

Inhalt des Heftes Seite

Finanzierungsprobleme der Landstraßen in Rheinland-Pfalz	1
Von Dr. rer. pol. Elmar Freund, Mainz	
Zur Rationalisierung des Personenverkehrs der Deutschen Bundesbahn	20
Von Dr. jur. Ferdinand Niehsen, Köln	
„Anderweltige“ Speditionsbedingungen und Spediturhaftung	34
Von Senatspräsident Leo Bindels, Hamm	
Grundfragen des Fremdenverkehrsrechts	41
Von Ass. Dr. jur. H. Klatt, Frankfurt/Main	
Buchbesprechungen	46

Der Preis für das Einzelheft beträgt DM 6,50, für das Jahresabonnement DM 24,—, zuzüglich Zustellgebühr.

Redaktionelle Zuschriften sind zu richten an Professor Dr. Dr. P. Berkenkopf, Institut für Verkehrswissenschaft, Köln-Lindenthal, Universitätsstraße 22

Bestellungen sowie alle den Verlag betreffenden Anfragen und Zahlungen sind zu richten an Verkehrs-Verlag J. Fischer, Düsseldorf, Paulusstr. 1, Fernruf Sa.-Nr. 6824 24
Postcheckkonto Dortmund 10106.

**Finanzierungsprobleme der Landstraßen
in Rheinland-Pfalz**

Von Dr. rer. pol. Elmar Freund, Mainz¹⁾

81 % des klassifizierten Landstraßennetzes und ein noch höherer Prozentsatz aller Landstraßen werden in der Bundesrepublik Deutschland von den Ländern und deren untergeordneten Körperschaften unterhalten. Im Rechnungsjahr 1951 wurden rund 80 % aller Eigenausgaben auf dem Gebiet des Straßenwesens von den Ländern²⁾ und ihren untergeordneten Körperschaften aufgebracht. Allein diese Fakten rechtfertigen es, das Landstraßenwesen der einzelnen Bundesländer gesondert zu betrachten.

Hinzu kommt, daß auch die Verwaltung der Bundesfernstraßen durch die Länder ausgeübt wird. Auch die Lösung der überregionalen Verkehrsprobleme läßt sich nur nach Kenntnisnahme der Verhältnisse in den einzelnen Bundesländern gewinnen.

Die folgende Darstellung beschränkt sich im wesentlichen auf die Herausarbeitung der finanzwirtschaftlichen Probleme des rheinland-pfälzischen Straßenwesens, weil gerade der finanzwirtschaftliche Aspekt aufs engste mit allen anderen Problemen verbunden ist und sie widerspiegelt. Besonders ausführlich wird dabei auf die Probleme des speziellen Straßenlastenausgleichs Rücksicht genommen, der für die Lastenträger der Landstraßen II. Ordnung (L II O) und Gemeindeverbindungsstraßen (GV) von entscheidender Bedeutung ist.

Aufbauend auf den Ergebnissen der regionalen Betrachtung wird zum Schluß jedoch auch zu den grundsätzlichen Finanzierungs- und Verwaltungsproblemen des deutschen Straßenwesens Stellung genommen.

Lastenträgerschaft.

Baulastträger für die Bundesstraßen des Fernverkehrs ist der Bund nach § 3, Abs. 1 des Bundesfernstraßengesetzes vom 6. August 1953. Die Ortsdurchfahrten der Bundesfernstraßen in Gemeinden über 9000 Einwohnern tragen die betreffenden Gemeinden.

Die Baulastträgerschaft für die Landstraßen I. Ordnung (L I O) obliegt den Ländern nach dem Gesetz über die einstweilige Neuregelung des Straßenwesens vom 26. 3. 1934; die Ortsdurchfahrten in Gemeinden über 6000 Einwohnern werden von den Gemeinden unterhalten.

Die Baulastträgerschaft für die Landstraßen II. Ordnung (L II O) fällt den Landkreisen zu. Die Verteilung der Kosten der Ortsdurchfahrten entspricht der Regelung bei den L I O.

Die Gemeinden tragen grundsätzlich die Kosten der Gemeindestraßen, also auch der Gemeindeverbindungsstraßen.

¹⁾ Der Abhandlung liegt teilweise ein Kapitel aus der Untersuchung des Verfassers „Das Straßenwesen in Rheinland-Pfalz. Geschichte — Zustand — Verkehr — Finanzierung“ (Staatswissenschaftliche Dissertation der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Mainz, WS 1955/56) zugrunde.

²⁾ Ohne Hansestädte.

Während die persönlichen und sachlichen Verwaltungsaufgaben für die Bundesfernstraßen vom Land getragen werden müssen, entrichten die Landkreise einen Verwaltungskostenbeitrag in Höhe von 40,— DM je km L II O.

Die gegenwärtige Regelung des Finanzausgleichs auf dem Gebiet des Straßenwesens in Rheinland-Pfalz

Weder zwischen den einzelnen Ländern noch zwischen dem Bund und den Ländern findet neben dem allgemeinen Finanzausgleich ein besonderer, die Straßenbaulasten betreffender Finanzausgleich statt.

Dagegen erhalten die Landkreise des Landes Rheinland-Pfalz sowie die Stadtkreise als Träger der Straßenbaulast für die L II O, die Gemeinden über 6 000 Einwohner als Lastenträger von Ortsdurchfahrten im Zug von Bundes- oder Landstraßen I. und II. Ordnung und die Gemeinden als Baulastträger für die Gemeindeverbindungswege bestimmte zweckgebundene Zuweisungen aus allgemeinen Deckungsmitteln des Landes.³⁾

Die Summen der auf diese Weise und aus verschiedenen daneben bestehenden Fonds⁴⁾ geleisteten zweckgebundenen Zuschüsse des Landes betragen⁵⁾:

	Straßenbau	Brückenbau	Zusammen
	i n M i o D M :		
1949	2,74	3,33	6,07
1950	3,03	0,99	4,02
1951	3,51	1,18	4,69
1952	6,75	3,00	9,75
1953	10,18	2,90	13,08

³⁾ Siehe: Gesetz- und Verordnungsblatt der Landesregierung von Rheinland-Pfalz vom 11. 7. 1953 sowie vom 15. April 1955, Seite 45:

Landesgesetz zur Regelung des Finanzausgleichs
zwischen Land und Gemeinden in der Fassung vom 15. 4. 1955
„ . . . § 9: Straßenbaulasten

(1) Die Landkreise erhalten als Träger der Baulast für die Straßen II. Ordnung jährlich vom Land folgende Zuschüsse:

- a) für jeden ersten Kilometer je 1000 Einwohner eines Kreises 700,— DM
- b) für jeden zweiten Kilometer je 1000 Einwohner eines Kreises 1050,— DM
- c) für jeden dritten Kilometer je 1000 Einwohner eines Kreises 1800,— DM
- d) für jeden weiteren Kilometer je 1000 Einwohner eines Kreises 2150,— DM

jedoch höchstens $\frac{2}{3}$ der tatsächlichen Unterhaltungskosten. Die Kreise haben aus diesen Mitteln an die kreisangehörigen Gemeinden mit über 6000 Einwohnern, die Ortsdurchfahrten im Zug von L II O zu unterhalten haben, mit der gleichen Maßgabe 950,— DM je Kilometer abzuführen.

(2) Die Stadtkreise erhalten jährlich vom Land für jeden Kilometer der von ihnen zu unterhaltenden L II O einen Zuschuß von 950,— DM, jedoch nicht mehr als $\frac{2}{3}$ der tatsächlichen Unterhaltungskosten.

(3) Die Gemeinden mit über 6000 Einwohnern, die Ortsdurchfahrten im Zug von Bundesstraßen und L I O zu unterhalten haben, erhalten vom Land jährlich je Kilometer einen Zuschuß von 1550,— DM, jedoch nicht mehr als $\frac{2}{3}$ der tatsächlichen Unterhaltungskosten.

(4) Die Stadt- und Landkreise erhalten für den Ausbau und die Unterhaltung von Gemeindestraßen, die dem Verkehr von Ort zu Ort dienen, jährlich vom Land folgende Zuschüsse:

- a) für jeden ersten Kilometer je 1000 Einwohner eines Kreises 460,— DM
- b) für jeden zweiten Kilometer je 1000 Einwohner eines Kreises 700,— DM
- c) für jeden weiteren Kilometer je 1000 Einwohner eines Kreises 1200,— DM

jedoch nicht mehr als $\frac{2}{3}$ der tatsächlichen Aufwendungen. In den Landkreisen verteilen die Kreisausschüsse die Zuschüsse an die Gemeinden nach Maßgabe der Dringlichkeit

⁴⁾ Grenzlandfonds, Sonderzuschüsse des Landwirtschaftsministeriums.

⁵⁾ Nach Angaben des Ministeriums für Wirtschaft und Verkehr.

Die folgende Zusammenstellung bietet einen Vergleich der zweckgebundenen Zuweisungen verschiedener Bundesländer an die Gemeinden und Gemeindeverbände in den Rechnungsjahren 1949 bis 1951. Die Unterschiede zu den Angaben der vorstehenden Tabelle beruhen z. T. auf der Tatsache, daß einmal das Kalenderjahr, das andere Mal das Rechnungsjahr zugrundeliegt.

Die Höhe der zweckgebundenen Zuweisungen in den einzelnen Bundesländern ist nicht ohne weiteres vergleichbar, weil die Lastenträgerschaft für die einzelnen Straßenklassen nicht immer gleich geregelt ist. Die hohen Zuweisungen des Staates Hessen erklären sich z. B. daraus, daß die Lastenträgerschaft für einen Teil der L I O bei den Bezirksverbänden Kassel und Wiesbaden liegt.

Zweckgebundene Zuweisungen der Länder an die Gemeinden und Gemeindeverbände auf dem Gebiet des Straßenwesens unter Abzug der Zuweisungen der kommunalen Körperschaften an die Länder in den Rechnungsjahren 1949, 1950 und 1951⁶⁾

L a n d	1949	1949	1950	1950	1951	1951
	Mio DM	DM je Einw.	Mio DM	DM je Einw.	Mio DM	DM je Einw.
Schleswig-Holstein	2,13	0,82	2,26	0,87	5,77	2,23
Niedersachsen	6,07	0,89	4,50	0,66	3,78	0,55
Nordrhein-Westfalen	12,86	0,97	12,05	0,91	20,61	1,56
Hessen	17,02	3,94	9,78	2,26	9,72	2,25
Württemberg-Baden	10,19	2,60	5,15	1,30	7,25	2,50
Bayern	—	—	10,31	1,13	9,80	1,07
Rheinland-Pfalz	2,11	0,70	3,72	1,24	4,31	1,43
Baden	—	—	—	—	—	—
Württemberg-Hohenz.	1,56	1,32	2,11	0,79	0,26	0,22

Erfordernisse des speziellen Finanzausgleichs auf dem Gebiet des Straßenwesens
Unter der wahrscheinlichen Voraussetzung, daß die bisherige Verteilung der Lastenträgerschaft für die einzelnen Straßenklassen zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften vorerst bestehen bleibt, müssen wir uns mit den Erfordernissen eines solchen Ausgleichs im Rahmen des Gegebenen befassen. Dabei bleibt es dahingestellt, ob es nicht sinnvoller ist, die Verwaltung und die Finanzierung der Landstraßen zu zentralisieren. Hierauf wird noch einzugehen sein. Die erste Voraussetzung einer gerechten Lastenverteilung auf dem Gebiet des Straßenwesens ist die gleichmäßige Handhabung der Klassifizierung der Landstraßen.

In Rheinland-Pfalz sind insbesondere die L II O und die Gemeindeverbindungsstraßen in den verschiedenen Gebietsteilen des Landes ganz unregelmäßig verteilt. In den Regierungsbezirken Montabaur und Rheinhessen wurden fast alle ehemaligen Gemeindeverbindungsstraßen in Kreisstraßen umgewandelt, während in den Bezirken Trier, Koblenz und Pfalz noch sehr viele Gemeindeverbindungsstraßen vorhanden sind, die häufig der Verkehrsbedeutung der L II O in den beiden erstgenannten Bezirken entsprechen.

⁶⁾ Eigene Berechnungen auf Grund der Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Im Regierungsbezirk Trier z. B. sind dadurch die Gemeinden viel stärker belastet als etwa im Bezirk Montabaur, in dem die Lasten der Kommunalstraßen (= L II O + Gemeindeverbindungsstraßen) fast ausschließlich von den Kreisen getragen werden müssen.

Die Diskrepanz wird noch durch die unterschiedlichen Zuschußsätze im speziellen Finanzausgleich für die Gemeindeverbindungsstraßen und die L II O verschärft.

Die Kreise, die besonders viele Gemeindeverbindungsstraßen aufweisen, erhalten dadurch verhältnismäßig sehr geringe Zuweisungen vom Land.

Nach der Regelung des § 9 des Finanzausgleichgesetzes 1953 für Rheinland-Pfalz erhielt der Landkreis Prüm für seine 505,8 km Kommunalstraßen (= 416,8 km Gemeindeverbindungsstraßen + 89 km L II O) 254,400 DM zweckgebundene Zuweisungen vom Land.

Der Landkreis Oberwesterwald dagegen erhielt für seine 432 km Kommunalstraßen (= 392 km L II O + 40 km Gemeindeverbindungsstraßen) 341,600 DM; dies entspricht rund 800 DM je km Kommunalstraße, während im Landkreis Prüm nur rund 503 DM je km Kommunalstraße zugewiesen wurden.⁷⁾

Es muß als unbefriedigend angesehen werden, daß Straßen etwa gleicher Verkehrsbedeutung einmal vorwiegend von den Gemeinden (im Landkreis Prüm), das andere Mal vor allem von den Landkreisen (so im Landkreis Oberwesterwald) unterhalten werden müssen; eine so starke Diskrepanz in der finanziellen Ausstattung der verschiedenen Bezirke muß erst recht als bedenklich bezeichnet werden.

Eine Lösung dieses Problems kann nur in einer einheitlichen Behandlung der beiden Straßenkategorien liegen. Solange eine bundeseinheitliche Verwaltung und Finanzierung aller Landstraßen nicht erreichbar ist, wird man einen großen Teil der Gemeindeverbindungsstraßen am zweckmäßigsten in L II O umwandeln. Allerdings wird man den Landkreisen, die zusätzliche Landstraßen zu übernehmen haben, die finanzielle Bürde nicht ohne eine Uebergangslösung auferlegen können.

Auch im Falle einer gleichmäßigen Handhabung der Klassifizierung der Landstraßen gleicher Verkehrsbedeutung bleibt die Frage zu klären, weshalb neben dem allgemeinen Finanzausgleich ein besonderer, auf die Erfordernisse des Straßenwesens abgestimmter Ausgleich treten muß.

Hierfür können folgende Gründe angeführt werden:

1. Die Starrheit der Straßenkosten.

Gebiete mit vergleichsweise geringer Wirtschaftskraft und (oft) dünner Besiedlung besitzen zumeist ein relativ umfängliches Straßennetz, dessen Unterhaltung und Ausbau je Einwohner in der Zeiteinheit teurer kommt, als in dichter besiedelten und daher (oft) wirtschaftsstärkeren Gebieten.

Das Straßennetz in solchen verkehrsarmen Gebieten ist aber häufig nicht nur relativ umfänglich, sondern auch verhältnismäßig überdimensioniert. Man kann „keine halben Straßen“ bauen. Trotz geringer Verkehrsbelastung entstehen in solchen Fällen erhebliche Kosten durch Frostschäden, Schneeräumung, Wasserschäden usw.; außerdem vermögen schon wenige schwere LKW erhebliche Schäden an Straßen anzurichten, deren Unterbau auf die zulässige Achslast ja oft nicht abgestimmt ist.

⁷⁾ Das Beispiel ist entnommen: Gemeindetag Rheinland-Pfalz, Nachrichten Nr. 4/1953, Seite 32.

Während der Finanzbedarf in den meisten Verwaltungszweigen in den dünner besiedelten Gebieten mehr oder weniger stark abnimmt, zeigt sich infolge der „Starrheit“ der Straßenkosten eine geradezu umgekehrte Tendenz; daher wird es aus diesem Grund schwer sein, die Straßenbaulasten im Rahmen eines allgemeinen Ausgleichs zu berücksichtigen, weil ein allgemeiner Finanzausgleich sich auch stets an allgemeinen Bedarfstatbeständen, die keine Differenzierungen zulassen, ausrichten muß.

Diese „Starrheit“ der Aufwendungen für das Straßenwesen wird darüber hinaus in den kleineren Gebieten untereinander stärker in das Gewicht fallen als zwischen größeren Gebieten, bei denen die Wahrscheinlichkeit einer Ausgleichung einseitiger wirtschaftlicher Bedingungen größer als bei den weniger umfänglichen Gebieten ist. Insoweit scheint ein spezieller Ausgleich der Straßenbaulasten zwischen den Ländern weniger dringend als zwischen den Gebietskörperschaften niedriger Ordnung.

2. Unterschiedliche Verkehrsbelastung in einzelnen Bezirken.

Bisweilen weisen die Straßen eines an sich verkehrsarmen Gebietes relativ hohe Belastung durch „gebietsfremden“ Durchgangsverkehr auf.

Beispiele hierfür bilden die Kreis- und Gemeindeverbindungsstraßen des „Bimsgebietes“ in Rheinland-Pfalz. Die zerstreut liegenden kleineren Produktionsstätten sind häufig nur über diese Straßen niedriger Ordnung zu erreichen, wobei die Gemeinden oder Landkreise, deren Straßen dadurch besonders belastet werden, nicht notwendig mit jenen zusammenfallen, in denen die Produktionsstätten liegen.

Die durch den Westwallbau besonders mitgenommenen Straßen niedriger Ordnung im westlichen Grenzgebiet von Rheinland-Pfalz sowie die überlasteten Kreis- und Gemeindestraßen in den Zentren der strategischen Bauten der Alliierten, besonders in der Pfalz, sind weitere Beispiele gebietsfremder Verkehrsbelastung, die zu einer noch krasserer Ausprägung der oben aufgezeigten unterschiedlichen Belastung mit Straßenbaukosten innerhalb der verschieden stark bevölkerten Gebiete führen kann.

3. Gesteigertes Interesse des Staates am Straßenwesen.

Es handelt sich beim Straßenwesen um Aufgaben, „die eigentlich Staatsaufgaben sind und unabhängig von den zufälligen Verhältnissen des Unterverbandes erfüllt werden müssen . . .“⁸⁾

Die Motive des gesteigerten staatlichen Interesses am Straßenwesen — wie am Verkehrswesen überhaupt — lassen sich mit Herrschaftswahrung nach außen und nach innen, Wirtschaftsförderung und Notwendigkeit zu planmäßiger Entwicklung des Straßenwesens bezeichnen.⁹⁾

Die drei genannten Gründe, darunter vor allem die progressive Pro Kopf-Belastung der wirtschaftsschwächeren Gebiete, sprechen für eine besondere Behandlung des Finanzausgleichs auf dem Gebiet des Straßenwesens. Auch ein starr durchgeführtes „Trennungssystem“ auf dem Gebiet der Straßenfinanzen, bei dem den verschiedenen Körperschaften bestimmte Steuereinnahmen zugewiesen wür-

⁸⁾ Jessen, J., Artikel: Finanzausgleich, in: Wörterbuch der Volkswirtschaft, Jena 1931, Erster Band, Seite 789.

⁹⁾ Vgl. Napp-Zinn, A. F., Artikel: Verkehrspolitik, in: Wörterbuch der Volkswirtschaft, Jena 1933, Dritter Band, Seite 689.

den, aus denen sie die Lasten des Straßenbaus zu bestreiten hätten, ist unzweckmäßig, weil keine Steuer ohne eine Differenzierung der Steuersätze in den einzelnen Bezirken der besonderen Struktur der Straßenkosten in den verschiedenen Bezirken angepaßt werden könnte. Eine so weitgehende Differenzierung der Steuersätze in verschiedenen Gebietsteilen würde aber die Wirtschaftseinheit empfindlich stören und ist daher undurchführbar.

In der Begründung zur Gesetzesvorlage über den Finanzausgleich unter den Ländern¹⁰⁾ wird ausdrücklich von der Bundesregierung darauf hingewiesen, daß „im Gegensatz zum kommunalen Finanzausgleich, der naturgemäß differenzierter gestaltet werden muß, für den Länderfinanzausgleich ein Bedürfnis nach übermäßiger Verfeinerung nicht anerkannt werden kann, weil die Ausgleichsergebnisse sich ohnehin in einem Spielraum von globalen Zahlenwerten bewegen und angesichts des Volumens der hier bewegten Finanzmassen Abweichungen innerhalb dieser Toleranz nicht entscheidend ins Gewicht fallen können . . .“¹¹⁾

Ausdrücklich wird aus diesem Grund auch ein Sonderlastenausgleich des Straßenbauwesens zwischen den Ländern abgelehnt.¹²⁾

Demgegenüber kann aber die Notwendigkeit einer Sonderausgleichs für die Gemeinden und Gemeindeverbände, infolge der bereits oben abgeleiteten größeren Bedeutung der Unterschiede zwischen den weniger umfänglichen Gebieten, nicht bestritten werden.

Akzeptiert man den hier abgesteckten Rahmen, der den speziellen Finanzausgleich auf dem Gebiet des Straßenwesens zu einer Angelegenheit der einzelnen Bundesländer und der untergeordneten Gebietskörperschaften macht, wird man sich zunächst fragen müssen, welchen Umfang der Finanzbedarf des Landes Rheinland-Pfalz und der übrigen, mit dem Land durch ein Finanzausgleichssystem verbundenen Gebietskörperschaften, die Lastenträger von Landstraßen sind (Kreise und Gemeinden, nicht aber der Bund), zukünftig annehmen wird. Außerdem muß geklärt werden, wie die erforderlichen Mittel für die Landstraßen des Landes und seiner untergeordneten Körperschaften aufzubringen und nach welchen Gesichtspunkten sie zu verteilen sind. Dabei spielt auch die Wahl des Schlüssels, nach dem die Zuweisungen erfolgen, eine Rolle.

Auf die einzelnen Punkte wird nacheinander einzugehen sein.

Der Zustand der Landstraßen und der zukünftige Finanzbedarf zu ihrer Wiederherstellung.

Während die Längenentwicklung der Landstraßen in Deutschland im wesentlichen als abgeschlossen betrachtet werden kann, bleibt ihr Ausbauzustand erheblich hinter den Anforderungen der Verkehrsentwicklung zurück.

Der Mindestquerschnitt der befestigten Fahrbahnbreite für Landstraßen mit schwerem Verkehr wird mit 7,0 m bis 7,50 m angenommen, derjenige für Landstraßen mit leichtem Verkehr mit 6 m bis 6,50 m.¹³⁾ Selbst wenn man für die Bundesstraßen nur eine durchschnittliche Mindestbreite von 6,30 m fordert und

¹⁰⁾ Bundestagsdrucksache 480 vom 29. 4. 1954.

¹¹⁾ Bundestagsdrucksache 480, Seite 101.

¹²⁾ Ebenda Seite 102.

¹³⁾ Nach den vom Bundesverkehrsministerium herausgegebenen Richtlinien für den Ausbau von Landstraßen (RAL) 1951.

für L I O sogar nur eine solche von 6 m, bedurften nach dem Stand vom 31. 3. 1951¹⁴⁾ noch mehr als 80% aller Bundesstraßen und L I O im Bundesgebiet einer Verbreiterung:¹⁵⁾

	1. Bundesstraßen				
	unter 4,5 m	4,5 m bis unt. 5,5 m	5,5 m bis unt. 6,5 m	6,5 m bis unt. 7,5 m	7,5 m bis unt. 9,0 m
Bundesgebiet	4,57%	20,60%	55,34%	11,90%	5,19%
Rheinland-Pfalz	1,00%	19,11%	54,50%	18,80%	6,00%
	2. Landstraßen I. Ordnung				
Bundesgebiet	33,12%	44,87%	18,70%	2,39%	0,70%
Rheinland-Pfalz	18,26%	46,62%	30,26%	3,34%	1,47%
	3. Landstraßen II. Ordnung				
Rheinland-Pfalz	62,0 %	30,2 %	5,8 %	0,5 %	0,0 %

Deutlich sind die mit der jeweiligen Straßenklasse variierenden Ausbauverhältnisse zu erkennen. Rheinland-Pfalz weist für seine L I O wesentlich günstigere Zahlen aus, als dem bundesdurchschnittlichen Niveau entspricht.

Die Art und Stärke der Deckenbeläge bildet ein weiteres wichtiges Element des Straßenzustandes. Die Straßenbaustatistik unterscheidet dabei „leichte Decken“ (= 1. wassergebundene Schotterdecken, 2. Schotterdecken mit Oberflächenschutzschicht aus Teer oder Bitumen), die heute höchstens noch für einzelne schwach befahrene Strecken auf L I O als ausreichend betrachtet werden dürfen, keinesfalls aber auf L I O oder gar Bundesstraßen; weiter sind die „mittelschweren Decken“ abzugrenzen, die einen Belag bis zu 6 cm aufweisen. Auf die Dauer müssen sie besonders auf Bundesstraßen durch schwerere Decken ersetzt werden. Schließlich werden über 6 cm starke bituminöse Beläge wie auch Zementbeton- und Pflasterdecken als „schwere Beläge“ bezeichnet. Welchem der verschiedenen Typen der Vorzug zu geben ist, läßt sich nur nach den besonderen Umständen entscheiden.

Im Bundesgebiet ist der Anteil der völlig unzulänglichen leichten Decken auf den Bundesstraßen von 46 % im Jahre 1938 auf 35 % im Jahre 1951 gesunken, bei den L I O von 76,6 % auf 71 %.

Die besonderen Verhältnisse in Rheinland-Pfalz weichen dabei nur unerheblich von denen im ganzen Bundesgebiet ab.

Der erschreckend hohe Anteil der leichten Decken an den verschiedenen Deckenbelägen illustriert den großen Finanzbedarf, der zur Instandsetzung des Straßennetzes noch aufzubringen sein wird.

¹⁴⁾ dem Zeitpunkt der letzten straßenbaustatistischen Erhebung.

¹⁵⁾ Eigene Berechnung auf Grund von Angaben der Straßenverwaltung Rheinland-Pfalz und des Statistischen Bundesamtes. Die Prozentzahlen der über 9 m breiten Straßen wurden ihrer Geringfügigkeit wegen weggelassen.

¹⁶⁾ Eigene Berechnung auf Grund der Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Anteil der leichten, mittleren und schweren Decken auf B und L I O im Bundesgebiet (Reichsgebiet) am 31. 3. 1938 und am 31. 3. 1951 in %¹⁶⁾

		leichte Decken	mittlere Decken	schwere Decken
B	1938	46,7	31,1	22,2
B	1951	35	35	30
L I O	1938	76,6	10,3	13,1
L I O	1951	71	17	12

Bei den L I I O liegen die Verhältnisse noch schlechter. Man kann wohl durchschnittlich mit einem Anteil von etwa 80 % leichter Deckenbeläge rechnen, wobei der Anteil der Schotterdecken ohne Schutzschicht besonders groß sein dürfte. Im Verhältnis zur Entwicklung des Ausbaustandes der Bundesstraßen ist derjenige der L I O und L I I O besonders stark zurückgeblieben. Diese Tatsache mag mitverursacht haben, daß die wünschenswerte Intensivierung des Verkehrs auf den Nebenstraßen in den von der Eisenbahn nur mangelhaft bedienten Gebieten hintangehalten wurde.

Die Tragfähigkeit einer Straße und ihre Anfälligkeit gegen Witterungseinflüsse hängt nicht nur von der Art und der Stärke der aufgetragenen Decke, sondern auch vom Vorhandensein und der Art des Unterbaus der Straße ab. Die heute in wachsendem Maß auftretenden Frostschäden haben ihre Ursache zumeist im mangelhaften oder fehlenden Unterbau der Straßen. Vielfach ist die Art des angewandten Unterbaus bei den verschiedenen Landstraßenstrecken nicht mehr genau feststellbar, so daß dadurch die rechtzeitige Sperrung gefährdeter Straßenabschnitte im Frühjahr für den Schwerverkehr nicht immer möglich ist. Man kann annehmen, daß etwa zwischen 3 und 10 % der klassifizierten Straßen überhaupt ohne Unterbau sind.

Besonders aufschlußreich für den Zustand der Landstraßen sind die folgenden Angaben nach dem Stand vom 31. 3. 1951:

Straßenzustand am 31. 3. 1951 in %¹⁷⁾

Bundesgebiet	gut	mittel	schlecht
a) Bundesstraßen			
freie Strecken	55	35	10
Ortsdurchfahrten ¹⁸⁾	47	40	13
b) L I O			
freie Strecken	31	40	29
Ortsdurchfahrten ¹⁸⁾	39	46	15

Die in „mittlerem Zustand“ sich befindenden Straßenstrecken bedürfen einer gründlichen Instandsetzung, die in „schlechtem Zustand“ liegenden Straßen einer umfassenden Wiederherstellung. Der Zustand der Bundesstraßen ist durchweg erheblich besser als derjenige der L I O und besonders der L I I O, die z. B. in Rheinland-Pfalz Ende 1954 noch zu 44 % in schlechtem Zustand lagen! Darin spiegelt sich die nach den kleineren Gebietskörperschaften hin abnehmende Finanzkraft.

In den letzten Jahren hat sich der Straßenzustand trotz der umfangreichen Investitionen im Straßenwesen nicht erheblich gebessert. Vor allem der Anteil

¹⁷⁾ Eigene Berechnung auf Grund von Angaben des Statistischen Bundesamtes.

¹⁸⁾ Ortsdurchfahrten in Gemeinden über 6000 Einwohnern.

der in schlechtem Zustand befindlichen Straßenstrecken ist seit 1950 bei allen klassifizierten Landstraßen fast gleich geblieben:

Entwicklung des Anteils der in gutem, mittlerem und schlechtem Zustand befindlichen B, L I O und L I I O in Rheinland-Pfalz in v. H.¹⁹⁾

	Ende 1950	Ende 1951	Ende 1952	Ende 1953	Ende 1954
B					
gut	62,3	50,8	51,8	54,5	51,8
mittel	30,6	39,2	38,0	35,4	38,1
schlecht	7,1	10,0	10,2	10,1	10,1
L I O					
gut	31,9	23,8	24,3	32,7	37,0
mittel	43,4	43,3	43,7	40,7	39,8
schlecht	24,7	32,9	32,0	16,6	23,2
L I I O					
gut	15,6	—	19,9	23,0	27,2
mittel	36,0	—	31,4	29,6	28,8
schlecht	48,4	—	48,7	47,4	44,0

Die Beseitigung vieler höhengleicher Kreuzungen mit Schienenbahnen sowie die Anlage von Umgehungsstraßen zwecks Vermeidung enger, unübersichtlicher Ortsdurchfahrten bildet ein weiteres vordringliches Problem, auf das hier nur verwiesen sei. Für die Beseitigung der dringendsten Fälle dieser Art allein für das Land Rheinland-Pfalz — in den anderen Ländern dürften die Verhältnisse ähnlich liegen — sind über 150 Mio DM zusätzlich zu den laufenden Reinvestitionen veranschlagt.

Welche Kosten durch die Modernisierung der Straßen entstehen, illustriert das Beispiel der Bundesstraße 9 (linke Rheinuferstraße), deren Umbaukosten (Verbreiterung, Umgehungen, Beseitigung schienengleicher Uebergänge usw.) nach dem Preisstand von 1953 für 140 km auf 120 Mio DM berechnet wurden.

Von besonderem Interesse sind die Berechnungen über den notwendigen Finanzbedarf, um die Landstraßen den heutigen Verkehrserfordernissen anzupassen. Für das Land Rheinland-Pfalz ergibt sich der folgende vordringlich erforderliche Finanzbedarf:²⁰⁾

Bundesstraßen:

1. Ausbau der bereits zu einem Drittel fertiggestellten Autobahn Koblenz — Wittlich — Trier — Landstuhl	660 Mio DM
2. Ausbau der B 9 nördlich Mainz	120 „ „
3. Ausbau der B 9 südlich Mainz	70 „ „
4. Ausbau der B 42	80 „ „
5. Ausbau der B 10	20 „ „
6. Ausbau der B 40	30 „ „
7. Ausbau sonstiger Bundesstraßen	50 „ „

¹⁹⁾ Eigene Berechnung auf Grund der Angaben der Straßenverwaltung Rheinland-Pfalz.

²⁰⁾ Der Vollständigkeit halber wird der Bedarf für die Bundesstraßen mit angegeben. Nach Angaben des Ministeriums für Wirtschaft und Verkehr.

Ohne den Autobahnausbau müßten demnach mindestens 370 Mio DM möglichst kurzfristig für den Ausbau des Bundesstraßennetzes verausgabt werden. Selbst auf 10 Jahre verteilt, bedeutet dies einen jährlichen Aufwand von 37 Mio DM, zuzüglich der laufenden Unterhaltungskosten von mindestens 7 Mio DM jährlich, zusammen also 44 Mio DM jährlich; 1953 wurden dagegen für Bundesstraßen (ohne BAB) rund 37 Mio DM verausgabt.

Die Kosten der notwendigen Erneuerungen im Zug von L I O in Rheinland-Pfalz, die im wesentlichen über den Landeshaushalt aufzubringen wären, belaufen sich (nach dem Stand vom 1. 6. 1952) auf folgende Beträge:

1. Instandsetzung der Straßendecken	76 626 000 DM
2. Erneuerung des Unterbaus	90 000 000 „
3. Verbreiterungen usw.	67 054 000 „
4. Ortsumgehungen, Beseitigung schienen- gleicher Uebergänge	67 975 000 „
	<hr/>
	301 655 000 DM
5. Für Brücken im Zug von L I O	21 000 000 „

Um einen Anhaltspunkt für den Umfang der tatsächlich unaufschiebbaren Maßnahmen zu erhalten, wird angenommen, daß sich der Gesamtbedarf auf 10 Jahre verteilt; so ergibt sich ein jährlicher Bedarf von rund 32 Mio DM für die L I O in Rheinland-Pfalz. Dazu müssen Unterhaltungskosten von jährlich etwa 12 Mio DM angesetzt werden (2 500 DM/km L I O) sowie rund 6 Mio DM persönliche Ausgaben, die das Land für die Verwaltung der Bundesstraßen und der L I O aufbringen muß, während die Landkreise für die Verwaltung der L I I O einen Verwaltungskostenzuschuß leisten (40,— DM je km L I I O). —

Die Kosten der notwendigen Verbesserungen an L I I O in Rheinland-Pfalz betragen schätzungsweise 200 Mio DM. Wiederum auf 10 Jahre verteilt, würde dies einen jährlichen Bedarf von 20 Mio DM ausmachen, zu dem rund 9 Mio DM jährlich an Unterhaltungskosten und rund 3 Mio DM jährlich an persönlichen Ausgaben hinzuzurechnen sind. Insgesamt müßten die Landkreise demnach zukünftig einen Mindestbetrag von jährlich 32 Mio DM aufbringen, sollen die Straßenverhältnisse nicht hoffnungslos hinter den Verkehrsanforderungen zurückbleiben.

Für die Gemeindestraßen, die der Verbindung von Ort zu Ort dienen, wurde der Ausbaubedarf auf 120 Mio DM angesetzt. Unter Hinzufügung der Kosten der laufenden Unterhaltung ergibt sich ein geschätzter jährlicher Mindestbedarf von 16 Mio DM, den im wesentlichen die Gemeinden zu tragen haben.

Für Bundesstraßen, L I O und L I I O sowie die Gemeindeverbindungsstraßen ergibt sich demnach ein geschätzter jährlicher Mindestbedarf von 142 Mio DM, der wahrscheinlich erheblich zu gering ist, da eine zukünftige Verkehrszunahme nicht berücksichtigt wurde und der notwendige Bedarf auf 10 Jahre verteilt wurde. Berücksichtigt man, daß die Finanzierung der Bundesstraßen gegenwärtig unabhängig von derjenigen der Landesstraßen (L I O, L I I O und Gemeindeverbindungsstraßen) erfolgt, so muß man einen jährlichen Mindestgesamtbedarf von 98 Mio DM für das rheinland-pfälzische Landstraßenwesen annehmen.

Die Eigenausgaben der Landkreise und des Landes Rheinland-Pfalz lagen im bisher günstigsten Rechnungsjahr 1954 noch um rund 22 Mio unter dem als Minimum anzusehenden Betrag. Er wird im wesentlichen vom Land selbst aufzubringen sein, da die Landkreise den Differenzbetrag nur über die speziellen Finanzzuweisungen des Landes zu decken vermögen.

Für die kommenden zehn Jahre wird man infolge der zunehmenden Motorisierung einen durchschnittlichen Mehrertrag von etwa 10 Mio DM aus der Kraftfahrzeugsteuer ansetzen dürfen, so daß noch jährlich etwa 12 Mio DM über eine Erhöhung der Steuersätze²¹⁾ oder einen eventuell einzuführenden speziellen Länderfinanzausgleich für das Straßenbauwesen zu decken wären. Die Lösung der dringendsten Schwierigkeiten liegt also durchaus im Bereich des Möglichen. Es sei ausdrücklich festgestellt, daß die jährlich dem Kraftverkehr anzurechnenden Zinskosten der L I O und L I I O in Rheinland-Pfalz von rund 40 Mio DM unberücksichtigt bleiben. Es ist offensichtlich, daß die Ausgaben für Neu-, Um- und Ausbauten an Landstraßen dem Kraftverkehr keinesfalls im Jahr ihrer Verausgabung, sondern immer nach Maßgabe der tatsächlichen Abnutzung dieser Anlagen zugelastet werden dürfen, auch dann, wenn die Deckung der „periodenfremden“ Ausgaben nicht auf dem Kapitalmarkt möglich ist, sondern auf den öffentlichen Haushalt übernommen werden muß. (Entgegen der im „Wegekostengutachten“ S. 9, Punkt 13 dargestellten Ansicht). —

Inwieweit langlebige Straßeninvestitionen, die auch dem zukünftigen Bedarf zugute kommen, durch Schuldenaufnahme oder aus laufenden Mitteln gedeckt werden sollen, läßt sich nur aus gesamtwirtschaftlichen Erwägungen heraus entscheiden. Die vielfach geäußerte Ansicht, langlebige Investitionsgüter müßten aus Anleiheaufnahme gedeckt werden, weil nur die Schuldenaufnahme eine gerechte Verteilung der Lasten auf Gegenwart und Zukunft erlaube, ist unzutreffend.

Demgegenüber muß festgestellt werden, daß auf dem Gebiet des Straßenwesens langlebige Investitionen in den letzten Jahren fast ausschließlich aus laufenden Mitteln getätigt wurden. Auch durch die Aufnahme von Schulden wäre volkswirtschaftlich gesehen keine Entlastung der gegenwärtigen Generation zulasten der zukünftigen erfolgt; denn, gleichgültig, ob die Investitionen aus laufenden Einnahmen oder aus Schuldenaufnahmen getätigt werden, „... it is the present generation that pays...“ (Pigou). Die Schuldendienst- und Tilgungssteuern, die dem Kraftverkehr im Fall einer umfangreichen Schuldenaufnahme später hätten auferlegt werden müssen, stellen volkswirtschaftlich gesehen nur eine Einkommensumschichtung, einen bloßen „Händewechsel“ (Neumark) dar.

Der Entscheid über die eine oder andere Finanzierungsart läßt sich nur unter Beachtung aller sozialwirtschaftlichen Aspekte, insbesondere der konjunkturellen Lage, fällen. Als ganz grobe Regel wird man gelten lassen können, daß in Zeiten guter Wirtschaftskonjunktur die Beschaffung der Investitionen für langlebige Anlagewerte aus laufenden Mitteln im allgemeinen günstiger zu beurteilen sein wird als in Zeiten flauer Wirtschaftslage, wie z. B. die Erfahrungen in der Finanzierung des Straßenbaus in den allerletzten Jahren bestätigen; umgekehrt bildet die außerordentliche hohe Verschuldung der Lastenträger der Landstraßen am Ende der 1920er Jahre ein Beispiel für die Gefahren, die durch übermäßig forcierte Anleiheaufnahme bei lebhafter Konjunktur entstehen können.

Ein Vergleich der vom Land für L I O und von den Landkreisen in Rheinland-Pfalz für L I I O bisher getätigten Eigenausgaben mit den oben als notwendig bezeichneten jährlichen Investitionen läßt den Rückstand erkennen, mit dem die Finanzierung der Landstraßen hinter den Erfordernissen eines verkehrsgerechten Ausbaus bleibt.

²¹⁾ Etwa ein Viertel der Summe dürfte durch die Neuregelung der Steuersätze durch das Verkehrsfinanzgesetz einkommen.

Es muß ausdrücklich bemerkt werden, daß die Verhältnisse in Rheinland-Pfalz dabei gegenüber den anderen Bundesländern noch relativ günstig liegen:

Die Eigenausgaben des Landes Rheinland-Pfalz und seiner Landkreise auf dem Gebiet des Straßenwesens 1949 bis 1954 ²²⁾

Rj	Land DM	Landkreise DM
1949	21 395 000	8 448 000
1950	19 470 000	8 619 000
1951	18 578 000	9 557 000
1952	30 838 000	11 803 000
1953	45 280 000 ²³⁾	12 900 000 ²³⁾
1954	40 000 000 ²³⁾	19 900 000 ²³⁾
zukünftig	50 000 000	32 000 000

Wenn auch das bisher Geleistete weit hinter dem Maß des Notwendigen zurückbleibt, bedürfen doch die außerordentlichen Anstrengungen des Landes Rheinland-Pfalz auf dem Gebiet des Straßenwesens besonderer Anerkennung. Erschwerend kommen die weit überdurchschnittlichen Kriegsschäden an den Straßen im Gebiet des Landes hinzu.

Ein zutreffendes Bild liefert ein Vergleich der Ausgaben für die einzelnen Straßenkategorien je km in Rheinland-Pfalz und im gesamten Bundesgebiet. Die Unterschiede in den Aufwendungen für die Bundesstraßen in den verschiedenen Bundesländern sind dabei unerheblich; dagegen ergeben sich merkbare Differenzen bei Betrachtung der Verhältnisse der L I O und L I I O:

Rj	Land Rheinland-Pfalz	alle Bundesländer (ohne Hansestädte)	Landkreise Rhl.-Pf.	alle Landkreise im Bund
	DM je km L I O	DM je km L I O	DM je km L I I O	DM je km L I I O
1949	4 460	4 013	1 650	...
1950	2 850	3 460	1 700	1 930
1951	2 550	4 280	1 873	2 200
1952	4 770	4 700	2 407	2 500
1953	7 000 ²³⁾	5 700 ²³⁾

Während Rheinland-Pfalz 1949 einen höheren Satz je km für seine Landstraßen aufwendet als die Bundesländer im Durchschnitt, fällt es in den beiden folgenden Jahren merklich ab, um 1952 wieder knapp, 1953 erheblich über dem bundesdurchschnittlichen Satz zu liegen.

Der Effekt der Ausgaben in Rheinland-Pfalz wird allerdings durch die überbundesdurchschnittlichen Kriegsschäden an Brücken und Straßen des Landes gemindert.

Die Aufwendungen der Landkreise des Landes Rheinland-Pfalz liegen bis 1953 knapp unter dem Bundesdurchschnitt, 1954 wahrscheinlich erheblich darüber. Das Gewicht der finanziellen Anforderungen dieser Ausgaben für die Haushalte des Landes und der Landkreise wird durch den folgenden Vergleich, der die

²²⁾ Nach Angaben des Statistischen Landesamtes und des Ministeriums für Wirtschaft und Verkehr von Rheinland-Pfalz.

²³⁾ Geschätzte Werte.

Straßenausgaben je Einwohner in den verschiedenen Ländern zeigt, besonders deutlich:

Ausgaben auf dem Gebiet des Straßenwesens ²⁴⁾ in DM je Einwohner im Rj

	1950	1951	1952	1953
Rheinland-Pfalz	19,02	20,67	29,69	38,97
Schleswig-Holstein	15,83	20,28	27,35	34,25
Niedersachsen	13,79	18,26	21,72	28,06
Nordrhein-Westfalen	19,21	23,11	26,10	30,86
Hessen	21,66	21,82	25,15	27,02
Baden-Württemberg	23,48	27,11	32,81	36,30
Bayern	17,16	21,10	23,43	28,30

Die großen Anforderungen, die das Land und die Landkreise in Rheinland-Pfalz für das Straßenwesen erfüllen müssen, können nur unter Zurückdrängung der Ausgaben für andere Verwaltungszwecke erfüllt werden, wie die unten stehende Zusammenstellung verdeutlicht:

Anteilsätze der Eigenausgaben für das Straßenwesen an den Eigenausgaben aller Verwaltungszweige ²⁵⁾

	1929	1930	1931	1932	1938	1948	1949	1950	1951	1952
Alle Länder	3,1	2,9	2,4	2,4	3,8	2,8	2,5	3,2	3,9	...
Rheinland-Pfalz	...	...	...	...	...	5,1	3,9	4,6	4,5	6,5
Alle Landkreise	...	25,3	22,2	18,2	22,3	7,3	9,1	11,3	...	12,0
Landkr. Rhld.-Pfalz	...	...	...	...	...	...	19,6	17,9	19,3	20,5

Problematik des Zuweisungsschlüssels der speziellen Ausgleichsleistungen des Landes an die Landkreise

Auf die Unzutraglichkeiten infolge der unterschiedlichen Handhabung der Klassifizierung der Bezirksstraßen und die sich für die kommunalen Körperschaften daraus ergebenden finanziellen Schwierigkeiten wurde bereits hingewiesen.

Aber auch der Schlüssel der speziellen Zuweisungen an die Landkreise, der in seinem Grundgedanken der Regelung in Hessen, Niedersachsen, Bayern und Schleswig-Holstein entspricht ²⁶⁾, zeigt erhebliche Mängel.

Der in Rheinland-Pfalz verwendete Schlüssel ist so angelegt, daß der Zuschußbetrag für die L I I O je km um so höher ist, je größer die auf die Einwohnerzahl entfallende Länge der L I I O des betreffenden Kreises ist; und zwar wächst der Straßenbauschuß in den Landkreisen mit regelmäßig wachsender Kilometerlänge der L I I O je Einwohner unregelmäßig progressiv, was durch den gestaffelten Zuschußsatz erreicht wird. ²⁷⁾

²⁴⁾ Wirtschaft und Statistik, Heft 7/1955, Seite 374.

²⁵⁾ Adamek-Saake, Die Straßenkosten und ihre Finanzierung, Bielefeld 1952, Seite 86, sowie eigene Berechnung des Verfassers.

²⁶⁾ In Nordrhein-Westfalen werden dagegen feste Kilometersätze, unabhängig von der Einwohnerzahl der Kreise, zugeschossen.

²⁷⁾ Vgl. den in Fußnote 3 beigefügten Text des § 9, Absatz 1, des Finanzausgleichsgesetzes.

Ein stark vereinfachtes Beispiel, bei dem wir von einer angenommenen festen Einwohnerzahl von 1 000 Einwohnern ausgehen, mag diese Zusammenhänge verdeutlichen:²⁸⁾

km L II O je 1 000 Einw.	Zuschuß insgesamt DM	Zuschuß je km L II O DM	das sind DM/km mehr	Zuschuß je Einwohner DM
0,2	140	700	—	0,14
0,4	280	700	—	0,28
0,6	420	700	—	0,42
0,8	560	700	—	0,56
1,0	700	700	—	0,70
1,2	910	758	58	0,91
1,4	1120	800	42	1,12
1,6	1330	831	31	1,33
1,8	1540	855	24	1,54
2,0	1750	875	20	1,75
2,2	2110	959	84	2,11
2,4	2470	1029	70	2,47

Zunächst muß beachtet werden, daß die Zuschüsse je km ungleichmäßig zunehmen, wie aus Spalte 4 der vorliegenden Tabelle entnommen werden kann. Dem gegenüber verlangt aber eine gerechte Behandlung aller Gebietskörperschaften, daß die vorgesehene Progression der Zuschußsätze je km L II O, wenn sie überhaupt sinnvoll ist, allen beteiligten Kreisen in gleicher Weise zugutekommen muß. Praktisch handelt es sich bei den sich durch diese unregelmäßige Progression ergebenden Unterschiedlichkeiten um erhebliche Beträge. Besonders kraß sind die Unterschiede vor einem „Sprung“ in der Progression, wie im Fall eines Kreises in unserem Tabellenschema, der 2 km L II O auf seine 1 000 Einwohner aufweist und dafür 20 DM je km mehr enthält als der Kreis mit 1,8 km je 1 000 Einwohner, während der Kreis mit 2,2 km je 1 000 Einwohner 84 DM je km mehr enthält als derjenige mit 2 km je 1 000 Einwohner!

Eine weitere Unzulänglichkeit des verwendeten Schlüssels ergibt sich aus folgendem: Dem Schlüssel liegt der Gedanke zugrunde, daß jene Kreise, in denen eine relativ hohe Einwohnerzahl auf den km L II O entfällt, eine größere Wirtschaftskraft und Finanzkraft aufweisen als jene, bei denen nur wenige Einwohner je km L II O vorhanden sind.

Erstere erhalten daher je km einen geringeren Zuschußbetrag als die letzteren. Die Problematik dieser Annahme liegt nun darin, daß hohe Einwohnerzahl je km L II O in den Landkreisen in vielen Fällen geradezu auf eine verhältnismäßig geringe Wirtschaftskraft und Finanzkraft schließen läßt.

So ergibt sich für Rheinland-Pfalz, daß zwar die schwach bevölkerten Kreise der sogenannten „roten Zone“ zumeist wohl eine geringe Finanzkraft aufweisen, daß aber auch die dichtbevölkerten Kreise, besonders in der Umgebung größerer Städte, infolge des hohen Anteils an Evakuierten oder Flüchtlingen, ebenfalls finanziell schlecht gestellt sein können.

Eine ganze Reihe von Kreisen, deren Gemeinden eine überdurchschnittliche Realsteuerkraft und verhältnismäßig geringe Belastung durch Ausgaben für Für-

²⁸⁾ Unter Zugrundelegung der im Finanzausgleichsgesetz 1955 vorgesehenen Zuschußsätze.

sorge usw. aufweisen, erhalten nach der jetzigen Regelung der Zuschußsätze relativ hohe Zuschüsse je km L II O gegenüber jenen Kreisen, die zwar dicht bevölkert sind, und daher verhältnismäßig geringe Zuschüsse je km L II O erhalten, aber eine unterdurchschnittliche Realsteuerkraft der Gemeinden und verhältnismäßig hohe Ausgabenbelastungen für Fürsorge usw. aufweisen.

Insoweit also die tatsächlichen Verhältnisse in den Landkreisen von den Voraussetzungen abweichen, von denen man beim Entwurf des Schlüssels ausging, wirkt die Progression der Zuschußsätze im Sinne einer Verschärfung der wirtschaftlichen und finanziellen Unterschiede zwischen den einzelnen Kreisen.

Die beiden aufgezeigten Mängel der gegenwärtigen Regelung lassen es empfehlenswert erscheinen, die Zuschüsse für die L II O (und für die Gemeindeverbindungsstraßen, für die diese Folgerungen ebenfalls zutreffen), grundsätzlich nach der Länge der Straßen zu bestimmen, also einen einheitlichen Kilometersatz festzusetzen, ohne die Bevölkerungsdichte mit zu berücksichtigen.

Nach dieser Regelung würden die dichtbevölkerten Gegenden je Einwohner nach wie vor im allgemeinen einen niedrigeren Zuschußsatz erhalten als die dünnbevölkerten Gebiete; die Progression der Sätze je Einwohner würde aber erheblich gemindert. Gleiche Zuschußsätze je km Landstraße würden überdies eine einfachere Errechnung der Zuweisungen gestatten.²⁹⁾

Eine noch engere Anpassung an die wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse in den einzelnen Kreisen ließe sich erreichen, indem die Kilometerlänge der Kreisstraßen mit einem variablen Faktor multipliziert würden, soweit besondere für das Straßenwesen relevante Verhältnisse berücksichtigt werden sollen. Dabei könnte z. B. die unterschiedliche Belastung der Kreisstraßen (z. B. des Bimsgebietes), die unterschiedliche Topographie (z. B. Winterschäden im Eifel-Hunsrückgebiet) oder andere Umstände berücksichtigt werden.

Diese Regelung wird in ähnlicher Weise in einigen schweizer Kantonen durchgeführt.³⁰⁾

Unter Berücksichtigung des oben dargestellten Straßenzustands in den einzelnen Bezirken, ergibt sich noch ein weiterer Mangel der gegenwärtigen Regelung des Finanzausgleichs: Es zeigte sich, daß die Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen in Gemeinden mit über 6 000 Einwohnern gegenüber den freien Strecken der Bundesstraßen in relativ schlechtem Zustand liegen, während die Ortsdurchfahrten in Gemeinden über 6 000 Einwohnern bei den L I O in einem durchweg besseren Zustand als die entsprechenden freien Strecken sind. Für Ortsdurchfahrten beider Straßenklassen sieht das Finanzausgleichsgesetz aber gleiche Zuschüsse von 1 550,— DM je km Ortsdurchfahrt vor. Da nun die Ortsdurchfahrten im Zug der vorwiegend dem Fernverkehr dienenden Bundesstraßen ohnehin besondere Engpässe darstellen, wäre eine Differenzierung der Zuschüsse für L I O und Bundesstraßen angebracht.

Folgerungen

Schon die Skizzierung der bestehenden Verhältnisse macht klar, daß erhebliche Änderungen auf dem Gebiet der Straßenfinanzierung notwendig sind, soll das Straßenwesen nicht weit hinter den Verkehrsanforderungen zurückbleiben. Die

²⁹⁾ Diese Regelung entspricht derjenigen in Nordrhein-Westfalen. Vgl. Gesetz- und Verordnungsblatt 1955, Seite 103.

³⁰⁾ Abegg, Hans, Verteilungsschlüssel bei Subventionen und Anteilen, Bern 1948, insbesondere Seite 170 bis 172.

nach meiner Ansicht anzustrebende Entwicklung sei im Folgenden kurz umrissen:

1. „... Die beste Gewähr für eine sparsame Verkehrswirtschaft ... bietet die Befolgung des Grundsatzes, wonach jedes Verkehrsmittel mit Einschluß der von ihm benützten Verkehrsanlagen für seine Kosten selbst aufkommen sollte.“³¹⁾ Diese Forderung hat nicht nur im Rahmen einer Wettbewerbsordnung ihren Platz, sondern sie ist Grundlage jeder Wirtschaftsordnung. „Ohne den Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit zwangsläufig Vergeudung in der Verkehrswirtschaft ...“³²⁾

Man muß allerdings beachten, daß es im Wesen der allgemeinen „Sondersteuern“ des Kraftverkehrs (Mineralölsteuer und Kraftfahrzeugsteuer) liegt, daß alle Straßenbenutzer ohne Rücksicht auf die Kosten der jeweils benutzten Verkehrsanlage gleich behandelt werden. Insoweit ist es gerechtfertigt, von einer modifizierten Eigenwirtschaftlichkeit zu sprechen.

Aus dem Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit ergeben sich für unser Problem zwei wichtige Folgerungen:

a) Die steuerlichen Sonderlasten des Straßenverkehrs stellen ökonomisch gesehen Entgelt für die anteilmäßige Abnutzung der Straßen und ihrer Nebenanlagen durch die Benutzer der Straßen dar. Ob die eine oder die andere Sondersteuer rechtlich gesehen, etwa im Hinblick auf die ursprüngliche Intention des Gesetzgebers, Entgeltcharakter besitzt oder nicht, ist für unsere Feststellung gleichgültig. Die verkehrswirtschaftliche Situation hat den Sondersteuern die ökonomische Funktion eines Entgelts für die Straßenabnutzung sozusagen einfach „zugespielt“. Am Gesetzgeber liegt es, hieraus die Folgerungen zu ziehen. Zwei Probleme stehen dabei im Vordergrund: 1. Die Bestimmung des dem Kraftverkehr zulastbaren Anteils an den gesamten anfallenden Wegekosten. 2. Die kostengerechte Zulastung der „Sondersteuern“ auf die verschiedenen Fahrzeugkategorien, wobei, wie schon bemerkt, eine „egalisierende Behandlung“ bis zu einem gewissen Grad unvermeidlich ist. Der Kraftfahrzeugsteuer muß gerade im Hinblick auf dieses Problem nach Meinung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium zukünftig mehr und mehr der Charakter einer „Ergänzungsteuer zur Treibstoffsteuer“ beigelegt werden, da der Erhebungsmodus der KFZ-Steuer nicht in ausreichenden Zusammenhang mit den auszugleichenden Tatbeständen gebracht werden kann. Diese Forderung ist allerdings solange nicht streng durchführbar, ja nicht einmal empfehlenswert, als die KFZ-Steuer den Ländern zufließt und einen wesentlichen Rückhalt der Straßenfinanzierung der Länder und untergeordneten Körperschaften bildet.

b) Die Eigenwirtschaftlichkeit des Straßenverkehrs verlangt weiter, daß die Erträge der Sonderbesteuerung des Straßenverkehrs auch tatsächlich der Unterhaltung und dem Ausbau der Landstraßen zugute kommen. Dem unter Punkt a erwähnten Problem einer kostengerechten Zulastung der Kraftfahrzeugsondersteuern auf die verschiedenen Fahrzeugkategorien entspricht mit Hinblick auf die Erträge dieser Sondersteuern die gerechte Zuteilung auf die verschiedenen Lastenträger der einzelnen Straßenkategorien. Solange die Lastenträgerschaft für die Landstraßen auf Bund, Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) verteilt

³¹⁾ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium, Grundsätze für die Aufbringung der Kosten der Verkehrswege, Bielefeld 1954, Seite 6.

³²⁾ Napp-Zinn, A. F., Zur Verzinsung des Verkehrswegekaptals, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 1/1955, Seite 6.

bleibt, wird dieses Finanzausgleichsproblem die größten Schwierigkeiten bereiten. „Das sachgerechteste Verfahren der Finanzierung des Baues und der Unterhaltung aller Straßen, die dem überörtlichen Verkehr dienen, wäre ein besonderer Finanzausgleich für diese Straßen ...“³³⁾ Nach Meinung dieses Autors wäre aus dem Aufkommen an Mineralölsteuer und der an den Bund zu überführenden KFZ-Steuer „... eine Gesamtfinanzmasse zu bilden, aus der alle Straßenbaulastträger nach den durchschnittlichen Kosten für Bau und Unterhaltung der einzelnen Straßenklassen die (entsprechenden) Zuschüsse erhalten ...“

Es erscheint grotesk, wenn man bedenkt, daß eine solche einheitliche Straßenbaufinanzmasse der Disposition von vielen Hundert voneinander unabhängigen handelnden Lastenträgern überlassen wird; als ob nicht dieselben Gründe, die zu einer Zusammenfassung der Finanzmasse führten, nicht auch deren einheitliche Disposition bedingten.

Dennoch werden sich die in nächster Zukunft möglichen Lösungen im Rahmen dieses Vorschlages bewegen, da eine Änderung der Lastenverteilung nicht zu verwirklichen sein wird. Die Länder werden sich auch kaum zu einer Neuaufteilung der KFZ-Steuer bereit finden.

2. Das oben Gesagte läßt bereits die Notwendigkeit der Zentralisierung der Straßenverwaltung und der Lastenträgerschaft für alle Landstraßen deutlich werden. Daneben sind aber noch eine Reihe anderer Gründe herauszustellen:

a) Das Straßenwesen verschiedener Gebietskörperschaften gleicher Ordnung zeigt große Unterschiede. Es sei nur an die Kriegsschäden in Rheinland-Pfalz erinnert, die den Straßenhaushalt des Landes und seiner Gebietskörperschaften im Verhältnis zu anderen Ländern schwer belasten; oder die oben dargestellte unterschiedliche Straßennetzdichte sowie die verschiedene Straßenverkehrsfrequenz verschiedener Körperschaften.

Dies alles sind Tatbestände von so schwerwiegenden finanziellen Wirkungen für die betroffenen Körperschaften, daß auf ihren Ausgleich nicht verzichtet werden kann. Die Vielzahl der auszugleichenden Tatbestände verlangt überdies einen komplizierten Ausgleichsschlüssel. Andererseits aber leidet schon der gegenwärtige Finanzausgleich „... unter dem Bestreben, allzuvielen Bedarfstatbeständen Geltung zu verschaffen ...“ (Bundestagsdrucksache 480 vom 29. 4. 1954, S. 102). Das Prinzip der methodischen Einfachheit verlangt außerdem „... die Ausgleichstatbestände auf wenige, finanzwirtschaftlich bedeutsame und repräsentative Faktoren zu beschränken ...“ (Bundestagsdrucksache a. a. O. S. 101), was aber bei den sehr differenzierten Verhältnissen auf dem Gebiet des Straßenwesens kaum durchführbar ist.

Die divergierenden Tatbestände auf dem Gebiet des Straßenwesens werden im Gegenteil durch den bestehenden Finanzausgleich nicht hinreichend berücksichtigt. Dies führt z. B. zur Bildung von Sonderfonds, die letztlich zu einer noch unübersichtlicheren Gestaltung der Ausgaben auf diesem Gebiet beitragen. So flossen z. B. den Gemeinden des Landes Rheinland-Pfalz im Jahre 1952 für Ortsdurchfahrten und sonstige Straßen rund 9,1 Mio DM zu, die aus mindestens 5 verschiedenen Quellen stammten.³⁴⁾

³³⁾ Rittel, Straßenbauprobleme der Städte und Gemeinden, in: Tagungsbericht Deutscher Straßentag 1955, Bonn 1955, Seite 51.

³⁴⁾ Vgl. Staatszeitung für Rheinland-Pfalz vom 1. 3. 1953.

Die Folgerung aus diesen Sachverhalten kann nur die Schaffung einer zentralen Verwaltung und Finanzierung der Landstraßen sein.

b) Die unterschiedliche Entwicklung der Ausstattung und des Straßenzustandes gleicher Klasse in den verschiedenen Gebietskörperschaften und die Verschiedenheit des Straßenzustandes der Straßen verschiedener Klasse innerhalb derselben Körperschaft, wie sie bereits dargestellt wurden, illustrieren die Folgen einer partikularen Straßenbaupolitik. Eine schätzende Berechnung der Aufwendungen der Landkreise des Landes Rheinland-Pfalz in den verschiedenen Regierungsbezirken je km L II O im Jahre 1951 gibt ein treffendes Beispiel für die unterschiedliche Entwicklung im Straßenbau:

Landkreise des Regierungsbezirks	Durchschnittliche Aufwendungen je km L II O
Pfalz	956 DM
Rheinessen	930 „
Koblenz	812 „
Trier	583 „
Montabaur	192 „

c) Trotz der Uebertragung eines Teils der Verwaltungsbefugnis der L II O an die Landesstraßenverwaltung unterhalten die Landkreise meist noch zusätzliche eigene Straßenverwaltungen, da z. B. der Entscheid über Art und Reihenfolge der Baumaßnahmen, aber auch die Verwaltung der Finanzen bei den Landkreisen liegen. Gesteigerte Verwaltungskosten, Verlust der Vorteile zentraler Beschaffung der Materialien und der Vergabe der Arbeiten sind die Folgen eines solchen Zustandes, die sich im Verhältnis der Länder untereinander, von denen jedes seine eigene Landesstraßenverwaltung besitzt, wiederholen. Eine besondere Gefahr für den Kraftverkehr ergibt sich aus der dadurch häufig bedingten unterschiedlichen technischen Ausgestaltung der Straßen, z. B. des Deckenbelags, in den einzelnen Zuständigkeitsbezirken.

Die dargestellten Argumente begründen hinreichend die Notwendigkeit der Zentralisierung der Verwaltung und Straßenfinanzierung. Der Meinung des deutschen Landkreistages, daß die Verwaltung der L II O „... seit vielen Jahrzehnten eine klassische Selbstverwaltungsaufgabe...“ der Landkreise darstellt, die auch weiterhin in ihrer Hand bleiben müsse, „... weil Sachnähe und Sachkunde des engeren Verbandes den raschesten und wirksamsten Vollzug von Verwaltungsaufgaben...“³⁵⁾ sichern, ist keineswegs zuzustimmen. Alle Landstraßen müssen heute als einheitliches Straßennetz betrachtet werden. Seit der technischen Vervollkommnung des Motorfahrzeugs und seiner wirtschaftlichen Emanzipation sind auch die Kreisstraßen aus ihrer begrenzten örtlichen Bedeutung herausgewachsen.

Folgende Entwicklungen müssen langfristig angestrebt werden, wenn die Möglichkeit einer Koordinierung des Straßenbaus und des Straßenverkehrs voll ausgeschöpft werden sollen:

1. Ueberleitung der Erträge der Kraftfahrzeugsteuer an den Bund.
2. Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer und der Mineralölsteuer durch eine zentrale Finanzierungskörperschaft, die zugleich die zentrale Straßenverwaltungsbehörde sein würde. Erst die Bildung eines solchen, aus dem allgemeinen

³⁵⁾ Entschließung des Hauptausschusses des Deutschen Landkreistages vom 31. Mai 1954.

Bundeshaushalt herausgenommenen Sonderfonds, der seinem rechtlichen Status zufolge etwa ähnlich der Deutschen Bundesbahn ausgebildet sein könnte, würden volle Ausschöpfung der durch die Zweckbindung der Sondersteuern des Kraftverkehrs gebotenen Möglichkeiten bedeuten. Auch die Kreditwürdigkeit einer solchen Eigenverwaltungs- und Finanzierungsgesellschaft würde zusätzliche Möglichkeiten der Finanzierung, etwa durch Auflegung von Straßenanleihen, ergeben.

Die Straßenverwaltungs- und Finanzierungskörperschaft sollte grundsätzlich der Aufsicht des Bundesverkehrsministeriums unterstellt bleiben, also nicht der Stellung des ehemaligen Generalinspektors für das Deutsche Straßenwesen entsprechen, da nur auf diese Weise die Koordination der verschiedenen verkehrswirtschaftlichen Belange möglich erscheint. Die von Wahl³⁶⁾ als Musterbeispiel genannte italienische Straßenverwaltung könnte dabei Beachtung finden.

Solange diese Ziele noch nicht erreichbar sind, wäre die Schaffung eines zentralen Straßenfinanzierungsfonds, der den einzelnen Straßenbaulastträgern die Mittel nach einem bestimmten Schlüssel zuteilt — entsprechend dem bereits zitierten Vorschlag von Rittel und anderen — wünschenswert.

Zusammenfassend kann festgestellt werden:

1. Zentralisierung der Verwaltung und Finanzierung aller Landstraßen stellt die verkehrsgerechte Lösung der unzulänglichen Verhältnisse auf dem Gebiet des Straßenwesens dar.
2. Solange die verkehrsgerechte Lösung infolge der politischen Verhältnisse nicht durchführbar ist, muß die an sich unzulängliche, aber notwendige Ausgleichsapparatur in Form des speziellen Straßenlastenausgleichs möglichst sinnvoll ausgestaltet werden.
3. Die Schaffung eines zentralen Finanzierungsfonds, der zugleich den speziellen Finanzausgleich für das Straßenwesen auf die Länder ausdehnen würde, muß als dringendes Erfordernis betrachtet werden. Eine stärkere Beteiligung der Kreise und Gemeinden am Ertrag der Kraftfahrzeugsteuer sowie eine Aenderung des angewandten Schlüssels erscheinen ebenfalls unumgänglich.
4. Solange die Kraftfahrzeugsteuer einen wesentlichen Rückhalt der Straßenfinanzierung der Länder bildet, werden die entstehenden laufenden Kosten der L I O, L II O und Gemeindeverbindungsstraßen daraus gedeckt werden müssen, was u. U. zu einer Erhöhung der Steuersätze zwingen wird.
5. Langlebige Investitionen müssen nicht aus Schulden gedeckt werden. Die Finanzierung aus laufenden Mitteln kann sogar volkswirtschaftlich notwendig werden. Dem Kraftverkehr allerdings dürfen Straßenbauausgaben nur nach Maßgabe ihrer Abnutzung zugelastet werden.
6. Die Klassifizierung der Landstraßen muß nachgeprüft und eventuell neu gestaltet werden. Grundsätzlich sollten die Gemeindeverbindungsstraßen den L II O gleichgestellt werden.

³⁶⁾ Wahl, E. F., Vortrag über das Straßenwesen in Rheinland-Pfalz, in: Gemeindetag Rheinland-Pfalz Nr. 8/1952, Seite 75 ff.