

II-25.786

987.57-II

wifo ÖSTERREICHISCHES
INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Erhöhung der Straßenbaumittel —
eine Analyse verschiedener Varianten

II-25.786

ÖSTERREICHISCHES INSTITUT
FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

BIBLIOTHEK
Österr. Institut für
Wirtschaftsforschung
28. NOV. 1985
EINGANG

10.387

15.55

0

Erhöhung der Straßenbaumittel —
eine Analyse verschiedener Varianten

Auftraggeber: Bundesministerium für Bauten und Technik

Verfasser: Dipl.Ing.Dr.Wilfried Puwein

Wien, im Februar 1984

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Erhöhung der Straßenbaumittel - eine Analyse verschiedener Varianten	1
Das österreichische Bundes-, Landes- und Gemeinde- straßennetz	2
Entwicklung der Bundesstraßenfinanzierung	4
Periode 1950 bis 1964	5
Periode 1965 bis 1973	5
Periode seit 1974	7
Alternativen einer vergrößerten Finanzierungsbasis	10
Ausweitung der Kreditfinanzierung	10
Kosten-Nutzen-Analyse	11
Lastverteilung	14
Ausgleich von Konjunkturschwankungen und Strukturänderungen	16
Spezialabgaben für den Straßenverkehr	17
Internationaler Vergleich der Kfz-spezifischen Abgaben	18
Zweckbindung von Kfz-Steuern, Straßenver- kehrsbeitrag und gesamter Mineralölsteuer für Straßen	20
Analyse von Abgabenerhöhungen	21
Generalmaut für Autobahnbenützung	21
Erhöhung der Kfz-Steuer	24
Erhöhung der Mineralölsteuer	26
Resümee	32
Fußnoten	34

II

Verzeichnis der Übersichten

	nach Seite
Übersicht 1: Länge des österreichischen Straßennetzes	2
Übersicht 2: Ausgaben der Gebietskörperschaften für das Straßenwesen	2
Übersicht 3: Chronologie der wesentlichsten Gesetze für die Bundesstraßenfinanzierung und die sonstigen Spezialsteuern für den Kfz-Verkehr	5
Übersicht 4: Wirksame Ausgaben und Einnahmen des Bundes für Straßen, 1969 bis 1981	5
Übersicht 5: Straßensondergesellschaften	6
Übersicht 6: Entwicklung der Renditen der Neuemissionen festverzinslicher Wertpapiere und der Baukosten, 1970 bis 1982	12
Übersicht 7: In verschiedenen Ländern eingehobene Spezialabgaben vom Kfz-Verkehr	18
Übersicht 8: Treibstoffpreise in ausgewählten Ländern, Anfang Dezember 1983	18
Übersicht 9: Internationaler Vergleich der Belastung des Kfz-Verkehrs durch Spezialsteuern für Betrieb und Haltung, 1981, Österreich = 100	20
Übersicht 9a: Internationaler Vergleich der Belastung des Kfz-Verkehrs durch Spezialsteuern für Betrieb und Haltung, 1981, Pkw 1.000 cm ³ = 100	20
Übersicht 10: Beispiel für eine Generalmaut	24
Übersicht 11: Jahresausgaben für Treibstoff, Haftpflichtversicherung und Kfz-Steuer (und Straßenverkehrsbeitrag) in ausgewählten Jahren	24
Übersicht 12: Benzinverbrauch pro Pkw und Lkw (benzinbetriebene Fahrzeuge)	28
Übersicht 13: Benzinpreise und Benzinabsatz an Ausländer (netto)	29
Übersicht 14: Zusammenfassende Beurteilung einer Erhöhung von Spezialabgaben für Kraftfahrzeuge	34

III

Verzeichnis der Abbildungen

	nach Seite
Abbildung 1: Zweckgebundene Einnahmen für Straßen, deflationiert mit dem Baukostenindex, 1955 = 100	4
Abbildung 2: Treibstoffverbrauch und Straßenausbau	4
Abbildung 3: Entwicklung des Benzinverbrauchs	30

ÖSTERREICHISCHES INSTITUT
FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG
Dr.W.Puwein

Erhöhung der Straßenbaumittel - eine Analyse verschiedener Varianten

Die Dynamik des Motorisierungsprozesses hat sich in den letzten zehn Jahren merklich abgeschwächt. Der Fahrzeugbestand nimmt nur mehr leicht zu, der Treibstoffverbrauch stagniert seit 1978. Entsprechend der Verkehrsentwicklung, aber auch der als realistisch erscheinenden langfristigen Finanzierungsmöglichkeiten, wurde das 1970 geplante Netz der 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. Gleichzeitig nehmen aber die Betriebs- und Erhaltungskosten für das bestehende Straßennetz laufend zu. Auf Grund der neuen Gesetzeslage und des steigenden Umweltbewußtseins sind auch hohe Aufwendungen für Umweltschutzeinrichtungen zu erwarten. Weiters muß ein wachsender Teil der für den Straßenbau zweckgebundenen Mittel für den Schuldendienst der Sonderfinanzierungsgesellschaften des Straßenbaus abgezweigt werden.

Der sich daraus abzeichnende Finanzierungsengpaß im Straßenwesen löste Diskussionen über eine erweiterte Finanzierungsbasis des Bundesstraßenbaus aus (die Ergebnisse wurden zum Teil in der neuen Monatsschrift des Bundesministeriums für Bauten und Technik - Straßenbau & Technik - veröffentlicht). Weitgehend besteht Übereinstimmung, daß die Mittel von den Straßenbenützern als Wegekostenbeiträge aufgebracht werden sollen. Die Kraftfahrervereinigungen fordern den Einsatz sämtlicher vom 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 zunächst das österreichische Straßennetz, die Entwicklung seiner Finanzierung und die künftige Problematik dargestellt. Es folgt eine Übersicht über die in verschiedenen Ländern gehandhabten Finanzierungsformen sowie die steuerliche Belastung der Straßenbenützer. Schließlich werden die zur Diskussion stehenden Finanzierungsmodelle quantitativ und qualitativ analysiert; von Interesse sind die Aufkommenselastizitäten der Abgaben in Hinblick auf Änderungen der Abgabensätze sowie ihre Auswirkungen auf Verkehrssicherheit, Umwelt, Energieverbrauch u.ä.

Das österreichische Bundes-, Landes- und Gemeindestraßennetz

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

Übersicht 1: Länge des österreichischen Straßennetzes, 1.1.1983

Die Gemeindestraßen¹⁾ 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.

Übersicht 2: Ausgaben der Gebietskörperschaften für das Straßenwesen

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%. Obschon sich die Siedlungsdynamik und damit der Bedarf an neuen Straßen in den letzten Jahren etwas abgeschwächt hat, besteht in vielen Gemeinden doch ein erheblicher Nachholbedarf für den Straßenausbau, der infolge von Finanzierungsproblemen bisher nicht gedeckt werden konnte.

Übersicht 1

Länge des österreichischen Straßennetzes

1.1.1983

Bundesland	Bundesstraßen			S davon in Betrieb in Kilometer	B	Landes- straßen	Gemeinde- straßen
	A gesamt	davon in Betrieb	gesamt				
Burgenland	51,8	8,4	118,7	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	19,295,0
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.

Übersicht 2Ausgaben der Gebietskörperschaften für das
Straßenwesen

	1970	1975	1980	1981
<u>Bund</u>				
Brutto, Mill.S ¹⁾	5.445	9.321	15.977	16.457
davon Transfer ²⁾ , Mill.S	548	1.307	2.012	1.946
Ausgabenanteil ³⁾ ,%	5,4	4,7	5,2	4,8
<u>Länder ohne Wien</u>				
Brutto, Mill.S	2.912	5.177	5.796	6.772
davon Transfer ²⁾ , Mill.S	46	219	430	550
Ausgabenanteil ³⁾⁴⁾ ,%	13,2	11,5	8,8	9,6
<u>Gemeinden mit Wien</u>				
Brutto ⁵⁾ , Mill.S	2.463	4.515	6.642	6.969
Ausgabenanteil ³⁾ ,%	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, Gebarungsbüchern der Länder und Gemeinden, Auswertung des Bundesrechnungsabschlusses. - Republik Österreich, Anlage zum Bundesrechnungsabschluß. - 1) Ohne Ausgaben für Straßenforschung, inkl. 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-Bahnbau.

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 weitgehend 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 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 durch den stark wachsenden Ausländerverkehr (Transit, Fremdenverkehr) beschleunigt. Im Osten, an der "toten Grenze", fehlte vorerst dieser Druck weitgehend. 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 (Netto-Investitionen) 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.

Entwicklung der Bundesstraßenfinanzierung

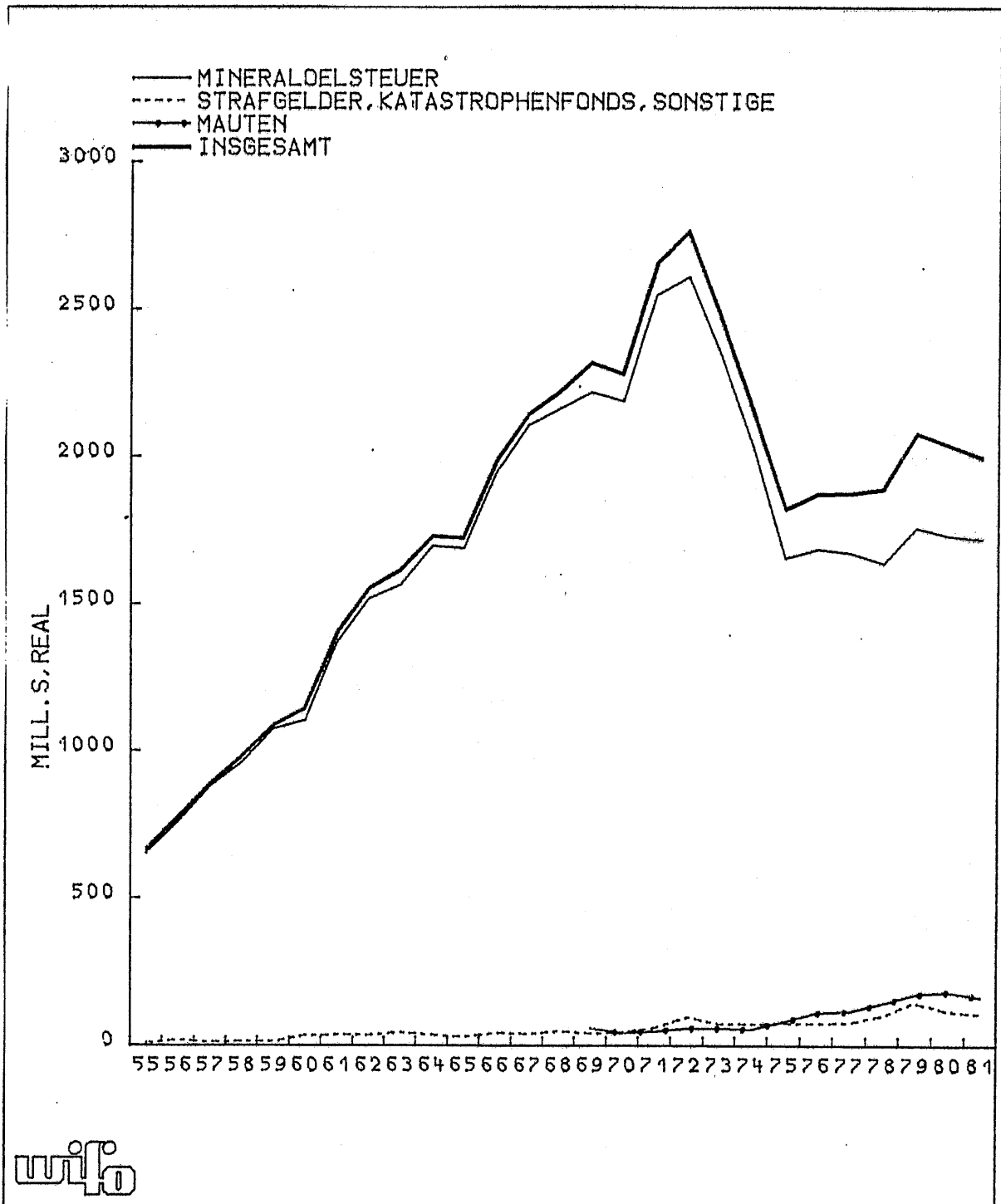
Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die Bundesstraßen. Diese stehen nicht nur wegen ihrer hohen Kosten, der großen Verkehrsbelastung und der ständigen Engpaßprobleme im Brennpunkt der Straßenbaupolitik. Sie stellen in mancher Hinsicht auch eine unmittelbare Konkurrenz zur Schiene dar, während Landes- und Gemeindestraßen eine notwendige Ergänzung sowohl des Schienen- als auch des Bundesstraßennetzes sind, also außerhalb des Interessenkonflikts zwischen Schiene und Straße stehen.

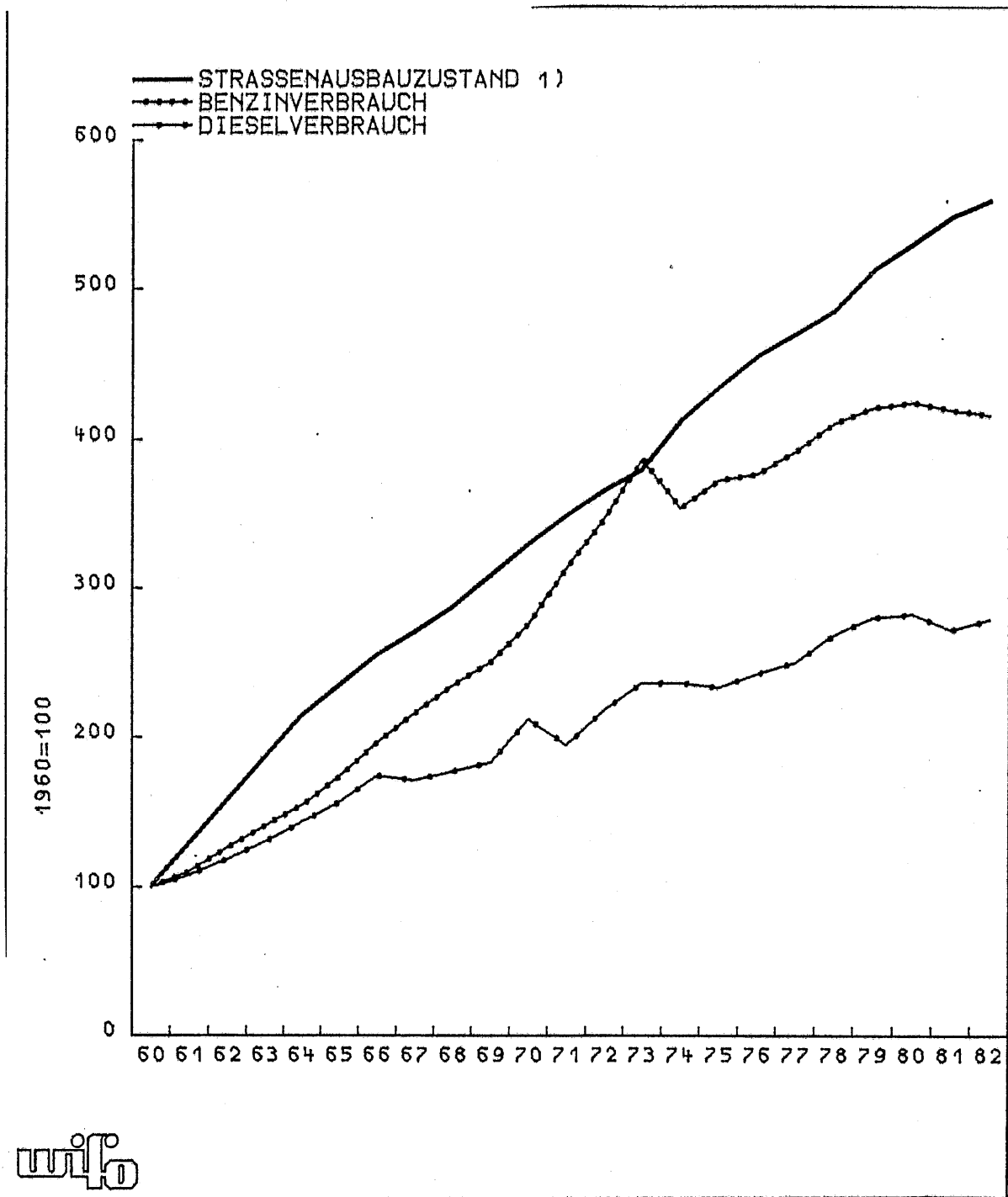
Abbildung 1: Zweckgebundene Einnahmen für Straßen, deflationiert mit dem Baukostenindex, 1955 = 100

Abbildung 2: Treibstoffverbrauch und Straßenausbau

In der Entwicklung der Bundesstraßenfinanzierung lassen sich drei Perioden abgrenzen:

Zweckgebundene Einnahmen für Straßen,
deflationiert mit dem Baukostenindex,
1955=100



Treibstoffverbrauch und Straßenausbau

1) Straßen unter Verkehr, Autobahn-km x 3,6+Schnellstraßen-km x 2,8+Bundestraßen B-Vollausbau-km (Faktoren siehe Highway Research Board, Highway Capacity Manual 1965, Spec.Report 87, Washington 1965).

Periode 1950 bis 1964

Bis 1950 konnten die ärgsten Kriegsschäden im Straßennetz beseitigt werden. Der zu Beginn der fünfziger Jahre einsetzende heimische Motorisierungsprozeß sowie der zunehmende Ausländerfremdenverkehr machten bald einen kraftfahrzeuggerechten Ausbau des veralteten und teilweise verwahrlosten sowie unfallsträchtigen Straßennetzes erforderlich. Die Mittel dafür sollten durch einen für den Straßenbau zweckgebundenen Bundeszuschlag zur Mineralölsteuer aufgebracht werden. Auch die auf Bundesstraßen eingehobenen Strafgeelder wurden dem Straßenbau gewidmet.

Übersicht 3: Chronologie der wesentlichsten Gesetze für die Bundesstraßenfinanzierung und die sonstigen Spezialsteuern für den Kfz-Verkehr

Übersicht 4: Wirksame Ausgaben und Einnahmen des Bundes für Straßen, 1969 bis 1981

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

Periode 1965 bis 1973

In dieser Periode ist der Treibstoffverbrauch jährlich im Durchschnitt um mehr als 10% gewachsen. Auch wenn man die Baukostensteigerungen berücksichtigt, hat sich damit die Basis für die Straßenfinanzierung - der Bundeszuschlag zur Mineralölsteuer (ab 1966 Bundesmineralölsteuer) -

Chronologie der wesentlichsten Gesetze für die
Bundesstraßenfinanzierung und die sonstigen
Spezialsteuern für den Kfz_Verkehr

BGBL.Nr.	Gegenstand des Gesetzes
1949/140	Mineralölsteuer, Neuregelung der seit 1931 bestehenden Steuer
1950/ 88	Bundeszuschlag zur Mineralölsteuer ab 5.5.1950
1952/ 73	Bundeszuschlag, Steuersatz verdoppelt ab 30.4.1952
1952/110	Kfz-Steuer, Neuregelung der seit 1931 bestehenden Steuer
1964/135	Brenner-Autobahn-AG
1966/ 67	Bundesmineralölsteuer statt Bundeszuschlag
1966/259	Steuersatz für Ofenheizöl reduziert ab 1.12.1966
1968/302	10% Sonderabgabe auf Pkw ab 1.9.1968 bis 31.12.1970
1969/115	Tauernautobahn -AG
1970/372	Bundesmineralölsteuer, Steuersatz für Diesel um 72% erhöht ab 1.1.1971
1971/479	Pyhrnautobahn-AG (ursprünglich Gleinalmautobahn-AG)
1973/113	Arlbergstraßentunnel-AG
1975/ 3	Bundesmineralölsteuer, Rückvergütung ab 1.1.1975 an landwirtschaftliche Betriebe und ÖBB
1976/143	Bundes-Kfz-Steuer ab 1.10.1976
1977/645	30% Mehrwertsteuer für Pkw ab 1.1.1978
1878/138	Zweckgebundene KFZ-Steuer statt Bundes-Kfz-Steuer
1978/302	Straßenverkehrsbeitrag ab 1.7.1978
1981/300	Autobahn- und Schnellstraßen AG
1981/597	Zweckgebundene Mineralölsteuer statt Bundesmineralölsteuer (Anteil 88,559%)
1982/591	Autobahn- und Schnellstraßen-Finanzierungs-AG

Ausgaben und Einnahmen des Bundes für Straßen, 1969 bis 1981

3-Jahres- durchschnitt	Ausgaben		davon für		Betrieb und	
	Mill.S	%	Mill.S	%	Mill.S	%
	Ausgaben insgesamt1)		Zuschüsse an Kapitalbetrie- Sonderge- sellshaft- ten2)		Erhaltung3)	
	Mill.S	%	Mill.S	%	Mill.S	%
1969/70/71	5.417	100,0	497	9,2	68	1,3
1974/75/76	8.634	100,0	851	9,9	126	1,5
1979/80/81	14.039	100,0	909	6,5	151	1,1
	Brutto-Inve- stition		Liegenschaf- tenankauf		Kapitalbetrie- ligungen	
	Mill.S	%	Mill.S	%	Mill.S	%
1969/70/71	3.744	69,1	497	9,2	68	1,3
1974/75/76	5.264	61,0	851	9,9	126	1,5
1979/80/81	8.489	60,5	909	6,5	151	1,1
	Einnahmen		davon aus		Miet- und6) Beiträge von7)	
	Mill.S	%	Mill.S	%	Mill.S	%
	Einnahmen insgesamt4)		zweckgebundene Geldstrafen5)		Pachtzins Ländern und Gemeinden	
	Mill.S	%	Mill.S	%	Mill.S	%
1969/70/71	5.257	100,0	46	0,9	9	0,2
1974/75/76	8.011	100,0	106	1,3	19	0,2
1979/80/81	12.924	100,0	220	1,7	227	1,8
	Mineralöl- steuer		usw.			
	Mill.S	%	Mill.S	%	Mill.S	%
1969/70/71	5.157	98,1	29	0,6		
1974/75/76	7.769	97,0	65	0,8		
1979/80/81	12.148	94,0	108	0,8		

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

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 Bundeshaushaltes auf Kreditbasis finanziert. Diese Autobahnabschnitte sind teilweise mautpflichtig. Damit leisten die Benützer, insbesondere auch der ausländische Transitverkehr, direkte Wegekostenbeiträge. Nach dem Modell der Sonderfinanzierungsgesellschaften wurden bereits 1964 die Brenner-Autobahn-AG, danach 1969 die Tauernautobahn-AG, 1971 die Gleinalmatautobahn-AG (später Pyhrnautobahn-AG) und 1973 die Arlbergstraßentunnel-AG gegründet.

Übersicht 5: Straßensondergesellschaften

Für jede Gesellschaft wurde ein Finanzierungsgesetz erlassen. Darin ist festgelegt, daß der Bund die Herstellung, 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 Durchlauferposten. 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 die 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 Kapitalverkehrssteuer befreit.

In den Jahren 1965 bis 1973 investierten die Sondergesellschaften ca. 9 Mrd.S. Die Straßenbauinvestitionen des Bundes erreichten im selben

Straßensondergesellschaften

Gesellschaft	Gründung	Aufgabe	Verkehrs- strecke	Gesell- schafts- kapital ²⁾	Bundes- haftung 2)3)	Verbind- lichkei- ten ²⁾	Aufwand- zinsen ⁴⁾	Maut- einnahmen ⁴⁾
			km		Millionen	Schilling		
BAAG	1964	F1), B, E, V	32,9	200,0	973,0	1.182,0	115,3	557,4
TAAG	1969	F1), B, E, V	76,0	700,0	16.069,0	15.513,6	1.278,6	377,9
PAG	1971	F1), B, E, V	77,5	720,0	7.157,8	5.392,2	375,5	187,7
ASTAG	1973	F1), 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						

Q: Republik Österreich, Bundesrechnungsabschluß 1981. - Amtsblatt zur Wiener Zeitung vom 14.8., 10.10., 29.10. 1982, und 27.1.1983.

BAAG = Brenner-Autobahn-AG. - TAAG = Tauernautobahn-AG. - PAG = Pyhrnautobahn-AG. - ASTAG = Arlbergstraßentunnel-AG. - ASAG = Autobahn- und Schnellstraßen-AG. - ASFINAG = Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-AG. - F = Finanzierung. - B = Bau (Planung und Errichtung). - E = Erhaltung. - V = Verwaltung.

1) Bis 30.12.1982, ab 1.1.1983 gemeinsame Finanzierung durch ASFINAG. - 2) 31.12.1981. -

3) Eventualverbindlichkeiten des Bundes für Anleihen, Darlehen und sonstige Kredite. - 4) 1981.

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 Straßeneinnahmen für die Finanzierungskosten der Sondergesellschaften in Anspruch genommen werden²), von denen derzeit nur die Brennerautobahn ihre Betriebskosten, Aufwandzinsen und Kapitaltilgungen durch die Mauteinnahmen 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 an Zuschüssen an die Sondergesellschaften leisten.

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

Periode seit 1974

Diese Periode ist gekennzeichnet durch einen stagnierenden Treibstoffverbrauch und damit einer stagnierenden Aufkommensbasis für die Mineralölsteuer, von der außerdem beträchtliche Mittel abgezweigt wurden, weiters durch die Einführung neuer, nicht für den Straßenbau zweckgebundener Abgaben des Kfz-Verkehrs sowie wachsende Zuschüsse an die Sondergesellschaften. Die Anhebung der Treibstoffpreise im Zuge der Erdölverteuerung, aber auch das schwache Einkommenswachstum haben nach 1974 die Zunahme des Kfz-Verkehrs 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 Dieselaabsatz um 1,9% pro Jahr gestiegen. Gleichzeitig nahm der Baupreisindex um jährlich durchschnittlich 10,8% zu (im Vergleich dazu VPI +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 aufrecht zu erhalten, 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 3,97S. Die mit der Steuererhöhung verbundene Preiserhöhung dämpfte zusätzlich die Verbrauchsentwicklung. Abgesehen vom 30prozentigen Mehrwertsteuersatz für Pkw ab 1978 wird der Kfz-Verkehr auch durch eine für den öffentlichen Schienennahverkehr zweckgebundene Kfz-Steuer (seit 1.10.1976) und den Straßenverkehrsbeitrag(seit 1.7.1978) 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.

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 bereitgestellt³⁾ oder von den bauführenden Firmen kreditiert. Um die inzwischen einigermaßen zersplitterte Bundesstraßenfinanzierung wieder fester in den Griff zu bekommen⁴⁾, wurde 1983 die Autobahnen- und Schnellstras-

senfinanzierungs-AG (ASFINAG) gegründet. Die bestehenden Sondergesellschaften beschränken sich nunmehr 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 ca 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.

Mit Hilfe der Fremdfinanzierung ist es bisher gelungen, die Straßenausbauleistung (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 vielleicht aus einer Besserung der Verkehrsdisziplin hat dies sicher auch 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 Struktur der Bundesausgaben für Straßen (ohne rückübertragene Mauteinnahmen der Sondergesellschaften) hat sich im letzten Jahrzehnt laufend 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 (zur Vermeidung einer Haftungsinanspruchnahme des Bundes), 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 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 Straßenausbau-schulden des Bundes (Vorfinanzierung durch Länder und Firmen) liegen bei 30 Mrd.S, d.s. fast 10% der gesamten Finanzschuld des Bundes. Es wird prognostiziert⁵⁾, daß die budgetäre Vorbelastung im Bundesstraßenbau durch Rückzahlungsverpflichtungen an Länder- Vorfinanzierungen, Zuschüsse des Bundes an Sondergesellschaften sowie die Betriebs- und Erhaltungsausgaben in der Höhe von derzeit 5,65 Mrd.S (1982) auf ca. 9 Mrd.S im Jahre 1985 wachsen werden. Die für Bruttoinvestitionen verfügbaren Mittel würden sich also bei gleichbleibenden Mineralölsteueraufkommen um über 3 Mrd.S verringern.

Alternativen einer vergrößerten Finanzierungsbasis

Ausweitung der Kreditfinanzierung

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.

In den letzten 18 Jahren wurde der Straßenbau in zunehmendem Maße durch Kredite finanziert. Derzeit wird diskutiert, ob eine Ausweitung der Fremdfinanzierung in Hinblick auf die Bewältigung des Schuldendienstes noch tragbar ist. Das Spektrum der Meinungen reicht von der Forderung zur "Beendigung der kostspieligen Vorfinanzierungen"6) bis zur Feststellung, daß "Vorfinanzierungen unter gewissen Voraussetzungen sogar insgesamt günstiger sind als die Finanzierung über das reguläre Budget"7). Zu diesem Problem sollen hier einige Überlegungen angestellt 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. Die gesamten Straßenbaukosten werden insofern verringert, als "durch das vorgezogene Bauen die Baupreissteigerungen der späteren Jahre aufgefangen werden"8).

Auf der Kostenseite des fremdfinanzierten Straßenbaus fallen vor allem die Finanzierungskosten ins Gewicht. Bei einer Tilgungszeit von 30 Jahren, wie sie für die Sondergesellschaften vorgesehen ist, beträgt der Zinsendienst - je nach Annahmen über den Zinssatz - das Zwei- bis Dreieinhalbfache der Baukosten9). Die fremdfinanzierten Straßenbauvorhaben sind in der Regel zusätzliche Verkehrsflächen und bringen zusätzliche Erhaltungskosten. Es ist weiters zu erwarten, daß verbesserte Straßen das Wachstum des Kfz-Verkehrs fördern; 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-, Unfalls- 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.

Bei der Beurteilung der Baupreientwicklung ist 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. Außerdem könnte es zu stärkeren Kapazitätsausweitungen kommen, deren Stilllegung in der Folge wieder volkswirtschaftliche Kosten nach sich ziehen kann.

All diese Faktoren lassen sich in einer Kosten-Nutzen-Analyse bewerten und zusammenfassen. Dabei bildet die Bewertung des volkswirtschaftlichen Nutzens (Zeit-, Umwelt-, Unfallkosten) ein großes Problem, dazu kommt noch das Prognoseproblem. Ebenso unsicher wie Baupreisprognosen sind Aussagen über die Zinsentwicklung. Die letzten Jahre haben gezeigt, wie stark sich das Zinsniveau verändern kann. Derzeit wird die Mehrzahl der Kredite der Sondergesellschaften mit Zinsgleitklauseln abgeschlossen¹⁰). In den letzten 13 Jahren sind die Baukostensteigerungen meistens über den Zinssätzen für festverzinsliche Wertpapiere gelegen. Die starken, weit über den Zinssätzen liegenden Baupreissteigerungen der Jahre 1972-1977 deuten auf einen starken Nachfrageüberhang hin, der z.T. durch den forcierten Straßenbau entstand. Die gedrückten Preise der letzten drei Jahre stehen im Zusammenhang mit den damals beträchtlich ausweiteten Baukapazitäten.

Übersicht 6: Entwicklung der Renditen der Neuemissionen festverzinslicher Wertpapiere und der Baukosten, 1970 bis 1982

In einer Forschungsarbeit des Bundesministeriums für Bauten und Technik wurde versucht¹¹), mittels einer Kosten-Nutzen-Analyse den Vorteil des fremdfinanzierten Straßenbausonderprogramms (Bauvorhaben 30,5 km A2, 38,4 km A8, 35 km A10, 87 km S6/S36, 14,3 km S16) gegenüber einer

Übersicht 6

Entwicklung der Renditen der Neuemissionen festverzinslicher Wertpapiere und der Baukosten, 1970 - 1982

	Rendite der Neuemissionen	Baukostenindex Baumeister- arbeiten1)	Baupreisindex Straßen- und Brückenbau2)
	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: Österreichische Nationalbank. - Österreichische Ingenieur- und Architekten-Zeitschrift. - Österreichisches Statistisches Zentralamt. - 1) ÖIAV. - 2) ÖSTZA.

laufenden Budgetfinanzierung zu beurteilen. Ob die Fremdfinanzierung den Straßenbau verteuert, hängt in erster Linie von der Relation zwischen Baupreissteigerungen und Zinssatz ab. Aus den Modellrechnungen 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."

Zu dieser Modellrechnung ist jedoch zu bemerken: Die "externen" Kosten des vorgezogenen Straßenbaus (Kosten durch schlechtere Schienenauslastung, vermehrte Zeit-, Treibstoff-, Unfall-, Umweltkosten auf anderen Straßenabschnitten, Kapazitätsabbaukosten) wurden ebenso wenig berücksichtigt wie eventuelle zusätzliche Preissteigerungen. 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.

Die betreffenden Straßenstücke haben in der Dringlichkeitsreihung des Bundesministeriums für Bauten und Technik zum Teil hohe Priorität. Wenn sie fremdfinanziert werden, können andere, weniger dringliche Straßenabschnitte (mit geringerem Nutzen) vorzeitig aus dem laufenden Budget finanziert werden. Die Kosten-Nutzen-Analyse müßte daher auf den gesamten Straßenbau einer bestimmten Periode ausgeweitet werden.

Es wäre auch zu klären, ob die zweckgebundenen Einnahmen vom 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 Frequenzen der anschließenden Mautabschnitte (Tauernautobahn, Arlbergtunnel) 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. Eine Kreditfinanzierung des Schuldendienstes würde die Kapitalkosten entsprechend erhöhen.

Im Falle einer zusätzlichen Budgetbelastung ist es wohl erforderlich, das Problem der Fremdfinanzierung einer komplexeren Betrachtung zu unterziehen. Es ist zu berücksichtigen, daß die mit dem Schuldendienst verbundenen Finanztransaktionen später den Spielraum des Budgets einschränken und damit die eigentliche Nachfragewirksamkeit des Budgets verringern.

Ebenso wie das Vorziehen von Straßenbauten könnte auch ein Vorziehen von Spitals-, Schul-, Amts- und Kasernenbauten usw. zu höheren Kapitalwerten führen. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob die Beurteilung des Nutzens von fremdfinanzierten Straßenbauten nicht überhaupt im Rahmen der gesamten staatlichen Ausgabenpolitik (Außenhandels-, Investitionsförderungen usw.) gesehen werden müßte. Befürwortet kann zunächst wohl lediglich die Fremdfinanzierung öffentlicher Investitionen werden, die auch aus betriebswirtschaftlicher Sicht selbst unter Berücksichtigung der induzierten Baupreissteigerungen rentabel erscheinen. Es sind dies Projekte, bei denen die Investitions-, Finanzierungs- und Betriebskosten durch betriebliche Einnahmen bzw. Kosteneinsparungen abgedeckt werden. Beispiele dafür sind das Fernmeldewesen und die Brenner-Autobahn.

Lastverteilung

Als Argument für die Vorfinanzierung wird vielfach die Lastverteilung zwischen Benützergenerationen angeführt. So argumentiert etwa Brandl¹²⁾: "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 wäre.

Dem sind folgende Überlegungen entgegenzuhalten: Die Kredite der Sondergesellschaften wurden zu 30% im Ausland aufgenommen. In diesem Fall bedeutet die Kreditfinanzierung eine Belastung der Folgegenerationen, 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"¹³⁾, die Rückzahlungen bewirken lediglich einen Einkommenstransfer innerhalb der Folgegenerationen. Der Staat deckt seine Kreditverpflichtungen an inländische Kreditgeber aus Maut- und Steuereinnahmen von Kraftfahrern bzw. aus dem allgemeinen Steuer- topf, 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 einer Senkung 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 temporalen Lastverteilung gesprochen werden.

Im Zuge der technischen Entwicklung ist es durchaus denkbar, daß die Folgegeneration verschiedene, leistungsfähig ausgebaute, Straßenzüge nicht mehr braucht, die überkommenen Straßen nicht den Erfordernissen der neuen Straßenverkehrsmittel entsprechen, die Folgegeneration 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. Obschon die Eisenbahnschulden nach Beendigung der Inflation

Anfang der zwanziger Jahre nahezu ganz abgebaut sind, wurden die Belastungen des Staatshaushaltes 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 Kfz-Technologie bezüglich Verkehrssicherheit, Geschwindigkeit, Umweltschutz, Energieverbrauch, automatischer Steuerungen usw. anzupassen. Es können sich auch grundsätzlich neue Belastungsschwerpunkte für die Folgegeneration 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 Bauwesen¹⁴). 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 auch 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 am relativ stärksten mit Abgaben belasteten Bereiche der Volkswirtschaft. Zum Teil liegt es darin, daß die Abgeltung der Wegekosten nicht direkt (Mauten) sondern indirekt über zweckgebundene Steuern erfolgt. Darüber hinaus ist das Kraftfahrzeug in vieler Hinsicht ein ideales Steuerobjekt¹⁵⁾, 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 Benützer 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 aus dem 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 Kfz-spezifischen Abgaben

Die Möglichkeiten für die Einhebung von Spezialabgaben vom Kfz-Verkehr 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 vom Treibstoffverbrauch¹⁶). In den größten europäischen Ländern, so in der BRD, Frankreich, Großbritannien und Italien, besteht keinerlei Zweckbindung.

Übersicht 7: In verschiedenen Ländern eingehobene Spezialabgaben vom Kfz-Verkehr

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 bzw. Steuererhöhungen leichter 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.

Übersicht 8: Treibstoffpreise in ausgewählten Ländern, Anfang Dezember 1983

In verschiedenen Ländern eingehobene Spezialabgaben
vom Kfz-Verkehr

Erwerb	Haltung	Betrieb
Einfuhrzoll	Kfz-Steuer	Einfuhrzoll und
Umsatzsteuer	Führerscheinsteuer	Umsatzsteuer für Betriebsmittel
Übertragungssteuer	Versicherungssteuer	Straßensteuer, km-abhängig
Verkaufsteuer	Kfz-Inspektionsst.	Maut
Registriergebühr	Straßensteuer, pauschal	Transitsteuer für ausländische Kfz
Autosteuer	Generalmaut	Treibstoffsteuer
	Parkraumsteuer	Reifensteuer
		Schmiermittelsteuer
		Ersatzteilsteuer
		Parkometerabgaben

Q: IRF, World Road Statistics, 1982.

Treibstoffpreise¹⁾ in ausgewählten Ländern

Anfang Dezember 1983

	Superbenzin S/l ²⁾	Diesel	Diesel 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 (9,74) ³⁾	6,75 (6,90) ³⁾	71
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 (7,17) ⁴⁾	6,46	88

Q: ÖAMTC. - IRU. - 1) Jeweils Höchstpreise. - 2) Umrechnung auf S zu Devisenmittelkurs. - 3) Für Bons. - 4) Nicht verbleit.

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 Dieselmotorkraftstoff. Während Diesel in der Schweiz fast gleich teuer ist wie Superbenzin, ist es in Italien um 50% billiger.

Dementsprechend differenziert sind auch die steuerlichen Gesamtbelastungen für den Kfz-Verkehr. Es bestehen sowohl innerhalb als auch zwischen den Ländern große Unterschiede zwischen Pkw und Lkw einerseits sowie Pkw- und Lkw-Größenklassen andererseits. In Österreich sind Haltung und Betrieb von Pkw relativ niedrig besteuert, wobei die Halbtaxsteuer (Kfz-Steuer) im internationalen Vergleich stark nach der Fahrzeuggröße gestaffelt ist¹⁷⁾ und die Betriebsteuer (Mineralölsteuer) unter dem europäischen Durchschnitt liegt¹⁸⁾. Die Spezialsteuern von Betrieb und Haltung sind vergleichsweise in den Niederlanden für Kleinwagen um 60% höher, für Mittelklassewagen um 70% und in Frankreich für "Luxusmodelle" (mit über 4.500 cm³ Hubraum) um 200% höher als in Österreich. 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. Dazu tragen der hohe Steuersatz auf Diesel und der Straßenverkehrsbeitrag bei. Die gesamte Steuerlast ist in Österreich mehr als doppelt so hoch wie in den Benelux-Ländern, Skandinavien und Italien.

Übersicht 9: Internationaler Vergleich der Belastung des Kfz-Verkehrs durch Spezialsteuern für Betrieb und Haltung, 1981, Österreich = 100

Übersicht 9a: Internationaler Vergleich der Belastung des Kfz-Verkehrs durch Spezialsteuern für Betrieb und Haltung, 1981, Pkw 1.000 cm³ = 100

Die länderweisen Unterschiede in der steuerlichen Belastung des Kfz-Verkehrs haben vielschichtige Hintergründe. Neben rein fiskalpolitischen Überlegungen wird die Höhe der Besteuerung auch durch verkehrspolitische 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 Interessensvertretungen 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 ableiten¹⁹).

1982 wurden 2,85 Mrd.S an Kfz-Steuer, 1,78 Mrd.S an nichtzweckgebundener Mineralölsteuer und 1,54 Mrd.S an Straßenverkehrsbeitrag eingenommen, also insgesamt 6,17 Mrd.S an nicht für den Straßenbau zweckgebundenen Steuern. Mit diesem Betrag, der zumindest parallel mit dem Verkehrsaufkommen steigen wird, könnte das Straßennetz relativ rasch fertiggestellt werden. Die Umwidmung dieses Betrages würde sicherlich in anderen Budgetbereichen von Bund und Ländern große, schwer zu schließende Lücken

Übersicht 9

Internationaler Vergleich der Belastung des Kfz-Verkehrs

durch Spezialsteuer für Betrieb und Haltung, 1981,

Österreich = 100

Land	Personenkraftwagen			Lastkraftwagen	
	1.000cm ³	Hubraum ³ 1.500cm ³	4.500cm ³	16 Tonnen	32 Tonnen
	Jahresfahrleistung 15.000 km Benzinverbrauch			Gesamtgewicht fuhrgewerblich ge- nutzt, 75% Kapazi- tätsauslastung, Jahresfahrleistung 50.000 km 80.000 km Dieselverbrauch	
	1.200 l	1.500 l	2.700 l	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)

Q: Berechnungen basieren auf IRF, World Road Statistics, 1982. -
1) Die Fahrzeugkategorie ist in der Schweiz nicht zugelassen.

Übersicht 9a

Internationaler Vergleich der Belastung des Kfz-Verkehrs

durch Spezialsteuer für Betrieb und Haltung, 1981,

Pkw 1.000 cm³ = 100

Land	Personenkraftwagen			Lastkraftwagen	
	1.000cm ³	Hubraum ³ 1.500cm ³	4.500cm ³	16 Tonnen	32 Tonnen
	Jahresfahrleistung Benzinverbrauch			Gesamtgewicht fuhrgewerblich ge- nutzt, 75% Kapazi- tätsauslastung, Jahresfahrleistung 50.000 km 80.000 km Dieselverbrauch	
	1.200 l	1.500 l	2.700 l ₃	20.000 l	40.000 l
	Pkw 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: Berechnungen basieren auf IRF, World Road Statistics, 1982. -
1) Die Fahrzeugkategorie ist in der Schweiz nicht zugelassen.

hinterlassen. Konsequenter Weise 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 eingeführte Abgaben und/oder erhöhte bestehende Abgaben ausgeweitet werden. Im vorangegangenen 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 Grenzübertrittsstellen 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 Einnahmefall 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 Jahresmautvignetten vorgesehen sein. Um das ganze Jahr über möglichst viel Verkehr auf den Autobahnen zu halten, soll die Jahresmaut nur das 8-fache 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 ca. 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 benützen. Es wird ebenfalls eine Mautquote von 20% unterstellt.

Übersicht 10: Beispiel für eine Generalmaut

Entsprechend diesen Annahmen, würden bei einem Jahresmauttarif von 2.000 S und einem Monatstarif von 250 S für Pkw bzw. 4.000 S und 500 S für Lkw und Bus - insgesamt 4,8 Mrd.S an Generalmaut anfallen, 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 diskutiert²⁰).

Erhöhung der Kfz-Steuer

Die Kfz-Steuer wurde ursprünglich als Luxussteuer eingeführt und ist entsprechend einer unterstellten Leistungsfähigkeit des Fahrzeugbesitzers nach Größenklassen gestaffelt. Eine Erhöhung dieser Steuer auf die Fahrzeughaltung um einen zweckgebundenen Beitrag für das Straßewesen ließe sich als Abgeltung von Vorhaltekosten im Sinne einer Wegekostenrechnung begründen²¹). Mit einer zweckgebundenen Haltungsabgabe leisten auch die Besitzer von wenig benutzten 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.

Übersicht 11: Jahresausgaben für Treibstoff, Haftpflichtversicherung und Kfz-Steuer (und Straßenverkehrsbeitrag) in ausgewählten Jahren

1983 stammten ca. 90% des Kfz-Steueraufkommens von Pkw, dementsprechend hoch wäre bei einer Erhöhung der Anteil des Individualverkehrs an den zusätzlichen Straßenbaumitteln.

Beispiel für eine Generalmaut,Basis 1982

Netto-Einnahmziel	3,00 Mrd.S
Mautausfall Sondergesellschaften	1,40 Mrd.S
Brutto-Einnahmziel	4,40 Mrd.S

Davon

	in Mill.S
Pkw-Verkehr, Inländer	
1,15 Mill.Jahresmaturen (50% des Bestandes)	
á S 2.000,--	2.300,0
0,87 Mill.Monatsmaturen (37,5% des Bestandes)	
á S 250,--	217,5
Pkw-Verkehr, Ausländer	
7,2 Mill.Monatsmaturen (20% der Einreisenden)	
á S 250,--	1.809,5
Bus-Verkehr, Inländer	
2.000 Jahresmaturen (20% des Bestandes) á S 4.000,--	8,0
Bus-Verkehr, Ausländer	
0,07 Mill.Monatsmaturen (20% der Einreisenden)	
á S 500,--	36,9
Lkw-Verkehr, Inländer	
60.000 Jahresmaturen (30% des Bestandes) á S 4.000,--	240,0
Lkw-Verkehr, Ausländer	
0,3 Mill.Monatsmaturen (20% der Einreisenden)	
á S 500,--	150,8
	<hr/> 4.762,7

Q: Berechnet auf der Basis ÖStZA, Bestands-Statistik der Kraftfahrzeuge in Österreich und Bundesministerium für Finanzen, Grenzstatistik.

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

	Benzin		Versicherung ¹⁾		Kfz-Steuer		Insgesamt S
	S	%	S	%	S	%	
1. Pkw, 60 PS, 1300 cm ³ , 1.000 l Superbenzin							
1966	3.800,-	61,1	1.825,- ²⁾	29,3	600,-	9,6	6.225,-
1977	7.000,-	61,9	3.409,-	30,1	900,-	8,0	11.309,-
1984, Stand Jänner	11.200,-	68,0	3.824 - ²⁾	23,2	1.440,-	8,8	16.464,-

2. Lkw, 9 t Nutzlast, 30.000 l Diesel

	Diesel		Versicherung ¹⁾³⁾		Kfz-Steuer und Straßenverkehrsbeitrag		Insgesamt S
	S	%	S	%	S	%	
1966	72.000,-	84,6	11.328,63	13,3	1.800,-	2,1	85.128,63
1977	183.000,-	88,8	19.546,85	9,5	3.600,-	1,7	206.146,85
1984, Stand Jänner	309.000,-	80,9	35.316,75	9,2	37.800,- ⁴⁾	9,9	382.116,75

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

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 lag der Pkw-Bestand sogar etwas über dem Wachstumstrend²²) (in Form einer logistischen Funktion). 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 Kosten²³) (Treibstoff, Versicherung, 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. Der Verbraucherpreisindex 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 keine derartigen Reaktionen im Lkw-Bestand eintreten, wie es nach der Einführung des Straßenverkehrsbeitrags der Fall war: Der Straßenverkehrsbeitrag hat im hohen Maße dazu beigetragen, daß schwere Lkw in niedrigere Nutzlastklassen umtypisiert wurden. Der Bestand an Lkw mit über 8 t Nutzlast ist seit 1977 um 10% zurückgegangen, wobei er in den Jahren zuvor noch kräftig gewachsen ist.

Mit einer Neuregelung der Kfz-Steuersätze könnte eine Generalreform des bestehenden Systems gekoppelt sein. Vielfach kritisiert wird die Einhebung mit Stempelmarken sowie die Staffelung nach Hubraumklassen. In der BRD wurde vorgeschlagen²⁴), die Versicherungsgesellschaften als Hilfs-

fiskalen 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, fördert die Nachfrage nach öffentlichen Verkehrsleistungen²⁵).

Die österreichische Treibstoffbesteuerung muß jedoch den starken Ausländerverkehr bzw. den regen Grenzverkehr der Inländer in den westlichen Bundesländern berücksichtigen. Wenn sich das heimische Preisniveau stark vom Ausland abhebt, tanken in- und ausländische Kraftfahrer nach Möglichkeit jenseits der Grenzen und leisten keine Wegekostenbeiträge für die Benützung der österreichischen Straßen.

Die Schwankungen der Treibstoffnachfrage im grenzüberschreitenden Verkehr hängen von der Zahl der einreisenden Fahrzeuge und der Treibstoffpreisrelationen zwischen In- und Ausland ab. Wie bereits angeführt, sind 1982 51,7 Mill. Pkw, 2,5 Mill. Lkw und 0,6 Mill. Autobusse nach Österreich eingereist. Geht man davon aus, daß pro Pkw 20 l Benzin, pro Lkw und Bus 60 l Diesel nach der Einreise getankt werden, so ergibt sich ein Nachfragepotential von 800.000 t Benzin und 188.000 t Diesel. Dieses

Nachfragepotential der Einreisenden in- und ausländischen Kraftfahrer entspräche einem Drittel des gesamten inländischen Benzin- und einem Achtel des Dieserverbrauchs. Die Größenordnung des Nachfragepotentials für Benzin ist bemerkenswert, dabei stellt sie nur eine Untergrenze dar, da die einreisenden Fahrzeuge auch noch vor der Ausreise aufgetankt werden können.

Die Plausibilität der Höhe des Nachfragepotentials für Benzin läßt sich über die Statistik der Straßenverkehrsunfälle des Österreichischen Statistischen Zentralamtes überprüfen: Der Anteil der Ausländer an den verunglückten Pkw-Lenkern (Verletzte und Tote) betrug 1982 9,4% (26). Unter der Annahme einer gleich verteilten Unfallwahrscheinlichkeit entspricht dieser Wert dem Ausländeranteil an den in Österreich gefahrenen Pkw-km. Die Unfallwahrscheinlichkeit für ausländische Kraftfahrer dürfte jedoch - bezogen auf den Pkw-km - etwas niedriger sein als für inländische, obschon die Ausländer teilweise durch Unkenntnis der Fahrtstrecken, Ermüdung durch lange Fahrten usw. einem höheren Unfallrisiko unterliegen. Ausländer benutzen aber vorwiegend gut ausgebaute, sichere Straßen, sind kaum an dem besonders unfallträchtigen nächtlichen Wirtshaus-(Disco-)verkehr beteiligt, die jungen Autofahrer (hohes Risiko) sind innerhalb der Ausländer unterproportional vertreten. Unter der Annahme, daß die Ausländer doppelt so viel Benzin in Österreich tanken könnten als sie effektiv auf unseren Straßen verbrauchen, ergibt sich ein Nachfragepotential von ca. 20% des Inlandverbrauchs (500.000 t). Rechnet man das Nachfragepotential des grenzüberschreitenden Verkehrs mit inländischen Pkw dazu, so erscheint das vorher geschätzte Nachfragepotential von 800.000 t Benzin eine durchaus plausible Größenordnung zu sein.

Wieviel von diesem Nachfragepotential effektuiert wird, hängt in hohem Maße von der Benzinpreisrelation zur BRD ab, da fast 60% des grenzüberschreitenden Pkw-Verkehrs über österreichisch-deutsche Grenzstellen gehen. Rein technisch wäre die Voraussetzung gegeben, die Benzinpreisunterschiede weitgehend zu nützen: Der Aktionsradius mit einem Tankin-

halt liegt bei den derzeit gängigen Pkw-Modellen zwischen 300 und 600 km, in der Mehrzahl der Modelle bei 400 km. Damit müßten zumindest die meisten Tagesausflügler, Transitreisenden und Urlauber in den westlichen Bundesländern nicht unbedingt in Österreich tanken. Umgekehrt ist es relativ leicht möglich, die Tankstellenstopps so zu planen, daß man mit fast leerem Tank nach Österreich einreist und mit vollem Tank wieder ausreist.

Gegen ein preisbewußtes Tanken wirken Informationsmängel über die tatsächlichen Preisverhältnisse, die Verfügbarkeit über ausländische Zahlungsmittel, die Meinung, das heimische Benzin sei "besser" und verschiedene andere Trägheitsmomente. Außerdem befindet sich das Preisniveau an den in Grenznähe gelegenen und leicht erreichbaren Tankstellen (Autobahnen) durchwegs an der Obergrenze der nationalen Preisskala.

Die Verlagerungen der Benzinnachfrage im grenzüberschreitenden Verkehr lassen sich an Hand des regionalen Benzinabsatzes, umgelegt auf den regionalen Bestand an benzinbetriebenen Pkw und Lkw, verfolgen: Verglichen werden der spezifische Benzinabsatz in Ostösterreich (Wien, Burgenland, Niederösterreich, Steiermark) mit relativ geringem Ausländerverkehr und wenig Möglichkeiten, Preisdifferenzen zum Ausland auszunutzen, sowie in Westösterreich (Salzburg, Oberösterreich, Tirol, Vorarlberg, Kärnten) und im benachbarten Bayern.

Übersicht 12: Benzinverbrauch pro Pkw und Lkw (bezinbetriebene Fahrzeuge) "

Besonders auffällig ist dabei der Sprung im Benzinabsatz pro benzinbetriebenes Fahrzeug von 1973 auf 1974, als sich die Benzinpreisdifferenz zwischen Österreich und der BRD von 20% auf 7% verringerte. Während im Zuge des ersten Ölpreisschocks der Benzinabsatz pro Fahrzeug in Ostösterreich um 11%, in der BRD ohne Bayern um 7% gesunken ist, nahm er in Westösterreich um 24% ab und in Bayern leicht zu. Die Änderung der Preisrelation hat offensichtlich dazu geführt, daß sich der Benzinabsatz

Benzinverbrauch pro Pkw und Lkw

(benzinbetriebene Fahrzeuge) 1), kg/Jahr/Fahrzeug

	Österreich1)	BRD	Ostöster- reich2)	Westöster- reich3)	BRD ohne Bayern	Bayern
1966	1.320,8	1.111,8	1.162,4	1.581,9	1.093,7	1.199,1
1967	1.321,1	1.095,5	1.171,0	1.563,3	1.075,0	1.193,7
1968	1.315,9	1.112,9	1.171,9	1.549,8	1.098,4	1.182,0
1969	1.302,1	1.095,0	1.160,8	1.532,1	1.070,6	1.211,7
1970	1.347,5	1.104,4	1.191,1	1.597,7	1.087,1	1.187,8
1971	1.407,1	1.111,4	1.194,9	1.742,4	1.090,5	1.211,3
1972	1.410,2	1.095,3	1.188,7	1.754,0	1.083,6	1.150,9
1973	1.459,9	1.131,9	1.222,2	1.824,5	1.138,4	1.101,1
1974	1.264,9	1.070,3	1.112,0	1.497,9	1.062,2	1.108,7
1975	1.263,9	1.128,4	1.126,2	1.471,3	1.123,5	1.151,8
1976	1.208,9	1.095,5	1.096,3	1.376,6	1.085,4	1.143,7
1977	1.179,7	1.102,5	1.074,4	1.335,2	1.083,3	1.194,3
1978	1.171,7	1.105,6	1.069,9	1.320,4	1.093,2	1.165,2
1979	1.151,3	1.064,0	1.034,8	1.319,7	1.044,4	1.157,1
1980	1.107,8	1.006,8	1.001,4	1.260,6	980,0	1.133,3
1981	1.053,5	970,8	956,7	1.192,2	959,9	1.022,1
1982	1.021,3	978,0	948,9	1.124,9	973,7	997,5

Q: Berechnungen basieren auf ÖSTZA, Bestands-Statistik der Kraftfahrzeuge in Österreich. - VDA, Tatsachen und Zahlen aus der Kraftverkehrswirtschaft. - Fachverband der Erdölindustrie. - Bayrisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr. - Kraftfahrt-Bundesamt Flensburg, Bestand an Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern. -

1) Bestände zur Jahresmitte. - 2) Wien, Niederösterreich, Burgenland, Steiermark. - 3) Salzburg, Oberösterreich, Tirol, Vorarlberg, Kärnten.

von Westösterreich nach Bayern verlagerte. Die zeitliche Entwicklung der effektiven Netto-Benzinnachfrage (Benzinkäufe von Ausländern in Österreich abzüglich Käufe von Inländern im Ausland) der ausländischen Kraftfahrer läßt sich auf Grund der regionalen Verbrauchsdaten abschätzen: Man kann davon ausgehen, daß der Benzinabsatz pro benzinbetriebenen Pkw und Lkw in Ostösterreich²⁷) repräsentativ für den durchschnittlichen fahrzeugspezifischen Benzinabsatz in ganz Österreich ist.

Daraus ergibt sich für die Schätzung des an Inländer abgesetzten Benzins in Österreich:

Absatz in Ostösterreich/Bestand in Ostösterreich x Bestand in Österreich.

Die Differenz zwischen dem tatsächlichen Inlandabsatz und dem geschätzten Absatz an Inländer ist der Netto-Benzinabsatz an Ausländer.

Übersicht 13: Benzinpreise und Benzinabsatz an Ausländer (netto)

Bei der Interpretation der Ergebnisse dieser Schätzungen ist zu berücksichtigen:

Der Ausländeranteil wäre einerseits um den Benzinabsatz an Ausländer in Ostösterreich zu erhöhen (Schätzung des Ausländeranteils im Pkw-Verkehr Ostösterreichs auf Grund der Unfallstatistik 6%), andererseits müßte er um die Differenz zwischen Benzinkäufen von Westösterreichern in Ostösterreich und den Käufen von Ostösterreichern in Westösterreich verringert werden. Allerdings sind die Fahrleistungen der Ostösterreicher laut Mikrozensus²⁸) um 10% höher als im Westen.

Zusammenfassend kann also gesagt werden, daß der geschätzte Netto-Benzinabsatz an Ausländer eher die Untergrenze des tatsächlichen Absatzes darstellt. In diesem Zusammenhang ist aber weniger das absolute Niveau des Benzinabsatzes an Ausländer von Interesse, sondern seine zeitlichen

Benzinpreise und Benzinabsatz an Ausländer (netto)

	Benzinpreise, S/l Österreich		50:50	BRD		Relation Österreich/ BRD	Ausländeranteil ²⁾
	Normal	Super		Normal ¹⁾	1.000 Tonnen		
1966	3,3	3,8	3,6	3,7	0,960	135,2	12,0
1967	3,4	3,9	3,7	4,1	0,899	141,0	11,4
1968	3,4	3,9	3,7	4,3	0,848	147,5	10,9
1969	3,4	3,9	3,7	4,3	0,841	155,8	10,9
1970	3,4	3,9	3,7	4,3	0,855	183,7	11,6
1971	3,4	3,9	3,7	4,5	0,815	271,1	15,1
1972	3,6	4,1	3,8	4,7	0,827	312,7	15,7
1973	3,9	4,5	4,2	5,4	0,776	361,1	16,3
1974	5,6	6,3	6,0	6,4	0,931	245,5	12,1
1975	5,8	6,5	6,1	6,4	0,968	233,1	10,9
1976	6,4	7,1	6,7	6,8	0,988	201,2	9,3
1977	6,6	7,0	6,8	6,9	0,988	200,9	8,9
1978	6,6	7,0	6,8	7,0	0,971	204,9	8,7
1979	6,9	7,6	7,3	7,5	0,975	244,1	10,1
1980	8,2	8,9	8,6	8,6	1,003	234,0	9,6
1981	10,0	10,7	10,3	10,3	1,009	221,3	9,2
1982	10,6	11,0	10,8	10,3	1,056	169,3	7,1

Q: ÖAMTC. - BP-Deutschland. - WIFO-Datenbank. - 1) Oktanzahl entspricht Österreich 50:50. -
 2) Absatz Österreich - Ø Verbrauch Ostösterreich x Bestand Österreich.

Schwankungen. Ein Vergleich der Entwicklung der Benzinpreisrelationen zur BRD und der effektiven Ausländernachfrage zeigt einen engen Zusammenhang. Der Ausländeranteil erreichte 1973 mit über 16,3% seinen Höchststand als Benzin in Österreich um 20% billiger war als in der BRD und sank auf knapp 7% im Jahr 1982. Die große Preisreagibilität der Benzinnachfrage des grenzüberschreitenden Verkehrs muß daher bei einer Erhöhung des Mineralölsteuersatzes in Rechnung gezogen werden.

Es soll nun geprüft werden, wie stark der Steuersatz erhöht werden muß, um die angestrebten Mehreinnahmen von 3 Mrd.S. zu erreichen. Zu berücksichtigen ist insbesondere die Elastizität des Steueraufkommens in bezug auf Änderungen des Steuersatzes. Die Analysen der Treibstoffnachfrage wurden mit Jahresdaten und realen monetären Größen durchgeführt; als Basiszeitraum wurden die Jahre 1966 bis 1982 gewählt.

Der Benzinverbrauch y 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 Österreich/BRD x_4 . Die Schätzung einer doppellogarithmischen Funktion mit der Methode der kleinsten Quadrate ergab folgende Gleichung:

$$\ln y_t = 1,970 + 0,603 \ln x_{1t} + 0,349 \ln x_{2t} - 0,132 \ln x_{3t} - 0,597 \ln x_{4t}$$

(10) (8) (14) (58) (17)

$$R^2 = 0,998$$

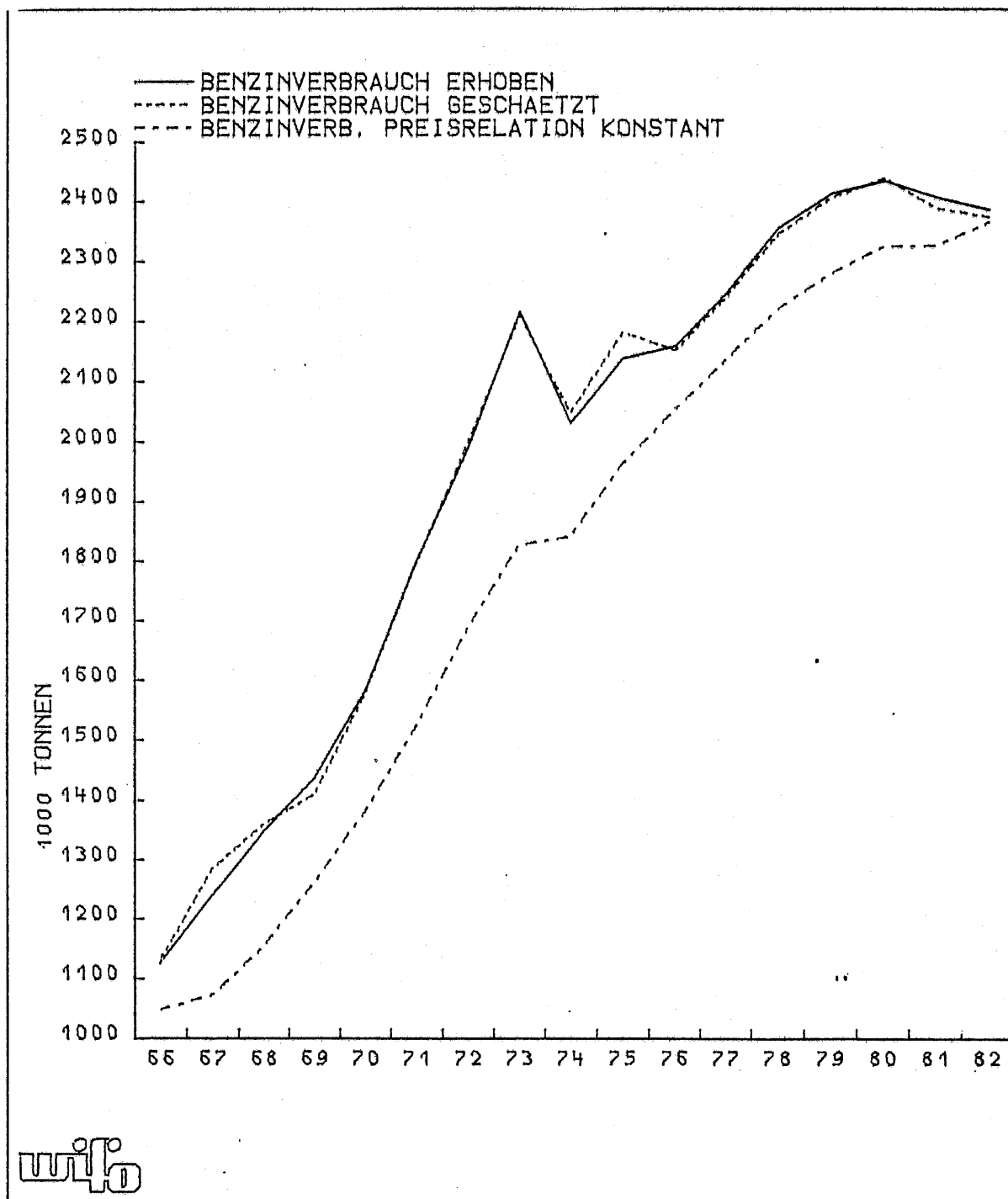
$$DW = 1,49$$

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

Abbildung 3: Entwicklung des Benzinverbrauchs

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

Entwicklung des Benzinverbrauches



Unter den derzeitigen Verhältnissen (November 1983) würde sich dadurch der Benzinpreis (Mittel aus Normal- und Superbenzin) um 7,9% erhöhen. Entsprechend der geschätzten Nachfragegleichung würde der Benzinabsatz in Österreich um 5,4% zurückgehen. Die Bruttoeinnahmen an zweckgebundenen Mineralölsteuern von Benzin würden um 18,3% steigen; dies entspricht ca. 2,1 Mrd.S. Die Elastizität des Mineralölsteueraufkommens 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 - sich die Preisrelation also nicht ändern -, dann würde der Benzinabsatz in Österreich nur um 1% sinken, die Mineralölsteuereinnahmen um fast 24% steigen. Die eigentliche Inlandnachfrage ist also starr, die Nachfrage im grenzüberschreitenden Verkehr relativ elastisch. Dies zeigt sich auch in Abbildung 3, wo die Entwicklung des geschätzten Benzinverbrauchs bei konstanter Preisrelation eingezeichnet 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. verbraucht. Der Dieselpreis ist seit längerem nur in der Schweiz höher als in Österreich. Das Nachfragepotential des grenzüberschreitenden Verkehrs ist wesentlich geringer als für Benzin, Änderungen der Preisrelationen zum Ausland spielen daher nicht so eine entscheidende Rolle. Die Schwankungen des Dieserverbrauchs hängen hauptsächlich von der Konjunktur in den "dieselintensiven" Branchen (Transportgewerbe, Bauwirtschaft) ab. Ein kürzerfristiger Preiseinfluß konnte ökonometrisch nicht nachgewiesen werden. Die Nachfrage paßt sich eher längerfristig den Preisänderungen an. Für die gegenständlichen Überlegungen 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.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß eine 25%ige Erhöhung des Steuersatzes auf Benzin und Diesel ca. 3,4 Mrd.S brutto an Mehreinnahmen bringt. 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. Sollte die Mineralölsteueranhebung zur Gänze dem Straßenbau zugute kommen, so wäre eine Änderung des Finanzausgleichs erforderlich.

Der wesentlichste 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 zu, da auch in diesem Fall die Aufkommenselastizität positiv ist. Die Auswirkungen auf die Preisstabilität sind eher geringfügig. Eine 8%ige Benzinpreisanhebung bewirkt einen Anstieg des Verbrauchspreisindex um 0,2 Prozentpunkte. Auch der Tourismus und die Mobilität der Arbeitskräfte im ländlichen Raum wird durch eine derartige Benzinverteuerung kaum beeinträchtigt.

Resümee

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 wesentliche 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 Erhöhung 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. Die Folge der Abwanderung sind 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 (gemäß Voranschlag für 1984) um zwei Drittel würde ausreichen, die zusätzlichen Straßenbaumittel aufzubringen. Allerdings wird diese Finanzierung von den Inländern allein getragen. 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, der Verbraucherpreisindex 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.

Übersicht 14: Zusammenfassende Beurteilung einer Erhöhung von Spezialabgaben für Kraftfahrzeuge

Der Mineralölsteuersatz müßte um 25% erhöht werden, um die angestrebten 3 Mrd.S Mehreinnahmen zu erreichen. Treibstoffe würden sich damit um ca. 8% verteuern (Stand Ende 1983). Der Verbraucherpreisindex 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 in Summe höhere Wegekostenbeiträge in Österreich. Derzeit beträgt der Ausländer-Nettoanteil am österreichischen Benzinabsatz ca. 7%. 1973, als Benzin bei uns wesentlich 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

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

2) Eine Studie über "Budgetäre Auswirkungen der Straßenbau-Sondergesellschaften" findet sich in: Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen: Mittelfristige Finanzplanung, Wien 1981.

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

4) E. Kinast: Die Autobahnen- und Schnellstraßenfinanzierungs AG - ein neues Instrument in der Straßenfinanzierung, Vortrag anlässlich des 43. Österreichischen Straßentags 1983.

Zusammenfassende Beurteilung einer Erhöhung
von Spezialabgaben für Kfz

Kriterium	Generalmaut	Einhebung über Kfz-Steuer	Mineral- ölsteuer
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.

- 5) Kommunalwissenschaftliches Dokumentationszentrum: Ökonomische Beurteilung der Vorfinanzierung im Straßenbau, Endbericht 1. Band, Wien 1982.
- 6) A. Jöchlinger auf einer Pressekonferenz des ÖAMTC, 30.8.1983.
- 7) F. Edlinger im Editorial von Straßenbau & Technik, 2/1983.
- 8) K. Just: Finanzierung des Autobahnbaus, in: Bundesministerium für Bauten und Technik, Österreichs Autobahnen, Wien 1982.
- 9) K. Just: siehe a.O.
- 10) K. Just: siehe a.O.
- 11) M. Metelka: Kosten-Nutzen-Analyse einer Vorfinanzierung im Straßenbau, Straßenbau & Technik, 2/1983.
- 12) T. Brandl: Ökonomische Beurteilung der Vorfinanzierung im Straßenbau, Straßenbau & Technik, 2/1983.
- 13) E. J. Mishan: 21 Popular Economic Fallacies, Harmondsworth, 1971.
- 14) A. Van der Bellen: Ökonomische Argumentationsmuster zur Frage der Kreditfinanzierung im Straßenbau, Straßenbau & Technik, 2/1983.
- 15) W. Puwein: Kennzahlen über die Bedeutung des Straßenverkehrs für die österreichische Wirtschaft, Die Straße, 9/1979.
- 16) Vgl. W. Puwein: Der Einfluß des Benzinpreises auf den Personenverkehr, Monatsberichte 1/1981.
- 17) G. Lehner: Auto und Steuern, in: ÖAMTC, Auto und Wirtschaft, Wien 1982.

18) Vgl. G.Estermann, B.Genser, R.Holzmann, Ch.Peutl, A. Van der Bellen: Straßenbau und -finanzierung im internationalen Vergleich, Straßenbau & Technik, 2/1983. Allerdings ist der Umsatzsteuersatz in Österreich höher als in den meisten Vergleichsländern.

19) G.Lehner, s.a.O.

20) Vgl. G.Estermann: Maut oder "das Geld liegt auf der Straße"? Straßenbau & Technik 2/1983. ÖGS: 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 1982 über die Einführung einer Autobahngebühr eine Meinungsbefragung durchgeführt. Fast 60% der Befragten haben sich für die Einführung einer Autobahn-Vignette ausgesprochen. Allerdings stand eine Gebührenhöhe von umgerechnet nur 260 S pro Jahr zur Debatte (Verkehr, Jahrgang 39, 1983, S.1287).

21) J. N. Thomson: Grundlagen der Verkehrspolitik, Bern und Stuttgart, 1978.

22) Vgl. W. Puwein: Prognose des Personenverkehrs, Monatsberichte 1/1983.

23) Ch. Boschek u.a.: Die Arbeitswege in Wien, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft, Nr.25/1982. Weiters H. Leucker: Soziologische Analyse des Autofahrers und Autogebrauchsverhalten, in: Gertraude Horcke, H. Leucker, Das Auto als Verhaltensdeterminante, Berichte des Instituts für allgemeine Soziologie und Wirtschaftssoziologie an der Wirtschaftsuniversität Wien, Heft 17/1978.

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

25) W.Puwein: Der Einfluß des Benzinpreises auf den Personenverkehr, Monatsberichte 1/1981.

26) Mündliche Auskunft von H.Knoflacher, Sonderauswertung der Unfallstatistik 1982.

27) Damit wurde auch der Benzinabsatz für Krafträder und sonstige Benzinverbraucher dem Pkw- und Lkw-Bestand zugeschlagen. Der Bestand an einspurigen Kfz pro benzinbetriebenen Pkw und Lkw ist jedoch in Ost- und Westösterreich ungefähr gleich hoch.

28) Österreichisches Statistisches Zentralamt: Fahrleistungen der Kraftfahrzeuge, Führerscheine, Ergebnis des Mikrozensus 1977, Beiträge zur Österreichischen Statistik, Heft 553.