

Frankfurter Wirtschafts-
und Sozialwissenschaftliche Studien

Band 9

Probleme der Zweckbindung öffentlicher Einnahmen

Dargestellt am Beispiel der Spezialisierung von
Kraftverkehrsabgaben für die öffentlichen Ausgaben
im Straßenwesen

Von

Hans Fecher



Duncker & Humblot · Berlin

**FRANKFURTER WIRTSCHAFTS-
UND SOZIALWISSENSCHAFTLICHE STUDIEN**

Heft 9

**Herausgegeben von der
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der Johann Wolfgang Goethe-Universität
Frankfurt am Main**

Probleme der Zweckbindung öffentlicher Einnahmen

Dargestellt am Beispiel der Spezialisierung von
Kraftverkehrsabgaben für die öffentlichen Ausgaben im Straßenwesen

Von

Dr. Hans Fecher



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten

© 1963 Duncker & Humblot, Berlin

Gedruckt 1963 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

Vorwort

Die Anregung zu der hier vorgelegten Studie gab mein verehrter Lehrer, Herr Prof. Dr. Dr. h. c. Fritz Neumark. Sein Urteil, seine Kritik, aber auch seine Geduld, haben mir über viele Schwierigkeiten hinweggeholfen. Ihm vor allem gebührt mein aufrichtiger Dank. Für viele wertvolle kritische Hinweise bin ich gleichfalls Herrn Prof. Dr. Richard Herzog und Herrn Prof. Dr. Horst Jecht dankbar, dessen Anregungen mich zu einer Auseinandersetzung mit den grundsätzlichen Fragen der Zweckbindung öffentlicher Einnahmen bewogen haben. Ebenso bin ich Herrn Priv.-Doz. Dr. Herbert Geyer für Kritik und Anregung, insbesondere bei der mathematischen Formulierung im zweiten Teil dieser Studie, verbunden. Einige Argumente zur Rechtfertigung und Zweckbindung von Kraftverkehrsabgaben gehen auf eine kleine Untersuchung von mir zurück, die unter dem Titel „Zur Problematik der Zweckbindung von Kraftverkehrsabgaben und ihre Erhebung nach dem Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit“ im Jahre 1960 vom Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München, als Manuskript vervielfältigt wurde.

Die Studie wurde im Sommer 1961 abgeschlossen.

München, im Mai 1962

Hans Fecher

Inhalt

Einleitung und Problemstellung	11
Erster Teil: Der Grundsatz der Unzulässigkeit von Bindungen öffentlicher Einnahmen an bestimmte Verwendungszwecke	14
I. Abgrenzungsprobleme	14
II. Entwicklungslinien des Nonaffektationsprinzips	16
III. Durchbrechungen des Nonaffektationsprinzips	22
1. Begriff und Arten der Zweckbindung öffentlicher Einnahmen	22
a) Abgrenzung und Unterscheidungskriterien	22
b) Formen ein- und mehrstufiger Zweckbindung	25
c) Die Technik der Zweckzuwendung von Staatseinnahmen	37
d) Zweckbindungsmotive	39
2. Die Bedeutung des Nonaffektationsgrundsatzes für Haushaltführung und Finanzpolitik	42
a) Zweckbindungen, parlamentarische Budgetbewilligung und Verstöße gegen statische Budgetprinzipien	46
b) Zusammenhänge zwischen zweckgebundenen öffentlichen Einnahmen und ausgesonderten Staatsausgaben	49
c) Einflüsse von Zweckbindungen im öffentlichen Haushalt auf Haushaltführung und interventionistische Maßnahmen der Budgetpolitik	77
IV. Der außerbudgetäre Zusammenhang von öffentlichen Einnahmen und Ausgaben als Zweckbindungsanlaß	95
Zweiter Teil: Die Zweckbindung von öffentlichen Abgaben des Kraftverkehrs	103
I. Einleitung und Abgrenzung	103
1. Das Problem	103
2. Straßenbau, Straßenverwaltung und -unterhaltung als öffentliche Aufgabe	103
3. Die Sonderabgaben des Kraftverkehrs	107
4. Steuerüberwälzungs- und Steuervermeidungsvorgänge	110
II. Nationale Formen der öffentlichen Belastung des Kraftverkehrs	114
1. Deutsches Reich und Bundesrepublik Deutschland	114
2. Frankreich	117
3. Großbritannien	119
4. Vereinigte Staaten von Amerika	120

III. Formelle Bedingungen der Zweckbindung der Sonderabgaben des Kraftverkehrs	123
1. Rechtfertigung durch das Leistungsfähigkeitsprinzip	123
2. Spezielle Rechtfertigungsgründe	126
a) Das Vorteilsprinzip	126
b) Das Kostendeckungsprinzip	128
3. Der Beitragscharakter der Kraftverkehrsabgaben	129
IV. Materielle Bedingungen der Zweckbindung der Kraftverkehrsabgaben	132
1. Ungelöste Probleme des Kostendeckungsprinzips	132
2. Der außerbudgetäre Zusammenhang von öffentlichen Einnahmen und Ausgaben für das Straßenwesen	141
Zusammenfassung und Ergebnisse	161
I. Einzelergebnisse	161
II. Folgerungen für die Gestaltung der Kraftverkehrsabgaben und der Finanzierung der öffentlichen Ausgaben für das Straßenwesen	164
Literaturverzeichnis	170

Abkürzungen

AER	= The American Economic Review
AO	= Abgabeordnung
BGBI	= Bundesgesetzblatt
Bulletin	= Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung
DIW	= Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
Ec.Jl.	= The Economic Journal
ESTG	= Einkommensteuergesetz
FAG	= Finanzausgleichsgesetz
FA. (N. F.)	= Finanzarchiv (Neue Folge)
FAZ	= Frankfurter Allgemeine Zeitung
Finanzwiss. Forschungsarb. N. F.	= Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten Neue Folge
GG	= Grundgesetz
HdF.	= Handbuch der Finanzwissenschaft
HdS.	= Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
HdSt.	= Handwörterbuch der Staatswissenschaften
Joint Ec. Comm.	= Joint Economic Committee
Jl. of Pol. Ec.	= The Journal of Political Economy
JZ	= Juristen-Zeitung
LAG	= Lastenausgleichsgesetz
LStDV	= Lohnsteuer Durchführungsverordnung
MinöStG	= Mineralölsteuergesetz

NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
Pol. Sc. Quart.	= Political Science Quarterly
Publ. Fin.	= Public Finance
QJE.	= The Quarterly Journal of Economics
RGBI	= Reichsgesetzblatt
RHO	= Reichshaushaltsordnung
Rivista di dir. e sc. delle fin.	= Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze
R. S. L. F.	= Revue de science et de législation financières
Schr. d. Ver. f. Socpol.	= Schriften des Vereins für Socialpolitik
Schw. Arch. f. Verkehrswiss. u. Verkehrspol.	= Schweizerisches Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik
VAHL	= Erste Anweisung zum Vollzug des Reichshaushalts- rechts in den Ländern
VBRO	= Buchführungs- und Rechnungslegungsordnung für das Vermögen des Bundes
VStG	= Vermögensteuergesetz
WBdVW.	= Wörterbuch der Volkswirtschaft
WiSta. N. F.	= Wirtschaft und Statistik, Neue Folge
WWA.	= Weltwirtschaftliches Archiv
Ztschr. f. d. ges. Staatswiss.	= Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
ZfhF.	= Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung
Ztschr. f. Ver- kehrswiss.	= Zeitschrift für Verkehrswissenschaft

Einleitung und Problemstellung

Seit mehr als drei Jahrzehnten ist das Problem der Bindung öffentlicher Einnahmen an bestimmte Staatsausgaben aus der finanztheoretischen Diskussion fast verschwunden. Anerkannt blieb die Auffassung, Zweckbindung sei eine formal-budgetäre Kategorie, bedinge keinen sachlichen Zusammenhang zwischen Einnahme- und Ausgabezweck und übe daher keinen Einfluß auf die Gestaltung der ihr zugrunde liegenden Einnahme aus. So wurde das Zweckbindungsproblem, nachdem die Reste der alten Fondswirtschaft nahezu völlig aus dem „ordentlichen“ Teil des Staatshaushalts beseitigt waren, namentlich in Hinsicht auf Budgetrecht und -kontrolle betrachtet. Wie sehr der Schein einer Übereinstimmung der Ansichten zum Nonaffektationsgrundsatz trog, zeigte sich, als man sich auf die Versuche äquivalenztheoretischer Begründung der Kraftverkehrsabgaben besann. Anlaß war die Schwierigkeit, den Straßenbau so zu fördern, daß er ohne wesentlich stärkere Reglementierung des Kraftverkehrs dessen Sicherheit und Funktionsfähigkeit gewährleistete. Die Auseinandersetzungen über Maßnahmen zur Beseitigung des Straßenengpasses waren weitläufig und wurden vom Gruppeninteresse mitgeprägt. Sie haben seit Beginn nicht an Aktualität verloren, obgleich Zweckbindung der Mineralölsteuererträge und konjunkturelle Entwicklung beschwichtigten.

Aus diesen Diskussionen über die Möglichkeiten, den Straßenbau der Ausdehnung des Kraftverkehrs anzupassen, lassen sich zwei für die Zweckbindung der Kraftverkehrsabgaben relevante Thesen erkennen: Die eine behauptet, das Straßenfinanzierungsproblem sei durch Bindung der Erträge aus den öffentlichen Abgaben des Kraftverkehrs an die Staatsausgaben im Straßenwesen zu lösen. Die Antithese stützt sich auf den Nonaffektationsgrundsatz. Überdies meinen die Gegner der Zweckbindung, jede Spezialisierung öffentlicher Einnahmen sei einer konjunkturpolitischen Ausrichtung der staatlichen Aktivität hinderlich.

Aber sowohl die erste wie die zweite These scheint trotz ihrer Verbreitung wesentliche Unklarheiten zu enthalten. Sie verbergen Absichten und Ansichten, die einesteils nicht exakt voneinander abgegrenzt sind, andernteils auf unvollständigen Schlußfolgerungen beruhen. Die Zweckbindungsthese impliziert einen sachlichen, außer-budgetären Zusammenhang von Ausgabe und Einnahme, wo sie nicht

bloß ein politisches Mißtrauen zum Ausdruck bringt. Sie zeigt damit eine Art deterministischer Auffassung und enthält im Grunde die Anwendung der preistheoretischen Konzeption auf einen Teilbereich der öffentlichen Wirtschaft: Denn dessen Leistungen werden mit der Entwicklung des Kraftverkehrs zu einem immer geringer werdenden Anteil „passiv konsumiert“, und die Besteuerung des Kraftverkehrs stellt — pointiert — einen Ersatz für Preisforderungen dar¹. Wäre also der außerbudgetäre Zusammenhang von Einnahme und Ausgabe vollkommen, so wäre das Straßenwesen eine „sich selbst tragende Einrichtung“.

Die Antithese orientiert sich ausschließlich an haushaltrechtlichen Normen und bekämpft die Zweckbindung, indem sie dem Nonaffektationsgrundsatz Dominanz zuspricht, ohne indessen die erste These eingehend zu untersuchen.

Aus diesen (grob gezeichneten) Andeutungen geht die Problemstellung bereits hervor. Um den Einfluß der Zweckbindung auf die Gestaltung spezifischer Einnahmen und Ausgaben zu untersuchen, ist es angezeigt, zunächst den Nonaffektationsgrundsatz zu betrachten, seine materiellen Auswirkungen festzustellen und zu fragen, ob es öffentliche Zwangsabgaben gibt, die in ihrer Begründung bereits eine Durchbrechung des Zweckbindungsverbots enthalten. Gibt es solche Abgaben, so sind die Bedingungen ihrer Ausgestaltung zu ermitteln, die erfüllt sein müssen, damit die mit der Abgabenerhebung verbundene Absicht des Gesetzgebers verwirklicht wird. Auf der Grundlage dieser überwiegend induktiv gewonnenen Überlegungen wird die öffentliche Belastung des Kraftverkehrs geprüft. Somit sind zwei verschiedene Aspekte der folgenden Darstellung ersichtlich: Zunächst dient die Anwendung der Kraftverkehrsabgaben auf die Aussagen des allgemeinen Teils als dessen Illustration und Überprüfung. Sodann lassen sich für die Zweckbindung der Kraftverkehrsabgaben — freilich unter überwiegend finanztheoretischen Aspekten — bestimmte Bedingungen formulieren, die eine sinnvolle Anwendung dieses Instituts zulassen. Das Hauptgewicht der Fragestellung liegt mithin auf dem Gebiet der Finanztheorie; verkehrswissenschaftliche Überlegungen gelten als Daten für finanztheoretische Folgerungen. Daß innerhalb der folgenden Ausführungen das aktuelle Konkurrenzproblem Schiene-Straße nur angedeutet wird, beruht auf bewußter Vernachlässigung, da es einerseits kein essentiell finanzwissenschaftliches Erkenntnisobjekt darstellt,

¹ Vgl. *Margit Cassel*: Die Gemeinwirtschaft. Ihre Stellung und Notwendigkeit in der Tauschwirtschaft, Leipzig und Erlangen 1925, S. 57, 89 f.; s. a. *J. M. Clark*: The Economics of Overhead Costs, Chicago 1923, S. 312 ff.

andererseits ein bestimmtes Werturteil enthält, dessen Behandlung die Grenzen dieser Untersuchung überschritte. Auch das Finanzierungsproblem, welches dadurch entsteht, daß die Träger der Straßenbaulast nicht zugleich Träger der Ertragshoheit der Kraftverkehrsabgaben sind, wird nicht explizit behandelt, sondern nur dann erwähnt, wenn an ihm die Verwirklichung bestimmter Belastungs- und Verausgabungsprinzipien scheitert.