

Roßmann, Bruno

Article

Die finanzielle Situation des österreichischen Straßenbaus

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

Provided in Cooperation with:

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Suggested Citation: Roßmann, Bruno (1986) : Die finanzielle Situation des österreichischen Straßenbaus, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 12, Iss. 2, pp. 191-222

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/332213>

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.

Die finanzielle Situation des österreichischen Straßenbaus

Bruno Roßmann*

1. Einleitung

Die starke Motorisierungsentwicklung seit den 50er Jahren und der damit zusammenhängende Wunsch nach mehr Mobilität fanden in der Straßenbaupolitik ihren entsprechenden Niederschlag. Im Rahmen der öffentlichen Verkehrspolitik galten die staatlichen Ausbauprogramme bis in die Mitte der 70er Jahre in erster Linie dem hochrangigen Straßenbau. Die zunehmenden Belastungen des Kfz-Verkehrs wie Lärmbelastung, Abgasentwicklung, Unfallgefahren etc. und die damit verbundenen negativen Auswirkungen auf die Lebensqualität für die Menschen traten erst wesentlich später in den Vordergrund und führten zu einer Veränderung der Bedarfs- und Wertvorstellungen in den vergangenen Jahren. Die Berücksichtigung qualitativer Elemente im Straßenbau ist zu einem guten Teil auf vehement vorgebrachte Forderungen nach zusätzlichen Straßen zur Entlastung von Wohngebieten (Umfahrungen), nach Lärmschutzeinrichtungen sowie nach einem verstärkten Ausbau anderer Verkehrsarten zurückzuführen. Während eine Schwerpunktverlagerung bei den Investitionen hin zum öffentlichen Verkehr mit der „Nahverkehrsmilliarde“ bereits Mitte der 70er Jahre eingeleitet wurde – ohne allerdings die Straßenbaubudgets wesentlich zu kürzen –, findet der Umweltschutz und Lärmschutz erst seit kurzem verstärkte Berücksichtigung bei der Planung, Errichtung und Erhaltung von Bundesstraßen.

Aufgrund der nachlassenden Dynamik des Motorisierungsprozesses und der Verkehrsentwicklung in den letzten Jahren, vor allem aber

* Für eine kritische Durchsicht des Manuskriptes und für weiterführende Anregungen danke ich B. Ederer, G. Fuhrmann, G. Lehner und A. Van der Bellen.

aufgrund der Finanzierungsengpässe der öffentlichen Haushalte, ist der quantitative Ausbau des öffentlichen Straßennetzes an Grenzen gestoßen. Auch die bisher beschrittenen Wege, bestimmte Straßenbauinvestitionen durch die Aufnahme von Krediten und mit Vorfinanzierungen durch andere Gebietskörperschaften durchzuführen, sind künftig nur mehr beschränkt gangbar.

Das österreichische Straßennetz hat gegenwärtig eine Länge von ca. 108.000 km. Davon entfallen auf

Autobahnen*	1234 km
Schnellstraßen*	334 km
Bundesstraßen*	9331 km
Landesstraßen**	25.843 km
Gemeindestraßen**	71.204 km

Quelle: Bundesministerium für Bauten und Technik

* Stand 1986

** Stand 1984

Eine Folge der Finanzierungsengpässe war, daß das im Jahre 1970 geplante Bundesstraßennetz, das wegen seiner großen Verkehrsbelastung, seiner hohen Kosten und seiner unmittelbaren Konkurrenz zur Schiene im Mittelpunkt der Straßenbaupolitik steht, in zwei Novellen zum Bundesstraßengesetz (1983 und 1986¹⁾ reduziert wurde.

	Bundesstraßengesetz 1971 km	Novelle 1983 km	Veränderung km	Veränderung %	Novelle 1986 km	Veränderung km	Veränderung %
Autobahnen	1.874,7	1.691,7	- 183	- 9,8	1.662,0	- 29,7	- 1,8
Schnellstraßen	1.190,7	1.030,1	- 160,6	- 13,5	399,2	- 630,9	- 61,2
Bundesstraßen	9.207,2	9.472,3	+ 265,1	+ 2,9	10.030,1	+ 557,8	+ 5,9
Ersatzstraßen ²⁾	907,0	636,4	- 270,6	- 29,8	182,1	- 454,3	- 71,4
geplantes Netz	13.179,6	12.830,5	- 349,1	- 2,6	12.273,4	- 557,1	- 4,3

Quelle: Bundesministerium für Bauten und Technik

Zum Jahresbeginn 1986 waren vom verkleinerten Netz die Autobahnen zu 76 Prozent und die Schnellstraßen zu 60 Prozent fertiggestellt, 8,5 Prozent der Autobahnen und 15 Prozent der Schnellstraßen befanden sich in der Bauphase. Hält man sich allein die enormen Baukosten von Autobahnen und Schnellstraßen vor Augen³ sowie andererseits die Tatsache, daß sich immer noch 15,5 Prozent oder 258 km der Autobahnen und 25 Prozent oder 100 km der Schnellstraßen im Planungsstadium befinden, dann haben Überlegungen über die Finanzierung des Straßenbaus große Aktualität. Dementsprechend ist es das Ziel dieser Arbeit, eine Bestandsaufnahme der finanziellen Situation des österreichischen Straßenbaus vorzunehmen und die sich abzeichnende künftige Problematik angesichts knapper werdender Budgetmittel darzustellen.

2. Straßenbauausgaben durch Bund und Straßensondergesellschaften, Länder und Gemeinden

2.1 Straßenbauausgaben des Bundes (ohne Sondergesellschaften)

Zum Bau und zur Erhaltung von Bundesstraßen und Autobahnen gab der Bund – unter Vernachlässigung der Bauausgaben der Sondergesellschaften – im Jahr 1984 12,2 Milliarden Schilling aus. Betrachtet man die Periode 1965 bis 1984 (Tabelle 1), so zeigt sich, daß die Straßenbauausgaben des Bundes ihren Anteil an den gesamten Budgetausgaben nicht halten konnten. Während die Budgetausgaben in diesem Zeitraum um 553 Prozent wuchsen, stiegen die Ausgaben für den Straßenbau um 279 Prozent, ihr Anteil an den Gesamtausgaben betrug bis in die erste Hälfte der siebziger Jahre etwa 5 Prozent und ist bis 1984 auf etwa 3 Prozent zurückgegangen. Stellt man den Anteil der Straßenbauausgaben den Budgetausgaben ohne Finanzschuldenaufwand gegenüber, so läßt sich ein Rückgang von 5 Prozent auf rund 3,5 Prozent feststellen. Bezieht man die Ausgaben für die Sondergesellschaften mit ein, so erweisen sich die Anteilsverluste als geringer. Demnach sank der Anteil der Straßenbauausgaben von Bund und Sondergesellschaften bis 1984 auf rund 4 Prozent bzw. rund 4,5 Prozent (Abbildung 1, Tabelle 5).

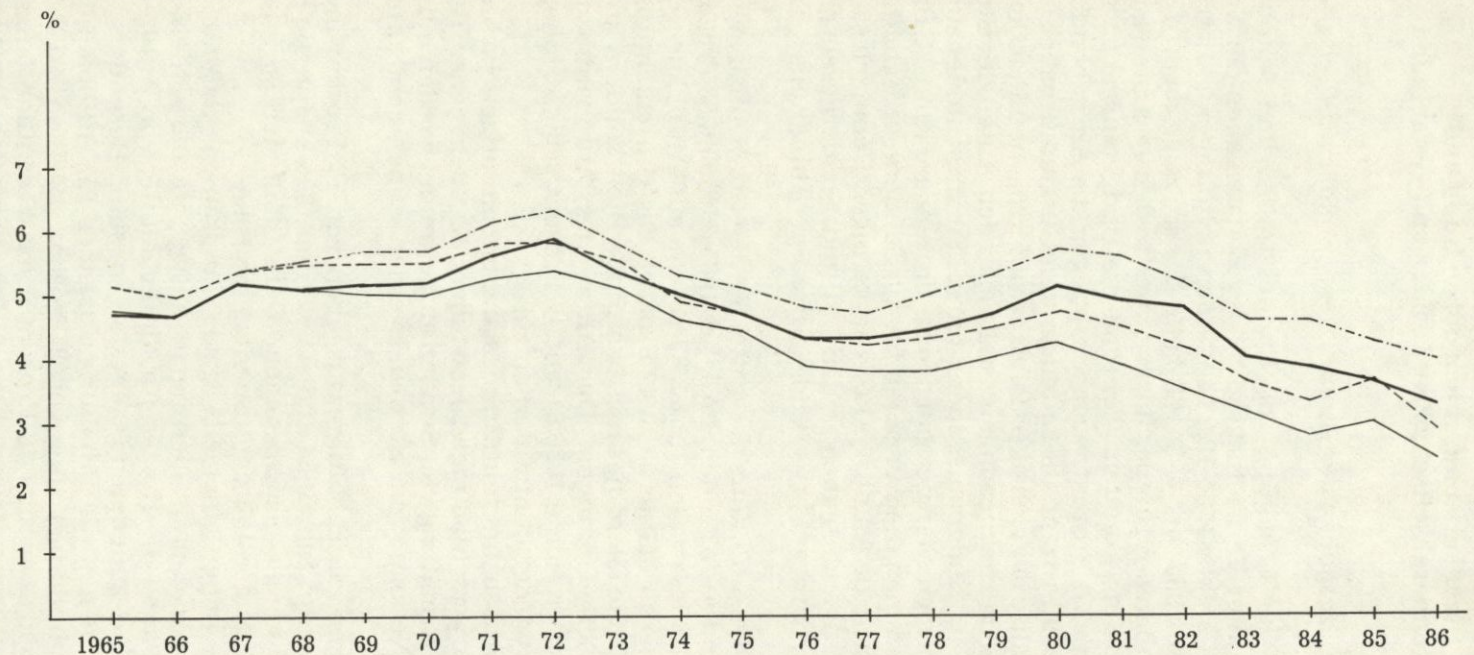
Tabelle 2 zeigt die Aufteilung der Mittel für den Straßenbau zwischen Bundesstraßen und Autobahnen. Im Jahre 1965 entfielen 63 Prozent der Ausgaben auf Bundesstraßen und 37 Prozent auf Autobahnen, 1984 betrug das Teilungsverhältnis 58 zu 42 Prozent. Die Umschichtung zum Autobahnbaubudget erfolgte allerdings nicht kontinuierlich, sondern unterlag relativ starken Schwankungen. Der Anteil des Autobahnbaus am Straßenbaubudget erreichte 1980/81 mit 47 Prozent seinen Höhepunkt und ging danach wieder kontinuierlich zurück.

Innerhalb des Autobahn- und Bundesstraßenbaubudgets lassen sich ebenfalls Strukturverschiebungen feststellen. Es steigt jener Teil der Mittel, der für die Erhaltung von Straßen aufgewendet werden muß. Die Mittel für den Neubau von Straßen werden zunehmend knapper (Tabelle 2).

Insgesamt stiegen die Erhaltungsausgaben von 17 Prozent im Jahr 1965 auf 42 Prozent im Jahr 1984 und sie werden 1986 knapp die Hälfte des Straßenbaubudgets beanspruchen. Dabei fällt der sprunghafte Anstieg in den achtziger Jahren besonders ins Auge.

Dieser Anstieg hängt einerseits damit zusammen, daß für viele Straßenabschnitte Generalsanierungen notwendig geworden sind; andererseits aber auch die Kosten für die Erhaltung von Autobahnen und Bundesstraßen zunehmend angestiegen sind. Besonders dynamisch entwickelten sich die Erhaltungsausgaben für Autobahnen, ihr Anteil am Autobahnbudget stieg von 3 Prozent (1965) auf 30 Prozent (1984), 1986 werden es bereits 38 Prozent sein. Wesentlich langsamer wuchsen die Erhaltungsausgaben für die Bundesstraßen. Ihr Anteil an

Abbildung 1



- Anteil der Straßenbauausgaben des Bundes an den Budgetausgaben
- - - Anteil der Straßenbauausgaben des Bundes an den Budgetausgaben ohne Finanzschuldaufwand
- Anteil der Straßenbauausgaben des Bundes inkl. Sondergesellschaften an den Budgetausgaben
- · - Anteil der Straßenbauausgaben des Bundes inkl. Sondergesellschaften an den Budgetausgaben ohne Finanzschuldaufwand

Tabelle 1

Straßenbauausgaben insgesamt (ohne Sondergesellschaften)
(in Mio. S)

	Straßenbau (Bundesstraßen + Auto- bahnen)		Budget- ausgaben ohne Finanz- schuld aufwand	Anteil an den Budget- ausgaben in %	Anteil an den Budget- ausgaben ohne Finanz- schuld aufwand in %
1965	3.226	66.646	62.451	4,8	5,2
1966	3.429	72.259	68.158	4,7	5,0
1967	4.131	80.149	76.059	5,2	5,4
1968	4.433	86.174	81.111	5,1	5,5
1969	4.686	93.194	85.690	5,0	5,5
1970	5.125	101.584	93.663	5,0	5,5
1971	5.973	112.567	103.277	5,3	5,8
1972	6.895	127.889	118.307	5,4	5,8
1973	7.232	141.151	131.890	5,1	5,5
1974	7.640	167.133	156.404	4,6	4,9
1975	8.610	196.697	183.308	4,4	4,7
1976	8.656	221.900	202.115	3,9	4,3
1977	9.090	236.658	213.928	3,8	4,2
1978	10.061	265.521	235.969	3,8	4,3
1979	11.533	288.134	254.407	4,0	4,5
1980	12.844	306.492	270.507	4,2	4,7
1981	13.379	339.456	294.530	3,9	4,5
1982	13.187	372.775	321.874	3,5	4,1
1983	12.797	407.791	354.848	3,1	3,6
1984	12.223	435.135	368.554	2,8	3,3
1985	13.837	463.535	389.187	3,0	3,6
1986	11.983	492.452	410.133	2,4	2,9

Quelle: Bundesrechnungsabschlüsse bzw. Bundesvoranschlag (1985) und Entwurf des Bundesvoranschlages (1986), eigene Berechnung

den Ausgaben für Bundesstraßen betrug in der zweiten Hälfte der 60er Jahre etwa 20 Prozent und erreichte 1984 knapp 50 Prozent. 1986 fallen schon mehr als die Hälfte der Bundesstraßenbauausgaben auf die Erhaltung (Tabelle 3). Aus Abbildung 2 läßt sich entnehmen, daß die Erhaltungsausgaben im Autobahnbau sich an jene im Bundesstraßenbau annähern.

Damit stellen sich zwei Fragen: Welche Aufgaben werden im Rahmen der Erhaltung wahrgenommen und wie werden sich die Erhaltungsausgaben in der Zukunft entwickeln?

Die Aufgabe der Straßenverwaltung besteht darin, die Substanz einer

Tabelle 2

Straßenbauausgaben* im Bundesbudget (ohne Sondergesellschaften)
(in Mio. S)

	Autobahnen (inkl. Schnell- straßen)	Erhaltung	Ausbau	Anteil der Autobahnen an den ge- samten Stra- ßenbauaus- gaben in %	Bundes- straßen	Erhaltung	Ausbau	Anteil der Bundesstra- ßen an den Straßenbau- ausgaben in %
1965	1.200	35	1.165	37	2.026	514	1.512	63
1966	1.123	44	1.079	33	2.306	312	1.994	67
1967	1.392	31	1.361	34	2.739	301	2.438	66
1968	1.663	68	1.595	38	2.770	593	2.177	62
1969	1.712	85	1.627	37	2.974	659	2.315	63
1970	1.981	115	1.866	39	3.144	717	2.427	61
1971	2.254	136	2.118	38	3.719	785	2.934	62
1972	2.473	151	2.322	36	4.422	903	3.519	64
1973	2.581	191	2.390	36	4.651	1.113	3.538	64
1974	3.169	229	2.940	41	4.471	1.245	3.226	59
1975	3.628	246	3.382	42	4.982	1.352	3.630	58
1976	3.648	314	3.334	42	5.008	1.554	3.554	58
1977	3.779	376	3.403	42	5.311	1.732	3.579	58
1978	3.959	427	3.532	39	6.102	1.983	4.119	61
1979	4.673	446	4.227	41	6.860	1.972	4.888	59
1980	5.984	624	5.360	47	7.353	2.153	5.200	53
1981	6.229	673	5.556	47	7.150	2.186	4.964	53
1982	5.842	1.370	4.472	44	7.345	3.138	4.207	56
1983	5.484	1.464	4.020	43	7.313	3.403	3.910	57
1984	5.140	1.520	3.620	42	7.083	3.595	3.488	58
1985	5.611	1.752	3.859	41	8.226	4.005	4.221	59
1986	4.859	1.846	3.013	41	7.124	3.972	3.152	59

Quelle: Bundesrechnungsabschlüsse bzw. Bundesvoranschläge für 1985 und 1986, eigene Berechnungen

* inklusive Überweisungen an die Länder für Kosten der Projektierung, Bauaufsicht, Wartung und Instandhaltung von Bundesstraßen

Straße in baulicher Hinsicht zu erhalten (bauliche Erhaltung) und einen sicheren und flüssigen Verkehrsablauf zu gewährleisten (betriebliche Erhaltung). Letzteres umfaßt Sachgebiete, die von Betreuungsarbeiten bis zur Wartung und Instandsetzungsmaßnahmen an Geräten und zu Investitionen im Bereich des Hochbaus (Straßenmeistereien) reichen.

Die baulichen Maßnahmen betreffen Instandhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten, die beide prinzipiell die Substanzerhaltung zum Ziel haben. Derartige Maßnahmen beinhalten bei neueren Straßen in aller Regel nur Oberflächensanierungen, bei älteren Straßen werden jedoch oft Verbesserungen der Linienführung und der Breitenverhältnisse vorgenommen. Kommt es im Zuge solcher Arbeiten zu Verstärkungen des Ober- und Unterbaus, so kann man eigentlich von Neubaumaßnah-

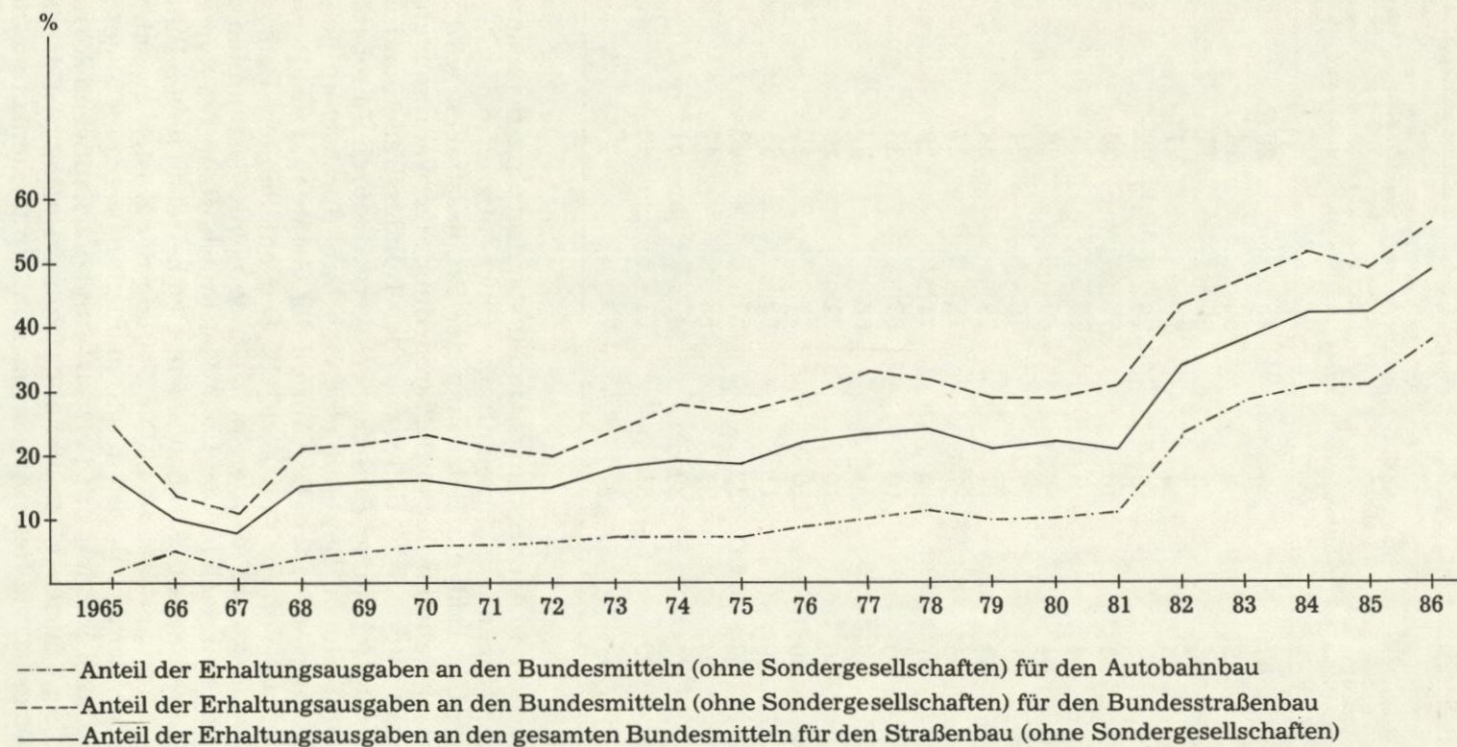
Tabelle 3

	Autobahnen		Bundesstraßen		Anteil der Erhaltungsausgaben insgesamt an den Straßenbauausgaben insgesamt
	Anteil der Neubaug Ausgaben an den Mitteln für den Autobahnbau in %	Anteil der Erhaltungsausgaben an den Mitteln für den Autobahnbau in %	Anteil der Neubaug Ausgaben an den Mitteln für den Bundesstraßenbau in %	Anteil der Erhaltungsausgaben an den Mitteln für den Bundesstraßenbau in %	
1965	97	3	75	25	17
1966	95	5	86	14	10
1967	98	2	89	11	8
1968	96	4	79	21	15
1969	95	5	78	22	16
1970	94	6	77	23	16
1971	94	6	79	21	15
1972	94	6	80	20	15
1973	93	7	76	24	18
1974	93	7	72	28	19
1975	93	7	73	27	19
1976	91	9	71	29	22
1977	90	10	67	33	23
1978	89	11	68	32	24
1979	90	10	71	29	21
1980	90	10	71	29	22
1981	89	11	69	31	21
1982	77	23	57	43	34
1983	73	27	53	47	38
1984	70	30	49	51	42
1985	69	31	51	49	42
1986	62	38	44	56	49

men sprechen. Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen sind daher zu Neubaumaßnahmen oft nur schwer abgrenzbar.

Der Neubau und die Betreuung der Bundesstraßen wird von den Ländern im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung wahrgenommen. Organisatorisch ist dabei zwischen Bundesstraßen und Autobahnen⁴ zu unterscheiden. Autobahnen werden durch Autobahnmeistereien – mit einem Betreuungsbereich von durchschnittlich 40 km Streckenlänge – erhalten. Die Anzahl der Geräte und des Personals ist durch eigene Vorschriften geregelt. Die anfallenden Personal- und Sachaufwandskosten werden den Ländern mit bestimmten Ausnahmen (z. B. Amtssachaufwand wie Heizungskosten, Telefongebühren) vom Bund refundiert⁵. Straßenmeistereien betreuen neben Bundesstraßen auch die Landesstraßen. Die Teilung der Kosten zwischen Bund und Ländern wird so gelöst, daß Kostenteilungsverträge abgeschlossen werden. Dabei werden die Personal- und Sachaufwandskosten nach einem komplizierten Kostenteilungsschlüssel geteilt, in den Straßenlänge, Belagsart, die Betreuungslängen im Winterdienst und die Amor-

Abbildung 2



tisationskosten der angeschafften Geräte und Fahrzeuge als Bestimmungsgößen eingehen.

Eine Aufteilung der Erhaltungsausgaben zeigt⁶, daß rund 60 Prozent auf die betriebliche Erhaltung entfallen, wovon mehr als die Hälfte wiederum auf Lohnkosten entfällt. Die Kostensteigerungen dieses Teiles des Erhaltungsaufwandes haben wiederholt zu Forderungen nach einem rationellerem Einsatz der Mittel geführt. Da das kameralistische Rechnungswesen im öffentlichen Bereich mit seiner jährlichen Haushaltsabrechnung Kosten und Leistungen nur unzureichend erfaßt und damit für eine wirtschaftliche Betriebsführung nicht geeignet ist, wurde vielfach die Führung einer Kostenrechnung für die betriebliche Erhaltung gefordert⁷. Gewisse Grundlagen dafür wurden 1982 mit der Einführung eines Kostenstellensystems bereits geschaffen.

Budgetpolitisch von großer Bedeutung wäre die Beantwortung der Frage nach der zukünftigen Größenordnung der Erhaltungsausgaben. Sieht man von möglichen Kosteneinsparungen bei den betrieblichen Ausgaben ab, so ist zumindest im Bundesstraßenbau eine Erhöhung der betrieblichen Erhaltungsaufwendungen schon deshalb erforderlich, weil laufend eine Vergrößerung des Netzes an Schnellstraßen und Autobahnen eintritt. Der Versuch, die künftig notwendigen Mittel für die Erhaltung der baulichen Substanz zu ermitteln, scheitert am Mangel an brauchbaren Unterlagen. Dennoch hat Ribitsch⁸ versucht, Größenordnungen zu ermitteln. Seine – eher vorsichtigen – Schätzungen haben gezeigt, daß bei einem Wegfall weiterer Ausbauprogramme davon ausgegangen werden kann, daß der jährliche Finanzbedarf für die Substanzerhaltung des Bundesstraßennetzes mit ca 4,5 Milliarden Schilling beziffert werden kann. Dabei sind Generalsanierungen, die etwa alle 30 Jahre erforderlich sind, noch nicht enthalten. Angesichts der Tatsache, daß noch beträchtliche Teile des derzeit geplanten Bundesstraßennetzes fehlen und das bestehende Straßennetz immer älter wird, werden die Erhaltungsausgaben in der Zukunft zwangsläufig noch stärker ansteigen („Echoeffekt“ der Straßenbauinvestitionen).

2.2 Die Straßenbauausgaben der Sondergesellschaften⁹

Bisher wurden nur jene Straßenbauausgaben erfaßt, die unmittelbar im Bundeshaushalt aufscheinen. Um ein vollständiges Bild über die gesamten Ausgaben zu erhalten, müssen auch die von den Sondergesellschaften getätigten Ausgaben erfaßt werden. Teile des Straßenbaus wurden und werden über sogenannte Sondergesellschaften abgewickelt, die im Budget mit Kapitalbeteiligungen, Kapitalzuschüssen und mit Übertragungen der Mauteinnahmen aufscheinen. Bisher kam es seit der Mitte der 60er Jahre zur Gründung von sechs Sondergesellschaften, und zwar:

	Gründungsjahr
Brennerautobahn AG (BAAG)	1964
Tauernautobahn AG (TAAG)	1969
Pyhrnautobahn AG (PAG)	1971
Arlberg-Straßentunnel AG (ASTAG)	1973
Autobahnen- und Schnellstraßen AG (ASAG)	1981
Autobahnen- und Schnellstraßen Finanzierungs AG (ASFINAG)	1983

Zunächst wurde für jede einzelne Gesellschaft ein eigenes Finanzierungsgesetz erlassen, wonach der Bund den Bau, die Erhaltung und die Finanzierung sowie die Einhebung der Maut der jeweiligen Finanzierungsgesellschaft überträgt. Der Bund – und die Länder – beteiligte sich am Grundkapital und übernahmen die Haftung für die Kreditoperationen der Gesellschaften. Zahlungen im Rahmen dieser Haftung (bzw. zur Vermeidung von Haftungsansprüchen) sind aus der zweckgebundenen Mineralölsteuer zu leisten. 1981 wurde die ASAG mit der Absicht gegründet, verschiedene Schnellstraßen beschleunigt auszubauen. Im Gegensatz zu den ersten vier Gesellschaften war sie nur für den Bau zuständig. Mit der Gründung der ASFINAG wurde dieser die Finanzierung für alle Gesellschaften¹⁰ übertragen, sie beschränken sich nunmehr auf den Bau, die Erhaltung und die Mauteinhebung. Daneben wickelt die ASFINAG auch die Vorfinanzierung einzelner Länder für bestimmte Straßenabschnitte ab und zahlt Firmenvorfinanzierungen zurück. Mit der Gründung der ASAG und ASFINAG wurde rechtlich die Möglichkeit geschaffen, das Auto- und Schnellstraßennetz ohne Neugründung von Sondergesellschaften auf Kreditbasis fertigzustellen.

In den einzelnen Finanzierungsgesetzen sind auch die höchstzulässigen Haftungsrahmen des Bundes festgelegt. Betrag der Haftungsrahmen im Jahr 1970 9,7 Milliarden Schilling, so wurde er bis heute auf 120 Milliarden Schilling (je zur Hälfte für Kapital und Zinsen) ausgeweitet. Darin kommt die Entwicklung der langfristigen Verschuldung der Sondergesellschaften zum Ausdruck. Von Ende 1970 bis Ende 1984 hat sich die Verschuldung mehr als verelfacht, die aufgenommenen Kredite erreichten 1984 einen Stand von rund 35 Milliarden Schilling. Allein ein Drittel davon entfällt auf die TAAG. Gegenüber dem Beginn der 70er Jahre ist jedoch der Anstieg der Verschuldung abgeflacht.

Die ursprüngliche Philosophie, die Mauteinnahmen würden zur Zinsendienst- und Schuldentilgung den Löwenanteil beitragen, erwies sich als zu optimistisch. Die Mauteinnahmen reichen mit Ausnahme der Brenner AG bei weitem nicht aus, den Zinsenaufwand zu finanzieren.

Der Haftungsrahmen war per Jahresende 1984 zu ca. 66 Prozent ausgeschöpft. Der Stand der Haftungsübernahmen betrug zu diesem Zeitpunkt für Kapital und Zinsen knapp 60 Milliarden Schilling, 1970 betrug dieser nur etwas mehr als 3 Milliarden Schilling. Der Anteil der Haftungsübernahmen des Bundes stieg von 7 Prozent im Jahre 1970 auf 16 Prozent im Jahre 1974 und ging dann bis Ende 1984 auf 10 Prozent zurück. Welche Finanzierungskonsequenzen sich aus den Kreditaufnahmen ergeben, soll noch behandelt werden.

Tabelle 4

Straßenausgaben der Sondergesellschaften (in Mio. S)
Herstellungs-, Erhaltungskosten- und Grundeinlösungen

	Brenner AG	Tauern AG	Pyhrn AG	Arlberg AG	ASAG	Summe	Ausgaben für Bun- desstraßen und Auto- bahnen ins- gesamt (Bund und Sonderge- sell- schaften)	Anteil der Gesell- schaften an den Stra- ßenbauaus- gaben in %
1964	26	—	—	—	—	26	—	—
1965	298	—	—	—	—	298	3.524	8,5
1966	500	—	—	—	—	500	3.929	12,7
1967	700	—	—	—	—	700	4.831	14,5
1968	541	—	—	—	—	541	4.974	10,9
1969	180	23	—	—	—	203	4.889	4,2
1970	440	148	—	—	—	588	5.713	10,3
1971	82	524	—	—	—	606	6.579	9,2
1972	76	878	60	—	—	1.014	7.909	12,8
1973	63	1.876	211	23	—	2.173	9.405	23,1
1974	139	1.860	360	263	—	2.622	10.262	25,6
1975	364	1.629	452	632	—	3.077	11.687	26,3
1976	94	620	750	1.096	—	2.560	11.216	22,8
1977	402	408	628	1.287	—	2.724	11.814	23,1
1978	127	1.252	544	1.421	—	3.344	13.405	24,9
1979	180	1.593	486	902	—	3.161	14.694	21,5
1980	141	1.069	990	437	—	2.637	15.481	17,0
1981	333	406	1.171	257	190	2.357	15.736	14,9
1982	195	259	1.057	112	928	2.551	15.738	16,2
1983	395	358	1.014	108	2.415	4.291	17.088	25,1
1984	271 ¹	845	420	87	2.657 ¹⁾	4.280	16.503	25,9

Quellen: 1964–1969: Budgetrede 1983, S. 58, 1970–1980: Ökonomische Beurteilung der Vorfinanzierung im Straßenbau, KDZ, Wien 1982, Bd. 1, S. 16, 80–84, Geschäftsberichte der Sondergesellschaften

1 lt. Geschäftsbericht der ASFINAG 1984

Um die Ausgaben der Sondergesellschaften für den Straßenbau zu ermitteln, muß z. T. auf die Geschäftsberichte der einzelnen Gesellschaften zurückgegriffen werden. In Anlehnung an eine Arbeit hiezu von Van der Bellen u. a.¹¹ wurden, um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten, nur die Ausgaben für Bau, Erhaltung und Grundeinlösung erfaßt, Verwaltungs- und Finanzierungskosten hingegen ausgeklammert. Es werden also nicht die gesamten Kosten der außerbudgetären Finanzierung dargestellt.

Aus Tabelle 4 geht hervor, daß der Anteil der Bauausgaben der Sondergesellschaften relativ starken Schwankungen unterlag. In ver-

schiedenen Perioden erreichte der Anteil rund ein Viertel der gesamten Ausgaben. Zwischen 1973 und 1975 waren die hohen Ausgaben der TAAG die Ursache, 1978 zusätzlich noch jene der ASTAG; 1983/84 waren es wieder die TAAG und zusätzlich die hohen Ausgaben der ASAG. Die zukünftige Entwicklung des kreditfinanzierten Autobahnbbaus wird davon abhängen, inwieweit neue Ausbauprogramme forciert werden (etwa Pyhrnstrecke, Karawankenstraßentunnel) sowie von den Darlehensrückzahlungen für die Sondergesellschaften und für andere Vorfinanzierungen.

Betrachtet man die Auswirkungen der meist kreditfinanzierten Bautätigkeit der Sondergesellschaften auf die gesamten Bauausgaben, so ergibt sich eine Steigerung der direkt budgetierten Bauausgaben um rund ein Drittel im Zeitabschnitt 1973 bis 1978. Bis 1982 geht dann das zusätzliche Ausgabenvolumen auf unter 20 Prozent zurück und erreichte 1983 und 1984 wieder rund ein Drittel.

Um die budgetären Auswirkungen dieser Vorfinanzierungen zu untersuchen, ist es notwendig zu klären, wie sich das Verhältnis zwischen reinen Bauausgaben und den Ausgaben für Verzinsung und Tilgung der Kredite entwickelt hat, mit denen die Straßenbauausgaben vorfinanziert wurden.

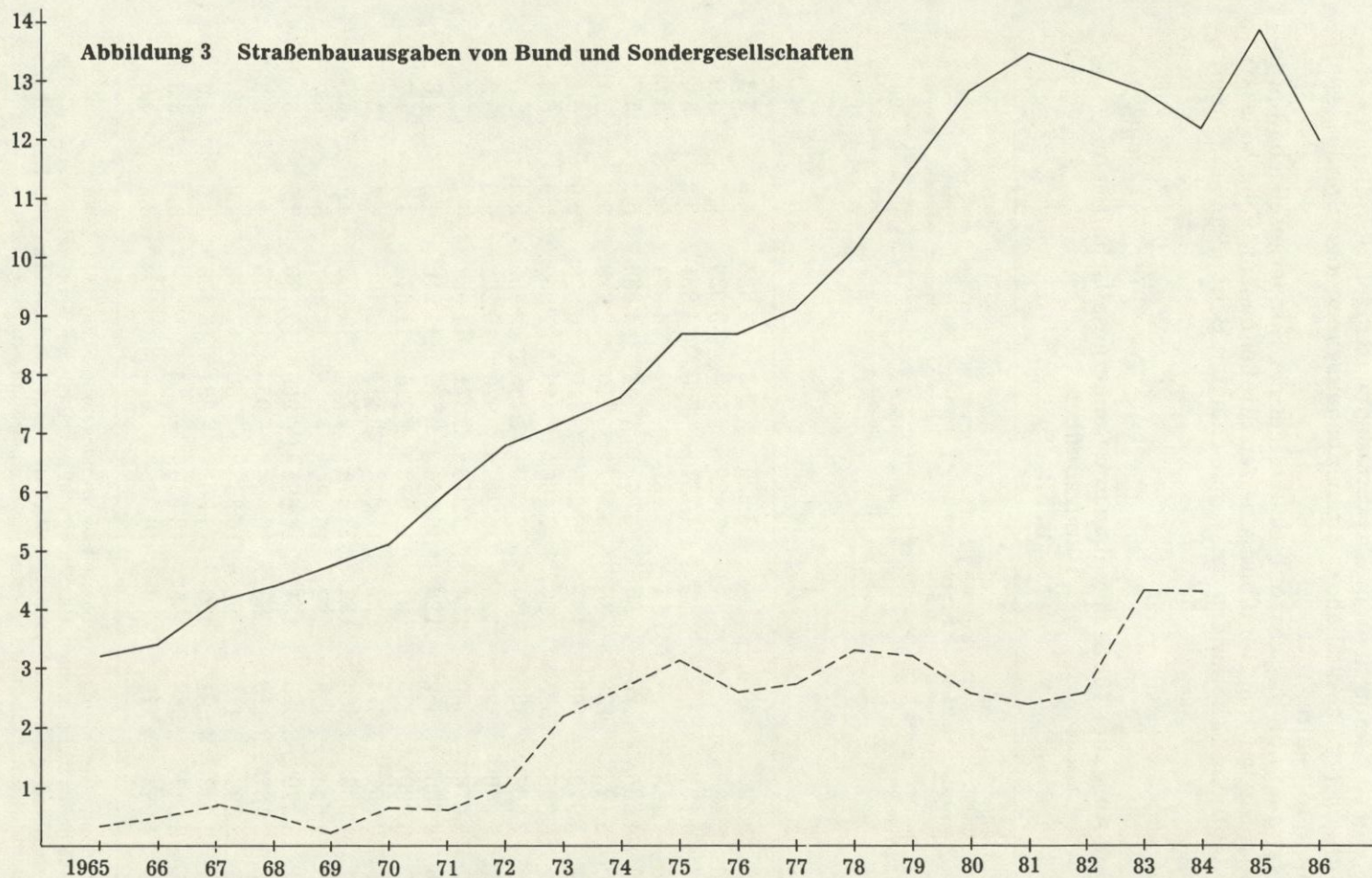
Dazu werden im folgenden die Kapitaltransfers¹² des Bundes näher untersucht (vgl. Tabelle 5). Die Kapitalbeteiligungen des Bundes (Einzahlungen auf das Grundkapital der Sondergesellschaften) und die Darlehen des Bundes an Kapitalgesellschaften des Straßenbaus hatten durchwegs nur eine geringe Bedeutung (etwa 1 bis Prozent der gesamten Straßenbaubudgetausgaben).

Wesentlich dynamischer hingegen entwickelten sich die Kapitaltransfers¹² im engeren Sinn (Zuschüsse aufgrund der Finanzierungsgesetze, Rückübertragung von Mauteinnahmen). Diese Transfers (brutto) stiegen von 123 Millionen Schilling im Jahr 1969 auf 4,6 Milliarden Schilling (1984). Ihr Anteil an den gesamten Budgetausgaben für Straßen stieg im selben Zeitraum von 2,5 Prozent auf 27 Prozent, verzehnfachte sich also.

In der Tabelle 5 sind die hypothetischen zusätzlichen (nicht durch Transfers des Bundes gedeckten) Bauausgaben der Straßensondergesellschaften ausgewiesen. Sie verzeichneten einen relativ starken Anstieg in der ersten Hälfte der siebziger Jahre, erreichten 1975 mit 2,3 Milliarden den Höhepunkt und gingen dann kontinuierlich zurück. 1980 waren keine zusätzlichen Bauausgaben vorgesehen, rein rechnerisch deckte der Bund durch seine Transfers und Beteiligungen die Bauausgaben der Sondergesellschaften. In den Jahren 1981, 1982 und 1984 überstiegen die Transfers und die Beteiligungen des Bundes die getätigten Bauausgaben der Sondergesellschaften.

Betrachtet man nunmehr das um die Transferzahlungen des Bundes erhöhte Straßenbaubudget und setzt es in Relation zu den gesamten Budgetausgaben (Spalte 7 in Tabelle 5), so zeigt sich zwar generell eine Erhöhung der Quote (gegenüber der in Tabelle 1), doch ist auch hier ein Sinken der Quote seit 1980 zu beobachten. An diesem Rückgang ändert

Abbildung 3 Straßenbauausgaben von Bund und Sondergesellschaften



— Ausgaben des Bundes für den Straßenbau
 - - - Ausgaben der Sondergesellschaften für den Autobahnbau

sich nichts, wenn man in das Straßenbaubudget des Bundes die hypothetischen zusätzlichen Straßenbauausgaben der Sondergesellschaften mit einrechnet.

Setzt man nun das gesamte Baubudget der Sondergesellschaften in Relation zu den vom Bund budgetierten Straßenbauausgaben, so lassen sich deutliche Erhöhungen des veranschlagten Baubudgets erkennen;

Tabelle 5

Ausgaben für Straßenbau und Sondergesellschaften im Bundesbudget
(in Mio. S)

	(1) Straßen- bauausga- ben des Bundes (Kap. 64)	(2) Kapital- transfers des Bundes (Kap. 64) ¹²	(3) Kapitalbe- teiligungen des Bundes (Kap. 54)	(4) Budgetaus- gaben des Bundes ge- samt (Sum- me [1][2] + [3])	(5) ¹ Hypotheti- sche zu- sätzliche „Netto“- Straßen- bauausga- ben der Sonderge- sell- schaften	(6) Straßen- bauausga- ben insge- samt	(7) Anteil von (4) an den gesamten Budgetaus- gaben des Bundes in %	(8) Anteil von (4) an den Budgetaus- gaben ohne Finanz- schulden- aufwand
1965	3.226	—	—	3.226	298	3.524	4,8	5,2
1966	3.429	—	—	3.429	500	3.929	4,7	5,0
1967	4.131	—	—	4.131	700	4.831	5,2	5,4
1968	4.433	—	4	4.437	537	4.974	5,1	5,5
1969	4.686	123	36	4.845	44	4.889	5,2	5,7
1970	5.125	136	36	5.297	416	5.713	5,2	5,7
1971	5.973	160	131	6.264	315	6.579	5,6	6,1
1972	6.895	505	96	7.496	413	7.909	5,9	6,3
1973	7.232	388	30	7.650	1.755	9.405	5,4	5,8
1974	7.640	526	126	8.292	1.970	10.262	5,0	5,3
1975	8.610	580	126	9.316	2.371	11.687	4,7	5,1
1976	8.656	862	126	9.644	1.572	11.216	4,3	4,8
1977	9.090	1.035	64	10.078	1.625	11.814	4,3	4,7
1978	10.061	1.614	127	11.812	1.593	13.405	4,4	5,0
1979	11.533	1.804	137	13.474	1.220	14.694	4,7	5,3
1980	12.844	2.458	182	15.484	(— 3)	15.481	5,1	5,7
1981	13.379	3.095	131	16.605	(— 869)	15.736	4,9	5,6
1982	13.187	3.419	88	16.694	(— 956)	15.738	4,8	5,2
1983	12.797	3.473	68	16.338	750	17.088	4,0	4,6
1984	12.223	4.591	50	16.864	(— 361)	16.503	3,9	4,6
1985	13.837	2.864	155	16.856	—	—	3,6	4,3
1986	11.983	4.229	50	16.262	—	—	3,3	4,0

Quelle: Bundesrechnungsabschlüsse bzw. Bundesvoranschlag (1985, 1986)

1 Zusätzliche, nicht budgetierte Straßenbauausgaben der Sondergesellschaften, d. h. Straßenbauausgaben der Sondergesellschaften laut Tabelle 4 abzüglich Kapitaltransfers und Beteiligungen des Bundes, um Doppelzählungen zu vermeiden.

1965: + 9%	1976: +30%	1979: +27%	1982: +19%
1970: +11%	1977: +30%	1980: +21%	1983: +34%
1975: +36%	1978: +33%	1981: +18%	1984: +35%

wobei die Schwankungen sich durch die unterschiedliche Bautätigkeit der Sondergesellschaften erklären lassen.

Für eine Beurteilung der zusätzlichen Ausgaben der Straßensondergesellschaften ist von Bedeutung, wie sich der Anteil der mit tatsächlicher Bautätigkeit verbundenen Ausgaben an den insgesamt budgetierten Straßenbaumitteln künftig entwickeln wird. Eine Zusammenfassung der Kapitalbeteiligungen und Kapitaltransfers in Relation zu den sonstigen Straßenbauausgaben im Bundesbudget ergibt, daß der nicht für Sondergesellschaften gebundene Anteil der Mittel eine deutlich fallende Tendenz aufweist. Die Kapitaltransfers¹² des Bundes umfassen – die Rückübertragungen der Mauten an die Sondergesellschaften – und die Liquiditätshilfen sowie Zahlungen zur Vermeidung von Haftungsinanspruchnahmen.

Die Mauten werden zwar als Einnahmen verrechnet, werden aber an die Sondergesellschaften zur Instandhaltung bzw. an die ASFINAG rückübertragen. Sie sind daher saldenneutral. Die Zuschüsse aus den Finanzierungsgesetzen stellen zwar gesetzliche Verpflichtungen dar, der Zahlungstermin kann jedoch flexibel gestaltet werden. Soweit diese Kapitaltransfers¹² nicht aus Rückübertragungen von Mauteinnahmen bestehen, sind sie aus dem (stagnierenden) Aufkommen aus der Bundesmineralölsteuer zu bestreiten. Als Fazit ergibt sich, daß – zumindest langfristig – der Spielraum für Ermessensausgaben im Bundesstraßenbau zunehmend enger wird – eine Folge des kreditfinanzierten Straßenbaus. Dies ist umso folgenschwerer, als die Transferleistungen zunehmend zu Überweisungen werden, mit denen keine Bautätigkeit verbunden ist (vgl. Tabelle 5).

Abschließend soll noch die Frage nach den Stabilisierungseffekten des kreditfinanzierten Autobahnbaus gestellt werden. Konjunkturerinbrüche treffen die Bauwirtschaft ja wesentlich härter als andere Branchen, sodaß die Verstetigung der Bauaufträge der öffentlichen Hand als eine wichtige stabilitätspolitische Aufgabe gesehen werden kann. Bezüglich der Sondergesellschaften zeigt sich (Abbildung 3; Tabelle 4), daß die Straßenbauausgaben der Sondergesellschaften in einzelnen Jahren prozyklisch (1973, 1981), in anderen aber auch antizyklisch (1975, 1978, 1982) wirkten.

Die verstärkte Ausweitung der Kreditfinanzierung zu Beginn der 70er Jahre paßte sicherlich nicht in das konjunkturelle Bild dieser Zeit. Die damit verbundene Überhitzung der Baukonjunktur hat zu entsprechenden Preiseffekten und zum Aufbau von Kapazitäten geführt. In der zweiten Hälfte der 70er Jahre hatte die Bautätigkeit der Sondergesellschaften eine durchaus erwünschte Stabilisierungsfunktion (1975, 1978). 1981 und im darauffolgenden Winter jedoch, als die Bauwirtschaft ihre seit langem höchste Arbeitslosenrate erreichte, kann von antizyklischem Bauverhalten keine Rede sein. Erst mit einer Verbesserung der konjunkturellen Lage stiegen die Bauausgaben wieder stark an (1983:

+68 Prozent). Sowohl unter konjunkturellen Gesichtspunkten als auch unter dem Aspekt der mittel- und längerfristig erwünschten Kapazität der Bauwirtschaft und den finanziellen Möglichkeiten einer Auslastung ist dieser starke Investitionsschub problematisch. Die immer näherrückende Fertigstellung des Bundesstraßennetzes läßt erwarten, daß der Straßenbau im Rahmen der gesamten Bauwirtschaft weiter an Bedeutung verlieren wird¹³. Bauen also die Sondergesellschaften ihre restlichen Autobahnabschnitte rasch fertig, würde dadurch zwar ein Beitrag zur Auslastung der Straßenbauwirtschaft gegeben sein – u. U. sogar neue Kapazitäten aufgebaut werden –, danach jedoch ein schmerzlicher Anpassungsprozeß einsetzen.

2.3 Straßenbau-Vorfinanzierungen durch Länder und Firmen

Neben der Kreditfinanzierung durch die Sondergesellschaften gibt es noch zwei weitere Finanzierungsformen, die bei der Realisierung von Straßenbauvorhaben (Autobahnen und Bundesstraßen) zur Anwendung gelangen. Hier interessieren ihre Auswirkungen auf das Straßenbaubudget des Bauenministeriums.

Die Straßenbauvorfinanzierung durch Beiträge der Bundesländer¹⁴ und die damit verbundenen Kreditaufnahmen haben ihre rechtliche Basis in den jeweils geltenden Bundesfinanzgesetzen. Die Schuldaufnahme erfolgte bis 1982 durch den Bund und seither durch die ASFINAG. Neben der Darlehensfinanzierung wurden in einzelnen Jahren auch zweckgebundene Einnahmen für Straßenbauvorhaben, die auf die Initiative der Bundesländer zurückgehen, eingesetzt. Die Bundesländer leisten regelmäßig einen geringen Beitrag¹⁵ (verlorener Zuschuß) zum gesamten Finanzierungsvolumen. Die Tilgung der Darlehen erfolgt aus Straßenbaugeldern des Bundes, während die Zinsenbelastung zwischen Bund und Ländern geteilt wird.

Ziel dieser Finanzierungsform, die seit Beginn der siebziger Jahre zur Anwendung gelangt, ist – so lassen es die Erläuterungen im Amtsbehelf zum Bundesfinanzgesetz 1982 erkennen – allein die Lockerung budgetärer Beschränkungen. Als Konsequenz ergibt sich daraus für künftige Straßenbaubudgets aufgrund der Schuldendienstbelastung eine weitere Einengung der Ermessungsausgaben.

Die diesbezügliche Datenlage ist äußerst schlecht. Es wird daher hier auf die auch z. T. geschätzten Daten der in Fußnote 14 genannten Arbeit zurückgegriffen, um ein annäherndes Bild über die Höhe der aufgenommenen Darlehen und damit verbundene künftige Vorbelastungen zu gewinnen. Tabelle 6 zeigt im Rahmen der Länder-Vorfinanzierung bis 1981 bereits realisierte und bis zum Jahr 1985 noch geplante Schuldaufnahmen. Da es sich nach 1981 um Vorschauwerte handelt, wäre noch zu prüfen, ob es nach 1981 nicht zu zusätzlichen Vorfinanzierungen und damit Darlehensaufnahmen gekommen ist.

Hinsichtlich der Tilgung und Verzinsung ist anzumerken, daß sich die Kapitalmarktkonditionen seit dem Zeitpunkt der Erstellung der

Tabelle 6 geändert haben. Entscheidend dafür ist neben dem Tilgungsverlauf natürlich auch die Frage, welche Vereinbarungen mit den einzelnen Bundesländern über die Aufteilung der Zinsendiensttragung getroffen wurden. Tabelle 6 vermittelt also nicht exakte Werte über Vorbelastungen, gibt aber wohl eine Vorstellung über die Größenordnung. Seit dem Jahr 1973 weist die von den Ländern initiierte Vorfinanzierung Kreditaufnahmen (getätigt und geplant) von 7,9 Milliarden Schilling aus¹⁶. Die Schuldendienstbelastung des Bundes steigt stetig an und erreicht nach der Vorschaurechnung in Tabelle 6 in den Jahren 1985 bis 1988 mit Zahlungen von jährlich mehr als 1 Milliarde Schilling ihren Höhepunkt. Eine umfassende Beurteilung der sich daraus ergebenden Belastung des Bundeshaushaltes kann jedoch nur dann erfolgen, wenn auch feststeht, in welcher Höhe künftige neue Vorfinanzierungen anfallen. Aktuellere Daten nach dem Jahr 1981 stehen leider nicht zur Verfügung.

Als Kreditfinanzierung im weitesten Sinn kann auch die Firmenvorfinanzierung bezeichnet werden. Auch hierbei geht es um die Überwindung von Budgetrestriktionen; dabei werden mit den Baufirmen Zahlungspläne vereinbart, die die Bauzeit übersteigen. In der Regel werden

Tabelle 6

**Darlehensaufnahmen, Tilgung und Zinsen aus
Ländervorfinanzierungen (in Millionen Schilling) 1973–1981,
1982–1990 (Vorschau)**

	Darlehensauf- nahmen des Bundes	aushaftendes Kapital	Tilgung und Zinsen
1973	122	122	5
1974	277	399	16
1975	155	554	22
1976	27	531	70
1977	93	561	86
1978	667	1.099	173
1979	335	1.269	216
1980	671	1.714	294
1981	1.686	3.168	358
1982	1.658	4.678	336
1983	1.436	5.789	557
1984	588	5.668	935
1985	211	5.018	1.062
1986	—	3.981	1.196
1987	—	2.972	1.128
1988	—	1.959	1.091
1989	—	1.146	859
1990	—	867	314

Quelle: Ökonomische Beurteilung . . . , a. a. O., S 152

20 Halbjahresraten, also eine Finanzierung über 10 Jahre vereinbart. Das Bauvolumen dieser Aufträge umfaßt rund 3,5 Milliarden¹⁷, wovon noch mehr als 2,4 Milliarden Schilling aushaften. Genauere Angaben stehen nicht zur Verfügung. Wenngleich ihr Umfang gering ist, so bleibt doch festzuhalten, daß auch damit Lasten in die Zukunft verschoben werden.

2.4 Straßenbauausgaben durch Länder und Gemeinden

Der Großteil der Straßenbauinvestitionen wird in Österreich vom Bund bzw. den Sondergesellschaften getätigt. Neben den Bundesstraßen und Autobahnen werden aber noch Landes- und Gemeindestraßen errichtet.

Die Gemeindestraßen dienen in erster Linie dem örtlichen Verkehr, Ausbau und Erhaltung werden fast zur Gänze aus nicht zweckgebundenen Gemeindebudgetmitteln – im Gegensatz zu den Bundesstraßen – finanziert. 1983 gaben die Gemeinden (mit Wien) 7,2 Milliarden Schilling für Straßen aus. Der Straßenanteil an den Gemeindeausgaben betrug 1983 5,4 Prozent. Im Zeitverlauf zeigt sich wie beim Bundesstraßenbau ein sinkender Anteil, 1965 betrug er noch 8,6 Prozent und sank bis 1980 auf 6 Prozent, seither stagniert er.

Landesstraßen stellen Verbindungen zwischen Regionen dar, wobei das Landesstraßennetz von Bundesland zu Bundesland verschieden groß ist. Unterschiedlich stark sind demnach auch die Belastungen der Länderbudgets. Die Länder verfügen wie die Gemeinden über keine zweckgebundenen Einnahmen für ihren Straßenbau. 1983 gaben die Länder (ohne Wien) ca. 7,2 Milliarden Schilling für den Bau von Straßen aus, das waren 7,1 Prozent ihrer Gesamtausgaben. Gegenüber 1965 halbierte sich dieser Anteil beinahe (13,6 Prozent). In den Ausgaben enthalten sind die geringfügigen Überweisungen der Länder an den Bund zur Vorfinanzierung im Bundesstraßenbau (vgl. Abschnitt 2.3) sowie Kapitalbeteiligungen und Zuschüsse an die Sonderfinanzierungsgesellschaften. Der Bund überweist ebenfalls Zahlungen an die Gebietskörperschaften und zwar fast ausschließlich an die Länder für die Kosten der Planung, der Bauaufsicht, der Instandhaltung von Bundesstraßen (Spalte 2 in Tabelle 7).

Betrachtet man die Gebietskörperschaften insgesamt, so konnte der Bundesstraßenbau seinen Anteil am Gesamtstraßenbau von 51 Prozent im Jahr 1965 auf 54 Prozent im Jahr 1983 ausweiten. Auch die Länder erzielten leichte Anteilsgewinne, der Anteil der Gemeinden am Gesamtstraßenbau ist hingegen von 28 Prozent im Jahr 1965 auf 23 Prozent im Jahr 1983 zurückgegangen.

Die Straßenbauausgaben des Bundes stiegen nominell im Betrachtungszeitraum 1965–1983 im Jahresdurchschnitt mit der Zuwachsrate des Brutto-Inlandsprodukts (9,2 Prozent), etwas darüber lag mit 9,3 Prozent der jährliche Zuwachs der Straßenbauausgaben der Länder, deutlich darunter hingegen die Steigerungsrate bei den Straßenbauausgaben

der Gemeinden (+7,8 Prozent). Global betrachtet bedeutet das, daß die Entwicklung der Ausgaben im Infrastrukturbereich Straße weniger dynamisch verlief, als die des BIP (8,3 Prozent gegenüber 9,2 Prozent). Mit anderen Worten: der Infrastrukturbereich Straße hat hinsichtlich der Ausgaben in den öffentlichen Haushalten gesamtgesellschaftlich an Bedeutung verloren.

Die Gebarungsübersichten der Länder und Gemeinden des Österreichischen Statistischen Zentralamtes erlauben keine Aufgliederung der Straßenbauausgaben in Neubau und Erhaltung. Dazu müßten auf einzelne Länder- und Gemeindehaushalte zurückgegriffen werden. Jedoch kann davon ausgegangen werden, daß die Erhaltung von Landes- und Gemeindestraßen weit weniger aufwendig ist als die Erhaltung von Bundesstraßen und Autobahnen. So liegt etwa der

Tabelle 7

Straßenbauausgaben der Gebietskörperschaften (in Millionen Schilling)

	Bund- und Sondergesellschaften		Länder ohne Wien		Gemeinden mit Wien ³	Ausgaben insgesamt, ohne Überweisungen ²
	brutto	Überweisungen ¹	brutto	Überweisungen ¹	brutto	
1965	3.524	8	1.439	—	1.890	6.845
1966	3.929	44	1.661	—	2.001	7.580
1967	4.831	155	1.793	—	2.034	8.503
1968	4.974	446	2.042	—	2.138	8.708
1969	4.889	482	2.111	—	2.467	8.985
1970	5.713	548	2.754	46	2.463	10.336
1971	6.579	594	2.672	100	2.831	11.388
1972	7.909	750	3.211	164	3.212	13.418
1973	9.405	1.151	3.712	188	3.653	15.431
1974	10.262	1.288	4.657	212	4.113	17.532
1975	11.687	1.307	4.934	219	4.651	19.746
1976	11.216	1.563	5.033	285	4.552	18.953
1977	11.814	1.608	5.392	347	5.370	20.621
1978	13.405	1.873	5.745	440	6.115	22.952
1979	14.694	1.846	6.180	481	6.236	24.783
1980	15.481	2.027	6.298	430	6.642	25.964
1981	15.736	1.951	6.700	550	6.970	26.905
1982	15.738	2.347	6.687	517	7.282	26.483
1983	17.088	2.392	7.165	393	7.249	28.717

Quellen: Gebarungsübersichten der Länder und Gemeinden, Bundesrechnungsabschlüsse, Beilage D zum Bundesfinanzgesetz

1 Überweisungen an Träger öffentlichen Rechts

2 um Doppelzählungen zu vermeiden (bei den Ländern vor 1970 nicht aus den Gebarungsübersichten eruierbar)

3 ohne Wiener U-Bahn-Bau

langjährige Instandhaltungsaufwand für Straßen durch die Gemeinde Wien bei 25 Prozent der Gesamtausgaben. Weniger aufwendig sind auch die Ausstattung und der Betrieb von Landes- und Gemeindestraßen: bezogen auf die Straßenlänge sind die Aufwendungen für Bundesstraßen um ein Vielfaches höher als die Ausgaben für Landes- und Gemeindestraßen¹⁸.

3. Die Finanzierung des Straßenbaus

In diesem Abschnitt soll einerseits die Entwicklung jener Steuern, die direkt mit dem Bestand und dem Betrieb von Fahrzeugen verbunden sind, untersucht werden; andererseits die Mauteinnahmen sowie das Aufkommen von anderen für Bundesstraßen zweckgebundenen Einnahmen. Die Kreditfinanzierung des Straßenbaus wurde schon im 2. Abschnitt behandelt.

3.1 Die Entwicklung von unmittelbar mit dem KFZ-Verkehr verbundenen Steuern

3.1.1 Die Kraftfahrzeugsteuer

Die KFZ-Steuer, deren Einführung (1931) ursprünglich damit begründet war, der Besitz und Betrieb eines Autos stelle einen Luxuskonsum dar, ist eine gemeinschaftliche Bundesabgabe. Nach dem Finanzausgleichsgesetz von 1967 (1973) betrug der Bundesanteil 14 Prozent (4 Prozent), jener der Länder 86 Prozent (96 Prozent). Mit Jahresbeginn 1976 wurde mit der Einführung der Bundeskraftfahrzeugsteuer die KFZ-Steuer praktisch verdoppelt. Diese neue Steuer – einen ausschließliche Bundesabgabe – wurde mit einer Zweckbindung für den öffentlichen Nahverkehr ausgestattet (Nahverkehrsmilliarde).

Aufgrund einer Aufhebung beider Steuern durch den Verfassungsgerichtshof erfolgte eine rückwirkende Neuregelung derart, daß seit 1977 nur mehr eine einheitliche KFZ-Steuer – im alten Volumen – erhoben wird, die als gemeinschaftliche Bundesabgabe zwischen Bund und Ländern im Verhältnis 50:50 geteilt wird. Die Zweckbindung des Bundesanteils blieb aufrecht. Seit der KFZ-Steuererhöhung 1984 wird zwar der daraus resultierende Mehrertrag zwischen Bund und Ländern weiterhin im Verhältnis 50:50 geteilt, der Mehrertrag für den Bund ist jedoch nicht mehr zweckgebunden, dient also der allgemeinen Budgetfinanzierung. Der Bundesanteil ist somit nicht mehr zur Gänze für den Nahverkehr gebunden.

Das Aufkommen aus der KFZ-Steuer ist zwischen 1965 und 1984 von 476 Millionen Schilling auf 4707 Millionen Schilling gestiegen. Das entspricht einer durchschnittlichen Zuwachsrate von jährlich 12,8 Prozent (vgl. Tabelle 8). Dieser Anstieg spiegelt einerseits die Entwicklung im Bestand an Kraftfahrzeugen, andererseits die Strukturverschie-

bung zu PKWs mit größerem Hubraum. Schließlich haben auch die KFZ-Steuererhöhungen zum überproportionalen Anstieg der KFZ-Steuer beigetragen. Ihr Anteil an den gesamten Steuereinnahmen stieg im Betrachtungszeitraum von 0,8 Prozent im Jahr 1965 auf 1,5 Prozent im Jahr 1984.

Im Jahre 1968 wurde eine Sonderabgabe auf PKWs (in Höhe von 10 Prozent des Kaufpreises) eingeführt, die das in der Rezession 1967/68 angestiegene Budgetdefizit reduzieren sollte (vgl. Tabelle 8). Sie erbrachte in den Jahren 1969 und 1970 Einnahmen in der Höhe von 1,3 Milliarden Schilling, floß ausschließlich dem Bund zu und wurde danach wieder abgeschafft.

3.1.2 Die Mineralölsteuern

Auch die Mineralölsteuer stellte ursprünglich ausschließlich auf die konsumtive Verwendung von PKWs als Luxusgut ab – KFZs im wirtschaftlichen Bereich waren steuerbefreit. Da Autos in den letzten beiden Jahrzehnten zunehmend zum Gebrauchsgut geworden sind, hat die Besteuerung des Treibstoffverbrauches eine gewisse Ähnlichkeit mit Gebühren und Beiträgen bekommen.

Mit dem Mineralölsteuergesetz 1981 wurde eine gemeinschaftliche Bundesabgabe eingeführt, die die bisherige Mineralöl- und Bundesmineralölsteuer vereint. Die Verteilung dieser Abgabe zwischen Bund, Ländern und Gemeinden erfolgt heute im Verhältnis 88,559 : 8,638 : 2,803. Der Anteil des Bundes ist für die Bundesstraßenfinanzierung zweckgebunden und ersetzt die Bundesmineralölsteuer (bzw. bis 1966 den Bundeszuschlag zur Mineralölsteuer), die bis dahin eine ausschließliche Bundesabgabe war. Vor Einführung des Mineralölsteuergesetzes war die Mineralölsteuer eine gemeinschaftliche Bundesabgabe, die im Verhältnis 2 : 74 : 24 zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geteilt wurde. Der Bundesanteil entsprach praktisch nur einem Entgelt für die Einhebung dieser Steuer.

Nach ihrer Konstruktion ist die Mineralölsteuer eine mengenabhängige Verbrauchssteuer, deren Höhe gesetzlich mit einem bestimmten Betrag je 100 kg Eigengewicht des Mineralöls bestimmt wird. Sie ist somit unabhängig vom Verkaufspreis. Die Entwicklungsdynamik der Mineralölsteuern ist im Vergleich mit anderen Steuern relativ schwach. Ihre Aufkommensanteile erreichten zu Beginn der siebziger Jahre knapp 8 Prozent, seither ist ein kontinuierlicher Rückgang zu beobachten. Nach dem Budgetvoranschlag 1986 soll er nur mehr bei 4,5 Prozent liegen (vgl. Tabelle 8). Die durchschnittliche jährliche Zuwachsrate der Mineralölsteuern lag mit 8,2 Prozent zwischen 1965 und 1984 deutlich unter jener der KFZ-Steuer.

Als Ursachen für die Stagnation der Einnahmen aus den Mineralölsteuern lassen sich anführen:

- die Steuer ist mengen- und nicht preisabhängig, die Entwicklung der Rohölpreise hatte daher keine Auswirkungen auf das Aufkommen.

- Seit 1974 läßt sich ein stagnierender Treibstoffverbrauch feststellen, der auf eine gewisse Sättigung der KFZ-Dichte in Österreich sowie auf die im Durchschnitt geringere jährliche Kilometerleistung pro PKW (viele Zweitautos) zurückzuführen ist.
- Der technische Fortschritt im Autobau trägt ebenfalls zum geringeren Treibstoffverbrauch bei.
- Ab 1975 werden Aufwendungen für die Treibstoffverbilligung der Land- und Forstwirtschaft sowie die Rückvergütung der Mineralölsteuer an die ÖBB von den Mineralölsteuereinnahmen abgezogen.

3.1.3 Der Straßenverkehrsbeitrag

Seit dem 1. Juli 1978 unterliegen Güterbeförderungen im Inland mit Kraftfahrzeugen und Anhänger (In- und Ausländer) dem Straßenverkehrsbeitrag. Abgabepflichtig ist der Transport mit Fahrzeugen, deren höchst zulässige Nutzlast mehr als fünf Tonnen beträgt. Die Einführung des Beitrages, der eine nichtzweckgebundene ausschließliche Bundesabgabe ist, wurde begründet mit der starken Zunahme des Schwerlastverkehrs, der hohe zusätzliche Straßenbau- und -erhaltungskosten verursacht. Weiteres Ziel dieser Abgabe war eine Veränderung der Wettbewerbsverhältnisse im Güterverkehr zugunsten der Bundesbahn.

Der Anteil des Straßenverkehrsbeitrages am gesamten Steuervolumen betrug zwischen 1979 und 1984 weniger als 1 Prozent.

3.1.4 Sonderabgabe von Erdöl

1981 wurde eine Sonderabgabe von Erdöl eingeführt. Zielsetzung dieser Abgabe war einerseits die Verbesserung der Manövrierfähigkeit des Budgets und andererseits die Abschöpfung der durch die Preisentwicklung auf dem Erdölsektor hervorgerufenen Gewinne. Da ein Teil dieser Abgabe aus dem Treibstoffverbrauch aufgebracht wird, soll diese Abgabe zu zwei Dritteln den unmittelbar mit dem KFZ-Verkehr verbundenen Steuern zugerechnet werden¹⁹.

Außer Betracht bleiben hier jene Steuern vom Aufwand und Verbrauch, die von Kraftfahrzeugen und Treibstoffen stammen. Gemeint sind damit jene Umsatzsteueranteile, die aus Autokäufen und Treibstoffverkäufen sowie Autoreparaturen resultieren, und die Versicherungssteuer, die steuertheoretisch als eine Art Umsatzsteuer auf Versicherungsprämien interpretiert wird²⁰. Eine solche – auch von der Österreichischen Gesellschaft für Straßenwesen²¹ geforderte – Vorgangsweise ist für eine Einnahmen-Ausgaben-Rechnung, wie sie hier vorgenommen werden soll, grundsätzlich problematisch, weil die öffentliche Hand auch über allgemeine Steuermittel verfügen muß, mit denen die Erfüllung anderer Aufgabenbereiche finanziert werden. Eine Zweckbindung von solchen Steueranteilen läßt sich in keiner Weise rechtfertigen und ist daher grundsätzlich abzulehnen.

Tabelle 8

**Die Entwicklung von unmittelbar mit dem KFZ verbundenen Steuern bzw. ihre Anteile am
Gesamtsteueraufkommen**

	(1) KFZ-Steuer		(2) Mineralöl- steuern		(3) Straßenver- kehrsbeitrag		(4) Sonderabgabe von Kraftfahrzeugen		(5) Sonderabgabe ¹ von Erdöl		(6) Sum- me (1)–(5)	(7) Bundesanteil an (6)	
	in Mio. S	Anteil in %	in Mio. S	Anteil in %	in Mio. S	Anteil in %	in Mio. S	Anteil in %	in Mio. S	Anteil in %	in Mio. S	in Mio. S	in %
1965	476	0,8	3.466	6,5	–	–	–	–	–	–	3.942	2.840	72
1966	534	0,9	4.106	6,9	–	–	–	–	–	–	4.640	3.408	73
1967	590	1,0	4.691	7,6	–	–	–	–	–	–	5.281	3.940	75
1968	637	1,0	5.080	7,6	–	–	41	–	–	–	5.758	4.292	75
1969	680	0,9	5.457	7,3	–	–	565	0,7	–	–	6.702	5.125	76
1970	727	0,9	6.006	7,2	–	–	731	0,9	–	–	7.458	5.719	77
1971	783	0,8	7.411	7,8	–	–	–	–	–	–	8.194	6.229	76
1972	861	0,8	8.479	7,7	–	–	–	–	–	–	9.340	7.186	77
1973	1.078	0,9	9.092	7,8	–	–	–	–	–	–	10.170	7.629	75
1974	1.026	0,7	9.214	6,5	–	–	–	–	–	–	10.240	7.781	76
1975	1.077	0,7	8.873	6,0	–	–	–	–	–	–	9.950	7.458	75
1976	1.476	0,9	9.986	6,1	–	–	–	–	–	–	11.462	8.648	75
1977	2.350	1,3	11.101	6,2	–	–	–	–	–	–	13.451	10.548	78
1978	2.494	1,2	11.706	5,8	671	0,3	–	–	–	–	15.301	11.829	77
1979	2.618	1,2	13.236	6,1	1.461	0,7	–	–	–	–	17.315	14.116	82
1980	2.710	1,1	13.924	5,9	1.536	0,7	–	–	–	–	18.170	14.943	82
1981	2.850	1,1	14.832	5,7	1.540	0,6	–	–	611	0,2	19.833	16.624	84
1982	2.990	1,1	14.951	5,6	1.538	0,6	–	–	728	0,3	20.207	16.998	84
1983	3.136	1,1	15.496	5,5	1.582	0,6	–	–	699	0,2	20.913	17.572	84
1984	4.707	1,4	15.404	4,9	2.351	0,8	–	–	734	0,2	23.196	19.081	82
1985	4.800	1,4	15.920	4,7	2.300	0,7	–	–	733	0,2	23.753	19.533	82
1986	4.857	1,4	15.920	4,5	2.500	0,7	–	–	767	0,2	24.044	19.769	82

Quelle: Bundesrechnungsabschlüsse bzw. Bundesvoranschläge (1985, 1986)

1 geschätzter Anteil dieser Abgabe auf den Treibstoffverbrauch

3.2. Die Entwicklung der Mauteinnahmen und der sonstigen zweckgebundenen Einnahmen der Bundesstraßenverwaltung

Die Idee, bestimmte Autobahnteilstücke über Sonderfinanzierungsgesellschaften im Kreditwege errichten zu lassen, war ursprünglich von den Erwartungen getragen, daß sich die Gesellschaftsstrecken im wesentlichen selbst tragen würden und nicht nur eine zeitliche Verschiebung der Belastung der Baubudgets aus dem zweckgebundenen Mineralölsteueraufkommen eintreten wird. Die günstige Entwicklung der Brennerautobahn AG dürfte den Blick darauf verstellt haben, daß für die anderen Autobahnabschnitte nicht dieselben Voraussetzungen hinsichtlich des Verkehrs- und damit Mautaufkommens vorliegen²².

Mit Ausnahme der Brennerautobahn AG weisen alle Gesellschaften eine relativ hohe Verschuldung auf. Die Mauteinnahmen, die an sich allgemeine Budgetmittel sind, müssen daher – soweit sie nicht der Instandhaltung dienen – zur Bedeckung der Finanzierungskosten auf längere Sicht an die ASFINAG überwiesen werden. Eine Betrachtung der Entwicklung der Mauteinnahmen (Tabelle 9) zeigt zwar zunächst einen vergleichsweise starken jährlichen Zuwachs – bedingt durch laufend neue Mautstreckenöffnungen in den 70er Jahren –, nach 1980 allerdings lassen sich Stagnationstendenzen der Mauteinnahmen beobachten. Die volumenmäßig bedeutendsten Einnahmen stammen aus der Brennerautobahn AG (mehr als 40% der gesamten Mauteinnahmen). Die vom Bauaufwand teuerste Strecke (TAAG) trägt nur mit rund 30 Prozent zum Mautaufkommen bei.

Für die Stagnationstendenzen der Mauteinnahmen sind nach Ansicht von Van der Bellen²³ mehrere Faktoren verantwortlich:

- Die Mautpolitik für die Gesellschaftsstrecken orientiert sich eher an den Interessen bestimmter Regionen und Gruppen von Verkehrsteilnehmern als an der Minimierung der Zuschüsse aus dem Budget.
- Hinzu kommt als Ursache eine Dämpfung des Urlaubs- und Gastarbeiterverkehrs aufgrund stagnierender Wachstumsraten und damit verbundener hoher Arbeitslosigkeit,
- sowie die zunehmende Konkurrenz zu anderen Strecken.

Daneben gibt es noch eine Reihe anderer Einnahmen des Bundes, die für die Straßenfinanzierung zweckgebunden sind. Dazu gehören: (Tabelle 9)

- Zuweisungen aus Mitteln des Katastrophenfonds
- Miet- und Pachteinnahmen von Betrieben an Bundesstraßen und Autobahnen
- Schadenersätze und Geldstrafen
- Zuschüsse und Vorfinanzierungsbeiträge der Länder und Gemeinden

Tabelle 9

**Die Entwicklung der Mauteinnahmen und der sonstigen
zweckgebundenen Einnahmen**

	Brenner- autobahn AG	Tauern- autobahn AG	Pyhrn- autobahn AG	Arlberg AG	Mautein- nahmen insge- samt	sonstige zweck- geb. Ein- nahmen
in Millionen Schilling						
1965	—	—	—	—	—	49
1966	—	—	—	—	—	77
1967	—	—	—	—	—	75
1968	—	—	—	—	—	98
1969	123	—	—	—	123	86
1970	80	—	—	—	80	102
1971	120	—	—	—	120	149
1972	165	—	—	—	165	267
1973	193	—	—	—	193	243
1974	211	—	—	—	211	279
1975	280	90	—	—	370	347
1976	400	162	—	—	562	379
1977	460	205	—	—	665	449
1978	540	271	58	10	879	628
1979	570	309	147	107	1.134	765
1980	623	372	165	123	1.283	822
1981	557	378	188	134	1.257	813
1982	562	355	184	116	1.218	814
1983	684	366	190	120	1.359	856
1984	562	374	227	128	1.291	748
1985	573	386	213	134	1.306	917
1986	577	425	270	105	1.377	938

Quelle: Bundesrechnungsabschlüsse bzw. Voranschläge (1985, 1986)

4. Einnahmen- und Ausgabenrechnung

In diesem Abschnitt soll der Frage nachgegangen werden, ob die an den KFZ-Bestand und -betrieb anknüpfenden Einnahmen zur Deckung der Ausgaben für das Straßenwesen ausreichen. Für diese finanzpolitische Fragestellung wird eine einfache Einnahmen-Ausgaben-Rechnung durchgeführt. Auf eine Straßen- und Wegekostenrechnung wird aus verschiedenen Gründen verzichtet. Zum einen sind die betriebs- und zum Teil auch volkswirtschaftlichen Wegekostenrechnungen, die festzustellen versuchen, welche Kosten einzelne Benützerkategorien und/oder Verkehrsarten der öffentlichen Hand verursachen, und welche Benützungsentgelte sie daher einheben sollten, häufig wegen der Problematik solcher Rechnungen umstritten²⁴, zum anderen würden sie

die hier gestellte Zielsetzung weit überschreiten. Es soll ja nur die oft anzutreffende Aussage, „die Straße habe kein Defizit“, überprüft werden.

Zu diesem Zweck werden die in den beiden vorigen Abschnitten ermittelten Straßenbauausgaben der öffentlichen Haushalte den gesamten Einnahmen gegenübergestellt. Dabei wird auf der Einnahmenseite die Tatsache, daß etwa bestimmte Einnahmen andere oder keine Zweckbindung haben (z. B. Teile der KFZ-Steuer für den öffentlichen Nahverkehr) außer acht gelassen. Damit wird aber auch klar, daß das Ergebnis je nach Einbeziehung bzw. Außerachtlassung von Einnahmen und Ausgaben variieren kann. Es hängt letztlich stark vom interessenpolitischen Standpunkt ab, welches Ergebnis eine derartige Gegenüberstellung erbringt.

Tabelle 10 zeigt in den Jahren 1968 bis 1975 steigende „Straßendefizite“ bzw. fallende Deckungsgrade. Dies läßt sich auf die besonders stark expandierenden Straßenbauausgaben in dieser Periode zurückführen. Neben der starken Bautätigkeit – insbesondere auch der Straßensondergesellschaften – spielten in dieser Phase der Hochkonjunktur die inflationsbedingten Preissteigerungen im Straßenbau eine Rolle. Nach 1975 stiegen die Ausgaben schwächer als die Einnahmen. Die stärkere Steigerung der Einnahmen ab 1975 war auf verschiedene Steuererhöhungen (KFZ-Steuer, Mineralölsteuern) bzw. die Einführung neuer Steuern (Straßenverkehrsbeitrag, Sonderabgabe auf Erdöl) zurückzuführen. Dadurch sind die Straßendefizite nach 1975 tendenziell gesunken bzw. die Deckungsgrade stark angestiegen.

Da Straßen auch verkehrsfremde Funktionen wie Wohn-, Erschließungs- und Kommunikationsfunktion erfüllen, werden in internationalen Wegkostenrechnungen nicht alle Kosten dem Straßenverkehr angerechnet, es werden 8 Prozent der Investitionen in den Straßenbau in Abzug gebracht²⁵. Eine solche Rechnung wurde hier nicht vorgenommen, weil eine Aufschlüsselung der Straßenbauausgaben bei Ländern und Gemeinden nur schwer möglich ist. Tendenziell ändert sich jedoch nichts an der Tatsache, daß das in Tabelle 10 aufgezeigte Straßendefizit durch andere Steuereinnahmen (oder andere Budgetmittel) gedeckt werden mußte).

Die steigenden Deckungsgrade in den letzten Jahren sollten jedoch nicht zu dem Schluß verleiten, daß der finanzielle Spielraum für Straßenbauinvestitionen ebenfalls ansteigt. Eine solche Vermutung läßt unberücksichtigt, daß größere Teile von Einnahmen in der Zukunft für die Bedeckung von Schuldendienstleistungen an die ASFINAG aufgewendet werden müssen.

Bauer²⁶ hat in seiner Studie eine ähnliche Rechnung angestellt, hat aber darüber hinaus Ansätze zu einer österreichischen Straßenrechnung mit besonderer Betonung des Güterschwerverkehrs entwickelt. Die wichtigsten Ergebnisse sollen hier kurz dargestellt werden.

Er hat ermittelt, wie hoch die dem Kfz-Verkehr und einzelnen LKW-Kategorien anlastbaren Straßenausgaben sind und diese den einzelnen Fahrzeugkategorien anrechenbaren Einnahmen gegenübergestellt. Er

erhielt ähnliche Ergebnisse wie die Schweizerische Straßenrechnung, die international als vorbildlich angesehen wird.

- Der Schwerverkehr (3,2 Prozent des gesamten Kfz-Bestandes) wies 1977 einen Deckungsgrad von 39,2 Prozent auf, jener der leichten Fahrzeuge einen von 77,2 Prozent. Etwa die Hälfte des gesamten Straßendefizits ist auf den Schwerverkehr zurückzuführen. Durch die Einführung des Straßenverkehrsbeitrages – den er hypothetisch berechnet – verringert sich das Straßendefizit um 45 Prozent, liegt aber immer noch deutlich höher als das anderer Fahrzeugkategorien.
- Auch innerhalb der Gruppe der Schwerfahrzeuge zeigen sich beträchtliche Unterschiede in den Deckungsgraden. Mit steigender Nutzlast nimmt der Deckungsgrad im Jahr 1977 ab.
- Bezieht man die Straßendefizite auf den Bestand von Kraftfahrzeugen, so betrug das Defizit für einen schweren LKW (1977) ca. S 30.300,- (S 17.000,- unter Einbeziehung des Straßenverkehrsbeitrages), das eines PKW rund S 1100,-.

Tabelle 10

Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Straßendefizite und der Deckungsgrade

	Einnahmen ¹ in Mio. S bzw.		Ausgaben ² Zunahme in %		Straßendefizit in Mio. S	Deckungsgrad in %
1965	3.991	–	6.845	–	2.854	58,3
1966	4.717	18,2	7.580	10,7	2.863	62,2
1967	5.356	13,5	8.503	12,2	3.147	63,0
1968	5.856	9,3	8.708	2,4	2.852	67,2
1969	6.911	18,0	8.985	3,2	2.074	76,9
1970	7.640	10,5	10.336	15,0	2.696	73,9
1971	8.463	10,8	11.388	10,2	2.925	74,3
1972	9.772	15,5	13.418	17,8	3.646	72,8
1973	10.606	8,5	15.431	15,0	4.825	68,7
1974	10.730	1,2	17.532	13,6	6.802	61,2
1975	10.667	–0,6	19.746	12,7	9.079	54,0
1976	12.583	18,0	18.953	–4,0	6.370	66,4
1977	14.565	15,8	20.621	8,8	6.056	70,6
1978	16.808	15,4	22.952	11,3	6.144	73,2
1979	19.214	14,3	24.783	8,0	5.569	77,5
1980	20.275	5,5	25.964	4,8	5.689	78,1
1981	21.903	8,0	26.905	3,6	5.002	81,4
1982	22.239	1,5	26.483	–1,6	4.244	84,0
1983	23.128	4,0	28.717	8,4	5.589	80,5

1 aus Tabelle 8 und 9

2 aus Tabelle 7 (Bund, Sondergesellschaften, Länder und Gemeinden)

5. Die Entwicklung der budgetären Vorbelastungen im Straßenbaubudget des Bundes: Konsequenzen und Ausblick

Das traditionelle Jährlichkeitsdenken verleitet dazu, die Auswirkungen von Investitionen auf zukünftige Haushalte nur unzureichend zu berücksichtigen. Gerade bei Straßenbauinvestitionen lassen sich nachhaltige finanzielle Auswirkungen in den Folgejahren erwarten. Einige dieser „Folgekosten“ vergangener Straßenbaupolitik sollen hier zusammengefaßt werden. Das sind zum einen die „Folgekosten“, die sich aus der Kreditfinanzierung des Straßenbaus ergeben, zum anderen die Erhaltungsausgaben. Beide sind in den vorangegangenen Abschnitten schon behandelt worden, es soll hier nur noch einmal zusammenfassend verdeutlicht werden, welche budgetären Konsequenzen sich daraus ergeben haben (Tabelle 11).

In den 60er und zu Beginn der 70er Jahre bestanden die Vorbelastun-

Tabelle 11

Budgetäre Vorbelastungen* im Straßenbau des Bundes

	(1) Nettokapitaltransfers an die AS- FINAG ^{1, 12}	(2) Länder- Vorfinan- zierungen ²	(3) Erhaltungsausgaben ³	(4) Summe der Vorbela- stungen	(5) zweckge- bundene Mittel für den Bun- desstra- ßenbau ⁴	(6) Anteil der Vorbela- stungen* an (5)
	in Millionen Schilling					in %
1965	—	—	549	549	2.822	19
1970	56	—	832	888	4.988	18
1975	210	22	1.598	1.830	7.654	24
1976	300	70	1.868	2.238	8.744	26
1977	370	86	2.108	2.564	9.851	26
1978	735	173	2.410	3.318	10.539	31
1979	670	216	2.418	3.304	12.111	27
1980	1.179	294	2.777	4.250	12.874	33
1981	1.838	358	2.859	5.055	13.861	36
1982	2.201	336	4.508	7.045	14.051	50
1983	2.114	557	4.867	7.538	14.579	52
1984	3.300	935	5.115	9.350	14.390	65
1985	1.558	1.062	5.757	8.377	15.017	56
1986	2.852	1.196	5.818	9.866	15.038	66

* nicht im rechtlichen, sondern im ökonomischen Sinn

1 Kapitaltransfers¹² des Bundes abzüglich Mauteinnahmen aus Tabelle 5

2 aus Tabelle 6

3 aus Tabelle 2

4 zweckgebundener Anteil der Mineralölsteuer, Mittel des Katastrophenfonds, Geldstrafen etc., aus Tabelle 8 und 9

gen noch überwiegend aus den Ausgaben für die betriebliche und bauliche Erhaltung von Straßen. Mit zunehmend einsetzenden Überweisungen als eine Folge der außerbudgetären Kreditfinanzierung engte sich der budgetäre Spielraum im Straßenbau zusehends ein. Verschärft wurde diese Problematik durch stagnierende Einnahmen aus der Mineralölsteuer. Der Anteil der Vorbelastungen an den Straßenbaumitteln lag im Jahre 1965 bei 19 Prozent, erhöhte sich bis 1975 auf 24 Prozent und explodierte in den 80er Jahren. Gegenwärtig sind etwa zwei Drittel des Straßenbaubudgets durch die Vorbelastungen gebunden. Angesichts dieser explosiven Entwicklung wäre es für die künftig zu konzipierende Straßenbaupolitik von größter Bedeutung zu wissen, wie sich die Vorbelastungen in der Zukunft entwickeln werden.

Die Einnahmensituation dürfte sich in den kommenden Jahren kaum verbessern, mit anhaltenden stagnierenden Einnahmen aus der Mineralölsteuer wird zu rechnen sein. Die Entwicklung der Zahlungsverpflichtungen im Zusammenhang mit dem kreditfinanzierten Straßenbau hängt sehr stark von der „Tilgungsphilosophie“ ab, es ist jedoch auf längere Sicht mit anhaltenden Belastungen zu rechnen. Zu den Erhaltungsausgaben wurde schon gesagt, daß eine Quantifizierung aufgrund der schlechten Datenlage ebenfalls sehr schwierig ist. Eine weitere Erhöhung der Erhaltungsaufwendungen wird jedoch schon deshalb erforderlich sein, weil das hochrangige Straßennetz laufend vergrößert wird. Aufgrund des Alters bestimmter Autobahnabschnitte werden in Zukunft verstärkt Sanierungen durchgeführt werden müssen. Es erscheint mithin plausibel zu sein, daß die Vorbelastungen in Zukunft noch mehr Straßenbaumittel binden werden. Dazu kommt, daß den Schuldendienstleistungen immer weniger Bauleistungen gegenüberstehen werden.

Dazu kommt weiters, daß eine Reihe von zusätzlichen Folgekosten, die sich finanziell zum Teil in anderen Haushalten niederschlagen, außer acht gelassen wurden. Als Beispiele seien nachträgliche Kosten zur Beseitigung von Umweltschäden und die aus dem Kfz-Verkehr resultierenden Unfallfolgekosten genannt.

Anfang 1986 wurde vom Bautenministerium ein Fünfjahresinvestitionsprogramm für den Straßenbau vorgelegt (Tabelle 12). Danach sind im Zeitraum 1986 bis 1990 Investitionen im Ausmaß von 60 Milliarden Schilling vorgesehen, 49 Milliarden Schilling davon für den Neubau. Das Investitionsprogramm geht von stagnierenden Einnahmen aus der Mineralölsteuer und fallenden Fremdkapitalaufnahmen bei den Sondergesellschaften aus. Eine Einnahmen-Ausgaben-Vorschau des Bautenministeriums zeigt, daß das Investitionsprogramm eine Finanzierungslücke von 5,5 Milliarden Schilling aufweist.

Eines der Ziele dieses Programms besteht in der Fertigstellung des Grundnetzes an Autobahnen und Schnellstraßen bis zum Jahre 1992/1993.

Wie ist nun dieses Investitionsprogramm zu beurteilen? Wegen der Folgekostenproblematik von Straßenbauinvestitionen und des damit verbundenen Finanzierungsdilemmas ist trotz erfolgter Kürzungen des

Tabelle 12

Fünfjahresinvestitionsprogramm
Gliederung nach Straßen- und Verwendungsart
 (Beträge in Milliarden Schilling)

	1986	1987	1988	1989	1990	Summe 1986– 1990
Autobahnen	6,10	5,23	4,58	5,10	3,92	24,93
Schnellstraßen	3,24	3,44	3,42	3,20	3,30	16,60
Bundesstraßen B	2,07	1,93	1,53	0,95	0,76	7,24
Summe Ausbau	11,41	10,60	9,53	9,25	7,98	48,77
Hochbau	0,23	0,28	0,28	0,25	0,26	1,30
Instandsetzungen	1,67	1,67	1,75	1,68	1,66	8,43
Katastrophenfonds	0,19	0,20	0,21	0,22	0,23	1,05
Gesamtsumme	13,50	12,75	11,77	11,40	10,13	59,55

Quelle: Bundesministerium für Bauten und Technik

Straßennetzes durch die Bundesstraßengesetznovelle 1986 danach zu fragen, ob das noch zu planende Netz auch finanzierbar ist. Aspekte der Sicherheit, des Lärm- und Umweltschutzes, der Regional- und Beschäftigungspolitik müssen bei solchen Entscheidungen ebenfalls eine wichtige Rolle spielen.

Ein ständiges Ausweichen in Kreditfinanzierungen ist aus verschiedenen Ursachen keine optimale Strategie. Es wurde zu zeigen versucht, daß diese zu beträchtlichen Diskontinuitäten im Straßenbau geführt haben.

Ein rascher Ausbau – insbesondere über Kreditfinanzierungen – wirft für die Tiefbauwirtschaft beträchtliche Probleme auf. Es kann davon ausgegangen werden, daß mittelfristig die wichtigsten Straßenbauvorhaben verwirklicht sein werden. Im Anschluß daran wird zwar ein neuer Bedarf, sicher aber auf einem niedrigeren Niveau gegeben sein. Je rascher das Straßennetz fertig gebaut wird, umso schwerwiegender werden die Folgen für die Straßenbauwirtschaft sein. Für die Zeit des raschen Ausbaus ist zwar die Auslastung der Kapazitäten gewährleistet, nach dem Abreißen des Investitionsstromes stünde die Bauwirtschaft jedoch vor einer schwierigen Situation. Die budget- und beschäftigungspolitisch günstigste Option kann somit nur darin bestehen, die Rückführung des Straßenneubauvolumens so sanft wie nur möglich zu gestalten.

Durch einen gleitenden Übergang, d. h. auch eben Vermeidung von schubartigen Veränderungen, kann erreicht werden, daß sich die Straßenbauwirtschaft schrittweise einem niedrigeren Niveau anpassen kann, ohne daß dabei plötzliche Lücken in der Kapazitätsauslastung entstehen. Sowohl die Kreditfinanzierung als auch die Budgetfinanzie-

rung sollten sich an einem solchen mittelfristigen Verlauf orientieren. Damit könnte eine Verstetigung des Straßenbaus erreicht werden.

Da der Erhaltungsaufwand in Zukunft noch weiter ansteigen wird, wird ein sparsamer und rationeller Einsatz dieser Mittel zunehmend wichtiger. Die sich im Bereich der baulichen Erhaltung abzeichnende Tendenz, kleinere Erhaltungsaufgaben durch die Straßenmeistereien durchführen zu lassen, führt nicht nur zu einem unter Umständen unerwünschten Kapazitätsaufbau. Darüber hinaus, und das gilt insbesondere für die betriebliche Erhaltung, erschwert die gegenwärtige Organisation der Straßenverwaltung eine effiziente Aufgabenwahrnehmung. Die derzeitige Konstruktion, nach der Straßenmeistereien die Betreuung von Bundes- und Landesstraßen überhaben, ist aufgrund der dadurch notwendigen Kostenteilung zwischen Bund und Ländern problematisch. Neben einer bürokratischen Art der Verrechnung begünstigt die Kostentragung durch Dritte einen sorglosen Umgang mit fremden Budgetmitteln.

Anmerkungen

- 1 Die Novelle zum Bundesstraßengesetz 1986 ist derzeit in parlamentarischer Behandlung.
- 2 Die Ersatzstraßen sind derzeitige Bundesstraßen, die Verkehrsfunktionen künftiger Schnellstraßen erfüllen und nach dem Ausbau der Schnellstraßen aus dem Bundesstraßennetz ausgegliedert werden.
- 3 Die Baukosten der derzeit in Bau befindlichen 141,8 Autobahnkilometer gibt das Bautenministerium mit 16,4 Milliarden Schilling an, die derzeit in Bau befindlichen 74,1 Schnellstraßenkilometer mit 6,9 Milliarden Schilling.
- 4 Die Erhaltung der durch die Sondergesellschaften errichteten Autobahnabschnitte obliegt den Sondergesellschaften.
- 5 Eine ausführliche Darstellung gibt Manfred Hessle in seinem Artikel über „Die Erhaltung von Bundesstraßen“, in: Straßenbau und Technik, Nr. 3/84, S. 4 ff.
- 6 M. Hessle, Die Erhaltung von Bundesstraßen, a. a. O. S. 6.
- 7 E. Ribitsch, Marktwirtschaftliche Aspekte für die Substanzerhaltung und den Straßenbetriebsdienst, in: Straßenbau und Technik, Nr. 3/84, S. 8.
- 8 E. Ribitsch, Marktwirtschaftliche Aspekte für die Substanzerhaltung und den Straßenbetriebsdienst, a. a. O. S. 10.
- 9 Dieser Abschnitt lehnt sich inhaltlich an die Darstellung von Lukesch, D., P. Tschurtschenthaler, A. Van der Bellen, Kosten-Nutzen-Analyse im Straßenbau. Eine Fallstudie, Wien 1979, S. 29 f.
- 10 Für die Dotierung der ASAG waren ursprünglich zweckgebundene Mittel aus der Mineralölsteuer vorgesehen.
- 11 D. Lukesch, P. Tschurtschenthaler, A. Van der Bellen, Kosten-Nutzen-Analyse im Straßenbau. Eine Fallstudie, Wien 1979, S. 29 f.
- 12 Nach der Gründung der ASFINAG haben sich die Verbuchungsmodalitäten der Kapitaltransfers in der voranschlagswirksamen Verrechnung des Bundes geändert. Bei den derzeitigen Verbuchungsmodalitäten scheinen die Autobahnteilstücke zwar in der Bestands- und Erfolgsrechnung des Bundes auf, in der voranschlagswirksamen Verrechnung finden sich aber keine entsprechenden Investitionen oder Käufe. Die Rückübertragung der Mauteinnahmen (zur Instandhaltung) an die Straßenbau AGs könnte als Ausgabe für Instandhaltung durch Dritte interpretiert werden – und damit dem Sachaufwand des Bundes zugerechnet werden, die Zahlungen an die ASFINAG zur Deckung der Kosten für den Bauaufwand und für den Schuldendienst dienen einem „Zweckbündel“ und sind daher nicht eindeutig zuordenbar. Die derzeitige

Verbuchung ist damit nicht nur mißverständlich, sondern auch ökonomisch als laufender Aufwand problematisch.

- 13 Waren 1974 im Jahresdurchschnitt noch 7 Prozent aller Baubeschäftigten (Arbeiter und Lehrlinge) im Straßen- und Tunnelbau tätig, so waren es 1985 nur mehr 6 Prozent (Quelle: Gewerkschaft Bau/Holz).
- 14 Vgl. ausführlich dazu: Ökonomische Beurteilung der Vorfinanzierung im Straßenbau, Studie des KDZ, Wien 1982, Bd. 1, S. 145 ff.
- 15 Nach Ergebnissen dieser Studie betrug der Anteil am gesamten Sonderfinanzierungsvolumen zwischen 1971 und 1983 knapp 3,5 Prozent.
- 16 Die Aufnahmen bis 1983 dürften auch tatsächlich stimmen, denn in einer Publikation des Bautenministeriums werden für den Zeitraum 1978-83 6,3 Milliarden Schilling an Darlehensaufnahmen ausgewiesen. A. Schedl, Die finanzielle Situation des österreichischen Straßenbaus, in: Straßenbau und Technik Nr. 1/1983, S. 9. In den Jahren 1979 und 1980 wurden für diese Vorhaben zusätzlich gebundene Straßenbaumittel des Bundes in Höhe von 1,2 bzw. 1,6 Milliarden Schilling eingesetzt.
- 17 A. Schedl, Die finanzielle Situation des österreichischen Straßenbaus, a. a. O. S. 10.
- 18 Vgl. dazu: W. Puwein, Finanzierungsprobleme im Straßenbau, in: WIFO-Monatsberichte, Heft 4/1984, S. 218.
- 19 Eine genaue Aufschlüsselung ist mangels Unterlagen nicht möglich.
- 20 G. Lehner, Auto und Steuern, in: Auto und Wirtschaft, Eine ÖAMTC-Studie, Wien 1982, S. 146, Lehner schätzt diese Steuern für 1980 mit rund 11 Milliarden Schilling.
- 21 Vgl. „Die Straßen im Scheinwerfer“, Nr. 8/1979, S. 1.
- 22 Vgl. dazu: A. Van der Bellen, Ökonomische Beurteilung . . . , a. a. O. S. 61. Er fügt aber auch hinzu, daß die seither eingetretenen Trendbrüche (Ölpreis, Wachstumsknick) nicht voraussehen waren.
- 23 A. Van der Bellen, Ökonomische Beurteilung . . . , a. a. O. S. 66 f.
- 24 Vgl. dazu: H. Bauer, Güterverkehr und Straßenbeanspruchung, Ansätze zu einer österreichischen Straßenrechnung, in: Gesellschaftliche Folgen des Lkw-Verkehrs in Österreich, H. Bauer/E. Bauer/E. Gehmacher (Hrsg.), Wien 1980, S. 51 f.
- 25 Vgl. dazu: H. Bauer, Güterverkehr . . . , a. a. O. S. 92 f.
- 26 Vgl. dazu: H. Bauer, Güterverkehr . . . , a. a. O. S. 49 ff.