

Zimmermann, Horst

**Book Part**

## Nutzerabhängige Verkehrsfinanzierung: Anmerkungen zu Rahmenbedingungen und Raumwirkungen

**Provided in Cooperation with:**

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

*Suggested Citation:* Zimmermann, Horst (2010) : Nutzerabhängige Verkehrsfinanzierung: Anmerkungen zu Rahmenbedingungen und Raumwirkungen, In: Hesse, Markus (Ed.): Neue Rahmenbedingungen, Herausforderungen und Strategien für die großräumige Verkehrsentwicklung, ISBN 978-3-88838-062-4, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 96-99

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/59931>

**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.*

Horst Zimmermann

## **Nutzerabhängige Verkehrsfinanzierung: Anmerkungen zu Rahmenbedingungen und Raumwirkungen**

### *Gliederung*

- 1 Finanzielle Rahmenbedingungen einer nutzerabhängigen Verkehrsfinanzierung
- 2 Zum Systemcharakter der nutzerabhängigen Verkehrsfinanzierung
  - 2.1 Verteilungspolitische versus alloкатive Zielsetzungen
  - 2.2 Lenkungsziele als alloкатives Element
- 3 Eine übergreifende Argumentation zur Raumwirkung unter Zielbezügen

Literatur

Zu dem umfangreichen Gebiet der nutzerabhängigen Verkehrsfinanzierung werden im Folgenden drei Anmerkungen gemacht. Die erste bezieht sich auf die finanziellen Rahmenbedingungen, in die diese Finanzierungsform eingebettet ist. Die zweite Anmerkung gilt der Frage, zu welchem System öffentlicher Einnahmen diese Finanzierungsform zuzurechnen ist. Schließlich wird zur Raumwirkung eine übergreifende Argumentation vorgestellt.

### **1 Finanzielle Rahmenbedingungen einer nutzerabhängigen Verkehrsfinanzierung**

Bei der Frage, unter welchen finanziellen Rahmenbedingungen eine solche spezielle Finanzierung des Verkehrs hier und jetzt erfolgen soll, ist eine dynamische Sicht von einer statischen zu unterscheiden. In dynamischer Sicht ist Deutschland beim wirtschaftlichen Wachstum mittelfristig nicht sehr weit vorne zu finden, auch wenn in den letzten Jahren vor der Krise die reale Wachstumsrate erfreulicherweise etwas höher lag als lange Zeit zuvor. Das Urteil gilt sowohl innerhalb Europas als auch – wegen der allgemeinen Wachstumsschwäche Europas – im Vergleich der großen Wirtschaftsböcke. Zu diesem Einfluss der Wachstumsschwäche auf die Finanzierungsmöglichkeiten treten die enormen Anforderungen, die der demographische Wandel an die sozialen Sicherungssysteme stellt und die sich ihrerseits in sehr hohem zusätzlichem Finanzbedarf in der mittleren und langen Frist ausdrücken. Die Folge dieser Entwicklungen sind längerfristige Finanzierungsengpässe im öffentlichen Sektor.

In statischer Sicht ist Deutschland reich, wenn man das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf als Indikator heranzieht. Daher besteht eine hohe private Finanzierungsfähigkeit. Sie drückt sich im Verkehrssektor beispielsweise darin aus, dass über die Zeit immer leistungsstärkere PKW gekauft worden sind, die zugleich eine teurere Ausstattung als die Vorläufermodelle aufweisen. Zwar haben die zeitweiligen Erhöhungen des Benzinpreises und die Krise zu einer vermehrten Anschaffung benzinsparender Fahrzeuge geführt, aber nach den Erfahrungen früherer Benzinpreiserhöhungen ist dies vielleicht wieder nur ein vorübergehender Effekt. Jedenfalls dürfte im Verkehrssektor die private Finanzierungsfähigkeit für längere Zeit

kein Hindernis für eine stärkere Nutzung der Finanzierungsform einer nutzerabhängigen Verkehrsfinanzierung darstellen.

Zugleich ist festzustellen, dass solche Nutzungsentgelte nicht als – diffuse – Steuerbelastung wahrgenommen werden. Damit ist der Übergang zu der zweiten Fragestellung angedeutet.

## 2 Zum Systemcharakter der nutzerabhängigen Verkehrsfinanzierung

### 2.1 Verteilungspolitische versus allokativen Zielsetzungen

In der neueren Finanzwissenschaft ist die Aussage akzeptiert, dass eine Entgeltfinanzierung weniger Fehlanreize aufweist als eine allgemeine Steuerfinanzierung, die, wie erwähnt, nur als diffuse Steuerbelastung wahrgenommen wird, der es um jeden Preis auszuweichen gilt. Eine Entgeltfinanzierung ist daher vorteilhafter im Sinne der Allokationseffizienz, denn sie knüpft an die empfangene Leistung an und macht dem Nachfrager nach dieser Leistung bewusst, dass er eine Leistung in Anspruch nimmt und dass diese etwas kostet. Die entsprechende Wirkung kann man bezogen auf die hier zu diskutierende Finanzierungsform auch so umschreiben: „Wegen der Maut geht niemand in die Schattenwirtschaft“, und kann dann hinzufügen: „wohl aber wegen einer zusätzlichen Steuerbelastung“.

Damit stehen Nutzerentgelte als Beispiel für eine Entgeltfinanzierung als das eine System dem anderen System einer „Finanzierung nach der Leistungsfähigkeit“, für die die Einkommensteuer als bestes Beispiel gelten kann, gegenüber (Zimmermann/Henke, S. 115-127). Bei der Finanzierung nach der Leistungsfähigkeit stehen Verteilungsziele im Vordergrund, denn es wird gefragt, wie die Last der Finanzierung der öffentlichen Aufgaben in „gerechter“ Weise auf die Bevölkerung umgelegt werden kann.

Allerdings sind bei Nutzerentgelten speziell im Verkehrsbereich unter der Perspektive der beiden Finanzierungssysteme mehrere Typen von Begründungen denkbar. Zuvor wurde lediglich auf die allgemeine Wirkung der Preissetzung im Vergleich zur Steuerfinanzierung abgestellt. In der früheren Verkehrswissenschaft dominierte wohl die Philosophie, dass verkehrsabhängige Einnahmen dem Verkehrssektor sozusagen „gehören“, dass es sich also um die Umlage der Kosten des Verkehrs auf die Verkehrsteilnehmer handele. Als Basis dienten dann häufig Wegekostenberechnungen, mit denen der entsprechende hohe Finanzbedarf gerechtfertigt wurde. Zugleich sollten sie die Forderung untermauern, dass die entsprechenden öffentlichen Einnahmen aus dem Verkehrssektor, also insbesondere aus der Mineralölsteuer, für den Verkehrssektor im Wege einer Zweckbindung zu sichern seien.

Im Vergleich mit der folgenden zweifellos allokativen Begründung dürfte es sich hier eher um eine verteilungspolitische Begründung handeln, die in der Nähe des Leistungsfähigkeitsprinzips anzusiedeln wäre.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Mit der genannten Argumentation war im Übrigen schon früh die Frage aufgeworfen worden, wie man es generell mit Zweckbindungen halten will. Die gegensätzliche Forderung drückt sich im Nonaffektationsprinzip aus, nach dem alle Einnahmen für alle Ausgaben zur Verfügung stehen müssen. Als Hintergrund kann man eine Gleichwertigkeit der Staatszwecke im Parlament ansehen. So soll es nach einem Regierungswechsel möglich sein, neue Prioritäten auf der Ausgabenseite zu setzen, ohne dass bestimmten Ausgaben durch eine Zweckbindung bestimmter Einnahmen eine Priorität zukommt.

## 2.2 Lenkungsziele als allokatives Element

Eine ganz andere Begründungslinie für Nutzerentgelte im Verkehrsbereich ist mit dem Stichwort der „Lenkungsziele“ angesprochen, wonach Nutzerentgelte in erster Linie Verhaltensänderungen herbeiführen sollen. Eine Argumentation hierzu lautet allerdings, dass Lenkungsziele im Grundsatz systemfremd seien.<sup>2</sup> Eine Zweckbindung des Aufkommens aus der nutzerabhängigen Verkehrsfinanzierung für Verkehrsziele stünde dann im Gegensatz zu einem Regime mit Lenkungszielen.

Lenkungsziele können i. e. S. verkehrspolitische Ziele sein. Hierzu gehört etwa das Ziel, Staukosten zu vermeiden. In jüngerer Zeit steht die umweltpolitische Anlastung von Verkehrskosten (deren Höhe sehr unterschiedlich angesetzt werden kann) im Vordergrund. So wird insbesondere die Ökosteuer (vor allem die Erhöhung der alten Mineralölsteuer) mit den Umweltkosten des Verkehrs begründet. Sicherlich kann man die Ökosteuer mit Blick auf die diversen Erdölpreisteigerungen, die bereits wie eine Mineralölsteuer wirken, als sehr hoch ansehen. Und auf jeden Fall entstammt sie ursprünglich einem anderen „System“ als das allgemeine Steuersystem, insbesondere die Einkommensteuer, aber auch als das typische Entgeltsystem (zu dem die nutzerabhängige Verkehrsfinanzierung zu zählen ist). In jedem Falle bewegt man sich aber im Feld der allokativen Zielsetzungen.

## 3 Eine übergreifende Argumentation zur Raumwirkung unter Zielbezügen

Zu den Raumwirkungen gibt es interessante und wahrscheinlich tragfähige Hypothesen (Laaser/Jakubowski 2003). Daher soll an dieser Stelle lediglich einer speziellen Frage nachgegangen werden: Wo im Raum lohnen sich privat finanzierte oder privat mit-finanzierte Modelle?

Einen Fall bilden großräumige Engpässe, beispielsweise eine vielbefahrene Brücke, in deren nähere Umgebung keine weitere Brücke zu finden ist. Die Wirkung einer Entgeltfinanzierung im Raum ist dann vom Einzelfall abhängig, denn dieser Fall kann sich in einer wachsenden modernen Agglomeration ebenso finden wie in einem unterentwickelten Raum. Die Entgeltfinanzierung kann sich dann durchaus lohnen, wenn in den Quell- und Zielgebieten dieses großräumigen Verkehrs genügend Zahlungsbereitschaft vorhanden ist. Soweit der zu beseitigende Engpass in einem peripheren strukturschwachen Gebiet liegt, kommt seine Beseitigung in der Bauphase teilweise der dortigen Wirtschaft zugute, die spätere Nutzung aber nur in dem Ausmaß, wie diese Region selbst Quell- oder Zielregion dieses großräumigen Verkehrs ist oder die Straße auch intraregional genutzt wird. Insoweit ist keine einfache Intuition über die räumliche Wirkung möglich, denn die Machbarkeit einer Nutzerfinanzierung hängt dann außer vom erwarteten Verkehrsaufkommen weitestgehend von der Zahlungsbereitschaft von Nutzern außerhalb der Region ab.

---

<sup>2</sup> Im Extremfall würde dies eigentlich bedeuten, die Ökosteuer (also die mit Blick auf Lenkungswirkungen erhöhte Mineralölsteuer) wieder abzuschaffen, weil sie eine Lenkungswirkung ausüben soll und de facto auch ausübt, wengleich nur begrenzt.

Den zweiten Fall, der ganz anderer und sehr viel bedeutsamerer Art ist, bilden Engpässe im Straßennetz des – weit definierten – Ballungsraums. Hier trifft das angedeutete zweite Merkmal für lohnende Modelle zu: Es muss kleinräumig ein hohes Verkehrsaufkommen geben. Und nicht zuletzt findet sich dort eine hohe private Zahlungsfähigkeit und Zahlungsbereitschaft. Hier dürften solche Modelle also die größten Chancen haben.

Wenn man diese beiden Überlegungen nunmehr unter regionalen Ausgleichs- und Wachstumszielen zusammenfasst und davon ausgeht, dass es über die längere Frist ein System von trial and error für solche Modelle geben wird, so hält sich die finanzielle Benachteiligung peripherer Regionen durch die Einführung von zahlender Benutzerentgelte in Grenzen. Dort werden solche Modelle finanziell wenig ergiebig sein, sodass private Unternehmen sich schon deshalb dort kaum engagieren werden, und auch für die öffentliche Hand als Betreiber ist dieser Finanzierungsweg finanziell nicht attraktiv. Zwar werden dann dort entsprechend weniger neue Elemente in die Verkehrsinfrastruktur eingefügt, doch sind die Lücken bezogen auf die Zahl der dortigen Nutzer ohnehin nicht so gravierend wie im dicht besiedelten Ballungsraum mit seiner starken Verkehrsnachfrage sowohl bei Pkw als auch bei Lkw, und die weiterhin kostenlose Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur bedeutet einen realen Vorteil für diese benachteiligten Regionen. Die Verletzung des Ausgleichsziels dürfte sich also in Grenzen halten. Und für die modernen Agglomerationen als Wachstumsregionen eröffnen sich dadurch neue Chancen, ihre Ausgangsbedingungen in der Verkehrsinfrastruktur zu verbessern. Auch der verbesserte großräumige Verkehr, wo wie erwähnt Nutzerentgelte eingesetzt werden können, kommt diesen Regionen als Quell- und Zielregionen wahrscheinlich überproportional zugute.

Zusammengefasst kann man mit Blick auf die Ziele des nationalen Wachstums und des regionalen Ausgleichs (Zimmermann 2003) also argumentieren, dass eine verstärkte Verkehrsfinanzierung durch Nutzerentgelte den modernen Agglomerationen und damit dem nationalen Wachstum besonders stark zugute kommt. Da zugleich keine spürbare absolute Benachteiligung der peripheren strukturschwachen Regionen zu vermuten ist (und nur eine relative durch die „Stärkung der Starken“), handelt es sich um einen per saldo positiven Zielbeitrag dieses Instruments.

## Literatur

- Laaser, C.-F.; Jakubowski, P. (2003): Neue Wege der Verkehrswegefinanzierung im Spiegel raumordnerischer Ziele und Grundsätze. In: Raumforschung und Raumordnung 61(4), 278-291.
- Zimmermann, H. (2003): Regionaler Ausgleich versus Wachstum – eine Balance finden. In: Thüringer Innenministerium (Hrsg.): Thüringer Raumordnungskonferenz 5. September 2003. Erfurt, 19-38.
- Zimmermann, H.; Henke, K.-D. (2009): Finanzwissenschaft. 10. Aufl., München.