sei vielmehr alles bereits internalisiert, die Nutzer zahlen nach Maßgabe ihrer Transportvorteile und eine zusätzliche Kompensation sei überflüssig.⁷² Dieses Argument

⁷² Vgl. zu dieser Argumentation z.B. Ecoplan (1993).

dient seinen Vertretern freilich nicht dazu, der Eisenbahn die Subventionen zu entziehen. Es wird stattdessen vorgetragen, um der These mancher Verkehrswissenschaftler zu widersprechen, man müsse den zweifellos vorhandenen externen Kosten des Straßenverkehrs aus Umweltschäden und Unfällen mindestens ebenso hohe externe Nutzen gegenüberstellen.⁷³ Wendet man das Argument mancher Umweltökonomien jedoch auf die Bahn an, so müßte man konsequenterweise zu dem Urteil gelangen, daß die staatlichen Leistungen an die Bahn zweifellos Subventionen sind, weil kein Kompensationsbedarf besteht.

- Verkehrssysteme, also Verkehrswege und auf ihnen abgewickelte Transportleistungen, haben freilich eine räumliche Erschließungswirkung. Transportleistungen verschaffen Standortvorteile und Einkommenszuwächse für die Wirtschaftssubjekte an einem bestimmten Standort, die sich aus den Austauschbeziehungen mit weit entfernten Handelspartnern ergeben. Da die Wohlstandszuwächse aufgrund von Handel und Verkehr in der Regel deutlich höher sind als die zurechenbaren Transportkosten,⁷⁴ stiften Verkehrssysteme Nutzen für die produzierende Wirtschaft und die Konsumenten einer Region über die unmittelbare Wertschöpfung des Verkehrssektors hinaus und leisten einen Beitrag zur regionalwirtschaftlichen Entwicklung. Aus diesem Blickwinkel könnte man sich zunächst auf den Standpunkt stellen, staatliche Zuweisungen dienen lediglich der Kompensation solcher Leistungen und seien keine Subventionen.
- Es wäre indes sowohl aus verkehrswirtschaftlichen als auch aus wohlfahrtstheoretischen Gründen verfehlt, die staatlichen Zahlungen an die Eisenbahn nicht als Subventionen zu betrachten: (a) Der Eisenbahn kommt längst keine universelle Erschließungsfunktion mehr zu. Die überregionale Anbindung vieler Regionen erfolgt vielmehr primär über die Straßennetze. Eine Region ohne Eisenbahnanschluß ist mittlerweile kein Einzelfall mehr, eine ohne Straßenanbindung ist kaum denkbar. Dies ist in früheren Zeiten durchaus anders gewesen, hier müssen aber die Pfadabhängigkeiten des "modal shifts" berücksichtigt werden. Externe Nutzen aus der Erschließung einer Region gehen somit heute wohl eher vom Straßenverkehr aus. (b) Bei den positiven Externalitäten der Verkehrswirtschaft für die Erschließung von Regionen handelt es sich überwiegend um pekuniäre externe Effekte, die sich in Preis- und Einkommensänderungen am Markt voll niederschlagen. Die externen Vorteile der Verkehrserschließung verwirklichen sich ja gerade in den höheren Einkommen derer, die sich dank der Leistungen des Verkehrssektors in der interregionalen Arbeitsteilung engagieren. In diesem Sinne sind die pekuniären externen Nutzen "internalisiert" und es gibt nichts, was der Staat auszugleichen oder abzugelten hätte. Staatliche Kompensationszahlungen sind nur bei nicht-pekuniären (oder technologischen) externen Nutzen zu erwägen, die unmittelbar in die

⁷³ Auch in der Verkehrswissenschaft ist die Existenz externer Wirkungen des Verkehrs umstritten. Vgl. zu dieser Diskussion z.B. Aberle (1996: 515 ff.).

⁷⁴ Umweltkosten sind dabei allerdings in Abzug zu bringen.

Produktionsfunktionen unbeteiligter Wirtschaftssubjekte hineinwirken. Werden Zahlungen aber wegen pekuniärer Nutzen geleistet, sind sie als Subventionen anzusehen.⁷⁵ (c) Es deutet wenig darauf hin, daß die Eisenbahn neue Technologien entwickelt, von denen andere Wirtschaftszweige ohne Entgelt profitieren, und daß sie zu wenig innovativ ist, weil Freifahrer an ihren Erfolgen partizipieren und sie für diese positiven Außenwirkungen nicht finanziell kompensieren.

- Mitunter wird versucht, die Zuschüsse an die Eisenbahn mit den zweifellos vorhandenen externen Kosten des Straßenverkehrs zu begründen. Naheliegender als Zuwendungen an die Bahn wäre dann allerdings eine schadstoffabhängige Abgabe, die bei den Verursachern der Umweltschäden ansetzt, bzw. eine generelle ordnungspolitische Lösung zur Internalisierung externer Kosten (wie z.B. die Ausgabe von Umweltverschmutzungslizenzen). Eine solche Lösung mag schwierig zu finden sein, ihr Fehlen rechtfertigt es jedoch nicht, staatliche Zahlungen nicht als Subvention an die Bahn zu werten, obwohl es dafür keine ökonomisch überzeugende Begründung gibt. Denn das staatliche Unvermögen, die Verursacher von Umweltschäden mit den externen Kosten zu belasten, erzeugt noch keinen Umweltnutzen der Bahn. Außerdem zeigt die Geschichte der Verkehrspolitik in Deutschland, daß die langjährigen Zuwendungen an die Bahn völlig ungeeignet waren, das Wachstum des Straßenverkehrs zurückzudrängen und dadurch dessen externe Kosten in Grenzen zu halten. Man kann vielmehr spekulieren, daß gerade die staatlichen Zuschüsse dem unternehmerischen Streben der Bahn, sich am Markt zu behaupten und vielleicht wieder Marktanteile hinzuzugewinnen, abträglich waren.

Insgesamt ergeben sich demzufolge keine Anhaltspunkte dafür, wegen erheblicher externer Nutzen von der Einteilung der staatlichen Verkehrsausgaben in Subventionen und sonstige staatliche Leistungen abzugehen, wie sie sich aus der Anwendung des Ausschlußprinzips ergeben.

5. Leitlinien für eine Reform der Verkehrsfinanzierung

Verkehrseinnahmen für Verkehrsausgaben einsetzen

Die Analyse der Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften aus dem Verkehrssektor hat gezeigt, daß dieser fiskalisch auf eigenen Füßen stehen könnte. Im Prinzip müßte es keine Infrastrukturlücke geben und auch keine Bindung von Gemeindesteuern für kommunale Verkehrsprojekte. In der Summe hat der Verkehrssektor im hier betrachteten Zeitraum von 1997 bis 2000 den Gebietskörperschaften mehr an Steuereinnahmen eingebracht als Ausgaben aus den Haus-

⁷⁵ Dieses Argument gilt unabhängig vom Verkehrsträger. Staatliche Ausgaben für den Straßenverkehr wären in der Tat dann als Subventionen anzusehen, wenn sie ausschließlich mit den positiven externen Erschließungswirkungen für die Regionalentwicklung gerechtfertigt werden könnten. Sie sind aber deshalb keine Subventionen, weil — wie oben ausgeführt — (i) in vielen Fällen das Ausschlußprinzip nicht angewendet werden kann und weil (ii) die Verkehrsteilnehmer über die Mineralölsteuer eine Quasi-Gebühr für die Nutzung der Straßennetze entrichten.

halten an ihn geflossen sind. Die fiktiven Überschüsse des Staates aus der Verkehrswirtschaft werden im laufenden Jahr kräftig steigen, weil die Ökosteuer abermals angehoben worden ist. Es wären also eigentlich genügend öffentliche Mittel vorhanden für eine zügige Modernisierung und Erweiterung der Verkehrsinfrastruktur im Dienste des Wirtschaftswachstums. Dabei muß auf die sehr vorsichtige Schätzung der verkehrsanteiligen Steuern vom Einkommen und Umsatz, die sich an der Wertschöpfung der Transportwirtschaft orientierte, verwiesen werden. Steuer-mehreinnahmen infolge der vielfältigen pekuniären externen Nutzen, die der Verkehr aufgrund der Raumschließung stiftet, blieben dagegen unberücksichtigt.

In einer solchen Rechnung bleiben sicherlich auch die externen Kosten des Verkehrs durch Umweltbelastungen, Unfallschäden etc. außer Betracht. Diese hier in eine fiskalisch orientierte Rechnung nicht einzubeziehen, heißt nicht, die Notwendigkeit institutioneller Regelungen zu leugnen, mit denen externe Kosten internalisiert werden können, oder die These aufzustellen, daß externe Kosten im Kosten-Nutzen-Kalkül konkreter Projekte vernachlässigt werden sollten. Im Gegenteil: Sowohl in gesamtwirtschaftlicher Sicht als auch beim konkreten Projekt muß eine umfassende Nutzen-Kosten-Abwägung stattfinden. Hinter der hier gewählten Vorgehensweise stehen lediglich Zweifel daran, daß die Internalisierung allein eine fiskalpolitische Angelegenheit sei, also zwangsläufig über eine Pigou-Steuer erfolgen sollte, deren Erträge dann in die Haushalte der Gebietskörperschaften fließt und für allgemeine Staatsausgaben verwendet wird anstatt für eine Beseitigung der Schäden. Verkehrswirtschaftliche und umweltpolitische Aspekte der Finanzierung des Verkehrs sollten grundsätzlich voneinander getrennt werden. Wenn im übrigen in gesamtwirtschaftlicher Sicht den Nutzen des Verkehrs externe Kosten gegenüberzustellen sind, so ändert das nichts daran, daß staatliche Einnahmen aus dem Verkehr über die Haushalte der Gebietskörperschaften zum Teil in öffentliche Ausgaben fließen, die nichts mit Verkehr, aber auch nichts mit Umweltschutz zu tun haben.

Das Erfordernis, zusätzliche private Finanzierungsquellen für den Infrastrukturausbau erschließen zu müssen, ist letztlich durch eine Absorption verkehrsbezogener öffentlicher Einnahmen für fremde Verwendungen bedingt. Man könnte es eine Zweckentfremdung nennen, zumal der Zusammenhang zwischen der Nutzung des Straßennetzes und dem Mineralölsteueraufkommen so eng ist, daß sich eigentlich eine Zweckbindung anbietet, streng genommen sogar nur für den Straßenbau. Stattdessen praktiziert man das Non-Affektationsprinzip, das aber nur dort einen Sinn macht, wo der Staat volkswirtschaftlich wichtige Güter anbietet, die nicht dem Ausschlußprinzip unterworfen werden können und bei denen daher keine Zurechnung von Leistung und Gegenleistung möglich ist. Verkennt man den Gebührencharakter der Mineralölsteuer, der aus dem engen Zusammenhang zwischen Verkehrswegenutzung und Aufkommen zwingend folgt, und erklärt die Abgabe zu einer dem Non-Affektationsprinzip unterworfenen Steuer, dann füllt man nur die Staatskasse und weckt Begehrlichkeiten. Das hat zur Folge, daß der Verkehr die Sozialpolitik, die Verteidigungspolitik, die Subventionspolitik und vieles andere mehr mitfinanziert und es deshalb an Mitteln für die Verkehrsinfrastrukturpolitik mangelt. Daher sollte eine Re-

form gezielt darauf hinwirken, daß verkehrsbedingte Einnahmen mehr für verkehrspolitische Aufgaben, insbesondere für den Infrastrukturausbau, und weniger für anderweitige Staatsausgaben eingesetzt werden.

Damit stellt aber sofort die weitergehende Frage, wie sich diese Handlungsalternative in das bestehende finanzpolitische System einfügt. Zugleich muß eine Abkehr vom Nonaffektationsprinzip vor dem Hintergrund des von der Pällmann-Kommission vorgeschlagenen Weges zu einer umfassenden Nutzerfinanzierung bei den Bundesverkehrswegen gesehen werden. Es fragt sich, ob eine Stärkung des Affektationsprinzips eine Alternative oder ein komplementäres Element zur Nutzerfinanzierung darstellt. Dabei ist auch zu prüfen, inwieweit diese Vorschläge sie praktikabel sind.

Grenzen einer Reform aus föderaler Sicht

Eines muß man vorwegschicken: Einer umfassenden finanzpolitischen Lösung, bei der die gesamten verkehrsbezogenen Einnahmen aller Staatsebenen ausschließlich den Verkehrsausgaben zugute kommen, steht die derzeitige Finanzverfassung der Bundesrepublik wohl im Wege. Die hier präsentierte Rechnung der Ausgaben und Einnahmen über alle Gebietskörperschaften hinweg, bei der die föderalen Finanzbeziehungen ausgeblendet wurden, war natürlich nur fiktiv. Die Mineralölsteuer steht nun einmal dem Bund zu, während die Kfz-Steuer eine Ländersteuer ist.⁷⁶ Und die Ausgabekompetenzen für überregionale, regionale und kommunale Verkehrswege sind denn auch unterschiedlichen Gebietskörperschaften zugeordnet, was unter dem Gesichtspunkt der räumlichen Reichweite der Nutzen auch durchaus gerechtfertigt ist. Die unterschiedlichen Steuer- und Ausgabeheiten und Aufgabenstellungen beim Bund, bei den Ländern und bei den Kommunen müssen auf mittlere Sicht wohl als gegeben angenommen werden. Verändern lassen sie sich nur in außergewöhnlichen Situationen.⁷⁷

Eine konsequente Reform der Verkehrsfinanzierung ist im Grunde genommen nur im Rahmen einer umfassenden Reform der föderalen Finanzverfassung der Bundesrepublik denkbar. Dieser wäre natürlich der Vorzug zu geben gegenüber partiellen Reformen, die häufig nur Stückwerk bleiben und oft über unvermutete Zweitrundeneffekte die Situation sogar noch komplizieren. Bei einer umfassenden Finanzreform könnten Kompensationen für abgegebene oder erhaltene

⁷⁶ Dieser Umstand hat es in der Vergangenheit stets verhindert, daß die Kfz-Steuer in die Mineralölsteuer einbezogen worden ist, um den fahrleistungsabhängigen Charakter dieser Steuern zu erhöhen, wie zuweilen vorgeschlagen worden ist.

⁷⁷ Eine solche war z.B. gegeben, als der Bund 1993 die Zustimmung der Länder zur Grundgesetzänderung brauchte, die für die Bahnstrukturreform erforderlich war. Die Länder haben damals dem Bund als Preis für ihre Zustimmung die Übertragung der Regionalisierungsmittel ab 1996 abgetrotzt, die aus dem Mineralölsteueraufkommen finanziert werden. Es war also eine typische Verhandlungssituation, die zu dieser wesentlichen Veränderung der finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Ländern führte. Im übrigen hat man zwar diese Finanzquelle gewählt, weil man auf ihre besondere Ertragskraft vertraut hat. Zugleich war es aber auch ein Beleg dafür, daß wieder eine lose Zweckbindung für einen Teil einer Verkehrssteuer eingeführt wurde.

Einnahmehoheiten oder neu eingeführte Zweckbestimmungen an anderen Stellen der Budgets erfolgen. Im Rahmen einer umfassenden Neuordnung der Einnahmehoheiten und der Aufgabenkompetenzen der föderalen Ebenen ließen sich vermutlich auch die Verkehrsausgaben und -einnahmen der Gebietskörperschaften besser aufeinander abstimmen. Es könnte dann der schon häufig gemachte Vorschlag realisiert werden, die Kfz-Steuer als nicht fahrleistungsabhängige Steuer in die fahrleistungsabhängige Mineralölsteuer zu überführen.⁷⁸ Dabei müßten aber die Länder kompensiert werden. Zugleich wäre zu erwägen, den verkehrsbezogenen Teil der Mineralölsteuer komplett zu einer Gemeinschaftssteuer zu machen. Denn ihr Aufkommen entsteht natürlich im laufenden Verkehr auf sämtlichen Straßennetzen, nicht etwa nur auf Bundesfernstraßen.

Allerdings ist es vermutlich illusorisch, in absehbarer Zeit auf eine umfassende Reform der komplizierten föderalen Finanzbeziehungen in Deutschland zu warten. Die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, die durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 notwendig wurde, ist zwar derzeit in Arbeit.⁷⁹ Diese Aufgabe ist aber schwierig genug zu bewältigen. Umso mehr würde das für eine Neuordnung der gesamten Einnahme- und Ausgabekompetenzen gelten. Ein Schritt in Richtung auf mehr Wettbewerbsföderalismus wäre dabei innerhalb des traditionellen deutschen Vollzugsföderalismus im übrigen wohl kaum zu erwarten. Insofern ist einer isolierten Reform der Verkehrsfinanzierung wohl doch der Vorzug zu geben. Sie ist zwar weit von einer first-best-Lösung entfernt, dafür aber praktikabel. Der Reformschwerpunkt muß bei den Bundesfinanzen liegen, weil die Infrastrukturlücke und zugleich die Absorption verkehrsspezifischer Einnahmen für verkehrsfremde Zwecke vorwiegend auf dieser Staatsebene zu diagnostizieren sind.

Reformwiderstände auf Bundesebene

Selbst bei einem auf die Bundesebene beschränkten Reformansatz sind eine Reihe von einschränkenden Bedingungen zu beachten. Würde man das verkehrsbezogene Mineralöl-

⁷⁸ In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, daß man die fahrleistungsunabhängige Kfz-Steuer zwar als eine Abgabe auf die jederzeitige Verfügbarkeit des Straßennetzes ansehen kann, was bereits per se eine Zahlungsbereitschaft der Kraftfahrer begründen könnte. Kfz- und Mineralölsteuer wären dann als ein zweistufiger Tarif zu interpretieren, wobei erstere die Fixkosten, letztere die variablen Kosten abdeckt. Diese Rechtfertigung für die Kfz-Steuer verliert aber mit zunehmender Auslastung der Straßennetze und damit steigenden Grenzkosten durch Staus mehr und mehr ihre Grundlage (van Suntum 1986: 161).

⁷⁹ Bayern, Baden-Württemberg und Hessen hatten gegen die alte Finanzausgleichsregelung geklagt, weil sie sich als Geberländer zu stark von den Nehmerländern in Anspruch genommen gesehen hatten. Das Bundesverfassungsgericht hatte am 11. November 1999 entschieden, daß der Länderfinanzausgleich alter Prägung tatsächlich verfassungswidrig sei und bis zum Jahr 2005 neu geregelt werden müsse. Er müsse insbesondere auf die Basis allgemeingültiger Regeln gestellt werden. Der Bundestag muß nun bis zum 31. Dezember 2002 in einem Gesetz derartige Maßstäbe für den künftigen Finanzausgleich festlegen. Vgl. BVerfG, 2 BvF 2/98 vom 11.11.1999.

steueraufkommen vollständig für Verkehrszwecke zweckbinden,⁸⁰ müßte man notwendigerweise andere Ausgabekategorien, denen die Mittel jetzt zugute kommen, abrupt und massiv kürzen. Die meisten Ausgaben des Bundes sind aber nicht frei disponibel, sondern unterliegen gesetzlichen Regelungen. Das gilt auch für das Aufkommen der Ökosteuer, das der Gesetzlichen Rentenversicherung zufließt. Die kurzfristig einsparbaren Mittel sind somit wohl erheblich niedriger als jene 14,4 bis 30 Mrd. DM, die in den Jahren 1997 bis 2001 im hypothetischen Verkehrsbudget für den Bund (Tabelle 3-18) in andere Verwendungen geflossen sind. Kürzungen stoßen zudem auf hohen Widerstand jener, die bisher von den Ausgaben profitiert haben.

Diese Einsicht schließt aber nicht aus, daß eine Zweckbindung zumindest eines Teils des Mineralölsteueraufkommens für den Bundesverkehrswegebau, wie dies zuletzt 1973 der Fall gewesen ist (Pällmann-Kommission 2000: 21), ins Kalkül gezogen werden sollte. Anbieten würde sich zunächst ein Betrag, der den tatsächlichen Ausgaben für Bundesverkehrswege im aktuellen Haushalt entspricht (etwa 20,8 Mrd. DM, Tabellen 3-11 und 3-13). Dieser Ansatz müßte aber dynamisiert werden, damit der Rückstand beim Infrastrukturbau langsam aufgeholt werden könnte. Dadurch müssen natürlich andere Ausgabeposten des Bundes gekürzt werden, die mit dem Verkehrswegebau in Mittelverwendungskonkurrenz stehen. Es steht zu hoffen, daß ein solcher Automatismus hilft, die anderen Ansprüche leichter zurückzudrängen als bei einem diskretionären Vorgehen. Für eine Zweckbindung der Mineralölsteuer und deren Dynamisierung gibt es in der Finanzpolitik der vergangenen Jahre einschlägige Beispiele, nämlich die Ökosteuer und die Regionalisierungsmittel.

Von der Ökosteuer und der Regionalisierung des SPNV lernen

Die Ökosteuer mag steuersystematisch erhebliche Konstruktionsfehler aufweisen,⁸¹ in einer Hinsicht kann sie aber als Vorbild dienen: im Abgehen vom Nonaffektationsprinzip und der

⁸⁰ Teile des Mineralölsteueraufkommens sind heute schon zweckgebunden. So stammen die Zahlungen an die Länder nach dem Regionalisierungsgesetz und an die Kommunen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz aus dieser Quelle.

⁸¹ Steuersystematisch enthält die Konstruktion der Ökosteuer ein Dilemma: Die Senkung der Lohnnebenkosten durch niedrigere Beiträge zur Rentenversicherung stellt angesichts der sich verschlechternden Alterspyramide eine Aufgabe dar, die — wollte man sie in dieser Form weiterhin wahrnehmen — zukünftig mit zunehmenden Finanzierungsengpässen konfrontiert wäre. Folgerichtig dürfte sie dann nur an eine dauerhaft ergiebige Steuerquelle gekoppelt werden. Genau das ist die Ökosteuer aber nicht — jedenfalls sofern man ihren Lenkungseffekt ernst nimmt. Denn das Dilemma jeder Lenkungssteuer besteht gerade darin, daß sie nur dann Erfolg (im Sinne einer Beeinflussung des Verhaltens der Besteuerten) hat, wenn ihre fiskalische Ergiebigkeit gering ist. Wenn sie sich dagegen als aufkommensstark erweist, verfehlt sie ihren Lenkungszweck nachhaltig. Das gilt auch für die Ökosteuer: Sie kann nur solange die Rentenversicherungsbeiträge senken helfen, wie die Zensiten — und insbesondere die Verkehrsteilnehmer — ihr Verhalten nicht im Sinne des Lenkungsziels anpassen und deutlich weniger Energie verbrauchen und Verkehrsleistungen erbringen als bisher. Nicht umsonst hat sich in der populären Diskussion das Schlagwort vom "Rasen für die Rente" breit gemacht, das den Zusammenhang treffend beschreibt. Daß die Wahl auf die Ökosteuer gefallen ist, läßt nur den Schluß zu, daß die Finanzpolitik den Verkehrssektor für einen dauerhaft belastungsfähigen Zensiten hält und hofft, ihre eigenen Lenkungsziele nicht zu verwirklichen. Steuersystematisch ist die Ökosteuer daher eine Fehlkonstruktion.

Einführung einer Zweckbindung, wenn auch für einen verkehrsfremden Zweck. Das Bundesfinanzministerium betont gerade diesen Umstand als besondere Errungenschaft: "Erstmals werden Mineralölsteuererhöhungen nicht wie in der Vergangenheit für allgemeine Haushaltszwecke benutzt, sondern zielgerichtet für die Senkung der Arbeitskosten und damit für die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen eingesetzt."⁸² Der Wandel von der Nonaffektation zur Zweckbindung als solcher ist sicher positiv zu beurteilen, wechselt dadurch doch der Charakter einer Abgabe tendenziell von einer Steuer zur Gebühr. Dadurch wird der Zusammenhang von Leistung und Gegenleistung enger und die Anreizproblematik der Steuern gemildert.

Was freilich bei der Ökosteuer kritisch zu sehen ist, ist die Zweckbindung des Aufkommens an eine Verwendung außerhalb des Verkehrs. Würden die Einnahmen aus der Ökosteuer in den Verkehrssektor fließen statt in die Rentenversicherung, könnte man die Ökosteuer als ein Element eines Regelkreissystems von Quasi-Nutzungsentgelten für Verkehrswege betrachten. Sie ließe sich dann in ein Konzept einpassen, wie es vor einem Jahrzehnt der DIHT (1990) mit dem Sondervermögen "Verkehr finanziert Verkehr" angeregt hat und wie es jetzt die Pällmann-Kommission aufgegriffen hat. Die Ökosteuer könnte dann sogar zur Verbesserung der Allokation beitragen, wenn die Verkehrsteilnehmer durch ihre "revealed preference" für den Individualverkehr Mittel zur Beseitigung von Engpässen im Verkehrssystem aufbringen. Selbst eine Verwendung für das Eisenbahnnetz wäre eine allokativer Verbesserung im Vergleich zum Status quo.

Eine vergleichbare Zweckbindung liegt zudem bei den Regionalisierungsmitteln vor, also den Zahlungen des Bundes an die Länder für die Bestellung von SPNV-Leistungen. Wie schon erwähnt, werden diese Zahlungen direkt aus dem Mineralölaufkommen geleistet und mit den Zuwächsen des Umsatzsteueraufkommens dynamisiert. Damit sollte gewährleistet werden, daß der Umfang der Nahverkehrsleistungen auf der Schiene möglichst zunehmen soll, zumindest aber bei Kostensteigerungen nicht eingeschränkt werden muß. Hier gibt es also auch innerhalb der verkehrsbezogenen Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften ein aktuelles Beispiel, daß eine Zweckbindung eingeführt worden ist und sich als praktikabel erwiesen hat. Insofern spricht wenig dagegen, für die Zwecke des Bundesverkehrswegebau ebenso zu verfahren.⁸³

⁸² Vgl. BMF (2000). In einem Punkt stellt das BMF allerdings den Sachverhalt schief dar: Früher bestand durchaus eine Zweckbindung des Mineralölaufkommens, und zwar verkehrintern für den Straßenbau. Bis 1963 war das auf den Straßenverkehr entfallende Einkommen für diesen Zweck reserviert, bis 1973 die Hälfte des Gesamtaufkommens (ohne Heizölsteuer). Danach wurde die Zweckbindung auf sämtliche Verkehrsausgaben ausgedehnt und später ganz aufgehoben (van Suntum 1986: 160).

⁸³ Eine ähnliche Position hat der Wissenschaftliche Beirat beim BMVBW zum Ausdruck gebracht, wenn er betont hat, daß die Rekrutierung zusätzlicher Finanzmittel für den Verkehrswegebau durch eine Zweckbindung künftiger Mineralölsteuererhöhungen (also analog zum Verfahren bei der Ökosteuer) zweckmäßig sei. Der Beirat hat allerdings auch betont, daß es um mehr geht, nämlich für die Nutzung marktkonformer Anreize zu setzen, vorhandene Kapazitäten wirtschaftlich zu nutzen und die Finanzierung unabhängig von den Zu-

Konsequent wäre dabei eine Beschränkung der Zweckbindung nur auf den Straßenbau, wie es in der aktuellen Debatte um die Ökosteuern von Wirtschaftsverbänden gefordert worden ist, denn der Straßenpersonen- und -güterverkehr erbringt letztlich das dem Verkehrssektor zuzurechnende Mineralölsteueraufkommen. Ob aus einem zweckgebundenen Mineralölsteuertopf auch die Subventionen für die Verkehrswege der Eisenbahn aufgebracht werden sollten, die allem Anschein nach — trotz aller Reformen — nicht allein von Markterträgen leben kann, ist letztlich eine Gretchenfrage der Verkehrspolitik. Von den pekuniären Nutzen der Verkehrserschließung her, so wurde in Abschnitt 4 argumentiert, wäre eine solche Quersubventionierung unter den Verkehrsträgern zumindest fragwürdig. Auf der anderen Seite ist ein Konsens dafür, die Eisenbahn auf ein rentables Kernnetz von vielleicht nur wenigen Strecken schrumpfen zu lassen — oder sie gar gänzlich von den Verkehrsmärkten verschwinden zu lassen —, weder bei der verladenden Wirtschaft noch in der Öffentlichkeit erkennbar.⁸⁴ Es ist auch nicht auszuschließen, daß es langfristig zu überproportional höheren Kosten für den Straßenbau kommen könnte, wenn man die Eisenbahn völlig den Marktkräften aussetzen und damit zum Schrumpfen verurteilen würde. Insofern wäre eine Zweckbindung von Mineralölsteuermitteln für den Schienenwegbau zwar keine optimale Lösung, aber zumindest dem heutigen Zustand vorzuziehen, in dem Verkehrseinnahmen des Bundes für verkehrsfremde Zwecke verwendet werden.

Der für den Bau der Bundesverkehrswege zweckzubindende Teil des Mineralölsteueraufkommens — in Höhe der gegenwärtigen Ausgaben — sollte dann auch analog zu den Regionalisierungsmitteln dynamisiert werden. Denn schließlich geht es um das Aufholen eines Rückstands beim Ausbau der Bundesverkehrswege.⁸⁵ Wenn der zweckgebundene Betrag für Verkehrswege mit einem ähnlichen Zuwachsfaktor ausgestattet würde wie jener für den Nahverkehr auf der Schiene, würde sich die öffentliche Hand darauf festlegen, künftig einen größeren Anteil der verkehrsbezogenen Steuern tatsächlich für Verkehrszwecke zu verwenden und sonstige Begehrlichkeiten bei der vermeintlich grenzenlos sprudelnden Steuerquelle Mineralölsteuer eindämmen. Zugleich würde diese vergleichsweise sanfte Art des Zurückdrängens von Fremdverwendungen genügend Zeit und Spielraum für Anpassungen im Haushalt lassen.

Nutzerfinanzierung als Endziel

fälligkeiten der Haushaltssituation zu machen, weshalb er für eine vollständige institutionelle Neuordnung plädierte (zitiert nach Pällmann-Kommission 2000: 21).

⁸⁴ In diesem Sinne äußerte sich seinerzeit der DIHT (1990: 18) in seiner Denkschrift "Verkehr finanziert Verkehr" und plädierte auch stellvertretend für die von ihm vertretenen Unternehmen für eine grundsätzliche Beibehaltung der Subventionen an die Bahn auch nach einer Umstellung auf eine Nutzerfinanzierung.

⁸⁵ Für Ostdeutschland verweisen einschlägige Untersuchungen u.a. des DIW trotz aller Ausbausanstrengungen nach wie vor auf eine "Infrastrukturücke" und in Westdeutschland hat die Konzentration der Mittel im letzten Jahrzehnt auf Ostdeutschland mittlerweile ebenfalls einen erheblichen Nachholbedarf entstehen lassen.

Die hier vorgeschlagene Zweckbindung festgelegter und steigender Teile des Mineralölsteueraufkommens für Ausbau und Unterhaltung der Bundesverkehrswege ist gegenüber dem Status quo vor allem unter Anreizgesichtspunkten ein Fortschritt. Der Gebührencharakter der Mineralölsteuer träte stärker hervor — und wenn die Verkehrsteilnehmer wissen, wofür sie zahlen, steigt die Akzeptanz dieser (falsch bezeichneten) Abgabe.⁸⁶ Die Verkehrsteilnehmer nähmen vermutlich eine Erhöhung ohne größeren Widerstand in Kauf, sollte sich in Zukunft herausstellen, daß die Infrastrukturlücke noch größer ausfiele als bislang geschätzt.⁸⁷ Ein positiver Nebeneffekt des hier präsentierten Vorschlags wäre aus finanzpolitischer Sicht, daß durch Zweckbindung und Dynamisierung finanzpolitische Begehrlichkeiten anderer Ressorts, die an der Mineralölsteuer partizipieren möchten, nicht nur gestoppt werden würden. Vielmehr würden bestehende Ansprüche, wenn auch langsam, zurückgedrängt, und die Verkehrsreform würde einen heilsamen Reformdruck auf andere Politikfelder ausüben.

Freilich sollte auf lange Sicht das noch ehrgeizigere Ziel konsequent verfolgt werden, die Bundesverkehrswege vollständig durch Nutzerbeiträge zu finanzieren und private Initiative beim Betrieb von Verkehrswegen zu nutzen, wie es die Pällmann-Kommission vorgeschlagen hat. Die Pällmann-Kommission (2000: 31 f.) möchte ihre langfristigen Vorstellungen u.a. durch folgende organisatorische und institutionelle Reformelemente verwirklichen:

- Es soll eine Finanzierungsgesellschaft für die Bundesfernstraßen gegründet werden, der die Einnahmen aus dem derzeit gültigen zeitbezogenen LKW-Benutzungsentgelt (Eurovignette), ab 2003 dann diejenigen aus der geplanten streckenbezogenen Maut für schwere LKW über 12 t Gesamtgewicht und später weitere Mauteinnahmen für leichte LKW und die PKW-Vignette⁸⁸ mit dem Ziel zugewiesen werden, die Einnahmen ausschließlich zum Erhalt und Ausbau des Bundesfernstraßennetzes zu verwenden; kurzfristig soll eine beschränkte Kreditaufnahme möglich sein, wobei die Kredite aus den Mauteinnahmen zu tilgen sind; langfristig soll die Finanzierung der Bundesautobahnen vollständig und der Bundesstraßen soweit möglich auf Nutzerentgelte umgestellt werden; die Finanzierungsgesellschaft soll später zu einer Betreibergesellschaft weiterentwickelt werden (ibid.: 34).

⁸⁶ Aberle (2000: 656) beklagt in diesem Zusammenhang, daß gerade die Fremdverwendung der Mittel aus den letzten Mineralölsteuererhöhungen die Zahlungsbereitschaft der PKW-Fahrer entschieden gemindert hat.

⁸⁷ Als ein Beleg für die Zahlungsbereitschaft von Privatpersonen und gewerblichen Unternehmen, die von der Qualität einer Autobahnanbindung abhängig sind, für ganz spezifische Straßenbauzwecke mag die "Sammelaktion" von Unternehmen im Emsland für den Fertigbau der A 31 dienen: 1500 Unternehmen dieser Region brachten mehr als 16 Mio DM auf, aus niederländischen Quellen kamen dann weitere 23 Mio. hinzu, 66 Mio. steuerten die betroffenen Kreise und 120 Mio. schließlich noch das Land Niedersachsen bei, so daß bei einem verbleibenden Bundesanteil von 195 Mio schließlich die sofortige Vollendung des lang brach liegenden letzten Teilstücks in Angriff genommen werden konnte. Vgl. Fertmann (2001); Ulferts (2001). Die privaten Zahlungen erfolgten neben den ohnehin entrichteten Steuern; zugleich wußten die Geber aber, daß ihnen der Nutzen dieser Zusatzbelastung unmittelbar zufließt.

⁸⁸ Die PKW-Vignette könnte dabei als eine zweckgebundene befristete Sonderabgabe erhoben werden (Aberle 2000: 656).

- Bei der Bahn soll die Netz AG unabhängig von der DBAG-Holding gemacht und in öffentliches Eigentum zurückgeführt werden; zugleich ist der Anteil der Wegekosten festzulegen, der aus Trassenentgelten der Nutzer des Schienennetzes — den voll zu privatisierenden Betriebs AGs der DBAG und diskriminierungsfrei zuzulassenden privaten Dritten, die im Wettbewerb Leistungen im Netz anbieten — finanziert wird, während ansonsten Baukostenzuschüsse und Entgelte aus Bestellungen des Bundes, d.h. Finanzhilfen, zulässig sind (ibid.: 53).
- Auch für die Bundeswasserstraßen soll eine Finanzierungsgesellschaft gegründet werden, die mit Einnahmen aus dem Schifffahrtsbetrieb sowie weiteren erforderlichen Bundesmitteln ausgestattet wird (ibid.: 54).
- Bei allen Verkehrsträgern sollen die gesetzlichen und organisatorischen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, daß Betreibermodelle für Verkehrswege realisiert werden können, so daß auch auf private Betreiber für Autobahnen, umfangreichere Eisenbahnneubaustrecken und privatisierungsfähige Teile von Wasserstraßen (wie z.B. Schleusen) zurückgegriffen werden kann, die sich über eine Mauterhebung für die Verkehrswege finanzieren (ibid: 35; 43 f.; 50; 54).

Die Vorteile eines umfassenden user-cost-Regimes, wie es die Pällmann-Kommission empfiehlt, liegen aus allokativer Sicht darin, daß die Nutzung bestehender Verkehrswege und die künftige Kapazitätserweiterung über Preise und den Marktmechanismus gesteuert werden — die Kapazitäten können also rationeller genutzt und geplant werden — und daß zugleich private Initiative beim Betrieb der Infrastruktureinrichtungen möglich wird, von der man eine höhere Produktivität erwarten kann. Zudem würde die Infrastrukturpolitik unabhängig von den haushaltspolitischen Vorgaben gemacht.

Da es sich bei den Vorschlägen der Pällmann-Kommission um einen kompletten Systemwechsel bei der Verkehrswegefinanzierung handelt, müßte in dem von der Kommission angestrebten Endzustand die Mineralölsteuer in dem Maße gesenkt werden, in dem Einnahmen aus Nutzergebühren erzielt werden. Die Kommission selbst sieht das ähnlich, wenn sie betont, daß die Nutzer "Zug um Zug" von den Verkehrssteuern entlastet werden sollen, wobei die Haushaltsansätze der mittelfristigen Finanzplanung der Ausgangspunkt seien und die Entlastung dann und in dem Maße erfolgen solle, in dem das Nettoeinnahmenvolumen aus Nutzerentgelten die Finanzierungslücke (bei Bundesfernstraßen ca. 4 Mrd DM jährlich) überschreite. Ein Verzicht auf eine Kompensation sei dagegen systemwidrig (ibid.: 34).

Eine Zweckbindung von Teilen des Mineralölsteueraufkommens, wie sie hier vorgeschlagen wird, würde gewährleisten, daß die Mineralölsteuer ohne weitere Widerstände gesenkt werden könnte, wenn der Übergang vom alten auf das neue System gelungen ist. Eine zweckgebundene Mineralölsteuer sollte daher als eine Übergangslösung auf dem Weg zu einer weitreichenden Nutzerfinanzierung begriffen werden und nicht als eine Dauerlösung, denn in der Tat ist sie ei-

ner direkten Nutzerfinanzierung in vielerlei Hinsicht unterlegen: Sie fällt zwar proportional zum Benzinverbrauch und zur Fahrleistung an, sie läßt sich aber nicht der Fahrt auf einem bestimmten Straßentyp oder gar Streckenabschnitt zuordnen und kann daher nicht als Preis für die Nutzung eines Weges unter Einschluß von Staukosten dienen. Von ausländischen Kfz, insbesondere dem Schwerlastverkehr, kann sie bei hinreichender Tankkapazität leicht umgangen werden. Diese Schwächen schließen aber nicht aus, ihre teilweise Zweckbindung für Bundesverkehrswege wenigstens als ein Instrument des Übergangs zu nutzen.⁸⁹

Festzuhalten ist, daß es zwischen den Reformvorschlägen der Pällmann-Kommission und dem hier gemachten Vorschlag kaum Dissens im Grundsätzlichen gibt. Denn letztlich steht hinter dem Vorschlag der Pällmann-Kommission zur möglichst vollständigen Nutzerfinanzierung der Bundesverkehrswege aus finanzpolitischer Sicht nicht anderes als der Versuch, die aus dem Verkehr fließenden staatlichen Einnahmen aus dem allgemeinen Haushalt herauszunehmen und weiteren Begehrlichkeiten anderer Fachressorts zu entziehen. Kurzfristig gibt es allerdings Unterschiede im Hinblick darauf, welchen Gruppen die in der Übergangsphase anfallenden Zusatzbelastungen aufgebürdet werden sollen, die mit dem Abbau der Infrastrukturlücke notgedrungen verbunden sind. Während nach den hier präsentierten Vorstellungen mit Schwerpunkt andere Ansprüche im Bundeshaushalt zurückgedrängt werden — wenn auch durch die langsame Dynamisierung nicht abrupt —, sollen nach den Kommissionsvorstellungen die Verkehrsteilnehmer, insbesondere die Autofahrer zusätzlich belastet werden. Wir halten unseren Vorschlag für problemadäquater, da die Unterversorgung mit Verkehrsinfrastruktur das Spiegelbild von übermäßigen Ansprüchen an den Staat an anderer Stelle ist. Wird hingegen eine Zusatzbelastung der Autofahrer angepeilt, erscheint es vor dem Hintergrund des zweifelhaften Rufs der Mineralölsteuer als ergiebige Steuerquelle schon heute sicher, daß dies keine nur vorübergehende Lösung wäre. Was würden aber die allokativen Vorzüge eines user-cost-Regimes per saldo nützen, wenn davon dauerhafte Mehrbelastungen ausgingen, wenn also die Mineralölsteuer nach dem Übergang zur Nutzerfinanzierung nicht gesenkt würde, wie von der Kommission gefordert?

Ein wesentlicher Dissens zwischen den hier gemachten Vorschlägen und den Vorstellungen der Kommission betrifft daher die zeitliche Abfolge von Reformschritten und die unterschiedliche Einschätzung dessen, was kurzfristig praktikabel ist. Die Kommission hat die Idee einer haushaltsrechtlichen Zweckbindung mit dem Argument verworfen, daß dies politisch nicht möglich sei.⁹⁰ Zum einen steht das im Widerspruch zu ihren eigenen Vorschlägen, denn auch sie erwägt,

⁸⁹ In einer Übergangszeit sieht es die Kommission (neben anderen Instrumenten) selbst als zweckmäßig an, Mineralölsteuereinnahmen teilweise für den Verkehrswegebau zweckzubinden: Bis eine streckenbezogene Mautregelung für alle Fahrzeugkategorien und auch für Bundesstraßen einsatzfähig sei, sollten alle anderen Varianten der Entgelterhebung und Kompensation in Betracht gezogen werden, dabei ausdrücklich u.a. auch eine Zweckbindung der Mineralölsteuer (Pällmann-Kommission 2000: S. 41 ff.). Ähnlich argumentiert Aberle (2000: 655), wenn er fordert, daß neben der Straßenbenutzungsgebühr für schwere LKW Teile der derzeitigen Mineralölsteuer in Benutzungsgebühren umgewandelt werden müßten.

⁹⁰ Vgl. dazu die Ausführungen von Klemmer (2000: 651), der selbst Mitglied der Pällmann-Kommission war.

zumindest in der Übergangsphase bis zur vollständigen Nutzerfinanzierung auf die Mineralölsteuer zurückzugreifen, um die Infrastrukturlücke zu schließen.⁹¹ Zum anderen — und vor allem — erscheint es nicht plausibel, daß man einem kleinen ersten Schritt im Rahmen des konventionellen Regimes die politische Machbarkeit aberkennt und als vermeintlich praktikablere Alternative einen radikalen Systemwechsel vorschlägt. Zweifellos: Dessen Meriten liegen in der umfassenden Lösung, die auch allokativen Vorteile einschließt. Aus dem Blickwinkel der Praktikabilität ist aber festzuhalten: Wenn schon ein systemimmanentes "Reförmchen" als illusorisch eingestuft wird, dann ist es die first-best-Lösung allemal. Denn um das Modell der Pällmann-Kommission zu verwirklichen, bedürfte es auch eines ebenso weiten Konsenses, der angesichts der fiskalischen Folgen wohl noch unwahrscheinlicher wäre.

Wie wenig Realisierungschancen die Reformvorschläge der Pällmann-Kommission offenbar haben, zeigt im übrigen die politische Reaktion auf das Gutachten. Während bei Übergabe des Gutachtens im Herbst 2000 die umfassenden ordnungspolitischen Ideen auf kühle Zurückhaltung beim damaligen Bundesminister für Verkehr, Bau und Wohnungswesen gestoßen sind, hat die Kalkulation über die Höhe der LKW-Autobahnbenutzungsgebühr von 0,25 DM/km großes Interesse erweckt (Aberle 2000: 656). Das Füllen öffentlicher Kassen scheint also nach wie vor ein zentrales Anliegen der Politik zu sein. Sollte es tatsächlich um eine echte Verkehrsreform hin zu einer umfassenden Nutzerfinanzierung gehen, dann wäre die Einführung des Affektationsprinzips bei der Mineralölsteuer naheliegend. Das würde dokumentieren, daß eine Verkehrsreform ernst gemeint ist.

⁹¹ Vgl. Fußnote 89.

Anhangtabelle A-1: Unterschiede in den Budgetsalden der Gebietskörperschaften in den Tabellen 3-3 sowie 3-18, 3-20 und 3-22 (Mill. DM)

	1997	1998	1999	2000
(1) Saldo Bund aus Tab. 3-18	14 399	16 100	24 772	19 985
(2) Saldo Länder aus Tab. 3-20	7 579	9 635	8 187	9 347
(3) Saldo Gemeinden aus Tab. 3-22	-15 729	-15 311	-15 906	-15 563
(4) Saldo EU (in Tab. 3-3 enthalten)	1 354	1 197	1 046	1 223
(5) <i>Konsolidiert (1 bis 4)</i>	7 603	11 621	18 099	14 992
(6) Saldo aus Tab. 3-3	6 960	10 955	16 752	14 664
(7) <i>Differenz (6-5)</i>	643	666	1 347	328
(8) Bruttoausgaben Bund aus Tab. 3-18	54 689	55 347	57 160	58 363
(9) Bruttoausgaben Länder aus Tab. 3-20	31 922	31 443	32 501	31 708
(10) Bruttoausgaben Gemeinden aus Tab. 3-22	25 685	25 466	26 259	25 886
(11) <i>Zusammen (8 bis 10)</i>	112 296	112 256	115 920	115 957
(12) Nettoausgaben aus Tab. 3-3	89 028	88 859	92 920	91 963
(13) <i>Differenz (11-12)</i>	23 268	23 397	23 000	23 994
Zuweisungen an				
(14) Bund von Ländern aus Tab. 3-18	23	23	22	22
(15) Bund von EU aus Tab. 3-18	—	6	14	—
(16) Länder vom Bund aus Tab. 3-20	15 750	16 075	16 391	16 346
(17) Länder von Gemeinden aus Tab. 3-20	267	254	200	286
(18) Gemeinden von Ländern aus Tab. 3-22	7 699	7 542	7 527	7 502
(19) Gemeinden vom Bund aus Tab. 3-22	172	163	193	166
(20) <i>Zusammen (14-19)</i>	23 911	24 063	24 347	24 322
(21) <i>Differenz (13) abzüglich (20)</i>	643	666	1 347	328

Quelle: Tabellen 3-3, 3-18, 3-20 und 3-22; eigene Berechnungen.

Literaturverzeichnis

- Aberle, G. (1996). *Transportwirtschaft. Einzelwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Grundlagen*. Wolls Lehr- und Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. München und Wien: R. Oldenbourg.
- Aberle, G. (1998). Regionalisierung auf Abwegen. Wohin zuviel Steuergeld führen kann. *Internationales Verkehrswesen*, 50 (6): 239.
- Aberle, G. (2000). Verkehrsinfrastruktur — ein wichtiger Standortfaktor in der Krise. Zeitgespräch: Wie sollte die Verkehrsinfrastruktur finanziert werden? *Wirtschaftsdienst*, (11): 654-656.
- Afhüppe, S., M. Fischer (1999). Subventionen / Alles streichen. *Wirtschaftswoche*, (36 vom 2.9.): 14-18.
- Baum, H. (1997). Der volkswirtschaftliche Nutzen des Verkehrs. *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 68 (1): 27-51.
- Bickenbach, F. (1999). Regulierung und Wettbewerb im Bereich der Netzinfrastrukturen: Begründung, Regeln und Institutionen. Kieler Arbeitspapiere, 910. Kiel: Institut für Weltwirtschaft.
- Boss, A. (1991). Subventionen in den neuen Bundesländern. *Die Weltwirtschaft*, (1): 67-75.
- Boss, A., A. Rosenschon (1990). Abbau von Subventionen: nachhaltige Erfolge? *Wirtschaftsdienst: Zeitschrift fuer Wirtschaftspolitik*, 70 (2): 103-105.
- Boss, A., A. Rosenschon (1997) Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland: Bestandsaufnahme und Bewertung. Kieler Arbeitspapiere, 793. Kiel: Institut für Weltwirtschaft.
- Boss, A., A. Rosenschon (1998). Subventionen in Deutschland. Kieler Diskussionsbeiträge, 320. Kiel: Institut für Weltwirtschaft.
- Boss, A., A. Rosenschon (2000) Subventionen in Deutschland: Eine Aktualisierung. Kieler Diskussionsbeiträge, 356. Kiel: Institut für Weltwirtschaft.
- Bundesanstalt für Strassenwesen (<http://www.bast.de>).
- Bundeshaushaltsplan für die Haushaltsjahre 1999, 2000 und 2001.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2000a). Finanzbericht. Berlin: BMF.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2000b). Die ökologische Steuerreform. Sichere Arbeitsplätze — saubere Umwelt. Berlin: BMF (Faltblatt, verfügbar im Internet (<http://www.bundesfinanzministerium.de/fal-toeko.pdf>)).
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (1999), Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1997 bis 2000 (Siebzehnter Subventionsbericht), Bonn: BMF.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) (Hrsg.) (Iff. Jgg.). *Verkehr in Zahlen*. Hamburg: Deutscher Verkehrsverlag.
- Deutscher Bundestag (1998). 14. Wahlperiode. Straßenbaubericht 1998. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 14/245. 29. Dezember.
- Deutscher Industrie- und Handelstag (1990). Verkehr finanziert Verkehr: Vorstellungen zur Bildung eines Sondervermögens Bundesverkehrswege. Bonn: DIHT.
- ECOPLAN (Hrsg.) (1993). *Externe Nutzen des Verkehrs — Wirtschaftliche Grundlagen*. Nationales Forschungsprogramm "Stadt und Verkehr", 39. Zürich.
- Ederer, P., Ph. Schuller (1999). *Geschäftsbericht Deutschland AG*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Eisenkopf, A. (2000). Die Bundesverkehrswegeplanung als Engpaß für die Entwicklung von Verkehr und Wirtschaft. In Bremer Gesellschaft für Wirtschaftsforschung e.V. (Hrsg.), *Engpaß Verkehr. Der Verkehrssektor in Deutschland — eine Wachstumsbremse?* Frankfurt am Main u.a.: Peter Lang, 143-164.
- Ewers, H.-J. (1991). *Dem Verkehrsinfarkt vorbeugen. Zu einer auch ökologisch erträglicheren Alternative der Verkehrspolitik unter veränderten Rahmenbedingungen*. Vorträge und Studien aus dem Institut für Verkehrswissenschaften an der Universität Münster 26. Göttingen.

- Fertmann, L. (2001). A 31 — Eine Region spendiert sich eine Autobahn. *Hamburger Abendblatt* vom 19. März.
- Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1997 und 1998.
- Haushaltspläne der Bundesländer für das Jahr 1999 bzw. für die Jahre 1998/1999 oder 1999/2000 sowie für das Jahr 2000 bzw. für die Jahre 1999/2000 oder 2000/2001.
- Hedtkamp, G. (1995). Die Bedeutung der Infrastruktur in makroökonomischer Sicht. In A. Oberhauser, *Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit III. Ausbau der Infrastruktur und kommunaler Finanzausgleich*. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., 229/III. Berlin: 9-70.
- Kienzler, H.-P. (1998). Was können Güterverkehrspronosen heute leisten? In Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e.V. (DVWG) (Hrsg.), *Verkehrsprognose — Zukunftsperspektiven des Personen- und Güterverkehrs in Deutschland*, Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e.V., Reihe B: Seminar, Kurs III/98 am 19. und 20. März 1998 in Stuttgart. Bergisch Gladbach: DVWG: 143-166.
- Klatt, H.-J. (1998). Infrastrukturinvestitionen für den Verkehr in den neuen Bundesländern. *Internationales Verkehrswesen* 50 (11): 553–559.
- Klemmer, P. (2000). Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur — Der Bericht der Pällmann-Kommission. *Zeitgespräch: Wie sollte die Verkehrsinfrastruktur finanziert werden?* *Wirtschaftsdienst*, (11): 650-654.
- Klimmt, R. (2000). Aktuelle Aspekte der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur. *Zeitgespräch: Wie sollte die Verkehrsinfrastruktur finanziert werden?* *Wirtschaftsdienst*, (11): 647- 650.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1997). Grünbuch über Seehäfen und Seeverkehrs-Infrastruktur. Brüssel. (KOM(97) 678 endg.)
- Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (Pällmann-Kommission) (2000). *Schlußbericht*, 5. September 2000, Berlin (verfügbar via Internet: http://www.BauNetz.de/bmvbw/f_publik_struktur.htm).
- Kumkar, L. (2000). *Wettbewerbsorientierte Reformen der Stromwirtschaft: Eine institutionenökonomische Analyse*. Kieler Studien 305. Tübingen: Mohr.
- Laaser, C.-F. (2000a). Wirtschaftliches Wachstum ohne zusätzlichen Verkehr? — Einige kritische Anmerkungen zur Entkoppelungsthese. In P. Faller u. G. H. Gürtlich (Hrsg.), *Wirtschaftliche Entwicklung braucht Verkehr*. Dokumentation des Internationalen Verkehrssymposium Knittelfeld, 2.-5. Mai 1999. Österreichische Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft, ÖVG Spezial, 45. Wien: ÖVG, 29-56.
- Laaser, C.-F. (2000b). Möglichkeiten und Grenzen einer Entkopplung von Wirtschafts- und Verkehrswachstum. *Seminarberichte der Gesellschaft für Regionalforschung*, 42. Heidelberg: GfR, 301-333.
- Laaser, C.-F. (2000c). Forum: Eine unvollständige Reform in der Krise. *Süddeutsche Zeitung*, 6. Dezember: 27.
- Laaser, C.-F. (1999). Räumliche Wirkungen der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs. In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.). *Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen, Reaktionen*. Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 209. Hannover: ARL.
- Laaser, C.-F. (1994). Die Bahnstrukturreform. Richtige Weichenstellung oder Fahrt aufs Abstellgleis? *Kieler Diskussionsbeiträge*, 239. Kiel: Institut für Weltwirtschaft, Oktober.
- Laaser, C.-F. (1991). *Wettbewerb im Verkehrswesen. Chancen für eine Deregulierung in der Bundesrepublik*. Kieler Studien, 236. Tübingen: Mohr.
- Laaser, C.-F. (1990). Implikationen der deutschen Vereinigung für die Verkehrspolitik. *Die Weltwirtschaft*, (2): 110-125.
- Laaser, C.-F., H. Sichelschmidt (2000). Möglichkeiten und Grenzen einer Privatfinanzierung von Verkehrsinfrastruktur. *Die Weltwirtschaft*, (1): 117-143.
- Lehmbrock, M. (1995). Regionalisierung des ÖPNV. Aktuelle Übersicht über die laufenden Gesetzgebungsverfahren in den Bundesländern — Zwischenstand. Deutsches Institut für Urbanistik, Materialien, 13/95, Berlin.

- Link, H. (1994). Bahnreform in Japan und Deutschland — ein Vergleich. *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 63 (3): 246-275.
- Meyer, C (2000). Straßenbenutzungsgebühren und externe Kosten des Straßenverkehrs. *Statistische Monatshefte des Statistischen Landesamts Schleswig-Holstein*, (7): 168-177.
- Muthesius, T. (1996). Die gesetzlichen Regelungen für den regionalisierten Nahverkehr: Ein Überblick. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 19 (3): 334-345.
- Pastowski, A. (1997). Decoupling Economic Development and Freight for Reducing its Negative Impacts. *Wuppertal Papers*, 79. Wuppertal: Institut für Klima, Umwelt und Energie.
- Petersen, R., K.O. Schallaböck (1995). *Mobilität für morgen. Chancen einer zukünftigen Verkehrspolitik*. Berlin: Birkhäuser.
- Pfähler, W., U. Hofmann, U. Lehmann-Grube (1995). Infrastruktur und Wirtschaftsentwicklung. Kritische Bestandsaufnahme, Erweiterungen und Fallstudien. In A. Oberhauser, *Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit III. Ausbau der Infrastruktur und kommunaler Finanzausgleich*. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., 229/III. Berlin: 71-188.
- Ratzenberger, R. (1998). Motorisierter Individualverkehr — Ende des Anstiegs in Sicht? Demographische und ökonomische Aspekte des künftigen Verkehrswachstums. In Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e.V. (DVWG) (Hrsg.), *Verkehrsprognose — Zukunftsperspektiven des Personen- und Güterverkehrs in Deutschland*, Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e.V., Reihe B: Seminar, Kurs III/98 am 19. und 20. März 1998 in Stuttgart. Bergisch Gladbach: DVWG: 190-212.
- Renzsch, W. (1991). *Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948-1990)*. Bonn: Dietz.
- Rommerskirchen, S. (1998). Güterverkehr und Wirtschaftswachstum — auch künftig im Gleichschritt? Sinkt der spezifische Bedarf an Transportleistungen? In Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e.V. (DVWG) (Hrsg.), *Verkehrsprognose — Zukunftsperspektiven des Personen- und Güterverkehrs in Deutschland*, Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e.V., Reihe B: Seminar, Kurs III/98 am 19. und 20. März 1998 in Stuttgart. Bergisch Gladbach: DVWG: 167-189.
- Rosenschon, A. (1991). Subventionen in den alten Bundesländern. *Die Weltwirtschaft*, (1): 76-90.
- Rosenschon, A. (1994). Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland. Kieler Arbeitspapiere, 617. Kiel: Institut fuer Weltwirtschaft.
- Sichelschmidt, H. (2000). Anpassungsdruck im öffentlichen Personennahverkehr. *Die Weltwirtschaft* (4): 430-451.
- Sichelschmidt, H. (2001). Das Projekt eines deutschen Tiefwasser-Containerhafens und seine Rolle im Standortwettbewerb. Kieler Arbeitspapiere, 1025. Kiel: Institut fuer Weltwirtschaft.
- Statistisches Bundesamt (Stat. BA) (Ifd. Jgg., a). Fachserie 14, Finanzen und Steuern, Reihe 3.3, Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Statistisches Bundesamt (Stat. BA) (Ifd. Jgg., b). Fachserie 14, Finanzen und Steuern, Reihe 3.1, Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Suntum, Ulrich van (1986). *Verkehrspolitik*. WiSo Kurzlehrbücher, Reihe Volkswirtschaft. München: Vahlen.
- Ulferts, F. (2001). "Fahr mit auf der A 31", Landkreise, Unternehmer und Privatleute im deutschen Norden finanzieren eine Autobahn. Der Bund war ihnen zu langsam. *Die Zeit*, Nr. 12 vom 15.3.: 37.
- Zachcial, M. (2000). Das Beziehungsgefüge zwischen Wirtschaft und Verkehr. In Bremer Gesellschaft für Wirtschaftsforschung e.V. (Hrsg.), *Engpaß Verkehr. Der Verkehrssektor ind Deutschland — eine Wachstumsbremse?* Frankfurt am Main u.a.: Peter Lang, 143-164.