

Zur Frage der Aufbringung der Straßenkosten ¹⁾

Von Prof. Dr. Dr. Paul Berkenkopf

Die Finanzierung der deutschen Wirtschaft in der Nachkriegszeit hat Probleme besonders schwieriger Art aufgeworfen, die sich aus einer ganzen Reihe von Faktoren zusammensetzen. Schwere Kriegszerstörungen, Raubbau bzw. Zehren von der Substanz ohne hinreichenden Ersatz des Realkapitals der Wirtschaft, Zerreißung des in vielen Jahrzehnten gewachsenen Wirtschaftskörpers durch Abtrennung der Ostprovinzen, dadurch notwendig gewordene Umstellungen im Inneren der Wirtschaft, Zurückbleiben hinter dem technischen Fortschritt der anderen großen Länder auf manchen Gebieten, stellen Faktoren dar, die einmal außerordentlich hohen zusätzlichen Kapitalbedarf für die deutsche Nachkriegszeit mit sich bringen, denen aber andererseits infolge der gewaltigen Kriegsverluste und zunächst geringen Kapitalneubildungsmglichkeiten sowie aus psychologischen Gründen eine stark eingeschränkte Kapitalneubildung durch Sparen gegenüberstand. Wenn trotzdem in den Jahren 1949 bis 1952 eine Kapitalneubildung von fast 60 Milliarden eingetreten ist, so kann man das als beispiellose Leistung der deutschen Wirtschaft ansehen. Sie war aber nur möglich unter den ganz besonderen Bedingungen, unter denen sie erfolgt ist: weitgehende Zwangskapitalbildung durch den Staat in Form einer überaus hohen Besteuerung, und außerdem durch eine Selbstfinanzierung vor allem der industriellen Wirtschaft in einem Umfang, wie sie in den Vorkriegszeiten nie bestanden hat. Sie erklärt sich einmal aus der Tatsache, daß bis 1951 die Arbeiter- und Angestelltenlhne zweifellos hinter der gestiegenen Produktivität zurückgeblieben sind, aber auch aus der Tatsache des sogenannten Verkufermarktes, also der stärkeren Position des Anbieters infolge der hohen Nachfrage, vor allem für Ersatzbedarf. Damit hat die deutsche Industrie und in letzter Zeit auch die deutsche Landwirtschaft ihre Realkapitalbasis doch bereits weitgehend wiederherstellen können, wenn auch gewisse Zweige, wie besonders die Grundindustrien, infolge der durch die staatliche Preispolitik nicht ausreichenden Preise diese Entwicklung nicht mitmachen könnten und heute noch hohen Kapitalerneuerungsbedarf haben.

Gegenüber dem Produktionssektor der Wirtschaft ist aber vor allem der Verkehrssektor stark zurückgeblieben. Ich will hier nicht sprechen über die durch den Kriegsausgang zunächst völlig vernichtete deutsche Luftfahrt oder die Seeschiffahrt, die ihren Wiederaufbau praktisch vom Nullniveau durchführen müssen. Auch die wenigstens in ihrem Kern intakt gebliebenen anderen Verkehrsmittel der Eisenbahn und der Binnenschiffahrt standen nach dem Kriege und stehen auch heute noch hinsichtlich ihrer Kapitalversorgung vor einer Lage, die sich von derjenigen der deutschen Produktionswirtschaft sehr zu ihren Ungunsten unterscheidet. Am stärksten gilt das für die Deutsche Bundesbahn. Sie hat infolge der weitgehenden Kriegszerstörungen an ihren Anlagen und ihrem rollenden Material und infolge des schon in den 30er Jahren eingetretenen, im Kriege in

¹⁾ Erweiterung eines Vortrags in der Vortragsreihe des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität Köln über „Sicherung des modernen Straßenverkehrs“ vom 29. 6. — 3. 7. 1953.

steigendem Maße fortgesetzten Kapitalverzehr durch nicht ausreichende Ersatzinvestitionen den bekannten zusätzlichen Kapitalbedarf von schätzungsweise 4—5 Milliarden DM. Die deutsche Binnenschifffahrt ist insofern in etwas besserer Lage, als die Kriegszerstörungen auf dem Wasserweg durchweg auf Staatskosten beseitigt und damit ihre Wege im Ganzen gesehen wieder in normalem Zustand sind, aber sie hat ihren früheren Tonnagebestand erst zu etwa 75 % wieder erreicht, dazu ist er durch die jahrelange Unmöglichkeit, im notwendigen Umfang den Schiffspark durch Neubauten zu modernisieren, stark veraltet. Sie hat damit beträchtlichen zusätzlichen Kapitalbedarf, den sie angesichts ihrer relativ niedrigen Rentabilität und der starken internationalen Konkurrenz auf ihrer Hauptverkehrsstraße, dem Rhein, nur schwer und erst im Laufe von Jahren wird decken können.

Wenn wir zunächst vom Kraftwagen absehen, so ist der gesamte deutsche Verkehrssektor gekennzeichnet durch starke Kapitalvernichtung während des Krieges, bzw. der Luftverkehr und die Seeschifffahrt auch durch die politischen Kriegsfolgen, und andererseits durch die Unmöglichkeit, infolge geringer oder fehlender Rentabilität aus eigener Kraft den Wiederaufbau durchzuführen. Diese Situation ist zum großen Teil bedingt gewesen durch eine falsche Tarifpolitik des Hauptverkehrsträgers, der Bundesbahn, die es versäumt hat, in etwa wegen der falschen staatlichen Preispolitik auf dem Verkehrsgebiet auch versäumen mußte, ihre Tarife früh genug dem allgemeinen Preisniveau anzupassen und die damit auch für die Binnenschifffahrt ein Preisniveau schuf, das dieser die notwendigen Investitionen zur Erneuerung und Ergänzung ihres Schiffsparks sehr erschwerte.

Eine besondere Situation, die nicht so eindeutig wie bei den übrigen Verkehrsträgern ist, liegt beim Straßenverkehr vor. Sein Fahrzeugbestand ist, wenigstens was den Lastkraftwagen angeht, aus den bekannten Gründen heute beträchtlich über den Vorkriegsstand hinaus gewachsen, seine Leistungsfähigkeit und tatsächliche Verkehrsleistung ist damit im Gegensatz zu den übrigen Verkehrsmitteln stark angestiegen, aber es fehlt zu diesem Leistungsanstieg die andere Komponente: der entsprechende Ausbau der Straßen. Zwar sind die Kriegszerstörungen am deutschen Straßennetz, die im wesentlichen die Brücken betrafen, mittlerweile durch den Staat in der Hauptsache beseitigt, aber der Zustand der Straßen an sich ist durch zum Teil übermäßige Inanspruchnahme während des Krieges und in den ersten Nachkriegsjahren, aber auch durch unterlassene Ersatzinvestitionen zum großen Teil sehr schlecht. Es kommt hinzu, daß der stark gestiegene Straßenverkehr zusätzliche Anforderungen an das Straßensystem stellt, dem es in seiner Gesamtanlage, die ja nicht von vornherein auf den Kraftverkehr abgestellt war, in keiner Weise mehr genügen kann. Damit ergibt sich, vom Faktor Weg her gesehen, für den deutschen Straßenverkehr eine Sondersituation, die sowohl hinsichtlich des bestehenden Straßenzustandes wie hinsichtlich des Straßenneu- und Umbaus ganz besondere Anforderungen stellt. Daß die starke Zunahme des Kraftverkehrs dazu in den größeren Städten noch besondere Probleme und Aufgaben hinsichtlich der Unterbringung stehender Fahrzeuge mit sich bringt, sei hier nur am Rande vermerkt.

So erscheint als das zentrale Problem des immer mehr anwachsenden Straßenverkehrs in Deutschland ein Ausbau des bestehenden Straßennetzes und eine Ergänzung desselben durch Neubau von Straßen, die diesen steigenden Verkehr aufnehmen und ihm die technischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen für seine weitere Entwicklung geben können. Das Problem der Finanzierung des Straßenbaus rückt damit in den Mittelpunkt der Straßenverkehrspolitik der nächsten Jahre und Jahrzehnte.

Investitionen in den Verkehrswegen amortisieren sich erst in wesentlich längeren Zeiträumen als in den übrigen Gebieten der Wirtschaft. Sie müssen aus technischen wie wirtschaftlichen Gründen auf lange Sicht eingestellt sein und müssen Leistungsreserven vorhalten, die der künftigen Entwicklung des Verkehrs auf lange Zeit Rechnung tragen. Ihre Rentabilität ist daher, rein von der Verzinsung des investierten Kapitals aus gesehen, wesentlich niedriger als in der übrigen Wirtschaft, speziell in Industrie und Handel.

Die Folge davon ist, daß die Anlage und Unterhaltung der Verkehrswege eine Aufgabe des Staates und anderer Gebietskörperschaften ist, da sich, von geringen Ausnahmen abgesehen, privates Kapital wegen der geringen Verzinsung dafür nicht zur Verfügung stellt. Eine Ausnahme machen nur in den Ländern mit Privateisenbahnbetrieb die Eisenbahnen. Diese Tatsache ist in erster Linie historisch zu erklären, daraus, daß die Eisenbahnen in den ersten Jahrzehnten gegenüber den anderen Verkehrsmitteln eine so starke Konkurrenzstellung, zum großen Teil eine Monopolstellung hatten, daß die Investitionen in ihren Wegen auch für das private Kapital lohnten. Das Vordringen des Kraftwagens hat diese Stellung erschüttert, und die Konsequenz ist, daß seitdem der Neubau von Eisenbahnlinien in den Ländern mit entwickeltem Kraftverkehr praktisch zum Stillstand gekommen ist, soweit nicht durch staatliche Subventionen eine Neuanlage ermöglicht wird. Demgegenüber ist die Anlage der Verkehrswege für die Binnenschifffahrt und den Straßenverkehr von jeher eine staatliche Aufgabe gewesen, für die Binnenschifffahrt aus der Tatsache heraus, daß sich Kanalbauten, von wenigen Ausnahmen vor dem Eisenbahnzeitalter abgesehen, nie privatwirtschaftlich gelohnt haben, für die Straße vor allem darum, weil sie neben den wirtschaftlichen weitgehende sonstige Aufgaben (politische, militärische, kulturelle) hat, Aufgaben, die nicht von der Wirtschaft getragen werden können. Der Straßenbau und die Straßenunterhaltung und -verwaltung werden damit zu einer Aufgabe des Staates und der untergeordneten politischen Hoheitsträger. Damit ergibt sich aber auch die Konsequenz, daß Binnenwasserstraßen und Landstraßen unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten gesehen, von den sie benutzenden Verkehrsmitteln in ihrer Kostendeckung nicht voll getragen werden können, sondern, daß diese nur einen gewissen anteilmäßigen Teil ihrer Kosten decken können. Das setzt dem Ausbau von Binnenwasserstraßen und Landstraßen natürlich insoweit eine gewisse Grenze, als der Zuschuß der Gesamtheit zu ihnen in erträglicher und vertretbarer Höhe gehalten werden muß. Daß in dieser Hinsicht vor allem beim Kanalbau im Laufe des letzten Jahrhunderts auch in Deutschland Fehler gemacht worden sind, läßt sich nicht leugnen, während es für die Straßen kaum zutreffen dürfte. Hier müssen wir angesichts der starken Steigerung des Kraftverkehrs eher vom Gegenteil sprechen. Mit dem Kraftwagen hat ja ein Verkehrsmittel in die Verkehrswirtschaft Einzug gehalten, das zweifellos in nahen und mittleren Entfernungen den älteren Transportmitteln oft kostenmäßig überlegen ist, auch wenn man ihm den Teil der Straßenbauunterhaltungs- und Verwaltungskosten anrechnet, den es anteilmäßig daran zu tragen hat. Das bedeutet, daß der Kraftwagen sich in einem höheren Maße an der Finanzierung des Straßenbaus und der Straßenunterhaltung beteiligen muß und kann als etwa die Binnenschifffahrt an der Unterhaltung der Kanäle (von der Anlage gar nicht zu sprechen). Die Tatsache, daß in einigen Ländern, wie in Italien und den Vereinigten Staaten, Autostraßen mit starkem Verkehr sich durch Straßenbenutzungsabgaben weitgehend selbst tragen, erhärtet diesen Tatbestand auch aus praktischen Erfahrungen. Aber diese Selbstfinanzierung von speziellen Autostraßen durch den Kraftverkehr dürfte

eine Ausnahme bleiben, der Straßenbau im Ganzen ist und bleibt eine Aufgabe der öffentlichen Hand, darum weil er in das gesamte Gebiet der staatlichen Raumplanung und Raumerschließung gehört, das über den reinen Verkehrszweck hinaus geht und nach großen einheitlichen Richtlinien durchgeführt werden muß, die zu vertreten die private Verkehrswirtschaft weder berufen noch fähig ist, nicht zuletzt wegen der hohen Aufwendungen, die schon Anlage und Unterhaltung einer einzigen großen Straße erfordern, und die von den in viele tausende von Einzelunternehmungen zersplitterten Verkehrsunternehmungen des Straßenverkehrs schon rein organisatorisch nicht direkt aufgebracht werden könnten.

Eine richtige volkswirtschaftliche Rechnung erfordert zwingend, daß die Verkehrsmittel die Kosten nicht nur für ihren Betrieb, sondern auch für ihren Weg selbst aufbringen. Das ist sowohl eine Forderung einer richtigen Kostenrechnung, als auch ein Mittel, um die Verkehrsträger selbst zu richtiger Kalkulation und zum konsequenten Streben nach Wirtschaftlichkeit zu erziehen und schließlich eine rationelle Aufteilung des Verkehrs auf die einzelnen Verkehrsmittel vorzunehmen.

Bei den Eisenbahnen ist dieser Zustand der Tragung der Kosten für den Weg seit langem erreicht, nachdem sie in ihren Anfängen z. T. staatliche Subventionen bei der Anlage ihrer Strecken erhalten hatten. Aber das gehört längst der Vergangenheit an. Die Eisenbahn finanziert den Bau, die Unterhaltung und die Verwaltung ihres Weges selbst. Wie steht es mit der Binnenschifffahrt? Hier liegen die Dinge wesentlich anders. Einmal muß man einen gewissen Teil der Kosten für allgemeine landeskulturelle Zwecke abziehen, der in der Bundesrepublik heute im Durchschnitt aller Wasserstraßen zwischen 40 und 50 % liegen mag, aber auch wenn man das berücksichtigt, tragen die Benutzer der Wasserwege die anfallenden Kosten bei weitem nicht in voller Höhe. Auf den natürlichen Wasserstraßen werden Schifffahrtsabgaben nicht erhoben, auf dem Rhein, der heute 70—75 % des gesamten deutschen Binnenschiffsverkehrs trägt, sind Abgaben durch die internationale Rheinschifffahrtsakte verboten. Eine Erhebung solcher Abgaben von der deutschen Rheinschifffahrt allein würde diese gegenüber ihrer ausländischen Konkurrenz schwer benachteiligen. Auf den Kanälen sind die Abgaben so niedrig, daß sie noch nicht die anteilmäßigen laufenden Unterhaltungskosten decken, geschweige die Verzinsung und die Amortisation. Auch wenn man die indirekten positiven wirtschaftlichen Auswirkungen, die ein Kanalbaubau haben kann, mit einkalkuliert, kommt man doch zu dem Ergebnis, daß die künstlichen Wasserstraßen nur unter Subventionen durch den Staat betrieben werden. Man wird an diesem Zustand auch nichts ändern können, weil man bei der Forderung der vollen Kostendeckung (anteilmäßig) die wirtschaftlichen Grundlagen der Kanalschifffahrt vernichten würde. Die Konsequenz ist, daß man sich für das heute vorhandene Wasserstraßennetz mit dieser Tatsache abfinden muß, daß man aber bei der Neuanlage von künstlichen Wasserstraßen grundsätzlich volle Kostendeckung fordern muß, einschließlich der Kapitalkosten. Allerdings sollte man grundsätzlich auf allen Wasserstraßen (evtl. mit vorläufiger Ausnahme des Rheins) die Deckung der anteilmäßigen Unterhaltungs- und Verwaltungskosten durch die Schifffahrt fordern.

Angesichts der Unmöglichkeit, auf den Wasserstraßen die volle anteilmäßige Kostendeckung durchzuführen, könnte man auf den Gedanken kommen, auch bei den übrigen Binnenverkehrsmitteln, also auch beim Kraftwagen, auf die volle anteilmäßige Kostendeckung zu verzichten. Das wäre aber eine falsche Konsequenz. Wenn man schon auf einem wichtigen Teilgebiet des Verkehrs infolge

einer oft fragwürdigen Wasserstraßenbaupolitik in der Vergangenheit die volkswirtschaftlich richtige Kostendeckung nicht verwirklichen kann, dann darf man diesen Fehler nicht noch dadurch vergrößern, daß man ihn bei einem anderen wichtigen und immer wichtiger werdenden Verkehrsträger, beim Kraftwagen, wiederholt. Man muß hier nicht nur für die Zukunft, sondern auch schon für die Gegenwart grundsätzlich die volle Deckung der auf ihn entfallenden Straßenkosten fordern, nicht nur aus verkehrswirtschaftlichen, sondern auch aus volkswirtschaftlichen und finanzwirtschaftlichen Gründen. Schwierigkeiten würden hier allerdings entstehen, wenn der Kraftwagen in nennenswertem Umfang von der Binnenschiffahrt konkurrenziert würde, wenn also seine Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der Binnenschiffahrt durch eine Belastung mit den anteilmäßigen Vollkosten beeinträchtigt würde. Das ist aber angesichts der ganz verschiedenen Kosten-, Verkehrs- und Leistungsstruktur dieser beiden Verkehrsträger und der größeren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Kraftwagens nicht der Fall. Auf der anderen Seite muß der eigentliche Konkurrent des Kraftwagens, die Eisenbahn, gerade mit Rücksicht auf die Herbeiführung eines echten Wettbewerbs eine entsprechende Kostentragung des Kraftwagens fordern, wie sie eine solche für ihren eigenen Weg verwirklicht. Im Prinzip wird man also den Grundsatz gelten lassen müssen, daß der Kraftwagen die anteilmäßigen Kosten für Straßenbau, Unterhaltung und Verwaltung zu tragen hat.

Es erhebt sich nun die Frage: Wie hoch sind diese Kosten im Bundesgebiet? Die verdienstvolle gründliche Untersuchung von Adamek und Saake in der Sammlung: „Forschungsarbeiten der Forschungsstelle für das Straßenwesen“ gibt in umfassender Weise die Antwort darauf. Sie kommt etwa für das Jahr 1950 auf einen Gesamt-Ausgabenbetrag von 993 Mio DM (davon 202 Mio für Beseitigung von Kriegsschäden). An diesen Aufwendungen sind Bund, Länder und Gemeinden beteiligt. Nicht voll berechnet sind die Polizei- und die Planungskosten, die man auf etwa 80 Mio DM im gleichen Jahre schätzen kann. Allerdings scheint es fraglich, ob dabei alle Aufwendungen der Gemeinden für das Straßenwesen erfaßt sind, weil die Straßenausgaben der Gemeinden unter verschiedenen Titeln erscheinen und verrechnet sind und sich daher kaum exakt feststellen lassen.

Es wird verschiedentlich gefordert, daß der Straßenverkehr auch einen beträchtlichen Teil der durch in verursachten hohen Schäden an Menschen und Sachgütern tragen solle. Ihr Gesamtbetrag wird auf 400—500 Mio DM jährlich in der Bundesrepublik geschätzt. Ich bin jedoch der Auffassung, daß der Kraftverkehr den ihm anzulastenden Anteil an diesem Betrage bereits durch seine Versicherungsbeiträge abgilt.

Man kann für das Jahr 1950 mit einem Gesamtaufwand für das Straßenwesen von rund 1100 Mio DM rechnen. In den vorhergehenden Jahren waren die Aufwendungen infolge der Beschränktheit der Mittel wesentlich niedriger; nach derselben Quelle 1948: 578 Mio, davon 173 für die Beseitigung von Kriegsschäden. Dazu käme der entsprechende Zuschlag gemäß unserer obigen Rechnung, so daß sich für das Jahr 1948 ein Betrag von rund 650 Mio DM ergäbe. Für das Jahr 1949 ergibt sich eine entsprechende Rechnung über den Betrag von etwa 950 Mio DM.

Das zunächst nur zur Veranschaulichung der Größenordnung. Ich muß auf diese Zahlen noch zurückkommen, wenn ich die Beteiligung des Kraftverkehrs an der Deckung dieses Aufwandes behandle.

Bei einer richtigen volkswirtschaftlichen Rechnung muß man allerdings zu den Aufwendungen für Straßenbau, „Unterhaltung und „Verwaltung auch noch die Kosten des Kapitalsdienstes hinzurechnen, die der öffentlichen Hand für die Vorhaltung der Straßen erwachsen. Man muß dabei auch den Wert der Straßen rechnen, den sie zu der Zeit hatten, als der Kraftverkehr in größerem Umfang einsetzte. Das ist etwa das Jahr 1925. Auch eine sehr eingehende ausländische Untersuchung, die dem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesverkehrsministerium vertraulich zugänglich gemacht wurde, geht von diesem Jahr aus. Würde man die äußerst vorsichtige Schätzung dieser Expertise zugrunde legen (50 % des Uebernahmewertes auf das Konto des Kraftwagens entfallend), so käme man, unter Umrechnung der betr. Werte entsprechend dem Verhältnis der Länge des Straßennetzes der beiden Länder, für die autogängigen Straßen des Reichsgebiets von 1925 auf einen Wert von $5\frac{3}{4}$ Milliarden RM. Rechnet man davon 50 % dem Kraftverkehr an, so ergibt sich für das Jahr 1925 ein Kapitalkonto-Debet für ihn von 2,87 Md. RM. Dazu kommen aber noch weitere Kapitalbeträge, die bis zum Beginn des 2. Weltkrieges aufgelaufen sind. Ich lege dabei die Untersuchung von Adamek zugrunde. Sie weist für die Jahre 1927—1938 Gesamtaufwendungen für das Straßenwesen im damaligen Reich von 12,745 Md. RM auf. Davon entfielen (nach ergänzenden Angaben desselben Autors) rund 8,5 Md. gleich rund 76 % auf Neu-, Um- und Ausbau bzw. Neuanlagen, also auf Investitionen. Dieser Betrag verteilt sich mit 5,487 Md. auf Neu-, Um- und Ausbau der Straßen ohne Reichsautobahnen und mit 3,077 Md. auf die Reichsautobahnen.

Der Kraftwagen hat in der gleichen Zeit nach derselben Quelle an Abgaben nur 4,5 Md. RM aufgebracht, auch wenn man (was, wie im folgenden dargelegt wird, nicht statthaft ist) die Mineralölzölle und die inneren Mineralölabgaben dem Kraftwagen voll anrechnet. Es bleibt demnach in diesen 12 Jahren ein Zuschuß der öffentlichen Hand von rund 8 Md. RM zu den Gesamtaufwendungen für Straßenbau, „Unterhaltung und „Verwaltung übrig. Rechnet man davon auch nur 50 % dem Kraftwagen an (ein Prozentsatz, der angesichts der Tatsache, daß die Investitionen in den Jahren 1934—1938 zum überwiegenden Teil in den Reichsautobahnen erfolgt sind, zu niedrig ist), so ergibt sich zu seinen Lasten ein Debitsaldo von 4 Md. RM. Beschränkt man diesen Betrag auf den als eigentliche Investitionssumme in Betracht kommenden Satz von 67 % der Ausgaben, so reduziert sich der Betrag auf 2,7 Md., ohne Verzinsung für die Jahre 1927—1938. Der Umrechnungskoeffizient für das Bundesgebiet gegenüber dem früheren Reichsgebiet wird von Adamek mit 58 % angenommen. Als Kapitalbelastung für den Kraftverkehr im heutigen Bundesgebiet würde sich also (ohne Berücksichtigung der Zinsen aus den Jahren 1925—1939) für 1938 ein Betrag von rund 1,5 Md. RM ergeben. Dabei ist zugunsten des Kraftwagens unberücksichtigt, daß die Reichsautobahnen, die rund 40 % der Gesamtinvestitionen in dem genannten Zeitraum ausmachten, fast ganz in das Bundesgebiet fallen.

Rechnet man nun (was sehr zugunsten des Kraftwagens wäre) die Verzinsung für die genannten Jahre auf gegen die in diesen Jahren aus den ersten Investitionen bis 1938 eingetretenen Wertminderungen, dann ergibt sich für das Jahr 1938 folgende (allerdings zugunsten des Kraftwagens sehr globale) Kapitalrechnung: Von den 5,75 Md. RM im Jahre 1925 bei einer durchschnittlichen Lebensdauer der damaligen Anlagen von 30 Jahren ein Restwert von etwa 3 Md. RM (unter Vernachlässigung der Verzinsung). Rechnet man weiter für die Investitionen der Jahre 1927—1938 in Höhe von 67 % der Gesamtausgaben (12,745 Md. RM), also rund 8,5 Md., eine durchschnittliche Lebensdauer von 50 Jahren (eine aller-

dings schematische Rechnung, da man sich die in den einzelnen Jahren verschiedenen Investitionen gesondert der Rechnung zugrunde legen müßte), so käme man für das Jahr 1938 auf einen Rest-Anlage-Wert von rund 7,6 Md. RM, also für das damalige Reichsgebiet von 3 plus 7,6 gleich 10,6 Md. RM. Die Verzinsung und Abschreibung dieser bis 1925 und in den folgenden Jahren bis 1938 in den Straßen investierten Beträge hätte der Kraftwagen mit dem auf ihn entfallenden Anteil (im Durchschnitt damals 50 %) in Steuern und Abgaben aufbringen müssen; dazu den auf ihn entfallenden Anteil an den jährlichen Aufwendungen für die Unterhaltung und Verwaltung der Straßen.

Bei einer überschläglichen Globalrechnung kann man davon ausgehen, daß, im Ganzen gesehen, die jährlichen Aufwendungen für diese Zwecke eine steigende Tendenz hatten und auch weiterhin haben werden. Es erscheint daher gerechtfertigt (zu mindestens für die genannten Zeiträume), die anteilmäßige Deckung aller Investitionen jeweils für das betr. Jahr dem Kraftwagen zuzulasten.

Nach dem vorstehend Angeführten ist es somit keine Frage, daß der Kraftwagen in den Jahren 1925 bis 1938 eine solche Deckung nicht erbracht hat — aber das hat heute nur noch historisches Interesse.

Für unsere Betrachtungen müssen wir von der heutigen Situation ausgehen. Nimmt man nach der obigen Globalrechnung den Wert des deutschen Straßennetzes im Jahre 1925 mit $5\frac{3}{4}$ Md. RM an, die bis 1938 auf etwa 3 Md. zurückgegangen wären, dazu den zusätzlichen Wert auf Grund der Investitionen der Jahre 1927 bis 1938 mit 7,6 Md., so ergibt sich für das Reichsgebiet von 1938 ein Straßenwert von rd. 10,6 Md. RM, auf das heutige Bundesgebiet umgerechnet (rund 60 %) 6,3 Md. RM. Nimmt man an, daß dieser Wert bis heute (in 15 Jahren) auf etwa 60 % zurückgegangen ist, so ergibt sich als Gegenwartswert der im Jahre 1938 im Bundesgebiet vorhanden gewesenen Straßen ein Betrag von 3,78 Md. DM. Unter Berücksichtigung der Geldentwertung bzw. der Steigerung der Straßenbaukosten käme man auf einen Wert von etwa $9\frac{1}{2}$ Md. DM. Die Investitionen in den Kriegsjahren sind nicht nennenswert gewesen; es sind noch nicht einmal die notwendigen Aufwendungen für die Unterhaltung gemacht worden. Die Investitionen in den Jahren 1947—1950 dienten überwiegend der Beseitigung von Kriegsschäden. Ueber diese Kriegsschädenbeseitigung hinaus betrugen die Investitionen 1948: 11 Mio DM; 1949: 100 Mio DM; 1950: 279 Mio DM; 1951: 482 Mio DM. Nimmt man für 1952 (die Zahlen liegen noch nicht vor) 500 bis 600 Mio an, so kommt man für Ende 1952 auf einen Wert der Straßen von etwa 11 Md. DM. Nimmt man einen Nutzungsanteil des Kraftwagens von 66 % an, so hätte er eine Verzinsung und Amortisation von etwa $7\frac{1}{4}$ Md. DM zu übernehmen. Rechnet man (wegen der Tatsache, daß der größte Teil dieser Investitionen noch aus der Vorkriegszeit stammt) mit einer Amortisation von 25 Jahren, so würde sich daraus eine vom Kraftwagen aufzubringende jährliche Amortisationsquote von 290 Mio DM ergeben. Dazu käme die Verzinsung dieses Kapitals, die sich allerdings schwer fixieren läßt. Macht man die (angesichts der Notwendigkeit des weiteren Ausbaues unseres Straßennetzes sicher zu optimistische) Annahme, daß die laufenden künftigen Investitionen sich in der durchschnittlichen Höhe etwa der 30er Jahre halten, so kommt man bei einem Satz von 6 % auf einen jährlichen Zinsbetrag von 435 Mio DM, den der Kraftwagen zusätzlich zu der jährlichen Amortisationsquote von 290 Mio DM aufzubringen hätte, zusammen also 725 Mio DM. Diese Zahl ist, angesichts der Tatsache, daß die Investitionen in den Straßen dauernd steigen werden, als unterste Grenze anzusehen.

Eine wesentlich höhere Belastung des Kraftwagens ergibt sich, wenn man die gelegentlich von der Straßenbauabteilung des Bundesverkehrsministeriums genannte Zahl von 30—40 Md. DM als Neubaukostenwert des heutigen deutschen Straßensystems zugrunde legt. Da der Wert des bestehenden Straßennetzes wesentlich niedriger einzusetzen ist als der Wert eines neugebauten Netzes, müßte man, unter einem Abschlag von etwa 50 % dieses Betrages, den Gegenwartswert des bestehenden Netzes mit vielleicht 15—20 Md. DM annehmen. Geht man von dieser Zahl aus, dann wäre dem Kraftwagen bei Zurechnung von 66 % der Nutzung der Betrag von 10—14 Md. DM zuzulasten. Bei einer Abschreibungsperiode von 40 Jahren (was wahrscheinlich angesichts des Zustandes der Straßen zu lange gerechnet ist) ergäbe sich eine jährliche Abschreibung von 250—350 Mio DM und eine jährliche Verzinsung (6 %) von 600—840 Mio DM, zusammen also ein Jahresbetrag von rund 1 Md. DM, also wesentlich mehr als in der obigen Rechnung, weil darin der Gegenwartswert der Straßen nur mit 11 Md. DM angesetzt ist.

Auch wenn alle Berechnungen nur Annäherungswerte geben können, lassen sich aus ihnen doch gewisse Tatbestände herleiten, die eindeutig bestätigen, daß eine anteilmäßige Deckung der Straßenkosten durch den Kraftwagen heute noch nicht gegeben ist. Darüber ist nachher noch Genaueres zu sagen. Man darf jedenfalls nicht in den Fehler verfallen, auf die Kapitalrechnung völlig zu verzichten und die nicht vom Kraftwagen gedeckten, von der öffentlichen Hand als Zuschuß gegebenen Investitionsmittel einfach zu Gunsten des Kraftwagens abzuschreiben. Das mag man rechtfertigen für die Zeit, wo der Kraftwagen erst einen geringen Teil am Verkehr bestritt, also etwa bis Mitte der 20er Jahre. Aber den Kapitalwert der Straßen zu diesem Zeitpunkt und die weiteren Investitionen in den Straßen muß man in eine volkswirtschaftliche Rechnung für den Kraftwagen einsetzen.

Zunächst ist aber nun noch eine weitere Frage zu klären:

Welchen Anteil an den Straßenkosten muß man dem Kraftwagen zulasten? Die Frage ist umstritten. Ueberschlägige Berechnungen in den verschiedenen Ländern schwanken zwischen 50 und 70 % der Gesamtkosten für Bau, Unterhaltung und Verwaltung, wobei ein 100prozentiger Anteil bei den reinen Autobahnen und ein solcher von etwa 20 % bei den ländlichen Gemeindestraßen die Spanne darstellt. Die neuesten Untersuchungen in der Schweiz kommen zu einem Satz von 50 % im Durchschnitt für die Jahre 1931—1939 und von 66 % für 1950—1952. Französische Untersuchungen aus den Jahren 1948 und 1949 kommen ebenfalls zu einem Durchschnittssatz von 60—66 %. Man wird dem Kraftwagen nicht Unrecht tun, wenn man im Durchschnitt der letzten 20 Jahre einen Satz von 66 % zugrunde legt, der allerdings mit der weiteren Entwicklung des Kraftverkehrs steigen wird. Damit ist aber die Frage der Kostenrechnung noch nicht gelöst. Es ergibt sich weiter das Problem, welchen Anteil an diesen Kosten die einzelnen Typen des Kraftwagens tragen sollen. Grundsätzlich sollten sie in dem Maße zur Kostendeckung herangezogen werden, wie sie die Straßen in Anspruch nehmen und damit spezielle Aufwendungen für diese verursachen. Es sind in den letzten Jahren in verschiedenen Ländern Untersuchungen durchgeführt worden über das Ausmaß dieser Inanspruchnahme der Straßen durch die verschiedenen Typen. Manche Zusammenhänge sind noch ungeklärt, so besonders die Frage, in welchem Maße die schweren LKWs und Omnibusse die Straßen überdurchschnittlich beanspruchen und von welchen Faktoren diese Ueberbeanspruchung im einzelnen hervorgerufen wird. Eines aber haben alle Untersuchungen eindeutig

erwiesen: daß im Verhältnis zur Fahrleistung der einzelnen Typen, der schwere LKW, besonders mit Anhänger, aber auch der schwere Omnibus, die Straße wesentlich stärker in Anspruch nimmt und beschädigt als der PKW und der leichte LKW. Dem steht die Tatsache gegenüber, daß in einer ganzen Reihe von Ländern, auch in Deutschland, der schwere LKW gegenüber dem leichten und dem PKW sowie dem Motorrad steuerlich stark begünstigt ist und sich daher an der Deckung der Straßenkosten viel zu wenig beteiligt. Das erfordert einen Umbau der Kraftfahrzeugsteuer, evtl. auch der Treibstoffpreise, auf die ich noch kurz eingehen werde. Hier sei zunächst nur die Tatsache der inadäquaten Belastung der einzelnen Fahrzeugtypen festgestellt, und zugleich die Forderung aufgestellt, im Interesse einer richtigen Kostenrechnung eine Belastung durchzuführen, die in dem Umfang der Inanspruchnahme der Straßen durch die einzelnen Typen entspricht, wie diese Zusammenhänge heute bereits wissenschaftlich geklärt sind.

Ich komme nunmehr zu der wichtigen, ebenfalls sehr umstrittenen Frage; Wie hoch ist in Deutschland die „Gegenleistung“ des Kraftwagens an die öffentliche Hand für die Aufwendungen, die diese zu seinen Gunsten im Straßennetz macht?

Es ist verständlich, daß bei Beantwortung dieser Frage bewußt oder unbewußt der Interessenstandpunkt zum Ausdruck kommt, daß etwa der Finanzminister sie anders sehen und beantworten wird als die Automobilindustrie. Um so notwendiger ist eine objektive Untersuchung und Klärung der betr. Tatbestände. Sie ist in den letzten Jahren nicht nur in Deutschland, sondern auch in den Vereinigten Staaten, Frankreich und anderen Ländern durchgeführt worden. Vor allem die Schweiz hat in einer Reihe von gründlichen wissenschaftlichen Untersuchungen wertvolle Beiträge zu dieser Frage geleistet.

Was zunächst die Beförderungssteuer angeht, so kann sie nicht als „Gegenleistung“ des Kraftwagens an den Staat für die Straßenausgaben angesprochen werden. Sie ist nur eine besondere Art von Umsatzsteuer, der zudem auch der größte Teil der übrigen Verkehrsträger unterworfen ist. Grundsätzlich sollten, auf längere Sicht gesehen, alle innerdeutschen Verkehrsträger der Beförderungssteuer unterworfen werden. Dabei könnte aber manches dafür sprechen, diese Steuer auf den Satz der allgemeinen Umsatzsteuer zu senken.

Die Kraftfahrzeugsteuer stellt eine echte Belastung bzw. „Gegenleistung“ des Kraftwagens dar. Das kam äußerlich auch darin zum Ausdruck, daß sie bis 1944 noch für die Verwendung für Straßenzwecke zweckgebunden war. Allerdings ist noch zu klären, ob die Steuer richtig aufgebaut ist, so daß sie eine adäquate Belastung der einzelnen Typen des Kraftwagens darstellt.

Hinsichtlich der innerdeutschen Mineralölabgaben kann man sehr im Zweifel sein, ob sie (in dem Maße, wie der Kraftwagen am innerdeutschen Mineralölverbrauch beteiligt ist) dem Kraftwagen als „Gegenleistung“ voll angerechnet werden können. Nach Adamek und Saake war der Kraftwagen im Jahre 1951 am Gesamtverbrauch von Mineralölen mit ca. 60 % beteiligt (u. a. am Benzinverbrauch mit 95 %, am Dieselölverbrauch mit 56 %). Der Prozentsatz steigt natürlich mit der weiteren Ausdehnung des Kraftverkehrs. Für das Rechnungsjahr 1953/54 wird der Anteil vom Bundesfinanzministerium auf ca. 75 % geschätzt (bei Benzin 90 %; Benzol 90 %; Dieselöl 68 %; Schmieröl 27 %).

Wir wollen unserer Berechnung im folgenden zunächst die Zahlen für 1951 zugrunde legen, da für das Rechnungsjahr 1953/54 die übrigen Posten der Rechnung noch nicht voll vorliegen. Von dem im Jahre 1951 schätzungsweise auf den

Kraftwagen entfallenden Anteil an Mineralölsteuern von 370 Mio. DM wird nur der überwiegende Teil als eine solche Gegenleistung anzusehen sein, da ja trotz gewisser Vergünstigungen für gewisse Verbraucher, wie Landwirtschaft und Binnenschifffahrt, ein beträchtlicher Teil der Steuer auch von anderen Gruppen der Wirtschaft, u. a. auch von der Eisenbahn, getragen werden muß. M. E. könnte man dem Kraftwagen etwa $\frac{3}{4}$ der auf ihn anteilmäßig entfallenden Belastungen des Treibstoffes durch innere Mineralölabgaben anrechnen.

Noch mehr gelten diese Ueberlegungen für die Mineralölzölle. Soweit es sich bei ihnen um Schutzzölle zum Schutz der einheimischen Erzeugung an Rohöl und Treibstoffen handelt, müssen sie als allgemein handelspolitisch betrachtet werden und stellen insofern keine Sonderbelastung des betreffenden Verbrauchers gegenüber den übrigen durch Schutzzölle betroffenen Verbrauchern dar. Fraglich ist zunächst die Anrechnung hinsichtlich desjenigen Anteils des Zolls, der als Finanzausgleichszoll anzusehen ist. Ebensowenig jedoch wie andere Finanzausgleichszölle (etwa auf Genussmittel) seitens der betreffenden Verarbeiter oder Verbraucher als Sonderleistung an den Staat betrachtet werden können, ebensowenig kann der Kraftverkehr ohne weiteres den vollen Finanzausgleichszollanteil der Mineralölzölle als seine spezielle Gegenleistung an den Staat für die Aufwendungen für Bau und Unterhaltung sowie Verwaltung der Straßen ansehen. Es wird also, ähnlich wie bei der Mineralölsteuer, nur ein gewisser Teil der Zollbelastung als Gegenposten in die Rechnung einzusetzen sein. Neueste sehr gründliche ausländische Untersuchungen rechnen mit 60—70 % des Benzin- und Dieselölzolls als Fiskalbelastung des Kraftwagens, wobei diese Länder allerdings nur den Zoll, nicht eine innere Mineralölabgabe kennen. Soweit in den betr. Ländern die Belastung dieser Treibstoffe mit derjenigen in Deutschland vergleichbar ist, könnte man (Korrektur für die Unterschiede der Verkaufspreise vorbehalten), einen Satz von 60 % des Zolls für die Bundesrepublik übernehmen. Das gilt aber nur bis zu der unten noch zu erwähnenden im April 1953 eingetretenen Änderung des Aufbaus der Treibstoffbelastung in der Bundesrepublik.

Für das Jahr 1951 ergibt sich dann, unter Zugrundelegung der bei Adamek gegebenen Zahlen, folgende Rechnung: Die Beteiligung des Kraftwagens am Aufbringen der Mineralölzölle betrug 179 Mio. DM, zuzüglich 6,7 Mio. DM Umsatzausgleichssteuer, zusammen rund 185 Mio. DM. Rechnet man dazu noch nach Adamek die innere Mineralölabgabe mit 360 Mio. DM und die Umsatzausgleichssteuer mit 6,7 Mio., so kommt man auf eine Gesamtbelastung mit Mineralölabgaben von 546 Mio. DM. Rechnet man davon beim Zoll 60 % und bei der inneren Mineralölabgabe 75 % als „Gegenleistung“ des Kraftwagens, so ergibt sich folgende Rechnung: 407 Mio. DM Kraftfahrzeugsteuer, plus 75 % der inneren Mineralölabgabe von 360 Mio. gleich 270 Mio. zuzüglich 60 % des Zolles von 185 Mio. gleich 111 Mio., zusammen 788 Mio. DM. Dem stehen gegenüber Ausgaben von 1150—1200 Mio., wovon dem Kraftwagen 66 % anzurechnen sind, also ca. 800 Mio. DM. Dazu käme die Amortisationsquote von 290 Mio. und die Verzinsung in Höhe von 435 Mio. jährlich, zusammen also 1525 Mio. DM. Damit ergibt sich für das Jahr 1951 ein Fehlbetrag von 737 Mio. DM. Von diesen Beträgen müßte man zugunsten des Kraftwagens einen Abzug machen für die Aufwendungen zur Beseitigung von Kriegsschäden an den Straßen, die im Durchschnitt der Jahre 1948 bis 1951 jährlich 187 Mio. DM betragen. Selbst wenn man diese Aufwendungen zu 100 % absetzen würde, bliebe der Kraftwagen in den Jahren 1948—1951 um

jährlich mindestens 400—500 Mio. DM hinter der Kostendeckung des auf ihn entfallenden Anteils der Straßenkosten zurück.

Es kann sich bei allen diesen Berechnungen (das sei nochmals unterstrichen) immer nur um Schätzungen handeln, die aber die großen Zusammenhänge zweifellos richtig widerspiegeln. In den Jahren 1948—1951 hat der Kraftwagen in der Bundesrepublik etwa 60—70 % seiner Straßenkosten aufgebracht; das kommt im Ergebnis den Feststellungen der schon erwähnten Untersuchung, die dem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesverkehrsministerium vorliegt, sehr nahe.

Für das Rechnungsjahr 1953/54 kann man heute erst eine hypothetische Rechnung aufmachen. Sie erscheint aber aus dem Grunde nicht zwecklos, daß durch das Gesetz zur Neuregelung der Abgaben auf Mineralöl vom 23. 4. 1953 eine Aenderung im Aufbau der Besteuerung vorgenommen worden ist. Das Gewicht ist vom Zoll auf die Mineralölsteuer verlagert, so daß sich der Anteil des Zolls am Gesamtaufkommen nunmehr z. Z. auf rd. 35 %, der Steuer auf rd. 65 % stellt. Man kann für das Rechnungsjahr 1953/54 etwa folgende Rechnung aufmachen (schätzungsweise):

Gesamtaufkommen an Mineralölsteuer	720 Mio.
Gesamtaufkommen an Mineralölzöllen	435 Mio.
	<u>1 155 Mio.</u>

Anteil des Straßenverkehrs am Verbrauch bzw. Aufbringen:

beim Zoll	300 Mio. = 69 %
bei der Steuer	550 Mio. = 76 %
<u>zusammen</u>	<u>850 Mio. = 73 %</u>

Nach dem nunmehrigen Aufbau der Mineralölbelastung ist der Zoll als reiner Schutzzoll für die heimische Produktion anzusehen — eine Auffassung, die auch vom Bundesfinanzministerium geteilt wird. Die obigen 300 Mio. DM Zoll auf Mineralöle, die vom Kraftwagen verbraucht werden, können daher nicht als Sonderbelastung für ihn angesehen werden. Anders liegt es bei der Mineralölsteuer. Auch sie kann man, soweit sie vom Kraftwagen getragen wird, also in obiger Rechnung in Höhe von 550 Mio. DM, nach unseren obigen Ausführungen nicht voll als Sonderbelastung des Kraftwagens ansehen. Allerdings ist der Prozentsatz, den man ihm anrechnen müßte, exakt nicht festzustellen. Er bedürfte einer weiteren genauen Untersuchung. Schätzungsweise käme man auf eine Anrechnung von etwa 90 %, da man die Tatsache in Anrechnung bringen muß, daß auch die Bundesbahn Verbraucher von Mineralölen ist²⁾ (die Binnenschifffahrt ist von den Mineralölabgaben befreit).

Würde man von der (für den Kraftwagen zu günstigen) Voraussetzung ausgehen, daß zwar der Zoll als handelspolitische Maßnahme für ihn keine Sonderbelastung darstellt, wohl aber die gesamte von ihm gezahlte Mineralölsteuer, so ergäbe sich für das Jahr 1953/54 folgende Rechnung (mit dem Vorbehalt, daß die Zahlen nach dem Ergebnis der ersten 6 Monate ds. Js. geschätzt sind):

Anteilige Mineralölsteuer:	550 Mio. DM
Kraftfahrzeugsteuer:	500 Mio. DM
zusammen:	<u>1 050 Mio. DM</u>

²⁾ Im Jahre 1953 Verbrauch an Dieselöl ca. 50 000 to, an Schmieröl ca. 14 000 to.

Ausgaben für das Straßenwesen, einschließlich Verwaltung, Planung und Verkehrssicherung: ca. 1 500 Mio. DM; davon vom Kraftwagen zu tragen 66 % = 1 000 Mio. DM. Ohne Berücksichtigung des Zinsendienstes ergäbe sich damit ein Plus für den Kraftwagen von 50 Mio. DM. Dabei sind aber zwei Voraussetzungen gemacht, die die Rechnung für den Kraftwagen zu günstig erscheinen lassen: einmal die Vollarrechnung der von ihm gezahlten Mineralölsteuer, außerdem ein zu niedriger Prozentsatz für den von ihm zu tragenden Anteil an den Straßenkosten. Infolge der starken Steigerung des Kraftverkehrs in den letzten Jahren wird man den Anteil für das Jahr 1953/54 auf mindestens 70 % ansetzen müssen. Dieser Anteil wird wegen der notwendigen hohen zusätzlichen Investitionen in den nächsten Jahren noch steigen, da diese Investitionen (vor allem auch im Bereich der Gemeindestraßen, Ortsdurchfahrten usw.) fast ganz von der Ausdehnung des Kraftverkehrs hervorgerufen werden bzw. ihm erst die Möglichkeit einer weiteren Ausdehnung geben. Rechnet man für das Jahr 1953/54 mit einem Anteil des Kraftwagens an den Straßenkosten von 70 %, so ergäbe sich ein Betrag von 1 050 Mio. DM, so daß die Rechnung ohne Berücksichtigung des Kapitaldienstes ausgeglichen wäre. Dieser Kapitaldienst muß jedoch mitberücksichtigt werden. Er machte auf Grund unserer vorherigen Rechnung im Jahre 1952 725 Mio. DM aus. Davon muß man allerdings insofern einen Abzug machen, als die jährliche Erneuerung des Straßennetzes (nur in den Grenzen der Instandhaltung des bisherigen Zustandes) bereits in der laufenden Jahresausgabenrechnung erscheint. Man kann daher dem Kraftwagen in der Kapitalrechnung nur denjenigen Teil der Ausgaben belasten, der sich auf Um-, Erweiterungs- und Neubauten erstreckt. Für eine genauere Kapitalrechnung müßte jener erstgenannte Teil jeweils festgestellt und dem Kraftwagen in der Kapitalbelastungsrechnung gutgebracht werden. Da aber in den nächsten Jahren und darüber hinaus hohe Neuinvestitionen in den Straßen notwendig werden, wird laufend eine Erhöhung des Kapitalwertes der Straßen erfolgen und aus diesem Grunde eine zunehmende Belastung des Kapitalkontos des Kraftwagens eintreten.

Macht man unter obigem Gesichtspunkt in der vorstehenden Rechnung auf dem Abschreibungskonto von den errechneten 290 Mio. jährlicher Abschreibungen einen Abstrich von 50 % (was sehr zu Gunsten des Kraftwagens wäre), so bliebe noch ein Rest von 145 Mio., der zusammen mit der Zinslast von 435 Mio. einen Betrag von 580 Mio. DM ausmacht. Diesen Betrag würde der Kraftwagen im Jahre 1953/54 auch bei der von uns vorgenommenen für den Kraftwagen zu günstigen Rechnung als Debet-Saldo anerkennen bzw. tragen müssen.

Ich habe damit schon einer in die Zukunft weisenden Betrachtung vorgegriffen. Sie muß im folgenden weitergeführt werden. Zunächst ergibt sich aber nun eine andere Frage, nämlich die Verteilung der aufzubringenden Belastung innerhalb des Kraftverkehrs selbst.

Man ist sich in der Diskussion überall, nicht nur in Deutschland, darüber einig, daß der schwere Lastwagen und der schwere Omnibus zu niedrig belastet ist, im Gegensatz zum Personenwagen und zum leichteren LKW. Der schwere LKW würde also eine zusätzliche Belastung am leichtesten tragen, und das wäre aus verschiedenen Gründen auch das volks- und verkehrswirtschaftlich Richtige. Interessant sind in diesem Zusammenhang wieder die Ergebnisse ausländischer Untersuchungen (USA, Frankreich u. a.). Dort werden z. B. folgende Verhältniszahlen genannt: Die leichten PKW's zahlen ihren Beitrag zu den Straßenkosten voll, die mittleren und schweren PKW's und die Lieferwagen zu 90 %; die leichten LKW's zu 80 %; mittelschwere LKW's zu 70 %; schwere LKW's zu ca. 50 % und

Anhänger zu 20—25 %. In der Bundesrepublik sind die Unterschiede noch krasser. Die Kraftfahrzeugsteuer muß daher auch hier entsprechend umgebaut werden. Die neuesten Pläne des Bundesfinanzministeriums gehen auch in diese Richtung. Eine über den Umbau der Kraftfahrzeugsteuer im vorstehenden Sinne hinausgehende notwendig werdende zusätzliche Belastung des Kraftwagens sollte in keinem Falle durch eine allgemeine Erhöhung der Kraftfahrzeugsteuer vorgenommen werden, weil sie eine Fixkostenbelastung ist und damit den weniger gebrauchten Pkw zu hoch belastet und gerade auf die Wenigfahrer nicht die nötige Rücksicht nimmt. Eine solche allgemeine Erhöhung der Kraftfahrzeugsteuer würde auch den Absatz der Autoindustrie in kleinen und mittleren Personenwagen stark beeinträchtigen und wäre volkswirtschaftlich wie auch sozial falsch. Wird in der Gruppe der Lkw's und der schweren Omnibusse eine bessere Anpassung der Kraftfahrzeugsteuer an die Inanspruchnahme der Straßen durch die verschiedenen Größen und Typen vorgenommen, dann wäre eine allgemeine stärkere Erhöhung der Kraftfahrzeugsteuer, auch für den Lkw, nicht wünschenswert. Vorzuziehen wäre dann der Weg über eine Erhöhung der Treibstoffpreise. Denn diese sind wegen des Zusammenhangs von Treibstoffverbrauch und Gesamtleistungen des Wagens bzw. Inanspruchnahme der Straßen noch der relativ zuverlässigste Maßstab für eine richtige Verteilung der Lasten auf die einzelnen Fahrzeuge. Damit wäre auch eine relativ stärkere Anhebung des Dieselölpreises gegenüber dem Benzinpreis notwendig, weil vom Standpunkt der Inanspruchnahme der Straße die Höhe der bestehenden Preisdifferenz falsch ist. Die durchschnittlichen Betriebskosten würden bei einer allgemeinen Erhöhung der Treibstoffpreise um 20 % je nach der Kategorie des Fahrzeugs nur um 3—4 % steigen. Der Satz ist so niedrig, weil auch die spezifische Belastung des Motorfahrzeugs, gemessen an seinen Jahreskosten, niedrig ist (für den Pkw 5—13 %, für den Lkw 5—9 %). Andererseits würde eine durchschnittliche 20prozentige Erhöhung der Treibstoffpreise (etwa 10 % für Benzin und 40 % für Dieselöl) auf die im Jahr 1953/54 vom Kraftwagen verbrauchten Mengen eine zusätzliche Einnahme des Fiskus von ca. 360 Mio. DM bringen und zusammen mit der vorgesehenen wesentlichen Erhöhung der Kraftfahrzeugsteuer auf den Lkw und den schweren Omnibus sowie den Anhänger zu einem Ausgleich des Kapitalrechnungs-Debet-Saldos des Kraftwagens führen.

Wenn man grundsätzlich die volle Deckung der anteilmäßigen Straßenkosten vom Kraftwagen fordert, dann muß man allerdings auch die weitere Konsequenz ziehen: die Zweckbindung aller dieser Abgaben für die Aufgaben des Straßenbaus und der Unterhaltung. Wenn auch die moderne Finanztheorie und die Finanzpraxis die Zweckbindung von Steuern und Abgaben ablehnt, so ist man doch in dieser Hinsicht in der Verallgemeinerung des Grundsatzes zu weit gegangen. Es handelt sich bei der Kraftfahrzeug- und der Mineralölsteuer tatsächlich um eine Sonderabgabe, die ihren inneren Sinn als Straßennutzungs- und Straßenkosten-Deckungsgebühr in sich trägt. Hier erscheint gegenüber den allgemeinen Abgaben die Zweckbindung so offensichtlich, daß man sie nicht zu Gunsten eines allgemeinen Prinzips aufgeben sollte. Man kann diese Zweckbindung auch mit psychologischen Gründen gegenüber dem Kraftverkehr rechtfertigen, zumal da nach Lage der Dinge eine Erhöhung der Gesamtabgaben nicht vermieden werden kann.

Bisher habe ich nur von der Aufbringung der Kosten für die vorhandenen Straßen gesprochen. Nun ergibt sich aber ein zusätzliches Problem aus der Notwendigkeit der Finanzierung des weiteren Ausbaus der autogängigen Straßen

für die zu erwartende Steigerung des Kraftverkehrs. Bekannt sind die hierüber vorliegenden Schätzungen, die für die nächsten 10 Jahre zwischen 12 und 17 Milliarden DM schwanken. Davon entfallen nach einer Enquête des Deutschen Städtetages allein 5 Md. DM auf die dringenden Straßenbauaufgaben der Städte und Gemeinden (Verbesserung der Ortsdurchfahrten, Umgehungsstraßen, Schaffung von Parkplätzen usw.). Ohne zu diesen Schätzungen Stellung zu nehmen, kann man doch sagen, daß sehr hohe zusätzliche Aufwendungen für den Ausbau der Straßen in den nächsten Jahren notwendig werden. Angesichts der Anspannung der öffentlichen Haushalte und der zu erwartenden weiteren Steigerung der Ausgaben vor allem für Rüstungszwecke erscheint die Aufbringung solch hoher zusätzlicher Mittel für den Straßenbau von seiten der öffentlichen Hand ausgeschlossen. Man wird daher versuchen müssen, den größten Teil des Bedarfs durch langfristige Anleihen aufzubringen, deren Zinsen- und Tilgungsdienst aus den Abgaben des Kraftverkehrs bestritten werden müßte. Das ist berechtigt; denn der enge Zusammenhang zwischen Straßenausbau und Straßenverkehr liegt hier offen zutage. Dabei muß man nachdrücklich darauf hinweisen, daß der Ausbau der Straßen und die Aufbringung der dafür notwendigen Mittel sowohl für die Autobahnen, wie im gleichen oder eher noch stärkeren Maß für das übrige Straßennetz zu fordern ist. Die öffentliche Diskussion über die Finanzierung des Straßenbaus erstreckt sich viel zu einseitig nur auf die Autobahnen. Viel größere Anforderungen sind aber für den Ausbau der übrigen Straßen notwendig.

Da neben dem Kraftverkehr selbst die Automobilindustrie, aber auch die gesamte verladende Wirtschaft an einer Hebung des Kraftverkehrs in quantitativer wie qualitativer Hinsicht das größte Interesse haben und da diese Hebung in erster Linie vom weiteren Straßenausbau abhängig ist, läßt sich die Forderung vertreten, daß die besonders interessierten Wirtschaftszweige sich an der Aufbringung der Anleihen weitgehend, etwa in Art einer Investitionshilfe, mitbeteiligen. Da mit einer weiteren beträchtlichen Steigerung des Kraftverkehrs zu rechnen ist, in dem Maße, wie das Straßennetz erweitert und verbessert wird, würde sich schon daraus eine Steigerung des Gesamtaufkommens an Abgaben des Kraftverkehrs ergeben. Es wird aber nicht zu vermeiden sein, einen beträchtlichen Teil der Verzinsung und Amortisierung durch eine Erhöhung der Abgabensätze zu decken.

Dabei wäre, wie schon erwähnt, einmal an eine wesentlich höhere Kraftfahrzeugsteuer für den schweren Lkw und den schweren Omnibus zu denken, aus den bereits dargelegten Gründen. Die schon relativ hoch belasteten Typen, wie die kleinen und mittleren Personenwagen und die kleinen Lkw's und Lieferwagen, müßten aber geschont werden. Die Verzinsung und Tilgung der aufzunehmenden Anleihen müßte anteilmäßig (etwa zu 70 %) vom Kraftverkehr aufgebracht werden. Es empfiehlt sich nicht, das in Form einer Sonderabgabe pro Kraftwagen, also einer Art Kopfsteuer, durchzuführen, weil das eine viel zu schematische und ungerechte Verteilung der Last bedeuten würde. Sie würde den Vielfahrer genau so treffen wie den Wenigfahrer, und damit den Absatz kleiner Pkw's empfindlich beeinträchtigen.

Die richtige Form der Verzinsung und Tilgung dieser Anleihen wäre ein Sonderzuschlag auf den Benzin- und Dieselölpreis, in etwa entsprechend der Inanspruchnahme der Straßen durch den einzelnen Kraftwagenfahrer. Diese Sonderabgabe dürfte nur zur Verzinsung und Tilgung der Anleihen und zur Deckung der damit verbundenen Verwaltungskosten (evtl. durch eine Finanzierungsgesellschaft, soweit es sich um den Ausbau der Autobahnen handelt) verwandt werden.

Rechnet man zunächst für den Durchschnitt der nächsten 10 Jahre mit einer zusätzlichen Investition im Straßenwesen (über die Unterhaltung und Instandhaltung hinaus) von 700—800 Mio. DM, also zusammen 7—8 Milliarden, wovon auf das Konto des Kraftwagens 70 % = 500—550 Millionen bzw. 5—5½ Milliarde DM entfallen würden, so würde sich bei einer 50jährigen Abschreibungsperiode eine jährliche Amortisation von 100—110 Millionen DM ergeben; dazu eine Verzinsung von jährlich etwa 300 Millionen DM (unter der Voraussetzung, daß dies ein laufender jährlicher Zinsbetrag wäre, daß also der jährlich eintretende Verschleiß im Durchschnitt auch jährlich durch Instandhaltung und Erneuerung ersetzt würde, wobei selbstverständlich die dafür aufgewandten Beträge nicht mehr auf dem Belastungskonto des Kraftwagens erscheinen dürften. Die Technik der Verrechnung würde sich naturgemäß vor allem danach unterscheiden, in welchem Umfang die Mittel durch Anleihen aufgebracht werden, bei denen der jährliche Zinsbetrag mit der allmählichen Tilgung der Anleihen sinkt, oder ob ein Teil der Zusatzinvestitionen aus den öffentlichen Haushalten aufgebracht wird), zusammen rund 400 Millionen DM. Dieser Betrag würde zum Teil durch die Steigerung des Kraftverkehrs an sich aufgebracht werden können (in den nächsten Jahren erwartete jährliche Steigerung etwa 10 %), so daß noch ein jährlicher Betrag von etwa 250 Millionen DM übrig bliebe. Die Aufbringung dieses Betrages würde durch eine Sonderabgabe auf den Treibstoff in Höhe von etwa 4—5 Pfennig pro Liter möglich sein (über die auf S. 17 vorgeschlagene, für die Deckung des laufenden Kapitalrechnungs-Debet-Saldos zu verwendende hinaus).

Bei dieser Sonderabgabe sollte man durchaus daran denken, die bestehende starke Spanne zwischen Benzin- und Dieselölpreisen wesentlich zu vermindern. Der Hauptverbraucher des Dieselöls, der schwere Lkw, war bisher bereits durch die Kraftfahrzeugsteuer begünstigt. Er benötigt nicht noch eine weitere Begünstigung durch den gegenüber dem Benzin stark verbilligten Dieselölpreis. Das gilt besonders für den Werkverkehr mit schweren Lkw's, der als dritte Begünstigung noch die Möglichkeit hat, auf spezielle Kostendeckung zu verzichten, weil die Transportabteilungen der betr. Unternehmungen einen internen Kostenausgleich für nichtrentierende Werkverkehrstransporte mit ihren Hauptabteilungen vornehmen können und weil außerdem ein großer Teil (bei größeren Untersuchungen sogar der größte Teil) einer Kostendifferenz zwischen den eigenen Transportkosten und denjenigen bei Inanspruchnahme eines anderen Verkehrsmittels (Eisenbahn oder gewerblicher Straßenverkehr) vom Staat getragen wird (vom Gewinn abzusetzende Betriebskosten). Daß durch die Beseitigung der, gesamtwirtschaftlich gesehen, völlig unhaltbaren Begünstigung des Werkfernverkehrs mit schweren Lastzügen, für den gewerblichen Kraftverkehr wie für die Bundesbahn die Annäherung an gleiche Kostengrundlagen im Wettbewerb mit dem Werkverkehr erleichtert wird, dürfte als ergänzendes Moment in diesem Zusammenhang auch mit in die Waagschale zu Gunsten einer stärkeren Belastung des schweren Lkw's geworfen werden können. Die übermäßige Ausdehnung des Werkfernverkehrs mit schweren Lkw's ist unter volkswirtschaftlichen wie auch unter speziell verkehrswirtschaftlichen Gesichtspunkten als eine grandiose Fehlentwicklung anzusehen. Sie wächst sich zu einem Krebschaden aus, der nur durch schärfste Eingriffe beseitigt werden kann.

Der motorisierte Straßenverkehr hat in der Bundesrepublik eine Dichte erreicht wie in keinem anderen Lande der Welt. Das gilt vor allem für den LKW. Wenn nicht schon in den nächsten Jahren ein starker Ausbau des deutschen Straßennetzes in allen seinen vom Kraftwagen in Anspruch genommenen Teilen durch-

geführt wird, dann wäre eine weitere Steigerung des Kraftverkehrs, schon angesichts der erschreckend ansteigenden Unfälle, nicht mehr zu verantworten. Es müßten dann vor allem für die Neuzulassung mittlerer und schwerer LKW's, auch im Nahverkehr, weitgehende Beschränkungen vorgenommen werden, die eher zu einer Verminderung der umlaufenden Fahrzeuge führen müßten. Daß das Streben nach größerer Verkehrssicherheit und nach Beseitigung der zu starken Inanspruchnahme der Straßendecken außerdem dazu führen muß, den Mißbrauch der Produktion schwerster LKW's mit viel zu hohem Achsdruck zu beseitigen, sei hier nur am Rande vermerkt.

Jedenfalls ergibt sich für die Straßenverkehrspolitik der nächsten Jahre eine unausweichbare Konsequenz: Steigerung des Straßenverkehrs nur in dem Umfang, wie eine Verbesserung und ein weiterer Ausbau des Straßennetzes es zuläßt. Man kann nicht praktisch unbegrenzt immer neue Fahrzeuge auf die Straße bringen, wenn nicht auch die andere entscheidende Komponente des Verkehrs, der Weg, entsprechend in seiner Leistungsfähigkeit gehoben, d. h. weiter ausgebaut wird. Da das aus öffentlichen Mitteln (über die Erhaltung des Bestehenden hinaus) nur in geringem Umfang möglich sein wird, fällt die Hauptlast des Straßenausbaus auf die Straßennutzer selbst. Nur in dem Umfang, wie sie die Mittel dafür zur Verfügung stellen können (in der Form der Uebernahme der Verzinsung und Amortisation von Anleihen), wird eine weitere Steigerung des Kraftverkehrs möglich sein.

Wenn aus der heutigen Situation des Kraftverkehrs und der Straßen in der Bundesrepublik eine grundsätzliche Erkenntnis zu ziehen ist, dann ist es die, daß der Kraftverkehr ebensowenig wie der übrige Verkehr nach den Grundsätzen und mit den Mitteln der Marktwirtschaft geführt werden kann. Der Verkehr ist das denkbar ungeeignetste Gebiet für eine freie Marktwirtschaft. Hier kann nur eine weitgehende staatliche Kontrolle und Lenkung die Ordnung herbeiführen. Die völlige Freiheit führt hier ins Chaos. Wir sind gerade im Straßenverkehr von diesem Zustande nicht mehr weit entfernt. Die deutsche Verkehrspolitik hat auf diesem Gebiet die Entwicklung zu sehr sich selber überlassen. Allerdings wird eine konsequente und zielstrebige Verkehrspolitik in der Bundesrepublik immer wieder durch die bestehenden zu weit gehenden Kompetenzen der Länder auf dem Gebiet des Straßenverkehrs stark gehemmt. Ohne eine wesentliche Einschränkung dieser Kompetenzen zugunsten des Bundes werden die schweren Probleme des modernen Straßenverkehrs in Zukunft nicht mehr zu meistern sein.