
GEBÜHREN ODER STEUERN?

Zu: Klaus Norbert Münch,
Kollektive Güter und Gebühren.
Elemente einer Gebührentheorie
für Kollektivgüter.
Verlag Vandenhoeck & Ruprecht.
333 Seiten. Göttingen 1976

Das Ende unbegrenzten wirtschaftlichen Wachstums und die damit verbundenen steigenden Staatsdefizite haben dazu geführt, daß auch im staatlichen Sektor Effizienzüberlegungen in den Vordergrund treten. Was macht der Staat mit seinen Einnahmen, wofür werden sie verwendet? Muß wirklich alles so gemacht, gestaltet und angeboten werden, wie es seit Jahrzehnten sich entwickelt hat?

Besonders die Art und Weise des Angebots an kollektiven Leistungen ist besonders umstritten. Sollen sie weiterhin, wo wie bisher der österreichischen und bundesrepublikanischen Praxis entspricht, weitgehend kostenlos angeboten werden, oder soll das Gebührenprinzip in die Realität umgesetzt werden? Was sind die Vorteile, was die Nachteile von Gebühren? Eine der neueren Arbeiten, die sich mit diesem Thema beschäftigt, trägt den Titel „Kollektive Güter und Gebühren — Elemente einer Gebührentheorie für Kollektivgüter“. Ihr Autor, Klaus Norbert Münch, stellt in den Mittelpunkt seiner Untersuchung die Frage, „ob eine öffentliche Leistung, deren Nutzen individuell feststellbar ist, noch länger mit Hilfe einer allgemein erhobenen Steuer zu finanzieren sei oder ob nicht eine spezielle Entgeltabgabe an ihre Stelle treten sollte“. (Seite 3) Er stellt fest, daß „öffentliche Güter in Wirklichkeit immer nur einer (nach räumlichen,

soziologischen, zeitlichen oder anderen Kriterien abgrenzbaren) Gruppe, aber nur höchst selten dem gesamten Gemeinwesen zur Verfügung stehen können“. (Seite 13)

Im Einleitungskapitel versucht der Autor, die theoretischen Grundlagen der Kollektivgüter zu bestimmen. Dabei untersucht er der Reihe nach die von der Finanzwissenschaft entwickelten Bestimmungsfaktoren kollektiver Güter: Nichtrivalität, Nichtausschließbarkeit und externe Effekte. Das Kriterium des nichtrivalisierenden Konsums ist zwar das zentralste Merkmal öffentlicher Güter, doch nichts desto trotz weit davon entfernt, für die Mehrheit der kollektiven Güter volle Gültigkeit zu haben. Denn bei den meisten Gütern können zwar viele, aber nicht unendlich viele Personen gleichzeitig das Gut nutzen. Straßen, Krankenhäuser, Bäder, Theater und Sportstätten sowie öffentliche Verkehrsmittel haben Kapazitätsgrenzen, die immer häufiger erreicht und — zumindest zeitweise — überschritten werden. (Seite 27) Auch ist es keineswegs so, daß alle Kosten von der Zahl der Benutzer des kollektiven Gutes völlig unabhängig sind. Mit der Zahl der Konsumenten steigt etwa der Aufwand für Reinigung, Instandhaltung, Beaufsichtigung usw. (Seite 26)

Ein Merkmal zweiter Ordnung ist die Nichtausschließbarkeit des Konsums. (Seite 33) Technisch ließe sich fast jeder nichtzahlende Konsument eines kollektiven Gutes ausschließen. Oft aber übersteigen die Kosten der Ausschließung den daraus gewonnenen Vorteil. Es handelt sich also um eine wirtschaftliche Nichtausschließbarkeit. Diese aber ist nicht ein für alle Mal gegeben, sondern hängt von der technischen Entwicklung ab.

Wichtig ist auch die Unterscheidung zwischen einem Kollektivgut und einem Gut, das externe Effekte aufweist. „Es läßt sich eine klare Abgren-

zung finden, wenn man davon ausgeht, daß kollektive Güter bei den Simultan-Nachfragern ein artgleiches Bedürfnis befriedigen, bei externen Effekten hingegen Dritte auf höchst unterschiedliche Art positiv oder negativ berührt werden. Mit Vorbehalten und stark vereinfacht kann man hinzufügen, daß bei kollektiven Gütern der simultane Nutzen im Entscheidungskalkül mit veranschlagt wird, während es bei externen Effekten eigentlich an der Absicht fehlt, den Nutzen oder gar den Schaden eines Projekts auch Dritten zukommen zu lassen.“ (Seite 38)

Auch will der Autor nicht alle öffentlichen Güter als kollektive verstanden wissen. Öffentliche Güter sind auch jene, die aufgrund von Unvollkommenheiten des Marktes öffentlich produziert und angeboten werden, doch es fehlt das Hauptkriterium des kollektiven Gutes, nämlich die Konsumgemeinsamkeit. Münch kommt damit zu folgender Definition des Kollektivgutes: es könne „gleichzeitig mehr als einem Individuum den gleichen Nutzen stiften... Es handelt sich um ein polares kollektives Gut, wenn die Simultannutzung ohne wechselseitige Beeinträchtigung erfolgen kann, und zwar unabhängig von der Anzahl der Simultannachfrager. Ist die wechselseitige Nichtbeeinträchtigung nicht vollständig gewährleistet, der in der Realität typische Fall, so wollen wir von begrenzten Kollektivgütern sprechen“. (Seite 51) Polare Kollektivgüter wären dann: Verteidigung, Polizei, ein Teil der Straßen, Forschungsinstitute, Masseneimpfungen sowie Radio- und Fernsehübermittlungen. Unter dem Begriff „begrenzte Kollektivgüter“ subsumiert Münch: Autobahnen und Fernstraßen, Hauptverkehrsstraßen in Ballungszentren, Eisenbahn, kommunale Massenverkehrsmittel, Häfen, Telefon und Fernschreiber, Briefbeförderung, Kindergarten, Volksschule

und Universität, Krankenhaus, Alters- und Erholungsheim, Kultur und Unterhaltung mit Ausnahme von Radio und Fernsehen, den gesamten Bereich Sport und Erholung und schließlich einen großen Teil der Inanspruchnahme und Versorgung mit Rohstoffen und Ressourcen (Seite 54ff)

In einem weiteren Kapitel erörtert der Autor Probleme einer optimalen Allokation von Kollektivgütern auf der Grundlage des Pareto-Optimums, um sich dann dem Gebührenprinzip im öffentlichen Sektor zuzuwenden. Dabei ist zunächst die Unterscheidung zwischen Gebühr und Steuer wichtig. Münch kommt nach Darstellung der dazu vorhandenen wissenschaftlichen Meinungen zu dem Schluß, daß „Gebühren ihren Inhalt nach wissenschaftlich noch nicht völlig abgeklärt sind“ (Seite 110), daß aber „im Spannungsfeld zwischen Steuern und Preisen die Gebühren mehr den Preisen zuzuordnen sind, weil sie in nicht unbeträchtlichem Grade marktlich orientiert sind“. (Seite 111)

Wonach sollte nun — vorausgesetzt, man entschließt sich, dem Gebührenprinzip im öffentlichen Sektor stärkere Beachtung einzuräumen — die Höhe der Gebühr bestimmt werden? Prinzipiell bieten sich zwei Konzepte an, das Äquivalenz- und das Leistungsfähigkeitsprinzip. Das Äquivalenzprinzip verlangt, daß sich Gebühr und Wert der vom Bürger empfangenen Leistungen entsprechen sollten. Nun kann die Bemessung des Äquivalenzprinzips sich entweder nach dem Nutzen richten — der Nutznießer einer staatlichen Dienstleistung soll den empfangenen Nutzen abgeben — oder nach den Kosten. Eine Anwendung des Nutzenprinzips erscheint jedoch von vornherein unmöglich: „Würde man dem Nutzenprinzip folgen, so hätte dies bei unterschiedlichen Nutzen (in Geldeinheiten ausgedrückt) von Person zu Person, und

dies wäre wohl ohne Zweifel der normale Fall, eine unterschiedliche Gebühr zur Folge. Der Gebührentarif würde zwangsweise aus lauter Einzelfällen bestehen und völlig unübersichtlich werden.“ (Seite 119) Außerdem sprechen redistributive Ziele dagegen. Einkommenschwache Schichten schätzen den Nutzen aus dem Konsum eines kollektiven Gutes sehr hoch ein. „Eine nach dem individuellen Nutzen bemessene Gebühr hätte dann stark regressive Wirkungen, da der Einkommenschwache, gemäß seiner hohen Nutzenschätzung, eine höhere Gebühr entrichten müßte als der Einkommenstarke.“ (Seite 119)

Es bleibt also die Ausrichtung des Äquivalenzprinzips nach den Kosten der Herstellung des kollektiven Gutes. Doch welche Kosten sind hier zu nehmen? Die privatwirtschaftlichen oder die gesellschaftlichen? Die Durchschnitts- oder die Grenzkosten? Der Autor kommt zu dem Ergebnis, daß zur Zeit so gut wie keine brauchbare Kostenrechnung vorliegt. Aber: „Sobald für den öffentlichen Bereich eine sich an den Erkenntnissen der betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung orientierende Kostenrechnung eingerichtet ist, erscheint für viele Staatsleistungen eine tolerable Kostenermittlung, die Gebühren als Grundlage dienen kann, möglich.“ (Seite 125) Wenn also auch eine exakte Ermittlung der Kosten gegenwärtig schwer möglich ist, plädiert der Autor trotzdem prinzipiell für die kosten-theoretische Variante des Äquivalenzprinzips, sofern man sich für Gebühren entscheidet.

Nun wendet sich der Autor der eigentlich entscheidenden Frage zu. Er sammelt „Argumente für und gegen eine individuelle Finanzierung von kollektiven Gütern“. (Seite 153 ff) Zunächst wird festgestellt, „daß die öffentliche Hand eine Grundausstattung von bestimmten lebensnotwendigen Leistungen (Volksschule, Poli-

zei, Gerichte, Krankenversorgung usw.) ohne direktes Entgelt bereitstellen muß, wenn das Zusammenleben im staatlichen Gemeinwesen funktionieren soll“. (Seite 154) Das ändert seiner Meinung nach aber nichts daran, daß unter dem Gesichtspunkt der allokativen Effizienz dem individuellen Preis vieler anderer, nicht zu dieser Grundausstattung gehörender kollektiver Güter, Bedeutung zukommt. Zwar kann die öffentliche Hand ihre Angebotspolitik nicht nach den Gesichtspunkten der unternehmerischen Absatzstrategie planen. Sie soll und kann keine Gewinnmaximierung betreiben, ihr fällt auf bestimmten Gebieten die Aufgabe der Lenkung von Bedürfnissen und Konsum zu, und sie hat struktur- und regionalpolitische Aufgaben zu erfüllen, etwa die gleichmäßige Versorgung aller Regionen mit öffentlichen Leistungen zu sichern. Trotzdem wäre es dem Staat möglich, durch die Anwendung des Gebührenprinzips in einigen Bereichen „die Vorzüge und Funktionen des Preismechanismus zu nutzen“.

Der Autor betont, „daß budgetäre Entscheidungen über den Umfang kollektiver Güter kaum jemals ein Gleichgewicht innerhalb der staatlichen Leistungen oder gar zwischen ihnen und den privaten Gütern sichern können. So ist es durchaus möglich, daß sich bei einer Fixierung des Angebots staatlicher Leistungen im Wege der politischen Willensbildung die Ausgaben des Staates an den Einnahmen und nicht an den Aufgaben orientieren und sich in unerwünschte Richtungen entwickeln und nicht die dringlichen Bedürfnisse der Bürger befriedigen. Dagegen werden bei Anwendung des Gebührenprinzips die Gewohnheiten und Reaktionen der Nachfrager unmittelbar reflektiert, und die öffentliche Hand kann ihr Angebot einer erhöhten oder verminderten Nachfrage anpassen, einschließlich von Verlagerungen der

Nachfrage auf völlig andere Leistungen.“ (Seite 160 f)

Hier nimmt Münch eine recht hohe Preiselastizität der Nachfrage an, die sicher zumindest in einigen Bereichen so groß ist, um die induzierten beabsichtigten Wirkungen tatsächlich eintreten zu lassen. Dem weitergehenden Vorschlag des Autors kann der Rezensent jedoch nicht folgen. Münch postuliert nämlich für die Perioden mit einer über die mögliche Kapazität hinausgehenden Nachfrage das sogenannte „peak-load-pricing“, also die Abstufung der Tarife je nach Nachfrage. Er demonstriert diese Idee zwar am Beispiel des innerstädtischen Straßennetzes, doch erstens könnte es genauso gut auch auf die öffentlichen Massenverkehrsmittel bzw. auf Sport- und Unterhaltungseinrichtungen angewendet werden, zweitens hängt die zeitliche Inanspruchnahme kollektiver Leistungen nur zu einem geringen Teil vom Willen der Nachfrage ab, solange die große Mehrheit der Bevölkerung in ein relativ starres Zeitschema eingebunden ist (Arbeitszeit, Freizeit, Wochenende, Urlaub usw.). Das heißt, daß sich prinzipiell das morgendliche und abendliche Spitzenverkehrsaufkommen auch durch ein ausgeklügeltes System unterschiedlicher Arbeitszeiten oder durch die Einführung der flexiblen Arbeitszeit reduzieren ließe, und ähnliches gilt für die anderen Elemente des beschriebenen Zeitschemas. Jedenfalls bringt ein peak-load-pricing möglicherweise keine zeitliche Verschiebung der Nachfrage in Zeiten mit unausgelasteten Kapazitäten, sondern — wenn die Preiselastizität so groß ist, wie Münch annimmt — unter den gegenwärtigen Umständen ein Verschwinden der Nachfrage gerade der einkommenschwachen Schichten. (Das soll, um bei Münchs Beispiel des innerstädtischen Autoverkehrs zu bleiben, natürlich nicht heißen, daß der Rezensent gegen des-

sen Beschränkung zugunsten der öffentlichen Massenverkehrsmittel ist. Und solange sein Vorschlag nur darauf beschränkt bleibt, kann ihm durchaus zugestimmt werden.)

Gerade der redistributiven Wirkung der Gebühren widmet der Autor breiten Raum. Er bestätigt, daß Gebühren im allgemeinen regressiv wirken. Doch er stellt fest: „Es kann nicht Aufgabe des Staates sein, mit allen von ihm bereitgehaltenen Realleistungen auch eine Unterstützung der Einkommenschwachen anzustreben. Man kann dem Personenkreis in vielen Fällen besser durch gezielte monetäre Maßnahmen helfen, wie beispielsweise die Garantie eines Mindesteinkommens.“ (Seite 169) Und weiter: „Zum ersten wird vernachlässigt, daß es zur Nutzung mancher Kollektivgüter eines privaten Komplementärgutes bedarf, daß sich die wohlhabenderen Schichten eher oder in qualitativ besserer Ausführung leisten können, beispielsweise hochwertige Rundfunkempfänger oder Farbfernsehgeräte mit Filmaufzeichnungsmöglichkeiten. Die Überlegung, daß der Nutzen des Kollektivgutes allen in gleicher Weise zufließt und zu dessen Finanzierung die Wohlhabenden über Steuern absolut und relativ mehr beitragen, verliert dann sehr an Überzeugungskraft ... Zum zweiten ... erreicht (man) ... durch nicht-kostendeckendes oder völlig unentgeltliches Angebot bestimmter Leistungen zwar, daß auch die Wenigbegüterten in deren Genuß gelangen können, man kann jedoch nicht gleichzeitig sicherstellen, daß dann mit diesen Gütern sorgfältig und nicht verschwenderisch umgegangen wird.“ (Seite 170) Überdies kommen jene Personen, die außerhalb des Nutzenbereiches des Gutes wohnen, nicht in seinen Genuß, und jenen, die nicht über die nötigen Informationen über den Nutzen des Gutes verfügen, bleibt dieser in der Regel verschlossen.

Münch schlägt vor, daß Umverteilung ausschließlich mit monetären Mitteln betrieben und die Realtransfers durch eine negative Einkommensteuer ersetzt werden soll. Dieser Vorschlag hat sicher einiges für sich, bedarf aber weiterer Untersuchungen. Für die gegenwärtige Debatte über den stärkeren Einsatz des Gebühreninstrumentes zur Finanzierung kollektiver Leistungsangebote muß man dem Autor eine Passage aus seinem eigenen Buch vorhalten: „Aus dem Ziel der Umverteilung heraus läßt sich ein weitgehend unentgeltliches Angebot kollektiver Staatsleistungen ... nur noch insoweit fordern, als ein rein monetäres und umfassendes Umverteilungsinstrument bislang nur als theoretisches Konzept vorliegt, so daß die augenblickliche Umverteilungspolitik noch nicht geändert werden darf.“ (Seite 202) Gerade dieser Frage aber, wie ein solches durchaus wünschenswertes Konzept monetärer Umverteilung ausschauen müßte, ist der Autor nicht nachgegangen. Zum Schluß stellt der Autor fest: „Vorbehaltlos läßt sich nur bei einigen Leistungen eine Anwendung des Gebührenprinzips empfehlen, etwa beim Straßennetz in Ballungsgebieten oder bei den Ver- und Entsorgungsleistungen.“ (Seite 209) Auch im Hochschulbereich hält er eine Gebührenregelung für möglich. Bei einer weiteren Überlegung kann jedoch dem Autor nicht zugestimmt werden. Er meint, daß „mit starken Vorbehalten“ die Kosten bestimmter Leistungen den Konsumenten angelastet werden sollen, wie etwa bei „Einrichtungen zur Entwöhnung von Drogensüchtigen oder allgemein bei Maßnahmen zur Resozialisierung“. (Seite 209) Dies sei deshalb gerechtfertigt, weil diese sich aus mangelnder Selbstdisziplin selbstverschuldet in eine Notlage gebracht haben. Aber die Frage der Resozialisierung kann sicher nicht, wie der Autor es hier tut, auf die Begriffe „mangelnde Selbstdisziplin“

und „Selbstverschulden“ zurückgeführt werden; und ob die Belastung des Süchtigen mit den Kosten der Resozialisierung diese nicht eher unterläuft, mag dahingestellt sein.

Klaus Norbert Münchs Arbeit enthält viele wichtige Überlegungen. Wie eingangs bereits erwähnt wurde, tritt die Frage der Gebührenfinanzierung öffentlicher Leistungen mit steigenden staatlichen Defiziten sicher wieder in den Vordergrund. In Österreich hat die Diskussion darüber bereits begonnen. Dabei ist jedoch festzuhalten, daß die Zahl der Kollektivgüter, die mit Gebühren statt mit Steuern finanziert werden können, nicht als sehr groß bezeichnet werden kann, wie Münch in seiner Untersuchung aufgezeigt hat. Und sie wird noch weiter beschränkt, wenn die lenkende Tätigkeit des Staates steigt. Bei den innerstädtischen Verkehrsmitteln etwa wäre eine Reduzierung der Tarife bzw. die völlige Umstellung auf Steuerfinanzierung vermutlich eine sehr vernünftige Maßnahme zur Umlenkung des Verkehrs und zur Einsparung von Ressourcen, wenn nicht der umgekehrte Weg — starke Verteuerung des Autoverkehrs — beschritten wird. Das Ziel der Umlenkung auf die öffentlichen Verkehrsmittel erfordert also ein Abgehen von der Gebührenfinanzierung. Allgemein: Wo immer es die Aufgabe der öffentlichen Entscheidungsträger ist, lenkend einzugreifen, kann das Gebührenprinzip (im Sinne einer Dekkung der Kosten) nicht maßgebend sein.

Das grundlegende Hindernis einer Ausweitung des Gebührenprinzips ist die redistributive Absicht, die immer auch hinter der Steuerfinanzierung steckt. Wenn es gelingt, die Umverteilung so zu organisieren, daß eine Subjektförderung in ausreichendem Ausmaß gegeben ist, wäre gegen eine Ausweitung des Gebührenprinzips nichts einzuwenden.

Erich Haas