

Stellungnahme

**„Reformen in der Fernstraßenverwaltung
jetzt einleiten!“**

an die Föderalismuskommission

Berlin, den 16. April 2008

Reformen in der Fernstraßenverwaltung jetzt einleiten!

Zusammenfassung

Die **Föderalismuskommission** will die Finanz- und Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern entflechten, um die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften und die aufgabenadäquate Finanzausstattung zu stärken. Bessere Leistungen der öffentlichen Hand zu geringeren Kosten sind das Ziel. Bei den Fernstraßen bietet ein solcher Weg die Aussicht auf gute Ergebnisse. Deshalb begrüßt Pro Mobilität, dass sich die Föderalismuskommission mit einer Reform der Verwaltung der Fernstraßen befasst und fordert die Kommission auf, hierzu Vorschläge in die Abschlussempfehlungen aufzunehmen.

Die **Chancen einer Reform der Auftragsverwaltung der Fernstraßen** im Zuge der Föderalismusreform liegen in:

- mehr Handlungsfähigkeit für den Bund, der schneller darauf reagieren können muss, dass der Güterverkehr im Zuge der Globalisierung und zunehmender Arbeitsteilung der Wirtschaft stärker als erwartet wächst und eine überregionale Prioritätensetzung beim Infrastrukturausbau erforderlich macht,
- mehr Gestaltungsmöglichkeiten für die Landesregierungen und Landesparlamente bei den vom Bund auf die Länder übertragenen für Regionalverkehr bedeutsamen Straßen,
- dem Einstieg in die Anpassung der Verwaltung an sich wandelnde Anforderungen,
- geringeren Kosten der öffentlichen Hand in ihrer Gesamtheit und
- der Verankerung einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung im Grundgesetz.

Die Länder betonen in der bisherigen Diskussion vor allem die Stärken der heutigen Struktur und sehen geringen Veränderungsbedarf. Sie sollten sich aber des Wandels der Anforderungen an die Verwaltung – weniger Neubau, dafür mehr Ausbau und Erhaltung – und der Chancen einer Reform bewusst sein. Ermutigen sollte alle, dass die föderale Schweiz zu Beginn dieses Jahres eine umfassende Reform der Autobahnverwaltung mit ähnlichen Zielen umgesetzt hat.

Da einige der Maßnahmen Anpassungen im Grundgesetz erforderlich machen, sollte die mit der Föderalismusreform anstehende Grundgesetzänderung genutzt werden, jetzt zu handeln, statt Reformen auf die lange Bank zu schieben. Auch für Länder, die die Maßnahmen eher skeptisch sehen, sollte eine Zustimmung möglich sein, da sich die diskutierten Vorschläge auf erste Schritte beschränken, die ihnen ein hohes Maß an Einfluss bewahren.

Empfehlungen an die Föderalismuskommission zur Beschlussfassung:

- Öffnungsklausel in Art. 90 GG, dass der Bund Verwaltungsaufgaben für Autobahnen, Bundesstraßen oder Teile davon auch ohne explizite formale Zustimmung des betroffenen Landes an sich ziehen kann
- Stärkung der Weisungs- und Kontrollrechte des Bundes (Art. 85 und 72 GG) sowie Einführung von Kosten-Leistungs-Rechnung und Anreizsystemen zur Kostensenkung
- Abstufung nicht für den Fernverkehr relevanter Bundesstraßen in Straßen nach Landesrecht mit einem fairen Kompromiss zur finanziellen Kompensation der Länder
- Aufnahme eines Artikels 106 b GG zur Verankerung einer adäquaten Finanzausstattung für die Fernstraßen in der Verfassung, wie diese für den regionalen Schienenverkehr besteht

Gliederung

- I. Einleitung
- II. Warum müssen Verwaltung und Finanzierung der Bundesfernstraßen reformiert werden?
 - Stärken und Schwächen der heutigen Rollenverteilung
 - Der anstehende Paradigmenwechsel in der Infrastrukturpolitik verändert die Anforderungen an die Verwaltung
- III. Warum die Grundprinzipien der Föderalismuskommission zur Reform der Finanzierung und Verwaltung der Fernstraßen passen?
- IV. Die Bewertung der in der Föderalismuskommission diskutierten Vorschläge
 - Grundsatzfrage der Entflechtung der Zuständigkeiten nach staatlichen Ebenen
 - Zu den in der Föderalismuskommission diskutierten Vorschlägen
 - Aufgabenadäquate Finanzausstattung für Fernstraßen sicherstellen (Art. 106 b GG)
- V. Fazit

I. Einleitung

Angesichts vieler Staus und eines zunehmenden Substanzverzehr im deutschen Fernstraßennetz ist es offensichtlich, dass deren Finanzierung und Organisation den heutigen und zukünftigen Anforderungen nicht gewachsen sind. Das Hauptproblem liegt in der unzureichenden Finanzausstattung. Hier wären zusätzliche Ausgaben von rund zwei Milliarden Euro pro Jahr notwendig, um die Investitionslücke zu schließen. Doch auch in der Organisation der Fernstraßen gibt es Verbesserungspotenziale. Das gilt zum Beispiel für eine stärkere Prioritätensetzung bei den Investitionen nach gesamtwirtschaftlicher Vorteilhaftigkeit, für die engere Abstimmung von Planung und Finanzierung bei Neu- und Ausbauvorhaben oder für die Stärkung des Wettbewerbs bei bislang staatlichen Aufgaben zum Beispiel durch PPP und Privatisierung.

Um die Fernstraßen auf Dauer leistungsfähig zu halten, muss zweierlei erreicht werden: Die Finanzierung muss sich dem Mittelbedarf für Investitionen und Betrieb anpassen und vorhandene Gelder müssen möglichst effizient genutzt werden. Deshalb sollten die Kernziele der Föderalismuskommission – eine aufgabenadäquate Finanzausstattung und die Stärkung der Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften – auch im Bereich der Fernstraßen angestrebt werden.

Pro Mobilität setzt sich für eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur, insbesondere im Bereich der Straßen, und die Stärkung der Verkehrssicherheit ein. Automobilclubs sowie Verbände und Unternehmen aus den Bereichen Industrie, Automobil- und Bauwirtschaft, Güterkraftverkehr, Infrastrukturbetreiber und Dienstleistungen arbeiten gemeinsam in Pro Mobilität zusammen.

Zur Begleitung der Föderalismuskommission haben der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) e.V., Pro Mobilität und weitere Partner 2007 von der Universität Münster und der KCW GmbH ein Gutachten zur Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen¹ erarbeiten lassen, das den Reformbedarf unterstreicht.

¹ Institut für Verkehrswissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster/ KCW GmbH, Neuordnung der Infrastrukturverantwortung für die Bundesfernstraßen, November 2007.
(<http://www.promobilitaet.de/downloads/Gutachen-Fernstrassenverwaltung.pdf>)

II. Warum müssen Verwaltung und Finanzierung der Bundesfernstraßen reformiert werden?

Die Rollenverteilung von Bund und Ländern im Bereich der Fernstraßen ergibt sich aus Artikel 90 Grundgesetz. Der Bund ist Eigentümer der Fernstraßen. Er übernimmt als Träger der Baulast die Finanzverantwortung und damit die Sachkosten. Die Bundesländer verwalten die Autobahnen und Bundesstraßen. Das bedeutet, sie treffen die Projektvorauswahl für den Bundesverkehrswegeplan und sind für Planung, Baumanagement, Betrieb und Erhaltung der Vorhaben verantwortlich. Außerdem tragen sie bei ihnen entstehende Personal- und Verwaltungskosten. Finanz- und Aufgabenverantwortung sind somit weitgehend getrennt.

1. Stärken und Schwächen der heutigen Rollenverteilung

- Die **Finanzierung** der Fernstraßen erfolgt **nicht aufgabenadäquat**. Die Finanzplanung lässt eine Umsetzung des vordringlichen Bedarfs im Bundesverkehrswegeplan erst 2020 statt 2015 erwarten. In welcher Höhe die Finanzausstattung aufgabenadäquat wäre, ließe sich nur bestimmen, wenn der Bund die Kosten des Fernstraßennetzes beziffern könnte. Das kann er nicht, weil nur projektbezogene Baukosten, nicht aber **netzbezogene Daten** zu den Gesamtkosten ausreichend und länderübergreifend vorliegen. Außerdem sind die Weisungsrechte des Bundes an die Länder begrenzt. Die geringe Transparenz erschwert es, Politik und Öffentlichkeit den Finanzbedarf im Bereich der Erhaltung darzustellen und Potenziale einer Reform der Auftragsverwaltung genau zu beziffern.
- Die Stärke einer Aufgabenverantwortung der Länder in der heutigen Form ist die **Verankerung der Verwaltung vor Ort**. Diese macht eine enge Verzahnung der Planungen für Fern-, Landes-, Kreis- und Kommunalstraßen möglich und kann in Genehmigungsverfahren vorteilhaft sein. Je weniger jedoch planungsintensive Neubaustrecken noch auf der Tagesordnung stehen, umso mehr schwindet die Bedeutung dieses Vorteils. Außerdem haben die Planungs- und Genehmigungsverfahren für die Verkehrsprojekte Deutsche Einheit, die von der DEGES als Gemeinschaftsunternehmen des Bundes und der ostdeutschen Länder gemagt wurden, gezeigt, dass auch **zentrale Strukturen** vor Ort Akzeptanz finden und damit kurze Verfahrenszeiten ermöglichen können.

Weil der Bund die Finanzierung zu leisten hat, ist die relative **Unabhängigkeit der Verwaltung** der Länder eine Schwäche des Systems. Die Folgen sind ein hoher Abstimmungsbedarf, **fehlende Transparenz** für den Geldgeber und die Gefahr der Überlagerung der Projektauswahl und -ausgestaltung durch landesspezifische Interessen. Darauf haben der Bundesrechnungshof 2004² und der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2006³ in Gutachten hingewiesen. Auch die Studie der Universität Münster und der KCW GmbH zeigte Schwächen auf. So streben die Länder zwar nach Verbesserungen der Verwaltungsstrukturen. Doch jedes Land optimiert diese nach eigenen Vorstellungen. Dem Bund fehlen Möglichkeiten, die Länder zur Kostensenkung auf Kostenvergleiche, Benchmarking und Wettbewerb zu verpflichten.

² Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Gutachten zur Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau, 11. Oktober 2004

³ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Stellungnahme „Neuorganisation der Zuständigkeiten im Bereich der Bundesfernstraßen“, Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 2006, S. 81 - 104.

- Außerdem wird die **Prioritätensetzung bei den Investitionen** bei der heutigen Aufgabenteilung von Bund und Ländern zu wenig an der gesamtwirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit ausgerichtet. So finden sich in fast jedem Bundesland Vorhaben mit einem hohen Nutzen-Kosten-Verhältnis größer zehn im weiteren Bedarf des Bundesverkehrswegeplans, während manche Vorhaben mit geringem Nutzenüberschuss als vordringlicher Bedarf eingestuft wurden. Die verwobenen Zuständigkeiten von Bund und Ländern führen zu vielfältigen Interventionen bei der Projektauswahl. Die Folgen sind eine Verteilung der Investitionsmittel auf viele Vorhaben und die Stückelung großer Projekte über viele Jahre, wodurch die Staubelastung durch Bau-tätigkeit unnötig zeitlich gestreckt und insgesamt stark erhöht wird. Erschwert wird eine gesamtwirtschaftliche Prioritätensetzung, die Maßnahmen von hohem Nutzen Vorrang gibt.
- Ein generelles Problem, das mit einer Reform der Fernstraßenorganisation auf Einzelfälle reduziert werden könnte, ist die **Auf- und Abstufungen von Straßen**, wenn sich deren Fernverkehrsbedeutung ändert. Die Heraufstufung einer Landesstraße in einer Bundesstraße setzt, genauso wie der umgekehrte Fall, eine Einigung zwischen Bund und Land voraus. Seit mehr als einem Jahrzehnt sollen rund 4.100 km autobahnparalleler Bundesstraßen zu Straßen nach Landesrecht abgestuft werden, ohne dass es bisher zu einer Einigung über finanzielle Modalitäten gekommen ist. Darüber hinaus wird unter Verweis auf das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) bei weiteren 18.000 bis 20.000 km, rund der Hälfte des Bundesstraßennetzes, die Fernverkehrsbedeutung in Frage gestellt. Eine Veröffentlichung der hierbei zugrunde gelegten Kriterien ist bisher nicht erfolgt.

2. Der anstehende Paradigmenwechsel in der Infrastrukturpolitik verändert die Anforderungen an die Verwaltung

Überlegungen zu Reform der Verwaltung und Finanzierung von Fernstraßen müssen neben den Erfahrungen mit heutigen Strukturen vor allem zukünftige Anforderungen in den Blick nehmen.

- Mobilität muss in allen Regionen Deutschlands gewährleistet werden. In den vergangenen Jahrzehnten hat die Verkehrspolitik hier viel erreicht. Durch den Neubau von Autobahnen und Bundesstraßen wurde die Erreichbarkeit durch den Straßenverkehr weitgehend sichergestellt und die Verkehrssicherheit spürbar verbessert. Die Umsetzung gleichwertiger Lebensverhältnisse durch Infrastrukturmaßnahmen ist zwar noch nicht abgeschlossen, aber doch weit vorangeschritten. Es besteht nur noch ein **überschaubarer Bedarf an Neubau-strecken**.
- Eine der zukünftigen Herausforderungen liegt in der Bewältigung des weiteren Verkehrswachstums. So wird die erwartete Zunahme der Verkehrsleistung des Lkw um 79 Prozent von 2004 bis 2025 vor allem von den Autobahnen zu bewältigen sein. Hier wird der größte Teil des Transportbedarfs entstehen, der in einer global erfolgreichen und immer arbeitsteiliger produzierenden Wirtschaft überregional und international anfällt. Auch der Anstieg der Verkehrsleistungen im Personenverkehr um 16 Prozent im gleichen Zeitraum wird in hohem Maße hier erwartet. Dies macht einen beschleunigten **Ausbau von Engpässen und hoch belasteten Achsen** des vorhandenen Autobahnnetzes erforderlich.

- Die zweite Herausforderung liegt in der **Sanierung** des vorhandenen Netzes. Brücken und Strecken stammen oftmals aus den 60er und 70er Jahren. Jetzt stehen turnusmäßig umfassende Erhaltungsmaßnahmen an. Die Investitionen in diesem Bereich wurden schon verstärkt, doch der Finanzbedarf bleibt für das nächste Jahrzehnt weiterhin hoch. Kurzfristig muss vor allem bei den Brücken und den Bundesstraßen viel geschehen.

Das hat **Auswirkungen auf die Organisation und Finanzierung** der Fernstraßen:

- Für die Verwaltung der Länder werden die arbeitsintensiven Planungs- und Genehmigungsverfahren für Neubaustrecken eher zur Ausnahme. Hierfür werden in der Zukunft – besonders vor dem Hintergrund des Personalabbaus im öffentlichen Dienst und des allgemeinen Ingenieurmangels – in vielen Verwaltungen keine ausreichenden Kapazitäten vorhanden sein. Schon heute ist festzustellen, dass manche frei werdende Stelle nicht nachbesetzt wird. **Kostenoptimale Organisationsstrukturen** für Betrieb, Erhaltung und Ausbau werden stärker in den politischen Fokus rücken. Aufgaben aus dem öffentlichen Monopolbereich werden schrittweise in den Wettbewerb mit der Privatwirtschaft zu überführen sein. Das gilt zum Beispiel für den Betriebsdienst an Autobahnen.
- Bei der Erschließungsaufgabe war die näherungsweise Verteilung der Finanzmittel nach Proporz oder Länderquoten bisher politisch angemessen, denn es ging um faire Entwicklungschancen zwischen den Regionen. Bei der optimalen Bewirtschaftung des vorhandenen Netzes muss dagegen die Vorteilhaftigkeit von Ausbau- und Erhaltungsmaßnahmen aus gesamtwirtschaftlicher Entwicklung, also die überregionale Betrachtung, im Vordergrund stehen. Das setzt eine **überregionale Prioritätensetzung** des Bundes voraus. Die Verwirklichung der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit wurde als Sonderaufgabe mit erhöhten Mittelzuweisungen gesellschaftlich und politisch breit akzeptiert. Für die Entschärfung von Stauschwerpunkten auf den großen Achsen des Autobahnnetzes oder die Stärkung der Hinterlandanbindungen der Seehäfen, die ebenfalls notwendig sind, ist das nicht absehbar. Hierfür sind institutionelle Vorkehrungen mit mehr Handlungsfreiheit für den Bund zu treffen.

Die im Grundgesetz verankerte Rollenverteilung von Bund und Ländern beim Management der Fernstraßen war passend für den Aufbau eines flächendeckenden Fernstraßennetzes. In der Zukunft wird die Herausforderung im Ausbau und dem kostenoptimierten Betrieb und Erhalt des vorhandenen Netzes liegen. Dazu müssen die Verwaltungsstrukturen angepasst und Aufgaben in den Wettbewerb überführt werden. Eine aufgabenadäquate Finanzierung ist noch nicht erreicht. Eine Reform der Finanzierung und Organisation der Fernstraßen ist notwendig. Dazu muss die im Grundgesetz festgelegte Rollenverteilung verändert werden.

III. Warum die Grundprinzipien der Föderalismuskommission zur Reform der Finanzierung und Verwaltung der Fernstraßen passen?

Die Grundprinzipien der Föderalismuskommission – die **Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften** und die **aufgabenadäquate Finanzausstattung** stärken – passen zu den Reformüberlegungen für die Fernstraßen.

- **Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften**

Bund und Länder müssen in die Lage versetzt werden, eigene Finanzmittel dort einzusetzen, wo sie den größten Nutzen entfalten. Doch der Bund ist in seiner Eigenverantwortung eingeschränkt. Bei Unzufriedenheit mit einer Verwaltung kann er ihr diese nicht entziehen. Nur die Bundesländer haben per Grundgesetz das Recht, die Verwaltung der Fernstraßen an den Bund zurückzugeben. Hier muss zumindest ein **rechtlicher Gleichstand** hergestellt werden. Außerdem sollte der Bund selbständig entscheiden können, wo er PPP-Vorhaben umsetzt. Seine Weisungsrechte bei der Kostenkontrolle müssen gestärkt werden, damit Kostenvergleiche und Leistungsanreize im Bereich der Sachkosten genutzt werden können.

Eigenverantwortung sollte auch bei den Ländern gestärkt werden. So beginnt eine Landesverwaltung mit der Planung von Vorhaben, ohne wissen zu können, wann eine Finanzierung des Vorhabens durch den Bund realistisch ist. Die Folge ist Vorratsplanung, um vom Bund zur Verfügung gestellte Mittel auch nutzen zu können. Das Land könnte Zeit bei **Planungs- und Genehmigungsverfahren** einsparen, wenn diese eng mit der Finanzierung abgestimmt werden könnten. Das würde **Personalkosten** senken und bei Verfahrensdauern von mehr als einem Jahrzehnt manche Umplanung überflüssig machen, die durch neu eingeführte Gesetze notwendig werden. Mehr Eigenverantwortung für die Länder würde sich auch aus der Übernahme von Bundesstraßen mit geringer Relevanz für den Fernverkehr ergeben, die stärker aus Sicht des Regionalverkehrs weiterentwickelt werden könnten.

Reform der Autobahnverwaltung in der Schweiz

Zum 1. Januar 2008 sind die Eigentumsrechte und Verantwortlichkeiten an den Nationalstraßen in der Schweiz von den Kantonen auf den Bund übergegangen. Dieser Wechsel war Teil eines Pakets zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Bisher trug der Bund rund 87 Prozent der Kosten für Bau und baulichen Unterhalt sowie 67 Prozent des Betriebs. Jetzt übernimmt er die Finanzierung vollständig. Bauherr wird nun das Schweizer Bundesamt für Strassen (ASTRA). Der betriebliche und bauliche Unterhalt verbleibt vorerst bei den Kantonen, wurde aber mit Leistungsvereinbarungen zu festgelegten Preisen geregelt. In den nächsten zehn Jahren sollen durch optimale Betriebsgrößen, besseres Baustellenmanagement und einheitliche technische Vorgaben 15 Prozent der Kosten eingespart werden. Kurzfristig werden die Kantone um 500 Mio. Franken entlastet. Mehr Informationen unter:

<http://www.astra.admin.ch/dokumentation/00109/00113/00611/00614/index.html?lang=de&msg-id=16497>

<http://www.nfa.ch/de/dokumente/faktenblaetter/fb17.pdf>

▪ **Aufgabenadäquate Finanzausstattung**

Kostenoptimierung ist dann möglich, wenn genau zu dem Zeitpunkt investiert werden kann, der unter Kostengesichtspunkten optimal ist. Dazu müssen ausreichende Finanzmittel bereitstehen. Die Finanzausstattung muss verlässlich planbar sein und von den Schwankungen der Haushalts- und Finanzplanung des Bundes abgekoppelt werden. Ein **Finanzierungskreislauf für die Fernstraßen** würde dieses Problem lösen. Er könnte auf die Einnahmen der Lkw-Maut auf Autobahnen zurückgreifen und müsste um zugewiesene Haushaltsmittel ergänzt werden. Dies setzt nicht nur die Zweckbindung der Einnahmen aus der Lkw-Maut für die Fernstraßen voraus, sondern auch die Transparenz über die Kosten, die im Fernstraßennetz entstehen. Nur dann lässt sich die Höhe der aufgabenadäquaten Finanzausstattung exakt bestimmen.

IV. Die Bewertung der in der Föderalismuskommission diskutierten Vorschläge

1. Grundsatzfrage der Entflechtung der Zuständigkeiten nach staatlichen Ebenen

Hinter den in der Föderalismuskommission diskutierten Vorschlägen für die Fernstraßen steht die Kernfrage, ob die Finanz- und Aufgabenverantwortung für die Fernstraßen zwischen Bund und Ländern entflochten werden soll. An die Stelle der Trennung nach sachlichen Zuständigkeiten würde dann die nach staatlichen Ebenen treten. Darauf laufen auch die Vorschläge des Bundesrechnungshofes und der Wissenschaft für den Bereich der Fernstraßen hinaus.

- Das Spektrum der hierbei denkbaren Lösungen reicht generell von der Übertragung der Finanz- und Aufgabenverantwortung für alle Fernstraßen auf den Bund, hierbei würde er die Verwaltungsaufgaben vollständig von den Ländern übernehmen, bis zur Zuordnung beider Aufgaben an die Länder, denen vom Bund dann die Finanzierung zu übertragen wäre.
- Die bereits erwähnte Studie der Universität Münster und der KCW GmbH analysiert auch Zwischenlösungen. Ökonomisch vorteilhaft ist aus Sicht der Wissenschaftler die volle Zuständigkeit des Bundes für seine Fernstraßen. Der Bund könnte viele Aufgaben über Ausschreibungen im Wettbewerb an die Privatwirtschaft vergeben und müsste nur in begrenztem Umfang eigene Verwaltungsstrukturen nutzen. Der Einwand, der Bund müsse eine eigene Verwaltung mit vielen Beschäftigten aufbauen, greift deshalb nicht. Er muss allerdings sicherstellen, dass er die Kompetenz zur Ausschreibung der Leistungen dauerhaft bewahrt. Dazu könnten die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH (VIFG) und die Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES), beides Unternehmen der öffentlichen Hand, einbezogen werden.
- Prüfwert ist nach Ansicht der Gutachter auch ein Modell, das den Betriebsdienst für die Fernstraßen des Bundes bei den Ländern belässt, um den Ländern die Weiterbeschäftigung ihrer Mitarbeiter zu ermöglichen. Die Schweiz ist diesen Weg gegangen und hat zum Betriebsdienst mit den Kantonen Verträge abgeschlossen. Ein solcher Ansatz würde allerdings ein für den Wettbewerb zugängliches Segment privaten Anbietern versperren und die Umsetzung von PPP-Vorhaben erschweren.

Die in der Föderalismuskommission diskutierten Vorschläge sind allenfalls erste Schritte in diese Richtung, die keineswegs unumkehrbar sind. Sie schaffen die Voraussetzungen dafür, dass der Bund überhaupt Erfahrungen mit einer veränderten Struktur sammeln und der Gesetzgeber auf besserer Grundlage später über die vollständige Entflechtung entscheiden kann.

2. Zu den in der Föderalismuskommission diskutierten Vorschlägen

Der Bericht des Fachdiskurses III der Föderalismuskommission vom März 2008 enthält Vorschläge der Bundesseite zur Verbesserung der Verwaltungsstrukturen im Bereich der Fernstraßen. Diese beziehen sich auf die Flexibilisierung der Verwaltungsaufgaben an den Bund, das Kostenmanagement und die Abstufung nicht für den Fernverkehr benötigter Bundesstraßen in Straßen nach Landesrecht.

▪ **Flexibilisierung der Bundesauftragsverwaltung durch Öffnungsklausel (Art. 90 GG)**

Durch einen zusätzlichen Abs. 4 in Artikel 90 GG soll der Bund das Recht erhalten, Bundesautobahnen, Bundesstraßen oder Teile davon in bundeseigene Verwaltung zu übernehmen. Er könnte dies z.B. für Projekte an europäischen Transitstrecken, im Hafenhinterlandverkehr oder für PPP-Projekte tun. Die vom Bund übernommenen Aufgaben könnten per Ausschreibung an Private vergeben werden. Bei Planungsleistungen wäre auch eine Beauftragung der DEGES denkbar, über die der Bund die Verkehrsprojekte Deutsche Einheit in den neuen Bundesländern erfolgreich abgewickelt hat. Die heutigen Strukturen der Länder in der Verwaltung und im Betriebsdienst würden durch Einzelprojekte nur im geringen Maße beeinträchtigt.

Vorteile:

- Gesamtwirtschaftlich besonders wichtige Vorhaben könnten – auch länderübergreifend – schneller umgesetzt werden.
- Die Umsetzung von PPP-Vorhaben könnte im Bereich der Fernstraßen durch ein einheitliches bundesweites Vorgehen erleichtert werden.
- Durch Wettbewerb und die Einbindung von Privaten würden Effizienzpotenziale identifiziert, die dann auch zu Kostensenkungen in der gesamten Fernstraßenverwaltung genutzt werden könnten.
- Es könnten Erfahrungen gesammelt werden, ob eher regionale oder eher zentrale Organisationsformen für die Fernstraßen in Zukunft angestrebt werden sollten.

Diskutiert wird dabei auch, ob das Übernahmerecht des Bundes an die Zustimmung des betroffenen Bundeslandes gekoppelt werden soll. Dies würde jedoch die Nutzung des Instruments deutlich erschweren und letztendlich kaum ermöglichen, Erfahrungen im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Organisation der Fernstraßen zu sammeln.

Empfehlung: Umsetzung des Vorschlags ohne Zustimmungsvorbehalt des betroffenen Landes

▪ **Abstufung nicht fernverkehrsrelevanter Bundesstraßen**

Rund der Hälfte des Bundesstraßennetzes (ca. 20.000 km) wird nur noch eine geringe Fernverkehrsrelevanz zugerechnet. Dieser Teil des Netzes soll zu Straßen nach Landesrecht werden und somit Aufgaben- und Finanzverantwortung bei den Ländern gebündelt werden.

Vorteile:

- Der Bund könnte sich stärker auf für den Fernverkehr relevante Aufgaben konzentrieren.
- Die Länder würden in ihrer verkehrspolitischen Kompetenz gestärkt. Sie wären freier darin, die nicht für den Fernverkehr relevanten Bundesstraßen an Belangen des regionalen Verkehrs auszurichten. Dies deckt sich mit dem Subsidiaritätsprinzip.
- Mit gleichem Finanzvolumen der öffentlichen Hand könnten mehr Projekte bewältigt werden, wenn für Strecken mit geringer Fernverkehrsrelevanz nicht mehr bauliche Standards für den Fernverkehr Anwendung finden müssten.

Eine solche Neuabgrenzung ist nur dann verkehrspolitisch sinnvoll und für die Länder auch haushaltspolitisch machbar, wenn die finanziellen Belastungen aus der Übertragung entweder im Rahmen eines Gesamtpakets oder durch eine spezifische Regelung abgedeckt werden. Für eine Übergangsphase wäre eine Fortführung der Bundesfinanzierung denkbar. Langfristig sollte die Finanzverantwortung auf die Länder übergehen, um Mischstrukturen aufzulösen und die Eigenverantwortung zu stärken. Dafür wäre zum Beispiel eine Abtretung von Anteilen an der Umsatzsteuer an die Länder ein denkbarer Weg.

Der Bundesrechnungshof hatte sich aufgrund der klaren Zuordnung dafür ausgesprochen, alle Bundesstraßen den Ländern zu übertragen. Im Hinblick auf die Raumerschließung auch im ländlichen Raum empfiehlt sich ein differenzierteres Vorgehen. Der Wissenschaftliche Beirat Verkehr hat in seinem Gutachten von 2006 dazu Kriterien entwickelt.

Empfehlung: Umsetzung des Vorschlags

▪ **Verbesserung der Kostenkontrolle und Einführung von Anreizen zur Kostensenkung, die auch schon im bestehenden System der Auftragsverwaltung greifen**

- Stärkung der Handlungsmöglichkeiten und Weisungsrechte des Bundes (Änderungen in Art. 85 und Art. 72 GG)
- Einführung von Kosten-Leistungs-Rechnung und Benchmarking

Die Bundesseite möchte es durch eine Änderung von Art. 72 Abs. 2 Nr. 22 GG erleichtern, dass der Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung aktiv werden kann. Durch Abschaffung der so genannten Erforderlichkeitsprüfung will der Bund auch dann aktiv werden können, wenn es nicht ausdrücklich gleichwertigen Lebensbedingungen dient. Außerdem soll in Art. 85 GG die Zuständigkeit für den Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften vom Bundesministerium auf die zuständige oberste Bundesbehörde ausgeweitet und ein allgemeines fachliches Weisungsrecht eingeführt. Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion will außerdem eine Kosten-Leistungs-Rechnung für die Fernstraßen und ein länderübergreifendes Benchmarking installieren. Die Länder regen hier eine bedarfsgerechte und kontinuierliche Mittelbereitstellung an. Es ist zu erwarten, dass diese Maßnahmen Kostentransparenz fördern, Anreize zur Kostensenkung setzen und eine adäquate Finanzausstattung begünstigen.

Empfehlung: Umsetzung der Vorschläge

3. Aufgabenadäquate Finanzausstattung für die Fernstraßen sicherstellen (Art. 106 b GG)

Die im Fachdiskurs III der Föderalismuskommission erörterten Vorschläge sollten um einen zur aufgabenadäquaten Finanzausstattung ergänzt werden. Art. 106 a GG sichert eine solche Finanzausstattung für den öffentlichen Personenverkehr. Analog sollte ein Artikel 106 b GG geschaffen werden, der festlegt, dass der Bund aus dem Steueraufkommen des Bundes und dem Aufkommen aus der Autobahnmaut einen Betrag für den Bau und die Unterhaltung von Bundesfernstraßen bereitstellt. In der gesetzlichen Konkretisierung sollten Elemente zur Leistungskontrolle berücksichtigt werden. Auf dieser verfassungsrechtlichen Grundlage sollte ein Finanzierungskreislauf für Fernstraßen geschaffen werden, der aus dem Aufkommen der Lkw-Maut und aus Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt gespeist und eine aufgabenadäquaten Finanzausstattung sicherstellen würde. Der Bund könnte dann seine Aufgabe, Fernstraßen für den Fernverkehr bereitzustellen, effizient nachkommen.

Empfehlung: Aufnahme eines Artikels 106 b GG

V. Fazit

Eine Reform der Finanzierung und Verwaltung der Fernstraßen bietet Chancen zur Verbesserung des Systems und neue Gestaltungsmöglichkeiten für Bund und Länder. Da einige der Maßnahmen Anpassungen im Grundgesetz erforderlich machen, sollte die mit der Föderalismusreform anstehende Verfassungsänderung genutzt werden, jetzt zu handeln. Außerdem lassen sich die finanziellen Modalitäten in themenübergreifenden Lösungspaketen leichter regeln.

Pro Mobilität appelliert daher an die Föderalismuskommission, folgende Maßnahmen in ihre Empfehlungen aufzunehmen:

- Öffnungsklausel in Art. 90 GG, dass der Bund Verwaltungsaufgaben für Autobahnen, Bundesstraßen oder Teile davon auch ohne explizite formale Zustimmung des betroffenen Landes an sich ziehen kann
- Stärkung der Weisungs- und Kontrollrechte des Bundes (Art. 85 und 72 GG) sowie Einführung von Kosten-Leistungs-Rechnung und Anreizsystemen
- Abstufung nicht für den Fernverkehr relevanter Bundesstraßen in Straßen nach Landesrecht mit einem fairen Kompromiss zur finanziellen Kompensation der Länder
- Aufnahme eines Artikels 106 b GG zur Verankerung einer adäquaten Finanzausstattung für die Fernstraßen in der Verfassung, wie diese für den regionalen Schienenverkehr besteht

Diese Vorschläge beschränken sich auf erste Schritte einer Reform, die die Basis dafür bilden, über die langfristige Gestaltung der Organisation und Finanzierung der Fernstraßen entscheiden zu können.

Wirtschaftliches Wachstum braucht Mobilität und damit leistungsfähige Fernstraßen.

Reformen in der Fernstraßenorganisation jetzt einleiten!