

Aktuelle Tendenzen der Finanzpolitik	643
Vorausschätzung des Finanzbedarfs für die Erhaltung und Unterhaltung der kommunalen Verkehrswege	649

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 48/88

Berlin

1. Dezember 1988

55. Jahrgang



Aktuelle Tendenzen der Finanzpolitik

Gegenwärtig stellt sich die Finanzlage der öffentlichen Haushalte wesentlich besser dar, als noch zur Mitte des Jahres erwartet worden war. Für 1989 ist mit einem drastischen Rückgang der staatlichen Finanzierungsdefizite zu rechnen. In der Herbstprognose der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute wurde ein Fehlbetrag von nur 15 Mrd. DM prognostiziert, nach 44 Mrd. DM in diesem Jahr. Während die Gebietskörperschaften ihr Defizit um 20 auf 30 Mrd. DM reduzieren werden, dürfte sich der Überschuß in der Sozialversicherung um 10 auf 15 Mrd. DM erhöhen. Diese Einschätzung hat in der Öffentlichkeit überrascht und auch irritiert.

Allerdings handelt es sich bei diesen Beträgen um Finanzierungssalden in der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR). In diesem System werden einige der kassenwirksamen Ausgabe- und Einnahmeposten abweichend behandelt. In der finanzstatistischen Abgrenzung werden z.B. Darlehen und Beteiligungen als Ausgaben eingeordnet, in der VGR dagegen als Teil der staatlichen Ersparnis; die Finanzstatistik weist deshalb viel höhere Defizite aus.

Im folgenden wird die für 1988 und 1989 geschätzte Entwicklung der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden in der kassenwirksamen Systematik (Finanzstatistik) dargestellt; die Finanzierungsdefizite in dieser Abgrenzung sind nahezu identisch mit dem staatlichen Kreditbedarf. Gegenüber der Juni-Prognose des DIW¹ mußten die Ansätze auf der Einnahmenseite vor allem aus konjunkturellen Gründen nach oben korrigiert werden. Aber auch die Ausgaben steigen stärker als erwartet.

Die überraschend günstige Konjunktorentwicklung wird von der Finanzpolitik gestärkt. Im Jahre 1988 zeigt sich lehrbuchmäßig die enge Wechselwirkung zwischen Gesamtwirtschaft und staatlichem Sektor. Die zweite Stufe der Steuerentlastungen, schon lange vorher geplant, trat konjunkturell zum richtigen Zeitpunkt in Kraft, denn das Konjunkturklima hatte sich infolge des Börsenkraches, der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte und der Unsicherheit über die Wechselkursentwicklung spürbar verschlechtert. Für sich genommen erhöhen die Steuersenkungen das verfügbare Einkommen um 11 Mrd. DM.

Unklar war, wie die finanzpolitischen Entscheidungsträger auf der Ausgabenseite verfahren würden. Aufgrund der Erfahrungen war befürchtet worden, daß sie auf die

reformbedingten Steuerausfälle und die Lücke, die durch das Versiegen des Bundesbankgewinns entstanden war, mit einer spürbaren Drosselung des Ausgabenanstiegs reagieren, mithin die expansiven Effekte der Steuersenkungen ganz oder teilweise aufgehoben würden. Diese Befürchtungen, vom DIW mehrfach ausgesprochen, haben sich nicht bestätigt, die Ausgaben nehmen relativ kräftig zu.

Somit zeigt sich folgendes Bild: Die Wirtschaftspolitik hat auf die Turbulenzen vom Herbst 1987 flexibel reagiert.

¹ Vgl. Die Steuerreform wirft ihre Schatten voraus. Perspektiven der Finanzpolitik bis 1990. Bearb.: Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW Nr. 25/1988.

Während die Lohnabschlüsse sehr zurückhaltend waren, sind sowohl von der Geld- als auch Finanzpolitik Anregerungen ausgegangen. Die Früchte dieser Politik schlagen sich in höheren Steuereinnahmen nieder; teilweise werden sie zu Mehrausgaben genutzt.

Einnahmen 1988/89

In diesem Jahr können Bund, Länder und Gemeinden Steuereinnahmen in Höhe von 489 Mrd. DM erwarten; dies entspricht einem Zuwachs von 4,3 vH. Der „Arbeitskreis Steuerschätzungen“ hatte im Mai ein Aufkommen von knapp 481 Mrd. DM, das DIW im Juni einen Betrag von 482 Mrd. DM prognostiziert. Die jüngste Schätzung des Arbeitskreises liegt geringfügig unter dem hier vorgestellten Ergebnis.

Die Einnahmen aus der *Lohnsteuer*, der bedeutendsten Einzelsteuer, entwickeln sich wie vorausgesagt. Dies überrascht insofern nicht, als die Bemessungsgrundlage, die Bruttolohn- und -gehaltsumme, aufgrund der frühen Tarifabschlüsse bereits weitgehend „festgelegt“ war. Die Elastizität des Lohnsteueraufkommens, d.h. die prozentuale Veränderung der Lohnsteuer im Verhältnis zur prozentualen Veränderung der Bemessungsgrundlage, ist relativ stabil, und die Auswirkungen der Steuerrechtsänderungen auf die Lohnsteuereinnahmen konnten mit dem Lohnsteuermodell relativ genau quantifiziert werden. Die Erstattungen im Rahmen des Lohnsteuerjahresausgleichs schwanken zwar zum Teil erheblich, doch beeinflusst dies die Entwicklung des Kassenaufkommens nur wenig. Per Saldo wird die Lohnsteuer in diesem Jahr um 2,4 vH zunehmen, absolut werden die Gebietskörperschaften trotz Mindereinnahmen von 8 Mrd. DM — als Folge der Steuerrechtsänderungen — ein Plus von 4 Mrd. DM verbuchen können. 1989 ist progressionsbedingt mit einem Anstieg um reichlich 6 vH zu rechnen. Das Kassenergebnis wird dadurch geschmälert, daß in den Lohnsteuerereingängen vom Januar 1989 — dabei handelt es sich um die Besteuerung der Dezemberbezüge — noch die Steuerentlastungen von 1988 fortwirken.

Die Prognose des Aufkommens an veranlagter Einkommensteuer ist ebenso wie die Schätzung der Körperschaftsteuer, der nicht veranlagten Steuern vom Ertrag und auch der Gewerbesteuer mit viel größeren Unsicherheiten behaftet. Allein bei diesen Steuern übertrifft die neue Schätzung das Ergebnis vom Juni um 4 Mrd. DM.

Überraschend günstig entwickelt sich die *Gewerbesteuer*, die — nach Abzug der Umlage — den Gemeinden zusteht: Gegenüber dem Vorjahr steigt ihr Aufkommen um fast 10 vH. Als Folge der guten Gewinnsituation im Jahre 1986 expandierten die Nachzahlungen kräftiger als angenommen. Da das Veranlagungsergebnis für 1986 zugleich maßgeblich für die Neufestsetzung von Vorauszahlungen für die nachfolgenden Jahre ist, hat sich auch die Zunahme der Gewerbesteuervorauszahlungen merklich

beschleunigt und entsprach weitgehend der aktuellen Ertragsentwicklung der Unternehmen. Die Gewerbesteuerhebesätze sind im Bundesdurchschnitt nur wenig angehoben worden — in den strukturschwachen Regionen wohl etwas stärker als in anderen.

Auch die Kasseneingänge bei der *veranlagten Einkommensteuer* liegen deutlich über den prognostizierten Werten. Obwohl die Steuerentlastungen das Ergebnis um 2 Mrd. DM schmälern und die Lohnsteuererstattungen aus dem Kassenaufkommen der Einkommensteuer um 11 vH höher sind als im Vorjahr, wird das Aufkommen um über 7 vH steigen. Auch hier schlagen hohe Nachzahlungen aufgrund der Veranlagung 1986 zu Buche; zugleich haben die Steuerpflichtigen ihre Vorauszahlungen für 1988 infolge der günstigen Gewinnentwicklung nach oben angepaßt. Das hohe Plus bei der *Körperschaftsteuer* resultiert in erster Linie daraus, daß die Vorjahresbasis durch Sonderfaktoren gedrückt war. Mindernd wirken die hohen Gewerbesteuerzahlungen, die das Betriebsergebnis schmälern. Die aktuelle Entwicklung deutet darauf hin, daß auch hier die Unternehmen beginnen, ihre Vorauszahlungen an die günstige Gewinnsituation anzupassen.

Durch die Einführung einer *Kapitalertragsteuer* von 10 vH auf Zinseinkünfte (Quellensteuer) dürften 1989 rund 3 Mrd. DM netto in die öffentlichen Kassen fließen; hierbei handelt es sich um die Besteuerung von Kapitalerträgen der privaten Haushalte aus Spareinlagen mit vereinbarter Kündigungsfrist, aus festverzinslichen Wertpapieren, Bausparguthaben und zum Teil aus Lebensversicherungen. Steuerbefreit sind Erträge der Organisationen ohne Erwerbzweck sowie Steuerpflichtiger, die wegen geringer Einkünfte eine Nichtveranlagungsbescheinigung vorlegen. Unternehmen können sich die abgeführte Quellensteuer bei der veranlagten Einkommen- und Körperschaftsteuer im Vorauszahlungsverfahren anrechnen lassen, so daß dem Bruttoaufkommen an Quellensteuer von etwa 7 Mrd. DM voraussichtlich Absetzungen bei der Körperschaftsteuer von 3,5 Mrd. DM und bei der veranlagten Einkommensteuer von über einer halben Milliarde DM gegenüberstehen. Bereinigt um diesen Effekt wird — bedingt durch die positive Entwicklung der Unternehmensgewinne — bei der Körperschaftsteuer mit einem Zuwachs von 7,5 vH und bei der veranlagten Einkommensteuer von 4 vH gerechnet; bei der Einkommensteuer schlagen noch die Steuersenkungen von 1988 zu Buche. Das gesamte Bruttoaufkommen an nicht veranlagten Steuern vom Ertrag dürfte sich gegenüber 1988 mit über 16 Mrd. DM fast verdoppeln.

Der konjunkturelle Aufschwung wird im *Umsatzsteuer*-aufkommen sichtbar. Bis Oktober erhöhten sich die Einnahmen um 4,5 vH — eine Rate, die auch im ganzen Jahr erreicht werden dürfte. Die Mehreinnahmen aus den *speziellen Verbrauchsteuern* fließen relativ spärlich (2 vH), wenn auch stärker als ursprünglich angenommen wurde. Bei der Kraftfahrzeugsteuer hat der Einfluß der Steuerbe-

Tabelle 1

Kassenmäßiges Steueraufkommen der Gebietskörperschaften

	Ist			Veränderung gegenüber Vorjahr in vH		
	1987	1988	1989	1987	1988	1989
Gemeinschaftliche Steuern	348,9	363,4	387,1	4,6	4,2	6,5
Lohnsteuer ¹⁾	164,2	168,2	178,8	7,8	2,4	6,3
Veranlagte Einkommensteuer ¹⁾	30,7	33,0	33,7	2,7	7,5	2,1
Nicht veranl. Steuern vom Ertrag ²⁾	7,9	8,7	16,2	-3,0	10,1	86,2
Körperschaftsteuer ²⁾	27,3	29,5	28,2	-15,5	8,1	-4,4
Steuern vom Umsatz ³⁾	118,8	124,0	130,2	6,9	4,4	5,0
Bundessteuern ⁴⁾	51,8	52,8	61,3	1,4	1,9	16,1
Mineralölsteuer (einschl. Erdgas)	26,1	26,9	33,5	1,9	3,1	24,5
Tabaksteuer	14,5	14,6	14,8	0,2	0,7	1,4
Sonstige	11,2	11,3	13,0	1,8	0,9	15,0
Ländersteuern	22,2	22,6	23,1	4,2	1,8	2,2
Kraftfahrzeugsteuer	8,4	8,2	8,9	-10,6	-2,4	8,5
Vermögensteuer	5,4	5,5	5,2	23,3	1,9	-5,5
Sonstige	8,4	8,9	9,0	12,0	6,0	1,1
Gemeindesteuern ⁵⁾	40,3	43,6	44,7	-2,2	8,2	2,5
Gewerbsteuer	31,4	34,4	35,3	-1,7	9,6	2,6
Grundsteuer	7,9	8,3	8,5	3,7	5,1	2,4
Sonstige	1,0	0,9	0,9	-33,3	-10,0	0,0
Steuereinnahmen insgesamt	468,7	488,7	522,8	3,6	4,1	7,0
Bund ⁶⁾	217,1	220,7	241,0	3,9	1,7	9,2
Länder ⁷⁾	173,3	180,7	191,6	3,9	4,3	6,0
Gemeinden ⁸⁾	60,0	63,6	66,3	2,0	6,0	4,2
EG-Anteile	18,3	23,7	23,9	2,1	29,5	0,8
Zölle	5,5	6,3	6,6	2,1	14,5	4,8
Anteil MWSt.	12,8	14,4	15,0	2,1	12,5	4,2
BSP-Eigenmittel	-	3,0	2,3	2,1	-	-23,3

1) Beteiligungsverhältnis Bund/Länder und Gemeinden 42,5/42,5 und 15 vH. — 2) Beteiligungsverhältnis Bund/Länder 50/50 vH. — 3) Beteiligungsverhältnis Bund/Länder 65/35 vH. — 4) Ohne Zölle. — 5) Einschließlich Gewerbesteuer vor Abzug der Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder. — 6) EG-Anteile abgesetzt; um Ergänzungszuweisungen an die Länder gekürzt. — 7) Einschließlich Gemeindesteuern der Stadtstaaten; um Ergänzungszuweisungen vom Bund erhöht. — 8) Ohne Gemeindesteuern der Stadtstaaten und nach Abzug der Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Berechnungen des DIW.

freie für schadstoffarme Autos merklich nachgelassen. Das Mineralölsteueraufkommen steigt um immerhin 3 vH, wobei der Benzinverbrauch um 4 vH und der Verbrauch von Dieselkraftstoff um fast 8 vH zugenommen haben; der Anteil des niedriger besteuerten bleifreien Benzins hat sich in diesem Jahr um 20 vH-Punkte auf 45 vH erhöht.

Durch die Anhebung der Sätze für die Mineralöl-, Tabak- und Versicherungssteuer, Kraftfahrzeugsteuer für Diesel-Pkw sowie die Einführung einer Erdgassteuer kann der Bund mit Mehreinnahmen von 7,5 Mrd. DM rechnen; auf die Länder entfallen 700 Mill. DM. Beim Mineralölverbrauch sind erfahrungsgemäß Nachfragereaktionen kaum zu erwarten, anders hingegen bei Tabakerzeugnissen. Insgesamt werden die Einnahmen aus den

Steuern vom Umsatz werden um fast 5 vH expandieren; einmal induzieren die Verbrauchsteuererhöhungen auch bei der Mehrwertsteuer zusätzliche Einnahmen, zum anderen entfallen Steuervergünstigungen für die Landwirtschaft.

Die übrigen Einnahmen der Gebietskörperschaften sind in diesem Jahr rückläufig, weil die Bundesbank nur einen geringen Gewinn an den Bundeshaushalt abgeführt hat. Die Gemeinden können indes einen recht deutlichen Anstieg der Gebühreneinnahmen (5,5 vH) verbuchen. Im kommenden Jahr nehmen die nichtsteuerlichen Einnahmen kräftig zu, weil die Bundesbank wohl wieder hohe Gewinne an die Bundeskasse überweisen wird. Im Gegensatz zu 1988 sind keine Veräußerungen von Bundesbeteiligungen geplant; in diesem Jahr fließen dem Bund 2,5 Mrd. DM aus dem Verkauf von Beteiligungen zu.

Ausgaben 1988/89

Auf der Ausgabenseite sind für 1988 weniger Korrekturen gegenüber früheren Schätzungen anzubringen als bei den Einnahmen. Die Ausgaben werden um reichlich 3 vH und damit nur wenig stärker zunehmen, als vom Finanzplanungsrat empfohlen worden war.

Aufgrund der niedrigen Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst wird der Anstieg der *Personalausgaben* spürbar gebremst. Die bisherige Entwicklung deutet darauf hin, daß sich das Einstellungsverhalten der öffentlichen Arbeitgeber gegenüber den Vorjahren nicht geändert hat; der Finanzierungsspielraum — gemessen an den Etatsätzen bzw. den Ansätzen in den mehrjährigen Finanzplänen — wird nicht ausgeschöpft. Die laufenden *Sachaufwendungen* steigen mit einer ähnlichen Rate (2,5 vH) wie die Personalausgaben. Auch die Zinsausgaben werden nur schwach zunehmen, einmal, weil wegen der höheren Einnahmen der Kreditbedarf geringer ist, vor allem aber, weil die niedrigen Kapitalmarktzinsen weiterhin Einsparungen durch Umschuldung ermöglichen.

Überdurchschnittlich expandieren die laufenden *Transferzahlungen* (5,5 vH). Die Sozialhilfeleistungen werden mit einer Rate von 10 vH noch stärker als erwartet steigen. Ins Gewicht fallen auch die Zuschüsse an die Sozialversicherung (9 vH); der Mehrbedarf zeichnete sich allerdings schon im Frühjahr ab: Die laufende Rechnung der Bundesanstalt für Arbeit dürfte mit einem Minus von rund 6 Mrd. DM abschließen; nach Auflösung der Rücklagen verbleibt ein Defizit von knapp 2 Mrd. DM, das der Bund decken muß. Hinzu kommt die rasche Zunahme der Erstattungen des Bundes für Leistungen der Rentenversicherung, die sich aufgrund der erweiterten Anrechnung der Kindererziehungszeiten ergeben. Die vom Bund unmittelbar zu finanzierenden Renten und Unterstützungen entwickeln sich wie vorausgeschätzt; wegen der rückläufigen Zahl der Anspruchsberechtigten sinken die Ausgaben für die Kriegsopferversorgung und das Kindergeld. Auch die Leistungen im Rahmen der Arbeitslosenhilfe sind niedriger als im Vorjahr, denn die verbesserten Leistungen der Arbeitslosenversicherung entlasten den Bundeshaushalt an dieser Stelle. Rückläufig ist auch das Volumen der Vermögensübertragungen, weil die Zahlung der Sparprämien entfällt.

Überrascht hat die Entwicklung der *öffentlichen Investitionen*. Die Auftragseingänge im vergangenen Jahr hatten zunächst auf einen verhaltenen Ausgabenanstieg in diesem Jahr hingedeutet. Noch im Juni wurde hier nur mit 1 vH gerechnet, aus heutiger Sicht sind 5 vH wahrscheinlich. Ein Grund für diese Entwicklung ist die relativ günstige Finanzlage der Gemeinden: Das Gewerbesteueraufkommen hat kräftig expandiert, und die niedrigen Tarifabschlüsse haben zusätzlichen Spielraum geschaffen. Freilich bestehen nach wie vor große regionale Unterschiede in der kommunalen Finanzkraft — mit der Konsequenz, daß der Handlungsspielraum gerade in jenen Ge-

meinden nicht ausreicht, in denen der Strukturwandel besonders ausgeprägt und der Handlungsbedarf entsprechend groß ist. Das Zinsverbilligungsprogramm für kommunale Investitionen hat wohl kaum zusätzliche Impulse gegeben.

Aus heutiger Sicht werden 1989 die Ausgaben der Gebietskörperschaften mit über 4 vH deutlich stärker ausgeweitet, als bisher angenommen werden konnte.

Personal-, Sach- und Zinsausgaben dürften ähnlich schwach wie in diesem Jahr zunehmen. Von der Arbeitszeitverkürzung werden wahrscheinlich nur geringe positive Beschäftigungswirkungen ausgehen, z.B. in Krankenhäusern oder in den Versorgungs- und Entsorgungsunternehmen. Noch ist ungewiß, ob die Pflichtstundenzahl der Lehrer gesenkt wird. Wäre dies der Fall, so würde der Stellenabbau im schulischen Bereich wohl gestoppt², in einigen Schularten könnten sogar zusätzliche Stellen geschaffen werden. Akuter Stellenbedarf besteht im Bereich der Hochschulen.

Für die öffentlichen *Investitionsausgaben* wird mit einer weiteren positiven Entwicklung gerechnet; der Anstieg ist auf 5 bis 6 vH zu veranschlagen. Neben der ohnehin recht guten Finanzlage der Gemeinden gibt das „Strukturhilfegesetz“ des Bundes, durch das die Investitionstätigkeit von Ländern und Gemeinden in den wirtschaftsschwächeren Regionen gestärkt werden soll, den Ausschlag für diese optimistische Einschätzung. Allerdings ist damit zu rechnen, daß zum Teil ohnehin geplante Projekte finanziert und nur bedingt zusätzliche Investitionen getätigt werden, denn finanzschwache Kommunen sind aufgrund der stark steigenden Sozialhilfeleistungen in ihren Finanzierungsmöglichkeiten eingeengt.

Die *Transferzahlungen* der Gebietskörperschaften werden erneut überdurchschnittlich zunehmen, in erster Linie deshalb, weil die Zuschüsse an die Sozialversicherung um fast 12 vH expandieren dürften. So kann das Defizit der Bundesanstalt für Arbeit wohl nur zum Teil durch die beschlossenen Leistungskürzungen reduziert werden. Der Bund wird zur Deckung mindestens 3,5 Mrd. DM zuschießen müssen; der Finanzbedarf steigt, wenn die Bundesanstalt vermehrte Hilfen für Aussiedler gewährt. Wegen der Anrechnung weiterer Kindererziehungszeiten erhöht sich der so begründete Zuschuß an die Rentenversicherung von knapp 2 auf 3 Mrd. DM. Der „normale“ Zuschuß an die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung, der sich nach der durchschnittlichen Einkommensentwicklung in den letzten drei Jahren richtet, nimmt um 1,5 auf über 43 Mrd. DM zu. Die Kindergeldzahlungen werden nur wenig sinken, weil durch den Zuzug der Aus-

² Vgl. hierzu auch Dieter Vesper: Entwicklung der Länderfinanzen und mögliche Auswirkungen der Steuerreform 1990 unter besonderer Berücksichtigung der Ausgaben für Bildung und Wissenschaft. Gutachten des DIW im Auftrage des Bildungs- und Förderungswerks der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft. Berlin 1988, S. 14 ff (als Manuskript vervielfältigt).

Tabelle 2

Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften

	Bund			Länder ²⁾			Gemeinden ²⁾			Insgesamt		
	Ist 1987	Schätzung 1988	Schätzung 1989	Ist 1987	Schätzung 1988	Schätzung 1989	Ist 1987	Schätzung 1988	Schätzung 1989	Ist 1987	Schätzung 1988	Schätzung 1989
	in Mrd. DM											
Einnahmen	241,1	239,1	267,4	232,8	241,1	256,4	154,8	162,1	170,4	544,2	556,1	600,9
Steuern u.ä.	217,1	220,7	240,9	173,3	180,7	191,5	60,0	63,6	66,3	450,4	465,0	498,7
Zuweisungen/Zuschüsse von Gebietskörperschaften	1,4	1,4	1,4	35,6	36,1	40,2	47,7	48,7	51,7	—	—	—
Sonstige Einnahmen	22,7	17,0	25,1	23,9	24,3	24,7	47,2	49,8	52,4	93,8	91,1	102,2
Ausgaben	269,0	277,5	291,0	252,3	259,4	270,0	157,1	163,9	172,2	594,0	614,6	639,9
Personalausgaben	39,3	40,2	41,2	102,8	105,4	108,2	44,2	45,5	46,9	186,3	191,1	196,3
Laufender Sachaufwand	40,1	40,8	41,7	22,9	23,7	24,6	28,6	29,4	30,3	91,6	93,9	96,6
Zinsausgaben	31,0	32,2	32,6	19,8	20,5	21,2	7,4	7,2	7,2	57,9	59,6	60,7
dar. an Gebietskörpersch.	—	—	—	0,3	0,3	0,3	—	—	—	—	—	—
Lfd. Zuweisungen/ Zuschüsse	124,0	129,6	137,6	65,5	67,7	71,1	37,3	40,0	43,4	164,9	173,8	186,0
an Gebietskörperschaften	23,1	23,5	24,7	35,4	36,6	37,9	3,4	3,4	3,5	—	—	—
Sozialversicherung	43,7	47,7	53,3	0,1	0,1	0,1	—	—	—	43,8	47,8	53,4
Renten, Unterstützng.	35,3	34,5	35,0	10,3	10,6	11,1	25,6	28,0	31,0	71,2	73,1	77,1
Unternehmen	15,6	17,1	17,6	9,6	10,0	11,3	2,1	2,2	2,3	27,3	29,3	31,2
Sonstige	6,3	6,8	7,0	10,1	10,4	10,7	6,2	6,4	6,6	22,6	23,6	24,3
Sachinvestitionen	7,7	8,0	8,1	9,9	10,1	10,7	33,4	35,4	37,7	51,0	53,5	56,5
Vermögensübertragungen	17,4	16,8	19,5	23,8	24,1	25,8	3,0	3,1	3,3	25,5	25,4	25,8
an Gebietskörperschaften	6,4	6,2	8,8	11,4	11,5	13,0	0,9	0,9	1,0	—	—	—
Sonstige	11,0	10,6	10,7	12,4	12,6	12,8	2,1	2,2	2,3	25,5	25,4	25,8
übrige Vermögensausgaben	9,6	9,9	10,3	7,8	7,9	8,4	3,2	3,3	3,4	16,8	17,3	18,0
an Gebietskörperschaften	2,6	2,6	2,9	1,1	1,1	1,1	0,1	0,1	0,1	—	—	—
Sonstige	7,0	7,3	7,4	6,7	6,8	7,3	3,1	3,2	3,3	16,8	17,3	18,0
Finanzierungssaldo	-27,9	-38,4	-23,6	-19,5	-18,3	-13,6	-2,3	-1,8	-1,8	-49,8	-58,5	-39,0
	Veränderungen gegenüber Vorjahr in vH											
Einnahmen	1,2	-0,8	11,8	3,3	3,6	6,3	3,3	4,7	5,1	2,0	2,2	8,1
Steuern u.ä.	3,9	1,7	9,2	3,8	4,3	6,0	1,7	6,0	4,2	3,4	3,2	7,2
Zuweisungen/Zuschüsse von Gebietskörperschaften	-6,7	0,0	0,0	4,8	1,4	11,4	4,0	2,1	6,2	—	—	—
Sonstige Einnahmen	-18,3	-25,1	47,6	-1,6	1,7	1,6	4,6	5,5	5,2	-4,2	-2,9	12,2
Ausgaben	2,9	3,2	4,9	3,9	2,8	4,1	3,7	4,3	5,1	3,1	3,5	4,1
Personalausgaben	3,5	2,3	2,5	4,0	2,5	2,7	5,2	2,9	3,1	3,8	2,6	2,7
Laufender Sachaufwand	1,5	1,7	2,2	5,0	3,5	3,8	2,5	2,8	3,1	2,1	2,5	2,9
Zinsausgaben	2,5	3,9	1,2	1,0	3,5	3,4	-1,4	-2,7	0,0	1,6	2,9	1,8
dar. an Gebietskörpersch.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Lfd. Zuweisungen/ Zuschüsse	3,9	4,5	6,2	6,1	3,4	5,0	5,7	7,2	8,5	4,8	5,4	7,0
an Gebietskörperschaften	4,1	1,7	5,1	5,7	3,4	3,6	5,1	0,0	2,9	—	—	—
Sozialversicherung	4,0	9,2	11,7	—	0,0	0,0	—	—	—	3,8	9,1	11,7
Renten, Unterstützng.	3,8	-2,3	1,4	7,1	2,9	4,7	3,6	9,4	10,7	4,3	2,7	5,5
Unternehmen	4,3	9,6	2,9	7,8	4,2	13,0	5,0	4,8	4,5	7,5	7,3	6,5
Sonstige	3,0	7,9	2,9	5,2	3,0	2,9	14,8	3,2	3,1	30,6	4,4	3,0
Sachinvestitionen	2,1	3,9	1,2	3,8	2,0	5,9	1,8	6,0	6,5	2,2	4,9	5,6
Vermögensübertragungen	-0,4	-3,4	16,1	2,7	1,3	7,1	0,0	3,3	6,5	-1,2	-0,4	1,6
übrige Vermögensausgaben	0,9	3,1	4,0	-4,2	1,3	6,3	6,5	3,1	3,0	0,6	3,0	4,0

1) In Abgrenzung der Finanzstatistik. — 2) Ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen. — Abweichungen in den Summen durch Runden.

Quellen: Statistisches Bundesamt. Bundesministerium der Finanzen. Berechnungen des DIW.

siedler die Zahl der Anspruchsberechtigten, anders als in den Vorjahren, kaum zurückgehen dürfte. Die Ausgaben für das Erziehungsgeld werden nochmals kräftig wachsen, ebenso die Sozialhilfeleistungen der Gemeinden. Zu Mehrausgaben kommt es auch durch die wieder stärkere Förderung des sozialen Wohnungsbaus, des zivilen Flugzeugbaus (Airbus) und der Weltraumforschung, ferner infolge von Anpassungsmaßnahmen in der Stahlindustrie sowie verschiedener Maßnahmen im Agrarbereich (einschließlich der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur); bei diesen Ausgaben handelt es sich um laufende Zuschüsse, Vermögensübertragungen oder um Darlehen.

Entwicklung nach Haushaltsebenen

Wie 1987 werden auch in diesem Jahr die gesamten Einnahmen der Gebietskörperschaften um 2 vH zunehmen, während die Ausgaben um 3,5 vH expandieren. Das Finanzierungsdefizit wird von 50 auf über 58 Mrd. DM steigen; zur Jahresmitte war ein Betrag von 65 Mrd. DM geschätzt worden. 1989 werden sich die Deckungslücken indes drastisch reduzieren: Mit einer Rate von 8 vH dürften sich die Einnahmen fast doppelt so rasch wie die Ausgaben erhöhen, das Defizit wird dann nur noch 39 Mrd. DM betragen. Folgt man der hier vorgelegten Schätzung, so werden 1989 die Ausgaben im Bundeshaushalt und bei den Gemeinden um 5 vH, die Ausgaben der Länder um etwas über 4 vH steigen.

Beim *Bund* schlagen vor allem der Mehrbedarf der Sozialversicherung sowie die Strukturhilfen an die wirtschaftsschwachen Regionen zu Buche. Weniger Mittel als ursprünglich geplant wird der Bund zusätzlich an die Europäische Gemeinschaft abführen müssen (sog. BSP-Eigenmittel, die haushaltstechnisch als Mindereinnahmen verbucht werden). Statt 5 Mrd. DM werden es nur reichlich 2 Mrd. DM sein; bereits in diesem Jahr kommt es hier zu Einsparungen von 1,5 Mrd. DM, weil vor allem als Folge der konjunkturbedingten Mehreinnahmen der zusätzliche Finanzbedarf der EG geringer ist. Dem Bund werden infolge der Verbrauchsteuererhöhung und der Gewinnabführung der Bundesbank zusätzlich rund 17 Mrd. DM in die Kassen fließen; insgesamt kann er seine Einnahmen um 12 vH steigern. Somit verringert sich das Defizit im Bundeshaushalt von 38 auf 24 Mrd. DM (1987: 28 Mrd. DM).

Auch die *Länder* werden ihre Defizite merklich, um 5 Mrd. DM auf weniger als 14 Mrd. DM, reduzieren. Sie profitieren nur in geringem Maße von der Erhöhung der indirekten Steuern (Kfz-Steuer für Diesel-Pkw); hingegen par-

tizipieren sie zur Hälfte am Quellensteueraufkommen. Wegen des hohen Anteils der Personalausgaben am gesamten Ausgabevolumen werden die Länder stärker als die anderen Haushaltsebenen von den niedrigen Tarifabschlüssen im öffentlichen Dienst begünstigt. Die Strukturhilfen des Bundes erhöhen die Einnahmen der Länder, die wiederum — so wurde unterstellt — einen Teil an die Gemeinden überweisen; diese werden die Mittel für investive Zwecke verausgaben.

Der Fehlbetrag der *Gemeinden* wird 1989 mit 2 Mrd. DM ähnlich groß sein wie in den beiden Jahren zuvor; Ausgaben und Einnahmen dürften um jeweils 5 vH steigen. Am stärksten werden die Sozialhilfeausgaben zunehmen, aber auch die Ausgaben für Sachinvestitionen dürften überdurchschnittlich erhöht werden. Trotz der zuletzt recht positiven Entwicklung der kommunalen Investitionsausgaben wird ihr Niveau am Ende dieses Jahrzehnts noch deutlich unter dem liegen, das bereits 1980 erreicht worden war. Benachteiligt werden die Gemeinden durch die Quellensteuer; soweit diese bei der Veranlagung zur Einkommensteuer geltend gemacht wird, sind die Gemeinden anteilig mit 15 vH davon betroffen.

Fazit

Während in diesem Jahr der Konjunkturaufschwung von der Finanzpolitik gestützt wird, gehen 1989 von den öffentlichen Haushalten dämpfende Wirkungen auf die Gesamtwirtschaft aus. Allerdings dürften die restriktiven Einflüsse schwächer sein, als noch zur Jahresmitte angenommen wurde, denn ein Teil der Mittel, die den Privaten durch die Verbrauchsteuererhöhung entzogen werden, fließt über vermehrte Ausgaben, auch für investive Zwecke, in den Wirtschaftskreislauf zurück.

Begründet wurde die Anhebung der indirekten Steuern vor allem mit dem Mehrbedarf der EG und den zusätzlichen Hilfen für strukturschwache Länder. Diesem Argument ist aber die Basis entzogen, weil die konjunkturbedingten Mehreinnahmen fast so hoch sind wie die Einnahmen aus der Steuererhöhung; abgesehen davon steigen die Einnahmen aus den höheren Steuersätzen tendenziell Jahr für Jahr, die Strukturhilfen an die Länder sind aber auf 10 Jahre in ihrer Höhe festgeschrieben. Zudem müssen wesentlich weniger Mittel an die EG abgeführt werden, als zunächst angenommen wurde, und der Bundesbankgewinn fällt sehr viel höher aus als von der Bundesregierung veranschlagt. Offensichtlich dienen die Steuererhöhung ebenso wie die Einführung der Quellensteuer der „Vorfinanzierung“ der Steuerreform 1990.

Vorausschätzung des Finanzbedarfs für die Erhaltung und Unterhaltung der kommunalen Verkehrswege

Steigender Anteil der Ersatzinvestitionen an den Bruttoinvestitionen

Auf die Kommunen entfällt rund die Hälfte des Vermögenswertes aller Verkehrswege in der Bundesrepublik Deutschland; das Brutto-Anlagevermögen betrug 1986 rd. 320 Mrd. DM (zu Preisen von 1985). Mehr als zwei Drittel dieses Vermögenswertes sind nach 1965 gebildet worden. Die Funktionsfähigkeit eines modernen Wegenetzes kann nur gewahrt werden, wenn der Anlagenbestand und sein Qualitätsstandard durch fortlaufende Aufwendungen gesichert werden. Eine vom DIW im Auftrag des Bundesministers für Verkehr durchgeführte Untersuchung¹ zeigt, daß der Anteil der Ersatzinvestitionen bis zum Jahr 2000 bei den kommunalen Schienenverkehrswegen und bei den kommunalen Straßen auf rund 65 vH bzw. 80 vH der voraussichtlichen Gesamtinvestitionen für diese Verkehrswege steigen wird; im Jahr 2020 dürften die Bruttoinvestitionen nahezu vollständig für den Ersatzbedarf verwendet werden. Erweiterungen der Wege-netze verlieren also gegenüber der Bestandserhaltung an Bedeutung.

Begriffliche Abgrenzungen

Zur Ermittlung des Finanzbedarfs für die laufende Unterhaltung und die Erhaltung der kommunalen Verkehrswege bedarf es einer exakten, aber auch praktikablen Abgrenzung der Begriffe „Unterhaltung“, „Ersatz- bzw. Erhaltungsinvestition“ und „Netto- bzw. Erweiterungsinvestition“. Es wurden die für die Bundesverkehrswege vom DIW und der Bund/Länder-Arbeitsgruppe „Ermittlung des Erhaltungsbedarfs für Bundesfernstraßen“ verwendeten Abgrenzungen analog auf die kommunalen Wegebereiche übertragen.

Unterhaltungsaufwendungen sind

- Ausgaben für laufende Maßnahmen kleineren Umfangs, die den Gebrauchswert nicht nennenswert erhöhen. Sie umfassen Betrieb und Wartung der Verkehrsweegeanlagen und deren bauliche Unterhaltung.

Ersatzinvestitionen sind

- in kürzeren Abständen wiederkehrende größere Instandsetzungen mit deutlicher Wiederanhebung des Gebrauchswertes, also Teilersatz verbrauchter Weegeanlagen, und
- in längeren Abständen wiederkehrende Erneuerungen mit Wiederherstellung des vollen Gebrauchswertes, also völliger Ersatz verbrauchter Weegeanlagen bzw. einzelner Teile daraus.

Nettoinvestitionen sind bauliche Maßnahmen, die

- eine Erhöhung der Qualität des Verkehrsweges zur Folge haben, die (aus der Sicht der Nutzer) verkehrsmäßig zu einem veränderten Verkehrsweg und/oder
- zu einer erweiterten Kapazität der Verkehrswege führen.

Ersatzinvestitionen im Verkehrswegebereich sind nicht nur auf die Aufrechterhaltung der Kapazität des Anlagenbestandes, sondern längerfristig auch auf eine *qualifizierte Substanzwertsicherung* ausgerichtet. Dies schließt

Verbesserungen bzw. Umgestaltungen unter dem Aspekt der Verkehrssicherheit sowie Anpassungen an veränderte Verkehrsbedürfnisse ein. Ersatzinvestitionen werden stets nach dem herrschenden Stand der Technik durchgeführt und enthalten damit eine Qualitätskomponente. Der Umfang des Ersatzbedarfs ist auch davon abhängig, welche Qualitätsunterschiede zu neu errichteten Wegenetzteilen hingenommen werden. Soll das gesamte Wegenetz nahezu „Neubauqualität“ aufweisen, erhöht sich zwangsläufig der Erneuerungsumfang. Ersatzbedarf ist also nicht ausschließlich eine „technische“ Größe, die vom Verschleiß bestimmt wird.

Datenbasis und methodischer Ansatz

Der für die laufende Unterhaltung erforderliche Finanzbedarf wurde durch Trendfortschreibung bestimmt. Für die Berechnung des zukünftigen Bedarfs an Ersatzinvestitionen wurde vom DIW ein makroökonomischer Modellansatz mit einer Abschreibungs- und einer Abgangsrechnung entwickelt, der von dem Anlagevermögen und der durchschnittlichen Lebensdauer der Anlagen ausgeht.

Die vorliegende Studie baut methodisch auf der 1985 veröffentlichten „Vorausschätzung des Ersatzinvestitionsbedarfs für die Bundesverkehrswege“ auf². Grundlage der Anlagevermögensrechnung sind detaillierte Investitionsangaben. Für die kommunalen Schienenverkehrswege werden sie jährlich vom Bundesverkehrsministe-

¹ Vgl. Heinz Enderlein, Hartmut Kuhfeld, Uwe Kunert: Zukünftiger Finanzbedarf für die Verkehrswege in Städten und Gemeinden unter besonderer Berücksichtigung von Ersatzinvestitionen. Gutachten des DIW im Auftrag des Bundesministers für Verkehr, Berlin 1988. Beiträge zur Strukturforchung, Heft 109, Berlin 1988 (in Vorbereitung).

² Vgl. Bernd Bartholmai, Heinz Enderlein, Joachim Niklas: Vorausschätzung des Ersatzinvestitionsbedarfs für die Bundesverkehrswege. Beiträge zur Strukturforchung, Heft 83, Berlin 1985.

**Nutzungsdauer der Brutto-Anlageinvestitionen
in kommunale Verkehrswege
in Jahren**

Investitionsaggregat	Mittlere Nutzungsdauer ¹⁾	Abgangs- bzw. Abschreibungsintervall ²⁾
Erdbau ³⁾	116	20 – 180
Fahrbahn ⁴⁾	32	5 – 50
Gleise ⁵⁾	29	5 – 45
Kunstabauten ⁶⁾	68	5 – 110
Ausrüstungen ⁷⁾	18	1 – 30

1) Gewogenes arithmetisches Mittel. — 2) Untere bzw. obere Grenze der Nutzungsdauer. — 3) Einschließlich Entwässerung und Bepflanzung. — 4) Einschließlich Ausstattung (Markierungen, Beschilderung, Leiteinrichtungen). — 5) Einschließlich Signal- und Bahnstromanlagen. — 6) Brücken und Tunnel (einschließlich Fahrbahn- bzw. Gleisanteil), Stütz- und Futtermauern, Straßenmeistereien, Bahnsteige und Stellwerke. — 7) Maschinen und Geräte (einschließlich Fahrzeuge für Betrieb und Unterhaltung des Verkehrsweges).

Quellen: Der Bundesminister für Verkehr, Kommunale Straßenbaubehörden, Kommunale Verkehrsbetriebe, Berechnungen des DIW.

rium zur Verfügung gestellt und für die kommunalen Straßen vom DIW — unter Verwendung von Angaben aus der Finanzstatistik des Statistischen Bundesamtes — ermittelt. Die empirische Basis reicht bis 1986.

Für den Zeitraum 1987 bis 2020 wurde ein Entwicklungspfad der Brutto-Investitionen vorgegeben, da der längerfristig vorzuschätzende Ersatzbedarf nicht ausschließlich von den bereits getätigten Investitionen, sondern auch — zu einem allerdings geringeren Teil — von den Baumaßnahmen im Prognosezeitraum abhängig ist. Für die kommunalen Straßen wurde ein konstantes Investitionsvolumen von jährlich rd. 8,2 Mrd. DM angenommen. Die Bruttoinvestitionen in die kommunalen Schienenverkehrswege gehen von gut 1,5 Mrd. DM auf 850 Mill. DM im Jahr 2010, also um 2,5 vH jährlich zurück und verharren bis 2020 auf diesem Niveau. Damit wird unterstellt, daß die Plafondierung der Mittel nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) fort dauert, d. h. daß die realen Investitionen bis 2010 entsprechend der angenommenen durchschnittlichen jährlichen Preissteigerungsrate von 2,5 vH abnehmen. Preisbasis für die Projektion ist der Preisstand 1985 (Jahresdurchschnitt).

Die Ergebnisse der Modellrechnung grenzen den Erneuerungsbedarf unter unterschiedlichen Gesichtspunkten ein:

— In der *Abgangsrechnung* wird das endgültige physische Ausscheiden von Bauwerksteilen geschätzt. Für alle Anlagen, die noch im Bestand vorhanden sind,

wird unterstellt, daß sie durch laufende bauliche Unterhaltung soweit gebrauchsfähig erhalten werden, daß die Verkehrssicherheit nicht beeinträchtigt wird.

— In der *Abschreibungsrechnung* kommen technischer Verschleiß und Beeinträchtigung des Nutzungswertes der Anlagen zum Ausdruck.

Die Ergebnisse der beiden Berechnungsverfahren markieren zwei „Grenzlinien“:

— Eine Erhaltungsstrategie der Verkehrswege, die sich an den *Abschreibungen* orientiert, führt zu einem Wegenetz, das stets Neubauqualität hat. Praktisch dürfte es jedoch kaum durchführbar sein, die — modellmäßig ermittelten — Abschreibungen von Anfang an in voller Höhe sinnvoll in Erhaltungsmaßnahmen zu reinvestieren.

— Eine Erhaltungsstrategie, die sich an den *Abgängen* orientiert, bedeutet Verzicht auf Erneuerungsmaßnahmen und permanente Verschlechterung des Qualitätsstandards der Wegenetze.

Für die Analyse wird von der Abgangsrechnung ausgegangen, denn sie bildet den Ersatzbedarf für bestehende Anlagen im zeitlichen Sinne besser ab. Der Mehrbedarf für eine qualifizierte Substanzwertsicherung wird mit Hilfe empirisch abgeleiteter Zuschläge berücksichtigt.

Kommunale Schienenverkehrswege

Die kommunalen Schienenverkehrswege umfassen die U-Bahnen, Hoch-, Stadt- und Straßenbahnen sowie die seit 1984 von den Berliner Verkehrsbetrieben geführten S-Bahnstrecken. Sie dienen dem Personenverkehr im engeren Einzugsbereich der Städte und Gemeinden und umfassen 6 vH der Länge der gesamten öffentlichen Schienenverkehrswege in der Bundesrepublik Deutschland. Wertmäßig liegt der Anteil u. a. wegen der höherwertigen Tunnelstrecken der U-Bahnen bei knapp einem Viertel des Brutto-Anlagevermögens aller Schienenstrecken.

Das reale Brutto-Anlagevermögen der kommunalen Schienenverkehrswege hat sich seit 1960 vervierfacht; es wird bei dem unterstellten Investitionspfad bis zum Jahr 2020 um weitere 50 vH wachsen. Die Relation der bisher tatsächlich durchgeführten Ersatz- und Modernisierungsinvestitionen zu den jeweiligen Abgangswerten liefert den Zuschlag für die qualifizierte Substanzwertsicherung. Für die erste Hälfte der achtziger Jahre errechnet sich ein Mehrbedarf von 80 vH. Für die Prognose wurde unterstellt, daß dieser Zuschlag bis zum Jahr 2020 auf 15 vH zurückgeht. Diese Annahme resultiert aus der Einschätzung, daß die mit zunehmendem Zeitablauf in den Ersatzbedarf fallenden Anlagenteile derzeit noch neuer U-Bahnen und Stadtbahnen bereits nach hohen Qualitätsansprüchen gebaut wurden, der spätere Modernisierungszuschlag also eher geringer ist. Andererseits wird er-

Struktur der Brutto-Anlageinvestitionen in kommunale Verkehrswege
in vH

Zeitraum	Erdbau ¹⁾	Fahrbahn ²⁾ Gleise ³⁾	Kunst- bauten ⁴⁾	Aus- rüstungen ⁵⁾	Anlage- investitionen insgesamt
Kommunale Schienenverkehrswege ⁶⁾					
Bis 1959	34	59	6	1	100
1960 bis 1985	25	67	6	2	100
1986 bis 2000	20	71	7	2	100
2001 bis 2020	10	81	7	2	100
Kommunale Straßen ⁷⁾					
Bis 1959	17	67	8	8	100
1960 bis 1985	40	23	31	6	100
1986 bis 2000	33	31	29	7	100
2001 bis 2010	15	50	25	10	100
2011 bis 2020	7	61	20	12	100

1) Einschließlich Entwässerung und Bepflanzung. — 2) Einschließlich Ausstattung (Markierungen, Beschilderungen, Leiteinrichtungen). — 3) Einschließlich Signal- und Stellwerksanlagen, Bahnstromanlagen. — 4) Tunnel und Brücken, Stütz- und Futtermauern, Bahnhöfe, Stellwerke. — 5) Maschinen und Geräte (einschließlich Fahrzeuge für Betrieb und Unterhaltung des Verkehrsweges). — 6) U-Bahn, Stadtbahn, Straßenbahn und (seit 1984) S-Bahn in Berlin (West). — 7) Straßen in der Baulast der Gemeinden, Stadt- und Landkreise, Stadtstaaten.

Quellen: Der Bundesminister für Verkehr, Kommunale Straßenbaubehörden, Kommunale Verkehrsbetriebe, Berechnungen des DIW.

wartet, daß die Verkürzung der Straßenbahnnetze nicht im bisherigen Umfang fortgeführt wird. Dies zieht hohe Anforderungen an deren Modernisierung nach sich und führt zu relativ hohen Zuschlägen bis zum Jahr 2000.

Der jährliche Ersatzbedarf zur qualifizierten Substanzwertsicherung steigt von gegenwärtig rd. 420 Mill. DM auf 815 Mill. DM zum Ende des Prognosezeitraumes, wobei die Zunahme in den neunziger Jahren am kräftigsten sein wird. Bereits im Jahr 2000 werden annähernd 710 Mill. DM aufgewendet werden müssen.

Zur Jahrtausendwende werden zunächst die Investitionen in Gleise und Ausrüstungen der siebziger und achtziger Jahre zur Grunderneuerung anstehen. Bis zum Ende des Betrachtungszeitraumes gewinnen dann auch die Kunstbauten dieser Investitionsjahrgänge im Abgangsvolumen an Bedeutung. Im Jahr 2000 entfallen 70 vH der Ersatzinvestitionen auf die letzten 30 Investitionsjahrgänge, im Jahr 2020 lediglich 45 vH. Rund vier Fünftel des Ersatzbedarfs im Jahr 2020 sind den Verkehrswegen zuzurechnen, deren Bau mit Mitteln des GVFG gefördert wurde.

Neben den Aufwendungen für die Erhaltung und Modernisierung der Schienenwege fielen bisher für die laufende Unterhaltung etwa gleich hohe Beträge an, die je Kilometer Streckenlänge steigende Tendenz aufwiesen. Diese Tendenz wird sich fortsetzen, da bis zum Jahr 2010 bei stagnierender Gesamtlänge der Schienennetze der Anteil der mit höheren Aufwendungen verbundenen U-Bahnen und Stadtbahnen gegenüber den Straßenbahnen

zunehmen wird. Damit steigt der Unterhaltungsaufwand, der derzeit jährlich gut 350 Mill. DM beträgt, auf rd. 440 Mill. DM. Er liegt damit künftig deutlich unter dem Volumen der Ersatzinvestitionen.

Kommunale Straßen

Die kommunalen Straßen umfassen die zur Baulast von Gemeinden, Stadt- und Landkreisen sowie Stadtstaaten gehörenden Gemeinde- und Kreisstraßen; sie dienen dem örtlichen Personen-, Wirtschafts- und Güterverkehr und stehen zum Teil gleichzeitig für den Fernverkehr zur Verfügung. Auf die kommunalen Straßen entfallen rd. vier Fünftel der gesamten Straßenlänge in der Bundesrepublik. Ihr Anteil am Vermögenswert aller Straßen beträgt rd. zwei Drittel, da die Bundesfernstraßen höhere Vermögenswerte je Straßenkilometer binden. Das Brutto-Anlagevermögen der kommunalen Straßen beträgt rd. 285 Mrd. DM, es steigt bis zum Ende des Prognosezeitraumes um rund ein Drittel. Der Mehraufwand für die qualifizierte Substanzwertsicherung gegenüber den Werten der Abgangs-Modellrechnung wurde aus der Zuordnung der Investitionen zu Netto- und Ersatzinvestitionen im Analysezeitraum abgeleitet und ergibt gegenwärtig 60 vH. Er resultiert aus

- geänderten Anforderungen an Straßen, z. B. Verbreiterung der Fahrbahn, Erhöhung der Belastungsfähigkeit, geräuschkämpfender Fahrbahnbelag, sicherheitserhöhende Maßnahmen,

Entwicklung des Finanzbedarfs für die Erhaltung und die laufende Unterhaltung der kommunalen Verkehrswege
Mill. DM zu Preisen von 1985

Jahr	Erhaltung ¹⁾	Laufende Unterhaltung ²⁾	Finanzbedarf insgesamt
	Kommunale Schienenverkehrswege ³⁾		
1985	419	366	785
1990	508	395	903
2000	707	422	1 129
2010	787	439	1 226
2020	814	439	1 253
	Kommunale Straßen ⁴⁾		
1985	3 453	2 632	6 085
1990	4 508	2 684	7 192
2000	6 687	2 782	9 469
2010	7 835	2 800	10 635
2020	7 861	2 806	10 667

¹⁾ Ersatzinvestitionsbedarf für eine qualifizierte Substanzwertsicherung. — ²⁾ Betrieb und Wartung sowie bauliche Unterhaltung des Verkehrsweges. — ³⁾ U-Bahn, Stadtbahn, Straßenbahn und S-Bahn in Berlin (West). — ⁴⁾ Straßen in der Baulast der Gemeinden, Stadt- und Landkreise, Stadtstaaten.
Quelle: Berechnungen des DIW.

— technischem Fortschritt im Straßenbau, der durch geänderte Bauweisen, wie rationelleren Materialeinsatz und eine Wiederaufbereitung von Baustoffen, ermöglicht wird.

Bis zum Ende des Prognosezeitraumes wird der Zuschlag auf 10 vH verringert, da ein zunehmender Anteil von Straßen in moderner, standardisierter Bauweise erneuert bzw. als Neubauten von vornherein entsprechend errichtet wurde. Im Zuschlagsatz enthalten ist auch der zu erwartende Mehrbedarf durch die von der EG beschlossene Erhöhung der zulässigen Achslast der Nutzfahrzeuge von 10 t auf 11 t. Aufgrund der besonderen Funktionsvielfalt des Netzes dieser in der Mehrzahl im Wohnbereich liegenden Straßen und Wege wurde der dadurch entstehende Mehrbedarf an Erhaltungsaufwendungen auf etwa 5 vH geschätzt.

Der Ersatzbedarf zur qualifizierten Substanzwertsicherung der kommunalen Straßen steigt von derzeit 3,5 Mrd. DM jährlich auf fast 7,9 Mrd. DM im Jahr 2020. Die Zunahme des Ersatzbedarfs entfällt zum größeren Teil noch auf die Zeit bis zur Jahrtausendwende und erreicht ein Niveau von rd. 7 Mrd. DM; danach erhöht sich der Bedarf nur noch langsam. Ein überdurchschnittlicher Zuwachs ergibt sich dabei in den Bereichen Fahrbahn und Kunstbauten.

Der Bedarf an Ersatzinvestitionen im Jahr 1985 resultiert zur Hälfte aus den Investitionsjahrgängen der letzten 30 Jahre. Im Jahr 2020 entfallen dagegen nur noch knapp

30 vH des Ersatzbedarfs auf die 30 letzten Investitionsjahrgänge. Mehr als 70 vH sind den Straßen aus den sechziger, siebziger und achtziger Jahren zuzurechnen, die dann zur Grunderneuerung anstehen. Tragschichten, Binderschichten und Deckschichten müssen erneuert werden, und auch für die Kunstbauten (überwiegend Brücken) dieser Investitionsjahrgänge werden weitgehende Erneuerungen erforderlich.

Bei den Aufwendungen für die laufende Unterhaltung handelt es sich um Ausgaben, die Jahr für Jahr in etwa gleicher Höhe für Straßenabschnitte anfallen. Es erscheint gerechtfertigt, die künftige Entwicklung durch eine Trendextrapolation zu schätzen. Für den gesamten Prognosezeitraum sind die Aufwendungen für die laufende Unterhaltung je qkm Straßenfläche mit 1,22 Mill. DM konstant gehalten worden. Dieser Wert liegt etwas über dem Durchschnittswert in den Jahren 1981 bis 1985 (wobei die Finanzknappheit der kommunalen Haushalte in diesem Zeitraum berücksichtigt worden ist), aber etwas unter dem Jahresdurchschnitt von 1976 bis 1980, der 1,25 Mill. DM beträgt.

Insgesamt ergibt sich, daß die jährlichen Aufwendungen für die laufende Unterhaltung bis zum Jahr 2020 von 2,6 Mrd. DM auf 2,8 Mrd. DM (zu Preisen von 1985) steigen werden.

Investitionspolitische Bedeutung der Untersuchungsergebnisse

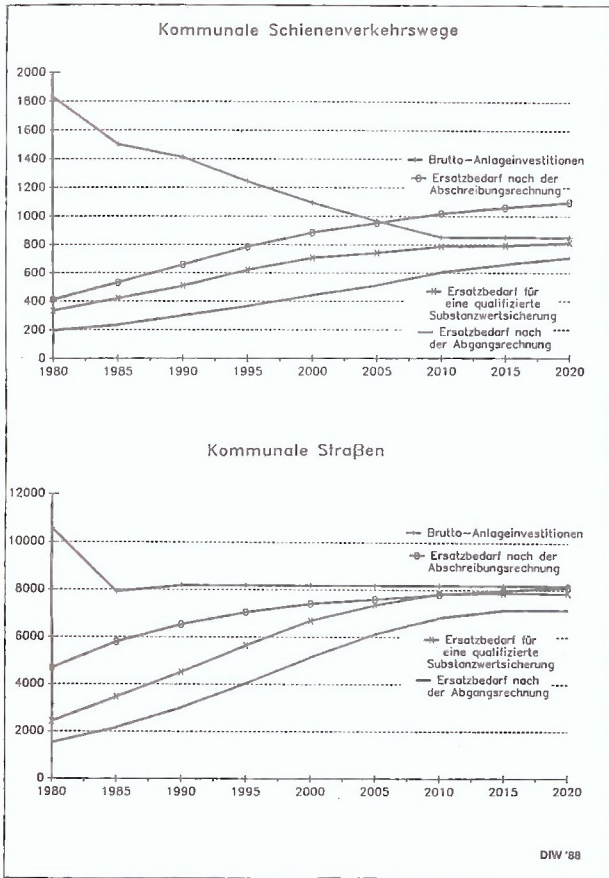
Der gesamte Finanzbedarf für die Erhaltung (qualifizierte Substanzwertsicherung) und für die laufende Unterhaltung der kommunalen Verkehrswege betrug 1985 fast 6,9 Mrd. DM. Er wird nach den in dieser Studie getroffenen Annahmen bis zum Jahr 2000 auf 10,6 Mrd. DM steigen und im Jahr 2020 etwa 11,9 Mrd. DM (zu Preisen von 1985) betragen.

Die Zunahme des Finanzbedarfs im Zeitraum 1985 bis 2020 um fast drei Viertel gibt ausschließlich die starke Erhöhung des Ersatzbedarfs wieder. Die notwendigen Ersatzinvestitionen zur Erhaltung der kommunalen Verkehrswege nehmen, ausgehend von 3,9 Mrd. DM im Jahr 1985, bis zum Jahr 2020 auf knapp 8,7 Mrd. DM zu. Die kommunalen Straßen haben daran einen Anteil von fast neun Zehnteln, die kommunalen Schienenverkehrswege einen Anteil von gut einem Zehntel. Diese Anteilssätze ändern sich bis zum Ende des Prognosezeitraumes nur geringfügig.

Sie können in den einzelnen Gemeinden freilich stark vom Durchschnitt abweichen, da die Straßeninvestitionen regional breit gestreut sind, Investitionen in die kommunalen Schienenwege sich hingegen auf die Ballungsregionen konzentrieren. Dort ist mit einem Ersatzbedarf für die Schienenwege zu rechnen, der etwa einem Drittel der kommunalen Gesamtaufwendungen für beide Wegebereiche entspricht.

Brutto-Anlageinvestitionen und Ersatzbedarf

- Mill. DM zu Preisen von 1985 -



Aus der in dieser Untersuchung angenommenen Investitionsentwicklung bis zum Jahr 2020 — konstante reale Brutto-Anlageinvestitionen für die kommunalen Straßen, Verringerung des realen Investitionsvolumens bei den

kommunalen Schienenverkehrswegen bis zum Jahr 2010 um 2,5 vH p. a., danach gleichbleibende Investitionen bis 2020 — ergibt sich, daß im Jahr 2000 nur noch ein geringer und zum Ende des Prognosezeitraumes fast kein Spielraum für Wegeneubauten verbleibt. Im gesamten Prognosezeitraum wird bei den unterstellten Investitionsvorfällen das Investitionsvolumen bei den kommunalen Straßen zu 80 vH und bei den kommunalen Schienenverkehrswegen zu 65 vH für den Ersatzbedarf beansprucht. Das Brutto-Anlagevermögen steigt in diesem Zeitraum bei den kommunalen Straßen noch um 30 vH, bei den kommunalen Schienenverkehrswegen um 50 vH. Nach Verwirklichung der gegenwärtig laufenden und geplanten Netzerweiterungen dürfte aus heutiger Sicht zum Ende des Prognosezeitraumes jedoch kaum noch Erweiterungsbedarf für die kommunalen Verkehrswege bestehen.

Die gewählten Investitionspfade beeinflussen die Höhe des Ersatzbedarfs im Prognosezeitraum nur geringfügig. Die Vermögensabgänge resultieren im Jahr 2000 fast ausschließlich und im Jahr 2020 überwiegend aus Investitionsjahrgängen vor dem Beginn des Prognosezeitraumes, d. h. aus Anlagen, die in den sechziger, siebziger und achtziger Jahren errichtet wurden. Vom heutigen Niveau der qualifizierten Substanzwertsicherung aus betrachtet ist für das Jahr 2020 für die kommunalen Verkehrswege mit dem doppelten Erhaltungsaufwand zu rechnen.

Der für eine qualifizierte Substanzwertsicherung errechnete Bedarf enthält eine bedeutsame Qualitätskomponente. Hier besteht Gestaltungsspielraum insbesondere im Straßenbereich. Beispielsweise ist an Kommunikationssysteme zu denken, mit deren Hilfe der Verkehrsablauf besser gesteuert und rationeller gestaltet werden kann. Ebenfalls müssen Maßnahmen für den Umweltschutz und die Verkehrsberuhigung zur Erhöhung der Verkehrssicherheit berücksichtigt werden.

Berlin, im Dezember 1988

Verehrte Leser,

die Sicherung und Verbesserung der Qualität des Wochenberichts sind ein ständiges Anliegen der Herausgeber und der Redaktion. Im Zuge dieser Verbesserung wird seit Oktober 1988 dem Wochenbericht wegen des verbreiteten Interesses einmal monatlich eine Beilage mit saisonbereinigten Wirtschaftsdaten beigelegt.

Qualität hat aber auch einen Preis. Die Kosten für die Erstellung des Wochenberichts sind zudem ständig gestiegen. Wir bitten daher unsere Leser um Verständnis dafür, daß wir den Preis für den Jahrgang 1989 auf DM 125,— erhöhen.

Mit freundlichen Grüßen
Verlag und Schriftleitung

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-1000 Berlin 33

Telefon (0 30) 82 99 10 — Telefax (0 30) 82 99 12 00

BTX-Systemnummer - 2 99 11 #

Präsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp (beurlaubt)

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevallerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Fritz Franzmeyer, Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Dr. Frieder Meyer-Krahmer, Dr. Reinhard Pohl, Dr. Peter Ring, Prof. Dr. Werner Rothengatter, Dr. Horst Seidler, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner

Aktuelle Tendenzen der Finanzpolitik. Bearbeitet von Dieter Vesper. —

Vorausschätzung des Finanzbedarfs für die Erhaltung und Unterhaltung der kommunalen Verkehrswege. Bearbeitet von Heinz Enderlein, Hartmut Kuhfeld und Uwe Kunert.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D-1000 Berlin 41.

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.

Druck: ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-1000 Berlin 26.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 110,—, vierteljährlich DM 35,—, Einzelnummer DM 4,—.

Zuzüglich Versandkosten