



Ausarbeitung

Wiederaufbau von im Zweiten Weltkrieg zerstörten Straßen

Wiederaufbau von im Zweiten Weltkrieg zerstörten Straßen

Aktenzeichen: WD 1 - 3000 - 042 - 22, WD 5 - 3000 - 163- 22
Abschluss der Arbeit: 09.03.2023
Fachbereich: WD 1: Geschichte, Zeitgeschichte, Politik
WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung und Landwirtschaft

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	BRD	4
2.1.	Zustand Straßen und Brücken	4
2.2.	Die gesetzlichen Grundlagen seit 1949	5
3.	Deutsche Demokratische Republik	8
3.1.	Zustand von Straßen und Brücken	8
3.2.	Die gesetzlichen Grundlagen seit 1949	9
4.	Gegenwärtige rechtliche Situation	11
4.1.	Konnexitätsgrundsatz nach Art. 104a Grundgesetz	12
4.2.	Art. 120 Abs. 1 GG – Spezielle Regelung	13
4.2.1.	Allgemeines	13
4.2.2.	Kriegsfolgelast nach Art. 120 Abs. 1 S. 1 GG	14
4.2.3.	Art. 120 Abs. 1 S. 2 GG – Bundesgesetze	15
4.2.4.	Art. 120 Abs. 1 S. 3 GG – Tatsächlich ausgeübte Praxis	16
4.3.	Einigungsvertrag	19
5.	Literaturverzeichnis zu den Kapiteln 2. und 3.	20

1. Einleitung

Diese Ausarbeitung skizziert den Zustand der Verkehrsinfrastruktur nach dem Zweiten Weltkrieg und vor Gründung beider deutscher Staaten und führt überblicksartig die Gesetze auf, auf deren Grundlage nach 1949 in der BRD und in der DDR Mittel für die Beseitigung von Kriegsschäden an Fernstraßen unter besonderer Berücksichtigung der Brücken bereitgestellt wurden. Dabei wird auch die Gewährung von Krediten und Zuschüssen an Länder und Kommunen betrachtet.¹

Zudem wird auf die heutige Rechtslage² im Hinblick auf die Finanzierung eines Wiederaufbaus ggf. noch vorhandener kriegsbedingt zerstörter Straßenbrücken eingegangen.

2. BRD

2.1. Zustand Straßen und Brücken

Nach Ende des Zweiten Weltkrieges waren auf dem Gebiet der späteren Bundesrepublik 1.508 Brücken der Bundesfernstraßen zerstört, darunter alle Brücken über Rhein, Main, Weser und Donau. Hinzu kamen „viele tausend zerstörte Brücken der Länder, Kreis- und Gemeindestraßen.“³ Bis Ende 1949 waren ca. 50 % der zerstörten Brücken über Bundesfernstraßen durch Dauerbrücken ersetzt, 568 durch Behelfsbrücken, 254 waren noch nicht wiederhergestellt. Erst 1965 wurde die letzte kriegszerstörte Autobahnbrücke wiederhergestellt.⁴

Die Verkehrspolitik in den Besatzungszonen und den Ländern war uneinheitlich; unterschiedslos übernahmen die **Länder in Treuhandschaft für den noch zu gründenden Gesamtstaat die Kosten** der Beseitigung von Kriegsschäden an Fernstraßen und Brücken.⁵

1 Dieser Teil der Ausarbeitung wurde vom Fachbereich WD 1 bearbeitet.

2 Diese Frage wurde vom Fachbereich WD 5 untersucht.

3 Bundesminister für Verkehr, 1965, S. 253.

4 Bundesminister für Verkehr, 1965, S. 253 f. Im damaligen sogenannten Zonenrandgebiet wurde ebenfalls 1965 die Saalebrücke bei Hof „auf Kosten der Bundesrepublik von der Verwaltung der sowjetisch besetzten Zone (SBZ) (sic!) wiederaufgebaut.“ (S. 253).

5 Erst am 1. Oktober 1946 wurde der „Verwaltungsrat für Verkehr“ errichtet; ihm gehörten die Verkehrsminister der acht Länder der Bi-Zone an. Die französische Zone trat 1949 bei, kurz vor Gründung der Bundesrepublik und der Errichtung des Bundesverkehrsministeriums (Bundesminister für Verkehr, 1953, S. 22 f.). Bis zum Rechnungsjahr 1949 haben die Länder die notwendigen Maßnahmen aus eigenen Mitteln durchgeführt (der Bundesminister für Verkehr, 1953, S. 84). Eine Darstellung der Kriegsschäden in den einzelnen Besatzungszonen sowie die „Organisation des Verkehrs“ im Alliierten Kontrollrat und in den einzelnen Besatzungszonen wird dargestellt in: Schulz-Wittuhn, 1947, S. 12 ff. und S. 48 ff.

2.2. Die gesetzlichen Grundlagen seit 1949

Mit der Verabschiedung des **Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949** endete die Treuhandenschaft der Länder; denn gemäß Art. 90 GG (Bundesfernstraßen) war nun der Bund Eigentümer der bisherigen Reichsautobahnen und Reichsstraßen.⁶

In den jährlichen **Bundshaushaltsplänen** und den Haushaltsgesetzen für das jeweilige Rechnungsjahr wurden die Investitionen für den **Wiederaufbau des Verkehrswesens** bereitgestellt. Bis 1955 bildeten die Kosten für die Beseitigung von Kriegsschäden den Hauptteil der gesamten Bauinvestitionen. Darunter waren wiederum die Ausgaben für den **Wiederaufbau kriegszerstörter Brücken der größte Posten**.⁷

In den Jahren 1950 bis 1959 stammte der Hauptanteil staatlicher Mittel aus dem Einzelplan des Bundesministers für Verkehr.⁸ Für die Beseitigung von Kriegsschäden an Straßen, Ortsumgehungen und Brücken wurden neben dem Titel für die „Beseitigung von Kriegsschäden an Bundesfernstraßen (Bundesstraßen und Bundesautobahnen) einschließlich der Brücken, Hochbauten und Fernmeldeanlagen“ auch Mittel aus dem Titel für „Kleinere Um- und Ausbauten“ sowie dem Titel für „Größeren Um- und Ausbau an Bundesstraßen“ bereitgestellt. Soweit **Ortsumgehungen und Zubringerstraßen** durch andere Baulastträger, wie z. B. Kommunen, finanziert wurden, konnte der Bund hier Kredite und Zuschüsse gewähren. **Bis 1958 wurden fast alle entsprechenden Vorhaben als Zuschüsse** gewährt, „da den Baulastträgern infolge der außerordentlich

6 Schmuck, 1996, S. 15. Im Jahr 1949 hatten noch die Länder die Kosten der Finanzierung von Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen im Bereich der bundeseigenen Fernstraßen getragen; siehe Bundshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1949 (21. September 1949 bis 31. März 1950) und Gesetz über die Aufstellung und Ausführung des Bundshaushaltsplans für das Rechnungsjahr 1949 sowie über die Haushaltsführung und über die vorläufige Rechnungsprüfung im Bereich der Bundesverwaltung (Haushaltsgesetz 1949 und Vorläufige Haushaltsordnung) vom 7. Juni 1950 (BGBl 1950, S. 199).

7 Adamek, 1964, S. 73. Allerdings finden sich in den tabellarischen Darstellungen des Bundesministeriums für Verkehr sowie der Fachliteratur keine gesonderten Angaben für Baumaßnahmen an Brücken. Entsprechende Angaben sind den Bundshaushaltsplänen 1950 bis 1959 zu entnehmen. Eine tabellarische Übersicht über die Haushaltsansätze dieser Jahre einschließlich der Beseitigung von Kriegsschäden (ohne gesonderte Aufführung von Brücken) sowie Darlehen und Zuschüsse an fremde Baulastträger, vor allem für große Brücken, veröffentlichte der Bundesminister für Verkehr (Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949 – 1953, 1953, S. 85). Bis 1954 gingen mehr als die Hälfte der Investitionen in Bauunterhalt, Beseitigung von Kriegsschäden etc., so dass nur rund 20 % des Gesamtbetrages für die Bundesstraßen für Umbau- und Ausbaumaßnahmen eingesetzt werden konnten (Seebohm, 1954, Ein Rück- und Ausblick, S. 328).

8 Außer aus den Titeln des Einzelplans des Bundesministers für Verkehr wurden in den Jahren 1950 bis 1954 Kredite und Zuschüsse nach Artikel III des Ratifizierungsgesetzes vom 31. Januar 1950 aus Einzelplan V Bundesminister für den Marshall-Plan bereitgestellt. Die dort für „Straßen“ nicht näher bezifferten Beträge dienten im Wesentlichen der Beseitigung von Kriegsschäden und der Wiederherstellung zerstörter Brücken.

schlechten Finanzlage und der ungewöhnlich hohen Kriegsschäden die Rückzahlung von Darlehen unmöglich ist.“⁹

Das **Gesetz über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs vom 2. März 1951**¹⁰ regelte den Übergang des Eigentums auf den Bund sowie die Übernahme der Straßenbaulast und die vermögensrechtliche Auseinandersetzung mit den Ländern.¹¹ Zudem sah § 7 Abs. 2 vor, dass Gemeinden Zuwendungen für den Bau oder Ausbau von Ortsdurchfahrten oder Zubringerstraßen zu Bundesautobahnen erhalten konnten.¹²

1957 war die Beseitigung von Kriegsschäden an Straßen und Brücken im Wesentlichen abgeschlossen.¹³ Im **Bundeshaushalt 1960**¹⁴ wurden **keine Beträge mehr für die Beseitigung von Kriegsschäden aufgeführt**. Selbst die Zuschüsse an fremde Bauträger für Brücken – bei denen nicht feststellbar ist, ob es hier um die Beseitigung von Kriegsschäden ging – wurden für das Jahr 1960 nicht mehr gesondert aufgeführt.

Das Gesetz zur Änderung des Reichsautobahngesetzes vom 4. April 1951¹⁵ regelte sodann die Mittelbereitstellung im Bundeshaushalt 1951 für Bundesstraßen und Bundesautobahnen sowie „Zuschüsse an besonders finanzschwache Baulastträger für den Ausbau von Ortsdurchfahrten“ und Autobahnzubringern. Zuschüsse und Darlehen an fremde Baulastträger waren vorgesehen für die Beseitigung von Kriegsschäden, vornehmlich an Brücken. Mit Stand vom 1. März 1952

9 Siehe Bundeshaushaltsplan 1952 und das Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Rechnungsjahr 1952 (Haushaltsgesetz 1952), vom 25. Juni 1952, (BGBl II, S. 605), Erläuterung zu Kap 12, Titel 32. Im Weiteren sind in den Erläuterungen die jeweiligen Bauvorhaben mit den Baulastträgern aufgelistet. Die Begründung für die ausschließliche Gewährung von Zuschüssen an die Baulastträger findet sich wortgleich in den Haushaltsplänen der nachfolgenden Rechnungsjahre.

10 BGBl, Teil I, 1951, Nr. 11, S. 157 f.

11 Schmuck, 1996, S. 15.

12 Schmuck, 1996, S. 33.

13 Klingenberg, 1957, S. 245, gibt an, dass von den 542 zerstörten Autobahnbrücken im Jahr 1957 494 komplett, 21 als Behelfsbrücken wiederhergestellt wurden, bzw. sich im Aufbau befänden. Die 27 verbliebenen Brücken seien nur mit einer Fahrbahn wiederhergestellt. Von den 979 Brücken an Bundesstraßen seien 876 komplett, 98 behelfsmäßig wiederhergestellt, 5 noch nicht wiederhergestellt („Lücken“). Im Folgenden beschreibt Klingenberg ausführlich die einzelnen Bauprojekte und die durchgeführten Arbeiten. Im Bundeshaushalt 1959 wurden nur noch 8,75 Millionen DM für die Beseitigung von Kriegsschäden an Bundesfernstraßen und Brücken aufgeführt; dabei handelte es sich ausnahmslos um Restbeträge bzw. die endgültige Wiederherstellung von in den Vorjahren begonnenen Maßnahmen. Zuschüsse für andere Baulastträger sind nicht mehr angegeben. [Unter Kennzahl 1900 bis 1909 (bisher Kapitel 1210 Titel 714, bzw. A 1210/714) werden 8,75 Millionen DM für die Beseitigung von Kriegsschäden an Bundesfernstraßen einschließlich der Brücken, Hochbauten und Fernmeldeanlagen aufgeführt. In den Erläuterungen sind die einzelnen Maßnahmen aufgeführt].

14 Bundeshaushalt 1960 und Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Rechnungsjahr 1960 (Haushaltsgesetz 1960), vom 2. Juni 1960, BGBl. II, S. 1545.

15 BGBl, Teil I, 1951, S. 235.

waren 70 % der über 1.400 zerstörten Brücken über Bundesautobahnen und Bundesfernstraßen als Dauerbrücken¹⁶ wiederhergestellt sowie 23% als Behelfsbrücken.¹⁷

Das **Bundesfernstraßengesetz (FStrG), vom 6. August 1953**¹⁸ schaffte erstmals „ein einheitliches materielles Straßenrecht für Bundesautobahnen und Bundesstraßen“¹⁹ und überließ zugleich den Ländern die Gesetzgebung über die nicht dem Bund gehörenden Straßen.²⁰

Eine mehrjährige Planung für den Auf- und Ausbau der Verkehrswege wurde erst durch Verabschiedung des **Verkehrsfinanzgesetzes 1955 vom 6. April 1955**²¹ ermöglicht; die finanzielle Ausgestaltung des (Wieder-)Aufbaus wurde bis dahin ausschließlich durch die Bundeshaushaltsordnung und die jährlichen Gesetze zum Bundeshaushalt geregelt.²²

16 BGBl, Teil I, 1951, Nr. 11, S. 157 f.

17 Kunde, 1952, Der Straßenbau des Bundes, S. 150.

18 BGBl, Teil I, 1953, Nr. 48, S. 903 ff.

19 Seebohm, Die Verwaltung der Bundesstraßen, 1953, S. 335.

20 Seebohm, 1954, Ein Rück- und Ausblick, S. 328. Zu den Auswirkungen des Gesetzes auf Länder und Kommunen siehe den Namensartikel des Amtsbürgermeisters Rittel, 1954, Die Gesetzgebung über die Landstraßen des Fernverkehrs, in: Straße und Autobahn, Heft 2 1954, S. 53 – 55; Adamek, 1964, bezeichnet das Gesetz als die „Magna Charta der Straße“, S. 7.

21 BGBl, Teil I, 1955, Nr. 11, S. 166ff. Bis dahin galten die entsprechenden Reichsgesetze weiter.

22 Bundesminister für Verkehr, 1957, Die Verkehrspolitik, S. 53f. – Während in den vorangegangenen Jahren die Beseitigung von Kriegsschäden im Vordergrund gestanden hatte, konnten nunmehr Mittel für Investitionen für den Neu- und Ausbau der Verkehrswege bereitgestellt werden. Das Verkehrsfinanzgesetz bestimmte, dass auf die Dauer von zehn Jahren das dort näher bezeichnete Mehraufkommen an Steuern für den Ausbau von Bundesstraßen nach dem Bundesfernstraßengesetz verwendet werden sollten. Die Verwendung der Mittel regelte weiterhin der jeweilige Bundeshaushaltsplan. (BGBl, Teil I, 1955, Nr. 11, S. 183, Abschnitt VII). Durch das Verkehrsfinanzgesetz wurden jährliche Mittel aus dem Bundeshaushalt für Bundesfernstraßen in Höhe von 20 Millionen DM bereitgestellt. (BGBl, Teil I, 1955, Nr. 11, S. S. 183 f.: „Weiterbau der Bundesautobahnen im Rahmen des Verkehrsfinanzgesetzes“; Seebohm, 1954, Ein Rück- und Ausblick, S. 336; Kunde, 1955, Die Auswirkung des Verkehrsfinanzgesetzes auf den Straßenbau der Bundesrepublik; Schmuck, 1996, S. 34). Dabei handelte es sich vornehmlich um die Fertigstellung von Autobahnstrecken, deren Bau bereits in den 1930er Jahren begonnen worden war. Nach der Verabschiedung des Gesetzes forderte der Deutsche Bundestag nach entsprechenden Beratungen des Verkehrsausschusses, die Bundesregierung solle „einen Zehnjahresplan zum Ausbau der Bundesstraßen aufstellen und dabei mindestens 25 v. H. der zur Verfügung gestellten Mittel für Ortsdurchfahrten und Ortsumgehungen verwenden.“ (Bulletin Nr. 53, v. 16. März 1956 und Fortsetzung in: Nr. 54, v. 17. März 1956). Den ersten, auf 12 Jahre festgelegten Ausbauplan für Bundesfernstraßen wurde durch Bundesgesetz vom 27. Juli 1957 wirksam. (Ausbauplan für die Bundesfernstraßen – Bundesstraßen und Bundesautobahnen – aufgestellt vom Bundesminister für Verkehr, o.O. Bundesdruckerei 1957. Erläuterungen in: Bundesminister für Verkehr, S. 32; Adamek, 1964, S. 12). Die Planperioden begannen jedoch erst zu einem Zeitpunkt, zu dem kaum noch Mittel für die Beseitigung von Kriegsschäden an Straßen und Brücken bereitgestellt wurden. (Die erste Planperiode umfasste den Zeitraum 1959 – 1962, der „Anschlussplan“ 1963 – 1966; vgl. Adamek, 1964, S. 12).

3. Deutsche Demokratische Republik

3.1. Zustand von Straßen und Brücken

Bei Kriegsende waren auf dem Gebiet der späteren DDR mehr als 1.000 Straßenbrücken zerstört oder stark beschädigt, darunter alle Brücken über Elbe, Oder und Saale sowie die meisten größeren Talbrücken und Brücken über schiffbare Kanäle.²³ Baustoffmangel, Streitigkeiten über Zuständigkeiten zwischen Schifffahrt und Straßenbauverwaltung sowie die Hochwasserkatastrophe im Frühjahr 1946 an Elbe und Oder erschwerten den Wiederaufbau kriegszerstörter Brücken und Straßen.²⁴ Dennoch waren bis 1949 nahezu 900 Brücken wiederhergestellt.²⁵ Wie auf dem Gebiet der späteren Bundesrepublik wurden auch auf dem Gebiet der späteren DDR vielfach zunächst Behelfsbrücken gebaut; der Wiederaufbau begann in größerem Umfang erst in den Jahren 1948/49.²⁶ Bis in die 1960er Jahre wurde die Mehrzahl der Bauinvestitionen für Fahrbahnerneuerungen, Rekonstruktion von Brücken bzw. den Neubau von Brücken vorgenommen.²⁷ Bis 1969 waren 1.092 Brückenneubauten bzw. Ersatzbrücken errichtet.²⁸

Die Länder und Provinzen waren für den Wiederaufbau der Straßen und Brücken zuständig. Auf Befehl der Sowjetischen Militäradministration in Deutschland (SMAD) wurde am 8. September 1945 die Generaldirektion für Kraftverkehr und Straßenwesen eingerichtet. Sie prüfte und genehmigte die Haushaltspläne für Verkehr der Länder und Provinzen, denen die Verwaltung und Unterhaltung der Autobahnstrecken übertragen wurde.²⁹ Grundlage für die Ausführung von Wiederaufbaumaßnahmen an Straßen und Brücken waren bis zur Staatsgründung entsprechende Befehle der Sowjetischen Militäradministration und gegebenenfalls der örtlichen Kommandanturen.³⁰

23 Fiedler, 2002, S. 122; zum Zustand der Straßenbrücken aller Kategorien, siehe tabellarische Übersicht bei Stehling, 1992, 9 f.

24 Stehling, 1992, S. 16.

25 Stehling, 1992, S. 17.

26 Fiedler, 2002, S. 122; ebenda werden auch mehrere Beispiele für den Wiederaufbau von Gewölbebrücken, vornehmlich in Thüringen und Sachsen, benannt.

27 Stehling, 1992, S. 68 f.: in der auf S. 69 aufgeführten Tabelle sind die Ausgaben für den Wiederaufbau kriegszerstörter Brücken unter den Bereichen für Bauaufgaben und für Instandhaltung aufgeführt; gesonderte Angaben für den Wiederaufbau der zerstörten Brücken fehlen.

28 Stehling, 1992, S. 74, Tabelle 27.

29 Stehling, 1992, S. 11 f.

30 Stehling, 1992, S. 15 nennt u. a. folgende Beispiele: „Befehl Nr. 75 vom 7. März 1946 über die Instandsetzung der Autostraßen und die Wiederherstellung der Brücken im Jahr 1946 gemäß vorgegebener Objektliste;- Befehl Nr. 22 vom 10. Mai 1946 mit dem Inhalt, eine Straßendokumentation zu erarbeiten; Befehl Nr. 40 vom 19. Februar 1947 über Instandsetzungsarbeiten am Straßennetz im Jahr 1947; Befehl Nr. 24 vom 4. März 1949, mit dem der Auftrag erteilt wurde, die technische Dokumentation in Ordnung zu bringen, die Tragfähigkeit der Brücken im Autobahn- und Reichsstraßennetz festzustellen und eine Neuberechnung der Festigkeit der Brücken durchzuführen.“

3.2. Die gesetzlichen Grundlagen seit 1949

Mit der **Verfassung der DDR, vom 7. Oktober 1949**³¹ ging die ausschließliche Gesetzgebung für den Verkehr³² sowie die Verwaltung der bisherigen Reichsautobahnen, Reichsstraßen und alle übrigen Straßen einschließlich der Wasserstraßen³³ in die „Verwaltung der Republik“ über.

In der DDR wurden von 1949 an **mehrfährige Wirtschaftspläne** aufgestellt³⁴, die auf Vorgaben der Partei- und Staatsführung beruhten³⁵ und per Gesetz beschlossen wurden. Diese Mehrjahrespläne enthielten die allgemeinen Vorgaben für die volkswirtschaftliche Entwicklung für den angegebenen Zeitraum.³⁶ Eine nähere Beschreibung der geplanten Vorhaben findet sich in den jährlichen **Volkswirtschaftsplänen**³⁷; der **Haushaltsplan** war Bestandteil des jeweiligen Volkswirtschaftsplans. Beide wurden gemäß der Verfassung der DDR durch Gesetz beschlossen.³⁸

Allerdings fehlen auch in den Volkswirtschaftsplänen und Haushaltsplänen die Auflistungen konkreter (Wieder-)Aufbauprojekte zur Beseitigung von Kriegsschäden im Bereich der Straßen

31 GBl. 1949, Nr. 104, S. 15.

32 Artikel 112 Absatz 1 der Verfassung der DDR: 1 „Die Republik hat das Recht der ausschließlichen Gesetzgebung über (...) den Verkehr.“

33 Artikel 124 Absatz 2 der Verfassung der DDR: „Die bisherigen Reichsautobahnen und Reichsstraßen sowie alle dem Verkehr dienenden Straßen stehen in der Verwaltung der Republik. Entsprechendes gilt für die Wasserstraßen.“

34 1949 erschien der erste Zweijahrplan, ab 1951 wurden nur noch Fünfjahrpläne erstellt. Zur Unterscheidung der Planungsformen siehe Stehling, 1992, S. 30.

35 Das bedeutet, dass nicht das Ministerium für Verkehrswesen, sondern das Politbüro der SED über den Ausbau der Verkehrswege entschied. Näser, Die Einordnung des Straßenwesens in die Planwirtschaft der DDR, in Fiedler, 2002, S. 13; Stehling, 1992, S. 26 (Schaubild zu den Entscheidungswegen, S. 25).

36 So ist im Fünfjahrplan 1951-1955 (Gesetz über den Fünfjahrplan zur Entwicklung der Volkswirtschaft der Deutschen Demokratischen Republik, 1951 - 1955, v. 1. November 1951, GBl. 1951, Nr. 128, S. 973) in § 7 (Entwicklung des Verkehrs) nur vermerkt, dass zur Verbesserung der Straßen Generalreparaturen und Neubauten von Straßen und der Bau von 570 Brücken vorgesehen sei; die Beseitigung von Kriegsschäden wird nicht erwähnt.

37 Die staatliche Plankommission erstellte einen Gesamtplan des Volkswirtschaftsplans und legte ihn der Regierung zur Bestätigung vor. Sodann ging der Plan an die Volkskammer zur Beratung und Beschlussfassung, siehe Schriftenreihe „Der Fünfjahrplan“, Heft 14, 1952, S. 28.

38 Art. 88 der Verfassung der DDR, GBl. 1949, Nr. 104, S. 15. Mit dem Gesetz über den Staatshaushaltsplan 1951, vom 20. April 1951 (Gesetzblatt der DDR, I, Nr. 45, S. 283) wurden die jährlichen Haushaltspläne als Staatshaushaltsplan im Gesetzblatt der DDR veröffentlicht.

und Brücken.³⁹ Auch die Aufteilung der Kosten zwischen Republik, Ländern und Kreisen ist aus den Haushaltsplänen nicht ersichtlich.⁴⁰

Mit der **Verordnung zur Neuordnung des Straßenwesens – Straßenverordnung (StrVO) – vom 10. Mai 1951**⁴¹ wurde dem Ministerium für Verkehr⁴² bzw. der Generaldirektion Kraftverkehr und Straßenwesen⁴³ die zentrale Leitung des gesamten Straßenwesens, d. h. alle Straßengruppen (Autobahnen, Fernverkehrsstraßen, Landstraßen I. und II. Ordnung und kommunale Straßen) übertragen⁴⁴; das war ein wesentlicher Unterschied zu den Befugnissen des Bundesverkehrsministeriums in der föderal verfassten Bundesrepublik.⁴⁵

Aus Veröffentlichungen des Bundesministeriums für gesamtdeutsche Fragen geht hervor, dass der Wiederaufbau von Straßen und Brücken unterhalb der Schwelle von Gesetzen, d. h. auf der

39 So waren im „Fünfjahrplan zur Entwicklung der Volkswirtschaft der Deutschen Demokratischen Republik (1951 bis 1955)“ für „die Wiederherstellung und Festigung von 23 000 laufenden Metern Straßenbrücken“ Mittel vorgesehen (siehe Ulbricht, Der Fünfjahrplan, 1950, S. 29). Für den gesamten Straßen- und Brückenbau sollten in dem Zeitraum 1951 – 1955 380 Millionen DM veranschlagt werden, wie hoch dabei der Anteil für die Beseitigung von Kriegsschäden war, ist nicht festzustellen (Ebd., Anhang, S. 113). Auch in der Schriftenreihe „Der Fünfjahrplan“ werden keine genauen Angaben zu dem Umfang der Investitionen für die Beseitigung kriegsbedingter Schäden bei Fernstraßen und Brücken genannt. Es wird allerdings eingeräumt, dass der Mangel an Baumaterialien die Wiederaufbaumaßnahmen behinderten, und „die Zahl der kriegszerstörten Brücken und Behelfsbauten [...] sich ständig vermindert“ habe (Schriftenreihe „Der Fünfjahrplan“, Heft 14, 1952, S. 186). Auch in Kapitel „Schwerpunkte des Brückenbaus“ (Ebd., S. 192 ff.) finden sich keine Zahlenangaben.

40 Beispielsweise sind in dem „Gesetz über den Haushaltsplan 1950, v. 9. Februar 1950“ (GBl 1950, Nr. 17, S. 111) für den Einzelplan XII (Verkehr) die Einnahmen und Ausgaben von Republik, Ländern und Kommunen in einer Gesamtsumme zusammengeführt, ohne dass ersichtlich wäre, auf welcher Grundlage (Zuschüsse, Kreditgewährungen) diese Rechnung erfolgte.

41 GBl. 1951, S. 422.

42 1953 wurde das Ministerium kurzzeitig aufgelöst, und durch das Ministerium für Eisenbahnwesen, das Staatssekretariat für Schifffahrt und Wasserstraßen sowie das Staatssekretariat für Kraftverkehr und Straßenwesen ersetzt. Bereits 1955 wurde diese Entscheidung wieder aufgehoben; bis 1989 bestand das Ministerium für Verkehrswesen der DDR, dem die Hauptverwaltung des Straßenwesens unterstand; Stehling, 1992, S. 22.

43 Sie hatte das Kontroll- und Weisungsrecht gegenüber den Ländern, s.: Stehling, 1992, S. 32.

44 § 1 der Straßenverordnung, Gesetzblatt Nr. 58, v. 16. Mai 1951, S. 422. Über die Projektierung und den Ausbau von Ortsdurchfahrten wurde nach dem Aufbaugesetz vom 6. September 1950 („Gesetz über den Aufbau der Städte in der Deutschen Demokratischen Republik und der Hauptstadt Deutschlands, Berlin (Aufbaugesetz)“, v. 6. September 1950, Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik (GBl.) 1950, 14. September 1950, Nr. 104, S. 965) entschieden. Ausführlich zum Aufbaugesetz s.: Die Neuordnung des Straßenwesens in der Deutschen Demokratischen Republik, 1951, S. 416; ebenso: Seidel, 1954, S. 182.

45 Näser, Die Einordnung des Straßenwesens in die Planwirtschaft der DDR, in Fiedler, 2002, S. 11, verweist allerdings darauf, dass dem Ministerium für Verkehrswesen zwar das gesamte Straßenwesen unterstand, seiner Hauptverwaltung direkt aber nur die Autobahnen unterstanden. „Die Fernstraßen, Bezirks- und kommunalen Straßen wurden von den jeweils zuständigen Bezirken, Kreisen und Kommunen betreut.“

Ebene von Verordnungen und Durchführungsbestimmungen sowie durch Investitionspläne⁴⁶ umgesetzt wurde.⁴⁷

Gleichwohl wurde in einer Veröffentlichung des Bundesministeriums für gesamtdeutsche Fragen aus dem Jahr 1954 der Zustand der Autobahnen in der DDR als „im allgemeinen gut“ bezeichnet; zugleich wurde jedoch bemerkt, dass „die Aufbaupläne für die noch zerstörten Autobahnbrücken und das Instandsetzungsprogramm für die Autobahnbehelfsbrücken [...] vornehmlich an der ungenügenden Materialbereitstellung“ gescheitert seien.⁴⁸

4. Gegenwärtige rechtliche Situation

Hinsichtlich der gegenwärtigen rechtlichen Situation ist zu beantworten, welcher öffentliche Träger für die Finanzierung kriegsbedingt zerstörter Straßenbrücken aufzukommen hätte. Wie viele solche Brücken heute noch vorhanden sind, konnte nicht ermittelt werden.⁴⁹ Das Kriegsschadenproblem auf dem Gebiet des Straßenverkehrs dürfte sich jedoch weitestgehend erledigt haben.⁵⁰

46 So regelte der Investitionsplan 1952 die Mittelzuwendung für Fernverkehrsstraßen, aber auch Landstraßen I. und II. Ordnung, s.: Seidel, 1954, S. 190f.

47 Doch auch hier finden sich selten konkrete Angaben zu einzelnen Bauvorhaben. (Im Investitionsprogramm 1952 für das Brückenwesen werden einzelnen Maßnahmen aufgeführt: Neben Brückenbauten im Raum Schwedt an der Oder, bei denen unklar ist, ob es sich um Neubauten oder den Wiederaufbau kriegszerstörter Brücken handelte, wurden als vorrangig der Weiterbau der Nordbrücke in Magdeburg der Wiederaufbau der Peene-Brücke bei Demmin sowie die Wiederherstellung einer Straßenbrücke Frankfurt/Oder genannt; Quellen: Seidel, 1954, S. 191f. Auch in der tabellarischen Übersicht über „Finanzielle Aufwendungen nach Planstellen bzw. Leistungsbereichen 1950 – 1989“, Tabelle 26, Stehling, 1992, S. 69 wird unter der Rubrik „Baufaufgaben“ nicht zwischen Neu- Ausbau oder Rekonstruktion unterschieden, ebenso wenig zwischen Maßnahmen an Straßen und Brücken). Vermutlich hatte die „Durchführungsbestimmung zur Straßenverordnung“ vom 28. Juni 1951 nicht den gewünschten Erfolg. (Bereits damals sollten Straßenkarteien und Brückenbücher angelegt und geführt werden, Vorschriften zu den Bauinvestitionen gemacht sowie Regelungen zu den Unterhaltungsaufgaben und deren Abgrenzung bei Ortsdurchfahrten getroffen werden; siehe Stehling, 1992, S. 32). 1956 erließ das Verkehrsministerium die „Dienstanweisung für die Dokumentation und das Liegenschaftswesen der klassifizierten Straßen“, vom 30. Juni 1956 und im selben Jahr die Anweisung des Ministeriums über die Anlegung und Führung einheitlicher Straßen- und Brückenverzeichnisse auf kommunaler Ebene (Stehling, 1992, S. 34).

48 Seidel, 1954, S. 185. In der Folge habe die Generaldirektion auf einige besonders materialintensive Wiederaufbauten von Brücken, wie z.B. Autobahnbrücken Wilsdruff und Hainichen verzichtet, und stattdessen Umgehungsstraßen gebaut, die zwar höhere Kosten verursachten, aber weniger materialintensiv waren.

49 Dem Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) liegen keine systematischen Informationen zu kriegsbedingten Schäden an Straßenbrücken vor (Auskunft des BMDV vom 17. Januar 2023). Als Beispiel für eine kriegsbedingt zerstörte und nicht wieder aufgebaute Brücke kann die Linkenmühlebrücke in Thüringen genannt werden. Vgl. dazu <https://www.mdr.de/nachrichten/thueringen/ost-thueringen/saale-orkla/hohenwarte-stausee-schiff-faehre-linkenmuehle-bruecke100.html>.

50 Adamek, Die Straßenkosten und ihre Finanzierung II, 1964, S. 73.

4.1. Konnexitätsgrundsatz nach Art. 104a GG

Nach Art. 104a Abs. 1 Grundgesetz (GG)⁵¹ tragen der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, **soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt**. Art. 104a Abs. 1 GG beinhaltet das sogenannte **Konnexitätsprinzip**. Danach hat diejenige Körperschaft, die die Verwaltungskompetenz besitzt, auch die Ausgaben zu tragen.⁵² Dieses Prinzip beinhaltet zugleich das grundsätzliche Verbot der Mischfinanzierung.⁵³ Die Kostentragungspflicht umfasst nur die Zweckausgaben, nicht aber die Verwaltungsausgaben.⁵⁴ Handeln die Länder im Auftrage des Bundes (Bundesauftragsverwaltung), trägt der Bund die Ausgaben (Art. 104a Abs. 2 GG).

Nach Art. 90 Abs. 2 S. 1 GG wird die **Verwaltung der Bundesautobahnen in Bundesverwaltung** geführt. Die **Länder** oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften verwalten gemäß Art. 90 Abs. 3 GG die **sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs im Auftrage des Bundes**. Bundesfernstraßen sind nach § 1 Abs. 1 S. 1 Bundesfernstraßengesetz (FStrG) „öffentliche Straßen, die ein zusammenhängendes Verkehrsnetz bilden und einem weiträumigen Verkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind“. Sie gliedern sich in erstens Bundesautobahnen und zweitens Bundesstraßen mit den Ortsdurchfahrten (§ 1 Abs. 2 FStrG). Nur letztere sind Gegenstand der Bundesauftragsverwaltung nach Art. 90 Abs. 3 GG.⁵⁵ Nach Art. 90 Abs. 4 GG kann der Bund jedoch auf Antrag eines Landes die sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs, soweit sie im Gebiet dieses Landes liegen, in Bundesverwaltung übernehmen. Für die drei Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen ist diese geschehen.⁵⁶ Für alle **anderen Straßen und Wege** sind nach Art. 30 und 28 Abs.

51 <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/GG.pdf>.

52 Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 104a Rn. 13; Heun, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 104a Rn. 12; Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 104a Rn. 5; Siekmann, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 104a Rn. 2.

53 Hellermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 104a Rn. 55; Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 104a Rn. 6.

54 Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, § 3 Rn. 9; Verwaltungsausgaben sind „die persönlichen und sächlichen Ausgaben [...], die für den laufenden Betrieb und die Erhaltung des Verwaltungsapparates erforderlich sind (also beispielsweise Personalkosten, Ausgaben für Dienstgebäude und Dienstausrüstungen etc.)“; Zweckausgaben umfassen „die Ausgaben, die unmittelbar der Förderung des jeweiligen Sachzwecks zu dienen bestimmt sind“ (Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 99. EL September 2022, Art. 104a Rn. 44).

55 Vgl. <https://www.gesetze-im-internet.de/fstrg/FStrG.pdf> sowie Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 99. EL September 2022, Art. 90 Rn. 84.

56 Vgl. Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV), Was genau macht die Autobahn GmbH des Bundes?, <https://bmdv.bund.de/DE/Themen/Mobilitaet/Strasse/Reform-Der-Bundesfernstrassenverwaltung/reform-der-bundesfernstrassenverwaltung.html>.

2 GG die **Länder** und – nach Maßgabe von deren Organisationsrecht – landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts, d. h. insbesondere Gemeinden und Landkreise⁵⁷, zuständig.⁵⁸

Damit ist festzuhalten, dass im Grundsatz der **Bund** die Kosten für den Bau von Straßenbrücken bei **Bundesautobahnen** (Bundesverwaltung, Art. 104a Abs. 1 GG) und **sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs** (Bundesauftragsverwaltung, Art. 104a Abs. 2 GG) zu tragen hat. Das jeweilige **Land** hat demgegenüber die **Kosten für den Bau der sonstigen auf dem Gebiet des Landes befindlichen Straßenbrücken** (z. B. Landesstraßen) zu tragen. Die Gemeinden gelten staatsorganisationsrechtlich als Bestandteile der Länder.⁵⁹ Die Finanzierungspflicht der einzelnen Körperschaften in den Ländern richtet sich nach dem jeweiligen Landesrecht.

4.2. Art. 120 Abs. 1 GG – Spezielle Regelung

4.2.1. Allgemeines

Sofern die Spezialregelung des Art. 120 GG einschlägig ist, findet Art. 104a GG keine Anwendung.⁶⁰ Nach Art. 120 Abs. 1 S. 1 GG trägt der **Bund die Aufwendungen** für Besatzungskosten und die sonstigen inneren und äußeren **Kriegsfolgelasten** nach **näherer Bestimmung von Bundesgesetzen**.

„Nach näherer Bestimmung von Bundesgesetzen“ meint laut Bundesverfassungsgericht (BVerfG) nur,

„dass der Bundesgesetzgeber die Auswirkungen eines **schon in der Verfassung enthaltenen Rechtssatzes** im Einzelnen festlegen, das Verfahren zum Vollzug der Verfassungsnorm ordnen und Zweifelsfragen entscheiden soll“.⁶¹

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat in dem Zusammenhang präzisierend ausgeführt, dass sich der Bund seiner Kostentragungspflicht nicht dadurch entziehen könne, „dass er trotz zwingender und betragsmäßig feststehender Aufwendungen der Länder keine Gesetze erlässt“. Art. 120 Abs. 1 S. 1 GG enthalte eine „unmittelbare und verbindliche Kostentragungspflicht des

57 Vgl. hierzu z. B. § 43 Straßengesetz für Baden-Württemberg, <https://www.landesrecht-bw.de/jportal/page/bsbawueprod.psml?showdoccase=1&doc.id=jlr-StrGBW1992pP43>.

58 Gröpl, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 99. EL September 2022, Art. 90 Rn. 83.

59 BVerfG, Urteil vom 27. Mai 1992, 2 BvF 1/88, 2 BvF 2/88, 2 BvF 1/89, 2 BvF 1/90, BVerfGE 86, 148, 215, <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv086148.html>, Rn. 208 f.; Klöpfer, Finanzverfassungsrecht, § 3 Rn. 20.

60 Axer, in: Berliner Kommentar, GG, 8. EL IV 2008, Art. 120 Rn. 1; Rodenbach/Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, 15. Aufl. 2022, Art. 120 Rn. 8; Siekmann, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 120 Rn. 1; vgl. auch die Formulierung in Art. 104a Abs. 1 GG („soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt“).

61 BVerfG, Beschluss vom 16. Juni 1959, 2 BvF 5/56, <https://openjur.de/u/349121.html>, Rn. 76; Hervorhebung durch Verf. dieser Ausarbeitung.

Bundes für Kriegsfolgelasten“.⁶² Ein Land kann daher unmittelbar aus Art. 120 Abs. 1 S. 1 GG einen Erstattungsanspruch gegen den Bund im Hinblick auf die Beseitigung von Kriegsfolgen geltend machen.⁶³

Dies könnte theoretisch zu einer von Art. 28 Abs. 2, 30, 90, 104a GG abweichenden Verteilung der Ausgabenlast führen. Dementsprechend könnte der Bund nach Art. 120 Abs. 1 GG dazu verpflichtet sein, Aufwendungen für den Bau von Straßen auch dort zu tragen, wo er keine Verwaltungszuständigkeit besitzt. Dies würde insbesondere für von der Straßenbaulast der Länder umfasste kriegsbedingt zerstörte (Landes-)Straßen oder Brücken relevant, die wiederaufgebaut werden sollen. Der Anspruch setzt eine noch vorhandene Kriegsfolgelast voraus. Des Weiteren dürften keine Abweichungen nach Art. 120 Abs. 1 S. 2 und 3 GG eingreifen.

4.2.2. Kriegsfolgelast nach Art. 120 Abs. 1 S. 1 GG

Art. 120 Abs. 1 S. 1 GG setzt voraus, dass eine **Kriegsfolgelast** behoben werden soll. Das **Bundesverfassungsgericht** definierte im Zuge einer Leitentscheidung im Jahre 1959 den Begriff als „Lasten solcher Kriegsfolgen, deren entscheidende – und in diesem Sinne alleinige – Ursache der Zweite Weltkrieg ist“.⁶⁴ Was Kriegsfolgen im Sinne des Art. 120 Abs. 1 S. 1 GG sind, müsse „durch eine die **historischen** und **soziologischen Tatsachen** berücksichtigende, **wertende Betrachtung** festgestellt werden“.⁶⁵ Inwiefern der Zweite Weltkrieg aus heutiger Sicht die Ursache für eine bestimmte Kriegsfolgelast ist, kann somit nicht schlicht anhand einer Kausalitätsprüfung festgestellt werden.⁶⁶ „Je mehr Zeit verstreicht, desto mehr wird der Zweite Weltkrieg als maßgebende Ursache zum Beispiel der Aufwendungen für die sogenannte ‚Kriegsfolgenhilfe‘ zurücktreten“, so das Bundesverfassungsgericht.⁶⁷

Unter äußeren Kriegsfolgelasten sind insbesondere Wiedergutmachungsleistungen zu verstehen.⁶⁸ **Innere Kriegsfolgelasten** sind zum Beispiel die Kosten für den Aufbau zerstörter Gebäude.⁶⁹ Um-

62 BVerwG, Urteil vom 14. Juni 2006, 3 A 6.05, <https://www.bverwg.de/140606U3A6.05.0>, Rn. 9.

63 BVerwG, Urteil vom 14. Juni 2006, 3 A 6.05, <https://www.bverwg.de/140606U3A6.05.0>, Rn. 9; BVerwG, Urteil vom 18. November 2010, BVerwG 3 A 1/09, <https://www.bverwg.de/181110U3A1.09.0>, Rn. 16; BVerwG, Urteil vom 31. Mai 2012, 3 A 1/11, <https://www.bverwg.de/310512U3A1.11.0>, Rn. 24; zustimmend: Butzer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 98. EL März 2022, Art. 120 Rn. 91; Hebler, in: Bonner Kommentar, GG, 171. EL Februar 2015, Art. 120 Rn. 21; Strasburger, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2022, Art. 120 Rn. 15 f; a. A.: Hermes, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 120 Rn. 8.

64 BVerfG, Beschluss vom 16. Juni 1959, 2 BvF 5/56, <https://openjur.de/u/349121.html>, Rn. 73.

65 BVerfG, Beschluss vom 16. Juni 1959, a. a. O.

66 Hebler, in: Bonner Kommentar, GG, 171. EL Februar 2015, Art. 120 Rn. 9

67 BVerfG, Beschluss vom 16. Juni 1959, a. a. O., Rn. 74.

68 Butzer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 99. EL September 2022, Art. 120 Rn. 107.

69 Butzer, a. a. O.

fasst sind damit auch Aufwendungen für die Reparatur von Kriegsschäden an öffentlichen Einrichtungen wie beispielsweise Straßen.⁷⁰ Der Begriff der Kriegsfolgelast umfasst damit grundsätzlich **auch zerstörte öffentliche Straßenbrücken**. Auch die Beseitigung der aus dem Zweiten Weltkrieg stammenden reichseigenen Kampfmittel ist eine Kriegsfolgelast.⁷¹ Daher dürfte es im Analogieschluss für die Anwendbarkeit von Art. 120 Abs. 1 S. 1 GG unerheblich sein, wenn die Wehrmacht selbst die entsprechende Straßeninfrastruktur aus strategischen Gründen zerstört hätte.

Im Wege der vom Bundesverfassungsgericht geforderten wertenden Betrachtung könnte allerdings zu berücksichtigen sein, dass das Ende des Zweiten Weltkrieges bereits mehr als 77 Jahre zurückliegt. Der Grund, warum eine konkrete Brücke bis heute nicht wieder aufgebaut wurde, liegt damit zumindest auch in einer **in der Vergangenheit (jedenfalls konkludent) getroffenen Entscheidung der zuständigen staatlichen Stellen**. Zudem dient eine Straßenbrücke primär dem Verkehr und damit der Fortbewegung. Dementsprechend dürfte es eine Rolle spielen, ob in der **nahen Umgebung** andere Infrastrukturprojekte nach dem Zweiten Weltkrieg umgesetzt wurden und die **ursprüngliche Verkehrsfunktion** der zerstörten Brücke übernommen haben. Inwieweit eine Kriegsfolgelast anzunehmen ist, kann somit ohne Betrachtung des **konkreten Einzelfalls** an dieser Stelle nicht abschließend beantwortet werden. Die Frage kann jedoch ohnehin dahinstehen, wenn der Bund wegen der abweichenden Bestimmungen in Art. 120 Abs. 1 **S. 2** oder **S. 3** GG die Kosten nicht zu tragen hätte.

4.2.3. Art. 120 Abs. 1 S. 2 GG – Bundesgesetze

Soweit die Kriegsfolgelasten **bis zum 1. Oktober 1969 durch Bundesgesetze** geregelt worden sind, haben Bund und Länder nach im Verhältnis zueinander die Aufwendungen nach Maßgabe dieser Bundesgesetze zu tragen haben (Art. 120 Abs. 1 S. 2 GG).

Zu den von Art. 120 Abs. 1 S. 2 GG umfassten Bundesgesetzen gehören nach der Begründung des Gesetzesentwurfes zur Änderung des Artikels 120 GG vor allem das **Lastenausgleichsgesetz**⁷², insbesondere die in § 6 des Lastenausgleichsgesetzes geregelte Verteilung der Zuschüsse zum Lastenausgleichsfonds auf Bund und Länder, und das **Gesetz über die Tilgung von Ausgleichsforderungen**^{73, 74}. Es ist nicht ersichtlich, dass diese Gesetze Regelungen betreffend der Kriegsfolgelasten bei Straßen (einschließlich Landesstraßen und –brücken) enthalten. Daher gelangt Art. 120 Abs. 1 S. 2 GG als von S. 1 abweichende Bestimmung nicht zur Anwendung.

70 Butzer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 98. EL März 2022, Art. 120 Rn. 108.

71 BVerwG, Urteil vom 31. Mai 2012, 3 A 1/11, <https://www.bverwg.de/310512U3A1.11.0>, Rn. 24.

72 BGBl. I S. 446.

73 BGBl. I S. 507.

74 Bundestags-Drs. 04/2524 vom 15. August 1964 (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes und Entwurf eines Gesetzes über die Tilgung von Ausgleichsforderungen), <https://dserver.bundestag.de/btd/04/025/0402524.pdf>, S. 8.

4.2.4. Art. 120 Abs. 1 S. 3 GG – Tatsächlich ausgeübte Praxis

Die Ausnahme in Art. 120 Abs. 1 S. 3 GG lautet wie folgt:

„Soweit Aufwendungen für Kriegsfolgelasten, die in Bundesgesetzen weder geregelt worden sind noch geregelt werden, **bis zum 1. Oktober 1965** von den Ländern, Gemeinden (Gemeindeverbänden) oder sonstigen Aufgabenträgern, die Aufgaben von Ländern oder Gemeinden erfüllen, erbracht worden sind, ist der Bund zur Übernahme von Aufwendungen dieser Art auch nach diesem Zeitpunkt nicht verpflichtet.“

Eine bundesgesetzliche Regelung zu Kriegsschäden an Straßeninfrastruktur ist auch zum heutigen Zeitpunkt nicht vorhanden. Entscheidend ist daher, ob es vor dem 1. Oktober 1965 eine **Praxis** gab, wonach die Länder in Abweichung von Art. 120 Abs. 1 S. 1 GG Aufwendungen zur Behebung von Kriegsschäden an Landesstraßen oder Brücken übernommen haben. Dann wäre der Bund in Abweichung von Art. 120 Abs. 1 S. 1 GG auch nach dem 1. Oktober 1965 nicht zur Übernahme verpflichtet.

Die Ausnahmen in Art. 120 Abs. 1 S. 2 GG und S. 3 sind 1965⁷⁵ und 1969⁷⁶ in das Grundgesetz aufgenommen worden. Ausgangspunkt für die Änderungen war ein Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Juni 1959.⁷⁷ Das Gericht erklärte damals das Gesetz über die Tilgung von Ausgleichsforderungen vom 14. Juni 1956 für nichtig. Zeitlich vor dieser Entscheidung haben die Länder in erheblichen Umfang für die Beseitigung von Kriegsfolgen gezahlt.⁷⁸ Der Bund und die Länder einigten sich deshalb im „Dürkheimer Abkommen“ vom 13./14. Oktober 1960 dahingehend, die bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ausgeübte Praxis verfassungsrechtlich abzusichern. Die durch den Bundesgesetzgeber bezweckte Folge der Änderungen war und ist bis heute, dass die durch das Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärte Praxis rückwirkend verfassungsgemäß wurde.⁷⁹

Der Entwurf zur Änderung des Grundgesetzes führt in dem Zusammenhang wie folgt aus:

„Durch Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Juni 1959 — 2 BvF 5/56 — [...] ist das Gesetz über die Tilgung von Ausgleichsforderungen vom 14. Juni 1956 [...] als mit Artikel 120 GG unvereinbar für nichtig erklärt worden. Dieser Beschluss hat wegen der in seiner Begründung dargelegten Rechtsauffassung so weittragende Bedeutung für das gesamte Gebiet der Kriegsfolgelasten und für die Verteilung der Lasten und Deckungsmittel zwischen Bund und Ländern, dass zur Sicherung des Gleichgewichts des bundesstaatlichen

75 BGBI. I, S. 649.

76 BGBI. I, S. 985.

77 BVerfG, Beschluss vom 16. Juni 1959, 2 BvF 5/56, <https://openjur.de/u/349121.html>.

78 Siekmann, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 120 Rn. 19.

79 Siekmann, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 120 Rn. 20.

Finanzausgleichs eine **Änderung des Artikels 120 GG erforderlich** ist, um unabsehbare **Störungen des bundesstaatlichen Finanzgefüges zu vermeiden**. [...]“⁸⁰

Zu Art. 120 Abs. 1 S. 3 GG enthält der Entwurf die folgende Begründung:

„Soweit Kriegsfolgelasten bundesgesetzlich bisher nicht geregelt worden sind, aber von den Ländern, Gemeinden (Gemeindeverbänden) oder sonstigen Aufgabenträgern, die Aufgaben von Ländern oder Gemeinden erfüllen, bis zum 31. Dezember 1964 geleistet worden sind, ist der Bund auch nach diesem Zeitpunkt nicht verpflichtet, Aufwendungen dieser Art zu übernehmen. Satz 3 enthält eine **allgemeine Schutzklausel zur Aufrechterhaltung der bisherigen gesetzlich nicht geregelten, tatsächlich bestehenden Lastenverteilung** zwischen dem Bund einerseits sowie den Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden) andererseits. Sie gilt insbesondere auch für die Eigenschäden der öffentlichen Hand. **Als ‚Aufwendungen dieser Art‘ kommen nur Aufwendungen in Betracht, die bereits von einer größeren Zahl anderen Aufgabenträger übernommen worden sind**. [...]

Soweit die Kriegsfolgelasten bis zum Stichtag nicht gesetzlich geregelt sind, der **Bund jedoch Aufwendungen hierfür ganz oder teilweise getragen hat, bleibt der Bund Träger dieser Kriegsfolgelasten; diese Regelung gilt jedoch nur dem Grunde, nicht der Höhe nach**. Damit ist klargestellt, dass **die bis zum Stichtag tatsächlich bestehende Verteilung der Kriegsfolgelasten auch insoweit erhalten bleiben soll, als sie nicht auf einer bundesgesetzlichen Regelung beruht**. Der Satz 3 bedeutet daher eine wesentliche Ergänzung der Regelung des Satzes 1.“⁸¹

Die nachfolgende Tabelle stellt die Ausgaben der Gebietskörperschaften zur Kriegsschädenbeseitigung bei Straßen von 1949 bis 1958, d. h. in einem Zeitraum vor dem Stichtag am 1. Oktober 1965, dar.⁸² Der weit überwiegende Teil der Ausgaben betraf die Beseitigung von Kriegsschäden bei Brücken.⁸³

80 Bundestags-Drs. 04/2524 vom 15. August 1964 (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes und Entwurf eines Gesetzes über die Tilgung von Ausgleichsforderungen), <https://dserver.bundestag.de/btd/04/025/0402524.pdf>, S. 6; Hervorhebung durch Verf. dieser Ausarbeitung.

81 Bundestags-Drs. 04/2524 vom 15. August 1964 (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes und Entwurf eines Gesetzes über die Tilgung von Ausgleichsforderungen), <https://dserver.bundestag.de/btd/04/025/0402524.pdf>, S. 8f.; Hervorhebung durch Verf. dieser Ausarbeitung.

82 Vgl. Adamek, Die Straßenkosten und ihre Finanzierung II, 1964, S. 74.

83 Vgl. Adamek, Die Straßenkosten und ihre Finanzierung II, 1964, S. 73.

Aufwand für Kriegsschädenbeseitigung an Straßen 1948 bis 1958 (Mill. DM) (ohne Berlin)⁸⁴

Jahr	Bund	Länder und Bezirksverbände	Landkreise	Hansestädte	Kreisfreie Städte	Gemeinden
1949	-	94,1	14,8	6,7	99,7	
1950	34,6	47,4	13,5	4,1	107,4	
1951	31,2	40,0	11,9	4,7	39,7	26,4
1952	43,3	34,8	12,5	4,8	38,1	27,0
1953	51,8	41,6	12,4	1,8	45,0	29,2
1954	44,3	32,0	9,2	3,5	33,6	18,3
1955	42,7	20,3	8,6	3,9	34,0	14,8
1956	37,8	20,0	8,6	0,7	30,8	14,6
1957	45,5	14,9	4,3	0,3	26,7	8,2
1958	12,7	?	2,3	?	20,3	7,8
11 Jahre	343,9	427,4	103,1	35,3	702,8	
in %	21,3	26,5	6,4	2,2	43,6	

Aus dieser Tabelle kann geschlussfolgert werden, dass bis zum 1. Oktober 1965 erhebliche Aufwendungen für Kriegsfolgelasten an Straßen, die keine Bundesstraßen waren, von den Ländern, Gemeinden oder sonstigen Aufgabenträgern, die Aufgaben von Ländern oder Gemeinden erfüllen, erbracht worden sind. Demnach hat eine „größere Zahl anderer Aufgabenträger“ (der Länder) vor dem 1. Oktober 1965 Aufwendungen für die Beseitigung von Kriegsschäden an Straßenbrücken übernommen. Im Sinne der Formulierung in der Gesetzesbegründung würde dies für eine tatsächlich ausgeübte Praxis sprechen, die von Art. 120 Abs. S. 1 GG in der Auslegung des

84 Die Daten sind der Tabelle 32 aus Adamek, Die Straßenkosten und ihre Finanzierung II, 1964, S. 74, entnommen. Auf die Darstellung der Daten in den letzten beiden Spalten dieser Tabelle wurde aus Vereinfachungsgründen verzichtet.

BVerfG abweicht. Dementsprechend ließe sich vertreten, dass die Länder auch weiterhin entsprechende Aufwendungen zu tragen hätten.⁸⁵ Inwieweit **Beiträge des Bundes** zu den Kosten der Wiederherstellung kriegszerstörter Brücken fremder **Baulastträger mit Bundesverkehrsinteressen**⁸⁶ eine solche Finanzierungspraxis der Länder in Frage stellen könnten, erscheint offen. Da sich die Beiträge auf die Bundesverkehrsinteressen auswirkten, ändern sie zumindest nichts an einer Finanzierungspraxis im Hinblick auf die Wiederherstellung von Straßeninfrastrukturprojekten im eigenen Interesse eines Bundeslandes. Judikatur zu der Frage liegt nicht vor.

4.3. Einigungsvertrag

Die beschriebene Rechtslage bleibt durch die Wiedervereinigung unberührt, d. h., es ergibt sich keine abweichende Beurteilung im Hinblick auf das Gebiet der ehemaligen DDR.

Nach Art. 7 Abs. 1 des Einigungsvertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 31. August 1990 erstreckt sich die Finanzverfassung der Bundesrepublik auf die hinzugetretenen Gebiete, soweit im Einigungsvertrag nichts anderes bestimmt ist.⁸⁷ Trotz der systematischen Verortung des Art. 120 GG im XI. Abschnitt des Grundgesetzes „Übergangs- und Schlussbestimmungen“ ist Art. 120 Abs. 1 GG inhaltlich dem Abschnitt XI. „Das Finanzwesen“ zuzuordnen.⁸⁸ Somit ist mit dem Beitritt zur Bundesrepublik der Art. 120 Abs. 1 GG auch auf die hinzugetretenen Gebiete anzuwenden. Es ist auch nicht ersichtlich, dass der Einigungsvertrag andere relevante Regelungen hinsichtlich der hier aufgeworfenen Fragen trifft.

85 So im Ergebnis auch das BMDV, Auskunft vom 17. Januar 2023.

86 Vgl. z. B. Bundeshaushaltsplan 1957, <https://dserver.bundestag.de/btd/02/029/0202900.pdf>, S. 71.

87 <https://www.gesetze-im-internet.de/einigvtr/EinigVtr.pdf>.

88 Axer, in: Berliner Kommentar, GG, 8. EL IV 2008, Art. 120 Rn. 1; Hebeler, in: BK, 171. EL Februar 2015, Art. 120 Rn. 3; Hermes, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2018, Art. 120 Rn. 4; Strasburger, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 120 Rn. 7.

5. Literaturverzeichnis zu den Kapiteln 2. und 3.

Adamek, Robert, 1964, Die Straßenkosten und ihre Finanzierung II, hgg. v. E. Goerner für die Forschungsgesellschaft für das Straßenwesen, erschienen in: Forschungsarbeiten aus dem Straßenwesen, Neue Folge, Heft 60, Bad Godesberg 1964.

Bundesminister für Verkehr (Hg.), 1953, Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949 – 1953. Ein Bericht des Bundesministers für Verkehr, Dortmund o. J. (1953).

Bundesminister für Verkehr (Hg.), 1957, Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949 – 1957. Ein Bericht des Bundesministers für Verkehr, erschienen in: Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Band 15, Bielefeld 1957.

Bundesminister für Verkehr (Hg.), 1965, Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949 – 1965. Ein Bericht des Bundesministers für Verkehr, erschienen in: Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Band 29, Hof/Saale o.J. (1965).

Die Neuordnung des Straßenwesens in der Deutschen Demokratischen Republik, 1951, in: Straße und Autobahn. Zeitschrift für Straßen- und Brückenbau, Straßenverkehr und Straßenbauverwaltung, Bielefeld, 2. Jahrgang, Dezember 1951, Heft 12, S. 415ff.

Fiedler, Erich, 2002, Das Straßenwesen der DDR 1949 – 1989, 2002; erschienen als Heft 17 des Archivs für die Geschichte des Straßen- und Verkehrswesens, hgg. v. Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, Bonn, 2002.

Klingenberg, W. (Ministerialrat Dr.-Ing.), 1957, Brückenbauten an Bundesfernstraßen, Bonn o.J. (1957), erschienen als Sonderdruck aus: „Der Bauingenieur“, 32. Jahrgang (1957), Heft 7, S. 245 – 258 und Heft 9, S. 325 – 333.

Kunde, Hermann, 1952; Der Straßenbau des Bundes in den Jahren 1951 und 1952, in: Straße und Autobahn. Zeitschrift für Straßen- und Brückenbau, Straßenverkehr und Straßenbauverwaltung, Bielefeld, 3. Jahrgang, Mai 1952, Heft 5.

Kunde, Hermann, 1955, Die Auswirkungen des Verkehrsfinanzgesetzes auf den Straßenbau der Bundesrepublik, in: Straße und Autobahn. Zeitschrift für Straßen- und Brückenbau, Straßenverkehr und Straßenbauverwaltung, Bielefeld, 6. Jahrgang, Mai 1955, Heft 5.

Schmuck, Alfred, 1996, Wege zum Verkehr von heute. Daten, Fakten und Meinungen zu 50 Jahren Verkehr und Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland (1945 – 1995), Hannover, 1. Aufl. 1996.

Schriftenreihe „Der Fünfjahrplan“, Heft 14: Der Verkehr, Berlin 1952; als Herausgeber: „Diese Broschüre ist eine Kollektivarbeit der Staatlichen Plankommission und des Ministeriums für Verkehr der DDR, der Generaldirektion Reichsbahn, der Generaldirektion Schifffahrt, der Generaldirektion Kraftverkehr und Straßenwesen, der IG Eisenbahn und der IG Transport“.

Schulz-Wittuhn, Gerhard; 1947, Der Verkehr in der Krise. Ursache, Wirkung und Beseitigung, Berlin und Detmold, 1947.

Seebohm, Hans-Christoph (Bundesverkehrsminister), 1953, Die Verwaltung der Bundesstraßen, in: Straße und Autobahn. Zeitschrift für Straßen- und Brückenbau, Straßenverkehr und Straßenbauverwaltung, Bielefeld, 4. Jahrgang, Oktober 1953, Heft 10, S. 334 ff.

Seebohm, Hans-Christoph, 1954, Ein Rück- und Ausblick über den Straßenbau im Bundesgebiet, in: Straße und Autobahn. Zeitschrift für Straßen- und Brückenbau, Straßenverkehr und Straßenbauverwaltung, Bielefeld, 5. Jahrgang, Oktober 1954, Heft 10.

Seebohm, Hans-Christoph, 1954, Das verkehrspolitische Programm der Bundesregierung. Rede des Bundesministers für Verkehr, Dr.-Ing. Hans-Christoph Seebohm vor dem Plenum des Deutschen Bundestages am 9. Juli 1954, in: Grundlagen einer verkehrspolitischen Neuordnung, (zwei Reden des Bundesministers für Verkehr), Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 4, Bielefeld 1954, S. 33 – 58.

Seidel, Wolfgang, 1954, Verkehrswirtschaft und Verkehrspolitik in der Sowjetzone, hgg. v. Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen, in der Reihe „Materialien zur Wirtschaftslage in der sowjetischen Zone, Bonn, o. J. (1954).

Stehling, Heinz, 1992; Die Entwicklung des Straßenwesens in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands und der Deutschen Demokratischen Republik 1949 – 1989; erschienen als Heft 8 des Archivs für die Geschichte des Straßen- und Verkehrswesens, hgg. v. Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, Bonn, 1992.

Ulbricht, Walter, 1950; Der Fünfjahrplan und die Perspektiven der Volkswirtschaft, Referat und Schlusswort auf dem III. Parteitag der SED, Berlin 20. bis 24. Juli 1950, Berlin 1950.

* * *