

Finanzierung des Strassenbaus: Das Karussell kommt in Schwung¹

In den 1920er-Jahren wurden die Automobilisten zu einer Kraft, die sich für ihre Interessen einzusetzen wusste – wenn nötig sogar mit einem «Fahrstreik». Die auf ihren Druck hin geschaffene Regelung, dass die Hälfte der Treibstoffzolleinnahmen für die Finanzierung von Verkehrsbauten zu verwenden ist, hat dem Strassenbau in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine kaum zu bremsende Dynamik verliehen.

Christian Pfister

Am 5. Juli 1936 standen in der ganzen Schweiz die Motoren still. Für einmal gehörten die Strassen den Fussgängern und Velofahrern. Dieser erste autofreie Sonntag überhaupt war von den Motorisierten selbst ausgerufen worden. Sie protestierten mit dieser Aktion gegen die ihrer Ansicht nach zu hohe fiskalische Belastung des Benzins. Das Fass zum Überlaufen gebracht hatte ein Beschluss des Bundesrates, dem Treibstoff zwangsweise Spiritus beizumischen. Mit dieser Massnahme gedachte die Landesregierung, die übervollen Lager der Alkoholverwaltung und damit die Fehlbeiträge dieses Verwaltungszweiges abzubauen.

Der Streik vom 5. Juli war langfristig vorbereitet worden. Kontrolleure mit Armbinden überwachten die Strassen als «Streikposten» und denunzierten unsolidarische Fahrer. Vor der geschlossenen Aktion und der sie begleitenden parlamentarischen und publizistischen Offensive wich der Bundesrat zurück. Er gab seine umstrittene Idee auf und reduzierte den Benzinzoll um ein Weniges. An diesem Tag war es offensichtlich geworden, so der Luzerner Heinrich Walther im Nationalrat, dass «die Automobilisten eine Macht geworden sind [...], gegen die nur schwer aufzukommen ist».² Die Belastung durch fiskalische Abgaben war allerdings schon damals tragbar. Christoph Maria Merki hat berechnet, dass sie durch tendenziell fallende Benzinpreise und



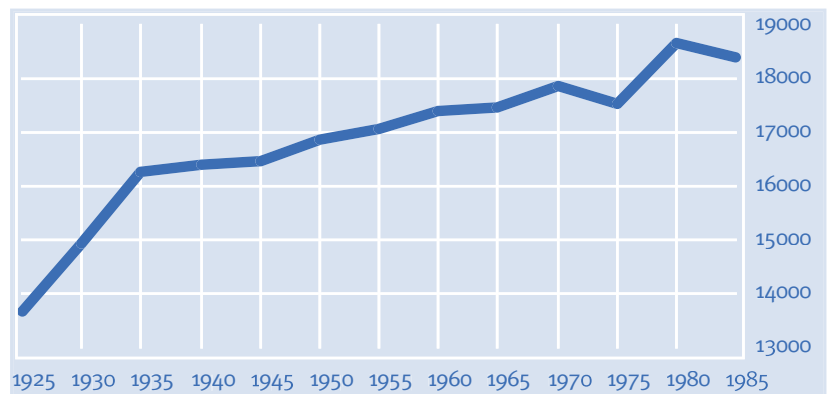
Noch ist das Karussell nicht am wirbeln: Hindernisreiche Fahrt über den Gotthardpass in den frühen 1930er-Jahren (Foto Privatbesitz).

sparsamere Motoren mehr als kompensiert wurde: Musste ein Bauarbeiter im Jahre 1910 noch 50 Minuten arbeiten, um einen Liter Benzin zu verdienen, brauchte er 1935 dafür noch 17 Minuten. Heute sind es deren vier...³

Warum hatte es der Bundesrat überhaupt auf diese Kraftprobe ankommen lassen? Der Erste Weltkrieg hatte die Eidgenossenschaft fast in den Ruin getrieben. Der Schuldenberg war in den 1920er-Jahren erst geringfügig abgebaut worden. Nach Ausbruch der Wirtschaftskrise in den 30er-Jahren wuchs er weiter an. Autofahren galt in weiten Kreisen noch als ein Bedürfnis, das «zum Teil luxurmässigen und sportlichen Charakter» besitzt und deshalb fiskalisch nicht geschont werden darf.⁴ Also sollten die Motorisiererten mithelfen, den Haushalt ins Gleichgewicht zu bringen. Abgeschöpft wurden Importzölle, die seit Gründung des Bundesstaates die weitaus wichtigste Einnahmequelle der Eidgenossenschaft darstellten. Nach dem Ersten Weltkrieg wurde der ursprünglich bescheidene Treibstoffzoll gegen den wachsenden Widerstand der Automobilinteressenten stufenweise angehoben. 1928 versuchte die Schweizerische Strassenverkehrsliga, eine Allianz von Auto-, Motorrad- und Velofahrern, den Bund über eine Volksinitiative zu verpflichten, die Treibstoffzölle zur Förderung des Strassenbaus an die Kantone auszuschütten. Um die Initiative zu unterminieren, stimmten die Eidgenössischen Räte einer partiellen Zweckbindung der Treibstoffzölle zu: Ein Viertel davon war fortan zwecks Verbesserung öffentlicher Strassen den Kantonen zuzuleiten.

Die Luxussteuer wird zum Motor des Strassenbaus

Die Geschichte der Motorisierung ist aufs Engste mit dem Ausbau der Strassen und der Disziplinierung der Verkehrsteilnehmer verknüpft. Der Zeitgewinn, den man sich versprach, liess sich nur realisieren, wenn die Strassen entsprechend ausgebaut waren und sich die übrigen Strassenbenützer nach festen Regeln richteten. Vor dem Ersten Weltkrieg stand das kleine Grüppchen der Automobilisten in den meisten europäischen Staaten vor einem schier unlöslichen Problem: Sie beanspruchten ein Strassennetz, das auf die Bedürfnisse von Fussgängern, Reitern und Postkutschen zugeschnitten war, und machten sich zudem durch Staubwolken⁵ und zahlreiche Un-



fälle verhasst. Wie konnte die Mehrheit dazu gebracht werden, einem autogerechten Ausbau der Strassen zuzustimmen, der vorerst nur einer begüterten Minderheit zu Gute kam?

Zur Problemlösung wurden schon bald nach der Jahrhundertwende zweckgebundene Abgaben diskutiert. Zunächst standen sie bei der Besitzbesteuerung der Fahrzeuge im Vordergrund. So erklärten sich 1913 die 450 Automobilbesitzer im Kanton Bern dazu bereit, einer Besteuerung ihrer Fahrzeuge zuzustimmen, sofern der Ertrag ausschliesslich für den Ausbau des Strassennetzes verwendet werde. Sie setzten sich mit ihrer Forderung durch. Die kantonalen Motorfahrzeugsteuern wurden als Luxussteuern zugunsten des Strassenbaus bezeichnet und von den Politikern als Mittel gegen die Automobilfeindlichkeit verstanden. Umstritten ist, ob der Begriff Steuer für zweckgebundene Abgaben überhaupt gerechtfertigt ist, denn Steuern werden bekanntlich ohne Anspruch auf eine spezifische Gegenleistung entrichtet.⁶ Andere Kantone⁷, andere europäische Staaten und sämtliche 48 US-Bundesstaaten bauten ihre Strassennetze nach demselben Muster aus.⁸

Der Ertrag der Motorfahrzeug«steuern» stieg fortan mit der Zahl der immatrikulierten Fahrzeuge – allerdings längst nicht in dem Umfang, der nötig gewesen wäre, um die gewaltigen Kosten für Teerung und Ausbau zu decken: Das gesamtschweizerische Kantonsstrassennetz wurde zwischen 1925 und 1935 um 2600 Kilometer (22 Prozent) verlängert.⁹ Auch die 1928 zugestandene Viertelsbeteiligung der Kantone an den Benzinzolleinnahmen des Bundes reichte dafür nicht aus, besonders nicht in schwach motorisierten Kantonen mit einem grossen Strassennetz wie Wallis oder Graubünden. Die von Gregor Ochsenbein rekonstruierte Strassenrechnung des Kantons

Stetig genährt durch die Benzinabgaben: Der kantonale Strassenausbau in der Schweiz zwischen 1925 und 1985; Angaben in Kilometern (nach Ochsenbein 1999, vgl. Anm. 9).

Bern weist für das Jahrzehnt 1928–1937 einen durchschnittlichen Deckungsgrad von nur gerade 57 Prozent aus.¹⁰ Der Rest wurde aus allgemeinen Steuermitteln finanziert – das Automobil fuhr damals somit bei weitem nicht eigenwirtschaftlich!¹¹ Es ist anzunehmen, dass dies in den meisten anderen Kantonen ähnlich war. Die neuen Finanzierungsinstrumente und die kantonalen Notstandsprogramme gaben in den 1930er-Jahren den Anstoss zu Strassenteerungen sowie Strassenausbauten und -neubauten, die der Automobilfeindlichkeit den «staubigen» Boden entzogen und zudem Grundvoraussetzungen für die spätere Massenmotorisierung schufen.¹²

Kantone und Automobilwirtschaft forderten nach dem Zweiten Weltkrieg einen forcierten Strassenbau zu Lasten der Bundeskasse. Der Bundesrat beugte sich 1950 dem Druck und erklärte sich bereit, den Kantonen 50 statt 19 Prozent der Treibstoffzollerträge für den Strassenbau zu überlassen. Dieser Beschluss leitete einen historisch einmaligen, sich selbst verstärkenden Automatismus ein: Im Unterschied zu anderen staatlichen Ausgabeposten, die ihre Berechtigung innerhalb eines knappen Gesamtbudgets ständig neu behaupten mussten, standen für den Strassenbau desto mehr Mittel zur Verfügung, je stärker die Zahl der Motorfahrzeuge und die von ihnen zurückgelegten Distanzen zunahmen. Damit gewann in den Worten Christoph Maria Merkis «jenes Karussell an Schwung, das zu bremsen heute so viel Mühe bereitet. Der Verkehr schuf mehr Verkehr, und das wachsende Verkehrsaufkommen wurde als Sachzwang interpretiert, um die Strassen noch weiter auszubauen.»¹³ Der von Wolf Linder als «Autofinanzierung in doppeltem Sinne» bezeichnete Finanzierungsmodus¹⁴ ist somit nicht erst mit dem Autobahnbau geschaffen, sondern in seiner vollen Wirksamkeit bereits zehn Jahre früher implementiert worden.

Ochsenbein weist anhand der rekonstruierten Strassenrechnung aus, dass der Kanton Bern sein Engagement im Strassenbau in dieser Zeit sogar noch stärker steigerte, als dies auf Grund der Treibstoffzölle zu erwarten gewesen wäre: Nicht einmal 60 Prozent der strassenbedingten Ausgaben waren in den 1950er-Jahren durch ebensolche Einnahmen gedeckt. Die Differenz wurde durch allgemeine Steuermittel aufgebracht oder auf dem Kapitalmarkt aufgenommen.¹⁵ Der kantonale Strassenbau hat damit – zumindest im Kanton Bern – weniger auf bestehende Engpässe

reagiert, als solche vielmehr in Erwartung einer zukünftigen raschen Motorisierung auf Kosten aller Steuerzahler zum voraus beseitigt.

Geld (fast) im Überfluss für die Autobahnen

Im Unterschied zu früheren Phasen des Strassenbaus ist die Geschichte des Autobahnbaus gut aufgearbeitet.¹⁶ Die Nationalstrassen wurden durch einen besonderen zweckgebundenen Zuschlag auf dem Benzinzoll finanziert. Unter den Bedingungen des welthistorisch einzigartigen Booms von 1957 bis 1974 gelang dies spielend. Die Treibstoffgelder fielen in solchen Mengen an, dass die Strassenbauer lange Zeit Mühe bekundeten, das zur Verfügung gestellte Geld sinnvoll zu verbauen. Grösste Gewinner waren Tiefbauunternehmen, die dank der gesicherten Finanzierung der öffentlichen Hand über ein weitgehend konjunkturunempfindliches Auftragsvolumen verfügten.

Der im Rückblick Schwindel erregende Schwung des Karussells zur Finanzierung des Nationalstrassenbaus ist vor allem auf zwei sich verstärkende Effekte zurückzuführen: Erstens vervielfachte sich die Zahl der Autos mit der Massenmotorisierung, zweitens wurden pro Fahrzeug immer weitere Strecken mit höheren Geschwindigkeiten zurückgelegt. Dies, weil sich über das ausgebaute Strassennetz Zeitgewinne erzielen liessen und weil Benzin bis zur so genannten Ölkrise von 1973 im Vergleich mit den Löhnen und den meisten übrigen Konsumgütern immer weniger kostete.¹⁷ Ein Grossteil der rund 76 Milliarden Franken, die der Bau des Autobahnnetzes bis 1999 kostete, ist durch Treibstoffzölle aufgebracht worden. Erst mit der Annahme der FinöV-Vorlage¹⁸ in der Volksabstimmung von 1998 ist die strikte Zweckbindung des Treibstoffzolls an Strassenbauten in grösserem Umfang aufgeweicht worden.

Résumé: Le financement de la construction routière: le carrousel commence à tourner

En 1913, les 450 propriétaires d'automobiles que comptait le canton de Berne approuvent le principe d'une taxe automobile, pour autant qu'elle soit utilisée pour adapter le réseau routier. Ce système des redevances affectées fut également appliqué dans d'autres cantons et d'autres pays. Bien que ces redevances n'aient cessé d'augmenter



Neue Strassen schaffen neuen Verkehr: Die Sustenstrasse unterhalb des Hotels Steingletscher am 25. August 1946, zwei Wochen vor der offiziellen Eröffnung (Foto Oberingenieurkreis I, Tiefbauamt Bern).

avec le nombre d'automobilistes, et aient été complétées dès 1928 par un quart des taxes douanières sur l'essence, elles n'ont pas réussi à couvrir les dépenses considérables occasionnées par l'aménagement du réseau routier dans les années 1920 et 1930. Il faut attendre l'arrêté du Conseil fédéral de 1950, qui laisse aux cantons la moitié des taxes douanières sur les carburants, affectée à la construction routière, pour déclencher le mécanisme selon lequel construction routière, augmentation du trafic et rentrées fiscales se stimulent mutuellement, sans obstacles. Cet effet s'est manifesté avec encore plus de force lors de la construction des routes nationales, financées par une taxe supplémentaire sur l'essence: toujours

plus de voitures parcourent des distances toujours plus grandes sur des routes toujours meilleures et versent dans les caisses de l'Etat des montants considérables, qu'on a eu de la peine à utiliser de manière sensée.

Riassunto: Finanziamento delle costruzioni stradali: una giostra in movimento

Nel 1913 i 450 possessori d'automobili del Canton Berna approvarono l'introduzione di una tassa sui veicoli a condizione che fosse impiegata al miglioramento della rete viaria. Questo sistema d'imposta a destinazione vincolata fu poi adottata da altri cantoni e paesi. Nonostante un introito aumentato dal crescente numero di auto-



Bauen für die Zukunft: Wie viele weitere Kantonsstrassen wurde auch die Verbindung Olten–Solothurn bei Egerkingen in den frühen 1960er-Jahren begründet und verbreitert (aus der Beton-Propagandaschrift «Strassen mit Zukunft», um 1965).

veicoli, e incrementato fin dal 1928 da un quarto dei dazi sulla benzina della Confederazione, già negli anni Venti e Trenta la somma si rivelò insufficiente a coprire i forti costi sostenuti dai cantoni per l'ampliamento e miglioramento della rete stradale. Nel 1950, la decisione del Consiglio Federale di assegnare ai cantoni la metà dei dazi sulla benzina diede avvio ad un automatismo per cui costruzioni stradali, costi del traffico e introiti doganali si sostengono a vicenda senza impedimenti. Tali effetti appaiono con particolare evidenza nel caso della costruzione delle strade nazionali, finanziate con l'aumento vincolato del dazio sul carburante: sempre più automobili percorrono, su strade migliori, maggiori distanze a maggior velocità, rimpolpando le casse statali con tasse sulla benzina per le quali diventa difficile trovare un impiego ragionevole.

Anmerkungen

- 1 Der Artikel beruht, wo nicht anders vermerkt, auf der bahnbrechenden Studie von Christoph Maria Merki: *Der holprige Siegeszug des Automobils, 1895–1930*. Wien 2002, auf der methodisch und inhaltlich innovativen Lizentiatsarbeit von Gregor Ochsenbein: *Strassenbau und Strassenkosten ohne Ende. Eine systemtheoretische Analyse eines sich selbst verstärkenden Prozesses im 20. Jahrhundert*. Historisches Institut der Universität Bern 1999, sowie auf dem Artikel von Christoph Maria Merki: *Der Treibstoffzoll aus historischer Sicht; Von der Finanzquelle des Bundes zum Motor des Strassenbaus*, in: Christian Pfister (Hrsg.), *Das 1950er Syndrom. Der Weg in die Konsumgesellschaft*. 2. Aufl. Bern 1996, 311–332.
- 2 *Stenographisches Bulletin Nationalrat* 1936, 476, zit. in Merki, *Treibstoffzoll* (Anm. 1), 321.
- 3 Merki 2002 (Anm.1), 396; für das Jahr 2000 wird von einem Benzinpreis von CHF 1.30 pro Liter und einem Stundenlohn von CHF 20 ausgegangen.

- 4 Bundesblatt 10/1935, 14, zit. in Merki 1996 (Anm. 1), 318.
- 5 Urs Nussbaum. *Motorisiert, politisiert und akzeptiert*. Das erste Bundesgesetz über den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr von 1932. Bern 1989, 322–324.
- 6 Ewald Nowotny. *Der öffentliche Sektor. Einführung in die Finanzwissenschaft*. Berlin 1991, 131.
- 7 Für den Kanton Zürich: Nussbaum 1989 (Anm. 5), 148, für Freiburg: Jean-Pierre Dorand. *La politique des transports de l'état de Fribourg 1803–1971*. Fribourg 1996, 552–560.
- 8 Für die USA: Werner Feilchenfeld. *Kraftverkehrswirtschaft – Kraftfahrzeugsteuern – und Landstrassenfragen in U. S. A.* Berlin 1929, 119–120, für Europa: derselbe. *Die Kraftfahrzeugbesteuerung in Europa*. Berlin 1930, für die Bundesrepublik Deutschland: Dietmar Klenke. *Freier Stau für freie Bürger (Die Geschichte der bundesdeutschen Verkehrspolitik)*. Wiesbaden 1995, 50–59.
- 9 Ochsenbein 1999 (Anm. 1), Abb. 4, 37.
- 10 Ochsenbein 1999 (Anm. 1), Tabelle 10, 112.
- 11 Zu dieser bis mindestens in die 1950er-Jahre anhaltenden Subventionierung, die in aktuellen Debatten um staatliche Eisenbahnbeiträge stets unberücksichtigt bleibt, vgl. André Kirchhofer. «Unentbehrliche Eisenbahn». *Die Finanznot der schweizerischen Privatbahnen 1918–1973*. Lizentiatsarbeit Historisches Institut der Universität Bern 2003, 105 f.
- 12 Ochsenbein 1999 (Anm. 1), 134.
- 13 Merki 2002 (Anm. 1), 322–325.
- 14 Wolf Linder. *Die fünfziger Jahre: Die Verarbeitung ökonomischer Modernisierung durch die politischen Institutionen in der Schweiz*, in: Pfister 1996 (Anm. 1), 295–311, hier: 300.
- 15 Ochsenbein 1999 (Anm.1), 116.
- 16 Michel Bassand, Thérèse Burnier, Pierre Meyer, Robert Stüssi, Leopold Veuve. *Politique des routes nationales – Acteurs et mise en oeuvre*. Lausanne 1986, Werner Reh. *Politikverflechtung im Fernstrassenbau der Bundesrepublik Deutschland und im Nationalstrassenbau der Schweiz*. Frankfurt a. M. 1988, Michael Ackermann. *Konzepte und Entscheidungen in der Planung der schweizerischen Nationalstrassen von 1927 bis 1961*. Bern 1992.
- 17 Christian Pfister. *Das «1950er Syndrom»: Die umweltgeschichtliche Epochenschwelle zwischen Industriegesellschaft und Konsumgesellschaft*, in: Pfister 1996 (Anm. 1), 51–96, hier 84 f.; Christian Pfister. *Energiepreis und Umweltbelastung. Zum Stand der Diskussion über das «1950er Syndrom»*, in: Wolfram Siemann (Hrsg.). *Umweltgeschichte. Themen und Perspektiven*. München 2003, 61–86, hier 71–76.
- 18 Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturen des öffentlichen Verkehrs (Volksabstimmung vom 29. November 1998).



Christian Pfister

ist Professor am Historischen Institut der Universität Bern. Er leitet die Abteilung für Wirtschafts-, Sozial- und Umweltgeschichte.