

Resolution des Landkreises bezüglich der Abstufung von Landesstraßen zu Kreisstraßen und der Abstufung von Kreisstraßen zu Gemeindestraßen

Vorbemerkung

Der Substanzverzehr der Straßeninfrastruktur, einschließlich der technischen Bauwerke, ist seit Langem ein Thema, das den Rechnungshof, aber auch die breite Öffentlichkeit, beschäftigt. Dabei lässt sich die Situation der Kreisstraßen durchaus mit jener der Landesstraßen vergleichen. In beiden Bereichen fehlt eine nachhaltige Strategie, die auf den Werterhalt und darüber hinaus die langfristige Sicherung der Leistungsfähigkeit der Infrastruktur ausgerichtet ist. Während die Koalitionsvereinbarung in Bezug auf die Landesstraßen deutliche Aussagen trifft (Mittelseinsatz 2016 bis 2021: 600 Mio. €), bleiben die Kreisstraßen bislang in der Betrachtung außen vor. Die Fördermittel für den kommunalen Straßenbau betragen im Jahr 2014 mit rd. 55 Mio. € fast 40 Mio. € weniger als noch zu Beginn der 1990er-Jahre. Die Investitionen der Landkreise sind wegen ihrer schwierigen Finanzsituation und der rückläufigen Fördermittel in diesem Bereich von 57,8 Mio. € im Jahr 2009 auf 42,3 Mio. € im Jahr 2015 zurückgegangen. Preisbereinigt entspricht dies einem Rückgang von rd. 30 %!

Zurecht hat sich der Landkreistag Rheinland-Pfalz daher für eine Aufstockung der Förderkontingente im Kreisstraßenbau, für höhere Allgemeine Straßenzuweisungen und bedarfsgerechte Zuweisungen des Landes zu den Kosten der Schülerbeförderung ausgesprochen. Der Landkreis unterstützt diese Forderung nachdrücklich.

Abstufung von Landesstraßen zu Kreisstraßen bzw. Gemeindestraßen

Bekanntlich wurde seitens des Rechnungshofes Rheinland-Pfalz das Netz der Landesstraßen hinsichtlich der Einstufung überprüft; in der Folge sollen ca. 70 Streckenabschnitte mit einer Länge von rd. 400 km abzustufen sein. Losgelöst von der Tatsache, dass jede einzelne Maßnahme nochmals eingehend auf dieses Erfordernis hin zu überprüfen ist, besteht grundsätzlich der Anspruch der Landkreise, dass vor der Abstufung vom bisherigen Straßenbaulastträger ein Zustand hergestellt wird, der dem für die bisherige Straßengruppe gebotenen Umfang einer ordnungsgemäßen Unterhaltung entspricht.

Für den Fall der Gewährung sog. Ablösezahlungen (für die „unterlassene Unterhaltung“) an den zu übernehmenden Baulastträger muss sichergestellt sein, dass die **Ablösezahlungen vollumfänglich zur Deckung des Eigenanteils des Landkreises für einen dann folgenden Ausbau herangezogen werden können. Gleichzeitig müssen seitens des Landes aber auch die Förderkontingente entsprechend aufgestockt werden**, weil ansonsten anderweitige Maßnahmen des kommunalen Straßen- und Radewegebbaus wegen der Abstufung zurückgestellt werden müssten. Es kann nicht angehen, dass auch nur eine der wenigen kommunalen Straßenbaumaßnahmen verschoben werden muss, weil das Land sich seiner Straßenbaulast entledigt.

Abstufung von Kreisstraßen zu Gemeindestraßen

Noch schwieriger stellt sich das Thema der Abstufung von Kreisstraßen zu Gemeindestraßen dar. Soweit die Notwendigkeit von Abstufungen hier mit dem sog. „Alzheimer Urteil“ des OVG Rheinland-Pfalz vom 11.11.2010 begründet wird, kann dies keineswegs überzeugen. Nach der Entscheidung soll es ausreichend sein, dass die sog. Hauptortslage über eine klassifizierte Straßenanbindung (Kreisstraße) verfügt. So sehe es

§ 3 Landesstraßengesetz Rheinland-Pfalz vor (siehe die Gesetzesformulierungen auch von Hessen und Sachsen in der **Anlage**). Der Rechnungshof beanstandet deswegen Fördermaßnahmen des Landes bei der Anbindung von Ortsteilen durch eine Kreisstraße und lässt die letztmalige Förderung einer Kreisstraße nur noch unter engen Voraussetzungen zu. Die Folge sind (weil die vom Land und dem Rechnungshof nunmehr geforderten Fördervoraussetzungen in vielen Fällen nicht vorliegen),

- immer häufiger ausbleibende Ausbaumaßnahmen,
- erhebliche Folgekosten für die Gemeinden, wenn ergänzende Ausbaumaßnahmen erforderlich sind, die nicht zuwendungsfähig sind
- und erhebliche Folgeprobleme, wenn beispielsweise Maßnahmen der Verkehrssicherheit, wie der Winterdienst, nunmehr auf gemeindlicher Ebene sichergestellt werden müssen.

Bei alledem ist zu beachten, dass der öffentliche Personennahverkehr auf ein jederzeit und insgesamt verkehrstüchtiges Straßennetz angewiesen ist.

Nachdem sich das OVG Rheinland-Pfalz hier ganz offenbar am engen Gesetzestext orientiert, haben sich die Gremien des Landkreistages dafür ausgesprochen, - soweit zur Problemlösung notwendig - eine Änderung des § 3 Landesstraßengesetz herbeizuführen, damit - wie in Hessen und Sachsen (siehe Anlage) - Kreisstraßen nicht nur dem Anschluss von Gemeinden, sondern grundsätzlich auch von räumlich getrennten Ortsteilen an überörtliche Verkehrswege dienen können. **Der Landkreis unterstützt diese Forderung des Landkreistages nachdrücklich.**

Zwar sind wir der Meinung, dass bereits die bestehende Rechtslage bei gesetzeskonformer Auslegung ein Festhalten an der jahrzehntelang praktizierten Handhabung zuließe. Denn den Verfassern des Landesstraßengesetzes ging es ursprünglich darum, sog. Siedlungseinheiten über Kreisstraßen an das überörtliche Verkehrswegenetz anzubinden. Solche Siedlungseinheiten können sowohl Gemeinden als auch Ortsteile sein. Jegliche andere Auslegung des Gesetzes erachten wir als „spekulativ“.

Je kleinteiliger eine Verbandsgemeinde strukturiert ist, umso häufiger werden auch kleine Ortsgemeinden nach § 3 zulässigerweise über eine Kreisstraße erschlossen. Dem hingegen würden Kommunen, die größere Strukturen und Einheiten gebildet haben, mit ihren vielfältigen Anbindungen der zu Ortsteilen gewordenen (ehemaligen) Ortsgemeinden erhebliche Nachteile erleiden. Eine solche unterschiedliche Praxis widerspricht nicht nur dem Gleichheitsgedanken, sondern ist auch vom Landesgesetzgeber zu keiner Zeit bewusst und damit billigend in Kauf genommen worden.

Die hier vorgenommene systematische bzw. teleologische Auslegung des geltenden Rechts stünde einem Abstufungserfordernis in vielen Fällen entgegen, weil bei Abfassung des § 3 LStrG die hier diskutierten Folgen späterer gebietlicher Zusammenschlüsse nicht absehbar waren und auch in der Folge nicht diskutiert wurden. Da man sich einer solchen Auslegung des geltenden Rechts seitens der Landesregierung gleichwohl nicht anschließen möchte, ist eine Änderung des Landesstraßengesetzes offenbar unumgänglich, da ansonsten ein Zusammenschluss kleiner Ortsgemeinden, der bekanntlich durch die Kommunal- und Verwaltungsreform gefördert werden soll, im Blick auf die Folgekosten für die einzelnen Ortsgemeinden erheblich erschwert würde. Die gleichen Problemstellungen ergeben sich bei der Anbindung bzw. bei der Bildung von Einheitsgemeinden.

Der Landkreis fordert das Land daher dazu auf, über eine Änderung des Landesstraßengesetzes sicherzustellen, dass das Vorliegen einer Kreisstraße nicht davon abhängig ist, ob es sich um die Anbindung einer Gemeinde oder eines Ortsteils handelt.

§ 3 Landesstraßengesetz Rheinland-Pfalz

- Einteilung der öffentlichen Straßen

Die öffentlichen Straßen werden nach ihrer Verkehrsbedeutung, insbesondere unter Berücksichtigung ihrer raumordnerischen Funktion, in folgende Straßengruppen eingeteilt:

1. Landesstraßen (Landstraßen I. Ordnung), das sind Straßen, die innerhalb des Landesgebietes untereinander oder zusammen mit Bundesfernstraßen ein Verkehrsnetz bilden und dem Durchgangsverkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind,

2. Kreisstraßen (Landstraßen II. Ordnung), das sind Straßen, die dem Verkehr innerhalb eines Landkreises, dem Verkehr mit benachbarten Landkreisen oder kreisfreien Städten oder dem Anschluss der Gemeinden an Bundes- oder Landesstraßen sowie an Eisenbahnhaltstellen, Schiffsliegplätze und ähnliche Einrichtungen in der Weise dienen, dass jede Gemeinde wenigstens mit einer nicht in ihrer Baulast stehenden Straße an die genannten Verkehrswege oder -einrichtungen angeschlossen ist,

3. Gemeindestraßen und sonstige Straßen:

a) Gemeindestraßen sind Straßen, die überwiegend dem örtlichen Verkehr dienen.

b) Sonstige Straßen sind:

aa) Geh- und Radwege, soweit sie nicht nach § 1 Abs. 3 Nr. 1 oder Nr. 2 zu einer Straße gehören (selbständige Geh- und Radwege), und

bb) Straßen, die nicht von einer Gebietskörperschaft dem öffentlichen Verkehr zur Verfügung gestellt werden.

§ 3 Abs. 1 Nr. 2 Hessisches Straßengesetz

Kreisstraßen; das sind Straßen, die vorwiegend dem Verkehr zwischen benachbarten Kreisen und kreisfreien Städten, dem überörtlichen Verkehr innerhalb eines Kreises oder dem unentbehrlichen Anschluss von Gemeinden oder räumlich getrennten Ortsteilen an überörtliche Verkehrswege dienen oder zu denen bestimmt sind.

§ 3 Abs. 1 Nr. 2 Sächsisches Straßengesetz

Kreisstraßen; das sind Straßen, die dem Verkehr zwischen benachbarten Landkreisen und kreisfreien Städten, dem überörtlichen Verkehr innerhalb eines Landkreises oder einer kreisfreien Stadt oder dem unentbehrlichen Anschluss von Gemeinden oder räumlich getrennten Ortsteilen an überörtliche Verkehrswege dienen oder zu dienen bestimmt sind; sie sollen mindestens an einem Ende an eine Bundesstraße, Staatsstraße oder andere Kreisstraße anschließen.