

Haug, Peter

Article

Quersubventionierung kommunaler Leistungen in Deutschland: Aktuelle Bedeutung und Beurteilung unter Effizienz- und Verteilungsgesichtspunkten

Wirtschaft im Wandel

Provided in Cooperation with:

Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

Suggested Citation: Haug, Peter (2003) : Quersubventionierung kommunaler Leistungen in Deutschland: Aktuelle Bedeutung und Beurteilung unter Effizienz- und Verteilungsgesichtspunkten, *Wirtschaft im Wandel*, ISSN 2194-2129, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 9, Iss. 9-10, pp. 299-305

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/143262>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Tabelle 5:

Produktinnovationen der ostdeutschen Industrie im Vergleich mit der Beschäftigungs- sowie Investitionsentwicklung
- in % der Betriebe -

	Nein	Ja	Produktinnovationen durchgeführt		
			davon:		
			Produkt/Leistung verbessert	Vorhandenes Produkt neu ins Angebot aufgenommen	Völlig neues Produkt auf den Markt gebracht
Personalbestand 2001 gegenüber 2000					
- gestiegen	24	44	45	49	54
- unverändert	47	28	29	28	18
- gesunken	29	27	26	23	28
Investitionen 2000 gegenüber 1999					
- gestiegen	25	41	44	39	47
- gesunken	72	55	52	58	47

Fälle: Produktinnovationen: n = 1 800, übrige Spalten: n = 1 024.

Quelle: IAB-Betriebspanel 2001; Berechnungen des IWH.

völlig neuer Produkte größere Effekte erbringt als die anderen Arten. So wiesen solche Betriebe eine regere Investitionstätigkeit auf als die anderen. Ein größerer Anteil von ihnen erhöhte seine Investitionen sowohl 1999 gegenüber 1998 als auch 2000 im Vergleich zu 1999. Gleichzeitig hielten sich bei den Betrieben mit Produktneuheiten im letzten Zeitraum die Betriebe mit steigenden und sinkenden Investitionen die Waage, während in den anderen Innovationsgruppen sinkende Investitionen eindeutig überwogen. Mehr als die Hälfte der Betriebe mit Produktneuheiten stellte Arbeitskräfte ein.

Ausblick

Innovative Betriebe sind in der ostdeutschen Industrie besonders zahlreich in weniger forschungs- und wissensintensiven Branchen wie dem Ver-

brauchsgütergewerbe, dem Ernährungsgewerbe und der Möbel- und Spielwarenbranche zu finden. Aber auch in forschungs- und wissensintensiveren Branchen wie der Herstellung von Metallerzeugnissen, dem Maschinenbau und der Feinmechanik/Optik sind bereits nennenswerte Innovationsaktivitäten zu verzeichnen. Besonders die Innovationstätigkeit in letzteren schafft über die betrieblichen Erfolge hinaus auch das Potenzial für einen Strukturwandel in Richtung Hochtechnologie. Zwar ist der Anteil dieser Branchen an der Industrie insgesamt noch zu gering, um signifikant zu Wachstum und Beschäftigung beizutragen, aber mit der stärkeren Expansion der forschungsintensiven Branchen seit Ende der 90er Jahre in Ostdeutschland sind solche Veränderungen in Gang gekommen.

Baerbel.Laschke@iwh-halle.de

Quersubventionierung kommunaler Leistungen in Deutschland: Aktuelle Bedeutung und Beurteilung unter Effizienz- und Verteilungsgesichtspunkten

Trotz Liberalisierung des Energiemarktes und der absehbaren Deregulierung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) innerhalb der EU hat die Quersubventionierung des Nahverkehrs über die Gewinne der kommunalen Versorgungsunternehmen nach wie vor eine große quantitative Bedeutung in Deutschland. Dies belegt eine Erhebung des IWH in deutschen Großstädten. Diese

Praxis kann aus wohlfahrtsökonomischer Sicht und aus der Verteilungsperspektive als ineffizient bzw. nicht mit den üblichen Vorstellungen von Bedarfsgerechtigkeit vereinbar beurteilt werden. Soll aus politischen Gründen das ÖPNV-Angebot im bisherigen Umfang aufrechterhalten werden, wäre unter Umständen eine alternative Finanzierungsform geboten.

Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen steht – nicht nur in Deutschland – seit längerem in der Diskussion. Ein häufig von Kommunalvertretern angeführter Grund für das Festhalten an der kommunalwirtschaftlichen Tätigkeit sind Finanzierungsaspekte, z. B. die Notwendigkeit der Quersubventionierung von Bädern oder ÖPNV-Leistungen aus den Gewinnen der kommunalen Versorgungsbetriebe (Stadtwerke).

Die Diskussion um die Sinnhaftigkeit (aus volkswirtschaftlicher Perspektive) der Praxis der Quersubventionierung in öffentlichen Unternehmen ist alt. Ab den 50er Jahren setzte aber ein Paradigmenwechsel ein, nachdem man bis dahin (zumindest in der deutschen Literatur) der internen Subventionierung „als ein(em) Kernstück gemeinwohlorientierter (gemeinwirtschaftlicher) Preispolitik“³⁸ im Wesentlichen positiv gegenüber gestanden hatte. In der neueren ökonomischen Literatur wird diese Praxis vor allem als Missbrauch staatlicher Monopolmacht angesehen, die über die Verzerrung der Güter- und Faktorpreisrelationen zu einer Fehlallokation von Ressourcen und zu unerwünschten Belastungs- und Verteilungswirkungen führt.³⁹

Der Artikel will zum einen den aktuellen Umfang der kommunalen Quersubventionierung in Deutschland aufdecken bzw. den zusätzlichen Mittelbedarf schätzen, falls beispielsweise durch Privatisierung die Finanzquelle kommunale Versorgungsbetriebe „austrocknen“ sollte. Zum anderen soll die bisherige kommunale Quersubventionspraxis unter Effizienz- und Verteilungsgesichtspunkten beurteilt werden. Es erfolgt dabei eine Konzentration auf die Bereiche ÖPNV (als quantitativ bedeutendstem Defizitträger der Kommunen) und städtische Versorgungsleistungen.

Der Fortbestand der Möglichkeit der Quersubventionierung zwischen kommunalen Versorgungs- und Verkehrsbetrieben ist in Frage gestellt, zumal die EU-Kommission seit längerem auf eine Eindämmung staatlicher Wirtschaftstätigkeit drängt und die formale Liberalisierung der Energiemärkte (Strom und Erdgas) in Deutschland angemahnt hat. Im Übrigen ist noch nicht absehbar, ob die praktizierte Quersubventionierung des Nahverkehrssektors bei einer Ausschreibung von Verkehrsleistun-

gen (VO [EWG] 1191/69 in der Fassung der VO 1893/91) als Benachteiligung potenzieller privater Anbieter mit dem EU-Beihilfeverbot vereinbar ist.⁴⁰ Geht man davon aus, dass ein flächendeckendes ÖPNV-Angebot trotz aller Kosteneinsparungsanstrengungen niemals aus den Verkaufserlösen von Fahrausweisen finanziert werden kann, so werden weiterhin staatliche Mittel in nicht unerheblichem Umfang für den öffentlichen Nahverkehr benötigt.

Quersubventionierung – eine weit verbreitete kommunale Praxis

Die Operationalisierung des Begriffs der Quersubventionierung bzw. der internen Subventionierung bereitet nicht unerhebliche Probleme im Hinblick auf die relevanten Kosten und Preise.⁴¹ Für das weitere Vorgehen genügt es allerdings, von interner Subventionierung zu sprechen, wenn ein (systematisches) Defizit in einem Unternehmensbereich (hier: ÖPNV-Leistungen) mittels der (systematischen) Überschüsse eines anderen Unternehmensbereichs (hier: kommunale Versorgungsleistungen) ganz oder teilweise ausgeglichen wird.

Zur quantitativen Bedeutung der Quersubventionierung liegen letztmalig Zahlen für alle deutschen Kommunen für das Jahr 1993 vor. Die aggregierten Betriebsverluste der kommunalen ÖPNV-Unternehmen wurden auf insgesamt 6,379 Mrd. DM geschätzt (alte Bundesländer: 4,037 Mrd. DM, neue Bundesländer 2,342 Mrd. DM). In den westdeutschen Unternehmen wurden 84% der Verluste mit den Gewinnen der Versorgungsunternehmen verrechnet, in den neuen Bundesländern spielte die

³⁸ THIEMEYER, T.: Interne Subventionierung, insbesondere beim kommunalen Querverbund, in: Schauer, R. (Hrsg.), Der kommunale Querverbund aus der Sicht von Theorie und Praxis. Baden-Baden 1989, S. 31-56, hier S. 31.

³⁹ Vgl. ebenda, S. 34.

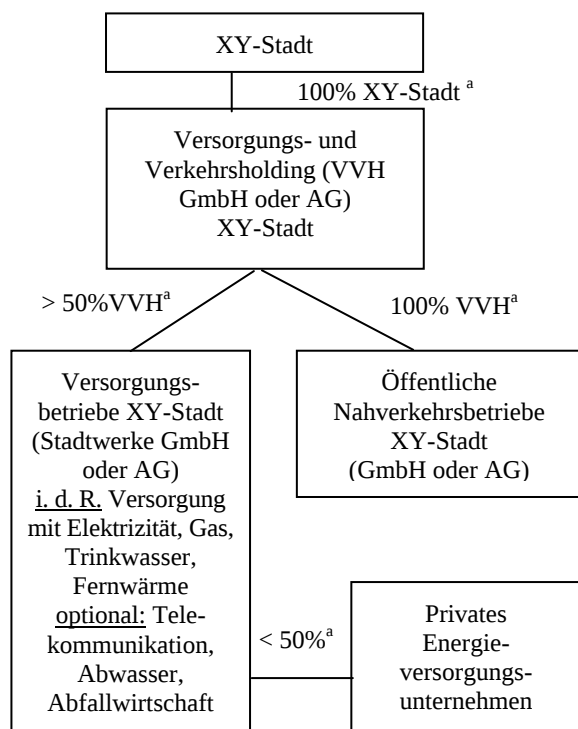
⁴⁰ Derzeit steht das Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in der Rechtssache Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg / Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (sog. „Altmarkstreit“) aus. Folgt der Gerichtshof den Schlussanträgen des Generalanwalts, so wäre jegliche staatliche (Co-)Finanzierung öffentlicher Dienstleistungen eine bei der EU-Kommission anmelde- und genehmigungspflichtige Beihilfe, sofern es sich um eine sog. wirtschaftliche Tätigkeit handelt, die nicht unter eine eventuell noch zu erlassende EU-Ausnahmeregelung fällt. Vgl. dazu EuGH, Pressemitteilung 01/03 vom 14. 03. 2003, <http://www.europa.eu.int/cj/de/actu/communiques/cp03/aff/cp0301de.htm>, Stand 26.05.2003.

⁴¹ Für das moderne spieltheoretisch fundierte Konzept der internen Subventionierung unter Berücksichtigung eventueller Verbundvorteile der Produktion vgl. z. B. FAULHABER, G. R.: Cross-Subsidization: Pricing in Public Enterprises. American Economic Review, 65, 1975, S. 966-977.

Quersubventionierung mit insgesamt nur 71 Mio. DM eine vernachlässigbare Rolle.⁴²

Die nachstehenden Ausführungen geben den empirischen Befund zur derzeitigen Praxis der Quersubventionierung wieder. Aus Gründen des Erhebungsaufwands und der Datenverfügbarkeit erfolgte eine Beschränkung auf die kreisfreien Städte in Deutschland mit mehr als 200 000 Einwohnern. Für 37 von 39 Städten, die diese Bedingung erfüllten, waren zum Erhebungszeitpunkt – Ende 2002 – genügend Informationen zur Aufbauorganisation verfügbar. Abbildung 1 zeigt die typische Organisationsstruktur.

Abbildung 1:
Querverbundstruktur der kommunalen Versorgungs- und Verkehrsbetriebe



^a Des gezeichneten Kapitals.

Quelle: Darstellung des IWH.

Von 37 kreisfreien Städten verfügten die meisten über eine separate Versorgungs- und ÖPNV-Sparte (in der Rechtsform einer AG oder GmbH)

⁴² WIBERA WIRTSCHAFTSBERATUNG AG: Darstellung der Kosten, Erträge, Betriebsergebnisse und Leistungen des ÖPNV. Düsseldorf 1996. Zitiert nach RATZENBERGER, R.: Finanzleistungen für den ÖPNV im Jahr 1993, ifo Studien zur Verkehrswirtschaft 28. München 1996, S. 91.

unter dem Dach einer „Versorgungs- und Verkehrs-AG oder GmbH“ als Holdinggesellschaft.

Die ÖPNV-Sparte befand sich in den betrachteten Städten überall noch zu 100% im Besitz der Kommunen, ebenso die Trinkwasservers- und Abwasserentsorgung, sofern sie von der Strom-, Gas- und Wärmesparte der Versorgungsbetriebe organisatorisch abgetrennt war. Demgegenüber beteiligen sich die großen „privaten“⁴³ Energieversorgungsunternehmen – vor allem der RWE- und der E.ON-Konzern, EnBW, enviaM oder die schwedische Vattenfall-Gruppe – in immer mehr Kommunen an den lokalen Versorgungsbetrieben. Städtische Versorger, deren Kapital zu 100% direkt oder indirekt von den Kommunen gehalten wird, bilden die Ausnahme (6 Städte), genauso wie Mehrheitsbeteiligungen privater Energieversorgungsunternehmen (4 Städte). Ostdeutsche Kommunen waren in beiden Fällen nicht vertreten.

Versorgungsbetriebe weiterhin maßgeblich für Deckung der Verluste des ÖPNV in Deutschland

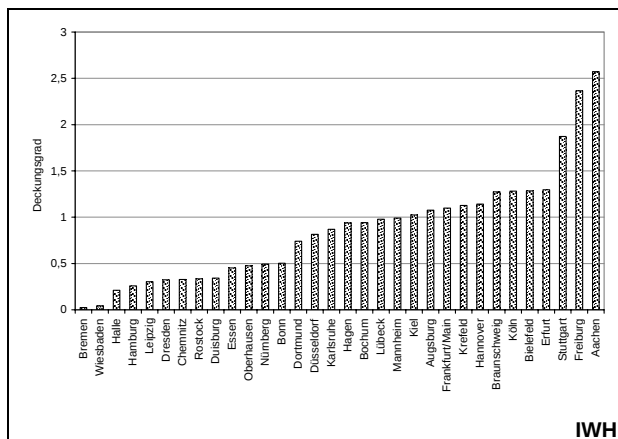
Das Ausmaß der Quersubventionierung gemessen am Verlustdeckungsgrad, d. h. am Verhältnis Gewinnabführungen der Versorgungsbetriebe zu Verluste der Verkehrsbetriebe, ließ sich für insgesamt 32 Städte zufriedenstellend quantifizieren (vgl. Abbildung 2). Die Gewinne der Versorgungsbetriebe werden in den meisten Fällen explizit – häufig über Ergebnisausgleichsverträge der Holding mit den Tochtergesellschaften – zum Verlustausgleich der Verkehrsbetriebe herangezogen.

Die Gesamtverluste der ÖPNV-Sparte in den untersuchten Städten beliefen sich auf ca. 1,3 Mrd. Euro gegenüber etwa 940 Mio. Euro abgeführte Gewinne und Ausschüttungen der Versorgungsbetriebe, was einen durchschnittlichen Verlustdeckungsgrad von 72% ergibt. Auf die aggregierten ÖPNV-Verluste der enthaltenen ostdeutschen Städte entfielen 224 Mio. Euro, die abgeführten oder ausgeschütteten Gewinne der Versorgungsbetriebe betrugen im gleichen Zeitraum 75 Mio. Euro. Der durchschnittliche Verlustdeckungsgrad in Ostdeutschland lag folglich für den fraglichen Zeit-

⁴³ Vattenfall ist zu 100% im Besitz des schwedischen Staates, an der RWE-AG sind – entweder direkt oder über diverse Beteiligungsgesellschaften – die nordrhein-westfälischen Kommunen mit insgesamt 35% beteiligt. Ähnliches gilt für viele andere deutsche und internationale Energieversorger, sodass hier nur bedingt von „Public-Private-Partnership“ gesprochen werden kann.

raum mit etwa 33% deutlich unter dem West-Wert (80%). Das bestätigt auch ein Vergleich der einzelnen Städte: Mit Ausnahme von Erfurt⁴⁴ wiesen alle ostdeutschen Städte einen niedrigeren Deckungsgrad auf als die westdeutschen Kommunen.⁴⁵

Abbildung 2:
Deckungsgrad^a der Verluste im ÖPNV^b durch Gewinne der kommunalen Versorgungsbetriebe^c in deutschen Großstädten 2000/2001



^a Deckungsgrad = abgeführte Gewinne nach Steuern bzw. Ausschüttungen des Bilanzgewinns der Versorgungsbetriebe / Jahresfehlbetrag ÖPNV-Betriebe nach Steuern. – ^b ÖPNV: Personenbeförderung auf Straße, Schiene und Wasser innerhalb des Stadtgebiets und der näheren Umgebung. – ^c Versorgungsbetriebe: Versorgung der Bevölkerung mit Elektrizität, Wasser, Gas und Fernwärme ohne Abfallwirtschaft, Parkhausbetrieb, Telekommunikationsleistungen, öffentliche Bäder und sonstige Dienstleistungen, sofern sie nicht zur Erbringung der o. g. Versorgungsleistungen erforderlich sind; inklusive Erträge aus kommunalen Beteiligungen an privaten Energieversorgungsunternehmen.

Zeitraum: Je nach Datenverfügbarkeit Geschäftsjahre 2000 oder 2001.

Quelle: Beteiligungsberichte der Städte sowie Geschäftsberichte der lokalen Versorgungs- und ÖPNV-Betriebe; Berechnungen des IWH.

Ein Wegfall der Quersubventionierung – beispielsweise bei vollständiger Privatisierung der Versorgungsbetriebe – des öffentlichen Nahverkehrs würde aber nicht unbedingt einen zusätzlichen Finanzierungsbedarf von 940 Mrd. Euro in den untersuchten Städten implizieren, wenn etwa eine Vergabe von Nahverkehrsleistungen über Ausschreibungsverfahren an den günstigsten An-

bieter erfolgt. Der Wettbewerbsdruck könnte durchaus zu erheblichen Kostensenkungen führen.

Die deutsche Praxis der kommunalen Quersubventionierung ist ineffizient ...

Nach der Bestandsaufnahme der aktuellen Quersubventionierungspraxis im vorhergehenden Abschnitt soll diese unter allokativen Gesichtspunkten bewertet werden.

Sowohl die kommunale Produktion von Versorgungsleistungen als auch der ÖPNV-Betrieb durch die Kommunen sind zwar gängige Praxis, aber aus ökonomischer Perspektive nicht ohne weiteres zu begründen. Ohne eingehendere theoretische und empirische Untersuchungen soll an dieser Stelle aber kein abschließendes Urteil darüber gefällt werden.

Selbst wenn die Berechtigung kommunaler Produktion in den genannten Bereichen grundsätzlich außer Frage stünde, bliebe immer noch das Problem der Rechtfertigung der faktischen Quersubventionierung von ÖPNV-Leistungen durch die Versorgungsbetriebe zu klären. Effiziente Bereitstellung rivaler Güter erfordert gemäß der neoklassischen Wohlfahrtsökonomie die Abgabe zu Grenzkostenpreisen. Abweichungen davon sind im Wesentlichen nur bei sinkenden Durchschnittskosten, zur Internalisierung externer Effekte oder bei der Umlage von Gemeinkosten in Mehrproduktunternehmen gerechtfertigt.⁴⁶

Bei Vorliegen sinkender Durchschnittskosten⁴⁷ würden Grenzkostenpreise zu Defiziten führen.⁴⁸ Als mögliche „First-Best-Lösung“ für dieses Problem werden in der Literatur unter anderem gespaltene Tarife bestehend aus pauschaler Zugangsgebühr und Grenzkostenpreis pro verbrauchte Ein-

⁴⁶ Für die folgenden Ausführungen wird von vollständiger Information aller Akteure ausgegangen und von eigennützigem Politikerverhalten, Prinzipal-Agenten-Problemen zwischen Kommunalpolitik und Management des kommunalen Unternehmens sowie von der „Bestreitbarkeit“ des ÖPNV wie des Versorgungsmarktes abstrahiert.

⁴⁷ Während sinkende Durchschnittskosten bedingt durch steigende Skalenerträge der Produktion für Versorgungsunternehmen (zumindest für die Verteilung, nicht jedoch für die Erzeugung) relativ unstrittig sind, wird dies für den ÖPNV-Bereich (abgesehen vom schienenengebundenen Verkehr) von einigen Autoren bezweifelt. Vgl. z. B. MEYER, D.: Regulierung versus Deregulierung im Öffentlichen Personennahverkehr – Das Modell eines Nutzerklubs. Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 3, H. 1, 2002, S. 69-84, hier S. 72.

⁴⁸ Vgl. dazu z. B. ROSEN, H.: Public Finance, 3rd ed., Homewood (IL) 1992, S. 337-341.

Tabelle:

Anteilige Aufwendungen privater Haushalte (Gesamtdeutschland) für kommunale Versorgungsleistungen 1998 in Abhängigkeit vom verfügbaren Einkommen

Ausgabenposition	Anteil in % am Privaten Verbrauch	Haushalte insgesamt	Monatliches Haushaltsnettoeinkommen von...bis unter...DM							
			Unter 1 800	1 801 bis 2 500	2 501 bis 3 000	3 001 bis 4 000	4 001 bis 5 000	5 001 bis 7 000	7 001 bis 10 000	10 001 bis 35 000
Elektrizität und Gas/Flüssiggas		3,0	4,1	3,7	3,4	3,2	3,1	3,0	2,8	2,5
Fern-/Zentralheizung und Warmwasser		1,0	2,7	2,2	1,8	1,5	1,2	0,8	0,5	0,3

Quelle: STATISTISCHES BUNDESAMT: Wirtschaftsrechnungen, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998, FS 15, H 5, Aufwendungen privater Haushalte für den Privaten Verbrauch, Wiesbaden 2000, S. 59.

heit vorgeschlagen. Solche Tarife sind gängige Praxis bei Versorgungsunternehmen, nicht jedoch im öffentlichen Nahverkehr. Allerdings dürften bei korrekter Anwendung im Versorgungsbereich keine dauerhaften Gewinne im weiter oben beschriebenen Ausmaß erzielt werden (bzw. keine dauerhaften Verluste im ÖPNV). Die Differenz zwischen den (Monopol-)Preisen für kommunale Versorgungsleistungen und ihren Durchschnittskosten hat daher den Charakter einer „Quasisteuer“ auf Versorgungsleistungen.

Ein bekanntes Argument für die Subventionierung des Nahverkehrs ist die potenzielle Reduktion der Lärm- und Abgasbelastung sowie von Staus in den Innenstädten durch ein preisgünstiges (gegebenenfalls kostenloses) ÖPNV-Angebot. Die genannten negativen Externalitäten des privaten Verkehrs lassen sich aber im Allgemeinen wesentlich zielgenauer durch regulierende Eingriffe beim Externalitätenverursacher vermindern (z. B. über Abgaben, Zugangsbeschränkungen, Mauten, Abgas- und Lärmstandards, Verkehrsleitplanung usw.) als durch Subventionierung von Substituten für den privaten Pkw-Verkehr.

Unter Wohlfahrtsgesichtspunkten rechtfertigt die Notwendigkeit der Umlage unternehmensspezifischer Gemeinkosten in öffentlichen Mehrproduktunternehmen die übliche Quersubventionierungspraxis ebenfalls nur bedingt. Eine „First-Best-Lösung“ könnte wie im Einproduktfall – unabhängig vom Kostenverlauf⁴⁹ – in der Anwendung gespaltenen Tarife bestehen: Die Gemeinkosten könnten als Pauschale auf die Konsumenten im ÖPNV- wie im Versorgungssektor umgelegt

werden.⁵⁰ Produktspezifische Defizite bzw. Überschüsse wären in diesem Fall nicht begründbar.

Wird dagegen in allen Sektoren ein Einheitspreis gefordert und soll der Gesamtgewinn des Unternehmens mindestens null betragen, so böten sich als „Second-Best-Lösung“ Aufschläge auf die produktspezifischen Grenzkosten an. Zur Minimierung der damit notwendigerweise verbundenen Wohlfahrtsverluste im Vergleich zur „First-Best-Lösung“ sollte sich die Höhe dieser Aufschläge umgekehrt proportional zur Preiselastizität der Nachfrage des jeweiligen Gutes verhalten.⁵¹ Wenn also die Nachfrage nach ÖPNV-Dienstleistungen (z. B. wegen vorhandener Substitute wie private Pkws) wesentlich preiselastischer reagiert als die Nachfrage nach Versorgungsleistungen, so könnte ein höherer Aufschlag auf die Grenzkosten für Versorgungsleistungen als bei den ÖPNV-Leistungen befürwortet werden. Unter diesen Umständen wäre dann ein Defizit im Bereich mit hoher und notwendigerweise ein Gewinn im Bereich mit niedriger Preiselastizität der Nachfrage begründbar, wenn bei sinkenden oder konstanten Grenzkosten in beiden Sektoren der Aufschlag in ersterem so gering ausfällt, dass der sich so ergebende

⁵⁰ Ein Ausscheiden von Nachfragern aus dem jeweiligen Markt wäre nur bei sehr hohen Pauschalgebühren im Verhältnis zur Gesamtzahlungsbereitschaft der Nachfrager zu befürchten.

⁵¹ Dieses Ergebnis setzt die Erfüllung einiger restriktiver Nebenbedingungen (z. B. fehlende Nachfrageinterdependenzen zwischen den Produkten) voraus. Das Konzept dieser sog. „Ramsey-Preise“ geht ursprünglich auf den englischen Ökonomen Ramsey zurück und wurde von Boiteux auf öffentliche Monopolunternehmen übertragen. Vgl. RAMSEY, F.: A Contribution to the Theory of Taxation. *Economic Journal*, 37, 1927, S. 47-61 bzw. BOITEUX, M.: On the Management of Public Monopolies subject to Budgetary Constraints. *Journal of Economic Theory*, 3, 1971, S. 219-240.

⁴⁹ Bei durchgehend steigenden Grenzkosten in mindestens einem Bereich nur dann, wenn die dort erzielten Produzentenrenten nicht zur Abdeckung der Gemeinkosten ausreichen.

Preis die Durchschnittskosten des ÖPNV nicht abdeckt.⁵²

Unabhängig davon, ob die sonstigen restriktiven Bedingungen zur Anwendung der im vorhergehenden Absatz beschriebenen Preissetzungsregel in der Realität erfüllt sind – von der Schwierigkeit der praktischen Berechnung der „Ramsey-Preise“ ganz zu schweigen –, lassen sich die dafür notwendigen ausgeprägten Unterschiede zwischen Preiselastizität der ÖPNV-Nachfrage und den Preiselastizitäten diverser Versorgungsleistungen empirisch nicht belegen. Die ermittelten Werte reichen im öffentlichen Nahverkehr für Westdeutschland (60er bis Mitte der 80er Jahre) von 0 bis -0,5.⁵³ Die Preiselastizitäten der Nachfrage privater Haushalte nach Trink- und Brauchwasser rangieren für Frankreich, Dänemark (Kopenhagen) und Schweden zwischen -0,10 und -0,22.⁵⁴ Ähnlich preisunelastisch – trotz Vorhandensein von Substituten wie Heizöl – scheint die Erdgasnachfrage zu sein. Die Schätzungen von Asche et al. weisen für Deutschland (private Haushalte) eine kurzfristige Preiselastizität der Nachfrage von -0,153 und eine langfristige von -0,191 auf.⁵⁵

...und nicht bedarfsgerecht.

Da die Prüfung allokativer Gesichtspunkte keine Rechtfertigung der kommunalen Quersubventionierungspraxis erlaubt, soll nun erörtert werden, ob möglicherweise Verteilungsgründe dafür sprechen könnten. Wenn Bedarfsgerechtigkeit als normativer Verteilungsmaßstab herangezogen wird, würde es Sinn machen, Güter zu besteuern, die vor allem von „Reichen“ konsumiert werden, bzw. diese zu Preisen über ihren Kosten abzugeben, falls es sich um öffentlich bereitgestellte Güter handelt. Umge-

kehrt wären Güter und Dienstleistungen, die bevorzugt von „Armen“ nachgefragt werden, zu subventionieren bzw. zu nicht kostendeckenden Preisen anzubieten. Die Deckung der Defizite erfolgt über das Aufkommen der expliziten wie impliziten Steuern auf die „Luxusgüter“. Es soll unter dem Aspekt der Bedarfsgerechtigkeit geprüft werden, ob es sich bei Versorgungsleistungen eher um letztere und beim defizitären ÖPNV-Bereich eher um von Geringverdienern konsumierte Güter handelt.

Die Subventionierung öffentlicher Verkehrsmittel soll nach dem Willen der Politik vor allem den sog. „Zwangskunden“ (z. B. Behinderte, Schüler, Azubis, Arbeitslose), also in der Regel eher einkommensschwachen Personen und Personengruppen, ein Mindestmaß an räumlicher Mobilität sichern. Empirische Schätzungen zur Einkommenselastizität der Nachfrage für die Schweiz liefern allerdings keinen Beleg dafür, dass ÖPNV-Leistungen tatsächlich vor allem von Geringverdienern konsumiert werden.⁵⁶ Unabhängig von der Frage der Übertragbarkeit dieser Ergebnisse auf Deutschland scheinen zumindest gewisse Zweifel an der Zielgruppenadäquatheit der Subventionierung von ÖPNV-Leistungen angebracht.

Es finden sich ebenfalls keine empirischen Belege dafür, dass vor allem Besserverdiener durch die implizite Steuer auf Versorgungsleistungen belastet werden. Aus der Tabelle lässt sich der mit steigendem Haushaltsnettoeinkommen sinkende Anteil der Aufwendungen für Strom und Gas sowie für Heizung und Warmwasser an den privaten Konsumausgaben entnehmen. Beachtet man außerdem die mit dem Haushaltseinkommen steigende Sparquote, so wird der anteilmäßige (nicht absolute) Rückgang dieser Ausgaben am verfügbaren Einkommen noch deutlicher.

Verstärkt wird die regressive Wirkung dieser impliziten Energiesteuer noch durch die übliche Preisgestaltung bei Strom, Gas, Wasser und Fern-

⁵² Vgl. BLANKART, C.: Öffentliche Finanzen in der Demokratie. München 2001, S. 451-453.

⁵³ Vgl. STORCHMANN, K.-H.: Nulltarife im Öffentlichen Personennahverkehr als Second-Best-Lösung? Theoretisches Konzept und Implikationen für die Bundesrepublik Deutschland. Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 3, 1999, S. 155-177, hier S. 171.

⁵⁴ Elastizitätsschätzungen für Deutschland liegen nicht vor. Eine Übersicht über die empirisch ermittelten Preiselastizitäten der Wassernachfrage findet sich bei NAUGES, C.; THOMAS, A.: Privately Operated Water Utilities, Municipal Price Negotiation and Estimation of Residential Water Demand: The Case of France. Land Economics, 76, 1, 2000, S. 68-85, insbes. S. 71.

⁵⁵ Vgl. dazu ASCHE, F.; OSMUNDSEN, P.; TVETERÅS, R.: Energy Taxes and Natural Gas Demand in EU Countries. CESifo Working Paper Nr. 516. München. 2001, S. 19.

⁵⁶ Vgl. dazu VRTIC, M.: Schweiz: Elastizitäten der Personenverkehrsnachfrage: Neuschätzung von Elastizitäten der Personenverkehrsnachfrage in Abhängigkeit von Angebotscharakteristika und Preis. Internationales Verkehrswesen, Bd. 53, 2001, S. 132-136. Vrtic ermittelte aus verschiedenen Datenquellen Einkommenselastizitäten für die ÖPNV-Nachfrage im Stadt- wie Fernverkehr zwischen +0,3 und +0,7. Damit reagiert die ÖPNV-Nachfrage deutlich elastischer auf Einkommensänderungen als auf Preisänderungen (ermittelte Preiselastizitäten der Nachfrage zwischen -0,2 und -0,4). Die Einkommenselastizitäten für den motorisierten Individualverkehrs bewegen sich nach Vrtic zwischen +0,34 und +0,7 und unterscheiden sich somit nicht wesentlich von den ÖPNV-Werten.

wärme durch die Kombination aus Grundpreis und Arbeitspreis (sinkende Preise pro bezogene Einheit) und Mengenrabatte für Großverbraucher im Haushalts- und Unternehmenssektor.

Da also vermutlich weder hauptsächlich Geringverdiener durch das subventionierte ÖPNV-Angebot begünstigt noch vornehmlich Besserverdiener durch die implizite Steuer auf Versorgungsleistungen belastet werden, ist die kommunale Quersubventionierungspraxis nur schwer mit den üblichen Vorstellungen von Bedarfsgerechtigkeit in Einklang zu bringen.

Ersatz der Quersubventionierung durch alternative kommunale Einnahmequellen nötig

Die gegenwärtige Praxis der Quersubventionierung kommunaler öffentlicher Nahverkehrsleistungen ist weder unter Effizienz- noch unter Verteilungsgesichtspunkten zweifelsfrei zu rechtfertigen. Den Kommunen in Deutschland kann aber im Hinblick auf ihre desolate Haushaltslage das Festhalten an der „Cash-Cow“ Stadtwerke nicht zum Vorwurf gemacht werden, zumal sie bei vielen ihrer Aufgaben durch Landes- oder Bundesgesetze reglementiert werden. Dies gilt aber nur eingeschränkt für die Erbringung von ÖPNV-Leistungen. So kann nach herrschender juristischer Meinung laut VO (EWG) 1191/69 in der Fassung der VO 1893/91 keine Gebietskörperschaft (z. B. die Länder) zu Lasten einer anderen Gebietskörperschaft (etwa der Kommunen) die Erbringung von ÖPNV-Leistungen verlangen und eine Durchbrechung dieses Grundsatzes ist nur gegen Gewährung eines finanziellen Ausgleichs (etwa bei der Verpflichtung zur Aufstellung eines Nahverkehrsplans) zulässig. Rechtlich gesehen zählt daher vor allem der ÖPNV-Betrieb zu den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen.⁵⁷ Ob sich die Städte und Landkreise im politischen Prozess der Bereitstellung von ÖPNV-Leistungen völlig entziehen könnten, steht auf einem anderen Blatt. Dennoch haben sie im Großen und Ganzen einen nicht unerheblichen Spielraum bezüglich Art und

Umfang der von ihnen bereitzustellenden ÖPNV-Leistungen.

Im Sinne einer größeren Kostentransparenz für die Bürger sowie zur Vermeidung von Wohlfahrtsverlusten durch die implizite Energiebesteuerung über die kommunalen Versorgungsbetriebe sollten die öffentlichen Verkehrsbetriebe – wenn überhaupt – aus allgemeinen kommunalen Steuermitteln subventioniert werden. Daneben spricht nichts dagegen, dass die Kommunen den zwar unpopulären, aber nicht notwendigerweise unsozialen (s. o.) Weg einer Erhöhung des Kostendeckungsgrades der Fahrpreise für öffentliche Verkehrsmittel (weiter-)gehen – bei gleichzeitiger Effizienzsteigerung in den Verkehrsbetrieben.⁵⁸ Im Zuge der zu erwartenden EU-weiten Liberalisierung des Nahverkehrssektors wird vermutlich eine Abkehr von der Objektförderung hin zur Subjektförderung unumgänglich werden: Eine weiterhin als gesellschaftlich wünschenswert angesehene Förderung des ÖPNV muss dann hauptsächlich über die Vergabe von zweckgebundenen Beihilfen an besonders bedürftige Personengruppen geschehen.

Peter.Haug@iwh-halle.de

⁵⁷ Vgl. z. B. Art. 8 Abs. 1 Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern oder Art. 5 Abs. 2 und 3 Gesetz über den Öffentlichen Personennahverkehr im Saarland. Nach Angaben des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen wird in Deutschland nur in Sachsen-Anhalt die Wahrnehmung des ÖPNV insgesamt als Pflichtaufgabe der Kommunen festgelegt. Allerdings wurde diese Verpflichtung bereits vom Landesverfassungsgericht teilweise für verfassungswidrig erklärt.

⁵⁸ Steigerung der Kosteneffizienz umfasst nicht nur die Senkung der Kosten für die Erbringung des bestehenden Verkehrsangebots, sondern auch die Überprüfung des Angebotsumfangs. Zu letzterem gehört beispielsweise die partielle Abkehr vom verkehrstechnisch überholten Konzept des Linienverkehrs, insbesondere in eher peripheren Gebieten, wo die Einführung flexiblerer Verkehrskonzepte, wie z.B. der Einsatz von Anrufsammeltaxen überprüft werden sollte. Vgl. KARL, A.: Öffentlicher Verkehr im künftigen Wettbewerb. WZB Diskussionspapier FS II 02-111. Berlin 2002, S. 37.