

Finanzierungsprobleme im Straßenbau

Die Dynamik des Motorisierungsprozesses hat sich in den letzten zehn Jahren merklich abgeschwächt. Der Fahrzeugbestand nimmt nur noch wenig zu, der Treibstoffverbrauch stagniert seit 1978. Entsprechend der Verkehrsentwicklung, aber auch den als realistisch erscheinenden langfristigen Finanzierungsmöglichkeiten wurde das 1970 geplante Netz an Hochleistungsstraßen in der Novelle 1983 zum Bundesstraßengesetz reduziert. Anfang 1983 waren vom verkleinerten Netz die Autobahnen zu 62% und die Schnellstraßen zu 24% fertiggestellt. Soll das Netz bis zur Jahrtausendwende fertiggestellt sein, dann darf sich das bisherige Ausbautempo bis zu diesem Zeitpunkt kaum verringern. Das Ausbaubudget wird aber durch die wachsenden Betriebs- und Erhaltungskosten für das bestehende Straßennetz und Zuschüsse für den Schuldendienst der Sonderfinanzierungsgesellschaften des Straßenbaus eingeengt. Auf Grund der neuen Gesetzeslage und des steigenden Umweltbewußtseins sind auch für Umweltschutzeinrichtungen hohe Anforderungen zu erwarten.

Der sich daraus abzeichnende *Finanzierungsengpaß im Straßenwesen* löste Diskussionen über eine erweiterte Finanzierungsbasis des Bundesstraßenbaus aus. Weitgehend besteht Übereinstimmung, daß die Mittel von den Straßenbenützern als Wegekostenbeiträge aufgebracht werden sollen. Die Kraftfahrervereinigungen fordern den Einsatz sämtlicher für den Kfz-Verkehr eingehobenen Sondersteuern (also auch der Kfz-Steuer und des Straßenverkehrsbeitrags) für den Straßenbau. Von Regierungsstellen wurde bisher vorgeschlagen, zusätzliche Mittel über eine Generalmaut und/oder Erhöhungen der Kfz- bzw. Mineralölsteuer aufzubringen.

In der vorliegenden Arbeit werden die Entwicklung

des österreichischen Straßennetzes, seine Finanzierung und die sich abzeichnende künftige Problematik dargestellt. Es folgt eine internationale Übersicht über Straßenfinanzierung und Straßenverkehrsbesteuerung. Schließlich werden die zur Diskussion stehenden Finanzierungsmodelle quantitativ und qualitativ analysiert und die Belastung für den Straßenbenützer abgeschätzt. Von Interesse sind dabei die Aufkommenselastizitäten der Abgaben in Hinblick auf Änderungen der Abgabensätze sowie ihre Auswirkungen auf Verkehrssicherheit, Umwelt, Energieverbrauch u. ä.

Zunehmende Schwierigkeiten in der Finanzierung der Bundesstraßen

Die Bundesstraßen stehen nicht nur wegen ihrer hohen Kosten, der großen Verkehrsbelastung und der ständigen Engpaßprobleme im Brennpunkt der Straßenbaupolitik. Sie stellen in mancher Hinsicht auch eine unmittelbare Konkurrenz zur Schiene dar, während Landes- und Gemeindestraßen eine notwendige Ergänzung sowohl des Schienen- als auch des Bundesstraßennetzes sind, also außerhalb des Interessenkonflikts zwischen Schiene und Straße stehen. In der Entwicklung des Bundesstraßenbaus und seiner Finanzierung lassen sich drei Perioden abgrenzen:

1950 bis 1964: Abbau des Nachholbedarfs

Bis 1950 konnten die ärgsten Kriegsschäden im Straßennetz beseitigt werden. Der zu Beginn der fünfzi-

Übersicht 1

Länge des österreichischen Straßennetzes
(Stand 1. Jänner 1983)

	Autobahnen		Bundesstraßen Schnellstraßen		Bundesstraßen	Landesstraßen in Betrieb	Gemeindestraßen
	insgesamt geplant	davon in Betrieb	insgesamt geplant	davon in Betrieb			
	in km						
Burgenland	51,8	8,4	119,7	26,9	426,4	1.135,4	579,2
Kärnten	235,2	89,5	7,9	7,9	1.120,7	1.525,0	5.529,0
Oberösterreich	297,1	166,0	94,1	2,6	1.498,4	4.361,0	19.235,0
Niederösterreich	337,2	260,1	274,0	54,9	2.915,4	10.740,0	20.000,0
Salzburg	139,4	139,4	102,1	6,2	556,8	554,8	2.410,0
Steiermark	305,3	155,2	177,7	72,0	1.584,4	3.311,9	13.000,0
Tirol	180,6	140,6	196,8	47,8	841,9	1.234,0	5.900,0
Vorarlberg	61,4	55,7	33,3	24,1	323,2	490,3	2.000,0
Wien	77,2	31,8	25,5	6,6	169,1	—	2.491,0
Insgesamt	1.685,2	1.046,7	1.030,1	249,0	9.472,3	23.352,4	71.204,2

Q: Bundesministerium für Bauten und Technik, Landesstraßenbauämter, Österreichische Gesellschaft für Straßenwesen.

Das österreichische Bundes-, Landes- und Gemeindestraßennetz

Dem Kraftfahrzeugverkehr steht gegenwärtig in Österreich ein öffentliches Straßennetz mit einer Gesamtlänge von rund 105.200 km zur Verfügung. Daneben gibt es noch Güterwege, Forststraßen und private Zufahrtstraßen. Von den öffentlichen Straßen werden rund 71.200 km von den Gemeinden (mit Wien), 23.400 km von den Ländern (ohne Wien) und 10.600 km vom Bund erhalten (siehe Übersicht 1).

Die **Gemeindestraßen**¹⁾ dienen dem örtlichen Verkehr, Betrieb, Erhaltung und Ausbau werden fast ausschließlich aus nicht zweckgebundenen Mitteln der Gemeindehaushalte finanziert. Für den Ausbau haben auch die Anlieger entsprechende direkte Beiträge zu leisten.

1981 gaben die Gemeinden (mit Wien) 7 Mrd. S für Straßen aus. Darin sind Aufwendungen für Platzgestaltungen, Fußgängerzonen, Rolltreppen und Straßenbahnen enthalten, Ausgaben also, die nicht dem Kfz-Verkehr dienen. Der Straßenanteil an den Gemeindeausgaben stagniert, 1981 betrug er 5,3%. Obwohl sich die Siedlungsdynamik und damit der Bedarf an neuen Straßen in den letzten Jahren etwas abgeschwächt haben, besteht doch in vielen Gemeinden ein erheblicher Nachholbedarf für den Straßenausbau, der infolge von Finanzierungsproblemen bisher nicht gedeckt werden konnte.

Die **Landesstraßen** stellen Verbindungen innerhalb von Regionen her. Die Relation zwischen Bundes- und Landesstraßen ist nicht nur topographisch, sondern vielfach auch historisch bedingt. Relativ groß ist das Landesstraßennetz in Niederösterreich. Es ist mehr als dreimal so lang wie das Bundesstraßennetz in diesem Bundesland. In Salzburg hingegen ist das Landesstraßennetz um 20% kleiner als das Bundesstraßennetz. Entsprechend unterschiedlich sind daher die Belastungen der Länderhaushalte durch das Straßenwesen. Wie die Gemeinden verfügen auch die Länder über fast keine zweckgebundenen Einnahmen für ihre Straßen. Insgesamt wurden 1981 von den Ländern (ohne Wien) 6,8 Mrd. S für Straßen ausgegeben, das waren 9,6% des gesamten Ausgabenvolumens der Länder (ohne Ausgaben für Landeslehrer). 1970 betrug der Anteil noch 13,2%. Der Ausbauzustand der Landesstraßen hat aber inzwischen ein Niveau erreicht, das dem Verkehrsaufkommen weit-

gehend entspricht. Die Länder leisten auch Transferzahlungen an den Bund zur Vorfinanzierung bestimmter Bundesstraßenabschnitte sowie Zahlungen für Kapitalbeteiligungen und Baukostenzuschüsse an Sondergesellschaften des Straßenbaus.

Die **Bundesstraßen** sind als Bundesstraßen B, Schnellstraßen und Autobahnen (Bundesstraßen A) ausgebaut. Sie nehmen nicht nur den überregionalen Verkehr auf, auf vielen Teilabschnitten überwiegt der regionale und örtliche Verkehr. Der gegenwärtige Ausbaustand der Hochleistungsstraßen in Österreich zeigt ein deutliches West-Ost-Gefälle. Das Autobahnnetz ist in Vorarlberg, Tirol und Salzburg fast schon geschlossen, in den östlichen Bundesländern ist vom geplanten Netz erst etwas mehr als die Hälfte fertiggestellt. Im Westen wurde der Autobahnbau hauptsächlich wegen des stark wachsenden Ausländerverkehrs (Transit, Fremdenverkehr) beschleunigt. Im Osten, an der "toten Grenze", fehlte vorerst meist dieser Druck. Bereits Anfang der siebziger Jahre hat aber hier auf einigen Teilstrecken das Wachstum des Inländerverkehrs zu einem erheblichen Mißverhältnis zwischen Verkehrsaufkommen und Straßenangebot geführt (z. B. Mur-, Mürztal, Straßen in und um die Ballungszentren). Das Schwergewicht des Straßenbaus hat sich daher in den letzten Jahren in die Ostregion verlagert.

Der Bund gab 1981 16,46 Mrd. S für Straßen aus; davon gingen 1,95 Mrd. S an die Gebietskörperschaften (hauptsächlich Zahlungen an Länder für die Kosten der Projektierung, Bauaufsicht, Wartung und Instandhaltung von Bundesstraßen, Rückzahlungen von Vorfinanzierungen). Die Ausgaben werden fast ausschließlich aus zweckgebundenen Einnahmen (Mineralölsteuer, Mauten usw.) finanziert. Der Anteil des Bundes an den Straßenausgaben der Gebietskörperschaften (brutto) ist von 50% 1970 auf 54% 1981 gestiegen. Bezogen auf die Straßenlänge sind die Aufwendungen für Bundesstraßen um ein Vielfaches höher als die Ausgaben für Landes- und Gemeindestraßen. Dies erklärt sich hauptsächlich durch den hohen Ausbauanteil (Nettoinvestitionen) an den Ausgaben für Bundesstraßen. Die Bundesstraßen sind aber auch in der Ausstattung sowie im Betrieb und in der Erhaltung viel aufwendiger als Landes- und Gemeindestraßen (siehe Übersicht 2).

¹⁾ Die Angaben über ihre Länge beruhen größtenteils auf Schätzungen, eine Erhebung über ihr tatsächliches Ausmaß wird zur Zeit vom Statistischen Zentralamt vorbereitet.

Übersicht 2

Ausgaben der Gebietskörperschaften für das Straßenwesen

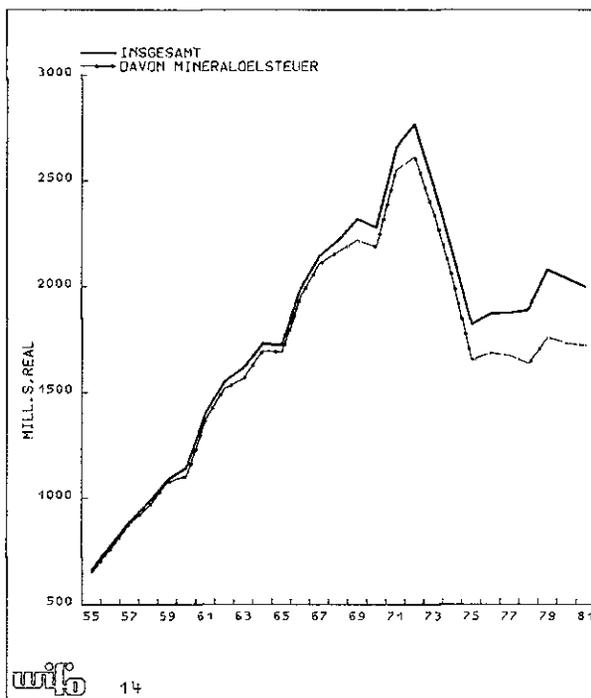
		1970	1975	1980	1981
Bund					
Brutto ¹⁾	Mill. S	5 445	9 321	15 977	16 457
davon Transfer ²⁾	Mill. S	548	1 307	2 012	1 946
Anteil ³⁾	in %	5,4	4,7	5,2	4,8
Länder ohne Wien					
Brutto	Mill. S	2 912	5 177	5 796	6 772
davon Transfer ²⁾	Mill. S	46	219	430	550
Anteil ³⁾	in %	13,2	11,5	8,8	9,6
Gemeinden mit Wien					
Brutto ⁵⁾	Mill. S	2 463	4 515	6 642	6 969
Anteil ³⁾	in %	6,5	5,3	5,6	5,3
Ausgaben insgesamt ohne Transfer					
	Mill. S	10 226	17 486	25 973	27 702

Q: Österreichisches Statistisches Zentralamt, Gebarungübersichten der Länder und Gemeinden; Auswertung des Bundesrechnungsabschlusses; Republik Österreich, Anlage zum Bundesrechnungsabschluss — ¹⁾ Ohne Ausgaben für Straßenforschung, einschließlich Kapitalbeteiligungen für Sondergesellschaften — ²⁾ An Träger öffentlichen Rechtes — ³⁾ Anteile am Gebarungsvolumen (Ausgaben brutto) der einzelnen Gebietskörperschaften — ⁴⁾ Gesamtausgaben ohne Ausgaben für Landeslehrer — ⁵⁾ Ohne Wiener U-Bahn-Bau

ger Jahre einsetzende heimische Motorisierungsprozeß sowie der zunehmende Ausländerfremdenverkehr machten bald einen kraftfahrzeuggerechten Ausbau des veralteten und teilweise verwahrlosten sowie unfallträchtigen Straßennetzes erforderlich. Die Mittel dafür sollten durch einen für den Straßenbau zweckgebundenen Bundeszuschlag zur Mineralölsteuer aufgebracht werden. Auch die auf Bundesstraßen eingehobenen Strafgebühren wurden dem Straßenbau gewidmet.

Abbildung 1

Zweckgebundene Einnahmen für Straßen
(Deflationiert mit dem Baukostenindex, 1955 = 100)



Chronologie der wichtigsten Gesetze für die Bundesstraßenfinanzierung und den Kfz-Verkehr

BGBI. Nr	Gegenstand des Gesetzes
1949/140	Mineralölsteuer: Neuregelung der seit 1931 bestehenden Steuer
1950/88	Bundeszuschlag zur Mineralölsteuer ab 5. Mai 1950
1952/73	Bundeszuschlag: Steuersatz verdoppelt ab 30. April 1952
1952/110	Kraftfahrzeugsteuer: Neuregelung der seit 1931 bestehenden Steuer
1964/135	Brenner-Autobahn-AG
1966/67	Bundesmineralölsteuer statt Bundeszuschlag
1966/259	Steuersatz für Ofenheizöl wird mit 1. Dezember 1966 reduziert
1968/302	10% Sonderabgabe auf Pkw vom 1. September 1968 bis 31. Dezember 1970
1969/115	Tauernautobahn-AG
1970/372	Bundesmineralölsteuer: Steuersatz für Diesel um 72% erhöht ab 1. Jänner 1971
1971/479	Pyhrnautobahn-AG (ursprünglich Gleinalm-autobahn-AG)
1973/113	Arlbergstraßentunnel-AG
1975/3	Bundesmineralölsteuer: ab 1. Jänner 1975 Rückvergütung an landwirtschaftliche Betriebe und ÖBB
1976/143	Bundeskraftfahrzeugsteuer ab 1. Oktober 1976
1977/645	30% Mehrwertsteuer für Pkw ab 1. Jänner 1978
1978/138	Zweckgebundene Kraftfahrzeugsteuer statt Bundeskraftfahrzeugsteuer
1978/302	Straßenverkehrsbeitrag ab 1. Juli 1978
1981/300	Autobahnen- und Schnellstraßen-AG (ASAG)
1981/597	Zweckgebundene Mineralölsteuer statt Bundesmineralölsteuer (Anteil 88,559%)
1982/591	Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-AG (ASFINAG)

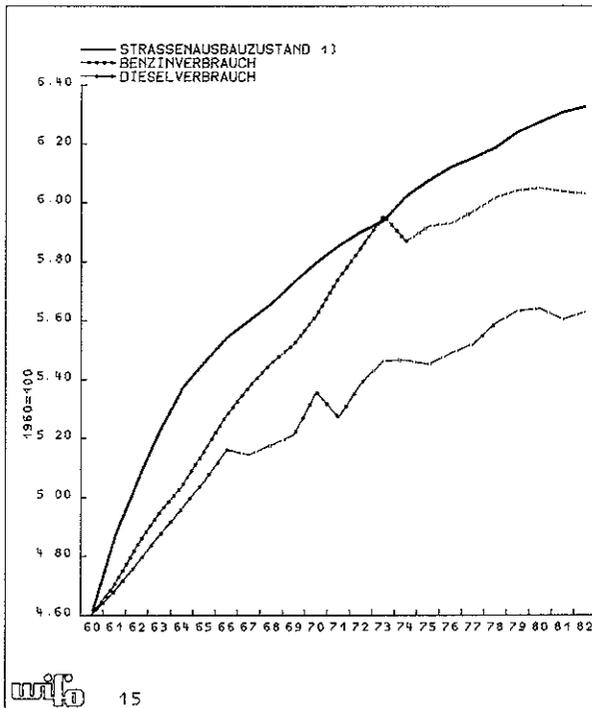
Obschon die Einnahmen aus der zweckgebundenen Mineralölsteuer in dieser Periode stark zunahm, reichten sie nicht aus, den dringend erforderlichen Ausbau in der gewünschten Zeit zu finanzieren; bis Mitte der sechziger Jahre mußte daher rund ein Viertel der Straßenausgaben aus allgemeinen Steuermitteln (außerordentliches Budget) bestritten werden. Damit ist es gelungen, den Straßenausbau rascher voranzutreiben, als der Straßenverkehr gewachsen ist (gemessen am Treibstoffverbrauch). Es konnte somit ein erheblicher Nachholbedarf abgebaut werden.

1965 bis 1973: Fremdfinanzierung der Gebirgsautobahnen

In dieser Periode ist der Treibstoffverbrauch jährlich im Durchschnitt um mehr als 10% gewachsen. Auch wenn man die Steigerung der Baukosten berücksich-

Abbildung 2

Treibstoffverbrauch und Straßenausbau



1) Straßen unter Verkehr, Autobahn-Kilometer · 36 + Schnellstraßen-Kilometer · 28 + Bundesstraßen-B-Vollausbau-Kilometer (Faktoren siehe Highway Research Board Highway Capacity Manual 1965 Spec Report 87 Washington 1965)

tigt, hat sich damit die Basis für die Straßenfinanzierung — der Bundeszuschlag zur Mineralölsteuer (ab 1966 Bundesmineralölsteuer) — stark vergrößert. Der inzwischen notwendig gewordene autobahnmäßige Ausbau der wichtigsten Nord-Süd-Transitrouten war dennoch aus dem laufenden Straßenbudget nicht möglich. Diese kostspieligen Gebirgsautobahnen

wurden bzw. werden außerhalb des Bundeshaushalts auf Kreditbasis durch Sonderfinanzierungsgesellschaften finanziert. Die Autobahnabschnitte sind mautpflichtig. Damit leisten die Benutzer, insbesondere auch der ausländische Transitverkehr, direkte Wegekostenbeiträge.

In den Jahren 1965 bis 1973 investierten die Sondergesellschaften rund 9 Mrd. S. Die Straßenbauinvestitionen des Bundes erreichten im gleichen Zeitraum 31 Mrd. S. Berücksichtigt man noch die Vorfinanzierung bestimmter Straßenabschnitte durch die Länder, so wurde in dieser Periode ein ähnlich hoher Teil des Bundesstraßennetzes außerhalb der zweckgebundenen Einnahmen finanziert wie in der vorangegangenen Periode. Während aber in der Periode 1950 bis 1964 die direkte Finanzierung aus dem außerordentlichen Budget keinerlei Belastung für die folgenden Straßenbaubudgets hinterließ, müssen nunmehr in zunehmendem Maße zweckgebundene Einnahmen aus dem Straßenverkehr für die Finanzierungskosten der Sondergesellschaften in Anspruch genommen werden (siehe hierzu *Beirat*, 1981), von denen derzeit nur die Brennerautobahn ihre Betriebskosten, Aufwandzinsen und Kapitaltilgungen durch die Mautentnahmen decken kann. In der Periode 1965 bis 1973 waren noch fast keine Kapitaltilgungen fällig, auch die Zahlungen für Aufwandzinsen belasteten das Straßenbaubudget noch wenig. 1973 mußte der Bund 209 Mill. S. Zuschüsse an die Sondergesellschaften leisten.

Bis 1969 konnte das Angebot an Verkehrsflächen parallel mit der Verkehrsentwicklung verbessert werden. In den letzten drei Jahren dieser Periode wuchs jedoch der Personenverkehr (gemessen am Benzinverbrauch) viel rascher als das Straßenangebot.

Übersicht 3

Ausgaben und Einnahmen des Bundes für Straßen

	Ø 1969/1971		Ø 1974/1976		Ø 1979/1981	
	Mill. S.	in %	Mill. S.	in %	Mill. S.	in %
Ausgaben						
Insgesamt ¹⁾	5 417	100,0	8 634	100,0	14 039	100,0
Bruttoinvestitionen	3 744	69,1	5 264	61,1	8 489	60,5
Liegenschaftenerwerb	497	9,2	851	9,9	909	6,5
Zuschüsse an Sondergesellschaften ²⁾	51	0,9	201	2,3	1 182	8,4
Kapitalbeteiligungen	68	1,3	126	1,5	151	1,1
Betrieb und Erhaltung ³⁾	1 033	19,1	2 130	24,7	3 259	23,2
Einnahmen						
Insgesamt ⁴⁾	5 257	100,0	8 011	100,0	12 924	100,0
Zweckgebundene Mineralölsteuer	5 157	98,1	7 769	97,0	12 148	94,0
Geldstrafen ⁵⁾	46	0,9	106	1,3	220	1,7
Miet- und Pachtzins ⁶⁾ u. a.	29	0,6	65	0,8	108	0,8
Beiträge von Ländern und Gemeinden ⁷⁾	9	0,2	19	0,2	227	1,8

Q: Republik Österreich, Anlage zum Bundesrechnungsabschluß 1969-1981 —
¹⁾ Ohne Rückübertragung der Mautentnahmen — ²⁾ Kapitaltransfers abzüglich Mautentnahmen — ³⁾ Laufende Ausgaben — ⁴⁾ Ohne Mautentnahmen — ⁵⁾ Laufende Transfers — ⁶⁾ Einnahmen aus Besitz und Unternehmertätigkeit — ⁷⁾ Kapitaltransfers von Gebietskörperschaften

Seit 1974: Stagnierendes Steueraufkommen, zunehmender Schuldendienst

Diese Periode ist gekennzeichnet durch einen stagnierenden Treibstoffverbrauch und damit eine stagnierende Aufkommensbasis für die Mineralölsteuer, von der außerdem beträchtliche Mittel abgezweigt wurden, weiters durch die Einführung neuer, nicht für den Straßenbau zweckgebundener Abgaben des Kraftfahrzeugverkehrs sowie wachsende Zuschüsse an die Sondergesellschaften. Die Anhebung der Treibstoffpreise im Zuge der Erdölvertuerung, aber auch das schwache Einkommenswachstum haben nach 1974 die Zunahme des Kraftfahrzeugverkehrs spürbar gebremst. Die Autoindustrie konzentrierte sich auf die Entwicklung treibstoffsparender Modelle. Dadurch ist der Treibstoffverbrauch hinter dem Wachstum der Fahrleistungen und damit des Bedarfs an Verkehrsflächen zurückgeblieben. Von 1973 bis 1982 ist der Benzinabsatz nur um 0,8%, der Dieselab-

Sonderfinanzierungsgesellschaften für den Straßenbau

Nach dem Modell der Sonderfinanzierungsgesellschaften wurden bereits 1964 die Brenner-Autobahn-AG, danach 1969 die Tauernautobahn-AG, 1971 die Gleinalmbahn-AG (später Pyhrnautobahn-AG) und 1973 die Arlbergstraßentunnel-AG gegründet.

Für jede Gesellschaft wurde ein **Finanzierungs-gesetz** erlassen. Darin ist festgelegt, daß der Bund den Bau, die Erhaltung und Finanzierung des Straßenabschnittes sowie die Mauteinhebung der betreffenden Kapitalgesellschaft überträgt. Der Bund beteiligt sich neben den betroffenen Ländern am Grundkapital der Gesellschaft und haftet allein für die Finanzoperationen als Bürge und Zahler. Die Haftung darf einen festgelegten Rahmen nicht übersteigen, die Laufzeit der Finanzoperationen ist mit 30 Jahren limitiert. Die Mauteinnahmen sind Bundeseinnahmen, werden aber den Gesellschaften für deren auflaufende Kosten überlassen. Sie bilden somit im Bundesbudget einen Durchlaufposten. Zahlungen im Rahmen der Haftung (bzw. zur Vermeidung einer Inanspruchnahme der Haftung) werden aus Mitteln der zweckgebundenen Mineralölsteuer bestritten; diese Bestimmung war für die Brenner- und die Tauernautobahn-AG ursprünglich nicht vorgesehen. Überschreiten Mauteinnahmen die Herstellungs-, Finanzierungs- und Betriebskosten einer Kapitalgesellschaft, so verbleibt der Überschuß im Bundesbudget. Die Kapitalgesellschaften sind von bundesgesetzlichen

Abgaben von Einkommen und Vermögen, von der Gewerbesteuer und der Kapitalverkehrsteuer befreit

1981 wurde eine **Autobahnen- und Schnellstraßen-AG (ASAG)** errichtet. Sie soll die Südautobahn und verschiedene Schnellstraßen beschleunigt ausbauen. Die Gesellschaft ist nur für den Bau zuständig, die Geldmittel werden ihr direkt aus den zweckgebundenen Straßenbaumitteln bereitgestellt (*Walbinger, 1982*) oder von den bauführenden Firmen kreditiert. Um die inzwischen einigermaßen zersplitterte Bundesstraßenfinanzierung wieder fester in den Griff zu bekommen (*Kinast, 1983*), wurde 1983 die **Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-AG (ASFINAG)** gegründet. Die bestehenden Sondergesellschaften beschränken sich nun auf den Bau, die Erhaltung und die Mauteinhebung, die gesamte Finanzierungstätigkeit wurde von der ASFINAG übernommen. Die ASFINAG wickelt auch die Vorfinanzierung einzelner Länder für bestimmte Straßenabschnitte ab. Die Länder leisten dabei einen verlorenen Zuschuß von rund 3% des Finanzierungsbedarfs und übernehmen die Hälfte der Zinsen. Weiters zahlt die ASFINAG Firmenvorfinanzierungen zurück. Mit der Gründung von ASAG und ASFINAG wurde die rechtliche Möglichkeit geschaffen, ohne zusätzliche Sondergesellschaften das Autobahnen- und Schnellstraßennetz auf Kreditbasis fertigzustellen.

Übersicht

Straßensondergesellschaften

	Gründung	Aufgaben	Verkehrsstrecke in km	Gesellschafts- kapital ¹⁾	Bundeshaftung ¹⁾²⁾	Verbindlich- keiten ¹⁾	Aufwandszinsen ²⁾	Mauteinnahmen ²⁾
BAAG	1964	F*) B E V	32,9	200,0	973,0	1.182,0	115,3	557,4
TAAG	1969	F*) B E V	76,0	700,0	16.069,0	15.513,6	1.278,6	377,9
PAG	1971	F*) B E V	77,5	720,0	7.157,8	5.392,2	375,5	187,7
ASTAG	1973	F*) B, E, V	32,9	400,0	8.665,9	5.495,3	495,3	133,5
ASAG	1981	B	165,0	20,0				
ASFINAG	1983	F						

BAAG = Brenner-Autobahn-AG, TAAG = Tauernautobahn-AG, PAG = Pyhrnautobahn-AG, ASTAG = Arlbergstraßentunnel-AG, ASAG = Autobahnen- und Schnellstraßen-AG, ASFINAG = Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-AG

F = Finanzierung, B = Bau (Planung und Errichtung), E = Erhaltung, V = Verwaltung

Q. Republik Österreich, Bundesrechnungsabschluss 1981; Amtsblatt zur Wiener Zeitung vom 14. August 1981, 10. Oktober 1981, 29. Oktober 1982, 27. Jänner 1983 — ¹⁾ 31. Dezember 1981 — ²⁾ Eventualverbindlichkeiten des Bundes für Anleihen, Darlehen und sonstige Kredite — ²⁾ 1981 — ¹⁾ Bis 31. Dezember 1982, ab 1. Jänner 1983 gemeinsame Finanzierung durch ASFINAG

satz um 1,9% pro Jahr gestiegen. Gleichzeitig nahm der Baupreisindex jährlich im Durchschnitt um 10,8% zu (im Vergleich dazu Verbraucherpreisindex + 6,3%).

Von 1973 auf 1975 sanken die für die Straßenfinanzierung zur Verfügung stehenden Mittel stark: Die zweckgebundenen Einnahmen waren 1975 real um

ein Viertel niedriger als 1973. Dieser Rückgang erklärt sich durch den sinkenden Treibstoffverbrauch, den stark verringerten Benzinabsatz an ausländische Kraftfahrer, nachdem Benzin in Österreich teurer wurde als in der BRD, und den Abzug für die Rückvergütungen an Landwirtschaft und ÖBB bei gleichzeitig kräftig steigenden Baupreisen.

Um den Straßenausbau im bisherigen Umfang aufrechtzuerhalten, mußten daraufhin die Sätze für die Bundesmineralölsteuer in kürzeren Abständen angehoben und zudem die Fremdfinanzierung ausgebaut werden. Der Steuersatz für Benzin stieg von 2,44 S pro kg im Jahr 1975 auf nunmehr 3,97 S. Die mit der Steuererhöhung verbundene Preiserhöhung dämpfte zusätzlich die Verbrauchsentwicklung. Abgesehen vom 30prozentigen Mehrwertsteuersatz für Pkw ab 1978 wird der Kraftfahrzeugverkehr auch durch eine für den öffentlichen Schienennahverkehr zweckgebundene Kfz-Steuer (seit 1. Oktober 1976) und den Straßenverkehrsbeitrag (seit 1. Juli 1978) belastet. Das Aufkommen aus den beiden letztgenannten Steuern betrug 1981 fast 3 Mrd. S. Man beabsichtigte mit diesen Spezialsteuern den Motorisierungsprozeß längerfristig zu verlangsamen (mehr öffentlicher Schienennahverkehr, mehr Güterverkehr auf der Bahn). Indirekt dämpfen sie das Wachstum der Aufkommensbasis für die zweckgebundene Mineralölsteuer.

Mit Hilfe der Fremdfinanzierung ist es bisher gelungen, die Leistung des Straßenausbaus (gemessen in Ausbaukilometern) konstant zu halten. Da sich gleichzeitig der Motorisierungsprozeß deutlich abgeschwächt hat, haben sich die Verkehrsbedingungen in den letzten Jahren spürbar verbessert. Neben der Weiterentwicklung von Sicherheitseinrichtungen am Fahrzeug (z. B. Gurten) und den zeitweilig abnehmenden Risikogruppen "Anfänger" und "motorisierte Einspurige" (Knoflacher, 1983) hat dies sicher zum Rückgang der Straßenverkehrsunfälle beigetragen. So ist die Zahl der Unfalltoten von 2 469 im Jahr 1973 bei leicht steigendem Verkehrsaufkommen auf 1 681 im Jahr 1982 gefallen. Die verschlechterte Unfallbilanz 1983 (1.748 Tote, +4%) kann durch die demographisch bedingte Zunahme der "Anfänger" und den vermehrten Moped- und Motorradverkehr erklärt werden, der noch durch die besonders günstige Witterung gefördert wurde.

Die *Struktur der Bundesausgaben für Straßen* (ohne rückübertragene Mauteinnahmen der Sondergesellschaften) hat sich im letzten Jahrzehnt ständig verschoben. Der Anteil der Bruttoinvestitionen ist von 70% Anfang der siebziger Jahre auf weniger als 60% gesunken. Dabei muß davon ein immer größer werdender Teil für Ersatzinvestitionen (Erneuerung von Fahrbahnen, Brücken) verwendet werden. Stark gewachsen sind die Zuschüsse an die Sondergesellschaften (um eine Haftungsinsanspruchnahme des Bundes zu vermeiden); sie erreichten 1981 bereits 1,8 Mrd. S, das sind 12% der Straßenausgaben. Der Anteil der Erhaltungsausgaben (Straßendienste, kleinere Reparaturen) ist von 19% auf nunmehr 23% gestiegen. Die Gesamtausgaben für Straßen konnten um 1970 noch zu 95% aus den zweckgebundenen Mineralölsteuereinnahmen gedeckt werden, zehn Jahre

später waren es nur mehr 87%. Neben den zweckgebundenen Strafgeldern, Mitteln des Katastrophenfonds, Pachtzinseinnahmen und Vorfinanzierungsbeiträgen von Ländern und Gemeinden fließen wieder vermehrt allgemeine Budgetmittel in den Straßenbau.

Anfang 1983 ergab sich für den Bundesstraßenbau folgende Situation: Von den 1.685 km Autobahnen sind 62% in Betrieb, 13% im Bau und 25% im Planungsstadium, von den 1.030 km Schnellstraßen sind 24% in Betrieb, 7% im Bau und 69% in Planung. Der Vollausbau der Bundesstraßen B ist ungefähr bis zur Hälfte gediehen. Fast 30% des fertiggestellten Autobahnnetzes sind älter als 20 Jahre, für viele Abschnitte sind nunmehr umfangreiche Generalsanierungen dringend erforderlich. Daneben müssen nachträglich Lärmschutzeinrichtungen eingebaut werden. Die Verbindlichkeiten der Sondergesellschaften sowie die sonstigen Straßenbauschulden des Bundes (Vorfinanzierung durch Länder und Firmen) liegen bei 30 Mrd. S, d. s. fast 10% der gesamten Finanzschuld des Bundes. Es wird prognostiziert (KDZ, 1982), daß die budgetäre Vorbelastung im Bundesstraßenbau durch die Verpflichtung Länder-Vorfinanzierungen zurückzuzahlen, durch Zuschüsse des Bundes an Sondergesellschaften sowie durch die Betriebs- und Erhaltungsausgaben in der Höhe von derzeit 5,65 Mrd. S (1982) auf rund 9 Mrd. S im Jahre 1985 wachsen wird. Die für Bruttoinvestitionen verfügbaren Mittel würden sich also bei gleichbleibendem Mineralölsteueraufkommen um über 3 Mrd. S verringern.

Alternativen einer vergrößerten Finanzierungsbasis

Bei der Analyse der Möglichkeiten einer zusätzlichen Mittelaufbringung für den Straßenbau wird als "technische Annahme" für die Höhe der anzustrebenden Ausweitung der Straßenbaumittel eine Zielgröße von 3 Mrd. S eingesetzt. Dieser Betrag wurde in den jüngsten Diskussionen über die erforderliche Ausweitung der Straßenbaufinanzierung vielfach genannt. Die folgenden Ausführungen sind nicht als eine Empfehlung für eine bestimmte Steuererhöhung zu verstehen, es werden lediglich bekannte Alternativen quantitativ und qualitativ analysiert.

Ausweitung der Kreditfinanzierung

In den letzten 18 Jahren wurde der Straßenbau in zunehmendem Maße durch Kredite finanziert. Derzeit wird diskutiert, ob eine Ausweitung der Fremdfinanzierung im Hinblick auf die Bewältigung des Schuldendienstes noch tragbar ist. Das Spektrum der Meinungen reicht von der Forderung zur "Beendigung

der kostspieligen Vorfinanzierungen“ (Jöchlinger, 1983) bis zur Feststellung, daß „Vorfinanzierungen unter gewissen Voraussetzungen sogar insgesamt günstiger sind als die Finanzierung über das reguläre Budget“ (Edlinger, 1983). Zu diesem Problem sollen einige kritische Anmerkungen gemacht werden

Kosten-Nutzen-Analyse

Mit Hilfe der Fremdfinanzierung können Straßenbauten rascher fertiggestellt werden. Damit kommen die Straßenbenützer bzw die gesamte Volkswirtschaft früher in den Genuß des Nutzens, der generell mit dem Angebot von besseren Straßen verbunden ist. Dazu zählen Verringerung von Zeitaufwand, Treibstoffverbrauch, Fahrzeugverschleiß, Unfallkosten und Umweltbelastungen. Auf der Kostenseite des fremdfinanzierten Straßenbaus fallen vor allem die Finanzierungskosten ins Gewicht. Metelka (1983) versuchte in einer Studie mittels einer Kosten-Nutzen-Analyse den Vorteil des fremdfinanzierten Straßenbausonderprogramms (Bauvorhaben 30,5 km A 2, 38,4 km A 8, 35 km A 10, 87 km S 6/S 36, 14,3 km S 16) gegenüber einer laufenden Budgetfinanzierung zu beurteilen. Ob die Fremdfinanzierung den Straßenbau verteuert, hängt wesentlich von der Relation zwischen Baupreissteigerungen und Zinssatz ab. Es wird argumentiert, daß wohl „durch das vorgezogene Bauen die Baupreissteigerungen der späteren Jahre aufgefangen werden“ (Just, 1982), aber bei einer Tilgungszeit von 30 Jahren, wie sie für die Sondergesellschaften vorgesehen ist, der Zinsendienst — je nach Annahmen über den Zinssatz¹⁾ — das Zwei- bis Dreieinhalbfache der Baukosten beträgt.

Aus den Modellrechnungen von Metelka ergibt sich, „daß im Bereich zwischen 8% und 10% Baupreissteigerungen der Darlehenszinssatz der Vorfinanzierung etwa 2,5 bis 3,5 Prozentpunkte über der jeweiligen Baupreissteigerungsrate liegen darf, um zu gleich hohen Kapitalwerten (Differenzen der diskontierten Nutzen und Kosten) der vorgestellten Fremdfinanzierungsvarianten zu gelangen.“

Wie ein Vergleich der Entwicklungen von Wertpapierzinssätzen und Baukostenindex zeigt, lagen in den letzten 13 Jahren die Baukostensteigerungen meistens über den Zinssätzen, die bisherige Fremdfinanzierung wäre demnach günstig zu beurteilen.

Bei der Beurteilung der Baupreisentwicklung ist allerdings zu beachten, daß die öffentliche Hand für Straßenbauleistungen ein Nachfragemonopol hat. Sie kann über eine entsprechende Auftragspolitik die Preisentwicklung beeinflussen. Ein beschleunigter Straßenausbau könnte Preissteigerungen auslösen. Die starken, weit über den Zinssätzen liegenden Bau-

¹⁾ Derzeit wird die Mehrzahl der Kredite der Sondergesellschaften mit Zinsgleitklauseln abgeschlossen.

Übersicht 4

Entwicklung der Renditen der Neuemissionen festverzinslicher Wertpapiere und der Baukosten

	Rendite der Neuemissionen	Baukostenindex Baumeisterarbeiten ¹⁾	Baupreisindex Straßen- und Brückenbau ²⁾
	in %	Veränderung gegen das Vorjahr in %	
1970	7,4	9,9	
1971	7,5	4,6	
1972	7,2	15,2	
1973	7,7	17,8	
1974	8,8	17,3	
1975	9,5	17,8	
1976	8,7	10,4	
1977	8,3	13,3	
1978	8,0	7,7	9,0
1979	7,7	6,6	14,7
1980	9,1	9,7	16,8
1981	10,2	7,3	8,9
1982	9,8	8,3	4,4

Q Oesterreichische Nationalbank Österreichische Ingenieur- und Architekten-Zeitschrift Österreichisches Statistisches Zentralamt. — ¹⁾ Österreichischer Ingenieur- und Architekten-Verein — ²⁾ Österreichisches Statistisches Zentralamt

preissteigerungen der Jahre 1972 bis 1977 deuten auf einen starken Nachfrageüberhang hin, der zum Teil durch den forcierten Straßenbau entstand. Die gedrückten Preise der letzten drei Jahre stehen im Zusammenhang mit der damals beträchtlichen Ausweitung der Baukapazitäten.

Gerade die induzierten Preissteigerungen könnten aber das Modell ad absurdum führen: Je mehr vorzeitig gebaut wird, desto stärker sind die Preissteigerungen, und desto höher ist der Kapitalwert der Vorfinanzierungsvarianten.

In den Modellrechnungen von Metelka wurde auch nicht berücksichtigt, daß ein Ausbau der Straßen das Wachstum des Kfz-Verkehrs fördert: Neuer Verkehr entsteht, der Personen- und Güterverkehr wandert rascher von der Bahn zur Straße ab. Die Schienenkapazitäten werden schlechter ausgelastet, auf den noch weniger gut ausgebauten Straßenstücken erhöhen sich die Zeit-, Unfall- und Treibstoffkosten sowie die Umweltbelastung. Ein Teil des gesamtwirtschaftlichen Nutzengewinns eines neuen Straßenteilstückes geht also durch („externe“) Kostenzuwächse auf anderen Straßenabschnitten und auf der Schiene wieder verloren.

Es müßte weiters geklärt sein, ob die zweckgebundenen Einnahmen aus dem Kfz-Verkehr ausreichen werden, bzw. ob sie entsprechend erhöht werden können, um die Kosten der neuen Straßen abzudecken. Im konkreten Fall sind zusätzliche Mauten auf den Teilstücken des Sonderprogramms nicht vorgesehen. Es kann höchstens mit günstigen Auswirkungen auf die Frequenz der anschließenden Mautabschnitte (Tauernautobahn, Arlberg-tunnel) gerechnet werden. Reichen die laufenden zweckgebundenen Einnahmen nicht aus, bzw. ist eine Steuersatzerhöhung nicht möglich, so muß der Schuldendienst über eine Kreditfinanzierung oder über die Zuführung allgemeiner Budgetmittel gedeckt werden.

Bei einer Kreditfinanzierung des Schuldendienstes erhöhen sich die Kapitalkosten. Wird der Schuldendienst aus dem Budget bestritten, dann wird damit der Spielraum des Budgets eingeschränkt und dessen eigentliche Nachfragewirksamkeit verringert

Verteilung der Lasten

Als Argument für die Vorfinanzierung wird vielfach die Verteilung der Lasten zwischen Benützergenerationen angeführt. So argumentiert etwa *Brandl* (1983): "Bei einer Budgetfinanzierung trägt die gegenwärtige Generation der Autofahrer die Baukosten der Straßen, die Folgegeneration hat den Nutzen. Durch eine Kreditfinanzierung könnte die Last zeitlich gleichmäßig verteilt werden." *Brandl* kommt zu dem Ergebnis, daß gerade für den Straßenbau, wo in absehbarer Zeit die Investitionen abreißen werden, eine Lastverteilung im Wege der Kreditfinanzierung zu vertreten sei.

Dem sind folgende Überlegungen entgegenzuhalten: Die Kredite der Sondergesellschaften wurden zu 30% im Ausland aufgenommen. In diesem Fall bedeutet die Kreditfinanzierung eine Belastung folgender Generationen, zumal später ein Teil des Sozialproduktes für den Schuldendienst an das Ausland abgeführt werden muß. Die Inlandkredite bedeuten jedoch nur ein "borrowing money from ourselves" (*Mishan*, 1971), die Rückzahlungen bewirken nur einen Einkommenstransfer innerhalb der (Autofahrer-)Generationen. Der Staat deckt seine Kreditverpflichtungen gegenüber inländischen Kreditgebern aus Maut- und Steuereinnahmen von Kraftfahrern bzw. aus dem allgemeinen Steuertopf, das verfügbare Sozialprodukt wird davon direkt nicht belastet. Soweit es sich um Mauteinnahmen von Ausländern handelt, werden der Volkswirtschaft sogar zusätzliche Mittel zugeführt.

Im Zuge der Fremdfinanzierung von Straßen kann es in einer vollbeschäftigten Wirtschaft unter Umständen zu Wachstumseinbußen kommen; dies setzt jedoch voraus, daß die öffentlichen Kreditaufnahmen zu einem Rückgang der privaten Investitionen führen (Crowding-out) und die Straßeninvestitionen gesamtwirtschaftlich weniger produktiv sind als Privatinvestitionen, womit die Produktivität des vererbten Kapitalstocks verringert wird. Da der Nachweis für das Zutreffen beider Voraussetzungen wohl kaum zu erbringen ist, kann im Falle der Inlandfinanzierung nicht im vorhinein von einer zeitlichen Lastverteilung gesprochen werden.

Im Zuge der *technischen Entwicklung* ist es durchaus denkbar, daß später verschiedene leistungsfähig ausgebaute Straßenzüge nicht mehr gebraucht werden, die überkommenen Straßen nicht den Erfordernissen der neuen Straßenverkehrsmittel entsprechen und die nächste Generation mit neuen großen Belastungen konfrontiert wird.

Am Beispiel der Eisenbahn läßt sich die Problematik demonstrieren. Ein Teil der Bahnlinien mußte mangels Verkehrsnachfrage wieder stillgelegt werden. Ob schon die Eisenbahnschulden nach Beendigung der Inflation Anfang der zwanziger Jahre nahezu ganz abgebaut waren, wurden die Belastungen des Staatshaushalts durch den Bahnbetrieb bald zu einem größeren Problem als die ursprünglichen Investitionsbelastungen. Eine Anpassung der Bahnen an den derzeitigen Stand der Eisenbahntechnik würde Investitionsmittel in einer Höhe erfordern, die vermutlich über der noch geplanten Straßeninvestitionen liegt. Was sich in der Entwicklung des Eisenbahnwesens gezeigt hat, könnte auch für den Straßenverkehr gelten. Vielleicht werden neue Verkehrsträger den Straßenverkehr ablösen, vielleicht müssen in Zukunft große Investitionen getätigt werden, um die Straßen den geänderten Möglichkeiten der Technologie der Kraftfahrzeuge bezüglich Verkehrssicherheit, Geschwindigkeit, Umweltschutz, Energieverbrauch, automatischer Steuerungen usw. anzupassen. Für spätere Generationen können sich auch grundsätzliche neue Belastungsschwerpunkte ergeben. Man denke nur an die sich verschärfende Umweltproblematik, wodurch die Umweltschutzinvestitionen bereits jetzt stark zunehmen. Je geringer die öffentlichen Haushalte durch laufende Kreditverpflichtungen belastet sind, desto leichter werden sich neu entstehende Probleme lösen lassen.

Ausgleich von Konjunkturschwankungen und Strukturänderungen

Der Treibstoffverbrauch unterliegt konjunkturellen Schwankungen, dadurch verläuft die auf ihm basierende Straßenfinanzierung (Mineralölsteuer) prozyklisch. Dieser Effekt ließe sich durch eine antizyklische Kreditfinanzierung, aber auch über einen Reservefonds (Hortung von Einnahmen bei Konjunkturüberhitzung) mildern. Neben der Baupreisstabilisierung könnten damit auch allgemeine beschäftigungspolitische Zielsetzungen angestrebt werden. Allerdings sind die Beschäftigungseffekte im Straßenbau geringer als im sonstigen Bauwesen (*Van der Bellen*, 1983). Angesichts der Monopolstellung der öffentlichen Hand in der Nachfrage nach Straßenbauleistungen ergibt sich jedoch für sie eine gewisse Verantwortung für die gleichmäßige Auslastung der Straßenbaukapazitäten.

Dasselbe gilt für den strukturellen Abbau der Kapazitäten. Vom hochrangigen österreichischen Straßennetz ist zwar gegenwärtig erst weniger als die Hälfte fertiggestellt. Es ist aber zu bedenken, daß möglicherweise die Ausbaupläne erneut kräftig reduziert werden. Eine fremdfinanzierte, beschleunigte Fertigstellung könnte zu Kapazitätsausweitungen führen,

deren Abbau später volkswirtschaftliche Kosten verursacht. Es sollten daher rechtzeitig Überlegungen über ein möglichst friktionsfreies Auslaufen der Straßenbaukapazitäten angestellt werden. Erfahrungen aus Ländern, in denen sich der Straßenausbau bereits in einer weiter fortgeschrittenen Phase befindet, könnten dabei behilflich sein.

Spezialabgaben für den Straßenverkehr

Der motorisierte Straßenverkehr ist aus verschiedenen Gründen einer der relativ am stärksten mit Abgaben belasteten Bereiche der Volkswirtschaft. Zum Teil liegt es daran, daß die Abgeltung der *Wegekosten* nicht direkt (Mauten), sondern indirekt über zweckgebundene Steuern erfolgt. Darüber hinaus ist das Kraftfahrzeug in vieler Hinsicht ein ideales Steuerobjekt (*Puwein*, 1979), eine Eigenschaft, die wie in fast allen Ländern auch in Österreich vom Fiskus entsprechend genutzt wird. Das Auto war und ist zum Teil noch immer ein Prestigeobjekt, Steuererhöhungen werden hier meistens erstaunlich widerstandslos hingenommen. Für viele Benutzer ist es aber ein Gebrauchsgut, ohne das die Lebensumstände (Wohnort, Arbeitsplatz, Ausbildungsplatz, Freizeitgewohnheiten) stark verändert werden müßten. Die Preiselastizität (bzw. Steuersatzelastizität) ist für derartige Konsumgüter relativ niedrig. Die Einhebung der Steuern kann mit geringem Aufwand erfolgen. Eine lückenlose Einhebung der Umsatzsteuer bei den Pkw-Käufen ist leicht möglich, da die Pkw fast zur Gänze importiert (wie im Falle Österreichs) bzw. von einigen wenigen Großproduzenten erzeugt werden. Auch die Steuern auf den Treibstoffverbrauch können über Produzenten oder Importeure zentral und mit geringem Aufwand eingehoben werden. Desgleichen läßt sich durch die Bindung des Einsatzes von Kraftfahrzeugen an die amtliche Zulassung ein Teil des steuerlichen Instrumentariums mit hundertprozentiger Kontrollmöglichkeit einsetzen.

Internationaler Vergleich der spezifischen Abgaben für Kraftfahrzeuge

Die Möglichkeiten für die Einhebung von Spezialabgaben für den Kraftfahrzeugverkehr sind sehr vielfältig. In den meisten Ländern werden sowohl der Erwerb als auch die Haltung und der Betrieb von Kraftfahrzeugen besteuert. Die Abgaben sind zum überwiegenden Teil rein fiskalischer Natur. Eine Zweckbindung für den Straßenbau gibt es lediglich in einigen Ländern für Spezialabgaben auf den Treibstoffverbrauch (*Puwein*, 1981). In den größten europäischen Ländern, so in der BRD, Frankreich, Großbritannien und Italien, besteht keinerlei Zweckbindung.

In verschiedenen Ländern eingehobene Spezialabgaben für den Kraftfahrzeugverkehr

Erwerb	Haltung	Betrieb
Einfuhrzoll, Umsatzsteuer, Übertragungssteuer, Verkaufssteuer, Registriergebühr, Autosteuer	Kfz-Steuer, Führerscheinsteuer, Versicherungssteuer, Kfz-Inspektionssteuer, Straßensteuer (pauschal), Generalmaut, Parkraumsteuer	Einfuhrzoll, Umsatzsteuer für Betriebsmittel, Straßensteuer (km-abhängig), Maut, Transitsteuer für ausländische Kraftfahrzeuge, Treibstoffsteuer, Reifensteuer, Schmiermittelsteuer, Ersatzteilsteuer, Parkometerabgaben

Q: International Road Federation World Road Statistics, 1982

Die *Zweckbindung* von Steuereinnahmen, wie sie in Österreich mit einem Teil der Mineralölsteuer praktiziert wird, bringt für den Straßenbau gewisse Vorteile. Sie erleichtert das längerfristige Planen und erübrigt die jährlichen Verhandlungen um die betreffenden Ausgabenpositionen. Weiters ergeben sich auch steuerpsychologische Vorteile, da erfahrungsgemäß eine neue Steuer oder Steuererhöhungen eher akzeptiert werden, wenn dafür konkrete Leistungen versprochen werden. Die Zweckbindung beschränkt aber auch die allgemeinen Budgetmittel für eine gezielte Ausgabenpolitik; Prioritäten werden weniger geprüft, eingefahrene Entwicklungen laufen erfahrungsgemäß automatisch weiter.

Internationale Vergleiche über die Höhe der steuerlichen Belastung des Straßenverkehrs sind problematisch. Neben dem Wechselkursproblem (eine Umrechnung mit Kaufkraftparitäten wäre oft zielführender) gibt es vor allem das Problem der Vergleichbarkeit von nationalen Statistiken. Die folgenden Vergleiche müssen dementsprechend vorsichtig beurteilt werden.

Ein wichtiger Indikator für die Höhe der Besteuerung des Kfz-Verkehrs sind die *Treibstoffpreise*. Die Unterschiede der internationalen Treibstoffpreise sind hauptsächlich durch die unterschiedlichen Abgabenbelastungen zu erklären. Daneben spielen auch die Wettbewerbsverhältnisse, die Produktions- und Vertriebskosten sowie die Preisbildung für Kuppelprodukte (Heizöl) eine gewisse Rolle. Die Abgaben werden in Form von Einfuhrzöllen, Umsatzsteuern und Spezialsteuern festgelegt. Bemerkenswert ist die unterschiedliche Besteuerung von Benzin und Dieselfkraftstoff. Während Diesel in der Schweiz fast gleich teuer ist wie Superbenzin, ist es in Italien um 50% billiger.

Übersicht 5

Treibstoffpreise¹⁾ in ausgewählten Ländern
Stand Anfang Dezember 1983

	Superbenzin	Diesel	Diesel
	S je l ²⁾		Superbenzin = 100
Österreich	11,30	10 10	89
Belgien	11 80	8 54	72
BRD	10 29	9 44	92
Dänemark	12,37	7 32	59
Finnland	11 91	8 40	71
Frankreich	11 73	8 81	75
Großbritannien	11 34	10 47	92
Italien	13 92	7 06	51
Jugoslawien	9 52	6 75	71
<i>Benzingutscheine</i>	<i>9 74</i>	<i>6 90</i>	
Niederlande	11 90	7 81	66
Norwegen	13 04	7 00	54
Portugal	12 39	6 79	55
Schweden	9 75	5 86	60
Schweiz	11 39	11 30	99
Spanien	11 86	7 09	60
Ungarn	7 53	7 00	93
USA	7 32	6 46	88
<i>Nicht verbleit</i>	<i>7 17</i>		

Q: ÖAMTC, International Road Federation — ¹⁾ Jeweils Höchstpreise — ²⁾ Umrechnung auf Schilling zu Devisenmittelkurs

Dementsprechend differenziert sind auch die steuerlichen Gesamtbelastungen für den Kfz-Verkehr. Es bestehen sowohl innerhalb der Länder als auch von Land zu Land große Unterschiede zwischen Pkw und Lkw einerseits sowie Pkw- und Lkw-Größenklassen andererseits. In Österreich ist die Haltung eines Pkw relativ niedrig besteuert, wobei die Steuer für die Fahrzeughaltung (Kfz-Steuer) im internationalen Vergleich stark nach Hubraumklassen gestaffelt ist und damit im internationalen Vergleich je nach Fahrzeuggröße mehr oder weniger stark differiert (Lehner, 1982). Auch die Betriebsteuer (Mineralölsteuer) liegt unter dem europäischen Durchschnitt (Estermann et al., 1983). Allerdings ist der Umsatzsteuersatz in Österreich höher als in den meisten Vergleichsländern. Die Spezialsteuern von Betrieb und Haltung sind zum Beispiel in den Niederlanden für Kleinwagen um 60%, für Mittelklassewagen um 70% höher als in Österreich, und in Frankreich liegen sie für "Luxusmodelle" (mit über 4.500 cm³ Hubraum) um 200% über dem österreichischen Steuersatz. Unter dem österreichischen Belastungsniveau liegen nur Klein- und Mittelklassewagen in der BRD. Im Gegensatz zur Pkw-Besteuerung hat Österreich in der Lkw-Besteuerung eine Spitzenposition in Europa erreicht. Das geht auf den hohen Steuersatz auf Diesel und den Straßenverkehrsbeitrag zurück. Die gesamte Steuerlast ist in Österreich mehr als doppelt so hoch wie in den Benelux-Ländern, Skandinavien und Italien.

Die länderweisen Unterschiede in der steuerlichen Belastung des Kfz-Verkehrs haben vielschichtige Hintergründe. Neben rein fiskalpolitischen Überlegungen wird die Höhe der Besteuerung auch durch verkehrs-

Übersicht 6

Internationaler Vergleich der Belastung des Kfz-Verkehrs durch Spezialsteuern für Betrieb und Haltung 1981

	Pkw			Lkw	
	Hubraum 1 000 cm ³	1 500 cm ³	4.500 cm ³	Gesamtgewicht 16 t	32 t
	Jahresfahrleistung 15.000 km			fuhrgewerblich genutzt 75% Kapazitätsauslastung	
	Benzinverbrauch			Jahresfahrleistung 50.000 km 80.000 km	
	1 200 l	1 500 l	2 700 l	Dieselverbrauch 20 000 l 40 000 l	
	Österreich = 100				
Belgien	118	122	199	55	54
Dänemark	153	154	145	37	47
Frankreich	154	164	307	63	63
BRD	87	90	103	70	70
Großbritannien	136	130	118	77	81
Niederlande	161	173	184	41	38
Spanien	113	119	121	25	24
Schweden	109	110	120	49	57
Schweiz	126	129	143	92	1)
	Pkw mit 1 000 cm ³ = 100				
Österreich	100	125	225	1 996	3 992
Belgien	100	129	379	929	1 822
Dänemark	100	126	214	482	1 216
Frankreich	100	133	449	817	1 625
BRD	100	129	266	1 608	3 217
Großbritannien	100	119	195	1 127	2 390
Niederlande	100	134	257	505	931
Spanien	100	132	241	446	847
Schweden	100	126	248	899	2 099
Schweiz	100	128	255	1 454	1)

Q: Die Berechnungen basieren auf International Road Federation World Road Statistics 1982 — ¹⁾ Die Fahrzeugkategorie ist in der Schweiz nicht zugelassen

politische Zielsetzungen, wie die Begünstigung der Bahnen durch eine Verteuerung des Straßenverkehrs, bestimmt. Weiters spielt die Frage der Wegekosten-einhebung (Maut oder zweckgebundene Steuern), der Straßenausbau- und Erhaltungskosten eine Rolle. Auch energie-, umwelt- und verteilungspolitische Überlegungen schlagen sich in den Steuersätzen nieder.

Zweckbindung von Kfz-Steuer,
Straßenverkehrsbeitrag und gesamter
Mineralölsteuer für Straßen

Die Interessenvertretungen der Kraftfahrer fordern seit längerem die Zweckbindung sämtlicher vom motorisierten Verkehr geleisteten Spezialsteuern für das Straßenwesen. Diese Steuern kommen ihrer Natur nach Gebühren und Beiträgen sehr nahe. Daraus ließe sich eine theoretische Rechtfertigung ihrer Zweckbindung für die Ausgaben im Aufgabenbereich Straße ableiten (Lehner, 1982).

1982 wurden 2,85 Mrd. S an Kfz-Steuer, 1,78 Mrd. S an nicht zweckgebundener Mineralölsteuer und 1,54 Mrd. S an Straßenverkehrsbeitrag eingenommen, also insgesamt 6,17 Mrd. S an nicht für den Straßen-

bau zweckgebundenen Steuern. Mit diesem Betrag, der zumindest parallel mit dem Verkehrsaufkommen steigen wird, könnte das Straßennetz relativ rasch fertiggestellt werden. Die Umwidmung dieses Betrags würde sicherlich in anderen Budgetbereichen von Bund und Ländern große, schwer zu schließende Lücken hinterlassen. Konsequenterweise würde sich damit auch eine *Wegekostenrechnung* für das gesamte Straßennetz aufdrängen, also auch für die Landes- und Gemeindestraßen, die zur Zeit fast ausschließlich aus allgemeinen Budgetmitteln finanziert werden. Insgesamt waren bisher die Einnahmen aus Kfz-spezifischen Spezialsteuern beträchtlich niedriger als die Gesamtausgaben für Straßen.

Analyse von Abgabenerhöhungen

Die Finanzierungsbasis des Straßenbaus kann durch neu einzuführende Abgaben und/oder Erhöhung bestehender Abgaben ausgeweitet werden. Im vorhergegangenen Abschnitt wurden Möglichkeiten einer zusätzlichen Autobesteuerung aufgezeigt. Ein Teil der weltweit üblichen Autoabgaben scheint in sicherheitstechnischer (z. B. Reifensteuer), ein Teil in fiskaltechnischer Hinsicht (z. B. Ersatzteil-, Reifen- und Schmiermittelsteuer können bei Käufen im Ausland umgangen werden) für Österreich wenig empfehlenswert. Überhaupt scheint es vom steuerpsychologischen Standpunkt günstiger, die Sätze von bestehenden Steuern zu erhöhen, als neue Steuern einzuführen. Die folgenden Analysen über Abgabenerhöhungen zur Ausweitung der Finanzierungsbasis für den Straßenbau konzentrieren sich auf die derzeit in Österreich diskutierten Alternativen. Es sind dies die Erhöhung der Kfz-Steuer, der Mineralölsteuer und die Einführung einer Generalmaut. Als Zielgröße für die Einnahmenerhöhung wird der Betrag von 3 Mrd. S eingesetzt. Damit könnte zumindest der laufende Schuldendienst abgedeckt und der Ausbau ohne Neuverschuldung unvermindert weitergeführt werden.

Generalmaut für Autobahnbenützung

In einigen Ländern ist es üblich (z. B. Italien, Frankreich, Jugoslawien), für die Benützung von Autobahnstrecken eine Maut einzuheben. Die Mauteinhebung wurde dort bereits bei der Planung der Autobahnen berücksichtigt. Mit Ausnahme der bestehenden Mautstrecken der Sondergesellschaften ist das österreichische Autobahnnetz für einen mautfreien Betrieb konzipiert. Auf Grund der großen Dichte der Auf- und Abfahrten wären für eine Mauteinhebung zunächst umfangreiche Investitionen für die Mautstelleneinrichtungen und dann hohe laufende Einhebungskosten

verbunden. Außerdem ergeben sich an den Mautstellen immer wieder Verkehrsbehinderungen, die entsprechende Stauungskosten verursachen. Diese Kosten könnten mit einer Gebühreneinhebung über eine Generalmaut weitgehend vermieden werden. Mit einer Autobahn-Vignette für in- und ausländische Kraftfahrzeuge wären sowohl Einhebung als auch Kontrolle relativ einfach.

Die Generalmaut wirft allerdings einige Probleme auf: Es ist eine Abwanderung des Verkehrs auf die mautfreien Bundesstraßen B zu erwarten. Dies würde die Verkehrssicherheit beeinträchtigen, die Umweltbelastung, den Treibstoffverbrauch und die Stauungskosten erhöhen. Zu beachten ist weiters, daß Autobahnen nicht nur Fernverbindungen sind. Die größte Verkehrsdichte besteht in Ballungsräumen, wo sie Wohngebiete auch vom Nahverkehr entlasten. Die Generalmaut könnte sich ungünstig auf den Fremdenverkehr auswirken, insbesondere in den nur über Autobahnen gut erreichbaren Regionen. Eine besonders starke Abwanderung zur Bundesstraße ist im grenzüberschreitenden Urlaubs- und Ausflugsverkehr zu erwarten. Die Grenzüberschreitungen und die anschließenden Bundesstraßen könnten vermutlich das zusätzliche Verkehrsaufkommen nicht verkraften.

Wie bereits der Straßenverkehrsbeitrag gezeigt hat, ergeben sich bei einer Abgabeneinhebung von ausländischen Kraftfahrern internationale Komplikationen (der Straßenverkehrsbeitrag belastet z. B. die Verhandlungen mit der EG um die Mitfinanzierung der Pyhrnautobahn), die zu Retorsionsmaßnahmen führen können, zumindest aber das Image Österreichs als Reiseland beeinträchtigen. Es erhebt sich auch die Frage, was mit den Mautstrecken der Sondergesellschaften geschehen soll. Eine Aufhebung der bestehenden Mautpflicht würde zunächst einen Einnahmehinfall von 1,4 Mrd. S bringen.

Will man die *Größenordnungen der Höhe der Generalmaut* für das einzelne Kraftfahrzeug abschätzen, so müssen vorerst bestimmte Annahmen über Gestaltung und Einhebungsmodus der Abgaben sowie die Reaktionen der Autofahrer getroffen werden. Im vorliegenden Beispiel werden zunächst die angestrebten zusätzlichen Straßenbaumittel von 3 Mrd. S und die 1,4 Mrd. S als Ersatz für die Einnahmen von den nicht mehr zusätzlich mit Maut belegten Strecken der Sondergesellschaften vorgegeben. Es sollten Monats- und Jahresmaut-Vignetten vorgesehen sein. Um das ganze Jahr über möglichst viel Verkehr auf den Autobahnen zu halten, soll die Jahresmaut nur das Achtfache einer Monatsmaut betragen. Für den *inländischen Kfz-Verkehr* wird angenommen: Von den 2,3 Mill. Pkw werden für 25% keine Generalmaut (z. B. Zweit- und Drittwagen), für 25% im Durchschnitt 1,5 Monatsmauten (die Besitzer dieser Pkw lösen z. B. jedes Jahr für den Sommerurlaub und jedes zweite Jahr für den Winterurlaub eine Mautkarte) und

für 50% Jahresmauten, im Wirtschaftsverkehr für 20% der Busse und 30% der Lkw Jahresmauten gelöst. Der *Ausländerverkehr* ist statistisch kaum erfaßt, entsprechend unsicher sind daher Schätzungen über das mögliche Mautaufkommen. Gemäß Zollämterstatistik des Bundesministerium für Finanzen reisten 1982 51,7 Mill. Pkw, 0,6 Mill. Busse und 2,5 Mill. Lkw nach Österreich ein. Eine Trennung zwischen in- und ausländischen Fahrzeugen wird nicht vorgenommen. Auf Grund von Straßenverkehrszählungen und Plausibilitätsüberlegungen werden folgende Ausländeranteile angenommen: Pkw 70%, Busse 60%, Lkw 60%. Von den rund 36 Mill. einreisenden ausländischen Pkw fahren die Transitreisenden großteils innerhalb eines Monats auf der Hin- und Rückfahrt durch Österreich, viele Tagesbesucher (Wintersportler, Wanderer, Badegäste aus dem süddeutschen Raum) reisen mehrmals pro Monat ein, ein Teil der Ausländer benützt nur Bundesstraßen bzw. wird auf Bundesstraßen ausweichen. Es wird angenommen, daß nur 20% der einreisenden ausländischen Pkw durchschnittlich eine Monatskarte pro Jahr lösen werden. Auch von den 360.000 Bussen und 1,5 Mill. Lkw reisen viele mehrmals in einem Monat nach Österreich ein bzw. werden Bundesstraßen benützt. Es wird ebenfalls eine Mautquote von 20% unterstellt.

wovon 2,8 Mrd. S vom inländischen und 2 Mrd. S vom ausländischen Kfz-Verkehr stammten. In der Öffentlichkeit wurden bereits einige Varianten zur Generalmaut vorgestellt und diskutiert²⁾.

Erhöhung der Kfz-Steuer

Die Kfz-Steuer wurde ursprünglich als Luxussteuer eingeführt und ist entsprechend einer unterstellten Zahlungskräftigkeit des Fahrzeugbesitzers nach Größenklassen gestaffelt. Eine Erhöhung dieser Steuer auf die Fahrzeughaltung um einen zweckgebundenen Beitrag für das Straßenwesen ließe sich als *Abgeltung von Vorhaltekosten* im Sinne einer Wegekostenrechnung begründen (Thomson, 1978). Mit einer zweckgebundenen Abgabe auf die Fahrzeughaltung leisten auch die Besitzer von wenig benützten Kraftfahrzeugen einen entsprechenden Wegekostenbeitrag für das für den Spitzenverkehr (Früh-, Abend-, Wochenend- und Urlaubsverkehr) dimensionierte Straßennetz.

Im Zuge des jüngsten Maßnahmenpakets der Bundesregierung wurden die Steuersätze ab 1984 um 50% erhöht. Um die angestrebten 3 Mrd. S an zusätzlichen Einnahmen zu erreichen, müßte der ab 1984 geltende Kfz-Steuersatz um zwei Drittel erhöht werden.

1983 stammten rund 90% des Kfz-Steueraufkommens von Pkw, dementsprechend hoch wäre bei einer Er-

Beispiel für eine Generalmaut
(Basis 1982)

Übersicht 7

	Mill. S
Netto-Einnahmziel	3 000 0
Mautausfall Sondergesellschaften	1 400 0
Brutto-Einnahmziel	4 400 0
<i>Pkw-Verkehr</i>	
Inländer	
1 15 Mill. Jahresmauten (50% des Bestands) à 2 000 S	2 300 0
0,87 Mill. Monatsmauten (37,5% des Bestands) à 250 S	217 5
Ausländer	
7,2 Mill. Monatsmauten (20% der Einreisenden) à 250 S	1 809 5
<i>Bus-Verkehr</i>	
Inländer	
2 000 Jahresmauten (20% des Bestands) à 4 000 S	8 0
Ausländer	
0,07 Mill. Monatsmauten (20% der Einreisenden) à 500 S	36 9
<i>Lkw-Verkehr</i>	
Inländer	
60.000 Jahresmauten (30% des Bestands) à 4 000 S	240 0
Ausländer	
0,3 Mill. Monatsmauten (20% der Einreisenden) à 500 S	150,8
Gesamteinnahmen aus Maut	4 762 7

Q: Berechnet auf der Basis von Österreichisches Statistisches Zentralamt, Bestands-Statistik der Kraftfahrzeuge in Österreich und Bundesministerium für Finanzen Grenzstatistik

Entsprechend diesen Annahmen würden bei einer Jahresmaut von 2 000 S und einem Monatstarif von 250 S für Pkw bzw. 4 000 S und 500 S für Lkw und Busse insgesamt 4,8 Mrd. S an Generalmaut anfallen,

²⁾ Die Österreichische Gesellschaft für Straßenwesen schlägt eine an die Kfz-Steuer gebundene Generalmaut für alle inländischen Kraftfahrzeuge sowie eine Beibehaltung der bisherigen Einzelmaut für Ausländer vor (Die Straße, 7/1983). In der Schweiz wurde im Februar 1984 ein Referendum über die Einführung einer Autobahngebühr durchgeführt. Eine Mehrheit von 53% hat sich für die Einführung einer Autobahn-Vignette und einer Sonderabgabe für den Schwerverkehr ausgesprochen. Die Autobahn-Vignette wird 30 Franken pro Jahr kosten (Wiener Zeitung vom 28. Februar 1984)

Übersicht 8

Jahresausgaben für Treibstoff, Haftpflichtversicherung und Kfz-Steuer (und Straßenverkehrsbeitrag) in ausgewählten Jahren

	Pkw 60 PS, 1 300 cm ³ 1 000 l Superbenzin						
	Benzin		Versicherung ¹⁾		Kfz-Steuer		Insgesamt in S
	in S	in %	in S	in %	in S	in %	
1966	3 800 00	61 1	1 825 00	29,3	600 00	9 6	6 225 00
1977	7 000 00	61 9	3 409 00 ²⁾	30 1	900 00	8 0	11 309 00
Jänner 1984	11 200 00	68 0	3 824 00 ²⁾	23 2	1 440 00	8 8	16 464 00
	Lkw 9 t Nutzlast, 30 000 l Diesel						
	Diesel		Versicherung ¹⁾		Kfz-Steuer und Straßenverkehrsbeitrag		Insgesamt in S
	in S	in %	in S	in %	in S	in %	
1966	72 000 00	84 6	11 328 63	13,3	1 800 00	2 1	85 128 63
1977	183 000 00	88,8	19 546,85	9,5	3 600 00	1,7	206 146 85
Jänner 1984	309 000 00	80,9	35 316 75	9,2	37 800 00 ³⁾	9,9	382 116 75

¹⁾ Haftpflicht einschließlich 7% bzw. ab 1984 8,5% Versicherungssteuer — ²⁾ Variante A ohne Leihwagenanspruch — ³⁾ Für gewerbliche Beförderung — ⁴⁾ Einschließlich Straßenverkehrsbeitrag

höhung der Anteil des Individualverkehrs an den zusätzlichen Straßenbaumitteln

Um die Reaktionen der Fahrzeughalter auf eine derartige Steuererhöhung abzuschätzen, kann man auf die Erfahrungen aus der Einführung der Bundes-Kfz-Steuer 1976 zurückgreifen. Damals waren keinerlei Auswirkungen auf Größe und Struktur des Kfz-Bestands festzustellen. In den folgenden Jahren 1977 und 1978 überschritt der Pkw-Bestand sogar etwas den Wachstumstrend (in Form einer logistischen Funktion; *Puwein*, 1983). Selbst die Größenstruktur entwickelte sich weiter zu den oberen Hubraumklassen. Die Auswirkungen von Änderungen der Kfz-Steuer auf den Pkw-Bestand wurden auch ökonomisch analysiert. Im Untersuchungszeitraum 1966 bis 1982 konnte kein Einfluß der realen Steuersatzänderungen auf die Bestandsentwicklung nachgewiesen werden. Dies liegt wohl in erster Linie am geringen Gewicht der Kfz-Steuer innerhalb der Pkw-Gesamtkosten. Bei einem Mittelklassewagen liegt der Kostenanteil gegenwärtig unter 3%. Selbst an den normalerweise vom Autofahrer bewußt registrierten Kosten (siehe *Boschek et al.*, 1982; *Leucker*, 1978) wie Treibstoff, Versicherung und Kfz-Steuer beträgt der Kfz-Steueranteil nach der letzten Steuererhöhung nur 8,8%. Mit einer Anhebung um zwei Drittel würde der Anteil auf 13,7% steigen. Die *Inflationsrate* würde sich dadurch um 0,25 Prozentpunkte erhöhen.

Für die *Lkw-Haltung* ist die Kfz-Steuer ein fast bedeutungsloser Kostenfaktor, die Anhebung würde ihren Anteil an den Gesamtausgaben für Treibstoff, Versicherung, Straßenverkehrsbeitrag und Kfz-Steuer bei einem schweren Lkw auf knapp 2% erhöhen. Damit werden sicherlich im Lkw-Bestand nicht solche Reaktionen eintreten, wie es nach der Einführung des Straßenverkehrsbeitrags der Fall war: Der Straßenverkehrsbeitrag hat in hohem Maße dazu beigetragen, daß schwere Lkw in niedrigere Nutzlastklassen umtypisiert wurden. Der Bestand an Lkw mit mehr als 8 t Nutzlast, der bis Mitte der siebziger Jahre noch kräftig gewachsen war, ist seit 1977 um 10% zurückgegangen.

Mit einer Neuregelung der Kfz-Steuersätze könnte eine Generalreform des bestehenden Systems gekoppelt sein. Die Einhebung mit Stempelmarken sowie die Staffelung nach Hubraumklassen wird vielfach kritisiert. In der BRD wurde vorgeschlagen (*Bydekarren — Koch*, 1977), die Versicherungsgesellschaften als Hilfsfiskal einzusetzen. Die Kfz-Steuer könnte zusammen mit der Versicherungssteuer für die Kfz-Haftpflichtversicherung eingehoben werden. Es wäre auch zu überlegen, wie verschiedene Zielsetzungen (Senkung der Umweltbelastung, Erhöhung der Verkehrssicherheit, Senkung der Pkw-Importe und des Treibstoffverbrauchs usw.) im Kfz-Steuersystem durch Staffelung der Abgabenhöhe nach bestimmten Merkmalen besser verfolgt werden könnten.

Erhöhung der Mineralölsteuer

Ebenso wie die Kfz-Steuer wurde auch die Mineralölsteuer 1931 aus rein fiskalischen Überlegungen eingeführt. Das Wegekostenargument rückte erst 1950 mit der Einführung des zweckgebundenen Bundeszuschlags zur Mineralölsteuer in den Vordergrund. Die Mineralölsteuer ist nicht nur erhebungstechnisch recht günstig, mit ihr lassen sich auch verkehrs-, umwelt-, energie- und handelspolitische Zielsetzungen verfolgen. Eine Erhöhung der Mineralölsteuer drosselt den Treibstoffverbrauch, senkt damit die Schadstoffemissionen sowie den Importbedarf an Erdöl und fördert die Nachfrage nach öffentlichen Verkehrsleistungen (*Puwein*, 1981).

Es soll nun geprüft werden, wie stark der Steuersatz erhöht werden muß, um die angestrebten Mehreinnahmen von 3 Mrd. S zu erreichen. Bei der Ermittlung der Elastizität des Steueraufkommens in bezug auf Änderungen des Steuersatzes ist der grenzüberschreitende Verkehr zu berücksichtigen, der ein relativ hohes Nachfragepotential für Benzin darstellt³⁾ und auf Änderungen der Preisrelationen zum Ausland sehr elastisch reagieren kann (Tanken vor oder nach der Grenze). Die Analysen der Treibstoffnachfrage wurden mit Jahresdaten und realen Werten durchgeführt; als Basiszeitraum wurden die Jahre 1966 bis 1982 gewählt.

Der *Benzinverbrauch* (y_t) ist eine Funktion des Bestands an benzinbetriebenen Pkw und Lkw (x_1), der Zahl der auf der Straße einreisenden Ausländer (x_2), des Benzinpreises (x_3) und der Benzinpreisrelation zwischen Österreich und der BRD (x_4). Die Schätzung einer doppellogarithmischen Funktion mit der Methode der kleinsten Quadrate ergab folgende Gleichung:

$$\ln y_t = \underset{(10)}{1,970} + \underset{(8)}{0,603} \ln x_{1,t} + \underset{(14)}{0,349} \ln x_{2,t} - \underset{(58)}{0,132} \ln x_{3,t} - \underset{(17)}{0,597} \ln x_{4,t}$$

$$R^2 = 0,998 \quad DW = 1,49$$

Die geschätzten Koeffizienten sind statistisch ausreichend gesichert, die Schätzwerte der Regressionsgleichung passen sich erstaunlich gut den Ursprungswerten an.

Wie wirkt sich nun eine Anhebung des Steuersatzes um 25% auf die Einnahmen an zweckgebundener Mineralölsteuer aus?

Unter den derzeitigen Verhältnissen (November 1983) würde sich dadurch der Benzinpreis (arithmetisches Mittel aus Normal- und Superbenzin) um 7,9% erhö-

³⁾ Geht man davon aus, daß pro Pkw 20 l Benzin nach der Einreise getankt werden, ergibt sich ein Nachfragepotential der nach Österreich einreisenden Pkw auf 800.000 t Benzin. Dieser Wert entspricht einem Drittel des gesamten inländischen Benzinverbrauchs.

hen. Entsprechend der geschätzten Nachfragegleichung würde der Benzinabsatz in Österreich um 5,4% zurückgehen. Die Bruttoeinnahmen an zweckgebundenen Mineralölsteuern auf Benzin würden um 18,3% steigen; dies entspricht rund 2,1 Mrd. S. Die Elastizität des Mineralölaufkommens in bezug auf Änderungen des Steuersatzes beträgt somit 0,73. Würde der Benzinpreis in der BRD um den gleichen Prozentsatz wie in Österreich angehoben werden — womit also die Preisrelation unverändert bliebe —, dann würde der Benzinabsatz in Österreich nur um 1% sinken, die Mineralölsteuereinnahmen könnten aber um fast 24% steigen. Die eigentliche Inlandsnachfrage ist also starr, die Nachfrage im grenzüberschreitenden Verkehr relativ elastisch. Dies zeigt sich auch in Abbildung 3, aus der die Entwicklung des geschätzten Benzinverbrauchs bei konstanter Preisrelation zu ersehen ist. Die Differenz zu den Schätzwerten bei variablen Preisrelationen gibt die Entwicklung des Netto-Ausländeranteils wieder.

Dieselmotoren wird nicht nur im Straßengüterverkehr, sondern auch im Personenverkehr (Busse, Diesel-Pkw), in der Landwirtschaft, von Baumaschinen, Stationärmotoren, der Bahn, der Schifffahrt usw. verwendet. Der Dieselpreis ist seit längerem nur in der Schweiz höher als in Österreich. Das Nachfragepotential des grenzüberschreitenden Verkehrs ist viel geringer als für Benzin, Änderungen der Preisrelationen zum Ausland spielen daher nicht eine so entscheidende Rolle. Die Schwankungen des Dieserver-

brauchs hängen hauptsächlich von der Konjunktur in den "dieselintensiven" Branchen (Transportgewerbe, Bauwirtschaft) ab. Ein kürzerfristiger Preiseinfluß konnte ökonomisch nicht nachgewiesen werden. Die Nachfrage paßt sich eher längerfristig den Preisänderungen an. Für die Überlegungen im Rahmen dieser Untersuchung kann daher eine Aufkommenselastizität von 1 unterstellt werden. Erhöht man den zweckgebundenen Mineralölsteuersatz auf Diesel um 25%, so erhöhen sich die Bruttoeinnahmen um 1,3 Mrd. S.

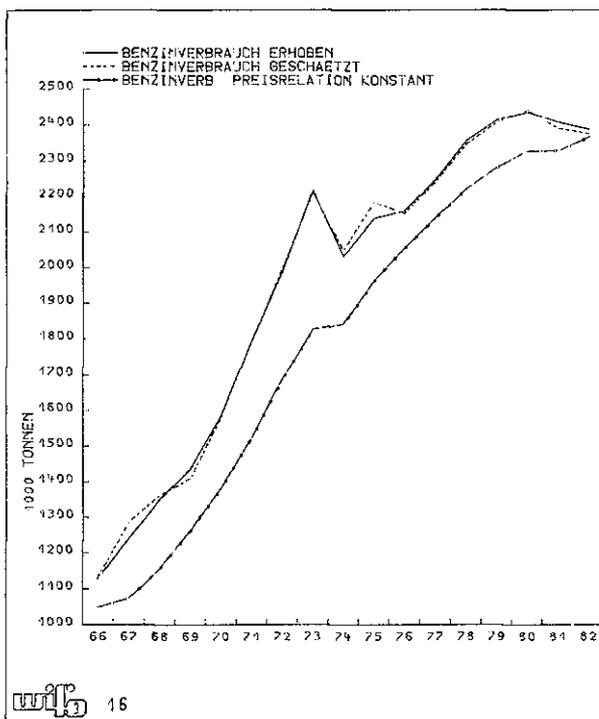
Faßt man Benzin und Diesel zusammen, dann bringt eine 25prozentige Erhöhung des Steuersatzes rund 3,4 Mrd. S. brutto an Mehreinnahmen. Davon sind die Rückvergütungen an die Landwirtschaft und die ÖBB sowie sonstige Befreiungen abzuziehen.

Das derzeit geltende Mineralölsteuergesetz sieht einen zweckgebundenen Anteil des Straßenwesens von 88,56% an den gesamten Mineralölsteuereinnahmen vor. Soll eine Anhebung des Mineralölsteuersatzes ausschließlich dem Straßenbau zugute kommen, dann wäre eine Änderung des Finanzausgleichs erforderlich.

Der wichtigste Einwand gegen eine Erhöhung der Mineralölsteuer besteht wohl darin, daß dadurch noch weniger Ausländer in Österreich bzw. mehr Österreicher im Ausland tanken. Die Steuereinnahmen von Ausländern nehmen aber bei einer Erhöhung des Steuersatzes dennoch zu, da auch in diesem Fall die Aufkommenselastizität positiv ist. Die Auswirkungen auf die Preisstabilität sind eher geringfügig. Eine Anhebung des Benzinpreises um 8% bewirkt einen Anstieg der Inflationsrate um 0,2 Prozentpunkte. Auch der Tourismus und die Mobilität der Arbeitskräfte im ländlichen Raum werden durch eine derartige Benzinverteuerung kaum beeinträchtigt.

Abbildung 3

Entwicklung des Benzinverbrauchs



Zusammenfassung

Die budgetären Vorbelastungen des Bundesstraßenbaus — wie Zuschüsse an Sondergesellschaften, Rückzahlungen der Ländervorfinanzierungen, Erhaltungsausgaben, Ersatzinvestitionen — sind in den letzten Jahren tendenziell stark gestiegen. Sollen die Nettoinvestitionen (Neubauleistungen) im bisherigen Umfang aufrecht erhalten werden, so ist eine kräftige Aufstockung der Straßenbaueinnahmen oder die Ausweitung der Fremdfinanzierung erforderlich.

Eine verstärkte Fremdfinanzierung scheint aus gesamtwirtschaftlicher Sicht problematisch. Insbesondere ist zu berücksichtigen, daß die mit dem Schuldendienst verbundenen Finanztransaktionen später den Spielraum des Bundesbudgets einschränken und damit die Nachfragewirksamkeit des Budgets verringern könnten.

Die in der Öffentlichkeit diskutierten Varianten zur Er-

höhung der Straßenbaueinnahmen wurden quantitativ und qualitativ analysiert. Als "technische Annahme" für das erforderliche Ausmaß der Einnahmenerhöhung wurde ein Jahresbetrag von 3 Mrd. S vorgegeben.

Eine *Generalmaut* für die Autobahnbenützung müßte in einer Größenordnung von 2.000 S pro Pkw und Jahr festgelegt werden. Bei diesem Betrag ist mit einer beträchtlichen Abwanderung von Verkehr auf die mautfreien Bundesstraßen zu rechnen. Folge der Abwanderung wären Erhöhungen von Umweltbelastungen, Treibstoffverbrauch, Stauungskosten, Unfallrisiken usw. Mit einer Generalmaut könnten wohl auch von ausländischen Kraftfahrern entsprechende Wegekostenbeiträge eingehoben werden, es sind aber unter Umständen Retorsionsmaßnahmen im Ausland und regionale Beeinträchtigungen des Fremdenverkehrs zu erwarten.

Eine *Erhöhung der Kfz-Steuer* (auf Basis des Vorschlags für 1984) um zwei Drittel würde ausreichen, die zusätzlichen Straßenbaumittel aufzubringen. Allerdings müßten diese Finanzierung die Inländer allein tragen. Motiviert könnte ein für den Straßenbau zweckgebundener Kfz-Steueranteil damit werden, daß dann auch die fast nur in den Spitzenzeiten fahrenden Verkehrsteilnehmer (Wochenenden, Urlaubsverkehr) entsprechende Beiträge für die Vorhaltekosten des für Verkehrsspitzen dimensionierten Straßensystems leisten. Die Auswirkungen auf die Preisstabilität sind gering, die Inflationsrate würde um 0,25 Prozentpunkte steigen. Mit einer Reform der Kfz-Steuer könnten energie- und umweltpolitische Zielsetzungen verfolgt (z. B. Bemessung nach spezifischem Treibstoffverbrauch) und die Einhebung einfacher und kostengünstiger durchgeführt werden (z. B. Einhebung über die Versicherungsgesellschaften als Hilfsfiskal). Zu beachten ist freilich, daß die Kfz-Steuersätze erst zu Jahresbeginn kräftig erhöht wurden.

Der *Mineralölsteuersatz* müßte um 25% erhöht wer-

Zusammenfassende Beurteilung einer Erhöhung von Spezialabgaben für Kraftfahrzeuge

Kriterium	Einhebung über		
	Generalmaut	Kfz-Steuer	Mineralölsteuer
Öffentlicher Widerstand	1	2	2
Einhebung	1	3 ¹⁾	3
Aufkommenselastizität	1	3	1
Fremdenverkehr	1	2	2
Umwelt	1	2 ²⁾	3
Verkehrssicherheit	1	2	3
Energieverbrauch	1	2 ²⁾	3
Wegekostenbeiträge von Ausländern	3	2	2
Summe	10	18	19

1 = ungünstig 2 = neutral 3 = günstig.

¹⁾ Bei Variante über Haftpflichtversicherung — ²⁾ Gewisse Gestaltungsmöglichkeiten wie z. B. Progression nach Benzinverbrauch

den, um die angestrebten 3 Mrd. S Mehreinnahmen zu erreichen. Benzin und Diesel würden sich damit um rund 8% verteuern (Stand Ende 1983). Die Inflationsrate würde in diesem Fall um 0,2 Prozentpunkte steigen. Eine Erhöhung der Treibstoffpreise in Relation zum Ausland bewirkt wohl, daß In- und Ausländer vermehrt jenseits der Grenzen tanken, dennoch leisten auch die Ausländer höhere Wegekostenbeiträge in Österreich. Derzeit beträgt der Ausländer-Nettoanteil am österreichischen Benzinabsatz rund 7%. 1973, als Benzin bei uns erheblich billiger war als in der BRD, waren es über 16%. Eine Treibstoffpreiserhöhung hat über den sinkenden Verbrauch einige günstige energie- und umweltpolitische Auswirkungen, angesichts der relativ starren Inlandsnachfrage werden sie jedoch kurzfristig wenig wirksam.

Wilfried Puwein

Literaturhinweise

Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Mittelfristige Finanzplanung Wien, 1981.

Boschek, Ch. et al. "Die Arbeitswege in Wien" Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 25/1982

Brandl, T. "Ökonomische Beurteilung der Vorfinanzierung im Straßenbau", Straßenbau & Technik 2/1983

Bydekarken H. Koch W. A. S., "Theoretische Wirkungsanalyse alternativer Kraftfahrzeugsteuerarten" Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 1/1977.

Edlinger F. im Editorial von Straßenbau & Technik, 2/1983

Estermann G., "Maut oder Das Geld liegt auf der Straße?", Straßenbau & Technik 2/1983

Estermann, G., Genser B., Holzmann R., Peutl, Ch., Van der Bellen, A. "Straßenbau und -finanzierung im internationalen Vergleich". Straßenbau & Technik, 2/1983

Jöchlinger A., auf einer Pressekonferenz des ÖAMTC 30 August 1983

Just, K., "Finanzierung des Autobahnbaus", in Bundesministerium für Bauten und Technik, Österreichs Autobahnen Wien, 1982

Kinast, E. Die Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-AG — ein neues Instrument in der Straßenfinanzierung, Vortrag anlässlich des 43. Österreichischen Straßentags 1983

Knoflacher, H., Verkehrsunfälle in Europa Bericht zur WHO-Konferenz in Newcastle 1983.

Kommunalwissenschaftliches Dokumentationszentrum (KDZ) Ökonomische Beurteilung der Vorfinanzierung im Straßenbau, Endbericht 1. Band Wien, 1982

Lehner G., "Auto und Steuern" in ÖAMTC Auto und Wirtschaft Wien 1982

Leucker, H. "Soziologische Analyse des Autofahrers und Autogebrauchsverhalten" in Horcke G., Leucker H. "Das Auto als Verhaltensdeterminante", Berichte des Instituts für allgemeine Soziologie und Wirtschaftssoziologie an der Wirtschaftsuniversität Wien Heft 17/1978

Metelka M., "Kosten-Nutzen-Analyse einer Vorfinanzierung im Straßenbau", Straßenbau & Technik 2/1983

Mishan E. J. 21 Popular Economic Fallacies Harmondsworth 1971

Österreichische Gesellschaft für Straßenwesen Die Straße 7/1983.

Puwein, W., "Kennzahlen über die Bedeutung des Straßenverkehrs für die österreichische Wirtschaft" Die Straße 9/1979

Puwein, W., "Der Einfluß des Benzinpreises auf den Personenverkehr" WIFO-Monatsberichte 1/1981

Puwein W. "Prognose des Personenverkehrs" WIFO-Monatsberichte 1/1983

Puwein, W., Erhöhung der Straßenbaumittel — eine Analyse verschiedener Varianten, Gutachten für das Bundesministerium für Bauten und Technik Wien 1984

Thomson J. N., Grundlagen der Verkehrspolitik Bern-Stuttgart 1978.

Van der Bellen, A., "Ökonomische Argumentationsmuster zur Frage der Kreditfinanzierung im Straßenbau" Straßenbau & Technik, 2/1983.

Walbiner, K., "Neue Zielvorstellungen beim Ausbau unseres hochrangigen Bundesstraßennetzes", in Bundesministerium für Bauten und Technik Österreichs Autobahnen Wien, 1982