

Die Abgabepolitik bei öffentlich angebotenen Gütern: das Beispiel der Verkehrsinfrastruktur

Von Gerd Aberle, Köln

I. Die Verkehrsinfrastruktur im Spannungsfeld zwischen öffentlichen und privaten Gütern

In allen Volkswirtschaften befindet sich der überwiegende Teil der Verkehrswege als Zentrales Element der materiellen Infrastruktur¹ im Eigentum der Öffentlichen Hand². Diese Situation soll nachfolgend nicht daraufhin untersucht werden, ob sie in entwickelten Volkswirtschaften den gesamtwirtschaftlichen Wachstumserfordernissen ökonomisch optimal entspricht. Es geht vielmehr darum, einige Konsequenzen der öffentlichen Vorhaltung des Verkehrswegeangebotes zu überprüfen, die u. a. in dem Problem bestehen, in welcher Form und welcher Höhe die Nutzer der Wegeleistungen zur Zahlung von Geldbeträgen heranzuziehen sind. Diese Zahlungen haben neben ihrer finanzwirtschaftlichen Bedeutung eine alloкатive und eine distributive Komponente.

Verkehrswegeleistungen sind in einer arbeitsteiligen und hochentwickelten Volkswirtschaft nicht substituierbar, sofern vom Fall der (ebenfalls Wegenutzung erfordernden) Standortverlagerung abgesehen wird.

In der Diskussion über die Ermittlung und Verrechnung der Kosten der Verkehrsinfrastrukturkapazitäten wird immer wieder — und dies seit Jahrzehnten — die These aufgestellt, die Verkehrswege seien als Kollektivgüter zu klassifizieren.

¹ Vgl. hierzu Reimut *Jochimsen*: Theorie der Infrastruktur — Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung. Tübingen 1966. S. 103 ff.

² In der Bundesrepublik Deutschland werden die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Straßenwesens durch Art. 90 Grundgesetz geregelt; neben dem Bund sind Eigentümer (und Baulastträger) von Straßen die Bundesländer, die Landkreise und die kreisfreien Städte. Die Schienenwege der Bundesbahn werden als Bestandteil des nicht rechtsfähigen Sondervermögens des Bundes verwaltet; Vermögensträger ist der Bund. Die Binnen- und Seewasserstraßen stehen gem. Art. 89 Abs. 2 Grundgesetz im Eigentum des Bundes und werden von ihm durch die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen hoheitlich verwaltet.

Nun haben in den letzten Jahren sowohl die Theorie der öffentlichen und privaten Güter wie auch die infrastrukturtheoretischen Überlegungen einen Entwicklungssprung vollzogen. Es erscheint möglich, nicht nur generelle Aussagen zum Verhältnis der öffentlichen Güter und Verkehrsinfrastrukturleistungen zu formulieren, sondern Hinweise für eine rationale Verkehrsinfrastrukturpolitik zu geben.

In einem ersten Schritt ist zu prüfen, in welche Klasse von Gütern die Verkehrsinfrastrukturkapazitäten in entwickelten Volkswirtschaften einzuordnen sind. Dabei zeigt sich, daß gegenwärtig die Theorie der öffentlichen und privaten Güter und die der Infrastruktur noch nicht organisch miteinander verknüpft sind³. Zu einem wesentlichen Teil mag dies auch darin begründet sein, daß die Arbeiten von *Samuelson* und *Musgrave* zunächst von Konsumgütern⁴ ausgingen, während die Infrastrukturgüter auch der Produktionssphäre zugeordnet sind und dann als intermediäre Güter auftreten. Weiterhin haben die wohl-

³ Auch der Versuch von *Musgrave* auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik in Innsbruck 1970, eine entsprechende Einordnung vorzunehmen, kann nicht überzeugen, da zu allgemein und undifferenziert Infrastrukturkapazitäten einfach als Sozialgüter bzw. öffentliche Güter charakterisiert wurden, indem „Marktversagen wegen Nichtbeachtung von externen Effekten, die nicht internalisiert werden können“, und „Marktversagen, wenn keine ‚Rivalität‘ im Konsum oder im weiteren Produkteinsatz besteht“, als infrastrukturtypisch unterstellt wurde. Vgl. Richard A. *Musgrave*: Infrastruktur und die Theorie der öffentlichen Güter. In: Helmut *Arndt* und Dieter *Swatek* (Hrsg.): Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften. (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 58). Berlin 1971. S. 44 ff., insb. S. 52 f.

⁴ *Samuelson* stellt als Charakteristikum eines öffentlichen Gutes die externen Konsumeffekte heraus. Abgesehen von der wenig verständlichen Einengung auf den konsumtiven Bereich erscheint dieses Abgrenzungsmerkmal nicht überzeugend. Zunächst müßte bei der Bestimmung des „externen Konsumeffektes“ eine zeitlich-prozessuale Determinierung erfolgen, da es praktisch kaum Güter und dementsprechend Bedürfnisse gibt, die nicht Folgewirkungen in Form solcher Effekte phasenverschoben aufweisen. Ferner: Ein privates Gut geht auch dann in die Präferenzskalen zweier oder mehrerer Individuen ein, sofern durch die Nachfrage eines Wirtschaftssubjektes infolge Erreichens der Kapazitätsgrenze bei der Leistungserstellung (-abgabe) zumindest ein anderes Wirtschaftssubjekt zeitweilig oder für dauernd auf die Nutzenstiftung aus diesem Gut verzichten muß. Das bedeutet eine Einengung der *Samuelsonschen* Abgrenzung auf den Fall eines ständig flexiblen Angebotes. Letztlich wird die Aussage: Ein öffentliches Gut berührt die Nutzenskalen zweier oder mehrerer Personen, auch dadurch unscharf, daß die Nutzenskalen anderer Individuen auch durch Komplementaritäts- und Prestige-Effekte berührt werden können. So bedeutet der Komplementäreffekt, daß der subjektiv empfundene oder der objektive Wert bestimmter Güter bei dritten Individuen steigt, wenn ein Gut — entweder neu erstellt wird und von anderen Wirtschaftssubjekten nachgefragt wird oder — dieses Gut von bestimmten Personen erworben wird, die in der Gesellschaft oder Gruppe eine herausragende Stellung einnehmen und andere Wirtschaftssubjekte diese Güter entweder bereits besitzen oder aber verstärkt nachzufragen beginnen.

fahrtsökonomischen allokatons- und distributionstheoretischen Beiträge zum Komplex der öffentlichen Güter und hier insbesondere die modellanalytischen Ansätze wegen der ihnen immanenten statischen Betrachtungsweise bestimmte spezifische Eigenschaften von Infrastrukturkapitalteilen nicht berücksichtigen können⁵. Zu nennen sind etwa die infolge der Langfristigkeit der Ausreifezeiten und der ökonomischen Lebensdauer zu beachtenden intertemporalen Effizienz- und Distributionswirkungen oder die konkurrierende konsumtive und produktionswirtschaftliche Nutzung.

Eine allgemein anerkannte Abgrenzung von öffentlichen und privaten Gütern ist gegenwärtig nicht vorzufinden⁶. Kennzeichnend für öffentliche Güter zur Befriedigung von Kollektivbedürfnissen sind externe Konsumeffekte, Nicht-Rivalität und Nicht-Ausschließbarkeit bei der Leistungsanspruchnahme, Nutzendiffusion⁷. Es erscheint nicht sinnvoll, diese Diskussion durch neue Versuche zu erweitern⁸. Vielmehr wird auf dieser Abgrenzungsebene, die sich allerdings nicht auf die „polaren Fälle“ von öffentlichen und privaten Gütern (*Samuelson*)

⁵ Vgl. hierzu auch Bruno *Fritsch*: Die Abhängigkeit zwischen gesellschaftlicher Wohlfundstansfunktion und Infrastrukturplanung. In: *Arndt, Swatek* (Hrsg.): a.a.O., S. 616 f.

⁶ Vgl. hierzu u. a. René L. *Frey*: Infrastruktur, Grundlagen der Planung öffentlicher Investitionen. Tübingen-Zürich 1970. S. 71 ff. — Horst *Hanusch*: Zur wohlfahrtsökonomischen Theorie der finanzwirtschaftlichen Entwicklung. In: Horst-Claus *Recktenwald* (Hrsg.): Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget. Tübingen 1970. S. 43 ff. — Otto A. *Davis* und Andrew B. *Winston*: On the Distinction between Public and Private Goods. *American Economic Review*, Vol. 57 (1967), PP., S. 360 ff.

⁷ Vgl. u. a. Paul A. *Samuelson*: The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*, Vol. 36 (1954), S. 387 ff. — *Ders.*: Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure. Ebenda, Vol. 40 (1958), S. 350 ff. — *Ders.*: Pure Theory of Expenditure and Taxation. In: Julius *Margolis* u. H. *Guillon*: (Hrsg.): *Public Economics. An Analysis of Public Production and Consumption and their Relations to the Private Sector*. London, New York 1969. S. 98 ff. — Richard A. *Musgrave*: *Finanztheorie*. 2. Aufl. Tübingen 1969. S. 8. — James M. *Buchanan*: *The Demand and Supply of Public Goods*. Chicago 1968. — Ferner Allain *Wolfelsperger*: *Les biens collectifs. Fondements théoriques de l'économie publique*. Paris 1969. *Wolfelsperger* stellt als wesentliches Merkmal von Kollektivgütern die Unfähigkeit des Herstellers heraus, sich den Wert dieser Güter anzueignen (non-appropriation). Damit wird auf die Ursprungsdefinition von *Samuelson* zurückgegriffen. Allerdings impliziert diese Charakterisierung von Kollektivgütern Schwierigkeiten, sofern eine Abgrenzung zwischen meritorischen und kollektiven Gütern versucht wird. Kritisch gegen *Wolfelsperger* ist jedoch anzumerken, daß er aufgrund seiner Anlehnung an *Samuelson* nur solche Güter berücksichtigt, die einen unmittelbaren Nutzen bei den Individuen stiften; nicht deutlich genug wird der Fall herausgearbeitet, bei dem Kollektivgüter als Bestandteil einer Produktion für private Güter eingesetzt werden.

⁸ Vgl. den ausgezeichneten Überblick von Kurt *Schmidt*: Zur Geschichte der Lehre von den Kollektivbedürfnissen. In: Norbert *Kloten*, Wilhelm *Krelle*, Heinz J. *Müller* u. Fritz *Neumark* (Hrsg.): *Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*. Festschrift für Erwin v. Beckerath. Tübingen 1964. S. 335 - 362.

beschränken kann, versucht, eine Einordnung der Verkehrsinfrastrukturkapazitäten vorzunehmen. In diesem Zusammenhang werden die Schwächen und Abgrenzungsschwierigkeiten, die gerade das Ausschließungsprinzip mit sich bringt, durchaus gesehen⁹. Gerade jedoch bei einer Orientierung an den Kriterien der Nicht-Rivalität bei der Leistungsanspruchnahme, der Nicht-Ausschließbarkeit von der Nutzestiftung und der Zuteilbarkeit des relevanten Gutes wird deutlich, daß die Verkehrsinfrastrukturanlagen in den hochentwickelten Volkswirtschaften zumindest generell *nicht* als öffentliche Güter anzusprechen sind¹⁰.

Zahlreiche finanzwirtschaftliche und planungstechnische Überlegungen bei den Verkehrswegen in Volkswirtschaften, die bereits über konkurrierende Verkehrssysteme verfügen, sowie technologisch bedingte externe Effekte (vor allem in Form von Einsparungen), verbunden mit den langen Ausreifezeiten und Unteilbarkeiten ökonomisch effizienter Kapazitätsteile, sprechen gegen eine Charakterisierung als Mittel zur Befriedigung spezifisch privater Bedürfnisse. Bei der Anwendung des Ausschlußprinzips zeigt sich, daß es zwar bei Teilen des Nutzens, nicht aber bei dem gestifteten Gesamtnutzen möglich ist. Als Hilfsmittel einer partiellen Exclusion kann der Tatbestand herangezogen werden, daß die Nutzung der Verkehrswege, soweit sie interregionaler Art sind, nur unter Verwendung von Komplementärgütern, den Verkehrsmitteln, erfolgt. Deren Infrastrukturbeanspruchung kann nun, sei sie produktionswirtschaftlicher oder konsumtiver Art, sowohl eindeutig gemessen wie auch dazu verwandt werden, Nachfragepräferenzen offenzulegen. Die dann verbleibenden Unvollkommenheiten dergestalt, daß bei Anerkennung der Konsumentensoeveränität und dem Versuch der Ableitung von regionalen Nachfragekurven bestimmte Räume der Volkswirtschaft mit Verkehrswegekazitäten übertersorgt und andere unterversorgt werden, sprechen andererseits dafür, nicht ausschließlich eine marktwirtschaftliche Bestimmung von Umfang und räumlicher Verteilung zu befürworten. Allerdings — und das kennzeichnet den spezifisch intermediären Charakter von Verkehrswegen — ist hier die Beurteilungsbasis einer solchen Aussage zu präzisieren,

⁹ Vgl. hierzu auch Karl-Heinrich *Hansmeyer* und Dietrich *Fürst*: Die Gebühren. Zur Theorie eines Instrumentariums der Nachfragelenkung bei öffentlichen Leistungen. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1968. S. 136 ff. *Hansmeyer* und *Fürst* verzichten auf eine definitorisch exakte Abgrenzung zwischen öffentlichen und privaten Gütern; sie stellen vielmehr den Tatbestand des begrenzten oder unbegrenzten Angebotes im Zusammenhang mit der Teilbarkeit, Zuteilbarkeit und Zurechenbarkeit der Leistungen als Hinweise zur Einordnung der Güter heraus.

¹⁰ Vgl. hierzu auch Coenrad Jan *Oort*: De infrastructuur van het vervoer. Den Haag 1966. S. 99 ff. — Ferner Rainer *Willeke* und Gerd *Aberle*: Zur Lösung des Wegekostenproblems. Frankfurt 1970. S. 2 ff.

auch wenn zunächst einmal auf die Optimierung der Faktorallokation abgestellt wird. Die Vielfalt der den Infrastrukturinvestitionen zugewiesenen Funktionen im Rahmen regionalwirtschaftlicher Entwicklungsstrategien, die letztlich auf die traditionellen unbalanced growth- oder Induktionseffekte zurückgeführt werden können, verdeutlicht den auch allokativ bedeutsamen Instrumentalcharakter von Verkehrswegkapazitäten. Werden distributive und sonstige staatliche Zielsetzungen hinzugenommen, kompliziert sich die Analyse durch die Einbeziehung von raumordnungspolitischen, militärpolitischen und sonstigen Merkmalen.

Soll dem Drang nach einer systematisierenden Einordnung der Verkehrsinfrastruktur in die Theorie der öffentlichen und privaten Güter entsprochen werden, so bietet sich die Umschreibung als meritorisches Gut an mit der Notwendigkeit, in die Konsumenten- bzw. Nachfragesouveränität einzugreifen¹¹, d. h. eine öffentliche Koordinierung der Infrastrukturmaßnahmen vorzunehmen¹². Bei Berücksichtigung der historischen Wandlungen in der Planung und Nutzung der Verkehrswege und bei Anerkennung des generellen Erfordernisses, komplementäre Verkehrsmittel zur Leistungsanspruchnahme einzusetzen, nehmen die Verkehrswege in dieser Funktion auch die Eigenschaften eines Gutes spezifischer Gruppennutzung an. Dabei wird bei der Gruppenbildung das Kriterium der Ausschließbarkeit bzw. der Zuteilbarkeit von der direkten Nutzenstiftung (oder Leistungsanspruchnahme)¹³ bei kapazitätsmäßig begrenzt verfügbaren Kapitalteilen gewählt. Die Gruppe der unmittelbaren Nachfrager von Infrastrukturleistungen (produktionswirtschaftlicher oder konsumtiver Art) setzt Komplementärgüter (Fahrzeuge) ein, um das zunächst technische Leistungspotential der Infrastruktur in marktfähige Verkehrsleistungen zu transformieren. Die Verwendung dieser Komplementärgüter gestattet eine Messung der Nutzungsintensität und bietet die Möglichkeit, die Nach-

¹¹ *Musgrave*: Finanztheorie, a.a.O., S. 14 ff. Spezifisch-öffentliche und meritorische Güter weisen zahlreiche ähnliche Kennzeichen auf. — Vgl. John Graeme *Head*: Über meritorische Güter. Gestraffte Übersetzung von: On Merit Goods. Finanzarchiv, N. F. Bd. 25 (1960), S. 1 - 29. Auch abgedruckt in: Horst-Claus *Recktenwald* (Hrsg.): Finanztheorie. Berlin, Köln 1969. S. 46 ff., insb. S. 52 ff. — Vgl. hierzu auch die kritischen Anmerkungen von *Hanusch* (Zur wohlfahrtsökonomischen Theorie, a.a.O., S. 54 ff.), die vor allem auf Verteilungsprobleme („ökonomische Gerechtigkeit“) abgestellt sind.

¹² Vgl. hierzu auch Jacques *Stohler*: Zur Methode und Technik der Cost-Benefit-Analyse. *Kyklos*, Vol. 20 (1967), S. 218 ff. Diese Koordinationsnotwendigkeit impliziert nicht zwangsläufig das Erfordernis einer öffentlichen Organisation des Angebots.

¹³ Zum Verhältnis von non-rivalness und non-exclusiveness und der in diesem Zusammenhang dominierenden Bedeutung der Nichtausschließbarkeit vgl. den Diskussionsbeitrag von *Krause-Junk* zum Referat *Musgrave* (Infrastruktur und die Theorie der öffentlichen Güter). In: *Arndt, Swatek* (Hrsg.): a.a.O., S. 60.

fragerpräferenz zumindest soweit aufzudecken, daß das Schlagwort vom Marktversagen hier nicht mehr im ursprünglichen Sinne zutreffen dürfte¹⁴.

Die These, daß es sich bei den Verkehrswegen in den entwickelten Volkswirtschaften um echte Kollektivgüter handelt, wird auch gegenwärtig noch vertreten¹⁵. Die direkte Gruppennutzung bei den Wasserstraßen und den Eisenbahnanlagen ist offensichtlich. Bei dem quantitativ bedeutendsten Teil der Verkehrsinfrastruktur hingegen, den Straßen, bereitet die Klassifizierung als Gut spezifischer Gruppennutzung mit meritorischen Eigenschaften dann Schwierigkeiten, wenn undifferenziert zugeordnet wird. Der mit der allgemeinen Motorisierung eingetretene Funktionswandel eines Großteils dieser Verkehrswege hat dazu geführt, daß der ursprüngliche Charakter eines öffentlichen Gutes bis auf einige abgrenzbare Bereiche verloren gegangen ist¹⁶. Einer solchen Aussage steht nicht entgegen, daß bei allen Straßenkategorien nicht unmittelbar der individuellen Leistungsnachfrage mit Verkehrsmitteln zurechenbare Nutzenstiftungen existieren, die vereinfachend unter dem Begriff der externen Effekte zusammengefaßt werden. Zu unterscheiden sind dabei der Tatbestand des Auseinanderfallens von verkehrlichem Gesamtnutzen und summierter Nutzenstiftung bei den einzelnen unmittelbar zum Zwecke des Konsums oder der Produktion nachfragenden Wirtschaftseinheiten einerseits und den verkehrswirtschaftlichen und sonstigen Nutzenkategorien andererseits (sog. außerverkehrliche Funktionen). Dies alles spricht gegen eine rein marktwirtschaftliche Angebotssteuerung und für eine Koordinierungsnotwendigkeit, wobei zunächst offen bleiben sollte, ob es unbedingt und ausschließlich der Staat ist, der einer solchen Aufgabe genügen kann.

Für einige Straßenkategorien, für die Verkehrswege innerhalb der Gemeinden bzw. der Ballungsgebiete, tritt der erwähnte Komplementäreffekt bei der Nutzenziehung zumindest graduell zurück. Im Unter-

¹⁴ Zum Problem des Marktversagens, vor allem im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Kraftverkehrsstraßen, vgl. insbesondere die kritischen Anmerkungen von Rainer Willeke: *Koordinierte Bedarfs- und Finanzplanung der Infrastruktur des Kraftverkehrs*. In: Rainer Willeke (Hrsg.): *Wissenschaftliche Beratung der verkehrspolitischen Planung*. Festschrift zum 50jährigen Bestehen des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln. Düsseldorf 1971. S. 123 f.

¹⁵ So von Herbert Krüger, der jüngst den Versuch unternahm, die Verkehrswege aus ökonomischen Überlegungen dadurch völlig auszuklammern, indem er die Existenz des Staates und seine Macht von der Verkehrswegehoheit abhängig macht. Krüger wendet sich scharf gegen jeden Versuch, marktwirtschaftliche Überlegungen auf die Verkehrswegepolitik zu übertragen. Er stellt die „herrschaftliche Seite des Weges als Faktor sozialer und vor allem politischer Integration“ (S. 6) und seine „Omni-präsenz“ (S. 7) in den Vordergrund. Herbert Krüger: *Marktwirtschaftliche Ordnung und öffentliche Vorhaltung der Verkehrswege*. Hamburg 1969.

¹⁶ Vgl. Willeke: *Koordinierte Bedarfs- und Finanzplanung*, a.a.O., S. 122 ff.

schied zu den Zwischenorts- und Fernverkehrsstraßen, deren Leistungsanspruchnahme komplementär mit dem Einsatz von Verkehrsmitteln verbunden ist, muß hier der mit dem Begriff der allgemeinen Kommunikationsfunktion umschriebene Sachverhalt einbezogen werden. Die Präferenzen der Nutzer dieser Verkehrsflächen sind unbekannt, Kapazitätsgrenzen kaum definierbar, Nichtrivalität und Nichtausschließbarkeit bei der Kommunikation gegeben. Andererseits zeigen die spezifisch verkehrswirtschaftlich genutzten Teile der Infrastruktur in den Ballungsgebieten eine kapazitätsmäßige Überbelastung und hochgradige Rivalität, die nicht zuletzt daraus resultiert, daß eben unter dem Aspekt des Kollektivgutes eine nach ökonomischen Kriterien vorgenommene Zuteilbarkeit dieser knappen Verkehrsflächen bislang nicht vorgenommen wurde¹⁷.

So repräsentieren die Verkehrswegekapatitäten in den Ballungsgebieten ein Gemisch aus öffentlichen und meritorischen Gütern, während die Zwischenorts- und Fernverkehrswege aller Verkehrsträger nicht als Kollektivgüter, sondern vielmehr als Teile der gesamtwirtschaftlichen Kapitalausstattung anzusehen sind, die der Befriedigung von meritorischen Bedürfnissen dienen.

Die mit steigender Rivalität bei den Verkehrswegen verbundene Zunahme der sozialen Kosten, insbesondere bei den Kraftverkehrsstraßen, verlangt nach einer weitgehenden Internalisierung dieser negativen Effekte, um die Nachfrageentscheidungen der Nutzer der Infrastrukturkapazitäten für die Investitionsplanung aussagefähiger zu gestalten. Daß sich diese zu internalisierenden Kostenbestandteile überwiegend in den Grenzkosten niederschlagen, womit die häufig vertretene These von Grenzkosten gleich Null völlig hinfällig wird, sei nur am Rande vermerkt. Eine solche Internalisierung setzt die technische Möglichkeit eines Leistungsausschlusses voraus; sie verursacht — je nach Wegekategorie — geringe bis erhebliche Ausschließungskosten, so daß letztlich auch die Frage nach der Effizienzbeeinträchtigung durch Einführung der Ausschließung auftaucht¹⁸. Nun mag der Einwand erhoben werden, grundsätzlich könnten nicht technische Schwierigkeiten einer Ausschließung bzw. die hieraus resultierenden hohen und die allokativen Effizienz mindernden Kosten ausschlaggebend für die Zuordnung eines Gutes in die Sphäre von öffentlichen und priva-

¹⁷ Vgl. dazu die unter dem Begriff des „road pricing“ in den letzten Jahren entwickelten Versuche, negative externe Effekte des Nahverkehrs in den Ballungsgebieten durch Anwendung marktwirtschaftlicher Steuerungsmechanismen preispolitisch zu internalisieren (Ballungsabgaben), bei denen jedoch allokativen Überlegungen dominieren.

¹⁸ *Musgrave: Provision for Social Goods*, a.a.O., S. 128 f. — Robert G. *Dorfman: General Equilibrium with Social Goods*. In: *Margolis u. Guittton* (Hrsg.): *Public Economics*, a.a.O., S. 250. — *Musgrave: Infrastruktur und die Theorie der öffentlichen Güter*, a.a.O., S. 47.

ten Gütern sein¹⁹. Wird etwa bei den Verkehrswegen in den Ballungsgebieten wegen technischer Schwierigkeiten auf die Ausschließung und damit auch auf eine Internalisierung der sog. Ballungskosten des Verkehrs verzichtet, dann entfällt auch die Möglichkeit, durch Konfrontation von Faktorbeanspruchung und sozialem Gesamtwert dieser Leistungen Hinweise für ihre allokatiosoptimale Dimensionierung zu erlangen. Gerade die Misere in den Ballungsräumen ist zu einem wesentlichen Teil auf die politischen Widerstände bei der Anwendung von Ausschlußmethoden bei den Verkehrsflächen zurückzuführen. Neben den Fällen einer technisch unmöglichen oder ökonomisch ineffizienten Ausschließung ist — zumindest im verkehrswirtschaftlichen Bereich — auch politisch gewolltes Marktversagen mit in die Überlegungen einzubeziehen.

II. Zielsetzungen der Preis- und Abgabepolitik

Die Zuerkennung meritorischer Eigenschaften für den überwiegenden Teil des Verkehrswegeangebotes in entwickelten Volkswirtschaften hat bedeutsame Konsequenzen für die Ausgestaltung der ökonomischen Rahmenbedingungen einer staatlichen Infrastrukturpolitik²⁰. Es handelt sich hier insbesondere um den Problembereich der Eigenwirtschaftlichkeit bestimmter abgrenzbarer Verkehrswegekomplexe²¹. Andererseits jedoch, unabhängig von der Auslegung und Beantwortung dieser Eigenwirtschaftlichkeitsfrage, stellt sich nachdrücklich die Notwendigkeit für die Verkehrswegebepolitik, die Nutzer der vorgehaltenen Kapazitäten mit einem System von Entgelten zu konfrontieren, das bestimmten Erfordernissen genügen soll:

- Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen zwischen konkurrierenden Verkehrsträgern,
- Sicherung wohlfahrtsökonomischer Allokationserfordernisse (Beziehungen zwischen sozialem Gesamtwert und sozialen Gesamtkosten des Verkehrswegeangebotes),

¹⁹ Vgl. hierzu den bereits erwähnten Beitrag von *Krause-Junk*: a.a.O., S. 60 f.

²⁰ Insbesondere Kurt *Schmidt* hat sich in seinem erwähnten Beitrag intensiv mit der Frage nach den Bestimmungsgründen für Art und Umfang der staatlichen Aktivität bei der Erstellung von Gütern auseinandergesetzt. Er kommt zu dem Ergebnis, „daß auch die Besonderheiten bei der Befriedigung gewisser Bedürfnisse keine ausreichende Handhabe bieten, um Art und Umfang staatlichen Handelns zu bestimmen ... Alle Arten von öffentlichen Leistungen ... und der Umfang der unentgeltlich bereitgestellten Kollektivgüter insgesamt, lassen sich von diesem objektiven Ansatzpunkt her nicht bestimmen. Die Frage nach Art und Umfang der Staatstätigkeit ist demnach im wesentlichen ein politisches Problem, das mit Hilfe ökonomischer Theoreme grundsätzlich nicht gelöst werden kann“. (*Schmidt*: Zur Geschichte der Lehre von den Kollektivbedürfnissen, a.a.O., S. 362.)

²¹ Vgl. hierzu u. a. *Willeke* und *Aberle*: Zur Lösung des Wegekostenproblems, a.a.O., S. 46 - 50.

- Berücksichtigung regionalwirtschaftlicher Ziel-Mittel-Komplexe,
- Leistung „angemessener“ Finanzierungsbeiträge durch die Nutzer der Wegekapazitäten.

Diese Aufzählung enthält sowohl allokativen wie auch distributive Elemente. Der pluralistische Charakter der Investitions- und Preisstrategie bei der Bereitstellung solcher meritorischer Güter resultiert aus ihren spezifischen Eigenarten²² und trägt damit zur Begründung ihrer nur quasiprivaten Struktur bei²³. Umstritten ist, nach welchen Grundsätzen die privaten Nutzer dieser zu ihren Verkehrsaktivitäten komplementären Leistungen belastet werden sollen, ohne daß die obigen Rahmenbedingungen fühlbar verletzt werden. Die auftretenden Zielkonflikte²⁴ lassen sich nur dadurch schärfer voneinander abgrenzen (nicht aber grundsätzlich ausräumen), daß neben dem preispolitischen Belastungsproblem die investitionspolitische Entscheidungsaufgabe gesehen und anerkannt wird, durch die (z. B. mit Hilfe von Cost-Benefit-Analysen) die Kapazitäten geplant und errichtet werden, wobei gerade bestimmte Zielvorstellungen über die angestrebten oder erwarteten allokativen und distributiven Effekte Berücksichtigung finden.

Dieser Tatbestand rechtfertigt es auch, bei der Frage nach der Belastung der Wegennutzer zunächst die Allokationsproblematik in den Vordergrund der Überlegungen zu stellen. Es läßt sich in einem weiteren Schritt zeigen, daß durchaus bestimmte distributionspolitisch motivierte Forderungen mit dem Allokationsgesichtspunkt in Übereinstimmung zu bringen sind.

Die Bedingung einer optimalen Nutzung der vorhandenen Ressourcen wird deutlich in der aus der paretianischen allokationsorientierten Wohlfahrtsökonomik abgeleiteten Empfehlung, die Daten für die Erzeugung und den Absatz der erstellten Leistungen so zu setzen, daß der soziale Gesamtwert die sozialen Gesamtkosten zumindest nicht unterschreitet; es soll ein negativer Wohlstandsbeitrag vermieden werden²⁵. Die aus den produktions- und tauschwirtschaftlichen Regeln zur

²² *Head*: Über meritorische Güter, a.a.O., S. 53 f.

²³ Es wird in diesem Zusammenhang nicht zwischen meritorischen und quasiprivaten, gemischt-öffentlichen und gemischt-privaten Gütern unterschieden. Vgl. aber *Hanusch* (a.a.O., S. 53 ff. und 61 ff.), der das spezielle qualitative Element bei der individuellen Bewertung eines Gutes durch die Nachfrager im Unterschied zu den quantitativen Nachfrageeffekten für die Begriffsunterscheidung heranzieht.

²⁴ Zielkonflikte können beispielsweise zwischen der Forderung nach Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen und jener nach Berücksichtigung regionalwirtschaftlicher Entwicklungsprozesse auftreten.

²⁵ Vgl. hierzu *Rolf Funck*: Koordinierung und Harmonisierung der Transporttarife in wohlstandsökonomischer Sicht. *Z. f. Verkehrswiss.*, 34. Jg. (1963), S. 73. — *Ders.*: Optimalkriterien für die Preisbildung im Verkehr. In: *Rainer Willeke* (Hrsg.): *Wissenschaftliche Beratung der verkehrspolitischen Planung*, a.a.O., S. 134.

Sicherung eines (statischen) Effizienzoptimums deduzierten Vorschläge für eine Optimumtarifierung haben in den letzten Jahren eine erstaunliche Renaissance erlebt, was insbesondere deshalb Beachtung verdient, als die Grenzkosten-Preis-Regel inzwischen im Raum der politischen Entscheidungsträger beträchtliche positive Resonanz gefunden hat²⁶. Objekt dieser Überlegungen ist der Bereich der Verkehrsinfrastruktur, aktualisiert vor allem durch marginalkostentheoretische französische Arbeiten²⁷, die einen deutlich erkennbaren Einfluß auf die Richtlinienvorschläge der Kommission der Europäischen Gemeinschaften haben²⁸.

In entwickelten Volkswirtschaften mit einem kompetitiven Verkehrssystem treten neben die Rahmenbedingung einer allokatiosoptimalen Nutzung der vorgehaltenen Wegekapaazitäten jene Erfordernisse, die mit der Harmonisierung der Wettbewerbsvoraussetzungen der Verkehrsträger und der Aufbringung „angemessener“ Finanzierungsbei-

²⁶ Die Marginalkosten-Preis-Theorien und ihre Anwendung werden seit einigen Jahren intensiv diskutiert; dabei überwiegt der Anteil jener Stellungnahmen, der sich gegen eine starre Bindung an ein nur unter rigoroser Prämissenstruktur geltendes allokatiosoptimales Preisbildungskonzept wendet. Vgl. als Beispiele für diese Diskussion u. a. Paul A. Samuelson: *Foundations of Economic Analysis*. New York 1965. S. 203 ff. — Jan V. de Graaff: *Theoretical Welfare Economics*. Cambridge 1957/1967. Insb. S. 154. — Edward J. Mishan: Ein Überblick über die Wohlfahrtsökonomik 1939 - 1959. In: Gérard Gäggen (Hrsg.): *Grundlagen der Wirtschaftspolitik*. Köln, Berlin 1966. S. 122 f. — Jürgen Pahlke: *Welfare Economics; Grundlage allgemeingültiger wirtschaftspolitischer Entscheidungen?* Berlin 1960. Insb. S. 75 ff. — Walter A. Lewis: *Fixed Costs, Overhead Costs*. London 1949. S. 11 - 43. — Hans Karl Schneider: Über Grenzkostenpreise und ihre Anwendung im Energie- und Verkehrssektor. *Jb. f. Sozialw.*, Bd. 14 (1963). — Theo Thiemeyer: *Grenzkostenpreise bei öffentlichen Unternehmen*. Köln, Opladen 1964. — Coenraad Jan Oort: *Criteria for Investment in the Infrastructure of Inland Transport*. In: *Conférence Européenne des Ministres des Transports* (Hrsg.): *Deuxième symposium international sur la théorie et la pratique dans l'économie des transports*. o. O. 1968. — Hans Jürgen Froböse: *Optimale Verkehrskoordination*. *Z. f. Verkehrswiss.*, 40. Jg. (1969), S. 15 ff. — Gerd Aberle: *Verkehrsinfrastruktur, Preispolitik und optimale Verkehrskoordination*. Ebenda. S. 151 - 169. — Herbert Baum: *Zu einigen niederländischen Ansätzen der Theorie der Verkehrsinfrastruktur*. Ebenda, 41. Jg. (1970), S. 41 ff.

²⁷ Diese französischen Studien beziehen sich vor allem auf die Arbeiten von Jules Dupuit und Harold Hotelling. Zentrale Bedeutung haben die Untersuchungen von Maurice Allais. Als Beispiel für die politische Wirksamkeit dieser Gedankengänge ist der Laval-Bericht zu nennen, der Grundlagen für eine Besteuerungsreform in Frankreich zum 1. 1. 1968 lieferte. Vgl. *Ministère de l'Équipement* (Hrsg.): *Rapport Laval de la commission d'étude des couts d'infrastructure*. Paris März 1967 (deutsche Übersetzung: I. Bericht der Studienkommission für Wegekosten; im folgenden zitiert als Laval-Bericht). — Vgl. ferner René Malcor: *Problèmes posés par l'application d'une tarification pour l'utilisation des infrastructures routiers*. *Rapport établi sur demande de la Commission des Communautés Européennes*, DOK 10 444 - 1/VII/67 - F, als Manuskript vervielfältigt. Brüssel 1967. — Kritik dazu Herbert Baum: *Die Theorie der Konkurrenz im System optimaler Preisstrategien für die Verkehrsinfrastruktur*. *Z. f. Verkehrswiss.*, 41. Jg. (1970), S. 191 ff.

²⁸ Vgl. hierzu die 1969 von der EG-Kommission als Manuskript veröffentlichte sog. Musteruntersuchung über Methoden zur rechnerischen Erfassung und preispolitischen Behandlung von Wegekosten (= Bericht über die Musteruntersuchung gem. Art. 3 d. Entscheidung des Rates Nr. 65/270/EWG, Dok. SEK 69/700).

träge zu den Verkehrsinfrastrukturkosten umschrieben werden. Letztlich sollen Verkehrsweegeanlagen auch raumordnungs- und regionalpolitischen Zielsetzungen dienen; neben investitionspolitischen Überlegungen verbinden sich bei den spezifisch Interessierten bzw. den politischen Entscheidungsträgern ebenfalls bestimmte Vorstellungen hinsichtlich der festzusetzenden Nutzungsentgelte. Damit offenbart sich ein breites Spektrum an Bezugspunkten für die Bestimmung von Entgelten für die Nutzer von Wegeleistungen. Die hieraus resultierenden Schwierigkeiten haben gegenwärtig besondere Aktualität erlangt, da die Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft eine allgemeine Lösung dieser Fragen anstreben, die durch präzise Sach- und Zeitvorstellungen der EG-Kommission nachdrücklich gefördert wird. Die in der Bundesrepublik aufgrund des Wegekostenberichtes des Bundesverkehrsministeriums²⁹ sowie durch die beabsichtigte Umwandlung der speziellen Straßengüterverkehrssteuer in eine „wegekostenorientierte Nutzungsabgabe“ angeregte intensive Diskussion ist in diesem Zusammenhang zu sehen.

An dieser Stelle sollen lediglich die allokatonsrelevanten Probleme bei der Bemessung von Entgelten für die Verkehrswegennutzung analysiert werden. Zunächst ist zu prüfen, auf welcher Beurteilungsebene diese Fragen zu diskutieren sind. Es zeigt sich, daß eine Beschränkung auf den verkehrswirtschaftlichen Sektor immer dann suboptimale Rechnungsergebnisse aufweist, wenn solche partiellen Allokationsoptima zu Abgabenscheidungen führen, in deren Folge allokative Opportunitätskosten in anderen Bereichen entstehen, die größer sind als die Kosten suboptimaler Allokation in der Verkehrswirtschaft. Als Beispiel für einen solchen Fall können die künstlichen Binnenwasserwege herangezogen werden, bei denen eine Erwirtschaftung der Kosten des gebundenen Kapitals in der Regel nicht möglich ist, da eine hochgradige Kreuz-Preis-Elastizität zum Eisenbahntransport bei Abgabenerhebungen in dem dafür erforderlichen Maße zur völligen Entwertung der existenten Kapazitäten führt. Als Folge wären dann negative Ausstrahlungen auf die regionalwirtschaftlichen Entwicklungschancen zu erwarten³⁰, deren quantifizierbarer Umfang den Grad der spezifisch verkehrswirtschaftlichen Suballokation übersteigen kann.

Die Allokationsproblematik bestimmter staatlicher Abgabenfestlegungen für Verkehrswegeleistungen greift infolge der hohen Wettbe-

²⁹ *Arbeitsgruppe Wegekosten im Bundesverkehrsministerium* (Hrsg.): Bericht über die Kosten der Wege des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn-Bad Godesberg 1969.

³⁰ Vgl. zu den regionalwirtschaftlichen Entwicklungschancen Herbert Giersch: Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik. In: Harald Jürgensen (Hrsg.): *Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft*. Festschrift für Andreas Predöhl. Göttingen 1963. S. 378 ff.

werbsintensität zwischen den binnenländischen Verkehrsträgern jedoch auch auf konkurrenzierte Wegekazapazitäten über³¹. Die Diskussion der Wettbewerbsverzerrungen als Folge unterschiedlicher Verfahren der Wegekostenanlastung hat insofern nicht nur einen distributiven, sondern ebenfalls einen allokativen Aspekt. Er äußert sich darin, daß eine aus regionalpolitischen oder sonstigen Gründen bewußt niedrige Festsetzung der Entgelte den Beschäftigungsgrad konkurrierender Wegekazapazitäten reduzieren kann, so daß dort der Wert der Faktorbindung je geleistete Transporteinheit ansteigt. Dieser Effekt wird verstärkt, sofern als Folgeerscheinung Umschlagsanlagen, Transportmittel und standortgebundene sonstige Realkapitalbestände in diesen Prozeß einbezogen werden.

Bei den Kraftverkehrsstraßen als dem zumindest spektakulärsten Diskussionsgegenstand gewinnt die Frage nach den Bestimmungsgründen für die Festsetzung von Nutzungsentgelten eine spezielle Ausrichtung. Sie entstammt dem auch bei der Verkehrswegeplanung immer stärker berücksichtigten außerordentlich starken Anstieg der konsumtiven Verkehrsflächenbeanspruchung, die eine allokatonsorientierte Investitions- und Preisgestaltung beträchtlich erschwert. Damit verdeutlicht sich zusätzlich, warum gegenwärtig in der europäischen Verkehrspolitik das Preisbildungsproblem für diese Infrastrukturleistungen ein zentrales Interesse beansprucht. Die politische und ökonomische Brisanz folgt nicht zuletzt daraus, daß ein Mitgestaltungsrecht der Nutzer bei diesen zu ihren privatwirtschaftlichen Transportaktivitäten komplementären Leistungen direkt weder bei der quantitativ-qualitativen Investitionsplanung noch bei der Bemessung der zu entrichtenden Entgelte gegeben ist³². Dementsprechend werden die Nachfrager eines monopolisierten Angebotes von grundsätzlich nicht substituierbaren Leistungen zur Zahlung entweder von Steuern oder von Gebühren herangezogen, deren Höhe zunächst in keiner erkennbaren Beziehung zur Leistungsanspruchnahme steht. Soweit insbesondere bei den vom Kraftverkehr entrichteten Steuern die Nonaffektation als einzig anzuerkennendes Prinzip gesehen wird, mag eine solche Sachlage

³¹ Von ökonomischer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang nur der Güterverkehr.

³² Diese Aussage gilt uneingeschränkt nur bei den Kraftverkehrs- und Schifffahrtswegen. Unverkennbar sind jedoch die Bestrebungen der Eisenbahnen, ihr Schienennetz auf den Staat zu übertragen, um ebenfalls durch Nutzungsentgelte belastet zu werden. Der Grundgedanke ist der einer optischen Beseitigung des wirtschaftlichen Defizits und Minderung des betrieblichen Investitionsrisikos. Verdeutlicht wird dies durch den Tatbestand, daß von den im Zeitraum 1969 - 1973 beispielsweise von der Deutschen Bundesbahn geplanten Brutto-Investitionen in Höhe von 14,7 Mrd. DM über 8 Mrd. auf Infrastruktureinrichtungen entfallen. Den Verfechtern einer solchen Reform schwebt eine „kostenorientierte“ Bemessung des dann von der Bahn an den Staat zu entrichtenden Nutzungsentgeltes vor.

vom finanzwissenschaftlichen Standpunkt aus vertretbar erscheinen³³. Sie muß aber stets dann in Frage gestellt werden, wenn die Verkehrsinfrastruktur ihre Wesensbestimmung aus den gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsvorgängen erfährt und als Teil des volkswirtschaftlichen Produktivkapitalbestandes gesehen wird, der nicht als Kollektivgut, sondern als Gut spezifischer Gruppennutzung³⁴ strategisch im Sinne der aufgeführten Zielsetzungen bei der Investitionspolitik und der Festsetzung von Nutzungsentgelten gestaltet werden sollte.

III. Steuern, Gebühren oder Preise?

Als Alternativen zu den allgemeinen Steuern des Kraftverkehrs werden Beitragssteuern, Gebühren und rein marktwirtschaftlich gebildete Preise (Erwerbseinkünfte) genannt; die letzten beiden Formen sind auch für die Binnenwasserwege anwendbar. Bei den Schienenverkehrswegen tritt die Diskussion um den Charakter der Abgaben dann in den Hintergrund, wenn von der Unternehmenseinheit von Betrieb und Wegevorhaltung ausgegangen wird. Bei Änderung dieses status quo in Richtung auf eine Ausgliederung des Schienenverkehrswegevermögens und seiner Übertragung auf den Bund würde sich hingegen ebenfalls

³³ Die Frage der Nonaffektation bestimmter (beispielsweise vom Kraftverkehr geleisteter) Zwangsabgaben der öffentlichen Hand wird in diesem Zusammenhang nicht behandelt, da grundsätzlich die These untersucht wird, daß wegen der besonderen Struktur der Wegeleistungen die Belastung der Nutzer eben durch andere Abgaben als durch Steuern spezifische Vorteile gegenüber dem gegenwärtigen Zustand aufweist. Bei den vom Kraftverkehr erhobenen Kraftverkehrs- und Mineralölsteuern hat sich der ursprüngliche Charakter einer Luxussteuer im Jahre 1906 zu einer pauschalen Straßenabgabe gewandelt, die bereits im Jahre 1922 durch das Kraftverkehrsteuergesetz (RGBl. I, S. 396) erstmalig einer Zweckbindung unterworfen wurde. In den vergangenen 20 Jahren hat das Verkehrswegenetz eine eigenständige wachstumspolitische Bedeutung erlangt, durch die die Zusammenhänge zwischen Kraftverkehrsdichte, Finanzierungsmittelaufkommen und Straßenausgaben hinsichtlich der Planung und Durchführung eines integrierten Wegesystems ein völlig andersartiges Bild zeigen. Bei den Binnenwasserstraßen und den Schienenwegen hat naturgemäß keine Diskussion um die Zweckbindung irgendwelcher „zurechenbarer“ Einnahmen stattgefunden. Vgl. zur Auseinandersetzung um die Nonaffektation der vom Kraftverkehr entrichteten Steuern u. a. die folgenden Beiträge, die einen systematischen Überblick mit weiteren Literaturquellen bieten: Walter *Grundmeier*: Das Für und Wider des Nonaffektationsprinzips, dargestellt am Problem der Kraftfahrzeugbesteuerung. Köln. Diss. 1958. — Konrad *Littmann*: Art. Kraftfahrzeugsteuer. In: HdSw 6. Bd. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1959. S. 231 - 237. — Hans *Ritschl*: Zur Deckung der Straßenkosten und der Wettbewerb der Verkehrsträger. Berlin, Köln 1956. — Heinz J. *Müller* und Rainer *Willeke*: Zum Problem einer systemgerechten Belastung des Kraftverkehrs mit Wegekosten. Z. f. Verkehrswiss., 33. Jg. (1962), S. 200 ff.

³⁴ Diese spezifische Gruppennutzung wird dadurch gekennzeichnet, daß auch bei den Straßenverkehrswegen das Prinzip des freien Gemeingebrauches zugunsten jenes der reglementierten und beschränkten Gruppennutzung abgeändert wurde. Vgl. *Ritschl*: Die Deckung der Straßenkosten, a.a.O., S. 3. — Das Gruppenausschlußkriterium hat inzwischen eine allgemeine Bedeutung erfahren. — Vgl. *Hanusch*: a.a.O., S. 48 sowie die dortigen Literaturhinweise.

die Frage nach der Struktur der dann von der Betriebsgesellschaft zu zahlenden „Nutzungsentgelte“ aktualisieren. Während bei den Binnenwasserstraßen, soweit sie künstlich angelegt worden sind, „Befahrungsabgaben“ und „Schleusengebühren“ erhoben werden, die sowohl nach dem Gesichtspunkt der Leistungsfähigkeit wie auch dem Prinzip der kostenmäßigen Äquivalenz³⁵ bemessen werden, zeigen sich bei den Kraftverkehrswegen vergleichsweise größere Schwierigkeiten bei der begrifflichen Abgrenzung und vor allem bei der materiellen Ausfüllung der Belastungsverhältnisse.

Der Versuch, die Auseinandersetzung um die Nonaffektation von Zwangseinkünften der öffentlichen Hand in Form der Kraftfahrzeug- und der Mineralölsteuer im Sinne einer planungs- und finanzierungstechnischen Transparenz zu entschärfen, wird deutlich am Begriff der Beitragssteuer³⁶. Er soll den Tatbestand einer in Steuerform gekleideten Sonderabgabe verdeutlichen, die an sich einen Beitrag zur Abgeltung eines besonderen Nutzens bestimmter öffentlicher Leistungen darstellt³⁷. Diese Bezeichnung als Beitragssteuer offenbart jedoch letztlich, daß bei Abgrenzung der öffentlichen Güter anhand des Konzeptes der externen Konsumeffekte (*Samuelson*) und des folgenden Prinzips der non-appropriation die Belastung des Kraftverkehrs mit Beitragssteuern der Überlegung folgt, daß Straßen als Kollektivgüter angeboten und durch Beiträge der Nutzer in Steuerform anteilig finanziert werden können. Die Anliegerbeiträge verdeutlichen diese Aussage; ebenfalls gilt dies für Sozialversicherungs- und Verbandsbeiträge³⁸. Wenn solche Beitrags- oder Verwendungszwecksteuern³⁹ auch als grundsätzlich der fiskalischen Besteuerung zugehörig betrachtet werden⁴⁰, so spricht nur das generelle Nonaffektationsprinzip, verbunden mit der langfristigen Ergiebigkeit der Kraftverkehrs- und Mineralölsteuer, für die Beibehaltung des gegenwärtigen Belastungssystems, in dem nur bei der Mineralölsteuer eine teilweise Affektation der Einnahmen vorliegt. Die finanzpolitische Mobilität der Haushalte gewinnt durch das gegenwärtige System; auch die konjunkturpolitischen und haushaltsstrukturellen Einflußnahmen mit Hilfe von Finanzplanungs- und Haushaltssicherungsgesetzen u. ä. bleiben erhalten.

Eine völlig andere Frage ist es, ob dieses Belastungssystem den Planungs- und Finanzierungserfordernissen einer in wachsenden hochent-

³⁵ Vgl. zu den Formen des Äquivalenzprinzips Heinz *Haller*: Die Steuern, Grundlinien eines rationalen Systems öffentlicher Abgaben. Tübingen 1964. S. 13.

³⁶ Vgl. *Ritschl*: Die Deckung der Straßenkosten, a.a.O., S. 55 f. und S. 102.

³⁷ *Haller*: Die Steuern, a.a.O., S. 283.

³⁸ Vgl. Heinz *Kolms*: Finanzwissenschaft II. Erwerbseinkünfte. Gebühren und Beiträge. Allgemeine Steuerlehre. 3. Aufl. Berlin 1966. S. 24.

³⁹ Günter *Schmölders*: Allgemeine Steuerlehre. 4. Aufl. Berlin 1965. S. 68.

⁴⁰ *Schmölders*: a.a.O.

wickelten Volkswirtschaften häufig als Engpaßkapazität auftretenden Verkehrsinfrastruktur entspricht. Auch ist es nicht möglich, den Gesichtspunkt einer Optimumtarifierung für Verkehrswegekapatitäten mit dem System einer prinzipiell recht unflexiblen Steuererhebung in Einklang zu bringen. Immer dann, wenn kurz- und mittelfristig nicht zu beseitigende kapazitative Engpässe im Leistungsangebot auftreten, kann eine marktwirksame, d. h. mit Nachfragenkungseffekt ausgestattete Preisstrategie kaum angewandt werden. Es liegt daher nahe, die zunehmend an politischer Aktualität gewinnende Umformung der Steuerbelastung des Kraftverkehrs in sog. Straßenbenutzungsgebühren einer kritischen Analyse zu unterziehen⁴¹. Dabei zeigt sich eine enge Verbindung mit den Wasserstraßenabgaben und den von der Eisenbahn unterstützten Plänen, für die Nutzung des dem Staat (also in die öffentlichen Haushalte) zu übertragenden Schienennetzes eine Gebühr einzuführen.

Wird die Gebühr „als Abgabe für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen . . ., deren Höhe sich nach politischen Zielen unter Berücksichtigung der Nachfragestruktur richtet“, definiert⁴², so wird ihre Abgrenzung vom Marktpreis für private Güter deutlich. Letzterer impliziert, daß neben den Nachfrageelastizitäten auch die Kostenstruktur der Angebotsseite preisbeeinflussend wirkt, ohne daß eine solche Formulierung das gerade bei meritorischen Gütern und bei staatlich reglementierten „Preisen“ häufig anzutreffende „Kostenpreis“-Denken anspricht. Die Gebührenpolitik braucht jedoch nicht zwingend Kostendaten der Angebotsseite als Preissetzungskriterium einzubeziehen⁴³. Es genügt, daß neben der öffentlich-rechtlichen Angebotsstruktur zwischen der Gebühr und der Leistung eine besondere Inanspruchnahme der öffentlichen Hand vorhanden ist⁴⁴. Der spezifische Charak-

⁴¹ Auch *Hansmeyer* und *Fürst* sprechen davon, daß eben typische Kollektivgüter durch allgemeine Steuern zu finanzieren sind; für typische marktfähige Güter mit keinen oder wenigen externen Effekten (Ersparungen) werden Marktpreise erhoben; zwischen diesen beiden Gruppen liegen dann die gebührenfähigen öffentlichen Leistungen. Vgl. *Hansmeyer* und *Fürst*: Die Gebühren, a.a.O., S. 44.

⁴² *Hansmeyer* und *Fürst*: Die Gebühren, a.a.O., S. 34. — *Kolms* grenzt die Gebühr von den Erwerbseinkünften (Preiseinkommen) auch dadurch ab, daß bei den Gebühren „ein Element öffentlich-rechtlichen Zwanges in Erscheinung (tritt), indem eine öffentliche Körperschaft durch Gesetz, Verordnung oder Satzung eine gewisse — bestimmte Tatbestände erfüllende — Personengruppe zur Entgegennahme der Leistung eines öffentlichen Gemeinwesens oder einer öffentlichen Anstalt zwingt, für die dann Gebühren zu entrichten sind“. (*Kolms*: Finanzwissenschaft, Bd. 2, a.a.O., S. 20.) Folglich lehnt *Kolms* für einen Großteil der als Gebühren klassifizierten Entgelte diese Bezeichnung ab, da das Merkmal des Zwanges fehlt, z. B. bei den Post-, Telefon- und folglich auch den Wegebenutzungsgebühren.

⁴³ Zum Verhältnis zwischen den Kosten und den Gebühren einer Leistung vgl. insbesondere *Hansmeyer* und *Fürst*: Die Gebühren, a.a.O., S. 32 ff. und die dort angegebene weitere Literatur.

⁴⁴ Vgl. *Schmölders*: a.a.O., S. 64.

ter der Benutzungsgebühren geht auch daraus hervor, daß sie „sowohl Preis für eine öffentliche Leistung ist, ohne dessen Funktion voll wahrnehmen zu dürfen, sie ist auch öffentliche Abgabe, ohne jedoch die Beziehung zur Gegenleistung verloren zu haben“⁴⁵.

Die besondere und aktuelle Bedeutung der Festlegung von Nutzungsentgelten für Verkehrsinfrastrukturleistungen liegt in zwei Tatbeständen. Zunächst einmal stehen technologisch unterschiedliche Wegesysteme über den zur Leistungsanspruchnahme komplementären Verkehrsmiteinsatz in einem (im Güterverkehr) intensiven Substitutionswettbewerb. Darum beinhaltet das Problem der „Wettbewerbsangleichung“ einen politisch brisanten und wissenschaftlich noch nicht gelösten Fragenkreis. Hinzu kommt, daß eine grundsätzliche Substitution von Verkehrswegeleistungen in entwickelten Volkswirtschaften ausscheidet. Weiterhin ist zu beachten, daß die sehr langen Ausreife- und Nutzungszeiten von Verkehrswegekapaazitäten eine Alternativverwendung der dort gebundenen produktiven Faktoren praktisch unmöglich machen, so daß bei erkennbaren Fehlinvestitionen in der qualitativen oder quantitativen Kapazitätsauslegung das Instrument der Gebührenpolitik zumindest zur temporären Angebotssteuerung eine zwangsläufig hohe Bedeutung erlangt. Insofern beansprucht gegenwärtig die Verkehrs- und Finanzpolitik nahezu aller EG-Länder das Interesse der Gebührenbemessung für Verkehrswegeleistungen.

IV. Äquivalenz- oder Leistungsfähigkeitsprinzip?

Die Antwort auf die Frage, ob für die von den Nutzern der Verkehrswegekapaazitäten zu entrichtenden Abgaben das Äquivalenz- oder das Leistungsfähigkeitsprinzip angewandt werden sollte, ist wegen der Pluralität der staatlichen Zielsetzungen bei der Belastung der Infrastrukturnutzer nicht pauschal zu geben. Zunächst besteht in der Literatur wie auch in der Rechtsprechung keine eindeutige Auslegung der Äquivalenzthese, d. h. ob der durch die Leistung gestiftete Nutzen oder die der Leistungserstellung zugerechneten Kosten oder ein Gemisch aus beiden herangezogen werden sollen⁴⁶.

Die sich bei den Überlegungen zur operationalen Anwendung von Cost-Benefit-Analysen offenbarenden Schwierigkeiten bei der Nutzenfassung und -bewertung haben regelmäßig den Kosten ein dominierendes, wenn auch nicht ausschließliches Gewicht zugewiesen. Vor allem der gruppenmäßigen kostenmäßigen Äquivalenz (*Haller*) kommt

⁴⁵ *Hansmeyer und Fürst*: Die Gebühren, a.a.O., S. 31.

⁴⁶ Vgl. zur Diskussion dieses Problems auch die Hinweise von *Hansmeyer und Fürst*: Die Gebühren, a.a.O., S. 122 f.

wegen der besonderen Schwierigkeiten einer individuellen Kostenzurechnung bei dem der Verkehrsinfrastruktur typischen hohen Anteil an (echten) Gemeinkosten eine zentrale Bedeutung zu. Da es sich bei dem Angebot von Verkehrswegeleistungen grundsätzlich um Mittel zur Befriedigung meritorischer Bedürfnisse handelt, tritt das Leistungsfähigkeitsprinzip zurück, das primär zur Finanzierung der *allgemeinen* Staatsleistungen, also für spezifisch öffentliche Güter, heranzuziehen ist⁴⁷. Hingegen bietet sich die zusätzliche Berücksichtigung des Gesichtspunktes der marktmäßigen Äquivalenz an, durch die das Abstimmungsproblem zwischen der Nachfrage und ihren Veränderungen und den kurz- und mittelfristig nicht entsprechend anpaßbaren Angebotskapazitäten auch mit ökonomischen Mitteln entschärft⁴⁸, wenn auch nicht beseitigt werden kann. Eine solche Kombination von marktmäßiger und kostenmäßiger Äquivalenz bei der Bemessung von Abgaben für die Inanspruchnahme von Verkehrswegeleistungen würde bei den Kraftverkehrsstraßen einer wohlfahrtsökonomisch orientierten Allokationsstrategie wie auch der Notwendigkeit der Erwirtschaftung der erforderlichen Finanzierungsbeiträge entsprechen. Grundsätzlich ungeklärt ist aber, ob eine solche Abgabenpolitik bei den Binnenwasserwegen ebenfalls diesen Erfordernissen genügt und — wenn dies nicht der Fall sein sollte — ob dann nicht Ausstrahlungen auf die im Wettbewerb stehenden Schienenverkehrswege zu verzeichnen sind.

Nun ist es — wie die Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit gezeigt haben — mit beträchtlichen Schwierigkeiten verbunden, überhaupt für die Verkehrswege operationale Aussagen zur materiellen Ausfüllung des Äquivalenzprinzips zu erarbeiten. Die direkt dem Nutzer zurechenbaren Kosten der Verkehrsinfrastruktur betragen weniger als 10 % der erfaßbaren Gesamtkosten. Die Aufgliederung der im Vergleich zu anderen Leistungsbereichen der Volkswirtschaft außerordentlich großen Gemeinkostenanteile beinhaltet eine doppelte Aufgabenstellung. Einmal geht es darum, die Kostenstellengemeinkosten nach Funktionsbereichen aufzugliedern, d. h. die „Sondernutzungen“ in verkehrsbezogene Kosten zu transformieren und von den sonstigen Nutzungen der Verkehrswege abzutrennen. Weiterhin ist zu klären, nach welchen Grundsätzen die der Verkehrsfunktion zugeordneten Kosten den einzelnen Nutzerkategorien zuzurechnen sind.

Die Frage der funktionalen Aufteilung der Kostenstellengemeinkosten bei den Verkehrswegen läßt gegenwärtig nur im Ansatz eine Lösung erkennen, obwohl bei den Kraftverkehrswegen und den Binnenwasserstraßen dieser Ausgliederung von Kostenanteilen wertmäßig eine große Bedeutung beizumessen ist. Neben grundsätzlichen verfahren-

⁴⁷ Haller: Die Steuern, a.a.O., S. 36 f.

⁴⁸ Haller: Die Steuern, a.a.O., S. 20 f.

renstechnischen Arbeiten⁴⁹ liegen nur grobe und pragmatische Aufteilungsschlüssel vor⁵⁰, um den sog. Staatsanteil (als Summe aller verkehrsfremden Funktionen) quantitativ zu erfassen. Die bisherigen Analysen zu dieser Problemstellung haben zumindest verdeutlicht, daß eine wissenschaftlich-exakte und damit „richtige“ Aufteilung nicht möglich ist und daher letztlich politische Konventionen unter Berücksichtigung der methodischen Basisstudien anzuwenden sind⁵¹.

Wesentlich komplizierter gestaltet sich die Zurechnung der als Kosten des Verkehrs ausgewiesenen Beträge auf die einzelnen Nutzergruppen. Hier offenbart sich ein Dilemma, das aus dem Wandel in der Auffassung über die Aufteilungsmöglichkeiten von (echten) Gemeinkosten resultiert. Während vor 15 Jahren das Bestreben der betriebswirtschaftlichen Forschung noch dahin ging, ein möglichst vollständiges System von Gemeinkostenschlüsseln zu erarbeiten, mit dessen Hilfe eine Kostenträgerrechnung erstellt werden konnte, haben der Einfluß des Direct Costing, der Deckungsbeitragsrechnung und der Standard-Grenzpreis-Rechnung zu einem radikalen Wandel auf diesem Gebiet geführt. Eine Schlüsselung der echten Gemeinkosten und damit letztlich auch eine Kostenträgerrechnung (als Vollkostenrechnung) wird wegen der zwangsläufigen Willkür bei der Erarbeitung und Anwendung der Aufteilungsschlüssel und den daraus folgenden kosten- und ertragsstrategisch fehlerhaften Schlußfolgerungen abgelehnt⁵². Da die direkt zurechenbaren Einzelkosten bei den Verkehrswegen einen im Vergleich zu anderen volkswirtschaftlichen Leistungsbereichen außergewöhnlich niedrigen Anteil an den Gesamtkosten ausmachen, ist

⁴⁹ Vgl. hierzu vor allem: Methodische Probleme der vergleichenden Wegekostenrechnung für Schiene, Straße und Binnenwasserstraße. Gutachten erstattet dem Bundesminister für Verkehr von den Professoren Wilhelm Böttger, Anton F. Napp-Zinn, Paul Riebel, Helmuth-Stefan Seidenfus und Bruno Wehner (= Anlage 5 zur Bundestagsdrucksache IV/1449 1962). S. 45 - 81. In dieser Untersuchung wird eine Analyse der Prinzipien der finalen Kostenzurechnung vorgenommen und das Veranlassungs- und das Nutzungsprinzip in 13 Unterprinzipien aufgeschlüsselt.

⁵⁰ *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium: Grundsätze für die Aufbringung der Kosten der Verkehrswege*. Bielefeld 1954. — Cesare Castiglia, Mario Alberto Chiorino, Harald Jürgensen, Albert Vignolis: Technischer und ökonomischer Forschungsbeitrag zu dem Problem Straßenbau und Straßenverkehr, Analyse und Beurteilung des AASHO-Road-Tests. Genf 1966. S. 75. — *Eidgenössisches Statistisches Amt: Schweizer Straßenrechnung. Die Straßenkosten und ihre Deckung, 1959 - 1965*. Bern 1968. S. 21. — *Arbeitsgruppe Wegekosten im Bundesverkehrsministerium* (Hrsg.): *Die Kosten der Wege*, a.a.O., S. 82 und 87.

⁵¹ Haller: *Die Steuern*, a.a.O., S. 27.

⁵² Vgl. dazu u. a. Hans Böhm und Friedrich Wille: *Direct Costing und Programmplanung*. München 1960. — Paul Riebel: *Kurzfristige unternehmerische Entscheidungen im Erzeugungsbereich auf der Grundlage des Rechnens mit relativen Einzelkosten und Deckungsbeiträgen*. Neue Betriebswirtschaft, 20. Jg. (1967), H. 8, S. 1 ff. — *Ders.*: *Die Fragwürdigkeit des Verursachungsprinzips im Rechnungswesen*. In: Manfred Layer und Heinz Strebel (Hrsg.): *Rechnungswesen und Betriebspolitik*. Festschrift für Gerhard Krüger. Berlin, Bielefeld 1969. S. 49 ff.

hier eine sowohl wissenschaftlich-theoretische wie auch politische Problematik bei der Belastung der Infrastrukturnutzer mit „kostenorientierten“ Abgaben erkennbar⁵³. Damit verliert das kostenmäßige Äquivalenzprinzip, soweit es sich auf durchschnittliche Vollkosten bezieht, seine Anwendbarkeit. Die Beschränkung auf die direkt zurechenbaren Einzelkosten würde nicht nur das Äquivalenzprinzip verfälschen, sondern auch keine gehaltvollen preispolitischen Aussagen ermöglichen.

Welche Lösungswege bieten sich nun bei der Gestaltung der Abgaben für Verkehrswege in hochentwickelten Volkswirtschaften an? Bei den denkbaren Verfahren darf nicht übersehen werden, daß bei den Kraftverkehrsstraßen und den abgabepflichtigen Wasserwegen die Nutzer keinen direkten Einfluß auf Höhe und Struktur der für sie ertrags- und liquiditätswirksamen Zahlungen nehmen können. Der Gesichtspunkt der marktmäßigen Äquivalenz ist in seiner ursprünglichen Form nicht heranzuziehen, da einmal der preisstrategische Ermessensspielraum wegen des großen Blocks der echten Kostenträgereinkosten ein Mehrfaches der überhaupt kostenrechnerisch annähernd exakt feststellbaren Einzelkosten erreicht und zum anderen auch die Modellvorstellungen über die tatsächliche Anwendung des Prinzips der marktmäßigen Äquivalenz beträchtlich von den tatsächlichen Gegebenheiten abweichen⁵⁴. Zwar läßt das Instrument der (Benutzungs-) Gebühren letztlich das Verfolgen einer Vielzahl von staatspolitischen Zielsetzungen zu⁵⁵, aber die Erfordernisse der Angleichung der Wettbewerbsgrundlagen der konkurrierenden Verkehrsträger und der Sicherung einer effizienten Nutzung der vorgehaltenen Wegekazapazitäten schränken den Katalog der Instrumente beträchtlich ein.

Die Initiativen aus dem Bereich der europäischen Verkehrspolitik haben nun in den vergangenen fünf Jahren zu einem Bündel wissen-

⁵³ Vgl. auch *Hansmeyer und Fürst: Die Gebühren*, a.a.O., S. 53 f.

⁵⁴ So schreibt *Haller* beispielsweise: „Man könnte sich die marktmäßige Bereitstellung der öffentlichen Leistungen zunächst ganz einfach so vorstellen, daß der Staat wie ein riesiger privater Produktionsbetrieb für seine zahlreichen Leistungen Einheitspreise je Leistungseinheit verlangt. Die Kosten der einzelnen Dienste wären wie bei jeder Mehr- und Vielfachproduktion durch eine Kostenrechnung nach betriebswirtschaftlichem Muster zu ermitteln, und der Staat könnte nun als Monopolanbieter diejenigen Leistungsmengen ‚auf den Markt bringen‘, von denen er glaubt, daß sie bei einem Preis, der den Durchschnittskosten entspricht — das Anstreben eines Gewinns wäre ... nicht zu rechtfertigen — gerade abgenommen würden. Würde sich herausstellen, daß die Staatsbürger zum Kostenpreis mehr Dienste verlangen als angeboten, so würde er die Produktion ausdehnen, im entgegengesetzten Fall würde er sie einschränken. Eine kurzfristige Abstimmung von Angebot und Nachfrage könnte mit Hilfe von Preisänderungen vorgenommen werden, wobei vorübergehende Gewinne bzw. Verluste auftreten würden.“ (*Haller: Die Steuern*, a.a.O., S. 16).

⁵⁵ *Karl Oettle: Orientierungshilfen der Gebührenpolitik*. In: *Recktenwald* (Hrsg.): *Finanzpolitik*, a.a.O., S. 402 - 409, insb. S. 407. — *Hansmeyer und Fürst: Die Gebühren*, a.a.O., S. 59 ff., insb. S. 84 ff., 138 und 141 ff.

schaftlicher Analysen und Lösungsvorschläge zur Optimierung der Abgabenstruktur für Verkehrswegeleistungen geführt. Einen vorläufigen Abschluß fanden diese Arbeiten in der sog. Musteruntersuchung der EG-Kommission des Jahres 1969⁵⁶, in der vier alternative Rechnungsverfahren diskutiert und anhand eines praktischen Beispiels quantifiziert dargestellt werden⁵⁷. Diese Rechnungen beantworten jedoch die Frage nach der Entgeltfixierung nur in einem ersten Ansatz; sie stellen ein heterogenes Gemisch aus Kosten- und Ausgabenrechnungen sowie allokatiosoptimierenden Preisbildungsprinzipien dar. Lediglich die aus dem paretianischen Wohlfahrtsoptimum abgeleiteten und wegen der konstanten bzw. u. U. bis zur Kapazitätsgrenze steigenden Ertragszuwächse bei Verkehrsweegeanlagen durch additive Rechengrößen in Form von Opportunitätskosten bzw. Knappheitsrenten ergänzten Verfahren führen unmittelbar zu Preisbildungsempfehlungen. Es handelt sich dabei um das Prinzip der wirtschaftlichen Entgelte⁵⁸ und um das der sozialen Grenzkosten⁵⁹. Beide Verfahren messen den Grenzkosten der Benutzung der Verkehrswege zentrale Bedeutung bei. Während jedoch beim System der wirtschaftlichen Entgelte der Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage bei den Verkehrswegen durch auslastungsabhängige Knappheitsrentenzuschläge zum sog. Grenzkostenentgelt erfolgt, deren Höhe die (näherungsweise) Kenntnis der Preiselastizitäten der Nachfrage voraussetzt, geht die Methode der sozialen Grenzkosten von einer Verrechnung aller Kostenbestandteile auf die Nutzer aus, mit der sie die Volkswirtschaft durch die Beanspruchung des Wegenetzes belasten. Neben den Grenzkosten der Benutzung (als Kostenentgelt⁶⁰) werden die Grenzkosten der Stauung und externe Grenzkosten⁶¹ einbezogen.

⁵⁶ Vgl. Bericht über die Musteruntersuchung, a.a.O.

⁵⁷ Pilotstudie Paris—Le Havre (Verkehrswege Schiene, Straße und Binnenwasserweg).

⁵⁸ Einige der Basisüberlegungen zum System der wirtschaftlichen Entgelte wurden im sog. Allais-Bericht vorgenommen. Maurice *Allais*, Mario *Del Visco*, Louis *Duquesne de la Vinelle*, Coenraad *Jan Oort* und Hellmuth-Stefan *Seidenfus*: Möglichkeiten der Tarifpolitik im Verkehr. Brüssel 1965.

⁵⁹ Die Methode der sozialen Grenzkosten wurde im sog. Laval-Bericht 1967 (a.a.O.) als Beitrag zur Reform der Nutzfahrzeugbesteuerung in Frankreich dargestellt.

⁶⁰ Die Grenzkosten der Benutzung schließen die Grenzkosten der Erneuerung als Durchschnittswerte mit ein. Vgl. Bericht über die Musteruntersuchung, a.a.O., S. 62.

⁶¹ Schmutz-, Lärm- und Landschaftsbeeinträchtigungen. Der Kostenbegriff wird nicht deutlich genug interpretiert; in den genannten Untersuchungen werden nur partiell Bewertungsansätze in Ableitung vom entgangenen Ertrag der gebundenen Ressourcen bei anderweitiger Verwendung gewählt. Zur Bedeutung der Anwendung von Preissetzungen unter Einfluß der sozialen Marginalkosten vgl. insb. Martin *Beckmann*, C. B. *McGuire* und C. B. *Winsten*: *Studies in the Economics of Transportation*. NewHaven 1959. S. 83 ff.

Das System der wirtschaftlichen Entgelte entspricht wegen der Zufälligkeiten bei den Auslastungsgraden konkurrierender Wegekapa- zitäten und entsprechend auch bei der Höhe der zu entrichtenden Nut- zungsentgelte (als reines Grenzkostenentgelt oder aber als durch einen Knappheitszuschlag u. U. beträchtlich verändertes „wirtschaft- liches Entgelt“) zwar der Zielsetzung einer Faktoreinsatzoptimierung, nicht aber jener der Wettbewerbssteuerung. Hingegen scheint die Me- thode der sozialen Grenzkosten beiden Erfordernissen zu genügen. Die Methode der wirtschaftlichen Vollkosten⁶² hat wegen der für die Bundesrepublik vorgenommenen Testrechnung auf Basis der Werte des Jahres 1966 große Beachtung und überwiegend kritische Ableh- nung gefunden⁶³, zumal nach umstrittenen Verfahren der Kostenrech- nung einmal die überhaupt dem Verkehrsbereich zuzulastenden Kos- tenstellengemeinkosten und dann diese Kostenstellengemeinkosten in einer Kostenträgerrechnung⁶⁴ auf einzelne Fahrzeugtypen umgerechnet wurden. In einem weiteren Schritt stellte man diesen Kostenträger- werten zugewiesene fahrzeugbezogene Abgaben (Kraftfahrzeugsteuer, Mineralölsteuer und bestimmte spezifische Deckungsmittel) gegenüber, um so „Kostendeckungsgrade“ zu errechnen und Schlußfolgerungen da- hingehend zu entwickeln, welche Fahrzeugkategorien die ihnen zuge- rechneten Wegekosten nicht tragen.

Es soll in diesem Zusammenhang nicht auf die Spezialproblematik von Wegekostenrechnungen eingegangen werden. Vielmehr geht es darum, am Beispiel dieser aktuellen Diskussion aufzuzeigen, wie schwierig eine Orientierung der Abgaben für die Wegenutzung am Prinzip der kostenmäßigen Äquivalenz ist. Es wurde im Bericht ver- sucht, den außerordentlich hohen Anteil der Kapazitätskosten mit Hilfe betriebswirtschaftlicher Schlüsselungsverfahren in Kostenträger-

⁶² Die vierte Methode, die in der Musteruntersuchung diskutiert wird, ist die der Ausgabenrechnung mit oder ohne Haushaltsausgleich.

⁶³ Vgl. dazu u. a. Hellmuth-Stefan *Seidenfus* und Dolf *Stockhausen*: Die Kosten der Wege des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs in der Bundesrepub- lik Deutschland. Eine methodenkritische Stellungnahme. Göttingen 1969. — Gerd *Aberle*: Vom Rapport Allais zum Wegekostenbericht des Bundesverkehrsministe- riums. Zwischenbilanz oder Schlußbilanz? Frankfurt 1969. — *Willeke* und *Aberle*: Zur Lösung des Wegekostenproblems, a.a.O. — Hellmuth-Stefan *Seidenfus*: Wege- kostenbericht — Mehr Fragen als Antworten. Internationales Verkehrswesen, 27. Jg. (1969), S. 209 ff. — Anton *Küchel*: Kritische Bemerkungen zum Wegekostenbericht. Z. f. Binnenschiff., 96. Jg. (1969), S. 410 ff. — Wilhelm *Dreskornfeld*: Wegekosten- problem vor der Lösung? Z. f. Verkehrswiss., 40. Jg. (1969), S. 209 ff.

⁶⁴ Nach dem Bericht der Arbeitsgruppe Wegekosten im Bundesverkehrsministe- rium (Die Kosten der Wege, a.a.O.) betragen die dem Verkehr direkt zurechen- baren Kosten (sog. Grenzkosten der Benutzung) bei den Eisenbahnen 1,3 %, bei den Straßen 8,8 % und bei den Binnenwasserstraßen 6,9 % der Gesamtkosten. Der sehr große Block der sog. Kapazitätskosten wird als Kostenträgergemeinkosten mit Hilfe eines Äquivalenzziffern-Schlüsselsystems auf die einzelnen Fahrzeugkategorien verrechnet.

werte umzurechnen. Die retrograden Kostenrechnungsmethoden leisten jedoch bei solch großen und nicht direkt zurechenbaren Kostenblöcken, wie sie bei den Verkehrswegen sichtbar werden, keine operationale Hilfestellung. Damit ist die Vollkostenrechnung, wenn sie bis zur Kostenträgerrechnung geführt wird, ohne ökonomische Aussagekraft. Andererseits zeigt die Vollkostenrechnung als globale Kostenstellenrechnung, welchen Wert die Faktorbindung in den Verkehrswegen erreicht hat und in welchem Maße die Gesamtheit der Nachfrager zu einer Gesamtkostendeckung beiträgt. Eine solche Rechnung, die mit Globalwerten arbeitet, vermittelt Hinweise zur Optimierung der Faktorallokation und der Finanzierung, nicht aber zum Problem der Wettbewerbsverzerrungen zwischen den dieses öffentliche Angebot komplementär nutzenden Verkehrsträgern.

Weiterhin — und dieser Tatbestand wird häufig übersehen — folgen aus irgendwie quantifizierten Kostenträgerwerten noch keine direkt zugeordneten Abgaben in Form von Steuern oder Gebühren (im Sinne eines sog. „Kosten-Preises“ o. ä.). Es fragt sich, ob dieses Vakuum in den kostenrechnerischen Grundlagen zur Ermittlung der Abgabensätze durch ein politisches Ziel-Mittel-System gelöst werden kann, das sowohl die Allokations- und Finanzierungs- wie auch die Wettbewerbsharmonisierungsanforderung zumindest der Richtung nach erfüllt.

V. Zukünftige Entwicklungsperspektiven für die Ausgestaltung der Abgabepolitik

Die Schwächen der Vollkostenrechnung als Kostenzurechnungsmethode und die Notwendigkeit, im Bereich der Europäischen Gemeinschaften ab 1972 eine einheitliche Methode der Belastung von Nutzfahrzeugen des Straßenverkehrs zu wählen, haben dazu geführt, den letztlich auf wohlfahrtsökonomischen Überlegungen beruhenden Rechnungsverfahren wiederum Priorität einzuräumen. Damit rücken die Grenzkosten der Benutzung und die sozialen Grenzkosten in das Zentrum eines zu konstruierenden Belastungssystems.

Es offenbart sich jetzt allerdings, daß eine politische Zielsetzung vor die erwähnten ökonomischen Ziele (Optimierung der Faktorallokation, Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen und Sicherung angemessener Finanzierungsbeiträge zu den Wegeausgaben) tritt. Der Aspekt der Nachfragelenkung, vor allem durch administrative Kostenerhöhungen bei den Leistungen des Straßengüterverkehrs mittels einer entsprechend hohen Belastung mit Wegeabgaben, ist mit der Hoffnung verbunden, daß eine quantitativ fühlbare Verlagerung von Güterströ-

men auf die Schiene erfolgt. Ganz unabhängig davon, ob diese Zielsetzung ökonomisch gestützt werden kann oder nicht, führt eine solche Abgabengestaltung in Form von fahrzeugkategorialen Grenzkosten mit Péagen zu folgenden Wirkungen:

1. Von einer kostenmäßigen Äquivalenz kann nicht mehr gesprochen werden. Da nur 8,8 % der Gesamtkosten (auf der Basis des Jahres 1966) als Benutzungsabgaben definiert werden, hat der Wegekostenaspekt in einem solchen Belastungsschema⁶⁵ nur noch einen Erinnerungswert.

2. Die Verkehrsnutzer der Straße haben, da sie einem Angebotsmonopol gegenüberstehen, keine Möglichkeit, auf die ihren Verkehrsaktivitäten komplementär zugeordneten Wegekosten im Sinne einer strategischen quantitativen oder qualitativen Beeinflussung des Leistungsobjektes einzuwirken. Führt eine hohe Qualitätsdifferenz zwischen den Schienenverkehrsleistungen und denen des Straßengüterverkehrs zu einer im relevanten Belastungsbereich niedrigen Preiselastizität der Nachfrage, so ist mit Transportpreiserhöhungen zu rechnen. In welchem Umfange diese Preiserhöhungen auf nachgelagerten Produktmärkten transparent werden, hängt neben dem Transportkostenanteil am Herstellungswert von den dortigen Preiselastizitäten der Nachfrage ab. Ein Überwälzen der Verkehrswegekosten des gewerblichen Güterverkehrs wird zusätzlich durch die im Fernverkehr bestehende Marktordnung gefördert, die noch auf einer strengen Konzessionierung und Kontingentierung aufbaut, wobei sich in den vergangenen Jahren häufig Indikatoren für einen Anbietermarkt nachweisen lassen.

3. Die nahezu völlige Herausnahme der konsumtiven Nachfrage nach Straßenverkehrsleistungen aus allen Steuerungsüberlegungen mit Hilfe von Belastungsstrukturveränderungen steht im Widerspruch zu den in den kommenden 15 Jahren zu erwartenden Finanzierungsengpässen. Bei konstanter globaler Steuerlastquote und überproportional ansteigenden Ausgabenvolumina der Bildungs-, Sozial- und Verkehrshaushalte wäre nur durch eine völlige Affektation der vom Kraftverkehr

⁶⁵ Sowohl im Wegekostenbericht des Bundesverkehrsministeriums wie auch in der Musteruntersuchung der EG-Kommission erfolgte die Berechnung der Grenzkosten der Erneuerung und der Grenzkosten der Unterhaltung, die zusammen mit den Grenzkosten der Verkehrspolizei die Grenzkosten der Benutzung bilden, anhand der aus dem angelsächsischen Aasho-Road-Test abgeleiteten Verschleißkausalität zwischen Fahrbahnfläche und Achslasten. Die dabei vorgenommene Einbeziehung der Grenzkosten der Unterhaltung und die Wahl eines Achslast-Äquivalenzziffernkoeffizienten, nach dem diese Grenzkosten mit der 4. Potenz der Achslast ansteigen, ist unter Technikern heftig umstritten und bei Alternativrechnungen auch wenig plausibel. Da die Kosten der Verkehrspolizei nicht als „Grenzkosten“ zuteilbar sind, bedeutet diese Kritik eine weitere Reduzierung der Grenzkosten der Benutzung und damit eine zusätzliche Einschränkung ihrer Bedeutung als Kostenelement.

entrichteten Abgaben und eine Isolierung von konjunktur- und haushaltspolitischen Sonderauflagen eine finanzwirtschaftliche Absicherung der gegenwärtig bekannten und notwendigen Ausbaupläne zu erwarten. Ob die in der jüngsten Zeit wieder intensiver diskutierten Vorschläge einer „Defiskalisierung“ der Verkehrswege im Sinne der Errichtung von Sondervermögen politisch durchsetzbar sind, muß zumindest für kurz- und mittelfristige Zeiträume bezweifelt werden. Eine solche Herauslösung der Verkehrswegeausgaben aus den öffentlichen Haushalten würde zwar den langfristigen Planungs- und Finanzierungserfordernissen einer im starken Expansionsprozeß befindlichen integrierten Verkehrswegestruktur entsprechen, müßte jedoch zunächst zu einer völligen Umstellung des gegenwärtigen Belastungssystems zugunsten einer gebührenähnlichen Lösung führen. Grundsätzlich könnte die Gebührenpolitik dann folgende Funktionen parallel erfüllen:

- a) Die Sicherung der Forderung nach einer globalen Faktoreinsatzoptimierung durch die Realisierung des (global geltenden) Eigenwirtschaftlichkeitsprinzips, bei dem die Gesamtheit aller Straßenverkehrswegenutzer die Summe aller der Verkehrsfunktion der Wege zurechenbaren sozialen Gesamtkosten deckt (integrale Gesamtkostendeckung⁶⁶). Innerhalb dieses Rahmens kann der Forderung nach einer auf die Nutzerkategorien bezogenen und welfare-Überlegungen adäquaten Ausformung der Belastungsstruktur durch ein soziales Grenzkosten-System (mit differenzierten Péagen) entsprochen werden. Bei den im Verkehrswegebereich hohen echten Gemeinkosten, die sich sowohl aus Kapazitäts- wie auch aus Benutzungskosten zusammensetzen, verbleibt die Aufgabe der Erarbeitung von Zurechnungsprinzipien auf der Basis plausibler und letztlich nur durch Konvention zu gewinnender Maßgrößen. Dabei — und das entspricht gerade dem Instrument der Gebühr — können zusätzliche Erwägungen politischer Art herangezogen werden, die sowohl den Preiselastizitäten der Nachfrage wie auch sonstigen Steuerungszielsetzungen Raum geben. Daß dabei der Aspekt der Wettbewerbsneutralität besonders leicht verletzt wird, sei nur am Rande vermerkt.
- b) Die Sicherung eines als angemessen betrachteten Finanzmittelaufkommens. Dies ergibt sich als Folge des Postulates der integralen Gesamtkostendeckung der Verkehrswege.
- c) Die Sicherung eines funktionsfähigen, auf der technisch-ökonomischen Leistungsfähigkeit der Verkehrsträger basierenden Leistungs-

⁶⁶ Noch offen bleibt dabei zunächst, ob der an sich für gesamtwirtschaftliche Effizienzuntersuchungen adäquate Opportunitätskostenbegriff (im Sinne verdrängter Nutzenstiftungen bzw. volkswirtschaftlicher Erträge) zu wählen ist.

wettbewerbs. Angesprochen wird mit dieser Forderung vor allem der Güterverkehr, und zwar weniger der Wettbewerb innerhalb eines Verkehrsträgers als vielmehr der zwischen konkurrierenden Transportsystemen. Vor allem handelt es sich um die kompetitiven Beziehungen zwischen der Eisenbahn und der Binnenschifffahrt; bei den künstlichen Wasserstraßen verlangt das Gebührenkonzept nach einer instrumentalen Ergänzung, da einerseits eine globale Vollkostendeckung des der Schifffahrt zuzurechnenden Gesamtkostenanteils nur durch eine verkehrsabweisend wirkende Steigerung der Befahrungsabgaben und damit praktisch überhaupt nicht zu erreichen ist und andererseits regionalwirtschaftliche und spezifisch wasserstraßenbezogene Allokationsüberlegungen, die weitere verkehrswirtschaftliche Nutzung dieser Wegekazipazitäten notwendig erscheinen lassen. Auf zahlreichen Märkten führt eine solche Situation dann zu künstlichen Wettbewerbsbelastungen der Bahn, sofern sie ihr Wegenetz im Rahmen einer integrierten Globalrechnung durch Einnahmen aus verkauften Leistungen zu unterhalten hat. Zusätzlich zur Gebührenstrategie tritt dann ein System von Kompensationszahlungen zugunsten des im Wettbewerb vergleichsweise ungünstiger gestellten Verkehrsträgers; die Belastung ist durch allgemeine Haushaltsmittel auszugleichen. Diesem Verrechnungsmodus liegt die Überlegung zugrunde, daß die häufig im Zusammenhang mit der Bau- und Unterhaltungswürdigkeit von künstlichen Wasserstraßen diskutierte These von der regionalwirtschaftlichen Aufschließungskraft ihre Bestätigung durch erhöhte Finanzmitteleinnahmen (insbesondere Steuern) in den betroffenen Regionen finden müßte. Daß sich hierbei nicht unbeträchtliche zeitliche Verzögerungen ergeben können, liegt durchaus im Wesensmerkmal solcher meritorischen Güter.

4. Eine nur einseitig auf das Kraftverkehrswegenetz bezogene Neuorientierung bei der formalen und materiellen Ausgestaltung des Belastungssystems ist wegen des intensiven Substitutionswettbewerbs zwischen Schiene und Straße, vor allem beim Güterverkehr⁶⁷, nicht sinnvoll. Die Vielgestaltigkeit der staatlichen Auflagen mit militär-, regional- und raumpolitischer Motivation wird ergänzt durch spezielle Marktordnungsvorstellungen, durch die der Wettbewerbsmechanismus entscheidend gelähmt wird und die vor allem im Güterverkehr durch den Versuch der Verkehrsverlagerung auf die Schiene gekennzeichnet sind. Da die seit Jahren hoch defizitäre wirtschaftliche Situation der Deutschen Bundesbahn vor allem aus verkehrspolitischen Fehlent-

⁶⁷ Auch bei Anwendung neuer Transporttechniken, wie beispielsweise des Container-Verkehrs, stellt sich ständig die Frage nach den verkehrswegebezogenen Wettbewerbsgrundlagen.

scheidungen zurückliegender Jahre resultiert⁶⁸, beinhalten solche Eingriffe in das Marktgeschehen nur einen Versuch, Fehlentwicklungen in den Auswirkungen, nicht jedoch in ihren Ursachen zu neutralisieren. Die Irreversibilität der Faktorbindung in Verkehrsinfrastrukturanlagen und ihre Immobilität machen allokatonsorientierte partielle Umstrukturierungen unmöglich. Fehlentscheidungen der Vergangenheit haben häufig zu allokativen Folgeeffekten auf den Transportakten vor- und nachgelagerten Märkten geführt, die nun simultan zu berücksichtigen sind, sofern grundlegende Änderungen in den Belastungsverhältnissen der Verkehrsträger oder bei den Reinvestitionsplänen für diese Verkehrswege erwogen werden. Während bei den Kraftverkehrsstraßen und — in abgeschwächtem Maße — auch bei den Schienenverkehrswegen infolge der verkehrsnetzinduzierten und fortschrittsbedingten Selbsterfüllungstendenzen zumindest eine integrale Gesamtkostendeckung bei gleichzeitiger Neuberechnung der verkehrsfremden Funktionen (als Staatsanteile) mittelfristig realisierbar erscheint, verbleibt bei den Schifffahrtswegen ein Vakuum. Ihre mangelnde technologische Anpassungsflexibilität läßt bei den Verkehrsmitteln hier nur in sehr geringem Umfang die Durchsetzung neuer und kostensparender Transporttechniken zu⁶⁹. Der Qualitäts- und Preiswettbewerb schienengebundener Verkehrsmittel und der Rohrfernleitungen macht eine Erhöhung der Wasserstraßenabgaben, durch die eine Eigenwirtschaftlichkeit rechnerisch gewährleistet würde, unmöglich, zumal gegenwärtig noch nicht die laufenden Kosten durch zurechenbare Einnahmen abgedeckt werden⁷⁰.

Während bei reinen Kollektivgütern die Leistungen den einzelnen Wirtschaftseinheiten, die aus der Existenz dieser Güter Nutzen oder Gewinne erzielen, nicht individuell zuteilbar sind und Nutzendiffusionen auftreten, gestatten meritorische Güter sowohl eine Leistungszuteilung wie auch eine Nutzenzurechnung. Die Einordnung der Verkehrsinfrastruktur in die gesamtwirtschaftliche Realkapitalausstattung und die im Vergleich zur Nachfrage häufig als Engpässe auftretenden

⁶⁸ Vgl. Gerd Aberle: Gesamtwirtschaftliche Aspekte des verkehrspolitischen Programms der Bundesregierung. Z. f. Verkehrswiss., 39. Jg. (1968), S. 8 f.

⁶⁹ Battelle-Institut e. V. (Hrsg.): Verkehr der Zukunft, Möglichkeiten und Ausichten. Frankfurt 1970. S. 79 f.

⁷⁰ Der Wegekostenbericht des Bundesverkehrsministeriums weist für das Jahr 1966 einen Kostendeckungsgrad bei den abgabepflichtigen Wasserstraßen von 9,4%, bezogen auf die Gesamtkosten, aus. Die laufenden Kosten werden zu 50,2%, die Grenzkosten zu 163,3% durch zurechenbare Schifffahrtseinnahmen abgedeckt. Auch wenn die Wertansätze bei den Kapitalkosten dieser Berechnungen umstritten sind, verdeutlichen die Zahlen die grundsätzliche Problematik der Eigenwirtschaftlichkeitsforderung bei den Binnenwasserstraßen. Unter Einschluß der abgabefreien Wasserwege verringert sich der jeweilige Kostendeckungsgrad auf 7,4% bzw. 36,7% bzw. 115,1%. Arbeitsgruppe Wegekosten (Hrsg.): Bericht über die Kosten der Wege, a.a.O., S. 135.

Wegekapazitäten verlangen nach einer Ergänzung des Konzepts der Minimierung der gesamtwirtschaftlichen Faktorbindung durch ein Steuerungsinstrument zur Sicherung der staatlichen Zielvorgaben. Bei spezifisch öffentlichen Gütern werden Angebots-Nachfrage-Ungleichgewichte infolge des Fehlens entsprechender Märkte nicht transparent; das gilt ebenfalls für Wettbewerbsdisparitäten, die bei privatwirtschaftlichen Aktivitäten infolge einer technologischen Leistungskomplementarität zwischen öffentlichem und privatem Angebot entstehen. Daraus folgt, daß die Belastungs- und Finanzierungsgrundsätze, die für echte Kollektivgüter gelten, auf meritorische Güter nicht ohne negative Nebenwirkungen übertragbar sind. In der Vergangenheit ist die besondere Struktur und Funktion der Verkehrsinfrastrukturkapazitäten sowohl finanz- wie auch verkehrspolitisch nicht in ausreichendem Maße anerkannt worden.

Summary

Duty Policy in the Case of Public Goods: The Traffic Infrastructure Example

Most traffic infrastructure installations are merit goods. The author concludes that fees are the best instrument to reach the aim of duty policies, i. e. to avoid distortions of competition, to secure welfare economic allocation requirements and to yield adequate means of finance. To determine the rate of these fees the author recommends a combination of market and cost equivalence.