

nen Angebote führen. Im Gelegenheitsverkehr stehen wir hier einer sehr breit gestreuten Nachfragestruktur gegenüber mit Fahrtenhäufigkeiten von 2 oder mehr Fahrten je Tag bis zu nur wenigen Fahrten im Monat. Die Findung und Festlegung richtiger Preise und Benutzungsbedingungen bedarf eingehender Marktanalysen. Die Verkehrsunternehmen bedienen sich hierzu vielfach der Institution des tariflichen Sonderangebotes, also praktischer Versuche, die das Risiko, das mit der Einführung neuer Fahrausweisangebote stets verbunden ist, zeitlich beschränken und kurzfristige Korrekturen ermöglichen, außerdem vermitteln sie – neben durchaus erwünschten PR-Impulsen – verlässlichere Erkenntnisse über die Reaktion des Marktes als es noch so sorgfältige Fahrgastbefragungen vermögen¹²⁾.

Summary

The structure of the tariff system is part of the optimizing aim of a passenger transport authority to reach the best possible offer in public transport considering the conditions of demand, operational service and financing. The main elements is the price level and the different fares in connection with the estimation of the relation of fares and capacity of the respective customer groups and the public benefit of the service. Considering the requirements of the passengers and the selling organization they lead to the fare system and the different kinds of tickets.

Résumé

Le calcul du tarif est une part de la tâche commerciale tirant à fournir le marché des transports publics au mieux selon les conditions actuelles au point de vue de la demande, de l'exploitation et du financement. Les éléments essentiels du calcul sont d'une part le niveau des prix en contexte avec l'appréciation du prix et du rendement accordés par les groupes adressés et le bénéfice économique communautaire des services, d'autre part les différenciations des tarifs qui mènent à une certaine structure tarifaire et au sortiment des titres de transport en considération des demandes des voyageurs et des nécessités de vente.

12) Vgl. Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe, Tarifliche Sonderangebote im öffentlichen Personennahverkehr (= VÖV-Schriften 020.0.02), Köln 1982, S. 7.

ZEITSCHRIFT FÜR VERKEHRS- WISSENSCHAFT

INHALT DES HEFTES:

- | | |
|--|-----------|
| Die Gemeindeverkehrsfinanzierung –
Versuch einer Bestandsaufnahme
Von Günter Fromm, Köln | Seite 139 |
| Zu Rechtfertigung, Zielen und Formen
öffentlicher Abgaben für den Straßenverkehr
Von Klaus-Peter Fox, Völklingen | Seite 156 |
| Häufigkeit der Straßenverkehrsunfälle
mit Personenschaden nach Tageszeit
in der Bundesrepublik Deutschland
Von Joachim Westphal, Hannover | Seite 180 |
| Einnahmensituation
im öffentlichen Personennahverkehr
Von Karl-Hans Weimer, Bonn-Bad Godesberg | Seite 191 |

Zuschriften für die Redaktion sind zu richten an
Prof. Dr. Rainer Willeke
Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln
Universitätsstraße 22, 5000 Köln 41

Schriftleitung:
Prof. Dr. Herbert Baum
Seminar für Wirtschafts- und Finanzpolitik
Ruhr-Universität Bochum
Universitätsstraße 150, 4630 Bochum

Herstellung - Vertrieb - Anzeigen:
Verkehrs-Verlag J. Fischer, Paulusstraße 1, 4000 Düsseldorf 1
Telefon: (02 11) 67 30 56, Telex: 8 58 633 vvf

Einzelheft DM 18,50, Jahresabonnement DM 67, –
zuzüglich MwSt und Versandkosten.

Für Anzeigen gilt Preisliste Nr. 7 vom 1. 1. 1978.

Erscheinungsweise: vierteljährlich.

Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, photographische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrophotos u. ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Die Gemeindeverkehrsfinanzierung – Versuch einer Bestandsaufnahme

v. fm. a
v. st. a

VON GÜNTER FROMM, KÖLN

I. Zur Entstehungsgeschichte des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes

Die Gemeindeverkehrsfinanzierung oder – genauer ausgedrückt – die Bundeshilfe für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) – ist in letzter Zeit zunehmend ins Gerede gekommen. War man zunächst des Lobes voll über die Bereitschaft des Bundes, sich dieser Aufgabe unterstützend anzunehmen, hält man ihr nun vor, sie habe dazu beigetragen, daß mancherorts Vorhaben ins Werk gesetzt worden seien, für die ein Bedürfnis bei Anlegung eines vernünftigen Maßstabes nicht bestanden habe. Man habe – anders ausgedrückt – „ein paar Schuhnummern zu groß“ gebaut und dabei insbesondere den Folgekosten nicht die notwendige Aufmerksamkeit gewidmet. Ebenso entzündet sich die Kritik daran, daß rund 90 v. H. der Mittel, die nach Maßgabe des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes für Zwecke des ÖPNV zur Verfügung gestellt werden, in die Verdichtungsgebiete und hier vor allem in den Schienenverkehr fließen. Die Räume, die auf die Verkehrsbedienung durch Busse angewiesen sind – nicht nur das flache Land, sondern auch die mittleren Großstädte und Mittelstädte –, gingen mehr oder minder leer aus¹⁾.

Das Unbehagen, das in solchen Äußerungen zum Ausdruck kommt, gibt Veranlassung zu einem Rückblick. Denn jene Kritik macht einmal mehr deutlich, daß wir uns in einer schnellebigen Zeit bewegen, in der vieles rasch – allzu rasch – in Vergessenheit gerät. Wer sich den Werdegang des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes vergegenwärtigt, wird sein Mißfallen an dieser Regelung vielleicht etwas zurückhaltender formulieren.

Sich der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden anzunehmen, wurde seit jeher als Aufgabe der Gemeinden oder – allenfalls – der Länder angesehen. Wo sich nicht das Reich – und später der Bund – als Unternehmer betätigten – die Deutsche Bundesbahn mit dem S-Bahnverkehr und im Bahnbusverkehr, die Deutsche Bundespost mit dem Post-

Anschrift des Verfassers:

RA Dr. Günter Fromm
Stellv. Verbandsdirektor im Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe (VÖV)
Kamekestraße 37 – 39
D-5000 Köln 1

1) Vgl. dazu im einzelnen *Ferger, H., Rogge, H.*, Vorstellungen der Wirtschaft zur Regionalisierung und Kommunalisierung des ÖPNV im ländlichen Raum, in: Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs – Vom politischen Schlagwort zum realistischen Lösungsansatz (= Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Heft 40), Göttingen 1982, S. 61 ff., insbesondere S. 65, 74; ferner *Fuchs, H. P.*, Verbesserung der Verkehrsbedienung in der Fläche, in: Regionalisierung . . . , a.a.O., S. 95 ff., insbesondere S. 98, 124 ff.; *Walprecht, D.*, Organisations- und Finanzverantwortung für den öffentlichen Personennahverkehr, in: Regionalisierung . . . , a.a.O., S. 131 ff., insbesondere S. 138; *Scheelbase, K.*, Der Omnibusverkehr – ein Stiefkind kommunaler Verkehrspolitik, in: Städtetag, 36. Jg. (1983), S. 177 ff.

reisedienst —, sah man von Bundes wegen keine Veranlassung und, wie hinzuzufügen ist, auch keine Kompetenz, sich dieser Materie zu widmen. Kennzeichnend dafür ist die Vorschrift in § 14 Abs. 2 PBefG 1934, nach der die Ausführung von Ortsverkehr ohne Zustimmung der Gemeinde nicht zu den Aufgaben der Deutschen Reichspost und der Deutschen Reichsbahn gehörten²⁾. Es gab nur eine einzige Ausnahme. Das waren die Ortsdurchfahrten von Bundesfernstraßen. Sie haben neben ihrer Aufgabe für den weiträumigen Verkehr auch Erschließungsfunktionen für die Grundstücke in der Gemeinde und Verknüpfungsfunktionen für das gemeindliche Straßennetz wahrzunehmen³⁾. Wo das Interesse des weiträumigen Verkehrs überwiegt, liegt deshalb die Straßenbaulast für die Ortsdurchfahrten beim Bund — er ist dabei, wenn man an das Zweite Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes vom 4. 7. 1974 (BGBl. I S. 1401) denkt, nicht eben kleinlich verfahren —, und er hat sich auch zu Zuwendungen zum Bau oder Ausbau von sonstigen Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesfernstraßen und zum Bau oder Ausbau von Gemeinde- oder Kreisstraßen, die Zubringerstraßen zu Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes sind, bereit gefunden. Hier ist eine Zuständigkeit kraft Sachzusammenhangs gegeben⁴⁾. Finanzierungsgrundlage dafür bildet heute der sog. Gemeindepfennig, der 1960 „geboren“ wurde⁵⁾.

Um diese Zeit begann aber auch die Einsicht zu wachsen, daß sich die Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden zu einem Problem entwickelten, an dem der Bund nicht mehr vorbeigehen könne. Dank der Initiative der Fraktion der CDU/CSU im Deutschen Bundestag kam es zu dem *Gesetz über eine Untersuchung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden* vom 1. 8. 1961 (BGBl. I S. 1109). Es sah die Bildung einer Sachverständigenkommission vor, die vor allem Wege zur Behebung der Schwierigkeiten in den Verdichtungsgebieten aufzeigen sollte⁶⁾. Die Sachverständigenkommission, die am 26. 2. 1962 erstmals zusammentrat, legte ihren Bericht am 24. 8. 1964 vor⁷⁾. Sie unterbreitete nicht nur vielfältige Vorschläge, sondern ließ auch keinen Zweifel daran, daß sich die erforderlichen Investitionen ohne Mithilfe des Bundes nicht verwirklichen lassen würden⁸⁾. Die Bundesregierung verschloß sich dem zwar nicht, betonte aber, daß es dazu zusätzlicher Mittel bedürfe⁹⁾, während die Länder — anscheinend in Übereinstimmung mit der Fraktion der CDU/CSU im Deutschen Bundestag¹⁰⁾ —

2) Vgl. dazu Hein, G., Gesetz über die Beförderung von Personen zu Lande, Berlin 1935, S. 83.

3) Vgl. Marschall, E. A., in Marschall, E. A., Schroeter, H. W., Kastner, F., Bundesfernstraßengesetz, Komm., 4. Aufl., Köln 1977, Rdn. 7 zu § 5.

4) Vgl. dazu Marschall, E. A. in: Marschall, E. A., Schroeter, H. W., Kastner, F., Bundesfernstraßengesetz, Komm., a.a.O., Rdn. 2 zu § 5 a.

5) Vgl. dazu im einzelnen Schroeter, H. W., Wittich, F., Zuwendungen für den Verkehrswegebau in den Gemeinden, Köln 1971, S. 4 ff.

6) Diese Zielrichtung ergibt sich aus dem Gesetzeswortlaut. Zwar wird in der Präambel auch auf die Notwendigkeit hingewiesen, ein leistungsfähiges Netz der Straßen von Bund, Ländern und Gemeinden und Gemeindeverbänden zu schaffen. Von den anschließenden vier Fragen haben jedoch drei allein Bezug auf die Verhältnisse in den Verdichtungsgebieten.

7) Vgl. Bundestagsdrucksache IV/2661 = Bundesratsdrucksache 465/64.

8) Vgl. Bundestagsdrucksache IV/3602 (Nachtrag zu IV/2621) vom 18. 6. 1965, S. 31.

9) Vgl. Bundestagsdrucksache IV/3602, S. 30.

10) Vgl. deren Antrag betr. Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden vom 15. 6. 1965, Bundestagsdrucksache IV/3558, S. 8.

meinten, der Bund müsse zunächst prüfen, ob nicht ein größerer Anteil der vom Kraftverkehr aufgebracht Mineralölsteuer oder das gesamte entsprechende Aufkommen dazu zur Verfügung gestellt werden könne¹¹⁾.

Ende 1966 wurde der Bundesgesetzgeber tätig. Er entschloß sich — das war eine mutige Entscheidung —, im Vorgriff auf eine Änderung des Grundgesetzes, deren Zustandekommen noch nicht abzusehen war, den Weg für eine Beteiligung des Bundes am Bau und Ausbau von Vorhaben des ÖPNV freizumachen. Mit dem Steueränderungsgesetz 1966 vom 23. 12. 1966 (BGBl. I S. 702) wurde die Mineralölsteuer um 3 Pf je Liter erhöht und das daraus resultierende Mehraufkommen für Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden zweckgebunden.

Am 12. 5. 1967 ergingen daraufhin mit Zustimmung des Bundesrates die Richtlinien für Bundeszuwendungen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden¹²⁾. Danach konnten einmal Zuwendungen gewährt werden für den Bau oder Ausbau innerörtlicher Hauptverkehrsstraßen und verkehrswichtiger Zubringerstraßen zum überörtlichen Verkehrsnetz, verkehrswichtiger zwischenörtlicher Straßen in zurückgebliebenen Gebieten und im Zonenrandgebiet sowie Straßen im Zusammenhang mit der Stilllegung von Eisenbahnstrecken, — vorausgesetzt, sie befanden sich in der Baulast von Gemeinden und Landkreisen, zum anderen für den Bau oder Ausbau von Verkehrswegen des ÖPNV in Verdichtungsgebieten, und zwar

- a) Straßenbahnen, Hoch- und U-Bahnen besonderer Bauart,
 - b) Eisenbahnen, — beide jedoch nur, soweit sie auf besonderem Bahnkörper geführt werden sollten,
- sowie schließlich zentralen Omnibusbahnhöfen.

Voraussetzung für die Gewährung der Zuwendungen, die sich auf 50 v.H., im Zonenrandgebiet auf 60 v.H. der zuwendungsfähigen Kosten beliefen, war u. a. die Dringlichkeit des Vorhabens, seine Aufnahme in einen Generalverkehrsplan oder einen gleichwertigen Plan sowie die Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Die zur Verfügung stehenden Mittel waren im Verhältnis 60 : 40 zwischen dem kommunalen Straßenbau und den Verkehrswegen des ÖPNV aufgeteilt. Die Straßenbaumittel erhielten die Länder nach einem Schlüssel, der nach der Zahl der in jedem Land zugelassenen Kraftfahrzeuge gebildet wurde; die Mittel für den ÖPNV verteilte der Bundesminister für Verkehr auf die einzelnen Vorhaben im Benehmen mit den Ländern.

Bund und Länder folgten mit dieser Regelung zwar nicht dem Vorschlag der Sachverständigenkommission, dem ÖPNV schlechthin Priorität beim Ausbau der Verkehrswege einzuräumen. Sie trugen aber ihren Vorstellungen insoweit, als der ÖPNV Gegenstand der Förderung war, Rechnung, indem sie die Förderung vor allem den Verdichtungsgebieten zuteil werden ließen¹³⁾.

Die erforderliche verfassungsrechtliche Grundlage erhielt die Gemeindeverkehrsfinanzierung am 1. 1. 1970. An diesem Tage trat — im Rahmen der Finanzreform durch das

11) Vgl. Niederschrift über die 290. Sitzung des Bundesrates am 10. 12. 1965, S. 273 D, und Bundesratsdrucksache 465/2/64 und 343/1/65 vom 8. 12. 1965, S. 49.

12) Vgl. Bundesanzeiger Nr. 93 vom 20. 5. 1967 = Verkehrsblatt 1967, S. 346.

13) Vgl. Bundestagsdrucksache IV/2661 = Bundesratsdrucksache 465/64, S. 227.

Einundzwanzigste Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. 5. 1969 (BGBl. I S. 359) – Artikel 104 a Abs. 4 GG in Kraft, der wie folgt lautet:

„Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind. Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder aufgrund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt.“

Unter Hinweis darauf kam dann das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) vom 18. 3. 1971 (BGBl. I S. 239) zustande. Es erweiterte einmal den Kreis der förderbaren Vorhaben. Die Verkehrswege des ÖPNV, die von da an zusätzlich förderungsfähig waren, brauchten nicht mehr allein in Verdichtungsräumen zu liegen, sondern auch in den zugehörigen Randgebieten. Außer den zentralen Omnibusbahnhöfen waren nunmehr auch verkehrswichtige Umsteigeanlagen und Parkeinrichtungen an Haltestellen des ÖPNV, soweit sie dazu bestimmt und geeignet sind, dem Parken beim Übergang vom Fahrzeug zum ÖPNV zu dienen (P+R-Einrichtungen), förderungsfähig. Im Rahmen des Straßenbaues schließlich konnten auch besondere Fahrspuren für Omnibusse gefördert werden. Vor allem aber wurde die Verteilung der Mittel zugunsten des ÖPNV geändert. Betrug das Verhältnis nach den Bundesrichtlinien von 1967 60 : 40, galt nunmehr das Verhältnis 55 : 45.

Das GVFG war noch nicht ein Jahr alt, als es novelliert wurde. Durch das Verkehrsfinanzierungsgesetz 1971 vom 28. 2. 1972 (BGBl. I S. 201) wurde zunächst der Kreis der förderbaren Vorhaben um Betriebshöfe und zentrale Werkstätten erweitert, die nicht in Verdichtungsräumen oder den dazugehörigen Randgebieten liegen müssen. Ferner wurde der Anteil der Zuwendungen, die aus Bundesmitteln finanziert werden, erhöht. Belief er sich bisher grundsätzlich auf 40 v. H., galt nunmehr ein Bundesanteil von 60 v. H. und im Zonenrandgebiet bis zu 75 v. H. Ermöglicht wurden diese Aufstockungen durch die Erhöhung der Mineralölsteuer um 4 Pf je Liter. Schließlich wurde das Aufteilungsverhältnis zwischen kommunalem Straßenbau einerseits und Vorhaben des ÖPNV andererseits erneut zugunsten des letzteren geändert. Der Straßenbau hatte nicht mehr Vorrang vor dem ÖPNV. Es galt das Verhältnis 50 : 50.

Durch das Steueränderungsgesetz 1973 vom 26. 6. 1973 (BGBl. I S. 676) schließlich wurden die Länder ermächtigt, bis zu 10 v. H. des auf sie entfallenden Anteils an für Vorhaben des kommunalen Straßenbaus bestimmten Mitteln zur zusätzlichen Finanzierung von Vorhaben des ÖPNV zu verwenden.

Hatte es bis dahin eine ständige Verbesserung der Finanzausstattung für Investitionen im Gemeindeverkehr gegeben, erfolgte durch das Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur (Haushaltsstrukturgesetz) vom 18. 12. 1975 (BGBl. I S. 3091) erstmals ein Einbruch. Die Gesamtmittel des Förderungsprogramms wurden um 10 v. H. gekürzt. Für den Bereich des ÖPNV wurde allerdings die Gefahr von „Investitionsruinen“ als Folge fehlender Finanzmittel zunächst dadurch abgewendet, daß der Verteilungsschlüssel zwischen Straßenbau und ÖPNV im Verhältnis 45 : 55 für die Jahre 1977 und 1978 verändert wurde. Außerdem wurde die Ermächtigung der Länder, Mittel für den kommu-

nalen Straßenbau für Vorhaben im Bereich des ÖPNV einzusetzen, ab 1. 1. 1979 erweitert. Seitdem können sie bis zu 15 v. H. der Straßenbaumittel für Vorhaben des ÖPNV verwenden.

II. Was mit der Gemeindeverkehrsfinanzierung bewirkt wurde

Von 1967 bis 1981 flossen dem ÖPNV etwa 13 Mrd. DM an Bundesfinanzhilfen zu, mit denen ein Gesamtbauvolumen von etwa 25 Mrd. DM gefördert wurde. Die Komplementärfinanzierung wurde im wesentlichen von den Ländern und den Gemeinden – in unterschiedlicher Höhe – aufgebracht. Rund ein Drittel dieses Bauvolumens entfällt auf die Deutsche Bundesbahn mit ihrem S-Bahnverkehr. Die übrigen etwa 17 Mrd. DM wurden in den U- und Stadtbahnbau der Ballungsgebiete, aber auch in den Ausbau von Straßenbahnen, den Bau von zentralen Omnibusbahnhöfen und Umsteigeanlagen von Betriebshöfen und Werkstätten investiert. Berücksichtigt man, daß etwa die gleiche Summe noch einmal in den kommunalen Straßenbau floß, ergibt sich für die Jahre 1967 bis 1981 ein Bauvolumen von insgesamt 50 Mrd. DM, das durch das GVFG ausgelöst wurde.

Die Ergebnisse, die mit Hilfe dieser Förderungsmaßnahmen erreicht wurden, können sich sehen lassen¹⁴. Überproportional zugenommen hat die Zahl der Fahrgäste im ÖPNV überall dort, wo U- und S-Bahnen sowie Stadtbahnen gebaut worden sind. Das zeigt ein Vergleich zwischen dem Fahrgastaufkommen vor und nach Inbetriebnahme einzelner Schnellbahn- bzw. Stadtbahnlinien. So erhöhten sich die täglichen Fahrgastzahlen beispielsweise in München bei der U-Bahn (U 3/6) von 124.000 im Jahr 1972 auf 360.000 im Jahr 1980 und bei der S-Bahn von 160.000 in 1971 auf 550.000 im Jahr 1980; selbst die im Oktober 1980 neu in Betrieb genommene U 8 zog auf Anhieb knapp über 200.000 Fahrgäste pro Tag an, ohne daß das Fahrgastaufkommen auf den übrigen Schnellbahnlinien gesunken ist. Hohe prozentuale Steigerungsraten haben sich auch in anderen Städten eingestellt: In Frankfurt bei einer Stadtbahnstrecke von 35.000 (1967) auf 73.000 (1973) und in Hannover bei der Stadtbahnlinie A von 70.000 (1975) auf 105.000 (1978). Der Stuttgarter Verkehrsverbund hat in seinem ersten Betriebsjahr werktäglich 650.000 Personen befördert; eine Hochrechnung für das Jahr 1981 weist bereits 725.000 Fahrgäste in Verbundverkehrsmitteln aus. Diese Steigerung der Fahrgastzahlen (1979 +6 %, 1980 +6,7 %, 1981 voraussichtlich +5 %) bestätigt, daß der Verbund und die mit ihm gestartete S-Bahn Stuttgart von der Bevölkerung gut angenommen werden¹⁵.

Dabei ist entscheidend, daß auch Pkw-Fahrer von dem verbesserten Leistungsangebot des ÖPNV überzeugt und zum Umsteigen auf das öffentliche Verkehrsmittel bereit sind. In diesem Zusammenhang sind einige Ergebnisse einer repräsentativen Haushaltsbefragung interessant, die 1978 in Hannover im Einzugsbereich der Stadtbahnlinie A durchgeführt wurde:

14) Vgl. dazu neuerdings auch *Schmitz, H.*, Der Einfluß von Verkehrswegeinvestitionen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz auf den innerstädtischen Modal-Split, Opladen 1982, S. 202 ff.

15) Vgl. die Antwort des Staatssekretärs beim Bundesminister für Verkehr *Bayer* vom 22. 12. 1982 auf die Frage des Abg. *Pauli* (SPD), Bundestagsdrucksache 9/2373, S. 48.

- 78 % aller Fahrten zur Innenstadt werden mit öffentlichen Verkehrsmitteln durchgeführt;
- 50 % aller Personen, die ständig über einen Pkw verfügen, benutzen dennoch für ihre Fahrt in die Innenstadt ein öffentliches Verkehrsmittel;
- der Modal-Split, der im gesamten Stadtgebiet etwa 40 : 60 (ÖPNV zu Pkw) beträgt, hat im unmittelbaren Einflußgebiet der Stadtbahn einen umgekehrten Verhältniswert, d. h. rd. 60 : 40 für den ÖPNV. Der Pkw-Fahrer macht mithin dort, wo ihm im ÖPNV eine annehmbare Alternative geboten wird, auch von ihr Gebrauch. Dies ist vor dem Hintergrund eines weiterhin anhaltenden Motorisierungsanstiegs – in der Bundesrepublik Deutschland hat der Pkw-Bestand von 1970 bis 1979 von 14 Mio auf 23 Mio Fahrzeuge, d. h. um 64 % zugenommen – eine bemerkenswerte Tatsache.

Will man die Verbesserungen, die auf diese Weise erreicht worden sind, zutreffend würdigen, wäre es zudem verfehlt, ausschließlich auf den Verkehrszuwachs abzuheben, der sich für den ÖPNV ergeben hat. Zutreffend einzuschätzen vermag man die Erfolgsbilanz der Investitionstätigkeit in diesem Bereich vielmehr nur dann, wenn man auch die Auswirkungen im übrigen in die Betrachtung einbezieht. Stichwortartig gilt hierfür:

- Die *Verkehrssicherheit* wird erhöht: So ging beispielsweise in München in der Zeit von 1970 – 1978 die Zahl der Straßenverkehrsunfälle um 23 v. H., die Zahl der bei Unfällen im Straßenverkehr getöteten Personen sogar um 36,2 v. H. zurück.
- Die *Umweltbelastung* verringert sich: Nach der Inbetriebnahme der ersten Schnellbahnstrecken in München verringerte sich beispielsweise die Kohlenmonoxydkonzentration in der Stadtluft um 25 %.
- Der *Verkehrslärm* wird gesenkt: In Hannover brachte die Inbetriebnahme der Stadtbahnlinie A eine Lärminderung von über 10 dB(A) in den Stadtbereichen entlang der Trasse, was einer Halbierung des Lärmeindrucks entspricht.
- Eine auf den Menschen orientierte *Stadtentwicklung* wird erst möglich: Vor allem wird die Funktion der Innenstädte als Markt-, Handels- und Kommunikationszentrum wiederhergestellt, wofür viele deutsche Großstädte als bereite Beispiele herangezogen werden können. Die Geschäftswelt hat diese Investitionen für eine attraktive Umgestaltung der Innenstädte mit hohen eigenen Investitionen beantwortet.
- Last not least wird eine entscheidende *Energieeinsparung* bewirkt: Bei durchschnittlicher Besetzung beträgt der spezifische Energieverbrauch für eine Fahrt in einem öffentlichen Verkehrsmittel nur 30 % dessen, was für eine Fahrt mit dem Pkw benötigt wird¹⁶⁾.

Das Verkehrsaufkommen im ÖPNV ist seit 1982 rückläufig. Gegenüber 1981 ist es im Durchschnitt um 3 v. H. abgesunken. Wesentliche Ursache für diese Entwicklung ist die Lage auf dem Arbeitsmarkt, die sich unmittelbar auf die Inanspruchnahme des ÖPNV auswirkt. In den Räumen indessen, in denen mit den Beihilfen aus dem GVFG Stadtbahnen, U- und S-Bahnen gebaut worden sind oder gebaut werden, hält sich gleichwohl der Verkehrsrückgang in engen Grenzen, wenn nicht sogar da und dort noch geringe Zuwächse zu verzeichnen sind. Auch diese Tatsache belegt, daß mit der Gemeindeverkehrsfinanzierung der richtige Weg beschritten wurde.

16) Vgl. *Girnau, G.*, Verkehrspolitik an der Wende? in: *Verkehr und Technik*, 34. Jg. (1981), S. 125.

Die Folgekosten aus Investitionen nach dem GVFG aber sind keineswegs so beängstigend hoch, wie man zunächst angenommen hatte. Sie belaufen sich – im Durchschnitt gesehen – nur auf 5 % der gesamten Kostenunterdeckung. Das ergibt sich aus dem Bericht über die Folgekosten des ÖPNV vom 12. 1. 1976, der von der Bundesregierung auf Veranlassung der Fraktion der CDU/CSU im Deutschen Bundestag in Auftrag gegeben worden war¹⁷⁾. Die Fortschreibung dieses Berichts im Jahr 1982 hat dieses Ergebnis im wesentlichen bestätigt¹⁸⁾.

Eine Schmälerung der Mittel durch Eingriff des Fachgesetzgebers hat es seit 1975 nicht mehr gegeben. Dafür trat – seit 1980 – ein anderes Phänomen in Erscheinung. Der Mineralölverbrauch ging zurück, und damit nahm – automatisch – auch das mineralölsteuerabhängige Volumen der Bundesfinanzhilfen ab. Die Bundesmittel konnten seitdem nur dadurch auf der Höhe von etwa 1,3 Mrd. DM pro Jahr gehalten werden, daß die zweckgebundenen Mineralölsteuereinnahmen aus allgemeinen Haushaltsmitteln aufgestockt wurden. Im Jahr 1982 waren dafür rund 200 Mio DM erforderlich. Das bedeutet, daß nicht einmal der Rückfluß der Mittel, die aus dem Abbau der Gasöl-Betriebsbeihilfe herrühren, ausreicht, um die Fehlbeträge auszugleichen, die aus dem Rückgang des Mineralölaufkommens herrühren. Dennoch ist infolge stark gestiegener Baupreise bereits eine deutliche Verlangsamung des Baufortschritts eingetreten. Bereits begonnene Bauvorhaben müssen zeitlich gestreckt oder in dringenden Fällen von den Gemeinden teilweise vorfinanziert werden; neue Vorhaben können nicht mehr sogleich in das Förderprogramm aufgenommen werden.

Diese Entwicklung wird sich in der Zukunft noch verschärfen. Im Bundeshaushalt für das Jahr 1983 wurden nämlich die zuvor erwähnten allgemeinen Haushaltsmittel gegenüber der Planung um 59 Mio DM auf 100 Mio DM zurückgenommen, – als „notwendiger Beitrag zur Konsolidierung des Haushalts“¹⁹⁾.

Die unmittelbaren Auswirkungen ergeben sich im einzelnen aus dem Bundeshaushalt 1983. Darin sind – im Vergleich zu den Haushaltsansätzen 1982 – nunmehr folgende Bundesfinanzhilfen für Vorhaben des ÖPNV vorgesehen:

17) Vgl. Bundestagsdrucksache 7/4556.

18) Vgl. Bundestagsdrucksache 9/1658.

19) Vgl. die Antwort des Staatssekretärs *Bayer* vom 22. 12. 1982 auf die Frage des Abg. *Pauli* (SPD), Bundestagsdrucksache 9/2373, S. 48.

1. Bundesfinanzhilfen für kommunale ÖPNV-Vorhaben
(U-Bahnen, Stadtbahnen usw.):

Land	Millionen DM 1983	Millionen DM 1982
Baden-Württemberg	64,23	78,37
Bayern	168,31	170,02
Berlin	80,00	83,19
Bremen	7,00	5,35
Hamburg	45,16	38,49
Hessen	99,16	110,42
Niedersachsen	72,06	76,32
Nordrhein-Westfalen	280,08	294,61
Rheinland-Pfalz	17,50	17,00
Saarland	4,70	5,24
Schleswig-Holstein	12,50	12,33
insgesamt:	850,70	891,34

2. Zuschüsse des Bundes an die Deutsche Bundesbahn für den S-Bahnausbau usw.:

Land	Millionen DM 1983	Millionen DM 1982
Baden-Württemberg	81,00	78,00
Bayern	28,60	19,05
Berlin	—	—
Bremen	—	—
Hamburg	66,40	97,15
Hessen	65,65	59,62
Niedersachsen	5,56	7,65
Nordrhein-Westfalen	173,84	161,23
Rheinland-Pfalz	—	—
Saarland	—	—
Schleswig-Holstein	7,95	8,30
insgesamt	429,00	431,00

Die Zahlenangaben sind vorläufig und stehen unter dem Vorbehalt der zur Zeit laufenden Fortschreibung des ÖPNV-Programms 1982 bis 1986 auf den Zeitraum 1983 bis 1987²⁰⁾.

20) Vgl. die Antworten des Parl. Staatssekretärs Dr. Schulte vom 16. 12. 1982 auf die Fragen des Abg. Reschke (SPD), Bundestagsdrucksache 9/2373, S. 44 f.

III. Die Überlegungen de lege ferenda

Es hat in der Vergangenheit nicht an Versuchen gefehlt, der Konzentration der Förderung auf die Verdichtungsgebiete dadurch entgegenzuwirken, daß in den Kreis der förderbaren Vorhaben auch das rollende Material einbezogen wurde. Die erste Initiative dieser Art ging auf die Länder zurück. Der Bundesrat hatte in seiner Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes über die weitere Finanzierung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden und des Bundesfernstraßenbaues²¹⁾ den Vorschlag gemacht, auch die Beschaffung von Fahrzeugen des ÖPNV, soweit diese zur Verdichtung bestehender oder zur Einrichtung neuer Linien dienen, in den Katalog aufzunehmen²²⁾. Die Bundesregierung hatte jedoch in ihrer Gegenäußerung diesen Vorschlag abgelehnt²³⁾, und er stieß auch im Bundestag nicht auf Gegenliebe. Das Thema kam erneut zur Sprache, als die Fraktion der CDU/CSU im Deutschen Bundestag Ende 1977 einen Gesetzentwurf einbrachte, der zum Ziel hatte, die 10%ige Kürzung der zweckgebundenen Mittel durch das Haushaltsstrukturgesetz rückgängig zu machen²⁴⁾. Der Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe (VÖV) nahm das zum Anlaß, Änderungsvorschläge zu unterbreiten, die in begrenztem Umfange eine Förderung der Fahrzeugbeschaffung, aber auch von rechnergesteuerten Betriebsleitsystemen vorsahen. Damit konnten sich jedoch weder der Bund noch die Länder befreunden, obwohl ein Verfahren in Aussicht genommen worden war, das es in das Ermessen eines jeden einzelnen Bundeslandes stellte, welchen Fördertatbeständen es den Vorzug geben wollte. Immerhin hatten die Anregungen den Erfolg, daß sich auch der Freistaat Bayern entschloß, Mittel für die Beschaffung von Omnibussen – wenn auch nur in bescheidenem Rahmen – bereitzustellen. Im Frühjahr 1981 schließlich kam im Bundesverkehrsministerium ein Referentenentwurf für eine Änderung des GVFG zustande, nach dem der Katalog der förderbaren Vorhaben erheblich ausgeweitet werden sollte. In die Förderung einbezogen werden sollten Verkehrsberuhigungsmaßnahmen, die Lärmsanierung, Radwege in kommunaler Baulast ebenso wie rechnergesteuerte Betriebsleitsysteme und die Beschaffung von Neufahrzeugen im Schienenverkehr und im Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen, „soweit sie überwiegend im ÖPNV eingesetzt werden und für eine nachhaltige Verbesserung der Verkehrsbedienung dringend erforderlich sind“. Finanziert werden sollten diese zusätzlichen Maßnahmen durch eine Erweiterung der Zweckbindung der Mineralölsteuer um 1 Pf je Liter sowie durch eine Erhöhung der Umschichtungsmöglichkeit von Straßenbaumitteln zugunsten des ÖPNV von derzeit 15 auf 30 v. H.²⁵⁾. Zu dieser Zeit hatte sich jedoch die Haushaltslage des Bundes schon so verschärft, daß abzusehen war, daß der Entwurf „auf der Strecke bleiben“ würde. Das wurde alsbald zur Gewißheit²⁶⁾. Im

21) Bundestagsdrucksache VI/2767.

22) Vgl. zu Bundestagsdrucksache VI/2767.

23) Vgl. Nachtrag zu Bundestagsdrucksache VI/2767.

24) Bundestagsdrucksache 8/1147 vom 9. 11. 1977.

25) Vgl. Mitteilungen des Deutschen Städtetages, 36. Jg. (1981), Nr. 843/81.

26) Vgl. die Antwort des Staatssekretärs Dr. Rehm vom 16. 6. 1982 auf die Frage des Abg. Schreiber (Solingen) (SPD), Bundestagsdrucksache 9/1760 vom 18. 6. 1982 und – zuvor – die Antwort des Parl. Staatssekretärs Mabne vom 8. 3. 1982 auf die Anfragen des Abg. Fischer (Hamburg) (CDU/CSU), Bundestagsdrucksache 9/1467, S. 24 f., und des Staatssekretärs Ruhnau vom 19. 3. 1982, ebenfalls auf die Fragen des Abg. Fischer (Hamburg) (CDU/CSU), Bundestagsdrucksache 9/1512 vom 26. 3. 1982.

gegenwärtigen Zeitpunkt verlohnt es sich kaum, hierauf noch im einzelnen einzugehen. Doch erscheint eine Bemerkung noch angezeigt. Wann immer über eine Ausweitung des Katalogs der förderbaren Vorhaben gesprochen wird, treten zahlreiche Anspruchsteller auf den Plan, und es ist – leider – offenbar unmöglich, Prioritäten zu setzen. Aus dem Förderkatalog wird sogleich ein „Warenhauskatalog“. Selbst dann, wenn die Mittel so, wie vorgesehen, verstärkt worden wären, hätten die einzelnen Maßnahmen nur nach dem „Gießkannenprinzip“ bedacht werden können²⁷⁾. Dabei muß man sich noch vergegenwärtigen, daß einer Erweiterung der Umschichtungsmöglichkeit nach § 10 Abs. 3 GVFG nur theoretische Bedeutung zugekommen wäre. Wenn die Länder – von Ausnahmen abgesehen²⁸⁾ – schon jetzt hiervon keinen Gebrauch machen, hätten sie es auch dann nicht getan, wenn die Quote erhöht worden wäre.

IV. Aktuelle Probleme

Nach diesem Überblick über die Entstehungsgeschichte des Gesetzes, die mit seiner Hilfe ins Werk gesetzten Maßnahmen und die Überlegungen de lege ferenda, die in den letzten Jahren angestellt worden sind, sei anhand des jetzigen Rechts noch auf einige aktuelle Probleme, insbesondere die Kritik an zu aufwendigem Bauen, eingegangen.

1. Zum Kreis der förderbaren Vorhaben

Nach § 1 gewährt der Bund den Ländern Finanzhilfen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden. Dieser Satz stellt zweierlei klar. Die Finanzhilfen müssen über die Länder geleitet werden, weil der Bund keine unmittelbaren hauswirtschaftlichen Verbindungen mit den Gemeinden herstellen kann. Durch die Gewährung der Finanzhilfen entstehen also Beziehungen zwischen dem Bund und dem empfangenden Land einerseits und dem Land und dem Endempfänger andererseits. Ferner müssen diese Finanzhilfen dazu angetan sein, die Verkehrsverhältnisse der Gemeinden zu verbessern. In diesem Zusammenhang ist in der Vergangenheit wiederholt die Frage gestellt worden, ob, da Bezugspunkt die Gemeinde ist, auch private Verkehrsunternehmer mit Finanzhilfen bedacht werden können, – eine Frage, die sich regelmäßig nur bei Betriebshöfen und Werkstätten stellt. Im Schrifttum wird das in Zweifel gezogen²⁹⁾. Die Praxis ist von Anfang an einen anderen Weg gegangen; sie hat das – in Übereinstimmung mit dem Willen des Gesetzgebers – für zulässig erklärt, – selbstredend nur dann, wenn der private Unternehmer im ÖPNV tätig ist. Die Gewährung von Zuwendungen ist in diesen Fällen jedoch von der Eintragung dinglicher Sicherungen für die zweckentsprechende Verwendung der geförderten Anlagen und für eine etwaige Rückforderung abhängig zu machen³⁰⁾.

27) Kennzeichnend dafür ist das nach wie vor vorhandene Bestreben, verkehrsberuhigende Maßnahmen in den Förderkatalog des GVFG einzubeziehen, vgl. die Antwort des Parl. Staatssekretärs Mabne auf die Frage des Abg. Dr. Möller (CDU/CSU), Plenarprotokoll 9/89, S. 5414.

28) Es sind dies Nordrhein-Westfalen und Berlin sowie – wenigstens zum Teil – das Land Hessen. vgl. Mitteilungen des Deutschen Städtetages, 38. Jg. (1983), Nr. 413/83 vom 22. 4. 1983.

29) Vgl. Schroeter, H. W., Wittich, F., Zuwendungen . . . , a.a.O., S. 15.

30) Vgl. Nr. 6.2 der Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (VV-GVFG) – Runderlaß des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen vom 1. 12. 1982 – (MBl. NW. S. 1937).

§ 2 handelt von den förderungsfähigen Vorhaben. Der ÖPNV ist dabei nicht nur unter Nr. 2 bedacht, sondern schon unter Nr. 1 b, wo besondere Fahrspuren für Omnibusse erwähnt werden. Leider wird von dieser Fördermöglichkeit nur zögernd Gebrauch gemacht³¹⁾.

§ 2 Abs. 1 Nr. 2 nennt sodann den Bau oder Ausbau von Verkehrswegen der

- a) Straßenbahnen, Hoch- und Untergrundbahnen sowie Bahnen besonderer Bauart und
- b) der nichtbundeseigenen Eisenbahnen.

Im einen wie im anderen Falle ist Voraussetzung für die Förderung, daß diese Bahnen dem ÖPNV dienen, in Verdichtungsräumen oder den zugehörigen Randgebieten liegen und auf besonderem Bahnkörper geführt werden. Darüber, was zu den Verdichtungsräumen zählt, gibt die Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 10. 12. 1968 im einzelnen Auskunft³²⁾. Die Bindung an Verdichtungsräume und zugehörige Randgebiete entfällt bei den Fördertatbeständen, die in § 1 Abs. 2 Nr. 3 und 4 aufgeführt sind. Es sind dies einmal der Bau oder Ausbau von zentralen Omnibusbahnhöfen und verkehrswichtigen Umsteigeanlagen sowie von Betriebshöfen und zentralen Werkstätten, und ferner der Bau oder Ausbau von Parkeinrichtungen an Haltestellen des ÖPNV, soweit sie dazu bestimmt und geeignet sind, dem Parken beim Übergang vom Kraftfahrzeug zum öffentlichen Nahverkehrsmittel zu dienen.

Die Voraussetzungen der Förderung sind in § 3 umschrieben. Danach ist Voraussetzung, daß

1. das Vorhaben

- a) nach Art und Umfang zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse dringend erforderlich ist und die Ziele der Raumordnung und Landesplanung berücksichtigt,
- b) in einem Generalverkehrsplan oder einem für die Beurteilung gleichwertigen Plan vorgesehen ist,
- c) bau- und verkehrstechnisch einwandfrei und unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geplant ist,
2. die übrige Finanzierung des Vorhabens oder eines Bauabschnittes des Vorhabens mit eigener Verkehrsbedeutung gewährleistet ist.

Schließlich müssen – grundsätzlich – die zuwendungsfähigen Kosten des Vorhabens mehr als 200.000 DM betragen. Eine Ausnahme gilt hier nur unter bestimmten Voraussetzungen für Gehwege.

Es bereitet vergleichsweise geringe Schwierigkeiten, ein Vorhaben mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung abzustimmen, und ebenso ist die Bestimmung unproblematisch, nach der das Vorhaben in einem GVP oder einem für die Beurteilung gleichwertigen Plan – hier kommen Flächennutzungspläne und Bebauungspläne in Betracht – vorgesehen ist. Ebenso wenig sind Bemerkungen zur Zagatellklausel angebracht, obwohl sie – jedenfalls zu Beginn der Förderung, als alles noch preiswerter war – wiederholt befehdet worden ist. Doch konnte nur auf diese Weise dem Begriff der be-

31) Vgl. den Bericht des Bundesministers für Verkehr über verkehrsregelnde und organisatorische Maßnahmen von Städten und Gemeinden zur Förderung des ÖPNV, Bundestagsdrucksache 8/452 vom 17. 5. 1977, S. 8.

32) Vgl. Bundestagsdrucksache V/3985, S. 151 = Bundesanzeiger 1968 Nr. 234.

sonders bedeutsamen Investition, die zur Erreichung eines der Zwecke des Art. 104 a Abs. 4 GG erforderlich sein muß, Genüge getan werden³³⁾. Diese verfassungsrechtliche Anbindung macht allerdings zugleich deutlich, wie fragwürdig es wäre, Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung in den Kreis der förderbaren Vorhaben einzubeziehen. Das Anliegen des Verfassungsgesetzgebers würde mit Sicherheit verfehlt werden, wenn die Anschaffung von Blumenkübeln, die vorzugsweise der Abgrenzung solcher Bereiche dienen, mit Bundesmitteln gefördert werden würde.

Zum eigentlichen „Dollpunkt“ hat sich freilich die Frage entwickelt, ob ein Vorhaben dringend erforderlich und unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geplant worden ist. Hier bewegt man sich noch solange auf einigermaßen sicherem Boden, wie es um die technischen Standards geht. Sie müssen – das ist heute *opinio communis* – heruntergeschraubt werden. Das Gebot der Kreuzungsfreiheit von Stadtbahnen im unterirdischen Bereich – mit der zwangsläufigen Folge des Baues mehrerer Ebenen – braucht nicht unterschiedslos zu gelten. Bei geringer Zugdichte ist das zu teuer. Ebensowenig besteht ein Bedürfnis dafür, die Bahnsteige relativ schwach belasteter Stadtbahnstrecken durchweg auf eine Länge von 80 – 120 m auszulegen. Werden sie später nur halb genutzt, trägt das lediglich zur Verwirrung der Fahrgäste bei. Endlich ist zu fragen, ob es notwendig ist, auch bei verhältnismäßig geringen Höhenunterschieden Rolltreppen und Aufzüge einzubauen, obwohl bekannt ist, daß allein die Betriebskosten für jede dieser Anlagen je nach Einsatzbedingungen zwischen 10.000 und 20.000 DM pro Jahr liegen³⁴⁾. Allerdings wird schon bei diesem Punkt deutlich, daß man unversehens im politischen Bereich landet. Erst vor kurzem berühmte sich der Bayerische Staatsminister für Wirtschaft und Verkehr, daß diese Anlagen auf seine Veranlassung hin in den Kreis der zuwendungsfähigen Maßnahmen aufgenommen worden seien³⁵⁾.

Diese – politische – Seite des Problems wird vollends sichtbar, wenn darüber zu befinden ist, ob eine Stadtbahn gebaut werden soll oder nicht. Hier erwartet man sich neuerdings – so scheint es jedenfalls – mancherlei von Kosten-Nutzen-Analysen oder Kostenwirksamkeitsuntersuchungen. Obgleich sowohl § 6 des Haushaltsgrundsatzgesetzes als auch § 7 BHO sie nur bei *geeigneten* Maßnahmen fordern und seit jeher erhebliche Zweifel daran bestehen, ob dies beim ÖPNV der Fall ist³⁶⁾, unternahm der Bundesminister für Verkehr bereits im Jahr 1975 einen entsprechenden Versuch. Er war schon zu Beginn mit einem Mangel behaftet, den man kaum noch als Schönheitsfehler bezeichnen kann. Die damals entwickelten standardisierten Bewertungskriterien sollten ursprünglich nämlich für Verkehrsweginvestitionen des ÖPNV und des kommunalen Straßenbaues gleichermaßen gelten. Doch schon bevor man mit ihrer probeweisen Einführung

33) Vgl. Müller-Volbehr, J., Fonds- und Investitionshilfekompetenz des Bundes (= Münchener Universitätsschriften: Reihe der Juristischen Fakultät, Band 32), München 1975, S. 70.

34) Vgl. dazu im einzelnen Girnau, G., Wo kann gespart werden im U- und Stadtbahnbau? in: Der Nahverkehr, 1. Jg. (1983), Heft 1, S. 8 ff.

35) Vgl. die Antwort des Bayer. Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr vom 12. 1. 1982 auf die Schriftliche Anfrage des Abg. Albert Schmid vom 4. 11. 1981 über die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel durch Behinderte, Landtagsdrucksache 9/10734, S. 2.

36) Vgl. Hobns, F., Schmidt, J. W., Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, 1. Aufl., Köln 1972, Tz. 200; Hölder, M.-L., Erläuterungen zu § 3 GVFG, in: Das Deutsche Bundesrecht Teil VII B 71.

begann, wurde der kommunale Straßenbau ausgeklammert. Die damals vielzitierte „betriebswirtschaftliche Meßlatte“ wurde also nur bei Vorhaben des ÖPNV angelegt³⁷⁾.

Die Erprobungsphase verlief nicht befriedigend. Man hat jedoch nicht aufgegeben. Mittlerweile sind die „standardisierten Bewertungskriterien“ überarbeitet worden und sollen – wiederum in einem Probelauf für die Dauer von 2 Jahren – getestet werden, und zwar bei allen Vorhaben nach Maßgabe der §§ 2 Abs. 1 Nr. 2, 11 GVFG, deren zuwendungsfähige Kosten 50 Mio DM überschreiten³⁸⁾.

Wer mit solchen Vorschlägen an die Öffentlichkeit tritt, kann des Beifalls sicher sein. Wer wäre nicht für Sparsamkeit? Gleichwohl seien Zweifel daran angemeldet, ob man auf diesem Wege eher und besser zu sog. rationalen Entscheidungen gelangt. Stadtbahnen werden keineswegs allein deswegen gebaut, um Menschen in größerer Zahl von einem Ort zum anderen zu befördern. Ihr Bau wird gefördert, um den Straßenverkehr zu entlasten, den Straßenraumbedarf zu mindern und den vom Straßenverkehr ausgehenden Umweltgefahren zu begegnen³⁹⁾. Kurzum: Es geht dabei auch und vor allem um die „lebenswerte“ Stadt⁴⁰⁾. Hierin manifestiert sich der öffentliche Nutzen, der sich – ob man es gern hört oder nicht – nun einmal nicht quantifizieren läßt⁴¹⁾. Nur diejenigen, die glauben, alles und jedes berechnen zu können⁴²⁾, wollen uns etwas anderes nahebringen. Damit wird deutlich, daß die Antwort auf die Frage, ob und inwieweit Stadtbahnen eingerichtet werden sollen, weitestgehend eine *politische Wertentscheidung* darstellt⁴³⁾. Der Gedanke, eine solche Entscheidung entpolitisieren zu können, gehört in den Bereich der Utopie⁴⁴⁾. Kosten-Nutzen-Analysen oder Kostenwirksamkeitsuntersuchungen vermögen

37) Vgl. Anleitung für die standardisierte Bewertung von Verkehrsweginvestitionen des ÖPNV und Hinweise zum Rahmenvertrag (= Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 51), Bochum 1976; Winter, D., Bewertungsverfahren und Folgekostengesichtspunkte bei Investitionsentscheidungen im Individualverkehr und öffentlichen Personennahverkehr (= Schriftenreihe für Verkehr und Technik, Heft 61), Bielefeld 1976, S. 51 ff.; Fromm, G., Aktuelle Investitionsprobleme aus der Sicht des ÖPNV (= Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, Band B 42), Köln 1978, S. 123 ff. (insbesondere S. 129 ff.); Ebner, J., Erfahrungen mit der standardisierten Bewertung von Verkehrsweginvestitionen des ÖPNV (= Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, Band B 45), Köln 1980, S. 75 ff.

38) Vgl. dazu im einzelnen Mitteilungen des Deutschen Städtetages, 36 Jg. (1981), Nr. 1420/81 vom 22. 12. 1981 sowie – eingehend – Heimerl, G., Mann, H.-U., Zumkeller, D., Interregionale Vergleichbarkeit von ÖPNV-Investitionen – Widerspruch oder Chance? in: Der Nahverkehr, 1. Jg. (1983), Heft 2, S. 9 ff.

39) Vgl. Meyer, N., Der Münchner Verkehrsverbund – Ein Widerspruch zwischen ökonomischem Denken und politischem Handeln? – Bilanz des nacholympischen Bewährungsjahres, in: Internationales Verkehrswesen, 26. Jg. (1974), S. 147 ff. (151, 152).

40) Vgl. auch die Bemerkung des Abg. Wiefel (SPD) in der 119. Sitzung des Deutschen Bundestages am 26. 9. 1974: „Wenn wir den öffentlichen Personennahverkehr attraktiver machen wollen, kommen wir zwangsläufig um Kosten und Ausgabensteigerungen in gewissen Bereichen nicht herum“ (Sten. Bericht S. 8002 D).

41) Vgl. Janson, B., Rechtsformen öffentlicher Unternehmen in der Europäischen Gemeinschaft (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 55), Baden-Baden 1980, S. 115.

42) Vgl. Storsberg, G., Die Bedeutung der Verkehrspolitik für die Entwicklung ländlicher Räume, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 42. Jg. (1971), S. 249 (254).

43) Vgl. Piduch, E. A., Bundeshausrecht, Kommentar, Lose-Blatt-Sammlung, Stuttgart (Stand: Januar 1982), § 7 BHO Rdn. 5.

44) Vgl. Klein, E., Die verfassungsrechtliche Problematik des ministerialfreien Raumes – Ein Beitrag zur Dogmatik der weisungsfreien Verwaltungsstellen –, Dissertation Berlin 1974, S. 179 ff.

sie – ganz abgesehen davon, daß auch ihre Befürworter vielfältige Zweifel an ihrer Aussagekraft äußern⁴⁵⁾ – nicht zu ersetzen. Man kann ihnen deshalb nur eine höchst beschränkte Bedeutung beimessen⁴⁶⁾. Man vergegenwärtige sich immer: Hätte es derartige Untersuchungen schon im vorigen Jahrhundert gegeben und hätte man ihnen – wie hinzuzufügen ist – entscheidendes Gewicht beimessen, könnten wir heute weder über die Ludwigstraße in München noch über die Grands Boulevards in Paris gehen. Heute sind wir froh darüber, daß es sie gibt, – nicht nur als Verkehrswege, sondern auch als diese Städte prägende Bauwerke.

Man kann deshalb nicht nach Entpolitisierung rufen, sondern nur nach sachlich informierter Politik und nach *Augenmaß*. Dafür gibt es Faustregeln, die schon in dem Bericht der Sachverständigenkommission für eine Untersuchung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden ihren Niederschlag gefunden haben⁴⁷⁾. Schärfere Kriterien, die dann auch Allgemeinverbindlichkeit beanspruchen könnten, wird man kaum finden können. Es ist deshalb bemerkenswert, daß auch der Bundesminister für Verkehr in der jüngsten Fortschreibung des Folgekostenberichts nicht mehr nach neuen Methoden ruft, sondern lediglich auf die zwingende Notwendigkeit hinweist, daß sich alle Unternehmen des ÖPNV bzw. ihre Eigentümer stärker als bisher über die finanziellen Belastungen aus dem ÖPNV einschließlich der Folgekosten und deren Finanzierung Klarheit verschaffen⁴⁸⁾. In der Tat haben der Bund und die Länder schon jetzt ausreichende Möglichkeiten, darauf zu achten, daß die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet werden. Dafür bietet das Verfahren bei der Aufstellung der Programme nach § 6 Abs. 1 GVFG Raum⁴⁹⁾.

2. Zur Höhe der Förderung

Nach § 4 Abs. 1 GVFG ist die Förderung eines Vorhabens aus den Finanzhilfen bis zu 60 v. H., im Zonenrandgebiet bis zu 75 v. H. der zuwendungsfähigen Kosten zulässig. Auch daran hat sich Kritik entzündet. Der frühere Bundesminister für Verkehr hat anläßlich des 2. Frankfurter Dialogs der Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands (GdED) am 30. 11. 1981 in Frankfurt/Main erklärt, unverzichtbarer Bestandteil einer Reform des Gesetzes sei für ihn eine Änderung der Beteiligung des Bundes an den Vorhaben. Zur Zeit bezahle der Bund – so führte er aus – bei gewichtigen großen Nahverkehrsinvestitionen 60 %, während das zuständige Bundesland 40 % bezahle und den Gemeinden auch noch 7 % Planungskosten erstattet. „Wer die Dinge so regelt“, sagte er dann wörtlich, „der darf sich nicht wundern, wenn dann technisch völlig übertriebene und perfektionistische Lösungen praktiziert werden“. Deshalb müsse man in Zukunft die ökonomischen Eigeninteressen der Gemeinden bei derartigen Investitionsentscheidungen in die Überlegung mit einbinden, d. h. sie auch beteiligen.

45) Vgl. dazu *Schmitz, H.*, Der Einfluß . . . , a.a.O., S. 89 ff.

46) Vgl. *Gassner, E.*, Verfahrens- und Rechtsschutzfragen beim planerischen Abwägen, in: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 96. Jg. (1981), S. 4 ff. (7); *Weber, J.*, in der Besprechung des Buches von *Hamer, E.*, Privatisierung als Rationalisierungschance, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 6. Jg. 1983, S. 100 (101).

47) Vgl. Bundestagsdrucksache IV/2661 = Bundesratsdrucksache 465/64, S. 95 ff., 139 ff.

48) Vgl. Bundestagsdrucksache 9/1658 S. 12.

49) Vgl. die Antwort des Parl. Staatssekretärs *Mabne* vom 4. 2. 1982 auf die Frage des Abg. *Wieczorek* (Duisburg) (SPD), Bundestagsdrucksache 9/1359.

Der darin enthaltene Vorwurf, daß Geld sinnlich mache, ist so alt wie das Subventionswesen überhaupt. Niemand wird ernstlich in Abrede stellen wollen, daß die Chance, für ein Objekt Beihilfen der öffentlichen Hand zu erhalten, die, wenn auch nur in Einzelfällen, 90 v. H. der zuschlußfähigen Kosten überschreiten, dem Bauherrn die Entscheidung zu bauen erleichtert. Doch gilt es demgegenüber zunächst nüchtern zu konstatieren, daß eben dies der Zweck einer jeden Subvention ist. Stellt sie doch – nach ihrer Legaldefinition – eine Leistung der öffentlichen Hand dar, die zur Erreichung eines bestimmten, im öffentlichen Interesse gelegenen Zwecks gewährt wird. Zum anderen aber ist zu bedenken, ob eine Änderung, wie sie dem früheren Bundesminister für Verkehr vorschwebte, nicht dazu führen würde, daß auch notwendige Vorhaben überhaupt nicht mehr in Angriff genommen werden, weil den Gemeinden dafür die erforderlichen Mittel fehlen. Denn soviel steht fest: Der häufig beschworene „Mitnahmeeffekt“ greift hier nicht Platz. Ohne das nennenswerte Engagement des Bundes wären – aufs Ganze gesehen – die in der vergangenen Jahren ins Werk gesetzten Vorhaben nicht zustande gekommen. Außerdem tut man gut daran, sich zu erinnern, daß häufig genug die Klage laut wurde, man habe mit alledem eigentlich zu spät begonnen.

3. „Verteilungskämpfe“ zwischen den Ländern

In den vergangenen Jahren hat es in der Regel keine nennenswerten Schwierigkeiten bereitet, die Programme nach § 6 Abs. 1 GVFG zustande zu bringen. Ob das so bleibt, wird man angesichts der knapper werdenden Mittel einerseits und der gestiegenen Baukosten andererseits bezweifeln müssen⁵⁰⁾. Mehrere Bundesländer – der Freistaat Bayern⁵¹⁾, Niedersachsen und Schleswig-Holstein⁵²⁾ – haben bereits ihre Unzufriedenheit darüber bekundet, daß die Investitionsvorhaben im ÖPNV im Bundesgebiet nicht nach Quoten, sondern projektbezogen gefördert werden. Bisher hat allerdings noch niemand einen Vorschlag zu unterbreiten vermocht, der besser wäre als diese projektbezogene Förderung, weil allein sie erlaubt, Investitionsschwerpunkte zu bilden, die sich, was nicht vergessen werden sollte, im Laufe der Zeit verlagern⁵³⁾.

Gleichwohl sind die Möglichkeiten von „Verteilungskämpfern“ zwischen den Ländern und – in ihrer Folge – rechtliche Auseinandersetzungen über die Programmgestaltung, wie sie beim Städtebaufinanzierungsgesetz⁵⁴⁾ und beim Sonderprogramm für Gebiete mit speziellen Strukturproblemen⁵⁵⁾ zu beobachten war, für die Zukunft nicht auszuschließen.

50) Vgl. die Antworten des Staatssekretärs *Dr. Köhler* vom 6. 4. 1982 auf die Fragen der Abg. *Kraus* (CDU/CSU), *Klein* (München) (CDU/CSU), *Dr. Falthausen* (CDU/CSU) und *Dr. Riedl* (München) (CDU/CSU), Bundestagsdrucksache 9/1575 vom 16. 4. 1982 S. 22 ff.

51) Vgl. die Ausführungen des Bayer. Staatsministers für Wirtschaft und Verkehr, *Anton Jauernig*, bei der Eröffnung der Jahresmitgliederversammlung des Verbandes öffentlicher Verkehrsbetriebe (VÖV) am 15. 6. 1982 in München.

52) Vgl. Bericht der Landesregierung zur bestehenden Situation und zur Verbesserung des ÖPNV in Schleswig-Holstein vom 17. 9. 1981 S. 3.

53) Vgl. die Ausführungen des Parl. Staatssekretärs beim Bundesminister für Verkehr *Mabne* in der 102. Sitzung des Deutschen Bundestages am 26. 5. 1982, Plenarprotokoll 9/102 S. 6146 C.

54) Vgl. BVerfG, Urteil vom 4. 3. 1975, BVerfGE 39, 96 = NJW 1975, 819 = DÖV 1975, 485 = JZ 1975, 369.

55) Vgl. BVerfG, Beschluß vom 10. 2. 1976, BVerfGE 41, 291 = NJW 1976, 1443 = DVBl. 1976, 837 = DÖV 1976, 524.

4. Die Vorhaben der Deutschen Bundesbahn und der Regionalverkehrsgesellschaften

§ 11 Abs. 1 GVFG bestimmt, daß auch Vorhaben der DB, wenn sie, wie z. B. S-Bahnvorhaben, der Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden dienen, aus dem zweckgebundenen Mineralölsteueraufkommen gefördert werden können. Auch das ist an die sonst geltenden Voraussetzungen des Gesetzes gebunden. Bemerkenswert ist jedoch, daß sich der Bund insoweit eine *Selbstbindung* auferlegt hat. Aus § 11 Abs. 2 GVFG ergibt sich, daß die Aufnahme eines Vorhabens der DB in das Programm nach § 6 Abs. 1 GVFG an die Zustimmung des beteiligten Landes gebunden ist.

In den letzten Jahren ist es wiederholt zu Meinungsverschiedenheiten darüber gekommen, ob § 11 GVFG auch die Regionalverkehrsgesellschaften erfaßt, also jene Unternehmen, in denen – mit Sitz in Kiel, Köln, München, Hannover und Stade – Bahnbusverkehr und Postreisedienst in privatrechtlicher Rechtsform zusammengefaßt worden sind⁵⁶. Diese Gesellschaften saßen im wahren Sinne des Wortes „zwischen den Stühlen“. In § 11 GVFG werden sie nicht erwähnt, und die Länder stellten sich – teilweise – auf den Standpunkt, daß es von Verfassungs wegen nicht ihre, sondern Aufgabe des Bundes sei, sie mit Fördermitteln auszustatten. Der Bundesminister für Verkehr wollte dieses Problem im Rahmen des von ihm vorbereiteten Gesetzentwurfs in aller Form regeln. Inzwischen ist eine jedenfalls einigermaßen zufriedenstellende Lösung im Rahmen des Bundeshaushaltsplans gefunden worden. Er sieht zusätzliche Investitionszuschüsse an die Deutsche Bundesbahn sowie Zuschüsse zu Investitionen an Regionalverkehrsgesellschaften zur Förderung von Einzelvorhaben des öffentlichen Personennahverkehrs vor. Im Haushaltsjahr 1982 war dafür ein Betrag von 199 Mio DM veranschlagt, und für das Haushaltsjahr 1983 beläuft sich der Betrag auf 100 Mio DM⁵⁷. Auf Komplementärmitte der Länder freilich müssen die Regionalverkehrsgesellschaften weiterhin verzichten, – ein einigermaßen überraschendes Ergebnis, wenn man bedenkt, daß das Mitspracherecht der Länder bei Vorhaben der DB, das in § 11 Abs. 2 GVFG verankert ist, damit begründet wurde, daß sich die Länder in der Regel an der Komplementärfinanzierung beteiligen⁵⁸.

56) Vgl. zur Entstehungsgeschichte Fromm, G., Um die Zusammenführung der Busdienste von Bundesbahn und Bundespost – Eine kritische Zwischenbilanz –, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 50. Jg. (1979), S. 215 ff.

57) Vgl. Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1983, Band 2, Einzelplan 12, S. 332.

58) Vgl. Hölder, M.-L., Erläuterungen zu § 11 GVFG, in: Das Deutsche Bundesrecht Teil VII B 71.

Summary

Federal aid to public transport (ÖPNV), the legal basis for which is the local transportation finance legislation, is being criticized of late. The objections are to the fact that these funds essentially benefit urban communities and rail traffic there in particular. Furthermore there are doubts whether the principle of economy is sufficiently applied in all building projects, especially also regarding consequential charges. On closer inspection these doubts turn out to be unfounded. The history of the origins of the local transport finance law proves that encouraging public transport in urban communities was the main concern because of the particularly serious bottlenecks in these areas. And where the construction and extension of public transport routes had been backed by federal funds successes did not fail to come. It was possible to change the modal split to the benefit of public transport. There were favorable effects on urban life. Environmental conditions were greatly improved. Consequential charges have been kept within justifiable limits. The backing should therefore be continued. But in view of the distressed state of public funds, more attention than before should be paid to unnecessary expenditures. Cost-benefit studies will however only be of limited assistance in this conjunction. Quite apart from still being associated with deficiencies in method one needs to bear in mind that the construction of subways, commuter train system and municipal railroad networks, in the last analysis, remain political decisions. What matters here above all is correct gauging.

Résumé

Les subventions de la part du Gouvernement fédéral allemand destinées aux Transports Publics (ÖPNV), dont la base juridique est la loi concernant le financement des transports sur le plan communal, font l'objet récemment de critiques. Le fait que les fonds reviennent en majeure partie aux agglomérations et la avant tout, aux transports ferroviaires, a donné lieu à des contestations. En outre, est mis en doute le principe de l'économie qui n'aurait pas toujours été suffisamment respecté lors de tous les projets de construction, surtout en tenant compte des frais indirects. Lors d'un examen approfondi, ces critiques se révèlent ne pas être fondées. L'histoire de la loi concernant le financement des transports sur le plan communal démontre que l'objet était de subventionner en priorité les transports publics dans les agglomérations car les problèmes y étaient les plus graves. Là, où la construction et le développement des voies de transports ont été subventionnés avec les fonds de l'état, les succès sont apparents. La répartition des modes de transports a pu être modifiée en faveur des transports publics. La vie dans les agglomérations a été influencée de façon favorable. Les conditions de l'environnement se sont sensiblement améliorées. Les frais indirects sont admissibles. C'est pourquoi il est essentiel de poursuivre ces subventions. Etant donné les problèmes financiers des pouvoirs publics, il est important d'éviter toutes dépenses inutiles. Des analyses coûts-efficacité ne peuvent donner des renseignements que dans une mesure restreinte. Mis à part le fait qu'elles présentent en outre toujours des défauts de méthodes, il faut être conscient du fait que construction de métros, de lignes à grande vitesse et de chemins de fer métropolitains dépendent en fin de compte de décisions politiques. C'est pourquoi il est important de posséder la faculté d'estimation.

Zu Rechtfertigung, Zielen und Formen öffentlicher Abgaben für den Straßenverkehr

VON KLAUS-PETER FOX*, VÖLKLINGEN

1. Problemstellung und Aufbau

Steigende Treibstoffpreise, die wiederholte Erhöhung der Steuern auf Mineralölprodukte und die seit Jahren schwelende öffentliche Diskussion über den Umbau der Kraftfahrzeugsteuer haben vielen Verkehrsteilnehmern deutlich vor Augen geführt, daß die Nutzung der Straßen für den einzelnen mit erheblichen unmittelbaren und mittelbaren Kosten verbunden ist. Dazu kommt, daß zunehmend erkannt wird, daß der Individualverkehr auch Kosten, z. B. in Form von Umweltschäden, verursacht, die entweder von der Gesellschaft als Ganzes getragen oder aber verursachungsgerecht auf die Verkehrsteilnehmer umgelegt werden müssen. Es ist verständlich, daß die Betroffenen vielfach versuchen, Kosten von sich fernzuhalten und deshalb für solche Lösungen votieren, die sie ganz oder teilweise von der unmittelbaren Belastung durch steigende Faktorpreise bzw. Kosten der Umweltvorsorge freisteilen. Dies gilt sowohl innerhalb der Gruppe der Verkehrsteilnehmer als auch zwischen ihnen und den übrigen Mitgliedern der Gesellschaft; es erklärt den hohen Anteil affektgeladener Beiträge in der Diskussion über die Abgaben der Verkehrsteilnehmer.

Der Zugang zu einer systematischen Auffaltung der Probleme wird vor allem dadurch erschwert, daß eine Reihe verschiedener Gesichtspunkte berücksichtigt werden muß. Zu beachten ist z. B., daß

- Aspekte privater und kollektiver Eigenschaften des Gutes „Straßennutzung“ angesprochen sind,
- fiskalische Gesichtspunkte mit Elementen ordnungspolitischer Regelungen in Konflikt geraten können,
- die Aufteilung von Aufgaben und Steuerhoheit im Bundesstaat betroffen ist,
- nicht allein gesamtwirtschaftliche, sondern auch regionale Wirkungen zu beachten sind,
- die Zuteilung von Nutzungen nicht nur allokativ, sondern auch verteilungspolitische Komponenten hat.

Anschrift des Verfassers:

Dr. Klaus-Peter Fox
Auf Großscheid 4
6620 Völklingen

* Für eine Reihe hilfreicher Anmerkungen zu einer früheren Fassung dieses Beitrags danke ich meinen Kollegen, Herrn Privatdozent Dr. Johann Eekhoff und Herrn Diplom-Volkswirt Gerhard Wertb. Einzelne Hinweise von Prof. Dr. Rainer Willeke haben zur Vermeidung von Unklarheiten beigetragen.

Diese verschiedenen Gesichtspunkte werfen für die wirtschaftstheoretische Fundierung wie auch für die konkrete Ausgestaltung der Kraftverkehrsabgaben im Einzelnen eine Reihe von Problemen auf; die wichtigsten sind vermutlich

- die Klärung des Maßes, in dem die Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur – hier also des Straßennetzes – „öffentliche Aufgabe“ ist und infolgedessen aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden soll,
- die Festsetzung von sachgerechten Anknüpfungspunkten, nach denen sich die Höhe der Abgaben einzelner Verkehrsteilnehmer bemessen soll,
- die Frage der Kosten der Abgabenerhebung, die schon wiederholt zu Reformüberlegungen namentlich bei der Kfz-Steuer geführt hat,
- die Ausgewogenheit des Aufkommens der Abgaben zwischen Bund und Ländern,
- die Rückwirkungen einer Reform der Kraftverkehrsabgaben auf die Einkommensverteilung in personeller und regionaler Hinsicht.

Diese Problemkomplexe zeigen, daß es schwierig ist, überzeugend für ein wirtschaftstheoretisch orientiertes Abgabekonzept zu werben, wenn nicht zugleich Fragen der praktischen Durchführung mitbedacht werden. Deshalb haben die nachfolgenden Ausführungen zunächst das Ziel, verschiedene Kraftverkehrsabgaben allokationspolitisch zu begründen, aufeinander zu beziehen und steuersystematisch einzuordnen. Dabei stehen allerdings nicht so sehr wirtschaftstheoretische „Optimalmodelle“ im Vordergrund des Interesses, vielmehr wird an die bereits bestehenden Abgaben und die immer wieder aufkommenden Reformüberlegungen in der Bundesrepublik angeknüpft. Auf diese Weise soll vermieden werden, daß der Bezug zur wirtschaftspolitischen Praxis außer Sichtweite gerät.

Es ist also diese doppelte Betrachtungsweise – die Suche nach einem sachgerechten, aus wirtschaftstheoretischen Überlegungen abgeleiteten Konzept der Kraftverkehrsabgaben auf der einen, der Bezug zu bestehenden Abgaben und Reformüberlegungen auf der anderen Seite – welche die folgenden Ausführungen prägt.

Einen besonderen Stellenwert in der öffentlichen Diskussion haben regelmäßig die Auswirkungen von Abgaben und Abgabenänderungen auf die Einkommensverteilung. Aus diesem Grunde wird die Vereinbarkeit von Forderungen, die sich auf eine Änderung der Einkommensverteilung auch mit Hilfe der Kraftverkehrsabgaben richten, in einem eigenen Abschnitt behandelt. Schließlich wird auf die Beurteilung steuerlicher Einzelregelungen im Zusammenhang mit der Anerkennung von Fahrtkosten als Werbungskosten eingegangen.

2. Zur Grundnorm

Das Ziel der folgenden Ausführungen liegt im wesentlichen darin,

- zu zeigen, daß aus ökonomischer Sicht die Bereitstellung des Straßenverkehrsnetzes und seine Nutzung durch die Verkehrsteilnehmer keine derart großen Besonderheiten gegenüber anderen Produktions- und Konsumaktivitäten aufweisen, daß sie sich der Anwendung marktwirtschaftlicher Entgeltprinzipien grundsätzlich entziehen.

– aufzuzeigen, welche Bedeutung dies für eine effiziente Ausgestaltung eines vorwiegend an Allokationsgesichtspunkten ausgerichteten Abgabensystems hat.

2.1 Zum ökonomischen Charakter der Straßennutzung

Das Straßennetz wird – jedenfalls in der Bundesrepublik Deutschland – weithin unbestritten als Infrastruktureinrichtung angesehen, die von der öffentlichen Hand zu erstellen und den Nutzern grundsätzlich unentgeltlich zur Verfügung zu stellen ist. Daran ist nichts selbstverständlich.

Das Straßennetz und seine möglichen Nutzungen sind ökonomisch als Produktionsmittel anzusehen. Dem steht nicht entgegen, daß die Straßennutzung im allgemeinen mit dem Einsatz anderer Produktionsmittel (z. B. Fahrrad, Pkw, Lkw u. a.) in einem komplementären Verhältnis steht. Solche Erscheinungen gibt es in vielen Bereichen, ohne daß schon daraus ein Versagen marktwirtschaftlicher Steuerungselemente – mit der Konsequenz der Übernahme in staatliche Obhut – abgeleitet würde. Die Tatsache, daß zur Benutzung eines Kraftfahrzeuges in der Regel das Vorhandensein eines Verkehrsweges notwendige Voraussetzung ist, reicht nicht aus, die Forderung nach Bereitstellung dieses Gutes und seine Finanzierung über Steuern als Anspruch gegen die öffentliche Hand zu richten¹⁾.

Eine andere Begründungslinie für ein öffentliches Angebot an Verkehrswegen, namentlich des Straßennetzes, bedient sich mit der Bemühung der Theorie öffentlicher Güter zwar eines ökonomischen Ansatzes, ist aber gleichfalls nicht überzeugend²⁾. Die Charakterisierung der Verkehrsinfrastruktur als öffentliches Gut mit der Konsequenz nichtmarktmäßiger Finanzierungsprinzipien ist umstritten, weil die strengen Kriterien für öffentliche Güter, die Nichtausschließbarkeit von Nutzern und die Unteilbarkeit des Angebots, jedenfalls nicht generell auf das Straßennetz zutreffen³⁾.

Parallel zu diesem Ansatz, Verkehrswege in die öffentliche Sphäre zu überweisen, aber nicht identisch mit ihm, setzt die Rechtsfigur des Gemeingebrauchs die öffentliche Bereitstellung des Straßennetzes voraus und erklärt die prinzipielle Unentgeltlichkeit

- 1) Vgl. *Neumark, F.*, Zur Verkehrspolitik im Interventionsstaat der Gegenwart, in: Schweizerisches Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, Band 3 (1948), S. 193 ff., wieder abgedruckt in: *Neumark, F.*, Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates, Tübingen 1961, S. 52 – 77, hier S. 73; *Jung, R. H.*, Probleme der zieladäquaten Erhebung von Straßennutzungsabgaben, Meisenheim 1971, S. 8 f.
- 2) Vgl. dazu etwa *Aberle, G.*, Die Abgabenpolitik bei öffentlich angebotenen Gütern: das Beispiel der Verkehrsinfrastruktur, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Band 93 (1972), S. 52 – 57; *Baum, H.*, Zur Kritik des Road-Pricing, in: Schweizerisches Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, Band 26 (1971), S. 253 – 274.
- 3) Zudem muß eingeräumt werden, daß die Theorie öffentlicher Güter ohnehin – trotz beachtlicher Ansätze in der jüngeren Vergangenheit (vgl. dazu *Bonus, H.*, Öffentliche Güter und der Öffentlichkeitsgrad von Gütern, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Band 136 (1980), S. 50 – 81) – nach wie vor als Ganzes nur einen beschränkten Erklärungswert besitzt, obwohl nicht bestritten werden kann, daß sie einzelne nützliche Elemente enthält. Vgl. dazu *Littmann, K.*, Problemstellung und Methoden der heutigen Finanzwissenschaft, in: Handbuch der Finanzwissenschaft; unter Mitarbeit von *N. Andel* und *H. Haller* herausgegeben von *F. Neumark*, 3. Auflage, Band 1, Tübingen 1977, S. 99 – 120, hier S. 113 f.

der Benutzung zu einem ihrer wesentlichen Bestandteile⁴⁾. Einmal abgesehen von der Tatsache, daß selbst das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland die Erhebung von „Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen“ ausdrücklich zuläßt (Art. 74 Nr. 22 GG), ist erstaunlich, daß sich in einer marktwirtschaftlichen Ordnung, wie sie das Grundgesetz vorsieht, auf Dauer eine Auffassung halten kann, wonach administrative Beschränkungen des Gemeingebrauchs den Vorrang gegenüber der Einführung von Benutzungsentgelten haben⁵⁾. Bei Anerkennung dieser Position hat es eine Rechtfertigung etwa der Kfz-Steuer als Nutzungsäquivalent natürlich schwer. Dies hat zu vielfältigen Bemühungen geführt, die Nutzung der Straßen durch Kraftfahrzeuge als über den Gemeingebrauch hinausgehend zu kennzeichnen und so die Berechtigung einer Abgabe nachzuweisen⁶⁾. Überzeugend sind diese Ansätze vermutlich nicht einmal aus rechtlicher Sicht. Daß sie immer wieder bemüht werden (müssen), liegt daran, daß der Charakter der Straßennutzung als Produktionsmittel nicht ausreichend in Rechnung gestellt wird⁷⁾.

Es ist allerdings keineswegs so, daß es überhaupt keine Argumente dafür gibt, ein öffentliches Engagement in diesem Bereich der materiellen Infrastruktur für gerechtfertigt zu halten. Zwar kann man mit dem Hinweis auf die existenzielle Bedeutung der Verkehrswege für jedes Staatswesen die Entscheidungen über ihren Bau und ihre Finanzierung nicht gänzlich von ökonomischen Überlegungen abschirmen⁸⁾, im Kern zutreffend ist aber, daß Verkehrswege auch über ihre Inanspruchnahme zu wirtschaftlichen Zwecken hinaus staatspolitische Bedeutung haben; sie stellen ein Integrationsinstrument für die gesamte Volkswirtschaft dar und dienen wohl auch heute noch zum Teil militärischen Zwecken; auch ihre Bedeutung für regionale Entwicklungsprozesse („raumaufschließende Kraft“) ist in Rechnung zu stellen⁹⁾.

Dies festzustellen bedeutet nicht, die Folgerung für zwingend oder auch nur für vernünftig zu halten, schon aus diesem Grunde sei eine unentgeltliche Einzelabgabe der Nutzungen der Verkehrswege der gebotene Verteilungsmechanismus. Dem widerspricht auch die Praxis. Weder beim Eisenbahnverkehr noch gar in einem Bereich, der für alle entwickelten Industriestaaten zweifellos von erheblicher Bedeutung ist, dem Nachrichtenwesen,

- 4) Vgl. *Maunz, Th. u. a.*, Grundgesetz-Kommentar, 5. Auflage, München 1979, S. 42; *Krüger, H.*, Marktwirtschaftliche Ordnung und öffentliche Vorhaltung der Verkehrswege (= Hamburger öffentlich-rechtliche Nebenstunden Bd. 24), Hamburg 1969, S. 23. Hierher gehört auch die Kennzeichnung der Inanspruchnahme der Straßen durch Kraftfahrzeuge als „Kollektivbedarf“ und die daraus abgeleitete Forderung der „Benutzungsfreiheit“. Vgl. dazu *Gerloff, W.*, Vorschläge zur Reform der deutschen Kraftfahrzeugbesteuerung, in: Finanzarchiv, Neue Folge, Band 15 (1954/55), S. 310 – 322, hier S. 311 f.
- 5) Vgl. *Maunz, Th.*, a.a.O., S. 42 und *Krüger, H.*, a.a.O., S. 23. In der Vergangenheit hat diese Frage vor allem im Hinblick auf die Erhebung von Parkgebühren eine Rolle gespielt. Vgl. *Eekhoff, J.* und *Fox, K.-P.*, Parkplatzgebührenpolitik im Rahmen der gesetzlichen Neuordnung, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Jg. 51 (1980), S. 263–278, hier S. 266 f.
- 6) Vgl. *Jung, R. H.*, a.a.O., S. 18 – 22.
- 7) Vgl. *Funck, R.* und *Peschel, K.*, Möglichkeiten der Kraftfahrzeugbesteuerung und ihre verkehrswirtschaftlichen Konsequenzen (= Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 32), Bad Godesberg 1967, S. 62.
- 8) Vgl. *Krüger, H.*, a.a.O.
- 9) Vgl. *Jung, R. H.*, a.a.O., S. 12 mit weiteren Nachweisen.

hat jemals in Frage gestanden, daß die staatspolitische Bedeutung eine unentgeltliche Leistungsabgabe nicht rechtfertigt.

Ähnlich ist es um zwei andere Argumente bestellt. Man mag unterstellen oder für gegeben halten, daß die Höhe der erforderlichen Investitions- und Betriebsausgaben für Verkehrswege eine ausreichend hohe privatwirtschaftliche Aktivität auf diesem Gebiet fraglich erscheinen lasse oder ausschließe¹⁰⁾; man mag auch zu Recht darauf hinweisen, daß Verkehrsinvestitionen sich aus wachstums- und/oder regionalpolitischen Gründen volkswirtschaftlich eher rechnen als privatwirtschaftlich¹¹⁾; für sich genommen reicht dies nicht aus, marktmäßige Zuteilungskriterien unanwendbar werden zu lassen oder außer Kraft zu setzen. Es bedeutet zunächst nur, daß diese Gesichtspunkte bei der Investitionsentscheidung mitbedacht werden müssen.

Fazit: Was immer an Argumenten dafür beigebracht werden kann, daß die Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur als Ganzes oder Teilen davon (auch) eine öffentliche Aufgabe ist, dies alles reicht nicht aus, ökonomische Kriterien bei der Investitionsentscheidung und der Nutzung auch nur ins zweite Glied zu verweisen. Vielmehr gilt: Die Nutzung der Verkehrswege ist in erster Linie als Verwendung eines Produktionsmittels anzusehen, es besteht kein zwingender Grund, nicht wenigstens zu versuchen, hierfür marktgerechte Entgelte einzufordern.

Diese Schlußfolgerung hat – konsequent weitergedacht – natürlich auch Auswirkungen auf die Frage der Erhebung sachgerechter Nutzungsentgelte bei anderen Infrastrukturkomponenten des Verkehrswesens. Die von Zeit zu Zeit aufkommenden Diskussionen über die Deckung der Wegekosten bei der Binnenschiffahrt und der Eisenbahn sind letztlich nur Ausdruck der Tatsache, daß es an einer einheitlichen Konzeption gebricht. Man mag dies aus historischen Entwicklungen heraus für erklärbar halten, begründet werden kann eine unterschiedliche Behandlung der Verkehrszweige aus ökonomischer Sicht wohl kaum¹²⁾. Dies ist hier nicht unser Thema, gehört jedoch in den Gesamtzusammenhang.

2.2 Zu Entwicklung und Einordnung der Abgabenbelastung des Straßenverkehrs

Die Finanzwissenschaft hat sich seit jeher mit der Einordnung der Abgaben für den Straßenverkehr schwergetan. Das ist aus verschiedenen Gründen eigentlich nicht verwunderlich.

Zum einen ist zu konstatieren, daß sich der Gesetzgeber lange Zeit über einen hinreichenden Verpflichtungsgrund solcher Abgaben durchaus im unklaren war, was an der wiederholten Änderung der Ausgestaltung der Kraftfahrzeugsteuer deutlich wird¹³⁾. Ab

10) Vgl. *Fecher, H.*, Probleme der Zweckbindung öffentlicher Einnahmen (= Frankfurter Wirtschaftswissenschaftliche Studien, Heft 9), Berlin 1963, S. 104 f.

11) Vgl. *Jürgensen, H.* und *Aldrup, D.*, Verkehrspolitik im europäischen Verkehrsraum, Baden-Baden 1968, S. 77.

12) Vgl. dazu etwa *Hamm, W.*, Die Wegekosten als verkehrspolitisches Koordinationsproblem, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 32. Jg. (1961), S. 213 – 223.

13) Vgl. dazu *Hansmeyer, K.-H.*, Steuern auf spezielle Güter, in: Handbuch der Finanzwissenschaft. Unter Mitarbeit von *N. Andel* und *H. Haller*, herausgegeben von *F. Neumark*, 3. Auflage, Band 2, Tübingen 1980, S. 709 – 887, hier S. 847 und 850. Die Auffassung setzt voraus, daß nicht allein das fiskalische Interesse des Staates einen hinreichenden Steuerverpflichtungsgrund abgibt.

Mitte der fünfziger Jahre ist zwar der Bezug der öffentlichen Abgabenbelastung des Kraftverkehrs zu den Kosten der Vorhaltung des Straßennetzes enger geworden, vornehmlich durch eine entsprechende Ausgestaltung und eine teilweise Zweckbindung der Mineralölsteuer¹⁴⁾. Seither sind aber die Diskussionen um eine sachgerechte Ausgestaltung dieser Abgaben nicht verstummt; sie haben sich wiederholt in Gesetzesinitiativen und Gesetzesänderungen niedergeschlagen¹⁵⁾. Hinzu kamen vor allem Überlegungen, die darauf abzielen, die Straßenverkehrsabgaben mit zusätzlichen Zielsetzungen zu befrachten, was weder dazu beigetragen hat, ihren Charakter deutlicher werden zu lassen noch eine Einigung über die zweckmäßigen steuerlichen Anknüpfungspunkte zu erleichtern. Kennzeichnend für diese Entwicklung ist der Fragenkatalog des Bundesfinanzministeriums, der dem öffentlichen Hearing zur Frage der Umlegung der Kraftfahrzeugsteuer auf die Mineralölsteuer im Jahre 1978 zugrunde gelegen hat¹⁶⁾. Zum anderen muß man sehen, daß sich die Kraftverkehrsabgaben, werden sie in einen Zusammenhang mit den Kosten des Straßennetzes gebracht, einer problemlosen Einordnung in das weithin akzeptierte System öffentlicher Abgaben entziehen.

In dem Maße, in dem die Bedeutung der äquivalenztheoretischen Gesichtspunkte als Rechtfertigungsgrund öffentlicher Abgaben von den Steuern mehr und mehr zu den Beiträgen und Gebühren abgedrängt wurde¹⁷⁾, mußten eine Kraftfahrzeugsteuer und eine Mineralölsteuer, zumal in Verbindung mit einer teilweisen Zweckbindung des Aufkommens, eine Steuertheorie in Schwierigkeiten bringen, welche sich darauf festgelegt hat, den Begriff „Steuer“ für prinzipiell gegenwertfreie öffentliche Abgaben zu reservieren. Die Lösungen, die als Ausweg aus diesem Dilemma angeboten wurden, sind sehr unterschiedlich ausgefallen:

– Die konsequenteste Argumentationslinie liegt darin, dem äquivalenztheoretischen Charakter der Kraftfahrzeugsteuer insofern Rechnung zu tragen, daß man sie unter die speziellen Kostenbeiträge einordnet. Damit enträt man den Schwierigkeiten einer äquivalenztheoretischen Steuerbegründung und dem Rechtfertigungszwang für die Durchbrechung des Nonaffektationsprinzips¹⁸⁾.

– Eine andere Auffassung läuft darauf hinaus, den Abgaben des Kraftverkehrs Beitragscharakter zuzumessen. Um dennoch die Bezeichnung „Steuer“ zu retten, ist die Zwischenform von „Beitragssteuern“ geschaffen worden¹⁹⁾.

14) Vgl. *Schemmel, L.*, Reform der Kraftverkehrsbesteuerung (= Schriften des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, Heft 34), Wiesbaden 1976, S. 11 – 14.

15) Vgl. *Recker, E.*, Ansätze zur Reform der Kraftfahrzeugsteuer, in: Informationen zur Raumentwicklung (1979), Heft 9/10, S. 627 – 657.

16) Vgl. Öffentliches Hearing zur Frage der Umlegung der Kraftfahrzeugsteuer auf die Mineralölsteuer am 24. November 1978 in Bonn. Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen 22/79, Bonn 1979, S. 2 – 5.

17) Vgl. dazu *Neumark, F.*, Vom Wesen der Besteuerung, in: *Voigt, F.* (Hrsg.), Beiträge zur Finanzwissenschaft und zur Geldtheorie, Göttingen 1953, S. 7 ff.; wieder abgedruckt in: *Neumark, F.*, Wirtschafts- und Finanzprobleme, a.a.O., S. 335 – 348 sowie *Haller, H.*, Die Steuern, Tübingen 1964, 1. Kapitel.

18) Vgl. *Neumark, F.*, Zur Verkehrspolitik, a.a.O., S. 75 f.; *Funk, R.* und *Peschel, K.*, a.a.O., S. 64; Gutachten der Steuerreformkommission 1971 (= Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 17), Bonn 1971, S. 790.

19) Vgl. *Fecher, A.*, a.a.O., S. 129 f.; *Haller, H.*, a.a.O., S. 27 f.; *Hansmeyer, K.-H.*, a.a.O., S. 850.

– Schließlich ist versucht worden, namentlich die Kfz-Steuer mit dem Hinweis auf eine indirekte Erfassung der Leistungsfähigkeit der Steuerzahler zu rechtfertigen²⁰⁾. Abgesehen davon, daß dieser Versuch in erster Linie die Schwierigkeiten einer operationalen Definition der steuerlichen Leistungsfähigkeit reflektiert²¹⁾ und seine Herkunft von der Idee einer Luxusbesteuerung schwer leugnen kann²²⁾, ist diese Begründungslinie für die gegenwärtige Höhe der Kfz-Steuer wohl kaum tragfähig. Auch eine Zweckbindung läßt sich auf diese Weise nicht rechtfertigen.

Man könnte solche steuersystematischen Überlegungen für nebensächlich halten²³⁾, wären daran nicht Konsequenzen geknüpft, die einer sachgerechten Ausgestaltung der Kraftverkehrsabgaben eher im Wege stehen. Auf die Probleme, die sich aus der Tatsache ergeben, daß das Aufkommen aus Steuern im Grundsatz nicht für bestimmte öffentliche Ausgaben verwendet werden soll, ist bereits hingewiesen worden.

Mit teilweise guten Gründen wird zunehmend Kritik daran geübt, daß die öffentliche Hand in neuerer Zeit verstärkt versucht, bestimmte Aufgaben abseits der öffentlichen Haushalte durchzuführen und zu finanzieren²⁴⁾. Diese Argumente müßte sich ein Plädoyer für eine Ausgestaltung der Kraftverkehrsabgaben als „Sonderabgabe“ nicht ohne weiteres vorhalten lassen. Der möglicherweise mangelhaften Transparenz des öffentlichen Finanzgebarens, die zudem nicht unbehebbar erscheint, steht entgegen, daß es allokationspolitisch durchaus sinnvoll ist, auf eine unmittelbare Beziehung zwischen Leistungen der öffentlichen Hand und den ihnen zugeordneten Leistungsentgelten hinzuwirken.

Dies gilt nicht nur für Zeiten knapper Kassen, in denen es manchen Politikern geraten erscheint, den Betroffenen Abgabenerhöhungen als gesamtwirtschaftlich notwendiges Stabilitätsoffer schmackhaft zu machen, etwa in Form einer „Investitionshilfeabgabe“, sei sie nun rückzahlbar oder nicht. Derartige finanzpolitische Maßnahmen verwenden die Affizierung bestimmter Einnahmen oder Einnahmeerhöhungen mit bestimmten Ausgaben lediglich als „Verkaufsargument“.

Der Unterschied einer „Sonderabgabe“ für den Kraftverkehr zu schon bestehenden oder geplanten Sonderabgaben (z. B. Kohlepfennig, Schwerbehindertenabgabe, Ausbildungsplatzabgabe, Investitionshilfeabgabe) besteht gerade darin, daß bei diesen der sachliche Verpflichtungsgrund auf einer ganz anderen Ebene liegt und allokationspolitisch durchaus nicht in jedem Fall unbedenklich ist. Man kann daher eine Sonderabgabe für den Kraft-

20) Vgl. Neumark, F., Zur Verkehrspolitik, a.a.O., S. 75; ders., Zum Problem der Klassifikation der Steuerreformen, in: Sauer mann, H. und Neumark, F. (Hrsg.), Beiträge zur Geld- und Finanztheorie, Tübingen 1951, S. 60 ff., wieder abgedruckt in: Neumark, F., Wirtschafts- und Finanzprobleme, a.a.O., S. 349 – 368, hier S. 361 und 367.

21) Vgl. Schmidt, K., Grundprobleme der Besteuerung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 2, a.a.O., S. 119 – 171, hier S. 141.

22) Dies wäre insofern konsequent, als die Kfz-Steuer in der Tat ihre ursprüngliche Begründung aus dieser Idee abgeleitet hat. Vgl. Hansmeyer, K.-H., a.a.O., S. 847.

23) Vgl. Funck, R. und Peschel, K., a.a.O., S. 65 f.

24) Vgl. Dickertmann, D. und Voss, A., Der Kohlepfennig – eine getarnte Steuer, in: Wirtschaftsdienst, 59. Jg. (1979), S. 41 – 47; Caesar, R., „Pfennigabgaben“ – fiskalisch motivierte Steuertarnung und Rückfall in die Fondswirtschaft? in: Finanzarchiv, Neue Folge, Band 38 (1980/81), S. 385 – 415; Schemmel, L., Quasi-Steuern (= Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 46), Wiesbaden 1980.

verkehr auch dann gutheißen, wenn man ansonsten Sonderabgaben als eine problematische Finanzierungsform öffentlicher Aufgaben ansieht²⁵⁾.

Allokationspolitisch sinnvolle Zweckbindungen müssen mehr sein als eine rein budgetäre Zuordnung von bestimmten Einnahmen und Ausgaben. Dazu treten muß in jedem Fall ein „außerbudgetärer Zusammenhang“²⁶⁾, der dahin wirkt, daß dadurch eine bessere Abstimmung zwischen den Präferenzen der Nutzer der in Frage stehenden Staatsleistungen und deren Kosten – soweit es um die Investitionsentscheidung geht – bzw. ihrer bestmöglichen Nutzung – bei bestehenden Infrastrukturkomponenten – erreicht wird. Diese Forderung läuft letztlich auf eine Revitalisierung des Äquivalenzprinzips hinaus, die in neuerer Zeit vermehrt Anhänger findet²⁷⁾. Dieser Zusammenhang ist bei den Kraftverkehrsabgaben im Gegensatz zu den vorgenannten Abgaben gegeben oder er kann jedenfalls hergestellt werden.

Befürwortet man Kraftverkehrsabgaben als Finanzierungsform für die verkehrsspezifischen Leistungen der öffentlichen Hand, dann kann die Verteilung ihres Aufkommens nicht zweifelhaft sein: Die Träger der Bau- und Unterhaltungslast sind entsprechend ihrem Anteil an den Leistungen zu beteiligen. Ob dies in Form einer separierten Ertragshoheit oder einer Aufkommensquotierung organisiert wird, ist sekundär und wird von der Frage dominiert, welche Gesichtspunkte die Aufgabenzuweisung bestimmen. Dies soll hier allerdings nicht vertieft werden.

3. Zur Ausgestaltung der Abgaben

Folgt man der Auffassung, die Kraftverkehrsabgaben seien in erster Linie Produktionsmittelentgelte und nicht oder nicht so sehr zwangsweise auferlegte Finanzierungslasten für die Staatstätigkeit insgesamt, dann lassen sich daraus Grundlinien für die Ausgestaltung dieser Abgaben ableiten:

- Die Abgabenbelastung ist auf alle Benutzer des Verkehrsnetzes umzulegen.
- Die Anknüpfungspunkte der Abgaben sollten sich an der Nutzungsintensität der Verkehrswege durch die einzelnen Fahrzeuge orientieren.
- Die Nutzungsentgelte sollten die (volkswirtschaftlichen) Kosten der Verkehrswege decken.

Die derzeitigen Kraftverkehrsabgaben²⁸⁾ erfüllen diese Anforderungen nur zum Teil.

25) Die verfassungspolitische Problematik der Sonderabgaben, die im wesentlichen aus der umstrittenen Gesetzgebungsbefugnis entspringt, ist inzwischen durch die Entscheidungen des BVerfG zur Ausbildungsplatzabgabe (Urteil vom Dezember 1980) und zur Schwerbehindertenabgabe (Urteil vom 26. Mai 1981) ausgeräumt. Vgl. Friauf, K.-H., Zur Zulässigkeit von außersteuerlichen Sonderabgaben, in: Schmolders, G., Wöhe, G. und Buchholz, E. H. (Hrsg.), Der Bürger als Objekt der staatlichen Finanzpolitik, Bad Wörishofen o. J., S. 103 – 125.

26) Vgl. Fecher, H., a.a.O., S. 95 f.; vgl. auch die dortigen Beispiele für nicht zweckgerechte Zweckbindungen.

27) Vgl. dazu Bobley, P., Hanusch, H. und Wittmann, W., Beiträge zum Äquivalenzprinzip und zur Zweckbindung öffentlicher Einnahmen (= Schriften des Vereins für Sozialpolitik, NF Bd. 121), Berlin 1981, insbesondere den Beitrag von Wittmann, W., Zweckbindung öffentlicher Einnahmen, a.a.O., S. 9 – 35.

28) Von Sonderformen der Belastung des gewerblichen Güterverkehrs, die zeitweilig erhoben worden sind (Beförderungsteuer und Straßengüterverkehrssteuer), wird dabei abgesehen (vgl. Hansmeyer, K.-H., a.a.O., S. 848; Fecher, A., a.a.O., S. 108).

3.1. Die derzeitigen Regelungen

Die Kfz-Steuer belastet hauptsächlich²⁹⁾ das Halten eines Kraftfahrzeugs unabhängig von seiner tatsächlichen Nutzung. Sie knüpft an technische Merkmale der Fahrzeuge an (Hubraum, Gesamtgewicht).

Eine Reihe von Fahrzeugen ist von der Steuerpflicht ausgenommen. Soweit es sich dabei um solche handelt, die nicht oder nur in geringem Umfang auf öffentlichen Straßen eingesetzt werden, ist dies systemgerecht. Dagegen ist z. B. die Steuerbefreiung von Fahrzeugen im Linienverkehr und solchen, mit denen öffentliche Aufgaben erfüllt werden (z. B. Militär-, Polizei-, Feuerwehr-, Katastrophen- und Zivilschutzfahrzeuge; vgl. § 3 KraftStG), ökonomisch deswegen nicht zu rechtfertigen, weil dadurch die tatsächlichen Kosten dieser Dienste verschleiert und auf diese Weise falsche Anreize für einen sparsamen Mitteleinsatz gesetzt werden.

Dieser Gesichtspunkt gilt auch für die Steuerbefreiung von Fahrzeugen, die von bestimmten Behinderten gehalten werden (§ 17 KraftStG). Die Vermischung von Leistungserstellung und Verteilung – anders gewendet: von Kostenanlastung und Einkommenshilfen aus sozialen Gründen – ist im Ergebnis unnötig teuer und vermutlich nicht einmal sachgerecht, weil sie mit der Prämierung einer bestimmten Art der Einkommensverwendung den höchst unterschiedlichen Problemlagen vieler Behinderter nicht nahekommen kann.

Die Ertragshoheit der Kfz-Steuer liegt bei den Ländern; eine Zweckbindung des Aufkommens besteht nicht³⁰⁾.

Die Mineralölsteuer, deren Aufkommen dem Bund zusteht, belastet als Mengensteuer letztlich³¹⁾ den Umsatz von Mineralöl; sie ist allerdings nicht (mehr) auf die Verwendung von Mineralöl als Treibstoff im Straßenverkehr beschränkt. Seit den steuerpolitischen Beschlüssen im Sommer 1981 sind die ursprünglichen Steuerbefreiungen der Schifffahrt und des Luftverkehrs aufgehoben. Die Erstattung der Mineralölsteuer für die Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs läuft Mitte des Jahres 1983 aus³²⁾.

Die Beziehung der Mineralölsteuer zum Kraftverkehr ist nicht nur von der Aufbringungsseite her lockerer geworden. War Anfang der sechziger Jahre der größte Teil des Aufkommens nach dem Straßenbaufinanzierungsgesetz für den Ausbau der Bundesfernstraßen zweckgebunden, so ist später der zweckgebundene Anteil abgesenkt und die Verwen-

29) Die Kfz-Steuer geht tatsächlich darüber hinaus; sie belastet auch die widerrechtliche Benutzung von Fahrzeugen sowie die Zuteilung von Kennzeichen für Probe- und Überführungsfahrten (§ 1 Kraftfahrzeugsteuergesetz – KraftStG) i.d.F. vom 1. Februar 1979, BGBl. I S. 132).

30) Hansmeyer klassifiziert die Kfz-Steuer als „Beitragssteuer“, weil er trotz fehlender gesetzlicher Zweckbindung Ansatzpunkte dafür zu erkennen glaubt, daß ihr Aufkommen de facto für den Verkehrswegebau verwendet wird (vgl. Hansmeyer, K.-H., a.a.O., S. 850). Diese Einschätzung kann wegen fehlender Nachweise nicht überprüft werden.

31) Die Steuerschuld entsteht bei der Entfernung des Mineralöls aus dem Herstellungsbetrieb (§ 3 Mineralölsteuergesetz – MinölStG). Durch eine entsprechende Ausgestaltung der Zahlungsfristen soll jedoch sichergestellt werden, daß die Steuer erst nach der vermutlich erfolgreichen Weitergabe an den Endverbraucher entrichtet werden muß. Vgl. Hansmeyer, K.-H., a.a.O., S. 833.

32) Die Heizölsteuer als Teil der Mineralölsteuer kann gesondert betrachtet werden. Durch die Zweckbindung ihres Mittelaufkommens zugunsten energiepolitischer Maßnahmen ist ohnehin klargestellt, daß sie nur formal der Mineralölsteuer zugerechnet werden kann.

dungsstruktur geändert worden. Den Gemeinden würde durch das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz ein Anteil aus dem durch mehrfache Steuererhöhungen gestiegenen Aufkommen zugestanden, wobei allerdings nur ein Teil in den Ausbau der kommunalen Verkehrswege fließt³³⁾.

Diese knappe Schilderung der geltenden Regelungen zeigt zweierlei:

– Sowohl von der Wahl der Anknüpfungspunkte als auch von der Verwendung des Steueraufkommens her gesehen sind Kfz- und Mineralölsteuer jedenfalls teilweise als Finanzierungsinstrumente für den Straßenbau ausgewiesen. Wegen der teilweisen Zweckbindung des Aufkommens ist dieser Charakter bei der Mineralölsteuer stärker ausgeprägt.

– Bei der Mineralölsteuer ist es in der jüngeren Vergangenheit allmählich zu einer Erosion der ursprünglichen Besteuerungsidee gekommen, zunächst durch eine Lockerung der Zweckbindung, später durch die Ausweitung der Bemessungsgrundlage auch auf solche Verwendungszwecke des Mineralöls, die mit der Straßennutzung nichts mehr zu tun haben. Ein Beispiel dafür ist die jüngst erfolgte Aufhebung der Steuerbefreiung von Flugbenzin. Man geht wohl nicht fehl in der Annahme, daß dahinter vor allem fiskalische Gründe zu suchen sind³⁴⁾.

Einem möglichen Mißverständnis ist vorzubeugen: Allokationspolitisch ist es ohne Belang³⁵⁾, ob die Einnahmen aus den Abgaben des Kraftfahrzeugverkehrs zweckgebunden sind oder nicht, entscheidend ist, ob die steuerlichen Anknüpfungspunkte und die Abgabenhöhe eine angemessene Nutzungsäquivalenz sicherstellen. Die Verwendung der aufkommenden Mittel spielt zunächst keine Rolle. Dies gilt jedenfalls für bestehende Verkehrswege; hier ist die Fixierung der Abgabenhöhe im Kern ein Preisbildungsproblem.

Die Gesamthöhe der zu erwartenden Einnahmen spielt allerdings dann eine Rolle, wenn es darum geht zu entscheiden, ob, wo und in welchem Maße in den Ausbau von Verkehrswegen investiert werden soll. Dann nämlich sind Kosten-/Nutzen-Überlegungen anzustellen, bei denen auch ermittelt werden muß, ob das Aufkommen an Nutzungsabgaben, das zu erwarten ist, ausreicht, um die Gesamtkosten (abzüglich eines u. U. anzusetzenden „Staatsanteils“) der Investition zu decken³⁶⁾.

33) Vgl. Hansmeyer, K.-H., a.a.O., S. 831.

34) Ein besonders eindrucksvolles Beispiel für eine fiskalische Argumentation hat die Steuerreformkommission beige-steuert. Sie hat nicht nur die Aufhebung der Zweckbindung des Aufkommens der Mineralölsteuer für geboten gehalten, sondern zugleich mit dem Hinweis auf die im internationalen Vergleich niedrige steuerliche Belastung der Treibstoffe in der Bundesrepublik einer deutlichen Steuererhöhung das Wort geredet (vgl. Gutachten der Steuerreformkommission, a.a.O., S. 837 und 839). Der ursprünglichen Besteuerungsidee nicht angemessen wäre auch die verschiedentlich diskutierte Absicht, die Mineralölprodukte, welche durch Kohleverflüssigung gewonnen werden, durch die Einräumung einer Hydrierpräferenz von der Steuer freizustellen.

35) Die Befürwortung einer Zweckbindung der Straßenverkehrsabgaben stützt sich üblicherweise auf finanzpolitische, nicht allokationspolitische Gesichtspunkte. Vgl. Gerloff, W., a.a.O., S. 317.

36) Vgl. zu den Investitionskriterien im einzelnen (am Beispiel der Autobahnen) Schellbaass, H. M., Preis- und Investitionspolitik für Autobahnen (= Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 196), Berlin 1971, Kapitel C, insbesondere auch S. 196 f.

3.2. Reformüberlegungen

Es hat in der Vergangenheit nicht an Versuchen gefehlt, die Abgaben für den Kraftverkehr zu reformieren. Das gilt namentlich für die Kraftfahrzeugsteuer. Dabei sind zwei Grundlinien zu erkennen³⁷⁾:

- Auf der einen Seite ging es darum, die erheblichen Kosten bei der Feststellung und Eintreibung der Kfz-Steuer zu senken. Darauf zielen die (vorgeschlagene) Einführung des Plakettenverfahrens und der (erfolgte) Übergang zur jährlichen Steuererhebung. Diese Reformbestrebungen mögen zwar quantitativ ins Gewicht fallen und daher aus fiskalischen Gründen geboten sein³⁸⁾. Sie berühren jedoch nicht die Hauptsache.
- Kern der meisten Reformbestrebungen der Kfz-Steuer war die Suche nach anderen steuerlichen Anknüpfungspunkten als beim geltenden Recht, also eine Strukturveränderung ohne eine Steigerung ihrer fiskalischen Ergiebigkeit. Im Ergebnis liefen die Vorschläge auf eine (Teil- oder Voll-) Umlegung der Kfz-Steuer auf die Mineralölsteuer hinaus³⁹⁾.

An Vorschlägen für veränderte steuerliche Anknüpfungspunkte fehlt es nicht⁴⁰⁾. Sie lassen sich – ohne daß man genötigt wäre, sie im einzelnen zu diskutieren – auf zwei Fragen und ihre unterschiedliche Beantwortung zurückführen:

- Zu entscheiden ist einmal, ob es überhaupt geboten erscheint, daß bloße Halten eines Fahrzeugs mit einer Abgabe zu belasten.
- Zum ändern müssen die Maßstäbe festgelegt werden, an denen eine konkrete Abgabepflicht ansetzen kann.

Ein erheblicher Teil der Kritik an der geltenden Kraftfahrzeugsteuer entzündet sich an der Tatsache, daß sie unabhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme des Straßennetzes erhoben wird⁴¹⁾. Allokationstheoretisch gewendet geht der Vorwurf dahin, daß es nicht sinnvoll sei, eine Pauschalabgeltung beizubehalten, wo es doch darauf ankomme, die Grenzkosten der Benutzung anzulasten. Auf den ersten Blick widerspricht die Kraftfahrzeugsteuer dieser Forderung eklatant.

Die Erhebung einer „Grundgebühr“ für die Straßennutzung ist jedoch allokatiospolitisch

37) Vgl. zu den verschiedenen Gestzentwürfen *Recker, E.*, a.a.O.

38) Nach *Schemmel* sind die Steuererhebungskosten mit 3,1 v. H. des Aufkommens in der Vergangenheit höher gewesen als die der sehr differenzierten Einkommensteuer. Dagegen machen die Verwaltungskosten der Mineralölsteuer lediglich 0,25 v. H. des Aufkommens aus (vgl. *Schemmel, L.*, Reform, a.a.O., S. 22 sowie *Böhme, R.*, Begrüßungsansprache, in: Öffentliches Hearing, a.a.O., S. 1 – 3).

39) Vgl. die verschiedenen Modelle der Teil- bzw. Vollumlegung in: Hearing des Bundesfinanzministeriums (vgl. Öffentliches Hearing, a.a.O., Fragenkatalog S. 2). Ganz eindeutig kann die Aufkommensneutralität allerdings nicht festgestellt werden, denn sie war immer nur im Hinblick auf die Steuereinnahmen des Umstellungsjahres gemeint. Wegen der unterschiedlichen Entwicklung der Steuerbemessungsgrundlagen im Zeitverlauf könnten sich in späteren Jahren durchaus Mehr- oder Mindereinnahmen ergeben. Diese Befürchtung hat vermutlich auch bei der Ablehnung des Vorschlags des Bundesfinanzministers, die Kfz-Steuer teilweise auf die Mineralölsteuer umzulegen, durch die Finanzministerkonferenz im Herbst 1981 eine Rolle gespielt (vgl. Saarbrücker Zeitung vom 17./18. Oktober 1981). Damit sind die Pläne zur Umlegung vorläufig gescheitert.

40) Vgl. Gutachten der Steuerreformkommission, a.a.O., S. 793 ff.; *Jung, R. H.*, a.a.O., S. 140 ff.

41) Vgl. *Schemmel, L.*, Reform, a.a.O., S. 23.

nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen. Sie kommt darüber hinaus Gesichtspunkten der Praktikabilität entgegen.

Allokationspolitisch zu rechtfertigen ist eine „Grundgebühr“ mit der Überlegung, daß nicht allein die tatsächliche Inanspruchnahme des Straßennetzes, also die tatsächlich abgenommene Menge an „Straßennutzungen“, für die Wirtschaftssubjekte von Bedeutung ist. Schon die bloße Existenz des Straßennetzes, die jederzeitige Bereithaltung von Nutzungsmöglichkeiten, ist Teil der wirtschaftlichen Leistung dieser Infrastrukturkomponente⁴²⁾. Das so beschriebene komplexe Gut „Straßennutzung“ weist Parallelen mit den Leistungen auf, die z. B. öffentliche Versorgungsunternehmen anbieten. Beispiele für derartige Leistungen sind allerdings auch im privaten Bereich zu finden, wenn man etwa an die Beitragsstruktur solcher Sportvereine denkt, die Anlagen mit hohem Kapitalaufwand vorhalten und sich weitgehend aus eigenen Mitteln finanzieren. Die allokatiospolitische Logik gespaltender Tarife (Pauschalabgeltung, Benutzungsentgelte) liegt darin, daß die Kapitalkosten der kurzfristig nicht variablen „Produktions“-Anlagen über eine pauschale Umlage aufzubringen sind, um sicherstellen zu können, daß ein Angebot überhaupt zustande kommt⁴³⁾. Mit dieser Begründung läßt sich dementsprechend auch eine benutzungsunabhängige (Teil-)Abgabe für das Straßennetz als Ganzes rechtfertigen⁴⁴⁾. Daraus folgt jedoch nicht, daß die gegenwärtige Struktur der Kraftverkehrsabgaben angemessen erscheint⁴⁵⁾.

Aussagen hierüber würden entsprechend der vorstehenden Überlegungen eine Untersuchung des Kapitalkostenanteils der Ausgaben für das Straßenwesen erfordern. Darauf wird an dieser Stelle verzichtet, weil es vordringlich darauf ankommt, die angemessene Struktur der Straßenverkehrsabgaben offenzulegen, nicht aber ihre genaue Höhe zu ermitteln.

3.3 Zur Einordnung der Parkgebühren

Bisher sind Kraftfahrzeugsteuer und Mineralölsteuer als allgemeine Abgaben des Kraftfahrzeugverkehrs betrachtet worden. Im folgenden soll überprüft werden, ob und inwieweit Abgaben für spezielle Formen der Straßennutzung zu rechtfertigen sind.

In der Diskussion um die Straßenverkehrsabgaben hat in jüngster Zeit die Frage der Erhebung von Parkgebühren eine Rolle gespielt. Dabei haben Gesichtspunkte der Zulässigkeit und der gesetzlichen Grundlage im Vordergrund gestanden. Ökonomische Zusammenhänge sind insofern von Belang, als die jetzt gefundene Regelung auf dem Knappheitspreis als Zuteilungsmechanismus abstellt⁴⁶⁾.

42) Vgl. *Sobmen, E.*, Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, Tübingen 1976, S. 408.

43) Vgl. *Sobmen, E.*, a.a.O., S. 408 ff.

44) Für Teile des Straßennetzes ist gezeigt worden, daß Preis- und Investitionspolitik durchaus (allokatios-)theoretisch unbedenklich und auch praktikabel an Grenzkostenüberlegungen ausgerichtet werden können (vgl. *Schellbaass, H. M.*, a.a.O.). Der Optimismus, dies sei für das gesamte Straßennetz verallgemeinerungsfähig, wird nicht geteilt.

45) Das Gesamtaufkommen an Abgaben verteilt sich gegenwärtig zwischen Kfz-Steuer und Mineralölsteuer etwa im Verhältnis 23 : 77 mit tendenziell steigendem Anteil der Mineralölsteuer (vgl. Finanzbericht 1982, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Bonn 1981, S. 196), rechnet man den Anteil der Heizölsteuer heraus, dann beträgt das Verhältnis etwa 25 : 75.

46) Vgl. *Eekhoff, J.* und *Fox, K.-P.*, a.a.O.

Nicht ausdrücklich angesprochen wurde in der Diskussion die Frage, ob die Erhebung von Parkgebühren überhaupt in einem abgestimmten Gesamtkonzept von Straßenverkehrsabgaben Platz hat.

Diese Frage ist zu bejahen. Die Erhebung von knappheitsorientierten Parkgebühren ist allokationspolitisch als Steuerungsinstrument für die effiziente Zuteilung knapper Flächen zu rechtfertigen. Der Bau von Verkehrswegen – für den fließenden – und von Parkplätzen – für den ruhenden Verkehr – kann sowohl gedanklich als auch praktisch auseinandergehalten werden.

Eine fiktive Situationsbeschreibung soll das deutlich machen. Schon heute sind im Fernstraßenbau (Autobahnen) die Nutzungen „fließender Verkehr“ und „ruhender Verkehr“ dadurch getrennt, daß das Parken längs dieser Verkehrswege untersagt ist und dafür besondere Parkplätze abseits der Straßen eingerichtet sind. Eine solche Lösung ist auch für andere Straßenkategorien, selbst im Innenstadtbereich, jedenfalls vorstellbar. Notwendig wären dazu die Dimensionierung des Straßenraumes ausschließlich für die Bedürfnisse des fließenden Verkehrs und der Verweis des ruhenden Verkehrs auf besonders ausgewiesene Parkplätze abseits des Straßenraumes oder auf Privatflächen. Die Erhebung kostendeckender Entgelte könnte im Prinzip das Angebot an Parkflächen steuern: Parkplätze, Parkhäuser und private Parkflächen oder Einzelgaragen würden als Flächenansprüche mit anderen baulichen Nutzungen konkurrieren und müßten sich, um sich am Markt durchsetzen zu können, an den erwarteten Erträgen dieser speziellen Nutzungsform orientieren. Natürlich hätte dies auch Rückwirkungen auf die Verkehrsmittelwahl privater und gewerblicher Nutzer, aber auch diese Auswirkung wäre auf Kosten-Ertrags-Überlegungen zurückzuführen. Administrative Beschränkungen von Nutzungen sind Folge der Vermischung der Funktionen des Straßenraums, sobald er für den fließenden Verkehr überdimensioniert ist. Die Bereitstellung von Flächen für Parkzwecke muß nicht notwendig an die Bereitstellung von Straßenraum gekoppelt sein, sie kann zumindest kostenmäßig hinreichend genau hiervon unterschieden werden, auch wenn es bei Planung und Bau von Straßen- und Parkraum Verbundvorteile gibt.

Das Beispiel zeigt, daß

- die Bereitstellung von Parkraum im Prinzip eine von der Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur getrennte Aufgabe darstellt,
- die öffentliche Hand nicht einmal primär gefördert ist, diese Aufgabe zu übernehmen,
- die Steuerung der Nutzung von Flächen über Preise auch insofern nicht außer Kraft gesetzt werden muß.

Die Einführung eines solchen Systems getrennter Entscheidungen über die Bereitstellung von Straßen- und Parkraum hat im nachhinein geringe Chancen, jedenfalls auf kurze Frist. Die Frage nach der Berechtigung und den sinnvollen Formen einer Belastung des ruhenden Verkehrs mit Abgaben ist damit allerdings nicht beantwortet.

Die Berechtigung eines Entgelts für die Inanspruchnahme von Flächen für Parkzwecke liegt in der Tatsache, daß damit alternative Nutzungen dieser Fläche verhindert werden – nicht anders werden Preise für begrenzt verfügbare Güter überhaupt begründet. Daß dieses Entgelt von der „Grundgebühr“ für die Bereitstellung des Straßennetzes getrennt erhoben werden sollte, dafür spricht schon der Gesichtspunkt, daß die räumliche Konzentration der Nachfrage nach Parkplätzen von der nach Straßenraum erkennbar abweicht.

Zudem sind beide Flächennutzungen unterscheidbar, so daß eher die Vermischung der Entgelte einer Begründung bedarf als ihre Trennung.

In der Vergangenheit ist wiederholt die Einführung einer „Parksteuer“, also einer pauschalen Abgabe für die Inanspruchnahme von Parkraum erwogen worden⁴⁷⁾. Dies erscheint vom Begründungsansatz her zwar sinnvoll, nicht aber in der Ausgestaltung. Die Inanspruchnahme von Parkraum läßt sich – wesentlich besser als die Nutzung des Straßennetzes durch den fließenden Verkehr – auf den einzelnen Nutzer zurückführen und ihm mittels eines speziellen Entgelts zurechnen. Von daher besteht kein Anlaß, hierfür ein pauschales Vorabentgelt einzuführen. Zudem wäre die Anreizstruktur einer solchen Lösung verfehlt. Einzelfallentgelte haben den Vorteil, daß sie nach der Dringlichkeit der Nachfrage gestaffelt werden können und so auf die sparsame Inanspruchnahme von knappen Flächen hinwirken. Das kann mit Pauschalabgeltungen nicht erreicht werden. Insofern erscheinen Parkgebühren einer Parksteuer überlegen⁴⁸⁾.

3.4. Zu den Anknüpfungspunkten der Straßenverkehrsabgaben

Die vorstehenden Überlegungen haben dazu geführt, daß ein sinnvolles System von Straßenverkehrsabgaben aus drei Elementen bestehen könnte:

- einer Pauschalabgeltung für die Bereitstellung des Straßennetzes (Kraftfahrzeugsteuer),
- einer benutzungsabhängigen Straßenverkehrsabgabe,
- eines Nutzungsentgelts für die Inanspruchnahme von Parkraum (Parkgebühren).

Im folgenden soll knapp auf die Bemessung der einzelnen Abgaben eingegangen werden. Dabei kommt es nicht so sehr darauf an, die tatsächliche Höhe und die sachgerechte Staffelung der Abgaben anzugeben – dies wäre im Rahmen dieses Beitrags gar nicht zu leisten – vielmehr sollen die Ansatzpunkte dargelegt werden, an denen die Bemessung der einzelnen Abgaben ansetzen kann.

Im Grunde geht es bei allen Teilelementen darum, Indikatoren festzulegen, welche die Inanspruchnahme der Nutzungen möglichst zutreffend wiedergeben; im Kern ist dies ein Preisbildungsproblem. Die öffentlichen Abgaben, die erhoben werden sollen, haben insofern Preisersatzfunktion. Man darf dabei die Erwartungen allerdings nicht zu hoch spannen. Es wird vermutlich nicht gelingen, marktmäßige Verhältnisse vollständig zu simulieren, weil weder das Angebot von noch die Nachfrage nach Straßenutzungen hinreichend genau ermittelt werden können. Trotzdem bleibt es bei der Aufgabe, die Abgaben in Kontakt mit den Angebots-/Nachfrageverhältnissen zu halten, soll das Ziel, auf diese Weise eine zweckentsprechende Nutzung der Verkehrswege sicherstellen, nicht aufgegeben werden.

Zur Pauschalabgeltung der Kapazitätsvorhaltung muß ein Indikator herangezogen werden, der die Bestimmungsgründe der Dimensionierung des Straßennetzes hinreichend genau abbildet. Diese Forderung zu erfüllen ist nicht einfach. Wiederholt ist versucht worden, für die verschiedenen Fahrzeugkategorien Äquivalenzziffern festzulegen, welche an tech-

47) Vgl. Bohley, P., Öffentliche Abgaben für regelmäßiges Dauerparken – ein Problem der Kraftfahrzeugbesteuerung, in: Finanzarchiv, Neue Folge, Band 28 (1969), S. 280 – 299; Gutachten der Steuerreformkommission, a.a.O., S. 797 f.

48) Vgl. Gutachten der Steuerreformkommission, a.a.O., S. 798.

nischen Kriterien ansetzen und zur Belastungsdifferenzierung herangezogen werden können⁴⁹⁾. Zulässiges Gesamtgewicht und Fahrzeugfläche sind die dabei am häufigsten benutzten Maßstäbe. Abgesehen davon, daß die empirischen Untersuchungen über die Zusammenhänge keineswegs über alle Zweifel erhaben sind⁵⁰⁾, muß bezweifelt werden, daß der Versuch einer virtuoson Differenzierung überhaupt lohnend erscheint. Nicht zuletzt aus Gesichtspunkten, die in der Vereinfachung des Steuersystems und der Erhebungsbilligkeit begründet sind, sind einer weitgehenden Differenzierung der Anlastungskriterien vernünftigerweise Grenzen zu setzen. Auch kann aus allokatonspolitischen Überlegungen nicht abgeleitet werden, daß es darauf ankomme, den ohnehin utopischen Versuch zu wagen, den Bedingungen des sozialökonomischen Optimums durch die Umsetzung aufwendiger Rechenexperimente nahzukommen. Vielmehr sind auch Kriterien ausreichend, welche wenigstens der Richtung nach das abbilden, worauf es ankommt⁵¹⁾. Aus dieser Sicht wird man sich mit den Kriterien Gewicht und Fläche begnügen können. Dieses Votum schließt ein, daß man Pkw und Lkw unterschiedlich behandeln kann, was die Differenzierung (oder der Verzicht darauf!) innerhalb dieser Gruppen angeht; es schließt nicht ein, daß man von der Erhebung einer „Grundgebühr“ für Pkw überhaupt absehen sollte.

Zur Abgeltung der Straßenbenutzung über eine Abgabe, die an den tatsächlichen Fahrleistungen ansetzt, erscheint die Mineralölsteuer als geeignete Abgabe, da ihre Bemessungsgrundlage in einem hinreichend engen Zusammenhang zu Ausmaß und Intensität der Straßenbenutzung steht⁵²⁾. Die Billigkeit der Steuererhebung spricht zusätzlich dafür⁵³⁾.

Die Zuweisung der Funktion „Abgeltung der Straßennutzung“ an die Mineralölsteuer wird vermutlich unter verschiedenen Gesichtspunkten als unbefriedigend angesehen, vor allem deshalb, weil damit nur unzureichend räumliche und zeitliche Differenzierungen verbunden werden können. Dieser Einwand ist im Grunde sicher zutreffend. Zwei Dinge sind jedoch zu bedenken. Zum einen: Die Abgabenbelastung durch die Mineralölsteuer schwankt, wenn auch begrenzt, regional und zeitlich, da nach Maßgabe der Verkehrsdichte der Benzinverbrauch variiert. Zum anderen: Für weite Bereiche des Straßennetzes dürfte eine Grenzkostenberechnung als Anhaltspunkt für die Abgabenbemessung kaum durchführbar sein. Für Einzelbereiche, die sich verhältnismäßig gut abgrenzen lassen, wie etwa Autobahnen, sieht dies anders aus. Von daher ließen sich für diesen Bereich andere, der tatsächlichen Nutzungsdichte stärker angenäherte Bemessungsgrundlagen ermitteln⁵⁴⁾. Für alle übrigen Bereiche des Straßennetzes muß es wohl aus praktischen Gründen bei einer pauschalen Abgeltung bleiben⁵⁵⁾.

Die Erhebung von Abgaben für die Benutzung von Verkehrsflächen als Parkraum kann – wie oben gezeigt – als grundsätzlich eigenständiges Problem gesehen werden. Deshalb ist anzustreben, daß marktgerechte Entgelte festgesetzt werden, was nach den Bestimmungen

49) Vgl. dazu Jung, R. H., a.a.O., S. 102 ff.

50) Vgl. Schemmel, L., Reform, a.a.O., S. 44 f.

51) Vgl. Sobmen, E., a.a.O., S. 8 – 14.

52) Vgl. Funck, R. und Peschel, K., a.a.O., S. 26 f.

53) Vgl. Schemmel, L., Reform, a.a.O., S. 28 f.

54) Vgl. Schellhaass, H. M., a.a.O.

55) Vgl. auch Willeke, R. und Baum, H., Theorie und Praxis des Road Pricing, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 43. Jg. (1972), S. 84.

des Straßenverkehrsgesetzes neuerdings auch zulässig ist⁵⁶⁾. Dies bedeutet, daß die Parkgebühren in Innenstädten je nach der Intensität der Nachfrage gestaffelt werden sollten. Die Festsetzung der Höhe der Entgelte und die Einteilung des Stadtgebietes in Zonen müßte sich durch Erprobung im Laufe der Zeit einspielen. Grundlinie sollte dabei sein, daß eine Markträumung erreicht wird, also weder Parkflächen dauerhaft und in großem Umfang ungenutzt bleiben, noch fortgesetzt Knappheit an Parkraum bei der festgesetzten Gebührenehöhe zu beobachten ist.

Die Forderung nach marktgerechten Parkgebühren bedeutet zugleich eine Absage an Versuche, die Parkplatznot durch administrative Regulierungen zu bewirtschaften (Höchstparkdauer, Parkvorrechte für Anwohner u. a.). Solche marktwidrigen Eingriffe sind aus allokativen Gesichtspunkten abzulehnen; sie führen darüber hinaus zu Verteilungswirkungen, die zumindest als problematisch anzusehen sind und zudem in der Regel nicht vorhergesehen werden⁵⁷⁾.

4. Zu Bedeutung und Vereinbarkeit verschiedener Ziele der Kraftverkehrsabgaben

Bisher ist lediglich der allokativ Aspect der Kraftverkehrsabgaben betrachtet worden; er besteht in der Aufgabe, den Nutzern öffentlicher Infrastruktureinrichtungen ein angemessenes Entgelt dafür abzuverlangen, daß sie Leistungen in Anspruch nehmen, die unter Einsatz von Ressourcen erstellt werden müssen und/oder alternative Nutzungen des Verkehrsraumes verhindern. Es ist gezeigt worden, daß und vor allem wie sich verschiedene Formen der Abgaben in diese Aufgabe sinnvoll teilen können.

Schon die summarische Betrachtung der bestehenden Regelungen der Kfz- und der Mineralölsteuer hat ergeben, daß der Vorschlag, die Kraftverkehrsabgaben so umzugestalten, daß dies ihre ausschließliche Aufgabe wäre, eine Reihe von Einwänden zu gewärtigen hätte. Sie können zusammengefaßt mit der Feststellung umschrieben werden, daß wichtige weitere Funktionen der Kraftverkehrsabgaben dann nicht mehr wahrgenommen würden. An erster Stelle steht dabei die Befürchtung, gegenüber den heutigen Regelungen komme es zu inakzeptablen Veränderungen in der personellen und räumlichen Einkommensverteilung⁵⁸⁾. Zu beachten ist darüber hinaus die Auffassung, mit Hilfe der Mineralölsteuer solle auch eine gezielte Verteuerung eines engpaßverdächtigen Energieträgers erreicht und damit zusätzliche Sparanreize im Interesse der gesamten Volkswirtschaft gesetzt werden⁵⁹⁾. Vereinbarkeit dieser Auffassungen mit der oben entwickelten Grundnorm ist zu überprüfen.

56) Vgl. dazu Eekhoff, J. und Fox, K.-P., a.a.O.

57) Vgl. dazu Eekhoff, J. und Fox, K.-P., a.a.O., S. 274 – 277.

58) Vgl. Dennerlein, R., Die Umlage der Kfz-Steuer auf die Mineralölsteuer, in: Wirtschaftsdienst, 60. Jg. (1980), S. 503 – 507, hier S. 504; Lingnau, G., Ein politischer Mißgriff. Zur Reform der Kraftfahrzeugsteuer, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. November 1980, S. 13; Romahn, T., Die Mineralölsteuererhöhung ist unsozial, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. April 1981, S. 33.

59) Vgl. Sievert, O., Besteuerung von engpaßverdächtigen Energieträgern, in: Wirtschaftsdienst, 57. Jg. (1977), S. 595 – 600; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Jahresgutachten 1979/80. Deutscher Bundestag, 8. Wahlperiode, Drucksache 8/3420, Ziffern 437 – 440; Matthöfer, H., Mut zur Vollbeschäftigung, o.O. (Bonn) 1982 (vielfältiges Manuskript), S. 14 – 18.

Was die wiederholt vorgetragene Forderung nach einer energiepolitisch begründeten Mineralölsteuererhöhung betrifft, so ist die Vereinbarkeit mit den Gesichtspunkten, die für eine Abgabenbelastung des Kraftverkehrs auch mit einer benutzungsabhängigen Abgabe sprechen, zu bejahen. Man muß dabei betonen, daß die sachliche Begründung der Mineralölsteuer als Straßenverkehrsabgabe nicht eigentlich in der Belastung des Mineralölverbrauches als solchem liegt, vielmehr ist diese Besteuerungsgrundlage nur deshalb gewählt worden, weil sie offensichtlich in einer ausreichend nahen Beziehung zur Straßennutzung steht. Der Mineralölverbrauch steht somit nur als Indiz für einen sachlich gebotenen Ansatzpunkt, der auf andere Weise schwer faßbar ist⁶⁰. Der Versuch, durch die Besteuerung eines bestimmten Gutes die Anpassung an spätere Engpaßsituationen schon heute verstärkt einzuleiten, ist eine selbständige – allokatonspolitisch begründete – Steuerrechtfertigung. Der Ansatzpunkt müßte sinnvollerweise allerdings der Einsatz des betreffenden Energieträgers allgemein, nicht aber sein energetischer Verbrauch und schon gar nicht der Energieverbrauch überhaupt sein⁶¹. Die steuerliche Belastung aus energiepolitischen Gründen tritt additiv zu den Abgaben für die Nutzung des Infrastrukturgutes „Straße“.

Die gleichen Überlegungen gelten auch für Vorschläge, die externen Wirkungen des Kraftverkehrs auf die Umwelt verursachungsgerecht anzulasten⁶². Auch dies ist ein selbständiger Besteuerungsgrund, der nicht mit dem oben aufgezeigten System von Kraftverkehrsabgaben in Konflikt geraten muß. Vor allem kann nicht der Vorwurf erhoben werden, die Verkehrsteilnehmer würden gleichsam zweimal für denselben Zweck belastet. Die Umweltabgaben sollen (gesellschaftliche) Kosten decken, die zusätzlich zu den Bau- und Unterhaltungskosten anfallen.

Von erheblichem Gewicht erweisen sich regelmäßig solche Argumente gegen wirtschaftspolitische Maßnahmen, welche auf die Folgewirkungen für die Einkommensverteilung zielen. Gerade die Öffentlichkeit ist für diese Art von Maßnahmewirkungen besonders sensibel. Die Diskussion um die beabsichtigte Umlegung der Kfz-Steuer auf die Mineralölsteuer hat dies in jüngster Zeit nachdrücklich belegt⁶³. Diese Reaktionen sind verständlich.

60) Als Alternative käme auch eine „Reifensteuer“ in Frage (vgl. *Funck, R. und Peschel, K.*, a.a.O., S. 27 f.; *Gerloff, W.*, a.a.O., S. 314 f.); dies soll jedoch hier nicht weiter diskutiert werden.

61) Die Probleme der Ausgestaltung einer solchen steuerlichen Belastung werden nicht verkannt (vgl. dazu etwa *Hansmeyer, K.-H.*, Finanzwissenschaftliche Aspekte der Energiebesteuerung, in: *Duwendag, D. und Siebert, H.* (Hrsg.), Politik und Markt. Wirtschaftspolitische Probleme der 80er Jahre, Stuttgart – New York 1980, S. 403 – 420), auch nicht die möglichen Gegenargumente gegen diese Form der Besteuerung überhaupt (vgl. *Sievert, O.*, a.a.O.); sie betreffen allerdings nicht die Frage der Vereinbarkeit mit Straßenverkehrsabgaben und werden deshalb nicht weiter behandelt. Es kann auch nicht übersehen werden, daß die aufgezeigte, durchaus mögliche allokatonspolitische Begründung im politischen Raum dazu genutzt werden kann, fiskalisch motivierte Steuererhöhungen zu bemängeln. Dies spricht nicht gegen das Argument, sondern vor allem gegen jene, die es vorbringen.

62) Vgl. *Schellbaass, H. M.*, a.a.O., S. 127 ff.

63) Vgl. *Finsinger, J. und Neumann, K.-H.*, Wirtschaftspolitische Maßnahmen und die Opposition der Verlierer. Diskussionspapier des Wissenschaftszentrums Berlin JJM/JP 81-9, Berlin 1981, S. 13 – 20.

Daß Ökonomen zu Verteilungsproblemen nur beschränkt Beiträge zu leisten vermögen, weil sie in erster Linie zu dem „wie“, nicht so sehr zu dem „ob“ und „wieviel“ an Maßnahmen zur Einkommens(um)verteilung Stellung nehmen, wird als unbefriedigend angesehen, ist aber vorab kaum zu ändern⁶⁴. Das Verteilungsproblem gehört zweifellos zu den ökonomischen Grundfragen, Aussagen auf diesem Gebiet werden jedoch durch Wertungen dominiert, die vorzunehmen Ökonomen nicht berufen sind; es handelt sich vielmehr um gesellschaftspolitische Wertentscheidungen, welche in den dafür vorgesehenen Gremien und auf den durch die Gesellschaftsordnung vorgezeichneten Wegen getroffen werden müssen⁶⁵. Allerdings erweist sich die ökonomische Betrachtung von Verteilungsproblemen als notwendig. Die gegenseitige Verschränkung von Allokationsproblemen und Verteilungsfragen erfordert geradezu eine Untersuchung: Wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Verbesserung der Allokation haben regelmäßig Folgen für die Einkommensverteilung, und Maßnahmen, welche auf eine Veränderung der Einkommensverteilung abzielen, bleiben in der Regel nicht ohne Wirkung auf die Allokation⁶⁶.

Für den Zusammenhang der Kraftverkehrsabgaben mit Verteilungsfragen bedeutet dies folgendes: Es ist zu fragen, ob und inwieweit es gerechtfertigt, möglicherweise sogar geboten ist, wegen der Verteilungsfolgen einer Änderung von Höhe und Struktur der Kraftverkehrsbelastung die Maßnahme selbst zu modifizieren und in welcher Form dies erfolgen sollte.

Zunächst ist auf folgendes hinzuweisen: In aller Regel entwickelt sich in jedem Fall eine Opposition gegen eine vorgesehene oder durchgeführte Änderung der Abgabenbelastung, selbst dann, wenn es sich lediglich um eine Strukturveränderung, nicht aber um die Änderung der Belastungshöhe handelt. Die Diskussion um die Umlegung der Kfz- auf die Mineralölsteuer hat dies erneut gezeigt. Daraus läßt sich ableiten, daß vermutlich nicht einmal die tatsächliche Einkommensverteilung in den Augen der Betroffenen die erste Rolle spielt, sondern vielmehr Änderungen einer gegebenen Verteilung per se Widerspruch aktivieren. Die Angemessenheit von Höhe und Ansatzpunkten der bestehenden Abgabenbelastung tritt demgegenüber in den Hintergrund⁶⁷. Diese vielfach anzutreffende Einstellung erschwert Veränderungen beträchtlich, auch dann, wenn sie auf eine sachgerechte Umgestaltung abzielen. Aus der Sicht der Betroffenen ist dies allerdings nicht einmal unzumutbar zu heißen, vielmehr muß man einräumen, daß ohnehin vorgesehene Änderungen der Abgabenbelastung vermutlich geeignete Zeitpunkte darstellen, um Forderungen nach einer Verbesserung der Einkommenspositionen ins Spiel zu bringen, die zwar schon länger bestehen, aber – isoliert vorgetragen – kaum Aussicht auf Erfolg haben.

64) Vgl. *Sobmen, E.*, a.a.O., S. 3 f.

65) Vgl. zum Grundproblem *Streit, M.*, Theorie der Wirtschaftspolitik, Düsseldorf 1979, Kapitel 4.

66) Plastisch hat es *Sobmen* ausgedrückt: „Die Größe des Kuchens, den es zu verteilen gilt (ebenso wie sein Wachstum im Zeitverlauf), ist durchaus variabel und kann unter Umständen auf wirtschaftspolitische Maßnahmen sehr empfindlich reagieren.“ (*Sobmen, E.*, a.a.O., S. 4).

67) In der finanzwissenschaftlichen Steuerlehre hat sich dieser Gesichtspunkt verschiedentlich zu dem Grundsatz „Alte Steuern sind gute Steuern!“ verdichtet (vgl. dazu *Neumark, F.*, Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen 1970, S. 364 f.). Ausdrücklich als Argument für die ungeänderte Beibehaltung der Kfz-Steuer hat *Kleinsteuber* diesen Punkt verwendet. Vgl. *Kleinsteuber, F.*, Die Kraftfahrzeugsteuer als Mittel der Verkehrspolitik, Diss. Freiburg im Breisgau 1968, S. 93 f.

Diese Beobachtung erklärt die Verknüpfung von einkommensverteilungsbezogenen Forderungen mit Bestrebungen, auf eine sachgerechte Aufgabenbelastung hinzuwirken; sie hilft nicht bei der Beantwortung der Frage, ob und wie solchen Gesichtspunkten Raum gegeben werden soll.

Die Notwendigkeit einer Berücksichtigung der Einkommensverteilungswirkungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen ist heute weitgehend anerkannt und durch die Rechtsordnung abgesichert. Daraus ist allerdings nicht zu folgern, daß jedwede Maßnahme mit Verteilungsforderungen konfrontiert werden sollte. Dies könnte nicht nur zu einem Stillstand der Wirtschaftspolitik führen, sondern widerspricht auch einer zweckmäßigen Abschichtung wirtschaftspolitischer Aufgabenbereiche und Maßnahmen⁶⁸⁾. Die ständige Vermischung allokatonsorientierter Maßnahmen mit verteilungsorientierten Modifikationen führt letztlich dazu, daß der Preismechanismus in seiner Funktionsweise beeinträchtigt wird, die angestrebten Verteilungsergebnisse aber dennoch nicht erreicht werden. Diese Gefahr kann nur gebannt werden, wenn beide Aufgabenbereiche mit getrennten Instrumenten aufeinander abgestimmt werden⁶⁹⁾.

Für die Kraftverkehrsabgaben bedeutet dies: Die Ausgestaltung der Abgaben sollte unter dem Gesichtspunkt sachgerechter Nutzungsentgelte freigehalten werden von Überlegungen, ob dadurch die Einkommensverteilung der betroffenen Verkehrsteilnehmer berührt wird. Forderungen, die sich darauf beziehen, sind in den Bereich der sekundären Einkommensverteilung zu verweisen⁷⁰⁾, sofern man überhaupt der Auffassung zuneigt, eine Änderung der Kraftverkehrsabgaben führe zu untragbaren Einkommensverschiebungen⁷¹⁾.

5. Zur Beurteilung steuerlicher Einzelregelungen

Die Trennung zwischen Gesichtspunkten der Kostenanlastung und Maßnahmen der Einkommensumverteilung hat teilweise bereits Eingang in die steuerlichen Regelungen gefunden. So ist es nach dem Einkommensteuerrecht zulässig, bei der Ermittlung des steuerpflichtigen Einkommens bestimmte Beträge für die Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte abzusetzen (§ 9 Abs. 1 Ziff. 4 EStG). Diese Regelung hat auch im Zusammenhang mit der jüngsten Erhöhung der Mineralölsteuer eine Rolle gespielt; dabei wurde von verschiedenen Seiten (z. B. Bund der Steuerzahler, Fraktion der CDU/CSU im Deutschen Bundestag, Teile der SPD-Fraktion) die Forderung erhoben, als Ausgleich für die steuerliche Mehrbelastung die Kilometerpauschale deutlich heraufzusetzen und/oder nach der Entfernung zu staffeln.

68) Vgl. Stellungnahme zu Problemen der Energieversorgung, die der Vorsitzende des Sachverständigenrates für die Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft des Deutschen Bundestages am 17. und 19. Oktober 1977 in Bonn abgegeben hat, in: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Jahresgutachten 1977/78. Deutscher Bundestag. 8. Wahlperiode. Drucksache 8/1221, S. 204 – 210, hier S. 210.

69) Vgl. dazu mit vielen Beispielen Stützel, W., Marktpreis und Menschenwürde, Stuttgart 1981; sowie Merklein, R., Griff in die eigene Tasche, Hamburg 1980.

70) Vgl. Schemmel, L., Reform, a.a.O., S. 54.

71) Auf die sozialpolitisch begründeten Ausnahmetatbestände bei der Kraftfahrzeugsteuer ist bereits in Abschnitt 3.1 hingewiesen worden.

Die Frage der Kompensation allokatonspolitisch begründeter Verteilungswirkungen ist bereits oben angesprochen worden; an dieser Stelle soll untersucht werden, ob und inwieweit es überhaupt angezeigt ist, Fahrtkosten als Minderung der steuerlichen Bemessungsgrundlage zuzulassen.

Die Berücksichtigung von Fahrtkosten als Abzugsposten bei der Ermittlung des steuerpflichtigen Einkommens wurde in der Bundesrepublik erstmals im Jahre 1955 eingeführt und später stark ausgeweitet. Nach einer Kürzung des Pauschbetrages von 0,25 DM auf 0,18 DM pro Kilometer aus haushaltspolitischen Gründen gilt ab 1967 die Regelung, daß Fahrtkosten

- mit öffentlichen Verkehrsmitteln voll und
- mit privaten Kraftfahrzeugen bis zur erwähnten Höchstgrenze als Werbungskosten geltend gemacht werden dürfen⁷²⁾.

Die dahinter stehende Besteuerungsidee besagt, daß es bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens um die Feststellung des Zuwachses an ökonomischer Dispositionsfähigkeit (Leistungsfähigkeit) geht; deshalb müssen die Aufwendungen, welche Einkunftserzielungskosten (d. h. Werbungskosten, Betriebsausgaben) darstellen, von den Bruttoeinkünften abgezogen werden⁷³⁾.

In diesem Zusammenhang sind vor allem zwei Fragen von Bedeutung:

- Womit läßt es sich überhaupt rechtfertigen, daß Fahrtkosten als Werbungskosten anzusehen sind?
- Ist eine unterschiedliche Behandlung je nach dem benutzten Verkehrsmittel vertretbar?

Die grundsätzliche Frage nach der Berücksichtigung der Fahrtkosten als Werbungskosten geht von der Unterscheidung zwischen (steuerlich absetzbaren) Einkommenserzielungskosten und (steuerlich nicht zu berücksichtigender) Einkommensverwendung aus. Entscheidungsgrundlage muß eine Norm sein, welche angibt, wo der steuerrechtliche Nullpunkt liegt.

Die Anerkennung der Fahrtkosten als Werbungskosten wäre demnach Ausdruck einer Auffassung, wonach die räumliche Verteilung der Arbeitsstätten dem Verteilungsmuster der Wohnstätten zu folgen habe – nicht umgekehrt. Wenn man so will, steht dahinter das Leitbild des Selbständigen (Arzt, Rechtsanwalt, Handwerker), dessen Arbeitsstätte sich im selben Gebäude wie seine Wohnung befindet. Die Mehrzahl der Arbeitnehmer, die heute zum Teil erhebliche Arbeitswege in Kauf nehmen, um zu ihrer Arbeitsstätte zu gelangen, tun dies demnach „gezwungenermaßen“ und werden dafür durch steuerliche Entlastungen entschädigt. Fahrten zur Arbeitsstätte mit dem eigenen Kraftfahrzeug wären demnach als eine erwerbswirtschaftliche Nutzung des Kfz anzusehen⁷⁴⁾.

Unbestritten ist eine solche Auffassung nicht. Selbst die damalige Bundesregierung hatte im Jahre 1966 bei ihrem Vorschlag, die Werbungskosten von 0,25 DM auf 0,10 DM

72) Vgl. Blümisch, W., Falk, L. u. a., Einkommensteuergesetz-Kommentar, 11. Auflage, Bd. 1, München 1977 ff., S. 34 f.

73) Vgl. Andel, N., Einkommensteuer, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 2, a.a.O., S. 332 – 401, hier S. 356.

74) Vgl. Gerloff, W., a.a.O., S. 313.

pro Entfernungskilometer herabzusetzen, darauf hingewiesen, daß man auch die Auffassung vertreten könne, bei den Fahrtkosten handele es sich um Kosten der privaten Lebensführung. Sie war allerdings einer klaren Entscheidung ausgewichen und hatte von einer Abschaffung der Pauschale Abstand genommen, „um in gewissem Maß der Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsstätte steuerlich Rechnung zu tragen“⁷⁵⁾. In anderen Ländern gehören die Fahrtkosten ohnehin zu den Kosten der Lebenshaltung und sind folgerichtig bei der Ermittlung des steuerpflichtigen Einkommens nicht abzugsfähig⁷⁶⁾.

Die Steuerreformkommission hatte sich in ihrem Gutachten gegen die Abschaffung der Werbungskostenpauschale mit dem Argument gewandt, daß dies im Gesamtzusammenhang mit eigentumspolitischen Fördermaßnahmen im Wohnungsbau, die im Ergebnis auf eine dezentrale Siedlungsstruktur hinwirken, nicht sinnvoll sei⁷⁷⁾. Dies ist ein ernstzunehmendes Argument, das man jedoch noch weiterführen kann. Der Zusammenhang zwischen den individuellen Siedlungsentscheidungen und den erwähnten steuerrechtlichen Regelungen ist eigentlich noch enger. Die Entscheidung, Fahrtkosten als Werbungskosten der Einkommenserzielung anzuerkennen, bedeutet im Kern, daß eine bestimmte Form der räumlichen Anpassung an die Verteilung der Arbeitsplätze steuerlich prämiert wird. Arbeitnehmer, welche Fahrtkosten und Zeitaufwand für den Weg zur Arbeitsstelle scheuen, und die deshalb eine Wohnung in Arbeitsplatznähe anmieten und dafür eine höhere Miete in Kauf nehmen oder im Falle des Eigentums erwerbs hohe Grundstückspreise bezahlen, müssen dies aus dem Nettoeinkommen bestreiten; sie werden also so behandelt, als seien diese (Mehr)Kosten ausschließlich als Einkommensverwendung anzusehen. Hierin liegt eine Ungleichbehandlung. Die Kosten der Siedlungsentscheidungen werden mit verschiedenen Maßstäben gemessen mit der Konsequenz, daß von daher Anreize zu einer dezentralen Siedlungsweise mit hohem Verkehrsbedarf gesetzt werden.

Erkennt man die Fahrtkosten zur Arbeitsstätte dem Grunde nach als Werbungskosten an, dann müßte man dies auch für solche Einkommensverwendungen tun, welche Fahrtkosten ersparen. Dies gilt nicht allein für die Umzugskosten⁷⁸⁾, sondern ebenso für die höheren Mietaufwendungen in Arbeitsplatznähe.

Die Ausführungen haben gezeigt, daß die Anerkennung der Fahrtkosten als Werbungskosten Ausfluß einer bestimmten Auffassung über die räumliche Zuordnung von Arbeits- und Wohnstätten ist, die konkrete Regelung im Einkommensteuerrecht allerdings nicht frei von Schwächen ist.

Dies gilt um so mehr, wenn man die Höhe der abzugsfähigen Werbungskosten betrachtet und verschiedene Verkehrsmittel berücksichtigt. Die Abzugsfähigkeit von Fahrtkosten bei der Ermittlung des steuerpflichtigen Einkommens gilt nämlich nur teilweise unbeschränkt. Für Fahrten mit öffentlichen Verkehrsmitteln werden die Kosten in voller Höhe

75) Vgl. Entwurf des zweiten Gesetzes zur Überleitung der Haushaltswirtschaft des Bundes in eine mehrjährige Finanzplanung (Steueränderungsgesetz 1966), Bundesratsdrucksache 410/66 vom 7. Oktober 1966, S. 22. Das Einkommensteuergesetz wurde später dahingehend geändert, daß der Pauschbetrag auf 18 Pfennig pro Entfernungskilometer festgesetzt wurde (Bundesgesetzblatt 1968 I S. 160). Diese Regelung gilt bis heute.

76) Vgl. Gutachten der Steuerreformkommission, a.a.O., S. 107; *Andel, N.*, a.a.O., S. 358.

77) Vgl. Gutachten der Steuerreformkommission, a.a.O., S. 107.

78) Vgl. *Andel, N.*, a.a.O., S. 358 f.

berücksichtigt. Für Fahrten mit dem privaten Kraftfahrzeug ist ein Kilometersatz festgeschrieben, der nicht kostendeckend ist, so daß die Verkehrsmittelwahl für die Höhe der Werbungskosten bedeutsam wird.

Entsprechend den einkommensteuerlichen Regelungen kann man drei Gruppen von Arbeitnehmern unterscheiden: solche, die

- in fußläufiger Entfernung zur Arbeitsstätte wohnen und deshalb kein Verkehrsmittel benötigen,
- mit einem privaten Kraftfahrzeug, Motorrad oder Fahrrad zur Arbeitsstätte gelangen und schließlich jene, die
- öffentliche Verkehrsmittel benutzen⁷⁹⁾.

Bei der ersten Gruppe unterstellt der Steuergesetzgeber offenbar, daß es angemessen sei, ihn die Kosten seiner Siedlungsentscheidung (Miete, Grundstückskosten) als eine Form der Einkommensverwendung in voller Höhe selbst tragen zu lassen. Bei der zweiten Gruppe werden Verkehrsteilnehmer jedenfalls teilweise zu Lasten der Allgemeinheit steuerlich entlastet, bei der dritten können die vollen Kosten des Transportaufwandes steuerlich geltend gemacht werden.

Abgesehen davon, daß viele Arbeitnehmer in Kenntnis der geringen Überprüfungsmöglichkeiten der Steuerbehörden vermutlich höhere Fahrtkosten geltend machen, als ihnen tatsächlich entstehen – z. B. durch Ausnutzung der Möglichkeit, Fahrgemeinschaften zu bilden, oder dadurch, daß steuerlich die Fahrtkosten mit öffentlichen Verkehrsmitteln geltend gemacht werden, obwohl das private Kraftfahrzeug benutzt wird – ist an der ungleichen steuerlichen Behandlung der verschiedenen Gruppen zu beklagen, daß auf diese Weise die Kosten der individuellen Siedlungsentscheidungen teilweise sozialisiert werden, ohne daß zugleich Anreize gesetzt werden, diese Kosten möglichst niedrig zu halten.

Günstiger zu beurteilen ist der in der jüngeren Vergangenheit wiederholt gemachte Vorschlag, statt der derzeit gültigen „Kilometerpauschale“ eine „Entfernungspauschale“ einzuführen. Damit würden jedenfalls die Verzerrungen vermieden, welche durch eine Bindung bestimmter Pauschalsätze an die Verkehrsmittelwahl entstehen; übrig bleiben würde jedoch immer noch die Tatsache, daß Transportaufwendungen steuerlich berücksichtigtungsfähig sind, Substitutionskosten jedoch nicht.

Man könnte einwenden, daß die steuerliche Differenzierung ökonomisch sinnvoll sei, weil damit die Wirtschaftssubjekte Anreize hätten, den öffentlichen Personennahverkehr verstärkt als Verkehrsmittel in Anspruch zu nehmen; dies sei auch volkswirtschaftlich geboten, weil er z. B. geringere Umweltbelastungen und geringeren Raumbedarf pro Leistungseinheit aufweist, kurz: geringere volkswirtschaftliche Kosten verursache als der private Kraftfahrzeugverkehr. Dies mag so sein. Aber abgesehen davon, daß dieser Nachweis nicht einfach zu führen ist, läge der ordnungspolitisch saubere Weg darin, zu versuchen, die entstehenden Kosten verursachungsgerecht anzulasten. Davon ist man bisher sowohl im privaten als auch im öffentlichen Verkehr noch weit entfernt. Eine unterschiedliche steuerliche Absetzungsfähigkeit je nach dem gewählten Transportmittel ist jedenfalls erst die x-te beste Lösung.

79) Von Zwischenformen (z. B. Teilstrecken mit dem Pkw, Teilstrecken mit öffentlichen Verkehrsmitteln) wird abgesehen.

Die derzeitigen einkommensteuerlichen Regelungen zur Berücksichtigung der Fahrtkosten zur Arbeitsstätte weisen demnach eine Reihe schwerwiegender Ungereimtheiten auf, die vermutlich zu Allokationsdefekten führen, selbst wenn man die Grundposition anerkennt, wonach die Fahrtkosten zur Arbeitsstätte Werbungskosten im Sinne des Einkommensteuerrechts darstellen.

6. Schlußbemerkungen

Die vorstehenden Überlegungen zur allokationspolitischen Angemessenheit der derzeitigen Regelungen der Straßenverkehrsabgaben sind bewußt als Kontrastprogramm zu den in jüngerer Zeit im Vordergrund stehenden Beiträgen zu Verteilungsfragen konzipiert⁸⁰⁾. Dies bedeutet keineswegs, daß verteilungspolitische Aspekte als unbeachtlich angesehen werden. Ganz im Gegenteil muß man davon ausgehen, daß Verteilungsfragen in der öffentlichen Diskussion einen bevorzugten Platz einnehmen (vgl. dazu auch oben Abschnitt 4). Allerdings mangelt es vielen Überlegungen zu Verteilungsfragen an einer sachgerechten Festlegung des verteilungspolitischen Bezugspunktes. Allzu leicht wird vielfach der Status-quo undiskutiert als Ausgangspunkt anerkannt⁸¹⁾. Zudem werden in den wenigsten Fällen allokationspolitische Folgewirkungen von Verteilungsregelungen ins Kalkül gezogen mit der Folge, daß die beabsichtigten Verteilungswirkungen gar nicht erst eintreten. Deshalb ist hier das Schwergewicht darauf gelegt worden, zuerst allokationspolitisch zweckmäßige Regelungen zu gewährleisten, bevor verteilungspolitische Normen Platz greifen. Nur dann ist nämlich zu erwarten, daß der gesamtwirtschaftliche Ressourcenaufwand möglichst gering gehalten wird.

Die vorstehenden Überlegungen könnten insbesondere in Richtung der Betrachtung der räumlichen Konsequenzen der vorgestellten allokationspolitischen Grundsätze ausgeweitet werden. Dabei wären auch Vorschläge zu diskutieren, die Verkehrsströme durch eine räumliche Differenzierung der Mineralölsteuer oder durch eine Ballungsabgabe zu beeinflussen⁸²⁾. Auch die Frage der Aufrechterhaltung eines Mindestangebots des öffentlichen Personennahverkehrs im ländlichen Raum gehört hierher.

80) Vgl. *Dennerlein, R.*, Die räumlichen Wirkungen der Kraftverkehrsbesteuerung, in: *WSI-Mitteilungen* (1982), S. 38 – 42.

81) Darunter leidet etwa auch der jüngste Beitrag zu diesen Fragen von *Dennerlein*. Die Verteilungsergebnisse seiner Untersuchung sind deshalb keine echte Orientierungshilfe. Vgl. *Dennerlein, R.*, Verteilungspolitische Gesichtspunkte der Kraftverkehrsbesteuerung und ihrer Reform, in: *Finanzarchiv, N. F. Band 40* (1982), S. 76 – 98.

82) Vgl. *Witt, D.* und *Zettl, W.*, Möglichkeiten der Beeinflussung von Verkehrsströmen durch eine differenzierte Mineralölsteuer und eine Ballungsabgabe, in: *Raumforschung und Raumordnung*, 34. Jg. (1976), S. 15 – 25.

Summary

In recent times, questions relating to the distribution consequences of road taxes have often been the focus of interest. However, in this paper it is argued that at first an allocation policy justifying these taxes, their place within the tax system as a whole and a reasonable approach to taxation have to be worked out. That is why an economic justification of levying road taxes is presented first, followed by the placement of the taxes within the system of public revenues and suggestions for how to rate those subject to taxation. On this basis the relative importance of other objectives of road taxes is assessed, e.g., those relating to energy, environmental and distribution policies. In addition, the assessment of some of the more recent tax relief proposals for motor vehicle owners is considered taking into account the basic concept applied.

Résumé

Ces derniers temps, des questions concernant conséquences distributives des taxes relatives à la circulation routière ont été l'objet de l'intérêt. Dans le présent exposé, l'auteur est d'avis qu'il faut mettre l'accent sur la justification de l'assignation des taxes, leur intégration dans le système fiscal et l'impact objectif. C'est la raison pour laquelle une justification économique sera d'abord mise en place pour la perception de taxes relatives à la circulation, ces taxes seront intégrées dans le système des recettes publiques et des suggestions concernant l'assiette des prestations de chaque contribuable seront développées. Sur cette base, l'importance d'autres objectifs des taxes relatives à la circulation sera déterminée, par exemple sur le secteur de la politique de l'énergie, de l'environnement et de l'attribution. Il faut en outre examiner diverses nouvelles suggestions concernant l'exonération des automobilistes en tenant compte du concept de base.

Häufigkeit der Straßenverkehrsunfälle mit Personenschaden nach der Tageszeit in der Bundesrepublik Deutschland

VON JOACHIM WESTPHAL, HANNOVER

1. Einführung

Seit langer Zeit sammeln und veröffentlichen in der Bundesrepublik Deutschland sowohl der Bund (Statistisches Bundesamt Wiesbaden) als auch die Bundesländer (Statistische Landesämter) umfangreiche Statistiken über die Straßenverkehrsunfälle und deren Opfer. Diese amtlichen Statistiken gliedern das detaillierte Datenmaterial in erheblicher Tiefe und aggregieren wichtige Daten nach Stunden, Tagen, Monaten und Jahren. Nach Auffassung des Verfassers werden diese wertvollen statistischen Unterlagen bisher in viel zu geringem Umfang nach mathematisch-statistischen Methoden systematisch ausgewertet, obwohl dies durchaus interessante Zusammenhänge aufdecken kann. Solche Zusammenhänge ergeben sich aus den täglichen, monatlichen und jährlichen Zahlen für die Straßenverkehrsunfälle und ihre Opfer¹⁾. Ergänzend hierzu erscheint es von Interesse, auch die nach Stunden untergliederten täglichen Angaben über die Straßenverkehrsunfälle für einen mehrjährigen Zeitraum zu untersuchen.

Anschrift des Verfassers:

Dr.-Ing. Joachim Westphal
Baudirektor im Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft und Verkehr
Friedrichswall 1
3000 Hannover 1

1) Vgl. Westphal, J., Statistische Untersuchungen der Straßenverkehrsunfälle in der Bundesrepublik Deutschland 1962 – 1971, in: Internationales Verkehrswesen, 26. Jg. (1974), Heft 3; ders., Analyse der Straßenverkehrsunfälle in der Bundesrepublik Deutschland nach Unfallorten im Zeitraum 1953 – 1972, in: Straße Brücke Tunnel, 27. Jg. (1975), Heft 11; ders., Unfallursachen bei Fahrzeugführern und Fußgängern für Straßenverkehrsunfälle mit Personenschaden in der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum 1962 – 1973, in: Zeitschrift für Verkehrssicherheit, 22. Jg. (1976), Heft 4; ders., Einfluß der Unfallorte, Wochentage und Monate auf die Unfallschwere bei Straßenverkehrsunfällen in der Bundesrepublik Deutschland 1964 – 1974, in: Polizei Technik Verkehr, 23. Jg. (1978), Heft 11; ders., Straßenverkehrsunfälle in der Bundesrepublik Deutschland nach Unfallorten und Wochentagen, in: Internationales Verkehrswesen, 30. Jg. (1978), Heft 6; ders., Der Einfluß der Unfallzahlen, Jahreszeiten und Wochentage auf die Ortslage der Straßenverkehrsunfälle, in: Die Polizei, 70. Jg. (1979), Heft 1; ders., Ermittlung von Maximalkurven für die täglichen Straßenverkehrsunfälle in der Bundesrepublik Deutschland, in: Die Polizei, 70. Jg. (1979), Heft 8; ders., Untersuchungen über die Zufallsfolge der täglichen Straßenverkehrsunfälle in der Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 50. Jg. (1979), Heft 3; ders., Monatslage der gleitenden maximalen Summen für die täglichen Straßenverkehrsunfälle in der Bundesrepublik Deutschland, in: Die Polizei, 71. Jg. (1980), Heft 1; ders., Zeitreihenanalyse für die Straßenverkehrsunfälle mit Personenschaden nach Unfallorten in der Bundesrepublik Deutschland, in: Die Polizei, 71. Jg. (1980), Heft 6; ders., Veränderungen der täglichen Straßenverkehrsunfälle in der Bundesrepublik Deutschland, in: Die Polizei, 71. Jg. (1980), Heft 7; ders., Gruppen gleicher Tendenz bei den Veränderungen der täglichen Straßenverkehrsunfälle in der Bundesrepublik Deutschland, in: Die Polizei, 71. Jg. (1980), Heft 12; ders., Unfallschwere nach Unfallorten und Wochentagen bei Straßenverkehrsunfällen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Die Polizei, 72. Jg. (1981), Heft 9.

Seit 1975 werden für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland mit Berlin (West) in den Jahresberichten des Statistischen Bundesamtes Wiesbaden über die Straßenverkehrsunfälle auch Angaben über deren Aufgliederung nach Tagen und Stunden veröffentlicht²⁾. In der vorliegenden Studie wurden diese Angaben für den fünfjährigen Zeitraum 1975 – 1979 verwendet, der vor der Einführung der Sommerzeit endete. Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung stellen lediglich eine erste globale Auswertung dar, die ohne Differenzierung des statistischen Materials zum Beispiel nach Werk- und Sonntagen vorgenommen wurde. Eine detaillierte Analyse des Datenmaterials muß einer späteren Studie vorbehalten bleiben.

Die globale Auswertung der Unfalldaten nach Tagen und Stunden soll Aufschluß darüber geben, wie sich die Straßenverkehrsunfälle mit Personenschaden im Mittel der Jahre 1975 – 1979 auf die Stunden des Tages verteilen.

Im einzelnen bezieht sich die vorliegende Untersuchung

- sachlich auf das Merkmal Unfälle mit Personenschaden nach Tagen und Stunden,
- örtlich auf die Unfallorte innerhalb/außerhalb/innerhalb und außerhalb von Ortschaften,
- räumlich auf die Bundesrepublik Deutschland mit Berlin (West),
- tageszeitlich auf die Stunden von 0 bis 24 Uhr,
- zeitlich auf den Zeitraum 1. 1. 1975 – 31. 12. 1979.

Die der Studie zugrunde liegenden Daten für die Straßenverkehrsunfälle mit Personenschaden nach Tagen und Stunden entstammen den amtlichen Statistiken des Statistischen Bundesamtes Wiesbaden²⁾. Aus Platzgründen können diese insgesamt 136 950 Ausgangsdaten hier jedoch weder tabellarisch noch graphisch wiedergegeben werden.

2. Häufigkeit nach Stunden

2.1. Häufigkeit nach Unfallorten

Die insgesamt 136 950 Ausgangsdaten der Unfälle mit Personenschaden wurden – getrennt nach Unfallorten – für den Untersuchungszeitraum 1975 – 1979 nach Stunden aggregiert. Tafel 1 zeigt die so aggregierte Häufigkeit der Unfälle mit Personenschaden für die Unfallorte innerhalb/außerhalb/innerhalb und außerhalb von Ortschaften jeweils nach der Tageszeit. Getrennt nach den Unfallorten innerhalb/außerhalb/innerhalb und außerhalb von Ortschaften sind hier in den Spalten 2, 5 und 8 die absolute Häufigkeit, in den Spalten 3, 6 und 9 die prozentuale Häufigkeit und in den Spalten 4, 7 und 10 die summierte prozentuale Häufigkeit aufgeführt.

Wegen der besseren Vergleichbarkeit ist in Bild 1 die prozentuale Häufigkeit der Unfälle mit Personenschaden innerhalb/außerhalb/innerhalb und außerhalb von Ortschaften in Abhängigkeit von der Tageszeit dargestellt (Tafel 1, Spalten 3, 6 und 9).

2) Statistisches Bundesamt Wiesbaden: Fachserie 8: Verkehr, Reihe 3.3 Straßenverkehrsunfälle 1975 – 1979 (Jahresberichte). Stuttgart und Mainz, 1977 – 1980.

Tageszeit	Unfälle mit Personenschaden 1975 - 1979								
	innerhalb von Ortschaften IO			außerhalb von Ortschaften AO			innerhalb und außerhalb von Ortschaften IA		
	[Uhrzeit]	[Zahl]	[%]	[Zahl]	[%]	[%]	[Zahl]	[%]	[%]
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
0 - 1	22 079	1,77	1,77	16 244	2,83	2,83	38 323	2,10	2,10
1 - 2	20 755	1,66	3,43	15 606	2,72	5,55	36 361	1,99	4,09
2 - 3	13 706	1,10	4,53	11 407	1,99	7,54	25 113	1,38	6,47
3 - 4	9 161	0,73	5,26	8 241	1,44	8,98	17 402	0,95	7,17
4 - 5	6 645	0,53	5,79	7 054	1,23	10,21	13 699	0,75	8,47
5 - 6	12 213	0,98	6,77	11 434	1,99	12,20	23 647	1,30	11,32
6 - 7	30 166	2,41	9,16	21 744	3,79	15,99	51 910	2,85	16,05
7 - 8	59 307	4,74	13,92	26 901	4,69	20,68	86 208	4,73	19,02
8 - 9	36 658	2,93	16,85	17 601	3,07	23,75	54 259	2,97	22,28
9 - 10	41 214	3,30	20,15	18 334	3,20	26,95	59 548	3,26	26,48
10 - 11	54 940	4,33	24,54	21 747	3,79	30,74	76 687	4,20	31,64
11 - 12	70 085	5,60	30,14	24 036	4,19	34,93	94 121	5,16	37,32
12 - 13	78 004	6,24	36,38	25 678	4,48	39,41	103 682	5,68	43,04
13 - 14	74 534	5,96	42,34	29 858	5,20	44,61	104 392	5,72	49,21
14 - 15	78 318	6,26	48,60	34 173	5,96	50,57	112 491	6,17	56,21
15 - 16	92 101	7,36	55,96	35 569	6,20	56,77	127 670	7,00	65,21
16 - 17	120 516	9,64	65,60	43 761	7,62	64,39	164 277	9,03	74,24
17 - 18	138 866	10,95	75,10	46 049	8,02	72,41	184 915	10,03	81,27
18 - 19	90 491	7,24	82,34	37 679	6,57	78,98	128 170	7,03	86,84
19 - 20	68 759	5,50	87,84	32 854	5,73	84,71	101 613	5,57	90,76
20 - 21	47 091	3,77	91,61	24 372	4,25	88,96	71 463	3,92	93,95
21 - 22	37 529	3,00	94,61	20 611	3,59	92,55	58 140	3,22	97,17
22 - 23	37 053	2,96	97,57	21 654	3,77	96,32	58 707	3,26	99,93
23 - 24	29 824	2,39	99,95	20 484	3,57	99,89	50 308	2,76	99,93
o. Angabe	610	0,05	100,00	608	0,11	100,00	1 218	0,07	100,00
Summe	1 250 625	100,00	-	573 699	100,00	-	1 824 324	100,00	-

Tafel 1: Absolute/prozentuale Häufigkeit der Unfälle mit Personenschaden innerhalb/außerhalb/innerhalb und außerhalb von Ortschaften nach der Tageszeit in der Bundesrepublik Deutschland mit Berlin (West) im Zeitraum 1975 - 1979.

In den Bildern 1.1, 1.2 und 1.3 fällt auf, daß die Unfälle mit Personenschaden ungleichmäßig über die Tageszeit verteilt sind. Bei allen drei Unfallorten ist im Zeitraum 4 - 5 Uhr jeweils ein Minimum, im Zeitraum 6 - 8 Uhr jeweils ein relatives Maximum (morgendliche Verkehrsspitze) und im Zeitraum 16 - 18 Uhr jeweils ein Maximum (abendliche Verkehrsspitze) in der Häufigkeit der Unfälle mit Personenschaden festzustellen.

Nach Bild 1 und Tafel 1 erreicht die minimale Stundenhäufigkeit je nach Unfallort folgende prozentuale Werte:

- innerhalb von Ortschaften: 0,53 % (4 - 5 Uhr)
- außerhalb von Ortschaften: 1,23 % (4 - 5 Uhr)
- innerhalb und außerhalb von Ortschaften: 0,75 % (4 - 5 Uhr)

Die maximale Stundenhäufigkeit erreicht je nach Unfallort folgende prozentuale Werte:

- innerhalb von Ortschaften: 9,64 % (16 - 17 Uhr)
- außerhalb von Ortschaften: 8,02 % (17 - 18 Uhr)
- innerhalb und außerhalb von Ortschaften: 9,03 % (17 - 18 Uhr)

Die maximale prozentuale Zweistundenhäufigkeit beträgt je nach Unfallort:

- innerhalb von Ortschaften: 19,14 % (16 - 18 Uhr)
- außerhalb von Ortschaften: 15,64 % (16 - 18 Uhr)
- innerhalb und außerhalb von Ortschaften: 18,03 % (16 - 18 Uhr)

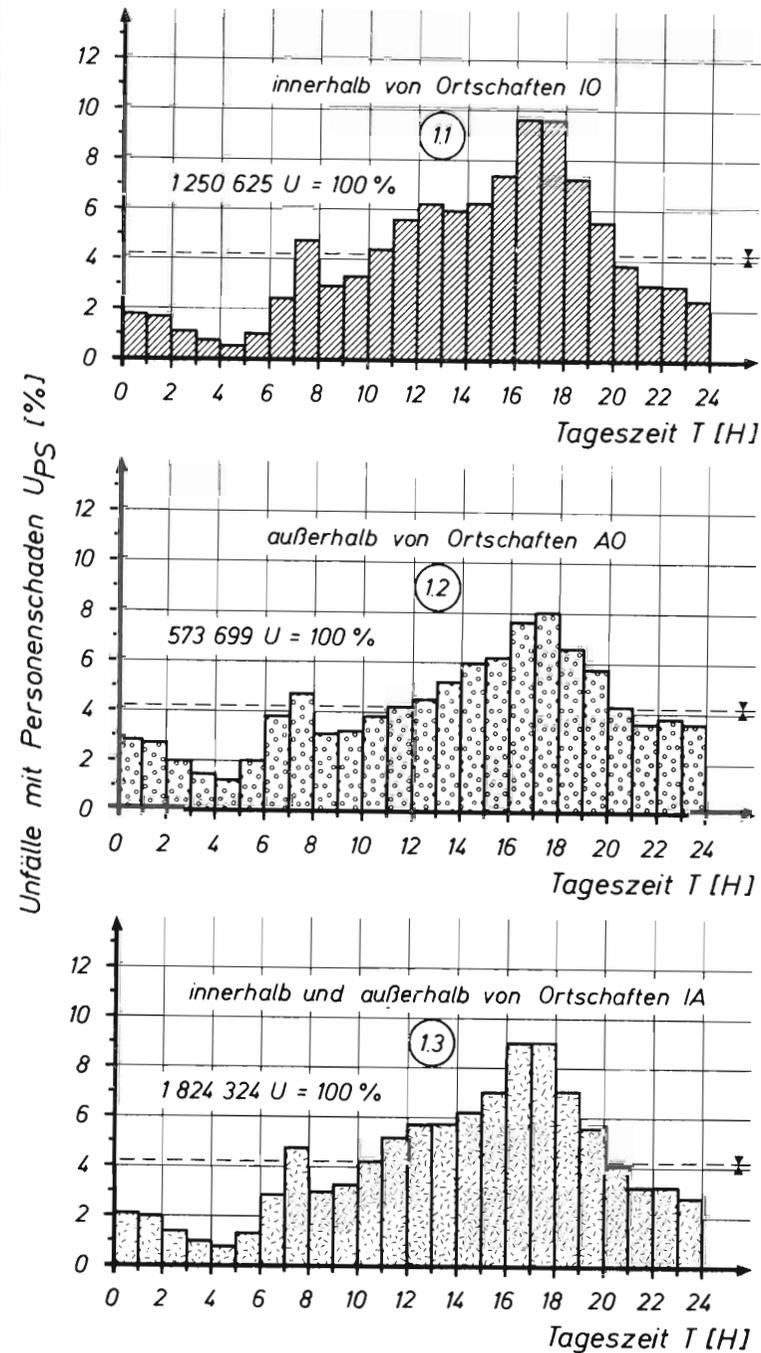


Bild 1: Prozentuale Häufigkeit der Unfälle mit Personenschaden innerhalb/außerhalb/innerhalb und außerhalb von Ortschaften in Abhängigkeit von der Tageszeit in der Bundesrepublik Deutschland mit Berlin (West) im Zeitraum 1975 - 1979.

Bei allen drei Unfallorten liegt die maximale prozentuale Zweistundenhäufigkeit jeweils im Zeitraum 16 – 18 Uhr (abendliche Verkehrsspitze). Hier ereignen sich innerhalb von Ortschaften 19 von 100, außerhalb von Ortschaften 16 von 100 sowie innerhalb und außerhalb von Ortschaften 18 von 100 Unfällen mit Personenschaden. Innerhalb von Ortschaften passiert fast jeder fünfte Unfall mit Personenschaden während des abendlichen Spitzenverkehrs zwischen 16 und 18 Uhr.

Der stündliche Mittelwert der prozentualen Häufigkeit beträgt bei allen drei in Bild 1 dargestellten Verteilungen $100 : 24 = 4,17\%$. Bei den drei Häufigkeitsverteilungen für die Unfallorte innerhalb/außerhalb/innerhalb und außerhalb von Ortschaften liegen jeweils 11 Stundenhäufigkeiten über diesem Mittelwert 4,17% und 13 darunter. Auf diese Stundenfrequenzen entfallen zusammengefaßt folgende Häufigkeiten:

innerhalb von Ortschaften:

- ≥ 4,17%: 11 Stunden mit 72,43 %
 - 7 – 8 Uhr
 - 10 – 20 Uhr
- < 4,17%: 13 Stunden mit 27,57 %
 - 0 – 7 Uhr
 - 9 – 10 Uhr
 - 20 – 24 Uhr

außerhalb von Ortschaften:

- ≥ 4,17%: 11 Stunden mit 62,91 %
 - 7 – 8 Uhr
 - 11 – 21 Uhr
- < 4,17%: 13 Stunden mit 37,09 %
 - 0 – 7 Uhr
 - 8 – 11 Uhr
 - 21 – 24 Uhr

innerhalb und außerhalb von Ortschaften:

- ≥ 4,17%: 11 Stunden mit 69,29 %
 - 7 – 8 Uhr
 - 10 – 20 Uhr
- < 4,17%: 13 Stunden mit 30,71 %
 - 0 – 7 Uhr
 - 8 – 10 Uhr
 - 20 – 24 Uhr

Die drei in Bild 1 dargestellten Verteilungen lassen sich am einfachsten über ihre summierte prozentuale Häufigkeit (Tafel 1, Spalten 4, 7 und 10) miteinander vergleichen. Bild 2 zeigt diese summierte prozentuale Häufigkeit der Unfälle mit Personenschaden innerhalb/außerhalb/innerhalb und außerhalb von Ortschaften in Abhängigkeit von der Tageszeit in einer gemeinsamen Darstellung.

Die summierte prozentuale Häufigkeit für die Unfälle mit Personenschaden außerhalb von Ortschaften liegt im Zeitabschnitt 0 – 16 Uhr über und im Zeitabschnitt 16 – 24 Uhr unter der summierten prozentualen Häufigkeit für die Unfälle mit Personenschaden innerhalb von Ortschaften. Die summierte prozentuale Häufigkeit für die Unfälle mit

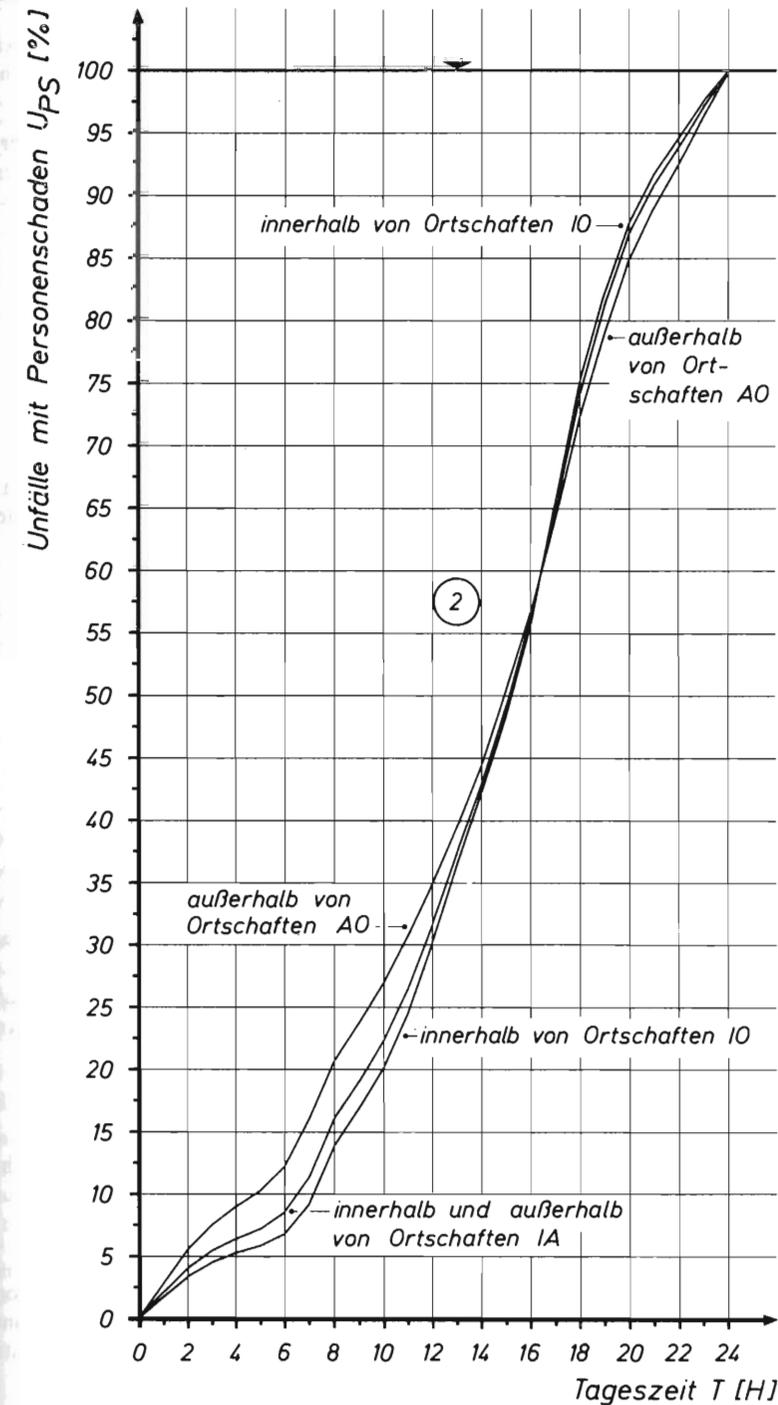


Bild 2: Summierte prozentuale Häufigkeit der Unfälle mit Personenschaden innerhalb/außerhalb/innerhalb und außerhalb von Ortschaften in Abhängigkeit von der Tageszeit in der Bundesrepublik Deutschland mit Berlin (West) im Zeitraum 1975 – 1979.

Personenschaden innerhalb und außerhalb von Ortschaften liegt stets zwischen den beiden o. g. summierten prozentualen Häufigkeiten für die Unfälle mit Personenschaden innerhalb/außerhalb von Ortschaften.

Während des Zeitabschnittes 0 – 16 Uhr bestehen stets im Zeitraum 8 – 9 Uhr die größten Unterschiede zwischen den summierten prozentualen Häufigkeiten. Sie betragen je nach Unfallort:

innerhalb von Ortschaften/
außerhalb von Ortschaften: 6,90 %

innerhalb von Ortschaften/
innerhalb und außerhalb
von Ortschaften: 2,17 %

außerhalb von Ortschaften/
innerhalb und außerhalb
von Ortschaften: 4,73 %

Während des Zeitabschnittes 16 – 24 Uhr treten die maximalen Differenzen zwischen den summierten prozentualen Häufigkeiten stets im Zeitraum 18 – 19 Uhr auf. Sie erreichen je nach Unfallort folgende Werte:

innerhalb von Ortschaften/
außerhalb von Ortschaften: 3,36 %

innerhalb von Ortschaften/
innerhalb und außerhalb
von Ortschaften: 1,07 %

außerhalb von Ortschaften/
innerhalb und außerhalb
von Ortschaften: 2,29 %

2.2. Anteil der Unfallorte

Tafel 2 zeigt den absoluten/prozentualen Anteil der Unfälle mit Personenschaden innerhalb/außerhalb von Ortschaften an den Unfällen mit Personenschaden innerhalb und außerhalb von Ortschaften jeweils nach der Tageszeit. Der absolute Anteil der Unfälle mit Personenschaden innerhalb von Ortschaften ist aus Spalte 2, der prozentuale Anteil aus Spalte 3 zu ersehen.

Der absolute Anteil der Unfälle mit Personenschaden außerhalb von Ortschaften geht aus Spalte 4, der prozentuale Anteil dieser Unfälle aus Spalte 5 hervor.

In Bild 3 ist der absolute/prozentuale Anteil der Unfälle mit Personenschaden innerhalb/außerhalb von Ortschaften an den Unfällen mit Personenschaden innerhalb und außerhalb von Ortschaften in Abhängigkeit von der Tageszeit veranschaulicht. Bild 3.1 zeigt den absoluten und Bild 3.2 den prozentualen Anteil.

Nach Bild 3.2 und Tafel 2 schwankt der prozentuale Anteil der Unfälle mit Personenschaden innerhalb/außerhalb von Ortschaften an den Unfällen mit Personenschaden innerhalb und außerhalb von Ortschaften beträchtlich mit der Tageszeit. Der prozentuale

Tageszeit [Uhrzeit]	Unfälle mit Personenschaden 1975 – 1979					
	innerhalb von Ortschaften IO		außerhalb von Ortschaften AO		innerhalb und außerhalb von Ortschaften IA	
	[Zahl]	[%]	[Zahl]	[%]	[Zahl]	[%]
1	2	3	4	5	6	7
0 – 1	22 079	57,61	16 244	42,39	38 323	100,00
1 – 2	20 755	57,08	15 606	42,92	36 361	100,00
2 – 3	13 706	54,58	11 407	45,42	25 113	100,00
3 – 4	9 161	52,64	8 241	47,36	17 402	100,00
4 – 5	6 645	48,51	7 054	51,49	13 699	100,00
5 – 6	12 213	51,65	11 434	46,35	23 647	100,00
6 – 7	30 166	58,11	21 744	41,89	51 910	100,00
7 – 8	59 307	68,80	26 901	31,20	86 208	100,00
8 – 9	36 658	67,56	17 601	32,44	54 259	100,00
9 – 10	41 214	69,21	18 334	30,79	59 548	100,00
10 – 11	54 940	71,64	21 747	29,36	76 687	100,00
11 – 12	70 085	74,46	24 036	25,54	94 121	100,00
12 – 13	78 004	75,23	25 678	24,77	103 682	100,00
13 – 14	74 534	71,40	29 858	29,60	104 392	100,00
14 – 15	78 318	69,62	34 173	30,38	112 491	100,00
15 – 16	92 301	72,14	35 569	27,86	127 870	100,00
16 – 17	120 516	73,36	43 761	26,64	164 277	100,00
17 – 18	118 866	72,08	46 049	27,92	164 915	100,00
18 – 19	90 491	70,60	37 679	29,40	128 170	100,00
19 – 20	68 759	67,67	32 854	32,33	101 613	100,00
20 – 21	47 091	65,90	24 372	34,10	71 463	100,00
21 – 22	37 529	64,55	20 611	35,45	58 140	100,00
22 – 23	37 053	63,12	21 654	36,88	58 707	100,00
23 – 24	29 824	59,28	20 484	40,72	50 308	100,00
o. Angabe	610	50,08	608	49,92	1 218	100,00
Summe	1 250 625	68,55	573 699	31,45	1 824 324	100,00

Tafel 2: Absoluter/prozentualer Anteil der Unfälle mit Personenschaden innerhalb/außerhalb von Ortschaften an den Unfällen mit Personenschaden innerhalb und außerhalb von Ortschaften nach der Tageszeit in der Bundesrepublik Deutschland mit Berlin (West) im Zeitraum 1975 – 1979.

Anteil der Unfälle mit Personenschaden innerhalb von Ortschaften bewegt sich zwischen diesen beiden Extrema:

Minimum: 48,51 % (4 – 5 Uhr)

Maximum: 75,23 % (12 – 13 Uhr)

Entsprechend liegt der prozentuale Anteil der Unfälle mit Personenschaden außerhalb von Ortschaften zwischen den folgenden Extremwerten:

Minimum: 24,77 % (12 – 13 Uhr)

Maximum: 51,49 % (4 – 5 Uhr)

Nach Tafel 2 erreicht der prozentuale Anteil der Unfälle mit Personenschaden je nach Unfallort folgende stündliche Mittelwerte:

innerhalb von Ortschaften: 68,55 %

außerhalb von Ortschaften: 31,45 %

Der mittlere prozentuale Anteil der Unfälle mit Personenschaden innerhalb von Ortschaften (68,55 %) wird in Abhängigkeit von der Tageszeit wie folgt überschritten/unterschritten:

≥ 68,55 %: 11 Stunden

7 – 8 Uhr

9 – 19 Uhr

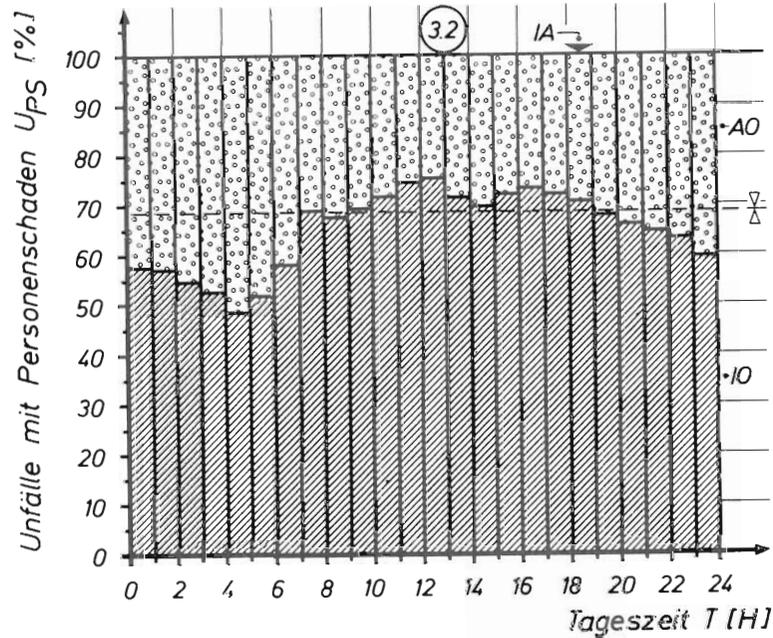
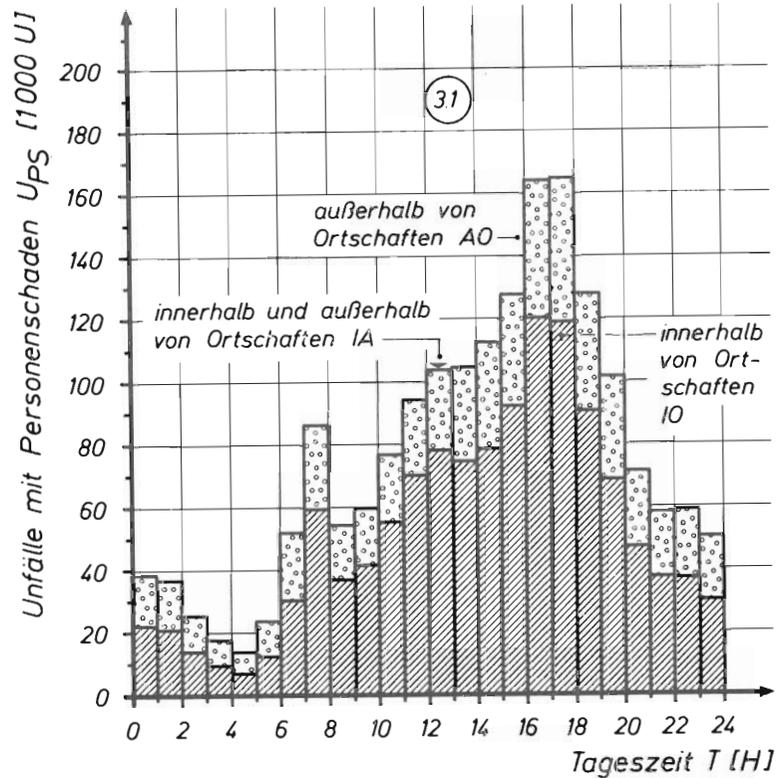


Bild 3: Absoluter/prozentualer Anteil der Unfälle mit Personenschaden innerhalb/außerhalb von Ortschaften an den Unfällen mit Personenschaden innerhalb und außerhalb von Ortschaften in Abhängigkeit von der Tageszeit in der Bundesrepublik Deutschland mit Berlin (West) im Zeitraum 1975 - 1979.

- < 68,55 %: 13 Stunden
- 0 - 7 Uhr
- 8 - 9 Uhr
- 19 - 24 Uhr

Entsprechend wird der mittlere prozentuale Anteil der Unfälle mit Personenschaden außerhalb von Ortschaften (31,45 %) in Abhängigkeit von der Tageszeit wie folgt überschritten/unterschritten:

- ≥ 31,45 %: 13 Stunden
- 0 - 7 Uhr
- 8 - 9 Uhr
- 19 - 24 Uhr
- < 31,45 %: 11 Stunden
- 7 - 8 Uhr
- 9 - 19 Uhr

3. Zusammenfassung

Die stündlichen Zahlen der Straßenverkehrsunfälle und ihrer Opfer unterliegen vielfältigen Einflüssen und schwanken beträchtlich. In der vorliegenden Studie wird die Häufigkeit der stündlichen Unfälle mit Personenschaden innerhalb/außerhalb/ innerhalb und außerhalb von Ortschaften in der Bundesrepublik Deutschland mit Berlin (West) im Zeitraum 1. 1. 1975 bis 31. 12. 1979 untersucht. Dabei werden aus amtlichen Statistiken des Statistischen Bundesamtes Wiesbaden absolute und prozentuale Häufigkeitsverteilungen für die o. g. Unfallorte in Abhängigkeit von der Tageszeit tabellarisch ermittelt und graphisch dargestellt. Schließlich wird der Anteil der Unfälle mit Personenschaden innerhalb/außerhalb von Ortschaften an den Unfällen mit Personenschaden innerhalb und außerhalb von Ortschaften in Abhängigkeit von der Tageszeit ermittelt und veranschaulicht.

Summary

The number of road accidents and accident victims per hour are subject to a great many effects and are fluctuating considerably. This study deals with the frequency of injury accidents per hour inside-outside-urban and outside urban areas in the Federal Republic of Germany including Berlin (West) during the time period January 1, 1975 to December 31, 1979. For this purpose the absolute and percentage frequency distributions vs. time for the areas above are determined in tabular form and graphically represented, based on the official statistical data put out by the Federal Statistical Office in Wiesbaden. The percentage of injury accidents inside-outside urban areas vs. time is finally determined and illustrated based on the number of injury accidents inside and outside urban areas.

Résumé

Le nombre horaire d'accidents de la route et de leurs victimes est soumis à de multiples influences et varie considérablement. Dans la présente étude est analysée la fréquence des accidents horaires avec dommages aux personnes à l'extérieur/à l'intérieur/à l'extérieur et à l'intérieur d'agglomérations en République Fédérale d'Allemagne et Berlin (ouest) dans la période du 1. 1. 1975 au 31. 12. 1979. Sur la base des statistiques officielles de l'Office fédéral des Statistiques de Wiesbaden, la distribution absolue et proportionnelle des fréquences est déterminée pour les lieux des accidents par rapport à l'heure du jour sous forme de tableau et représentée graphiquement. Ensuite est déterminé et illustré le taux d'accidents avec dommages aux personnes à l'intérieur/à l'extérieur d'agglomérations par rapport à l'heure du jour.

Einnahmensituation im öffentlichen Personennahverkehr

– Entwicklungstrends in den 70er Jahren unter Berücksichtigung der Besonderheiten unterschiedlicher Verkehrsgebietskategorien –

VON KARL-HANS WEIMER, BONN-BAD GODESBERG

1. Charakterisierung der Untersuchung

Die Einnahmen öffentlicher Verkehrsbetriebe stellen einmal einen relevanten betriebswirtschaftlichen Faktor dar. Sie entscheiden darüber, welchen Kostendeckungsgrad die Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) erreichen. Zum anderen ergeben sich die Einnahmen in diesem Verkehrssektor – im Gegensatz zur erwerbswirtschaftlich orientierten Privatwirtschaft – weitgehend nicht aus Marktpreisen. Vielmehr wird ihr Niveau politisch über die Fixierung der Beförderungstarife bestimmt. In diesem Zusammenhang sind die gemeinwirtschaftlichen Bindungen von erheblicher Bedeutung. Deren Berücksichtigung im Preisbildungsprozeß ist verantwortlich dafür, daß in der Vergangenheit das Wachstum der Einnahmen nicht der Intensität der Kostenzunahme angepaßt werden konnte. Konsequenz ist ein erheblicher Kostendeckungsfehlbetrag, der auch durch die Realisierung zahlreicher Rationalisierungsmaßnahmen nicht verhindert werden konnte.

Im folgenden wird untersucht, wie sich die Einnahmensituation der öffentlichen Verkehrsbetriebe in den 70er Jahren verändert hat. Dabei beschränkt sich die Analyse auf eine Untersuchung der Durchschnittseinnahmen. Diese entsprechen weitgehend dem Mittelwert der Beförderungsspreise aller Kundengruppen des ÖPNV. Zusätzlich sind in den Verkehrseinnahmen die Ausgleichszahlungen enthalten; diese spielen aber im Vergleich zu den Fahrgeldeinnahmen nur eine untergeordnete Rolle¹⁾.

Die durchgeführten Berechnungen basieren auf einer Auswertung der VÖV-Statistik für die drei Untersuchungsjahre 1970, 1975 und 1980. Für diese Jahre wurde einmal das durchschnittliche Einnahmenniveau durch Gegenüberstellung der Brutto-Verkehrseinnahmen und der Verkehrsleistungen festgestellt. Auf der Grundlage dieser Werte konnte zum anderen die Veränderungsintensität der Einnahmen in der Gesamtperiode 1970/80 sowie in den beiden Teilperioden 1970/75 sowie 1975/80 ermittelt werden.

Anschrift des Verfassers:

Dipl.-Volksw. Karl-Hans Weimer
In der Maar 38
D-5300 Bonn 2

1) Dies bestätigt eine Auswertung zum Anteil der Fahrgeldeinnahmen an den gesamten Verkehrseinnahmen, die für 42 Verkehrsbetriebe durchgeführt wurde. Im Beobachtungsjahr 1977 machte dieser Anteil bei 60% der erfaßten Unternehmen mindestens 95% aus, und nur in 1/7 der Untersuchungsbetriebe lag die Quote der Fahrgeldeinnahmen unter 90%. Die Basisdaten dieser Ermittlungen stammen aus: Weimer, K.-H., Caprasse, A. u. a., Entwicklung des ÖPNV in Kooperationen unter besonderer Berücksichtigung der Fahrplan- und Tarifgestaltung sowie der Einnahmen und Kostenentwicklung. Gutachten der Friedrich-Ebert-Stiftung für den Bundesminister für Verkehr, Bonn 1981.

In der Analyse konnten die VÖV-Betriebe berücksichtigt werden, die in allen drei Beobachtungsjahren Mitglied des Fachverbandes waren. Ergänzende Voraussetzung für die Einbeziehung in die Untersuchung war, daß die benötigten statistischen Daten für die drei Jahre 1970, 1975 und 1980 durchgehend veröffentlicht sind. Diese Bedingungen sind für 127 Unternehmen erfüllt.

In anderem Zusammenhang ist für 33 Verkehrsbetriebe aus Nordrhein-Westfalen festgestellt worden, daß die durchschnittlichen Verkehrseinnahmen, für die zum Teil erhebliche zwischenbetriebliche Differenzen gelten, tendenziell von den Großstadtbetrieben über die Unternehmen aus mittelgroßen Städten bis hin zu den Überlandbetrieben zunehmen²⁾. Es erscheint interessant zu überprüfen, inwieweit dieser Trend für die gesamte Bundesrepublik gilt. Deshalb wurde eine Differenzierung der Untersuchungsbetriebe nach folgenden Verkehrsgebietskategorien (VGK) vorgenommen:

- VGK I: Bei diesen Unternehmen macht der Anteil des Verkehrsangebots, der auf Ballungskerne und Großstädte mit über 100.000 Einwohnern entfällt, mehr als 50 % des Gesamtangebots aus – Zahl der erfaßten Unternehmen: 52.
- VGK II: Vom Angebot dieser Verkehrsbetriebe entfallen über 50 % auf mittelgroße Städte mit 30.000 bis 100.000 Einwohnern – Zahl der erfaßten Unternehmen: 51.
- VGK III: Diese Betriebe produzieren mehr als 50 % ihrer Platz-km in ländlichen Regionen und Kleinstädten – Zahl der erfaßten Unternehmen: 24.

Für diese drei Unternehmensgruppen wurde ermittelt, wie stark die Abweichungen im Niveau der Verkehrseinnahmen und im Wachstum der Durchschnittseinnahmen ausfallen. Ergänzend wurde eine zusammenfassende Auswertung der 127 betriebsspezifischen Resultate durchgeführt. Auf der Grundlage der ermittelten Ergebnisse werden schließlich Hinweise auf die künftige Entwicklung ausgearbeitet.

2. Entwicklung der Durchschnittseinnahmen in der Branche

Als Berechnungsgrundlagen wurden die Verkehrseinnahmen verwendet. Bei diesen handelt es sich um Bruttowerte, die sich aus Fahrgeldeinnahmen und Erstattungen Dritter zusammensetzen. Da sich dieses Einnahmenniveau weitgehend mit der Größe eines Verkehrsunternehmens ändert, ist mit seiner Hilfe eine Beantwortung der Frage, wie teuer die Leistungen des ÖPNV für die Nutzer (Fahrgäste und öffentliche Hand) direkt sind, nicht möglich. Für eine entsprechende Analyse ist es vielmehr erforderlich, die Einnahmen in Relation zu einer Bezugsgröße zu setzen. Hierfür bieten sich die Verkehrsleistungen an, die die Gegenleistung für die entrichteten Fahrpreise und Ausgleichszahlungen bilden. Zunächst wurde der Versuch unternommen, die Verkehrsnachfrage

2) Dieses Ergebnis gilt für die auf den Beförderungsfall bezogenen Verkehrseinnahmen. Umgekehrt ist der Trend, wenn die geleisteten Personen-km als Bezugsgröße verwendet werden. Vgl. Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Qualitätsbezogene Betriebsvergleiche im ÖPNV Nordrhein-Westfalens. Forschungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen Nr. 2731, Opladen 1978, S. 97 i. V. mit S. 106 f.

mit Hilfe der Personen-km zu erfassen, weil bei dieser Meßgröße auch die unterschiedlichen Beförderungsweiten der Fahrgäste berücksichtigt werden. Entsprechende Berechnungen führten aber für eine Reihe von Verkehrsbetrieben zu sprunghaften Zu- bzw. Abnahmen der ermittelten Kennziffern, die aus (unrealistischen) abrupten Veränderungen der mittleren Reisedistanz resultieren³⁾. Deshalb wurde auf eine Auswertung auf der Grundlage der Personen-km verzichtet. An deren Stelle wurden die Beförderungsfälle als Bezugsgröße der Verkehrseinnahmen verwendet. Diese sind zwar als groberer Maßstab für die Verkehrsleistungen zu bewerten; dafür weisen sie aber den Vorteil auf, daß ihre Bestimmungsmethode – im Vergleich zu der der Reisedistanz – nur selten geändert wird.

Die Ergebnisse der Berechnungen zum mittleren Einnahmenniveau sind in Tabelle 1 zusammengestellt. Die Übersicht enthält einmal ungewichtete Resultate, die dem arithmetischen Mittel der einzelnen Betriebsergebnisse entsprechen. Zum anderen wurden auch gewichtete Kennziffern ermittelt, bei deren Bestimmung die unterschiedlichen betriebsindividuellen Volumina von Verkehrsleistungen und Verkehrseinnahmen berücksichtigt wurden.

Die Auswertung zeigt für den Sektor der ungewichteten Ergebnisse mit einer mittleren Wachstumsrate von 6,7 %/Jahr eine spürbare Verteuerung des ÖPNV innerhalb der Gesamtperiode. Dabei fallen die Wachstumsgewinne in beiden Hälften der Beobachtungszeit mit 6,6 % bzw. 6,8 %/Jahr fast gleich stark aus. Dieser Trend spricht für eine hohe Kontinuität der Preispolitik im ÖPNV. Anders ist die Situation bei der gewichteten Kennziffer: Hier ist eine deutliche Beschleunigung des Preisanstiegs zu registrieren, denn die durchschnittlichen Verkehrseinnahmen nehmen in Teilperiode I um 5,0 %/Jahr und in der Zeitspanne 1975/80 um 6,4 %/Jahr zu. Damit hat sich in diesem Bereich ein bereits früher festgestellter Entwicklungsverlauf weiter fortgesetzt⁴⁾. Ausschlaggebend für diese Ver-

Tabelle 1: Durchschnittliches Einnahmenniveau im ÖPNV

	VGK I		VGK II		VGK III		alle Betriebe	
	gew.	ungew.	gew.	ungew.	gew.	ungew.	gew.	ungew.
1970	50,3	46,9	42,9	40,6	55,4	56,7	49,4	46,2
1975	62,5	61,4	60,8	57,8	85,5	80,4	63,1	63,5
1980	84,7	86,9	87,7	79,9	111,7	109,7	86,1	88,4

Verkehrseinnahmen pro Beförderungsfall (in Pfennig)

3) Die Entwicklung der mittleren Reisedistanz stellt in der Regel einen kontinuierlichen Prozeß dar, der u. a. von Veränderungen des Verkehrsverhaltens der Bevölkerung (Individualverkehr, ÖPNV), deren Freizeit- und Einkaufsverhalten abhängt. Diesem Trend widersprechen abrupte Anhebungen der mittleren Reisedistanz, die für viele erfaßte Betriebe registriert werden können. Ursache der sprunghaften Zu- und Abnahmen der Kennziffer ist, daß die Unternehmen des ÖPNV die Entwicklung der Nachfrage nur unregelmäßig (in teureren) Verkehrszählungen erfassen können. Infolgedessen kann die Nachfragestatistik auch nur unregelmäßig der effektiven Entwicklung angepaßt werden. Hierdurch werden Brüche in Zeitreihen ausgelöst, die nicht auftreten würden, wenn die Nachfragedaten jährlich den tatsächlichen Veränderungen der Verkehrsleistungen entsprechend modifiziert würden.

4) Vgl. Weimer, K.-H., Das Fahrpreinsniveau öffentlicher Verkehrsbetriebe und seine Veränderungen im Zeitraum 1966 bis 1976, in: Verkehr und Technik, Heft 9/1978, S. 337.

schärfung des Wachstumstempos ist, daß besonders eine Reihe von großstädtischen Betrieben infolge der Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage die Beförderungspreise weniger als Attraktivitätskriterium, sondern als Instrument verwendet hat, mit dessen Hilfe das Öffnen der Kosten/Erlös-Schere abgebremst werden soll. Diese Strategie kann sich langfristig aber nur dann als erfolgreich erweisen, wenn bei der Festlegung der Beförderungstarife kritische Grenzwerte beachtet werden. In diesem Zusammenhang können die Entwicklungen der Einkommen und der Lebenshaltungskosten, auf die anschließend näher eingegangen wird, als Orientierungshilfen aufgefaßt werden.

3. Relative Bedeutung des Einnahmenwachstums

Das Wachstum der Durchschnittseinnahmen im ÖPNV stellt keinen isolierten Prozeß dar. Vielmehr ist dieses eingebettet in die Gesamtentwicklung der Wirtschaft. Dementsprechend kann eine sinnvolle Beurteilung der Einnahme/Nachfrage-Relation nur vorgenommen werden, wenn eine Gegenüberstellung mit Veränderungen anderer Kennziffern erfolgt. In der Analyse wurden einerseits die Zunahmen des Preisindex für die Lebenshaltung und andererseits die Wachstumsgewinne des ausgabefähigen Einkommens eines Zwei-Personen-Haushalts von Renten- und Sozialhilfeempfängern mit geringen Einnahmen als Vergleichskriterien verwendet; dabei wurde der letztgenannte Haushaltstyp deshalb ausgewählt, weil dessen Mitglieder in hohem Ausmaß auf die Leistungen des ÖPNV angewiesen sind.

Betrachtet man zunächst die Ergebnisse des Vergleichs mit dem Lebenshaltungskostenindex, dann zeigt sich, daß in diesem Sektor in der Gesamtperiode mit einer mittleren Zunahme von 5,0%/Jahr niedrigere Wachstumsgewinne zu registrieren sind. Dabei liegt der Anstieg im Zeitraum 1970/75 mit 6,0% noch über der durchschnittlichen Teuerungsrate des ÖPNV (5,0%). Anders ist die Situation in der zweiten Hälfte der Beobachtungsperiode; hier erreicht der Preisindex mit 3,9%/Jahr eine wesentlich geringere Zunahme als die leistungsbezogenen Verkehrseinnahmen der 127 Untersuchungsbetriebe im Durchschnitt (6,4%/Jahr). Es bestand demnach also zunächst eine leichte relative Verbilligung der öffentlichen Verkehrsleistungen. Dieser verkehrspolitisch positiv zu bewertende Trend ist dann gegen Ende der Untersuchungszeitpanne umgeschlagen in eine spürbare relative Verteuerung, durch die der Prozeß der anzustrebenden Substitution von Individualverkehr durch ÖPNV beeinträchtigt wurde.

Durchgehend günstig für den ÖPNV fällt dagegen der Vergleich mit dem ausgabefähigen Einkommen eines Zwei-Personen-Haushalts von Renten- und Sozialhilfeempfängern mit geringen Einkommen aus. Hierbei werden vom Statistischen Bundesamt überwiegend ältere Ehepaare in Gemeinden mit mindestens 5.000 Einwohnern erfaßt, deren monatliches Bruttoeinkommen 1980 unter 1.550 DM liegen sollte. Das Einkommen dieses Haushaltstyps hat sich in der gesamten Untersuchungszeit um durchschnittlich 9,1% erhöht⁵⁾.

5) Diese mittlere Wachstumsrate gilt in der Zeitspanne 1970 – 1980 auch für 4-Personen-Arbeitnehmerhaushalte mit mittlerem Einkommen des Haushalts-Vorstandes (Haushaltstyp 2). Die Einkommenssituation von Ehepaaren mit 2 Kindern, die in Gemeinden mit mindestens 20.000 Einwohnern leben und deren Einkommen von 2.200 bis 3.300 DM ausschließlich vom Haushaltsvorstand verdient wird, hat sich also mit der gleichen Intensität wie das Haushalts-Bruttoeinkommen von Renten- und Sozialhilfeempfängern verbessert.

Dieser Wert liegt erheblich über der ermittelten Zunahmerate der Verkehrseinnahmen. Dieses Ergebnis, das eine relative Verbilligung der Leistungen des ÖPNV beinhaltet, gilt auch für die beiden unterschiedenen Teilperioden. Dabei hat sich aber die Differenz der Wachstumsraten von Einkommen und Verkehrseinnahmen im Verlauf der Beobachtungszeit spürbar verringert: Während das Niveau der Durchschnittseinnahmen der Verkehrsbetriebe mit wachsender Intensität expandierte, hat sich die Zunahme des ausgabefähigen Einkommens von Teilperiode I (10,3%/Jahr) gegenüber Teilperiode II (7,9%/Jahr) deutlich verlangsamt. Das bedeutet, daß sich für die Vergleichshaushalte die Beförderung im ÖPNV zunächst zwar absolut verteuert, in Relation zum verfügbaren Einkommen aber erheblich verbilligt hat; für ÖPNV-Leistungen mußte c.p. also nur noch ein geringerer Einkommenanteil aufgewandt werden. Für die zweite Hälfte der Untersuchungszeitpanne ist dann eine starke Angleichung der Wachstumsintensitäten von Verkehrseinnahmen und Haushaltseinkünften zu registrieren. Hier müssen die Rentner und Sozialhilfeempfänger für eine unveränderte Inanspruchnahme öffentlicher Verkehrsmittel weitgehend einen konstanten Einkommensanteil ausgeben. Diese Entwicklung verdeutlicht auch, daß eine wachsende Anzahl von Untersuchungsbetrieben von einer primär qualitätsorientierten Tarifpolitik auf eine mehr einkommensorientierte Strategie der Anhebung der Beförderungsentgelte umgestellt hat. Dieser veränderte Einsatz des absatzpolitischen Instruments „Preiswürdigkeit“ leistete einen erheblichen Beitrag dazu, daß der ÖPNV in der zweiten Teilperiode das Wachstum seiner Defizite in Schranken halten und seinen Kostendeckungsgrad von 60,3% auf 62,2% verbessern konnte⁶⁾.

4. Besonderheiten der Einnahmenentwicklung in einzelnen Verkehrsgebietskategorien

Vom durchschnittlichen Gesamtergebnis für alle Untersuchungsbetriebe weichen die Resultate der drei unterschiedenen Verkehrsgebietskategorien zum Teil erheblich ab (vgl. Tabelle 1). Übereinstimmend haben alle drei Betriebsgruppen Wachstumsgewinne zu verzeichnen. Diese fallen aber recht unterschiedlich aus. Die geringste Zunahme haben die großstädtischen Verkehrsbetriebe mit 5,4%/Jahr zu registrieren. Die beiden anderen Unternehmenskategorien weisen nahezu die gleiche mittlere Veränderungsrate von über 7%/Jahr auf. Konsequenz dieser Wachstumsdifferenzen ist eine Positionsverschiebung im durchschnittlichen Einnahmenniveau zwischen VGK I und VGK II: Während im Basisjahr die Betriebe aus mittelgroßen Städten die niedrigste leistungsbezogene Einnahmengkennziffer aufweisen, gilt dieser Rang am Ende der Untersuchungsperiode für die Unternehmen, die primär in Großstädten tätig sind. Die höchsten Verkehrseinnahmen pro Beförderungsfall haben in allen drei erfaßten Jahren die Überlandbetriebe. Mit diesem Resultat bestätigt sich der oben angedeutete Trend, daß die Durchschnittseinnahmen von den Großstädten in Richtung auf die ländlich strukturierten Verkehrsgebiete zunehmen.

6) Dieses Ergebnis deckt sich etwa mit den veröffentlichten Daten des VÖV über die Aufwendungen und Erträge sowie über die Fehlbeträge je beförderter Person und über den Kostendeckungsgrad. – Vgl. Statistik '81 des VÖV, Köln 1982, S. 27.

Aus diesen Abweichungen, die einerseits für das Ausgangsniveau, andererseits für die Zunahmeintensität der Durchschnittseinnahmen gelten, ergibt sich einmal eine Annäherung der Kennziffern für Betriebe aus großen und mittelgroßen Städten; dabei ist der Preisnachteil, den die Kunden vieler großstädtischer Unternehmen zu Beginn der Untersuchungsperiode hatten, im Verlauf der Beobachtungszeit in einen leichten Preisvorteil umgeschlagen. Zum anderen hat sich die Differenz zwischen den Überlandbetrieben und den beiden anderen Unternehmenskategorien in absoluter Hinsicht spürbar erhöht. Dieser Entwicklungsverlauf beinhaltet eine zusätzliche Beeinträchtigung der mittleren Fahrpreise für die Kunden aus dünn besiedelten Verkehrsgebieten; hier überschreiten die durchschnittlichen Verkehrseinnahmen pro Beförderungsfall den entsprechenden Wert der Großstadtbetriebe fast um ein Drittel.

Interessant sind auch die Ergebnisse eines Vergleichs der Wachstumsintensitäten der durchschnittlichen Verkehrseinnahmen für die beiden unterschiedenen Teilperioden. Dabei kann für die Gruppe der großstädtischen Verkehrsbetriebe eine Beschleunigung des Zunahmetempos festgestellt werden. Die Unternehmen, die schwerpunktmäßig mittelgroße Städte verkehrlich erschließen, weisen dagegen in beiden Hälften der Beobachtungszeit nahezu konstante Wachstumsraten auf. Schließlich haben sich innerhalb der Betriebsgruppe mit dominierendem Überlandverkehr die Wachstumsgewinne der nachfragebezogenen Verkehrseinnahmen im Verlauf der Untersuchungszeitspanne spürbar verringert. Konsequenz dieser unterschiedlichen Veränderungstrends ist einmal eine Annäherung der Einnahmenniveaus von VGK I und VGK II. Zum anderen führen die unterschiedlichen Entwicklungsverläufe dazu, daß die Kennzifferndifferenz zwischen den Unternehmen mit vorherrschendem Überlandverkehr und den beiden anderen Betriebsgruppen in der Zeitspanne 1970/75 durch ein expandierendes Volumen gekennzeichnet war; diese Abweichung der gruppenspezifischen Mittelwerte hat sich dann gegen Ende der 70er Jahre nicht weiter vergrößert, sondern weitgehend auf einen konstanten Einnahmenabstand stabilisiert.

5. Betriebsindividuelle Differenzen im Einnahmenniveau

Bei den bisher dargestellten Untersuchungsergebnissen handelt es sich um Durchschnittsergebnisse. Von diesen weichen die betriebspezifischen Ergebnisse, wie Tabelle 2 verdeutlicht, zum Teil erheblich ab. In dieser Übersicht sind die Unternehmenswerte nach einem Verfahren dargestellt, bei dem z. B. die Angabe 51/15-30-6, die 1970 für die Einnahmestufe „30 bis 39,9 Pfennig/Beförderungsfall“ gilt, folgendes bedeutet: Insgesamt entfallen 51 Betriebe auf den angegebenen Kennziffernbereich; von dieser Gesamtmenge stammen 15 Unternehmen aus großstädtischen Verkehrsgebieten, weitere 30 Unternehmen aus der VGK II und 6 Unternehmen aus ländlich strukturierten Verkehrsgebieten.

Die Auswertung zeigt, daß fast alle Unternehmen in höhere Einnahmestufen übergewechselt sind und daß für die Kennziffer starke zwischenbetriebliche Differenzen bestehen. Diese Unterschiede werden nur zu einem geringen Teil durch unternehmensindividuelle Besonderheiten in der Aufwandshöhe und -struktur sowie durch Abweichungen im Ausmaß der Realisierung von technischem Fortschritt erklärt. Vielmehr kommt der Hauptteil der festgestellten Differenzen dadurch zustande, daß die Fahrpreise mit unterschied-

Tabelle 2: Betriebsindividuelle Einnahmenniveaus

durchschnittliche Verkehrseinnahmen*)	1970	1975	1980
20 - 29,9	6/ 1- 4- 1	1/ 1- 0- 0	0/ 0- 0- 0
30 - 39,9	51/15-30- 6	12/ 3- 7- 2	0/ 0- 0- 0
40 - 49,9	26/14- 8- 4	29/11-17- 1	5/ 0- 4- 1
50 - 59,9	22/15- 3- 4	26/12-12- 2	12/ 4- 7- 1
60 - 69,9	15/ 7- 5- 3	18/ 8- 6- 4	21/ 7-11- 3
70 - 79,9	3/ 0- 0- 3	17/11- 3- 3	19/ 8-10- 1
80 - 89,9	2/ 0- 0- 2	9/ 3- 3- 3	18/10- 7- 1
90 - 99,9	0/ 0- 0- 0	6/ 3- 0- 3	13/ 8- 2- 3
100 - 124,9	2/ 0- 1- 1	7/ 0- 2- 5	24/14- 2- 8
125 - 149,9	0/ 0- 0- 0	1/ 0- 0- 1	10/ 1- 6- 3
ab 150	0/ 0- 0- 0	1/ 0- 1- 0	5/ 0- 2- 3

*) Pfennig pro Beförderungsfall

lichen Intensitäten einmal als absatz- und qualitätspolitischer Aktionsparameter (betriebsinterne Funktion) und zum anderen als verkehrs- und sozialpolitisches Instrument (betriebsexterne Funktion) genutzt werden.

Tabelle 2 zeigt auch, daß die Streuung der Verkehrsbetriebe auf Einnahmenniveaus erheblich breiter geworden ist: Im Basisjahr bestand noch eine hochkonzentrierte Verteilung, bei der 78 % der Unternehmen nur 3 Einnahmengruppen zuzuordnen sind und bei der auf die am stärksten besetzte Kennziffernstufe 40 % aller Untersuchungsbetriebe entfallen. Bis zum Ende der 70er Jahre haben sich die Verhältnisse wie folgt geändert: Jetzt macht der umfangreichste Einnahmenbereich nur noch 17 % aller erfaßten Unternehmen aus⁷⁾ und die drei dominierenden Gruppen der Durchschnittseinnahmen beanspruchen nur noch 46 % der Gesamtheit.

Durch die betriebspezifische Auswertung nach Verkehrsgebietskategorien konnte eine Reihe von Besonderheiten aufgedeckt werden. Hierzu gehört einmal die starke Konzentration von Betrieben aus mittelgroßen Städten, von denen im Basisjahr fast 60 % auf die zweitniedrigste Einnahmestufe entfallen. Zum anderen erzielt mit 58 % eine große Quote von Überlandbetrieben am Ende der Untersuchungsperiode sehr hohe nachfragebezogene Verkehrseinnahmen (über 100 Pfennig/Beförderungsfall). Schließlich gilt dieses hohe Einnahmenniveau auch für relativ viele Großstadtbetriebe (29 %).

Die Auswertung zum mittleren Einnahmenniveau zeigt zwar den generellen Entwicklungstrend, sie gibt aber keinen Aufschluß darüber, mit welcher Intensität die verschiedenen Untersuchungsbetriebe ihre leistungsbezogenen Verkehrseinnahmen im Verlauf der Beobachtungszeit verändert haben. Diesem Aspekt wurde mit einer ergänzenden Auswertung Rechnung getragen. Hierbei wurde die Vielzahl der betriebsindividuellen Zu- und Abnahmeraten auf folgende drei Veränderungskategorien verdichtet:

7) Wegen der größeren Bereichsbreite kommt bei dem Vergleich die Einnahmestufe „100-124,9 Pfennig/Beförderungsfall“ nicht als am stärksten besetzter Bereich in Betracht.

- Rückgang bzw. geringes Wachstum der durchschnittlichen Verkehrseinnahmen: In diese Gruppen wurden die Verkehrsbetriebe eingeordnet, deren Veränderungsrate der Kennziffer um mehr als 2 % unter dem ungewichteten Mittelwert für alle 127 Unternehmen liegt.
- Durchschnittliche Zunahme der leistungsbezogenen Verkehrseinnahmen: In dieser Einnahmenstufe wurden alle Unternehmen erfaßt, deren Wachstumsgewinne der Kennziffer maximal um $\pm 2\%$ vom ungewichteten Mittelwert der Grundgesamtheit abweichen.
- Starkes Wachstum der durchschnittlichen Verkehrseinnahmen: Diese Untersuchungsbetriebe haben ihr Kennzifferniveau mit einer Intensität erhöht, die den ungewichteten Mittelwert der entsprechenden Zunahmeraten aller erfaßten Unternehmen um mehr als 2 % überschreitet.

Die Auswertungsergebnisse sind in Tabelle 3 zusammengestellt. In beiden Teilperioden weist knapp die Hälfte der erfaßten Unternehmen eine mittlere Zunahmeintensität auf, während für jeweils etwa ein Viertel der Verkehrsbetriebe überdurchschnittliche bzw. unterdurchschnittliche Veränderungsdaten gelten. In der gesamten Beobachtungszeit sind noch wesentlich mehr Unternehmen auf den Bereich mittlere Wachstumsgewinne konzentriert (76 %). Entsprechend gering fallen die Besetzungen der starken und niedrigeren Zunahmeraten aus. Dieses Ergebnis kommt dadurch zustande, daß nur wenige Betriebe in beiden Teilperioden ein extrem hohes oder ein sehr kleines Wachstum bzw. eine Einschränkung der leistungsbezogenen Verkehrseinnahmen realisierten.

Differenziert nach den drei unterschiedenen Verkehrsgebietskategorien sind vor allem folgende Resultate erwähnenswert:

- VGK I: Die Zahl der großstädtischen Betriebe mit einer durchschnittlichen Expansion der Verkehrseinnahmen ist in beiden Teilperioden nahezu konstant. Bei den stärkeren Abweichungen vom Mittelwert dominieren zunächst die Betriebe mit unterdurchschnittlichen Veränderungen. Deren Anzahl schrumpft dann in der Zeitspanne 1975/80 um die Hälfte. Dagegen verdoppelt sich Ende der 70er Jahre die Anzahl der Unternehmen mit starken Wachstumsgewinnen. Das bedeutet, daß eine größere Zahl von großstädtischen Unternehmen die Fahrpreise weniger als qualitätspolitisches Instrument anwendet. Vielmehr wird die Einnahmenentwicklung verstärkt an der Zielsetzung „Verbesserung der wirtschaftlichen Situation“ orientiert.

Tabelle 3: *Veränderungen der betriebsindividuellen Einnahmenniveaus*

Veränderungsintensität	Teilperiode I 1970/75	Teilperiode II 1975/80	Gesamtperiode 1970/80
Abnahme bzw. geringe Zunahme	33/20–9–4	35/10–15–10	16/7–8–1
durchschnittliche Zunahme	65/26–29–10	60/29–21–10	96/39–37–20
starke Zunahme	29/6–13–10	32/13–15–4	15/6–6–3

- VGK II: Die Menge der Betriebe aus mittelgroßen Städten mit durchschnittlichen Zunahmen reduziert sich im Verlauf des Untersuchungszeitraumes um knapp 30 %. 3/4 der Unternehmen, die auf vom Durchschnitt abweichende Veränderungen der leistungsbezogenen Verkehrseinnahmen umschalten, wechselt in die Betriebsgruppe mit einer schwachen Wachstumsintensität. Dagegen erhöht sich die Anzahl der Betriebe mit einer überdurchschnittlichen Zunahme der Kennziffer nur geringfügig. In dieser Betriebsgruppe wird damit der Aktionsparameter „Verkehrseinnahmen“ maßvoller eingesetzt.
- VGK III: Bei den Betrieben mit ländlich strukturierten Verkehrsgebieten bleibt die Anzahl der Unternehmen mit einer mittleren Veränderungsintensität der Kennziffer in beiden Teilperioden konstant. 1/4 der Überlandbetriebe wechselt aus dem Bereich starker Einnahmengewinne in den Sektor unterdurchschnittlichen Wachstums. Diese Entwicklung deutet darauf hin, daß eine zunehmende Anzahl von Unternehmen auf eine vorsichtigeren Nutzung des absatzpolitischen Instruments „Beförderungspreise“ übergegangen ist.

Für die gesamte Beobachtungszeit kann in allen drei Verkehrsgebietskategorien für viele Verkehrsbetriebe eine Nivellierung der unterschiedlichen Veränderungsdaten der beiden Teilperioden festgestellt werden. Dies hat eine starke Konzentration der Unternehmen auf den Bereich mittleren Kennziffernwachstums zur Konsequenz. Im Zeitraum 1970/80 halten sich auch die stärkeren positiven und negativen Abweichungen vom ungewichteten Mittelwert der durchschnittlichen Einnahmen in den drei Betriebsgruppen in etwa die Waage.

6. Bewertung des Einnahmenwachstums

Als Bewertungsrahmen für das Wachstum der leistungsbezogenen Verkehrseinnahmen im ÖPNV erscheint einmal die Entwicklung der Lebenshaltungskosten und zum anderen die Zunahme des ausgabenfähigen Einkommens eines Zwei-Personen-Haushalts von Renten- und Sozialhilfeempfängern sinnvoll. Das Wachstum der Durchschnittseinnahmen wird also in einem Bereich als für die Kunden des ÖPNV zumutbar eingestuft, dessen untere Grenze vom Preisindex für die Lebenshaltung gebildet wird. Als obere Schranke für die Verteuerung der Verkehrsleistungen wird die Einkommenszunahme bei dem genannten Haushaltstyp verwendet. Mit dieser Festlegung wird einerseits gewährleistet, daß die Einkommensbelastungen der Bevölkerungsgruppen, die auf die Leistungen des ÖPNV angewiesen sind, nicht zu stark ausfallen. Andererseits wird mit der Bandbreite für Einnahmenerhöhungen ein Spielraum geschaffen, der den Verkehrsbetrieben eine flexible Unternehmenspolitik ermöglicht: Die Zunahme der Kennziffer kann in Abstimmung mit dem betriebsindividuellen Kostenwachstum unterschiedlich stark gestaltet werden. In Abhängigkeit von der betriebswirtschaftlichen Situation bzw. von der Attraktivität des ÖPNV im jeweiligen Verkehrsgebiet kann die Festlegung der Einnahmenveränderungen so gesteuert werden, daß ein Interessenausgleich zwischen Kunden, die Wert auf eine preiswürdige Beförderung legen, und Verkehrsunternehmen, die gesetzlich zur Eigenwirtschaftlichkeit verpflichtet sind, erzielt werden kann.

Der skizzierte Spielraum für Einnahmenerhöhungen ist in Abbildung 1 für die Gesamtperiode 1970/1980 aufgezeigt. In dieser Darstellung sind auch die Kennziffernwerte aller 127 Untersuchungsbetriebe für die beiden extremen Beobachtungsjahre eingetragen. Bei der Bewertung der unternehmensindividuellen Resultate wurde zwischen folgenden drei Gestaltungsprinzipien der Einnahmepolitik unterschieden:

- Als **qualitätsorientiert** wird die Einnahmepolitik dann bezeichnet, wenn sich in einem Unternehmen die leistungsbezogenen Verkehrseinnahmen mit einer geringeren Rate als die Lebenshaltungskosten erhöhen.
- Als **kostenorientiert** gilt ein Kennziffernwachstum, das über der Zunahmerate des ausgabefähigen Einkommens beim genannten Haushaltstyp liegt.
- Als **einkommensorientiert** werden alle die Anhebungen der durchschnittlichen Verkehrseinnahmen eingestuft, deren Intensität durch die beiden zuvor definierten Bereiche begrenzt wird. Innerhalb dieses Spielraumes können Unternehmen

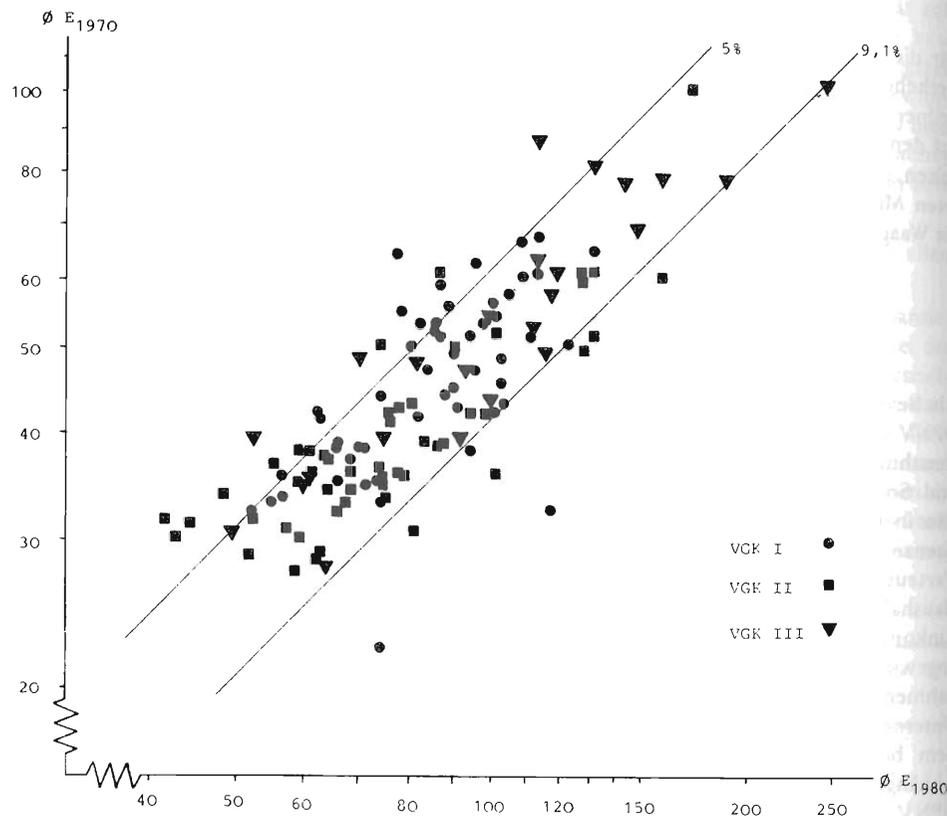


Abbildung 1: Durchschnittliche Verkehrseinnahmen in 127 Untersuchungsbetrieben (Einnahmenniveaus für 1970 und 1980 differenziert nach Verkehrsgebietskategorien)

mit einem zu hohen Niveau der Beförderungspreise temporär niedrige Verteuerungen des ÖPNV realisieren, und Betriebe mit einem zu geringen Kostendeckungsgrad können auf ein höheres Einnahmenwachstum umschalten.

Die Auswertung führt für die gesamte Untersuchungszeit zu dem Ergebnis, daß sich die überragende Mehrzahl der erfaßten Betriebe (73 %) bei den Erhöhungen der Verkehrseinnahmen einkommensorientiert verhalten hat. Nur relativ wenige Unternehmen, die sich nach der Relation 4–5–1 auf die drei unterschiedenen Verkehrsgebietskategorien verteilen, haben eine kostenorientierte Einnahmepolitik realisiert. Ausschlaggebend für diese starken Verteuerungen, die relevante Nachfrageverluste auslösen können, war weitgehend die korrekturbedürftige betriebswirtschaftliche Situation der betreffenden Verkehrsbetriebe. Die restlichen 24 Unternehmen, von denen die Hälfte aus großstädtischen und 1/8 aus ländlich strukturierten Verkehrsgebieten stammt, leisteten mit ihrer Einnahmepolitik einen Beitrag zur Attraktivität des ÖPNV. Inwieweit durch diese Vorgehensweise die Umwandlung von Betriebs- in Verkehrsleistungen begünstigt wurde, konnte im Rahmen der vorliegenden Analyse nicht festgestellt werden. Ergebnisse von Untersuchungen zur Bedeutung des Aktionsparameters „Preiswürdigkeit“ weisen aber darauf hin, daß diese Komponente im Vergleich zu anderen Qualitätsaspekten nur eine relativ geringe Rolle spielt⁸⁾. Ihr Einsatz stellt deshalb nur dann größere Nachfragegewinne in Aussicht, wenn er in Verbindung mit anderen Verbesserungen der Attraktivität vorgenommen wird.

Ein Blick auf die beiden unterschiedenen Teilperioden zeigt, daß die dominierende Bedeutung der einkommensorientierten Einnahmengestaltung während des gesamten Untersuchungszeitraumes weitgehend dadurch zustandekommt, daß stärkere Abweichungen vom Mittelwert in einer Hälfte der Beobachtungszeit durch schwächere bzw. entgegengerichtete Veränderungen in der zweiten Zeitspanne in ihrer Wirksamkeit zum Teil erheblich reduziert wurden. Dementsprechend fällt in beiden Teilperioden die Besetzung der einkommensorientierten Teuerungsstufe mit jeweils 44 % aller Untersuchungsbetriebe wesentlich geringer aus. Erheblich an Bedeutung verloren haben im Verlauf der 70er Jahre die qualitätsorientierten Erhöhungen der Verkehrseinnahmen. Diese besaßen in der ersten Teilperiode noch die gleiche Häufigkeit wie die einkommensorientierten Veränderungen. Hier waren sie – wie die Verteilung der Unternehmen auf die unterschiedenen Verkehrsgebietskategorien mit 31–19–6 zeigt – besonders konzentriert auf die Gruppe der großstädtischen Unternehmen. Im Zeitraum 1975/80 richteten dann nur noch 20 % der analysierten Betriebe ihre Einnahmepolitik weitgehend an der Attraktivität des ÖPNV aus. Dabei verzichteten wesentlich mehr Unternehmen aus Großstädten als aus mittelgroßen Städten auf die Fortsetzung ihrer bisherigen Einnahmepolitik, und bei den Überlandbetrieben hat sich die entsprechende Betriebszahl sogar noch geringfügig erhöht (Unternehmensverteilung auf VGK: 6–13–7).

Weitgehend bedingt durch die anhaltenden Aufwandserhöhungen im ÖPNV hat sich die Menge der Unternehmen mit stark überdurchschnittlichen Einnahmenerhöhungen deutlich ausgeweitet. In der ersten Hälfte der Untersuchungszeitspanne lag nur bei 15 Betrieben das Kennziffernwachstum über der gleichzeitigen Zunahme des ausgabefähigen

8) Vgl. Weimer, K.-H., Unterschiede in der Bedeutung verschiedener Qualitätsebenen des öffentlichen Personenverkehrs und ihre Konsequenzen für die künftige Nahverkehrspolitik, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 5/1974, S. 210.

Einkommens von Renten- und Sozialhilfeempfängern (Unternehmensverteilung auf VGK: 2-9-4). Bis zum Ende der 70er Jahre hat sich dann die Anzahl der Verkehrsbetriebe mit kostenorientierten Verteuerungen der leistungsbezogenen Verkehrseinnahmen verdreifacht. Wie die Unternehmensverteilung von 20-20-5 zeigt, sahen sich besonders viele großstädtische Unternehmen zu entsprechenden Einnahmenveränderungen gezwungen.

7. Zusammenfassung und Ausblick

Mit der durchgeführten Untersuchung konnte nachgewiesen werden, daß sich die durchschnittlichen Verkehrseinnahmen während der 70er Jahre in allen Verkehrsgebietskategorien spürbar erhöht haben. Dabei zeichnet sich für die großstädtischen Verkehrsbetriebe eine deutliche Beschleunigung und für die Unternehmen aus ländlich strukturierten Verkehrsgebieten eine starke Abbremsung des Wachstumstempos der Kennziffer ab. In beiden Teilperioden haben jeweils 56 Untersuchungsbetriebe eine Einnahmenpolitik praktiziert, die als einkommensorientiert charakterisiert werden kann. Eine andere Unternehmensgruppe sah sich durch die Aufwandsentwicklung gezwungen, auf kostenorientierte Veränderungen der leistungsbezogenen Verkehrseinnahmen umzusteigen. Aus dem gleichen Grund mußten viele Unternehmen ihre zu Beginn der 70er Jahre praktizierte Politik geringer und damit qualitätsorientierter Einnahmenanpassungen in der zweiten Hälfte der Beobachtungszeit aufgeben.

Die künftige Entwicklung der durchschnittlichen Verkehrseinnahmen hängt im wesentlichen von den beiden Faktoren „Veränderung der Nachfragestruktur im ÖPNV“ und „Preispolitik der Verkehrsbetriebe“ ab. Zunächst soll kurz auf die Effekte von Verschiebungen innerhalb der Verkehrsnachfrage eingegangen werden, die sich aus Veränderungen der Bevölkerungsstruktur ergeben. Für die 80er Jahre zeichnet sich bei den Bevölkerungsgruppen, die den ÖPNV überdurchschnittlich nutzen, ein deutlicher Rückgang ab. Hierbei handelt es sich einmal um die Jugendlichen unter 18 Jahren, bei denen mit einer Verringerung um über 3 Mio zu rechnen ist. Zum anderen schrumpft auch die Anzahl der Senioren bis 1990 in relevantem Ausmaß (etwa 0,7 Mio Personen). Diese beiden Personengruppen sind Kunden, die zu besonders rabattierten Fahrpreisen befördert werden. Da gleichzeitig die übrigen Altersgruppen um knapp 1,7 Mio Personen expandieren, ergibt sich c.p.

eine positive Beeinflussung der durchschnittlichen Verkehrseinnahmen. Diese fällt aber sehr gering aus⁹⁾.

Wesentlich stärker werden die Fahrpreiserhöhungen die weitere Entwicklung der leistungsbezogenen Verkehrseinnahmen beeinflussen. Deren Anhebung bleibt auch in den kommenden Jahren erforderlich, weil nur so ein weiteres Auseinanderklaffen der Kosten/Erlös-Schere verhindert werden kann. Dabei ist den Betrieben, die bislang bei einem akzeptablen Einnahmenniveau geringe Teuerungsraten realisiert haben, der Übergang auf stärkere Einnahmenerhöhungen zu empfehlen. Entsprechende Preisanhebungen sind so lange relativ leicht durchsetzbar, wie auf gleichzeitige Reduzierungen der Angebotsqualität im ÖPNV verzichtet wird.

Umgekehrt ist den Untersuchungsbetrieben, die in der Vergangenheit ihre durchschnittlichen Verkehrseinnahmen mit einer Intensität erhöhten, die zum Teil wesentlich stärker als das Wachstum des ausgabefähigen Einkommens verschiedener Haushaltstypen ausfiel, dringend eine Überprüfung ihrer bisherigen Einnahmenpolitik zu raten. Ursache dieser Empfehlung ist, daß kräftige Einnahmenerhöhungen im ÖPNV zugleich den ohnehin großen Attraktivitätsvorsprung des Individualverkehrs begünstigen helfen. Dies hat – oft mit einem time-lag – Beeinträchtigungen des modal-split zu Lasten des ÖPNV zur Konsequenz. Nachfrageeinbußen führen aber dazu, daß das Ziel der Verteuerung des ÖPNV „Verbesserung der Wirtschaftlichkeit“ nicht im gewünschten Ausmaß erreicht wird.

Aus Attraktivitäts- und Wirtschaftlichkeitsgründen sollten alle Verkehrsbetriebe in Zukunft eine einkommensorientierte Einnahmenpolitik praktizieren. Dabei wird auf der einen Seite eine maßvollere Nutzung des absatzpolitischen Instruments „Preiswürdigkeit“ erforderlich. Auf der anderen Seite sind aber auch stärkere Anhebungen der Teuerungsrate auf das vom Markt akzeptierte Niveau möglich und auch notwendig. Durch diese unterschiedlichen, konvergierenden Strategien wird eine wesentliche Voraussetzung für eine optimale Ausschöpfung des preispolitischen Spielraumes im ÖPNV erfüllt. Diese Vor-

9) Zu diesem Ergebnis kommt eine durchgeführte Modellrechnung. Diese basiert auf Angaben des VÖV über die Netto-Verkehrserträge je beförderter Person für verschiedene Kundengruppen und über die Verteilung der Verkehrsnachfrage auf Kundengruppen jeweils für das Jahr 1980 sowie auf einer vom Bundesminister für Bildung und Wissenschaft veröffentlichten Bevölkerungsprognose, die nach Altersgruppen differenziert ist. Zur Isolierung des Effekts, der aus der Änderung der Bevölkerungsstruktur resultiert, wurde bei allen Nutzergruppen in der Modellrechnung für 1990 von unveränderten Durchschnittserträgen und konstanten Nutzungsintensitäten des ÖPNV ausgegangen. Auf dieser Grundlage erhöht sich der mittlere Verkehrsertrag/Person, der im Durchschnitt für alle Fahrgastgruppen gilt, von 1980 bis 1990 von 81,5 Pfennig auf 82,2 Pfennig. Wesentlichen Anteil an diesem geringen Wachstum hat die bereits im Basisjahr große und bis 1990 noch zunehmende Bedeutung des Allgemeinen Zeitkartentarifs (Wochen-, Monats-, Jahreskarten). Dieser Tarif wirkt aufgrund seiner hohen Preisermäßigung bremsend auf das Kennziffernenniveau ein. Damit verstärkt er die parallelen Wirkungen aus den Kundengruppen „Senioren“ und „Junioren“; gleichzeitig werden die positiven Effekte aus den Bartarifsbereichen konterkariert. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang noch, daß die leichte Zunahme der Durchschnittseinnahmen begleitet wird von einer relevanten Verringerung der Gesamteinnahmen. Deren Volumen schrumpft c. p. bis 1990 um 13% aufgrund der Abnahme der Bevölkerung sowie der Verschiebungen zwischen den verschiedenen Altersgruppen. – Die Basisdaten der Berechnungen wurden entnommen: Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe: Statistik '81, Köln 1982, S. 27 und S. 97 sowie Bundesminister für Bildung und Wissenschaft: Grund- und Strukturdaten 1981/82, Bonn 1981, S. 208 f.

gehensweise führt zu Fahrpreisen, die auch von den Nutzern öffentlicher Verkehrsmittel als angemessen bewertet werden. Sie ermöglicht zwar keinen Ausgleich, aber doch eine Annäherung von Kosten und Erträgen in den Verkehrsbetrieben. Die jetzt noch verbleibenden Kostendeckungsfehlbeträge müssen von den öffentlichen Händen, die indirekte Nutznießer des ÖPNV sind, ausgeglichen werden. Hierzu sind grundsätzliche Lösungsverfahren zu konzipieren und auch zu realisieren. Gelingt eine entsprechende Klärung der Probleme der Verlustabdeckung im ÖPNV, dann wird damit zugleich erreicht, daß sich die künftige Unternehmenspolitik öffentlicher Verkehrsbetriebe weitgehend auf die Bereitstellung eines attraktiven Angebots konzentrieren kann.

Summary

An evaluation for 127 transport enterprises shows clearly that in public local transport average revenues from traffic (fare and compensatory payments) increased considerably in the '70s. Moreover there is a convergence of the level of revenue for enterprises in large and medium sized towns; at the same time the difference in index-figures of these two groups of enterprises as against the inter-urban traffic is intensified. When assessing the tendencies in revenues a distinction was made between profit-, quality- and expense-orientated rates of price increases. The result of the investigation is that many enterprises will be strongly recommended to change their revenue policies for the years to come. In doing so in some cases more moderate and in others stronger price increases appear to be necessary. These different proceedings hold out a prospect of an optimum use of the scope for the price policy in public local transport.

Résumé

Une analyse pour 127 entreprises de transport élucide que les recettes moyennes dans le cadre des transports publics à courte distance (recettes sur billets et paiements de compensation) ont augmenté sensiblement durant les années 70. En ce qui concerne les entreprises de moyennes et grandes villes, on observe une égalisation des niveaux de recettes; la différence de coefficient de ces deux groupes d'entreprises s'accroît simultanément par rapport aux entreprises de transport interurbain. Lors d'une évaluation de l'évolution des recettes, il faut distinguer entre les taux d'augmentation s'orientant aux recettes, à la qualité et aux coûts. L'enquête démontre que beaucoup d'entreprises devraient modifier leur politique de revenus pour les années à venir. Des augmentations de prix d'une part modérées, d'autre part élevées semblent indispensables. Ces manières différentielles de procéder ouvrent la perspective sur une utilisation optimale de la marge de la politique des prix dans le cadre des transports publics à courte distance.

54. Jahrgang — Heft 4 — 1983

ZEITSCHRIFT FÜR VERKEHRS- WISSENSCHAFT

INHALT DES HEFTES:

- | | |
|--|-----------|
| Schätzung von Nachfragerreaktionen auf Variationen des Tarif- und Leistungsangebots im öffentlichen Personennahverkehr
Von Sönke Albers, Kiel | Seite 207 |
| Zur Entwicklung des Containerverkehrs in der Rheinschiffahrt
Von Herwig Nowak, Köln | Seite 231 |
| Zur Frage des Wettbewerbs ausländischer Anbieter auf dem innerdeutschen Binnenschiffahrtsmarkt
Von Berthold Busch, Marburg/Lahn | Seite 239 |
| Typisierung von Verkehrsstärkeganglinien — Methodik und Ergebnisse —
Von Dirk Heidemann und Paul Wimber, Bergisch Gladbach | Seite 247 |
| Schnellbahnen und Stadtentwicklung — Eine Fallanalyse
Von Ralf Allwermann, Frankfurt/Main | Seite 265 |
| Buchbesprechung | Seite 275 |

Zuschriften für die Redaktion sind zu richten an
Prof. Dr. Rainer Willeke
Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln
Universitätsstraße 22, 5000 Köln 41

Schriftleitung:
Prof. Dr. Herbert Baum
Seminar für Wirtschafts- und Finanzpolitik
Ruhr-Universität Bochum
Universitätsstraße 150, 4630 Bochum

Herstellung - Vertrieb - Anzeigen:
Verkehrs-Verlag J. Fischer, Paulusstraße 1, 4000 Düsseldorf 1
Telefon: (02 11) 67 30 56, Telex: 8 58 633 vvf

Einzelheft DM 18,50, Jahresabonnement DM 67,—
zuzüglich MwSt und Versandkosten.

Für Anzeigen gilt Preisliste Nr. 7 vom 1. 1. 1978.

Erscheinungsweise: vierteljährlich.

Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, photographische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrophotos u. ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.