

Schmidt, Helmut

Article — Digitized Version

Der Ausbau des deutschen Fernstraßennetzes eine immer noch offene Frage

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schmidt, Helmut (1954) : Der Ausbau des deutschen Fernstraßennetzes eine immer noch offene Frage, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 34, Iss. 2, pp. 99-104

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/131855>

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.

Der Ausbau des deutschen Fernstraßennetzes eine immer noch offene Frage

Helmut Schmidt, M. d. B., Hamburg

Es gibt in der deutschen Verkehrswirtschaft eine Reihe von Problemen, die seit Jahren nicht nur den unmittelbar Beteiligten, sondern der ganzen deutschen Öffentlichkeit so klar vor Augen liegen, daß nirgendwo mehr ein Zweifel an der Dringlichkeit oder besser an der Notwendigkeit umgehender Lösung vorhanden ist. Zu diesen Fragen gehören das Problem der Eigenwirtschaftlichkeit der Bundesbahn, das sogenannte Problem Schiene/Straße, der Wiederaufbau der deutschen Seehandelsflotte wie auch der deutschen Zivilluftfahrt und — last not least — der Ausbau des deutschen Fernstraßennetzes und seine Finanzierung. Man muß der deutschen Verkehrspolitik der letzten Jahre bescheinigen, daß sie einige der vorgenannten und andere Probleme mit Erfolg in Angriff genommen hat, so z. B. — trotz großer haushalts- und steuerpolitischer Hemmnisse und Schwierigkeiten — den Aufbau der deutschen Handelsflotte. Auf der anderen Seite muß aber festgestellt werden, daß andererseits ebenso wichtige und dringliche Probleme noch sehr im Argen liegen — insbesondere deswegen, weil die Verkehrspolitik der Bundesregierung sich weder auf dem eigentlichen Sektor der Verkehrsgesetzgebung und -verwaltung noch auf den entsprechenden Sektoren der Haushalts- und Steuerpolitik dazu durchringen konnte, angesichts der Endlosigkeit des Interessenstreits durch staatlichen, gegebenenfalls gesetzlich zu fundierenden Machtspruch auf Grund eigenen Urteils und objektiven Überblicks eine Lösung einzuleiten. Das deutsche Binnenverkehrswesen ist dadurch, von mehreren Krisenherden ausgehend, insgesamt in einen kritischen Zustand geraten.

Das gilt nicht nur für die Deutsche Bundesbahn und die aus ihrer Situation entstandenen höchst bedenklichen Sekundärwirkungen, sondern ebenso für das deutsche Fernstraßennetz, das hinsichtlich seines Umfangs und Unterhaltungszustandes nicht mehr entfernt den durch die Motorisierungswelle der letzten vier Jahre gestiegenen Anforderungen entspricht. Die in das deutsche Fernstraßennetz investierten Beträge erreichten seit 1945 nur einen Bruchteil des Notwendigen. Die im internationalen Vergleich überaus hohen Verkehrsbelastungen und Unfallziffern der deutschen Fernstraßen sprechen ein beredtes Zeugnis. Auch ohne statistischen Beleg ist jedem Straßenbenutzer deutlich, daß jede weitere Lässigkeit in dieser Frage nicht nur verkehrswirtschaftlich, sondern im Hinblick auf die zunehmende Gefährdung von Menschenleben auch moralisch, schlechthin unverantwortlich ist. Wenn bei weitgehender öffentlicher Anerkennung der vorstehenden These trotzdem keine entscheidenden Anstrengungen unternommen worden sind, so deshalb, weil gerade hier der Streit der In-

teressengruppen über die Aufbringung des notwendigen Investitionskapitals bisher ohne Ergebnis blieb und weil der Staat bisher nicht stark genug war, den Wust der Interessenauseinandersetzung beiseite zu schieben und eine unter Abwägung aller berechtigten Interessen zweckmäßige Lösung in Angriff zu nehmen. Nachdem die neue Bundesregierung nunmehr wieder freies Feld hat für große und langfristige Aufgaben, wird man von ihr erwarten dürfen, daß sie energisch der Kalamität des deutschen Straßenwesens zu Leibe geht. Dabei kommt ihr zugute, daß die bisherige, teilweise uferlose Diskussion immerhin u. a. doch auch zu einer nahezu vollständigen Inventarisierung und Quantifizierung des Problems und seiner Einzelfragen geführt hat. Es ist nicht mehr notwendig, lange Untersuchungen anzustellen über Verkehrsdichten, über Unfallhäufigkeiten, über zweckmäßige Trassierungen, über Vordringlichkeit dieser oder jener Straßen, über Straßenbaukosten im allgemeinen und im Einzelfall, über die verschiedenen Möglichkeiten der Finanzierung: die Ergebnisse hierüber liegen vielmehr — von verschiedensten Seiten und nicht zuletzt vom Bundesverkehrsministerium zusammengetragen — vollständig vor. Das Grundproblem ist absolut entscheidungsreif und entscheidungsnötig¹⁾.

Die nachfolgenden Ausführungen können nach den vorangegangenen Thesen nur den Zweck haben, quasi ein Inventurverzeichnis der Diskussionsergebnisse darzustellen und die alternativ denkbaren Lösungen noch einmal vor Augen zu führen, wobei die persönliche Meinung des Verfassers nicht verschwiegen werden soll.

UBERLASTUNG DER FERNSTRASSEN

Im Gebiet der Bundesrepublik waren im Jahre 1938 rund 715 000 Personenkraftwagen registriert, am 1. 4. 53 waren es 1,045 Mill. Im gleichen Zeitraum stieg die Anzahl von Lastkraftwagen und Sonderkraftfahrzeugen von 220 000 auf 550 000, die Zahl der Omnibusse von 12 000 auf 21 000, die Zahl der Zugmaschinen von 30 000 auf 300 000, die Zahl der Motorräder von 860 000 auf 1,82 Mill. Insgesamt verdoppelte sich die Zahl der Kraftfahrzeuge von 1,84 Mill. auf 3,73 Mill. Die Länge der klassifizierten Straßen (einschließlich der Autobahnen) hat sich demgegenüber im gleichen Zeitraum kaum vermehrt; sie beträgt z. Z. rund 127 000 km, wobei auf die Autobahnen 2 125 km entfallen, auf Bundesstraßen rund 24 300 km, auf Landstraßen I. Ordnung rund 49 000, auf Landstraßen II. Ordnung rund 52 000 km; hinzu kommen rund 120 000 km Gemeindestraßen.

¹⁾ Dabei gibt es natürlich im Einzelfall noch eine Reihe offener Fragen; diese sind jedoch gegenüber dem Grundproblem von untergeordneter Bedeutung.

Im Verhältnis zur Länge der qualifizierten Straßen ist der Kraftfahrzeugbestand in der Bundesrepublik gegenwärtig wesentlich höher als in vielen europäischen Nachbarländern; die Fahrzeugdichte ist z. B. fünfmal so groß wie in Frankreich. Im Zusammenhang mit der Verdoppelung der Fahrzeugdichte in der Bundesrepublik während des Zeitraums von 1938 bis 1953 ist außerdem die statistisch schwer erfassbare, wesentlich höhere jährliche Verkehrsleistung des einzelnen Kraftfahrzeugs zu bedenken. Im allgemeinen wird angenommen, daß z. B. mindestens eine durchschnittliche Verdoppelung der jährlichen Kilometerleistung der Personenkraftwagen stattgefunden hat.

Hinzu kommt, daß vor allem Zugmaschinen, Lastkraftwagen und Omnibusse, teilweise aber auch Personenkraftwagen inzwischen zu wesentlich größeren Dimensionen und Ladefähigkeiten, d. h. größeren Achsdrücken vorgeschritten sind, insbesondere aber auch zu wesentlichen höheren Spitzen- wie Dauer- geschwindigkeiten. (So geht z. B. aus den Untersuchungen von Adamek/Saake hervor, daß das Schwerkraftgewicht der Straßenbelastung für die Bundesstraßen im Jahre 1947 bei 1 000 — 3 000 t pro Tag lag, während es 1936/37 bei 400 — 2 000 t pro Tag gelegen hatte. 1936/37: Anteil der Straßen mit täglichen Belastungen über 2 000 t: 9,2, 1947 (Bizone) 38 %²⁾).

Entsprechend der steigenden Belastung der Straßen sind die Unfallziffern gestiegen, insbesondere auch auf den Bundes- und Landstraßen. Dagegen bleiben Unfallhäufigkeit und Steigerung der Unfallziffern auf den Autobahnen relativ zurück. Schon im Jahre 1936/37 betrug die Unfallhäufigkeit auf den Autobahnen, gemessen an der Zahl der Unfälle je Fahrzeugkilometer, nur 16 bis 20 % der Unfallhäufigkeit auf Reichsstraßen; allerdings waren die Unfälle auf den Autobahnen im Durchschnitt etwas schwerer als auf den Reichsstraßen. Wenn an Hand der amtlichen Unfallstatistik darauf hingewiesen wird, daß der Anteil der bei der Straße liegenden Unfallursachen sich seit der Vorkriegszeit nicht wesentlich verschoben hat (1937: 7,7 %, 1950: 7,6 %), so muß demgegenüber betont werden, daß für die übergroße Zahl aller Straßenverkehrsunfälle und insbesondere für ihre Zunahme die hohe und steigende Verkehrsbelastung der Straßen eine ausschlaggebende, wenn auch nicht unmittelbare Ursache ist, auch wenn diese Ursache naturgemäß statistisch nicht sichtbar gemacht werden kann. Es erscheint aber auch gar nicht notwendig, einen statistischen Beleg vorzuführen, weil der tägliche Augenschein vollständig zur Urteilsbildung ausreicht. Es genügt, sich die eine Zahl von 750 Menschen vor Augen zu halten, die jeden Monat in der Bundesrepublik bei Verkehrsunfällen ihr Leben lassen.

Zweifellos ist die Verkehrsbelastung der Fernstraßen im einzelnen sehr unterschiedlich; im Ruhrgebiet sind Fernstraßen und Autobahnen teilweise um ein Vielfaches höher belastet als in Schleswig-Holstein oder in Bayern. Unabhängig von dieser allgemeinen Schwerkraftverteilung gibt es eine Reihe von Straßen, die wegen ihrer verkehrsgeographischen Schlüsselposition

²⁾ R. Adamek/F. Saake, „Die Straßenkosten und ihre Finanzierung“, erschienen als Heft 8, Neue Folge, der „Forschungsarbeiten aus dem Straßenwesen“. Kirschbaumverlag, Bielefeld 1952.

in der Verkehrsbelastung besonders hervorragen. Auch unter diesen besonders belasteten Fernstraßen ist je nach ihrem Ausbauzustand, nach der Zahl und Verkehrsflüssigkeit ihrer Ortsdurchfahrten usw. die Notwendigkeit des weiteren Ausbaus und der Anlage von Umgehungs- und Entlastungsstraßen bzw. andererseits der radikalen Entlastung durch eine Autobahn verschieden zu beurteilen. So sei z. B. auf die im ganzen Bundesgebiet als sogenannte „Todesstraße“ berüchtigte Bundesstraße 3 zwischen Northeim und Hamburg hingewiesen, die zwar keineswegs in der Gruppe der höchsten Verkehrsbelastung rangiert, hinsichtlich des Grades ihrer Gefährlichkeit aber als eine derjenigen Fernstraßen genannt werden muß, deren Verkehrsbelastung nicht länger verantwortet werden kann.

NEUBAU ODER AUSBAU?

Zweifellos würden Unfallhäufigkeit und Verkehrsbehinderungen auf den deutschen Fernstraßen noch wesentlich höher sein, wenn nicht die vorhandenen Autobahnen bereits wesentlich zur Entlastung beigetragen hätten. Wenn auch die Autobahnen nicht einmal 2 % des Netzes der klassifizierten Straßen ausmachen, so haben sie doch einen vielfach größeren Anteil des gesamten Fernverkehrs auf sich gezogen und erlauben trotzdem eine wesentlich zügigere und ungefährlichere Verkehrsabwicklung. Der theoretische Idealzustand könnte demnach darin gesehen werden, alle wichtigen Fernstraßen durch Autobahnen zu entlasten, so daß die bisher dem Fernverkehr dienenden Bundesstraßen nur noch den Bezirksverkehr zu bewältigen hätten. Andererseits ist es jedoch klar, daß die niedrige Decke des Investitionshaushalts der öffentlichen Hand wie auch des Kapitalmarktes einstweilen die Realisierung der weitreichenden Autobahnpläne des Dritten Reiches völlig unmöglich macht. Ein Kilometer Autobahnneubau kostet heute durchschnittlich 1,7 — 1,8 Mill. DM (bei Fertigstellung der Straßendecke für nur eine Fahrbahn etwa 1,2 Mill. DM); demgegenüber kostet der Neubau einer Bundesstraße durchschnittlich 600 000 — 700 000 DM je km. Außerdem ist zu bedenken, daß die Alternative in fast allen Fällen nicht zwischen dem Neubau einer Autobahn und dem Neubau einer Bundesstraße liegt, sondern vielmehr zwischen dem Neubau einer Autobahn und dem Ausbau (einschl. Umgehungsstraßen) einer vorhandenen Bundesstraße. Im Durchschnitt dürfte der Ausbau vorhandener Bundesstraßen auf die heutige Standardstraßenbreite von 7,50 m³⁾ einschließlich der Herstellung angemessener Eisenbahnüberführungen und Ortsdurchfahrten bzw. Umgehungsstraßen sich pro km Gesamtstraßenlänge auf höchstens 200 000 — 250 000 DM stellen.

Es erscheint schwierig, im konkreten Einzelfall durch volkswirtschaftliche Kostenrechnungen zu ermitteln, welcher Alternative der Vorzug gegeben werden soll. Da aber die Kapitalknappheit von vornherein zu äußerster Beschränkung der Investitionen zwingt, wird der Autobahnneubau einstweilen auf das unbedingt notwendige Maß beschränkt bleiben, so daß alle

³⁾ Bei zweispurigem Ausbau; bei dreispurigem Ausbau wählt man heute eine Straßenbreite von ca. 11,50 m.

Zweifelsfälle ohnehin zwangsläufig zugunsten des Ausbaus der vorhandenen Bundesstraßen entschieden werden müssen.

Die in diesem Sinne vom Bundesverkehrsministerium in die Dringlichkeitsstufe I eingereihten Autobahn-Neubauplanungen sind deshalb allgemein akzeptiert worden⁴⁾. Sie beschränken sich — abgesehen von der Herstellung einiger kleinerer, aber wichtiger Verbindungsstrecken⁵⁾ — auf die Nord-Süd-Verbindung Hamburg—Northeim mit Abzweigung nach Bremen, auf die Verbindung Frankfurt—Nürnberg, auf die Fertigstellung der Ruhr-Tangente von Remscheid bis Kamen und die Verbindung von Oberhausen mit der holländischen Grenze bis Emmerich.

Mit diesem außerordentlich maßvollen Autobahn-Neubauprogramm erster Dringlichkeit ist zugleich klar, daß der Autobahnbau allein keineswegs schon das Fernstraßenproblem löst. Es wird vielmehr notwendig sein, daneben den in den letzten Jahren betriebenen Ausbau der Bundesstraßen wie auch einiger Landstraßen nicht nur weiter fortzusetzen, sondern sogar noch wesentlich zu intensivieren. Auch hierüber liegen beim Bundesverkehrsministerium Dringlichkeitsüberlegungen vor, die im Einvernehmen mit den Ländern sorgfältig fundiert sind. Auch hier gibt es über die Dringlichkeits- und Reihenfolgeskalen des Ministeriums keinen wesentlichen Streit der Meinungen.

KAPITALBEDARF

Strittig ist jedoch naturgemäß das einzuschlagende Tempo, das seinerseits von den Finanzierungsmöglichkeiten abhängt. Der Bundeshaushalt hat in den letzten Jahren durchschnittlich nur etwas über 1 % seiner Gesamtausgaben für die Bundesfernstraßen⁶⁾ zur Verfügung gestellt. Der Anteil aller Ausgaben für den Straßenverkehr an den Gesamtausgaben der öffentlichen Hand im Bundesgebiet ist erheblich kleiner als während der letzten zwölf Jahre vor dem Kriege im früheren Reichsgebiet⁷⁾. Trotz des hohen Finanzbedarfs für die Beseitigung von Kriegsschäden und trotz der erheblichen Zunahme des Straßenbaus hat sich also die öffentliche Hand in den letzten Jahren veranlaßt gesehen, die anteiligen Aufwendungen für die Straßen erheblich zu verringern — nicht nur im Vergleich zu

Ausgaben des Bundes für Bundesfernstraßen⁸⁾ 9)

(in Mill. DM)

| Position | 1950 | 1951 | 1952 | 1953 |
|--------------------------|------|------|------|------|
| Insgesamt | 213 | 226 | 264 | 292 |
| Kriegsschädenbeseitigung | 41 | 32 | 47 | 53 |
| Unterhaltung und Ausbau | 134 | 138 | 148 | 164 |
| Neubau | 21 | 41 | 56 | 64 |
| davon Autobahnen | 8 | 14 | 20 | 28 |

⁴⁾ Vgl. Seehoß: „Straßenplanung und Forschung“, in „Straße und Autobahn“, 1952, Heft 11, S. 361 ff.

⁵⁾ darunter: Fertigstellung der Strecke Aachen—Köln und der Verbindungsstrecke über den Rhein, der Verbindungsstrecke Wandersmann—Flughafen Rhein-Main; ferner die Strecken Ettlingen (südlich Karlsruhe)—Offenburg, Rosenheim—Kufstein und die Stichverbindung von Regensburg nach der Autobahn München—Nürnberg.

⁶⁾ Kriegsschädenbeseitigung, Unterhaltung, Ausbau und Neubau von Autobahnen und Bundesstraßen.

⁷⁾ Vgl. Adamek/Saake, a. a. O., S. 86/87.

⁸⁾ „Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949—1953“, herausgegeben v. Bundesminister für Verkehr, Dortmund (1953), S. 85.

⁹⁾ Die Gesamtaufwendungen entfielen zu 72 % auf Bundesstraßen, zu 28 % auf Bundesautobahnen.

den Autobahn-Neubaujahren 1933—1938, sondern auch im Vergleich zu den Normaljahren 1926—1929 und insbesondere zum Jahre 1913.

Nach dem Vorhergesagten erscheinen diese Mittel als durchaus unzureichend. Trotzdem kann angesichts der angestregten Haushaltslage nicht erwartet werden, daß die Bundesregierung in den kommenden Jahren bei Fortsetzung der gegenwärtigen Steuerpolitik in der Lage sein wird, wesentlich höhere Beträge für Straßenbau und -unterhaltung bereitzustellen. Angesichts dieser Tatsache suchen alle ernsthaften Finanzierungsvorschläge nach Möglichkeiten, entweder die zusätzliche Belastung des Bundeshaushalts in die Zukunft zu verschieben oder aber endgültige Finanzierungsquellen außerhalb des gegenwärtigen Bundeshaushalts in Anspruch zu nehmen. Das aber ist der Punkt, an dem die Interessengruppen auf dem Plan erscheinen, und das ist zugleich der Punkt, an dem eine staatliche Entscheidung notwendig ist. Denn dieser Interessenstreit hat bisher eine Erhöhung des Straßeninvestitionsaufwands verhindert.

Der Bundesverkehrsminister hat kurz vor Ende der vorigen Legislaturperiode einen Vorschlag zur Finanzierung des Neubaus von Autobahnen vorgelegt, der jedoch das Kabinett nicht passiert hat und dessen Weiterleitung an das Parlament in Form eines Gesetzesentwurfs auch damals nicht beabsichtigt war¹⁰⁾. Diese Denkschrift macht den mit konkreten Zahlen, Tatsachen und Überlegungen fundierten Versuch, das Problem der Autobahnfinanzierung zu lösen. Sie setzt sich auch bewußt über die sogenannten Interessen (und das heißt hier — wie in fast allen ähnlichen Fällen — die auf lange Sicht falschverstandenen Interessen) der Automobilindustrie wie auch des privaten, gewerblichen und Werkkraftverkehrs hinweg. Das ist ein Fortschritt. Andererseits ist aber Dr. Seehoßs Rücksichtnahme auf die Opposition der sogenannten Kraftverkehrswirtschaft doch noch zu groß gewesen, um ein Projekt vorzulegen, das den gegenwärtigen und voraussehbaren zukünftigen Notwendigkeiten des Autobahnbaus wirklich gerecht wird.

Der Mangel der Seehoß'schen Vorschläge liegt darin, daß sie die Autobahnücken lediglich einbahnig schließen wollen und daß die Erfüllung des Neubauprogramms erster Dringlichkeitsstufe auf einen Zeitraum von 10 Jahren erstreckt werden soll. Da Dr. Seehoß selbst von einer Zunahme des Kraftfahrzeugbestands um jährlich 5% ausgeht und damit rechnet, daß der gegenwärtige Kraftfahrzeugbestand sich spätestens in 10 Jahren um 50% vermehrt haben wird, erscheint das Neubauprogramm als durchaus unzureichend — zumal angenommen werden muß, daß der Kraftfahrzeugbestand tatsächlich noch wesentlich schneller anwachsen wird. Diese Erwartung stützt sich insbesondere auf den Vergleich mit den Motorisierungsindices anderer Industrieländer. So entfällt heute in Großbritannien, Frankreich, Schweden, Belgien auf jeweils rd. 15 Ein-

¹⁰⁾ Seehoß: „Vorschlag zur Finanzierung des Neubaus von Autobahnen in West-Deutschland“, Bonn 1953. (Man darf wohl diese Autobahnfinanzierungs-Denkschrift des Herrn Bundesverkehrsministers als einen nachträglichen Exkulpationsversuch nach vier Jahre langem Schweigen bezeichnen. Als solcher ist er gescheitert.)

wohner ein Kraftwagen; im Bundesgebiet liegt dieser Index z. Z. bei 38. Unter unseren Nachbarländern liegt dieser Index lediglich in den industriell wesentlich weniger intensiven Niederlanden (40), Italien (59) und Österreich (61) noch schlechter als in Deutschland. Wenngleich die Anpassung des deutschen Lebensstandards an das internationale Niveau zweifellos in den nächsten Jahren wesentlich langsamer vorstatten gehen wird als von 1949 bis 1952, so ist hier doch noch ein so hoher Nachholbedarf gegeben, daß auch für die nächsten Jahre mit einer weiterhin schnell fortschreitenden Motorisierung in Deutschland gerechnet werden muß. Soweit die staatliche Wirtschafts- und Steuerpolitik hierauf Einfluß nimmt, wird nicht zuletzt die Rücksicht auf die großen deutschen Kraftwagenproduktionskapazitäten und auf die dort Beschäftigten zur Kontinuität des Motorisierungsfortschritts beitragen.

Dr. Seebohms Voraussetzungen unterschätzen also den künftigen Motorisierungsfortschritt, und angesichts dessen ist sein Zeitplan für den Autobahnausbau erster Dringlichkeit viel zu ausgedehnt. Darüber hinaus wird sich zeigen, daß der einbahnige Ausbau bei einer Reihe von Strecken erster Dringlichkeit von vornherein schon unzureichend sein wird, beispielsweise auf dem Abschnitt Hamburg—Hannover. Diese Zielsetzung Dr. Seebohms hat daher die Kritik eines Gremiums unabhängiger Fachleute gefunden, das die „Arbeitsgemeinschaft Deutsche Autobahnen“¹¹⁾ in der Form eines Arbeitsausschusses berufen hat¹²⁾. Die ADA. schlägt stattdessen unter grundsätzlicher Akzeptierung der von Dr. Seebohm in den Rang der ersten Dringlichkeit erhobenen 882 km Neubautrecken vor, deren Ausbau in der Regel von vornherein zweibahnig vorzunehmen und dieses Programm innerhalb von sechs Jahren abzuwickeln. Die Zukunft wird zeigen, ob nicht auch diese wesentlich weiter gesteckten Ziele hinter den tatsächlich eintretenden Verkehrsanforderungen zurückbleiben.

Beide Vorschläge sind sich darin einig, daß die für den Neubau vorgesehenen Autobahnstrecken des Programms erster Dringlichkeit im wesentlichen außerhalb des Bundeshaushalts finanziert werden müssen. Der Neubau erfordert bei einbahnigem Ausbau 1,28 Mrd. DM, bei durchweg zweibahnigem Ausbau rd. 1,8 Mrd. DM. Damit würden die Straßenausgaben aus dem Bundeshaushalt auf die Bundesstraßen konzentriert werden können¹³⁾. Auch dann aber erscheinen die bisher bereitgestellten Haushaltsmittel als unzureichend, da das Programm erster Dringlichkeit des Bundesverkehrsministeriums für die Bundesstraßen allein an Neubauinvestitionen 915 Mill. DM erfordert, dazu 1,085 Mrd. DM für Ausbau plus Beseitigung von schienengleichen Kreuzungen und schließlich 350 Mill. DM für die Beseitigung restlicher Kriegsschäden.

¹¹⁾ Die Arbeitsgemeinschaft Deutsche Autobahnen e. V. (ADA.) ist eine Gründung großer Kommunen, Handelskammern und von Einzelpersonlichkeiten aus den Verbänden der Wirtschaft und Gewerkschaften. Ihr Ziel ist die Vorlage von geeigneten Vorschlägen zur Ergänzung des deutschen Autobahn- und Fernstraßennetzes.

¹²⁾ „Zur Finanzierung der Fertigstellung des deutschen Autobahnnetzes“, Vorschlag der Arbeitsgemeinschaft Deutsche Autobahnen. Frankfurt 1953, S. 10/11.

¹³⁾ Abgesehen von den Unterhaltungskosten und der restlichen Kriegsschädenbeseitigung für bestehende Autobahnen.

INTERESSENTENSTANDPUNKTE

Da zusätzliche Mittel außerhalb des Bundeshaushalts und seiner bisherigen Quellen aufzubringen sind, müssen neue Quellen erschlossen werden. Soweit hier der Kapitalmarkt in Anspruch genommen werden kann, sind zumindest zusätzliche Quellen für die Aufbringung von Amortisation und Verzinsung zu erschließen; soweit aus dem Kapitalmarkt keine ausreichenden Kapitalien entnommen werden können oder sollen, bleibt der Fehlbedarf ebenfalls aus zusätzlichen Einnahmequellen zu decken. Die Arbeitsgemeinschaft Deutsche Autobahnen hat in ihrer oben zitierten Denkschrift ein fast vollständiges Inventarium der denkbaren Finanzierungsquellen aufgeführt¹⁴⁾. Der Bogen reicht von Autobahnbenutzungsgebühren über eine Erhöhung des Kraftstoffpreises, eine Erhöhung der Kraftfahrzeugsteuern und eine Reifensteuer bis zur Zwangsumlage zu Lasten aller Fahrzeughalter, die in späteren Jahren zur Hälfte als Steuervorschub angerechnet werden soll. Hinzuzufügen bleibt die Möglichkeit einer allgemeinen Umlage der Wirtschaft, die in Form etwa des Prinzips des Investitionshilfgesetzes denkbar wäre. Ein Teil dieser Vorschläge war schon vorher in der Denkschrift Dr. Seebohms erwähnt und sorgfältig abgewogen worden¹⁵⁾.

Entgegen diesem von allen objektiven Fachleuten vertretenen Streben nach zusätzlichen Finanzierungsquellen sind in den letzten Jahren immer wieder energische Einwendungen erhoben worden. So wird von Sprechern aus der Kraftfahrzeugindustrie, aus der Mineralölwirtschaft und aus dem Güterkraftverkehrsgewerbe immer wieder die aus der Auseinandersetzung mit der Bundesbahn geläufige These herausgestellt, daß der Kraftverkehr durch Kraftfahrzeugsteuer, Mineralölabgaben und Beförderungsteuer schon bisher mehr Steuern aufbringe, als die öffentliche Hand für die Straßen aufwende; der Staat solle gefälligst das spezifische Steueraufkommen des Kraftverkehrs in die Straßen stecken — dann sei das Finanzierungsproblem gelöst. Diese Argumentation ist aus mehreren Gründen abzulehnen.

Es kann zwar nicht geleugnet werden, daß die Kraftfahrzeugsteuer ursprünglich für den bestimmten Verwendungszweck des Straßenbaus und der Straßenunterhaltung gedacht war¹⁶⁾, und daß eine gesetzliche Zweckbindung bis in den Krieg hinein bestanden hat. Sie kam erst 1944 in Wegfall und hat insbesondere infolge der seit 1945 radikal veränderten Struktur der Finanzverfassung in der Bundesrepublik und der Erklärung der Kraftfahrzeugsteuer zur Ländersteuer keine Grundlage mehr. Die Mineralölabgaben (Zölle und Mineralölausgleichsteuer) sind jedoch im Gegensatz dazu ohne Bindung an einen bestimmten Verwendungszweck entstanden; es hat bei ihrer Schaffung auch keineswegs der Gesichtspunkt eine Rolle gespielt, daß das Aufkommen aus den Mineralölabgaben besonders geeignet sei, die steigenden Straßenausgaben auszugleichen. Dieser Gedanke trat erst mit den 1930 beginnenden mehrfachen Erhöhungen der Sätze auf,

¹⁴⁾ ADA., a. a. O., S. 13 ff.

¹⁵⁾ Seebohm, a. a. O., S. 14 ff.

¹⁶⁾ Vgl. die ausführliche Darlegung bei Adamek/Saake, a. a. O., S. 109 ff.

wenngleich im Gegensatz zur Kraftfahrzeugsteuer diese Motivierung nie zu einer gesetzlichen Zweckbindung geführt hat. Alle auf die Finanz- und Steuerhistorie gestützten Argumentationen der Kraftverkehrswirtschaft haben jedoch kaum Durchschlagskraft. Denn es kann jedenfalls kein Zweifel darüber bestehen, daß heute eine gesetzliche Zweckbindung weder existiert noch ohne die Voraussetzung einer grundlegenden Änderung der tatsächlichen Finanz- und Steuerverfassung in der Bundesrepublik hergestellt werden kann. Wie die Beförderungsteuer schon seit ihrer Entstehung, so sind heute auch Kraftfahrzeugsteuer und Mineralölabgaben zu allgemeinen Deckungsmitteln geworden. Sie stellen mit ihrem Aufkommen einen festen Faktor der öffentlichen Haushalte dar und können gegenwärtig nicht aus den allgemeinen Deckungsmitteln herausgelöst werden.

Dabei sei noch abgesehen von den grundsätzlichen finanzwirtschaftlichen Erwägungen, die wegen der Gefährdung der Haushalts- und Kasseneinheit sowie des Haushaltsgleichgewichts ausschließlich gegen die Wiedereinführung von zweckgebundenen Steuern sprechen. Immerhin sei darauf hingewiesen, daß die Forderung auf Zweckbindung des Aufkommens aus Kraftfahrzeugsteuer und Mineralölabgaben im Kern nicht verschieden ist von der abstrusen Vorstellung, etwa das Aufkommen aus der Biersteuer ausschließlich zur Förderung der zur Biererzeugung und -distribution nötigen Einrichtungen zu verwenden. Darüber hinaus kann es keinen Zweifel geben, daß die oben als notwendig dargelegten wesentlichen Steigerungen des Straßenaufwands in der näheren Zukunft jedenfalls zu einer derartigen Gesamthöhe führen müssen, daß diese vom Aufkommen der Kraftfahrzeugsteuer und der Mineralölabgaben bei deren heutigen Steuersätzen nicht gedeckt werden könnte¹⁷⁾.

Die Vertreter der Kraftverkehrswirtschaft behaupten nun weiter, eine zusätzliche Belastung des Kraftverkehrs würde nicht nur gegen den ursprünglichen Sinn der einschlägigen Steuergesetzgebung verstoßen, sondern sei auch wirtschaftlich nicht tragbar; denn der Vorsprung der Motorisierung anderer Länder könne bei zusätzlicher Steuerbelastung um so weniger eingeholt werden, als die Kraftverkehrsbesteuerung in diesen Ländern z. T. wesentlich geringer sei als in der Bundesrepublik. Auch dieses Argument kann keine Zustimmung finden. Es dürfte deutlich geworden sein, daß ein weiterer Fortschritt der Motorisierung in Deutschland angesichts der gegenwärtigen Straßenverhältnisse sehr bald zwangswirtschaftlichen Einschränkungen unterworfen werden müßte. Dazu würde die erneute Einführung bzw. die Herabsetzung von Geschwindigkeitsbegrenzungen ebenso gehören wie

¹⁷⁾ Es sei darauf hingewiesen, daß sich nach den von Adamek/Saake gegebenen Zahlen für den Gesamtstraßenhaushalt der öffentlichen Hand und für das Aufkommen aus Kraftfahrzeugsteuern und Mineralölabgaben jedenfalls für 1950 noch eine „Unterdeckung“ von rund 250 Mill. DM ergibt. Vgl. „Straße und Autobahn“, Heft 9 / 1952, S. 294 ff., insbesondere Tabelle 8. Dabei soll nicht verschwiegen werden, daß nach der gleichen Quelle für 1951 erstmalig eine „Überdeckung“ vermutet wird — allerdings begehrt der Autor den Fehler, auch das Aufkommen aus der Beförderungsteuer den besonderen Steuerleistungen des Kraftverkehrs zuzurechnen (1951 rd. 100 Mill. DM). Da die Beförderungsteuer nur die Stelle der Umsatzsteuer vertritt, erscheint das unzulässig.

die abermalige Einschränkung der zulässigen Gesamtlänge von Lastwagenzügen und vielerlei andere vorbeugende oder prohibitive Maßnahmen aus Gründen der Verkehrssicherheit. Außerdem könnte ein eventuelles Übergreifen der heute schon in unseren Großstädten zu beobachtenden weitgehenden Straßenverstopfungen auf noch größere Bereiche der Durchgangstraßen dazu führen, daß die Wirtschaftlichkeit von Kraftfahrzeugen so erheblich vermindert wird, daß der Anreiz zur Anschaffung weiterer Fahrzeuge merklich absinkt. Schon heute gehen bekanntlich viele Fahrer von Personenwagen dazu über, nicht nur im Winter, sondern ganzjährig die Bundesbahn zu benutzen.

Die Vervollkommnung der deutschen Fernstraßen ist eine notwendige Voraussetzung für den weiteren Fortgang der Motorisierung. Es liegt im wohlverstandenen Interesse aller derjenigen, die diese Motorisierung vorantreiben und an ihr teilhaben wollen, zunächst einmal die Vervollständigung des Fernstraßennetzes um einige große Schritte voranzubringen. Da das nach Lage der Dinge nicht aus allgemeinen Deckungsmitteln der öffentlichen Haushalte geschehen kann, so liegt es weiter im wohlverstandenen Interesse der Kraftverkehrswirtschaft, ihrerseits entscheidend zur Aufbringung der nötigen Finanzierungsmittel beizutragen. Es kommt hinzu, daß weitere Belastungen des Kraftverkehrs, sei es über eine Erhöhung der Kraftfahrzeugsteuer oder der Mineralölabgaben, als allgemeine Kostenfaktoren abgewälzt werden können. Das gilt sowohl für den Werkverkehr als — allen gegenteiligen Behauptungen zum Trotz — auch für den gewerblichen Güterkraftverkehr; die einzige wesentliche Ausnahme bildet der Halter eines privaten Personenwagens. Die in dieser Ausnahme liegende Ungerechtigkeit wird man jedoch in Kauf nehmen müssen.

Aber auch von entgegengesetzter Seite sind Einwendungen gegen die Forcierung der Straßenbaufinanzierung laut geworden, wenngleich mit sehr viel geringerer Lautstärke. So hört man teilweise die Auffassung, daß angesichts der gegenwärtigen Bundesbahnkrise die finanzielle Sanierung der Bundesbahn den Vorrang haben müsse; eine Verstärkung des Straßenbaus sei deshalb einstweilen zurückzustellen. Auch hier handelt es sich um ein einseitiges Interessenargument, das nur unter sehr kurzfristigen Aspekten verständlich erscheinen kann, auf lange Sicht aber den wohlverstandenen Interessen der deutschen Verkehrs- und Volkswirtschaft zuwiderläuft.

FINANZIERUNG DES AUTOBAHNBAUS

Abgesehen von einer gelegentlichen Äußerung des Bundesfinanzministers hat der Vorschlag, private Aktiengesellschaften zum Bau weiterer Autobahnen ins Leben zu rufen, in der Fachdiskussion sich nicht behaupten können. Ebenso erscheint es undenkbar, die von den Ländern Schleswig-Holstein, Hamburg und Niedersachsen seit kurzem betriebene regionale Initiative zum Bau einer bestimmten Autobahnstrecke mit Hilfe von durch die Länder garantierten Anleihen zu verallgemeinern. Stattdessen stellt sich klar der Gedanke einer einheitlichen Finanzierungsgesellschaft heraus, die ausschließlich die Aufbringung und Be-

dienung des Investitionskapitals übernimmt, den Bau jedoch wie bisher dem Bund überläßt. Der Vorschlag des Bundesverkehrsministeriums¹⁸⁾ hat diesen Gedanken ausführlich dargelegt, es ist ihm kaum etwas hinzuzufügen.

Zu entscheiden bleibt lediglich, ob dem Vorschlag des Bundesverkehrsministers gefolgt werden soll, der auf der Grundlage einer 15 %igen Erhöhung der Kraftfahrzeugsteuer einerseits¹⁹⁾ und bei langfristiger Zwischenfinanzierung aus Krediten andererseits im Laufe von 10 Jahren 1,28 Mrd. DM verbauen will; davon sollen 710 Mill. DM aus Krediten aufgebracht werden, die spätestens nach Ablauf des 20. Jahres aus dem aus der 15 %igen Erhöhung der Kraftfahrzeugsteuer resultierenden Mehraufkommen zu tilgen wären. Dem steht der Vorschlag der ADA. gegenüber, der im Laufe von sechs Jahren 1,8 Mrd. DM verbauen will. Auch hier soll eine kreditweise Teilfinanzierung mit der direkten Finanzierung aus neu zu erschließenden Quellen gekoppelt werden, wobei letztere in einer Erhöhung der Kraftstoffpreise um 2 Pf. je Liter zugunsten der Finanzierungsgesellschaft plus einer Abschöpfung von 25 % des zukünftigen aus dem erwarteten weiteren Aufschwung der Motorisierung resultierenden Mehraufkommens der Mineralölsteuer gesehen werden. Der notwendige Anleihebetrag in Höhe von rund einer Mrd. DM soll sodann ab Schluß des sechsten und letzten Baujahres in weiteren fünf Jahren aus den weiterhin fließenden direkten Quellen getilgt werden.

Beide Vorschläge durchbrechen den oben erwähnten Grundsatz über die Zweckgebundenheit öffentlicher Abgaben. Da eine Zweckbindung hier jedoch nicht zugunsten eines bestimmten Haushaltstitels, sondern zugunsten einer selbständigen Körperschaft erfolgt, und da diese Zweckbindung sich nicht auf Beträge erstreckt, die bisher als allgemeine Deckungsmittel dem Haushalt zur Verfügung gestanden haben (ihm somit durch die Zweckbindung also auch nicht entzogen werden), so erscheinen diese Vorschläge finanzwirtschaftlich durchaus vertretbar. Letzteres um so mehr, als bekanntlich auch das frühere Unternehmen Reichsautobahnen auf ähnliche Weise finanziert worden ist.

Dem Verfasser will allerdings scheinen, daß aus mehreren Gründen jede längerfristige Inanspruchnahme des Kapitalmarktes bedenklich ist. Zum einen steht solchen Projekten die Frage der ausreichenden Ergiebigkeit des Kapitalmarktes gegenüber; zum anderen ist zu bedenken, daß wahrscheinlich schon im unmittelbaren Anschluß an das Neubauprogramm von Autobahnen erster Dringlichkeit das Programm zweiter Dringlichkeit in Angriff genommen werden muß und daß daneben voraussichtlich die Notwendigkeit eintritt, auch für die Bundesstraßen zusätzliche Finanzierungswege außerhalb der bisherigen allgemeinen Deckungsmittel des Bundeshaushalts zu suchen. Die Durchführung beider Maßnahmen würde aber solange

¹⁸⁾ Seebohm a. a. O., S. 10 ff. und Anlage 5.

¹⁹⁾ Die Erhöhung soll als Umlage nicht den Ländern, denen die Kraftfahrzeugsteuer an sich zufließt, sondern der Finanzierungsgesellschaft zugutekommen.

blockiert werden, wie etwa das Aufkommen aus den heute zusätzlich zu erschließenden Quellen noch zur Abdeckung der für das Autobahn-Neubauprogramm 1. Dringlichkeit aufgenommenen Anleihen verwandt werden muß. Es erscheint daher zweckmäßig, dem Gedanken näherzutreten, die anleihenmäßige Finanzierung auf eine Zwischenfinanzierung für die allerersten Anlaufjahre zu beschränken. Das führt zu der Konsequenz, daß weder eine 15 %ige Erhöhung der Kraftfahrzeugsteuer noch eine Erhöhung des Mineralölpreises um 2 Pf. je Liter ausreichend ist.

Der Verfasser hält mit der ADA.²⁰⁾ die Erhöhung des Kraftstoffpreises für das zweckmäßigere Prinzip — das Maß der Preiserhöhung sollte allerdings nicht 2 Pf. betragen, sondern mindestens 6 Pf. je Liter. Dabei ist eine Differenzierung dergestalt zu erwägen, daß etwa der Preis für Vergaserkraftstoff um lediglich 4 Pf., der Preis für Dieselmotorkraftstoff jedoch um 8 Pf. erhöht wird. Natürlich werden solche Vorschläge auf gewissen Seiten erbitterten Widerstand finden, und die Bundesregierung müßte, wenn sie sich solche Gedanken zu eigen machen würde, womöglich eine neue „Kamel-Aktion“ befürchten. Die falsch verstandenen Interessen der Kraftverkehrswirtschaft werden aber ohnehin verletzt werden müssen — und außerdem kann eine drastische Erhöhung der Kraftstoffpreise gleichzeitig sehr dringliche ordnungspolitische Zwecke der Koordination des Binnenverkehrs erfüllen.

Weil jede zusätzliche Belastung des Kraftverkehrs ohne Zweifel das Problem der Koordination des Verkehrs und seine Voraussetzungen berührt, so ist gegenüber jedem Vorschlag der Einwand voranzusehen, daß damit die Wettbewerbsverhältnisse in einseitiger Weise zugunsten der Bundesbahn verschoben würden. Daran wird sich voraussichtlich der weitere Einwand anschließen, daß zunächst die Ergebnisse des beim Bundesverkehrsministerium gebildeten Selbstkostenausschusses abgewartet werden müßten. Die Arbeiten des Selbstkostenausschusses sind jedoch seit zwei Jahren im Gange, und brauchbare Ergebnisse werden kaum vor Ablauf weiterer zwei Jahre vorliegen; und selbst dann werden die Ergebnisse in jedem Fall überholt und ihr Erkenntniswert damit beschränkt sein. In der Zwischenzeit ist aus Gründen der Verkehrskoordination eine Verschiebung der Belastungen von der Bundesbahn auf den Straßenverkehr unumgänglich²¹⁾. Die vom Verfasser vorgeschlagene Erhöhung der Kraftstoffpreise allein wird im Sinne der ordnungspolitischen Zwecksetzung noch keineswegs ausreichen. Die Gefahr einer etwaigen Umkehrung des gegenwärtigen Mißverhältnisses der Belastung von Schiene und Straße ist damit nicht gegeben. Wie immer man aber die komplexe Problematik unserer Fernstraßenmisere auch beurteilt und wie immer die endgültige Lösung aussehen mag, ihre schnelle gesetzliche Regelung kann nicht mehr länger aufgeschoben werden.

²⁰⁾ ADA., a. a. O., S. 15/17.

²¹⁾ Vgl. hierzu etwa den Beitrag des Verfassers „Verkehrskoordination durch Verteilung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben“, in „Wirtschaftsdienst“, Heft 9/1953, S. 559 ff.