

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für das Verkehrswesen
in den neuen Bundesländern als neues Feld einer zielgerichteten
Verkehrs- und Arbeitsmarktpolitik

v. st. dt
v. eck. c
v. w. f. c

VON ULRICH KLIMKE, BERLIN/BONN

I.

Der 9. November 1989 und in seinem Gefolge die Wirtschafts- und Währungsunion zum 1. Juli 1990 zwischen West und Ost in Deutschland und schließlich die Deutsche Einheit am 3. Oktober 1990 haben auch für die Verkehrspolitik eines immer prägnanter werden lassen: Die Konservierung liebgewordener Grundmuster und Verhaltensweisen bei der Formulierung und Lösung verkehrlicher Tatbestände – wie sie 40 Jahre in der alten Bundesrepublik Deutschland funktionierten – ist nicht mehr möglich. Hieraus ist kein Vorwurf ableitbar, denn es gab auch keine wissenschaftliche Beschäftigung mit der Frage, ... „wie die deutsche Einheit, wenn sie denn zustande käme, wohl zu bewältigen sei und was sie für Konsequenzen hätte“.¹⁾

Seither hat sich herausgestellt,

- daß die ehemalige DDR-Wirtschaft weit weniger leistungsfähig war – als zunächst angenommen wurde;
- daß der wirtschaftliche und damit verkehrliche Austausch mit den ehemaligen RGW-Staaten nahezu völlig zusammengebrochen ist;
- daß die Finanzaufwendungen für die neuen Bundesländer höher ausfallen werden, als noch 1990 voraussehbar war.

40 Jahre sozialistische Kommandowirtschaft im Osten Deutschlands mit ihrer Hypothek

- einer gewaltigen Vergeudung von Material und Arbeitskräften;
- einer permanenten Unterdrückung privater Initiativen
und
- völlig vernachlässigten Investitionen, so in die Infrastruktur von Verkehr und Kommunikation

Anschrift des Verfassers:
Ministerialdirigent Dr. Ulrich Klimke
Auf dem Köllenhof 36
W-5307 Wachtberg

1) Prof. Dr. K. Biedenkopf, „Der Weg zur Einheit Deutschlands“, Rede am 10. 01. 92 in Leipzig, Hrsg. Deutsche Gesellschaft e.V. Berlin

ergeben bei der Angleichung der Lebensverhältnisse in den jungen Bundesländern an die der alten Bundesrepublik Deutschland eine beispiellose Herausforderung an Staat, Wirtschaft und Gesellschaft.²⁾

Auch die Verkehrspolitik hat sich diesen Herausforderungen zu stellen, neue, unkonventionelle Ansätze auch zur Unterstützung von wirtschafts- und vor allem beschäftigungspolitischen Maßnahmen der Bundesregierung sind dringlich gefordert.

Wenn man davon ausgeht, daß in den alten Bundesländern die Beschäftigungsquote bei rd. 65% liegt, dann bedeutet das für Ostdeutschland bei einer allmählichen Umstellung von der beschäftigungsintensiven auf eine zunehmend kapitalintensive Wirtschaft mit „unserer“ Wettbewerbs- und Effizienzorientierung einen Verlust vieler Arbeitsplätze – auf Dauer (!)³⁾ Die damit einhergehenden Veränderungen in der Sozialstruktur und in der subjektiven Wahrnehmung von Selbständigkeit – vom Rollenverständnis des einzelnen in einer leistungsorientierten Gesellschaft – sind enorm und werden im Westen Deutschlands in ihrer „explosiven Kraft“ nicht selten völlig unterschätzt.

Dies war und ist die Basis für Überlegungen der Verkehrspolitik des Bundes bereits zu Beginn des Jahres 1991, Arbeitsbeschaffung und verkehrswirtschaftliche Notwendigkeiten im Osten Deutschlands in einen engen Zusammenhang zu bringen und mit konkreten Projekten auch umzusetzen.

II.

Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland hat mit der Vereinigung Deutschlands am 3. Oktober 1990 eine neue und historische Dimension erhalten. Die Hauptstoßrichtung mußte sein, das jahrzehntelang zerschnittene Verkehrsnetz in Deutschland und damit die Verkehrsbeziehungen Ost-West wieder zusammenzuführen. Maßgebend dafür war das Lückenschlußprogramm bei Straße und Schiene des Bundesministers für Verkehr im ehemaligen Grenzgebiet. Nunmehr werden die Verbindungen der Bevölkerungs- und Wirtschaftsschwerpunkte in Ostdeutschland durch leistungsfähige Verkehrswege zusammengeführt. Dies geschieht im Rahmen des ersten gesamtdeutschen Verkehrswegeplanes ebenso wie durch Maßnahmen des Programms „Aufschwung Ost“ und im Vorgriff darauf durch die „17 Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“. Aufgabe der Verkehrspolitik, insbesondere der Verkehrsinfrastrukturpolitik, ist es, durch das Herstellen gleichwertiger Lebensbedingungen im gesamten Deutschland die Voraussetzung für eine möglichst schnelle Umstrukturierung der Wirtschaft in den neuen Bundesländern von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft bei gezieltem Abbau der Unterbeschäftigung zu schaffen.

Bei dieser historisch einmaligen Situation stellt sich die Verkehrspolitik der Bundesregierung auch Themen, die bisher kaum oder gar nicht in diesem Zusammenhang behandelt werden mußten.

2) „Statement Günther Krause“ – Symposium in Bonn: Von der Kommandowirtschaft zur Marktwirtschaft in: Trend-Zeitschrift für soziale Marktwirtschaft Nr. 45, 12/90 S. 43

3) Biedenkopf, a.a.O., S. 15 f

In dieser Situation kann man Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Fortbildungs- und Umschulungskurse, die insbesondere 1991 voll begonnen haben, als einen „Renner im Osten“ bezeichnen. Was sich hier auf dem Arbeitsmarkt in Ostdeutschland abgespielt hat, ist einzigartig. Da sind, grob geschätzt, 3 Mill. Arbeitsplätze verlorengegangen und doch weist die Erwerbslosenstatistik für Ende des Jahres 1991 wesentlich geringere Arbeitslosenziffern aus. Aus diesem Grunde werden die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die in der schwierigen Phase des Übergangs zu wettbewerbsfähigen Strukturen eine Überbrückungsfunktion erfüllen, ausschließlich Arbeitsbereiche fördern, die im öffentlichen Interesse liegen. Sie sind eingebettet in die Strukturen des Gemeinschaftswerkes „Aufschwung Ost“, wo 1991 und '92 rund 24 Mrd. DM zur Unterstützung der neuen Bundesländer in der schwierigen Phase des Übergangs zur Verfügung gestellt wurden. Hier soll durch rasche und unbürokratische Maßnahmen über die Förderung öffentlicher und privater Investitionen zur Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze sowie zur arbeitsmarktpolitischen Flankierung des tiefgreifenden Strukturwandels in Ostdeutschland beigetragen werden. Es ist eindeutig, daß die Arbeitsplatzeffekte der investiven Programme insgesamt, auch wegen der noch großen statistischen Unsicherheiten, noch nicht eindeutig abgeschätzt werden können. Eindeutig kann man jedoch sagen: Durch das im Gemeinschaftswerk „Aufschwung Ost“ enthaltene Sonderprogramm der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur konnten – bei einem induzierten Investitionsvolumen der gewerblichen Wirtschaft von 12 Mrd. DM – rund 100.000 Dauerarbeitsplätze geschaffen oder gesichert werden. Berücksichtigt man zusätzlich die neben dem Gemeinschaftswerk erforderliche Normalförderung der regionalen Wirtschaftsstruktur, so wurden bis Anfang 1992 insgesamt über 300.000 Arbeitskräfte im Zuge der Förderung geschaffen oder gesichert.⁴⁾

Es ist weiter eindeutig, daß arbeitsmarktpolitische Instrumente den sehr labilen Arbeitsmarkt im Osten Deutschlands noch auf längere Zeit stabilisieren müssen. In Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurden daher Ende Januar 1992 rund 400.000 geförderte Arbeitnehmer beschäftigt, das sind noch einmal 3.600 mehr als im Dezember 1991. Auch im Jahr 1992 sollen im Jahresdurchschnitt rund 400.000 Arbeitnehmer in ABM beschäftigt werden und 330.000 werden jahresdurchschnittlich in dieser Arbeitsweise beschäftigt sein. Neubewilligungen von ABM-Arbeitsplätzen können 1992 für rund 150.000 Personen ausgesprochen werden. In diesem Gesamtkontingent sind ca. 15% Teilarbeitsplätze mit 50% der Normalarbeitszeit enthalten, die auch realisiert werden können.⁵⁾

Auch unter diesen gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarktkriterien war es ein besonderes Anliegen des Bundesministers für Verkehr (BMV), seinen Bereich als Faktor des Abbaus von Arbeitslosigkeit gezielt mit einzubringen.

Diese Initiative wurde im März 1991 konkretisiert, indem – insbesondere durch Mitarbeiter der Außenstelle des BMV in Berlin – in Ostdeutschland, nach eingehend regionaler und administrativer Sondierung, Pilotprojekte zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Verkehrswesen gestartet wurden. Diese Arbeiten mußten inhaltlich und organisatorisch vom Bund,

4) Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Wirksamkeit des Gemeinschaftswerkes „Aufschwung Ost“ Drucksache 12/2192 vom 05. 03. 92

5) Deutscher Bundestag, a.a.O.

d.h. auch in Abstimmung mit der Bundesarbeitsverwaltung, vorbereitet werden, da die meisten kommunalen und auch Länderverwaltungen sich noch im Aufbau befanden.

Es wurde ein Leitfaden vom BMV erstellt, der als ganz konkrete Arbeitsanleitung für die mehr als 250 Landkreise und Gemeinden zur Beantragung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen konzipiert war. Dieser ergänzte die vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und der Bundesanstalt für Arbeit im April 1991 herausgegebene Arbeitsbeschaffungsbrochure. Dabei war es wichtig, Ideen freizusetzen, sie zupackend zu formulieren und in die Tat umzusetzen. Als zusätzlicher „Ansporn“ für die Gemeinden und Kommunen sowie Landkreise war es zweckmäßig, daß diese Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf dem lokalen Verkehrssektor mit anderen wirtschaftlichen Hilfen gekoppelt werden können und auch sollten, so z.B. mit der Förderung wirtschaftsnaher regionaler Infrastruktur durch Zuschüsse an Gemeinden und Kreise im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, wie da sind: Erschließung von Gewerbeflächen, Verbesserung des Umweltschutzes, Abfallbeseitigung und Energieeinsparung und – ganz wichtig – Stadt- und Dorferneuerung.

Im Rahmen dieser Ideenfindung, d.h. der Verknüpfung bei der Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen und der Verbesserung insbesondere der kommunalen Wirtschaftsstruktur in dieser beginnenden Phase der Konsolidierung des föderativen Systems in Ostdeutschland, war es zudem wichtig, abgegrenzte Bereiche zu finden, die diese Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen möglich machten und auch von der Bundesanstalt für Arbeit im Rahmen ihrer Richtlinien anerkannt werden konnten, da dieses die Voraussetzung war und ist für ihre Förderfähigkeit.

Die im BMV entwickelten Modelle für ABM im Verkehrswesen betrafen drei Bereiche

1. Instandsetzung und Instandhaltung von Kommunalstraßen und Brücken;
2. Die Erhaltung und Verbesserung des ÖPNV;
3. Die Erhöhung der Straßenverkehrssicherheit.

Voraussetzung für die hier umzusetzenden Modellbereiche waren die grundlegenden Fördervoraussetzungen

- „Zusätzlichkeit“,
- „öffentliches Interesse“,
- „Entlastung des Arbeitsmarktes“ und
- „politische Zweckmäßigkeit“.

Zusätzlich sind Arbeiten, die ohne Förderung nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt (in der Regel erst nach 2 Jahren) durchgeführt würden. ABM sollen nicht die durch Gesetz oder Satzung vorgesehenen Pflichtaufgaben der Kommunen bzw. Landkreise ersetzen. Eine Förderung ist ausgeschlossen für solche Maßnahmen, zu deren Durchführung der Baulastträger aufgrund gesetzlicher Bestimmungen (z.B. Landesstraßengesetz) verpflichtet ist.

Das öffentliche Interesse ist bei Maßnahmen im Verkehrsbereich dann gegeben, wenn sie für die Allgemeinheit von Nutzen sind. In diesem Zusammenhang sind für die Verkehrsprojekte folgende Inhalte formuliert worden:

Zu 1. (kommunaler Straßenbau):

Hierzu gehören Arbeiten an Straßen, Zubehör und Nebenanlagen, von der Regulierung unbefestigter Seitenstreifen bis zur Pflege von Grünflächen und der Instandsetzung und Herstellung von Rad- und Wanderwegen. Bei den Brückenarbeiten war von besonderer Bedeutung, daß hier in den ostdeutschen Ländern ein besonderer Nachholbedarf bezüglich der Sanierung und Regulierung besteht, so beispielsweise auch im Zusammenhang mit Erhaltungsmaßnahmen, einschließlich des Säuberns von Entwässerungsleitungen, der Regulierung von Böschungen, der Entfernung von Bewuchs auf Brückenrampen und Böschungen und entsprechender Arbeiten der Vorflut, die für die Sauberhaltung und verkehrssichere Gestaltung der Straßen und Brücken von Bedeutung sind.

Zu 2. (ÖPNV):

Die hier auf der Basis der Zusätzlichkeit förderbaren und auch von der Bundesanstalt für Arbeit anerkannten Arbeiten betreffen einmal die Verkehrsanlagen des ÖPNV, ausgehend von der Pflege und Säuberung von Park- and Ride-Anlagen sowie der Bus- und Straßenbahnhaltestellen bis hin zu Tiefbauarbeiten sowie des Betriebs des ÖPNV. Dazu zählen u.a. verbesserte Fahrgastinformationen, vorlaufende Arbeiten der Verkehrsplanung und Vorhabendurchführung, das Erheben von Verkehrsdaten und die Analyse von Liniennetzen auf wesentliche Mängel im Betriebsablauf bzw. bei Fahrzeiten und Verspätungen. Zusätzliche Betreuungangebote im Fahrgastservice (Auskunftserteilung und Präsenz an Haltestellen und in den öffentlichen Verkehrsmitteln) bilden ebenfalls einen Schwerpunkt der ABM-Tätigkeit. Dieser verstärkte Service stellt zunehmend in den Großstädten in Ostdeutschland einen wichtigen Faktor für seine Sicherheit und damit die Qualität des ÖPNV dar.

Zu 3. (Verkehrssicherheit):

Hier beschreibt der Katalog von ABM, der ebenfalls zur Genehmigung durch die Arbeitsverwaltung des Bundes geführt hat, sowohl Unterstützungsmaßnahmen der Kommunalverwaltungen bei der Organisation und Koordination von Verkehrssicherheitsaufgaben und der Mitarbeit in Gremien, gemeinnützigen Verbänden bis hin zur Beratung von Mitarbeitern öffentlicher Einrichtungen für eine wirksame Verkehrserziehung und -aufklärung. Die Mitwirkung an kommunalen Entscheidungen zur Verkehrswegeplanung, zur Beseitigung von Unfallschwerpunkten bzw. der Neubeschilderung aus der Sicht der Erhöhung der Verkehrssicherheit gehören ebenso dazu wie die Unterstützung der schulischen Verkehrserziehung.

Das dabei eine gezielte Presse- und Öffentlichkeitsarbeit auf kommunaler Ebene erforderlich ist, versteht sich von selbst. Deshalb ist das Auftreten der ABM-Kräfte in öffentlichen Veranstaltungen zur Erläuterung der jeweiligen regionalen Verkehrssicherheitsarbeit notwendig. Dies schließt ein die Organisation und Durchführung von Verkehrssicherheitsveranstaltungen und die Funktion als Ansprechpartner für interessierte Bürger, staatliche Einrichtungen und Verbände.

Alle diese Projekte wurden durch Schreiben des Bundesministers für Verkehr an die Landesressortchefs in Ostdeutschland bekanntgemacht und erläutert. Sie wurden dann vom BMV mit den Verkehrsverwaltungen in den jungen Bundesländern sowie „vor Ort“ mit Oberbürgermeistern und Landräten besprochen.

In 10 Regionalkonferenzen in allen 5 neuen Bundesländern, an denen rd. 500 Fachleute, z.T. auch Landräte und Kommunalpolitiker teilnahmen, sowie in Einzelgesprächen durch die Außenstelle des Bundesministeriums für Verkehr in Berlin ist folgendes in den Jahren 1991 und 1992 erreicht worden:

1. Ein Jahr ABM im Straßenwesen

Mit Unterstützung der Mitarbeiter der obersten Straßenbaubehörden der neuen Bundesländer wurden in 17 Landkreisen Pilotprojekte für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) im kommunalen Straßenbau begonnen.

Ziel dieser Pilotprojekte war es, daß sich der Gedanke „ABM im Verkehrswesen“ modellhaft in den neuen Ländern ausbreitet. Im Rahmen dieser Projekte haben Kreise und Gemeinden gezielte Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur im kommunalen Straßen- und Brückenbau durchgeführt, die ansonsten wegen fehlender Mittel und Arbeitskräfte vorerst noch nicht hätten realisiert werden können. Wer die Verkehrsverhältnisse auf lokaler Ebene von vor der Wende 1989 kennt, weiß, wie dringend solche Schritte waren. Für die dabei eingesetzten rd. 700 ABM-Kräfte erfolgte auch eine Qualifizierung; ihre Übernahme in ein Dauerarbeitsverhältnis – soweit noch nicht erfolgt – wird angestrebt. In der Straßen- und Brückenunterhaltung im Zuge von Kommunalstraßen insgesamt konnten im Jahre 1991 rd. 10.000 sonst Arbeitslose beschäftigt werden, wobei die ABM-Kräfte sowohl auf der Basis von Vergaben an örtliche Unternehmer als auch in Regie der Kommunen eingesetzt werden konnten. Im Interesse des sich entwickelnden Unternehmertums in den neuen Ländern muß ABM so gestaltet werden – das war von Beginn an eindeutig –, daß eine Wettbewerbsverzerrung weitgehend vermieden wird. Nachforschungen der Bundesarbeitsverwaltung ergeben, daß die vereinzelt behauptete unlautere Konkurrenz nur in wenigen Ausnahmefällen belegbar ist. Der BMV empfiehlt daher, ABM in Bauaufträge einzubinden, die an Wirtschaftsunternehmen vergeben werden.

2. Ein Jahr ABM im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs

In enger Zusammenarbeit mit der Geschäftsführung des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) – Landesgruppe Ost – wurden alle 53 Mitgliedsbetriebe des Verbandes in die vom BMV gestartete ABM-Initiative eingebunden.

Obwohl im ÖPNV Ostdeutschlands der Prozeß der Reorganisation noch andauert, ist es umso erfreulicher, daß gegenwärtig in 24 Verkehrsunternehmen ca. 550 ABM-Kräfte im Einsatz sind.

Ihre Aufgaben liegen u.a. in umfangreichen „zusätzlichen“ Arbeiten im Anlagenbereich, in der Säuberung und Pflege der Haltestellen, in der verbesserten Fahrgastbetreuung und -information. Darüber hinaus werden ABM-Kräfte auch bei Verkehrszählungen als Voraussetzung für marktbezogene Aktivitäten der Nahverkehrsunternehmen eingesetzt.

Dies alles sind für den Bürger sichtbare Zeichen einer qualitativ verbesserten Abwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs durch Kommune und Verkehrsunternehmen und somit ein Schritt hin zu einem attraktiven ÖPNV. Die schrittweise Preisanpassung im Ost-ÖPNV an westdeutsche Maßstäbe hat erhebliche Abwanderungsbewegungen hin zum Individualverkehr bewirkt. Diesen Trend zu stoppen und umzukehren, ist auch Ziel der hier initiierten Maßnahmen.

3. Erste Maßnahmen in der Verkehrssicherheitsarbeit

Die Anforderungen ergeben sich hier im wesentlichen aus dem komplexen Problem der Lösung von Verkehrssicherheitsaufgaben in den neuen Bundesländern, wo die Unfallbilanz um ein Vielfaches höher liegt als in den alten Ländern. Es wurde daher angestrebt, solche Arbeitslose zu interessieren und zu binden, die bereits in ihrer früheren Tätigkeit mit den Fragen des Straßenverkehrs, seiner Sicherheit und Organisation beschäftigt bzw. in transportintensiven Bereichen tätig waren oder aber durch ihre Berufsausbildung (Pädagogen) die Gewähr dafür bieten, eine effektive und an den einzelnen Bevölkerungsgruppen, von den Schulkindern bis zu den Senioren, ausgerichtete Verkehrssicherheitsarbeit zu leisten. Dabei verlangt diese zukünftige ABM-Tätigkeit einen flexiblen Arbeitsstil und ein sehr kooperatives Wirken in Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen sowie gesellschaftlichen Institutionen und Verbänden, so z.B. zum Deutschen Verkehrssicherheitsrat (DVR). Besonderes Augenmerk ist auf die unmittelbare praktische Umsetzung der Verkehrssicherheitsarbeit in der jeweiligen Region zu legen. Neben diesen Anforderungen gilt es, sich auch grundsätzlichen Fragen einer Lösung von Verkehrssicherheitsproblemen konzeptionell zuzuwenden. Das setzt sowohl theoretische Kenntnisse als auch die Aneignung praktischer Erfahrungen auf dem Gebiet der Verkehrssicherheit voraus. Daher werden die von den Kommunen und Landkreisen über die Arbeitsverwaltung angeworbenen Arbeitskräfte in einem gestaffelten Schulungsprogramm ausgebildet und qualifiziert.

Der Deutsche Verkehrssicherheitsrat (DVR) organisiert mit finanzieller Unterstützung des Bundesministers für Verkehr für die von der Arbeitsverwaltung des Bundes bewilligten ABM-Kräfte dezentral Ausbildungs- und Schulungsmaßnahmen. Diese Schulungsmaßnahmen haben im März 1992 begonnen. Inzwischen liegen nach letzten Nachfragen bei allen Oberbürgermeistern, Bürgermeistern und Landräten in den neuen Bundesländern über 120 Anmeldungen aus allen Kreisen und kreisfreien Städte der neuen Bundesländer vor. Diese ABM-Kräfte, dies läßt sich bereits nach den ersten Kursen erkennen, sind sehr motiviert, die Verkehrssicherheitsarbeit „vor Ort“ aufzubauen und bürgernah zu gestalten. Die so geschulten ABM-Kräfte erhalten vom DVR eine Teilnahmebestätigung für den Einsatz als „Verkehrssicherheitsbeauftragter“.

Die Finanzierung solcher Seminare erfolgt aus den vom Bundesminister für Verkehr für die bundesweite Gemeinschaftsaktion der Verkehrssicherheit „Rücksicht kommt an“ zur Verfügung gestellten Mittel.

Mit dem Einsatz dieser geschulten Kräfte auf kommunaler Ebene bestehen nunmehr gute Voraussetzungen, dort eine wirksame Verkehrssicherheitsarbeit dauerhaft und zielgerichtet

Abstract

Since the 3rd of October 1990 Germany has been reunificated. 40 years of socialist economy of commands in the East of Germany left a varied mortgage in economy and society. Bringing the living standard in the new Federal Laender into line with those in the old Federal Republic of Germany is an outrageous challenge to the state, economy and society.

New unconventional solutions are needed also in the field of transport policy. For that reason in 1991 the Federal Minister of Transport brought the job-creation measures in the eastern part of Germany and the needs in the field of transport into a close and practicable connection to each other. As always new ideas are wanted today. Therefore the Federal Minister of Transport developed models of job-creation measures in the following spheres:

- repairing and maintenance of municipal roads and bridges;
- maintenance and improvement of the public short-distance passenger transport in the towns and municipalities;
- increase in security of the road transport.

First and foremost the last-mentioned sphere is a very important transport-technical task because of the still very high accident figures in the land between the rivers Elbe and Oder. The unemployed people, chosen by the job centres, get a non-central technical preparation and training by employees of the German Council of Transport Security. In the meantime there are some 120 of those specialists working in towns and municipalities of East Germany to do their job in the field of transport security starting from the kindergarten up to instructions for elderly persons. First successes already perceptible. The accident figures are decreasing. So the job-creation in the field of transports in the new Federal Laender is an effective completion to the varied investment activities by the Federal Minister of Transport in East Germany.

Neue Wege der Infrastrukturfinanzierung*

VON RÜDIGER OSTROWSKI

v. f. k. b.

Die Diskussion in den letzten Wochen, vor allem im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Haushalts 1992, beinhaltet immer wieder die Frage, wie die anstehenden Investitionen wegen der Einheit Deutschlands zu finanzieren sind. Organisationen, Verbände, Forschungsinstitute und Wissenschaftler machten dazu mit diversen Beiträgen konstruktive Vorschläge. Grundlegend für diese besonderen Aktivitäten ist die außerordentliche Bedeutung der Verkehrsinfrastruktur. Die Notwendigkeit, eine in quantitativer und qualitativer Hinsicht ausreichende Infrastruktur vorzuhalten, erklärt sich daraus, daß die Infrastruktur eine komplementäre Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum darstellt.¹⁾ Die internationale Arbeitsteilung, die Spezialisierung der Produktionsvorgänge und die Differenzierung der Wirtschaftsräume bringen eine Vervielfachung der Transportströme mit sich. Die dadurch erzielten Produktivitätsgewinne ermöglichten einen Einkommensanstieg, der eine Zunahme der Individualmotorisierung nach sich zog.²⁾

Um den Anforderungen, die private und gewerbliche Straßenbenutzer stellen, gerecht zu werden, und um den sich aus dem Mobilitätsbedürfnis entwickelten Verkehr effizient gestalten zu können, müssen qualitativ gute Verkehrswege in ausreichender Menge vorhanden sein. Der Infrastrukturpolitik des Staates fällt dabei eine herausragende Rolle zu. Je nach Art und Umfang der Investition in die Infrastruktur der einzelnen Verkehrsträger können Auswirkungen auf den Modal-Split die Folge sein. Dies ist unter anderem auch ein Grund für den geringen Anteil der Bahn am Modal-Split. Es zeigt sich, daß falsche Entscheidungen oder Unterlassungen beim Infrastrukturausbau nur schwer zu korrigieren sind und eine solche Korrektur einen erheblichen Zeitaufwand benötigt, was auch durch den Sunk-Cost-Charakter dieser Investitionen bedingt ist.³⁾

Anschrift des Verfassers:
Dipl.-Kfm. Rüdiger Ostrowski
Am Leinacker 5
5000 Köln 80

* Überarbeitete Fassung eines Vortrags im Verkehrsseminar der Universität zu Köln am 17. Dezember 1991

1) Vgl. Willeke, R.: (Verkehrswege), S. 3; Klutt, S.: (Qualität), S. 61 ff; Downs, A.: (Expressway), S. 393 ff.; Hamm, W.: (Infrastrukturpolitik), S. 101 ff.; Vollers, G.: (Verkehrsinfrastrukturinvestitionen), S. 64 ff.

2) Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr: (Verkehrsinfrastruktur), S. 133.

3) Vgl. Baum, H.: (Infrastrukturpolitik), S. 13.

Tabelle 1: Modernitätsgrad der Verkehrsinfrastruktur

	Modernitätsgrad (nach Preisen von 1985)				
	1970	1975	1980	1985	1990
Verkehrsinfrastruktur	74	74	72	70	68
Straßen und Brücken	85	84	82	78	74
Deutsche Bundesbahn	66	64	62	59	58
Wasserstraßen	69	69	69	68	66
Rohrfernleitungen	75	65	54	48	47
Flughäfen (einschl. Flugsicherung)	77	73	64	60	68
Binnenhäfen	65	64	61	58	57

Quelle: Bundesminister für Verkehr: (Verkehr in Zahlen); eigene Berechnungen.

Nun ist aber seit einiger Zeit neben der Notwendigkeit, Engpässe durch Aus- und Neubaumaßnahmen zu beseitigen, und neben dem Ausbaubedarf, der infolge der deutschen Einheit notwendig wurde, eine Veralterung der bereits vorhandenen Verkehrsinfrastruktur festzustellen. Den Zustand einer Infrastruktur kann man anhand des Modernitätsgrades beschreiben. Dieser ergibt sich als Quotient aus Netto- und Bruttoanlagevermögen. Je höher er ausfällt, desto jünger und moderner ist die Infrastruktur einer Volkswirtschaft. (Bruttoanlagevermögen: physisch vorhandener Kapitalstock im Verkehrssektor; Nettoanlagevermögen: berücksichtigt den zeitbedingten Wertverlust, bewertet das jeweils verfügbare Leistungspotential.)

Tabelle 1 zeigt, daß sich der Modernitätsgrad seit 1970 erheblich verschlechtert hat, und zwar bis 1990 um rund 6 Punkte. Besonders hoher Modernisierungsbedarf besteht bei der Straße und den Rohrfernleitungen. Hier hat die Modernität um 11 bzw. um 28 Punkte abgenommen. Diesem Trend steht ein stetig steigendes Verkehrsaufkommen im Güter- und Personenverkehr gegenüber. Die Schätzungen gehen in der Höhe der Wachstumsrate zwar auseinander⁴⁾ – aber selbst bei einer vorsichtigen Schätzung von plus 30% im Personenverkehr und plus 40% im Güterverkehr (Straße) bis zum Jahr 2000 führt der Trend einer weiteren Verringerung der Modernität zu unlösbaren Problemen in Form eines massiven Neubaubedarfs, der dann kurzfristig überhaupt nicht mehr zu finanzieren sein dürfte.⁵⁾

Entwicklung der Verkehrsinvestitionen

Nun sollte man die Größenordnung des Finanzbedarfs genauer betrachten. Die Schätzungen für den Nachholbedarf in den neuen Bundesländern gehen weit auseinander. Dies liegt

4) Vgl. Kessel und Partner: (Güterverkehrsprognosen), S. 66 ff. und S. 110 ff.; Baum, H.: (Verkehrsprognose), S. 6; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: (Entwicklung), S. 21 f. und S. 120 f.; Ehmer, H.: (Ost-West-Verkehr), S. 149-183; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: (Güterfernverkehr), S. 494-501.

5) Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: (Ersatzinvestitionen), S. 518; ifo-Institut für Wirtschaftsforschung: (Baubedarf), S. 85 und 102; Dicke, B.: (Erhaltungsbedarf), S. 3 ff. und S. 99 ff.; Schmidt, W.: (Finanzbedarf), S. 163-187.

u.a. daran, daß unterschiedliche politische Gruppierungen unterschiedliche Auffassungen von der Notwendigkeit des einen oder des anderen Neubaus haben. Das Bundesministerium für Verkehr geht bei seiner Planung für den Bundesverkehrswegeplan von folgenden Summen aus:⁶⁾

13 Mrd. DM Bundesfernstraßen
 15 Mrd. DM Bezirksstraßen
 48 Mrd. DM Deutsche Reichsbahn
 1 Mrd. DM Luftverkehr
 8 Mrd. DM Binnenwasserstraßen
 30 Mrd. DM Kommunalstraßenbau
 12 Mrd. DM ÖPNV

127 Mrd. DM Nachholbedarf

Quantifiziert man zudem den Nachholbedarf, der aus der Veralterung der Infrastruktur entstanden ist, dann errechnet man mit Preisen von 1980 einen weiteren Bedarf von 125 Mrd. DM. Zu diesen insgesamt rd. 250 Mrd. DM kommt noch der kapazitätserhöhende Ausbau hinzu. Der Bundesminister für Verkehr geht von einer Gesamtsumme von 300 Mrd. DM aus, die bis zum Jahr 2000 finanziert werden muß.

Der Verkehrshaushalt beträgt im Jahr 1992 40 Mrd. DM.⁷⁾ Darin sind aber lediglich 8,3 Mrd. DM für die Deutsche Reichsbahn, 4,7 Mrd. DM zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (GVFG), 9,9 Mrd. DM für den Fernstraßenbau, 2,3 Mrd. DM für die Binnenwasserstraßen, 1,0 Mrd. DM für die Flugsicherung und 0,13 Mrd. DM für die Luftfahrt enthalten. Dies ergibt 26,33 Mrd. DM, wovon aber nur 22,6 Mrd. investiv wirksam werden. Nimmt man die 4,7 Mrd. DM aus dem Gemeinschaftswerk 'Aufschwung Ost' noch hinzu, dann ergeben sich 27,3 Mrd. DM. Diese Summe bezieht sich allerdings auf die alten und neuen Bundesländer gemeinsam. Der Bundesminister für Verkehr rechnet damit, daß von dem Finanzbedarf von 300 Mrd. DM lediglich 160 bis 180 Mrd. DM über den allgemeinen Haushalt zu finanzieren sind. Daraus resultiert eine enorme Finanzierungslücke, die nur durch zusätzliche Einnahmen oder neue Finanzierungsinstrumente geschlossen werden kann.⁸⁾

Öffentliche Finanzierungsinstrumente

Zur Bewältigung dieser Aufgabe verfügt der Staat über zwei Finanzierungsinstrumente für Verkehrsinvestitionen: Steuern und Kreditfinanzierung. Wenden wir uns zunächst den Steuern zu.

Das Nonaffektationsprinzip, das eine Zweckbindung von Steuern nicht erlaubt, gilt auch für die Steuern des Verkehrsbereichs. Lediglich rechnerisch ließe sich hier eine Zuordnung

6) Vgl. Huber, J.: (Verkehrswegeplan), S. 345 ff.

7) Vgl. Bundesminister für Verkehr: (Bundesverkehrswegeplanung), S. 30 ff.

8) Vgl. Bundesminister für Verkehr: (Private Finanzierung), S. 1 ff.

herstellen, denn die Mineralölsteuer und die Kraftfahrzeugsteuer sind Sondersteuern des Verkehrs und lassen sich demnach gut den Ausgaben des Verkehrs gegenüberstellen. Danach ergibt sich eine rechnerische Überdeckung gegenüber den Verkehrsausgaben mit zunehmender Tendenz. Im Jahr 1991 wird von 33 Mrd. DM Mineralölsteuer und 10 Mrd. DM Kraftfahrzeugsteuer ausgegangen. Dies ist u.a. auf den Anstieg der Individualmotorisierung in den neuen Bundesländern, die Mineralölsteuererhöhung vom 1. 7. 1991 und auf die Erhöhung der LKW-Besteuerung auf das alte Niveau vom Sommer 1990 zurückzuführen. Dem stehen Ausgaben für den gesamten Verkehrshaushalt von 25,9 Mrd. DM gegenüber.⁹⁾

Die Bundeshaushaltsordnung verbietet es, eine direkte Forderung aus dieser deutlichen Überdeckung abzuleiten.¹⁰⁾ Demnach sollte dieser Umstand bei der Bewertung neuer fiskalpolitischer Maßnahmen eine starke Berücksichtigung finden. Aufgrund der Ergiebigkeit ist die Mineralölsteuer ein beliebtes Instrument solcher finanzpolitischen Aktivitäten, die möglicherweise die bereits bestehende Belastung zu wenig berücksichtigen.

Einen zusätzlichen Aspekt für die Finanzpolitiker stellt die Lenkungswirkung der Sondersteuern des Verkehrs dar: Werden die Steuern erhöht, erhofft sich der Staat davon eine prohibitive Wirkung. Ob dies tatsächlich zutrifft, könnte man nur nach einer genauen Analyse der Preiselastizitäten der Nachfrage verschiedener motorisierter Bevölkerungsgruppen ermitteln. So hat z.B. ein Unternehmen, das temperaturgeführte Güter verladen möchte, eine andere Preiselastizität als die Hausfrau, die den Zweitwagen der Familie zum gelegentlichen Einkauf nutzt. Bei den bisherigen Untersuchungen hat sich jedoch erwiesen, daß die Nachfrage insgesamt sehr unelastisch reagiert. Dies trifft vor allem auf den Personenverkehr zu.¹¹⁾

Die zweite Art der öffentlichen Finanzierung besteht in einer Verschuldung des Staates. Diese kann in verschiedenen Formen vorgenommen werden: Kredite bei der Bundesbank, Anleihen, Bundesobligationen oder -schatzbriefe sind Möglichkeiten. Sie ergeben zusammen mit Ausgleichsforderungen und auf fremde Währungen laufenden Schulden in der Summe die Gesamtverschuldung des Staates. Ein Blick in die Statistik zeigt, daß die gesamte Schuldenhöhe der öffentlichen Haushalte in den vergangenen Jahren die Billionenschwelle überschritten hat. Daraus folgt, daß die Zinslast aus diesen Schulden ebenfalls stark gestiegen sein muß. Sie betrug im Jahr 1990 64,2 Mrd. DM.¹²⁾ Absolute Zahlen wie diese sind jedoch wenig aussagekräftig und müssen daher relativiert werden. Vor allem für Überlegungen zur Mobilisierung privaten Kapitals ist es von Bedeutung, ob es eine Verschuldungsgrenze gibt oder nicht. Je geringer die Möglichkeit einer weiteren Verschuldung ist, desto notwendiger wird die Beteiligung privaten Kapitals unter der Voraussetzung, daß dadurch keine versteckte Verschuldung vorgenommen werden soll.

Eine feste Schuldengrenze, die sich in einem fixen DM-Betrag ausdrücken ließe, gibt es nicht.¹³⁾ Es scheint daher eher sinnvoll, die Verschuldung mit einer anderen Größe in Beziehung zu setzen. Vor diesem Hintergrund besitzt der relative Schuldenkoeffizient eine hinreichende Plausibilität. Er setzt sich als Quotient aus jährlicher prozentualer Veränderung

9) Vgl. Bundesminister für Verkehr: (Verkehr in Zahlen), S. 185.

10) Vgl. § 8 der Bundeshaushaltsordnung u.a. in: Bundesministerium der Finanzen: (Haushaltsrecht), S. 66.

11) Vgl. Schindler, V.: (Kraftstoffpreiserhöhungen), S. 528 ff.

12) Vgl. Statistisches Bundesamt: (Gesamtrechnungen), S. 78.

13) Vgl. Schmolders, G.: (Finanzpolitik), S. 424 f.

der Zinsausgaben auf öffentliche Schulden und der jährlichen prozentualen Veränderung des Steueraufkommens zusammen. Danach ist unmittelbar einsichtig, daß ein Wert über 1 die wachsende Belastung durch eine Verschuldung markiert. Das heißt, die induzierten Steuermehreinnahmen durch eine neue Verschuldung kompensieren nicht mehr den Zinsaufwand. Es ergibt sich eine Einschränkung der finanzpolitischen Handlungsfreiheit – eine Entwicklung, die weder politisch noch ökonomisch wünschenswert und sinnvoll erscheint.

Tabelle 2: Relativer Schuldenkoeffizient

Jahr	Zr (Mrd. DM)	rel. ΔZr	Tr (Mrd. DM)	rel. ΔTr	Kr
1950	0,56	–	20,70	–	–
1951	0,73	30,35	26,95	30,19	1,005
1952	0,79	8,21	32,75	21,52	0,381
1953	0,86	8,86	35,89	9,58	0,924
1954	1,33	54,65	37,78	5,26	10,389
1955	1,42	6,76	41,47	9,76	0,692
1956	1,54	8,45	45,88	10,63	0,794
1957	1,59	3,24	49,10	7,01	0,462
1958	1,75	10,06	51,26	4,39	2,291
1959	1,98	13,14	57,51	12,19	1,077
1960	2,19	10,60	69,77	21,31	0,497
1961	2,21	0,91	79,97	14,61	0,062
1962	2,41	9,04	87,89	9,90	0,913
1963	2,65	9,95	93,27	6,12	1,625
1964	2,90	9,43	101,95	9,30	1,013
1965	3,23	11,37	107,84	5,77	1,970
1966	4,12	27,55	114,89	6,53	4,218
1967	5,19	25,97	117,38	2,16	12,023
1968	5,38	3,66	129,80	10,58	0,345
1969	5,84	8,55	152,16	17,22	0,496
1970	6,55	12,15	161,89	6,39	1,901
1971	7,34	12,06	183,65	13,44	0,897
1972	8,43	14,85	201,25	9,58	1,550
1973	10,17	20,64	235,88	17,20	1,200
1974	12,15	19,46	253,42	7,43	2,619
1975	14,18	16,70	254,10	0,26	64,230
1976	17,45	23,06	285,75	12,45	1,852
1977	20,41	16,96	317,17	10,99	1,543
1978	21,53	5,48	335,05	5,63	0,973
1979	24,10	11,93	358,67	7,04	1,694
1980	28,55	18,46	381,22	6,28	2,939
1981	35,47	24,23	386,40	1,35	17,948
1982	44,03	24,13	394,86	2,18	11,068
1983	50,09	13,76	414,75	5,03	2,735
1984	52,72	5,25	439,15	5,88	0,892
1985	55,27	4,83	459,95	4,73	1,021
1986	57,18	3,45	473,21	2,88	1,197
1987	57,78	1,04	491,44	3,85	0,270
1988	59,81	3,51	512,52	4,28	0,820
1989	60,46	1,08	560,09	9,28	0,116

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Aus Tabelle 2¹⁴⁾ wird ersichtlich, daß dies seit Anfang der 70er Jahre der Fall ist. In den Jahren vor der Einheit trat zwar eine Besserung ein, die finanzpolitischen Folgen der Einheit Deutschlands dürften diesen Trend aber zukünftig erneut umkehren. Betrachtet man die einzelnen Jahre, dann fällt auf, daß im Zeitraum von 1950 bis 1969 der Koeffizient zehnmal einen Wert unter 1 angenommen hat, im Zeitraum 1970 bis 1989 lediglich noch sechsmal, davon allerdings jeweils in den Jahren 1987, 1988 und 1989. Diese bedrohliche Entwicklung impliziert eine fortschreitende Einengung der finanzpolitischen Handlungsfreiheit.

Es wird in diesem Zusammenhang öfter behauptet, daß das Verhältnis von Staatsvermögen und Staatsschulden irrelevant sei, weil der Staat beispielsweise Anleihen immer mit Hilfe einer höheren Besteuerung zurückzahlen kann. Damit wäre das Problem auf den Aspekt reduziert, wie hoch die Steuerquote beim produktiven Teil der Bevölkerung sein darf. Vergewahrtigt man sich allerdings, daß die Zinslast des Staates im Jahr 1992 über 70 Mrd. DM beträgt und dieses Geld vom Steuerzahler aufgebracht werden muß, dann ist damit die These der Irrelevanz des Verschuldungsgrades widerlegt. Denn je höher dieser ist, desto höher wird die Zahlungsverpflichtung für den Steuerzahler, desto geringer wird die Zahlungsbereitschaft, desto stärker werden seine Ausweichmechanismen. Kapitalflucht und Steuerhinterziehung sind mögliche Auswirkungen.¹⁵⁾

Privatisierung öffentlicher Aufgaben

Für Überlegungen zur Mobilisierung privaten Kapitals ist zunächst zu klären, inwieweit öffentliche Aufgaben privatisiert werden können.

Der Verkehrswegebau ist eine öffentliche Angelegenheit. So ist nach Art. 90 Grundgesetz der Bund Eigentümer der Autobahnen. Die Länder und die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften verwalten die Bundesautobahn und sonstige Bundesstraßen des Fernverkehrs im Auftrag des Bundes. Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern ist in Art. 106 und Art. 107 Grundgesetz geregelt. Der Finanzausgleich zwischen einem Land und seinen Gemeinden richtet sich nach den Landesgesetzen. Eine grundsätzliche Verantwortung des Bundes für den Fernstraßenbau ist damit festgeschrieben. *Friauf* hat geprüft, ob nicht im Rahmen der bestehenden Gesetze eine Übertragung von Planung, Bauverwaltung und Finanzierung auf Private möglich ist.¹⁶⁾ Er hat in seinem Gutachten den Art. 90 Grundgesetz untersucht und festgestellt, daß die Bauverwaltung und Unterhaltung von Fernstraßen nicht allein vom Staat wahrgenommen werden muß. Art. 90 Grundgesetz

14) Die Zahlen beziehen sich auf den Staat insgesamt. Vgl. Statistisches Bundesamt: (Gesamtrechnungen), S. 20 u. S. 71.

$K_{r(i)}$ = relativer Schuldenkoeffizient im Zeitpunkt i

$Z_{r(i)}$ = Zinsausgaben im Zeitpunkt i

$\Delta Z_{r(i)}$ = relative Zinsausgaben im Zeitpunkt i gegenüber der Periode $i-1$

$Tr_{(i)}$ = Steueraufkommen

$\Delta Tr_{(i)}$ = relatives Steueraufkommen im Zeitpunkt i gegenüber der Periode $i-1$

$K_{r(i)} = \frac{\text{rel. } \Delta Z_{r(i)}}{\text{rel. } \Delta Tr_{(i)}}$

15) Vgl. *Schmölders, G., Hansmeyer, K.-H.*: (Allgemeine Steuerlehre), S. 133 ff.

16) Vgl. *Friauf, K.-H.*: (Verfassungsrechtliche Zulässigkeit), passim.

steht einer Beteiligung von privaten Unternehmen deshalb nicht im Wege. *Friauf* gelangt zu der Überzeugung, daß der Straßenbau zwar eine im Sinne der Daseinsvorsorge dem Staat obliegende Pflicht ist, was aber keineswegs eine private Tätigkeit ausschließt.¹⁷⁾

Einen weiteren Gesichtspunkt stellt der sich konsequent durch die öffentliche Diskussion ziehende Vorwurf von einer 'Privatisierung der Gewinne – Sozialisierung der Verluste' dar. Darum kann es sich bei der Frage nach der Mobilisierung privaten Kapitals auch nicht handeln. Denn Verkehrswege im allgemeinen und Straßen im besonderen sind, jedenfalls nach bisheriger Gestaltung, nicht ertragbringend organisiert. Eine Rahmenplanung in Form der Bundesverkehrswegeplanung muß in der Hand des Staates bleiben, um durch ein abgestimmtes Verhalten Fehlallokationen zu verhindern.¹⁸⁾ Es kann auch nicht das Ziel sein, Straßen zu frei verfügbarem Eigentum von privaten Investoren umzufunktionieren. Vielmehr muß es darum gehen, den Staat von Arbeiten zu befreien, die ebenso gut oder in bezug auf Kosten und Qualität sogar besser eine private Unternehmung leisten kann.¹⁹⁾

Private Finanzierungsinstrumente

Die Notwendigkeit, über die Mobilisierung privaten Kapitals nachzudenken, ergibt sich aus der bis zum Jahr 2000 und darüber hinaus entstehenden Finanzierungslücke. Nach Angaben des Bundesministers für Verkehr werden bis zum Jahr 2000 300 Mrd. DM für den Verkehrsbereich in der gesamten Bundesrepublik benötigt. Zur Finanzierung können aber über allgemeine Haushaltsmittel nur 160 bis 180 Mrd. DM aufgebracht werden. Diese gewaltige Finanzierungslücke muß geschlossen werden, wenn der politischen Verpflichtung aus dem Einigungsvertrag nachgekommen werden soll, möglichst schnell für eine Angleichung der Lebensverhältnisse zu sorgen.

1. Das Leasing-Modell

Das Leasing-Modell wurde vom Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) vorgeschlagen und später von der Bauindustrie mit konkreten Modellrechnungen detailliert belegt.²⁰⁾ Dieses Modell sieht die Gründung einer Objekt-KG vor, welche die organisatorische Abwicklung des Projekts übernimmt. Sie fungiert als Leasinggeber, Leasingnehmer ist der Staat. Je nach Investitionssumme, die durch die Objekt-KG aufgebracht wird, zahlt der Staat nach Inbetriebnahme der Autobahn an den Leasinggeber eine konstante Rate. Die Trasse wird dem Leasinggeber zur Bebauung über das Erbbaurecht zur Verfügung gestellt.

Die Objekt-KG plant, baut und finanziert die Infrastrukturmaßnahme. Sie finanziert sich z.B. durch 80% Fremdkapital und 20% Eigenkapital. Kommanditisten können juristische oder natürliche Personen sein, insbesondere Banken, Versicherungen oder Baufirmen. Diese erhalten für ihr eingebrachtes Kapital eine geringere Verzinsung als bei einer alternativen Anlageform, können aber zusätzlich dazu das negative Betriebsergebnis der Objekt-KG

17) Vgl. *Friauf, K.-H.*: (Verfassungsrechtliche Zulässigkeit), S. 113.

18) Vgl. *Moosmeyer, E.*: (Planung), S. 199 ff.

19) Vgl. *Knauss, F.*: (Privatisierung), S. 27-58.

20) Vgl. Hauptverband der Deutschen Bauindustrie: (Finanzierung), S. 1 ff.

bis zur Höhe der Einlage steuerlich geltend machen. Dies muß zu einer Rendite oberhalb einer Verzinsung am Kapitalmarkt führen. Konkret hängt dies jedoch von der Einkommens- bzw. Gewinnsituation des Kapitalgebers ab.

Bei dieser Modellkonstruktion muß allerdings ein steuerrechtlicher Einwand berücksichtigt werden. Die Produktion der Autobahn erfolgt lediglich für einen Abnehmer – den Staat. Es existiert also nach Ablauf der Leasingzeit kein Markt für 'gebrauchte Straßen'. Somit handelt es sich hier um eine Form des sog. 'Spezial-Leasings', die keine Abschreibung beim Leasinggeber respektive keine Verlustzuweisung bei den Kapitalgebern ermöglicht. Daher besteht die Notwendigkeit, entweder eine höhere Leasingrate zum Ausgleich dieses Nachteils festzusetzen, oder aber über eine Verwertung der Straßen nach Beendigung des Leasingvertrages nachzudenken. Dies könnte z.B. in der Form gestaltet werden, 'gebrauchte Straßen' an eine Betreibergesellschaft zu verpachten, welche diese dann gegen Benutzerentgelt unterhält.

Die Vorteile dieses Modells liegen in frühzeitigen Steuereinnahmen u.a. durch die regionale Entwicklung, einer anfänglich geringeren Haushaltsbelastung und in festen Raten, die erst nach Baufertigstellung gezahlt werden müssen.

Gelegentlich wird am Leasing-Modell bemängelt, daß es in der Summe teurer sei als eine Haushaltsfinanzierung. Dieser Nachteil wird aber durch die sich ergebenden frühzeitigen Wachstumseffekte, die mit erheblichen Steuermehreinnahmen verbunden sind, überkompensiert. Demnach wäre noch genauer zu prüfen, ob das Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Haushaltsfinanzierung nicht eher verletzt wird, denn Wirtschaftlichkeit bedeutet auch die Berücksichtigung sich zukünftig ergebender Einzahlungsströme.

Darüber hinaus muß die Tatsache in den Blick genommen werden, daß beim Leasing-Modell der Staat über das Erbbaurecht gegen die Zahlung eines Erbbauzinses der Objekt-KG die Trasse zur Verfügung stellt. Die Objekt-KG ist folglich der Eigentümer der Trasse. Dies erfordert geklärte Eigentumsrechte, was in den neuen Bundesländern in bezug auf Neubautrassen nicht unbedingt gegeben ist. Bei alten Trassen ohne Erweiterung wäre die Anwendung des Modells jedoch kein Problem. Deshalb bietet sich für die Fälle, in denen die Eigentumsfrage nicht abschließend geklärt ist, das Konzessions-Modell an.

2. Das Konzessions-Modell

Nach diesem Modell plant der Staat die Infrastrukturmaßnahme und erteilt Privaten zum Bau und zur Finanzierung eine Konzession. Der Staat zahlt an den Konzessionsnehmer Mietraten. Nach Ende der Mietzeit fällt die Straße in den Besitz des Bundes. Eigentümer der Trasse ist und bleibt der Bund. Es handelt sich hier quasi um einen Ratenkauf des Bundes.

Bei diesem Modell entstehen keine eigentumsrechtlichen Probleme. Außerdem existieren keine steuerrechtlichen Abschreibungsmöglichkeiten und somit auch keine diesbezüglichen Bedenken.

3. Das Betreiber-Modell

Als eine weitere Variante kommt das schon in anderen Bereichen getestete Betreiber-Modell in Betracht. Hier überträgt der Staat mit Auflagen die Trasse an ein privates Unternehmen. Dieses erfüllt dann die Auflagen und refinanziert sich über Entgelte bei den Nutzern. Die Auflagen des Staates würden im konkreten Fall des Fernstraßenbaus bedeuten:

- a) Bauerstellung nach bestimmten Qualitätsmerkmalen,
- b) Bereitstellung für den Nutzer gegen Entgelt, u.U. mit Fixierung bestimmter Höchstpreise, um Mißbrauch zu verhindern.

Die Erhebung von Benutzerentgelten ist jedoch sowohl organisatorisch als auch einkommenspolitisch schwierig. Die Erhebungsformen sind bislang noch nicht so ausgereift, daß 1. keine Verkehrsbehinderungen bei der Erhebung entstehen und 2. die Manipulationsmöglichkeiten ausgeschlossen werden können. Zur Lösung dieses Problems wird an einem bargeldlosen, automatischen Verfahren gearbeitet.²¹⁾ Die Erhebung von Gebühren nur auf Neubaustrecken ist inopportun, da diese vorrangig in den neuen Bundesländern liegen und das Autofahren demnach dort teurer werden würde als im Westen.

Des weiteren muß im konkreten Einzelfall überlegt werden, ob es nicht zu unerwünschten Verkehrsverlagerungen kommt und ob hier die Erfahrungen im Ausland auf deutsche Verhältnisse zu übertragen sind.

Entscheidungskriterien für die Wahl einer Finanzierungsalternative

Um eine Auswahl unter den Finanzierungsvarianten zu treffen, ist eine Diskussion unter Berücksichtigung folgender Gesichtspunkte erforderlich:

Raumordnungsaspekte

Der Grund für Aktivitäten zur Güterbereitstellung durch die öffentliche Hand ist entweder ein Marktversagen oder direkter politischer Wille. Privatwirtschaftliche Aktivitäten liegen vor, wenn das Anbieter- und Nachfragerverhalten zu einem Gleichgewichtspreis und zu einer markträumenden Gleichgewichtsmenge führt. Bezogen auf Verkehrswege würde dies bedeuten, daß Private diese anbieten und Käufer der Dienstleistung 'Verkehrswegenutzung' einen Preis bezahlen. Dies setzt bei polypolistischer Marktstruktur voraus, daß der Käufer zwischen mehreren Anbietern, die alle das Produkt 'Verkehrsweg von A nach B' anbieten, frei entscheiden kann. Das hätte wiederum zur Folge, daß es keine Bundesverkehrswegeplanung im jetzigen Sinn mehr geben würde. Private kaufen Trassen, bauen dort Straßen und vermarkten diese an Nutzer. Dies würde dazu führen, daß Straßen parallel verlaufen könnten und durch den entstehenden Wettbewerb zusätzliche Marketinginstrumente herangezogen werden, z.B. verbilligtes Tanken, um die Auslastung einer Strecke sicherzustellen: – Eine Vision, die völlig abwegig ist. Zu einer Bundesverkehrswegeplanung in der Hand des Staates gibt es daher keine Alternative.²²⁾ Das schließt Vorschläge und Anregungen von Privaten allerdings nicht aus. Der Bundesverkehrswegeplan ist Ausdruck einer Gesamtplanung,

21) Vgl. Verband der Automobilindustrie u.a.: (Ausbau) passim

22) Vgl. Moosmeyer, E.: (Planung), S. 199.

die mittels der Bewertung einzelner Maßnahmen im Interesse der Allgemeinheit vorgenommen wird. Aus raumordnungspolitischen Überlegungen ist hier keine Alternative denkbar. Das bedeutet, daß es sich bei der Beteiligung von Privaten auch nur um eine Partizipation in diesen engen Grenzen handeln kann. Der Bau wird und wurde immer schon von Privaten durchgeführt. Die konkrete Projektplanung wird ebenfalls seit vielen Jahren von privaten Planungsbüros übernommen. Lediglich die Finanzierung lag in der Vergangenheit beim Staat. Unterschiedliche Finanzierungskonzepte haben auf die raumordnungspolitischen Überlegungen des Staates keinen Einfluß.

Kosten-Nutzen-Analyse

Wenden wir uns einem weiteren Kriterium zu – der Kosten-Nutzen-Analyse. Die Finanzierung steht auch hier wieder im Mittelpunkt der Betrachtung: Sie taucht in einer Kosten-Nutzen-Analyse auf der Kostenseite auf. Der Nutzen einer Straßenbauinvestition ist unabhängig von der Finanzierung. Hier wird versucht, die Kosten- und Zeitersparnis für den Nutzer zu quantifizieren. Danach hat eine Straßenbauinvestition natürlich nur Sinn, wenn, verglichen mit dem alten Niveau, ein höherer Gesamtnutzen entsteht.²³⁾

Auf der Kostenseite werden neben den Erstellungskosten die Kapitalkosten berechnet. Dabei ist es von Bedeutung, ob eine Investition zu einem höheren oder einem geringeren Zins finanziert werden kann. Geht man davon aus, daß der Staat Kredite zu einem günstigeren Zins erhält als Private, dann schlägt sich diese Differenz unmittelbar nieder.²⁴⁾ Bei nur einem Prozent Unterschied, 8% Bund – 9% Private, wären die Kapitalkosten für ein 100 km langes Autobahnstück 2,5 Mio. DM geringer, wenn dies der Bund finanzieren würde.

Hinzu kommt die Tatsache, daß ein Privater nur dann Kapital einsetzt, wenn es rentabel verwendet wird.²⁵⁾ Dies bedeutet, daß sich die Baukosten um die Rentabilität des durch den privaten Kapitalgeber eingesetzten Kapitals erhöhen. Diese erhöhten Kosten können möglicherweise durch Einsparungen mittels einer erweiterten Übertragung von Aufgabeninhalten und durch eine effizientere Durchführung der Bau- und Planungsarbeiten bei Privaten kompensiert bzw. überkompensiert werden.

Von Kosten-Nutzen-Aspekten kann also nicht generell die Überlegenheit einer öffentlichen oder privaten Finanzierung abgeleitet werden.

Beschäftigungseffekte

Eine Baumaßnahme ist notwendig mit der Verteilung von Einkommen auf die dadurch Beschäftigten verbunden. Diese zusätzlich Beschäftigten verwenden das Geld unter anderem für den Konsum. Es kommt somit auch zu einer konsuminduzierten Beschäftigungswirkung. *Baum* hat 1982 in einer Untersuchung ermittelt, daß die Gesamtbeschäftigungswirkung bei einer Investitionssumme von 100 Mio. DM je nach Art der Bauleistung (Brückenbau, ÖPNV, Deutsche Bundesbahn) zwischen 1.441 Personen und 2.256 Personen liegt.²⁶⁾

23) Vgl. Bundesministerium für Verkehr: (Bewertung), S. 14 ff.

24) Diese Annahme kann dadurch gestützt werden, daß der Staat gegenüber Privaten ein relativ sicherer Schuldner ist und die Risikoabgeltung durch den Gläubiger entsprechend geringer ausfallen kann.

25) Vgl. *Watrin, Ch.:* (Staatsaufgaben), S. 147.

26) Vgl. *Baum, H.:* (Beschäftigungswirkung), S. 51.

Rechnet man diese Zahlen mit dem erforderlichen Investitionsvolumen von 300 Mrd. DM hoch, dann ergibt sich eine Beschäftigungswirkung zwischen 4,3 und 6,7 Mio. Personen. Also rein rechnerisch gegenüber 3,5 Mio. Arbeitslosen doch eine beachtliche Größe. Es ist auch weitgehend unbestritten, daß Bauinvestitionen eine erhebliche Wirkung auf die Beschäftigung ausüben.²⁷⁾ Fraglich ist nun noch, welche Rolle die Finanzierung in diesem Zusammenhang spielt.

Die Kapitalkosten sind notwendiger Bestandteil der gesamten Bauinvestitionssumme. Somit wirken sich Kapitalkosten in ihrer Höhe auf den Rest des zur Verfügung stehenden Budgets aus. Sind 100 Mio. DM Investitionsvolumen vorhanden, und müssen z.B. bei öffentlicher Finanzierung nur 8%, bei privater aber 9% Kapitalkosten angesetzt werden, so verringert sich das restliche, beschäftigungswirksam werdende Volumen von 92 auf 91 Mio DM. Dies bedeutet umgerechnet, daß es sich um eine Verringerung der Beschäftigung von 14 bis 22 Personen handeln würde. Multipliziert man dies wieder mit dem Investitionsvolumen von 300 Mrd. DM, macht die Wirkung unterschiedlicher Finanzierungsvarianten eine insgesamt geringere Beschäftigungsmöglichkeit von 43.200 bis 67.680 Personen aus. Das bedeutet, daß hier die Höhe der Kapitalkosten das Entscheidungskriterium darstellt. Da davon auszugehen ist, daß der Staat das Geld zu günstigeren Konditionen erhält als der Private, spricht dieses Kriterium eindeutig für die geringeren Kapitalkosten und somit für den Staat.

Allerdings gibt es möglicherweise auch hier einen entscheidenden Grund für den Einsatz privaten Kapitals. Ist es dem Staat nicht mehr möglich, sich weiter zu verschulden, oder wäre die notwendige Investitionssumme erst in zehn Jahren aus Verschuldungsmöglichkeiten und anderen Haushaltsmitteln aufzubringen, dann ist der Einsatz privaten Kapitals geradezu induziert, um die sich positiv auf die Volkswirtschaft auswirkenden Beschäftigungseffekte zu erzielen. Dabei werden die Entlastungswirkungen auf den Sozialhaushalt noch gar nicht berücksichtigt.

Einkommensverteilung

Die weitreichende Wirkung des Beschäftigungseffektes auf das Einkommen ist gerade aufgezeigt worden. Auf eine weitere Differenzierung der Einkommensverteilung auf die Bevölkerungsgruppen soll zunächst verzichtet werden. Es sind aber aufgrund der Wahl einer Finanzierungsvariante noch andere Einkommenseffekte zu berücksichtigen. Der wichtigste sei vorangestellt: Die Einführung einer Entgeltfinanzierung käme einer Verteuerung des Autofahrens gleich und würde zu einer besonderen Härte für die unteren Einkommensschichten führen. Dies würde eine unerwünschte Belastung vor allem für die Menschen in den neuen Bundesländern darstellen, was sozialpolitisch nicht opportun erscheint. Der Staat könnte allerdings steuerrechtlichen Ausgleich schaffen und die Menschen in den neuen Ländern quasi von Benutzungsgebühren freistellen. Dies hätte zur Folge, daß nur Westdeutsche bezahlen und somit der verwaltungstechnische Aufwand in keinem Verhältnis zum Ertrag stehen würde, wenn man davon ausgeht, daß nur Straßen in den neuen Bundesländern gebührenpflichtig werden.

27) Vgl. *Sandhäger, H.:* (Verkehrsinvestitionen), S. 89 ff.

Die Finanzierung durch Steuern könnte über eine Erhöhung der Mineralölsteuer oder Kraftfahrzeugsteuer erfolgen und wäre dann unabhängig von der konkreten Straßenbenutzung. Die Wirkung auf das Einkommen wäre ähnlich und würde wiederum die Menschen in den neuen Bundesländern am stärksten treffen.²⁸⁾

Diese – zumindest in den nächsten Jahren nicht gewünschte – Einkommenswirkung könnte durch die genannten Modelle zur Mobilisierung privaten Kapitals verhindert werden. D.h., daß unter dem Gesichtspunkt der Einkommensverteilung das Konzessions- und das Leasing-Modell Vorteile gegenüber dem Betreiber-Modell und der Entgeltfinanzierung sowie der öffentlichen Finanzierung aufweisen.

Kapitalmarktwirkung

Die Wirkung einer Finanzierungsform auf den Kapitalmarkt hängt davon ab, aus welcher Bindung das Kapital stammt. Handelt es sich um Kapital, das durch eine besondere Maßnahme zusätzlich für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur mobilisiert werden kann, dann wäre dies ideal und es käme zu keiner zinstreibenden Wirkung auf dem Kapitalmarkt. Dieser Fall, bei dem Kapital, das bisher keiner Rentabilität zugeführt war, für beispielsweise Straßenbaumaßnahmen mobilisiert werden kann, ist jedoch sehr unwahrscheinlich. Wahrscheinlicher ist eine Umschichtung. Dies bedeutet, daß Kapital, welches zur Zeit zu einem anderen Zweck rentabel angelegt ist, nun für Verkehrsinvestitionen genutzt werden soll. Demzufolge entsteht am Kapitalmarkt keine Reaktion, da irrelevant ist, wer Eigentümer des Kapitals ist, das sich im Kreislauf befindet. Dies setzt einen unveränderten Koeffizienten aus Anlage und Verschuldung voraus.

Für die Wahl einer Finanzierungsalternative resultiert daraus, daß es grundsätzlich unerheblich ist, wer das Kapital am Markt aufnimmt – der Staat oder der Private. Berücksichtigt man, daß der Staat aufgrund seiner Solvenz günstigere Konditionen erhält als ein Privater und folglich die Gesamtverschuldung geringer ausfiele, dann ist doch die Höhe der Verschuldung maßgeblich für eine zinstreibende Wirkung und nicht der jeweilige Kapitalnachfrager. Dies gilt auch für den Fall, daß die Verkehrsinvestitionen durch den Nutzer finanziert werden.

Die Betrachtung der Kapitalmarktwirkung ergibt mithin keine eindeutige Präferenz für eine private oder öffentliche Finanzierung.

Effizienzunterschiede

Ein weiterer ökonomischer Aspekt ist die Frage, ob Private gegenüber dem Staat eine insgesamt höhere Effizienz bei der Erbringung von Leistung erzielen.

Solange die öffentliche Hand tätig wird, existiert kein Wettbewerb. Erst das Ausschreiben von Aktivitäten und die damit verbundene Einbeziehung Privater ermöglichen eine Wettbewerbssituation.²⁹⁾ Diese sind durch die Orientierung der beteiligten Wirtschaftssubjekte an der Minimalkostenkombination immer durch ein hohes Maß an Effizienz geprägt.³⁰⁾

28) Zur Einkommenswirkung von Steuern und Gebühren vgl. insbesondere: Bös, D.: (Gebührenfinanzierung), S. 4 ff.

29) Vgl. Recktenwald, H. C.: (Unwirtschaftlichkeit), S. 155 ff.

30) Vgl. Klös, H.-P.: (Infrastrukturmonopol), S. 17-24.

Das muß bei Wirtschaftssubjekten, die nicht in einer Wettbewerbssituation stehen, nicht unbedingt der Fall sein. Sie haben dazu keinen Anreiz. Wettbewerbssituationen zwingen gewissermaßen zu effizientem Material-, Personal- und Kapitaleinsatz. Und damit wären wir bei der Frage, die uns im Zusammenhang mit der Finanzierung interessiert.

Teilt man die Durchführung einer Straßenbaumaßnahme in die drei Schritte Planen, Bauen, Finanzieren, und untersucht man diese Phasen auf bereits bestehende Wettbewerbssituationen, so stellt man fest, daß beim Bauen durch das öffentliche Ausschreibungsverfahren schon lange eine wettbewerbliche Situation existiert. Bei der Planung und der öffentlichen Bauverwaltung sind noch erhebliche Mängel an funktionsfähigem Wettbewerb zu erkennen. Ansätze einer Intensivierung sind jedoch auch sichtbar.

Die Finanzierung lag bisher in der Hand des Staates. Dies muß nicht so bleiben, sondern sie könnte durch eine erweiterte Ausschreibung fester Bestandteil der wettbewerblichen Situation unter den agierenden Unternehmen werden.³¹⁾ Nur dann käme der Finanzierung im Hinblick auf öffentliche oder private eine Bedeutung zu. Aber hier gilt gleichsam das unter Kosten-Nutzen-Aspekten Gesagte: Die Kapitalkosten wären das Entscheidungskriterium, und dabei schneidet der Staat besser ab.

Nun darf man aber die Effizienzunterschiede nicht nur unter dem Aspekt der Finanzierungskosten betrachten. Eine eventuell teurere Finanzierung kann durch eine Lösung vom öffentlichen Dienstrecht sowie ein effizienteres Management kompensiert werden. Schätzungen gehen hier von einem Rationalisierungspotential von 15 bis 30% der Gesamtkosten aus.³²⁾ Dies würde bei dem erwähnten Investitionsbedarf Einsparungen zwischen 45 und 90 Mrd. DM bedeuten, setzt aber voraus, daß die Aufgabenübertragung auf Private erweitert wird. Die Schaffung mehrerer privater Planungsgesellschaften ist hier ein bereits geforderter Schritt in die richtige Richtung.³³⁾

Unter Effizienzgesichtspunkten sind private Finanzierungsmodelle jeder staatlichen Finanzierung vorzuziehen, wenn gleichzeitig weitere Aufgabeninhalte übertragen werden.

Wettbewerbseinfluß

Neben dem Aspekt der Wettbewerbssituation in bezug auf Effizienzunterschiede muß noch darüber nachgedacht werden, welchen Einfluß die Finanzierung auf den Wettbewerb zwischen den Unternehmen hat.

Im Zentrum steht wieder die angenommene Kapitalkostendifferenz zwischen dem Staat und den Privaten. Die Finanzierung hat grundsätzlich keinen Einfluß auf die Wettbewerbssituation, sondern der Umfang der Aufgabenübertragung als Inhalt einer Ausschreibung. Dort können Finanzierungsmöglichkeiten zum Marketinginstrument werden. Der Private, der sein Kapital zu günstigeren Konditionen bekommen kann als ein anderer, erhält möglicherweise den Zuschlag. Wählt man den Wettbewerbseinfluß als Entscheidungskriterium, so spricht der Einsatz privaten Kapitals für eine Intensivierung des Wettbewerbs und ist daher der staatlichen Finanzierung vorzuziehen.

31) Vgl. Zimmermann, H.: (Alternativen), S. 188 f.; Musgrave, R. A.: (Finanztheorie), S. 17.

32) Vgl. Ewers, H.-J.: (Verkehrsinfarkt), S. 54 f.

33) Vgl. Ronellenfitsch, M.: (Beschleunigung), S. 185.

Konjunkturverträglichkeit

Bauinvestitionen sind ein Mittel, um konjunkturellen Schwächen entgegenzusteuern.³⁴⁾ Insbesondere dem Verkehrswegebau kommt dabei eine besondere Bedeutung zu, da hier eine erhebliche Konjunkturreserve gebunden ist.³⁵⁾ In Zeiten schwacher Konjunktur kann der Staat durch massive Vergabe von notwendigen Bauinvestitionsmaßnahmen den negativen Wirkungen einer abflauenden Konjunktur entgegenwirken.³⁶⁾ Über die Beschäftigungseffekte einer Investition in dem geplanten Volumen ist bereits einiges angemerkt worden.³⁷⁾ Auch hier soll wieder die Finanzierungsfrage im Vordergrund stehen. Entscheidend für eine Wirkung auf die Konjunktur sind zum einen das Investitionsvolumen, zum anderen der Zeitpunkt der Investitionen. Bei letzterem stellt sich sofort die Frage, ob zum gewünschten Zeitpunkt auch die notwendigen Mittel zur Verfügung stehen. Daraus könnte die Entscheidung erwachsen, privates Kapital einzusetzen, wenn öffentliche Mittel nicht mehr verfügbar sind, die positiven Wirkungen auf die Konjunktur aber ausgenutzt werden sollen. Dem steht entgegen, daß das Investitionsvolumen möglicherweise durch höhere Kapitalkosten bei der einen oder anderen Finanzierungsvariante geschmälert wird.

Finanzierung durch Wachstum

Nachdem eine ganze Reihe von Kriterien erörtert worden ist, wenden wir uns abschließend nun am Schluß dem vielleicht wichtigsten Kriterium zu. Dies führt noch einmal zum Anfang der Ausführungen zurück. Dort wurde festgestellt, daß die Verkehrsinfrastruktur eine grundlegende Bedeutung für das Wachstum einer Volkswirtschaft hat. Investitionen in die Infrastruktur bewirken einen Produktivitätseffekt zur Senkung der Kosten der Privatgüterproduktionen.³⁸⁾ D.h., daß es zu vielfältigen Multiplikator- und Akzeleratoreffekten kommt. Die sich daraus ergebenden multiplen Investitionen und Konsumausgaben sind immer wieder mit Steuern belegt. Hier entsteht aufgrund einer unternommenen Investition ein gewaltiger Einnahmestrom für den Staat. Erst eine genauere Ermittlung der Zahlungsströme könnte dann unter Berücksichtigung der Gesamtausgaben eine Vorteilhaftigkeit ergeben. Allerdings ist eine 'Genauigkeit' bei der Ermittlung nicht unproblematisch. Die Multiplikatorwirkung einer Staatsinvestition ist elementar und unstrittig; ebenso der Zuwachs an Steuereinnahmen, die sich daraus ergeben.³⁹⁾

Fraglich ist also nur noch, woher die Finanzmittel kommen. Werden sie dem Steuerzahler abverlangt, dann ist der Nettoüberschuß der Steuereinnahmen entsprechend geringer. Übernimmt ein Privater dies, fallen dieselben Steuern über den Multiplikatoreffekt an, aber die Staatsausgaben entfallen, so daß der Nettoüberschuß an Steuern wesentlich höher ist. Dies bedeutet, daß eine Verkehrswegeinvestition bei einer Finanzierung durch Private die höheren Kosten durch die Zinsdifferenz überkompensiert. Folgt man also den Steuergrundsätzen,⁴⁰⁾ dann ist der Einsatz privaten Kapitals geradezu induziert: Es kommt zu einer Finan-

34) Vgl. Rogmann, R.-N.: (Konjunkturpolitik), S. 23 ff.

35) Vgl. Schmidt, K.: (Konjunkturpolitik), S. 233 ff.

36) Vgl. Schmolders, G.: (Finanzpolitik), S. 276 f.

37) Vgl. Baum, H.: (Beschäftigungseffekte), S. 51.

38) Vgl. Dammroff, E.: (Finanzierung), S. 29.

39) Vgl. Conrad, A. H.: (Multiplifier effects), S. 160 ff.

40) Vgl. Schmolders, G., Hansmeyer, K.-H.: (Allgemeine Steuerlehre), S. 54-55.

zierung durch Wachstum.

Welches der verschiedenen Finanzierungsinstrumente nun sinnvoll ist, muß genauer geprüft werden. Unter Umständen ist dies auch vom konkreten Projekt abhängig. Alle besitzen den Vorteil, daß kein time-lag in bezug auf die Steuereinnahmen entsteht. Der rechnerisch größte Überschuß würde sich bei der Anwendung des Betreiber-Modells in Kombination mit einer Entgeltfinanzierung ergeben: Die Betreibergesellschaft würde den Bau vorfinanzieren und anschließend die Kosten durch Benutzungsgebühren decken. Dem Staat würden nur die Kosten der Planfeststellung und für diverse Überwachungsaufgaben entstehen. Die Steuerermehreinnahmen infolge der Entwicklung der Regionen und des Produktivitätseffektes kämen ihm voll zugute. Da eine Entgeltfinanzierung jedoch derzeit nicht opportun ist, scheidet dieser Weg aus.

Das Leasing- und das Konzessions-Modell erscheinen eher sinnvoll. Allerdings verringern sich die Steuerermehreinnahmen um die Leasing- bzw. Mietzahlungen. Ein time-lag entsteht hier ebenfalls nicht, weil die Zahlungen des Staates erst geleistet werden, wenn das Bauwerk in Betrieb genommen wird.

Vorbehaltlich der Restriktion, keine Entgeltfinanzierung und keine höhere Staatsverschuldung zuzulassen, erweisen sich Leasing- und Konzessions-Modelle unter dem Gesichtspunkt 'Finanzierung durch Wachstum' deshalb als ökonomisch überlegen.

Ausblick

Es sind nun einige Aspekte gesammelt worden, die für die Auswahl einer Finanzierungsalternative relevant sind. Dabei hat sich gezeigt, daß eine Privatfinanzierung mindestens gleichwertig neben der öffentlichen Finanzierung bestehen könnte. In den meisten Punkten böte sie sogar Vorteile. Um nun eine Präferenzliste oder eine 'Finanzierungsmatrix' zu erstellen, müßte man die Kriterien noch etwas weiter ausleuchten und anhand eines konkreten Projekts untersuchen.

Der Bundesminister für Verkehr steht der Privatfinanzierung sehr positiv gegenüber. Er hat in den letzten Wochen vier Projekte genannt, die auf eine Privatfinanzierung überprüft werden sollen:

- 1.) BAB 4: Köln – Aachen, Ausbau auf 6 Fahrstreifen,
- 2.) BAB 13: Dresden – Prag (nur deutsche Seite, ca. 50 km),
- 3.) zweiter Übergang zur Insel Rügen,
- 4.) Neu-/Ausbaustrecke der Deutschen Bundesbahn Nürnberg – München.

Dazu werden in den nächsten Wochen Ergebnisse vorgelegt werden. Es bleibt zu hoffen, daß die Privatfinanzierung zügig vorankommt, um die positiven Wirkungen für den wirtschaftlichen Angleichungsprozeß Deutschlands nutzen zu können.

Literaturverzeichnis

- Baum, H.: (Beschäftigungswirkungen) Beschäftigungswirkungen von Straßenbauinvestitionen, hrsg. von der Deutschen Straßenliga, Ausgabe 4, Bonn 1982.
- Baum, H.: (Infrastrukturpolitik) Infrastrukturpolitik als Mittel zur Steuerung des Verkehrsträgerwettbewerbs, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 62. Jg. (1991), S. 6-19.
- Baum, H.: (Verkehrsprognose) Verkehrsprognose und Anpassungsstrategie, Essen 1989.
- Bös, D.: (Gebührenfinanzierung) Ausweitung des öffentlichen Sektors durch Gebührenfinanzierung oder durch Verteilungssteuern? Ein Spezialfall staatlicher Regulierung, Bonn 1979.
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): (Haushaltsrecht) Haushaltsrecht des Bundes, Bonn 1990.
- Bundesminister für Verkehrs (Hrsg.): (Bewertung) Gesamtwirtschaftliche Bewertung von Verkehrswegeinvestitionen, Bonn 1986.
- Bundesminister für Verkehr (Hrsg.): (Private Finanzierung) Private Finanzierung von Verkehrsinvestitionen, unveröffentlichter Bericht der interministeriellen Arbeitsgruppe, Bonn 1991.
- Bundesminister für Verkehr (Hrsg.): (Verkehr in Zahlen) Verkehr in Zahlen, Bonn 1992.
- Conrad, A. H.: (Multiplier effects) The multiplier effects of redistributive public budgets, in: The review of Economics and Statistics, Vol. 37 (1955), S. 160-173.
- Dammroff, E.: (Finanzierung) Finanzierung der Infrastruktur, Zürich 1970.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): (Entwicklung) Entwicklung der Verkehrsnachfrage im Personen- und Güterverkehr und ihre Beeinflussung durch verkehrspolitische Maßnahmen, Berlin 1990.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): (Ersatzinvestitionen) Hohe Ersatzinvestitionen in Verkehrswege erforderlich, in: DIW Wochenbericht 59. Jg. (1992), S. 515-520.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): (Güterfernverkehr) Güterfernverkehr bis zum Jahr 2010, DIW Wochenbericht 59. Jg. (1992), S. 493-501
- Dicke, B.: (Erhaltungsbedarf) Prognosen des Erhaltungsbedarfs für Verkehrswege, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 59. Jg. (1988), S. 3-43 u. S. 99-127.
- Downs, A.: (Expressway) The law of Peak-Hour Expressway Congestion, in: Traffic Quarterly, Vol. 16 (1962), S. 393-424.
- Ehmer, H.: (Ost-West-Verkehre) Ost-West-Verkehre im Spannungsfeld zwischen ökonomischer Entwicklung und politischer Restriktion, in: H. St. Seidenfus (Hrsg.), Perspektiven des Weltverkehrs, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 118, Göttingen 1989, S. 111-185.
- Ewers, H.-J. (Verkehrsinfarkt) Dem Verkehrsinfarkt vorbeugen. Zu einer ökologisch erträglicheren Alternative der Verkehrspolitik unter veränderten Rahmenbedingungen, Heft 26, Studien des Instituts für Verkehrswissenschaft der Universität Münster, Münster 1991.

- Friauf, K. H.: (Verfassungsrechtliche Zulässigkeit) Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines privaten Autobahnbaus – Rechtsgutachten –, Köln 1991.
- Hamm, W.: (Infrastrukturpolitik) Infrastrukturpolitik und Wettbewerb im Verkehr, in: R. Willeke (Hrsg.), Wissenschaftliche Beratung der verkehrspolitischen Planung, Festschrift zum 50jährigen Bestehen des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln, Düsseldorf 1972, S. 101-118.
- Hauptverband der deutschen Bauindustrie (Hrsg.): (Finanzierung) Leasing-Modell zur privatwirtschaftlichen Finanzierung und Betreibung von Bundesautobahnen, Bonn 1991.
- Huber, J.: (Verkehrswegeplan) Gesamtdeutsche Verkehrswegeplanung und investitionspolitische Perspektiven, in: Internationales Verkehrswesen, 43. Jg. (1991), S. 345-354.
- Ifo Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): (Baubedarf) Baubedarf in den neuen Bundesländern bis 2005, ifo Studien zur Bauwirtschaft, Band 18, München 1992.
- Kessel u. Partner: (Güterverkehrsprognose) Güterverkehrsprognose 2010 für Deutschland, Untersuchung im Auftrag des Bundesministers für Verkehr, Freiburg 1991.
- Klatt, S.: (Finanzierung) Die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 35. Jg. (1990), S. 207-223.
- Klös, H. P.: (Infrastrukturmonopol) Öffentliches Infrastrukturmonopol – noch zeitgemäß?, Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Band 172, Köln 1989.
- Knauss, F.: (Privatisierung) Privatisierung in der BRD 1983-1990, Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Band 183, Köln 1991.
- Moosmayer, E.: (Planung) Wohlfahrtsökonomische Aspekte einer integrierten Planung von Verkehrswegen durch eine zentrale Instanz, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 43. Jg. (1972), S. 199.
- Musgrave, R. A.: (Finanztheorie) Finanztheorie, übersetzt von L. Kullmer, Tübingen 1972.
- Recktenwald, H. C.: (Unwirtschaftlichkeit) Unwirtschaftlichkeit im Staatssektor – Elemente einer Theorie des ökonomischen Staatsversagens, in: H. D. Ortlieb, B. Molitor, W. Krone (Hrsg.), Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Tübingen 1978, S. 155-166.
- Rogmann, R. N.: (Konjunkturpolitik) Verkehrspolitik und Konjunkturpolitik – Verkehrspreise und Investitionen als Mittel staatlicher Konjunkturpolitik, Buchreihe des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln, Band 18, Düsseldorf 1961.
- Ronellenfisch, M.: (Beschleunigung) Beschleunigung von Verkehrsprojekten, Bonn 1991.
- Sandhäger, H.: (Verkehrswegeinvestitionen) Verkehrswegeinvestitionen als stabilisierungspolitisches Instrument, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Band 47, Göttingen 1967.
- Schindler, V.: (Kraftstoffpreiserhöhungen) Auswirkungen von Kraftstoffpreiserhöhungen auf den PKW-Verkehr, in: Wirtschaftsdienst, 71. Jg. (1991), S. 528-532.

Schmidt, K.: (Konjunkturpolitik) Verkehrsinfrastrukturinvestitionen als Mittel einer wachstumsorientierten Konjunkturpolitik, Buchreihe des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln, Band 32, Bentheim 1976.

Schmidt, W.: (Finanzbedarf) Vorausschätzung des Finanzbedarfs für die Erhaltung der Straßennetze von Nordrhein-Westfalen, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 59. Jg. (1988), S. 163-187.

Schmölders, G.: (Finanzpolitik) Finanzpolitik, Berlin – Heidelberg – New York 1970.

Schmölders, G., Hansmeyer, K.-H.: (Allgemeine Steuerlehre) Allgemeine Steuerlehre, Berlin 1980.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): (Gesamtrechnung) Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe S. 16. Der Staat in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung 1950 bis 1990, Wiesbaden 1991.

Verband der Automobilindustrie u.a. (Hrsg.): (Ausbau) Privatwirtschaftlicher Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, Bonn 1991.

Vollers, G.: (Verkehrsinfrastrukturinvestition) Verkehrsinfrastrukturinvestition der Gebietskörperschaften – ein sozioökonomischer und politischer Entscheidungsprozeß, Münster 1975.

Watrín, Ch.: (Staatsaufgaben) Staatsaufgaben – die ökonomische Sicht, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 34. Jg. (1985), S. 131-159.

Willeke, R.: (Verkehrswege) Verkehrswege für den Verkehr von morgen, Schriftenreihe des Verbandes der Automobilindustrie, Band 47, Frankfurt/Main 1985.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Verkehr: (Verkehrsinfrastruktur) Verkehrsinfrastruktur als Voraussetzung für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 58. Jg. (1987), S. 131-153.

Zimmermann, H.: (Alternativen) Alternativen der Finanzierung von Infrastrukturvorhaben, in: *R. Jochimsen, U. Simonis (Hrsg.),* Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 54, Berlin 1970, S. 187-208.

Abstract

German unification and the obsolete structures in the new Länder require huge amounts of investment in the transport infrastructure. The total volume of investment requirements is DM 300 bn for the period up to the year 2000. The public financing instruments available for this purpose are higher taxes and public borrowing. Yet the limits to public borrowing have almost been reached. Any further increase in public debt would unacceptably restrict the room for fiscal policy manoeuvre. Thus, increased government borrowing is entirely out of the question as a financing instrument. Another tax increase, which would produce additional revenue of DM 300 bn, would mean a massive drain on disposable incomes and for this reason is at least questionable in the current economic situation. In contrast, mobilizing private capital might be a promising approach. It is true, the various models currently under discussion have their shortcomings, some of which are critical from the point of view of incomes policy. Yet the mobilization of private capital for the development of the infrastructure would seem to make sense, because the advantages – economic growth, higher tax revenue and lower unemployment – outweigh the disadvantages. Only in this way will it be possible to finance the enormous investment requirements.

ZEITSCHRIFT FÜR VERKEHRS- WISSENSCHAFT

INHALT DES HEFTES:

- | | |
|---|-----------|
| Entwicklung des Straßenverkehrs
– Gedanken zum Prognoseverfahren
der RAS-Q –
Von Franz-Josef Holzmüller | Seite 71 |
| Landseitiges Verkehrsaufkommen
an Flughäfen
Von Harald Kipke, München | Seite 91 |
| „Up – Or Out?“
Strategische Wettbewerbsanalyse des
japanischen Luftverkehrsmarktes
Von Martin H. Frenz, Köln | Seite 103 |
| Verkehrswissenschaft als Berufung
Von Peter Cerwenka, Wien | Seite 133 |

Manuskripte sind zu senden an die Herausgeber:

Prof. Dr. Herbert Baum
Prof. Dr. Rainer Willeke
Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln
50923 Köln

Verlag – Herstellung – Vertrieb – Anzeigen:
Verkehrs-Verlag J. Fischer, Paulusstraße 1, 40237 Düsseldorf
Telefon: (02 11) 9 91 93-0, Telefax (02 11) 6 80 15 44
Telex 8 586 633 vvf

Einzelheft DM 21,25 – Jahresabonnement DM 78,15
zuzüglich MwSt und Versandkosten

Für Anzeigen gilt Preisliste Nr. 9 vom 1. 1. 1993
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.