

sidered. Three points are stressed: the use of business managerial accounting methods instead of economic accounting methods, organizational reforms and the possibility of a price policy in the sphere of transport infrastructure which must be in conformity with competition.

Résumé

Les investissements dans l'infrastructure matérielle remplissent dans le domaine des transports deux fonctions absolument contraires: d'abord elles sont une condition pour la production de services publics et la poursuite de buts politiques importants; mais d'autre part elles servent aussi de condition pour des activités économiques privées. C'est à cause de ces fonctions que la politique de l'infrastructure peut être en double fonction l'origine de distorsions dans la concurrence au secteur des transports: Premièrement, les voies de communication sont souvent construites ou tenues en service pour des raisons politiques, mais sont en même temps ouvertes pour des consommateurs privés. Deuxièmement, la politique de l'infrastructure influence, d'une façon décisive, les conditions de concurrence des entreprises des secteurs des transports différents. Les raisons sont d'abord profondément expliquées et discutées. En suite on examine de trouver des moyens pour supprimer ou diminuer les distorsions dans la concurrence existante. Ce sont trois points de commencement qui sont mis en évidence: L'application de méthodes de calculation sur base de l'économie politique au lieu de méthodes attaques sur base de la gestion de l'entreprise, des réformes relatives à l'organisation et les possibilités d'une politique des prix conformes à la concurrence dans le domaine de l'infrastructure pour les transports.

Koordinierte Bedarfs- und Finanzplanung der Infrastruktur des Kraftverkehrs

VON PROF. DR. RAINER WILLEKE, KÖLN

I. Zum Problemgehalt des Infrastrukturbegriffs

Die Schwierigkeiten einer eindeutigen Definition des Begriffs der volkswirtschaftlichen Infrastruktur und die Unmöglichkeit einer abschließenden Aufzählung ihrer Bestandteile¹⁾ zeigen für die verkehrspolitische Urteilsbildung einige wichtige Konsequenzen. So fällt bereits auf, daß manche Formulierungsversuche, die der allgemeinen wirtschaftspolitischen Orientierung dienen sollen, den Verkehrssektor insgesamt der Infrastruktur zurechnen, während die Verkehrswissenschaft mit einem eingegrenzten Begriffsinhalt arbeitet und die Verkehrswege, Stationen und sonstigen dem Transport dienenden ortsfesten Anlagen als Verkehrsinfrastruktur bezeichnet. Diese Abweichung erklärt sich keineswegs nur aus einer unterschiedlichen Blickweite derart, daß im ersten Fall vom Verkehrsbereich als einem Teil der gesamtwirtschaftlichen Infrastruktur und im zweiten Fall von den Wege- und Stationsanlagen als der Infrastruktur des Verkehrs gesprochen wird. Die Gegenüberstellung von Verkehrsanlagen und Verkehrsmitteln ist vielmehr problemorientiert; sie hebt die geteilte Zuständigkeit heraus und verweist auf die daraus folgenden Fragen der Abstimmung zwischen dem staatlich geplanten Infrastrukturangebot und deren Inanspruchnahme durch die überwiegend privaten Fahrzeugdispositionen.

Diese spezifisch verkehrswirtschaftliche Blickrichtung hat insoweit einen aktuell pragmatischen Bezug, als sie das Interesse auf die Tatsache lenkt, daß wichtige Ausschnitte der Verkehrsinfrastruktur zu chronischen Engpaßkapazitäten geworden sind, und zwar infolge von Koordinierungsschwächen im Planungs- und Finanzierungsbereich. Das gilt augenfällig für Teile des Straßennetzes, und zwar vornehmlich in den Städten und Verdichtungsräumen. Andererseits scheint aber die Gegenüberstellung von Infrastrukturvorhaltung und Verkehrsmiteinsatz für die Einordnung der Eisenbahn und der öffentlichen Nahverkehrsbetriebe Schwierigkeiten aufzuwerfen, und zwar sowohl im Hinblick auf das institutionelle Verhältnis zwischen Verkehrsweg und Verkehrsbetrieb, wie auch in bezug auf die in das Spannungsfeld von wirtschaftlichen und politischen Zielen eingelagerte Zweckbestimmung der öffentlichen Verkehrsunternehmen.

Doch Streit- und Zweifelsfragen dieser Art sind von grundsätzlicher Bedeutung; sie hängen nicht von Formulierungen ab, sondern kennzeichnen die ordnungs- und finanzpolitische Desorientierung gegenüber dem Aufgabenfeld der Infrastrukturpolitik. Die mit Anstößen aus der politischen Ökonomik alternativer Entwicklungsstrategien umsichgreifende Neigung, immer weitere gesellschaftswirtschaftliche Leistungsbereiche »der Infrastruktur« zu-

¹⁾ Vgl. u. a. *Stohler, J.*, Zur rationalen Planung der Infrastruktur, in: *Konjunkturpolitik*, 11. Jg. (1965), S. 279 ff. *Jochimsen, R.*, Theorie der Infrastruktur. Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung, Tübingen 1966; *Frey, R. L.*, Infrastruktur. Grundlagen der Planung öffentlicher Investitionen, Tübingen/Zürich 1970.

zuschlagen, hat dazu geführt, daß mit dieser Bezeichnung eine Vielzahl von Funktionen in einen Zusammenhang gestellt werden, die in ihrem Verhältnis zur marktwirtschaftlichen Leistungserstellung einerseits und zur staatswirtschaftlichen Leistungsabgabe andererseits so große Unterschiede aufweisen, wie sie etwa zwischen Schulwesen, Flughafenausbau und Wohnungswirtschaft bestehen. Dem folgte ein Verwischen dieser Unterschiede, indem aus der künstlich gebildeten Objekteinheit »Infrastruktur« auf eine vermeintliche Problemeinheit »Infrastrukturpolitik« geschlossen wurde, etwa in der Richtung folgender Argumentationskette: Infrastruktur bezeichnet die Gesamtheit der Vorhaltungen, die der gesellschaftlichen Daseinsvorsorge dienen. Die Bereitstellung der Infrastruktur und die Darbietung der Infrastrukturdienste sind daher Aufgabe des Staates und von der marktwirtschaftlichen Produktionssteuerung abgesetzt. Planung und Finanzierung der Infrastruktur bilden deshalb einen Teil der allgemeinen staatlichen Haushalts- und Finanzplanung.

Gewiß wird niemand behaupten, daß diese kurzschlüssige Folgerung die Tatsachenwelt der in Infrastrukturkatalogen gebündelten Leistungssektoren wiedergibt. Gleichwohl hat sie beträchtliche Bedeutung in der politisch-ökonomischen Dynamik des Wohlfahrtsstaates; denn mit der Zuordnung bestimmter Leistungsfelder zum Infrastrukturbereich soll sich deren politische Gewichtung als »Gemeinschaftsaufgaben« erhöhen. Auf der gleichen Linie liegen die Behauptungen über eine systemimmanente Unterschätzung des Infrastrukturbedarfs im marktwirtschaftlichen Präferenzgefüge und über »Marktversagen« als Rechtfertigung expandierender staatswirtschaftlicher Tätigkeit. Diese Argumentation ist gegenwärtig allerdings in eine Krise geraten. Der Versuch nämlich, das Gewicht infrastruktureller Vorsorge mit voluminösen Bedarfsplänen vehement anzuheben, kollidiert mit der immer deutlicher erkennbaren Finanzierungsenge, die wiederum zu einer marktnahen Projektgewichtung und zu einer Besinnung auf Finanzierungsmethoden nach marktwirtschaftlichen Äquivalenzüberlegungen drängt²⁾.

Diesen Zustand der Verwirrung zu überwinden, erfordert als erstes, das Bündel »Infrastruktur« aufzuschneiden. Was mit dieser Bezeichnung an Gemeinsamem angesprochen werden soll, kann nur dann zu einem problemorientierten Begriffsgehalt verdichtet werden, wenn die einzelnen Bereiche je für sich einer Analyse unterzogen sind, die den faktischen Spielraum von Ordnungs- und Finanzierungsalternativen herauschälen. Damit würde sich dann auch für die politische Willensbildung ein freierer Blick und die Chance für eine rationale Auswahl eröffnen. Der Gehalt der Infrastrukturprobleme des Verkehrs und die für sie bestehenden Lösungsmöglichkeiten mögen diese These erhärten.

II. Die Dynamik der Verkehrswegeplanung

Seit in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts für den quantitativen und qualitativen Ausbau der Verkehrsinfrastruktur sprunghaft steigende Investitionsbeträge eingesetzt wurden, unterstand die Verkehrswegeplanung dem Gesetz einer diskontinuierlichen Anpassung im Wachstumsprozeß. Unteilbarkeiten der technisch-ökonomischen Projekte und

²⁾ Zur Finanzierungsproblematik der Infrastruktur vgl. u. a. *Dammroff, E.*, Finanzierung der Infrastruktur (= Staatswissenschaftliche Studien, N.F.-Bd. 59), Zürich 1970; *Zimmermann, H.*, Alternativen der Finanzierung von Infrastrukturvorhaben, in: *Jochimsen, R. und Simonis, K. E.* (Hrsg.), Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik (= Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 54), Berlin 1970, S. 187 ff.

extrem lange Ausreifezeiten bewirkten eine Entfaltung in Investitionsschüben mit der Folge eines Phasenwechsels von Über- und Unterkapazitäten. Die Planung der Investitionsvorhaben folgte dabei durchweg einer Mehrzahl von Zielen mit unterschiedlichen Mischungsverhältnissen politischer und wirtschaftlicher Bestimmungsgründe.

Für die Straßenbauplanung besaß der staatliche Eigenbedarf nach territorialer Erschließung und militärischer Mobilität das dominierende Gewicht. Aber auch die Netzgestaltung der Eisenbahn unterlag in Teilen politischen Auflagen und Restriktionen. Bei den primär wirtschaftlich ausgerichteten Investitionen zeigte sich zudem ein Spannungsverhältnis zwischen Projekten der Anpassung an bestehende oder in ihrer Entwicklung bereits überschaubare Verkehrsströme und raumwirtschaftlichen Entwicklungsstrategien, die auf die Bildung oder Verdichtung von Produktions- und Siedlungsstandorten abzielten und sich so vornehmlich auf den erwarteten Neuverkehr einstellten. Neben der für die Eisenbahn geltenden Einheit von Weg und Wegenutzung stand der Zuständigkeitsdualismus von öffentlicher Verkehrswegevorfahrung und überwiegend privatwirtschaftlicher Nutzung beim Binnenschiffs- und Straßenverkehr, wobei zumindest für die Straße der öffentlich-rechtliche Grundsatz unbeschränkter Zugänglichkeit und unentgeltlicher Inanspruchnahme galt. Die in mehrfacher Hinsicht komplex verschachtelte Ausgangslage ließ mit dem Aufschwung des Straßenkraftverkehrs das Problembündel einer verkehrspolitischen Einordnung und Behandlung von Wegekosten entstehen.

Im Hinblick auf diese traditionelle Kennzeichnung der verkehrlichen Infrastrukturpolitik sind nun aber in der Verkehrsentwicklung reifer Industrieländer im Laufe der letzten Jahrzehnte einige wesentliche Änderungen eingetreten, die für die aktuelle Zuspitzung der Planungs- und Finanzierungsprobleme und zugleich auch für neue Lösungsansätze entscheidend wurden.

1. Bei fortgesetzt steigendem Gewicht der wirtschaftlichen Funktionen der Verkehrsinfrastruktur war der spezifisch staatspolitische Funktionsanteil entsprechend rückläufig, und zwar vor allem bei den Fernverkehrswegen.
2. In bezug auf die ökonomischen Bestimmungsgründe trat der von den dominanten Entwicklungstendenzen der Verkehrsnachfrage ausgelöste Anpassungsbedarf gegenüber dem Bedarf an verkehrsweckenden Erschließungsinvestitionen eindeutig in den Vordergrund.
3. Innerhalb der gesamten Verkehrsnachfrage zeigte sich eine kontinuierliche Anteilssteigerung des Personenverkehrs bei stark zunehmendem Gewicht des Personenverkehrs zu konsumtiven Zwecken.
4. Der nachfrageinduzierte Anpassungsbedarf wirkte als eine Art von Pressure auf die Infrastrukturpolitik, da die auslösenden Impulse von der Größe und Zusammensetzung der Verkehrsmittelbestände und deren räumlicher und zeitlicher Einsatzmassierung ausgingen. Der aus externen Investitions- und Betriebsentscheidungen stammende Druck zu komplementären Infrastrukturinvestitionen zeigte sich augenfällig in der neueren Entwicklung der See- und Flughäfen; im Hinblick auf die Finanzmittelbindung besitzt er das größte Gewicht aber im Bereiche der dem Kraftverkehr dienenden Straßen.
5. Für wesentliche Teile des Straßennetzes erbrachte der steile Belastungsanstieg chronische Engpässe und damit eine Durchbrechung des früher üblichen Pendelschlages von Über- und Unterkapazitäten. Soweit in den Engpaßbereichen eine Anpassung der Infrastruktur an die Beanspruchung auch mittelfristig nicht möglich ist oder jedenfalls nicht erfolgt, tritt ein neuartiger und spezifisch ökonomischer Aspekt der Infrastrukturpolitik in Erscheinung. Denn weil die Engpaßkapazitäten Verkehrsstauungen und damit unge-

plante Folgekosten verursachen und weil sich bei beträchtlichen Stauungen irgendein Modus der Selektion und des Ausschlusses durchsetzen muß, wird die Rationierung zum Problem und die bestmögliche Nutzung der spezifisch knappen Verkehrsfläche zu einer unabweisbaren Forderung.

6. Das Auftreten von Engpaßkapazitäten fühlbaren Ausmaßes für längere und nicht genau abschätzbare Zeitspannen stellte das sogenannte Wegkostenproblem auf eine neue Beurteilungsbasis und ließ dabei neuartige Lösungen erkennen. Denn während sich der zunächst verfolgte kalkulatorische Ansatz einer anteiligen Kostenzurechnung als methodisch anfechtbar und der multiplen Zielstruktur nicht adäquat erwiesen hat und während ein an den Grenzkosten ausgerichtetes preispolitisches Vorgehen bei Bestehen von Kapazitätsreserven zu großen Finanzdefiziten führen muß, kann die Bildung von Preisen für die Inanspruchnahme von Engpaßkapazitäten zugleich als Instrument einer selektiven Nachfragenlenkung wie auch einer gesamtheitlichen Kostendeckung und Finanzmittelaufbringung eingesetzt werden. Dabei bleibt freilich zu fragen, ob ein pretiales Ausschlußverfahren finanztechnisch möglich ist, ob der dazu erforderliche Verwaltungsaufwand gegenüber dem Rationalitätsgewinn in der Nutzung der vorhandenen Kapazitäten und in der Planung der weiteren Investitionen gerechtfertigt erscheint und ob die Rationierung über den Preis, verglichen mit anderen Selektionsmöglichkeiten, den Vorzug verdient.

III. Quantitativer und qualitativer Wandel in der Straßennutzung

Die dem Landverkehr dienenden Straßen bilden den ursprünglichen Kern bewußt geplanter und durch Investition bereitgestellter Verkehrsinfrastruktur. Klar erkennbar ist dies für die Innerortsstraßen, die als unentbehrliches Kommunikationsmittel geschlossener Siedlungsweisen dienen und somit für Ortsbildungen und städtische Verdichtungen konstitutiv sind. Gleiches gilt mit nur geringen Einschränkungen auch für die Landverbindungen des Nachbarorts-, Regional- und Fernverkehrs. Funktional gesehen waren diese Straßen und Straßennetze öffentliche Güter in dem strikten Sinn von Kollektivgütern. Die Deckung kollektiver Bedarfe besaß den eindeutig überwiegenden, weil planungsentscheidenden Bestimmungsanteil. Bei den überörtlichen Straßen standen zudem staatspolitische Zwecke durchaus im Vordergrund: sie bildeten das notwendige Instrument herrschaftlich-administrativer Integration des Staatsraumes. Die Planung der Streckenführung und Verzweigung sowie meistens auch der tatsächliche Ausbauzustand waren an den Bedarfsgewichten der zivilen und militärischen Staatsaufgaben ausgerichtet³⁾. Dies gilt trotz des hohen wirtschaftlichen Ranges der gewerblichen und privaten Benutzung der Fernstraßen in der Voreisenbahnzeit, die auch dann eine Art von Mitläuferverkehr blieb, wenn private Verkehrsbedürfnisse normalerweise die Mehrzahl der Transportfälle erbrachten, eben weil die Kapazitätsvorhaltung politisch bestimmt war und auch starke Privatnutzung die Kapazitätsgrenzen kaum erreichen ließ.

³⁾ Vgl. *Predöhl, A.*, Verkehrspolitik, 2. Aufl., Göttingen 1964, S. 114 ff. und 298 ff.; *Funck, R.* und *Peschel, K.*, Die Möglichkeiten der Kraftverkehrsbesteuerung und ihre verkehrswirtschaftlichen Konsequenzen (= Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 32), Bad Godesberg 1967; *Fecher, H.*, Probleme der Zweckbindung öffentlicher Einnahmen. Dargestellt am Beispiel der Spezialisierung von Kraftverkehrsabgaben für die öffentlichen Ausgaben im Straßenwesen (= Frankfurter Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Studien, Heft 9), Berlin 1963.

Mit der Entfaltung des Kraftverkehrs und im Zuge der vehementen Dynamik der Motorisierung ergab sich für die funktionale Gewichtung ein einschneidender Wandel, der in Schritten ablief und deshalb in seinem ganzen Ausmaß erst verhältnismäßig spät erkannt wurde. Diese Veränderung folgte allerdings nicht einfach aus den hohen Wachstumsraten der Kraftfahrzeugbestände und der Verkehrsleistungen. Als entscheidend muß vielmehr die Tatsache angesehen werden, daß die Ausrichtung und Dimensionierung des Straßenbaus die dominanten Impulse erstmals von seiten der privaten Inanspruchnahme erhielten, eine Neuorientierung, die im Laufe der letzten zwanzig Jahre immer eindeutiger geworden ist. Für die aktuellen Ausbauplanungen in den entwickelten Volkswirtschaften besitzt sie, trotz mancher politischer Detailauflagen, annähernd alleinige Bedeutung, so unvollkommen dabei die Abstimmung auf die Nachfrageentwicklung auch noch ausfallen mag.

Die Ausrichtung der vorgehaltenen Kapazität am Bedarf des Kraftverkehrs, oder auch nur die Absicht dazu, mußte eine Überprüfung der funktionalen Einstufung der Straßen veranlassen. Im Anschluß an die in der neueren Finanzwissenschaft weithin akzeptierte Systematik von *Musgrave* werden die Straßen nunmehr oft als *meritorische* Güter bezeichnet und damit von den eigentlichen Kollektivgütern abgesetzt⁴⁾. Sie dienen bei teilbarer Nutzung überwiegend der Deckung individueller Bedarfe; ihre Bereitstellung über den Markt wäre prinzipiell möglich, würde aber wegen der in den externen Effekten weit über die Nutzen und Zahlungswilligkeiten der Direktbeteiligten hinausgehenden Wertigkeit keine optimale Versorgung gewährleisten. Für die Kapazitätsbemessung ist deshalb eine politische Zielfunktion maßgeblich, die zwar die privaten Präferenzen berücksichtigt, dem Projekt in der Regel aber ein höheres Gewicht beimißt, als sich aus den privaten Präferenzstrukturen ergeben würde.

Die handliche Einordnung der Straßen in die Gruppe der meritorischen Güter kann allerdings bei der Lösung der Planungs- und Finanzierungsprobleme nur dann weiterhelfen, wenn dieser Begriff eine beträchtliche Spannweite zwischen den eigentlichen Kollektivgütern und den reinen Privatgütern abdeckt. Ferner muß gegenüber den stereotypen Hinweisen auf externe Effekte und systemimmanentes Marktversagen eine differenziertere Einstellung Platz greifen, als das bislang die Regel ist, vor allem bezüglich des Fernstraßennetzes. Zunächst einmal dürften der Umfang und bestimmt die relative Bedeutung der externen Erträge und der sonstigen Vorteile, die grundsätzlich nicht für den Straßennutzer erschließbar und deshalb bei ihm nicht belastungsfähig sind, rückläufig sein. Dies wird – vornehmlich für entwickelte Volkswirtschaften – umso eher zu vermuten sein, je eindeutiger sich die Straßenbaupolitik als Anpassung, oft als nachhinkende Anpassung, an eine »gegebene« Verkehrsentwicklung darstellt, die nicht erst durch den Straßenbau geweckt wird. Die verbleibenden echten externen Nutzenstiftungen, etwa aus einer verbesserten regionalen Wirtschafts- und Siedlungsstruktur, mag man der Kollektivgutkomponente der Straßen zuordnen. Im ganzen aber scheint der eigentlich meritorische Aspekt, der die Grenze zu den privaten Gütern ziehen soll, an Gewicht zu verlieren. So wird denn auch die Phantasie keineswegs überstrapaziert, wenn man sich ein privates oder gemischtwirtschaftliches

⁴⁾ »Merit goods, die als Güter und Dienstleistungen in ihrer Verwendung eine gewisse hoheitliche Steuerung erfahren können, sind auf den ersten Anschein selten. Als augenfälliges Beispiel dienen die Straßen, ...«. *Hansmeyer, K.-H.* und *Fürst, D.*, Die Gebühren. Zur Theorie eines Instrumentariums der Nachfragenlenkung bei öffentlichen Leistungen, Stuttgart 1968, S. 141. — Die Definitionen von *Musgrave* und die von ihm angeführten Beispiele passen allerdings nicht vollständig auf den Fall der Straßen, zumal nicht auf die Innerortsstraßen. Vgl. *Musgrave, R. A.*, Finanztheorie, Tübingen 1966, S. 14 ff.

Fernstraßenangebot vorstellt⁵⁾. Daß dies denkbar erscheint, signalisiert eine Gewichtsverschiebung in den Zielen der Straßenvorhaltung, die mit einem Funktionsumbruch gleichzusetzen ist. Das aber resultiert nicht einfach aus der Existenz des Kraftverkehrs. Noch weniger Bedeutung hat der Hinweis, daß die Straßen in ökonomischer Sicht als Produktionsmittel des Kraftverkehrs anzusprechen seien. Denn ganz abgesehen von der privaten und gewerblichen Straßennutzung, die schon vor dem Aufkommen des Motorfahrzeugs bestanden hat, lassen sich auch die durch Straßen gewährleisteten staatspolitischen Zwecke als eine Art von Produktion bezeichnen. Der Funktionswandel folgt vielmehr erst aus den erreichten quantitativen Gewichten des Kraftverkehrs, die nicht nur für die Straßenbauplanung die entscheidenden Akzente setzen, sondern zudem eine »kostendeckende« Belastung des Kraftverkehrs möglich machen. Das kann auch ohne vertiefte Einsicht in die Struktur der Nachfrageelastizitäten gesagt werden. Die dem überörtlichen Verkehr dienenden Straßen können deshalb als meritorische, aber den privaten in mehrfacher Hinsicht nahestehende Güter angesprochen werden. Wenn dafür auch die Bezeichnung »quasi-privates Gut« verwendet wird, so soll dies auf die Konzeption eines integrierten Zielbündels mit einem Lenkungs-, Planungs- und Finanzierungsaspekt hinweisen.

Es ist und bleibt dabei unbestritten, daß das Angebot von Straßenkapazitäten als öffentliches, weil »meritorisches« Gut grundsätzlich nicht einer marktwirtschaftlichen Angebotssteuerung, sondern einer politisch gewichteten Vorsorgeordnung unterliegt⁶⁾. Ebenso klar sollte es allerdings sein, daß diese Vorsorge angesichts der quantitativen Dominanz und der zu Engpässen führenden privaten und gewerblichen Nutzungsentscheidungen Elemente marktwirtschaftlicher Steuerung einsetzen muß, wenn eine wirtschaftlich effiziente Nutzung der jeweils vorhandenen Straßenkapazitäten erreicht werden soll⁷⁾. Auf diesen Punkt zielt das road-pricing-System und insbesondere die Konzeption der »wirtschaftlichen Entgelte« nach *Allais* und *Oort*⁸⁾. Auch in der neueren finanzwissenschaftlichen Forschung gewinnen die Hinweise an Gewicht, daß Straßen Gebührenobjekte sein können und daß preisähnliche Belastungen als adäquates Instrument der Nachfrage lenkung bei meritorischen Gütern durchaus in Betracht kommen. Gewiß hängt es von der »politisch« gebildeten oder sanktionierten Zielfunktion ab, ob die pretiale Begrenzung der Nachfrage anderen Rationierungsverfahren gegenüber vorzuziehen ist. In einigen wichtigen Versorgungsbereichen, etwa im Bildungs- und Gesundheitswesen, geht der Trend der politischen Gewichtung eher

⁵⁾ Diese Vorstellung wird erleichtert, wenn staatliche Kontrollrechte einbezogen werden, wie sie etwa gegenüber privaten Eisenbahnen bestanden haben. Es fällt auch nicht schwer, daran zu glauben, daß »über den Markt« eine gegenüber der fiskalischen Vorsorge nach Umfang und Ausrichtung rationellere Straßenbaupolitik hätte zustande kommen können.

⁶⁾ Vgl. *Hansmeyer, K.-H. und Fürst, D.*, Die Gebühren, a.a.O., S. 141 ff.

⁷⁾ Die Diskussion der staatsrechtlichen Aspekte scheint vorerst noch wenig ergebnisreich zu bleiben. Wie verständnislos der unbestimmte Rechtsbegriff des Gemeingebrauchs öffentlicher Straßen in den ökonomischen und finanzpolitischen Bereich verlängert werden kann, möge man *H. Krügers* Beitrag »Marktwirtschaftliche Ordnung und öffentliche Vorhaltung der Verkehrswege«, in: DB-Schriftenreihe, Folge 16, Darmstadt 1969, S. 15—30, entnehmen. Vgl. auch *Forsthoff, E.*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Bd., 8. Aufl., München/Berlin 1961, S. 339. — Gewiß ist der Begriff oder Grundsatz des Gemeingebrauchs im Hinblick auf die Kraftverkehrsstraßen auch von Ökonomen mißverstanden oder mit heuristischer Absicht bewußt mißdeutet worden, weil »Gemeingebrauch« das Auftreten von »Sondernutzen« als zurechenbare externe Ersparnisse nicht ausschließt. Vgl. z. B. *Funck, R. und Peschel, K.*, Möglichkeiten der Kraftfahrzeugbesteuerung, a.a.O., S. 61 und *Haller, H.*, Die Steuern. Grundlinien eines rationalen Systems öffentlicher Abgaben, Tübingen 1964, S. 26 f. und S. 344.

⁸⁾ *Allais, M. u. a.*, Möglichkeiten der Tarifpolitik im Verkehr (= Sammlung Studien, Reihe Verkehr, Nr. 1, hrsg. von der EWG-Kommission), Brüssel 1965; *Oort, C. J.*, Der Marginalismus als Basis der Preisbildung in der Verkehrswirtschaft, Rotterdam 1961.

auf eine Lösung der Leistungsabgabe von der Kaufkräftigkeit. Für die Straßenbenutzung bestehen in dieser Hinsicht aber durchaus andere Voraussetzungen und Ziele.

Gegenüber den Engpässerscheinungen im Straßenbereich gibt es als Alternative zu einer preisähnlichen Nachfragesteuerung praktisch nur das Gewährenlassen, also die Hinnahme von Verkehrsstauungen mit einem progressiven Auftrieb der Stauungsfolgekosten bei den Kraftverkehrsteilnehmern, aber auch bei der mitbetroffenen Umwelt. Die Unübersichtlichkeit der Wirkungsverteilung zusammen mit der Tatsache, daß ein beträchtlicher Teil der Negativeffekte auf Dritte außerhalb des Kraftverkehrsbereiches abgewälzt werden kann, führt jedenfalls dahin, daß die Kostenbremse als Mittel zur wirtschaftlichen Kapazitätsnutzung nicht spontan zu greifen vermag, sondern der bewußt gestalteten Internalisierung durch preisähnliche Belastungen bedarf. Gilt ferner die Teilnahme am Kraftverkehr beinahe als Grundrecht, so werden nachhaltig spürbare Stauungen als »unerträglich« und jedenfalls als Zeichen offenkundigen Anpassungsversagens betrachtet. Zwar wird in vielen Fällen die vollständige Beseitigung der Stauungerscheinung durch eine Kapazitätsausweitung überhaupt nicht oder erst auf längere Sicht möglich sein; fast immer aber lösen Engpässe im Straßenbereich Investitionsanstrengungen zugunsten der den Engpaß erzeugenden Gruppennutzung aus.

Nun ist es sicherlich denkbar, die pretiale Lenkung nur als Instrument zur Anpassung der Nachfragegrößen an die jeweils vorhandenen Kapazitäten einzusetzen, die Planung des Kapazitätsausbaus aber davon losgelöst an politischen Determinanten auszurichten, die von den Gewichten der Nachfrageäußerungen abweichen. Die Theorie der meritorischen Güter legt einen solchen Startpunkt sogar nahe, soll doch eine besondere Wichtigkeit, die durch die individuellen Präferenzen nicht ausreichend erkannt und veranschlagt wird, den Grund für die staatswirtschaftliche Leistungserstellung abgeben. Für den Straßenbereich dürfte aber eine solche Spaltung der Maßstäbe, nach denen zum einen vorhandene Kapazitäten bewirtschaftet und zum anderen neue Kapazitäten bereitgestellt werden, wenig sinnvoll sein. Gilt die Anpassung der Straßenkapazitäten an die Nachfrageentwicklung als das eindeutig primäre Ziel der Ausbaupolitik, so gewinnen Nachfragepreise die größte Bedeutung als Bedarfsindikatoren und Finanzierungsmittel. Die politische Durchsetzbarkeit wird deshalb auch weitgehend davon abhängen, ob die individuellen Nachfrageäußerungen in die Planung übersetzt werden können und ob das Mittelaufkommen nicht nur global zweckgebunden, sondern nach der Nachfrageintensität prioritätsgebunden eingesetzt wird.

IV. Zieladäquate Sonderbelastung des Straßenkraftverkehrs

Die steuerrechtliche und erhebungstechnische Einordnung der den Straßenkraftverkehr treffenden Sonderbelastungen als Aufwands- oder Verbrauchssteuer ist für deren ökonomische Begründung und Ausrichtung ohne Belang, ja in bezug auf das Problem der Zweckbindung geradezu irreführend. In dieser Auffassung stimmen heute fast alle Finanz- und Verkehrswissenschaftler überein, die sich mit der Kraftfahrzeug- und Mineralölbesteuerung auseinandergesetzt haben⁹⁾.

⁹⁾ Vgl. *Littmann, K.*, Art. »Kraftfahrzeugsteuer«, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaft, Bd. 6, Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1959, S. 231 ff.; *Funck, R.*, Art. »Mineralölsteuer«, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 7, Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1961, S. 359 ff.; *Gerloff, W.*, Vorschläge zur Reform der deutschen Kraftfahrzeugbesteuerung, in: Finanzarchiv, Bd. 15 N.F. (1954/55), S. 310 ff.; *Haller, H.*, Finanzpolitik. Grundlagen und Hauptprobleme, 4. Aufl., Tübingen/Zürich 1968, S. 262 ff.;

Gewiß ist die Kraftfahrzeugsteuer vor dem ersten Weltkrieg als eine Luxusaufwandsteuer eingeführt worden. Diese Begründung trat jedoch schon entscheidend zurück, als in den zwanziger Jahren der gewerbliche Kraftverkehr in die Besteuerung einbezogen und zur Begründung dieses Schrittes sowie auch zur Rechtfertigung der aus dem Mineralölzoll entwickelten Mineralölsteuer auf die Gewinnung von zusätzlichen Finanzierungsmitteln für den Straßenbau verwiesen wurde. Auch in der Finanzwissenschaft ist dieser Funktionswandel klar erkannt worden. So schrieb *A. Lampe* bereits 1933: »Nicht einmal die Grenzen echter Besteuerung werden eingehalten. Soweit die Kraftfahrzeug-, Steuer¹⁰⁾ als pauschal abgegoltener Ersatz verursachter Straßenbaukosten angesehen wird, haben wir es ex definitione nicht mit einer Steuer, sondern mit einem öffentlich-rechtlichen Entgelt, und zwar mit einem Beitrag zu tun«¹¹⁾. Nach dem damaligen Stande der Motorisierung kann es allerdings verständlich sein, daß abweichend von der eindeutigen Position *Lampes* andere Autoren versuchten, bei den Sonderbelastungen des Kraftverkehrs mehrere Aspekte zu erkennen und die Gesamtlast mit bestimmten Anteilen als Gebühr oder Beitrag, als Verbrauchssteuer oder auch als interventionistische Lenkungssteuer anzusprechen¹²⁾. Mit dieser Argumentation konnte dann auch die Zweckbindung nur von Teilen des Aufkommens begründet werden.

Für eine solche multiple Deutung besteht heute aber keinerlei Anlaß mehr. Insbesondere ist das faktische Bestehen von Teilbindungen kein Indiz dafür, daß die Last nur zum entsprechenden Teil als eine Leistung mit spezieller Entgeltlichkeit anzusprechen sei. Denn Zufallsprodukte der haushaltspolitischen und finanztechnischen Entwicklung sind bedeutungslos, wenn es darum geht, den Sinn einer bestimmten Fiskallast festzustellen, sie diesem Sinn entsprechend in ein rationales konzipiertes System von öffentlichen Einnahmen zu integrieren und auf dieser Basis begründete Forderungen zur Verbesserung der staatlichen Finanzwirtschaft abzuleiten¹³⁾.

Dann aber gibt es im Hinblick auf Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuer keinerlei Zweifel. Zumindest in den wirtschaftlich entwickelten Ländern des Westens ist kein einziger vernünftiger Grund mehr zu erkennen, mit dem Halten eines Kraftfahrzeugs die Vermutung zu verbinden, daß hier eine besondere steuerliche Leistungsfähigkeit vorliege, die eine Belastung über den Zugriff der allgemeinen Einkommensbesteuerung hinaus rechtfertige oder auch nur vertretbar erscheinen lasse. Sollte es aber im konkreten Falle so sein, daß das Aufkommen der Sonderabgaben eindeutig und nachhaltig den Betrag übersteigt, der dem

Kraftverkehr für die Nutzung des Straßennetzes nach dem Äquivalenzprinzip zugerechnet werden kann oder soll, dann mag man den überschießenden Teil als »Steuer« bezeichnen, und zwar je nachdem, ob es sich um eine Belastung der konsumtiven oder produktiven Straßennutzung handelt, als Verbrauchsteuer oder als Produktionsmittelsteuer. Doch ganz abgesehen von den eminenten Schwierigkeiten, die richtige Beteiligungslast des Kraftverkehrs zu ermitteln¹⁴⁾, könnten solche, als allgemeine Deckungsmittel anzusetzende »Steuerbestandteile« nur ungewollt sein, denn ihre Erhebung oder Konservierung widerspräche der steuerpolitischen Gerechtigkeit und müßte, was die Produktionssphäre betrifft, zu willkürlichen Wettbewerbsverzerrungen führen.

Die Sonderbelastungen des Kraftverkehrs können deshalb nur als Last mit spezieller Entgeltlichkeit, die eine Sondernutzergruppe für die Inanspruchnahme einer bestimmten öffentlichen Leistung trägt, aufgefaßt und gerechtfertigt werden. Die Belastungen sind einzig und allein durch den Äquivalenzgedanken gestützt und damit eindeutig von einer steuerlichen Inanspruchnahme nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip abgesetzt. Diese Negativfeststellung ist im Hinblick etwa auf die Zweckbindungsfrage gewiß schon von ganz beträchtlicher haushaltspolitischer Bedeutung; sie beantwortet aber die Fragen nach der richtigen Belastungsform und Belastungshöhe noch nicht. Denn das Äquivalenzprinzip ist mehrdeutig, und zwar mit erheblichen Konsequenzen; dies macht die breit angeschwollene Diskussion um den Gebührenbegriff deutlich genug¹⁵⁾. Die Äquivalenzforderung bedarf mithin der konkretisierenden Ausfüllung vom jeweils verfolgten Ziel oder Zielsystem her, wenn sich aus ihr eine bestimmte finanzwirtschaftliche Strategie ergeben soll. Aus diesem Grunde ist es auch ebenso aussichtslos wie unergiebig, die bestehenden Instrumente der sogenannten Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuer im Spektrum der öffentlichen Einnahmen bestimmten Einnahmetypen zuzuordnen, wenn man mehr sagen will, als daß es sich bei ihnen weder um Steuern noch um Erwerbseinnahmen eines auf Gewinnerzielung ausgerichteten öffentlichen Monopolangebots handelt. Bei einer Anlehnung an die meistens verwendeten Definitionen kann man allenfalls sagen, daß sich die Mineralölsteuer noch am ehesten aus der Logik des Gebührenbegriffs und die Kraftfahrzeugsteuer aus der des Beitragsbegriffs ableiten läßt.

Doch selbst die Bedeutung eines solchen Richtungshinweises könnte für die Interpretation und Ausfüllung des Äquivalenzgedankens überschätzt werden. Denn die Versuchung ist groß, es beim Kostendeckungsprinzip zu belassen. In diese Richtung weisen nicht nur die im Abgabenrecht weitergeschleppten Uraltdefinitionen der Gebühr, auf dieser Linie steht vielmehr auch ein Großteil der Argumente und Lösungsforderungen zur Wegekostenfrage¹⁶⁾. Die Schwierigkeit und eine scheinbar paradoxe Ausgangssituation zeigen sich

Neumark, F., Zur Klassifikation der öffentlichen Einnahmen, in: *Ders.*, Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates, Tübingen 1961, S. 331; *Otto, H.* und *Krause, R.*, Verkehrs- und finanzpolitische Aspekte zur fiskalischen Belastung von Kraftfahrzeugen und Kraftverkehr (= Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Sonderhefte, N.F. Nr. 45), Berlin 1959; *Fecher, H.*, Probleme der Zweckbindung öffentlicher Einnahmen, a.a.O.; *Kreke, J. M.*, Die Harmonisierung der Mineralölsteuern innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Bad Godesberg 1965.

¹⁰⁾ Gemeint ist außer der Kraftfahrzeugsteuer auch die fiskalische Belastung des Treibstoffs.

¹¹⁾ *Lampe, A.*, Art. »Transportmittelbesteuerung«, in: Wörterbuch der Volkswirtschaft, 4. Aufl., Bd. 3, Jena 1933, S. 603; vgl. auch *Littmann, K.*, Art. »Kraftfahrzeugsteuer«, a.a.O., S. 232.

¹²⁾ Vgl. dazu u. a. *Bräuer, K.*, Art. »Kraftfahrzeugsteuer«, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., Bd. 5, Jena 1923, S. 919 ff.; *Schmölders, G.*, Allgemeine Steuerlehre, 4. Aufl., Berlin 1965, S. 68 und 222; *Haller, H.*, Die Steuern, a.a.O., S. 283 und 344; *Kolms, H.*, Finanzwissenschaft II: Erwerbseinkünfte, Gebühren und Beiträge, Allgemeine Steuerlehre (= Sammlung Göschen, Bd. 391), 3. Aufl., Berlin 1966, S. 28; *ders.*, Finanzwissenschaft III: Besondere Steuerlehre (= Sammlung Göschen, Bd. 776/776 a), 2. Aufl., Berlin 1966, S. 108 und S. 119.

¹³⁾ Zur Stellung von Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuer in einem rationalen Steuersystem vgl. *Haller, H.*, Finanzpolitik, a.a.O., S. 265; *Neumark, F.*, Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen 1970, S. 42 f. und 390.

¹⁴⁾ *W. Albers* scheint die Schwierigkeit dieses Punktes zu unterschätzen und die quantitative Bedeutung der angesprochenen Möglichkeit zu überschätzen. Vgl. *Albers, W.*, *Weise, H.* und *Binder, R.*, Wettbewerbsverschiebungen durch die unterschiedlichen Steuerbelastungen von Produktionsmitteln in der europäischen Integration (= Kieler Studien, Nr. 55), Kiel 1960, S. 15. — Im Gegensatz zu dieser Studie geht es hier nur um die Steuer auf Treibstoffe und z. B. nicht um die Heizölsteuer. Vgl. auch *Otto, H.* und *Krause, R.*, Verkehrs- und finanzpolitische Aspekte zur fiskalischen Belastung von Kraftfahrzeugen und Kraftverkehr, a.a.O., S. 14 f.

¹⁵⁾ Einen umfassenden, die neueste Entwicklung einbeziehenden Überblick geben *Hansmeyer, K.-H.* und *Fürst, D.*, Die Gebühren, a.a.O., besonders S. 32 ff.

¹⁶⁾ Vgl. insbesondere die Musteruntersuchung der EG-Kommission (*Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generalsekretariat (Hrsg.)*, Bericht über die Musteruntersuchung gem. Art. 3 der Entscheidung des Rates Nr. 65/270 EWG vom 13. Mai 1965, Dok. SEK (69)700, als Manuskript vervielfältigt, Brüssel 1969) und *Arbeitsgruppe Wegekosten im Bundesverkehrsministerium*, Bericht über die Kosten der Wege des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland (= Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 34), Bad Godesberg 1969.

darin, daß der Ansatz kalkulatorisch gewonnener kostendeckender Belastungen zwar weder strikt durchzuführen noch letzten Endes zielrichtig ist, aber dennoch für den Anfang als quantitative Orientierung unentbehrlich zu sein scheint. Was dabei den ersten Punkt betrifft, so müssen insbesondere die Aufteilung der Gesamtkosten auf »Kraftverkehr« und »Staat«, also die Bemessung des Staatsanteils für den verbliebenen Kollektivgutaspekt, sowie, und da mit noch gewichtigeren Folgen, die kategoriale Kostenzuschreibung auf die problemgemäß zu bildenden Kraftfahrzeuggruppen als unlösbar im Sinne objektiv nachweislicher Verursachungs- oder Veranlassungskausalitäten gelten¹⁷⁾. Der extrem überwiegende Anteil der nicht leistungsabhängigen Kapazitätskosten an den gesamten Straßenkosten¹⁸⁾ überbürdet die Aussagefähigkeit konventioneller Vollkostenrechnungen eindeutig und im Prinzip auch ohne verlässliche Korrekturmöglichkeit¹⁹⁾.

Außerdem wird aber das Belastungsziel mit Formulierungen wie der einer verursachungsentsprechenden Kostenerfassung und Kostenzurechnung nicht richtig oder jedenfalls nur mißverständlich wiedergegeben. Denn es kann bei speziell äquivalenter Entgeltlichkeit gegenüber einem öffentlichen Leistungsangebot wie dem des Straßennetzes nicht um statische Kostengerechtigkeit, sondern nur um die wirtschaftlichen Steuerungsfunktionen gehen, und zwar um die Steuerung der Nachfrage zur bestmöglichen Nutzung der jeweils vorhandenen Straßenkapazitäten und um die Steuerung der Investitionstätigkeit im Blick auf die Spannungsverhältnisse zwischen Kapazitätsangebot und Kapazitätsbeanspruchung. Ob die Erhebung solcher Belastungen, die einen Marktpreis simulieren, zur Vollkostendeckung führt oder zumindest eine ausgeglichene Einnahmen-Ausgabenrechnung für den Straßensbereich ermöglicht, hängt wesentlich, wenn auch nicht allein, vom Auslastungsgrad der vorhandenen Kapazitäten ab. Die gegenwärtige Lage des Kraftverkehrs gestattet, was die Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland betrifft, durchaus positive Antworten. Und aus eben diesem Grunde erscheint es möglich und aussichtsreich, die preispolitische Ausgestaltung der Sonderlasten des Straßenverkehrs über eine an Plausibilitätsüberlegungen orientierte kostenrechnerische Annäherung zu erreichen. Denn weil die Gesamtlast und das Gesamtaufkommen im wesentlichen richtig sind, geht es um die Lastverteilung im einzelnen. Diese aber kann und sollte dann korrigiert werden, wenn plausible Gründe gegen die bestehende und für eine andere Belastung oder Belastungsstaffelung sprechen. Als Bezugsgrundlage hätte dabei zunächst ein als Konvention gebildeter Äquivalenzziffern-Schlüssel zu dienen²⁰⁾.

¹⁷⁾ Vgl. u. a. *Seidenfus, H. St. und Stockhausen, D.*, Die Kosten der Wege des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland — Eine methodenkritische Stellungnahme — (= Vorträge und Studien aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 8), Göttingen 1969; *Willeke, R. und Aberle, G.*, Zur Lösung des Wegekostenproblems (= Schriftenreihe des Verbandes der Automobilindustrie e. V., Nr. 4), Frankfurt a. M. 1970 sowie Stellungnahme des gewerblichen Güterkraftverkehrs zum Wegekostenbericht aus dem Bundesverkehrsministerium, Frankfurt a. M. 1970.

¹⁸⁾ Der »Wegekostenbericht« rechnet nur mit 8,8 % Grenzkosten gegenüber 91,2 % Kapazitätskosten. *Arbeitsgruppe Wegekosten im Bundesverkehrsministerium*, Bericht über die Kosten der Wege . . ., a.a.O., S. 12.

¹⁹⁾ Die relevanten Funktionen werden durch die technischen Entwicklungen im Straßen- und Fahrzeugbau sowie in der Bereifung fortgesetzt verändert. Ein Beispiel geben die Straßendeckenbeschädigungen durch Spike-Reifen. Umfangreiche Neuberechnungen würden auch erforderlich werden, wenn die Tendenz zur Vermehrung der Achsen bei Nutzfahrzeugen anhält.

²⁰⁾ Neben den zumindest in einigen Ansätzen zu Recht bestrittenen Annahmen der *Arbeitsgruppe Wegekosten im Bundesverkehrsministerium*, Bericht über die Kosten der Wege . . ., a.a.O., S. 114 vgl. *Buchanan, C.*, Verkehr in Städten, Essen 1964, S. 221; *Thomson, J. M.*, Evaluation of Two Proposals for Traffic Restraint in Central London, in: *Journal of the Royal Statistical Society*, Vol. 130 (1967), S. 351; *Ministry of Transport (Hrsg.)*, Road Track Costs, London 1968, S. 65; Verband der Automobilindustrie e. V., VDA-Vorschlag für eine wegekostenorientierte Neuordnung der Sonderabgaben des Kraftverkehrs, Frankfurt a. M. 1970.

V. Zweckbindung und Sonderfonds

Sowohl die finanzwirtschaftliche Einordnung der Sonderbelastungen des Kraftverkehrs in die Gruppe der gebühren- und beitragsähnlichen Abgaben eindeutig spezieller Entgeltlichkeit, als auch deren unbestrittene Anrechnung als spezielle Deckungsmittel in allen neueren Wegerechnungen lassen nur den Schluß einer vollständigen Zweckbindung zu²¹⁾. Systematische Versuche, die Nonaffektation oder bestimmte Teilbindungsschemata zu begründen oder zu verteidigen, gibt es deshalb auch nicht mehr. Sie würden es erforderlich machen, das Halten und den Einsatz von Kraftfahrzeugen zu einem besonderen Besteuerungsgrund zu erklären.

Sieht man von mehr oder weniger gut getarnten Ressortegoismen ab, so verbleibt als Abwehrargument gegen Zweckbindungsforderungen nur der Hinweis auf konkret gegebene haushaltspolitische Deckungsverhältnisse. Dann allerdings scheint der Widerspruch so spitz und endgültig formulierbar zu sein, wie etwa, daß im Hinblick auf die einsetzbaren Deckungsmittel und die bestehende Ausgangsposition eine Zweckbindung oder eine Anhebung des zweckgebundenen Anteils oder eine volle Zweckbindung unmöglich und in dieser Hinsicht der status quo als politische Schallmauer anzusprechen sei. Dieses pragmatische Argument beansprucht besonders in Zeiten angespannter Haushaltslage das Gewicht einer evidenten Einsicht; es überzeugt indessen nicht. Denn ernsthaft vertreten, würde es die Möglichkeiten auch nur zu ersten Schritten in Richtung auf ein rationales System öffentlicher Abgaben verneinen und dies in offenem Widerspruch zu den diesbezüglichen Programmpunkten und Absichtserklärungen. Ferner müßten die beträchtlichen verkehrswirtschaftlichen Vorteile ungenutzt bleiben, die das Reformkonzept eines Sonderfonds für eine nachfragegerechte Straßenbauplanung anzubieten vermag²²⁾.

Der Vorschlag, das Straßennetz eines Staates als Sondervermögen zusammenzufassen und zu dessen Finanzierung einen Sonderfonds einzurichten²³⁾, bildet nur die konsequente

²¹⁾ Zur Stützung der Zweckbindungsthese vgl. u. a. *Fecher, H.*, Probleme der Zweckbindung öffentlicher Einnahmen, a.a.O., S. 122 f.; *Gerloff, W.*, Vorschläge zur Reform der deutschen Kraftfahrzeugbesteuerung, a.a.O., S. 317; *Neumark, F.*, Zur Verkehrspolitik im Interventionsstaat der Gegenwart, in: *Ders., Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates*, Tübingen 1961, S. 75. *Funde, R. und Peschel, K.*, Möglichkeiten der Kraftfahrzeugbesteuerung . . ., a.a.O., S. 66; *Ritschl, H.*, Die Deckung der Straßenkosten und der Wettbewerb der Verkehrsmittel, Berlin/Köln 1956, S. 64 f.

²²⁾ In bezug auf die aktuelle Lage in der Bundesrepublik Deutschland ist es natürlich so, daß dem Bundesfiskus nicht etwa ein »Verzicht« auf 4 bis 5 Mrd. DM Mineralölsteuer als allgemeine Deckungsmittel zugemutet wird. Die Anhebung des zweckgebundenen Teils über 50 % hinaus, die in Übergangsschritten bis zur vollen Zweckbindung gehen sollte, muß selbstverständlich mit einer Reform der finanziellen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verbunden werden und in diesem Zusammenhang auch die Kraftfahrzeugsteuer und bestimmte kommunale Gebühren- und Beitragseinnahmen einbeziehen. Bei einem konsolidierten Gesamtauftritt erscheint die volle Zweckbindung von der Größenordnung her durchaus möglich. Der verbleibende Nachteil für die Ausstattung aller öffentlichen Haushalte mit allgemeinen Deckungsmitteln würde mit weniger als 1 Mrd. DM jährlich zu veranschlagen sein. In diesem Zusammenhang darf durchaus auf die Zahlungen des Bundes an die Deutsche Bundesbahn aufmerksam gemacht werden, einmal weil diese zu einem Teil politisch verschuldet sind, man denke etwa an die sogar konjunkturpolitisch fragwürdigen Verzögerungen von Tarifanpassungen in den Jahren 1969/70, zum anderen weil das vorgestellte Reformkonzept als Beitrag zu einer insgesamt verbesserten ökonomischen Fundierung der verkehrlichen Infrastrukturpolitik und dabei als Element einer Lösung des sogenannten Wegekostenproblems die finanzielle Sanierung der Deutschen Bundesbahn zu fördern vermöchte.

²³⁾ Zur Fondsbindung und Defiskalisierung vgl. *Gerloff, W.*, Vorschläge zur Reform der deutschen Kraftfahrzeugbesteuerung, a.a.O., S. 317; *Ritschl, H.*, Die Deckung der Straßenkosten und der Wettbewerb der Verkehrsmittel, a.a.O., S. 64 f.; *Jürgensen, H. und Alarup, D.*, Verkehrspolitik im europäischen Integrationsraum (= Schriftenreihe zum Handbuch für Europäische Wirtschaft, Band 10), Baden-Baden 1968, S. 71.

Weiterentwicklung der Tendenzen, die sich aus dem Funktionswandel der Straßen und der dem Kraftverkehr aufgebürdeten Sonderlasten ergeben. Die Konstruktion eines solchen Separathaushaltes kann dann für die Betriebsführung und insbesondere für die Investitionstätigkeit ein Verhalten induzieren, das einem unternehmensmäßigen Angebot und einer marktorientierten Kapazitätsgestaltung nahekommt²⁴). Das Straßenvermögen wäre, was die Grundrichtung der Angebotsplanung betrifft, als quasi-privates Gut anzusprechen, und die Entgelte für die effektive und potentielle Inanspruchnahme der Straßen durch den Kraftverkehr könnten zu preisartig wirksamen Belastungen ausgeformt werden. Wichtig sind dabei nicht so sehr die Bezeichnung und Rechtsnatur; entscheidend sind vielmehr die gewollten und marktmäßig ermöglichten Steuerungseffekte zum einen für die Anpassung der räumlichen und zeitlichen Nachfrage an die jeweils verfügbaren Straßenkapazitäten, des weiteren für die Ausrichtung der Investitionsentscheidungen an den antizipierten Nachfrageintensitäten und schließlich für die Gewährleistung eines nachhaltigen Haushaltsausgleichs, was bei Berücksichtigung eines plausibel bemessenen Staatsanteils zugleich in die Nähe einer Vollkostendeckung führen würde²⁵). Mit einer solchen Konstruktion wären politische Einzelaufgaben, deren erfolgsmindernde Wirkungen abzugelten wären, durchaus vereinbar, wie überhaupt deutliche Parallelen bestehen zu einem Staatseisenbahnmodell, das für eigenwirtschaftliches Unternehmensverhalten ausreichende Autonomierechte gewährt.

Einwände gegen eine institutionell gesicherte Affektation der Einnahmen aus den Kraftverkehrsabgaben sind mit dem Hinweis auf die dadurch bewirkten Veränderungen der Haushaltsstruktur zu erwarten. So könnte etwa gesagt werden, daß nach Abspaltung der Straßenetats die allgemeinen Haushalte fast nur noch aus gesetzlich oder vertraglich fixierten Verpflichtungen bestünden und daß dadurch der ohnedies nur verhältnismäßig schmale Spielraum für eine konjunktursteuernde Ausgabenpolitik fast bis auf null reduziert würde. Doch dieses Argument wäre das Ergebnis einer optischen Täuschung. Ein Straßensondervermögen könnte für eine antizyklische Einflußnahme auf die Investitionstätigkeit nicht nur gleich wirksam, sondern bei geeigneter Organisation durchaus wirkungsvoller sein als die in konjunkturpolitischer Hinsicht noch immer recht schwerfälligen allgemeinen Haushalte. Dies gilt als Möglichkeit unbeschadet der Antwort auf die noch offene Frage, ob die Erwartungen hinsichtlich einer antizyklischen Fiskalpolitik nicht ganz allgemein überspannt worden sind. Sollte aber, ganz abgesehen von der konjunkturpolitischen Wirksamkeit, generell eine rückläufige Verwendungsflexibilität der Haushaltsmittel bedauert werden, dann wäre anzumerken, daß gerade dies eine wohltätig disziplinierende Wirkung haben kann.

²⁴) Vgl. *Aberle, G.*, Vom Rapport Allais zum Wegekostenbericht des Bundesverkehrsministeriums — Zwischenbilanz oder Schlußbilanz?, in: Schriftenreihe Nr. 3 des Verbandes der Automobilindustrie e. V., Frankfurt 1969, S. 39 f.

²⁵) Vgl. *Willeke, R.* und *Aberle, G.*, Zur Lösung des Wegekostenproblems, a.a.O., S. 67 f.

Summary

The expansion of road traffic has brought about a change in the dominating function of roads. Out of a collective good, that for the most part constituted a political instrument, a public service supply which is loaded with bottleneck capacities has developed for the use of a definable group. At the same time, the special burdens of motor traffic, that were originally brought in as

taxes, have acquired the character of taxes with special value. From these tendencies a reform of the planning and financing of road construction can be derived, beginning with the setting-up of a special fund in order to achieve an improved harmonization between road capacities and demand as well as a better adaptation of road construction investments to the demand development through a price analogous charging of motor traffic.

Résumé

L'expansion du trafic routier a effectué un changement du rôle prédominant des routes. D'un bien collectif, qui a été regardé surtout comme un moyen de la politique, est devenu une offre de service publique destinée à une utilisation en groupe déterminable et pour laquelle existe en plus partiellement une impasse de capacité. En même temps, les prélèvements exceptionnels pour le transport routier qui, à l'origine, ont été établis sous forme d'impôts, ont gagné nettement le caractère de contributions spéciales à titre onéreux. Sur la base de ces tendances une réforme de la planification et du financement des constructions de routes peut être dérivée, laquelle commence par l'établissement d'un fonds spécial pour arriver, moyennant une taxe sur les transports routiers, qui est semblable à un prix, à une meilleure concordance des capacités et de la demande ainsi qu'à une orientation des investissements de routes qui correspond mieux au développement de la demande.