

## Verkehrspolitik und Gemeindestraßen

Von Verbandsdirektor Sturm Kegel, Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk

### Situation im Straßenverkehr

Die Forderung, daß entscheidende Dinge zur Verbesserung der Verhältnisse im Straßenverkehr getan werden müssen, wird von Monat zu Monat mit größerem Nachdruck erhoben. Die Lage spitzt sich immer mehr zu, und es herrscht in weiten Kreisen Klarheit darüber, daß nur schnelle und durchgreifende Maßnahmen ein Chaos vermeiden können.

Die derzeitige Situation ist gekennzeichnet

- durch steigende Unfallziffern,
- durch wachsende Verstopfung der Straßen,
- durch Zerstörung der Straßen bis in das unterste Gefüge.

Im Jahre 1953 verschlang der Kraftverkehr der Bundesrepublik ca. 11000 Menschenleben, 26% mehr als 1952.

Fast 4,5 Mill. Kraftfahrzeuge sind z. Z. zugelassen, das sind mehr als doppelt so viel wie 1938. Für die Verkehrssituation ist jedoch weniger die Zahl der Fahrzeuge maßgebend als die Verkehrsdichte, d. h. die Anzahl von Kraftfahrzeugen pro km, und die Intensität der Ausnutzung. In der Bundesrepublik betrug bei etwa 3,95 Mill. Kraftfahrzeugen (Stand 1953) die Verkehrsdichte 16,1 Kfz/km<sup>2</sup>, in der Schweiz 1952 etwa 7,9 Kfz/km<sup>2</sup>, in den Vereinigten Staaten bei etwa 51,9 Mill. Fahrzeugen (1952) 6,6 Kfz/km<sup>2</sup>.

Die Intensität der Ausnutzung der Kraftfahrzeuge ist in der Bundesrepublik erheblich höher als in ausländischen Staaten (Abb. 1). Es legte z. B. in Nordrhein-Westfalen im Jahre 1951 jedes Kraftfahrzeug etwa 24000 km jährlich zurück, in den USA etwa 15000 km, in Dänemark etwa 14000 km und in den Niederlanden etwa 19000 km. Kraftfahrzeugdichte und Intensität der Ausnutzung belasten die Straßen in Deutschland erheblich höher als in den meisten anderen Staaten.

Hinzu kommt der völlig unzulängliche Zustand des deutschen Straßennetzes. Die mittlere Straßenbreite beträgt auf der freien Strecke bei Bundesstraßen 5,67 m, bei Landstraßen I. Ordnung 4,63 m und bei Landstraßen II. Ordnung sogar nur 4,04 m.

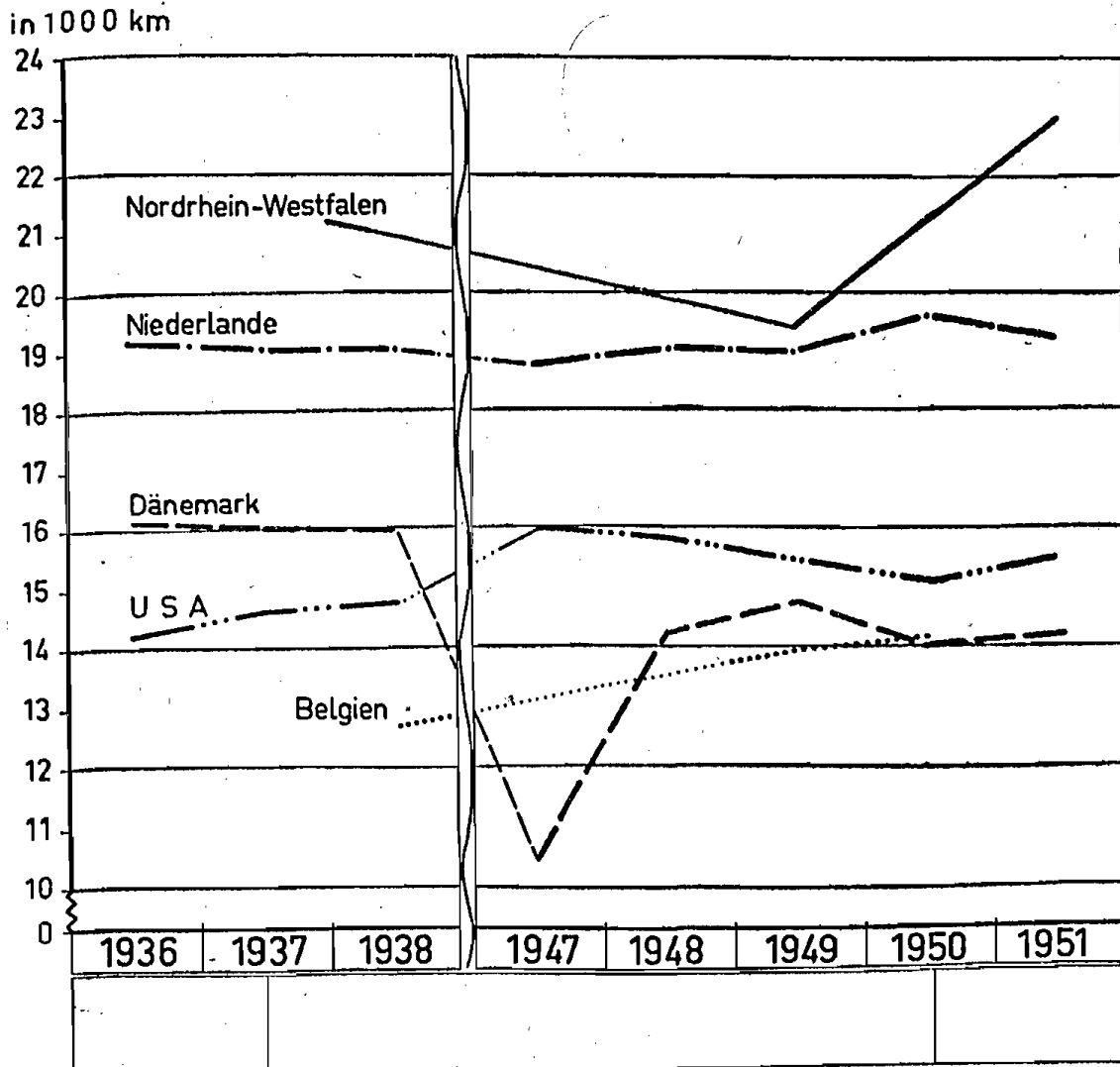
Auch Straßendecke und Unterbau sind auf weiten Strecken unzureichend. 42% der Bundesstraßen haben nur Oberflächenschutz aus dünnen Teppichbelägen oder noch wassergebundene Decken! Andere 42% haben sogar keinen oder einen ganz schwachen Unterbau. Der Zustand der gemeindeeigenen Landstraßen und der städtischen Nebenstraßen, die zum größten Teil noch aus der Zeit des Pferdefuhrwerks stammen, ist nicht besser. Zerstörungen des Straßenuntergrundes bis herunter zu Gas-, Wasser- und Kanalisationsleitungen sind an der Tagesordnung.

### Wesen und Bedeutung der Gemeindestraßen

Bei der Auseinandersetzung um die neuen Verkehrsgesetze ist fast immer nur von Autobahnen, Bundesstraßen und klassifizierten Landstraßen die Rede. Ganz offensichtlich werden dabei gewichtige Tatbestände verkannt. Wenn man die derzeitige Verkehrssituation von der Unfallstatistik her beleuchtet, und das tut die breite Öffentlichkeit, und zwar mit Recht, dann muß doch auffallen, daß etwa 80% sämtlicher Verkehrsunfälle in der Bundesrepublik sich auf Gemeindestraßen, d. h. auf Straßen ereignen, die von den Gemeinden zu unterhalten sind. Alle Ueberlegungen, die sich um eine Herabminderung der Unfallzahlen bemühen, müssen daher in erster Linie auf die Gemeindestraßen gerichtet sein. Auf diesen sind die größten Verkehrsströme anzutreffen. Jede Steigerung des Kraftfahrzeugbestandes wirkt sich am stärksten bei den Gemeindestraßen aus, die

#### Abbildung 1

Durchschnittliche Entfernungsleistung eines Kraftfahrzeuges des Landes Nordrhein-Westfalen im Vergleich mit einigen Auslandsstaaten.



Nach Rogmann, Schriftenreihe des Verk.Min.NRW Nr. 21.

mehr als 50% des gesamten Straßennetzes der Bundesrepublik ausmachen. Ferner wird ganz offensichtlich die Bedeutung der Gemeindestraßen im Verkehrsablauf falsch gewürdigt. Im Unterschied zum Schienenverkehr, der dem Verkehr von Ort zu Ort (Linienverkehr) dient, hat der Straßenverkehr die Aufgabe, Menschen und Güter von Haus zu Haus (Flächenverkehr) zu befördern. Dieser seiner Aufgabe wird der Straßenverkehr nur dann gerecht, wenn das gesamte Straßennetz einschließlich der Gemeindestraßen den jeweiligen Anforderungen des Verkehrs gewachsen ist. Die Engpässe des Netzes liegen, wie vor allem die obengenannte Unfallziffer beweist, in den Städten, in den Gemeinden. Nur wenn diese schwächsten Glieder der Kette ausgebaut werden, ist das gesamte Netz leistungsfähig, wirtschaftlich und sicher.

Bei allen Ueberlegungen um eine verkehrsgerechte Ausgestaltung des gemeindlichen Straßennetzes dürfen wesentliche Unterschiede zwischen den Gemeinde- und den Ueberlandstraßen nicht übersehen werden. Während es das Ziel bleiben muß, Ueberlandstraßen in ausreichender Quantität und Qualität einem volkswirtschaftlich in vernünftige Bahnen gelenkten Verkehr zur Verfügung zu stellen, sind einer Ausweitung des gemeindlichen Straßennetzes Grenzen gesetzt.

Auch innerhalb der Ortschaften muß Straßenverkehr sein. Ohne Fahrzeugverkehr ist das Leben gar nicht mehr vorstellbar. Aber die Ortsstraßen sind mehr als lediglich besonders hergerichtete Geländestreifen, auf denen sich der Fahrzeugverkehr abspielt. Im Unterschied zu den Ueberlandstraßen sind an den Ortsstraßen Häuser gelegen, und in diesen Häusern wohnen und leben Menschen. Die Straße bildet einen Teil ihres Lebensbereichs, sie wollen sich auf der Straße bewegen, und zwar in erster Linie als Fußgänger. Die Benutzung der Straße soll mit möglichst geringen Gefahren verbunden sein. Ferner ist zu bedenken, daß im Unterschied zu den Ueberlandstraßen in Ortschaften die Verbreiterung oder der Durchbruch neuer Straßen in der Regel „in die Häuser“ hinein erfolgen muß. Auch wenn die durch den Bombenkrieg gerissenen Lücken ausgenutzt werden, bedeutet jede Inanspruchnahme von Bauland zu Straßenland für den davon betroffenen Grundeigentümer eine erhebliche Härte, die in den wenigsten Fällen durch die Entschädigung abgegolten werden kann. Ein hemmungsloses Ausbreiten des Verkehrs würde den in vielen Stadtteilen schon jetzt unerträglichen Verkehrslärm noch mehr steigern. Das wird in wenigen Jahren, wenn die Wohnungsknappheit nachlassen wird, zur Folge haben, daß die an Verkehrsstraßen gelegenen Wohnungen gemieden und dadurch die Häuser entwertet werden. Das führt nicht nur zu erheblichen volkswirtschaftlichen Schäden, sondern auch zu nicht gerechtfertigten Einbußen der Hausbesitzer, zumal wenn man bedenkt, daß diese in Form der Anliegerbeiträge mit zur Herrichtung der Straße beigetragen haben, die nun zu ihrem Ruin wird.

Kurz hingewiesen sei auch auf die Probleme, die in den Städten auftauchen, die über eine kulturell wertvolle Altstadt verfügen. Jede Verbreiterung einer Straße, wenn auch nur um wenige Meter, würde in vielen Fällen den Todesstoß für wertvolle Kulturdenkmäler bedeuten. Und wer garantiert dafür, daß nicht in einigen Jahren der Verkehr größere Ansprüche stellt und neue Eingriffe in die Substanz der Altstadt erforderlich werden, bis schließlich ein Torso, eingerahmt und durchschnitten von Straßen- und Parkplätzen, übrigbleibt. Die Altstadt besteht aus dem Kostbarsten, was eine Stadt in Jahrhunderten zu leisten vermochte, und es erscheint daher ausgeschlossen, es den Amerikanern gleichzutun und ganze Straßenzüge und ganze Viertel der Innenstadt abzureißen, um Verkehrsflächen zu gewinnen.

Die hier gegebenen kurzen Hinweise machen deutlich, daß innerhalb der Ortschaften zwischen den Interessen des Verkehrs und allen eine Einschränkung des Verkehrs verlangenden Gegebenheiten ein Ausgleich geschaffen werden muß. Der Verkehr darf sich nicht hemmungslos ausbreiten; eine scharfe Differenzierung je nach den gegebenen Verhältnissen ist erforderlich!

Jede einzelne Straße muß auf ihr Geeignetsein für den Verkehr untersucht und danach ihre Einordnung in das Verkehrssystem vorgenommen werden. Das Bestreben vieler Gemeinden, möglichst viel Verkehr in die Städte zu ziehen in der Hoffnung, daraus Gewinne zu erzielen, hat sich als falsch erwiesen. Es hat sich doch wohl jetzt allgemein die Auffassung durchgesetzt, daß die durch den Verkehr überlasteten Stadtkerne durch Anlage von Umgehungs- und Tangentialstraßen vom Durchgangsverkehr möglichst entlastet werden müssen.

### Anpassungsbedarf und Finanzierung

Der verkehrsgerechte Ausbau des deutschen Straßennetzes ist eine der vordringlichsten Aufgaben, die den Verantwortlichen heute gestellt ist. Man muß sich aber darüber klar sein, daß der Finanzbedarf zur Anpassung des Straßennetzes an den heutigen Verkehr gewaltig ist. Er beträgt rd. 25 Mrd. DM.

Der Bedarf zu Anpassung der Gemeindestraßen errechnet sich wie folgt:

Es ergeben sich nach:

Umfrage des Beigeordneten Arns-Neuß bei 105 Städten 203 DM pro Einw.<sup>1)</sup>

Umfrage des Städtetages Nordrhein-Westfalen bei 27

Städten, die vom Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk

ausgewertet wurde . . . . . 232 DM pro Einw.

Jensen-Kiel . . . . . 244 DM pro Einw.<sup>2)</sup>

Nimmt man das Mittel aus diesen Zahlen, so ergibt das bei Umrechnung auf die gesamte Bundesrepublik rd. 11 Mrd. DM. Berücksichtigt man, daß der Bedarf in kleineren Gemeinden, die in den Erhebungen nicht erfaßt sind, nicht den ermittelten Durchschnittsbetrag erreichen dürfte, so kann der Gesamtbetrag geschätzt werden auf 10 Mrd. DM.

Der Bedarf für Autobahnen und Bundesstraßen in Dringlichkeitsstufe I und II wird mit 8,4 Mrd. DM angegeben<sup>3)</sup>.

Schätzt man für die Landstraßen einen Betrag von 6 Mrd. DM<sup>4)</sup>, so ergibt sich ein Anpassungsbedarf von ca. 14 Mrd. DM für die Ueberlandstraßen.

Hinzu kommt noch ein Betrag, der für die Verstärkung von Brücken angesetzt werden muß. Wegen des hohen zulässigen Gesamtgewichtes der Lastzüge ergibt sich die Notwendigkeit, eine große Anzahl Brücken zu verstärken. Die hierzu erforderlichen Kosten werden unter Vorbehalt auf 1 Mrd. DM geschätzt. Addiert man diese Summen, so erhält man den vorher genannten Betrag von 25 Mrd. DM.

Die eben genannten Zahlen zeigen, wie weit der Kraftverkehr dem Straßenbau davongelaufen ist. Der Straßenverkehr konnte sich ungehindert ausbreiten, ohne daß auf die Leistungsfähigkeit der Straßen Rücksicht genommen oder

1) Arns: Straßenunterhaltung und Gemeindehaushalt.

2) Jensen: Der Wettlauf zwischen Verkehr und Städtebau.

3) Kunde: Straßenbau und Verkehrssicherheit in „Straße und Autobahn“, 1954, Heft 3.

4) Kayser: Der Wettbewerb des Güterverkehrs auf den Eisenbahnen und mittels Kraftfahrzeugen und der Straßenbau. Straßen- und Tiefbau, Heft 7/53.

Wesentliches für den Straßenbau getan wurde. Diese Entwicklung hat ihre Ursache darin, daß der Straßenverkehr nicht kostenecht gestaltet ist, d. h. der Kraftverkehr wird nicht mit den Kosten belastet, die hätten aufgewendet werden müssen, um das Straßennetz dem stark anwachsenden Kraftverkehr anzupassen. Der Kraftverkehr hat nicht einmal die tatsächlich aufgewandten und viel zu geringen Summen für das Straßenwesen aufgebracht. Das hatte zur Folge, daß die Ware „Straßenraum“ immer knapper wurde, weil der unzureichende Preis für die Benutzung der Straße eine immer größere Nachfrage erzeugte, der kein wachsendes Angebot an Straßenraum gegenüberstand. Die geringe Belastung mit Straßenkosten hat insbesondere zu einer starken Vermehrung des Lastverkehrs und hier wieder in erster Linie des Werkverkehrs geführt. Diese Erscheinung vor allem ist die Ursache für das sattsam bekannte Problem Schiene/Straße oder besser gesagt Straßengüterverkehr/Bundesbahn.

Die Forderung muß sein, den Straßenverkehr kostenecht zu gestalten, d. h. der Kraftverkehr muß die durch ihn verursachten Aufwendungen für Neu-, Um- und Ausbau sowie Unterhaltung und Verwaltung des gesamten Straßennetzes voll tragen. Genau so wie die „Konkurrenzfirma“ Eisenbahn für ihren „Fahrweg“ aufkommt, muß es auch der Kraftverkehr tun. Es kann nicht mehr allein Sache der öffentlichen Hand sein, dem Straßenverkehr ein Straßennetz zur Verfügung zu stellen, das dann von diesem auf Kosten der Allgemeinheit ausgebeutet und dabei kurz und klein gefahren wird. Der Verkehr hat heute ein ganz anderes Aussehen als vor 30 oder 40 Jahren. Bis zu dieser Zeit waren auf der Straße in erster Linie Fußgänger zu finden. Es war gerechtfertigt, von einem Gemeingebrauch der Straße zu sprechen, und zwar nicht nur im Sinne der Berechtigung zum Gebrauch, sondern auch hinsichtlich der Wahrnehmung dieser Rechte. Heute steht ein wesentlicher Teil des Straßennetzes ausschließlich oder fast ausschließlich dem Kraftverkehr zur Verfügung, und es ist recht und billig, wenn er dafür bezahlen muß.

Echte Abgaben für die Benutzung der Straßen sind allein die Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuer. Während die Mineralölsteuer allein die Benutzung oder besser gesagt die Ausnutzung des Kraftfahrzeuges besteuert, muß die Kraftfahrzeugsteuer einen Ausgleich dafür schaffen, daß der Grad der Straßenbeanspruchung in keinem entsprechenden Verhältnis zu dem Verbrauch an Treibstoff und damit zu der Zahlung an Mineralölsteuern steht. Sie ist also organisch, darf nicht verschwinden und sollte auch nicht ermäßigt werden! Eine Abschaffung der Kraftfahrzeugsteuer, wie sie von verschiedenen Seiten für Personenkraftwagen gefordert wird, kann auch deshalb nicht gutgeheißen werden, weil auch ein ruhendes und daher nicht treibstoffverbrauchendes Fahrzeug Straßenraum in Anspruch nimmt, und zwar wenn es auf öffentlichen Verkehrsflächen parkt. Wenn man berücksichtigt, daß in Amerika das Parken zum Teil teurer ist als das Fahren, wird verständlich, warum der Abschaffung der Kraftfahrzeugsteuer nicht entschieden genug entgegengetreten werden kann.

Die Forderung nach einer kostenechten Gestaltung des Kraftverkehrs erscheint nur dann gerechtfertigt, wenn die für die Benutzung der Straße geleisteten Abgaben auch tatsächlich dem Straßenbau zugute kommen. Das bedeutet die Zweckbindung der Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuer. Wenn dem entgegengehalten wird, daß Steuern mit Zweckbindung in Widerspruch zu dem für die öffentliche Finanzgebarung allgemein anerkannten Grundsatz der Einheit des Haushalts und der Wirtschaftsführung stehen und deshalb in der Entwicklung des Finanz- und Steuerwesens sämtlicher moderner Staaten immer mehr in den Hintergrund

treten<sup>5)</sup>, so muß darauf geantwortet werden, daß die Belastung des Kraftverkehrs mit Sondersteuern nicht anders begründet werden kann als mit der Zweckbestimmung des Aufkommens für den Straßenbau. Beide Steuern haben mehr den Charakter einer Gebühr oder eines Beitrages, sind also nicht echte fiskalische Steuern<sup>6)</sup>. Die Forderung nach Zweckbindung dieser Steuern (man sollte das Wort Steuern überhaupt vermeiden und klar von Abgaben, Gebühren, Beiträgen sprechen) wird daher heute in weitesten Kreisen, und zwar auch von der Wissenschaft, erhoben<sup>7)</sup>. Unter diesem Gesichtspunkt erhält der Vorschlag des Eintauschens der Länder-Kraftfahrzeugsteuer an den Bund gegen Nachlaß gewisser Prozentsätze der Einkommen- und Körperschaftsteuer eine charakteristische Beleuchtung. Bei einem solchen Kompromiß würde eine tatsächliche Abgabe für eine echte Steuer eingetauscht werden, die nach den allgemeinen Steuergepflogenheiten nicht mehr an den Zweck zu binden wäre!

Daß eine möglichst rasche Finanzierung des Straßenbaus nur durch die Aufnahme von Anleihen möglich ist, bedarf keiner weiteren Erörterung. Zu begrüßen ist der in dem Regierungsentwurf eines Verkehrsfinanzgesetzes gemachte Vorschlag, für die Benutzung der Autobahnen Gebühren zu erheben<sup>8)</sup>. Auf diese Weise werden auch die ausländischen Fahrzeuge zu den Straßenkosten herangezogen.

#### Beteiligung der Gemeinden an den Abgaben des Kraftverkehrs

Wie bereits gesagt, ereignen sich etwa 80 % der Verkehrsunfälle in geschlossenen Ortschaften. Hier sind die größten Verkehrsströme und damit auch die größten Verkehrsschwierigkeiten anzutreffen. Die Gemeinden haben im Straßenbau bereits sehr Gutes geleistet. Die Erhöhung der gesamten Ausgabensummen im Straßenbau betrug 1951 gegenüber 1950 für das Bundesgebiet 17,65 %, für die Gemeinden aber 22,52 %. Ohne Hilfe des Bundes und der Länder können die Gemeinden jedoch ihre Aufgaben im Straßenbau nicht erfüllen. Die Abgaben des Kraftverkehrs fließen lediglich an Bund und Länder, der Bund erhält die Mineralölsteuern und die Länder die Kraftfahrzeugsteuern. Die Gemeinden erhalten auf Grund der augenblicklichen gesetzlichen Regelung aus der Mineralöl- und Kraftfahrzeugsteuer gar nichts. Sie sind lediglich auf gönnerhafte Zuschüsse angewiesen, die in gar keinem Verhältnis zu den wahren Kosten stehen<sup>9)</sup>. Es wird daher immer eine Forderung der Gemeinden bleiben, an den Erträgen der echten Abgaben des Kraftverkehrs gesetzlich fundiert angemessen beteiligt zu werden.

Nach meiner Ansicht ist aber auch jetzt schon auf Grund der derzeitigen Rechtslage eine Pflicht des Bundes, die Gemeinden im Straßenbau zu unterstützen, abzuleiten. Zwar hat der Bund nach Art. 74 Nr. 22 GG die (konkurrierende)

<sup>5)</sup> Vergl. Friedrich: Gegen die Zweckbindung der Kraftfahrzeugsteuer, in „Die Selbstverwaltung“ 1953, Nr. 10, S. 234.

<sup>6)</sup> Vergl. Hacker: Für die Zweckbindung der Kraftfahrzeugsteuer, in „Die Selbstverwaltung“ 1953, Nr. 10, S. 235.

<sup>7)</sup> Vergl. Berkenkopf, in „Zur Frage der Aufbringung der Straßenbaukosten“ S. 13: 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.

<sup>8)</sup> s. auch Oberbach: Lösung des Straßenbauproblems in Sicht? In „Die Bauwirtschaft“, 1954, Heft 6.

<sup>9)</sup> Vergl. Arns: Der Straßenverkehr in den Städten, in „Der Städtetag“, 1953, S. 391 ff.

Gesetzgebung lediglich hinsichtlich des Baus und der Unterhaltung von Landstraßen des Fernverkehrs. Es mag dahingestellt bleiben, ob hierunter nur die Autobahnen und die Bundesstraßen zu verstehen sind, jedenfalls können die Gemeindestraßen, soweit es sich nicht um Ortsdurchfahrten handelt, nicht in die Gruppe der Landstraßen des Fernverkehrs einbezogen werden<sup>10)</sup>. Die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes erstreckt sich aber gemäß Art. 74 Nr. 22 GG auf den Straßenverkehr, der über sämtliche Straßen rollt, und zum Straßenverkehr gehört in erster Linie auch dessen Sicherheit. Wenn Maßnahmen zur Hebung der Sicherheit im Straßenverkehr den verkehrsgerechten Ausbau des gemeindlichen Straßennetzes nötig machen, dann muß es auch nach dem Grundgesetz eine Aufgabe des Bundes sein, zum Straßenbau der Gemeinden beizutragen. Es steht daher in Uebereinstimmung mit dem geltenden Recht, wenn der Bundestagsabgeordnete Müller-Hermann in dem von ihm vorgeschlagenen Entwurf „Gesetz zur Verbesserung der Verkehrswege“ neben Straßen des Bundes auch Landstraßen und „sonstige Straßen“ berücksichtigt, wobei mit den „sonstigen Straßen“ in erster Linie die Kommunalstraßen gemeint sind.

Aber auch aus einem anderen Gesichtspunkt läßt sich die Verpflichtung des Bundes zur Beteiligung an den Straßenbauausgaben der Gemeinden herleiten. Nach § 54 des Finanzausgleichsgesetzes hat das Reich bzw. heute der Bund, falls er den Gemeinden neue Pflichten auferlegt oder bestehende Pflichten erweitert, gleichzeitig für die Bereitstellung der erforderlichen Mittel Sorge zu tragen. Diese Vorschrift ist noch heute geltendes Recht, da sie nicht in Widerspruch zum Grundgesetz steht<sup>11)</sup>. Zwar hat der Bund den Gemeinden nicht vorgeschrieben, Straßen einer bestimmten Quantität oder Qualität zu bauen. Aber stärker als Gesetze können Tatsachen sein. Und diese Tatsachen liegen in der wachsenden Verstopfung und Zerstörung der Straßen und in den steigenden Unfallziffern. Es bleibt den Gemeinden gar nichts anderes übrig, als große Teile ihrer zur freien Verfügung stehenden Haushaltsmittel für den Straßenbau aufzuwenden. Das geschieht zu allerletzt im Interesse der überwiegenden Mehrzahl der Gemeindebürger, denen Schulen, Sport- und Spielplätze, Grünanlagen usw. viel wichtiger sind. Verantwortlich dafür, daß diese hohen Beträge für den Straßenbau aufgewendet werden müssen, ist in erster Linie die Verkehrspolitik des Bundes, die über lange Zeit eine hemmungslose Ausbreitung des Straßenverkehrs, insbesondere des Schwerlastverkehrs, zuließ und sogar noch begünstigte und die geringe Aufnahmekapazität unseres Straßennetzes, insbesondere in den Gemeinden, bagatellierte. Bei sinngemäßer Anwendung des § 54 trifft daher den Bund die Pflicht, den Gemeinden beim Straßenbau weitestgehend zu helfen.

Ebenso wie der Bund müssen auch die Länder den Gemeinden Teile der Abgaben des Kraftverkehrs überlassen. Der Bund besitzt keine Befugnis, eine angemessene Berücksichtigung der Gemeinden bei der Verteilung des Kraftfahrzeugsteueraufkommens zu verlangen. Das fällt nach dem Grundgesetz in die ausschließliche Zuständigkeit der Landesgesetzgebung<sup>12)</sup>. Solange eine entsprechende gesetzliche Regelung bei den Ländern noch nicht vorliegt, muß aus den gleichen Gründen aber erwartet werden, daß die Gemeinden stärker bezuschußt werden als bisher.

<sup>10)</sup> Vergl. Danzebrink: Ist der Bund für die Kreis- und Gemeindestraßen zuständig? In „Der Städtetag“, 1953, S. 389.

<sup>11)</sup> Korinsky: § 54 Reichsfinanzausgleichsgesetz in „ÖV“, 1954, S. 294.

<sup>12)</sup> Vergl. Danzebrink aaO. S. 390.



Um eine gerechte und zweckmäßige Verteilung der für den Straßenbau zur Verfügung stehenden Gelder auf die Baulastträger zu erreichen, muß verlangt werden, daß ein jährliches Straßenausbauprogramm zwischen Bund, Ländern und Gemeinden abgestimmt wird. Zu diesem Zweck sollte ein „Verkehrsrat“ gebildet werden, in dem alle Interessenten des Straßenverkehrs (Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, Kraftverkehr) vertreten sein müßten. Dieser Verkehrsrat hätte über die Dringlichkeit der einzelnen Bauvorhaben zu entscheiden und die entsprechende Mittelzuteilung vorzubereiten. Bei gutem Willen müßte eine Zusammenarbeit aller Beteiligten möglich sein. Eine entsprechende Regelung haben wir bereits bei der Verteilung des Kohlengroschens für die Bergmannswohnungen in den Bezirksausschüssen Kohle. Auf diese Weise wird erreicht, daß das bundeseinheitlich genutzte Straßennetz auch im großen Rahmen bundeseinheitlich geplant, finanziert und gebaut wird.

### **Verkehrseinschränkungen sind unvermeidbar**

Angesichts des riesigen Anpassungsbedarfes von etwa 25 Mrd. DM ist die These von der Anpassung der Straße an den Verkehr weder technisch noch finanziell schnell realisierbar. Hinzu kommt, daß eine kostenechte Gestaltung des Straßenverkehrs nur Schritt für Schritt erfolgen kann, um Störungen im Wirtschaftsablauf möglichst zu vermeiden. Wenn man weiter noch den raschen Anstieg der Kraftfahrzeugziffern berücksichtigt, wird klar, daß vorerst eine befriedigende Lösung nur von Seiten des Straßenbaus her nicht zu erwarten ist. Ein Gleichgewicht zwischen dem Verkehr und der Leistungsfähigkeit des Straßennetzes kann nur erreicht werden, wenn von beiden Seiten, nämlich vom Verkehr und von der Straße, eine Annäherung angestrebt wird, d. h. der Straßenbau muß verstärkt, der Verkehr jedoch in seinen Auswüchsen eingeschränkt werden, bis ein tragbarer Ausgleich erzielt worden ist.

Diese Forderung nach Verkehrseinschränkungen soll auch eine klare Absage an diejenigen sein, die glauben, man könne eine wesentliche bessere Verkehrsdisziplin und dadurch tragbare Straßenverhältnisse erreichen. Es ist doch immer wieder zu beobachten, daß die Disziplin an kritischen Verkehrspunkten (Kreuzungen, Einmündungen, Engpässen) am schlechtesten ist, weil viele glauben, ins Hintertreffen zu geraten und sich daher rücksichtslos benehmen. Durch dieses Verhalten schrumpft der Straßenraum in seiner Leistungsfähigkeit noch mehr zusammen. Man muß also resignierend feststellen, daß die Disziplin um so schlechter ist, je notwendiger sie ist, und es bedeutet, das Pferd am Schwanz aufzäumen, wenn man das Verkehrsproblem durch einen Appell an die Verkehrsdisziplin beheben will.

Solange Straßenraum nicht in ausreichendem Maße gebaut ist, muß der vorhandene rationiert werden. Verkehrseinschränkungen sind unvermeidlich und haben in erster Linie beim Schwerlastverkehr zu erfolgen. Dieser ist der Großverbraucher an Straßenraum, besonders in den engen Dorf- und Stadtstraßen, und bringt mit seinen bis 20 m langen und 40 t schweren Ungetümen eine weit größere Gefährdung in den Straßenverkehr, als es die Zahlen über die Beteiligung der Schwerlasten an Unfällen deutlich machen.

Die Beschränkung der Achslasten ist unerlässlich, um unsere Straßen vor weiteren schweren Schäden zu bewahren. Die Straßen sind für Achslasten gebaut worden,



die z. Zt. des Baues zulässig waren. Diese lagen niedriger als heute (vgl. Abb. 2). Ferner waren die Geschwindigkeiten, insbesondere des Schwerlastverkehrs, vor 15 bis 20 Jahren erheblich geringer als heute. Es bestand damals ein abgewogenes Verhältnis zwischen Straßendecke und Untergrund auf der einen, Achslasten und Geschwindigkeiten auf der anderen Seite. Dieses Verhältnis ist heute vollkommen über den Haufen geworfen.

Die Folge ist, daß sogar auf mehreren Abschnitten stark belasteter Autobahnstrecken nicht nur die Decken, sondern sogar der Unterbau auf Grund zu schwerer

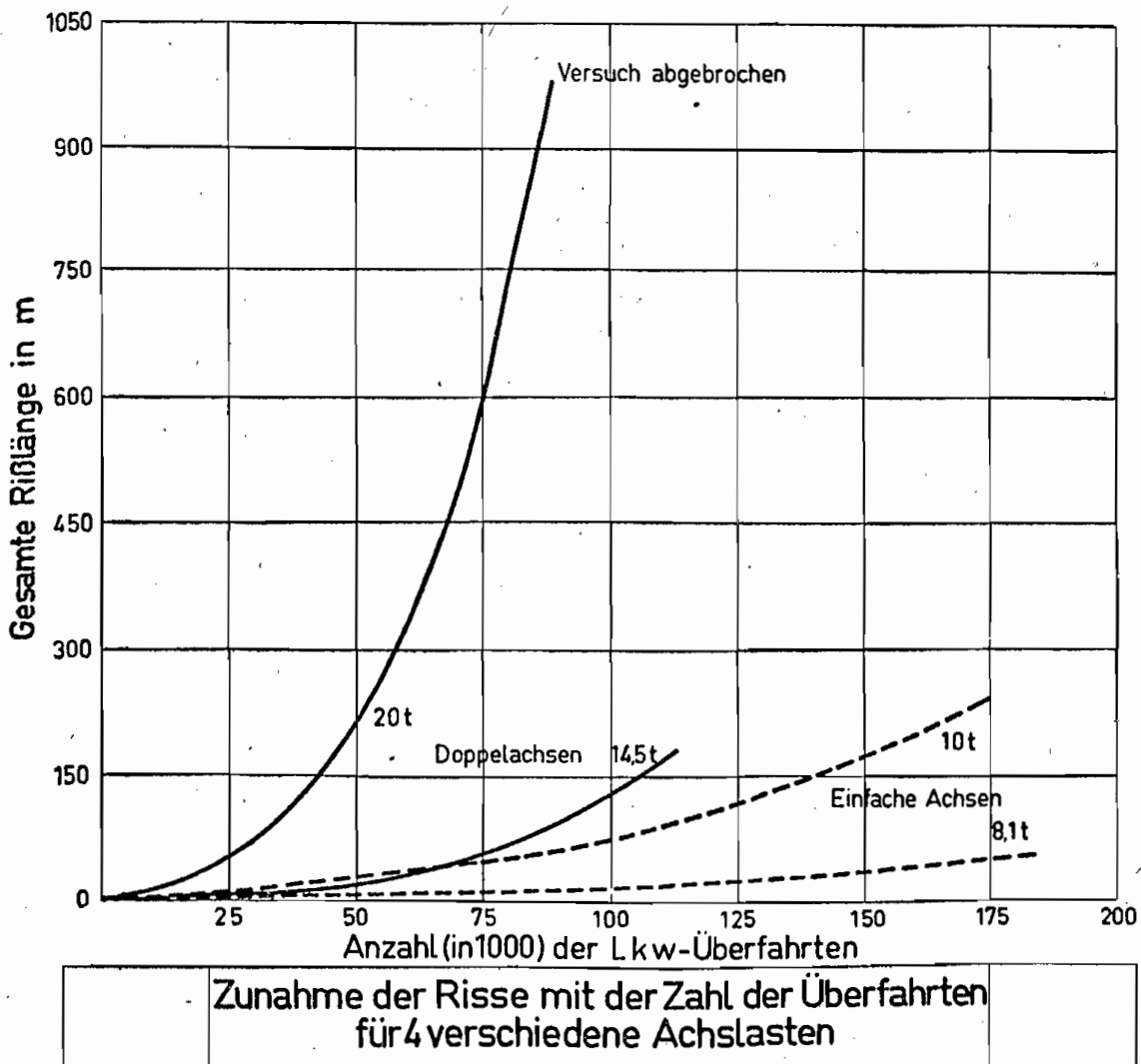
Abbildung 2

Jahr	Einzelfahrzeug	Zug
1937		
1951		
1953		
Forderung	<p>↓ 8 Achslast in t                  ⑬ Gesamtgewicht in t</p>	
Entwicklung der Abmessungen von Fahrzeugen und Zügen, der Achslasten und der Gesamtgewichte		

Lasten und zu hoher Geschwindigkeiten zerstört worden sind. Hierbei ist zu bedenken, daß diese Decken erst vor wenigen Jahren gebaut worden und mit die schwersten sind, die wir in Deutschland haben. Wie muß es da erst auf den übrigen Straßen aussehen, die fast ausnahmslos erheblich länger bestehen und schwächere Decken haben.

Ein eindringliches Bild von der Wirkung überhöhter Achslasten zeigen amerikanische Untersuchungen. Es wurde ein Versuch auf Betonstraßen durchgeführt, deren Deckenstärke etwa jener der deutschen Autobahnen entspricht<sup>13)</sup>. Es zeigte sich, daß die Gesamtlänge der Risse, die an den Platten auftraten, nach einer gleichen Zahl von Ueberfahrten mit wachsender Achslast außerordentlich stark zunahm. Oder anders ausgedrückt: eine gleich große Gesamtlänge an Rissen wird durch Fahrzeuge mit geringer Achslast erst nach erheblich mehr Ueberfahrten hervorgerufen als durch Fahrzeuge mit schwereren Achslasten (Abb. 3). Diese Risse führten bei den schweren Achslasten viel eher zur Zerstörung der ganzen Decke als bei geringeren Achslasten.

Abbildung 3



<sup>13)</sup> Veröffentlicht von der Forschungsgesellschaft für Straßenwesen.

Bei einem Versuch zur Feststellung des Aufbaus und der Bemessung bituminöser Straßendecken hat man gefunden, daß die Beanspruchung mit höheren Achslasten in weit erheblicherem Maße eine Verstärkung der Straßendecke erforderlich macht als eine Steigerung der Anzahl der Ueberfahrten<sup>14)</sup>. Man hat festgestellt, daß z. B. 100 000 Ueberfahrten mit einer Achslast von rd. 4,5 t nur 300 Ueberfahrten mit einer solchen von rd. 9 t entsprechen.

Aus diesen Ergebnissen ist der schwerwiegende Einfluß zu großer Achslasten eindeutig zu erkennen und die Folgerung zu ziehen, die Achslasten zu beschränken (vgl. Abb. 2). Vorgeschlagen wird, die höchstzulässigen Achslasten der Straßenverkehrszulassungsordnung von 1937 wieder einzuführen mit der Maßgabe, das Gesamtgewicht eines Zuges auf 20 t zu begrenzen.

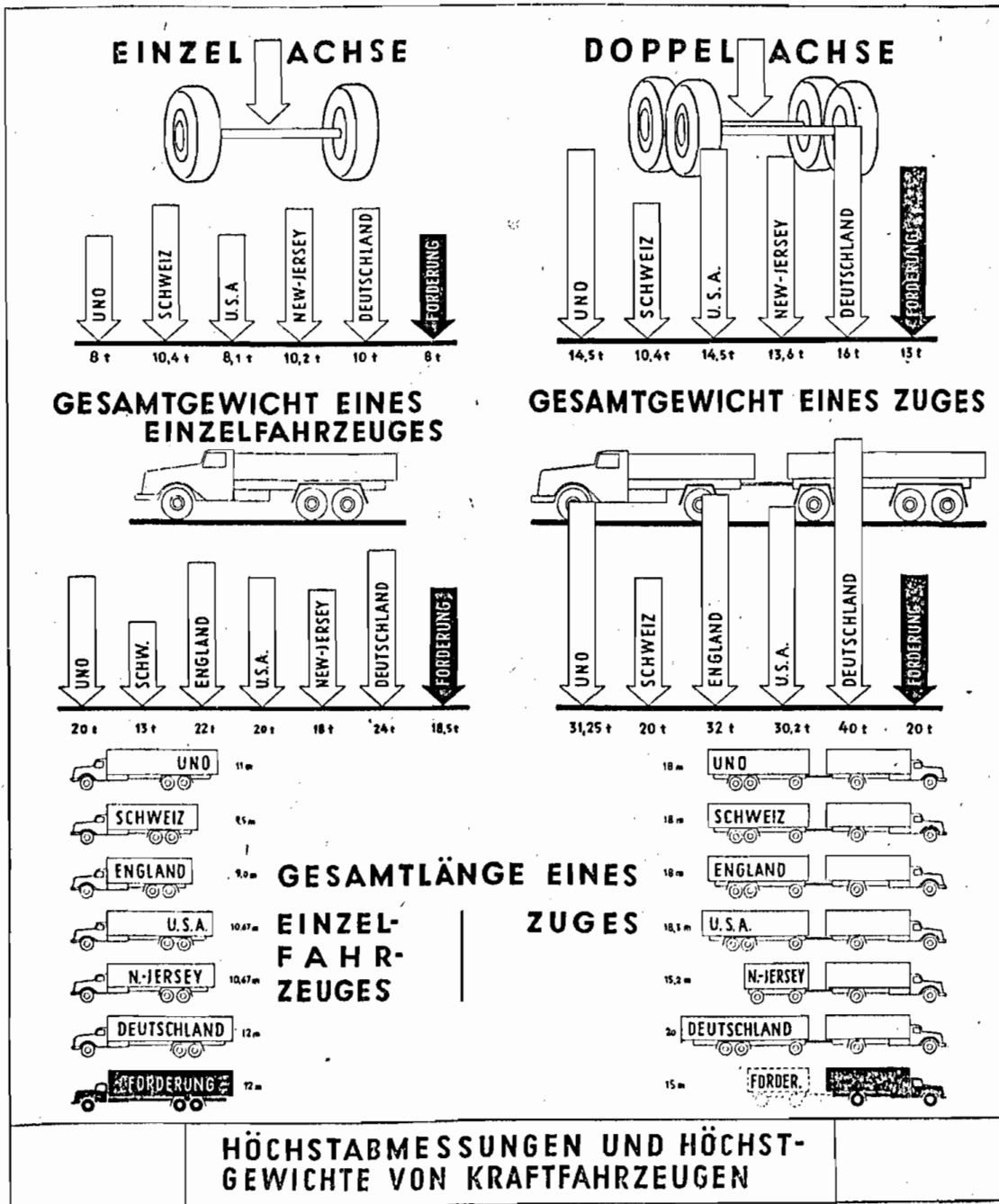
Neben den überhöhten Achslasten ist die Geschwindigkeit für die Zerstörung der Straßendecken verantwortlich. Deshalb muß die Formel gelten: Je größer die Last, desto geringer die Geschwindigkeit. Unter dieser Voraussetzung können dann auch Speziallasten bis über 100 t Sondergenehmigungen erhalten — wenn sie die Lasten auf viele Achsen verteilen und nicht schneller als etwa 16 km/st fahren. Ein Grund für die zunehmende Verstopfung der Straßen ist die Länge der Lastkraftwagen. Auf den Straßen verkehren in immer stärker werdendem Maße Lastzüge von 20 m Länge, die erheblichen Platz beanspruchen. Würde man die Gesamtlänge von 20 m auf 15 m verkürzen, so würde sich der Verkehr flüssiger gestalten. Denn das Ueberholen zweier langer Züge nimmt mehr Zeit in Anspruch als das zweier kürzerer. Und hinzu kommt, daß der Ueberholungsvorgang um so gefährlicher ist, je länger er dauert. Die Folge einer Herabsetzung der zulässigen Gesamtlänge würde also das schnellere Räumen der Ueberholungsspur sein. Der Vorschlag, die höchstzulässige Länge eines Zuges auf 15 m festzusetzen, ist nicht neu. Bei der zweiten Lesung des Straßenverkehrsgesetzes Ende 1952 ist ein von Vertretern aller Parteien unterstützter entsprechender Antrag angenommen worden. Leider hat bei der dritten Lesung dieser Antrag keine Mehrheit gefunden. Nachdem die Verhältnisse auf der Straße sich noch mehr zugespitzt haben, sollte man ernstlich überlegen, ob man den damaligen Antrag nicht wieder aufgreifen will. Der einfachste Weg, die Länge von 15 m zu erreichen, wäre das Verbot des Mitführens der Anhänger hinter Lastfahrzeugen, zumal der Anhänger im besonderen Maße verkehrgefährdend ist. Anhänger sollten nur hinter Sattel-schleppern oder Zugmaschinen erlaubt bleiben.

Die zulässigen Abmessungen in Deutschland sind größer als in fast allen anderen Ländern (Abb. 4). Nebenbei sei bemerkt, daß Deutschland bei der zulässigen Länge der Lastzüge sogar über das UNO-Abkommen hinausgegangen ist, das für einen Lastzug mit einem Anhänger nur eine Länge von 18 m gestattet.

Man soll bei allen Maßnahmen, die zu einer höheren Belastung bzw. Einschränkung des Schwerlastverkehrs führen, nicht vor dem Einwand zurückschrecken, diese Maßnahmen hätten schwerwiegende wirtschaftliche Schäden zur Folge. Die Wirtschaftlichkeit darf nicht nur von dem Gesichtspunkt des Handels, der Industrie, des Auto- oder Speditionsgewerbes her beurteilt werden. Man muß die gesamte Volkswirtschaft berücksichtigen und darf auch nicht die 500 Mio. DM übersehen, die jährlich aufgebracht werden müssen, um die Material- und Personenschäden zu beheben, welche die Verkehrsunfälle verursachen. Für die betroffenen Wirtschaftszweige können sich Härten durch

<sup>14)</sup> Wehner: Aufbau und Bemessung bituminöser Decken für schweren Verkehr in den USA. Bitumen, Heft 8/53.

Abbildung 4



Auslaufzeiten entsprechend den Abschreibungsfristen vermeiden lassen. Im übrigen muß bedacht werden, daß unsere Wirtschaft viel schwierigere Umstellungen gemeistert hat.

Bei allen Ueberlegungen dürfen aber vor allem nicht die 11 000 Menschen, die im letzten Jahr durch Straßenverkehrsunfälle ums Leben gekommen sind, vergessen werden. Es sollte stets, auch bei technischen Fragen, um den Menschen gehen. Die immer weiter anwachsende Zahl der Verkehrstopfer macht es jedem Verantwortlichen zur Pflicht, schnell durchgreifende Maßnahmen zu treffen.