

Zu Rechtfertigung, Zielen und Formen öffentlicher Abgaben für den Straßenverkehr

VON KLAUS-PETER FOX*, VÖLKLINGEN

1. Problemstellung und Aufbau

Steigende Treibstoffpreise, die wiederholte Erhöhung der Steuern auf Mineralölprodukte und die seit Jahren schwelende öffentliche Diskussion über den Umbau der Kraftfahrzeugsteuer haben vielen Verkehrsteilnehmern deutlich vor Augen geführt, daß die Nutzung der Straßen für den einzelnen mit erheblichen unmittelbaren und mittelbaren Kosten verbunden ist. Dazu kommt, daß zunehmend erkannt wird, daß der Individualverkehr auch Kosten, z. B. in Form von Umweltschäden, verursacht, die entweder von der Gesellschaft als Ganzes getragen oder aber verursachungsgerecht auf die Verkehrsteilnehmer umgelegt werden müssen. Es ist verständlich, daß die Betroffenen vielfach versuchen, Kosten von sich fernzuhalten und deshalb für solche Lösungen votieren, die sie ganz oder teilweise von der unmittelbaren Belastung durch steigende Faktorpreise bzw. Kosten der Umweltvorsorge freisteilen. Dies gilt sowohl innerhalb der Gruppe der Verkehrsteilnehmer als auch zwischen ihnen und den übrigen Mitgliedern der Gesellschaft; es erklärt den hohen Anteil affektgeladener Beiträge in der Diskussion über die Abgaben der Verkehrsteilnehmer.

Der Zugang zu einer systematischen Auffaltung der Probleme wird vor allem dadurch erschwert, daß eine Reihe verschiedener Gesichtspunkte berücksichtigt werden muß. Zu beachten ist z. B., daß

- Aspekte privater und kollektiver Eigenschaften des Gutes „Straßennutzung“ angesprochen sind,
- fiskalische Gesichtspunkte mit Elementen ordnungspolitischer Regelungen in Konflikt geraten können,
- die Aufteilung von Aufgaben und Steuerhoheit im Bundesstaat betroffen ist,
- nicht allein gesamtwirtschaftliche, sondern auch regionale Wirkungen zu beachten sind,
- die Zuteilung von Nutzungen nicht nur allokativ, sondern auch verteilungspolitische Komponenten hat.

Anschrift des Verfassers:

Dr. Klaus-Peter Fox
Auf Großscheid 4
6620 Völklingen

* Für eine Reihe hilfreicher Anmerkungen zu einer früheren Fassung dieses Beitrags danke ich meinen Kollegen, Herrn Privatdozent Dr. Johann Eekhoff und Herrn Diplom-Volkswirt Gerhard Wertb. Einzelne Hinweise von Prof. Dr. Rainer Willeke haben zur Vermeidung von Unklarheiten beigetragen.

Diese verschiedenen Gesichtspunkte werfen für die wirtschaftstheoretische Fundierung wie auch für die konkrete Ausgestaltung der Kraftverkehrsabgaben im Einzelnen eine Reihe von Problemen auf; die wichtigsten sind vermutlich

- die Klärung des Maßes, in dem die Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur – hier also des Straßennetzes – „öffentliche Aufgabe“ ist und infolgedessen aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden soll,
- die Festsetzung von sachgerechten Anknüpfungspunkten, nach denen sich die Höhe der Abgaben einzelner Verkehrsteilnehmer bemessen soll,
- die Frage der Kosten der Abgabenerhebung, die schon wiederholt zu Reformüberlegungen namentlich bei der Kfz-Steuer geführt hat,
- die Ausgewogenheit des Aufkommens der Abgaben zwischen Bund und Ländern,
- die Rückwirkungen einer Reform der Kraftverkehrsabgaben auf die Einkommensverteilung in personeller und regionaler Hinsicht.

Diese Problemkomplexe zeigen, daß es schwierig ist, überzeugend für ein wirtschaftstheoretisch orientiertes Abgabekonzept zu werben, wenn nicht zugleich Fragen der praktischen Durchführung mitbedacht werden. Deshalb haben die nachfolgenden Ausführungen zunächst das Ziel, verschiedene Kraftverkehrsabgaben allokationspolitisch zu begründen, aufeinander zu beziehen und steuersystematisch einzuordnen. Dabei stehen allerdings nicht so sehr wirtschaftstheoretische „Optimalmodelle“ im Vordergrund des Interesses, vielmehr wird an die bereits bestehenden Abgaben und die immer wieder aufkommenden Reformüberlegungen in der Bundesrepublik angeknüpft. Auf diese Weise soll vermieden werden, daß der Bezug zur wirtschaftspolitischen Praxis außer Sichtweite gerät.

Es ist also diese doppelte Betrachtungsweise – die Suche nach einem sachgerechten, aus wirtschaftstheoretischen Überlegungen abgeleiteten Konzept der Kraftverkehrsabgaben auf der einen, der Bezug zu bestehenden Abgaben und Reformüberlegungen auf der anderen Seite – welche die folgenden Ausführungen prägt.

Einen besonderen Stellenwert in der öffentlichen Diskussion haben regelmäßig die Auswirkungen von Abgaben und Abgabenänderungen auf die Einkommensverteilung. Aus diesem Grunde wird die Vereinbarkeit von Forderungen, die sich auf eine Änderung der Einkommensverteilung auch mit Hilfe der Kraftverkehrsabgaben richten, in einem eigenen Abschnitt behandelt. Schließlich wird auf die Beurteilung steuerlicher Einzelregelungen im Zusammenhang mit der Anerkennung von Fahrtkosten als Werbungskosten eingegangen.

2. Zur Grundnorm

Das Ziel der folgenden Ausführungen liegt im wesentlichen darin,

- zu zeigen, daß aus ökonomischer Sicht die Bereitstellung des Straßenverkehrsnetzes und seine Nutzung durch die Verkehrsteilnehmer keine derart großen Besonderheiten gegenüber anderen Produktions- und Konsumaktivitäten aufweisen, daß sie sich der Anwendung marktwirtschaftlicher Entgeltprinzipien grundsätzlich entziehen.

– aufzuzeigen, welche Bedeutung dies für eine effiziente Ausgestaltung eines vorwiegend an Allokationsgesichtspunkten ausgerichteten Abgabensystems hat.

2.1 Zum ökonomischen Charakter der Straßennutzung

Das Straßennetz wird – jedenfalls in der Bundesrepublik Deutschland – weithin unbestritten als Infrastruktureinrichtung angesehen, die von der öffentlichen Hand zu erstellen und den Nutzern grundsätzlich unentgeltlich zur Verfügung zu stellen ist. Daran ist nichts selbstverständlich.

Das Straßennetz und seine möglichen Nutzungen sind ökonomisch als Produktionsmittel anzusehen. Dem steht nicht entgegen, daß die Straßennutzung im allgemeinen mit dem Einsatz anderer Produktionsmittel (z. B. Fahrrad, Pkw, Lkw u. a.) in einem komplementären Verhältnis steht. Solche Erscheinungen gibt es in vielen Bereichen, ohne daß schon daraus ein Versagen marktwirtschaftlicher Steuerungselemente – mit der Konsequenz der Übernahme in staatliche Obhut – abgeleitet würde. Die Tatsache, daß zur Benutzung eines Kraftfahrzeuges in der Regel das Vorhandensein eines Verkehrsweges notwendige Voraussetzung ist, reicht nicht aus, die Forderung nach Bereitstellung dieses Gutes und seine Finanzierung über Steuern als Anspruch gegen die öffentliche Hand zu richten¹⁾.

Eine andere Begründungslinie für ein öffentliches Angebot an Verkehrswegen, namentlich des Straßennetzes, bedient sich mit der Bemühung der Theorie öffentlicher Güter zwar eines ökonomischen Ansatzes, ist aber gleichfalls nicht überzeugend²⁾. Die Charakterisierung der Verkehrsinfrastruktur als öffentliches Gut mit der Konsequenz nichtmarktmäßiger Finanzierungsprinzipien ist umstritten, weil die strengen Kriterien für öffentliche Güter, die Nichtausschließbarkeit von Nutzern und die Unteilbarkeit des Angebots, jedenfalls nicht generell auf das Straßennetz zutreffen³⁾.

Parallel zu diesem Ansatz, Verkehrswege in die öffentliche Sphäre zu überweisen, aber nicht identisch mit ihm, setzt die Rechtsfigur des Gemeingebrauchs die öffentliche Bereitstellung des Straßennetzes voraus und erklärt die prinzipielle Unentgeltlichkeit

- 1) Vgl. *Neumark, F.*, Zur Verkehrspolitik im Interventionsstaat der Gegenwart, in: Schweizerisches Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, Band 3 (1948), S. 193 ff., wieder abgedruckt in: *Neumark, F.*, Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates, Tübingen 1961, S. 52 – 77, hier S. 73; *Jung, R. H.*, Probleme der zieladäquaten Erhebung von Straßennutzungsabgaben, Meisenheim 1971, S. 8 f.
- 2) Vgl. dazu etwa *Aberle, G.*, Die Abgabenpolitik bei öffentlich angebotenen Gütern: das Beispiel der Verkehrsinfrastruktur, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Band 93 (1972), S. 52 – 57; *Baum, H.*, Zur Kritik des Road-Pricing, in: Schweizerisches Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, Band 26 (1971), S. 253 – 274.
- 3) Zudem muß eingeräumt werden, daß die Theorie öffentlicher Güter ohnehin – trotz beachtlicher Ansätze in der jüngeren Vergangenheit (vgl. dazu *Bonus, H.*, Öffentliche Güter und der Öffentlichkeitsgrad von Gütern, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Band 136 (1980), S. 50 – 81) – nach wie vor als Ganzes nur einen beschränkten Erklärungswert besitzt, obwohl nicht bestritten werden kann, daß sie einzelne nützliche Elemente enthält. Vgl. dazu *Littmann, K.*, Problemstellung und Methoden der heutigen Finanzwissenschaft, in: Handbuch der Finanzwissenschaft; unter Mitarbeit von *N. Andel* und *H. Haller* herausgegeben von *F. Neumark*, 3. Auflage, Band 1, Tübingen 1977, S. 99 – 120, hier S. 113 f.

der Benutzung zu einem ihrer wesentlichen Bestandteile⁴⁾. Einmal abgesehen von der Tatsache, daß selbst das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland die Erhebung von „Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen“ ausdrücklich zuläßt (Art. 74 Nr. 22 GG), ist erstaunlich, daß sich in einer marktwirtschaftlichen Ordnung, wie sie das Grundgesetz vorsieht, auf Dauer eine Auffassung halten kann, wonach administrative Beschränkungen des Gemeingebrauchs den Vorrang gegenüber der Einführung von Benutzungsentgelten haben⁵⁾. Bei Anerkennung dieser Position hat es eine Rechtfertigung etwa der Kfz-Steuer als Nutzungsäquivalent natürlich schwer. Dies hat zu vielfältigen Bemühungen geführt, die Nutzung der Straßen durch Kraftfahrzeuge als über den Gemeingebrauch hinausgehend zu kennzeichnen und so die Berechtigung einer Abgabe nachzuweisen⁶⁾. Überzeugend sind diese Ansätze vermutlich nicht einmal aus rechtlicher Sicht. Daß sie immer wieder bemüht werden (müssen), liegt daran, daß der Charakter der Straßennutzung als Produktionsmittel nicht ausreichend in Rechnung gestellt wird⁷⁾.

Es ist allerdings keineswegs so, daß es überhaupt keine Argumente dafür gibt, ein öffentliches Engagement in diesem Bereich der materiellen Infrastruktur für gerechtfertigt zu halten. Zwar kann man mit dem Hinweis auf die existenzielle Bedeutung der Verkehrswege für jedes Staatswesen die Entscheidungen über ihren Bau und ihre Finanzierung nicht gänzlich von ökonomischen Überlegungen abschirmen⁸⁾, im Kern zutreffend ist aber, daß Verkehrswege auch über ihre Inanspruchnahme zu wirtschaftlichen Zwecken hinaus staatspolitische Bedeutung haben; sie stellen ein Integrationsinstrument für die gesamte Volkswirtschaft dar und dienen wohl auch heute noch zum Teil militärischen Zwecken; auch ihre Bedeutung für regionale Entwicklungsprozesse („raumaufschließende Kraft“) ist in Rechnung zu stellen⁹⁾.

Dies festzustellen bedeutet nicht, die Folgerung für zwingend oder auch nur für vernünftig zu halten, schon aus diesem Grunde sei eine unentgeltliche Einzelabgabe der Nutzungen der Verkehrswege der gebotene Verteilungsmechanismus. Dem widerspricht auch die Praxis. Weder beim Eisenbahnverkehr noch gar in einem Bereich, der für alle entwickelten Industriestaaten zweifellos von erheblicher Bedeutung ist, dem Nachrichtenwesen,

- 4) Vgl. *Maunz, Th. u. a.*, Grundgesetz-Kommentar, 5. Auflage, München 1979, S. 42; *Krüger, H.*, Marktwirtschaftliche Ordnung und öffentliche Vorhaltung der Verkehrswege (= Hamburger öffentlich-rechtliche Nebenstunden Bd. 24), Hamburg 1969, S. 23. Hierher gehört auch die Kennzeichnung der Inanspruchnahme der Straßen durch Kraftfahrzeuge als „Kollektivbedarf“ und die daraus abgeleitete Forderung der „Benutzungsfreiheit“. Vgl. dazu *Gerloff, W.*, Vorschläge zur Reform der deutschen Kraftfahrzeugbesteuerung, in: Finanzarchiv, Neue Folge, Band 15 (1954/55), S. 310 – 322, hier S. 311 f.
- 5) Vgl. *Maunz, Th.*, a.a.O., S. 42 und *Krüger, H.*, a.a.O., S. 23. In der Vergangenheit hat diese Frage vor allem im Hinblick auf die Erhebung von Parkgebühren eine Rolle gespielt. Vgl. *Eekhoff, J.* und *Fox, K.-P.*, Parkplatzgebührenpolitik im Rahmen der gesetzlichen Neuordnung, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Jg. 51 (1980), S. 263–278, hier S. 266 f.
- 6) Vgl. *Jung, R. H.*, a.a.O., S. 18 – 22.
- 7) Vgl. *Funck, R.* und *Peschel, K.*, Möglichkeiten der Kraftfahrzeugbesteuerung und ihre verkehrswirtschaftlichen Konsequenzen (= Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 32), Bad Godesberg 1967, S. 62.
- 8) Vgl. *Krüger, H.*, a.a.O.
- 9) Vgl. *Jung, R. H.*, a.a.O., S. 12 mit weiteren Nachweisen.

hat jemals in Frage gestanden, daß die staatspolitische Bedeutung eine unentgeltliche Leistungsabgabe nicht rechtfertigt.

Ähnlich ist es um zwei andere Argumente bestellt. Man mag unterstellen oder für gegeben halten, daß die Höhe der erforderlichen Investitions- und Betriebsausgaben für Verkehrswege eine ausreichend hohe privatwirtschaftliche Aktivität auf diesem Gebiet fraglich erscheinen lasse oder ausschließe¹⁰⁾; man mag auch zu Recht darauf hinweisen, daß Verkehrsinvestitionen sich aus wachstums- und/oder regionalpolitischen Gründen volkswirtschaftlich eher rechnen als privatwirtschaftlich¹¹⁾; für sich genommen reicht dies nicht aus, marktmäßige Zuteilungskriterien unanwendbar werden zu lassen oder außer Kraft zu setzen. Es bedeutet zunächst nur, daß diese Gesichtspunkte bei der Investitionsentscheidung mitbedacht werden müssen.

Fazit: Was immer an Argumenten dafür beigebracht werden kann, daß die Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur als Ganzes oder Teilen davon (auch) eine öffentliche Aufgabe ist, dies alles reicht nicht aus, ökonomische Kriterien bei der Investitionsentscheidung und der Nutzung auch nur ins zweite Glied zu verweisen. Vielmehr gilt: Die Nutzung der Verkehrswege ist in erster Linie als Verwendung eines Produktionsmittels anzusehen, es besteht kein zwingender Grund, nicht wenigstens zu versuchen, hierfür marktgerechte Entgelte einzufordern.

Diese Schlußfolgerung hat – konsequent weitergedacht – natürlich auch Auswirkungen auf die Frage der Erhebung sachgerechter Nutzungsentgelte bei anderen Infrastrukturkomponenten des Verkehrswesens. Die von Zeit zu Zeit aufkommenden Diskussionen über die Deckung der Wegekosten bei der Binnenschifffahrt und der Eisenbahn sind letztlich nur Ausdruck der Tatsache, daß es an einer einheitlichen Konzeption gebricht. Man mag dies aus historischen Entwicklungen heraus für erklärbar halten, begründet werden kann eine unterschiedliche Behandlung der Verkehrszweige aus ökonomischer Sicht wohl kaum¹²⁾. Dies ist hier nicht unser Thema, gehört jedoch in den Gesamtzusammenhang.

2.2 Zu Entwicklung und Einordnung der Abgabenbelastung des Straßenverkehrs

Die Finanzwissenschaft hat sich seit jeher mit der Einordnung der Abgaben für den Straßenverkehr schwergetan. Das ist aus verschiedenen Gründen eigentlich nicht verwunderlich.

Zum einen ist zu konstatieren, daß sich der Gesetzgeber lange Zeit über einen hinreichenden Verpflichtungsgrund solcher Abgaben durchaus im unklaren war, was an der wiederholten Änderung der Ausgestaltung der Kraftfahrzeugsteuer deutlich wird¹³⁾. Ab

10) Vgl. *Fecher, H.*, Probleme der Zweckbindung öffentlicher Einnahmen (= Frankfurter Wirtschaftswissenschaftliche Studien, Heft 9), Berlin 1963, S. 104 f.

11) Vgl. *Jürgensen, H.* und *Aldrup, D.*, Verkehrspolitik im europäischen Verkehrsraum, Baden-Baden 1968, S. 77.

12) Vgl. dazu etwa *Hamm, W.*, Die Wegekosten als verkehrspolitisches Koordinationsproblem, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 32. Jg. (1961), S. 213 – 223.

13) Vgl. dazu *Hansmeyer, K.-H.*, Steuern auf spezielle Güter, in: Handbuch der Finanzwissenschaft. Unter Mitarbeit von *N. Andel* und *H. Haller*, herausgegeben von *F. Neumark*, 3. Auflage, Band 2, Tübingen 1980, S. 709 – 887, hier S. 847 und 850. Die Auffassung setzt voraus, daß nicht allein das fiskalische Interesse des Staates einen hinreichenden Steuerverpflichtungsgrund abgibt.

Mitte der fünfziger Jahre ist zwar der Bezug der öffentlichen Abgabenbelastung des Kraftverkehrs zu den Kosten der Vorhaltung des Straßennetzes enger geworden, vornehmlich durch eine entsprechende Ausgestaltung und eine teilweise Zweckbindung der Mineralölsteuer¹⁴⁾. Seither sind aber die Diskussionen um eine sachgerechte Ausgestaltung dieser Abgaben nicht verstummt; sie haben sich wiederholt in Gesetzesinitiativen und Gesetzesänderungen niedergeschlagen¹⁵⁾. Hinzu kamen vor allem Überlegungen, die darauf abzielen, die Straßenverkehrsabgaben mit zusätzlichen Zielsetzungen zu befrachten, was weder dazu beigetragen hat, ihren Charakter deutlicher werden zu lassen noch eine Einigung über die zweckmäßigen steuerlichen Anknüpfungspunkte zu erleichtern. Kennzeichnend für diese Entwicklung ist der Fragenkatalog des Bundesfinanzministeriums, der dem öffentlichen Hearing zur Frage der Umlegung der Kraftfahrzeugsteuer auf die Mineralölsteuer im Jahre 1978 zugrunde gelegen hat¹⁶⁾. Zum anderen muß man sehen, daß sich die Kraftverkehrsabgaben, werden sie in einen Zusammenhang mit den Kosten des Straßennetzes gebracht, einer problemlosen Einordnung in das weithin akzeptierte System öffentlicher Abgaben entziehen.

In dem Maße, in dem die Bedeutung der äquivalenztheoretischen Gesichtspunkte als Rechtfertigungsgrund öffentlicher Abgaben von den Steuern mehr und mehr zu den Beiträgen und Gebühren abgedrängt wurde¹⁷⁾, mußten eine Kraftfahrzeugsteuer und eine Mineralölsteuer, zumal in Verbindung mit einer teilweisen Zweckbindung des Aufkommens, eine Steuertheorie in Schwierigkeiten bringen, welche sich darauf festgelegt hat, den Begriff „Steuer“ für prinzipiell gegenwertfreie öffentliche Abgaben zu reservieren. Die Lösungen, die als Ausweg aus diesem Dilemma angeboten wurden, sind sehr unterschiedlich ausgefallen:

– Die konsequenteste Argumentationslinie liegt darin, dem äquivalenztheoretischen Charakter der Kraftfahrzeugsteuer insofern Rechnung zu tragen, daß man sie unter die speziellen Kostenbeiträge einordnet. Damit enträt man den Schwierigkeiten einer äquivalenztheoretischen Steuerbegründung und dem Rechtfertigungszwang für die Durchbrechung des Nonaffektationsprinzips¹⁸⁾.

– Eine andere Auffassung läuft darauf hinaus, den Abgaben des Kraftverkehrs Beitragscharakter zuzumessen. Um dennoch die Bezeichnung „Steuer“ zu retten, ist die Zwischenform von „Beitragssteuern“ geschaffen worden¹⁹⁾.

14) Vgl. *Schemmel, L.*, Reform der Kraftverkehrsbesteuerung (= Schriften des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, Heft 34), Wiesbaden 1976, S. 11 – 14.

15) Vgl. *Recker, E.*, Ansätze zur Reform der Kraftfahrzeugsteuer, in: Informationen zur Raumentwicklung (1979), Heft 9/10, S. 627 – 657.

16) Vgl. Öffentliches Hearing zur Frage der Umlegung der Kraftfahrzeugsteuer auf die Mineralölsteuer am 24. November 1978 in Bonn. Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen 22/79, Bonn 1979, S. 2 – 5.

17) Vgl. dazu *Neumark, F.*, Vom Wesen der Besteuerung, in: *Voigt, F.* (Hrsg.), Beiträge zur Finanzwissenschaft und zur Geldtheorie, Göttingen 1953, S. 7 ff.; wieder abgedruckt in: *Neumark, F.*, Wirtschafts- und Finanzprobleme, a.a.O., S. 335 – 348 sowie *Haller, H.*, Die Steuern, Tübingen 1964, 1. Kapitel.

18) Vgl. *Neumark, F.*, Zur Verkehrspolitik, a.a.O., S. 75 f.; *Funk, R.* und *Peschel, K.*, a.a.O., S. 64; Gutachten der Steuerreformkommission 1971 (= Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 17), Bonn 1971, S. 790.

19) Vgl. *Fecher, A.*, a.a.O., S. 129 f.; *Haller, H.*, a.a.O., S. 27 f.; *Hansmeyer, K.-H.*, a.a.O., S. 850.

– Schließlich ist versucht worden, namentlich die Kfz-Steuer mit dem Hinweis auf eine indirekte Erfassung der Leistungsfähigkeit der Steuerzahler zu rechtfertigen²⁰⁾. Abgesehen davon, daß dieser Versuch in erster Linie die Schwierigkeiten einer operationalen Definition der steuerlichen Leistungsfähigkeit reflektiert²¹⁾ und seine Herkunft von der Idee einer Luxusbesteuerung schwer leugnen kann²²⁾, ist diese Begründungslinie für die gegenwärtige Höhe der Kfz-Steuer wohl kaum tragfähig. Auch eine Zweckbindung läßt sich auf diese Weise nicht rechtfertigen.

Man könnte solche steuersystematischen Überlegungen für nebensächlich halten²³⁾, wären daran nicht Konsequenzen geknüpft, die einer sachgerechten Ausgestaltung der Kraftverkehrsabgaben eher im Wege stehen. Auf die Probleme, die sich aus der Tatsache ergeben, daß das Aufkommen aus Steuern im Grundsatz nicht für bestimmte öffentliche Ausgaben verwendet werden soll, ist bereits hingewiesen worden.

Mit teilweise guten Gründen wird zunehmend Kritik daran geübt, daß die öffentliche Hand in neuerer Zeit verstärkt versucht, bestimmte Aufgaben abseits der öffentlichen Haushalte durchzuführen und zu finanzieren²⁴⁾. Diese Argumente müßte sich ein Plädoyer für eine Ausgestaltung der Kraftverkehrsabgaben als „Sonderabgabe“ nicht ohne weiteres vorhalten lassen. Der möglicherweise mangelhaften Transparenz des öffentlichen Finanzgebarens, die zudem nicht unbehebbar erscheint, steht entgegen, daß es allokationspolitisch durchaus sinnvoll ist, auf eine unmittelbare Beziehung zwischen Leistungen der öffentlichen Hand und den ihnen zugeordneten Leistungsentgelten hinzuwirken.

Dies gilt nicht nur für Zeiten knapper Kassen, in denen es manchen Politikern geraten erscheint, den Betroffenen Abgabenerhöhungen als gesamtwirtschaftlich notwendiges Stabilitätsoffer schmackhaft zu machen, etwa in Form einer „Investitionshilfeabgabe“, sei sie nun rückzahlbar oder nicht. Derartige finanzpolitische Maßnahmen verwenden die Affizierung bestimmter Einnahmen oder Einnahmeerhöhungen mit bestimmten Ausgaben lediglich als „Verkaufsargument“.

Der Unterschied einer „Sonderabgabe“ für den Kraftverkehr zu schon bestehenden oder geplanten Sonderabgaben (z. B. Kohlepfennig, Schwerbehindertenabgabe, Ausbildungsplatzabgabe, Investitionshilfeabgabe) besteht gerade darin, daß bei diesen der sachliche Verpflichtungsgrund auf einer ganz anderen Ebene liegt und allokationspolitisch durchaus nicht in jedem Fall unbedenklich ist. Man kann daher eine Sonderabgabe für den Kraft-

20) Vgl. Neumark, F., Zur Verkehrspolitik, a.a.O., S. 75; ders., Zum Problem der Klassifikation der Steuerreformen, in: Sauer mann, H. und Neumark, F. (Hrsg.), Beiträge zur Geld- und Finanztheorie, Tübingen 1951, S. 60 ff., wieder abgedruckt in: Neumark, F., Wirtschafts- und Finanzprobleme, a.a.O., S. 349 – 368, hier S. 361 und 367.

21) Vgl. Schmidt, K., Grundprobleme der Besteuerung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 2, a.a.O., S. 119 – 171, hier S. 141.

22) Dies wäre insofern konsequent, als die Kfz-Steuer in der Tat ihre ursprüngliche Begründung aus dieser Idee abgeleitet hat. Vgl. Hansmeyer, K.-H., a.a.O., S. 847.

23) Vgl. Funck, R. und Peschel, K., a.a.O., S. 65 f.

24) Vgl. Dickertmann, D. und Voss, A., Der Kohlepfennig – eine getarnte Steuer, in: Wirtschaftsdienst, 59. Jg. (1979), S. 41 – 47; Caesar, R., „Pfennigabgaben“ – fiskalisch motivierte Steuerenttarnung und Rückfall in die Fondswirtschaft? in: Finanzarchiv, Neue Folge, Band 38 (1980/81), S. 385 – 415; Schemmel, L., Quasi-Steuern (= Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 46), Wiesbaden 1980.

verkehr auch dann gutheißen, wenn man ansonsten Sonderabgaben als eine problematische Finanzierungsform öffentlicher Aufgaben ansieht²⁵⁾.

Allokationspolitisch sinnvolle Zweckbindungen müssen mehr sein als eine rein budgetäre Zuordnung von bestimmten Einnahmen und Ausgaben. Dazu treten muß in jedem Fall ein „außerbudgetärer Zusammenhang“²⁶⁾, der dahin wirkt, daß dadurch eine bessere Abstimmung zwischen den Präferenzen der Nutzer der in Frage stehenden Staatsleistungen und deren Kosten – soweit es um die Investitionsentscheidung geht – bzw. ihrer bestmöglichen Nutzung – bei bestehenden Infrastrukturkomponenten – erreicht wird. Diese Forderung läuft letztlich auf eine Revitalisierung des Äquivalenzprinzips hinaus, die in neuerer Zeit vermehrt Anhänger findet²⁷⁾. Dieser Zusammenhang ist bei den Kraftverkehrsabgaben im Gegensatz zu den vorgenannten Abgaben gegeben oder er kann jedenfalls hergestellt werden.

Befürwortet man Kraftverkehrsabgaben als Finanzierungsform für die verkehrsspezifischen Leistungen der öffentlichen Hand, dann kann die Verteilung ihres Aufkommens nicht zweifelhaft sein: Die Träger der Bau- und Unterhaltungslast sind entsprechend ihrem Anteil an den Leistungen zu beteiligen. Ob dies in Form einer separierten Ertragshoheit oder einer Aufkommensquotierung organisiert wird, ist sekundär und wird von der Frage dominiert, welche Gesichtspunkte die Aufgabenzuweisung bestimmen. Dies soll hier allerdings nicht vertieft werden.

3. Zur Ausgestaltung der Abgaben

Folgt man der Auffassung, die Kraftverkehrsabgaben seien in erster Linie Produktionsmittelentgelte und nicht oder nicht so sehr zwangsweise auferlegte Finanzierungslasten für die Staatstätigkeit insgesamt, dann lassen sich daraus Grundlinien für die Ausgestaltung dieser Abgaben ableiten:

- Die Abgabenbelastung ist auf alle Benutzer des Verkehrsnetzes umzulegen.
- Die Anknüpfungspunkte der Abgaben sollten sich an der Nutzungsintensität der Verkehrswege durch die einzelnen Fahrzeuge orientieren.
- Die Nutzungsentgelte sollten die (volkswirtschaftlichen) Kosten der Verkehrswege decken.

Die derzeitigen Kraftverkehrsabgaben²⁸⁾ erfüllen diese Anforderungen nur zum Teil.

25) Die verfassungspolitische Problematik der Sonderabgaben, die im wesentlichen aus der umstrittenen Gesetzgebungsbefugnis entspringt, ist inzwischen durch die Entscheidungen des BVerfG zur Ausbildungsplatzabgabe (Urteil vom Dezember 1980) und zur Schwerbehindertenabgabe (Urteil vom 26. Mai 1981) ausgeräumt. Vgl. Friauf, K.-H., Zur Zulässigkeit von außersteuerlichen Sonderabgaben, in: Schmolders, G., Wöhe, G. und Buchholz, E. H. (Hrsg.), Der Bürger als Objekt der staatlichen Finanzpolitik, Bad Wörishofen o. J., S. 103 – 125.

26) Vgl. Fecher, H., a.a.O., S. 95 f.; vgl. auch die dortigen Beispiele für nicht zweckgerechte Zweckbindungen.

27) Vgl. dazu Bobley, P., Hanusch, H. und Wittmann, W., Beiträge zum Äquivalenzprinzip und zur Zweckbindung öffentlicher Einnahmen (= Schriften des Vereins für Sozialpolitik, NF Bd. 121), Berlin 1981, insbesondere den Beitrag von Wittmann, W., Zweckbindung öffentlicher Einnahmen, a.a.O., S. 9 – 35.

28) Von Sonderformen der Belastung des gewerblichen Güterverkehrs, die zeitweilig erhoben worden sind (Beförderungsteuer und Straßengüterverkehrssteuer), wird dabei abgesehen (vgl. Hansmeyer, K.-H., a.a.O., S. 848; Fecher, A., a.a.O., S. 108).

3.1. Die derzeitigen Regelungen

Die Kfz-Steuer belastet hauptsächlich²⁹⁾ das Halten eines Kraftfahrzeugs unabhängig von seiner tatsächlichen Nutzung. Sie knüpft an technische Merkmale der Fahrzeuge an (Hubraum, Gesamtgewicht).

Eine Reihe von Fahrzeugen ist von der Steuerpflicht ausgenommen. Soweit es sich dabei um solche handelt, die nicht oder nur in geringem Umfang auf öffentlichen Straßen eingesetzt werden, ist dies systemgerecht. Dagegen ist z. B. die Steuerbefreiung von Fahrzeugen im Linienverkehr und solchen, mit denen öffentliche Aufgaben erfüllt werden (z. B. Militär-, Polizei-, Feuerwehr-, Katastrophen- und Zivilschutzfahrzeuge; vgl. § 3 KraftStG), ökonomisch deswegen nicht zu rechtfertigen, weil dadurch die tatsächlichen Kosten dieser Dienste verschleiert und auf diese Weise falsche Anreize für einen sparsamen Mitteleinsatz gesetzt werden.

Dieser Gesichtspunkt gilt auch für die Steuerbefreiung von Fahrzeugen, die von bestimmten Behinderten gehalten werden (§ 17 KraftStG). Die Vermischung von Leistungserstellung und Verteilung – anders gewendet: von Kostenanlastung und Einkommenshilfen aus sozialen Gründen – ist im Ergebnis unnötig teuer und vermutlich nicht einmal sachgerecht, weil sie mit der Prämierung einer bestimmten Art der Einkommensverwendung den höchst unterschiedlichen Problemlagen vieler Behinderter nicht nahekommen kann.

Die Ertragshoheit der Kfz-Steuer liegt bei den Ländern; eine Zweckbindung des Aufkommens besteht nicht³⁰⁾.

Die Mineralölsteuer, deren Aufkommen dem Bund zusteht, belastet als Mengensteuer letztlich³¹⁾ den Umsatz von Mineralöl; sie ist allerdings nicht (mehr) auf die Verwendung von Mineralöl als Treibstoff im Straßenverkehr beschränkt. Seit den steuerpolitischen Beschlüssen im Sommer 1981 sind die ursprünglichen Steuerbefreiungen der Schifffahrt und des Luftverkehrs aufgehoben. Die Erstattung der Mineralölsteuer für die Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs läuft Mitte des Jahres 1983 aus³²⁾.

Die Beziehung der Mineralölsteuer zum Kraftverkehr ist nicht nur von der Aufbringungsseite her lockerer geworden. War Anfang der sechziger Jahre der größte Teil des Aufkommens nach dem Straßenbaufinanzierungsgesetz für den Ausbau der Bundesfernstraßen zweckgebunden, so ist später der zweckgebundene Anteil abgesenkt und die Verwen-

29) Die Kfz-Steuer geht tatsächlich darüber hinaus; sie belastet auch die widerrechtliche Benutzung von Fahrzeugen sowie die Zuteilung von Kennzeichen für Probe- und Überführungsfahrten (§ 1 Kraftfahrzeugsteuergesetz – KraftStG) i.d.F. vom 1. Februar 1979, BGBl. I S. 132).

30) *Hansmeyer* klassifiziert die Kfz-Steuer als „Beitragssteuer“, weil er trotz fehlender gesetzlicher Zweckbindung Ansatzpunkte dafür zu erkennen glaubt, daß ihr Aufkommen de facto für den Verkehrswegebau verwendet wird (vgl. *Hansmeyer, K.-H.*, a.a.O., S. 850). Diese Einschätzung kann wegen fehlender Nachweise nicht überprüft werden.

31) Die Steuerschuld entsteht bei der Entfernung des Mineralöls aus dem Herstellungsbetrieb (§ 3 Mineralölsteuergesetz – MinölStG). Durch eine entsprechende Ausgestaltung der Zahlungsfristen soll jedoch sichergestellt werden, daß die Steuer erst nach der vermutlich erfolgreichen Weitergabe an den Endverbraucher entrichtet werden muß. Vgl. *Hansmeyer, K.-H.*, a.a.O., S. 833.

32) Die Heizölsteuer als Teil der Mineralölsteuer kann gesondert betrachtet werden. Durch die Zweckbindung ihres Mittelaufkommens zugunsten energiepolitischer Maßnahmen ist ohnehin klargestellt, daß sie nur formal der Mineralölsteuer zugerechnet werden kann.

dungsstruktur geändert worden. Den Gemeinden würde durch das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz ein Anteil aus dem durch mehrfache Steuererhöhungen gestiegenen Aufkommen zugestanden, wobei allerdings nur ein Teil in den Ausbau der kommunalen Verkehrswege fließt³³⁾.

Diese knappe Schilderung der geltenden Regelungen zeigt zweierlei:

– Sowohl von der Wahl der Anknüpfungspunkte als auch von der Verwendung des Steueraufkommens her gesehen sind Kfz- und Mineralölsteuer jedenfalls teilweise als Finanzierungsinstrumente für den Straßenbau ausgewiesen. Wegen der teilweisen Zweckbindung des Aufkommens ist dieser Charakter bei der Mineralölsteuer stärker ausgeprägt.

– Bei der Mineralölsteuer ist es in der jüngeren Vergangenheit allmählich zu einer Erosion der ursprünglichen Besteuerungsidee gekommen, zunächst durch eine Lockerung der Zweckbindung, später durch die Ausweitung der Bemessungsgrundlage auch auf solche Verwendungszwecke des Mineralöls, die mit der Straßennutzung nichts mehr zu tun haben. Ein Beispiel dafür ist die jüngst erfolgte Aufhebung der Steuerbefreiung von Flugbenzin. Man geht wohl nicht fehl in der Annahme, daß dahinter vor allem fiskalische Gründe zu suchen sind³⁴⁾.

Einem möglichen Mißverständnis ist vorzubeugen: Allokationspolitisch ist es ohne Belang³⁵⁾, ob die Einnahmen aus den Abgaben des Kraftfahrzeugverkehrs zweckgebunden sind oder nicht, entscheidend ist, ob die steuerlichen Anknüpfungspunkte und die Abgabenhöhe eine angemessene Nutzungsäquivalenz sicherstellen. Die Verwendung der aufkommenden Mittel spielt zunächst keine Rolle. Dies gilt jedenfalls für bestehende Verkehrswege; hier ist die Fixierung der Abgabenhöhe im Kern ein Preisbildungsproblem.

Die Gesamthöhe der zu erwartenden Einnahmen spielt allerdings dann eine Rolle, wenn es darum geht zu entscheiden, ob, wo und in welchem Maße in den Ausbau von Verkehrswegen investiert werden soll. Dann nämlich sind Kosten-/Nutzen-Überlegungen anzustellen, bei denen auch ermittelt werden muß, ob das Aufkommen an Nutzungsabgaben, das zu erwarten ist, ausreicht, um die Gesamtkosten (abzüglich eines u. U. anzusetzenden „Staatsanteils“) der Investition zu decken³⁶⁾.

33) Vgl. *Hansmeyer, K.-H.*, a.a.O., S. 831.

34) Ein besonders eindrucksvolles Beispiel für eine fiskalische Argumentation hat die Steuerreformkommission beige-steuert. Sie hat nicht nur die Aufhebung der Zweckbindung des Aufkommens der Mineralölsteuer für geboten gehalten, sondern zugleich mit dem Hinweis auf die im internationalen Vergleich niedrige steuerliche Belastung der Treibstoffe in der Bundesrepublik einer deutlichen Steuererhöhung das Wort geredet (vgl. Gutachten der Steuerreformkommission, a.a.O., S. 837 und 839). Der ursprünglichen Besteuerungsidee nicht angemessen wäre auch die verschiedentlich diskutierte Absicht, die Mineralölprodukte, welche durch Kohleverflüssigung gewonnen werden, durch die Einräumung einer Hydrierpräferenz von der Steuer freizustellen.

35) Die Befürwortung einer Zweckbindung der Straßenverkehrsabgaben stützt sich üblicherweise auf finanzpolitische, nicht allokationspolitische Gesichtspunkte. Vgl. *Gerloff, W.*, a.a.O., S. 317.

36) Vgl. zu den Investitionskriterien im einzelnen (am Beispiel der Autobahnen) *Schellbaass, H. M.*, Preis- und Investitionspolitik für Autobahnen (= Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 196), Berlin 1971, Kapitel C, insbesondere auch S. 196 f.

3.2. Reformüberlegungen

Es hat in der Vergangenheit nicht an Versuchen gefehlt, die Abgaben für den Kraftverkehr zu reformieren. Das gilt namentlich für die Kraftfahrzeugsteuer. Dabei sind zwei Grundlinien zu erkennen³⁷⁾:

- Auf der einen Seite ging es darum, die erheblichen Kosten bei der Feststellung und Eintreibung der Kfz-Steuer zu senken. Darauf zielen die (vorgeschlagene) Einführung des Plakettenverfahrens und der (erfolgte) Übergang zur jährlichen Steuererhebung. Diese Reformbestrebungen mögen zwar quantitativ ins Gewicht fallen und daher aus fiskalischen Gründen geboten sein³⁸⁾. Sie berühren jedoch nicht die Hauptsache.
- Kern der meisten Reformbestrebungen der Kfz-Steuer war die Suche nach anderen steuerlichen Anknüpfungspunkten als beim geltenden Recht, also eine Strukturveränderung ohne eine Steigerung ihrer fiskalischen Ergiebigkeit. Im Ergebnis liefen die Vorschläge auf eine (Teil- oder Voll-) Umlegung der Kfz-Steuer auf die Mineralölsteuer hinaus³⁹⁾.

An Vorschlägen für veränderte steuerliche Anknüpfungspunkte fehlt es nicht⁴⁰⁾. Sie lassen sich – ohne daß man genötigt wäre, sie im einzelnen zu diskutieren – auf zwei Fragen und ihre unterschiedliche Beantwortung zurückführen:

- Zu entscheiden ist einmal, ob es überhaupt geboten erscheint, daß bloße Halten eines Fahrzeugs mit einer Abgabe zu belasten.
- Zum ändern müssen die Maßstäbe festgelegt werden, an denen eine konkrete Abgabepflicht ansetzen kann.

Ein erheblicher Teil der Kritik an der geltenden Kraftfahrzeugsteuer entzündet sich an der Tatsache, daß sie unabhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme des Straßennetzes erhoben wird⁴¹⁾. Allokationstheoretisch gewendet geht der Vorwurf dahin, daß es nicht sinnvoll sei, eine Pauschalabgeltung beizubehalten, wo es doch darauf ankomme, die Grenzkosten der Benutzung anzulasten. Auf den ersten Blick widerspricht die Kraftfahrzeugsteuer dieser Forderung eklatant.

Die Erhebung einer „Grundgebühr“ für die Straßennutzung ist jedoch allokatiospolitisch

37) Vgl. zu den verschiedenen Gestzentwürfen *Recker, E.*, a.a.O.

38) Nach *Schemmel* sind die Steuererhebungskosten mit 3,1 v. H. des Aufkommens in der Vergangenheit höher gewesen als die der sehr differenzierten Einkommensteuer. Dagegen machen die Verwaltungskosten der Mineralölsteuer lediglich 0,25 v. H. des Aufkommens aus (vgl. *Schemmel, L.*, Reform, a.a.O., S. 22 sowie *Böhme, R.*, Begrüßungsansprache, in: Öffentliches Hearing, a.a.O., S. 1 – 3).

39) Vgl. die verschiedenen Modelle der Teil- bzw. Vollumlegung in: Hearing des Bundesfinanzministeriums (vgl. Öffentliches Hearing, a.a.O., Fragenkatalog S. 2). Ganz eindeutig kann die Aufkommensneutralität allerdings nicht festgestellt werden, denn sie war immer nur im Hinblick auf die Steuereinnahmen des Umstellungsjahres gemeint. Wegen der unterschiedlichen Entwicklung der Steuerbemessungsgrundlagen im Zeitverlauf könnten sich in späteren Jahren durchaus Mehr- oder Mindereinnahmen ergeben. Diese Befürchtung hat vermutlich auch bei der Ablehnung des Vorschlags des Bundesfinanzministers, die Kfz-Steuer teilweise auf die Mineralölsteuer umzulegen, durch die Finanzministerkonferenz im Herbst 1981 eine Rolle gespielt (vgl. Saarbrücker Zeitung vom 17./18. Oktober 1981). Damit sind die Pläne zur Umlegung vorläufig gescheitert.

40) Vgl. Gutachten der Steuerreformkommission, a.a.O., S. 793 ff.; *Jung, R. H.*, a.a.O., S. 140 ff.

41) Vgl. *Schemmel, L.*, Reform, a.a.O., S. 23.

nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen. Sie kommt darüber hinaus Gesichtspunkten der Praktikabilität entgegen.

Allokationspolitisch zu rechtfertigen ist eine „Grundgebühr“ mit der Überlegung, daß nicht allein die tatsächliche Inanspruchnahme des Straßennetzes, also die tatsächlich abgenommene Menge an „Straßennutzungen“, für die Wirtschaftssubjekte von Bedeutung ist. Schon die bloße Existenz des Straßennetzes, die jederzeitige Bereithaltung von Nutzungsmöglichkeiten, ist Teil der wirtschaftlichen Leistung dieser Infrastrukturkomponente⁴²⁾. Das so beschriebene komplexe Gut „Straßennutzung“ weist Parallelen mit den Leistungen auf, die z. B. öffentliche Versorgungsunternehmen anbieten. Beispiele für derartige Leistungen sind allerdings auch im privaten Bereich zu finden, wenn man etwa an die Beitragsstruktur solcher Sportvereine denkt, die Anlagen mit hohem Kapitalaufwand vorhalten und sich weitgehend aus eigenen Mitteln finanzieren. Die allokatiospolitische Logik gespaltender Tarife (Pauschalabgeltung, Benutzungsentgelte) liegt darin, daß die Kapitalkosten der kurzfristig nicht variablen „Produktions“-Anlagen über eine pauschale Umlage aufzubringen sind, um sicherstellen zu können, daß ein Angebot überhaupt zustande kommt⁴³⁾. Mit dieser Begründung läßt sich dementsprechend auch eine benutzungsunabhängige (Teil-)Abgabe für das Straßennetz als Ganzes rechtfertigen⁴⁴⁾. Daraus folgt jedoch nicht, daß die gegenwärtige Struktur der Kraftverkehrsabgaben angemessen erscheint⁴⁵⁾.

Aussagen hierüber würden entsprechend der vorstehenden Überlegungen eine Untersuchung des Kapitalkostenanteils der Ausgaben für das Straßennetzen erfordern. Darauf wird an dieser Stelle verzichtet, weil es vordringlich darauf ankommt, die angemessene Struktur der Straßenverkehrsabgaben offenzulegen, nicht aber ihre genaue Höhe zu ermitteln.

3.3 Zur Einordnung der Parkgebühren

Bisher sind Kraftfahrzeugsteuer und Mineralölsteuer als allgemeine Abgaben des Kraftfahrzeugverkehrs betrachtet worden. Im folgenden soll überprüft werden, ob und inwieweit Abgaben für spezielle Formen der Straßennutzung zu rechtfertigen sind.

In der Diskussion um die Straßenverkehrsabgaben hat in jüngster Zeit die Frage der Erhebung von Parkgebühren eine Rolle gespielt. Dabei haben Gesichtspunkte der Zulässigkeit und der gesetzlichen Grundlage im Vordergrund gestanden. Ökonomische Zusammenhänge sind insofern von Belang, als die jetzt gefundene Regelung auf dem Knappheitspreis als Zuteilungsmechanismus abstellt⁴⁶⁾.

42) Vgl. *Sobmen, E.*, Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, Tübingen 1976, S. 408.

43) Vgl. *Sobmen, E.*, a.a.O., S. 408 ff.

44) Für Teile des Straßennetzes ist gezeigt worden, daß Preis- und Investitionspolitik durchaus (allokatios-)theoretisch unbedenklich und auch praktikabel an Grenzkostenüberlegungen ausgerichtet werden können (vgl. *Schellbaass, H. M.*, a.a.O.). Der Optimismus, dies sei für das gesamte Straßennetz verallgemeinerungsfähig, wird nicht geteilt.

45) Das Gesamtaufkommen an Abgaben verteilt sich gegenwärtig zwischen Kfz-Steuer und Mineralölsteuer etwa im Verhältnis 23 : 77 mit tendenziell steigendem Anteil der Mineralölsteuer (vgl. Finanzbericht 1982, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Bonn 1981, S. 196), rechnet man den Anteil der Heizölsteuer heraus, dann beträgt das Verhältnis etwa 25 : 75.

46) Vgl. *Eekhoff, J.* und *Fox, K.-P.*, a.a.O.

Nicht ausdrücklich angesprochen wurde in der Diskussion die Frage, ob die Erhebung von Parkgebühren überhaupt in einem abgestimmten Gesamtkonzept von Straßenverkehrsabgaben Platz hat.

Diese Frage ist zu bejahen. Die Erhebung von knappheitsorientierten Parkgebühren ist allokativpolitisch als Steuerungsinstrument für die effiziente Zuteilung knapper Flächen zu rechtfertigen. Der Bau von Verkehrswegen – für den fließenden – und von Parkplätzen – für den ruhenden Verkehr – kann sowohl gedanklich als auch praktisch auseinandergehalten werden.

Eine fiktive Situationsbeschreibung soll das deutlich machen. Schon heute sind im Fernstraßenbau (Autobahnen) die Nutzungen „fließender Verkehr“ und „ruhender Verkehr“ dadurch getrennt, daß das Parken längs dieser Verkehrswege untersagt ist und dafür besondere Parkplätze abseits der Straßen eingerichtet sind. Eine solche Lösung ist auch für andere Straßenkategorien, selbst im Innenstadtbereich, jedenfalls vorstellbar. Notwendig wären dazu die Dimensionierung des Straßenraumes ausschließlich für die Bedürfnisse des fließenden Verkehrs und der Verweis des ruhenden Verkehrs auf besonders ausgewiesene Parkplätze abseits des Straßenraumes oder auf Privatflächen. Die Erhebung kostendeckender Entgelte könnte im Prinzip das Angebot an Parkflächen steuern: Parkplätze, Parkhäuser und private Parkflächen oder Einzelgaragen würden als Flächenansprüche mit anderen baulichen Nutzungen konkurrieren und müßten sich, um sich am Markt durchsetzen zu können, an den erwarteten Erträgen dieser speziellen Nutzungsform orientieren. Natürlich hätte dies auch Rückwirkungen auf die Verkehrsmittelwahl privater und gewerblicher Nutzer, aber auch diese Auswirkung wäre auf Kosten-Ertrags-Überlegungen zurückzuführen. Administrative Beschränkungen von Nutzungen sind Folge der Vermischung der Funktionen des Straßenraums, sobald er für den fließenden Verkehr überdimensioniert ist. Die Bereitstellung von Flächen für Parkzwecke muß nicht notwendig an die Bereitstellung von Straßenraum gekoppelt sein, sie kann zumindest kostenmäßig hinreichend genau hiervon unterschieden werden, auch wenn es bei Planung und Bau von Straßen- und Parkraum Verbundvorteile gibt.

Das Beispiel zeigt, daß

- die Bereitstellung von Parkraum im Prinzip eine von der Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur getrennte Aufgabe darstellt,
- die öffentliche Hand nicht einmal primär gefördert ist, diese Aufgabe zu übernehmen,
- die Steuerung der Nutzung von Flächen über Preise auch insofern nicht außer Kraft gesetzt werden muß.

Die Einführung eines solchen Systems getrennter Entscheidungen über die Bereitstellung von Straßen- und Parkraum hat im nachhinein geringe Chancen, jedenfalls auf kurze Frist. Die Frage nach der Berechtigung und den sinnvollen Formen einer Belastung des ruhenden Verkehrs mit Abgaben ist damit allerdings nicht beantwortet.

Die Berechtigung eines Entgelts für die Inanspruchnahme von Flächen für Parkzwecke liegt in der Tatsache, daß damit alternative Nutzungen dieser Fläche verhindert werden – nicht anders werden Preise für begrenzt verfügbare Güter überhaupt begründet. Daß dieses Entgelt von der „Grundgebühr“ für die Bereitstellung des Straßennetzes getrennt erhoben werden sollte, dafür spricht schon der Gesichtspunkt, daß die räumliche Konzentration der Nachfrage nach Parkplätzen von der nach Straßenraum erkennbar abweicht.

Zudem sind beide Flächennutzungen unterscheidbar, so daß eher die Vermischung der Entgelte einer Begründung bedarf als ihre Trennung.

In der Vergangenheit ist wiederholt die Einführung einer „Parksteuer“, also einer pauschalen Abgabe für die Inanspruchnahme von Parkraum erwogen worden⁴⁷⁾. Dies erscheint vom Begründungsansatz her zwar sinnvoll, nicht aber in der Ausgestaltung. Die Inanspruchnahme von Parkraum läßt sich – wesentlich besser als die Nutzung des Straßennetzes durch den fließenden Verkehr – auf den einzelnen Nutzer zurückführen und ihm mittels eines speziellen Entgelts zurechnen. Von daher besteht kein Anlaß, hierfür ein pauschales Vorabentgelt einzuführen. Zudem wäre die Anreizstruktur einer solchen Lösung verfehlt. Einzelfallentgelte haben den Vorteil, daß sie nach der Dringlichkeit der Nachfrage gestaffelt werden können und so auf die sparsame Inanspruchnahme von knappen Flächen hinwirken. Das kann mit Pauschalabgeltungen nicht erreicht werden. Insofern erscheinen Parkgebühren einer Parksteuer überlegen⁴⁸⁾.

3.4. Zu den Anknüpfungspunkten der Straßenverkehrsabgaben

Die vorstehenden Überlegungen haben dazu geführt, daß ein sinnvolles System von Straßenverkehrsabgaben aus drei Elementen bestehen könnte:

- einer Pauschalabgeltung für die Bereitstellung des Straßennetzes (Kraftfahrzeugsteuer),
- einer benutzungsabhängigen Straßenverkehrsabgabe,
- eines Nutzungsentgelts für die Inanspruchnahme von Parkraum (Parkgebühren).

Im folgenden soll knapp auf die Bemessung der einzelnen Abgaben eingegangen werden. Dabei kommt es nicht so sehr darauf an, die tatsächliche Höhe und die sachgerechte Staffelung der Abgaben anzugeben – dies wäre im Rahmen dieses Beitrags gar nicht zu leisten – vielmehr sollen die Ansatzpunkte dargelegt werden, an denen die Bemessung der einzelnen Abgaben ansetzen kann.

Im Grunde geht es bei allen Teilelementen darum, Indikatoren festzulegen, welche die Inanspruchnahme der Nutzungen möglichst zutreffend wiedergeben; im Kern ist dies ein Preisbildungsproblem. Die öffentlichen Abgaben, die erhoben werden sollen, haben insofern Preisersatzfunktion. Man darf dabei die Erwartungen allerdings nicht zu hoch spannen. Es wird vermutlich nicht gelingen, marktmäßige Verhältnisse vollständig zu simulieren, weil weder das Angebot von noch die Nachfrage nach Straßenutzungen hinreichend genau ermittelt werden können. Trotzdem bleibt es bei der Aufgabe, die Abgaben in Kontakt mit den Angebots-/Nachfrageverhältnissen zu halten, soll das Ziel, auf diese Weise eine zweckentsprechende Nutzung der Verkehrswege sicherstellen, nicht aufgegeben werden.

Zur Pauschalabgeltung der Kapazitätsvorhaltung muß ein Indikator herangezogen werden, der die Bestimmungsgründe der Dimensionierung des Straßennetzes hinreichend genau abbildet. Diese Forderung zu erfüllen ist nicht einfach. Wiederholt ist versucht worden, für die verschiedenen Fahrzeugkategorien Äquivalenzziffern festzulegen, welche an tech-

47) Vgl. Bohley, P., Öffentliche Abgaben für regelmäßiges Dauerparken – ein Problem der Kraftfahrzeugbesteuerung, in: Finanzarchiv, Neue Folge, Band 28 (1969), S. 280 – 299; Gutachten der Steuerreformkommission, a.a.O., S. 797 f.

48) Vgl. Gutachten der Steuerreformkommission, a.a.O., S. 798.

nischen Kriterien ansetzen und zur Belastungsdifferenzierung herangezogen werden können⁴⁹⁾. Zulässiges Gesamtgewicht und Fahrzeugfläche sind die dabei am häufigsten benutzten Maßstäbe. Abgesehen davon, daß die empirischen Untersuchungen über die Zusammenhänge keineswegs über alle Zweifel erhaben sind⁵⁰⁾, muß bezweifelt werden, daß der Versuch einer virtuoson Differenzierung überhaupt lohnend erscheint. Nicht zuletzt aus Gesichtspunkten, die in der Vereinfachung des Steuersystems und der Erhebungsbilligkeit begründet sind, sind einer weitgehenden Differenzierung der Anlastungskriterien vernünftigerweise Grenzen zu setzen. Auch kann aus allokatonspolitischen Überlegungen nicht abgeleitet werden, daß es darauf ankomme, den ohnehin utopischen Versuch zu wagen, den Bedingungen des sozialökonomischen Optimums durch die Umsetzung aufwendiger Rechenexperimente nahzukommen. Vielmehr sind auch Kriterien ausreichend, welche wenigstens der Richtung nach das abbilden, worauf es ankommt⁵¹⁾. Aus dieser Sicht wird man sich mit den Kriterien Gewicht und Fläche begnügen können. Dieses Votum schließt ein, daß man Pkw und Lkw unterschiedlich behandeln kann, was die Differenzierung (oder der Verzicht darauf!) innerhalb dieser Gruppen angeht; es schließt nicht ein, daß man von der Erhebung einer „Grundgebühr“ für Pkw überhaupt absehen sollte.

Zur Abgeltung der Straßenbenutzung über eine Abgabe, die an den tatsächlichen Fahrleistungen ansetzt, erscheint die Mineralölsteuer als geeignete Abgabe, da ihre Bemessungsgrundlage in einem hinreichend engen Zusammenhang zu Ausmaß und Intensität der Straßenbenutzung steht⁵²⁾. Die Billigkeit der Steuererhebung spricht zusätzlich dafür⁵³⁾.

Die Zuweisung der Funktion „Abgeltung der Straßennutzung“ an die Mineralölsteuer wird vermutlich unter verschiedenen Gesichtspunkten als unbefriedigend angesehen, vor allem deshalb, weil damit nur unzureichend räumliche und zeitliche Differenzierungen verbunden werden können. Dieser Einwand ist im Grunde sicher zutreffend. Zwei Dinge sind jedoch zu bedenken. Zum einen: Die Abgabenbelastung durch die Mineralölsteuer schwankt, wenn auch begrenzt, regional und zeitlich, da nach Maßgabe der Verkehrsdichte der Benzinverbrauch variiert. Zum anderen: Für weite Bereiche des Straßennetzes dürfte eine Grenzkostenberechnung als Anhaltspunkt für die Abgabenbemessung kaum durchführbar sein. Für Einzelbereiche, die sich verhältnismäßig gut abgrenzen lassen, wie etwa Autobahnen, sieht dies anders aus. Von daher ließen sich für diesen Bereich andere, der tatsächlichen Nutzungsdichte stärker angenäherte Bemessungsgrundlagen ermitteln⁵⁴⁾. Für alle übrigen Bereiche des Straßennetzes muß es wohl aus praktischen Gründen bei einer pauschalen Abgeltung bleiben⁵⁵⁾.

Die Erhebung von Abgaben für die Benutzung von Verkehrsflächen als Parkraum kann – wie oben gezeigt – als grundsätzlich eigenständiges Problem gesehen werden. Deshalb ist anzustreben, daß marktgerechte Entgelte festgesetzt werden, was nach den Bestimmungen

49) Vgl. dazu Jung, R. H., a.a.O., S. 102 ff.

50) Vgl. Schemmel, L., Reform, a.a.O., S. 44 f.

51) Vgl. Sobmen, E., a.a.O., S. 8 – 14.

52) Vgl. Funck, R. und Peschel, K., a.a.O., S. 26 f.

53) Vgl. Schemmel, L., Reform, a.a.O., S. 28 f.

54) Vgl. Schellhaass, H. M., a.a.O.

55) Vgl. auch Willeke, R. und Baum, H., Theorie und Praxis des Road Pricing, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 43. Jg. (1972), S. 84.

des Straßenverkehrsgesetzes neuerdings auch zulässig ist⁵⁶⁾. Dies bedeutet, daß die Parkgebühren in Innenstädten je nach der Intensität der Nachfrage gestaffelt werden sollten. Die Festsetzung der Höhe der Entgelte und die Einteilung des Stadtgebietes in Zonen müßte sich durch Erprobung im Laufe der Zeit einspielen. Grundlinie sollte dabei sein, daß eine Markträumung erreicht wird, also weder Parkflächen dauerhaft und in großem Umfang ungenutzt bleiben, noch fortgesetzt Knappheit an Parkraum bei der festgesetzten Gebührenehöhe zu beobachten ist.

Die Forderung nach marktgerechten Parkgebühren bedeutet zugleich eine Absage an Versuche, die Parkplatznot durch administrative Regulierungen zu bewirtschaften (Höchstparkdauer, Parkvorrechte für Anwohner u. a.). Solche marktwidrigen Eingriffe sind aus allokativen Gesichtspunkten abzulehnen; sie führen darüber hinaus zu Verteilungswirkungen, die zumindest als problematisch anzusehen sind und zudem in der Regel nicht vorhergesehen werden⁵⁷⁾.

4. Zu Bedeutung und Vereinbarkeit verschiedener Ziele der Kraftverkehrsabgaben

Bisher ist lediglich der allokativc Aspekt der Kraftverkehrsabgaben betrachtet worden; er besteht in der Aufgabe, den Nutzern öffentlicher Infrastruktureinrichtungen ein angemessenes Entgelt dafür abzuverlangen, daß sie Leistungen in Anspruch nehmen, die unter Einsatz von Ressourcen erstellt werden müssen und/oder alternative Nutzungen des Verkehrsraumes verhindern. Es ist gezeigt worden, daß und vor allem wie sich verschiedene Formen der Abgaben in diese Aufgabe sinnvoll teilen können.

Schon die summarische Betrachtung der bestehenden Regelungen der Kfz- und der Mineralölsteuer hat ergeben, daß der Vorschlag, die Kraftverkehrsabgaben so umzugestalten, daß dies ihre ausschließliche Aufgabe wäre, eine Reihe von Einwänden zu gewärtigen hätte. Sie können zusammengefaßt mit der Feststellung umschrieben werden, daß wichtige weitere Funktionen der Kraftverkehrsabgaben dann nicht mehr wahrgenommen würden. An erster Stelle steht dabei die Befürchtung, gegenüber den heutigen Regelungen komme es zu inakzeptablen Veränderungen in der personellen und räumlichen Einkommensverteilung⁵⁸⁾. Zu beachten ist darüber hinaus die Auffassung, mit Hilfe der Mineralölsteuer solle auch eine gezielte Verteuerung eines engpaßverdächtigen Energieträgers erreicht und damit zusätzliche Sparanreize im Interesse der gesamten Volkswirtschaft gesetzt werden⁵⁹⁾. Vereinbarkeit dieser Auffassungen mit der oben entwickelten Grundnorm ist zu überprüfen.

56) Vgl. dazu Eekhoff, J. und Fox, K.-P., a.a.O.

57) Vgl. dazu Eekhoff, J. und Fox, K.-P., a.a.O., S. 274 – 277.

58) Vgl. Dennerlein, R., Die Umlage der Kfz-Steuer auf die Mineralölsteuer, in: Wirtschaftsdienst, 60. Jg. (1980), S. 503 – 507, hier S. 504; Lingnau, G., Ein politischer Mißgriff. Zur Reform der Kraftfahrzeugsteuer, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. November 1980, S. 13; Romahn, T., Die Mineralölsteuererhöhung ist unsozial, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. April 1981, S. 33.

59) Vgl. Sievert, O., Besteuerung von engpaßverdächtigen Energieträgern, in: Wirtschaftsdienst, 57. Jg. (1977), S. 595 – 600; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Jahresgutachten 1979/80. Deutscher Bundestag, 8. Wahlperiode, Drucksache 8/3420, Ziffern 437 – 440; Matthöfer, H., Mut zur Vollbeschäftigung, o.O. (Bonn) 1982 (vielfältiges Manuskript), S. 14 – 18.

Was die wiederholt vorgetragene Forderung nach einer energiepolitisch begründeten Mineralölsteuererhöhung betrifft, so ist die Vereinbarkeit mit den Gesichtspunkten, die für eine Abgabenbelastung des Kraftverkehrs auch mit einer benutzungsabhängigen Abgabe sprechen, zu bejahen. Man muß dabei betonen, daß die sachliche Begründung der Mineralölsteuer als Straßenverkehrsabgabe nicht eigentlich in der Belastung des Mineralölverbrauches als solchem liegt, vielmehr ist diese Besteuerungsgrundlage nur deshalb gewählt worden, weil sie offensichtlich in einer ausreichend nahen Beziehung zur Straßennutzung steht. Der Mineralölverbrauch steht somit nur als Indiz für einen sachlich gebotenen Ansatzpunkt, der auf andere Weise schwer faßbar ist⁶⁰. Der Versuch, durch die Besteuerung eines bestimmten Gutes die Anpassung an spätere Engpaßsituationen schon heute verstärkt einzuleiten, ist eine selbständige – allokatonspolitisch begründete – Steuerrechtfertigung. Der Ansatzpunkt müßte sinnvollerweise allerdings der Einsatz des betreffenden Energieträgers allgemein, nicht aber sein energetischer Verbrauch und schon gar nicht der Energieverbrauch überhaupt sein⁶¹. Die steuerliche Belastung aus energiepolitischen Gründen tritt additiv zu den Abgaben für die Nutzung des Infrastrukturgutes „Straße“.

Die gleichen Überlegungen gelten auch für Vorschläge, die externen Wirkungen des Kraftverkehrs auf die Umwelt verursachungsgerecht anzulasten⁶². Auch dies ist ein selbständiger Besteuerungsgrund, der nicht mit dem oben aufgezeigten System von Kraftverkehrsabgaben in Konflikt geraten muß. Vor allem kann nicht der Vorwurf erhoben werden, die Verkehrsteilnehmer würden gleichsam zweimal für denselben Zweck belastet. Die Umweltabgaben sollen (gesellschaftliche) Kosten decken, die zusätzlich zu den Bau- und Unterhaltungskosten anfallen.

Von erheblichem Gewicht erweisen sich regelmäßig solche Argumente gegen wirtschaftspolitische Maßnahmen, welche auf die Folgewirkungen für die Einkommensverteilung zielen. Gerade die Öffentlichkeit ist für diese Art von Maßnahmewirkungen besonders sensibel. Die Diskussion um die beabsichtigte Umlegung der Kfz-Steuer auf die Mineralölsteuer hat dies in jüngster Zeit nachdrücklich belegt⁶³. Diese Reaktionen sind verständlich.

60) Als Alternative käme auch eine „Reifensteuer“ in Frage (vgl. *Funck, R. und Peschel, K.*, a.a.O., S. 27 f.; *Gerloff, W.*, a.a.O., S. 314 f.); dies soll jedoch hier nicht weiter diskutiert werden.

61) Die Probleme der Ausgestaltung einer solchen steuerlichen Belastung werden nicht verkannt (vgl. dazu etwa *Hansmeyer, K.-H.*, Finanzwissenschaftliche Aspekte der Energiebesteuerung, in: *Duwendag, D. und Siebert, H.* (Hrsg.), Politik und Markt. Wirtschaftspolitische Probleme der 80er Jahre, Stuttgart – New York 1980, S. 403 – 420), auch nicht die möglichen Gegenargumente gegen diese Form der Besteuerung überhaupt (vgl. *Sievert, O.*, a.a.O.); sie betreffen allerdings nicht die Frage der Vereinbarkeit mit Straßenverkehrsabgaben und werden deshalb nicht weiter behandelt. Es kann auch nicht übersehen werden, daß die aufgezeigte, durchaus mögliche allokatonspolitische Begründung im politischen Raum dazu genutzt werden kann, fiskalisch motivierte Steuererhöhungen zu bemänteln. Dies spricht nicht gegen das Argument, sondern vor allem gegen jene, die es vorbringen.

62) Vgl. *Schellbaass, H. M.*, a.a.O., S. 127 ff.

63) Vgl. *Finsinger, J. und Neumann, K.-H.*, Wirtschaftspolitische Maßnahmen und die Opposition der Verlierer. Diskussionspapier des Wissenschaftszentrums Berlin JJM/JP 81-9, Berlin 1981, S. 13 – 20.

Daß Ökonomen zu Verteilungsproblemen nur beschränkt Beiträge zu leisten vermögen, weil sie in erster Linie zu dem „wie“, nicht so sehr zu dem „ob“ und „wieviel“ an Maßnahmen zur Einkommens(um)verteilung Stellung nehmen, wird als unbefriedigend angesehen, ist aber vorab kaum zu ändern⁶⁴. Das Verteilungsproblem gehört zweifellos zu den ökonomischen Grundfragen, Aussagen auf diesem Gebiet werden jedoch durch Wertungen dominiert, die vorzunehmen Ökonomen nicht berufen sind; es handelt sich vielmehr um gesellschaftspolitische Wertentscheidungen, welche in den dafür vorgesehenen Gremien und auf den durch die Gesellschaftsordnung vorgezeichneten Wegen getroffen werden müssen⁶⁵. Allerdings erweist sich die ökonomische Betrachtung von Verteilungsproblemen als notwendig. Die gegenseitige Verschränkung von Allokationsproblemen und Verteilungsfragen erfordert geradezu eine Untersuchung: Wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Verbesserung der Allokation haben regelmäßig Folgen für die Einkommensverteilung, und Maßnahmen, welche auf eine Veränderung der Einkommensverteilung abzielen, bleiben in der Regel nicht ohne Wirkung auf die Allokation⁶⁶.

Für den Zusammenhang der Kraftverkehrsabgaben mit Verteilungsfragen bedeutet dies folgendes: Es ist zu fragen, ob und inwieweit es gerechtfertigt, möglicherweise sogar geboten ist, wegen der Verteilungsfolgen einer Änderung von Höhe und Struktur der Kraftverkehrsbelastung die Maßnahme selbst zu modifizieren und in welcher Form dies erfolgen sollte.

Zunächst ist auf folgendes hinzuweisen: In aller Regel entwickelt sich in jedem Fall eine Opposition gegen eine vorgesehene oder durchgeführte Änderung der Abgabenbelastung, selbst dann, wenn es sich lediglich um eine Strukturveränderung, nicht aber um die Änderung der Belastungshöhe handelt. Die Diskussion um die Umlegung der Kfz- auf die Mineralölsteuer hat dies erneut gezeigt. Daraus läßt sich ableiten, daß vermutlich nicht einmal die tatsächliche Einkommensverteilung in den Augen der Betroffenen die erste Rolle spielt, sondern vielmehr Änderungen einer gegebenen Verteilung per se Widerspruch aktivieren. Die Angemessenheit von Höhe und Ansatzpunkten der bestehenden Abgabenbelastung tritt demgegenüber in den Hintergrund⁶⁷. Diese vielfach anzutreffende Einstellung erschwert Veränderungen beträchtlich, auch dann, wenn sie auf eine sachgerechte Umgestaltung abzielen. Aus der Sicht der Betroffenen ist dies allerdings nicht einmal unzumutbar zu heißen, vielmehr muß man einräumen, daß ohnehin vorgesehene Änderungen der Abgabenbelastung vermutlich geeignete Zeitpunkte darstellen, um Forderungen nach einer Verbesserung der Einkommenspositionen ins Spiel zu bringen, die zwar schon länger bestehen, aber – isoliert vorgetragen – kaum Aussicht auf Erfolg haben.

64) Vgl. *Sobmen, E.*, a.a.O., S. 3 f.

65) Vgl. zum Grundproblem *Streit, M.*, Theorie der Wirtschaftspolitik, Düsseldorf 1979, Kapitel 4.

66) Plastisch hat es *Sobmen* ausgedrückt: „Die Größe des Kuchens, den es zu verteilen gilt (ebenso wie sein Wachstum im Zeitverlauf), ist durchaus variabel und kann unter Umständen auf wirtschaftspolitische Maßnahmen sehr empfindlich reagieren.“ (*Sobmen, E.*, a.a.O., S. 4).

67) In der finanzwissenschaftlichen Steuerlehre hat sich dieser Gesichtspunkt verschiedentlich zu dem Grundsatz „Alte Steuern sind gute Steuern!“ verdichtet (vgl. dazu *Neumark, F.*, Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen 1970, S. 364 f.). Ausdrücklich als Argument für die ungeänderte Beibehaltung der Kfz-Steuer hat *Kleinsteuber* diesen Punkt verwendet. Vgl. *Kleinsteuber, F.*, Die Kraftfahrzeugsteuer als Mittel der Verkehrspolitik, Diss. Freiburg im Breisgau 1968, S. 93 f.

Diese Beobachtung erklärt die Verknüpfung von einkommensverteilungsbezogenen Forderungen mit Bestrebungen, auf eine sachgerechte Aufgabenbelastung hinzuwirken; sie hilft nicht bei der Beantwortung der Frage, ob und wie solchen Gesichtspunkten Raum gegeben werden soll.

Die Notwendigkeit einer Berücksichtigung der Einkommensverteilungswirkungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen ist heute weitgehend anerkannt und durch die Rechtsordnung abgesichert. Daraus ist allerdings nicht zu folgern, daß jedwede Maßnahme mit Verteilungsforderungen konfrontiert werden sollte. Dies könnte nicht nur zu einem Stillstand der Wirtschaftspolitik führen, sondern widerspricht auch einer zweckmäßigen Abschichtung wirtschaftspolitischer Aufgabenbereiche und Maßnahmen⁶⁸⁾. Die ständige Vermischung allokationsorientierter Maßnahmen mit verteilungsorientierten Modifikationen führt letztlich dazu, daß der Preismechanismus in seiner Funktionsweise beeinträchtigt wird, die angestrebten Verteilungsergebnisse aber dennoch nicht erreicht werden. Diese Gefahr kann nur gebannt werden, wenn beide Aufgabenbereiche mit getrennten Instrumenten aufeinander abgestimmt werden⁶⁹⁾.

Für die Kraftverkehrsabgaben bedeutet dies: Die Ausgestaltung der Abgaben sollte unter dem Gesichtspunkt sachgerechter Nutzungsentgelte freigehalten werden von Überlegungen, ob dadurch die Einkommensverteilung der betroffenen Verkehrsteilnehmer berührt wird. Forderungen, die sich darauf beziehen, sind in den Bereich der sekundären Einkommensverteilung zu verweisen⁷⁰⁾, sofern man überhaupt der Auffassung zuneigt, eine Änderung der Kraftverkehrsabgaben führe zu untragbaren Einkommensverschiebungen⁷¹⁾.

5. Zur Beurteilung steuerlicher Einzelregelungen

Die Trennung zwischen Gesichtspunkten der Kostenanlastung und Maßnahmen der Einkommensumverteilung hat teilweise bereits Eingang in die steuerlichen Regelungen gefunden. So ist es nach dem Einkommensteuerrecht zulässig, bei der Ermittlung des steuerpflichtigen Einkommens bestimmte Beträge für die Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte abzusetzen (§ 9 Abs. 1 Ziff. 4 EStG). Diese Regelung hat auch im Zusammenhang mit der jüngsten Erhöhung der Mineralölsteuer eine Rolle gespielt; dabei wurde von verschiedenen Seiten (z. B. Bund der Steuerzahler, Fraktion der CDU/CSU im Deutschen Bundestag, Teile der SPD-Fraktion) die Forderung erhoben, als Ausgleich für die steuerliche Mehrbelastung die Kilometerpauschale deutlich heraufzusetzen und/oder nach der Entfernung zu staffeln.

68) Vgl. Stellungnahme zu Problemen der Energieversorgung, die der Vorsitzende des Sachverständigenrates für die Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft des Deutschen Bundestages am 17. und 19. Oktober 1977 in Bonn abgegeben hat, in: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Jahresgutachten 1977/78. Deutscher Bundestag. 8. Wahlperiode. Drucksache 8/1221, S. 204 – 210, hier S. 210.

69) Vgl. dazu mit vielen Beispielen Stützel, W., Marktpreis und Menschenwürde, Stuttgart 1981; sowie Merklein, R., Griff in die eigene Tasche, Hamburg 1980.

70) Vgl. Schemmel, L., Reform, a.a.O., S. 54.

71) Auf die sozialpolitisch begründeten Ausnahmetatbestände bei der Kraftfahrzeugsteuer ist bereits in Abschnitt 3.1 hingewiesen worden.

Die Frage der Kompensation allokationspolitisch begründeter Verteilungswirkungen ist bereits oben angesprochen worden; an dieser Stelle soll untersucht werden, ob und inwieweit es überhaupt angezeigt ist, Fahrtkosten als Minderung der steuerlichen Bemessungsgrundlage zuzulassen.

Die Berücksichtigung von Fahrtkosten als Abzugsposten bei der Ermittlung des steuerpflichtigen Einkommens wurde in der Bundesrepublik erstmals im Jahre 1955 eingeführt und später stark ausgeweitet. Nach einer Kürzung des Pauschbetrages von 0,25 DM auf 0,18 DM pro Kilometer aus haushaltspolitischen Gründen gilt ab 1967 die Regelung, daß Fahrtkosten

- mit öffentlichen Verkehrsmitteln voll und
- mit privaten Kraftfahrzeugen bis zur erwähnten Höchstgrenze als Werbungskosten geltend gemacht werden dürfen⁷²⁾.

Die dahinter stehende Besteuerungsidee besagt, daß es bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens um die Feststellung des Zuwachses an ökonomischer Dispositionsfähigkeit (Leistungsfähigkeit) geht; deshalb müssen die Aufwendungen, welche Einkunftserzielungskosten (d. h. Werbungskosten, Betriebsausgaben) darstellen, von den Bruttoeinkünften abgezogen werden⁷³⁾.

In diesem Zusammenhang sind vor allem zwei Fragen von Bedeutung:

- Womit läßt es sich überhaupt rechtfertigen, daß Fahrtkosten als Werbungskosten anzusehen sind?
- Ist eine unterschiedliche Behandlung je nach dem benutzten Verkehrsmittel vertretbar?

Die grundsätzliche Frage nach der Berücksichtigung der Fahrtkosten als Werbungskosten geht von der Unterscheidung zwischen (steuerlich absetzbaren) Einkommenserzielungskosten und (steuerlich nicht zu berücksichtigender) Einkommensverwendung aus. Entscheidungsgrundlage muß eine Norm sein, welche angibt, wo der steuerrechtliche Nullpunkt liegt.

Die Anerkennung der Fahrtkosten als Werbungskosten wäre demnach Ausdruck einer Auffassung, wonach die räumliche Verteilung der Arbeitsstätten dem Verteilungsmuster der Wohnstätten zu folgen habe – nicht umgekehrt. Wenn man so will, steht dahinter das Leitbild des Selbständigen (Arzt, Rechtsanwalt, Handwerker), dessen Arbeitsstätte sich im selben Gebäude wie seine Wohnung befindet. Die Mehrzahl der Arbeitnehmer, die heute zum Teil erhebliche Arbeitswege in Kauf nehmen, um zu ihrer Arbeitsstätte zu gelangen, tun dies demnach „gezwungenermaßen“ und werden dafür durch steuerliche Entlastungen entschädigt. Fahrten zur Arbeitsstätte mit dem eigenen Kraftfahrzeug wären demnach als eine erwerbswirtschaftliche Nutzung des Kfz anzusehen⁷⁴⁾.

Unbestritten ist eine solche Auffassung nicht. Selbst die damalige Bundesregierung hatte im Jahre 1966 bei ihrem Vorschlag, die Werbungskosten von 0,25 DM auf 0,10 DM

72) Vgl. Blümisch, W., Falk, L. u. a., Einkommensteuergesetz-Kommentar, 11. Auflage, Bd. 1, München 1977 ff., S. 34 f.

73) Vgl. Andel, N., Einkommensteuer, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 2, a.a.O., S. 332 – 401, hier S. 356.

74) Vgl. Gerloff, W., a.a.O., S. 313.

pro Entfernungskilometer herabzusetzen, darauf hingewiesen, daß man auch die Auffassung vertreten könne, bei den Fahrtkosten handele es sich um Kosten der privaten Lebensführung. Sie war allerdings einer klaren Entscheidung ausgewichen und hatte von einer Abschaffung der Pauschale Abstand genommen, „um in gewissem Maß der Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsstätte steuerlich Rechnung zu tragen“⁷⁵⁾. In anderen Ländern gehören die Fahrtkosten ohnehin zu den Kosten der Lebenshaltung und sind folgerichtig bei der Ermittlung des steuerpflichtigen Einkommens nicht abzugsfähig⁷⁶⁾.

Die Steuerreformkommission hatte sich in ihrem Gutachten gegen die Abschaffung der Werbungskostenpauschale mit dem Argument gewandt, daß dies im Gesamtzusammenhang mit eigentumspolitischen Fördermaßnahmen im Wohnungsbau, die im Ergebnis auf eine dezentrale Siedlungsstruktur hinwirken, nicht sinnvoll sei⁷⁷⁾. Dies ist ein ernstzunehmendes Argument, das man jedoch noch weiterführen kann. Der Zusammenhang zwischen den individuellen Siedlungsentscheidungen und den erwähnten steuerrechtlichen Regelungen ist eigentlich noch enger. Die Entscheidung, Fahrtkosten als Werbungskosten der Einkommenserzielung anzuerkennen, bedeutet im Kern, daß eine bestimmte Form der räumlichen Anpassung an die Verteilung der Arbeitsplätze steuerlich prämiert wird. Arbeitnehmer, welche Fahrtkosten und Zeitaufwand für den Weg zur Arbeitsstelle scheuen, und die deshalb eine Wohnung in Arbeitsplatznähe anmieten und dafür eine höhere Miete in Kauf nehmen oder im Falle des Eigentums erwerbs hohe Grundstückspreise bezahlen, müssen dies aus dem Nettoeinkommen bestreiten; sie werden also so behandelt, als seien diese (Mehr)Kosten ausschließlich als Einkommensverwendung anzusehen. Hierin liegt eine Ungleichbehandlung. Die Kosten der Siedlungsentscheidungen werden mit verschiedenen Maßstäben gemessen mit der Konsequenz, daß von daher Anreize zu einer dezentralen Siedlungsweise mit hohem Verkehrsbedarf gesetzt werden.

Erkennt man die Fahrtkosten zur Arbeitsstätte dem Grunde nach als Werbungskosten an, dann müßte man dies auch für solche Einkommensverwendungen tun, welche Fahrtkosten ersparen. Dies gilt nicht allein für die Umzugskosten⁷⁸⁾, sondern ebenso für die höheren Mietaufwendungen in Arbeitsplatznähe.

Die Ausführungen haben gezeigt, daß die Anerkennung der Fahrtkosten als Werbungskosten Ausfluß einer bestimmten Auffassung über die räumliche Zuordnung von Arbeits- und Wohnstätten ist, die konkrete Regelung im Einkommensteuerrecht allerdings nicht frei von Schwächen ist.

Dies gilt um so mehr, wenn man die Höhe der abzugsfähigen Werbungskosten betrachtet und verschiedene Verkehrsmittel berücksichtigt. Die Abzugsfähigkeit von Fahrtkosten bei der Ermittlung des steuerpflichtigen Einkommens gilt nämlich nur teilweise unbeschränkt. Für Fahrten mit öffentlichen Verkehrsmitteln werden die Kosten in voller Höhe

75) Vgl. Entwurf des zweiten Gesetzes zur Überleitung der Haushaltswirtschaft des Bundes in eine mehrjährige Finanzplanung (Steueränderungsgesetz 1966), Bundesratsdrucksache 410/66 vom 7. Oktober 1966, S. 22. Das Einkommensteuergesetz wurde später dahingehend geändert, daß der Pauschbetrag auf 18 Pfennig pro Entfernungskilometer festgesetzt wurde (Bundesgesetzblatt 1968 I S. 160). Diese Regelung gilt bis heute.

76) Vgl. Gutachten der Steuerreformkommission, a.a.O., S. 107; *Andel, N.*, a.a.O., S. 358.

77) Vgl. Gutachten der Steuerreformkommission, a.a.O., S. 107.

78) Vgl. *Andel, N.*, a.a.O., S. 358 f.

berücksichtigt. Für Fahrten mit dem privaten Kraftfahrzeug ist ein Kilometersatz festgeschrieben, der nicht kostendeckend ist, so daß die Verkehrsmittelwahl für die Höhe der Werbungskosten bedeutsam wird.

Entsprechend den einkommensteuerlichen Regelungen kann man drei Gruppen von Arbeitnehmern unterscheiden: solche, die

- in fußläufiger Entfernung zur Arbeitsstätte wohnen und deshalb kein Verkehrsmittel benötigen,
- mit einem privaten Kraftfahrzeug, Motorrad oder Fahrrad zur Arbeitsstätte gelangen und schließlich jene, die
- öffentliche Verkehrsmittel benutzen⁷⁹⁾.

Bei der ersten Gruppe unterstellt der Steuergesetzgeber offenbar, daß es angemessen sei, ihn die Kosten seiner Siedlungsentscheidung (Miete, Grundstückskosten) als eine Form der Einkommensverwendung in voller Höhe selbst tragen zu lassen. Bei der zweiten Gruppe werden Verkehrsteilnehmer jedenfalls teilweise zu Lasten der Allgemeinheit steuerlich entlastet, bei der dritten können die vollen Kosten des Transportaufwandes steuerlich geltend gemacht werden.

Abgesehen davon, daß viele Arbeitnehmer in Kenntnis der geringen Überprüfungsmöglichkeiten der Steuerbehörden vermutlich höhere Fahrtkosten geltend machen, als ihnen tatsächlich entstehen – z. B. durch Ausnutzung der Möglichkeit, Fahrgemeinschaften zu bilden, oder dadurch, daß steuerlich die Fahrtkosten mit öffentlichen Verkehrsmitteln geltend gemacht werden, obwohl das private Kraftfahrzeug benutzt wird – ist an der ungleichen steuerlichen Behandlung der verschiedenen Gruppen zu beklagen, daß auf diese Weise die Kosten der individuellen Siedlungsentscheidungen teilweise sozialisiert werden, ohne daß zugleich Anreize gesetzt werden, diese Kosten möglichst niedrig zu halten.

Günstiger zu beurteilen ist der in der jüngeren Vergangenheit wiederholt gemachte Vorschlag, statt der derzeit gültigen „Kilometerpauschale“ eine „Entfernungspauschale“ einzuführen. Damit würden jedenfalls die Verzerrungen vermieden, welche durch eine Bindung bestimmter Pauschalsätze an die Verkehrsmittelwahl entstehen; übrig bleiben würde jedoch immer noch die Tatsache, daß Transportaufwendungen steuerlich berücksichtigtungsfähig sind, Substitutionskosten jedoch nicht.

Man könnte einwenden, daß die steuerliche Differenzierung ökonomisch sinnvoll sei, weil damit die Wirtschaftssubjekte Anreize hätten, den öffentlichen Personennahverkehr verstärkt als Verkehrsmittel in Anspruch zu nehmen; dies sei auch volkswirtschaftlich geboten, weil er z. B. geringere Umweltbelastungen und geringeren Raumbedarf pro Leistungseinheit aufweist, kurz: geringere volkswirtschaftliche Kosten verursache als der private Kraftfahrzeugverkehr. Dies mag so sein. Aber abgesehen davon, daß dieser Nachweis nicht einfach zu führen ist, läge der ordnungspolitisch saubere Weg darin, zu versuchen, die entstehenden Kosten verursachungsgerecht anzulasten. Davon ist man bisher sowohl im privaten als auch im öffentlichen Verkehr noch weit entfernt. Eine unterschiedliche steuerliche Absetzungsfähigkeit je nach dem gewählten Transportmittel ist jedenfalls erst die x-te beste Lösung.

79) Von Zwischenformen (z. B. Teilstrecken mit dem Pkw, Teilstrecken mit öffentlichen Verkehrsmitteln) wird abgesehen.

Die derzeitigen einkommensteuerlichen Regelungen zur Berücksichtigung der Fahrtkosten zur Arbeitsstätte weisen demnach eine Reihe schwerwiegender Ungereimtheiten auf, die vermutlich zu Allokationsdefekten führen, selbst wenn man die Grundposition anerkennt, wonach die Fahrtkosten zur Arbeitsstätte Werbungskosten im Sinne des Einkommensteuerrechts darstellen.

6. Schlußbemerkungen

Die vorstehenden Überlegungen zur allokationspolitischen Angemessenheit der derzeitigen Regelungen der Straßenverkehrsabgaben sind bewußt als Kontrastprogramm zu den in jüngerer Zeit im Vordergrund stehenden Beiträgen zu Verteilungsfragen konzipiert⁸⁰⁾. Dies bedeutet keineswegs, daß verteilungspolitische Aspekte als unbeachtlich angesehen werden. Ganz im Gegenteil muß man davon ausgehen, daß Verteilungsfragen in der öffentlichen Diskussion einen bevorzugten Platz einnehmen (vgl. dazu auch oben Abschnitt 4). Allerdings mangelt es vielen Überlegungen zu Verteilungsfragen an einer sachgerechten Festlegung des verteilungspolitischen Bezugspunktes. Allzu leicht wird vielfach der Status-quo undiskutiert als Ausgangspunkt anerkannt⁸¹⁾. Zudem werden in den wenigsten Fällen allokationspolitische Folgewirkungen von Verteilungsregelungen ins Kalkül gezogen mit der Folge, daß die beabsichtigten Verteilungswirkungen gar nicht erst eintreten. Deshalb ist hier das Schwergewicht darauf gelegt worden, zuerst allokationspolitisch zweckmäßige Regelungen zu gewährleisten, bevor verteilungspolitische Normen Platz greifen. Nur dann ist nämlich zu erwarten, daß der gesamtwirtschaftliche Ressourcenaufwand möglichst gering gehalten wird.

Die vorstehenden Überlegungen könnten insbesondere in Richtung der Betrachtung der räumlichen Konsequenzen der vorgestellten allokationspolitischen Grundsätze ausgeweitet werden. Dabei wären auch Vorschläge zu diskutieren, die Verkehrsströme durch eine räumliche Differenzierung der Mineralölsteuer oder durch eine Ballungsabgabe zu beeinflussen⁸²⁾. Auch die Frage der Aufrechterhaltung eines Mindestangebots des öffentlichen Personennahverkehrs im ländlichen Raum gehört hierher.

80) Vgl. *Dennerlein, R.*, Die räumlichen Wirkungen der Kraftverkehrsbesteuerung, in: *WSI-Mitteilungen* (1982), S. 38 – 42.

81) Darunter leidet etwa auch der jüngste Beitrag zu diesen Fragen von *Dennerlein*. Die Verteilungsergebnisse seiner Untersuchung sind deshalb keine echte Orientierungshilfe. Vgl. *Dennerlein, R.*, Verteilungspolitische Gesichtspunkte der Kraftverkehrsbesteuerung und ihrer Reform, in: *Finanzarchiv, N. F.* Band 40 (1982), S. 76 – 98.

82) Vgl. *Witt, D.* und *Zettl, W.*, Möglichkeiten der Beeinflussung von Verkehrsströmen durch eine differenzierte Mineralölsteuer und eine Ballungsabgabe, in: *Raumforschung und Raumordnung*, 34. Jg. (1976), S. 15 – 25.

Summary

In recent times, questions relating to the distribution consequences of road taxes have often been the focus of interest. However, in this paper it is argued that at first an allocation policy justifying these taxes, their place within the tax system as a whole and a reasonable approach to taxation have to be worked out. That is why an economic justification of levying road taxes is presented first, followed by the placement of the taxes within the system of public revenues and suggestions for how to rate those subject to taxation. On this basis the relative importance of other objectives of road taxes is assessed, e.g., those relating to energy, environmental and distribution policies. In addition, the assessment of some of the more recent tax relief proposals for motor vehicle owners is considered taking into account the basic concept applied.

Résumé

Ces derniers temps, des questions concernant conséquences distributives des taxes relatives à la circulation routière ont été l'objet de l'intérêt. Dans le présent exposé, l'auteur est d'avis qu'il faut mettre l'accent sur la justification de l'assignation des taxes, leur intégration dans le système fiscal et l'impact objectif. C'est la raison pour laquelle une justification économique sera d'abord mise en place pour la perception de taxes relatives à la circulation, ces taxes seront intégrées dans le système des recettes publiques et des suggestions concernant l'assiette des prestations de chaque contribuable seront développées. Sur cette base, l'importance d'autres objectifs des taxes relatives à la circulation sera déterminée, par exemple sur le secteur de la politique de l'énergie, de l'environnement et de l'attribution. Il faut en outre examiner diverses nouvelles suggestions concernant l'exonération des automobilistes en tenant compte du concept de base.