

Ritschl, Hans

Article — Digitized Version

Der Zehnjahresplan zum Ausbau der Bundesstraßen und seine finanzpolitische Behandlung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Ritschl, Hans (1956) : Der Zehnjahresplan zum Ausbau der Bundesstraßen und seine finanzpolitische Behandlung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 36, Iss. 12, pp. 685-690

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/132391>

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 Zehnjahresplan zum Ausbau der Bundesstraßen und seine finanzpolitische Behandlung

Prof. Dr. Hans Ritschl, Hamburg

Daß die Entwicklung des modernen Straßenverkehrs und der zum Teil noch nachkriegsbedingte Rückstand im Ausbau des Verkehrsnetzes in der Bundesrepublik ein großangelegtes, über mehrere Jahre hinaus verteiltes Straßenbauprogramm rechtfertigen, dürfte von keiner Seite bestritten werden. Ebenso unbestritten ist aber, daß das Investitionsvorhaben sich finanz- und konjunkturwirtschaftlich in den Rahmen der Gesamtwirtschaft einfügen muß. Eine Planaufstellung ohne Nachweis der Mittelbeschaffung steht im luftleeren Raum. Bei der Höhe der von der Kraftverkehrswirtschaft aufgebrachtten öffentlichen Abgaben liegt es nahe, an eine Wiedereinführung der in der Nachkriegszeit aufgegebenen Zweckbindung dieser Abgaben zu denken, was eine finanzielle Sicherstellung des weitgesteckten Bauprogramms bedeuten würde. Formale Bedenken sollten zu überwinden sein. Schwieriger dürfte die materielle Herauslösung dieser nicht unbeträchtlichen Beträge aus dem allgemeinen Haushalt mit seiner starken verteidigungswirtschaftlichen Anspannung zu meistern sein. Der Autor legt in der folgenden Abhandlung einen Übergangsplan vor, der die stufenweise Wiedereinführung der Zweckbindung der Kraftverkehrsabgaben vorsieht.

Bei der Verabschiedung des Verkehrsfinanzgesetzes vom 6. April 1955 faßte der Bundestag einstimmig eine Entschliebung, die Bundesregierung möge einen Zehnjahresplan zum Ausbau der Bundesstraßen aufstellen. Diesem Beschluß ist die Bundesregierung bis zum heutigen Tage nicht nachgekommen.

In ein solches Bauprogramm sind auf der einen Seite die Bauvorhaben mit den für sie veranschlagten Kosten einzusetzen, auf der anderen Seite die verfügbaren Deckungsmittel. Der Zehnjahresplan kann nur sinnvoll sein, wenn die einzusetzenden Bauvorhaben und die Deckungsmittel aufeinander abgestimmt werden. Wenn die Bundesregierung den ihr vom Parlament erteilten Auftrag erfüllen wollte, hätte sie die hierfür zuständigen Fachminister aufordern müssen, gemeinsam einen solchen Plan aufzustellen, das sind in diesem Falle der Bundesverkehrsminister und der Bundesfinanzminister.

Stattdessen legte der Bundesverkehrsminister in einer Rede vom 14. März 1956 einen sehr umfangreichen Zehnjahresplan für den Straßenbau¹⁾ vor, in dem bereits alle wichtigen Vorhaben des Neubaus von Autobahnen und des Ausbaus der Bundesstraßen namentlich und mit den veranschlagten Kosten eingesetzt waren. Offenbar war das Finanzministerium über die Möglichkeiten der Finanzierung nicht befragt worden. Der Bundesverkehrsminister versicherte aber, daß der Bundeskanzler dem Zehnjahresplan bereits zugestimmt habe. Aber anscheinend hatte auch der Bundeskanzler den für diese riesigen Ausgaben in erster Linie zuständigen und verantwortlichen Bundesfinanzminister nicht vorher gehört.

Zu dem großen Bauprogramm des Bundesverkehrsministeriums, das in der Öffentlichkeit freudig aufgenommen und viel besprochen wurde, schwieg das Finanzministerium über ein halbes Jahr. Erst in der

165. Sitzung des Bundestages, die am 24. Oktober 1956 in Berlin stattfand, hat Staatssekretär Hartmann vom Bundesfinanzministerium die Frage der Finanzierung des Straßenbaus im Zusammenhang mit der Beratung des Haushaltsplans behandelt. In einer ausführlichen Rede zu diesem Punkte rückte er praktisch von dem Zehnjahresplan des Bundesverkehrsministers ab mit den Worten: „Es muß aber stutzig machen, wenn statt einer organischen Weiterentwicklung auf dem eingeschlagenen Wege“ — im Anschluß an das Verkehrsfinanzgesetz 1955 — „Straßenbaupläne verfolgt werden, bei denen eine Verbindung mit den finanzwirtschaftlichen Möglichkeiten nicht mehr erkennbar ist.“

Stellen wir also kurz die Straßenbaupläne des Verkehrsministeriums und die vom Bundesfinanzminister als verfügbar angebotenen Mittel einander gegenüber.

Der sorgfältig in den Einzelheiten aufgebaute Zehnjahresplan des Bundesverkehrsministers kommt zu folgenden Gesamtziffern des Bedarfs (in Mrd. DM):

a) Neubau und Ausbau von Bundesstraßen	10,55
b) Ausbau der Ortsdurchfahrten in diesem Netz in Städten von über 9000 Einwohnern	3,00
c) Umbau und Ausbau von nicht im Netz des Zehnjahresplanes enthaltenen Bundesstraßen	1,00
d) laufender Unterhalt der Bundesfernstraßen	1,85
e) Neubau von Autobahnen	5,50
f) Bau von Fremdenverkehrsstraßen	0,50
Gesamtkosten	22,40

Für die einzelnen Gruppen ist jeweils säuberlich in drei Spalten die Art der Deckung angegeben. Für die Endsumme ergibt sich als Deckung (in Mrd. DM):

a) aus dem Haushalt	4,04
b) aus dem Verkehrsfinanzgesetz und Kraftfahrzeugsteuer	3,70
c) „ungedeckt“	14,66
Summe	22,40

Hinzu kommen der Bedarf für den Ausbau und Unterhalt der Landstraßen I. und II. Ordnung mit 12,45 Mrd. DM, zu decken von Ländern und Kreisen, und

¹⁾ Abgedruckt im Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1956 Nr. 53 vom 16. März 1956, S. 483 ff, Nr. 54 vom 17. März 1956, S. 492 ff.

der im Plan des Bundesverkehrsministeriums nicht mit einbezogene Bedarf der Städte und Gemeinden in Höhe von 21 Mrd. DM.

Der Gesamtbedarf für den Ausbau und Unterhalt des Straßenwesens in Westdeutschland beläuft sich damit für die nächsten zehn Jahre auf rund 56 Mrd. DM. Hiervon entfallen also auf den Zehnjahresplan des Bundesverkehrsministeriums für Bund und Länder — ohne die Gemeinden — 34,85 Mrd. DM.

Für die Landstraßen I. und II. Ordnung sieht der Zehnjahresplan eine volle Deckung durch 11 Mrd. DM aus der den Ländern zustehenden Kraftfahrzeugsteuer und von 1,45 Mrd. DM aus Haushaltsmitteln der Länder vor. Der große ungedeckte Posten liegt also beim Bund mit 14,66 Mrd. DM.

DIE DISKUSSION ÜBER DIE KOSTENDECKUNG

In der Zwischenzeit sind indes mehrere Pläne zur Deckung der Ausgaben des Zehnjahresplanes in der Öffentlichkeit vorgelegt und erwogen worden.

Auf dem deutschen Straßentag 1956, der am 8. und 9. Mai in Godesberg stattfand, trug Bundesverkehrsminister Dr. Seeböhm nochmals seinen Straßenbauplan vor. Minister Dr. Kohlhasse sprach über die großen Straßenbauaufgaben in Nordrhein-Westfalen. Zu den Fragen der Straßenbauplanung sprachen Prof. Wehner aus Berlin und der Bundestagsabgeordnete Helmut Schmidt, und ich selbst hielt dort das Referat über die Finanzierung des Straßenbaus.²⁾

Am 23. und 24. Juni hielt die SPD eine verkehrspolitische Konferenz mit Referaten der Bundestagsabgeordneten Dr. Bleiß, Mellies und Helmut Schmidt in Hamburg ab.

Die Diskussion in der Öffentlichkeit ging selbstverständlich von einem Straßenbauprogramm in der Größenordnung des bereits vom Bundesverkehrsminister vorgelegten Zehnjahresplanes aus. In all diesen Diskussionen und den kurz zuvor erschienenen Denkschriften³⁾ wurde zur Finanzierung des Straßenbaus die Wiedereinführung der Zweckbindung der Steuern vom Kraftverkehr gefordert.

Diese Forderung nahmen auch die Anträge der großen Parteien auf, die dem Bundestag zu der verkehrspolitischen Debatte in seiner Tagung in Berlin eingereicht wurden. Die SPD, die FDP und die DP schlagen die Zweckbindung des Aufkommens der Mineralölsteuer und der Kraftfahrzeugsteuer vor. Die SPD empfahl, auch die Hälfte des Aufkommens aus dem Mineralölzoll einzubeziehen und alle diese Mittel über einen einheitlichen Straßenbaufonds den Baulastträgern zuzuteilen. Nur der Antrag der CDU/CSU vertritt nicht die Forderung der Zweckbindung, wohl aber verlangt er gegenüber dem Haushaltsansatz von 694 Mill. DM im Bundeshaushalt des Jahres 1956 Erhöhungen in den drei folgenden Etatsjahren um 400, 650 bzw. 900 Mill. DM.

²⁾ Straßenbau, Planung und Finanzierung. Deutscher Straßentag 1956, Bau-Verlag, Wiesbaden-Berlin 1956.

³⁾ Denkschrift des Bundesverbandes der Deutschen Industrie. Drucksache Nr. 38. Straßenverwaltung, Straßenbau, Straßenbaufinanzierung, März 1956. — Hans Ritschl: „Die Deckung der Straßenkosten und der Wettbewerb der Verkehrsmittel“, Heymanns Verlag, Köln-Berlin 1956.

Nach all diesen Straßenbau- und Finanzierungs-Plänen wirkte die Rede des Staatssekretärs Hartmann vom Bundesfinanzministerium nicht nur ernüchternd, sondern enttäuschend.⁴⁾ Der Redner ging zunächst von den bisherigen Haushaltsansätzen aus. Für das Haushaltsjahr 1956 beträgt der Ansatz für die Gesamtausgaben des Bundes für die Bundesfernstraßen 687,17 Mill. DM. Durch die OFFA-Kredite erhöhe sich dieser Betrag auf 839 Mill. DM. Das Ergebnis lautete: „Bei Fortführung der bisherigen Maßnahmen würden im kommenden Jahrzehnt rund 8,5 Mrd. DM für Straßenbauaufgaben des Bundes zur Verfügung stehen“.

Das wäre also eine Deckung von kaum mehr als einem Drittel des vom Bundesverkehrsminister angemeldeten Bedarfs für den Ausbau und Unterhalt der Bundesfernstraßen.

Nur unter Einbeziehung von Krediten hoffte der Vertreter des Finanzministeriums, für das Haushaltsjahr 1957 auf einen Betrag von 915 Mill. DM kommen zu können. Der Bundestag setzte diesen Betrag aus Haushaltsmitteln ein und zusätzlich im außerordentlichen Haushalt 285 Mill. DM, die durch eine Sonderanleihe für den Straßenbau finanziert werden sollen. Für 1957 sind damit 1,2 Mrd. DM für die Bundesstraßen vorgesehen.

Weder das Finanzministerium noch das Parlament stellten bisher dem Zehnjahresplan einen Finanzplan zur Seite, der seine notwendige Ergänzung wäre.

Nach den Ansätzen für 1957 gerechnet wären also in zehn Jahren nur 9,15 Mrd. aus Steuermitteln und 2,85 Mrd. DM aus Anleihen, also insgesamt 12 Mrd. DM gedeckt. Ungedeckt blieben so 10,4 Mrd. DM. Dabei ist mindestens für den Beginn fraglich, ob jährlich 285 Mill. DM auf dem Anleihenmarkt beschafft werden können.

ZWECKBINDUNG DER SONDERABGABEN

Es besteht kein Zweifel, daß der Ausbau und Neubau von Straßen in etwa dem Umfang des Zehnjahresplans des Bundesverkehrsministers mit dem wachsenden Straßenverkehr dringend notwendig ist. Die Finanzierung in diesem Umfang wäre durchaus möglich, wenn die Sonderabgaben vom Kraftverkehr voll für den Straßenbau und -unterhalt verwendet würden. Aus diesem Grunde wird fast allgemein verlangt, die Zweckbindung der Sonderabgaben vom Kraftverkehr wieder einzuführen.

Staatssekretär Hartmann lehnte jedoch in seiner Bundestagsrede vom 26. Oktober alle Vorschläge, die Zweckbindung der großen Sondersteuern vom Kraftverkehr wieder einzuführen, ab. Er wandte sich zunächst grundsätzlich gegen jede Zwecksteuer und berief sich — wohl im Anklang an § 1 RAO — darauf, daß Steuern und Abgaben im Gegensatz zu den Gebühren ohne Beziehung zu einer Gegenleistung des Staates erhoben würden. Dagegen ist einzuwenden, daß es nicht nur Abgaben in Form solcher Steuern

⁴⁾ Die Ausführungen von Staatssekretär Hartmann werden ergänzt durch den Aufsatz von Ministerialdirigent H. C. Korff vom Bundesfinanzministerium „Straßenbau — ein Finanzierungsproblem“, erschienen in „Straße und Schiene“ 1956.

gibt, sondern die weitere Form des Beitrages. Hier wird der Staatsbürger zu einer Abgabe herangezogen, weil er der öffentlichen Wirtschaft besondere Kosten verursacht hat oder durch ihre Leistungen besondere Vorteile empfängt, so bei Anliegerbeiträgen oder bei den früheren Wegebauvorausleistungen, die sich gerade als die Entstehungsform der Straßenverkehrsbesteuerung erweisen. Die Steuern vom Kraftverkehr sind ihrem Wesen nach derartige Beiträge zu den Kosten des Straßenunterhalts und Straßenbaus. Diese Anschauung vertrat schon im Jahre 1927 Popitz, der damals Staatssekretär im Reichsfinanzministerium war: „Steuern von Fahrzeugen“, so schrieb er, „sind dem Grunde nach Zwecksteuern zur Bestreitung bestimmter Ausgaben (Wegekosten)“. Die Kraftfahrzeugsteuer „hat heute ihren Grund in der besonderen Last, die den Wegeunterhaltungspflichtigen (insbesondere Staat, Gemeindeverbänden und Gemeinden) durch den Automobilverkehr entsteht. Sowohl in Deutschland wie in England liegen Zwecksteuern vor“.⁵⁾

Diese Beiträge zu den Straßenkosten werden nun aus dem technischen Grunde einer vereinfachten Erhebung als Steuern erhoben. Ich habe sie deshalb Beitragssteuern genannt. Wenn das Bundesfinanzministerium heute eine Autobahnbenutzungsgebühr vorschlägt, die nicht wie eine echte Gebühr jedesmal beim Eintritt der Kraftwagen in das Autobahnnetz erhoben wird, sondern in Form einer Marke, die an die Windschutzscheibe geklebt werden soll, so ist wohl zu fragen, wie sich denn diese Gebühr von der Kraftfahrzeugsteuer unterscheidet, deren Quittung in Form der Steuerkarte der Kraftfahrer ebenfalls stets bei sich führen muß.

Um haushaltsrechtlich die Wiedereinführung der Zweckbindung des Aufkommens aus den Sondersteuern vom Kraftverkehr zu erleichtern, schlägt der Gesetzentwurf der SPD vor, die Mineralölsteuer und die Kraftfahrzeugsteuer umzubenennen in Mineralölabgabe und Kraftfahrzeugabgabe. Diese Kraftverkehrsabgaben würden dann im Haushaltsplan unter den durchlaufenden Mitteln erscheinen, also die Mineralölabgabe im Bundeshaushalt neben der Kohlenabgabe und den Lastenausgleichsabgaben, bei denen die Zweckbindung besteht, obschon in diesen beiden Fällen die Verursachung und Zurechnung von Kosten durch und auf den Steuerpflichtigen fehlt.

Gegen eine Zweckbindung der Sonderabgaben vom Kraftverkehr hat Staatssekretär Hartmann nun außer jenen steuerrechtlichen Bedenken eine neue These ins Feld geführt. Er verglich die Sonderabgaben vom Kraftverkehr mit der Tabaksteuer, die bekanntlich eine spezielle Verbrauchsteuer auf den sogenannten Massenluxusverbrauch ist. Eine Zweckbindung der Sonderabgaben vom Kraftverkehr zu fordern, sei das gleiche, wie wenn man die Verwendung der Tabaksteuer für den Tabakanbau oder zugunsten der Raucher verlangen wolle. Aber hier werden doch sehr wesentliche Unterschiede übersehen. Die Sonderab-

gaben vom Kraftverkehr waren nur in ihren Anfängen Luxussteuern auf das Halten von Personenkraftwagen durch reiche Leute.

Schon die dritte Steuernotverordnung vom 14. 2. 1924 verfügte die Zweckbindung der Kraftfahrzeugsteuer für den Straßenbau und -unterhalt für die Hälfte des den Ländern überwiesenen Aufkommens. Das Gesetz zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes vom 15. 5. 1926 brachte die vollständige Zweckbindung. Ebenso wurden die Erhöhungen des Olzolls vom 30. 11. 1935, die Ausdehnung der Beförderungssteuerpflicht auf den gewerbsmäßigen Kraftverkehr vom 1. 10. 1936 und die weitere Erhöhung des Olzolls und der Mineralölausgleichssteuer vom gleichen Datum für den Bau der Reichsautobahnen zweckgebunden.

Für die Sonderabgaben vom Kraftverkehr gibt es heute keine andere Rechtfertigung mehr als die, den Kraftverkehr zu den Straßenkosten heranzuziehen. Gäbe es diese Steuern heute nicht, so wären die Finanzminister wohl kaum verlegen, sie schleunigst aus diesem Grunde einzuführen. Wo denn sonst finden wir im modernen Steuersystem Spezialsteuern auf einzelne Produktionsmittel? Man könnte dann ebensogut Steuern für Dampfmaschinen oder für Webstühle oder für Seeschiffe einführen.

Und nun fügte Staatssekretär Hartmann dem Vergleich mit der Tabaksteuer hinzu, daß auch die Sondersteuern vom Kraftverkehr vom letzten Verbraucher getragen würden. Allerdings gehen sie notwendig in das Kostengefüge und das allgemeine Preisgefüge ein, aber wer ist denn beim Werkverkehr und bei allem Kraftwagenverkehr der letzte Verbraucher? Will man ihn belasten, so empfehlen sich andere Steuerformen, die nicht eine Vorbelastung eines Verkehrszweiges darstellen. Man könnte ebensogut sagen, daß die Unternehmungen eine Lohnerrhöhung nicht zu tragen hätten, weil sie die erhöhten Lohnkosten in die Preise einkalkulieren.

Die Steuern vom Kraftverkehr sind für den Unternehmer wie für den Kaufmann echte Kostensteuern, sie haben betriebswirtschaftlich gesprochen Aufwandscharakter. Staatssekretär Hartmann sagte selbst, diese Steuern seien für den Unternehmer Geschäftskosten. Aber es ist nicht so, daß dieser sie „zunächst einmal bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer und bei der Gewerbesteuer abzieht“, sie „aber zweitens im Preise auf den Verbraucher abwälzt“. Es ist doch wohl umgekehrt: weil diese Steuern Aufwandscharakter haben, sind sie bei der Gewinnermittlung wie alle aufgewandten Kosten vom Rohertrag abzuziehen. Sie werden also nicht vom Einkommen abgezogen, sondern wie alle Kosten vom Rohertrage. Erst nach ihrem Abzug ergibt sich der verbleibende Gewinn als Einkommen.

Die These von Staatssekretär Hartmann ist neu. Bisher hatte das Bundesfinanzministerium wiederholt in seinen Veröffentlichungen anerkannt, daß Kraftfahrzeugsteuer und Mineralölsteuer „spezifische Sonderbelastungen des Kraftverkehrs“ seien.

⁵⁾ Johannes Popitz: „Aufwandbesteuerung“. Artikel im Handbuch der Finanzwissenschaft, 1. Auflage, II. Band, 1927, S. 208.

Die Zweckbindung dieser Sonderabgaben gilt in den meisten Staaten. Sie galt, wie wir bereits sahen, bis in den zweiten Weltkrieg auch in Deutschland. Nach dem Zusammenbruch und der föderalistischen Neuordnung in Westdeutschland wurde die Zweckbindung der Abgaben vom Kraftverkehr nicht wieder eingeführt. Die Ausgaben für Unterhalt und Ausbau der Straßen blieben — schnell und in wachsendem Maße — hinter den Einnahmen aus den Steuern vom Kraftverkehr zurück. Hätte die Zweckbindung fortbestanden, so wären mit der fortschreitenden Motorisierung die für den Ausbau der Straßen verfügbaren Mittel beständig und schnell angestiegen. So aber stieg — vornehmlich im Bundeshaushalt — der Überschuß aus der Mineralölsteuer, dem Mineralölzoll und der Beförderungssteuer (soweit sie den Kraftverkehr zusätzlich belasten) gegenüber den Straßenausgaben des Bundes von Jahr zu Jahr an. Die Überdeckung der dem Kraftverkehr anzulastenden Baulast⁶⁾ allein durch die von ihm aufgebrachte Mineralölsteuer betrug (in Mill. DM):

1951: 269, 1952: 305, 1953: 339, 1954: 417.

Im Jahre 1956 werden nach der Angabe von Staatssekretär Hartmann wiederum allein aus der Mineralölsteuer 716 Mill. DM mehr einkommen, als der Bund an Straßenausgaben aufwendet. Dieser Betrag steigt auf 891 Mill. DM an, wenn dem Antrag der SPD entsprechend die Hälfte des Mineralölzolls eingerechnet wird.

Nun beträgt aber der Anteil des Kraftverkehrs an dem Aufkommen des Mineralölzolls 90 %. Davon ist abzuziehen der durch ihn belastete Verbrauch an Schmieröl und -fetten, den ja auch andere Wirtschaftszweige als Zoll zu tragen haben. Danach berechnete ich den Anteil des Kraftverkehrs am Mineralölzoll (soweit als Sonderbelastung anrechenbar) für 1953 auf 75 % des Zollaufkommens. Nach dem gleichen Verhältnissatz ergibt sich für 1956 ein anrechenbarer Anteil des Kraftverkehrs am Mineralölzoll von 262,5 Mill. DM und somit ein Mehraufkommen aus den Sonderabgaben, die der Bund vom Kraftverkehr erhebt, von 978,5 Mill. DM. Rechnet man die Sonderabgabe in Form der Beförderungssteuer hinzu, insofern sie mit Sätzen erhoben wird, die höher sind als der allgemeine Umsatzsteuersatz, so ergibt sich eine Mehrbelastung des Kraftverkehrs durch Bundesabgaben gegenüber den Straßenausgaben des Bundes von weit über 1 Mrd. DM.

Mit einer vollen Zweckbindung der Sonderabgaben vom Kraftverkehr wäre also die Deckung der Kosten des Zehnjahresplanes des Bundesverkehrsministeriums möglich. Da diese Abgaben die Tendenz haben, auch weiterhin stark anzusteigen, könnte sogar auf eine Anleihedeckung verzichtet werden, wenn das Bauprogramm anfangs langsamer, später verstärkt durchgeführt werden würde.

⁶⁾ Berechnungen über die dem Kraftverkehr anzulastenden Baulastanteile auf den verschiedenen Straßenkategorien und über die Anteile des Kraftverkehrs an Mineralölsteuer und Mineralölzoll in meiner Denkschrift: „Die Deckung der Straßenkosten und der Wettbewerb der Verkehrsmittel“. Berlin-Köln, 1956, S. 108 f bzw. 102 f.

Ebenso dringlich ist die Wiedereinführung einer Zweckbindung der Kraftfahrzeugsteuer in den Ländern. Hier beginnt die Schere zwischen Steueraufkommen und Straßenausgaben jetzt aufzuspringen. Für 1956 ergeben sich infolge des Fehlens der Zweckbindung Überschüsse⁷⁾ aus der Kraftfahrzeugsteuer für Haushaltszwecke:

Niedersachsen	26 Mill. DM
Bayern	22 Mill. DM
Hessen	15 Mill. DM
Baden-Württemberg	44 Mill. DM
Nordrhein-Westfalen	118 Mill. DM

In diesen fünf Ländern allein ergibt sich bereits ein Gesamtüberschuß von 225 Mill. DM.

Es ist klar, je länger die Wiedereinführung der Zweckbindung hinausgeschoben wird, desto schwieriger ist es für den Haushalt, auf diese Mittel zu verzichten, über die das Parlament jeweils durch Erhöhungen anderer Ausgaben oder durch Steuer-senkungen bereits verfügt hat.

Mit Recht sagte Staatssekretär Hartmann: „Wer die Zweckbindung will, muß auch sagen, woher er diese 891 Mill. DM nehmen will, die im Haushalt 1956 von diesem hohen Hause für andere Zwecke festgelegt worden sind.“ Er selbst deutete die Möglichkeit an, Einsparungen an anderen Stellen des Verkehrshaushalts zu machen. Warum wird dieser Gedanke nicht verfolgt? Er berührt die Frage der so notwendigen Koordination der Verkehrsmittel und ihres Ausbaus durch weitere Investitionen. Ist es notwendig, daß wir neben der vorhandenen — und notleidenden! — Bundesbahn, deren Kapazität, wo es notwendig sein sollte, mit verhältnismäßig geringen Investitionen ausgebaut werden kann, auch die kostspieligen Binnenwasserstraßen ausbauen?

EIN KOMPROMISSVORSCHLAG

Für alle großen Ausbaupläne ergibt sich die Notwendigkeit, sie in einer volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung aufeinander abzustimmen und mit der Produktionskapazitäten und dem künftigen Bedarf, hier dem Verkehrsbedarf, in Einklang zu bringen.

Es wäre wirklichkeitsfremd, für einen dem Parlament vorgelegten Haushaltsplan noch bedeutende Kürzungen und Streichungen zu erwarten. Um so wichtiger ist die Koordination aller langfristigen Bauplanungen. Ebenso wenig kann die vollständige Zweckbindung der Sonderabgaben vom Kraftverkehr in dem Augenblick beschlossen werden, in dem die Haushaltslage durch wiederholte Steuersenkungen und umfangreiche Ausgabeerhöhungen sehr angespannt ist.

Andererseits ist kaum damit zu rechnen, daß sich im Parlament eine Mehrheit für den Vorschlag des Bundesfinanzministeriums finden wird, dem Kraftverkehr weitere zusätzliche Sonderausgaben zur Finanzierung des Straßenbaus aufzubürden.

Als Ausweg aus dieser verfahrenen Lage empfehlen sich vielleicht zwei Verfahren, die miteinander verbunden werden können.

⁷⁾ Nach einer Zusammenstellung in „Straße und Wirtschaft“, 1956, Nr. 4.

1. Die Anträge der CDU/CSU und die Anträge der drei anderen großen Parteien ließen sich miteinander verbinden. Der Antrag der CDU geht von dem richtigen Gedanken aus, daß ein Übergang zu steigenden Aufwendungen für den Straßenbau gefunden werden müsse. Er schlug vor, in den nächsten drei Jahren die Haushaltsansätze für den Straßenbau — gegenüber dem Ansatz für 1956 — um 400, um 650 und um 900 Mill. DM zu erhöhen.

Rechnen wir diese Beträge in Prozentsätze des Aufkommens der Mineralölsteuer und der Hälfte des Aufkommens an Mineralölzoll um, so erhalten wir folgende Anteilsätze: 1956: 44 %, 1957: 55 %, 1958: 73 %, 1959: 82 %, 1960: 90 %⁹⁾

Der Übergang zur Wiedereinführung der Zweckbindung könnte also in der Weise vollzogen werden, daß die Zweckbindung durch Beschluß des Parlaments in diesen Anteilsätzen für die Summe des Aufkommens aus Mineralölsteuer und aus Mineralölzöllen für die kommenden Haushaltsjahre festgelegt würde. Von 1960 ab würde es dann bei dem Satz von 90 % bleiben. Der zehnprozentige Abschlag von der Summe beider Sonderabgaben entspräche ungefähr dem Anteil an der Mineralölsteuer, der nicht auf den Kraftverkehr entfällt. Er betrug 12,4 % im Jahre 1954.

Die für den Straßenbau verfügbaren Mittel würden so allmählich auf 2 Mrd. DM im Jahre anwachsen. Geht die Motorisierung des Verkehrs schneller oder langsamer voran, so würde sinnvoller Weise der Zuwachs an Mitteln und der Ausbau des Straßennetzes sich beschleunigt oder verlangsamt vollziehen.

2. Für die ersten Jahre bleibt ein Defizit gegenüber dem Zehnjahresplan des Bundesverkehrsministeriums, wenn an einen Einsatz mit vollen Jahresraten gedacht wird. Auf die Schwierigkeiten, diese Lücke durch Anleihen zu decken, habe ich bereits hingewiesen. Hier bietet sich nun die Möglichkeit an, gerade in den beiden ersten Jahren zusätzliche Mittel aus dem Verteidigungshaushalt abzuzweigen, solange die Bundeswehr noch im Aufbau ist. Es ist schon oft darauf hingewiesen worden, daß der Ausbau der Straßen auch im Interesse der Landesverteidigung geboten ist. Zugleich würde dadurch die Bildung übermäßig hoher Rücklagen vermindert.

⁹⁾ Bei dieser Berechnung ist für 1957 die bereits vom Bundestag beschlossene Erhöhung des Haushaltsansatzes auf 915 Mill. DM zugrunde gelegt. Die Erhöhungen um je 250 Mill. DM — nach dem Vorschlag der CDU — erfolgen in den nächsten Jahren. Dabei habe ich angenommen, daß das Aufkommen aus den beiden Sonderabgaben (des Mineralölzolls nur zur Hälfte angesetzt) jährlich um 100 Mill. DM steigen werde. Die Anteilsätze würden also schneller steigen, sofern ein langsames Ansteigen des Aufkommens aus den beiden Sonderabgaben angenommen wird.

Andererseits ist eine allmähliche Steigerung des Straßenbaus deshalb angebracht, weil offenbar in der technischen Planung und in der Straßenbauverwaltung die Vorarbeiten nicht so schnell erledigt werden können.

Es sei nochmals darauf hingewiesen, daß der Zehnjahresplan für den Straßenbau der Abstimmung mit den Produktionskapazitäten und mit den anderen Bereichen der Investitionen in dem vorausschauenden Teil einer volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung bedarf.

Ministerialdirigent Korff vom Bundesfinanzministerium schreibt in seinem Aufsatz über „Straßenbau — ein Finanzierungsproblem“, es sei „eine Überforderung des vorhandenen Finanzierungsrahmens, die Mittel für ein Bauvolumen von über 22 Mrd. DM bereits heute für eine Zeitspanne von zehn Jahren sicherstellen zu wollen“. Wenn dies die Meinung auch des Bundesfinanzministers sein sollte, würde damit ein Finanzplan, ohne den der Straßenbauplan in der Luft hängt, überhaupt abgelehnt. Dessen stückweise Verwirklichung hinge dann ab von den jährlichen Haushaltsberatungen und geriete damit immer wieder in die Zwickmühle der parlamentarischen und der interministeriellen Kämpfe um den Haushaltsausgleich. Der Sinn des Zehnjahresplanes, den der Bundestag von der Regierung forderte, kann aber doch nur der sein, einen in den Gesamtgrößen verbindlichen Bauplan aufzustellen, für dessen Finanzierung die erforderlichen Mittel vorzusehen und einzusetzen sind.

Wenn Ministerialdirigent Korff zum Schluß seines Aufsatzes schreibt, nur eine „sorgfältige Abstimmung der Finanzierung mit der wechselnden Wirtschafts- und Konjunkturlage“ könne zum Erfolg führen, so wird anscheinend wieder einer konjunkturgebundenen Finanzpolitik das Wort geredet. Sie wird indes von der modernen Lehre der Konjunktur- und Finanzpolitik allgemein verworfen. Dieser Satz wäre nur dann unbedenklich, wenn darunter verstanden werden soll, daß langfristige Investitionspläne der öffentlichen Wirtschaft gerade bei Konjunkturrückschlägen und etwa sinkenden Steuereingängen voll durchgehalten werden müssen, indem in der Finanzierungsmethode zum deficit-spending übergegangen wird. Mit einer solchen konjunkturpolitisch richtigen öffentlichen Investitionspolitik sind langfristige Finanzpläne nicht unvereinbar, sondern stellen eine notwendige Voraussetzung für sie dar.

Summary: The Ten-Year-Plan of the Federal Republic for Road Construction and its fate. The author criticizes the ten-year-plan of the Federal Government for road construction by pointing out that no financial plan had been brought forward together with the ten-year-plan of the Minister of Transport. In March, the Minister of Transport published a generous programme for road

Résumé: Allemagne Occidentale: Sort du plan décennal pour l'aménagement du réseau routier. Dans sa critique de la politique pour la construction routière de la République Fédérale l'auteur souligne le fait que le plan décennal établi par le ministère des communications n'est pas muni d'un programme de financement. Chargé par le Bundestag, le ministre du ressort a présenté,

Resumen: El plan decenal para la construcción de caminos federales y su destino. El autor pone ante el Gobierno Federal su crítica contra la política de la construcción de caminos, señalando en particular que el plan decenal del ministro de comunicaciones no encierra ningún plan de financiación. Cumpliendo con un encargo por parte del Parlamento Federal el ministro de

construction, as he had been asked for by parliament. To finance this programme, DM 22,400 million would be needed. The public discussion, as had to be expected, took place on the basis of this programme and it was a great disappointment to all concerned when, in October, it became known that the plan of the Minister of Transport had not previously been approved by the Minister of Finance, nor was Dr. Schäffer prepared to allocate any more than DM 8,500 million to road construction during the next ten years. The author points out that road construction, thus restricted to one third of the necessary volume, could not possibly prevent a complete breakdown of road traffic on the already now overfrequent Federal roads and Autobahn, if the expectations that point to a considerable increase in road traffic are taken into consideration. The author therefore had proposed that all the special taxes on road motor traffic — taxes on mineral oil a. s. o. — should be allocated to a special fund for road construction. This proposal is rejected by the Federal Minister of Finance on principle because of the maintenance of the unity of the budget. The author discusses some other proposals recently published and brings forward a new compromise solution. He recommends that the sum allocated for road construction in the Federal budget should step by step be increased unto 1960 when it should have reached a point where it is about equal to the burden levied on road motor traffic by special taxes.

en mars, un vaste programme pour l'aménagement routier, à réaliser pendant la décade prochaine, et aux frais de 22,4 mrd. DM. Il va sans dire que la discussion publique s'est basée ensuite sur ce plan et que la déception a été unanime, lorsqu'on apprit, en octobre, que le ministère des finances, loin d'approuver le plan présenté, consentirait seulement à le doter de 8,5 mrd. DM. pour les dix ans prochains. L'auteur explique qu'un programme pareil, diminué de 33% du volume minimum ne serait pas de taille à nous épargner un chaos du trafic, car le système routier déjà surchargé, doit s'attendre à une forte augmentation du trafic pendant la décade prochaine. Selon l'auteur on devrait prévoir au budget de l'Etat afin de le mettre à la disposition de la construction routière, un fonds constitué par les taxes spéciales (impôts sur les voitures automobiles, sur l'huile minérale etc.). Cette proposition provoque le refus catégorique du ministre des finances. Ayant examiné encore d'autres propositions l'auteur offre un compromis. Celui-ci prévoit une augmentation progressive des sommes destinées par le budget de l'Etat à la construction routière, dans le but d'atteindre, vers 1960, des sommes dont le volume représente à peu près l'équivalent des recettes annuelles constituées par les taxes spéciales sur le trafic motorisé.

comunicaciones formuló en marzo un amplio plan para la construcción de caminos en el curso de los próximos diez años, cuya financiación requiere 22 400 millones. La discusión pública partió de ese plan y por eso resultó un desengaño para todos los interesados cuando se supo en octubre que el plan del ministro de comunicaciones no ha sido aprobado por el ministro de finanzas y que el no está dispuesto a hacer disponible más de 8500 millones para la construcción de caminos en los próximos diez años. El autor señala que un programa de la construcción de caminos reducido a un tercero del volumen minimal no bastaría para evitar un caos de tráfico en los caminos ya atetados en vista del creciente tráfico de los próximos diez años. Por eso el autor propone que los impuestos del tráfico por carretera — impuestos sobre aceite mineral, etc. — sean previstos para la construcción de caminos por medio de una respectiva notificación en el presupuesto. Este plan se ve rehusado principalmente por el ministro de finanzas. Después de haber formulado varios proposiciones, el autor presenta un propósito de compromiso. El prevé un paulatino aumento de las sumas anotados en el presupuesto para la construcción de caminos, hasta llegar en 1960 a un importe que aproximadamente corresponde a la anual recaudación de impuestos especiales reunidos por el tráfico por carretera.