

Weilepp, Manfred

Article — Digitized Version

Expansive Gebührenpolitik zur Verbesserung der Finanzsituation?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Weilepp, Manfred (1976) : Expansive Gebührenpolitik zur Verbesserung der Finanzsituation?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 56, Iss. 11, pp. 576-579

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/135012>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Expansive Gebührenpolitik zur Verbesserung der Finanzsituation?

Manfred Weilepp, Hamburg

Bei den Vorschlägen zur Sanierung der Finanzen der Gebietskörperschaften taucht immer wieder der Gedanke auf, bei der Finanzierung staatlicher Leistungen das Äquivalenzprinzip stärker anzuwenden. Kann durch eine verstärkte Anwendung dieses Prinzips tatsächlich in einem größeren Umfang zur Lösung der staatlichen Finanzprobleme beigetragen werden?

Die Entwicklung der Finanzen der Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik im Jahre 1975 bot vielfach Anlaß zu besorgten Stellungnahmen. Während die Ausgaben unvermindert stark anstiegen, blieben die Steuereinnahmen weit hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück. Bereits im August mußten die Steuerschätzungen, auf denen die Haushaltspläne für 1975 beruhten, von 270,8 Mrd. DM auf 238,3 Mrd. DM reduziert werden. Als Folge dieser Entwicklung nahm die Staatsverschuldung in einem bis dahin nicht bekannten Ausmaß zu. Ihr Anstieg betrug im Jahre 1975 mit 64,152 Mrd. DM ¹⁾ das Dreifache des Vorjahres.

Die Ursachen für diese Entwicklung lagen zum einen in konjunkturellen, zum anderen in strukturellen Faktoren. Während der auf die konjunkturellen Faktoren zurückzuführende Teil des Gesamtdefizits — rd. 22 Mrd. DM durch Steuermindereinnahmen und rd. 8 Mrd. DM durch zusätzliche Ausgabenprogramme zur Sicherung der Beschäftigung — den Grundsätzen einer antizyklischen Finanzpolitik entspricht und in der gegebenen konjunkturellen Situation als erwünscht angesehen werden konnte, wurde allenthalben die möglichst schnelle Beseitigung des sogenannten strukturellen Defizits gefordert, weil dieses die öffentlichen Haushalte auf Jahre hinaus belastet.

Neben den von der Bundesregierung im Haushaltsstrukturgesetz ergriffenen Maßnahmen wur-

¹⁾ Vgl. Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, April 1976, S. 59^{*}.

den insbesondere in dem Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen „Zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen in der Bundesrepublik Deutschland“ zahlreiche weitere Vorschläge zum Abbau des Defizits gemacht. Sie reichen von Steuererhöhungen bis zum rigorosen Abbau öffentlicher Leistungen. Bei allen Vorschlägen taucht dabei immer wieder der Gedanke auf, bei der Finanzierung staatlicher Leistungen dem Äquivalenzprinzip größere Gültigkeit zu verschaffen²⁾. Im folgenden soll untersucht werden, inwieweit eine verstärkte Anwendung dieses Prinzips tatsächlich geeignet ist, in größerem Umfang zur Lösung der staatlichen Finanzprobleme beizutragen.

Partielle Anwendung des Äquivalenzprinzips

Das Äquivalenzprinzip diene ursprünglich als grundsätzliche Rechtfertigung für die Erhebung von Steuern durch den Staat und sollte zugleich Grundsatz für die Verteilung der Steuerlasten auf die einzelnen Staatsbürger sein. Ausgehend von der sophistischen Staatsauffassung und von der Vertragstheorie des Staates wurde angenommen, daß Bürger und Staat sich quasi als Marktpartner gegenüberstehen: der Staat als Produzent und Anbieter von Leistungen, der Bürger als ihr Nachfrager und Konsument. Die Steuern wurden als spezielles Entgelt, d. h. als Preis für die empfangenen staatlichen Leistungen, angesehen. Als Grundforderung für die Verteilung der Steuerlast ergab sich die quantitative Äquivalenz zwischen dem Anteil der Steuern des einzelnen und den von ihm empfangenen Leistungen.

Eine derart generelle Anwendung des Prinzips wird jedoch weder vorgeschlagen, noch ist sie überhaupt möglich. Voraussetzung dafür wäre

²⁾ Vgl. z. B. H. Fischer-Menshausen: Entlastung des Staates durch Privatisierung von Aufgaben, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 55. Jg. (1975), H. 11, S. 549 f.

Dr. Manfred Weilepp, 32, ist Referent in der Abteilung Finanzpolitik und Raumordnung des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

nämlich, daß alle staatlichen Leistungen teilbar sind und jedem Leistungsempfänger individuell zugemessen werden können. Doch gerade diese Voraussetzung ist bei einer Reihe wichtiger öffentlicher Güter, bei den sogenannten spezifisch öffentlichen Gütern, wie z. B. innere Sicherheit und Landesverteidigung, nicht gegeben. Das Äquivalenzprinzip kann also von vornherein nur partiell als spezielles Entgelt für einzelne staatliche Leistungen angewendet werden.

Individuelle Zurechenbarkeit

Ein solches spezielles Entgelt wird bereits bei vielen staatlichen Leistungen in Form der Gebühren erhoben. Die Gebühr wird verstanden als eine „Abgabe, die für eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung zu entrichten ist und deren Höhe sich nach politischen Zielen unter Berücksichtigung der Nachfragestruktur richtet“³⁾. Es wird dabei zwischen zwei Gebührenarten unterschieden, den Verwaltungsgebühren und den Benutzungsgebühren. Verwaltungsgebühren liegen vor, wenn die von der Verwaltung erbrachte Leistung in der Vornahme einer Amtshandlung besteht. Von einer Benutzungsgebühr spricht man, wenn eine öffentliche Einrichtung nur gegen Entgelt in Anspruch genommen werden kann. Dabei steht meist das Interesse des einzelnen Benutzers im Vordergrund, es kann aber durchaus ein Zwang zur Benutzung der Einrichtung, wie z. B. einer Kanalisationsanlage, vorliegen. Die Benutzungsgebühren weisen eine große Ähnlichkeit mit den öffentlichen Erwerbseinnahmen auf.

Die Grundvoraussetzung für die Erhebung einer Gebühr ist die individuelle Zurechenbarkeit einer öffentlichen Leistung. Sie entspricht derjenigen für die Anwendbarkeit des Äquivalenzprinzips. Somit ist die Forderung nach verstärkter Anwendung des Äquivalenzprinzips identisch mit der Forderung nach einer Ausweitung der öffentlichen Gebührenpolitik⁴⁾. Dabei ist sowohl an eine Erhöhung bestehender als auch an die Einführung neuer Gebühren zu denken.

Wie bereits erwähnt, trifft das Kriterium der individuellen Zurechenbarkeit nicht auf die spezifisch öffentlichen Güter zu. Diese scheiden also von vornherein bei der Suche nach Ausweitungsmöglichkeiten der Gebührenpolitik aus. Anders sieht es dagegen bei den sogenannten meritorischen Gütern aus. Sie können von den einzelnen Staatsbürgern individuell genutzt werden und sind daher auch zurechenbar. Für sie könnte im Prinzip auch ein Markt bestehen. Sie werden jedoch vom Staat angeboten, weil bei einer privaten Bereitstellung dieser Güter das Marktergebnis nicht den

Vorstellungen der Gesellschaft entspricht. Meritorische Güter werden also aufgrund politischer Entscheidungen vom öffentlichen Bereich produziert. Sie erscheinen prinzipiell als Gebührenobjekte geeignet.

Bedeutung der Gebühren

Untersuchen wir nun die von den verschiedenen Gebietskörperschaften erbrachten öffentlichen Leistungen nach den angeführten Kriterien auf ihre Gebührenfähigkeit, so zeigt sich, daß Bund und Länder zum größten Teil spezifisch öffentliche Güter hervorbringen. Für den Bund können lediglich das Verkehrs- und Fernmeldewesen sowie der Bereich des Gesundheitswesens zu den meritorischen Gütern gerechnet werden, die für eine expansive Gebührenpolitik in Frage kommen. Das Gesundheitswesen spielt dabei für den Bundeshaushalt jedoch quantitativ eine so geringe Rolle – 1974 betrug der Anteil der Ausgaben für den Aufgabenbereich Gesundheit und Sport an den Gesamtausgaben 1% –, daß von dort eine wesentliche Entlastung des Haushalts nicht möglich ist. Dagegen scheint im Bereich des Verkehrs- und Nachrichtenwesens eine erhebliche Reserve zur Verbesserung der Haushaltslage zu stecken, insbesondere wenn die Verkehrsunternehmen mit in die Betrachtung einbezogen werden. Diese Bereiche hatten 1974 einen Ausgabenanteil von 15,2%. Es wäre hier an die Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr sowie an eine Erhöhung der Bundesbahntarife auf ein kostendeckendes Niveau zu denken⁵⁾.

Für die Länder gilt ähnliches wie für den Bund. Zusätzlich zum Gesundheitswesen und dem Verkehrswesen sind den prinzipiell gebührenfähigen Leistungen noch das Bildungswesen (Schulen und Hochschulen) sowie der Bereich des Rechtsschutzes zuzurechnen, der bereits zum Teil über Gebühren finanziert wird. Die größte quantitative Bedeutung kommt dem Bildungswesen zu.

Wesentlich größer als bei Bund und Ländern ist die Zahl der für eine Gebührenerhebung in Frage kommenden Leistungen bei den Gemeinden. Fast der gesamte Bereich der kommunalen Infrastruktur erfüllt das Kriterium der individuellen Zurechenbarkeit. Die Gebühren spielen deshalb im System der Gemeindeeinnahmen schon seit jeher eine bedeutende Rolle. 1975 betrug ihr Anteil an den Gesamteinnahmen der Gemeinden rund 20%.

⁴⁾ Als weitergehende Alternative steht noch die häufig geforderte Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Private zur Auswahl. Eine solche Lösung würde die volle Anwendung marktwirtschaftlicher Prinzipien und die Herausbildung eines Marktpreises für die betreffenden Güter bedeuten. Das in letzter Zeit so häufig diskutierte Problem der Privatisierung soll hier jedoch nicht erörtert werden.

⁵⁾ Da die Bundesbahn ein öffentliches Unternehmen ist, handelt es sich bei ihren Tarifen nicht um Gebühren, sondern um Preise. Wegen der vornehmlich politisch ausgerichteten Tarifgestaltung wird sie jedoch mit in die Erörterung einbezogen.

³⁾ Vgl. K.-H. Hansmeyer, D. Fürst: Die Gebühren. Zur Theorie eines Instrumentariums der Nachfragelenkung bei öffentlichen Leistungen, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1968, S. 34.

Zu wesentlichen Teilen über Gebühren finanziert werden kulturelle Einrichtungen wie Theater, Museen und Büchereien, Krankenhäuser, Badeanstalten, der Bereich der Ver- und Entsorgung, Marktwesen, Bestattungswesen, Schlachthöfe und öffentlicher Nahverkehr⁶⁾. Hinzu kommt noch eine Reihe von Verwaltungsgebühren, die jedoch nur einen relativ geringen Anteil an den Gebühreneinnahmen der Gemeinden haben. Hier sind insbesondere die Gebühren im Bereich des Bauwesens zu nennen. Zu erwähnen sind schließlich noch die gebührenähnlichen Beiträge, die vornehmlich in Form der Anliegerbeiträge zur Finanzierung des Baus von Gemeindestraßen erhoben werden.

Im Bereich der Gemeinden ist also eine Ausweitung der Gebührenpolitik durch die Einführung neuer Gebühren nur noch in begrenztem Umfang möglich. Es könnte höchstens noch der Bereich des Bildungswesens in Betracht gezogen werden. Ansonsten ist für die Gemeinden zur Verbesserung ihrer Finanzsituation nur eine Erhöhung schon bestehender Gebühren möglich.

Politische Entscheidung

Die bisherige Betrachtung bezog sich nur auf die grundsätzliche Möglichkeit zur Erhebung von Gebühren bei einzelnen staatlichen Leistungen. Es ist nun zu untersuchen, ob eine Ausweitung der Gebührenpolitik auch politisch erwünscht ist. Wie wir bereits gesehen hatten, ist die Entscheidung darüber, ob ein Gut vom Staat zur Verfügung gestellt werden soll, das prinzipiell auch vom privaten Sektor bereitgestellt werden könnte, eminent politischer Natur. Ist diese Entscheidung einmal gefallen, so trägt auch der zweite Schritt, nämlich die Überlegung, ob diese Leistung über Gebühren oder aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden soll, politischen Charakter.

Wie bei jeder politischen Entscheidung sind auch hier verschiedene, nicht unbedingt kompatible Interessen zu berücksichtigen und gegeneinander abzuwägen. Dem rein fiskalischen Interesse an

⁶⁾ Für die Versorgungs- und Nahverkehrsbetriebe gilt das gleiche wie für die Bundesbahn.

einer Verbesserung der Haushaltslage durch Erzielung möglichst hoher Einnahmen steht hier das Interesse an einer optimalen Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern entgegen. Dabei ist nicht nur der Gesichtspunkt der Allokation zu berücksichtigen, sondern es kommt auch der Distribution eine hervorragende Bedeutung zu.

Gebührenerhebung im Verkehrswesen

Betrachten wir zunächst die für die Einführung neuer Gebühren in Frage kommenden Leistungen. Hier sind im wesentlichen die Bereiche Verkehrswesen und Bildungswesen genannt worden. Die Einführung von Benutzungsgebühren im Verkehrswesen müßte sich sicherlich auf die Autobahnen mit ihren gesonderten Zu- und Abfahrten oder auf besondere Strecken, z. B. Brücken und Tunnel, beschränken, da eine Gebührenerhebung bei allen Bundes- und Landstraßen technisch gar nicht durchführbar wäre. Die Gebührenerhebung würde also im wesentlichen dem Bundeshaushalt zugute kommen. Beispiele für solche Regelungen finden sich in zahlreicher Form im Ausland. So sind Autobahnen in Italien grundsätzlich gebührenpflichtig. Auch in Frankreich werden Gebühren erhoben. In Österreich und den Niederlanden unterliegen bestimmte Abschnitte wie Brücken und Tunnel der Gebührenpflicht.

Wie das Beispiel Italien zeigt, hat dieses System den Vorteil, daß in relativ kurzer Zeit ein ausgedehntes Autobahnnetz aufgebaut werden kann. Es weist jedoch zwei wesentliche Schwächen auf, die es angezeigt erscheinen lassen, auf seine Einführung in der Bundesrepublik zu verzichten. Zum einen muß die Zahl der Zu- und Abfahrten im Interesse einer reibungslosen technischen Abwicklung ohne große Verkehrsbehinderungen gering gehalten werden, was für viele Regionen eine erhebliche Verschlechterung der Verkehrsanbindung zur Folge hätte und zusätzlichen Aufwand in der Regionalpolitik erfordern könnte. Zum anderen besteht die Gefahr, daß durch die Gebühren ein großer Teil des Verkehrs, insbesondere der Schwerverkehr, auf die weniger gut ausgebauten Landstraßen abgedrängt wird. Das würde wahrscheinlich eine Erhöhung der Unfallzahlen und

KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA - Institut für Wirtschaftsforschung - Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

damit der Unfallfolgekosten sowie der Reparaturkosten für Landstraßen nach sich ziehen. Eine Fehlallokation der volkswirtschaftlichen Ressourcen wäre unvermeidlich.

Es könnte noch daran gedacht werden, generell von jedem Kraftfahrzeugbesitzer eine pauschalierte Gebühr für die Straßenbenutzung, gestaffelt nach Fahrzeuggröße oder Gewicht, einzuführen. Eine solche Abgabe würde jedoch den Charakter einer Gebühr verlieren, da sie nicht mehr an die einzelne Nutzung anknüpft. Sie käme vielmehr der Erhebung einer zusätzlich zur Kraftfahrzeugsteuer erhobenen Sondersteuer gleich.

Gebührenerhebung im Bildungswesen

Einer Gebührenerhebung im Bildungswesen, die im wesentlichen die Haushalte der Länder und Kommunen entlasten würde, stehen hauptsächlich distributive Argumente entgegen. Es muß heute als selbstverständliche Pflicht des Staates angesehen werden, dafür zu sorgen, daß jeder Bürger unabhängig von seinem sozialen Status gleiche materielle Bildungschancen erhält. Für die allgemeinbildenden Schulen steht daher die Einführung einer Gebührenpflicht von vornherein außerhalb jeder Diskussion, da durch sie die Chancen unterer sozialer Schichten erheblich beeinträchtigt würden.

Doch auch die Wiedereinführung einer Gebührenpflicht für den Hochschulbereich, die häufig gefordert wird, muß aus diesem Grunde abgelehnt werden. Auch das oft gehörte Argument, die Ausbildung an einer Hochschule diene nur der Befriedigung der individuellen Bedürfnisse des einzelnen, hält einer näheren Überprüfung nicht stand. Zum einen hat auch der Staat ein elementares Interesse an der Ausbildung hochqualifizierter Arbeitskräfte, ohne die eine moderne hochspezialisierte Volkswirtschaft nicht auskommt. Zum anderen ist heute nicht unbedingt mehr die Gewähr gegeben, daß sich die längere Ausbildung auch in einem höheren Lebenseinkommen niederschlägt.

Es läßt sich also feststellen, daß in der Einführung neuer Gebühren keine Möglichkeit zur Verbesserung der Haushaltssituation der Gebietskörperschaften gesehen werden kann, da in den wenigen dafür in Frage kommenden Bereichen die negativen Verteilungswirkungen weiterer Gebühren die nur begrenzt positiven fiskalischen Wirkungen überreffen.

Begrenzte Möglichkeiten der Gebührenerhöhung

Die Möglichkeiten zur Erhöhung bestehender Gebühren sind von verschiedenen Faktoren abhängig. Zunächst ist die Struktur der Nachfrage nach den öffentlichen Leistungen von entscheidender Be-

deutung. Haben die Nachfrager keinerlei Möglichkeit der Nutzung der gebührenpflichtigen Leistungen auszuweichen, so können die Gebühren für diese Leistungen ohne weiteres drastisch erhöht werden. Je größer die Ausweichmöglichkeiten sind, um so geringer wird der fiskalische Effekt einer Gebührenerhöhung ausfallen.

Sehen wir uns die in Frage kommenden öffentlichen Leistungen an, so sind sicher im Bereich der Ver- und Entsorgung, der Krankenhäuser und des Bestattungswesens die geringsten Ausweichmöglichkeiten für die Nachfrager gegeben: Die Benutzung der Entsorgungseinrichtungen erfolgt zwangsweise, und die öffentlichen Versorgungsbetriebe haben in der Regel ein regionales Monopol. Die Benutzung von Krankenhäusern und Friedhöfen ist von Faktoren abhängig, die außerhalb der Einflußmöglichkeiten des einzelnen liegen.

Wesentlich elastischer ist dagegen die Nachfrage im öffentlichen Verkehrsbereich sowie bei Badeanstalten und kulturellen Einrichtungen. Hier sind Gebührenerhöhungen wesentlich engere Grenzen gesetzt, da die Einnahmeerhöhungen durch einen Rückgang der Benutzerzahlen zumindest teilweise kompensiert würden. Diese Gefahr ist insbesondere bei den öffentlichen Verkehrsunternehmen gegeben. Weitere drastische Tarifierhebungen bei der Bundesbahn und den öffentlichen Nahverkehrsbetrieben würden deren Konkurrenzfähigkeit gegenüber den privaten Kraftfahrzeugen erheblich herabsetzen. Auch bei Badeanstalten und kulturellen Einrichtungen wäre mit einem Rückgang der Besucherzahlen zu rechnen, so daß eine Gebührenerhöhung aus fiskalischen Gründen nicht zu dem erhofften Erfolg führen würde. Ein derartiger Rückgang der Benutzerzahlen würde auch den verkehrs-, kultur- und gesundheitspolitischen Zielen, die hinter dem staatlichen Angebot dieser Leistungen stehen, widersprechen, so daß auch von dieser Seite Gebührenerhöhungen Grenzen gesetzt sind.

Eine weitere Begrenzung der Möglichkeiten zur Gebührenerhöhung ergibt sich aus dem Maßstab für die Gebührenzumessung. Wird die Gebühr nach dem Prinzip der kostenmäßigen Äquivalenz bemessen, so ist mit der vollen Kostendeckung automatisch die Obergrenze für die Gebührenerhöhung festgelegt. Dies gilt sowohl für die Verwaltungsgebühren als auch für die kommunalen Gebührenhaushalte.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Möglichkeiten der Gebührenpolitik, zu einer Verbesserung der Situation der öffentlichen Haushalte beizutragen, äußerst begrenzt sind. Es sollten daher andere Wege auf der Einnahmenseite oder aber auf der Ausgabenseite beschritten werden.