Deutscher Bundestag
1. Wahlperiode
1949

Drucksache Nr. 2350

Bericht

des Ausschusses für Verkehrswesen (27. Ausschuß)

über den Antrag der Abgeordneten Frommhold und Genossen - Nr. 1688 der Drucksachen -

betr. Autobahnreklame.

Berichterstatter:
Abgeordneter Dr. Decker

Die Drucksache Nr. 1688 wurde in der 110. Plenarsitzung des Deutschen Bundestages am 11. Januar 1951 an den Ausschuß für Verkehrswesen (federführend) und an den Haushaltsausschuß zur weiteren Bearbeitung überwiesen.

Mit Schreiben vom 29. Mai 1951 (StB 2 — 99/86/51) legte der Herr Bundesminister für Verkehr die vom Ausschuß für Verkehrswesen gewünschte Stellungnahme vor.

Bekanntlich nehmen Werbeunternehmen die angespannte Finanzlage des Bundes zum Anlaß, die maßgebenden Stellen von der wirtschaftlichen Notwendigkeit und der finanziellen Zweckmäßigkeit einer Reklame an den Bundesautobahnen zu überzeugen. Bisher legten 34 Werbefirmen derartige Angebote und Vorschläge vor.

Die Straßenbauverwaltungen der Länder, die ehemalige Hauptverwaltung Straßen in der Britischen Besatzungszone und die Verwaltung für Verkehr des Vereinigten Wirtschaftsgebiets kamen nach eingehender Prüfung der Vorschläge zu dem Ergebnis, daß die Reklame an den Bundesautobahnen volkswirtschaftlich und finanziell nicht von der Bedeutung ist, daß von der bisherigen Linie abgewichen werden sollte.

1. Das Wesen der Autobahnreklame.

Bei der von den Werbeunternehmen angestrebten Autobahnreklame handelt es sich in erster Linie um ortsfeste Außenwerbung, d. h. um eine Werbung, die auf die die Autobahnen benutzenden Verkehrsteilnehmer reflexiv einwirken soll. Eingeschlossen sind demnach auch diejenigen Reklameeinrichtungen, die sich im Blickfeld des Autobahnverkehrs außerhalb des autobahneigenen Grund und Bodens befinden.

2. Die Autobahnreklame und ihr Recht.

Die Reklame an den Bundesautobahnen ist ein Nebenbetrieb der Bundesautobahnen und unterliegt insoweit den besonderen Bestimmungen der §§ 3 und 8 des Reichsautobahngesetzes vom 29. Mai 1941 (RGBl. I S. 313) und des § 7 Absatz 2 der Verordnung zur Durchführung des Reichsautobahngesetzes vom 29. Mai 1941 (RGBl. I S. 315). Darüber hinaus kann noch die Anwendung des Reichsnaturschutzgesetzes vom 26. Juni 1935 (RGBl. I S. 821) und der Verordnung über die Baugestaltung des Reichsarbeitsministers vom 10. November 1936 (RGBl. I S. 938) sowie besonderer landesrechtlicher Bestimmungen in Betracht kommen. Rechtlich besteht danach kein gesetzliches Verbot für eine Zulassung der Autobahnreklame; sie bedarf jedoch einer besonderen Genehmigung. Der freien Reklame an den Autobahnen steht das ausschließliche Betriebsrecht des an die Stelle des Unternehmens „Reichsautobahnen" getretenen Bundes entgegen.

3. Die Autobahnreklame und die Verkehrssicherheit.

Die Verkehrssicherheit spielt im Straßenverkehr eine wesentliche Rolle. Wegen des Einflusses der Außenreklame an Straßen auf die Wirksamkeit der Verkehrszeichen ist daher

Druck: Buchdruckerei R. Madel, Bonn, Argelanderstraße 81
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger, Andernach, Breite Straße 30
und Wiesbaden, Nietzschestraße 1

in § 3 Absatz 2 der Straßenverkehrsordnung, die nach § 6 der Vorläufigen Autobahn-Betriebs- und Verkehrs-Ordnung vom 14. Mai 1935 (RGBl. II S. 421) sinngemäß auf die Bundesautobahnen anzuwenden ist, bestimmt, daß Einrichtungen aller Art, die durch Form, Farbe, Größe sowie Art und Ort der Anbringung zu Verwechslungen mit Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen Anlaß geben oder deren Wirkung beeinträchtigen können, an öffentlichen Straßen nicht angebracht werden dürfen, und daß eine Wirtschaftswerbung in Verbindung mit Verkehrszeichen unzulässig ist.

Bei den Bundesautobahnen sind die seitlichen Rand- und Mittel-Streifen, auf denen sich die amtlichen Verkehrs-Zeichen und -Einrichtungen befinden, von Reklame freigehalten worden. Ausnahmen sind nur im Land Hessen und im Landesteil Baden vorhanden. Vor allem bei Nacht und Nebel bedeutet es eine wesentliche Erleichterung für den Kraftfahrer, wenn er nicht erst Wegweiser und wichtige Verkehrszeichen aus zahlreichen Werbeschildern ausfindig machen muß.

Die Werbeunternehmen streben in erster Linie die Bereitstellung der Brücken über die Bundesautobahnen für Zwecke der Wirtschaftswerbung an. Bei der Beurteilung der Brückenreklame an den Bundesautobahnen sind jedoch vor allem die Gesichtspunkte der Baukultur und Landschaftspflege entscheidend. Das gilt auch für die Großreklame in einiger Entfernung seitlich der Bundesautobahnen.

4. Die Autobahnreklame, die Baukultur und die Landschaftspflege.

Seit etwa drei Jahrzehnten bemühen sich Ingenieure und Architekten in allen Kulturstaaten, auf dem Gebiet des Straßenbaus die Bauwerke über das Ingenieurtechnische hinaus in künstlerisch einwandfreier Form zu gestalten und der Landschaft in harmonischer Weise einzugliedern. Das Lob des In- und Auslands über die technische Gestaltung der Bundesautobahnen, insbesondere jedoch über die Schönheit einer Ausgeglichenheit der Bauwerke, bestätigt diese Bestrebungen. Leider hat ein Teil der Reklamefirmen zu diesen Bestrebungen von Anfang an im Gegensatz gestanden und versucht, die natürlichen und einfachsten Gestaltungsformen als willkommenen Hintergrund für die geschäftliche Reklame auszunutzen, um mit wenig Aufwand zu werbepsychologischen Effekten zu kommen. Die Einwirkung der modernen Reklame in der freien Landschaft wird deshalb mit voller Berechtigung von vielen als geistiger Zwang und unerwünschte Störung empfunden und nicht mehr ohne Widerspruch hingenommen. (Hier sei insbesondere auf die Bestrebungen der Arbeitsgemeinschaft gegen die Auswüchse der Außenreklame in Hilchenbach (Westfalen) hingewiesen.)

In Deutschland wurde daher bis 1945 von den im Reichsautobahngesetz gegebenen Möglichkeiten zum Betreiben von Reklame kein Gebrauch gemacht. Auch Österreich, die Schweiz, die nordischen und angelsächsischen Staaten versuchen, an ihren neuen Straßen die Reklame auszuschalten und vor allem die Autostraßen reklamefrei auszugestalten. Die romanischen Völker sehen hierin weniger ein Problem. Von grundlegender Bedeutung ist jedoch der Beschluß der Arbeitsgemeinschaft für Straßen in der Wirtschaftskommission der UN (Sitzung vom 12. bis 16. Juli 1948 in Genf), in den Baunormen für internationale Durchgangsstraßen die Bestimmung aufzunehmen, daß Reklameschilder an diesen Verkehrswegen verboten werden sollen. Die Bundesautobahnen bilden einen wesentlichen Bestandteil dieses internationalen Straßennetzes; schon im Hinblick auf diese wohlbegründete Empfehlung sollte davon Abstand genommen werden, gegen ihren Sinn und Zweck zu handeln.

Für Deutschland ist jedoch auch noch darauf hinzuweisen, daß durch den Krieg und die Kriegsfolgen ein in seinem ganzen Umfang noch nicht abzuschätzender Verlust an Kulturwerten entstanden ist. Natur, Landschaft und wohlgestaltete Bauwerke stellen deshalb in weit höherem Grad als früher eine ideellen und wirtschaftlichen Wert für das Volk dar, deren Erhaltung den verantwortlichen Behörden als besondere Pflicht anvertraut sein sollte. (Aus dem Gutachten der württembergischen Landesstelle für Naturschutz vom 8. Juli 1948). Die Behauptung, die Reklame würde die Kraftfahrer nach eintönigeren Strecken als Abwechslung angenehm empfinden, kann nicht als richtig anerkannt werden.

5. Die volkswirtschaftliche Bedeutung und der finanzielle Ertrag der Autobahnreklame.

Das Bundesautobahnennetz hat bei einer Straßenlänge von 2.096 km 840 Ueberführungsbauwerke, die technisch für das Anbringen von Reklameschildern geeignet wären. Mindestens 2/3 der Bauwerke dürfte in ihrer Architektur von

eindrucksvoller künstlerischer Wirkung sein. Etwa 1/3 der Bundesautobahnstrecken führt durch landschaftlich bevorzugte Gegenden, ein weiteres Drittel befindet sich in reizvoller, jedoch bescheidener Umgebung und nur 1/3 der Strecken könnte als landschaftlich wenig bedeutend bezeichnet werden, wenn von den Bemühungen einer abwechslungsreichen Bepflanzung und einer gediegenen Gestaltung der Bauwerke zunächst abgesehen wird.

Sollten in diesem letzten Anteil von ungefähr 700 km die weniger bedeutsamen Bauwerke für die Reklame freigegeben werden, würden im Bundesgebiet etwa 100 Brücken mit 200 Reklameflächen zur Verfügung stehen. Diese Zahl von Werbemöglichkeiten ist überraschend gering und für die deutsche Wirtschaft im ganzen ohne besondere Bedeutung, insbesondere wenn dabei bedacht wird, daß jede Großwerbung nur dann wirkungsvoll ist, wenn sie öfters wiederholt werden kann.

Die geringe Wirkung der Autobahnreklame hat auch die an einer Autobahnreklame wohl am meisten interessierte Automobilindustrie erkannt und sich in der Tagung ihrer Werbeleiter am 10. August 1949 mit der von den Straßenbauverwaltungen angestrebten Freihaltung der Bundesautobahnen von Reklame einverstanden erklärt. Auch der Allgemeine Deutsche Automobilclub e. V. hat mit Schreiben vom 15. November 1950 sein Bedauern darüber ausgesprochen, „daß die Straßenreklame immer mehr auch von der Autobahn Besitz ergreift und damit eine geradezu charakteristische Seite der Autobahn verloren geht. Nach unserer Auffassung", so schreibt der ADAC weiter, „weiß nicht nur der deutsche Kraftfahrer, sondern auch der Gast aus dem Ausland neben der Sicherheit der Autobahn auch deren landschaftlich schöne Führung genau so zu werten wie das Fehlen jeglicher störender Reklameschilder."

Auch in der Denkschrift „Schutz und Grenzen der Dauerwerbung" des Zentralausschusses der Werbewirtschaft (Juni 1950) ist als Grundsatz niedergelegt, daß über die gegenwärtige gesetzliche Regelung hinaus die Befolgung der vom Werberat in der 9. Bekanntmachung niedergelegten Richtlinien vertretbar sei. Diese Richtlinien besagen u. a., daß „außerhalb geschlossener Ortschaften der Daueranschlag grundsätzlich nicht zulässig ist".

Die Einahmen des Bundes bei Zulassung der Autobahnreklame sind von geringer Bedeutung. Bei Annahme des in Hessen erzielten Pachtpreises von 2.500 DM je Brücke und Jahr würde sich bei einer Freigabe der gestalterisch weniger bedeutsamen Brücken auf einem Drittel der Autobahnstrecken eine Bruttoeinnahme von 100 × 2.500 = DM 250.000,— im Jahr ergeben. Hiervon sind die persönlichen und sächlichen Kosten für Begutachtung der Entwürfe und Ueberwachung des baulichen Zustandes der Schilder u. a. m. noch abzusetzen. Selbst bei einem größeren Anteil (z. B. der Hälfte) freizugebender Strecken und Bauwerke würden die Einnahmen nicht über eine Million DM hinausgehen. Dabei soll keineswegs verkannt werden, worauf insbesondere der Herr Bundesminister der Finanzen hingewiesen hat, daß ein Verzicht auf diese immerhin mögliche Einnahme der derzeit angespannten Finanzlage des Bundes nicht gerecht zu werden scheint, und daß alle Einnahmemöglichkeiten ausgeschöpft werden sollten, um besonders dringende Straßenbauvorhaben durchzuführen. Der ideelle Schaden, der durch eine unzweckmäßige Autobahnreklame entstehen könnte, dürfte daher größer sein als der zu erwartende finanzielle Ertrag.

6. Die Einstellung der Länder zur Frage der Autobahnreklame.

Solange die Länder nach dem Zusammenbruch die Verwaltung der Autobahnen wahrgenommen haben, wurden nur in Hessen und im Landesteil Baden des Landes Württemberg-Baden Verträge mit Reklamegesellschaften abgeschlossen. Eine Unterscheidung hinsichtlich der landschaftlich und gestalterisch verschieden zu bewertenden Strecken und Bauwerke wurde nicht gemacht. Die nunmehr bis zum Ablauf der Verträge mit Autobahnreklame versehenen Brückenbauwerke zeigen in zahlreichen Beispielen, wie wenig die Autobahnreklame an den Bauwerken erwünscht sein kann.
In Bayern und Württemberg wird mit Nachdruck die Auffassung vertreten, daß für den Kraftfahrer und Autoreisenden die unberührte Schönheit der Landschaft verloren gehen würde, wenn an den Bundesautobahnen Reklameschilder zugelassen würden. Auch die Fremdenverkehrsverbände vertreten diese Auffassung.

In gleichem Sinn stellte s. Z. auch der Finanzausschuß des Länderrats fest, daß Uebereinstimmung darüber besteht, daß zur Erhaltung des Landschaftsbildes und aus Gründen der Verkehrssicherheit den Bestrebungen

größerer Firmen, an Autobahnbrücken und dergleichen Reklameschilder anzubringen, einheitlich widerstanden werden soll.

In der 19. Verkehrsministerkonferenz am 18. Januar 1950 in Bremen haben die Herren Verkehrsminister der Länder ebenfalls die Reklame an den Autobahnen grundsätzlich abgelehnt.

Ferner sind sowohl dem Ausschuß für Verkehrswesen als auch dem Herrn Bundesminister für Verkehr bereits eine Reihe ablehnender Stellungnahmen zur Drucksache Nr. 1688 zugegangen. Presse, Architekten, Künstlerverbände usw. lehnen ebenfalls die Autobahnreklame ab.

Schließlich hat sich auch der Haushaltsausschuß in seiner Sitzung am 16. Mai 1951 mit der Drucksache Nr. 1688 befaßt und beschlossen, dem federführenden Ausschuß für Verkehrswesen vorzuschlagen, den Absatz 1 des Antrages als Material an die Bundesregierung zu überweisen. Hinsichtlich des Absatzes 2 nahm der Haushaltsausschuß eine ablehnende Haltung ein.

Der Ausschuß für Verkehrswesen hat sich in seiner 68. Sitzung am 13. Juni 1951 abschließend eingehend mit der Drucksache Nr. 1688 beschäftigt und beschlossen, dem Plenum die Ablehnung des Antrages zu empfehlen.

Antrag des Ausschusses:

Der Bundestag wolle beschließen,

den Antrag der Abgeordneten Frommhold und Genossen — Nr. 1688 der Drucksachen — abzulehnen.

Bonn, den 13. Juni 1951

Der Ausschuß für Verkehrswesen

Rümmele	**Dr. Decker**
Stellvertr. Vorsitzender	Berichterstatter