

## Stellungnahme

**zum Antrag der Fraktion DIE LINKE „Planungen für die Gründung einer Bundesfernstraßengesellschaft sofort einstellen“ (Drucksache 18/6547)**

### **Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Verkehr und Digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages am 13. April 2016**

Stefan Gerwens

Geschäftsführer, Pro Mobilität – Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V.

Berlin, den 12. April 2016

#### **Kernaussagen**

Pro Mobilität<sup>1</sup> begrüßt die Pläne zur Etablierung einer Bundesfernstraßengesellschaft und sieht diese gesamtwirtschaftlich als vorteilhaft an:

- Die Leistungen der bisherigen Institutionen von Bund und Länder beim Aufbau und Betrieb des heutigen Fernstraßennetzes haben erheblich zu Mobilität und Verkehrssicherheit beigetragen.
- Dennoch sind in der föderalen Organisationsstruktur der Bundesfernstraßen neben spezifischen Vorteilen auch erhebliche ungenutzte Effizienzpotenziale festzustellen.
- Eine Neuausrichtung der organisatorischen Strukturen ist daher notwendig und sollte sowohl die Autobahnen wie auch die Bundesstraßen umfassen.
- Bund und Länder sollten sich auf eine Änderung von Artikel 90 Grundgesetz verständigen, um die bisher geteilte Aufgaben- und Finanzverantwortung in einer Hand zusammenzuführen.
- In einem ersten Schritt sollten die Verantwortung für die Bereiche, Planung, Genehmigung, Vergabe, Bau, Erhalt und Betrieb zumindest für die Autobahnen auf den Bund unter Einbindung einer Bundesfernstraßengesellschaft übergehen.
- Es wäre konsequent, die Bundesstraßen oder deren überregionalen Teile ebenfalls beim Bund anzusiedeln. Jedoch sind Synergieverluste der Länder aus dem gemeinsamen Betrieb mit Landes- und Kreisstraßen abzuwägen. Angesichts des Zustimmungsbedarfs der Länder zu einer Grundgesetzänderung ist daher die Fortführung der Auftragsverwaltung für Bundesstraßen eine Option.
- Die Festlegung des Infrastrukturbedarfs und Investitionsprioritäten sowie Zielvorgaben und die Kontrolle einer Fernstraßengesellschaft bleiben dauerhaft Kernaufgaben der Politik.
- Bundesfernstraßen und Bundesfernstraßengesellschaft sollten vollständig in Bundeseigentum verbleiben. Auch die Fratzscher-Kommission hat eine Privatisierung der Fernstraßen abgelehnt.
- Je nach Ausgestaltung der Reform sind die Gründung einer Bundesfernstraßengesellschaft und die Reform der Auftragsverwaltung nicht alternativ, sondern komplementär zu sehen.
- Eine Reform würde die Aussicht auf eine effiziente bundesweite Umsetzung der Modernisierung der Fernstraßen verbessern. Dies ist im Interesse von Nutzern und Steuer-/Gebührendzahlern.

---

<sup>1</sup> Pro Mobilität setzt sich als branchenübergreifendes Bündnis für leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur, insbesondere im Bereich der Straßen ein. Träger sind Automobilclubs, Verbände und Unternehmen des Güterkraftverkehrs, der Automobil- und Bauwirtschaft, der Dienstleistungswirtschaft, sowie Infrastrukturbetreiber und Mautdienstleister.

## **Gliederung:**

- I. Allgemeine Anmerkungen
- II. Status Quo der Organisation der Bundesfernstraßenverwaltung
- III. Stärken der heutigen Struktur und Handlungsfelder für eine Reform
- IV. Ausgestaltung einer Bundesfernstraßengesellschaft
- V. Anmerkungen zum Antrag

## **I. Allgemeine Anmerkungen:**

- (1) Die Leistungen der bisherigen Institutionen von Bund und Länder beim Aufbau und Betrieb des heutigen Fernstraßennetzes haben erheblich zu Mobilität und Verkehrssicherheit in Deutschland beigetragen und finden unsere Anerkennung.
- (2) Dennoch sind in der Organisationsstruktur der Bundesfernstraßen nennenswerte föderale Hemmnisse festzustellen, die mit Blick auf die Herausforderungen der Zukunft ausgeräumt werden sollten. Ansonsten ist es zweifelhaft, ob aus Bundessicht eine effiziente Bereitstellung und bedarfsorientierte Weiterentwicklung des Bundesfernstraßennetzes in allen Teilen Deutschlands dauerhaft gewährleistet werden kann.
- (3) Im Bundesfernstraßennetz besteht ein großer Modernisierungsbedarf bei Straßenzustand, Engpassbeseitigung, Lärminderung und Unfallvermeidung, der angesichts des weiteren Verkehrswachstums und der Bedeutung der Fernstraßen für die heutige und künftige Mobilität unserer Gesellschaft aufgelöst werden sollte. Mit dem Investitionshochlauf und der Prioritätensetzung im Entwurf des Bundesverkehrswegeplans ist eine Kurskorrektur eingeleitet worden.
- (4) Aufgabe des Bundes im Bereich der Bundesfernstraßen ist es, Mobilität und Verkehrssicherheit auf dem fernverkehrsrelevanten Straßennetz dauerhaft zu gewährleisten. Eine verlässliche Finanzierung und die Neuausrichtung der organisatorischen Strukturen sollten daher sowohl die Autobahnen wie auch die Bundesstraßen umfassen, um diese effizienter bereitzustellen und deren Zustand qualitativ zu verbessern. Dies schließt unterschiedliche Organisationsstrukturen für beide Netzebenen nicht aus, erfordert aber Lösungen, die auf beide Straßenkategorien wirken.
- (5) Auch im Falle der Etablierung einer Bundesfernstraßen-/autobahngesellschaft bleiben die Festlegung des Infrastrukturbedarfs und Investitionsprioritäten sowie Zielvorgaben und die Kontrolle einer solchen Gesellschaft Kernaufgaben der Politik.
- (6) Die Bundesfernstraßen und eine Bundesfernstraßengesellschaft sollten vollständig im Eigentum des Bundes verbleiben.

## **II. Status Quo der Organisation der Bundesfernstraßenverwaltung**

- (7) Das Grundgesetz weist in Art. 90 Grundgesetz das Eigentum an Bundesfernstraßen dem Bund und die Verwaltung den Bundesländern zu. Die Option der Rückgabe der Auftragsverwaltung durch ein Land an den Bund ist ebenfalls vorgesehen, nicht jedoch ein Rücknahmerecht des Bundes. Artikel 85 GG regelt allgemein für Auftragsverwaltungen Kompetenzfragen, so die Zuständigkeit der Länder für die Einrichtung von Behörden, die Möglichkeit des Bundes zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften nur mit Zustimmung des Bundesrates sowie die Beschränkung der Bundesaufsicht auf Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit. Aus Artikel 104a GG ergibt

sich für den Bund die Übernahme der Sachkosten, sowie für Bund und Länder jeweils die der Kosten der eigenen Verwaltungen.

- (8) § 5 FStrG bestimmt den Bund zum Träger der Straßenbaulast für Bundesfernstraßen. Die Finanzierung der Investitionen und anderer Zweckausgaben ist damit Aufgabe des Bundes. Den 16 Bundesländern obliegt die Verantwortung für Planung, Genehmigung, Bau, Betrieb und Erhaltung. Grundsätzlich nehmen sie diese Aufgaben im Außenverhältnis wahr (z.B. Vertragsabschlüsse mit Unternehmen). Für die Wahrnehmung von Zweckaufgaben im Rahmen der Planung und Bauaufsicht erstattet der Bund den Ländern eine Pauschale von drei Prozent der Bausumme. Die tatsächlichen Kosten werden von den Ländern mit 15 bis 20 Prozent des Investitionsvolumens angegeben. Einer weitergehenden Übernahme von Verwaltungskosten der Länder durch den Bund dürften durch Art. 104a GG Grenzen gesetzt sein.
- (9) Auf Seiten des Bundes beschließt der Bundestag unter Beteiligung des Bundesrates auf Vorschlag der Bundesregierung über den Bedarf an Aus- und Neubauvorhaben sowie über die Finanzierung. Die Zuständigkeit für die Umsetzung der Gesetze und Aufsicht über die Auftragsverwaltung liegen beim BMVI, das sich beim Finanzmanagement auch der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft des Bundes bedient. Ein Vermögensmanagement besteht nicht. Die Weisungsrechte des Bundes gegenüber den Ländern sind begrenzt.
- (10) Auf Seiten der Bundesländer haben sich heterogene Organisationsformen der Auftragsverwaltung entwickelt. Die zuständigen Landesbetriebe oder Verwaltungen haben teilweise über Straßen- und Verkehrsaufgaben hinausreichende Zuständigkeiten. Neben der Planung und Genehmigung von Baumaßnahmen sind Beschäftigte der Länder insbesondere mit dem Betrieb des Straßennetzes befasst. Aus der gemeinsamen Bewirtschaftung von Bundesfernstraßen, Landes-/Staatsstraßen und teilweise auch Kreisstraßen ziehen die Länder vor allem im Betriebsdienst Synergien. Durch die Bereitstellung des Personals und die Verwaltungsführung haben die Bundesländer entscheidenden Einfluss darauf, wann welche Vorhaben mit Planungsrecht gemäß Fernstraßenausbaugesetz Baureife erlangen.
- (11) Zwischen den Bundesländern bestehen große Unterschiede in der Ausstattung und Leistungsfähigkeit der Verwaltung, so dass es bei einigen aufgrund fehlender vergabereifer Vorhaben zu erheblichen Mittelumschichtungen zu anderen Bundesländern kam. Die Ursachen für zu geringe Planungsaktivitäten in einigen Bundesländern lagen in den vergangenen Jahren in
- einer seit 2005 real rückläufigen Investitionslinie des Bundes, die neben geringerem Bauvolumen auch weniger Planungsbedarf zur Folge hatte und damit Stellenabbau in einigen Landesverwaltungen begünstigte,
  - übergeordneten Vorgaben zur Reduzierung von Kosten und Planstellen in den Landeshaushalten, die die Straßenbauverwaltung einbeziehen und dort trotz hohen Bedarfs einen Stellenaufbau erschweren,
  - dem Fehlen von unanfechtbar planfestgestellten Bauprojekten, was teilweise auch auf restriktive landespolitische Vorgaben zu Einzelprojekten oder zu Aus- und Neubau von Straßen insgesamt zurückzuführen war,
  - Verzögerungen bei einzelnen Großprojekten insbesondere in den Stadtstaaten, die dort den Mittelabfluss stark dominieren, und
  - Problemen bei der Gewinnung von Fachkräften, wenn Stellen zur Wieder- oder Neubesetzung ausgeschrieben wurden.

- (12) Zu berücksichtigen ist außerdem, dass die Anforderungen an die Planung seitens des Umweltrechts und der Öffentlichkeitsbeteiligung in den letzten Jahren erheblich gestiegen sind. Außerdem wächst der Anteil der Vorhaben des Ausbaus und Erhalts, die in der Vorbereitung deutlich komplexer und aufwändiger als Neubaumaßnahmen sind, denn ihre Umsetzung erfolgt im vorhandenen Netz bei fließendem Verkehr und nicht auf der grünen Wiese.
- (13) Einige Länder haben auf diese Herausforderungen mit Umstrukturierungen ihrer Verwaltungen reagiert und ergänzend das öffentliche Unternehmen DEGES GmbH beauftragt. Mittlerweile sind neben dem Bund schon 12 der 16 Bundesländer Gesellschafter der DEGES, die im Auftrag der Länder das Projektmanagement für Vorhaben übernimmt. Dennoch waren auch 2015 beim niedrigen Investitionsniveau von 5,2 Milliarden Euro sieben Bundesländer nicht in der Lage, zumindest 95 Prozent der bereitgestellten Mittel einzusetzen. Erneut kam es daher zu Verschiebungen von Mitteln zu Bundesländern mit Reserven an baureifen Projekten und somit zu einer Abweichung der vom Bund geplanten Mittelverteilung. Einige Bundesländer sind dabei regelmäßig Mittelverlierer, andere regelmäßig Mittelgewinner. Dies ist aus Bundessicht unbefriedigend, da die bundesweit geplante Netzqualität und -entwicklung regional auseinanderdriftet.
- (14) Trotz mancher Umsetzungsprobleme und der damit verbundenen Nachteile für die Regionen scheint der Einfluss auf Bauprojekte und den Betrieb der Bundesfernstraßen für alle Länder dennoch so attraktiv zu sein, dass bisher keines die Möglichkeit genutzt hat, die Auftragsverwaltung gemäß Art. 90 (3) GG an den Bund zurückzugeben.
- (15) Angesichts des Modernisierungsstaus ist eine dauerhafte Stärkung der zuständigen Institutionen für Planung, Genehmigung und Vergabe, sowie die Steigerung der Leistungen bei Bau, Betrieb und Erhaltung unerlässlich. Eine langfristig verlässliche, bedarfsadäquate Finanzierung ist dafür nicht die einzige wesentliche Voraussetzung. Auch die Verwaltungsseite muss ihre Leistung steigern, um eine bundesweit anwachsende Investitionslinie in den Ländern nach den Prioritäten des Bundes umsetzen zu können. Dies ist derzeit nicht überall gegeben, wie die regionale Verteilung der Baufreigaben im Juli 2015 gezeigt hat.

### **III. Stärken der heutigen Struktur und Handlungsfelder für eine Reform**

#### ***Stärken der heutigen Struktur***

- (16) Generell ist hier die **große Erfahrung der Institutionen und ihrer Beschäftigten wie die Kenntnisse der Verfahren, anderer Behörden, der Akteure vor Ort und der angrenzender Straßennetze** zu nennen. Die dezentrale Präsenz war gerade in der Phase des Aufbaus des Fernstraßennetzes bedeutsam.
- (17) Beim Betrieb ziehen die Länder **Synergien aus der gemeinsamen Betreuung von Bundes-, Landes- und Kreisstraßen** (z.B. Winterdienst, Baustellenmanagement, Umleitung). Hier können sich aber Fragen der transparenten und verursachergerechten Kostenverrechnung unter den föderalen Ebenen stellen.

#### ***Handlungsfelder für eine Reform***

- (18) Bei der **Transparenz über den Erhaltungszustand und das Kostenmanagement** bestehen aus Bundessicht, insbesondere für das Parlament, deutliche Verbesserungsmöglichkeiten in der heutigen föderalen Arbeitsteilung. Straßenverwaltungen der Länder nutzen teilweise unterschiedliche Management- und Controllingsysteme, die aus der jeweiligen Landessicht ihre Berechtigung

haben mögen, dem Bund aber Transparenz und Kontrolle erschweren. Der Aufbau einer zentralen Datenbank für das Bauwerksmanagement ist seit Jahren ein Pilotprojekt. Der Bundesrechnungshof hat erst kürzlich die unterschiedliche Datenqualität und das Fehlen von Referenzwerten bei den Projektbewertungen des Bundesverkehrswegeplans kritisiert. Mit der Ausweitung des Finanzmanagements der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft auf alle Ausgaben für Bundesfernstraßen wurden zu Beginn des Jahres 2016 Voraussetzungen für eine wirksamere Kontrolle mithilfe von Referenzdaten verbessert. Länderübergreifend einheitliche Systeme für Pavementmanagement, Bauwerksmanagement und Controlling sind erstrebenswert und in einer zentralen Struktur leichter zu etablieren.

- (19) Es bestehen **Potenziale in der Ermittlung und Kopplung von Investitions- und Finanzierungsbedarf des Netzes**. Ursachen für Defizite sind hier u.a. Transparenz- und Informationslücken oder die fehlende Erfassung von Vermögen und Abschreibungen in kameralistischen Haushaltssystemen. In Kürze soll dem Parlament eine Erhaltungsbedarfsprognose für 2030 vorliegen, die im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung erstellt wurde. Letztmalig wurde eine solche Bedarfsprognose im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung 2003 veröffentlicht. Durch ein kaufmännisches Rechnungswesen lassen sich Abschreibungen systematisch erfassen und Veränderungen beim Erneuerungsbedarf leichter regelmäßig abschätzen. In einem Finanzierungskreislauf erlauben z.B. Mauteinnahmen eine genauere Erfassung der Nutzung von Strecken und Teilnetzen im Zeitablauf und damit eine vorausschauende Herleitung von Bedarfsentwicklung und Finanzierungsprioritäten im Netz.
- (20) Mittlerweile sind nur noch wenige größere Lücken im Fernstraßennetz zu schließen. Durch den rückläufigen Anteil von Neubaumaßnahmen und der zunehmenden Relevanz von Ausbau, Erhaltung und Betrieb gewinnt ein **effizientes Management des Bestandsnetzes** an Bedeutung. Damit gehen nicht nur Veränderungen von Aufgabenschwerpunkten in den Verwaltungen und Anforderungsprofilen an Arbeitsplätze einher, sondern es nimmt auch der Bedarf nach länderübergreifendem Benchmarking und der bundesweiten Nutzung von Best Practices zu.
- (21) Außerdem ist es notwendig, die **Chancen einer besseren politischen Koordination der föderalen Ebenen zwischen Planung und Finanzierung auf Netz- und Projektebene** zu nutzen. Auf Netzebene können Länder kurzfristig vom Bund zusätzlich bereitgestellte Mittel bisher nur dann umsetzen, wenn sie Jahre zuvor Landesmittel in einem Umfang in die Planung investiert haben, der über die vom Bund damals zu erwartende Investitionslinie hinausging. Wenn Planungs- und Finanzierungsverantwortung in einer Hand liegen, lassen sich solche Entwicklungen leichter synchronisieren. Dies gilt umso mehr, wenn der Bund langfristig eine höhere Finanzierungslinie für Projekte zusagt, sich aber nicht sicher sein kann, ob alle 16 Länder aus ihren Etats einen parallelen Aufbau von Planungskapazitäten finanzieren werden.

Auf Projektebene bestehen wechselseitige Blockademöglichkeiten bei Vorhaben, die sich aus einer unterschiedlichen politischen Bewertung eines Vorhabens oder seiner Priorität zwischen der Bundes- und der Landesebene sowie bei übergreifenden Projekten zwischen Ländern ergeben können. So kann ein Land ein Projekt blockieren, indem es Planung und Genehmigung nachrangig behandelt, auch wenn der Bund diesem Dringlichkeit beimisst und hier investieren würde. Umgekehrt kann der Bund in den Haushaltsgesetzen keine Mittel bereitstellen, selbst wenn ein Land/ mehrere Länder die Baureife des Vorhabens herbeigeführt haben. Letztendlich sollte es dem Bund obliegen, über die Prioritäten bei der Entwicklung seines Fernstraßennetzes und die Reihenfolge der Umsetzung der Vorhaben zu entscheiden. Bei Planung und Finanzierung in der Verantwortung einer Ebene lassen sich solche Koordinationsprobleme eindämmen.

- (22) Der Bundesrechnungshof bzw. sein Präsident als Bundesbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung<sup>2</sup> und auch andere Studien<sup>3</sup> weisen auf **Effizienzprobleme einer gesplitteten Verantwortung von Finanzierung (Bund) und Aufgabenwahrnehmung (Länder) in der Projektumsetzung** hin. So kommt es zu Doppelarbeiten, wenn Landesbehörden und Bundesministerien auf Basis vergleichbarer Grundsätze die Planung von Projekten prüfen (Gesehensvermerke). Hinzu kommen Interessenkonflikte der Straßenbauverwaltungen, wenn Projekte an Schnittstellen von Straßennetzen des Bundes und des Landes stattfinden, hier also Kosten aufzuteilen sind.

Die Reformkommission „Bau von Großprojekten“ hat in ihrem Abschlussbericht betont, dass es sich lohnt, zu Beginn mehr in die Planung eines Vorhabens zu investieren, weil dies das Risiko von Kostenüberschreitungen in der Bauphase reduziert. Die heutige föderale Kostenteilung erschwert die Umsetzung dieses Ansatzes bei den Bundesfernstraßen, weil die Länder höhere Ausgaben für ihre Verwaltung in Kauf nehmen müssten, damit der Bund von geringeren Kosten beim Bau profitieren könnte. Bei einer Zuständigkeit in einer Hand, könnte der Gesamtablauf optimiert werden.

- (23) Bei vielen Verwaltungen sind quantitative und qualitative personelle Engpässe festzustellen. Manche Bundesländer haben in der Vergangenheit die Zahl der Beschäftigten in den Straßenverwaltungen verringert. Auf die Ursachen, die teilweise auf föderale Koordinationsprobleme zurückzuführen sind, wurde bereits in Ziffer (11) eingegangen. In jüngster Zeit hat angesichts des Modernisierungstaus und der besseren bundeseitigen Finanzierungsperspektiven ein Umdenken eingesetzt. Die Neubesetzung von Stellen bereitet dennoch Probleme, da das Angebot an Fachkräften auf dem Arbeitsmarkt überschaubar und die Konkurrenz auf der Nachfrageseite groß ist. Angesichts geringerer finanzieller Handlungsoptionen fällt es der öffentlichen Seite im Wettbewerb mit der Wirtschaft schwer, sich als **attraktiverer Arbeitgeber** zu positionieren und neue Fachkräfte in hinreichender Zahl zu engagieren. Ein öffentliches Unternehmen in privatrechtlicher Struktur könnte flexibler am Arbeitsmarkt agieren.
- (24) Es bestehen **ungenutzte Potenziale von Spezialisierung**, denn die Länder setzen unterschiedliche Schwerpunkte und können bestenfalls in den größeren Auftragsverwaltungen alle relevanten Themen abdecken. Manche sind führend bei Verkehrssicherheit oder intelligenter Verkehrslenkung, andere bei zügiger Planung oder effizientem Betrieb. Mit frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung, dem Vertragsmanagement von ÖPP und der Digitalisierung der Infrastruktur sind neue anspruchsvolle Themen hinzugekommen. Gerade kleinere Einheiten sind nur bedingt in der Lage, in mehreren Bereichen Spezialisten vorzuhalten und weiterzubilden, zumal deren Kenntnisse aufgrund der Netzgröße und Projektanzahl nur gelegentlich zur Anwendung kommen kann. Dennoch wäre dies auch hier vorteilhaft. Koordination und Erfahrungsaustausch über Landesgrenzen hinweg und unter Einbeziehung von BMVI und Bundesanstalt für Straßenwesen können die Kompetenz im jeweiligen Land nicht vollständig ersetzen. Ein zentraler Ansatz hätte hier größere Möglichkeiten, Spezialisierungskennnisse in Kompetenzzentren zu bündeln und durch Größenvorteile für das gesamte Netz zu nutzen.
- (25) Die vorhandenen **Spielräume zur Nutzung innovativer Verfahren und Produkte** werden nach Meinung von Marktakteuren im Vergleich zum Ausland eher zurückhaltend genutzt. Dies mag u.a. an personellen Engpässen liegen, die eine intensivere Befassung mit neuen Entwicklungen und differenzierteren Vergabeentscheidungen erschweren. Ein zentrales Management der Fernstraßen könnte zusätzliches Know-how aufbauen und breiter in der Praxis nutzen.

<sup>2</sup> Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit der Verwaltung, Gutachten zur Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau, Gz: V4 – 2004 – 1303 vom 11.4.2004.

<sup>3</sup> Neuordnung der Infrastrukturverantwortung für die Bundesfernstraßen, Malina/ Bockmühl/ Rückert/ Holzhey, Münster (2007)

- (26) Es lassen sich vor allem vier übergeordnete Handlungsfelder erkennen:
- Bündelung der bisher auf zwei föderale Ebenen verteilten Verantwortung bei Bewahrung der Vor-Ort-Kompetenz
  - Übergreifende Optimierung der operativen Bereiche für das Gesamtnetz
  - Verknüpfung von Bedarf, Planung und Finanzierung in einem Finanzierungskreislauf
  - Attraktivitätssteigerung der für Fernstraßen zuständigen Institutionen für Fachkräfte

#### **IV. Ausgestaltung einer Bundesfernstraßengesellschaft**

- (27) **Bündelung von Finanz- und Aufgabenverantwortung:** Die skizzierten Handlungsfelder sprechen grundsätzlich für eine Bündelung von Finanz- und Aufgabenverantwortung in einer Hand, weil viele der skizzierten Schwächen der heutigen Mischstruktur überwunden werden könnten und deren Vorteile sich bei geeigneter Ausgestaltung in erheblichem Maße bewahren lassen.
- (28) **Aufgabenverlagerung auf den Bund:** Mit der abnehmenden Bedeutung der weiteren Erschließung von Räumen erhält ein effizientes Ausbau- und Kostenmanagements des vorhandenen Netzes eine zunehmende Relevanz. Eine zentrale Steuerung mit einheitlichen Vorgaben eröffnet hier Potenziale. Der Bund sollte unter Nutzung einer Bundesfernstraßengesellschaft die Verantwortung für die Bereiche Planung, Genehmigung, Vergabe, Bau, Erhalt und Betrieb des fernverkehrsrelevanten Netzes übernehmen. Dies spricht für die Übernahme der damit heute auf Länderebene betrauten Institutionen/ Institutionseinheiten und ihrer Beschäftigten.
- (29) **Die Rolle der Politik:** Entscheidungen über den Infrastrukturbedarf, Investitionsprioritäten sowie die Kontrolle der Fernstraßengesellschaft sollten weiterhin als politische Aufgaben dem Gesetzgeber und der Bundesregierung obliegen. Erhaltung, Verfügbarkeit des Netzes und Verkehrssicherheit könnten über Zielvorgaben an das Management politisch gesteuert werden.
- (30) **Zuordnung von Autobahnen und Bundesstraßen:** Die Finanz- und Aufgabenverantwortung für Autobahnen sollten beim Bund angesiedelt werden, da diese Netzebene zweifelsfrei dem Fernverkehr dient. Bei den Bundesstraßen ist dies auch für überregionale Teile des Netzes eher unstrittig. Analog zum Entwurf des Bundesverkehrswegeplans könnte die Verbindungsfunktionsstufe 1 hier eine adäquate Abgrenzung liefern. Hinsichtlich der anderen Bundesstraßen könnte sich eine Abstufung auf die Länderebene gegen finanzielle Kompensation anbieten, doch besteht u.a. auf Seiten der Nutzer die große Sorge, dass in diesem Falle hier deutliche Einbußen an Qualität und Verkehrssicherheit zu befürchten wären. Anlass dafür ist der schlechte Zustand vieler Landesstraßen. Die Bundesstraßen sollten daher in Gänze zumindest in der Finanzverantwortung des Bundes verbleiben.

In einem ersten Schritt sollten daher zumindest die Autobahnen vollständig in die Kompetenz des Bundes übergehen und von einer Bundesfernstraßengesellschaft gemanagt werden. Hierzu wäre Artikel 90 Grundgesetz anzupassen.

Es wäre im Grunde konsequent, im gleichen Schritt die Bundesstraßen vollständig mit auf die Bundesebene zu übertragen. Der Umfang und die Komplexität des Transfers von Behörden und Beschäftigten zum Bund würde sich dabei jedoch deutlich erhöhen. Zugleich könnte es die notwendige Einigung mit den Ländern auf eine Grundgesetzänderung erschweren, wenn dort die heutigen Synergien beim Betriebsdienst von Bundes-, Landes- und Kreisstraßen verloren gingen. Für die Bundesstraßen sollte daher die Fortführung in einer optimierten Auftragsverwaltung zu-

mindest vorübergehend in Erwägung gezogen werden. Die Bündelung der Finanz- und Aufgabenverantwortung auch für die Bundesstraßen beim Bund könnte dann in einer zweiten Reformstufe nach der erfolgreichen Etablierung der Bundesfernstraßengesellschaft ins Auge gefasst werden.

- (31) **Optimierung der bisherigen Auftragsverwaltung:** Im Falle der Fortführung der heutigen föderal getrennten Verantwortung für Bundesstraßen sollte eine umfassende Optimierung der bisherigen Auftragsverwaltungsstruktur erfolgen. So sollten die Weisungsrechte des Bundes gestärkt werden. Die heute bereits bestehende Möglichkeit, der Rückgabe der Auftragsverwaltung durch ein Land an den Bund in Art. 90 (3) GG sollte bestehen bleiben. Ergänzend könnte in einem neuen Absatz 4 dem Bund die Möglichkeit eingeräumt werden, bei nicht ausreichender Leistungsfähigkeit die Aufgabenverantwortung eines Landes für Bundesstraßen an sich ziehen zu können.
- (32) **Zentrale Managementgesellschaft mit dezentralen Einheiten:** Die Bundesfernstraßengesellschaft sollte sich bei der Durchführung ihrer Aufgaben auch öffentlicher und privater Partner bedienen können und die Vor-Ort-Kompetenz der heutigen Struktur nach Möglichkeit erhalten. Hoheitliche Aufgaben wie die der Planfeststellungsbehörde sollten bei einer Behörde des Bundes angesiedelt werden.
- (33) **Rechtsform:** Auf der Basis bisher vorliegender Informationen lässt sich noch kein abschließendes Votum zur Rechtsform abgeben. Sie sollte jedoch eine effektive Kontrolle durch Parlament und Regierung ermöglichen, weshalb sowohl eine Anstalt öffentlichen Rechts wie auch eine GmbH denkbar wären. Darüber hinaus sollte die Rechtsform deutlich mehr Flexibilität bezüglich Kapazitätsplanung und Vergütung beim Personalmanagement als eine Verwaltungsstruktur bieten. Die neue Institution sollte sich im Wettbewerb um Fachkräfte erfolgreich am Arbeitsmarkt bewegen können.
- (34) **Beschäftigung:** Der jetzt eingeleitete Anstieg der Investitionslinie und der im Entwurf des Bundesverkehrswegeplans 2030 sichtbare hohe Finanzbedarf für Erhaltung, Ausbau und Neubau sowie das weitere Verkehrswachstum lassen für alle Bereiche der Auftragsverwaltungen gute Beschäftigungsperspektiven auch bei einer Übernahme durch den Bund erwarten. Es werden mehr Fachkräfte benötigt, was neue Entwicklungsmöglichkeiten für die bereits erfahrenen Beschäftigten bietet.
- (35) **Finanzierungskreislauf:** Eine bedarfsorientierte Finanzausstattung der Bundesfernstraßengesellschaft, die sich auf einen Finanzierungskreislauf mit direkter Zuleitung von Mautgebühren und mehrjährige Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt stützt, ist die Basis für ein nachhaltiges Netz- und Vermögensmanagement. Planung, Bau, Betrieb und Erhalt sollten über den Lebenszyklus der Infrastruktur betriebswirtschaftlich optimiert werden. Die mehrjährig gesicherte Finanzierung von Vorhaben beschleunigt die Umsetzung.
- (36) **Privates Kapital:** Die Bundesfernstraßen sollten vollständig im Bundesbesitz verbleiben. Das sieht auch die Fratzscher-Kommission so, die sich gemäß ihrer übergeordneten Zielstellung zur Mobilisierung von Investitionen mit der Nutzung privaten Kapitals für Bundesfernstraßen befasst hat. In ihrem Abschlussbericht spricht sie sich explizit gegen eine „Privatisierung der Bundesfernstraßen in jeglicher Form“ aus. Die Einbindung privaten Kapitals kann auf Projektebene erfolgen.
- (37) **Vorteile für Bund und Länder:** Der Bund könnte sein Netz bundesweit einheitlich entwickeln und modernisieren, während die Länder von Verwaltungsaufgaben entlasten würden und zugleich mit einer bedarfsorientierten Beteiligung am unerlässlichen Investitionsanstieg und der Verbesserung der Infrastrukturqualität rechnen könnten,



## V. Anmerkungen zum Antrag „Planungen für die Gründung einer Bundesfernstraßengesellschaft sofort einstellen“ vom 3. November 2015 (Bundestagsdrucksache 18/6547)

- (38) Die vorangegangenen Ausführungen haben verdeutlicht, die **Gründung einer Bundesfernstraßengesellschaft lässt erhebliche Vorteile erwarten**. Die **Reform der Auftragsverwaltung** sollte **nicht alternativ sondern komplementär** gesehen werden, sofern für Teile des Fernstraßennetzes die heutige föderale Aufgabenteilung zumindest vorübergehend fortgeführt wird. Eine mittelfristig weiter steigende Investitionslinie und mehrjährige Finanzierungspläne für Einzelprojekte wären dabei hilfreiche Instrumente und zu begrüßen.
- (39) Im vorliegenden Antrag ist die Aussage enthalten, der Bund habe sich auf die Gründung einer Infrastrukturgesellschaft zur Bewirtschaftung des Bundesfernstraßennetzes bzw. der Bundesautobahnen festgelegt, ohne eine gründliche **Problemanalyse** vorzunehmen. Diese Einschätzung vernachlässigt, dass es seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland wiederholt Analysen und Reformempfehlungen gab. Insbesondere der Bundesbeauftragte für die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung<sup>4</sup> hat sich 2004 dezidiert mit den Strukturproblemen befasst und dabei auch die historische Entwicklung aufgezeigt:
- Im Parlamentarischen Rat wurde kontrovers über eine bundesunmittelbare Verwaltung von Autobahnen diskutiert, letztendlich aber eine Fortführung der bestehenden Auftragsverwaltung durch die Länder im Grundgesetz verankert.
  - Schon 1953 schlug der damalige Bundesverkehrsminister Seebohm den Aufbau einer bundesunmittelbaren Verwaltung vor.
  - 1974 und 1980 folgten kritische Studien, die unter Verweis auf die zunehmende Netzdichte der Autobahnen und deren Übernahme von großen Teilen des Fernverkehrs bzw. mit Blick auf Interessenunterschiede zwischen Bund und Ländern die Auftragsverwaltung der Autobahnen in Frage stellten.
  - Im Jahr 2000 plädierte die von Bundesverkehrsminister Müntefering eingesetzte Pällmann-Kommission für die Etablierung von Bundesgesellschaften für jeden der drei Bundesverkehrswege.
  - Im Rahmen der Föderalismuskommission I (2003/2004) empfahl ein Sachverständiger die Übernahme der Autobahnen in Bundesverwaltung und die Abstufung der Bundesstraßen. Das erwähnte Gutachten des Bundesbeauftragten für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung griff diesen Gedanken 2004 auf und unterstützte auf Basis einer vertieften Analyse die Expertenempfehlung. Zuletzt 2015 hat der Bundesbeauftragte für die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung in seinem Bericht zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern diese Reformvorschläge wiederholt.
  - Die Fratzscher-Kommission (2015) sprach sich für die Etablierung einer Bundesfernstraßengesellschaft aus, die Bodewig II-Kommission (2016) plädierte für eine Beibehaltung der Auftragsverwaltung unter Optimierung der föderalen Zusammenarbeit und der Einrichtung einer Kapitalsammelstelle. Beiden Kommissionen gingen die Berichte der Daehre-Kommission (2012) und die Bodewig I-Kommission (2013) voraus, bei denen neben dem Investitionsbedarf und seiner Finanzierung auch die Nutzung von Infrastrukturfonds für die föderalen Verkehrsnetze eine Rolle spielte.

---

<sup>4</sup> Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit der Verwaltung, Gutachten zur Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau, Gz: V4 – 2004 – 1303 vom 11.4.2004.

- Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur hat im Dezember 2015 dem Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages seine Bestandsaufnahme zur „Reform der Auftragsverwaltung im Bereich der Bundesfernstraßen“ zugeleitet.
- Parallel gab es im letzten Jahrzehnt mehrere wissenschaftliche Studien, die sich entweder mit der föderalen Organisation oder gesamthaft mit der Bereitstellung der Fernstraßen befassten<sup>5</sup>.

Eine Reform der Bundesfernstraßenverwaltung wird somit schon seit Jahrzehnten im Hinblick auf adäquate föderale Zuständigkeiten und eine effizientere Arbeitsteilung von Bund und Ländern diskutiert.

- (40) Die Feststellung des Antrags, die Planungen für eine Bundesfernstraßengesellschaft reihten sich in „die geplante Privatisierungswelle ein, die mit der so genannten Fratzscher-Kommission“ vorbereitet werde, ist nicht nachvollziehbar. Die Fratzscher-Kommission hat sich mit der Mobilisierung privaten Kapitals für zahlreiche Investitionsbereiche befasst und in ihrem Schlussbericht vom Mai 2015 eine **Privatisierung der Bundesfernstraßen explizit abgelehnt**. Die Bundesregierung arbeitet laut dem erwähnten Bericht vom Dezember 2015 an den Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur an einem Gesamtkonzept, bei dem sich die Bundesfernstraßen und eine Infrastrukturgesellschaft mit Schwerpunkt Autobahnen im Eigentum des Bundes befinden sollen.
- (41) Wie in den vorangegangenen Ausführungen dargelegt, erkennen wir **erhebliche Effizienzvorteile**, die durch eine Bundesfernstraßengesellschaft erschlossen werden könnten und die nicht in gleichem Maße durch eine Reform der Auftragsverwaltung realisierbar wären. Im Antrag wird dies anders eingeschätzt.
- (42) Die Sorge, dass es zu einer Zerschlagung der Straßenbauverwaltungen der Länder und zu besonderen Risiken für Arbeitsplätze im Bereich des Straßenunterhaltungsdienstes kommen werde, wird nicht geteilt. Der Straßenunterhaltungsdienst für Autobahnen wird laut Bericht der Bodewig II-Kommission schon heute in 13 von 16 Bundesländern durch ausschließlich für die Autobahnen zuständige Meistereien erbracht. Mit Ausnahme der Beschäftigten der Leitungs- und Verwaltungsebene werden alle Beschäftigten dieser Meistereien als Mitarbeiter des Landes bereits heute vom Bund vergütet. Der Bund hat angekündigt, den Betriebsdienst weiterhin durch Autobahnmeistereien vornehmen zu lassen und die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den Ländern zu übernehmen, ohne dass sich für diese wirtschaftliche bzw. statusrechtliche Einbußen ergeben. Bei der Planung zeichnen sich ein höherer Bedarf und damit **gute Beschäftigungsperspektiven** ab. Es ist zu erwarten, dass eine Bundesfernstraßengesellschaft gesamtwirtschaftlich positiv zu beurteilen sein wird. Ein abschließendes Votum lässt sich erst nach einer weiteren Konkretisierung der Pläne abgeben.
- (43) Die Einrichtung einer Bundesfernstraßengesellschaft ist unabhängig von der Frage der nachgelagerten Beschaffung zu sehen, da sich **keine Vorfestlegungen auf eine Beschaffungsvariante** ergeben. Wirtschaftlichkeitsvergleiche bieten eine Grundlage, um zwischen der herkömmlichen Beschaffung, ÖPP und anderen Varianten zu entscheiden.

\* \* \*

---

<sup>5</sup> U.a. Neuordnung der Infrastrukturverantwortung für die Bundesfernstraßen, Malina/ Bockmühl/ Rückert/ Holzhey, Münster (2007); Institutionelle Lösungen für die Finanzierung der Bundesfernstraßen, Beckers/ Klatt/ Kühling, Berlin 2011; Betriebswirtschaftliche Steuerungsmodelle für eine Nutzerfinanzierung der Bundesfernstraßen, Jana Schneebecke, Schriftenreihe der Professur Betriebswirtschaftslehre im Bauwesen, Weimar 2016.