

## Entstaatlichung der Straßen?

Eine Stellungnahme zu zwei Rechtsgutachten zur Wegekostenfrage

Von Professor Dr. Theodor Kittel

Neuerdings sind zwei Rechtsgutachten namhafter Verfasser veröffentlicht worden, die die Wegekostenfrage unter öffentlich-rechtlichen Gesichtspunkten behandeln.

### I.

Krüger, Prof. Dr. Herbert: „Gegen eine Entstaatlichung der öffentlichen Wege.“ Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft Güterfernverkehr, Heft 1, 50 Seiten, Kirschbaum-Verlag, Bielefeld, 1954.

Das Krügersche Gutachten will sich, wie der Verfasser im Vorwort betont, auf die beiden Fragen der Abschreibungen auf das Anlagevermögen und der Verzinsung des Eigenkapitals, das in den Straßenanlagen steckt, beschränken. Dabei will der Verfasser nicht untersuchen, ob Abschreibung und Verzinsung rechtlich zulässig (erlaubt) seien oder nicht, sondern ob sie tunlich oder untunlich seien<sup>1)</sup>. Krüger sieht in dem Wegekosten-Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium eine einseitig volkswirtschaftliche Darstellung; er möchte mit seiner Arbeit das juristische Komplement dazu liefern.

Den Kern seiner Argumente stellt Krüger gleich an die Spitze seines Gutachtens mit der These: Die Vorschläge des Wissenschaftlichen Beirats würden „auf eine Privatisierung eines bedeutenden Bereichs unserer öffentlichen Verwaltung und dadurch auf einen neuen Beitrag zur Entstaatlichung unseres Gemeinwesens hinauslaufen“ (S. 11). Er versteht nämlich das Wegekosten-Gutachten so, daß der darin aufgestellte Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit der Verkehrswege und die Forderung, daß die Verkehrsträger auch Abschreibungen für Abnutzung der Wege und Verzinsung des in den Wegen investierten Kapitals aufbringen sollten, zu einer „Kommerzialisierung“ und damit zu einer „Entstaatlichung“ der Wege führe.

Krüger möchte den Nachweis führen, daß die im Wegekosten-Gutachten vorgeschlagene Anhebung der Mineralölsteuer in Verbindung mit Aenderung der Kraftfahrzeugsteuer den Charakter als ‚Steuer‘ beseitige und daraus ein „Entgelt für eine Sonderleistung“ und damit begrifflich eine ‚Gebühr‘ mache. Dabei unterstellt Krüger (was das Wegekosten-Gutachten nicht besagt), daß der Ertrag der Abgaben in ihrer neuen Höhe einem „Sonderfonds“ zugeführt werden mußte und folglich die Abgaben keine Steuer sein könnten (S. 19 ff).

Eine weitere These Krügers (S. 22) lautet: Wo Gebühren erhoben werden, kann kein Gemeingebrauch, sondern nur eine sogenannte „Sondernutzung“ vorliegen.

<sup>1)</sup> Mit „tunlich oder untunlich“ meint Krüger offenbar die Frage: zweckmäßig oder nicht? Das aber ist dann nicht mehr eine Rechtsfrage, sondern eine solche politischen oder wirtschaftlichen Ermessens und kann daher insoweit nicht Gegenstand eines „juristischen Komplementes“ sein.

Denn „was der Allgemeinheit ohne weiteres zur Verfügung steht, wird durch die Allgemeinheit, also nicht durch den Benützer, sondern durch den Bürger finanziert“ (gemeint ist: durch den Steuerzahler).

Nachdem Krüger nachgewiesen zu haben glaubt, daß die erhöhten Abgaben nicht mehr Steuern sein könnten, sondern „Gebühren“, folgert er weiter: die Gebührenpflichtigkeit mache aus den Straßen, die an sich öffentliche Sachen sind, eine „Anstalt“. Und da nach dem Willen des Wegekosten-Gutachtens Verzinsung des Eigenkapitals, mithin (!) Gewinnerzielung erstrebt werde, würde aus der Wegeverwaltung eine „private Anstalt“ werden, damit aber würde das bisherige Wegerecht auf den Kopf gestellt und ein wesentliches Stück hoheitlicher Verwaltung entstaatlicht werden (S. 28).

Zur Frage der Zweckbindung der durch Abgaben vom Kraftverkehr hereinkommenden Gelder verweist Krüger auf das Prinzip der sogenannten Non-affectation<sup>2)</sup> und lehnt daher die Zweckbindung grundsätzlich ab (S. 40).

In den letzten Abschnitten seines Gutachtens befaßt Krüger sich in der Hauptsache mit Gedankengängen, die sich gegen die Entstaatlichung der Straßen richten und deren übele Folgen („Gefährdete Staatlichkeit“) aufzeigen. Da weder das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats noch sonst jemand heute und für absehbare Zeit ernstlich an eine Entstaatlichung der Straßen, denkt und eine solche auch bei Durchführung der Vorschläge des Wissenschaftlichen Beirates niemals in Frage käme, wird auf diesen Teil der Krügerschen Schrift nicht näher eingegangen<sup>3)</sup>.

## II.

Huber, Prof. Dr. Ernst-Rudolf: *Wegekosten und Kraftverkehr*. 68 Seiten. Verlag Klein, Gießen, 1954.

Das Hubersche Gutachten ist offensichtlich, wenn dies auch nicht ausdrücklich betont wird, veranlaßt durch das Krügersche Gutachten. Es will die Frage untersuchen (S. 15), ob es mit unseren allgemeinen Staatsgrundsätzen vereinbar sei, die Wegekosten dem Kraftverkehr durch Sonderbesteuerung anzulasten. Huber bejaht dies.

Es ist allgemein anerkannt und auch zwischen den Verfassern Krüger und Huber nicht umstritten, daß die öffentlichen Wege im Gemeingebrauch stehen in dem Sinne, daß alle in gleicher Weise freien Zugang zu ihnen haben sollen. Indessen ist nach Meinung Hubers im Gegensatz zur Auffassung Krügers ‚freier Zugang‘ zur Wegebenutzung nicht begriffsnotwendig identisch mit ‚abgabefreiem Zugang‘ zum Verkehr; insbesondere sei bereits 1926 die Kraftfahrzeugsteuer als die endgültige Abgeltung irgendwelcher sonstiger Wegebenutzungssteuern erklärt worden (S. 19). Den gegenwärtigen Zustand der Ueberlastung der Straßen bezeichnet Huber als ‚übermäßigen Gemeingebrauch‘ durch eine bestimmte Gruppe von Verkehrsteilnehmern sowohl hinsichtlich der Verkehrsbelastung wie hinsichtlich der gesteigerten Straßenabnutzung durch schwere Wagen (S. 24). Die Anlastung der Wegekosten auf den Kraftverkehr beseitige nicht etwa den

<sup>2)</sup> Affectation ist wohl mit Bindung identisch. Krüger übernimmt die Bezeichnung „Non-affectation“ von G. Jöze.

<sup>3)</sup> Das unter II besprochene Huber'sche Gutachten befaßt sich zwar auch mit diesen Gedanken Krüger's, macht sie sich aber nicht zu eigen.

Gemeingebrauch, sondern sie ziele darauf, durch Entlastung des Straßenverkehrs den heute gestörten Gemeingebrauch aller wiederherzustellen (S. 34) und die „Depossedierung der Allgemeinheit“ einzudämmen.

Mit dem Aufkommen des gewerblichen Kraftverkehrs haben die Straßen einen Funktionswandel erfahren, indem sie nun nicht mehr überwiegend dem Verkehr, sondern wesentlich auch der Verkehrswirtschaft dienen, gleichsam als ein ‚Produktionsmittel‘ (S. 26). Darin erblickt Huber die Kommerzialisierung der Straßen; er gebraucht diesen Ausdruck im betonten Gegensatz zu Krüger, der es als Kommerzialisierung bezeichnet, wenn versucht wird, die Straßenkosten durch die Kraftverkehrswirtschaft decken zu lassen.

Die Disharmonie von Wegekazität und Verkehr ist letzten Endes der Ausgangspunkt der jetzt diskutierten Verkehrsgesetze. Dieser Disharmonie abzuhelpen sollte man, wie Huber meint, das Mittel wählen, das am ehesten marktkonform ist. „Von allen denkbaren Eingriffen zu diesem Zweck ist die Anlastung der Wegekosten auf die Kraftverkehrswirtschaft das Mittel, das sich am ehesten organisch in das System der geltenden Wirtschaftsverfassung einfügen läßt“ (S. 30).

Zu der von Krüger als besonders wichtig bezeichneten Frage: Steuer oder Gebühr? meint Huber (S. 39): Wenn die Kraftfahrzeugsteuer und die Mineralölsteuer künftig in eine bessere Relation zum Ausmaß der Wegebenutzung gebracht werden, wie das Wegekostengutachten vorschlägt, so würde damit nur dem Grundsatz der Steuergerechtigkeit Genüge getan, dagegen nicht der Charakter einer Steuer preisgegeben. Denn das Ziel der im Wegekostengutachten niedergelegten Grundsätze ist nicht, die Wesensart jener beiden Steuern zu ändern, sondern sie nach vernünftigen und gerechten Maßstäben umzugestalten. Deshalb bleiben sie doch Steuern im Rechtssinn (S. 40).

Im Gegensatz zu Krüger hält Huber die Zweckbindung der Steuererträge für den vorliegenden Sonderfall für zulässig; er weist darauf hin, daß in der modernen Steuergesetzgebung auch sonst schon ähnliche Ausnahmefälle vorgekommen seien: der Wehrbeitrag, der Lastenausgleich, das Notopfer Berlin (S. 41).

Huber widerspricht sehr bestimmt der Krügerschen Meinung, daß bei Einführung der vom Wissenschaftlichen Beirat vorgeschlagen stärkeren Belastung des Kraftverkehrs mit Straßenkosten die öffentlichen Straßen zu einer ‚Anstalt‘ und sogar zu einer privaten Anstalt würden. Der Begriff „Anstalt“ setzt eine besondere Organisationsform voraus, nicht dagegen werde das Wesen einer Anstalt durch die Form ihrer Finanzierung bestimmt (S. 59 f.). „Es sind keine privatwirtschaftlichen oder gar privatrechtlichen Vorstellungen, sondern spezifisch staatsfinanzwirtschaftliche Erwägungen, aus denen der Vorschlag eines neuen Finanzierungssystems für die Straßen hervorgeht“ (S. 60).

Der These schließlich, in der das Krügersche Gutachten gipfelt, die Wegekostenanlastung führe zu einer „Entstaatlichung“ der Straßen, tritt Huber entschieden entgegen: es sei ein legitimer Zweck, diejenigen Gruppen, die eine Vorherrschaft auf den Straßen ausüben, mit einem kostengerechten Anteil am Wegeaufwand zu belasten. Indem der Staat nach geeigneten Mitteln zu diesem legitimen Zweck suche, begebe er sich nicht auf den Weg der Entstaatlichung, vielmehr bemühe er sich damit gerade um die Wahrung der staatspolitischen Funktion der Straßen und um ihre Staatlichkeit (S. 66).

## III.

In den vorhergehenden Abschnitten wurde der Kern der Ausführungen beider Gutachten zunächst ohne Kritik wiedergegeben, dabei das weniger Wichtige übergangen. In dem Für und Wider der Auffassungen und Gründe, die die beiden Verfasser geistvoll darlegen, wird dem Leser der Stoff lebendig. Zu den wichtigen Problemen, die die Gutachten behandeln, ist noch das Folgende zu bemerken:

**1. Zweckbindung.**

Die Frage, ob man die Zweckbindung der Abgaben des Kraftverkehrs für Zwecke des Straßenbaues einführen sollte, ist weniger eine Frage des Rechts als eine solche finanzpolitischer Zweckmäßigkeit. Die Zweckbindung, die der Wissenschaftliche Beirat vorgeschlagen hat, braucht keineswegs, wie Krüger annimmt, in der Form eines besonderen Fonds sichergestellt zu werden. Vielmehr kommt es darauf an, daß Regierung und Parlament sich bei der Aufstellung und Verabschiedung des Haushaltsplanes gebunden fühlen, die den Einnahmen entsprechenden Beträge als Ausgaben für den Straßenbau vorzusehen. Weder müssen die Steuerbeträge immer spitz bis auf jede Million DM dem Straßenbau zugeführt werden, noch wird es immer möglich sein, sämtliche Bedürfnisse des Straßenbaus, soweit sie anteilig den Kraftverkehr treffen, ohne Hinzunahme allgemeiner Haushaltsmittel zu erfüllen. Das Wesentliche ist, daß in jedem Jahr soviel, wie schätzungsweise die Abgaben des Kraftverkehrs einbringen, auch wirklich als anteilige Ausgabe für den Straßenbau vorgesehen wird.<sup>4)</sup> Wenn heute Befürworter der Interessen des Kraftverkehrs sich gegen die Zweckbindung der Abgaben aussprechen, vergessen sie, daß gerade vom Kraftverkehr noch unlängst kritisiert wurde, die bisherigen Steuererträge kämen nur teilweise dem Straßenbau zugute, das heißt eben: sie würden nicht zweckgebunden verwendet.

**2. Eigenwirtschaftlichkeit, Kostendeckung oder Gewinnerzielung?**

Auch in dieser Frage widersprechen sich die beiden Gutachten Krügers und Hubers. Der Gegensatz ist aber nur scheinbar ein solcher von Wissenschaft und Lehre; in Wirklichkeit ist er bedingt durch die Verschiedenheit der Ausgangspunkte bei dem, was aus dem Wegekostengutachten herausgelesen wird. Das Wegekostengutachten fordert anteilige Deckung der vollen volkswirtschaftlichen Kosten der Straßen durch den Kraftverkehr und bezeichnet dies als „Eigenwirtschaftlichkeit“. Es ist ein offenes Mißverständnis, — zu dem indessen das Wegekostengutachten keinen Anhalt bietet, — wenn Krüger daraus die Absicht herausliest, die Straßen sollten ‚mit Gewinn‘ bewirtschaftet werden. Es darf nicht übersehen werden, daß der Begriff der Kostendeckung etwas ganz anderes bedeutet als der der Gewinnerzielung. Die Straßen erwerbswirtschaftlich zu betrachten, dazu besteht keinerlei Anlaß. Auch das Wegekostengutachten sieht die ‚Eigenwirtschaftlichkeit‘ nur im Rahmen der gesamten Volkswirtschaft und speziell im Hinblick auf die Staatsfinanzen (keine Subventionen!). So gesehen, ist Eigenwirtschaftlichkeit der Zustand, bei dem der Finanzminister einerseits nicht Straßenkosten, die anteilig auf den Kraftverkehr entfallen, aus Steuermitteln deckt, andererseits aber Erträge aus Abgaben des Kraftverkehrs auch nicht teilweise für andere als Straßenzwecke verwendet.

<sup>4)</sup> Dazu muß dann immer noch der weitere Teil von Ausgaben für den Straßenbau kommen, der dem Ausmaß des nicht abgabepflichtigen Verkehrs entspricht.

### 3. Straßenbauverwaltung als ‚Anstalt‘ und kommerzielles Unternehmen.

Ein noch ernsteres Mißverständnis beruht darauf, daß Krüger davon ausgeht, das Wegekostengutachten setze sich für die Entwicklung der Straßenbauverwaltung zu einer ‚Anstalt‘ ein. Eben weil Krüger irrtümlich annimmt, daß die Verzinsung des in den Straßen investierten Kapitals, die der Wissenschaftliche Beirat vor schlägt, über die Deckung der Verwaltungsunkosten hinausgehen<sup>5)</sup> und deshalb einen ‚Gewinn‘ darstellen würde, kommt er zu dem weiteren Schluß, daß eine Gewinnerzielung aus der Straßenverwaltung eine private Anstalt mache, und sieht darin „die Entstaatlichung der öffentlichen Wege“, die nach der Ueberschrift seines Gutachtens drohen soll.

Das kann nicht unwidersprochen bleiben: Selbst wenn in einem Jahr die Abgaben aus dem Kraftverkehr höher wären als die anteiligen „Verwaltungsunkosten“, von denen Krüger spricht, würde damit überhaupt nichts an der Organisation der Straßenverwaltung als unmittelbarer Staatsverwaltung geändert, sie würde weder eine Anstalt neben der Hoheitsverwaltung noch gar würde sie eine privatrechtliche Institution („kommerzielles Unternehmen“) werden. Die Voraussetzung zu alledem wären entscheidende organisatorische Aenderungen im Bereich des Staats, an die niemand denkt.<sup>6)</sup>

### 4. „Entstaatlichung“ der Straßen.

Schließlich geht Krüger davon aus, daß die von ihm geschilderte Entstaatlichung „dem Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats innewohnt“ (S. 27). Das ist ein Irrtum. Das Wegekostengutachten enthält an keiner Stelle auch nur eine Andeutung, die zu diesem Schluß führen könnte. Vielmehr läßt es auch das Wegekostengutachten geradezu selbstverständlich bei der bisherigen bewährten Organisationsform der unmittelbaren Hoheitsverwaltung durch Bund, Länder und Gemeinden.

5) Auf die Frage, warum und in welchem Ausmaß zu den Wegekosten auch die Zinsen des investierten Kapitals gehören, kann im Rahmen dieses Aufsatzes nicht näher eingegangen werden. Es sei aber darauf hingewiesen, daß auch im Bundeshaushalt die Ausgaben für Neubau und Erweiterung der Bundesstraßen nicht im ordentlichen, sondern im außerordentlichen Haushalt nachgewiesen werden. Die Ausgaben des außerordentlichen Haushalts werden im Prinzip aus Fremdmitteln (Anleihen) gedeckt. Es ist also durchaus normal, daß beim Neubau oder bei Erweiterung von Straßen effektive Zinsen entstehen, deren Charakter als Kosten niemand bestreiten wird. Wenn nun abweichend von der Norm der Staat, weil er keine Fremdgelder zur Verfügung hat, dafür mit Steuergeldern einspringt und diese so ihrer eigentlichen Verwendung entzieht, soll das dann eine Ersparnis von ‚Kosten‘ bedeuten und sollen die Benutzer der Straßen davon zu Lasten der Steuerzahler den Vorteil haben? Das Entscheidende ist so oder so, daß mit der Investition durch Kapitalaufwand immer auch volkswirtschaftliche Zinsen entstehen.

Näheres dazu bei A. Schmitt, Straßenkosten und Verkehrsordnung, Heft 7 der Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr (Kirschbaum Verlag, Bielefeld 1955).

6) Angesichts der Gedankengänge im Krügerschen Rechts-Gutachten möchte man fragen: Hält der Verfasser für rechtlich „nicht zulässig“, die Mineralölsteuer wesentlich zu erhöhen oder auch die Kraftfahrzeugsteuer etwa im Sinn einer die Straßenabnutzung besser berücksichtigenden Abstufung zu verändern? Ist der Verfasser wirklich der Meinung, daß, wenn solches geschähe, die Straßenverwaltung dadurch zu einer ‚Anstalt‘ werden oder sogar den Charakter einer privaten Anstalt annehmen würde? Es ist nicht vorstellbar, wie aus einer unmittelbaren Hoheitsverwaltung ohne Aenderung der Organisation, also ohne Eingreifen des Staates, eine Anstalt entstehen sollte; und es ist ebensowenig einzusehen, welche Rechtsgründe den Staat zu einer solchen Umorganisation nötigen könnten. Vielmehr bleibt die Organisation der Verwaltung, auch die der Straßenverwaltung, immer eine Frage der Zweckmäßigkeit und des Ermessens der Regierung und allenfalls des Parlamentes.

Damit entfällt schließlich auch zwangsläufig jeder Gedanke an eine „Entstaatlichung der Straßen“ im Zusammenhang mit dem Wegekostengutachten.<sup>7)</sup>

Auch literarische Kritik unterliegt ungeschriebenen Gesetzen. Dazu gehört es, aus einer kritisierten Schrift nicht leichthin Schlüsse auf die Einstellung oder das Wollen des Verfassers zu ziehen, die weitab von dem liegen, was die Schrift besagt, — zumal wenn diese Schlüsse nicht bloß unbegründet sind, sondern auch geeignet, die Öffentlichkeit zu alarmieren. Das nämlich ist bei dem Titel des Krüger'schen Gutachtens und bei dem Vorwurf, man betreibe die Entstaatlichung unserer Straßen, in hohem Maße der Fall.

---

<sup>7)</sup> Da eine „Entstaatlichung“ der Straßen überhaupt nicht in Frage kommt, kann hier davon abgesehen werden, auf die Gedankengänge in den beiden Gutachten einzugehen, die sich mit den (von Krüger geschilderten) Folgen einer Entstaatlichung befassen, insbesondere „gefährdete Staatlichkeit“, „Pluralismus“ der Staatsgewalt, „Denaturierung“ der Staatssubstanz (Krüger S. 45 ff).