

Grundsätze über die Ermittlung von Wegekosten

Von Wirtschaftsprüfer Dr. Horst Peckolt

Die Problematik der Berechnung der Kosten der Verkehrswege ist in der jüngsten Vergangenheit Gegenstand zahlreicher Veröffentlichungen gewesen. Die Diskussionen hierüber kamen durch das vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesverkehrsministerium erstattete Gutachten über die „Grundsätze für die Aufbringung der Kosten der Verkehrswege“ in Gang. Die sich daran anschließenden Erörterungen in der Fach- und Tagespresse haben bislang gezeigt, daß die vorgetragenen Meinungen weit auseinanderliegen. Es scheint daher zweckmäßig, zur Klärung des Tatbestandes einmal die Grundsätze herauszuarbeiten, nach denen die Wegekosten ermittelt werden können, wobei es der Verfasser bewußt vermieden hat, eine eigene Stellungnahme abzugeben, um die Behandlung der grundsätzlichen Probleme nicht mit persönlichen Ansichten zu vermischen.

Vor Aufstellung einer Wegekostenrechnung ist zunächst die Frage nach der Aufgabenstellung der einzelnen Verkehrswege (Schiene — Straße — Wasser) zu beantworten. Haben die Verkehrswege eine gemeinwirtschaftliche oder eine erwerbswirtschaftliche Aufgabe?

Es unterliegt keinem Zweifel, daß in der Vergangenheit der Bau von Verkehrswegen eine Aufgabe der öffentlichen Hand war, wenn auch — hierauf sei aus Gründen der historischen Wahrheit ausdrücklich hingewiesen — in der Mitte des vorigen Jahrhunderts etwa 50 Chausseebau-Aktiengesellschaften in Preußen konzessioniert waren, die Straßen gebaut haben und diese gegen eine von der Regierung festgelegte Benutzungsgebühr dem öffentlichen Verkehr zur Verfügung stellten. In Zuge der weiteren Entwicklung blieb es allerdings der öffentlichen Hand aus allgemeinpolitischen, wirtschaftspolitischen, strategischen, kulturellen oder sonstigen Gründen vorbehalten, Verkehrswege zu bauen und zu unterhalten, die hinsichtlich Art, Umfang und Zustand den gestellten Anforderungen zu entsprechen hatten. Es wird die Ansicht vertreten, daß auch in der Gegenwart diese hoheitliche (d. h. gemeinwirtschaftliche) Aufgabe unverändert besteht.

Andererseits wird die Meinung geäußert, daß — ausgelöst durch die Motorisierung des Straßenverkehrs, die etwa vor 30 Jahren in nennenswertem Umfang einsetzte — diese gemeinwirtschaftliche Aufgabe des Staates nicht mehr in vollem Umfang gegeben ist. Naturgemäß bleibt unbestritten, daß auch noch in der jüngsten Vergangenheit bzw. in der Gegenwart Verkehrswege aus allgemein volkswirtschaftlichen Erwägungen neu gebaut und ausgebaut werden. Wenn aber die Beförderung von Personen und Gütern zum Gegenstand erwerbswirtschaftlicher Aufgaben wird, so müßten die Verkehrswege als Produktionsbasis, und zwar für Verkehrsleistungen, angesehen werden. Es sei nämlich unmöglich, daß Leistungen der öffentlichen Hand, soweit sie aus Steuermitteln erbracht werden, nicht der gesamten Volkswirtschaft zugute kommen, sondern privaten Unternehmen die Durchführung von erwerbswirtschaftlichen Aufgaben ermöglichen. Zu der gemeinwirtschaftlichen Aufgabe der Verkehrswege sei damit eine zweite, die erwerbswirtschaftliche Aufgabe, getreten.

Wenn man in dieser Weise argumentiert, so besteht diese doppelte Aufgabenstellung nicht nur bei den Landstraßen, sondern bei allen Verkehrszweigen. Der Schienenverkehr entwickelt sich grundsätzlich nach erwerbswirtschaftlichen Prinzipien, seine gemeinwirtschaftliche Aufgabe kommt in der Betriebs- und Beförderungspflicht der Eisenbahnen zum Ausdruck. Bei den natürlichen und künstlichen Wasserstraßen ergibt sich insofern eine Besonderheit, als die erwerbswirtschaftliche Seite nach mehreren Richtungen differenziert ist. Die Wasserstraßen werden nicht nur zum Zwecke des Verkehrs, sondern auch für andere Zwecke, wie z. B. für Elektrizitätserzeugung, Wasserentnahme, Abwässeraufnahme u. dgl., industriell genützt.

Für eine Kostenrechnung der Verkehrswege werden gegenwärtig das gemein- und das erwerbswirtschaftliche Prinzip in der Öffentlichkeit vertreten, ohne daß dies mit genügender Klarheit zum Ausdruck kommt. Beide Gesichtspunkte sind aber so verschieden, daß sie bei einer Kostenrechnung nicht in Einklang gebracht werden können. Es erscheint sogar gefährlich, diese beiden Standpunkte miteinander zu koordinieren, da unter Annahme des gemeinwirtschaftlichen Prinzips andere Grundsätze bei der Kostenrechnung anzuwenden sind, als bei Unterstellung des erwerbswirtschaftlichen Prinzips.

Die öffentliche Hand verzichtet für die Durchführung von gemeinwirtschaftlichen Aufgaben entweder völlig auf die Erhebung von Gebühren, oder sie fordert Abgaben, ohne den Gesichtspunkt der Kostendeckung in den Vordergrund zu stellen. Werden aber Gebühren verlangt, so müssen Berechnungen darüber angestellt werden, ob diese Abgaben nicht höher sind, als die der öffentlichen Hand entstehenden Ausgaben für die Durchführung von gemeinwirtschaftlichen Aufgaben. Volle Ausgabendeckung dürfte als absolute Obergrenze für die Erhebung von Gebühren, Abgaben u. dgl. anzusehen sein. Im Falle der Kosten der Verkehrswege wird diese Obergrenze bestimmt durch die Höhe der effektiven Ausgaben für die Verkehrswege; im einzelnen: Die Ausgaben für Erneuerung, Unterhaltung, Sicherung und Verwaltung sowie für die Verzinsung und Tilgung von Fremdkapital, das die öffentliche Hand zum Zwecke des Neubaus und Ausbaus von Verkehrswegen aufgenommen hat. Eine derartige Kostenrechnung ist abgeleitet aus der öffentlichen Ausgabenwirtschaft. Sie läßt unberücksichtigt, ob die Ausgaben für Unterhaltung und Erneuerung so bemessen sind, daß sie das Verkehrswegenetz in einem den Anforderungen nach ausreichenden und betriebssicheren Zustand erhalten. Bezüglich der Ausgaben für Verzinsung und Tilgung des Fremdkapitals muß bei dieser Rechnung die Nutzungsdauer der mit dem Fremdkapital erstellten Anlagen außer acht bleiben, obwohl die Nutzungsdauer der Verkehrswege mit der Tilgungsdauer des zum Zwecke des Baues von Verkehrswegen aufgenommenen Fremdkapitals in der Regel nicht übereinstimmen wird.

Eine Kostenrechnung unter Annahme des erwerbswirtschaftlichen Prinzips muß dagegen nach Grundsätzen aufgebaut werden, wie sie seit langem bei Kostenrechnungen von Erwerbsunternehmen, insbesondere bei privatwirtschaftlichen Kostenvergleichsrechnungen, üblich sind. Sie muß die Ausgabenseite verlassen und ausgerichtet werden auf eine exakte Aufwandsrechnung im Sinne betriebswirtschaftlicher Methodik, wobei die Problematik der Bewertung von Sachanlagen in vollem Umfang zu beachten ist. Außer dieser Schwierigkeit ist aber zu berücksichtigen, daß selbst bei Unterstellung von erwerbswirtschaftlichen Aufgaben der Verkehrswege der Anteil zu berechnen ist, der den gemeinwirtschaftlichen Aufgaben der Verkehrswege zuzurechnen ist.

Für die Berechnung dieses Anteils liegen im gegenwärtigen Zeitpunkt für die Landstraßen noch keine genauen Unterlagen vor. Der Wissenschaftliche Beirat ist in seinem oben erwähnten Gutachten von einem 70prozentigen Anteil ausgegangen, der von den Gesamtstraßenkosten dem Straßenkraftverkehr anzulasten ist. Bei Durchführung richtiger Berechnungen kann naturgemäß ein einheitlicher Prozentsatz nicht zugrundegelegt werden, sondern muß für die einzelnen Straßenarten gesondert berechnet werden. Dieser Anteil kann für die Bundesautobahnen mit fast 100 % angenommen werden, lediglich der Besatzungsverkehr muß unberücksichtigt bleiben. Für die Bundesfernstraßen liegt dieser Anteil etwas unter diesem Satz, für die Landstraßen erster und zweiter Ordnung ermäßigt er sich weiter und ist bei den Gemeindestraßen von allen Straßenarten am niedrigsten. Sofern sich der Straßenverkehr in der bisherigen Weise weiter entwickelt, wird sich der dem Kraftverkehr anlastbare Wegekostenanteil in den kommenden Jahren laufend erhöhen. Ob und inwieweit durch diese Einzelrechnung, abgestellt auf die einzelnen Straßenarten, das Gesamtbild, das zunächst der Wissenschaftliche Beirat mit 70 % angenommen hat, bestätigt oder verändert wird, läßt sich im gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht übersehen. Die Ergebnisse aus den verschiedenen Verkehrszählungen in der Vergangenheit, insbesondere aus den Jahren 1952/53, werden hierfür gewisse Hinweise geben. Darüber hinaus besteht aber auch die bereits in der Literatur diskutierte Möglichkeit, von dem Wert der Landstraßen im Jahre 1925 auszugehen und diesem Wert den gegenwärtigen Wert des Straßennetzes gegenüberzustellen, wobei die Differenz zwischen dem Gegenwartswert der Landstraßen und dem Wert aus dem Jahre 1925 als der Anteil angesehen wird, der dem Straßenverkehr als Zusatzinvestitionen bzw. als zusätzlicher Ausbau zum Zwecke eines leistungsfähigen Kraftverkehrs auf der Landstraße anzurechnen ist. Eine derartige Rechnung wäre an sich noch zu verfeinern, da ab 1925 das Straßennetz nicht ausschließlich zum Zwecke eines erwerbswirtschaftlichen Kraftverkehrs ausgebaut wurde. Dieser Gesichtspunkt dürfte in erster Linie für die Gemeindestraßen zutreffen. Beide Methoden zur Berechnung des dem Kraftverkehr anlastbaren Anteils müßten an sich durchgeführt werden. Das Endergebnis wird zeigen, ob und inwieweit die errechneten Werte auseinanderliegen.

Für die natürlichen und künstlichen Wasserstraßen ist außer dem gemeinwirtschaftlichen Anteil der Anteil an den Erstausbau- und Unterhaltungskosten zu berechnen, der anderen, d. h. nicht verkehrlichen, erwerbswirtschaftlichen Aufgaben zuzurechnen ist, so daß im Endergebnis nur der Kostenanteil übrig bleibt, der bei der Binnenschifffahrt zu verrechnen ist. Dieser Anteil wird wahrscheinlich bei den künstlichen Wasserstraßen verhältnismäßig niedrig sein, da der Ausbau der deutschen Flüsse und der Neubau von künstlichen Wasserstraßen nicht ausschließlich zum Zwecke der Binnenschifffahrt, sondern vielfach für andere Zwecke erfolgte. Es erscheint zumindest theoretisch zweifelhaft, ob bei dieser an sich notwendigen Differenzierung der Wasserstraßenkostenrechnung die Erstausbaukosten für die kanalisierten Flüsse und Kanäle in der Kostenrechnung genau so wie die Unterhaltungskosten behandelt werden können. Da nämlich die Binnenschifffahrt ihre Erwerbstätigkeit zwangsläufig auch auf die neu- und ausgebauten Wasserstraßen ausgedehnt hat, ohne daß diese für die Zwecke der Binnenschifffahrt geschaffen wurden, so müßte der der Binnenschifffahrt anlastbare Anteil an Unterhaltungskosten der künstlichen Wasserstraßen sicherlich höher sein als der Anteil an den Erstausbaukosten.

Die nachstehend beschriebene Kostenrechnung darf, wenn sie methodisch richtig aufgebaut werden soll, sich nur auf die Kosten beziehen, die dem Verkehrswesen zur Erfüllung seiner erwerbswirtschaftlichen Aufgaben zuzurechnen sind. Der gemeinwirtschaftliche Anteil und der nicht dem Verkehr anlastbare erwerbswirtschaftliche Anteil muß nach den oben beschriebenen Grundsätzen vorweg eliminiert werden.

Die bei dieser Kostenrechnung zu berücksichtigenden Posten umfassen folgende Kostenarten:

Aufwand für Unterhaltung
Erneuerung
Sicherung
Verzinsung
Verwaltung einschließlich Planung.

Die Unterhaltungs- und Erneuerungskosten können bei dieser Kostenrechnung nicht in Höhe ihres effektiven Anfalls verrechnet werden, vielmehr müssen in Form einer jährlichen Instandhaltungs- und Erneuerungsrate die Kostensummen ermittelt werden, die zur Instandhaltung und Erneuerung der Verkehrswege erforderlich sind, ohne Rücksicht darauf, ob diese Beträge auch verausgabt wurden. Außerdem muß der rechnerische Unterschied zwischen den jährlichen Soll- und Istraten, d. s. die unterlassenen Instandhaltungen und Erneuerungen, von Jahr zu Jahr fortgeschrieben und jährlich entsprechend den Preisschwankungen nach oben und unten korrigiert werden. Diese Korrekturbeträge sind in die jährliche Aufwandsrechnung — zu Gunsten oder zu Lasten — einzustellen. In der betriebswirtschaftlichen Literatur und Praxis ist es nahezu unbestritten, daß die jährliche Instandhaltungs- und Erneuerungsrate vom jeweiligen Gegenwartswert der Verkehrswege zu berechnen ist. Unbestritten ist außerdem, daß in einer industriellen Vollkostenrechnung das betriebsnotwendig investierte Kapital zu verzinsen ist. Ueber die Höhe des Zinssatzes besteht allerdings in der kaufmännischen Praxis keine einheitliche Handhabung. Man wählt zwischen dem landesüblichen Zinssatz, branchenüblicher Rendite oder einem Sonderzinssatz, der unter Berücksichtigung aller betrieblich oder volkswirtschaftlich gegebenen Besonderheiten zutreffend erscheint. Als Grundlage für die Verzinsung wird im allgemeinen der Gegenwartswert des investierten Kapitals angenommen. Bei einer unter der obigen Voraussetzung aufgemachten Wegekostenrechnung besteht keine Veranlassung, von diesem Grundsatz abzuweichen. Wie jeder Betrieb den Gegenwartswert seines investierten Kapitals zu verzinsen hat, so müßten dann auch die Unternehmen des Verkehrswesens das von ihnen genutzte Kapital der Verkehrswege einschließlich dem Grund und Boden in dem gleichen Maße verzinsen, wie es für das eigene Betriebskapital notwendig ist. Man kann allerdings den Standpunkt vertreten, daß der Zins ein Entgelt für die Nutzung der Geldbeträge ist, die ein Unternehmen dem Kapitalfonds der Gesamtwirtschaft entnimmt. Unter dieser Annahme wäre nicht der Gegenwartswert der Verkehrswege zu verzinsen, sondern der jeweilige Anschaffungswert, vermindert um den seit der Anschaffung eingetretenen technischen Verschleiß der Anlagen. Da aber die Verkehrsunternehmen nicht Geldbeträge nutzen, sondern den in Anlagewerten überführten Geldbetrag, sollte der Zins als ein Entgelt für die Nutzung von Sachgütern und nicht von Geldbeträgen angesehen werden. Die Kosten der Sicherung der Verkehrswege können nur in Höhe ihres effektiven Anfalls verrechnet werden. Das gleiche gilt für die Kosten der Verwaltung einschließlich Planung, mit der Einschränkung, daß diese Kosten aber nur verrechnet werden können, soweit

sie sich auf die laufende Verwaltung der Verkehrswege sowie die Planung für die laufende Instandhaltungen und Erneuerungen beziehen.

Außer acht müssen bei dieser Kostenrechnung die Ausgaben für den Ausbau und Neubau der Verkehrswege (einschließlich Bauplanung und -führung) einschließlich der Beseitigung von Kriegsschäden bleiben. Letztere sind in jedem Fall von der öffentlichen Hand zu tragen. Im übrigen schlägt sich jeder Wertzuwachs in den Verkehrswegen kostenmäßig in einer erhöhten Instandhaltungs- und Erneuerungsrate sowie in einem erhöhten Gegenwartswert nieder, der für die Zinskosten von Bedeutung ist.

In die Diskussionen über die Verkehrswegekosten ist auch gelegentlich der Begriff der Abschreibungen hineingebracht worden. Im Rahmen einer industriellen Kostenrechnung führen die jährlich als Aufwand verrechneten Abschreibungen, die im Erlös hereinkommen, zu dem Ergebnis, daß nach Auslauf der Abschreibungsdauer der entsprechende Geldbetrag wieder zur Verfügung steht, um die zwischenzeitlich unbrauchbar gewordene Anlage zu erneuern. Für die Kostenrechnung der Verkehrswege ist aber die Verrechnung von Abschreibungen unglücklich. Die Verkehrswege haben faktisch eine unbegrenzte Lebensdauer, wenn sie laufend instandgehalten und erneuert werden. Die Verrechnung von Abschreibungen im Sinne der industriellen Kostenrechnung erscheint daher bei den Verkehrswegen wenig sinnvoll.

Die oben dargestellten beiden Kostenrechnungen, abgeleitet aus der haushaltsrechtlichen Ausgabenseite der öffentlichen Hand einerseits und den Grundsätzen einer industriellen Kostenrechnung andererseits, sind bezüglich ihrer Methodik grundverschieden. Es sollte auch vermieden werden, sie bezüglich der Einzelheiten — wie es in der jüngsten Vergangenheit mehrfach geschehen ist — miteinander zu vermischen. Die Kostensummen einer gemeinwirtschaftlichen Kostenrechnung werden unter Zugrundelegung der gegenwärtigen Verhältnisse im Endergebnis sicherlich unter dem Ergebnis der erwerbswirtschaftlichen Kostenrechnung liegen. Wenn allerdings die öffentliche Hand in starkem Maße dazu übergehen sollte, die Aus- und Neubauten der Verkehrswege über Anleihen mit einer 10- bis 20-jährigen Laufzeit zu finanzieren, so können sich die gegenwärtig vorliegenden Ergebnisunterschiede ausgleichen oder ins Gegenteil umschlagen.

Es erscheint darüber hinaus auch nicht tunlich, der öffentlichen Hand eine Unternehmerfunktion bezüglich der Verkehrswege zuzusprechen. Wenn die öffentliche Hand gemeinwirtschaftliche Aufgaben übernimmt, so hat dies nichts mit einer Unternehmerfunktion zu tun. Auch unter der Annahme einer erwerbswirtschaftlichen Aufgabe der Verkehrswege spielt eine etwaige Unternehmerfunktion der öffentlichen Hand keine Rolle. Eine sich hierauf beziehende Kostenrechnung wird aufgemacht unter der Tatsache, daß erwerbswirtschaftliche Unternehmen Anlagen der öffentlichen Hand für ihre erwerbswirtschaftlichen Aufgaben nutzen. Es wäre theoretisch ohne weiteres denkbar, daß sich die öffentliche Hand von der Verwaltung und dem Bau von Verkehrswegen löst und diese Aufgabe einer juristischen Person des privaten oder öffentlichen Rechts überträgt. Damit kämen zwangsläufig Kostenrechnungsgrundsätze zur Anwendung, wie sie allgemein für Erwerbsunternehmen Gültigkeit haben.