

Finanzpolitische Stabilisierung im föderalen Staat: Deutsche Erfahrungen aus den 90er Jahren	615
Mehr Wettbewerb auf dem Schienennetz der Deutschen Bahn AG erforderlich	624

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 38/2000

Berlin

21. September 2000

67. Jahrgang

Finanzpolitische Stabilisierung im föderalen Staat: Deutsche Erfahrungen aus den 90er Jahren

Mit der jüngsten Steuerreform erhält die Wirtschaft einen kräftigen Wachstumsimpuls. Allerdings werden die Steuersenkungen von Ausgabekürzungen begleitet; nicht nur der Bund setzt den Rotstift an, auch Länder und Gemeinden versuchen, den Einnahmeausfällen mit dem Tritt auf die Ausgabenbremse zu begegnen. Davon werden insbesondere Infrastrukturprojekte betroffen sein.¹ Ein anderes Verhalten der nachgelagerten Haushaltsebenen ist vielfach gar nicht möglich, weil sowohl die haushaltsrechtlichen Vorschriften, als auch der Stabilitäts- und Wachstumspakt von Dublin sowie die hohe Kreditaufnahme in der Vergangenheit die finanzpolitischen Freiheitsgrade erheblich beschränken. Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob die Finanzpolitik in einem föderalen Staat auch unter solchen Bedingungen noch ein wirksames Instrument zur Stabilisierung gesamtwirtschaftlicher Prozesse sein kann. Sie ist auch aus der institutionellen Perspektive relevant, denn Art. 109 Abs. 2 GG verpflichtet Bund und Länder, bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.

Bereits die bloße Betrachtung der in monetären Größen ausgedrückten Staatsaktivitäten legt die Vermutung nahe, dass die finanzpolitischen Entscheidungsträger über ein beträchtliches Stabilisierungspotential verfügen. Der Gesamtumfang der staatlichen Käufe von Gütern und Diensten (Personalkosten, Vorleistungen, Investitionsgüter) beläuft sich auf reichlich ein Fünftel des Bruttoinlandsprodukts, der Anteil der Transferzahlungen an Unternehmen und private Haushalte — mit ihnen bewirkt der Staat eine Umverteilung der Einkommen, beansprucht aber nicht unmittelbar das Sozialprodukt — auf knapp ein Viertel (Tabelle 1). Der Staat kann diese Finanzströme aber nicht aus konjunkturellen Erwägungen beliebig variieren, da die Ausgaben zum größten Teil auf gesetzlich geregelten Anspruchsvoraussetzungen beruhen und langwierige Gesetzgebungsverfahren in Gang gesetzt werden müssen. Es liegt in der Natur vieler öffentlicher Güter, dass der Staat mit ihnen vornehmlich allokativen Ziele verfolgt und sie relativ stetig bereitstellt. Dadurch ist ein gewichtiger Teil des öffentlichen Güterangebots der „antizyklischen“

Steuerung entzogen. Auf der anderen Seite wirkt ein stetiges öffentliches Güterangebot stabilisierend auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Dies gilt vor allem dann, wenn es im dezentralisierten Staatssektor gelingt, die Vielzahl der öffentlichen Haushalte zu koordinieren.

Konjunkturelle Flexibilität staatlicher Einnahmen und Ausgaben

Nur wenige Ausgabearten sind für eine konjunkturpolitische Steuerung variabel genug, und selbst dabei ist es vielfach nicht das Niveau, sondern nur das Maß an Veränderung, über das „frei“ disponiert werden kann. Konjunkturell motivierte Eingriffe der Finanzpolitik sind letztlich immer nur inkrementaler Art.

¹ Vgl. Öffentliche Haushalte 2000/2001: Expansive Impulse durch die Steuerreform. Bearb.: Dieter Teichmann und Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 36/2000.

Tabelle 1

Ausgaben des Staates in % des Bruttoinlandsprodukts

	1970	1980	1990	1991	1999
Vorleistungen	7,7	10,3	9,9	11,0	11,2
Bund	2,1	2,1	1,7	1,3	1,0
Länder	1,0	1,3	1,3	1,3	1,2
Gemeinden	1,6	2,4	2,5	2,5	2,3
Sozialversicherung	3,4	5,6	5,5	5,8	6,8
Personalkosten	8,8	11,0	9,7	9,0	8,4
Bund	1,8	1,9	1,6	1,5	1,2
Länder	4,3	5,7	4,9	4,6	4,6
Gemeinden	2,1	2,8	2,6	2,4	2,0
Sozialversicherung	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
Bruttoinvestitionen	4,6	3,6	2,3	2,7	1,8
Bund	0,8	0,5	0,3	0,4	0,4
Länder	0,9	0,6	0,5	0,5	0,4
Gemeinden	2,9	2,4	1,5	1,7	1,0
Sozialversicherung	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
Laufende Transfers	15,9	21,0	21,5	19,6	22,2
Bund	7,1	9,4	10,1	9,2	8,8
Länder	3,5	4,5	4,0	4,7	5,3
Gemeinden	0,8	1,1	1,2	1,0	1,6
Sozialversicherung	9,0	12,2	11,5	11,9	13,9
Vermögenstransfers	1,9	2,2	1,4	2,0	1,3
Bund	1,6	1,7	1,1	1,9	1,0
Länder	1,4	1,8	1,2	1,7	1,3
Gemeinden	0,3	0,4	0,2	0,2	0,2
Sozialversicherung	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Zinsausgaben	0,8	1,9	2,6	2,9	3,5
Bund	0,4	1,0	1,4	1,7	2,3
Länder	0,2	0,6	0,9	0,8	0,9
Gemeinden	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3
Sozialversicherung	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ausgaben	38,4	48,0	45,0	47,1	48,4
Bund	13,8	16,3	16,0	16,0	14,6
Länder	11,2	14,0	12,3	13,7	13,6
Gemeinden	7,1	7,9	6,6	8,1	7,4
Sozialversicherung	13,0	18,5	17,6	18,4	21,3

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

Noch am flexibelsten einsetzbar sind die öffentlichen Investitionen. Doch sind konjunkturell durchschlagende Wirkungen nur dann zu erwarten, wenn die Manövriermasse groß ist. Inzwischen sind die öffentlichen Investitionen auf unter 2 % des Bruttoinlandsprodukts geschrumpft, so dass diese Voraussetzung kaum mehr gegeben ist; 1992 — also kurz nach der Wiedervereinigung — waren es immerhin noch 3 %, in den 60er Jahren sogar 4 bis 5 %. Ein anderes Problem ist die selektive Wirkung öffentlicher Investitionsausgaben, werden doch in erster Linie der Bausektor und seine Zulieferbereiche von diskretionären Investitionsentscheidungen getroffen.

Auch die Personalausgaben eignen sich nur bedingt als Ansatzpunkt für konjunkturpolitische Interventionen. Die Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst ist mehr oder weniger an die Gesamtwirtschaft gekoppelt, wobei die Ab-

schlüsse im öffentlichen Sektor zumeist unter denen der privaten Wirtschaft liegen, um den Unterschieden in Produktivität und Arbeitsplatzsicherheit gerecht zu werden. Handlungsparameter sind also die Neueinstellungen im öffentlichen Dienst. Für die Vergangenheit ist — allerdings verzögert — eher eine gemäßigt prozyklische Einstellungspolitik zu beobachten: Auf gesamtwirtschaftliche Krisen und deren Auswirkungen auf die öffentlichen Einnahmen haben die staatlichen Entscheidungsträger mit einer zurückhaltenden Einstellungspolitik reagiert und ihre Bedarfsvorstellungen revidiert.²

Einen mäßig antizyklischen Verlauf weisen die Transferzahlungen auf, vornehmlich deshalb, weil sowohl im Bereich der Arbeitslosenversicherung als auch bei der Rentenversicherung — hier in Folge der verzögerten Anpassung an die gesamtwirtschaftliche Einkommensentwicklung — „automatische Stabilisatoren“ eingebaut sind. Hingegen folgen Ausgaben wie Wohngeld, Leistungen für Kriegsoffer oder für die Familien ebenso wenig konjunkturellen Zyklen wie Subventionen und andere Maßnahmen der Wirtschaftsförderung. Dies bedeutet zugleich, dass vornehmlich die Bundesebene als automatischer Stabilisator in Aktion tritt, denn es ist nicht nur Aufgabe des Bundes, die konjunkturell schwankenden Defizite der Bundesanstalt für Arbeit auszugleichen und Teile der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu finanzieren; auch die Zuschüsse zur Rentenversicherung sind teilweise an die — konjunkturell schwankende — Entwicklung der Einkommen gekoppelt.

Eine größere Rolle spielen die automatischen Stabilisatoren auf der Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte. Steueraufkommen und Beitragseinnahmen der Sozialversicherungsträger schwanken in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Entwicklung. Im Falle einer Wachstumsabschwächung verringert sich auch der Einnahmezuwachs, wobei als Folge der Lohnsteuerprogression und des Gewichts der Lohnsteuer im staatlichen Einnahmesystem die Steuerausfälle stärker zu Buche schlagen. Der Anstieg der Steuereinnahmen vermindert sich also überdurchschnittlich, d. h. die Entzugseffekte, die vom Steuersystem insbesondere auf die Konsumnachfrage ausgehen, sind in einer Phase der Wachstumsabschwächung oder gar Rezession relativ kleiner als im konjunkturellen Aufschwung.

Die Elastizität des Lohnsteueraufkommens bezüglich der Brutto Lohn- und -gehaltssumme liegt bei etwa 1,7; d. h. bei einem Einkommenszuwachs um 1 % erhöht sich das Lohnsteueraufkommen um 1,7 %. Hingegen nehmen die gewinnabhängigen Steuern grundsätzlich einen zur Entwicklung der Bemessungsgrundlage proportionalen

² Vgl. Öffentlicher Dienst: Starker Personalabbau trotz moderater Tarifierhebungen. Bearb.: Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 5/98.

Verlauf, und auch die aufkommensstarke Umsatzsteuer entwickelt sich im Prinzip parallel zu den gesamtwirtschaftlichen Umsätzen. Allerdings passen die Unternehmen ihre laufenden Steuerzahlungen rasch den vom Konjunkturverlauf abhängigen Gewinnen an, so dass es zu prozyklischen Steuereingängen kommt. Dieser Effekt wird möglicherweise durch die Verzögerungen im Veranlagungsverfahren gedämpft, zum Beispiel, wenn die Unternehmen Gewinne aus guten Jahren in rezessiven Phasen versteuern.

Finanzpolitische Kompetenzverteilung

Ein zentrales Problem finanzpolitischer Konjunktursteuerung ist die föderale Kompetenzverteilung. Es muss eine Balance zwischen Bund und Gliedstaaten gefunden werden, damit einerseits der Zentralstaat seine am gesamtwirtschaftlichen Interesse orientierten Aufgaben wirksam wahrnehmen kann, andererseits Länder und Gemeinden genügend Spielraum haben, ihre regionalen Ziele zu erreichen. Es geht also darum, das Mischungsverhältnis von Zentralisierung und Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben zu optimieren. Dezentrale Lösungen bieten sich an, wenn dadurch geringere Planungs-, Entscheidungs- und Produktionskosten für die Bereitstellung öffentlicher Güter erreicht werden können; zentrale Lösungen sind vorteilhaft, wenn Größenvorteile wirksam werden und externe Effekte besser internalisiert werden können.

Das deutsche System des „kooperativen“ Föderalismus ist dadurch gekennzeichnet, dass ein intensives Geflecht innerstaatlicher Finanzbeziehungen besteht und der Zwang zu konsensualen Lösungen groß ist. Durch den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (vertikal) sowie zwischen den Ländern (horizontal) werden alle Länder untereinander finanziell etwa gleichgestellt.³ Die wichtigsten Steuerarten sind als so genannte Gemeinschaftssteuern konzipiert, und die einzelnen Länder haben kaum Einfluss auf die Festlegung der Steuerbemessungsgrundlagen oder der Steuersätze. Über die Kompetenz in der Steuergesetzgebung verfügt im Wesentlichen der Bund; die Länder können nur in ihrer Gesamtheit via Bundesrat auf sie Einfluss nehmen. Aus stabilisierungspolitischen Erwägungen dürfte diese Konstruktion von Vorteil sein, da eine „harmonisierte“ Steuerpolitik so eher möglich ist, als wenn die einzelnen Gliedstaaten eigene Gesetze erlassen können. Überdies steht der Bundesregierung — bei Zustimmung des Bundesrates — die Möglichkeit offen, aus konjunkturpolitischen Erwägungen die Einkommen- und Körperschaftsteuer um bis zu 10 % zu senken bzw. zu erhöhen (§ 26 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz). Doch ist von diesem Instrument bisher so gut wie kein Gebrauch gemacht worden.

Auch auf der Ausgabenseite bestehen erhebliche Verflechtungen, vor allem dadurch, dass sich der Bund an

Tabelle 2

Innerstaatliche Finanztransfers				
Mill. DM				
	Bundesergänzungszuweisungen	Investitionshilfen des Bundes	Länderfinanzausgleich	
			Umsatzsteuer-ausgleich	Ausgleich im engeren Sinne
1995	25 071	6 600	11 342	11 195
1996	25 151	6 600	12 946	12 229
1997	25 234	6 600	12 581	11 998
1998	25 656	6 600	14 130	13 518
1999	26 251	6 600	15 489	14 601
Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des DIW.				

den so genannten Gemeinschaftsaufgaben beteiligt. Hiermit will er sicher stellen, dass bestimmte öffentliche Güter auch dort angeboten werden, wo Länder und Gemeinden aus eigener Kraft überfordert wären. Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden gewähren, mit deren Hilfe eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abgewendet oder die unterschiedliche Wirtschaftskraft ausgeglichen oder das wirtschaftliche Wachstum gefördert wird.⁴ Von großem Gewicht sind auch die Ergänzungszuweisungen des Bundes an die finanzschwachen Länder; Empfänger sind vor allem die ostdeutschen Länder. Somit kommt dem Bund nicht nur bei der Steuerpolitik eine zentrale Rolle zu, sondern er verfügt auch auf der Ausgabenseite über stabilisierungspolitisches Potential.

Die Länder wiederum sind dafür zuständig, dass ihre Gemeinden sich gemäß der Forderung des Bundesverfassungsgerichts „kraftvoll“ betätigen und finanziell eigenverantwortlich handeln können; deshalb stellen die Länder erhebliche Mittel im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zur Verfügung. Von stabilisierungspolitischer Bedeutung sind schließlich auch die Zahlungsströme im Rahmen des horizontalen Länderfinanzausgleichs. Ebenso wie die Hilfen des Bundes fließen sie mit einer gewissen Regelmäßigkeit und sorgen dafür, dass auch die finanzschwachen Länder ihre Aufgaben relativ stetig erfüllen können. Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern einerseits sowie unter den Ländern andererseits nivelliert zwar in hohem Maße, doch wirkt er auch stabilisierend (Tabelle 2).

³ Infolge ihrer besonderen Aufgaben weisen die ostdeutschen Länder- und Gemeindehaushalte zurzeit weit höhere Ausgaben auf.

⁴ Das Eingreifen des Bundes leitet sich aus konjunktur-, struktur- oder infrastrukturpolitischen Gründen ab. Die konjunkturpolitisch motivierten Finanzhilfen können alle Arten von Investitionen umfassen, also auch solche für Schulen oder Kindergärten. Hingegen dienen struktur- und infrastrukturpolitisch begründete Hilfen ausschließlich zur Finanzierung wirtschaftsbezogener Investitionen.

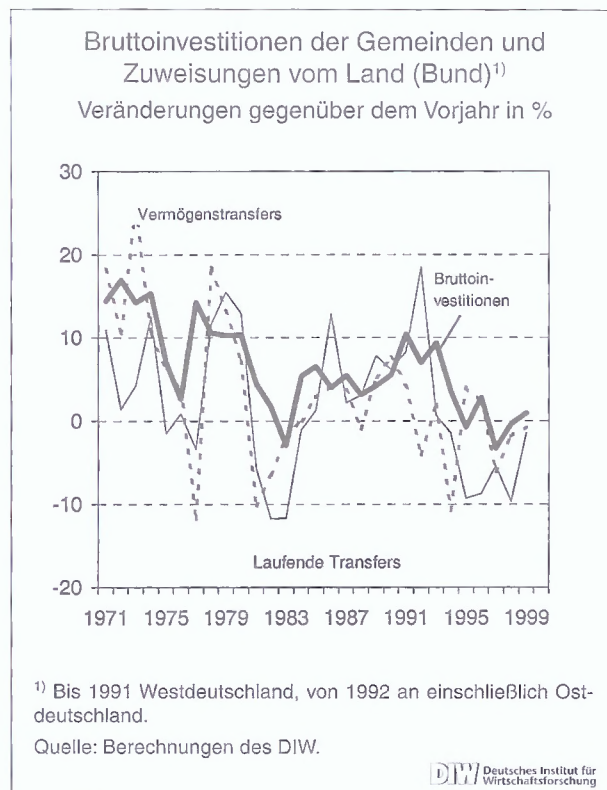
Freilich bergen gemeinschaftliche Finanzierungen grundsätzlich das Problem, dass nicht alle Kosten von den Entscheidungsträgern ins Kalkül gezogen werden, weil ja andere Finanziers mit von der Partie sind, folglich Verantwortlichkeiten verwischt und Folgekosten von Investitionen vernachlässigt werden. Auch werden die Prioritäten einer Gemeinde durch die Gewährung von Fördermitteln verzerrt. Aus stabilisierungspolitischer Sicht ergibt sich das Problem, dass die Mittel für den kommunalen Finanzausgleich in der Regel an die Einnahmen des Landes und somit mehr oder weniger an die gesamtwirtschaftliche Entwicklung gekoppelt, also pro- und nicht antizyklisch ausgerichtet sind. Prinzipiell könnte dieser Einfluss gemildert werden, indem die Länder zumindest ihre Vermögensübertragungen an die Gemeinden stärker an gesamtwirtschaftlichen Belangen ausrichten. Tatsächlich lässt sich aber ein gegenteiliges, ausgeprägt prozyklisches Verhalten beobachten (Abbildung).

Fraglich ist, ob die etwa 15 000 Kommunen überhaupt in eine an gesamtwirtschaftlichen Zielen orientierte Finanzpolitik eingebunden werden könnten. Sie verfolgen spezifische, konjunkturunabhängige Interessen. In ihren Entscheidungen werden sich die Gemeinden kaum von makroökonomischer Notwendigkeit leiten lassen, denn sie können in diesem Falle nicht sicher sein, dass Kosten und Nutzen ihrer Aktivitäten in Einklang stehen. Beispielsweise wird das Vorziehen von ohnedies geplanten Investitionsprojekten der Gemeinde zusätzliche Kosten (Zinsen u. a.) verursachen, während sie am Ertrag dieser Maßnahme nur bedingt beteiligt ist, da die zusätzlichen Steuereinnahmen nur zum geringen Teil in die Kasse dieser Kommune fließen. Dessen ungeachtet bleiben die Gemeindehaushalte von konjunkturellen Einflüssen nicht verschont: Die Gewerbesteuer reagiert unmittelbar und heftig auf Schwankungen der wirtschaftlichen Aktivitäten, zumal die Gewerbekapitalsteuer abgeschafft wurde und nur noch die Gewinne der Unternehmen als Bemessungsgrundlage dienen. Zudem sind die Gemeinden mit 15 % an der Einkommensteuer beteiligt, deren Aufkommen ebenfalls von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängt. Per saldo sind die den Gemeinden zustehenden Steuern stärkeren Schwankungen ausgesetzt als die Steuereinnahmen der Länder und des Bundes, die sich wegen des starken Gewichts der Steuern vom Umsatz stetiger entwickeln.

Verschuldungsgrenzen

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion haben sich im Stabilitäts- und Wachstumspakt von Dublin dazu verpflichtet, jeweils einen ausgeglichenen bis überschüssigen Gesamthaushalt (Gebietskörperschaften einschl. Sozialversicherungsträger) anzustreben. Die Bedingungen, die ein Überschreiten der Grenzen als „ausnahmsweise und vorübergehend“ gestatten, sind eindeutig definiert; möglich ist dies nur in einer „schweren

Abbildung



Rezession“, nämlich wenn das reale BIP innerhalb eines Jahres um 2 % schrumpft.⁵ Zu dieser vertraglichen Regelung der Haushaltsdisziplin sahen sich die Mitgliedstaaten veranlasst, weil man verhindern will, dass auf dem nun größeren Kapitalmarkt ein Land mit lascher Haushaltsdisziplin die Kosten der Defizitfinanzierung auf die übrigen Mitgliedstaaten abwälzt. In jedem Falle sind die Verschuldungsgrenzen des europäischen Stabilitätspaktes eindeutiger definiert, als sie von der deutschen Verfassung gezogen sind. Noch ist es Bund und Ländern möglich, jährlich Kredite bis zur Höhe ihrer Investitionsausgaben aufzunehmen; zur Abwehr einer gesamtwirtschaftlichen Störung kann diese Grenze überschritten werden. Doch ist weder die gesamtwirtschaftliche Störung noch der Investitionsbegriff eindeutig definiert. Einzig auf kommunaler Ebene sind enge Verschuldungsgrenzen gesetzt; das kommunale Haushaltsrecht steht einem antizyklischen Einsatz der Kreditfinanzierung auf gemeindlicher Ebene entgegen.

Von zentraler Bedeutung ist die Frage, wie die Anforderungen des Stabilitätspaktes innerstaatlich umgesetzt werden können.⁶ Sie ist nicht zuletzt deshalb brisant, weil

⁵ Ist die Rezession schwächer und wird das Limit überschritten, tritt ein Sanktionsmechanismus in Kraft, der Strafen von bis zu 0,5 % des BIP vorsieht.

⁶ Vgl. Dieter Vesper: Die Budgetregeln des Vertrages von Maastricht und ihre Auswirkungen auf untergeordnete Gebietskörperschaften. In: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 49, 1999,

einerseits Bund und Länder in ihrer Haushaltspolitik unabhängig voneinander handeln, andererseits aber der Handlungsspielraum der Länder durch die Verschuldungsregeln erheblich eingeschränkt wird, zumal die Länder infolge des einheitlichen Steuersystems nur über wenige Gestaltungsmöglichkeiten auf der Einnahmenseite verfügen. Anders als in der Wirtschafts- und Währungsunion besteht im innerdeutschen System der Finanzbeziehungen kein Haftungsausschluss, vielmehr ein weit reichender vertikaler wie horizontaler Finanzausgleich, der die Finanzkraft stark nivelliert und zudem dafür sorgt, dass auch Sonderbelastungen von der Solidargemeinschaft mitgetragen werden. Da sich die Sozialversicherungen weitgehend nach dem Äquivalenzprinzip finanzieren, d. h. mit ausgeglichenen Haushalten abschließen, können die Gebietskörperschaften die vom Stabilitätspakt gezogenen Grenzlinien ausschöpfen. Doch nach welchen Kriterien soll das maximal zulässige gesamtstaatliche Defizit vertikal und horizontal aufgeteilt werden?

Stabilitätspolitikale Gesichtspunkte sprechen dafür, dem Bund höhere Verschuldungsmöglichkeiten einzuräumen. So muss die zentrale Ebene Defizite der Arbeitslosenversicherung ausgleichen, und auch die Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik fallen in ihre Kompetenz. Ein höherer Anteil des Bundes ist vor allem dann geboten, wenn diesem fiskalischer Spielraum für eine aktive Konjunkturpolitik — etwa durch den Einsatz von Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG — eingeräumt werden soll. Auf der anderen Seite ist der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Steuereinnahmen der Länder und ihrer Gemeinden konjunkturell etwas stärker schwanken als die des Bundes. Gegen weit reichende Verschuldungskompetenzen der Gemeinden spricht aber das relativ geringe Potential an „eigenen“ Einnahmen; beim Schuldendienst könnten sie rasch an Grenzen stoßen.

Bisher haben sich Bund und Länder (einschl. Gemeinden) auf keinen Schlüssel zur vertikalen Zuteilung der Verschuldungsmöglichkeiten verständigen können. Eine Einigung wird sich am Status quo der Einnahmen- und Ausgabenströme orientieren müssen, d. h. der Bund auf der einen, Länder und Gemeinden auf der anderen Seite könnten zunächst jeweils hälftig auf das durch den Stabilitätspakt vorgegebene Verschuldungspotential von bis zu 3 % des BIP Anspruch erheben. Will man indes den konjunkturellen Mehrbelastungen des Bundes Rechnung tragen, so sollte dies durch eine Sonderzuteilung an Verschuldungsrechten zum Ausdruck gebracht werden. Aus den Erfahrungen in den bisherigen Rezessionsphasen bietet sich ein halbes Prozent des BIP an, so dass höchstens 2,5 % des BIP zur hälftigen Verteilung auf Bund und Länder (einschl. Gemeinden) verblieben. Insgesamt entfielen demnach auf den Bund 1,75 % des BIP — dies wäre deutlich weniger als in früheren rezessiven Phasen.

Noch größere Probleme als die vertikale wirft die horizontale Aufteilung der Verschuldungsgrenzen und natür-

lich der potentiellen Sanktionslasten auf. Trotz der nivellierenden Wirkungen des Finanzausgleichs haben sich die Länder in der Vergangenheit höchst unterschiedlich verschuldet, die wirtschafts- und finanzschwachen weit mehr als die wirtschafts- und finanzstarken, so dass auch sehr ungleiche Bedingungen für den Start in die Wirtschafts- und Währungsunion gegeben waren (Tabelle 3).⁷ Wollte man gleiche Bedingungen schaffen — indem man etwa die Zahl der Einwohner oder die Pro-Kopf-Wirtschaftskraft als Zuteilungsmaßstab zugrundelegte —, hätten die Länder mit hohen Haushaltsdefiziten, vor allem Berlin und die ostdeutschen Flächenländer⁸, enorme Anpassungslasten zu tragen.⁹ Wählte man die Pro-Kopf-Ausgaben, würde „verschwenderisches“ Ausgabeverhalten belohnt, solides indes bestraft. Nicht immer sind freilich höhere Ausgaben ein Ausdruck von Verschwendung. Die relativ hohen Ausgaben in den ostdeutschen Länderhaushalten reflektieren den großen Nachholbedarf im infrastrukturellen Bereich und die extrem niedrige Steuerkraft der Gemeinden, die hohe Zuweisungen erfordert. Aus diesem Grund sollte für einen Übergangszeitraum ein Mischschlüssel angewendet werden, indem sich z. B. die Hälfte der Zuteilungsquote an der Einwohnerzahl, die andere Hälfte an den eigenfinanzierten Investitionsausgaben orientiert.¹⁰

Fiskalische Impulse auf den verschiedenen Haushaltsebenen

Aussagen über die konjunkturelle Ausrichtung der staatlichen Aktivitäten sind nur anhand einer operationalen Bezugsbasis, nämlich eines „konjunkturneutralen“ Maßstabs möglich. Hierfür bietet sich die Entwicklung des

S. 187 ff.; Berthold Fürst: Die Maastrichter Budgetkriterien im Konflikt mit der Verschuldungsautonomie der deutschen Gebietskörperschaften. Frankfurt/M. u. a. 1997.

⁷ Gewisse Unschärfen ergeben sich daraus, dass die Defizite der einzelnen Länder und ihrer Gemeinden nur in finanzstatistischer Abgrenzung, nicht aber in der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) verfügbar sind. Für die Festlegung der Verschuldungsgrenzen ist aber die VGR maßgeblich. Unterschiede zwischen beiden Rechensystemen bestehen vor allem in der Behandlung der Darlehen und Beteiligungen, die in der Finanzstatistik defizitwirksam sind, in der VGR aber nicht. Die finanzielle Lage Berlins z. B. wird in Tabelle 3 viel zu günstig dargestellt, da sich das Land in den vergangenen Jahren von vielen Beteiligungen getrennt hat.

⁸ Auch Saarland und Bremen haben mit Finanzierungsproblemen zu kämpfen, doch werden diese derzeit durch die Ergänzungszuweisungen des Bundes zur Linderung der jeweiligen Haushaltsnotlage überdeckt.

⁹ Beim regionalisierten Bruttoinlandsprodukt ergäbe sich zudem das Problem, dass die Daten mit Schätzunsicherheiten verbunden sind, die sich u. a. in späteren, zum Teil erheblichen Korrekturen niederschlagen.

¹⁰ Ähnlich Martin Snelting: Der nationale Stabilitätspakt in einer Europäischen Währungsunion: Ein Umsetzungsvorschlag. In: Wirtschaft im Wandel, Nr. 12, S. 3 ff.

Tabelle 3

Finanzierungssalden von Ländern und Gemeinden
in % des Bruttoinlandsprodukts

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Länder								
Baden-Württemberg	-0,43	-0,36	-0,28	-0,74	-0,68	-0,35	-0,14	-0,02
Bayern	-0,18	-0,11	-0,12	-0,43	-0,58	-0,47	-0,17	0,05
Brandenburg	-7,46	-7,71	-6,61	-4,12	-3,31	-2,19	-2,66	-1,91
Hessen	-0,33	-0,54	-0,75	-0,92	-0,72	-0,92	-0,30	-0,27
Mecklenburg-Vorpommern	-2,61	-5,04	-5,52	-4,12	-4,20	-2,67	-2,61	-1,76
Niedersachsen	-1,09	-1,46	-1,42	-1,38	-0,81	-0,82	-0,61	-0,63
Nordrhein-Westfalen	-0,30	-0,60	-0,82	-0,66	-0,89	-1,24	-0,74	-0,50
Rheinland-Pfalz	-0,75	-0,85	-1,06	-1,07	-1,30	-1,24	-1,14	-0,75
Saarland	-2,35	-2,47	1,01	0,67	1,03	1,05	1,01	0,48
Sachsen	-3,64	-3,08	-1,99	-1,83	-1,45	-1,03	-0,11	0,00
Sachsen-Anhalt	-5,71	-5,50	-5,29	-4,78	-3,13	-3,97	-2,66	-1,83
Schleswig-Holstein	-1,14	-1,18	-1,18	-1,19	-1,44	-1,01	-0,75	-0,54
Thüringen	-2,88	-5,06	-5,30	-3,11	-4,10	-3,32	-2,37	-2,50
Berlin	-2,76	-4,36	-4,92	-7,05	-6,98	-2,79	-3,74	-2,40
Bremen	-1,79	-3,70	0,95	-0,21	0,24	0,24	0,06	1,34
Hamburg	-1,52	-2,04	-2,19	-1,25	-2,02	-1,23	-1,11	-0,85
Insgesamt	-0,96	-1,29	-1,27	-1,33	-1,31	-1,06	-0,74	-0,49
Gemeinden								
Baden-Württemberg	-0,41	-0,29	-0,02	-0,26	-0,01	-0,08	0,35	0,43
Bayern	-0,38	-0,22	-0,19	-0,43	-0,31	-0,27	0,27	0,10
Brandenburg	-2,43	-0,51	-0,75	-0,06	-0,34	-0,35	-0,07	-0,03
Hessen	-0,55	-0,39	-0,01	-0,40	-0,03	0,07	0,11	0,45
Mecklenburg-Vorpommern	-3,22	-1,31	-1,10	-0,48	-0,48	-0,51	-0,12	-0,25
Niedersachsen	-0,19	-0,12	-0,32	-0,48	-0,26	-0,22	0,15	0,11
Nordrhein-Westfalen	-0,41	-0,55	-0,28	-0,55	-0,11	-0,12	0,17	0,04
Rheinland-Pfalz	-0,29	-0,40	-0,55	-0,50	-0,17	-0,35	-0,21	-0,07
Saarland	0,15	-0,04	-0,13	-0,23	-0,23	-0,07	-0,24	-0,28
Sachsen	-2,20	-1,19	-2,37	-0,61	-0,94	-0,50	-0,05	-0,01
Sachsen-Anhalt	-3,29	-2,14	-1,32	-0,21	-0,58	-0,46	-0,73	-0,26
Schleswig-Holstein	-0,16	0,11	-0,13	-0,26	-0,05	-0,13	0,09	-0,08
Thüringen	-3,52	-1,97	-1,81	-0,88	-0,42	-0,13	-0,09	-0,04
Insgesamt	-0,60	-0,45	-0,37	-0,44	-0,20	-0,18	0,14	0,13
Länder und Gemeinden								
Baden-Württemberg	-0,84	-0,65	-0,30	-1,01	-0,69	-0,43	0,22	0,41
Bayern	-0,56	-0,33	-0,31	-0,86	-0,89	-0,74	0,10	0,14
Brandenburg	-9,89	-8,22	-7,35	-4,18	-3,65	-2,54	-2,74	-1,94
Hessen	-0,88	-0,93	-0,76	-1,32	-0,75	-0,85	-0,19	0,18
Mecklenburg-Vorpommern	-5,83	-6,35	-6,62	-4,60	-4,68	-3,18	-2,73	-2,01
Niedersachsen	-1,27	-1,58	-1,74	-1,86	-1,07	-1,04	-0,46	-0,52
Nordrhein-Westfalen	-0,72	-1,15	-1,10	-1,21	-1,00	-1,35	-0,58	-0,46
Rheinland-Pfalz	-1,04	-1,25	-1,61	-1,57	-1,47	-1,60	-1,35	-0,82
Saarland	-2,21	-2,51	0,88	0,44	0,81	0,98	0,77	0,19
Sachsen	-5,84	-4,27	-4,37	-2,45	-2,39	-1,52	-0,16	-0,01
Sachsen-Anhalt	-9,00	-7,65	-6,62	-4,99	-3,72	-4,43	-3,39	-2,08
Schleswig-Holstein	-1,30	-1,07	-1,31	-1,45	-1,48	-1,15	-0,66	-0,62
Thüringen	-6,40	-7,04	-7,11	-4,00	-4,51	-3,45	-2,46	-2,53
Berlin	-2,76	-4,36	-4,92	-7,05	-6,98	-2,79	-3,74	-2,40
Bremen	-1,79	-3,70	0,95	-0,21	0,24	0,24	0,06	1,34
Hamburg	-1,52	-2,04	-2,19	-1,25	-2,02	-1,23	-1,11	-0,85
Insgesamt	-1,50	-1,70	-1,61	-1,72	-1,50	-1,22	-0,62	-0,37
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.								

gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials an. In dem vorliegenden Messkonzept wird die konjunkturelle Relevanz der staatlichen Ausgaben mittels eines Vergleichs mit einer Vorperiode — hier das Vorjahr — bestimmt: Bleiben die staatlichen Einnahmen- und Ausgabenquoten,

bezogen auf das Produktionspotential, gegenüber dem Vorjahr unverändert, gehen von der Finanzpolitik weder positive noch negative Wirkungen auf den Konjunkturverlauf aus. Als konjunkturelevante Einflüsse werden jene Abweichungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite

angesehen, die sich gegenüber dem jeweils realisierten Volumen der Vorperiode, fortgeschrieben mit dem Anstieg des Produktionspotentials, ergeben.

Konjunkturrelevant sind also nicht nur diskretionäre Änderungen, sondern auch konjunkturbedingte Schwankungen des Staatshaushaltes. Nimmt etwa das Sozialprodukt schwächer zu als das Produktionspotential, so entstehen konjunkturbedingte Mindereinnahmen (Steuern) und Mehrausgaben (Arbeitslosengeld). Deren Hinnahme, also die Unterlassung von kompensierenden Steuererhöhungen oder Ausgabenreduktionen, wird als expansiver Vorgang gewertet. Berücksichtigt werden nur die inlandswirksamen Finanzströme, wobei allerdings bei den Zinsausgaben eine entsprechende Trennung nicht möglich ist; ein nicht unwesentlicher Teil der Staatsschulden wird im Ausland aufgenommen. Von den Impulsen zu unterscheiden sind effektive Nachfragewirkungen, d. h. die Effekte, die sich unter Berücksichtigung aller gesamtwirtschaftlich relevanten Anpassungsvorgänge — vornehmlich Multiplikator-, Akzelerator- und Preiseffekte — einstellen; sie bleiben in dieser Betrachtung ausgeklammert.

Die Finanzpolitik war in den 90er Jahren vor große Herausforderungen gestellt. Einmal ging es um die fiskalische Bewältigung des Vereinigungsprozesses, zum anderen um die Abfederung der wechselhaften gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Aus finanzwirtschaftlicher Perspektive fiel die deutsche Vereinigung in eine günstige Zeit, denn die westdeutsche Wirtschaft befand sich in einem kräftigen Aufschwung, der die öffentlichen Kassen wieder füllte. Dennoch wurde der hohe Transferbedarf Ostdeutschlands überwiegend über staatliche Kreditaufnahme finanziert — die Bundesregierung erhoffte sich davon einen raschen Anschlag des wirtschaftlichen Aufholprozesses in Ostdeutschland. Die enorme kreditfinanzierte Ausweitung der öffentlichen Ausgaben förderte zwar die ostdeutsche Entwicklung; in erster Linie bescherte sie aber Westdeutschland den „Vereinigungsboom“ und damit eine Verlängerung der überaus günstigen konjunkturellen Entwicklung. Doch eine überzogene Lohnpolitik und steigende Preise veranlassten die Bundesbank dazu, eine Stabilisierungsrezession einzuleiten. Davon erholte sich die Wirtschaft nur schleppend, und die öffentlichen Haushalte mussten neben der Finanzierung der Arbeitslosigkeit hohe Einnahmeausfälle hinnehmen. In der Folge wurde auf der Ausgabenseite häufig der Rotstift angesetzt; selbst die Wirkungsweise der automatischen Stabilisatoren wurde immer wieder beschnitten. Zudem sah sich die Finanzpolitik gezwungen — und zwar nicht erst 1997, sondern bereits im Vorfeld der Entscheidung über die Teilnahme an der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion —, die fiskalischen Konvergenzkriterien des Vertrages von Maastricht zu erfüllen.

Die Nachfrageimpulse spiegeln diese Einschätzung wider. Tabelle 4 zeigt, dass 1991 von den Gebietskörperschaften sehr starke expansive Impulse auf die gesamt-

wirtschaftliche Nachfrage — in Höhe von 66 Mrd. DM oder 2,3 % des damaligen nominalen Bruttoinlandsprodukts — ausgegangen sind. Auch 1993 waren die expansiven Impulse mit 31 Mrd. DM oder knapp 1 % des BIP beachtlich; sie resultierten vornehmlich aus den in das Steuersystem eingebauten Stabilisatoren. Ohne diese wäre die Rezession 1993 noch schärfer ausgefallen. In den Jahren danach sind der Wirtschaft indes zumeist negative Impulse gegeben worden. Im Durchschnitt dieser Jahre wäre also bereits bei „konjunkturneutraler“ Ausrichtung der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden der gesamtwirtschaftliche Nachfrageimpuls um mindestens einen halben Prozentpunkt höher gewesen, als es tatsächlich der Fall war.¹¹ Die Sparbemühungen setzten vor allem beim Staatsverbrauch (Käufe von Gütern und Diensten) und bei den öffentlichen Investitionen an; beide Ausgabekategorien blieben über nahezu den gesamten Beobachtungszeitraum weit hinter der „konjunkturneutralen“ Linie, also dem Anstieg des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials, zurück. Damals war es ausdrückliches Ziel der Finanzpolitik, die Angebotsbedingungen mittels Ausgabenkürzungen und gezielter Steuerentlastungen für Unternehmen zu verbessern.

Ein Vergleich aller Gebietskörperschaften nach Haushaltsebenen bestätigt — jedenfalls für die 90er Jahre — die Erwartung, dass der Bund der Gesamtwirtschaft in positiver wie in negativer Richtung die stärksten Impulse gibt, obwohl sein Haushaltsvolumen nur wenig höher als das der Länder ist. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass der Bund für den konjunkturell stark schwankenden Defizitausgleich der Bundesanstalt für Arbeit und für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zuständig ist. Die sehr starken Impulse im Jahre 1991 in Form hoher Transferzahlungen drücken den Beitrag des Bundes zur „Anschubfinanzierung“ in Ostdeutschland aus. In den Folgejahren wirkte seine Ausgabenpolitik ausgesprochen restriktiv; erst 1998/99 weitete der Bund seine Ausgaben stärker als das Produktionspotential aus, in erster Linie Folge der steigenden Zuschüsse an die Sozialversicherungsträger (Rentenversicherung 1998, Postunterstützungskassen 1999 und aktive Arbeitsmarktpolitik). Auch bei Ländern und Gemeinden sind auf der Ausgabenseite fast durchgehend restriktive Einflüsse zu verzeichnen. Eine Ausnahme bildete das Jahr 1996, als es beim Kindergeld zu einer Systemumstellung kam und die Ausgaben hierfür nicht mehr bei den Steuereinnahmen abgesetzt werden.

Auf der Gemeindeebene verteilen sich die ausgabeseitigen Restriktionswirkungen auf die laufenden Güterkäufe

¹¹ Der effektive Verlust an gesamtwirtschaftlicher Nachfrage dürfte noch höher zu veranschlagen sein, da auch die Multiplikator- und Akzeleratoreffekte zu berücksichtigen sind; Preiseffekte dürften hingegen kaum eine Rolle gespielt haben, da in diesen Jahren der Nachfragesog gering war.

Tabelle 4

Nachfrageimpulse der Gebietskörperschaften¹⁾
(+ expansiv/ – kontraktiv)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Mrd. DM									
Steuern ²⁾	-3,45	13,36	37,45	2,55	8,15	0,17	11,94	-23,36	-41,75
Bund	-11,96	10,10	28,10	-4,19	6,89	17,58	5,59	-9,05	-29,56
Länder	3,80	2,18	5,06	3,71	-2,35	-14,81	7,31	-7,02	-10,69
Gemeinden	4,71	1,09	4,29	3,03	3,61	-2,61	-0,96	-7,29	-1,50
Sonstige Einnahmen ³⁾	-73,04	1,31	16,16	4,88	36,99	9,43	21,45	3,40	13,32
Bund	-0,78	-18,07	3,87	-7,46	13,61	8,75	3,34	-3,25	3,29
Länder	-43,21	12,70	11,47	7,49	17,81	-4,29	4,24	-0,05	3,83
Gemeinden	-29,05	6,68	0,82	4,85	5,56	4,96	13,86	6,69	6,20
Summe der Einnahmen	-76,50	14,67	53,61	7,43	45,14	9,60	33,39	-19,96	-28,43
Bund	-12,75	-7,97	31,97	-11,65	20,50	26,34	8,92	-12,29	-26,28
Länder	-39,41	14,88	16,53	11,20	15,47	-19,09	11,56	-7,07	-6,86
Gemeinden	-24,34	7,76	5,11	7,88	9,17	2,36	12,90	-0,60	4,70
Käufe von Gütern und Diensten	12,42	-6,74	-19,01	-14,40	-5,11	-12,90	-19,45	-13,67	-2,66
Bund	-9,11	-3,83	-8,68	-7,51	-3,23	-2,11	-2,89	-1,64	-0,62
Länder	5,99	-1,64	-4,43	-3,09	-1,01	-1,90	-5,28	-3,97	-2,33
Gemeinden	15,54	-1,26	-5,90	-3,80	-0,88	-8,89	-11,28	-8,06	0,29
Vermögenseinkommen (Zinsausgaben)	2,14	10,06	-2,72	-0,58	10,86	-0,92	-1,87	-2,37	-2,13
Bund	4,49	10,64	-2,18	-0,35	10,94	-1,49	-2,78	1,47	-1,59
Länder	-1,85	-0,69	-0,17	0,28	0,17	0,91	1,45	-4,07	0,27
Gemeinden	-0,49	0,11	-0,37	-0,51	-0,25	-0,33	-0,54	0,23	-0,81
Transfers ^{4), 5)}	119,85	-33,83	5,08	-13,55	-31,67	29,43	-15,21	11,59	14,34
Bund	78,34	-27,06	0,79	-12,74	-20,20	3,58	-9,73	16,49	13,95
Länder	40,19	-9,80	1,60	-2,12	-13,71	19,49	-4,43	-5,42	-0,85
Gemeinden	1,32	3,03	2,69	1,30	2,24	6,36	-1,05	0,52	1,24
Bruttoinvestitionen	7,91	2,50	-8,53	-4,95	-14,38	-5,15	-7,24	-4,99	1,46
Bund	0,71	0,32	-1,88	-1,98	-1,08	-0,76	-2,67	1,51	3,35
Länder	1,97	0,60	-1,85	0,82	-5,62	1,76	-0,79	-1,00	-0,25
Gemeinden	5,24	1,57	-4,80	-3,81	-7,67	-6,16	-3,78	-5,51	-1,64
Summe der Ausgaben	142,33	-28,01	-25,18	-33,49	-40,31	10,46	-43,77	-9,44	11,01
Bund	74,43	-19,92	-11,96	-22,56	-13,57	-0,79	-18,08	17,83	15,08
Länder	46,30	-11,52	-4,85	-4,11	-20,17	20,26	-9,04	-14,45	-3,15
Gemeinden	21,61	3,44	-8,37	-6,82	-6,56	-9,02	-16,65	-12,82	-0,92
Nachfrageimpulse insgesamt	65,84	-13,33	28,43	-26,06	4,83	20,06	-10,38	-29,40	-17,42
Bund	61,68	-27,89	20,01	-34,21	6,92	25,55	-9,15	5,54	-11,20
Länder	6,89	3,35	11,68	7,09	-4,70	1,17	2,51	-21,52	-10,01
Gemeinden	-2,73	11,20	-3,26	1,06	2,61	-6,66	-3,74	-13,42	3,78
% des nominalen Bruttoinlandsprodukts									
Steuern ²⁾	-0,12	0,42	1,16	0,08	0,23	0,00	0,33	-0,62	-1,08
Bund	-0,41	0,32	0,87	-0,12	0,20	0,49	0,15	-0,24	-0,76
Länder	0,13	0,07	0,16	0,11	-0,07	-0,41	0,20	-0,19	-0,28
Gemeinden	0,16	0,03	0,13	0,09	0,10	-0,07	-0,03	-0,19	-0,04
Sonstige Einnahmen ³⁾	-2,49	0,04	0,50	0,14	1,05	0,26	0,58	0,09	0,34
Bund	-0,03	-0,57	0,12	-0,22	0,39	0,24	0,09	-0,09	0,08
Länder	-1,47	0,40	0,35	0,22	0,51	-0,12	0,12	0,00	0,10
Gemeinden	-0,99	0,21	0,03	0,14	0,16	0,14	0,38	0,18	0,16
Summe der Einnahmen	-2,60	0,47	1,66	0,22	1,28	0,27	0,91	-0,53	-0,73
Bund	-0,43	-0,25	0,99	-0,34	0,58	0,73	0,24	-0,32	-0,68
Länder	-1,34	0,47	0,51	0,33	0,44	-0,53	0,32	-0,19	-0,18
Gemeinden	-0,83	0,25	0,16	0,23	0,26	0,07	0,35	-0,02	0,12
Käufe von Gütern und Diensten	0,42	-0,21	-0,59	-0,42	-0,15	-0,36	-0,53	-0,36	-0,07
Bund	-0,31	-0,12	-0,27	-0,22	-0,09	-0,06	-0,08	-0,04	-0,02
Länder	0,20	-0,05	-0,14	-0,09	-0,03	-0,05	-0,14	-0,10	-0,06
Gemeinden	0,53	-0,04	-0,18	-0,11	-0,02	-0,25	-0,31	-0,21	0,01
Vermögenseinkommen (Zinsausgaben)	0,07	0,32	-0,08	-0,02	0,31	-0,03	-0,05	-0,06	-0,06
Bund	0,15	0,34	-0,07	-0,01	0,31	-0,04	-0,08	0,04	-0,04
Länder	-0,06	-0,02	-0,01	0,01	0,00	0,03	0,04	-0,11	0,01
Gemeinden	-0,02	0,00	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	0,01	-0,02
Transfers ^{4), 5)}	4,08	-1,07	0,16	-0,40	-0,90	0,82	-0,41	0,31	0,37
Bund	2,67	-0,86	0,02	-0,38	-0,57	0,10	-0,27	0,44	0,36
Länder	1,37	-0,31	0,05	-0,06	-0,39	0,54	-0,12	-0,14	-0,02
Gemeinden	0,04	0,10	0,08	0,04	0,06	0,18	-0,03	0,01	0,03
Bruttoinvestitionen	0,27	0,08	-0,26	-0,15	-0,41	-0,14	-0,20	-0,13	0,04
Bund	0,02	0,01	-0,06	-0,06	-0,03	-0,02	-0,07	0,04	0,09
Länder	0,07	0,02	-0,06	0,02	-0,16	0,05	-0,02	-0,03	-0,01
Gemeinden	0,18	0,05	-0,15	-0,11	-0,22	-0,17	-0,10	-0,15	-0,04
Summe der Ausgaben	4,84	-0,89	-0,78	-0,99	-1,14	0,29	-1,19	-0,25	0,28
Bund	2,53	-0,63	-0,37	-0,66	-0,39	-0,02	-0,49	0,47	0,39
Länder	1,58	-0,37	-0,15	-0,12	-0,57	0,57	-0,25	-0,38	-0,08
Gemeinden	0,74	0,11	-0,26	-0,20	-0,19	-0,25	-0,45	-0,34	-0,02
Nachfrageimpulse insgesamt	2,24	-0,42	0,88	-0,77	0,14	0,56	-0,28	-0,78	-0,45
Bund	2,10	-0,88	0,62	-1,01	0,20	0,71	-0,25	0,15	-0,29
Länder	0,23	0,11	0,36	0,21	-0,13	0,03	0,07	-0,57	-0,26
Gemeinden	-0,09	0,36	-0,10	0,03	0,07	-0,19	-0,10	-0,35	0,10
¹⁾ Ohne Transaktionen mit der übrigen Welt. — ²⁾ Ohne Steueranteil der EU. — ³⁾ Ohne Bundesbankgewinn. — ⁴⁾ Ohne Subventionen der EU. — ⁵⁾ Ohne Schuldenübernahmen für Bahn und Treuhand (1991: 13,09 Mrd. DM, 1995: 239,51 Mrd. DM). Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.									

und die Investitionsausgaben, deren Impulse stärker als bei den Ländern und beim Bund zu Buche schlagen. Hingegen besitzen die Transferausgaben auf kommunaler Ebene eine viel geringere konjunkturelle Bedeutung. Allerdings wirkten sie zumeist in expansiver Richtung: Indem der Bund versuchte, seine Belastungen im Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit zu verringern, und damit auch die Wirkung der automatischen Stabilisatoren minderte, mussten die Gemeinden höhere Lasten für die Sozialhilfe tragen.

Beim Steueraufkommen müssten die Unterschiede eigentlich vergleichsweise gering sein, da Bund und Länder zu gleichen Teilen an den gemeinschaftlichen Steuern beteiligt sind. Allerdings gab es in den 90er Jahren zahlreiche steuerpolitische Entscheidungen wie die Einführung, Suspendierung, Wiedereinführung und schließlich Senkung des Solidarzuschlags, die Erhöhung der Mineralölsteuer, die Einführung der Ökosteuer oder auch die Abschaffung der Vermögensteuer und der Gewerbesteuer, die das Aufkommen nur einer Ebene beeinflussten. Zu nennen ist ebenso die Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes von 15 % auf 16 % zum 1.4.1998, die dem Bund zur Finanzierung der höheren Zuschüsse an die Rentenversicherung diene.

Fazit

In den 90er Jahren gingen von der Finanzpolitik über weite Strecken restriktive Einflüsse auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung aus. Indem der Staat die fiskalischen Folgen der deutschen Einheit zunächst über Kredite finanzierte, verschoss er sein stabilisierungspolitisches Pulver. Die nachfolgende finanzpolitische Restriktion — noch verstärkt durch den Druck, der vom Maastricht-Vertrag ausging — behinderte die wirtschaftliche Erholung, wie wiederum die schwache Wachstumsdynamik die fiskalischen Nöte verschärfte. Bereits eine Orientierung der Finanzpolitik am gesamtwirtschaftlichen Produktionspotential hätte das Wachstum um einen halben Prozentpunkt pro Jahr gesteigert.

Ein Plädoyer für eine Finanzpolitik, die stärker gesamtwirtschaftliche Belange berücksichtigt, heißt nicht einer Politik das Wort reden, die zyklische Schwankungen und hohe Arbeitslosigkeit mit finanzpolitischen Mitteln ausschalten zu können glaubt. Dies ist schon deshalb eine Illusion, weil nicht nur die Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Umverteilungsvorgänge stetiges staatliches Handeln voraussetzen, sondern auch weil diskretionäre Maßnahmen zahlreiche Steuerungsprobleme aufwerfen.¹² Deshalb sollten sich die finanzpolitischen Entschei-

dungen — ähnlich wie die Entscheidungen in der Geld- und Lohnpolitik — mehr als bisher an der mittelfristigen (trendmäßigen) Entwicklung des nominalen Produktionspotentials orientieren. Eine antizyklische Wirkung wäre insofern eingebaut, als die „automatischen“ Stabilisatoren des Steuer- und Transfersystems voll wirksam würden. Deren Wirkung darf freilich in einer Krise nicht durch Ausgabenkürzungen beschnitten werden.

Ein Problem sind der föderale Staatsaufbau und die unterschiedlichen Ziele der Gebietskörperschaften. So orientieren sich die Gemeinden in ihrem Ausgabeverhalten noch stärker als die Länder an lokalen Gegebenheiten, und ihr Verschuldungsspielraum ist stark eingeschränkt. Im Gegensatz zu den Zahlungen des Bundes an die Länder und zum horizontalen Mittelfluss verhalten sich die Länder im kommunalen Finanzausgleich ausgesprochen prozyklisch. Hier besteht Reformbedarf; die Länder sollten ihre investiven Zuweisungen an die Gemeinden einer Regelbindung unterwerfen. Aktuell steht zu befürchten, dass die Länder aufgrund der durch die Steuerreform bedingten Einnahmeausfälle die Zuweisungen an die Gemeinden neuerlich kürzen werden. Über die Regelbindung hinaus wäre zu erwägen, dass Bund und Länder den Gemeinden in rezessiven Phasen zinsbegünstigte Kredite zur Verfügung stellen, mit denen *zusätzliche* Projekte finanziert werden könnten; Bund und Länder sollten in diesem Falle gemeinsam — nach Maßgabe der Steuerverteilung — die Kosten der Zinssubventionierung tragen. Der Schuldendienst fiele für die Gemeinden erst an, wenn sich die Konjunkturlage nachhaltig gebessert hat und konjunkturbedingt Mehreinnahmen in ihre Kassen fließen. Doch dürften neue Kredite erst aufgenommen werden, wenn die alten getilgt sind.¹³ Im Ergebnis würde die kommunale Investitionstätigkeit konjunkturell weniger schwanken.

Dagegen wären Versuche einzelner Länder oder gar Gemeinden, über vermehrte Ausgaben die wirtschaftliche Entwicklung in ihrer Region zu stabilisieren, meist zum Scheitern verurteilt. Die einzelne Gebietskörperschaft stößt rasch an Grenzen, weil der Ertrag ihrer Aktionen in Form zusätzlicher Nachfrage, zusätzlicher Einkommen und zusätzlicher Steuereinnahmen in erheblichem Maße anderen Regionen zugute kommt. Dies ließe sich nur vermeiden, wenn Länder und Gemeinden ihre Maßnahmen besser koordinierten.

¹² Sie fangen mit der Beurteilung der wirtschaftlichen Entwicklung an und enden bei der Dosierung und den Wirkungsverzögerungen der Maßnahmen.

¹³ Ähnlich Alois Oberhauser: Das Schuldenparadoxon. In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 1985, S. 333 ff.

Mehr Wettbewerb auf dem Schienennetz der Deutschen Bahn AG erforderlich

Im Jahre 1994 ist das Schienennetz der Deutschen Bahn AG (DB) für DB-fremde Anbieter von Schienenverkehrsleistungen gegen die Zahlung von Nutzungsentgelten geöffnet worden. Inzwischen sind zahlreiche Unternehmen auf dem Netz der DB tätig. Die DB-eigenen Verkehrsunternehmen dominieren freilich immer noch: So entfallen im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) lediglich 5 % der auf dem DB-Netz erbrachten Betriebsleistungen auf DB-fremde Unternehmen.

Eine vom DIW durchgeführte Unternehmensbefragung bei Wettbewerbern der DB kam zum Ergebnis, dass als wesentliche Hemmnisse die zu hohen und diskriminierenden Trassenpreise, das Fehlen von Information über das Preissystem sowie insbesondere der Mangel an Regulierung des vertikal integrierten Netzbetreibers DB Netz anzusehen sind. Das zweistufige Tarifsysteem für den Netzzugang ist aufgrund seiner diskriminierenden Wirkung mit dem Wettbewerb auf dem Schienennetz unvereinbar. Über die vom Kartellamt verfügte Neugestaltung des Trassenpreissystems hinaus sind die Ausgliederung von DB Netz aus dem Konzernverbund der DB sowie die Regulierung des Netzanbieters durch eine unabhängige Behörde notwendig, um Wettbewerbern der DB einen fairen Marktzutritt zu ermöglichen.

Rahmenbedingungen für den Wettbewerb im Schienenverkehr

Für den Wettbewerb im Schienenverkehr sind folgende Maßnahmen der 1994 eingeleiteten Bahnreform¹ bedeutsam:

- Trennung von Fahrweg und Betrieb

Gegenwärtig werden der Fahrweg und die Verkehrsunternehmen der DB als separate Aktiengesellschaften², jedoch im Verbund unter dem Dach der DB Holding geführt.³ Die DB ist also gleichzeitig Anbieter, Betreiber und Nachfrager der Infrastruktur, d. h. es liegt eine starke vertikale Integration des Netzmonopolisten vor.

- Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV)

Seit 1996 sind regionale Träger für den SPNV zuständig. Gleichzeitig wurde das Prinzip eingeführt, SPNV-Leistungen auf Bestellung und Bezahlung zu erbringen (Bestellerprinzip). Die Aufgabenträger haben zudem die Möglichkeit, Verkehrsleistungen im SPNV auszuscheiden.

- Öffnung des DB-Netzes für Dritte gegen Zahlung von Trassenpreisen

Seit 1994 ist die DB verpflichtet, ihr Streckennetz für Dritte zu öffnen.⁴ Die von den Netznutzern zu zahlenden Trassenentgelte basieren auf einem Quasi-Vollkostenprinzip, lediglich die Zinskosten werden vom Bund getragen.⁵

Die Bedingungen des Netzzugangs, die Verfahrensgrundsätze bei konkurrierenden Trassenwünschen sowie die Prinzipien der Preisgestaltung sind in der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) enthalten. Hervorzuheben sind die folgenden Regelungen:⁶

- Alle Infrastrukturbetreiber können Höhe und Struktur der Entgelte für die Infrastrukturnutzung selbst festlegen.
- Die Nutzungsentgelte müssen nicht genehmigt werden. Es existiert keine Preisregulierung durch eine unabhängige Behörde.
- Mengenrabatte dürfen nicht pauschal für die Abnahme eines bestimmten Zug-km-Kontingentes im Gesamtnetz, sondern nur streckenbezogen gewährt werden. Durch Testat eines Wirtschaftsprüfers ist nachzuweisen, dass aufgrund der Vergabe einer bestimmten Anzahl von Trassen an einen Nachfrager geringere Kosten entstehen als bei getrennter Vergabe an mehrere Nachfrager und dass der gewährte Rabatt diese Kosteneinsparung nicht überschreitet.
- Die allgemeinen Geschäftsbedingungen und das Verzeichnis der Entgelte sind einheitlich für alle Trassen-

¹ Vgl. zu einer detaillierten Beschreibung der Bahnreform Link, H.: Möglichkeiten und Grenzen der Eisenbahnprivatisierung - Ein Vergleich der Bahnreformen in Deutschland, Japan und Großbritannien. In: König, K.; Benz, A. (Hrsg.): Privatisierung und staatliche Regulierung. Baden-Baden 1997.

² Dies sind: DB Netz, DB Regio, DB Fernverkehr und Touristik, DB Cargo und DB Station & Service.

³ Die dritte Stufe der Bahnreform ist optional und sieht die Auflösung der DB Holding vor, ein Schritt, der jedoch vom DB-Konzern abgelehnt wird.

⁴ Diese Verpflichtung gilt für alle deutschen Bahnunternehmen des öffentlichen Verkehrs mit eigener Infrastruktur (nicht-bundeseigene Eisenbahnen).

⁵ Der Bund übernimmt in Abstimmung mit der DB die Vorfinanzierung der Investitionen in das Streckennetz und trägt die Zinskosten, während die DB Netz AG über die Infrastrukturnutzungsentgelte sowohl die laufenden Kosten des Betriebes, der Verwaltung und der Unterhaltung/Instandhaltung des Fahrweges als auch die jährlichen Abschreibungen der Investitionen erwirtschaften und an den Bund zahlen muss.

⁶ Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung. In: Bundesgesetzblatt 1997, Teil I, Nr. 86 vom 23.12.1997, S. 3153.

nachfrager aufzustellen. Erstere sind im Bundesanzeiger zu veröffentlichen, während für das Trassenpreissystem keine Publikationspflicht besteht. Trassennutzern muss jedoch auf Wunsch Einsicht in das Preissystem gewährt werden.

- Bei konkurrierenden Trassenwünschen darf ein Infrastrukturbetreiber nicht ohne sachlich gerechtfertigten Grund unterschiedlich über die Trassenwünsche entscheiden. Mit Ausnahme von Verkehrsleistungen im vertakteten SPNV, die Vorrang genießen, erhält — wenn konkurrierende Trassenanmeldungen vorliegen — der meistbietende Nachfrager den Zuschlag.⁷
- Die Weitervermietung von Trassen durch die Nachfrager ist nicht gestattet.
- Die technischen und betrieblichen Anforderungen, die vom Infrastrukturbetreiber an die Trassennutzer gestellt werden, sind auf das erforderliche Maß für einen sicheren Betrieb zu beschränken.

In Deutschland existiert derzeit keine spezielle Regulierung des Netzmonopolisten durch eine eigene, unabhängige Behörde, wie es beispielsweise im Telekommunikationssektor der Fall ist. Wettbewerber können im Diskriminierungsfalle entweder das Bundeskartellamt oder das Eisenbahnbundesamt (EBA)⁸ anrufen. Beide Institutionen haben lediglich passive regulatorische Kompetenzen, d. h. sie können auf der Basis eingegangener Klagen tätig werden, jedoch keine aktive Marktregulierung betreiben. Bei Streitfällen hinsichtlich des Netzzuganges und der Netzzugangspreise kann das Kartellamt auf der Basis des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen⁹ eine formale Prüfung des Streitfalles einleiten, zusätzliche Informationen anfordern und letztendlich das Preissystem als Ganzes verbieten. Es kann jedoch keine Verbesserungen des Preissystems vorschlagen und durchsetzen. Im Gegensatz dazu kann das EBA nach § 14 (5) AEG¹⁰ im Einzelfall über die Höhe des Netzzugangspreises entscheiden.

Das gegenwärtige Trassenpreissystem der DB

Das Preissystem für das Schienennetz ist dadurch komplex, weil drei Verkehrsarten (SPNV, Personenfernverkehr und Güterverkehr) mit sehr unterschiedlichen betrieblichen Charakteristika und Netzanforderungen (Geschwindigkeiten, Zuggewichte, Bremswege, Streckenbegleichungsdauer) zu großen Teilen das Schienennetz gemeinsam nutzen.

Im derzeit gültigen Trassenpreissystem (siehe Kasten)¹¹ können die Trassennutzer zwischen einem zweiteiligen Tarif, der aus einer Grundgebühr (InfraCard) und einem von den gefahrenen Zug-km abhängigen variablen Tarif besteht, und einem ausschließlich variablen Tarif

wählen, der allerdings beträchtlich über dem variablen Teil des zweistufigen Tarifs liegt. Bedingung für die Anwendung des zweiteiligen Tarifs ist, dass die Trassen nachfrager ein zusammenhängendes Netz mit einer Mindestgröße bedienen, die gegenwärtig im Personenfernverkehr bei 800 km, im SPNV bei 25 km und im Güterverkehr bei 250 km liegt.

Es handelt sich beim zweistufigen Tarif um eine nichtlineare Preisgestaltung, die durch Mengendegression und damit nach ökonomischem Verständnis durch einen Mengenrabatt gekennzeichnet ist (Abbildung 1). Bis zu einer bestimmten Anzahl bestellter Zug-km ist der einstufige Tarif (Variopreis) für Trassen nachfrager ökonomisch günstiger, danach führt die Mengendegression des zweistufigen Tarifs zu einem niedrigeren Preis je Zug-km. Das Trassenpreissystem, das eine Wahl zwischen ein- und zweistufigem Tarif zulässt, ermöglicht es somit allen Nachfragern, den für sie günstigsten Preistyp zu wählen, bevorteilt jedoch eindeutig große Anbieter wie die DB-eigenen Verkehrsunternehmen. Die ökonomische Theorie¹² hat gezeigt, dass unter bestimmten Voraussetzungen¹³ zweistufige Tarifsysteme mit Wahlmöglichkeiten der Nachfrager hinsichtlich des Allokationsoptimums den einstufigen Preissystemen überlegen sind. Dies war offensichtlich ausschlaggebend für die Umgestaltung des DB-Trassenpreissystems. Dabei wurde jedoch übersehen, dass die Optimalitätseigenschaft dieser zweistufigen Tariform nur für Endprodukte nachgewiesen wurde. Bei den Trassenpreisen handelt es sich jedoch um Preise für einen Produktionsfaktor, der sowohl vom bisherigen Monopolisten DB als auch von seinen Konkurrenten zur Produktion von Verkehrsleistungen benötigt wird.

⁷ Hierbei sind Rabatte ausgeschlossen, um kleineren Anbietern nicht den Marktzugang zu erschweren.

⁸ Das EBA beschäftigt sich hauptsächlich mit Fragen der technischen Zulassung von Fahrzeugen, der Sicherheit und der erforderlichen Qualifikationen des Fahrpersonals.

⁹ Vgl. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Bundesgesetzblatt 1998, Teil I, Nr. 59, S. 2546.

¹⁰ Allgemeines Eisenbahngesetz. Bundesgesetzblatt 1963, Teil I, S. 2396.

¹¹ Eine Beschreibung, wenngleich ohne quantitative Details, findet sich in: Haase, D.: Das neue Trassenpreissystem der Deutschen Bahn AG. In: Internationales Verkehrswesen (50) 10/1998. Das gegenwärtige Preissystem ist bereits die dritte, grundlegend revidierte Version. Zu den früheren, einstufigen Versionen des Trassenpreissystems vgl.: Trassenpreise der Deutschen Bahn AG - diskriminierungsfrei und kostendeckend? Bearb.: Heike Link. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 26/97.

¹² Vgl. z. B.: Willig, R.: Pareto-superior nonlinear outlay schedules. In: The Bell Journal of Economics, Vol. 9, No.1, 1978.

¹³ Die nachgefragten Güter dürfen zwischen den Nachfragern nicht handelbar sein, die Preise der einzelnen nachgefragten Güter dürfen nicht über oder unter dem Preis im Falle eines Nachfragerzusammenschlusses (Einkaufsgemeinschaft) liegen. Der Grenzpreis, den der größte Nachfrager zu zahlen hat, muss den Grenzkosten des Gutes entsprechen.

Das Trassenpreissystem der Deutschen Bahn AG

Mit den Trassenpreisen werden die Nutzung der bereitgestellten Strecken, der Bahnhofs-, Überholungs- und Kreuzungsgleise sowie die Leistungen der Betriebsführung und der Fahrplanerstellung abgegolten. Die Trassennutzer können zwischen einem zweistufigen Tarif, bestehend aus einer Grundgebühr (InfraCard) und einer variablen Gebühr je Zug-km, und einem einstufigen Tarif (VarioPreis) wählen.

1. Preisbestimmende Faktoren

Zweistufiger Tarif	
a) InfraCard	• Streckenkategorie
	• Belastungsklasse
	• Verkehrsart
a) Variabler Teil	• Streckenkategorie
	• Belastungsklasse
	• Zug-km

Einstufiger Tarif	
• Streckenkategorie	
• Belastungsklasse	
• Zug-km	

2. Preise

Zweistufiger Tarif

a) Preise für die InfraCard (DM je km Trasse)			
Strecken-kategorien	Personen-fernverkehr	Güter-verkehr	Personen-nahverkehr
K1 ¹⁾	118 300	49 100	111 200
K2 ²⁾	111 200	49 100	111 200
K3 ³⁾	81 600	28 500	99 200
K4 ⁴⁾	21 400	21 400	84 300
K5 ⁵⁾	11 300	11 300	45 900
K6 ⁶⁾	4 700	4 700	19 800
b) Variabler Preis bei Nutzung der InfraCard (DM/Zug-km)			
Belastungsklasse			
BK I 3,38			
BK II 2,94			
BK III 2,50			
¹⁾ 200 bis 300 km/h. — ²⁾ 120 bis 160 km/h. — ³⁾ 120 bis 160 km/h. Vorrangstrecken in „Netz 21“. — ⁴⁾ 100 bis 120 (140) km/h. — ⁵⁾ 80 bis 100 km/h. — ⁶⁾ Weniger als 80 km/h.			

Einstufiger Tarif (VarioPreis ohne Nutzung InfraCard) (DM/Zug-km)

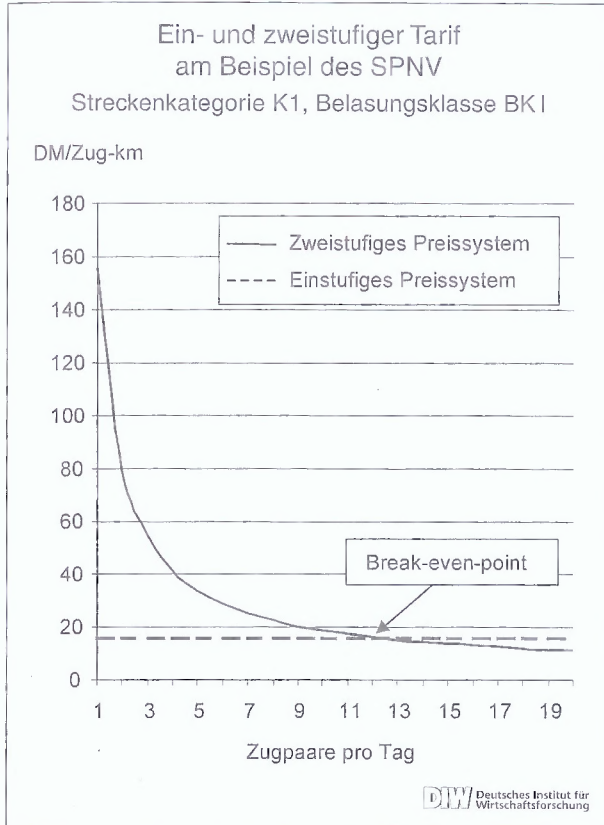
Strecken-kategorien	Belastungsklassen		
	BK I	BK II	BK III
K1 ¹⁾	15,49	15,05	14,61
K2 ²⁾	14,42	13,98	13,54
K3 ³⁾	12,29	11,85	11,41
K4 ⁴⁾	9,59	9,55	9,11
K5 ⁵⁾	7,80	7,36	6,92
K6 ⁶⁾	6,33	5,89	5,45
¹⁾ 200 bis 300 km/h. — ²⁾ 120 bis 160 km/h. — ³⁾ 120 bis 160 km/h. Vorrangstrecken in „Netz 21“. — ⁴⁾ 100 bis 120 (140) km/h. — ⁵⁾ 80 bis 100 km/h. — ⁶⁾ Weniger als 80 km/h.			

Zusätzlich zur rabattartigen Wirkung des zweistufigen Tarifes werden für eine längere zeitliche Bindung an bestellte Trassen Rabatte gewährt, die nur auf die InfraCard, nicht jedoch auf den variablen Preis bezogen sind. Im Falle des einstufigen Tarifes existiert ein solcher Rabatt nicht. Außerdem können Zu- und Abschläge gewährt werden,

die jedoch im Umfang nur unzureichend definiert sind.¹⁴ Eine noch relativ neue Rabatt-Möglichkeit sind die so ge-

¹⁴ Z. B. Zuschläge für Fahrzeuge, die die Infrastruktur im besonderen Maße beanspruchen (u. a. aufgrund hoher Achslasten), sowie für Trassenkonstruktionen, die einen besonders großen

Abbildung 1



nannten Angebotstrassen, die Preisnachlässe bis zu 60 % vorsehen. Dies sind Trassen, die nach Vorliegen aller Trassenbestellungen und deren Zusammenfassung bei der Fahrplankonstruktion noch freie Kapazitäten aufweisen und bei Bedarf von den Kunden kurzfristig gemietet werden können.

Die Preistabellen einschließlich der Zu- und Abschläge sowie der Rabatte für die Nutzung von Angebotstrassen und die Zuordnung der Strecken zu den Streckenkategorien und Belastungsklassen sind DB-interne, nicht publizierte Unterlagen, die den DB-Wettbewerbern nicht offiziell zur Verfügung stehen. Laut EIBV können Trassennachfrager diese Unterlagen einsehen. Praktisch ist es jedoch den Trassennutzern auch dann kaum möglich, eine hinreichende Vorkalkulation des zu zahlenden Trassenpreises vorzunehmen. Zum einen wird eine solide Preisberechnung wegen der großen Zahl der dabei zu berücksichtigenden Informationen und Faktoren erschwert, wenn sie nur durch Einsicht in die Unterlagen an Ort und Stelle vorgenommen werden kann. Zum anderen sind zahlreiche Preisfaktoren (z. B. Boni und Mali) nicht quantitativ ausformuliert, andere Faktoren (z. B. ein eventuell zusätzlicher Aufwand bei der Aufstellung von Fahrplänen) sind auch für DB Netz nur schwer im Voraus einzuschätzen. Die Berücksichtigung möglicher Rabatte bei Angebotstrassen in der Vorkalkulation der Wettbewerber wür-

de zudem die vorherige Kenntnis der freien Trassen erfordern.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass das Trassenpreissystem der DB nicht wettbewerbsneutral ist. Dies ist zum einen auf seinen Charakter als zweistufiges, nicht-lineares Tarifsystem mit Mengendegression zurückzuführen, das große Nachfrager wie die DB-eigenen Unternehmen mit niedrigen Preisen je Zug-km begünstigt und kleine Nachfrager, wie sie typischerweise die Wettbewerber sind, durch Preise je Zug-km benachteiligt, die erheblich über denen für die DB liegen. Die für die Gewährung des zweistufigen Tarifs erforderliche Bedienung von Mindestnetzlängen ist ein zusätzliches Wettbewerbshemmnis. Dementsprechend hat das Kartellamt, angerufen von mehreren Wettbewerbern, die DB aufgefordert, das Trassenpreissystem schnellstmöglichst zu überarbeiten und Wettbewerbsneutralität herzustellen.¹⁵ Die DB hat daraufhin angekündigt, zum 1. Januar 2001 ein neues Trassenpreissystem vorzulegen.¹⁶ In diesem Kontext wurde bereits die Einführung einer so genannten virtuellen InfraCard vorgeschlagen, bei der sich mehrere Nachfrager zu einer Einkaufsgemeinschaft zusammenschließen und so ebenfalls in den Genuss der Mengendegression des zweistufigen Tarifes kommen würden.¹⁷ Eine vom Kartellamt offenbar nicht gerügte, jedoch ebenfalls beträchtliche Diskriminierung von Wettbewerbern sind die fehlende Veröffentlichung und die daraus resultierende Intransparenz des Trassenpreissystems, der Netzkategorisierung und der Trassenbelegung.

Zur Wettbewerbssituation auf dem Schienenverkehrsmarkt - Ergebnisse einer Unternehmensbefragung

Das DIW hat eine schriftliche Befragung bei potentiellen und tatsächlichen Nutzern des DB Netzes durchge-

Planungsaufwand erfordern. Preisabschläge können beispielsweise für lärmarme Fahrzeuge (Umweltbonus) sowie für eine besondere zeitliche Fahrplanflexibilität gewährt werden.

¹⁵ Vgl. Bundeskartellamt hilft Privatbahnen. In: Süddeutsche Zeitung vom 3.8.2000.

¹⁶ Vgl. Neues lineares Trassenpreissystem der Bahn wird am 1. Januar 2001 vorliegen. In: Berliner Zeitung vom 5.9.2000.

¹⁷ Vgl. hierzu: Ewers, H. J., Ilgman, G.: Trassenpreissystem der Deutschen Bahn AG. Gutachten im Auftrage der DEG und der Hessischen Landesbahn. Berlin, Hamburg 2000. Bei der "virtuellen" InfraCard könnten alle Trassennachfrager eines Verkehrszweckes auf einem Streckenabschnitt so behandelt werden, als hätten sie die Trassen gemeinsam nachgefragt (virtueller Zusammenschluss). Das Nutzungsentgelt würde dann nach der anteiligen Trassennutzung ermittelt werden. Fragen des Verrechnungsmaßstabes (u. a. Zug-km, Differenzierung nach Zeitpunkt der Trassennutzung und Trassenbelastung), des Zeitpunktes der Verrechnung, der Behandlung von Angebotstrassen sowie Probleme des Datenschutzes bei der Verrechnung sind noch nicht abschließend geklärt.

führt, in der die Wettbewerber der DB zum Umfang ihrer Nutzung des Netzes, zur Anwendung des zwei- oder einstufigen Tarifs, zur Trassenvergabe und zu den dabei aufgetretenen Problemen sowie zum Vorhandensein von Informationen über die relevanten Preisparameter befragt wurden. Außerdem sind die Befragten gebeten worden, die Preisgestaltung, die Trassenvergabe und die Informationspolitik der DB, die Kooperation mit der DB und die institutionellen sowie sonstigen Rahmenbedingungen auf dem Schienenverkehrsmarkt zu bewerten und ihre Änderungsvorschläge zu äußern.¹⁸

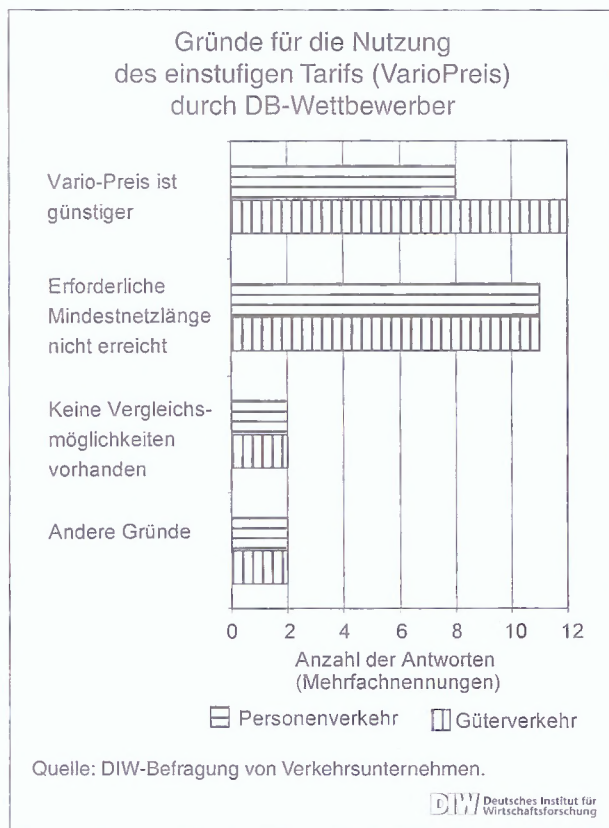
Nach den Ergebnissen dieser Unternehmensbefragung erbringen derzeit 43 der befragten Unternehmen Verkehrsleistungen auf dem Netz der Deutschen Bahn.¹⁹ Davon sind 21 Unternehmen im Personenverkehr, hauptsächlich im SPNV, 18 Unternehmen im Güterverkehr und 4 Unternehmen in beiden Geschäftsfeldern tätig. Lediglich in sieben Fällen, und zwar ausschließlich im SPNV, sind DB-fremde Unternehmen im Besitz der InfraCard, d. h. sie nutzen den zweistufigen Tarif. Mehr als die Hälfte der Befragten, die die InfraCard nicht nutzen, gab an, die Bedingung der Mindestnetzlänge nicht zu erfüllen (Abbildung 2). Ebenfalls die Hälfte der Befragten erklärte, die Zahl der Zug-km, von der an sich die InfraCard lohnt und die Degression des zweistufigen Tarifs wirkt, nicht zu erreichen. Diese Ergebnisse belegen eindeutig, dass das

zweistufige Tarifsystem mit seiner Degressionswirkung und die Bedingung der Mindestnetzlänge DB-fremde Unternehmen benachteiligen. Lediglich knapp ein Viertel der Befragten, hauptsächlich im SPNV, gab zudem an, dass mit dem Erwerb der InfraCard Anreize für Mehrverkehre verbunden seien. Die von den Befürwortern des zweistufigen Tarifes angeführte Anreizwirkung dieses Tarifsystems für Mehrverkehrsleistungen blieb damit offenbar aus. Die befragten Unternehmen empfinden insbesondere das Design des Trassenpreissystems als zweistufiges System, die geforderte Mindestnetzlänge für den Erwerb der InfraCard und die fehlende Transparenz als problematisch (Abbildung 3). Dementsprechend plädierten die Befragten lediglich in zwei Fällen dafür, den zweiteiligen Tarif beizubehalten, eine Rückkehr zum zuvor gültigen einteiligen Preissystem erschien jedoch ebenfalls nicht wünschenswert. Darin offenbart sich eine gewisse Ratlosigkeit der befragten Unternehmen, wie das Trassenpreissystem umzugestalten wäre. Mehr als 85 % der befragten Unternehmen befürworteten eine generelle Reform des Trassenpreissystems oder sprachen sich für die Einführung einer virtuellen InfraCard aus. Generell positiv bewertet wurden Bonus/Malus-Systeme für zusätzliche Verkehre auf bestehenden Strecken und für den Einsatz gleisschonender und lärmarmen Fahrzeuge.

Trassenvergabe

Rund die Hälfte aller befragten Unternehmen hat bei der Trassenvergabe die Erfahrung gemacht, dass Trassenwünsche miteinander konkurrieren. Nach Angaben der befragten Unternehmen hat die DB Netz in rund 85 % der Fälle Alternativangebote vorgelegt, die in aller Regel von den Betroffenen auch angenommen worden sind. In rund einem Viertel der Fälle wurde die Trassenbestellung jedoch zurückgewiesen, wobei der SPNV besonders

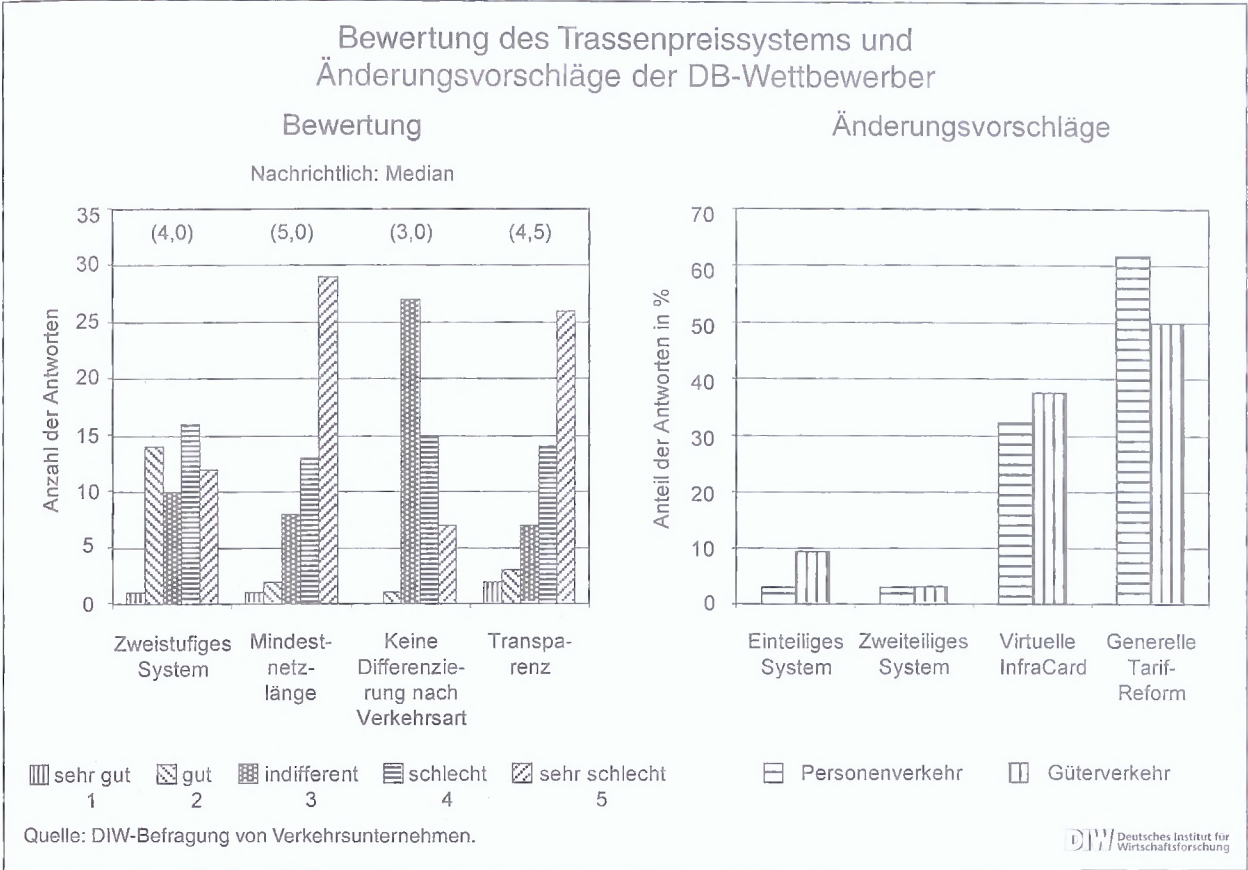
Abbildung 2



¹⁸ Das Befragungsdesign wurde so angelegt, dass zwei in ihrer Struktur identische Fragebögen für den Güter- und den Personenverkehr versendet wurden, die in einzelnen Detailfragen verkehrsarten-spezifisch waren. Unternehmen, die sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr tätig sind, erhielten nach diesem Design zwei Fragebögen, deren Ergebnisse getrennt in die Auswertung eingingen. Insgesamt wurden rund 330 Fragebögen verschickt. Die Rücklaufquote betrug 40 %, enthielt jedoch erwartungsgemäß einen hohen Anteil von Unternehmen, auf die die Problematik der Befragung nicht zutrifft. Die Hälfte der Antworten stammte von Unternehmen, die aktuelle oder potentielle Nutzer des DB-Netzes sind. Nach Korrektur der erhaltenen Fragebögen um unplausible Antworten gingen in die weitere Auswertung der Befragung 55 Antworten ein.

¹⁹ Nicht eingerechnet sind hier Sonderfahrten, wie Fahrten von Museumsbahnen oder touristische Sonderfahrten. Die Befragungsergebnisse im SPNV wurden mit Ergebnissen einer Befragung bei den Aufgabenträgern des SPNV über die Vergabe von Verkehrsleistungen an DB-fremde Unternehmen abgeglichen und ergaben eine hohe Übereinstimmung.

Abbildung 3



stark betroffen war. Bislang kam in keinem Fall miteinander konkurrierender Trassenwünsche das in der EIBV vorgesehene Bieterverfahren zum Einsatz. Die Befragten stehen eher indifferent zu den generellen Regelungen bei konkurrierenden Trassenwünschen, die Transparenz des gegenwärtigen Verfahrens zur Trassenvergabe wurde jedoch als unzureichend bewertet (Abbildung 4). Die Tatsache, dass vertaktete Verkehre bei der Trassenvergabe Vorrang haben, wurde selbst von Unternehmen des Güterverkehrs, die dabei benachteiligt sind, nicht als negativ angesehen. Interessant ist auch, dass lediglich gut 15 % der befragten Unternehmen dafür plädierten, dass DB-fremde Unternehmen bei konkurrierenden Trassenwünschen bevorzugt werden.

Informationspolitik der DB

Rund die Hälfte der Trassennutzer gab an, von DB Netz keine Informationen über die Einstufung der von ihnen befahrenen Trassen in die preisrelevanten Streckenkategorien und Belastungsklassen erhalten zu haben. 12 % der Befragten waren gar nicht und knapp zwei Drittel der Befragten nur teilweise über die technischen Eigenschaften der Trassen und die Anforderungen an die einzuset-

zenden Züge informiert. Auch die Informationspolitik der DB Netz hinsichtlich möglicher Preisnachlässe muss als außerordentlich unzureichend eingeschätzt werden: Jeweils knapp die Hälfte der befragten Unternehmen gab an, über mögliche Preisnachlässe bei zeitlicher Fahrplanflexibilität und bei der Nutzung von Angebotstrassen nicht informiert zu sein. Noch gravierender war der Mangel an Information im Falle von möglichen Preisnachlässen beim Einsatz gleisschonender oder lärmarmer Fahrzeuge, über die lediglich 12 % bzw. 14 % der Trassennutzer informiert worden waren. Folgerichtig wird die Informationspolitik der DB als schlecht bewertet. Mehr als zwei Drittel der Wettbewerber gaben zudem an, sich durch die Informationsvorteile²⁰ der DB-eigenen Verkehrsunternehmen leicht oder stark benachteiligt zu fühlen. Die DB-Wettbewerber plädieren daher für eine umfassende Pflicht zur Veröffentlichung aller Preise und preisrelevanten Parameter sowie aller erforderlichen technischen Informationen (Abbildung 6).

²⁰ Infolge der institutionellen Beziehungen von DB Regio, DB Fernverkehr & Touristik sowie DB Cargo zu DB Netz sind die DB-eigenen Verkehrsunternehmen oftmals über beabsichtigte Trassenbestellungen von Wettbewerbern informiert.

Abbildung 4

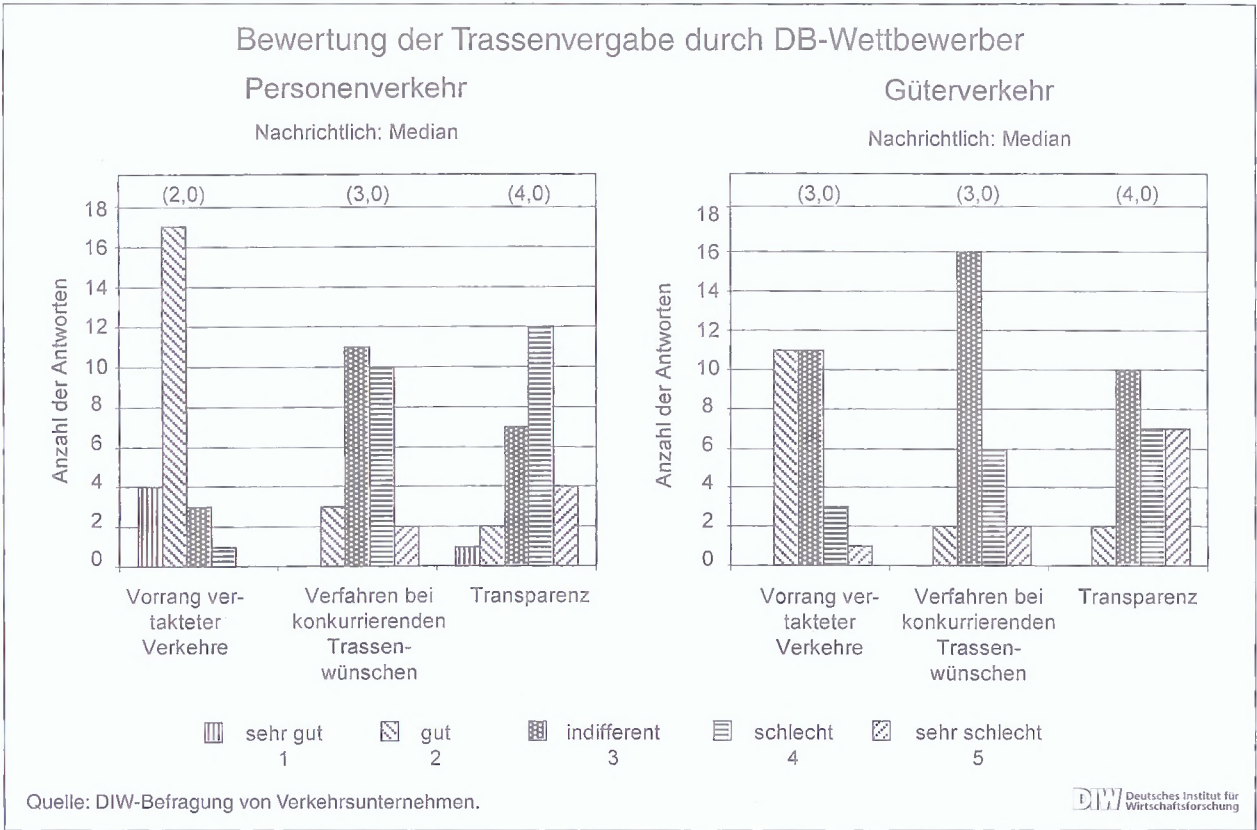
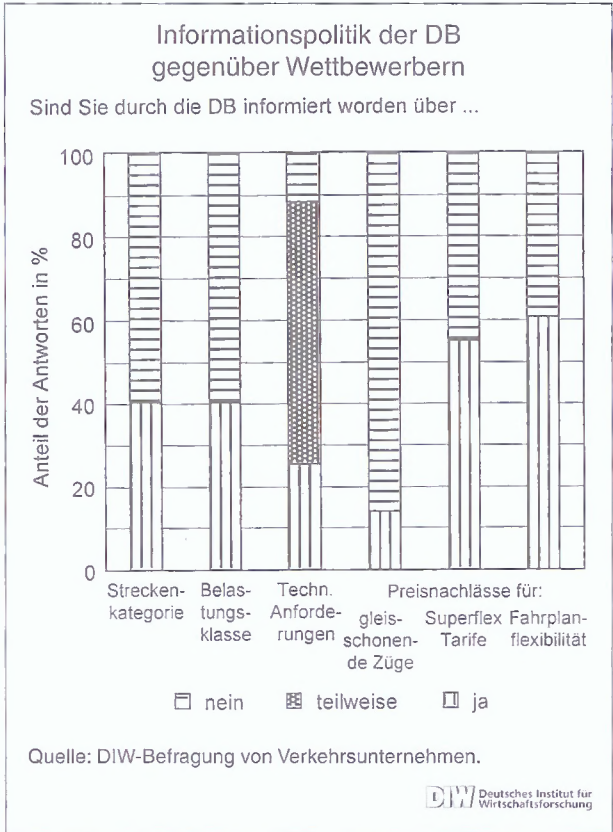


Abbildung 5



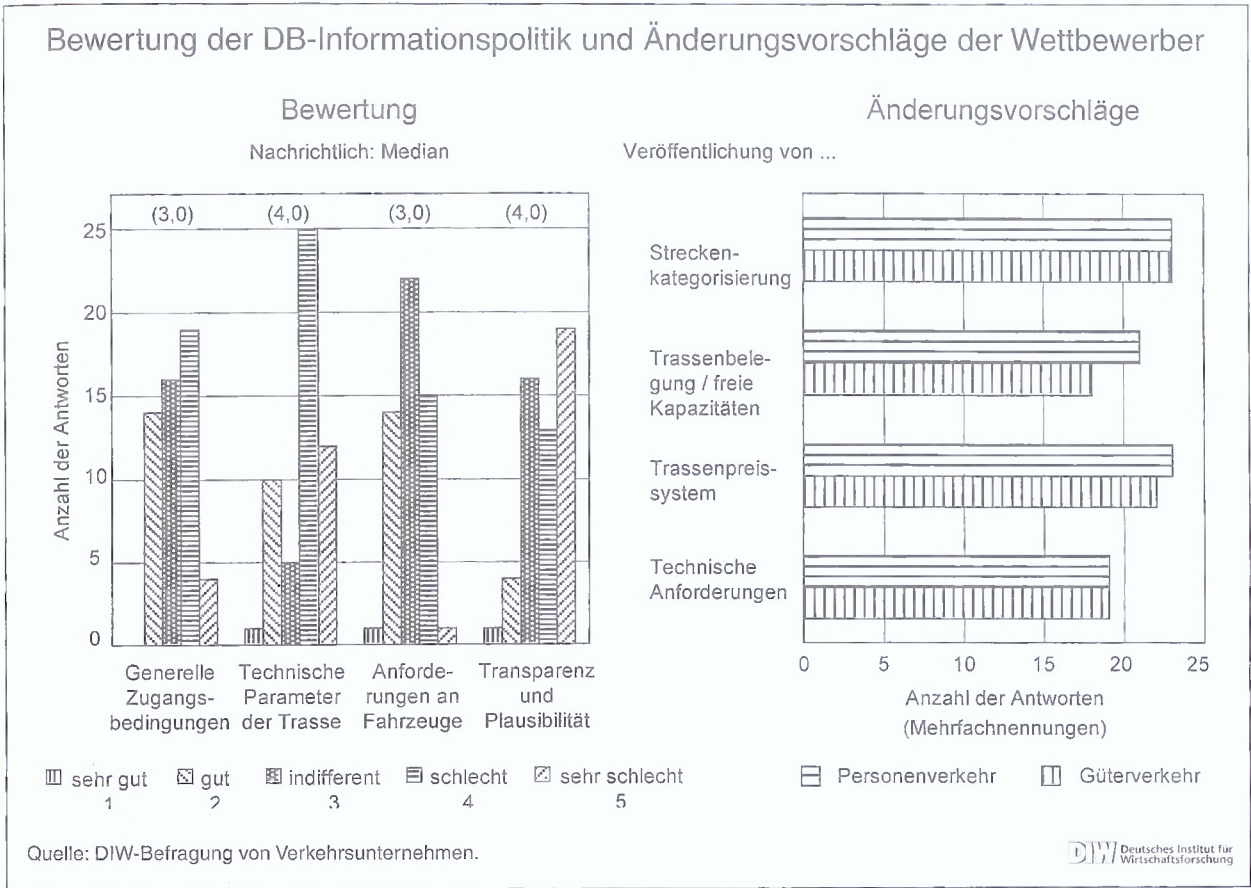
Fahrzeuge und Personal

Die Wettbewerber der DB sind auch mit Problemen bei der Verfügbarkeit von Fahrzeugen und Personal konfrontiert. Diese hängen allerdings größtenteils von der generellen Situation auf dem Schienenverkehrsmarkt ab, weniger von einem wettbewerbswidrigen Verhalten der DB. Wettbewerbswidriges Verhalten der DB liegt jedoch in Bezug auf vertragliche Sonderklauseln bei der Abgabe von ausgemusterten DB-Fahrzeugen an Schrotthändler oder Verkehrsunternehmen vor.²¹

Abgesehen davon ist insbesondere im Güterverkehr die Beschaffung von Fahrzeugen generell schwierig. Zwei Drittel der befragten Wettbewerber im Güterverkehr gaben an, dass die Möglichkeiten zum Kauf von Fahrzeugen

²¹ Die DB untersagt mit diesen Sonderklauseln beispielsweise Schrotthändlern, diese Fahrzeuge an DB-Konkurrenten weiterzugeben. Ausgemusterte DB-Fahrzeuge werden an nicht-bundeseigene Eisenbahnen nur unter der Bedingung weitergegeben, dass damit kein konkurrierendes Verhalten zur DB verbunden ist. Diese wettbewerbswidrigen Sonderklauseln haben bereits im vergangenen Jahr das Bundeskartellamt veranlasst, ein solches Verhalten zu untersagen. Die Sonderklauseln hatten jedoch nur deshalb Erfolg, weil ein funktionierender Secondhand-Markt für Fahrzeuge in Deutschland nicht existiert bzw. Lok-Pools erst im Aufbau begriffen sind.

Abbildung 6



gen schlecht bzw. sehr schlecht seien, ebenso bewertete auch die Hälfte von ihnen die Möglichkeiten zur Anmietung von Fahrzeugen. Die Leistungsfähigkeit der zur Verfügung stehenden Fahrzeuge wurde von 20 % der Güterverkehrsunternehmen als schlecht eingestuft.

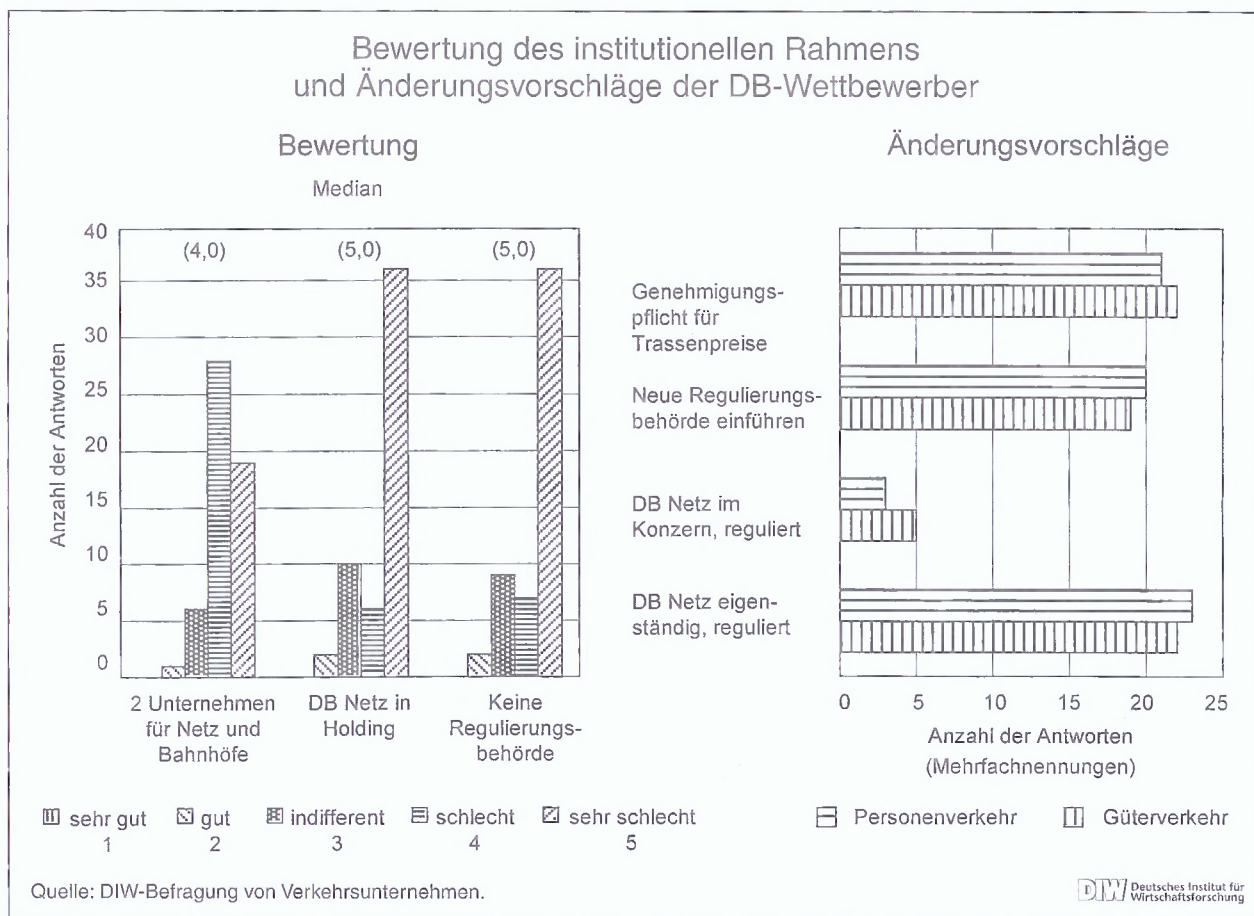
Mehr als drei Viertel der Personenverkehrsunternehmen und 85 % der Güterverkehrsunternehmen sahen die erwähnten vertraglichen Sonderklauseln bei der Abgabe ausgemusterter DB-Fahrzeuge als problematisch an. Rund zwei Drittel der Wettbewerber fühlen sich aufgrund der Größenvorteile der DB-Unternehmen beim Einkauf von Material und Fahrzeugen sowie aufgrund genereller Vorteile bei der Beschaffung von Schienenfahrzeugen leicht bzw. stark benachteiligt. Die Wettbewerber der DB gaben zudem an, Schwierigkeiten bei der Einstellung und Qualifizierung von Personal zu haben.

Institutioneller Rahmen und Marktregulierung

Der institutionelle Rahmen für den Wettbewerb auf dem Schienennetz wird von den befragten Unternehmen als ausgesprochen problematisch angesehen (Abbildung 7). So wurde die Tatsache, dass die DB Netz als Netzmono-

polist im Verbund mit den DB-Verkehrsunternehmen agiert, von knapp zwei Dritteln der befragten Unternehmen als sehr schlecht und von 15 % als schlecht bewertet. Das Fehlen einer unabhängigen, sektorspezifischen Regulierungsbehörde sahen mehr als zwei Drittel der Unternehmen als sehr schlecht und 15 % als schlecht an. Auch die Zuständigkeit durch zwei Unternehmen der DB für das Schienennetz einerseits und für die Bahnhöfe und sonstigen Anlagen andererseits wurde von den Trassenutzern als hinderlich bezeichnet: Ein Drittel der befragten Unternehmen beurteilten diese Regelung als sehr schlecht, mehr als die Hälfte gaben die Note "schlecht". Drei Viertel der Befragten forderten, die Rangierbahnhöfe, die sich bislang im Anlagevermögen der DB Cargo befinden, in das Eigentum der DB Netz zu überführen.

Mit der Möglichkeit, im Konfliktfall das Eisenbahnundesamt (EBA), das Kartellamt oder andere Institutionen (z. B. Verkehrsministerien der Bundesländer, Aufgabenträger im SPNV, Europäische Kommission) einzuschalten, waren die Wettbewerber nicht zufrieden: Knapp drei Viertel der befragten Unternehmen plädierten dafür, dass eine neue Regulierungsbehörde geschaffen wird, während lediglich ein Viertel der Befragten die Übertragung von Regulierungsaufgaben auf das EBA für angemessen



hielt. Generell war festzustellen, dass die Einstellung der Wettbewerber gegenüber dem EBA durch Misstrauen geprägt ist, das vielfach damit begründet wurde, dass die Beschäftigten des EBA zu großen Teilen aus der Deutschen Bundesbahn übernommen worden waren. Neben der Forderung nach einer unabhängigen Regulierungsbehörde befürworteten nahezu alle befragten Unternehmen die institutionelle Herauslösung der DB Netz aus dem Konzern.

Mit diesen Forderungen plädieren die Wettbewerber der Deutschen Bahn für eine konsequente Fortführung der Bahnreform, die zu einer tatsächlichen institutionellen Trennung von Netz und Betrieb, zur Zusammenfassung der Zuständigkeiten für alle Infrastrukturanlagen in einem statt der bislang zwei Infrastrukturunternehmen, zur Regulierung dieses Netzanbieters durch eine unabhängige Behörde sowie zu einer Genehmigungs- und Publizitätspflicht für die Nutzungsentgelte führen muss.

Fazit

Wenn sich der Wettbewerb auf dem Schienennetz der DB weiter etablieren soll, gibt es zur Trennung des Fahr-

weges von der DB keine Alternative. Hierzu muss die dritte optionale Stufe der Bahnreform, nämlich die Auflösung der DB Holding, realisiert werden. Gleichzeitig sollten die bislang getrennten Unternehmen für das Schienennetz und für die Bahnhöfe und sonstigen Anlagen in einem Infrastrukturunternehmen zusammengeführt und dieser Infrastrukturbetreiber durch eine unabhängige Behörde reguliert werden.

Das derzeit gültige zweistufige Trassenpreissystem mit seiner Mengendegression und den geforderten Mindestnetzlängen einerseits sowie der gleichzeitige Wunsch nach Wettbewerb auf dem Schienennetz andererseits schließen sich aus. Daran würde auch die Aufhebung der geforderten Bedienung von Mindestnetzlängen nichts ändern, da hiermit lediglich ein (allerdings nicht unerheblicher) Teil der Diskriminierung beseitigt werden würde. Wesentlich ist aber vielmehr, dass zweistufige Tarifsyste-me mit Wahlmöglichkeit zwar von der ökonomischen Theorie unter bestimmten Bedingungen als effiziente Preissysteme identifiziert werden, die den einstufigen Tarifen überlegen sind. Diese Optimalitätseigenschaft wurde jedoch nicht für Produktionsfaktoren, wie sie das Schienennetz darstellt, hergeleitet, sondern die Anwendungsfälle bezogen sich stets auf Endprodukte.

Die von einigen Ökonomen vorgeschlagene Einführung einer virtuellen InfraCard unter Beibehaltung des zweistufigen Tarifs könnte die derzeit bestehenden Diskriminierungstatbestände zwar mildern. Neben zahlreichen praktischen Problemen der Preisverrechnung zwischen den teilnehmenden Parteien der virtuellen InfraCard ist jedoch auch anzumerken, dass die virtuelle InfraCard eine weitere Voraussetzung für die Optimalitätseigenschaft zweistufiger Tarife, nämlich den Ausschluss der Nichthandelbarkeit und des Nichtzusammenschließens der Nachfrager zu Einkaufsgemeinschaften, verletzen würde. Angesichts der Tatsache, dass zweistufige Tarife für den Zugang zu einem wesentlichen Produktionsfaktor für Schienenverkehrsleistungen mit einem funktionierenden, diskriminierungsfreien Wettbewerb auf dem Netz unvereinbar sind, existieren streng genommen nur zwei Mög-

lichkeiten. Will man den zweistufigen Tarif mit seinen Optimalitätseigenschaften beibehalten, müsste man den derzeitigen Wettbewerb *auf* den Märkten durch einen Wettbewerb *um* die Märkte, d. h. durch die Ausschreibung zeitlich befristeter Monopole ersetzen. Dies wäre angesichts der bestehenden Ausschreibungspraxis im SPNV ein gangbarer Weg. Auch für den Personenfernverkehr könnte der Wettbewerb um den Markt eine Lösung sein. Im Güterverkehr hingegen, der nicht durch vorgegebene Fahrpläne gekennzeichnet ist, ist dies unmöglich. Will man angesichts dessen, und hierfür spricht auch der bereits existierende Wettbewerb, den Wettbewerb auf dem Markt etablieren, so wäre die Wiedereinführung eines linearen Tarifs mit begrenztem Rabatt die einzige folgerichtige Lösung. Dies ist nach jüngsten Pressemeldungen von der DB beabsichtigt.

Aus den Veröffentlichungen des DIW

Beiträge zur Strukturforchung

Erscheinen seit 1967.

- Heft 171 **Europäische Strukturfonds in Sachsen: Zwischenevaluierung für die Jahre 1994 bis 1996.** Von Kornelia Hagen und Kathleen Toepel. 249 S. 1997. (3-428-09389-5). DM 156,— / öS 1.139,— / sFr 138,—.
- Heft 172 **Situation und Perspektiven der deutschen Raumfahrtindustrie — Eine ordnungspolitische Analyse.** Von Bernhard Wieland, Talat Mahmood und Lars-Hendrick Röller, Projektleitung: Kurt Hornschild. 210 S. 1998. (3-428-09440-9). DM 142,— / öS 1.037,— / sFr 126,50.
- Heft 173 **Auswertung von Statistiken über die Vermögensverteilung in Deutschland.** Von Klaus-Dietrich Bedau. 127 S. 1998. (3-428-09481-6). DM 112,— / öS 818,— / sFr 99,50.
- Heft 174 **Effizienz von Maßnahmen zur Verbrauchseinschränkung bei Mineralölversorgungsstörungen.** Von Rainer Hopf, Jutta Kloas, Heilwig Rieke, Martin Schmied und Franz Wittke (DIW); Klaus Lindner und Dieter Merten (IE). 239 S. 1998. (3-428-09482-4). DM 156,— / öS 1.139,— / sFr 138,—.
- Heft 175 **Wirkung und Wirksamkeit der EU-Binnenmarktmaßnahmen — Evaluierung des Studienprogramms der Europäischen Kommission.** Von Christian Weise, Stefan Bach, Heike Link, Uta Möbius, Bernhard Seidel, Wolfgang Seufert und Harald Trabold. 173 S. 1998. (3-428-09579-0). DM 132,— / öS 964,— / sFr 117,50.
- Heft 176 **Zum Einfluß betrieblicher und sektoraler Differenzierung der Arbeitskosten und sonstiger Regelungen auf die Beschäftigung im Strukturwandel.** Von Bernd Görzig, Wolfgang Scheremei und Frank Stille. 315 S. 1998. (3-428-09580-4). DM 178,— / öS 1.299,— / sFr 158,—.
- Heft 177 **Zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Metallhütten in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS).** Von Peter Eggert, Ilse Häusser, Bernd-Michael Kruse, Jochen Parchmann, Sighelm Thede und Eberhard Wettig. 341 S. 1998. (3-428-09682-7). DM 188,— / öS 1.372,— / sFr 167,50.
- Heft 178 **Die wirtschaftliche Bedeutung Berlins für den Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg.** Von Alexander Eickelpasch und Ingo Pfeiffer. 158 S. 1998. (3-428-09745-9). DM 136,— / öS 993,— / sFr 121,—.
- Heft 179 **Deutschland im Strukturwandel — Strukturberichterstattung 1997.** Von Dietmar Edler, Bernd Görzig, Dieter Schumacher, Frank Stille (Koordination), Dieter Teichmann, Dieter Vesper und Rudolf Zwiener. 400 S. 1998. (3-428-09766-1). DM 212,— / öS 1.548,— / sFr 188,—.
- Heft 180 **Der deutsche Dienstleistungshandel im internationalen Vergleich.** Von Siegfried Schultz und Christian Weise unter Mitarbeit von Dietmar Schumacher. 151 S. 1999. (3-428-09845-5). DM 140,— / öS 1.022,— / sFr 124,—.
- Heft 181 **Der Dienstleistungssektor in Hamburg — Stand, Verflechtung, Qualifikation und Entwicklungschancen.** Von Martin Gornig, Peter Ring und Reiner Stäglin. 230 S. 1999. (3-428-09901-X). DM 156,— / öS 1.139,— / sFr 138,—.
- Heft 182 **Ökonomische Wirkungen der Städtebauförderung in Mecklenburg-Vorpommern.** Von Lorenz Blume (Universität Göttingen), Klaus-Peter Gaulke (DIW) und Josef Rother (GEFAK). Projektleitung: Rolf-Dieter Postlep (DIW). 108 S. 1999. (3-428-09915-X). DM 132,— / öS 964,— / sFr 117,50.
- Heft 183 **Unternehmensbezogene Dienstleistungen im Land Brandenburg — Strukturen, Defizite und Entwicklungsmöglichkeiten.** Von Kurt Geppert. 122 S. 1999. (3-428-09941-9). DM 132,— / öS 964,— / sFr 117,50.
- Heft 184 **Auswirkungen der weltweiten Konzentration in der Bergbauproduktion auf die Rohstoffversorgung der deutschen Wirtschaft.** Von Peter Eggert, Alfred Haid, Eberhard Wettig (DIW), Manfred Dählheimer, Manfred Kruszona, Hermann Wagner (BGR). 398 S. 2000. (3-428-10273-8). DM 198,— / öS 1.445,— / sFr 176,—.
- Heft 185 **Kommunalfinanzen und kommunaler Finanzausgleich in Brandenburg.** Von Dieter Vesper. 164 S. 2000. (3-428-10274-6). DM 148,— / öS 964,— / sFr 131,—.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin
Telefon (0 30) 89 789-0 — Telefax (0 30) 89 789-200

DIW-Internet-Homepage: <http://www.diw.de>

Präsident: Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Gustav A. Horn, Dr. Kurt Hornschild, Prof. Dr. Rolf-Dieter Postlep, Wolfram Schreitt, Ph. D., Dr. Bernhard Seidel, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Kurt Geppert, Jochen Schmidt, Dieter Teichmann.

Finanzpolitische Stabilisierung im föderalen Staat: Deutsche Erfahrungen aus den 90er Jahren.

Bearbeitet von Dieter Vesper. —

Mehr Wettbewerb auf dem Schienennetz der Deutschen Bahn AG erforderlich.

Bearbeitet von Heike Link.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9, D-12165 Berlin, Telefon (0 30) 7 90 00 60.

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

Satz: Pinkuin Satz und Datentechnik, Berlin

Druck: Druckerei Conrad GmbH, Oranienburger Straße 172, D-13437 Berlin.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 210,—, vierteljährlich DM 65,—, Einzelnummer DM 15,—, zuzüglich Versandkosten.

ISSN 0012-1304