

Engpässe und Finanzierung

VON PROF. DR. GERD ABERLE

1. Problemstellung

Aus den vorangehenden Vorträgen ist deutlich geworden, daß es in erheblichem Umfange aktuelle Anlässe zum Nachdenken über die Engpaß- und Finanzierungsprobleme im Bereich der Verkehrsinfrastruktur gibt. Die Verkehrsinfrastruktur stellt ein wesentliches Element in den Produktionsfunktionen dar, welche die gesamtwirtschaftliche Leistungsfähigkeit beschreiben. Im Hinblick auf die bis Ende 1992 politisch gewollte Vollendung des EG-Binnenmarktes ist es von besonderer Relevanz, jene Bestandteile des gesamtwirtschaftlichen Produktionsapparates systematisch zu betrachten, welche für die räumliche Standortqualität von herausragender Bedeutung sind. Hierzu zählt in besonderem Maße die Verkehrsinfrastruktur.

Während in den vergangenen Jahren sehr hohe Belastungen und partielle Überlastungen, vor allem im innerstädtischen Verkehrsbereich anzutreffen waren, finden sich diese partiellen Überlastungen sowohl in der Fernstraßeninfrastruktur wie auch in den Bereichen der Flughäfen und Flugsicherung sowie mittlerweile auch in wichtigen Personenverkehrsrelationen auf der Schiene. Die Problemlage wird dadurch verschärft, daß einerseits alle Informationen für eine deutliche Zunahme dieser Belastungen und auch der Überlastungen sprechen, andererseits durch die Vollendung des EG-Binnenmarktes zusätzliche Wachstumskräfte aktiviert werden sollen, welche sich insbesondere im grenzüberschreitenden Handelsaustausch und damit auch im grenzüberschreitenden Güterverkehr sowie im Transitverkehr niederschlagen werden¹⁾. Gleichzeitig wird deutlich, daß sowohl aus Planungs- und Umsetzungsschwierigkeiten heraus wie auch aufgrund zunehmender Finanzierungsprobleme bis zum Jahre 2000 die vorhandenen Verkehrsinfrastrukturkapazitäten nur in sehr geringem Maße erweiterbar sind. In der Konsequenz bedeutet dies, daß die Transport- und Reisezeiten im Güter- und Personenverkehr immer mehr zu nicht kalkulierbaren Größen werden. Hieraus folgen beträchtliche Gefährdungen logistischer Konzepte, wie sie in der produzierenden und handelstreibenden Wirtschaft derzeit umgesetzt werden, wie etwa die Just-in-Time-Konzeptionen. Gleichzeitig nimmt aufgrund der Engpässe der Verbrauch an Ressourcen (Zeit, Treibstoffe, verminderte Umläufe der Fahrzeuge u. ä.) zu; hinzu tritt eine steigende Umweltbeeinträchtigung durch Schadstoff- und Lärmemissionen.

Prof. Dr. Gerd Aberle
Professur für Volkswirtschaftslehre I
Justus-Liebig-Universität Gießen
Licher Str. 62
6300 Gießen

1) Hinsichtlich der erwarteten Wachstumseffekte der Vollendung des EG-Binnenmarktes vgl. insbesondere *Cecchini, P.*, Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarktes (Cecchini-Report), Baden-Baden 1988 sowie hinsichtlich der zu erwartenden Gütertransportmengen bis zum Jahr 2000 Prognos AG, Gemeinschaftsuntersuchung Güterverkehrsmarkt Europa, Basel 1988.

Angesichts dieser besonderen Problemsituation erscheint es sinnvoll, die Frage der Engpässe und der Schwierigkeiten in der Finanzierung bei Verkehrsinfrastrukturinvestitionen in kritischer Perspektive zu stellen.

2. Zur Engpaßdefinition

Die Beschäftigung mit Engpässen besitzt einerseits eine technisch-ingenieurwissenschaftliche und zum anderen eine ökonomische Dimension.

Im Verkehrsbereich dominiert bislang die ingenieurwissenschaftliche Sicht. Es werden Leistungsfähigkeiten definiert, bei deren Überschreiten Störungen im Verkehrsfluß auftreten, die letztlich zu Stauungen führen. Solche ingenieurwissenschaftlichen Leistungsfähigkeiten werden sowohl für vierspurige und sechsspurige Autobahnen, für Eisenbahnstrecken und auch für Flughäfen definiert. Unter Zugrundelegung dieser ingenieurwissenschaftlichen Kriterien zur Engpaßdefinition ergibt sich, daß auf einer Vielzahl von wichtigen inländischen und grenzüberschreitenden Relationen diese Grenzwerte bereits nahezu erreicht oder sogar häufig überschritten sind. Insofern lassen sich bei dieser Betrachtungsweise in der Tat eindeutig Engpässe in der Verkehrsinfrastruktur identifizieren.

Aus ökonomischer Sicht ist eine solche Betrachtungsweise jedoch nicht hinreichend. Bei der Verkehrsinfrastruktur handelt es sich um einen Potentialfaktor, welcher durch interregionale Immobilität, einen hohen Grad an Unteilbarkeit und eine beträchtliche Polyvalenz ausgezeichnet ist²⁾. Im Rahmen von räumlichen Entwicklungsaussagen ist über lange Zeiträume hinweg die Verkehrsinfrastruktur als einer der wichtigsten Potentialfaktoren bezeichnet worden. Neue empirische Analysen verdeutlichen, daß im Grundansatz diese These immer noch zutreffend ist³⁾, auch wenn in den vergangenen Jahren häufig versucht wurde, den Stellenwert der Verkehrsinfrastruktur, insbesondere der Fernstraßen, durch singuläre Analyseergebnisse in Frage zu stellen⁴⁾.

- 2) Zu den Eigenschaften von Potentialfaktoren vgl. insbesondere *Biehl, D., Hufsmann, E., Rautenberg, K., Schnyder, S., Südmeyer, V.*, Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials - Infrastruktur, Agglomeration und sektorale Wirtschaftsstruktur, Kieler Studien, Bd. 133, Tübingen 1975 sowie den gleichnamigen Aufsatz von *Biehl, D., Hufsmann, E., Schnyder, S.*, in: Die Weltwirtschaft, Heft 1, 1974, S. 107 ff.
- 3) Interessante aktuelle Hinweise liefert hierzu eine Umfrage des Bundesverbandes Junger Unternehmer (BJU) bei 952 Betrieben aller Größenklassen und Branchen. Hiernach nimmt die Verkehrsinfrastrukturqualität von allen Standortfaktoren den vergleichsweise höchsten Bedeutungsrang ein, konkretisiert als Autobahn-Erreichbarkeit. In einer Skalierung von 0 (unwichtig) bis 3 (wichtig, Höchstwert) erreicht der Standortfaktor „gute Verkehrsanbindung/Autobahn“ im Bundesdurchschnitt den Spitzenwert von 2,13. Vgl. hierzu den entsprechenden Bericht, in: Die Wirtschaftswoche, Nr. 42 vom 14. 10. 1988, S. 58 ff.
- 4) Besondere Aufmerksamkeit erregte in diesem Zusammenhang eine Untersuchung von *Lutter*, in der versucht wurde, aufgrund einer empirischen Untersuchung anhand eines Autobahnteilstücks in Franken die sehr begrenzten und häufig als negativ einzuschätzenden Wirkungen des Fernstraßenbaus nachzuweisen. Vgl. *Lutter, H.*, Raumwirksamkeit von Fernstraßen - eine Einschätzung des Fernstraßenbaus als Instrument zur Raumentwicklung unter heutigen Bedingungen, Bd. 8 der Forschungen zur Raumentwicklung, Bonn 1980. Die Thesen von *Lutter* haben später eine intensive Diskussion ausgelöst. Sie können grundsätzlich nicht als empirisch bestätigt gelten. Zur Diskussion dieser Thesen vgl. u. a. „Autobahnbau ohne regionalwirtschaftliche Perspektive“, Themenheft (3/4 1981) der Informationen zur Raumentwicklung und hier etwa den Beitrag von *Aberle, G.*, Zur Methode der Erfassung der Raumwirksamkeit von Fernstraßen, Themenheft, a.a.O., S. 201 ff. Neuere Informationen aufgrund empirischer Untersuchungen, welche ebenfalls die Thesen von *Lutter* in beträchtlichem Umfang widerlegen, sind in der Arbeit von *Steinmetz* enthalten. *Steinmetz, H.J.*, Raumstrukturelle Aspekte des Fernstraßenbaus, Heft 30 der Mainzer Geographischen Studien, Mainz 1987.

Direkt verknüpft mit dieser Potentialeigenschaft ist die Schrankenhypothese für die Verkehrsinfrastruktur im Sinne der Überlegungen von E. Tuchtfeldt bzw. von R. Thoss und B. Böltling⁵⁾.

Ökonomisch relevante Engpaßressourcen bedeuten, daß ohne ihre Ausweitung eine Vermehrung sonstiger outputrelevanter Ressourcen bzw. deren Auslastungserhöhung nicht zu einer Outputsteigerung führt. Dies bedeutet: Zwischen der Engpaßressource, etwa dem Potentialfaktor Verkehrsinfrastruktur, und anderen Nicht-Engpaß-Ressourcen besteht in diesen Fällen eine partielle Limitationalität. Als Folge ist die Grenzproduktivität bei den Nicht-Engpaß-Ressourcen auch im Falle ihrer stärkeren intensitätsmäßigen Nutzung oder bei Bereitstellung weiterer Nutzungseinheiten gleich Null. Nur die Grenzproduktivität und damit auch die partielle Produktionselastizität der Engpaßressource Potentialfaktor Verkehrsinfrastruktur ist positiv.

Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur führen aufgrund des Kapazitätswachses bei diesem (früheren) Engpaßfaktor dazu, daß die Grenzproduktivitäten auch der anderen Faktoren wieder positive Werte annehmen.

Werden als sonstige Ressourcen die Verkehrsmittel betrachtet, so sind zwei Tatbestände ergänzend zu berücksichtigen:

- neben den quantitativen Engpässen wirken qualitative Engpässe;
- übersteigen die Mengen der eingesetzten Verkehrsmittel (Fahrzeuge, Züge, Flugzeuge), die mit dem Potentialfaktor Verkehrsinfrastruktur kombiniert werden, bestimmte Belastungswerte, so führt dies beim Überschreiten von Maximalbelastungsgrößen des Potentialfaktors auch zu negativen Grenzproduktivitäten; dies kennzeichnet die Überlastungseffekte.

3. Engpaßdefinition ohne Preissteuerung?

Bei den bisherigen Überlegungen drückt sich - in ökonomischer Betrachtungsweise - die Engpaßsituation in entgehenden gesamtwirtschaftlichen Vorteilen oder Nutzenkomponenten aus (Opportunitätskosten). Nicht berücksichtigt wurde jedoch die Frage, ob die vorhandenen Kapazitäten bereits ökonomisch effizient genutzt werden. Der Tatbestand der effizienten Nutzung gewinnt an Stellenwert, sofern

- aus allgemeinen politischen Gründen oder aber aus Finanzierungsschwierigkeiten heraus Erweiterungsinvestitionen beim Faktor Verkehrsinfrastruktur nicht oder nur zeitlich stark verschoben realisierbar sind bzw.
- die eintretenden Kapazitätserweiterungen die Engpaßwirkungen aufgrund eines stark wachsenden Verkehrsaufkommens nur partiell beseitigen, also bei intertemporaler Betrachtungsweise es zu Niveauverschiebungen von Engpässen kommt.

5) Tuchtfeldt, E., Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Strukturpolitik, in: Jochimsen, R. und Simonis, U.E. (Hrsg.), Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, Bd. 54 N.F. der Schriften des Vereins für Socialpolitik, Berlin 1970, S. 132; Thoss, R., Strumann, M., Böltling, H., Schalk, H., Möglichkeiten der Beeinflussung des regionalen Einkommensniveaus durch regionalpolitische Instrumente, in: Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 27, Münster 1975; Böltling, H., Wirkungsanalyse der Instrumente der regionalen Wirtschaftspolitik, in: Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 34, Münster 1976.

Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht ist die Bewertung der erkennbaren Engpässe im Rahmen der Verkehrsinfrastrukturpolitik schwierig, weil hier - insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland - der Preismechanismus traditionell weitgehend ausgeschaltet ist. Engpaßbeschreibungen ohne steuerungsrelevante Preisstrukturen sind jedoch wenig aussagefähig; der Effizienzgesichtspunkt wird vernachlässigt, die Forderung nach Erweiterungsinvestitionen aufgrund ausschließlich ingenieurwissenschaftlich definierter Engpaßsituationen und ohne Berücksichtigung von Preisen für die Nutzung der knappen Verkehrsinfrastrukturinvestitionen ist wenig befriedigend.

Gerade dann, wenn kurz- bis mittelfristig Kapazitätserweiterungen nicht möglich sind, gewinnt die Frage der effizienten Nutzung dieser knappen Verkehrsinfrastrukturen an Stellenwert. Um so mehr erstaunt es, daß in den wichtigsten Engpaßbereichen der Verkehrsinfrastruktur nicht mit der Steuerungsgröße Preis gearbeitet wird. Daher ist es unabdingbar zu prüfen, ob und in welchem Umfange engpaßorientierte Nutzungsentgelte erhoben werden können. Solche engpaßorientierten Nutzungsentgelte im Sinne von Knappheitspreisen selektieren die Nachfrage entsprechend den Nutzungsdringlichkeiten und den Zahlungsbereitschaften. Die Belastungskennziffern im Straßen-, Eisenbahn- und Flugbereich signalisieren nur Bedürfnisstrukturen, ohne daß marktorientierte Dringlichkeiten erkennbar sind. Hieraus folgt: Eine effizientere Nutzung knapper Verkehrsinfrastrukturen beinhaltet auch die Notwendigkeit, entsprechende Preisinstrumente einzusetzen. Gerade für die Verkehrsinfrastruktur sind hierzu zahlreiche Vorschläge unterbreitet worden; an dieser Stelle sollen nur drei Formen erwähnt werden:

- Im Rahmen der Marginalkostendiskussion sind für Infrastrukturkapazitäten sog. quasi-optimale Preisstrukturen entwickelt worden. Sie verfolgen die Zielsetzung, das bei Marginalkostenpreissetzung auftretende wirtschaftliche Defizit dadurch zu beseitigen, daß auf die Grenzkosten der Benutzung Aufschläge (Péagen) erhoben werden, welche sich reziprok zur Preiselastizität der Nachfrage verhalten. Solche *Ramsey*-Preise verletzen gleichzeitig die effizienzorientierten Preissetzungsregeln nur minimal, da eine gesamtwirtschaftlich optimale Mengenstruktur bei den Nachfragern erhalten bleibt⁶⁾.
- War der eben beschriebene Ansatz noch grundsätzlicher Art, so beschäftigt sich eine im Auftrage der EG-Kommission erstellte Studie des Nobelpreisträgers für Wirtschaftswissenschaften 1988, *Maurice Allais*, unmittelbar mit den preispolitischen Erfordernissen bei der Verkehrsinfrastruktur. Danach sind die Nachfrager nach Verkehrsinfrastrukturleistungen zunächst mit einem sog. Kostenentgelt zu belasten; auf dieses Kostenentgelt ist dann in Abhängigkeit vom Auslastungsgrad der (kurzfristig nicht erweiterbaren) Infrastrukturkapazität ein sog. reines Entgelt hinzuzufügen. Summiert ergeben beide Preisbestandteile das sog. wirtschaftliche Entgelt, wobei es das Ziel ist, durch eine entsprechende Bemessung des additiven reinen Entgeltes eine Anpassung der Nachfrage an diese begrenzten Kapazitäten zu erreichen⁷⁾.

6) *Ramsey, F.*, A Contribution to the Theory of Taxation, in: *Economic Journal*, Vol. 37, March 1927, S. 47 ff.; eine preispolitische Anwendung findet sich in Überlegungen zu Verkehrswegebenutzungsabgaben für die Eisenbahn, in: *Aberle, G. und Weber, U.*, Verkehrswegebenutzungsabgaben für die Eisenbahn. Theoretische Grundlegung und verkehrspolitische Ausgestaltung, Bd. 1 der Giessener Studien zur Transportwirtschaft und Kommunikation, Darmstadt 1987, S. 110 ff.

7) *Allais, M. u. a.*, Möglichkeiten der Tarifpolitik im Verkehr, Reihe Studien der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Nr. 4, Brüssel 1965.

- Letztlich sind noch alle jene preistheoretischen Modelle zu erwähnen, welche sich mit der Preisbildung bei saisonalen, wöchentlichen oder tageszeitlichen Nachfrageschwankungen bei nicht speicherbaren Leistungen befassen. Hier geht es um die Regeln der Spitzenlastpreisbildung (peak load pricing), um eine zeitliche Umverteilung und Belastungsangleichung durch ein System differenzierter Preise zu erzielen⁸⁾. -

Tatsächlich wird in der Bundesrepublik Deutschland keines der Instrumente eingesetzt. Vielmehr wird global beim Straßennetz durch Steuerzahlungen eine Nutzungsberechtigung erworben; die früher schon recht differenziert entwickelten road-pricing-Systeme wurden nur theoretisch diskutiert. Auch bei der Eisenbahn gibt es kaum spürbare Preisdifferenzierungen in Abhängigkeit von Belastungsunterschieden, etwa von der Ungültigkeit bestimmter Sonderrabatte an wenigen Tagen im Personenverkehr. Auch im Luftverkehr werden die extrem knappen Güter, die „slots“, also die Start- und Landzeiten, nach wenig transparenten und keinesfalls effizienzorientierten Regeln vergeben.

Somit läßt sich eine vielleicht zunächst überraschende Schlußfolgerung ziehen: Aus ökonomischer Sicht ist es nicht bestätigt, daß es bei der Verkehrsinfrastruktur überhaupt Engpässe in dem geschilderten Umfang gibt. Die durchaus vorhandenen technischen Engpaßprobleme sind erst einmal ohne ökonomische Aussagekraft. Vielleicht - und diese Hypothese müßte widerlegt werden - sind zahlreiche dieser heute so oft beklagten Engpässe sogar durch die Ausschaltung des Preismechanismus erst geschaffen worden.

4. Engpässe und Finanzierungsprobleme

Die Zusammenhänge zwischen den Engpaßproblemen der Verkehrsinfrastruktur und ihrer Finanzierung sind mehrschichtig.

- Einmal werden diese Engpässe oder die nur sehr begrenzten Möglichkeiten ihrer Beseitigung auch dadurch begründet, daß die notwendigen Finanzierungsmittel fehlen.
- Zum anderen besteht ein Dilemma durchaus darin, daß die Straßen aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert werden, obwohl die motorisierten Straßennutzer über die Kraftfahrzeug- und die Mineralölsteuer spezifische Abgaben zahlen, wobei gerade die Mineralölsteuer sich als sehr aufkommensergiebig zeigt. Obleich die Mineralölsteuer in ihrem Steuercharakter häufig in Frage gestellt wurde, gilt unbezweifelt das Nonaffektationsprinzip⁹⁾.
- Weiterhin ist festzustellen, daß die Deutsche Bundesbahn zwar Entgelte im Sinne von „Gebühren“ festsetzt und insoweit auch eine effizienzorientierte „Gebührenpolitik“ betreiben könnte; sie tut dies aus vielerlei Gründen heraus jedoch nicht, während die französische Staatsbahn hier wesentlich mutigere Ansätze verfolgt.
- Schließlich zeigt sich, daß zwar die Flughäfen ebenfalls eine vergleichsweise recht beträchtliche Flexibilität in ihrer Preispolitik besitzen, sie dieses Instrument aber aus einer Vielzahl von Gründen heraus nicht nutzen. Es ist offensichtlich einfacher, die tat-

8) Einen guten Überblick über die Peak-Load-Pricing-Modelle und deren Aussagewert vermittelt die Arbeit von Waldmann, R., Die Theorie des Peak-Load-Pricing, Dissertation Gießen 1981.

9) Zur Frage der Nonaffektation, auch im Hinblick auf die Einnahmen aus straßenverkehrsspezifischen Steuern, vgl. etwa Fecher, H., Probleme der Zweckbindung öffentlicher Einnahmen, Berlin 1963.

sächlichen oder angeblichen Kapazitätsengpässe zu beklagen, wobei die unmittelbaren Nutzer der Flughäfen, also die Fluggesellschaften, sehr aktiv in diesem Klagekonzert mitwirken.

Finanzierungsprobleme bei der Verkehrsinfrastruktur bestehen in erheblichem Umfang bei den erforderlichen Ausgaben für die Straßen- und die Schienenverkehrswege. Bei der derzeitigen ökonomisch wenig befriedigenden Abgaben- bzw. Gebührenpolitik ist jedoch nicht hinreichend klar, welche Finanzierungserfordernisse überhaupt bestehen. Die bisher genannten Engpaßindikatoren sind aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht nur sehr begrenzt aussagefähig.

Sowohl unter Berücksichtigung der Engpaßproblematik wie auch der Finanzierungsschwierigkeiten besitzt für die Verkehrsinfrastrukturpolitik die effiziente Nutzung der vorhandenen Verkehrsinfrastruktur eine hohe Priorität. Eine solche effizientere Nutzung ist jedoch auch gebunden an den Einsatz des Steuerungsinstrumentes Preis, soweit die Einführung des Preismechanismus aus technisch-organisatorischen Gründen und hinsichtlich der damit anfallenden Transaktionskosten sinnvoll ist. Die aus ökonomischer Sicht wünschenswerte und in einigen Bereichen der Verkehrsinfrastruktur auch herstellbare Verbindung zwischen der Engpaßproblematik auf der einen und den Finanzierungsschwierigkeiten auf der anderen Seite besitzt einige durchaus interessante Perspektiven.

4.1 Problembereich Kraftfahrzeugstraßen

Finanzwissenschaftlich und rechtlich sind die Kraftfahrzeugsteuer und die Mineralölsteuer Zwangsabgaben ohne Gegenleistungsverpflichtung. Der Bezug zur Gegenleistung, etwa der Straßenbereitstellung, fehlt. Dies wurde oft in Frage gestellt, nicht nur, wie bereits erwähnt, bei der Mineralölsteuer, sondern auch bei der Kraftfahrzeugsteuer, da diese - im Güterverkehr - progressiv in Abhängigkeit vom höchstzulässigen Gesamtgewicht ausgestaltet ist, wobei auf die überproportionale Verschleißzunahme bei steigendem Gesamtgewicht (Achslasten) hingewiesen wird. Aus diesem Grunde wird die Kraftfahrzeugsteuer auch als „Äquivalenzsteuer“ bezeichnet; man versucht hierdurch, indirekt die steuerliche Leistungsfähigkeit zu erfassen. Auf jeden Fall verdeutlicht diese Vorgehensweise die Schwierigkeiten, die Kraftfahrzeugsteuer in die allgemeine Steuersystematik einzugliedern.

Auch bei Anerkennung des Nonaffektationsprinzips werden in der Verkehrspolitik die Sonderabgaben des Straßenverkehrs mit den effektiven Ausgaben (oder den betriebswirtschaftlichen Kosten) für das Straßenwesen (einschl. Verkehrspolizei) verglichen. Hierbei ergibt sich, daß für den Zeitraum von 1950 bis 1984 Steuereinnahmen in Höhe von 431 Mrd. DM, Ausgaben in Höhe von 364 Mrd. DM gegenüberstanden; nicht berücksichtigt hierbei wurde die Mehrwertsteuer auf die Mineralölsteuer; angesetzt wurde lediglich ein Staatsanteil an den Gesamtausgaben für das Straßenwesen in Höhe von 20 %. Es verdeutlicht sich, daß im Zeitraum 1950 bis 1984 eine Überdeckung von 77 Mrd. DM entstanden ist. Würde man die auf die Mineralölsteuer erhobene Mehrwertsteuer ergänzend berücksichtigen, so steigt die Überdeckung in diesem Zeitraum auf 107 Mrd. DM¹⁰.

10) *Holocher, Kl. H.*, Wegerechnungen für Straßen. Untersuchung der grundlegenden Kostenrechnungsansätze und differenzierte Berechnung der Ausgabendeckung für das Straßennetz der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 3 der Giessener Studien zur Transportwirtschaft und Kommunikation, Darmstadt 1988, insbesondere S. 140 ff.

Wird die auch von der EG-Kommission vorgeschlagene Methode des „Haushaltsausgleichs“ mit Verzinsung von jährlichen Über- oder Unterdeckungen der Ausgaben im Zeitraum von 1950 bis 1984 gewählt, so errechnet sich sogar ein kumulierter Einnahmenüberschuß von 153 Mrd. DM¹¹⁾.

Dennoch nehmen die Finanzierungsprobleme für die Straßeninfrastruktur ständig zu; dies findet seine Ursache in den

- stark steigenden Ersatzinvestitionen;
- den ebenfalls zunehmenden Generalinstandsetzungen;
- den wertmäßig immer höhere Beträge einnehmenden Umweltschutzmaßnahmen bei Straßenbauten, die jetzt schon bis zu 30% der Bauausgaben umfassen sowie
- den nur noch in bescheidenem Umfang getätigten Ergänzungsinvestitionen im Sinne von Lückenschlußmaßnahmen sowie vor allem Ortsumgehungen.

Es ist offensichtlich, daß der rechnerische Finanzierungsbeitrag der motorisierten Straßenverkehrsnutzer eine Größenordnung aufweist, welche an sich Finanzierungsengpässe wenig verständlich macht. Andererseits macht es die in der Bundesrepublik Deutschland traditionell übliche Finanzierung aus Steuern weitestgehend unmöglich, im Sinne einer effizienteren Nutzung differenzierte, d. h. belastungsabhängige Abgaben zu erheben, um hierdurch nachfragebeeinflussend und -selektierend zu wirken.

Allerdings vermittelt die aktuelle Diskussion um die Erhebung einer Straßenbenutzungsabgabe für schwere Lkw in der Bundesrepublik Deutschland einige in diesem Zusammenhang recht interessante Aspekte. Die geplante Straßenbenutzungsabgabe für schwere Nutzfahrzeuge kann rechtlich nicht als Steuer ausgestaltet werden; sie wird in Form einer Gebühr erhoben werden müssen; dies besagen auch die hierzu vorliegenden Rechtsgutachten¹²⁾. Eine Gebühr nun dient der Einnahmeerzielung, um die Kosten einer individuell zurechenbaren Leistung ganz oder teilweise zu decken; insofern besteht zwischen der Gebühr und der Gegenleistung an den Gebührenzahler eine direkte Beziehung; dies macht den wesentlichen Unterschied zur Steuer aus¹³⁾. Gebühren sind für die Straßennutzung nach Art. 74 Grundgesetz Nr. 22 grundsätzlich zulässig; bei einer Gebührenregelung ist eine Zweckbindung möglich und in gewissem Sinne auch erforderlich (Gebührenhaushalt).

Für die Situation in der Bundesrepublik Deutschland stellt sich nun als recht interessanter und zugleich eigenartiger Tatbestand heraus, daß aus wegekostenbegründeten Überlegungen für schwere Nutzfahrzeuge die Kraftfahrzeugsteuer gesenkt wird, also Einnahmen, die dem Nonaffektationsprinzip unterliegen, entfallen, und daß in gleicher Höhe, also kompensatorisch, eine Gebühr eingeführt wird, bei der eine Gegenleistungsverpflichtung besteht. Zumindest erstaunt es, daß diese partielle Substitution einer Steuer durch eine Gebühr nicht als Problem gesehen wird, insbesondere vor dem Hintergrund der jahrzehntelangen Diskus-

11) *Ebenda*, S. 153 ff.

12) Vgl. hierzu das im Auftrage des Bundesministeriums für Verkehr erstellte Gutachten von *Selmer, Brodersen, Nicolaysen, Hamburg 1988*.

13) *Zu den Eigenschaften von Gebühren vgl. insbesondere die Arbeit von Hansmeyer, K.H. und Fürst, D., Die Gebühren. Zur Theorie eines Instrumentariums der Nachfragelenkung bei öffentlichen Leistungen, Stuttgart u. a. 1968.*

sion um die Sinnhaftigkeit oder Notwendigkeit, die kraftfahrzeugbezogenen Einnahmen zumindest anteilig für das Straßenwesen zwingend zu verwenden. Das Erstaunen wird noch größer angesichts von Informationen, daß der bundesdeutsche Finanzminister dieser Substitutionsmaßnahme und damit der Einführung der Straßenbenutzungsgebühr nur unter der Bedingung zugestimmt habe, daß die Gebühreneinnahmen allgemeine Haushaltsmittel darstellen und somit nicht für Straßenausgaben zur Verfügung ständen. Man wird die weiteren Diskussionen mit Interesse verfolgen.

Ein Weiteres kommt hinzu: Nach den Vorstellungen der EG-Kommission wird ab 1993 bei den kraftfahrzeugspezifischen Abgaben zum Zwecke einer Harmonisierung der sog. künstlichen Kosten¹⁴⁾ EG-weit das Territorialitätsprinzip für schwere Nutzfahrzeuge mit Hilfe von wegekostenorientierten Gebühren eingeführt. Wenn nun offensichtlich das Gebührenprinzip an Stellenwert gewinnt, so muß hier auch die Frage gestellt werden, ob nicht das Gebührenprinzip generell stärker für den Straßenverkehr gelten sollte, d. h. nicht nur für schwere Lkw, sondern möglicherweise auch für alle Lkw und ebenfalls für die Personenkraftwagen. Dies auch im Hinblick darauf, daß etwa 80 % der durchschnittlichen täglichen Verkehrsmengen auf den Bundesfernstraßen von Personenkraftwagen stammen. Wenn das Gebührenprinzip über die Straßenbenutzungsabgabe und über die Einführung einer Territorialitätsregelung bei den Straßenverkehrsabgaben generell eingeführt wird, so sollte auch auf die bereits vor 20 Jahren entwickelten Überlegungen zu Straßenfonds wieder zurückgegriffen werden¹⁵⁾.

4.2 Problembereich Schiene

Vorgesehen ist die rechnerische Trennung von Netz und Betrieb mit Übernahme der Fahrwegkosten durch den Staat sowie die Erhebung von Benutzungsabgaben. Hier wäre dann in der Tat eine Gebührenregelung etabliert, bei der eine entsprechende Gegenleistungsverpflichtung zur Unterhaltung und zum Ausbau des Schienennetzes bestehen würde.

Im Hinblick auf die zu erwartende Wettbewerbsintensivierung auf den Transportmärkten nach Vollendung des EG-Binnenmarktes sind auch die Wettbewerbsbedingungen infrastruktureller Art bei den Verkehrsträgern zu harmonisieren. Dies verlangt vor allem nach vergleichbaren Wegekostenanlastungs- und Finanzierungsregelungen. Insofern wäre es auch sinnvoll, beim Straßenverkehr zumindest ernsthaft zu prüfen, ob Teile der straßenverkehrsbezogenen Abgaben in eine benutzungs- und wegekostenorientierte Gebühr mit Aufkommensbindung für Straßenausgaben umzuwandeln wären; hierdurch würde auch in dieser Hinsicht eine Angleichung an die Situation der Schienenverkehrswege erreicht werden.

Ein Gebührenhaushalt „Schienennetz“ könnte auch durch Anleihen mitfinanziert werden; insbesondere wäre dies relevant in Phasen hoher Nettoinvestitionen. Ein solcher Gebühren-

14) Zu den sog. künstlichen Kosten vgl. *Sprung, R.*, Die Bestimmungen über die Beseitigung von Verzerrungen des Wettbewerbs im Vertrag über die EWG, in: *Finanzarchiv*, Bd. 20 1959/60, S. 201 ff.

15) Vgl. etwa *Willeke, R.* und *Aberle, G.*, Zur Lösung des Wegekostenproblems, Schriftenreihe des Verbandes der Automobilindustrie e. V., Nr. 4, Frankfurt 1970 sowie *Willeke, R.*, Koordinierte Bedarfs- und Finanzplanung der Infrastruktur des Kraftverkehrs, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 42. Jg. (1971), S. 119 ff.; *derselbe*, Verkehrswege für den Verkehr von morgen. Thesen zur Verkehrsinfrastrukturpolitik, Schriftenreihe des Verbandes der Automobilindustrie e. V., Nr. 47, Frankfurt 1985, S. 84 f.

haushalt würde generell auch eine Finanzierung durch Private einschließen, so daß allgemeine Haushaltsmittel nicht oder sehr begrenzt erforderlich wären.

Allerdings ergibt sich im Vergleich mit dem Straßenverkehr ein nicht unwesentlicher Unterschied: während beim Straßenverkehr die Erwirtschaftung der Abgaben kein echtes Problem darstellt, ist dies hinsichtlich der Schienenbenutzungsgebühren für die Bahn über die Markterlöse durchaus mit Schwierigkeiten verbunden. Allerdings sollte auch hier darauf verwiesen werden, daß benutzungsabgabenrelevant nur das sog. abgabenpflichtige Schienennetz ist; das Restnetz würde als Staatsaufgabe im Sinne eines gemeinwirtschaftlichen Netzes zu finanzieren sein¹⁶⁾.

4.3 Problembereich Luftverkehr

Bei den Flughäfen ergeben sich derzeit kaum Finanzierungsprobleme; dies resultiert u. a. auch aus erheblichen Einnahmen aus den sonstigen Leistungen des Flughafens, insbesondere den Erlösen aus Vermietung und Verpachtung.

Eine gewisse Situationsänderung ist hier möglicherweise ab 1993 gegeben, wenn EG-interne Flüge nicht mehr zum zollfreien Einkauf berechtigen. Dies würde bei zahlreichen Flughäfen einen Wegfall wichtiger Einnahmepositionen bedeuten mit der Notwendigkeit, hier durch höhere Start- und Landegebüren eine Kompensation vorzunehmen, um ein ausgeglichenes Wirtschaftsergebnis vorlegen zu können¹⁷⁾.

Die aktuelle Situation bei den Flughäfen ist durch die zunehmenden technischen Engpässe gekennzeichnet. Durch einen Handel mit den „slots“ wäre nicht nur eine ökonomisch sinnvolle Selektion im Bereich der Nachfrage nach Start- und Landezeiten möglich, sondern auch die Erschließung zusätzlicher Finanzierungsquellen. Ebenfalls könnten hier Einnahmepotentiale durch das peak-load-pricing erschlossen werden. Auch im Bereich der Flugsicherung sind bislang keine ökonomischen Steuerungsinstrumente genutzt worden. Die immer wieder von Seiten der Flughäfen wie auch der Luftverkehrsgesellschaften vorgebrachten Argumente, die Anwendung von Preismechanismen in diesen Bereichen sei aus organisatorischen und sonstigen grundsätzlichen Überlegungen heraus nicht möglich, kann nicht überzeugen. Vielmehr dürften hinter diesen Abwehrreaktionen sehr spezielle Interessen stehen.

5. Engpässe, Finanzierung, Lenkung und die EG-Harmonisierungsdiskussion

Aus ökonomischer Sicht ist, wie vorstehend beschrieben, die Engpaßdiskussion hinsichtlich der Verkehrsinfrastrukturkapazitäten nicht hinreichend abgesichert. Der Nachweis, daß eine effiziente Nutzung der Verkehrsinfrastrukturen gegeben ist, kann derzeit nicht geführt werden, da der Einsatz ökonomischer Steuerungsinstrumente, insbesondere die Steuerung über differenzierte Preise bzw. Gebühren fast völlig fehlt.

Bislang sind auch wenig Bemühungen erkennbar, durch sonstige Maßnahmen eine effizientere Nutzung der etwa als überlastet hingestellten Autobahnen die Probleme zu entschärfen.

16) Zur Definition eines benutzungsabgabenrelevanten Schienennetzes der Eisenbahn vgl. *Aberle, G. und Weber, U.*, Verkehrswegebenutzungsabgaben für die Eisenbahn, a.a.O.

17) *Doganis, R.*, Shopping For Profits, in: *Airline Business*, September 1988, S. 26 ff.

Als Beispiel sei nur das bundesdeutsche permanente Linksfahren auf den Autobahnen erwähnt, welches die Leistungsfähigkeit entscheidend reduziert.

Sofern Finanzierungspässe auftreten, sind alternative Formen des Finanzmanagements für die Infrastrukturen erforderlich. Es ist wenig überzeugend, wenn einerseits Gebührenhaushalte für das Straßenwesen immer wieder abgelehnt werden, dann aber mit der geplanten Straßenbenutzungsabgabe unvermittelt das Gebührenprinzip verfolgt wird und partiell Steuern durch Gebühren ersetzt werden.

Das EG-Territorialitätsprinzip wird generell als EG-weiter Harmonisierungsansatz bei den sog. künstlichen Kosten, d. h. den straßen- bzw. kraftfahrzeugspezifischen Sonderabgaben, propagiert. Aufgrund eines sehr problematischen Bezugs zu den Wegekosten und einer sehr eigenwilligen Interpretation von Wegekostenrechnungsergebnissen bei gleichzeitiger Hervorhebung der aktuellen und der zukünftigen Straßenbelastung besteht durchaus der Eindruck, daß in der politischen Strategie Harmonisierungs- und Lenkungsüberlegungen vermischt werden. Jedes harmonisierungspolitisch angewandte Territorialitätsprinzip benötigt eine Äquivalenzhypothese, um die Grundlagen für die Abgabenbelastungen zu schaffen. Wegen der außerordentlich starken Manipulationsfähigkeit der Wegekosten ist der Verdacht, es handele sich gleichzeitig um Lenkungsüberlegungen, durchaus berechtigt. Dies auch im Hinblick darauf, daß bei allen Diskussionen ausschließlich der Straßengüterverkehr angesprochen wird, während der mit einer vergleichsweise wesentlich höheren Wachstumsrate zunehmende Pkw-Verkehr überhaupt nicht erwähnt wird.

Selbstverständlich ist eine Diskussion über mögliche oder sogar notwendige Lenkungseingriffe zulässig, vielleicht sogar erforderlich. Unzulässig ist jedoch eine Vermengung von Harmonisierungs- und Lenkungszielsetzungen, ohne daß dies transparent wird. Dies gilt nicht nur für das Territorialitätsprinzip, sondern insbesondere auch für die umstrittene bundesdeutsche Straßenbenutzungsgebühr.