

Neuordnung der Infrastrukturverantwortung für die Bundesfernstraßen

im Auftrag von:



Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. BDI

Autobahn Tank & Rast Holding GmbH



Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden e.V.

Bundesverband der Deutschen Zementindustrie e.V.



Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V.

Pro Mobilität – Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V.



Verfasser:



Institut für Verkehrswissenschaft
Westfälische Wilhelms-Universität Münster

Dr. Robert Malina

Dipl.-Vw. Eva Bockmühl

Dipl.-Vw. Marian Rückert



Dipl.-Vw. Michael Holzhey

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	1
Executive Summary	2
I. Hintergrund und Vorgehen der Studie	8
II. Entwicklung eines Sollzustands.....	10
III. Darstellung und Analyse des Status quo.....	12
1. Zuständigkeiten und Aufgabenbereiche im Rahmen der aktuellen Auftragsverwaltung	12
2. Die Umsetzung der Auftragsverwaltung in den Bundesländern	16
3. Bewertung der derzeitigen Bereitstellung der Bundesfernstraßen	22
4. Die Auftragsverwaltung im Lichte der Prinzipal-Agent-Theorie	28
5. Zwischenfazit und weiteres Vorgehen	31
IV. Verbesserungspotenziale im bestehenden System	32
1. Identifizierung von Maßnahmen zur Verbesserung des bestehenden Systems.....	32
2. Bewertung der Maßnahmen zur Reform innerhalb des bestehenden Systems der Auftragsverwaltung	34
V. Entwicklung alternativer Organisationsformen und ihre Bewertung.....	35
1. Grundlegende Strukturmerkmale alternativer Organisationsmodelle	35
2. Alternative Verwaltungsstrukturvarianten.....	37
3. Prüfung der Vorteilhaftigkeit der Verwaltungsstrukturvarianten.....	41
3.1. Erläuterung der Bewertungskriterien.....	41
3.2. Bewertung der Verwaltungsstrukturvarianten	44
3.3 Zusammenfassung der Ergebnisse des Alternativenvergleichs und Empfehlung.....	48
VI. Politikfahrplan und Ausblick.....	49
Literaturverzeichnis	53

Executive Summary

Problemstellung

Die Diskussion um eine Neuordnung der Zuständigkeiten für die Bundesfernstraßen ist fast so alt wie die Bundesrepublik Deutschland. In den letzten Jahren hat die Kritik am System der Auftragsverwaltung jedoch deutlich an Intensität gewonnen. Zunehmend wird hinterfragt, inwieweit die knappen Finanzmittel im jetzigen Regime optimal eingesetzt werden. Eine effiziente Bereitstellung der Straßeninfrastruktur ist strategisch um so dringlicher, je stärker sich die Schere zwischen steigenden Verkehrsleistungen und damit immens anwachsenden Anforderungen an die Straßeninfrastruktur sowie stagnierenden öffentlichen Mitteln öffnet. Die anstehende Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Rahmen der Föderalismuskommission II bietet nun die Chance, die Zuständigkeitsverteilung grundlegend zu verbessern.

Im Kern setzt die Kritik des derzeitigen Systems an der Trennung der Finanzierungslast von der Planungs- und Ausführungsverantwortung an. Während der Bund die Finanzierungslast für Neu- und Ausbau sowie für die Bewirtschaftung der Bundesfernstraßen zu tragen hat, sind die Bundesländer wesentlich für die Planungs-, Bau-, Erhaltungs- und Betriebsmaßnahmen verantwortlich. Sie nehmen die Planung und die Organisation der Herstellung von Bundesfernstraßen im Auftrag und auf Kosten des Bundes vor, derweil der Bund auf die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes nur begrenzt einwirken kann.

Die vorliegende Studie analysiert das derzeitige System der Auftragsverwaltung und bewertet fünf Alternativen in Bezug auf ihre Vorzugswürdigkeit. Sie leistet damit einen Beitrag, folgende Kernfragen zu beantworten:

1. Woran werden die behaupteten Schwächen der Länderauftragsverwaltung tatsächlich festgemacht? Ist die Kritik pauschal berechtigt, oder schneiden bestimmte Länder bzw. Organisationsformen der Auftragsverwaltung besser als andere ab?
2. Wird die Länderauftragsverwaltung lediglich „schlecht gelebt“, so dass die Schwächen innerhalb der bestehenden Strukturen verringert werden können? Oder sind die Schwachstellen systemimmanent mit der Folge, die Verantwortlichkeiten neu zuschneiden zu müssen?
3. Wie sollten die Kompetenzen neu geordnet werden, um die Bereitstellung der Fernstraßen zu verbessern?

Bewertung des derzeitigen Systems der Auftragsverwaltung

Ein effizientes System der Fernstraßenverwaltung muss gewährleisten, dass die richtige Menge an Fernstraßen in adäquater Qualität zum richtigen Zeitpunkt und zu möglichst geringen Kosten bereitgestellt wird.

Das derzeitige System der Auftragsverwaltung erfüllt diese Anforderungen nicht optimal:

- Es werden Projekte realisiert, die nicht die höchste volkswirtschaftliche Vorzugswürdigkeit besitzen und angesichts knapper Finanzmittel bessere Projekte verdrängen.
- Ausbaustandards, Linienführung und Knotenpunkte von Fernstraßenprojekten richten sich nicht primär nach der Fernverkehrsbedeutung, sondern in hohem Maße nach regionalen Verkehrsinteressen.
- Rationalisierungsmöglichkeiten werden nicht systematisch genutzt; Anreize zur sparsamen Mittelverwendung werden nicht gesetzt. So erscheint der Personaleinsatz in den Bundesländern für die Auftragsverwaltung sowohl im Betriebsdienst als auch in der eigentlichen Verwaltung unverhältnismäßig hoch.

Die zentrale Ursache für die vorgenannten Schwächen liegt in dem komplizierten, mehrdimensionalen Geflecht an Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen begründet. Insbesondere das Verhältnis zwischen dem Bund als Prinzipal und den Bundesländern als Agenten ist durch große Freiheitsgrade gekennzeichnet. Erschwerend kommt hinzu, dass die Bundesländer letztlich zwei „Auftraggebern“ (dem Bund und den Landesbürgern) mit zumindest teilweise gegensätzlichen Interessen dienen. Im Ergebnis dieser Kombination können die Länder eigene Ziele verfolgen, während der Bund für die einhergehenden Zweckausgaben (Baukosten, Bewirtschaftungskosten) aufkommen muss.

Verbesserungsmaßnahmen innerhalb des bestehenden Systems der Auftragsverwaltung

Um Leistungsfähigkeit und Effizienz des gegenwärtigen Systems zu steigern, bieten sich folgende Maßnahmen an:

- Strenge Orientierung an den Ergebnissen von Nutzen-Kosten-Analysen bei der Auswahl von Projekten und Einführung von Ex-post-Kontrollen;

- schnellere Planungsabläufe;
- Einführung von Kosten-Leistungs-Rechnungen und Schaffung von Transparenz mit dem Ziel eines Länder-Benchmarkings;
- Übertragbarkeit von Finanzmitteln in Folgejahre;
- Gewährleistung effizienter Personalpolitik.

Diese geeigneten Instrumente befinden sich z.T. in einigen Bundesländern bereits in der Planung bzw. Umsetzung. Allerdings lassen sie die grundsätzliche Auftraggeber-Auftragnehmer-Struktur unangetastet, wodurch der Kontrollaufwand des Bundes erheblich steigt. Verbesserungen der allokativen und produktiven Effizienz werden also mit zunehmenden Kosten für die Kontrolle der Auftragnehmer ‚erkauft‘.

Alternativen zum bisherigen System der Auftragsverwaltung

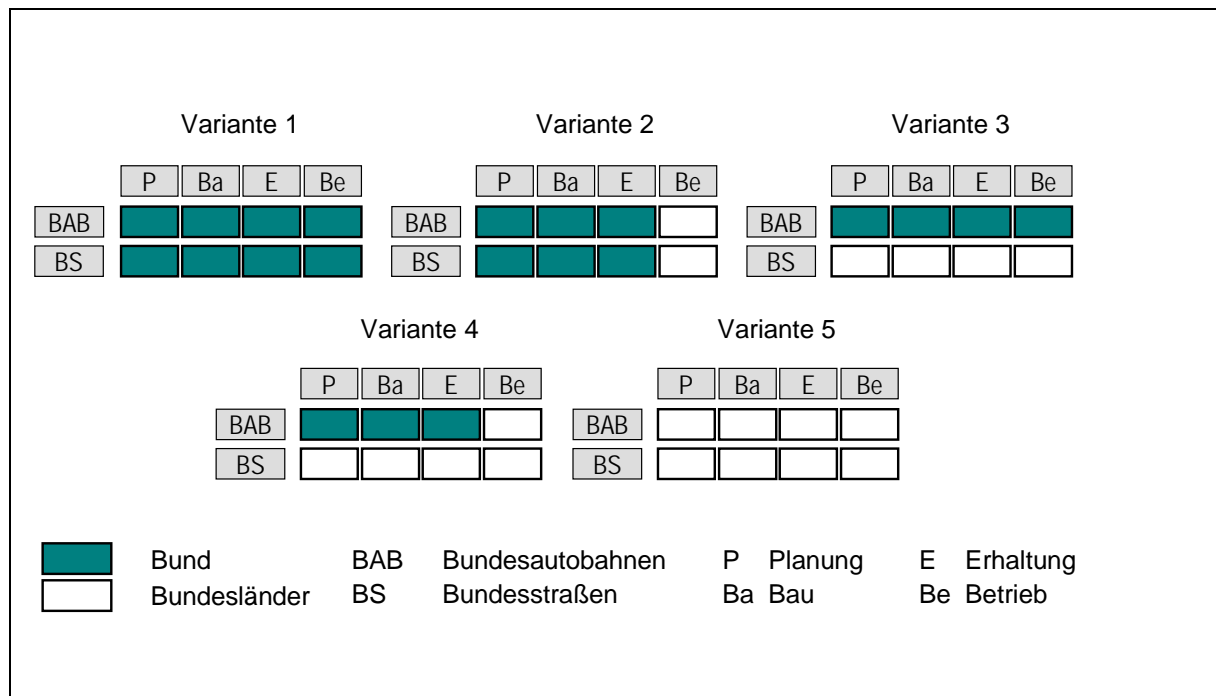
Eine Entflechtung der Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen bietet die Chance, die Effizienz ohne erhöhten Kontrollaufwand zu steigern. Effizienzpotenziale sollen durch eine Homogenisierung von Interessen und verstärkte Anreize ausgeschöpft werden. Damit einher geht ein Paradigmenwechsel bei der Kompetenzverteilung: Derjenige, der für einen Aufgabenbereich die Planungs- und Ausführungsverantwortung trägt, muss gleichzeitig auch die finanzielle Last schultern. Wird dieser Leitsatz konsequent angewandt, setzen die Akteure die Ressourcen schonender ein.

Eine Vielzahl von Alternativen zum derzeitigen System beherzigt diesen Grundsatz. Die Studie analysiert fünf Verwaltungsstrukturvarianten auf ihre Vorzugswürdigkeit.

- Variante 1: Der Bund übernimmt die volle Verantwortung für Bundesautobahnen und Bundesstraßen.
- Variante 2: Der Bund ist für Planung, Bau und Erhaltung auf Bundesautobahnen und Bundesstraßen verantwortlich, die Bundesländer übernehmen den Betriebsdienst bei beiden Straßenkategorien.
- Variante 3: Der Bund ist für die Bundesautobahnen und Bundesstraßen mit hoher Fernverkehrsbedeutung zuständig, die Bundesländer für die Bundesstraßen mit regionaler Bedeutung, welche somit zu Landesstraßen werden.

- Variante 4: Die Bundesländer sind nicht nur für die ehemaligen Bundesstraßen, sondern auch für den Betriebsdienst auf Bundesautobahnen verantwortlich. Der Bund ist zuständig für Planung, Bau und Erhalt der Bundesautobahnen.
- Variante 5: Die Bundesländer übernehmen die volle Verantwortung für die bisherigen Bundesfernstraßen.

Abbildung S1: Verwaltungsstrukturvarianten im Überblick



Quelle: Eigene Darstellung.

Stellt man die Schwächen und Stärken der Varianten gegenüber, erweist sich Variante 3 als überlegen. Sie ist gekennzeichnet durch die Zuordnung der Verantwortlichkeiten für eine Straßenkategorie in einer Hand, was Verfahrensbeteiligte und Schnittstellen verringert und klare Zuständigkeiten und Kompetenzen schafft. Die Aufgabenwahrnehmung des Bundes für die Autobahnen und die Bundesstraßen mit hoher Fernverkehrsbedeutung stellt sicher, dass bei Neubau, Ausbau und Erhalt dieser Straßen die Interessen des überregionalen Verkehrs im Mittelpunkt stehen. Die Verantwortung der Bundesländer für die bisherigen Bundesstraßen mit primär regionaler Bedeutung führt analog zu einer verbesserten Zuschneidung dieser Straßen auf regionale Verkehrsbedürfnisse.

Variante 3 ist auch offen für institutionelle Erweiterungen: So wäre es denkbar, dass die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG), eventuell ergänzt um die Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES), in die Aufgaben einer einzurichtenden Bundesverwaltung für die Bundesautobahnen eingebunden werden. Zudem können jederzeit Private zur Erledigung von Aufgaben eingesetzt werden.

Im Gegensatz zu Lösungsansätzen innerhalb des bestehenden Systems der Auftragsverwaltung stellt die Verwaltungsstrukturvariante 3 in Aussicht, Transaktionskosten einzusparen, weil auf wechselseitige Kontrollen beider staatlichen Verwaltungen weitgehend verzichtet werden kann. Variante 3 ist damit nicht nur den anderen Verwaltungsstrukturvarianten überlegen, sondern auch der verbesserten Auftragsverwaltung vorzuziehen.

Politikfahrplan

Ein Paradigmenwechsel bei der Bereitstellung der Fernstraßen erfährt keine politische Unterstützung, wenn er in Form eines „Urknalls“ konzipiert wird. Veränderungen müssen graduell und unter Berücksichtigung der Interessen der Betroffenen eingeführt werden. Daher erscheint es nicht ratsam, das derzeitige System der Auftragsverwaltung in einem Schritt aufzulösen, sondern den Übergang mehrstufig anzulegen. Der Vorteil ist, dass die Reform lange reversibel bleibt und auch dann einen messbaren Teilerfolg erzielt, wenn sie nicht die Endstufe erreicht.

- Modul A: Verbesserungspotenziale im bestehenden System realisieren (Einführung von Kosten- und Leistungs-Rechnung, strengere Nutzen-Kosten-Orientierung bei der Projektauswahl, Beschleunigung der Verfahrensabläufe, Abstufung von nur für den Regionalverkehr wichtigen Bundesstraßen zu Landesstraßen). Die zur Zeit schwache Datenlage legt den Schluss nahe, dass der Fokus auf einem Benchmarking der Länder liegen sollte.
- Modul B: Parallel zu A wird eine Öffnungsklausel in Art. 90 des Grundgesetzes verankert, die den Bund in die Lage versetzt, volkswirtschaftlich besonders wichtige Projekte in eigener Verantwortung durchzuführen.
- Modul C: Die Verwaltungsstrukturreform wird durchgeführt. Der Bund übernimmt die vollständige Verantwortung für die Bundesautobahnen und für den fernverkehrsrelevanten Teil der Bundesstraßen; die Länder sind voll-

ständig verantwortlich für den nicht fernverkehrsrelevanten Teil des bisherigen Bundesstraßennetzes durch die Bundesländer.

Allen notwendigen Reformanstrengungen zum Trotz bleibt festzuhalten: Effizienzgewinne durch organisatorische Verbesserungen können lediglich die Symptome lindern, nicht aber das Grundübel beseitigen: Relativ zum Investitionsbedarf sind in den öffentlichen Haushalten nach wie vor deutlich zu wenig Mittel für die Finanzierung der Straßeninfrastruktur eingestellt.

I. Hintergrund und Vorgehen der Studie

Die Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen ist in den letzten Jahren vermehrt in die Kritik geraten.¹ Zwar wird eingeräumt, dass sie eine wichtige Rolle beim raschen Aufbau eines leistungsfähigen Fernstraßennetzes nach dem 2. Weltkrieg gespielt hat. Bezweifelt wird jedoch, dass die aktuelle Verteilung der Zuständigkeiten in der Lage ist, die Erhaltung und den gezielten Ausbau der für die deutsche Volkswirtschaft essentiellen Fernstraßeninfrastruktur sicherzustellen.

Im Kern setzt die Kritik an der derzeitigen Trennung der Finanzierungslast von der Planungs- und Ausführungsverantwortung an. Während der Bund die Finanzierungslast für Neu- und Ausbau, Erhaltung sowie für die Bewirtschaftung der Bundesfernstraßen zu tragen hat, sind die Bundesländer für die Baumaßnahmen verantwortlich. Sie nehmen die Planung und die Organisation der Herstellung von Bundesfernstraßen auf Kosten des Bundes vor, derweil der Bund auf die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes nur begrenzt einwirken kann. So neigen die Bundesländer beispielsweise dazu, innerstädtische Autobahnen mit vielen Anschlussstellen zu bauen, um die Verkehrssituation in Ballungsräumen und Städten zu entspannen, anstatt Bundesfernstraßen zu erstellen, die stärker auf den Fernverkehr ausgerichtet sind. Auch entsprechen Ausbaustandards insbesondere von Bundesstraßen häufig nicht den tatsächlichen Bedürfnissen vor Ort, sondern sind überdimensioniert.

Verkehr als Raumüberwindung von Personen und Gütern ist eine zentrale Voraussetzung für den Wohlstand von Gesellschaften. Er steigert die Leistungsfähigkeit der Produktionsfaktoren, indem Arbeitsteilung und Spezialisierung gefördert werden. Er hilft, neue Märkte zu erschließen, und bietet den Bürgern Wahlmöglichkeiten, ihre Bedürfnisse nach Wohnung, Versorgung, Bildung, Unterhaltung und sozialen Beziehungen zu befriedigen, ebenso für die Erzielung von Einkommen und Vermögen.

Ohne eine funktionsfähige Verkehrsinfrastruktur können sich die Wachstums- und Wohlfahrtswirkungen des Verkehrs nicht entfalten. Eine qualitativ oder quantitative zu geringe Infrastrukturausstattung wirkt dann als eine Art Wachstums- und Wohlfahrtsschranke. Gerade dem Fernstraßennetz kommt eine besondere Bedeutung für die Entwicklung von Volkswirtschaften zu, da es die wirtschaftlichen und sozialen Aktivitäten von Regionen miteinander vernetzt. Zunehmende Transportströme im integrierten europäischen Binnenmarkt, die Deutschland angesichts seiner Lage im Herzen des gemeinsamen Marktes in besonderem Masse betreffen, stellen höchste Ansprüche an Quantität und Qualität der Straßeninfrastruktur.

¹ Vgl. Engels (2004); BWV (2004); Engels (2007); Wirtschaftsrat der CDU (2007); Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2006).

Bedenklich ist, dass das Wachstum der in Transporteinheiten gemessenen Verkehrsleistungen seit langem die Investitionen in Straßeninfrastruktur übersteigt.² Dies führt nicht nur zu einem zu geringen Neubau, sondern auch zu einer dauerhaften Überlastung des Bestandsnetzes. Es verwundert daher nicht, dass sich die deutsche Straßeninfrastruktur im Ranking europäischer Staaten nur noch im Mittelfeld befindet.³

Angesichts steigender Anforderungen an die Straßeninfrastruktur wäre eine Aufstockung der Mittel nicht nur wünschenswert, sondern dringend erforderlich. Der Ruf nach mehr Geld ersetzt aber nicht die „Kärnerarbeit“, auf eine effizientere Bereitstellung des Straßennetzes hinzuwirken. Dem derzeitigen System der Bundesauftragsverwaltung wird die Erfüllung dieser Zielvorgabe oftmals nicht zugetraut. Dabei sind nach Auffassung der Gutachter einige Fragen noch nicht abschließend geklärt:

- 1. Woran werden die behaupteten Schwächen der Länderauftragsverwaltung tatsächlich festgemacht? Ist die Kritik pauschal berechtigt, oder schneiden bestimmte Länder bzw. Organisationsformen der Auftragsverwaltung besser als andere ab?**
- 2. Wird die Länderauftragsverwaltung lediglich „schlecht gelebt“, so dass die Schwächen innerhalb der bestehenden Strukturen verringert werden können? Oder sind die Schwachstellen systemimmanent mit der Folge, die Verantwortlichkeiten neu zuschneiden zu müssen?**
- 3. Wie sollten die Kompetenzen neu geordnet werden, um die Bereitstellung der Fernstraßen zu verbessern?**

Die vorliegende Studie versucht, einen Beitrag zur Beantwortung dieser Fragen zu leisten. Dabei wird folgendermaßen vorgegangen: Zunächst wird losgelöst vom bestehenden System der Auftragsverwaltung ein Sollzustand für die Bereitstellung von Bundesfernstraßen entworfen, an dem das bestehende System der Auftragsverwaltung und alle möglichen Alternativen gemessen werden können (Kapitel II). Nach einer Darstellung des Status quo wird anhand eines Vergleichs ausgewählter Bundesländer analysiert, ob das gelebte System der Auftragsverwaltung tatsächlich zu einer ineffizienten Bereitstellung von Bundesfernstraßen führt und welche Ursachen für aufgedeckte Ineffizienzen identifiziert werden können (Kapitel III). In Kapitel IV werden daraufhin Verbesserungsvorschläge innerhalb des bestehenden Systems der Auftragsverwaltung erarbeitet und bewertet. Da bei dieser Untersuchung jedoch

² Vgl. Armbrecht / Hartwig (2005), S. 8.

³ Vgl. Hartwig et al. (2007), S. 28 ff.

deutlich wird, dass die Auftragsverwaltung einige systemimmanente Schwachstellen aufweist, die durch Korrekturen von einzelnen Systembestandteilen nicht grundlegend beseitigt werden können, werden in Kapitel V alternative Verwaltungsstrukturvarianten analysiert und bewertet. Diese sehen eine neue Zuordnung von Zuständigkeiten vor und führen damit zu einer modifizierten Organisationsstruktur im Bereich der Bundesfernstraßen. Das Schlusskapitel VI entwirft einen Stufenplan zur Umsetzung der vorgeschlagenen Strukturveränderungen.

II. Entwicklung eines Sollzustands

Es ist unbestritten, dass dem Staat bei der Bereitstellung sowohl des überörtlichen, als auch des innerörtlichen Straßennetzes eine bedeutende Rolle zukommt. Positive externe Effekte der Infrastruktur, die grundgesetzliche Aufgabe der Daseinsvorsorge, d.h. die Pflicht des Staates zur Sicherung eines Mindestmaßes an Mobilität für die Bürger sprechen aus Sicht der ökonomischen Theorie für eine staatliche Verantwortung.⁴

Die grundsätzliche Anerkennung der staatlichen Verantwortlichkeit für die Straßeninfrastruktur lässt jedoch noch keine Aussage darüber zu, *wie* diese Infrastruktur ausgestattet sein sollte. Als ein fundamentaler Leitgedanke für die Bereitstellung von Bundesfernstraßen lässt sich aus der ökonomischen Theorie folgender Satz ableiten:

Die richtige Menge an Fernstraßen ist in adäquater Qualität zum richtigen Zeitpunkt und zu möglichst geringen Kosten bereitzustellen.

Damit ist zum Ersten verknüpft, dass die ‚richtigen‘ Projekte realisiert werden; also die Projekte, die den volkswirtschaftlich größten Nutzen stiften. Zum Zweiten sollen die Projekte schnell realisiert werden, so dass Kapazitäten dann bereit stehen, wenn sie benötigt werden. Dies erfordert kurze Planungszeiten. Zum Dritten sollen Planung, Bau, Erhaltung und Betriebsdienst möglichst kostengünstig ausgeführt werden.

Im Kern bedeutet dies, dass die Fernstraßen allokativ und produktiv effizient bereitgestellt werden müssen.

- *Allokative Effizienz* verlangt, dass die knappen finanziellen Mittel in die Verwendungsrichtungen gelenkt werden, in denen sie den größtmöglichen Nutzen stiften. Mit Hilfe von Nutzen-Kosten-Analysen kann dieses Kriterium operationalisiert

⁴ Vgl. Hartwig (2007), S. 12; Alfen / Tegner (2005), S. 3 f.; Alfen / Mayrzedt / Tegner (2004), S. 32 ff.

werden. Öffentliche Infrastrukturinvestitionen weisen aus volkswirtschaftlicher Sicht nur dann positive Wirkungen auf, wenn die Summe aller Nutzen die gesamten Kosten übersteigt; dabei ist es wichtig, dass wirklich alle Komponenten berücksichtigt werden.⁵ Deshalb sollten im Vorfeld von Infrastrukturinvestitionen zwingend Nutzen-Kosten-Analysen durchgeführt werden, um die Nutzen-Kosten-Verhältnisse von Projekten zu ermitteln. Wenn sich ein Nutzen-Kosten-Verhältnis von größer 1 ergibt, ist die Investition volkswirtschaftlich sinnvoll, da für jeden eingesetzten Euro mehr als ein Euro Rendite erzielt wird.⁶ Bei sachgemäßer Anwendung ist die Nutzen-Kosten-Analyse am besten geeignet, die volkswirtschaftlichen Effekte öffentlicher Infrastrukturinvestitionen abzuschätzen.⁷ Allokative Effizienz weist jedoch auch eine temporale Komponente auf: Die richtigen Projekte müssen zur richtigen Zeit realisiert werden, also dann wenn die Erweiterungs- oder Erhaltungsinvestition wirklich benötigt wird.

- *Produktive Effizienz* verlangt die Erstellung der gewünschten Quantität und Qualität an Autobahnen und Bundesstraßen zu möglichst geringen Kosten, wobei der gesamte Lebenszyklus der Straßen betrachtet werden muss. Ziel muss eine Minimierung der Lebenszykluskosten sein anstatt einer isolierten Optimierung der Herstellungskosten. Folgekosten bei Erhaltung und Betrieb müssen also mit berücksichtigt werden.⁸ Produktive Effizienz kann mit der Option verknüpft werden, dass der Staat sich auf die Organisation und Finanzierung der Infrastruktur beschränkt und bei allen anderen Aufgaben (Planung, Bau, Erhaltung und Betriebsdienst) private Unternehmen in Form von Leistungsverträgen oder Public-Private-Partnership nutzt, wenn diese die gewünschte Qualität zu geringeren Kosten produzieren können.⁹

⁵ Also auch beispielsweise raumordnerische oder umweltfachliche Aspekte.

⁶ Die Ergebnisse von Nutzen-Kosten-Analysen sind aufgrund von Berechnungsunschärfen und Problemen der Datenverfügbarkeit zwangsläufig mit Unsicherheit verbunden. Ein Projekt kann daher nur dann als realisierungswürdig gelten, wenn das Nutzen-Kosten-Verhältnis deutlich über 1 liegt und damit einen „Sicherheitspuffer“ aufweist.

⁷ Vgl. Hartwig (2005), S. 15 f. Vgl. zur Nutzen-Kosten-Analyse grundsätzlich Armbrrecht (2005).

⁸ Vgl. Alfen / Tegner (2005), S. 12.

⁹ Vgl. Hartwig (2007), S. 11.

III. Darstellung und Analyse des Status quo

1. Zuständigkeiten und Aufgabenbereiche im Rahmen der aktuellen Auftragsverwaltung

Die Struktur der Zuständigkeiten für die deutschen Fernstraßen hat sich in den letzten 60 Jahren nicht wesentlich geändert. Dagegen hat sich der Netzzumfang stark erhöht. War das Netz insbesondere der Bundesautobahnen mit einer Gesamtstreckenlänge von ca. 3.467 km bei Einführung der Auftragsverwaltung 1949 noch sehr weitmaschig gestrickt, ist es inzwischen fast auf das Dreieinhalbfache (12.363 km) angewachsen. Selbst bei den Bundesstraßen hat sich die Netzlänge von rund 35.300 km auf 40.983 km im Jahr 2006 erhöht.¹⁰

Tabelle 1: Entwicklung des überörtlichen Straßennetzes in Deutschland

Straßenkategorie	Jahr		Zunahme	
	1950	2006	absolut	relativ
Bundesautobahnen	3.467 km	12.363 km	8.896 km	257 %
Bundesstraßen	35.300 km	40.983 km	5.683 km	16 %
Bundesfernstraßen	38.767 km	53.346 km	14.579 km	38 %

Quelle: Engels (2007), S. 78 und Huber (2007), S. 4.

Damit bezieht sich die Bereitstellungsaufgabe heutzutage weniger auf den Neubau von Bundesfernstraßen als auf die Erweiterung vorhandener Kapazitäten sowie die Erhaltung der gegenwärtigen Angebotsqualität.

Bund und Länder fällten 1949 die Entscheidung, dass die Bundesländer die Bundesfernstraßen künftig im Auftrag des Bundes verwalten sollten. Der Bund behielt hinge-

¹⁰ Vgl. BWV (2004), S. 3; BMVBS (2006), S. 7.

gen die Baulastträgerschaft.¹¹ An dieser Aufteilung hat sich bis heute nichts geändert. Die interne Sachkompetenz verbleibt damit beim Bund, er übt Weisungs- und Kontrollrechte aus und ist für die zentrale und koordinierte Verwaltung der Bundesfernstraßen sowie die Netzgestaltung verantwortlich. Er finanziert die Zweckausgaben im Zusammenhang mit dem Bau sowie der Erhaltung und Bewirtschaftung der Fernstraßen. Auch zahlt er den Bundesländern eine Pauschale¹² für die Planung (2 % der Baukosten) und die Bauüberwachung (1 % der Baukosten).¹³

Die Länder haben eigene Verwaltungsstrukturen aufgebaut, die für vier Aufgabenbereiche zuständig sind:

- **Planung**

Nachdem Projekte in den Vordringlichen Bedarf des Bundesverkehrswegeplans bzw. des Bedarfsplans aufgenommen worden sind, sind die Länder berechtigt, mit der Planung dieser Bundesfernstraßenprojekte zu beginnen. Im Aufgabenbereich ‚Planung‘ werden alle Arbeitsschritte von der Linienfindung über die Entwurfsplanung bis hin zur Planfeststellungsplanung durchgeführt, was sich durchaus über mehrere Jahre erstrecken kann. Die Straßenbauverwaltungen der Bundesländer untersuchen bei der Linienfindung verschiedene Varianten, lassen u. a. Umweltverträglichkeitsprüfungen vornehmen und legen dem Bund die Alternativen vor. Der Bund – vertreten durch die Fachaufsicht des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung - entscheidet dann über die Linienführung. Bei der Entwurfsplanung werden schon die Details ausgearbeitet, die Entwurfsunterlagen werden in Abhängigkeit des finanziellen Umfangs des Projektes¹⁴ dem Bundesministerium zum Gesehenvermerk vorgelegt. Der genehmigte Entwurf ist wiederum Grundlage des Planfeststellungsverfahrens¹⁵, mit dem der Planungsprozess formell abgeschlossen wird. Erst auf Grundlage der Planfeststellung dür-

¹¹ Mit der Baulastträgerschaft sind die Eigentümerschaft und die finanzielle Verantwortung für die Straßen verbunden, vgl. Becker (2005), S. 10; BWV (2004), S. 3 und 8 ff. Zur Koordination der Finanzierung der Projekte werden jährliche Straßenbaupläne erstellt. Eine Ausnahme bezüglich der finanziellen Verantwortung existiert bei Ortsdurchfahrten in größeren Gemeinden, vgl. Engels (2004), S. 3. Wesentliche gesetzliche Vorschriften zum Bereich Bundesfernstraßen finden sich im Grundgesetz (vor allem: Art. 74, Art. 85, Art. 90, Art. 104a) und im Bundesfernstraßengesetz.

¹² Vgl. Art. 104a, Abs. 2 GG; § 6, Abs. 3 BStrVermG.

¹³ Vgl. Beckers / Klatt / von Hirschhausen (o. J.), S. 32; Alfen / Tegner (2005), S. 6.

¹⁴ Bei Neu- und Ausbaumaßnahmen müssen die Gesamtkosten mindestens 10 Mio. € betragen. Vgl. BWV (2004), S. 24 und Anlage 8.

¹⁵ Im Planfeststellungsverfahren sollen alle von dem Bauvorhaben betroffenen öffentlichen und privaten Belange erfasst und abgewogen werden. Vgl. Straßen.NRW (2007) und Wink (2005), S. 108 ff.

fen Straßen tatsächlich gebaut werden.¹⁶ Zudem ist die Planfeststellung Voraussetzung für Enteignungsmaßnahmen.¹⁷

▪ **Ausführungsorganisation und Bau**

Der sich an die Planung anschließende Aufgabenkreis ist der Bereich ‚Ausführungsorganisation und Bau‘. Die zuständigen Stellen bereiten die Umsetzung des Bauprojektes vor, schreiben die zu erbringenden Leistungen national oder gegebenenfalls europaweit aus¹⁸ und vergeben die Bauaufträge an private Unternehmen, sobald ein Planfeststellungsbeschluss vorliegt, die nötigen Grundstücke erworben werden und die Finanzierung sichergestellt ist. Während der Bauphase obliegt es der Verwaltung, den Bau zu koordinieren und zu überwachen. Nach Abschluss der Bautätigkeiten und Fertigstellung der Straße kann die Bundesfernstraße gewidmet und für den Verkehr freigegeben werden.¹⁹

▪ **Betriebsdienst**

Sobald die Straße für den Verkehr freigegeben ist, werden auch die Leistungen des Straßenbetriebsdienstes benötigt. Damit die Verkehrssicherheit sowie die Befahrbarkeit der Straßen für den Nutzer gewährleistet bleibt und die Kapazität der Straßen für den Baulastträger sichergestellt ist, müssen Sofortmaßnahmen am Straßenkörper, die Grünpflege, die Wartung und Instandhaltung der Straßenausstattung, die Reinigung der Straßen, Bauwerke und Entwässerungseinrichtungen, der Winterdienst sowie die Streckenwartung²⁰ und Unfallschadensbeseitigung vorgenommen werden.²¹

¹⁶ Vgl. grundsätzlich Straßen.NRW (2007); BWV (2004), S. 23 f.; Wink (2005), S. 113. Vgl. ergänzend auch Wink (1995), S. 230 ff. Engels (2004), S. 47 und Knoll (2006), S. 613 beschreiben den Planungsverlauf sehr ähnlich.

¹⁷ Enteignungen stellen allerdings immer nur das letzte Mittel dar. Der Kauf von Grundstücken beginnt in der Regel schon weit vor dem Planfeststellungsverfahren, wenn die Grundstückspreise noch niedriger sind. Dies ging aus den von den Gutachtern geführten Expertengesprächen hervor.

¹⁸ Laut VOB werden alle Bauleistungen bis 5,2 Mio. € national ausgeschrieben, wobei in Ausnahmefällen auch beschränkte Ausschreibungen durchgeführt werden. Ab einem Volumen von 5,2 Mio. € werden die Bauleistungen europaweit ausgeschrieben.

¹⁹ Vgl. Straßen.NRW (2007).

²⁰ Unter Streckenwartung soll hier auch die Kontrolle der Straßen verstanden werden. Vgl. hierzu Knoll (2006), S. 1093. Im Leistungsheft für den Betriebsdienst auf Bundesfernstraßen wird ausgeführt, dass Kontrolle grundsätzlich zum Betriebsdienst gehört, aber keine Leistung im Sinne des Leistungsheftes ist. Vgl. BMVBW (2004), S. 0.5 f.

²¹ Vgl. Knoll (2006), S. 1069 und 1077; BMVBW (2004), S. 0.5 f. Zu den Leistungsbereichen und den einzelnen Tätigkeiten vgl. grundsätzlich BMVBW (2004).

▪ **Erhaltung**

Kleine und größere Reparaturen bzw. Arbeiten, die den Substanzwert der Straßen sogar verbessern können, werden im Rahmen der Erhaltung vorgenommen: Nach gründlicher Inspektion des Straßenkörpers werden eher kleinflächige Wartungs- und Instandhaltungstätigkeiten vorgenommen sowie großflächige Instandsetzungs- und Erneuerungsarbeiten durchgeführt. Instandsetzungsarbeiten betreffen in der Regel nur die Deckschichten der Straßen, bei Erneuerungsarbeiten werden häufig sogar die Tragschichten erneuert.²²

Folgende Tabelle gibt einen systematischen Überblick über die identifizierten Aufgabenbereiche und die einzelnen Tätigkeiten bzw. Arbeitsschritte.

Tabelle 2: Aufgabenbereiche bei der Bereit- und Herstellung von Bundesfernstraßen (ohne Finanzierung)

Planung	Bedarfsplanung
	Linienfindung
	Entwurfsplanung
	Planfeststellung
Ausführungsorganisation und Bau	Ausschreibung und Vergabe
	Baukoordination und Bauüberwachung
	Widmung
Betrieb	Sofortmaßnahmen am Straßenkörper
	Grünpflege
	Wartung und Instandhaltung der Straßenausstattung
	Reinigung
	Winterdienst
	Streckenwartung und Unfallschadensbeseitigung
Erhaltung	Inspektion des Straßenkörpers
	Wartung des Straßenkörpers
	Instandhaltung
	Erneuerung

Quelle: Eigene Darstellung.

²² Diese Abgrenzung von Betrieb und Erhaltung orientiert sich grundsätzlich an Beckers / Klatt / von Hirschhausen (o. J.), S. 4 ff. Vgl. auch Knoll (2006), S. 1041 ff. und Kochendörfer et al. (2005), S. 3 ff.

Im Rahmen dieser Aufgabenbereiche nehmen die Länder auch Aufgaben im Außenverhältnis wahr, indem sie beispielsweise Verträge mit Baufirmen abschließen.²³ Ihnen obliegt es, die Ausgaben zu tragen, die im Zuge des Aufbaus und der Nutzung der Verwaltungseinheiten entstehen.²⁴ Während die Bauleistungen in den Bereichen ‚Bau‘ und ‚Erhaltung‘ von privaten Unternehmen erbracht werden, werden Planung und Betriebsdienst zu großen Teilen mit eigenem Personal bestritten. Allerdings ist es üblich, z. B. bei der Planung von Bundesfernstraßen oder der Bauüberwachung auf Ingenieurbüros zurückzugreifen oder im Betriebsdienst beispielsweise für die Müllbeseitigung oder den Winterdienst private Firmen einzuschalten.²⁵

2. Die Umsetzung der Auftragsverwaltung in den Bundesländern

Im Rahmen der Auftragsverwaltung war und ist es den Bundesländern möglich, verschiedene Wege einzuschlagen und jeweils eigene, individuelle Verwaltungsstrukturen zu schaffen. Zwar hat eine Vielzahl von Bundesländern (z. B. Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein) in den letzten Jahren die Struktur ihrer Straßenverwaltungen verändert, dies hat allerdings zu einer weiteren Heterogenisierung der Verwaltungsstrukturen in Deutschland geführt.

In den in Abbildung 1 dunkel und mit Kreuzen markierten Bundesländern (Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz und Saarland) sind Landesbetriebe als Verwaltungseinheit eingerichtet worden, die dem jeweiligen Landesministerium untergeordnet sind.²⁶ Die hellgrau markierten Länder (Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Brandenburg²⁷, Hessen und Thüringen) besitzen hingegen keine Landesbetriebe, sondern Landesämter. Die gepunktet gekennzeichneten Bundesländer (Sachsen, Baden-Württemberg und Bayern) greifen auf der Stufe nach den Landesministerien bzw. obersten Baubehörden auf Regierungen bzw. Regierungspräsidien zurück. Die drei Stadtstaaten (weiß gekennzeichnet) stellen Sonderfälle dar, da hier angesichts des im Vergleich zu den großen Flächenstaaten recht

²³ Vgl. Beckers / Klatt / von Hirschhausen (o. J.), S. 32.

²⁴ Vgl. u. a. Krüger (2007), S. 55 und Beckers / Klatt / von Hirschhausen (o. J.), S. 33.

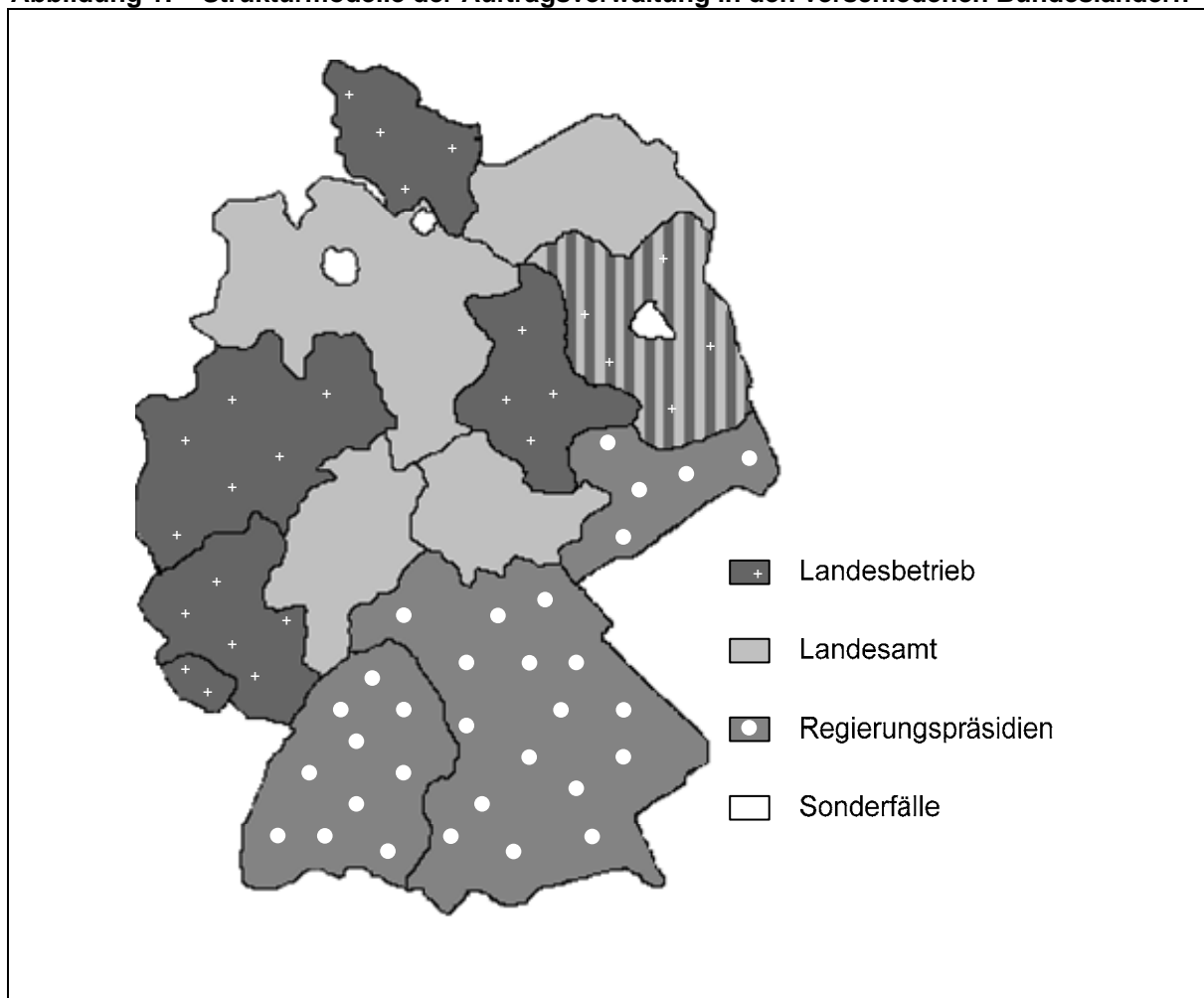
²⁵ Private Unternehmen werden vor allem eingesetzt, wenn Spitzenlasten abgedeckt werden müssen (z. B. Winterdienst), einfache Arbeiten zu verrichten sind (z. B. Müllsammlung) und spezielle Qualifikationen gefragt sind (z. B. elektronische Anlagen). Vgl. Straßen.NRW (2004), S. 2. In Hessen beispielsweise wird die Planung gerade von Bundesfernstraßen in vielen Fällen an Ingenieurbüros abgegeben, ca. 20 % der Leistungen im Betriebsdienst werden durch Dritte erledigt.

²⁶ Die Landesbetriebe an sich sind wiederum nicht einheitlich: Der Landesbetrieb in Rheinland-Pfalz beispielsweise wird als Eigenbetrieb geführt, in Sachsen-Anhalt oder Nordrhein-Westfalen ist der Landesbetrieb ein rechtlich unselbständiger, organisatorisch abgesonderter Teil der Landesverwaltung. Vgl. beispielsweise MWVLW (2007); § 2 Gesetz zur Errichtung des Landesbetriebes Bau Sachsen-Anhalt.

²⁷ Brandenburg stellt einen Sonderfall dar, weil zwar ein Landesamt als obere Behörde eingerichtet wurde, darunter jedoch ein Landesbetrieb besteht. Vgl. LBV Brandenburg (2007); LS Brandenburg (2007).

kleinen Straßennetzes auf ein mehrgliedriges System der für die Bundesfernstraßen zuständigen Behörden verzichtet wird.²⁸

Abbildung 1: Strukturmodelle der Auftragsverwaltung in den verschiedenen Bundesländern



Quelle: Eigene Darstellung.

Somit wird deutlich, dass die meisten Bundesländer entweder auf Landesbetriebe oder aber auf Landesämter zurückgreifen. Ein Landesbetrieb als zumeist rechtlich unselbständiger Teil einer Landesverwaltung ist zwar weder formal noch materiell unabhängig, er ist aber in der Regel klar erwerbswirtschaftlich ausgerichtet und dokumentiert seine Arbeit im Rahmen eines jährlichen Geschäftsberichts, der sich an den Regelungen des HGB für Kapitalgesellschaften (Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung) orientiert. Dagegen sind das Landesamt und die (Bezirks-) Regierungen fest in der Verwaltung des jeweiligen Bundeslandes verankert und zumindest in

²⁸ In Bremen zeichnet das Amt für Straßen und Verkehr verantwortlich, während in Hamburg seit dem 1.1.2007 ein Landesbetrieb existiert. In Berlin ist die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung zuständig. Vgl. Stadt Bremen (2007); Stadt Hamburg (2007); Kochendörfer et al. (2005), S. 54.

ihrem Berichtswesen deutlich schwächer an den Regelungen betriebswirtschaftlicher Unternehmensführung ausgerichtet.

Zur genaueren Betrachtung der drei unterschiedlichen Strukturmodelle werden im Folgenden die Strukturen in einzelnen Bundesländern näher vorgestellt. Nordrhein-Westfalen wird als Beispiel für ein Bundesland angeführt, das bei der Verwaltung der Bundesfernstraßen auf einen Landesbetrieb zurückgreift, Bayern dient als Beispiel für ein Bundesland mit Regierungs-Organisation, Hessen für ein Bundesland mit Landesamt. Zudem stellen wir die Organisation in Thüringen vor. Thüringen verfügt zwar ebenso wie Hessen über eine Landesamtsstruktur, unterscheidet sich aber von allen anderen Bundesländern durch Besonderheiten bei der Organisation des Betriebsdienstes.

Nordrhein-Westfalen

Im Jahr 2001 wurde in Nordrhein-Westfalen ein Landesbetrieb – *Straßen.NRW* – gegründet. Der Landesbetrieb, hervorgegangen aus der Fusion der beiden Straßenbauverwaltungscentralen Köln und Münster, ist mit der Verwaltung der Bundesfernstraßen und Landesstraßen in Nordrhein-Westfalen betraut. Mit der Einrichtung von *Straßen.NRW* wurde das Ziel verfolgt, effizientere Verwaltungsstrukturen zu schaffen.²⁹ Zu diesem Zweck wurden die untergeordneten Verwaltungseinheiten des Landesbetriebs einer systematischen Konsolidierung unterworfen. Seit Januar 2007 existieren auf der dem Landesbetrieb untergeordneten Ebene acht Regionalniederlassungen, zwei Autobahnniederlassungen und ein Planungs- und Baucenter.³⁰ Diese Niederlassungen zeichnen im Wesentlichen für die Planungsarbeiten bei der Bereitstellung von Bundesfernstraßen sowie die Organisation von Baumaßnahmen und die Bauüberwachung verantwortlich. Das übergeordnete Landesministerium für Bauen und Verkehr übt lediglich eine kontrollierende und beratende Funktion aus. Auf der untersten Ebene sind 29 Autobahnmeistereien und 55 Straßenmeistereien angesiedelt, die für den Straßenbetriebsdienst verantwortlich sind. Einige dieser Meistereien sind sowohl für Autobahnen als auch für Bundes- und Landesstraßen verantwortlich, in der Regel existieren jedoch getrennte Autobahnmeistereien sowie Straßenmeistereien für das untergeordnete Straßennetz.³¹ *Straßen.NRW* beschäftigt derzeit ca. 6.500 Personen, die Meistereien betreuen mit rund 2.500 Straßenwärtern ca. 2.200

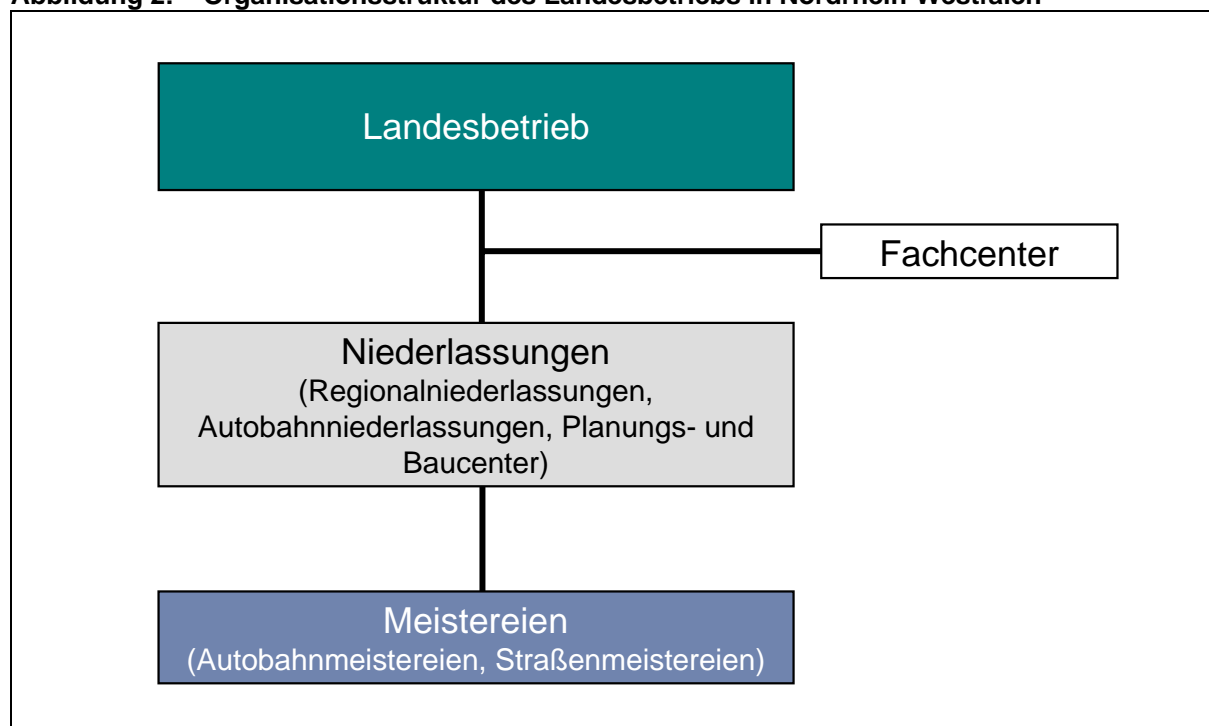
²⁹ So ist der Landesbetrieb u. a. verpflichtet, einen Geschäftsbericht zu erstellen.

³⁰ Zur Umstrukturierung und zum Planungs- und Baucenter vgl. Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2007), S. 9 und *Straßen.NRW* (2006), S. 3. Darüber hinaus gibt es noch vier so genannte Fachcenter (Gebäudemanagement, Telekommunikation, Vermessung, Prüfcenter), die für andere Einrichtungen von *Straßen.NRW* oder externe Auftraggeber arbeiten.

³¹ Der Einsatz bzw. die Nutzung von Mischmeistereien können in Ballungsräumen oder aber in entlegenen Gebieten sinnvoll sein. Vgl. Beckers / Klatt / von Hirschhausen (o. J.), S. 61.

km Bundesautobahnen, ca. 5.000 km Bundesstraßen, ca. 12.700 km Landesstraßen sowie im Auftrag verschiedener Landkreise auch ca. 1.000 km Kreisstraßen.³²

Abbildung 2: Organisationsstruktur des Landesbetriebs in Nordrhein-Westfalen



Quelle: Eigene Darstellung.

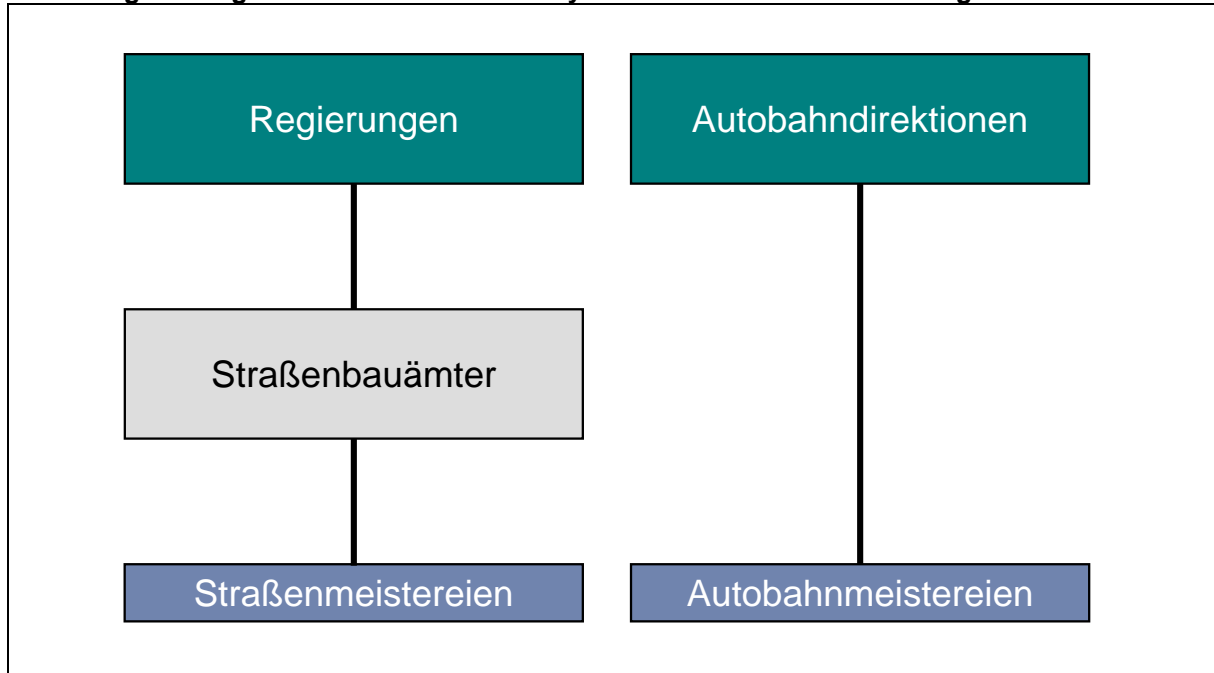
Bayern

In Bayern sind die Zuständigkeiten für Autobahnen und andere Straßen traditionell auf verschiedene Institutionen aufgeteilt. Für Planung, Bau und Erhaltung bei Autobahnen sind zwei Autobahndirektionen verantwortlich, der Betriebsdienst auf den Bundesautobahnen wird durch das Personal von 39 Autobahnmeistereien durchgeführt. Die Bundesstraßen und untergeordneten Straßen fallen in den Zuständigkeitsbereich von sieben Regierungen, denen wiederum 19 staatliche Bauämter mit Straßenbauaufgaben untergeordnet sind. Den Betriebsdienst auf den Bundes- und Landesstraßen sowie einigen Kreisstraßen erbringen Straßenwärter in 90 Straßenmeistereien. Das Bundesfernstraßennetz erstreckt sich in Bayern über rund 8.900 km, ca. 2.400 km sind davon Bundesautobahnen. Zudem sind noch ca. 13.600 km Staatsstraßen sowie ca. 3.100 km Kreisstraßen im Auftrag der jeweiligen Landkreise zu betreuen. Von den ca. 7.000 insgesamt in der bayerischen Straßenbauverwaltung beschäftigten Personen sind ca. 3.300 Straßenwärter.³³

³² Vgl. Straßen.NRW (2007).

³³ Vgl. Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (2007); Ergebnisse der Expertenbefragungen.

Abbildung 3: Organisationsstruktur der bayrischen Straßenbauverwaltung



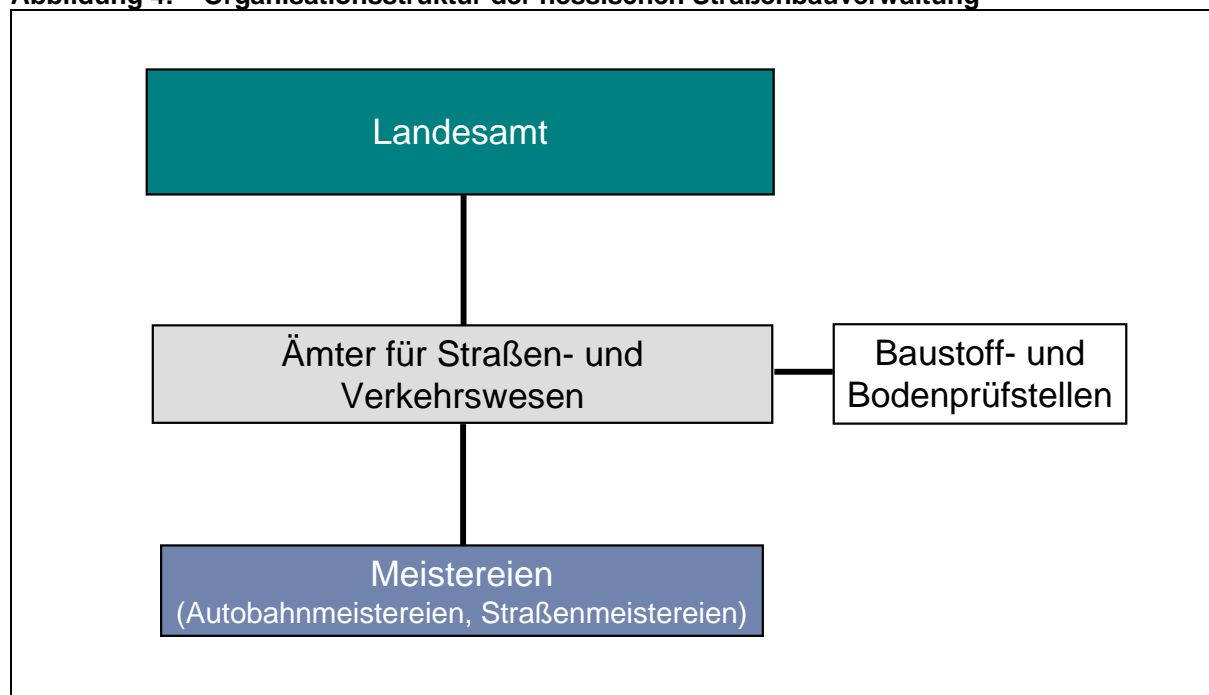
Quelle: Eigene Darstellung.

Hessen

Das Hessische Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen wurde 1954 zur Steuerung der Straßen- und Verkehrsverwaltung eingerichtet. Diesem unterstehen zwölf Ämter für Straßen- und Verkehrswesen, welche für die Tätigkeiten in den Aufgabebereichen ‚Planung‘, ‚Ausführungsplanung & Bau‘ sowie ‚Erhaltung‘ zuständig sind und die in Fragen zur Bautechnik von den drei Baustoff- und Bodenprüfstellen der hessischen Straßen- und Verkehrsverwaltung unterstützt werden. Auf der untersten Ebene sind elf Autobahnmeistereien für den Betriebsdienst auf den Bundesautobahnen verantwortlich, 46 Straßenmeistereien kümmern sich um die Bundesstraßen und nachgeordneten Straßen. Zusätzlich existieren noch drei Mischmeistereien, die sowohl für Autobahnen als auch für Bundesstraßen und Landesstraßen zuständig sind. In Hessen gibt es ca. 1.000 km Autobahnen, ca. 3.000 km Bundesstraßen und ca. 7.000 km Landesstraßen, die von ca. 3.600 Personen – davon sind wiederum ca. 1.500 Personen Straßenwärter in den Autobahn- und Straßenmeistereien – betreut werden. Darüber hinaus übernehmen die Straßenwärter den Betriebsdienst auf 4.700 km Kreisstraßen.³⁴

³⁴ Vgl. HSVV (2007).

Abbildung 4: Organisationsstruktur der hessischen Straßenbauverwaltung



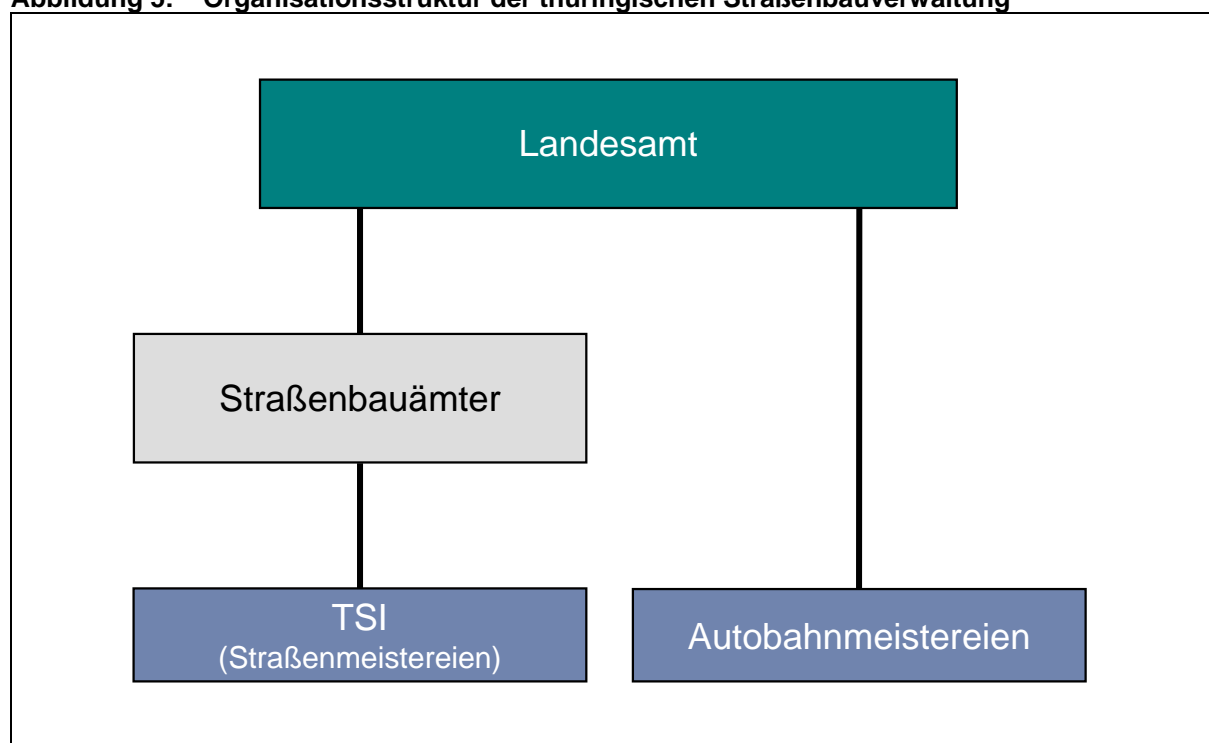
Quelle: Eigene Darstellung.

Thüringen

Verantwortlich für die Verwaltung der Bundesfernstraßen in Thüringen ist das seit 1990 tätige Thüringer Landesamt für Straßenbau. Das Landesamt ist direkt verantwortlich für die Bundesautobahnen in Thüringen, für den Betriebsdienst auf den ca. 650 km Autobahnen stehen fünf Autobahnmeistereien zur Verfügung. Für die übrigen Straßen sind vier nachgeordnete Straßenbauämter verantwortlich. Bei der Organisation des Straßenbetriebsdienstes unterscheidet sich Thüringen deutlich von den anderen Bundesländern. Während private Unternehmen im Rest Deutschlands im Betriebsdienst nur für Spitzenlasten eingesetzt werden, wird in Thüringen auch die Grundlast des Straßenbetriebsdienstes von einem privaten Unternehmen durchgeführt. Für den Betrieb auf den Bundesstraßen, den Landes- und einigen Kreisstraßen ist seit dem 01.01.1997 die Thüringer Straßenwartungs- und Instandhaltungsgesellschaft mbH (TSI) verantwortlich. 1996 wurde die TSI als 100 %ige Landesgesellschaft gegründet, sechs Jahre später wurde sie durch den Verkauf an ein privates Konsortium (Bickhardt Bau Thüringen, Poßögel & Partner Straßen- und Tiefbau und STRABAG) materiell privatisiert. Aktuell verfügt die TSI GmbH über 17 Straßenmeistereien bzw. Betriebsstätten; in jedem Gebietsbereich, d.h. in den Landkreisen, befindet sich eine Meisterei. Für die einzelnen Gebietsbereiche werden die Leistungen des Straßenbetriebsdienstes regelmäßig ausgeschrieben, TSI muss sich immer wieder für die Gebietsbereiche bewerben. Thüringen ist somit das einzige Bundesland, das den Betriebsdienst weitestgehend outgesourct hat. In Thüringen bewirtschaftet

TSI ca. 1.900 km Bundesstraßen, ca. 5.300 km Landesstraßen und ca. 600 km Kreisstraßen. Rund 2.300 Personen sind in der Straßenbauverwaltung in Thüringen beschäftigt, hinzu kommen ca. 270 Mitarbeiter bei der TSI GmbH, davon 230 Straßenwärter. In der Straßenbauverwaltung in Thüringen sind ca. 160 Straßenwärter für die Bundesautobahnen beschäftigt.³⁵

Abbildung 5: Organisationsstruktur der thüringischen Straßenbauverwaltung



Quelle: Eigene Darstellung.

3. Bewertung der derzeitigen Bereitstellung der Bundesfernstraßen

In den vorangegangenen Abschnitten wurde gezeigt, welche Aufgabenbereiche im Rahmen der Auftragsverwaltung von Bundesfernstraßen zu erfüllen sind und welche unterschiedlichen Strukturen verschiedene Bundesländer gewählt haben, um ihren Verpflichtungen gerecht zu werden. Nun soll die Frage im Vordergrund stehen, ob das derzeit gelebte System der Auftragsverwaltung insgesamt in der Lage ist, eine effiziente Bereitstellung von Straßeninfrastruktur zu gewährleisten. Unter Berücksichtigung der Verfügbarkeit von validen Daten soll dabei die Performance der Bundesländer verglichen werden. Als Kriterien hierfür werden die bereits in Kapitel II.1. eingeführten ökonomischen Parameter der (1) allokativen und (2) produktiven Effizienz herangezogen.

³⁵ Vgl. TSI (2007), TLSB (2007a) und (2007b) und Beckers / Klatt / von Hirschhausen (o. J.), S. 65 ff.

Zu (1) Das Merkmal der *allokativen Effizienz* kann dann als erfüllt angesehen werden, wenn in einer zeitlichen Abfolge als erstes immer das Projekt mit dem höchsten Nutzen-Kosten-Verhältnis realisiert wird und Projekte, die einen Nutzen-Kosten-Koeffizient von weniger als Eins aufweisen, von vornherein nicht in die Bedarfsplanung aufgenommen werden. Bei einer strengen Orientierung an diesem ökonomischen Kriterium müsste diese Vorgehensweise über alle Bundesländer hinweg, d. h. deutschlandweit für alle Bundesfernstraßenbauprojekte gewählt werden. Da ein solches Verfahren aufgrund der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland und der damit verbundenen großen politischen Bedeutung der Bundesländer nicht möglich scheint, werden die zur Verfügung stehenden Finanzmittel regelmäßig so auf die Länder verteilt, dass jedes Land eine bestimmte Anzahl an Projekten durchführen kann (so genannte Länderquote)³⁶. Die Strukturen der derzeit gelebten Auftragsverwaltung führen somit dazu, dass aufgrund der politischen Rahmenbedingungen das Kriterium der bundesweiten *allokativen Effizienz* als nicht erfüllt angesehen werden kann. Auch in einer solchen föderalen Struktur wäre es aber grundsätzlich möglich, *innerhalb* der Bundesländer den Ergebnissen der Nutzen-Kosten-Analysen bei der Projektauswahl zu folgen.

Zur Überprüfung der allokativen Effizienz im Fernstraßennetz der einzelnen Bundesländer wurden für alle Länder diejenigen Bundesfernstraßenprojekte ermittelt, die im Vordringlichen Bedarf des Bundesverkehrswegeplans 2003 das kleinste Nutzen-Kosten-Verhältnis aufweisen. Diese wurden verglichen mit den Projekten des Weiteren Bedarfs mit dem höchsten Nutzen-Kosten-Verhältnis.³⁷ Der Vordringliche Bedarf enthält besonders vorzugswürdige und deshalb prioritär zu realisierende Vorhaben, für die Finanzmittel bereitgestellt werden sollen. Projekte im Weiteren Bedarf sind zwar ebenfalls volkswirtschaftlich vorteilhaft, werden jedoch nicht realisiert, weil die im Haushalt vorgesehenen, notorisch knappen Finanzmittel nicht ausreichen. Eine strenge Orientierung an den Nutzen-Kosten-Analysen innerhalb der Bundesländer müsste darin resultieren, dass das schlechteste Projekt des Vordringlichen Bedarfs (also das mit dem niedrigsten NKV) ein höheres Nutzen-Kosten-Verhältnis besitzt als das beste Projekt des Weiteren Bedarfs.

³⁶ Die Existenz einer feststehenden Quote wird immer wieder bestritten, gleichzeitig gestehen die Entscheidungsträger jedoch ein, dass die politischen Gegebenheiten zwangsläufig eine relativ gleichmäßige Berücksichtigung aller Bundesländer bei der Vergabe der Finanzmittel erfordern. Gleichzeitig können Sonderprogramme allerdings dazu führen, dass von den Länderquoten abgewichen wird.

³⁷ Vgl. hierzu BMVBW (2003), S. 5, 10 und 22; Knoll (2006), S. 74.

Tabelle 3: Allokative Effizienz bei der Einordnung von Straßenbauprojekten

	Projekt mit geringstem NKV im Vordringlichen Bedarf / höchstem NKV im Weiteren Bedarf		
	Bundesauto- bahnen	Außerorts- bundesstraßen	Ortsumgehungen
Baden-Württemberg	1,1 / >10	1,2 / >10	1,1 / 7,4
Bayern	2,8 / >10	2,3 / 10	1,4 / 8,0
Berlin	3,1 / >10	-	3,7 / 9,3
Brandenburg	1,2 / 2,3	3,0 / 6,1	1,0 / >10
Bremen	>10 / >10	6,1 / 6,1	-
Hamburg	2,8 / >10	-	-
Hessen	3,0 / >10	3,7 / 8,1	1,8 / >10
Mecklenburg- Vorpommern	3,0 / -	2,0 / 6,9	1,6 / 6,9
Niedersachsen	2,8 / >10	1,7 / >10	1,1 / >10
Nordrhein- Westfalen	3,7 / 6,7	2,3 / 5,0	1,8 / >10
Rheinland-Pfalz	1,2 / 6,2	2,6 / 6,7	1,1 / >10
Saarland	5,2 / 1,8	5,1 / -	3,6 / 1,5
Sachsen	2,5 / 4,0	1,2 / 6,6	2,3 / 9,5
Sachsen-Anhalt	1,5 / -	3,0 / 3,7	1,5 / 6,9
Schleswig-Holstein	2,8 / 3,2	- / 5,9	2,2 / 4,3
Thüringen	-	2,5 / >10	1,7 / >10

Quelle: Eigene Darstellung.

Wie man für Autobahnen, Außerortsstraßen (Bundesstraßen) und Ortsumgehungen erkennen kann, sind in der Regel hoch bewertete Projekte im Weiteren Bedarf zu finden, während umgekehrt Projekte mit z.T. deutlich niedrigeren Nutzen-Kosten-Verhältnissen im Vordringlichen Bedarf auftauchen. Vereinzelt wurden Projekte in den Vordringlichen Bedarf aufgenommen, obwohl sie nur ein NKV nahe 1 aufweisen. Angesichts der Unsicherheiten, die mit der exakten Ermittlung und Monetarisierung

der einzelnen Nutzen- und Kostenkomponenten verbunden sind, bestehen bei diesen Projekten erhebliche Zweifel, ob eine solche Investition selbst bei Vernachlässigung der Opportunitäten volkswirtschaftlich überhaupt sinnvoll ist.³⁸

Die Existenz allokativer Ineffizienzen wird auch durch die Ergebnisse anderer Studien gestützt.³⁹ So konnte der Bundesrechnungshof anhand der Projekte des Vordringlichen Bedarfs zeigen, dass die Bundesländer relativ frei entscheiden können, in welcher Reihenfolge sie die Planung für Projekte vorantreiben. Diese Freiheit können sie nutzen, um die Projekte bevorzugt anzugehen, die sich aus ihrer Sicht als besonders lohnend darstellen, z. B. innerstädtische Autobahnen statt Bundesfernstraßen, die tatsächlich für den Fernverkehr wichtig wären. Das Nutzen-Kosten-Verhältnis der Projekte tritt dann möglicherweise in den Hintergrund.

Es ist somit festzuhalten, dass die derzeit gelebte Form der Auftragsverwaltung das Kriterium der allokativen Effizienz nicht erfüllt.

Zu (2) Produktive Effizienz wird dann erreicht, wenn die Bundesfernstraßen zu den geringstmöglichen Kosten bereitgestellt werden. Dabei kann die *absolute produktive Effizienz* an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Dazu wäre es notwendig, die kostenminimale Bereit- und Herstellungsorganisation zu kennen und aus ihr die optimale Produktionsfunktion (für Planung, Ausführungsorganisation und Bau, Betrieb und Erhaltung) jedes einzelnen Kilometers Straßeninfrastruktur ableiten zu können. Diese Werte müssten mit den tatsächlichen Werten in den einzelnen Bundesländern verglichen werden. Solche Daten sind jedoch nicht verfügbar. Allerdings liefert bereits ein einfacher querschnittartiger Vergleich ausgewählter Bundesländer Indizien dafür, dass Potenziale für Kosteneinsparungen im derzeitigen System der Auftragsverwaltung bestehen. In Tabelle 4 sind für diesen *relativen Vergleich der produktiven Effizienz* einige Kennzahlen für die oben dargestellten Beispielländer aufgeführt.

³⁸ In der Praxis sind die Ergebnisse der Nutzen-Kosten-Analysen nicht die einzigen Kriterien, die über eine Aufnahme eines Projektes in den Vordringlichen oder Weiteren Bedarf entscheiden. Neben den Länderquoten gibt es weitere Gründe, die für das eine oder andere Projekt sprechen: Möglicherweise wird einem Projekt eine hohe Qualität der Netzerschließung zugestanden, oder das Planungsverfahren ist schlicht schon sehr weit fortgeschritten; vielleicht liegt auch bereits ein gültiger Planfeststellungsbeschluss vor. Zudem fließen raumordnerische und umweltfachliche Aspekte in die Entscheidung mit ein. Zu dieser Thematik vgl. insbesondere Armbrecht (2005); BMVBW (2003), S. 18.

³⁹ Vgl. z. B. Engels (2004), S. 7 ff.

Tabelle 4: Kennzahlen zur produktiven Effizienz der Auftragsverwaltung

	NRW	Bayern	Hessen	Thüringen
Meistereien	84	129	60	22
km Bundesautobahnen	2.200	2.300	950	650
km Bundesstraßen	5.100	6.800	3.100	1.900
km Landesstraßen	12.700	14.00	7.200	5.300
km Kreisstraßen (betreut)	1.000	3.100	4.700	600
Beschäftigte insgesamt	6.500	7.000	3.600	2.600 (270)*
davon Straßenwärter	2.500	3.300	1.500	390 (230)*
Overhead** pro 100 km (ohne Kreisstraßen)	20	16	18,7	28,2
Straßenwärter pro 100 km	11,9	12,6	9,4	4,6
* bei Thüringen sind in der Klammer jeweils die Beschäftigten von TSI genannt ** als Overhead werden die Beschäftigten bezeichnet, die nicht als Straßenwärter tätig sind				

Quelle: Eigene Darstellung.

Bei der Betrachtung dieser Daten sind zwei Quoten besonders interessant:

- die Anzahl der Straßenwärter pro 100 km betreuter Straßen sowie
- die Overheadquote, also die Anzahl der Mitarbeiter, die mit Verwaltungsaufgaben betraut sind.

Die Werte schwanken stark. Thüringen weist mit 4,6 Straßenwägtern je 100 km betreute Straßen den geringsten Wert auf, Bayern setzt fast dreimal so viele StraBenwägter je 100 km StraBen ein (12,6). Dagegen ist die Overheadquote pro 100 km betreute StraBen in Bayern am geringsten (16), in Thguringen dagegen mit 28,2 am h6chsten. Eine Erklgung fgr die niedrige StraBenwägterquote Thguringens liegt in der Privatisierung des StraBenbetriebsdienstes durch die Grgndung der TSI. Wgahrend im Jahr 1995 in den damals 28 StraBenmeistereien Thguringens noch ca. 875 Personen beschgftigt waren, wurde sowohl die Zahl der StraBenmeistereien wie auch der StraBenwägter sukzessive auf 17 Meistereien bzw. 230 Beschgftigte reduziert. Diese Einsparung an Personal war insbesondere deshalb mgglich, weil die Produktivitg der

Mitarbeiter enorm gesteigert werden konnte. So konnte die Nettoarbeitszeit eines Straßenwärters von 4 Stunden auf 6,5 Stunden am Tag erhöht werden.⁴⁰

Gleichzeitig liefert die Gründung der TSI auch eine mögliche Begründung für die hohe Overheadquote Thüringens. TSI übernahm nur einen Teil der vormals in den staatlichen Meistereien stationierten Straßenwärter. Die überzähligen Straßenwärter wurden jedoch nicht entlassen, sondern in die Straßenbauverwaltung übernommen.⁴¹

Natürlich kann ein solcher Vergleich nur Indizien für mögliche Ineffizienzen liefern. Ein Mehr an Beschäftigten muss nicht zwangsläufig eine Folge eines schlechteren Einsatzes der Produktionsfaktoren sein, sondern könnte auch aus topographischen oder klimatischen Gegebenheiten oder höheren Qualitätsansprüchen resultieren. Trotzdem deuten die enormen Unterschiede in den untersuchten Ländern auf Effizienzpotenziale hin, die in den Straßenbauverwaltungen gehoben werden können.

Diese These wird auch von den Ergebnissen bereits vorhandener Untersuchungen gestützt. So liefert eine Studie von Kochendörfer et al. Hinweise auf einen zu großen Personalbestand in Autobahnmeistereien. Die Autoren zeigen, dass in den Autobahnmeistereien in den untersuchten Bundesländern (Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Thüringen) systematisch mehr Personen beschäftigt sind als eigentlich benötigt werden.⁴²

Auch der Bundesrechnungshof konnte in seiner umfangreichen Analyse 2004 anhand von Beispielen eine Vielzahl von Ineffizienzen aufzeigen.⁴³ Wesentlich sind die folgenden beiden Aspekte:

- *Planung von Straßenbaumaßnahmen:* Vielfach werden beim Aus- und Neubau von Strecken Ausbaustandards gewählt, die in Anbetracht der Nutzungsintensität zu hoch sind. Dies erhöht jedoch die Kosten für Bau und Unterhaltung.
- *Planung und Bau von Ortsumgehungen:* Linienführung und Festlegung der Knotenpunkte folgen nicht primär den überörtlichen Verkehrsinteressen, son-

⁴⁰ Vgl. Beckers / Klatt / von Hirschhausen (o. J.), S. 67 f.

⁴¹ Das Thüringer Landesamt für Straßenbau sowie die Straßenbauämter haben allerdings auch die hoheitlichen Aufgaben der Straßenmeistereien übernommen, was den Personalbedarf in der Verwaltung erhöht haben könnte. So sind jedem Gebietsbereich im Durchschnitt ein Gebietsingenieur, zwei Streckenkontrolleure und zwei Bauwarte zugeordnet, die die Straßen und Baustellen kontrollieren bzw. überwachen. Vgl. Beckers / Klatt / von Hirschhausen (o. J.), S. 67 f.

⁴² Sie ermitteln die Ineffizienzen anhand der Abweichungen der tatsächlichen Personalausstattung der Meistereien von der einer Idealmeisterei, die als Mustermeisterei („Meisterei 2000“) bezeichnet wird. Vgl. Kochendörfer et al. (2005) und Knoll (2005), S. 955 f.

⁴³ Vgl. Engels (2004), S. 23 ff.

dern befriedigen lokale Belange. Dies führt zur Realisierung von Knotenpunkten, die für den überörtlichen Verkehr nicht notwendig sind und u. U. dessen Verkehrsfluss hemmen.

Zusammenfassend verdichtet sich der Eindruck, dass das derzeitige System der Auftragsverwaltung nicht zu Sparsamkeit anhält und breiten Raum für Rationalisierungspotenziale bietet. Mithin erscheint das Kriterium der produktiven Effizienz nicht erfüllt.

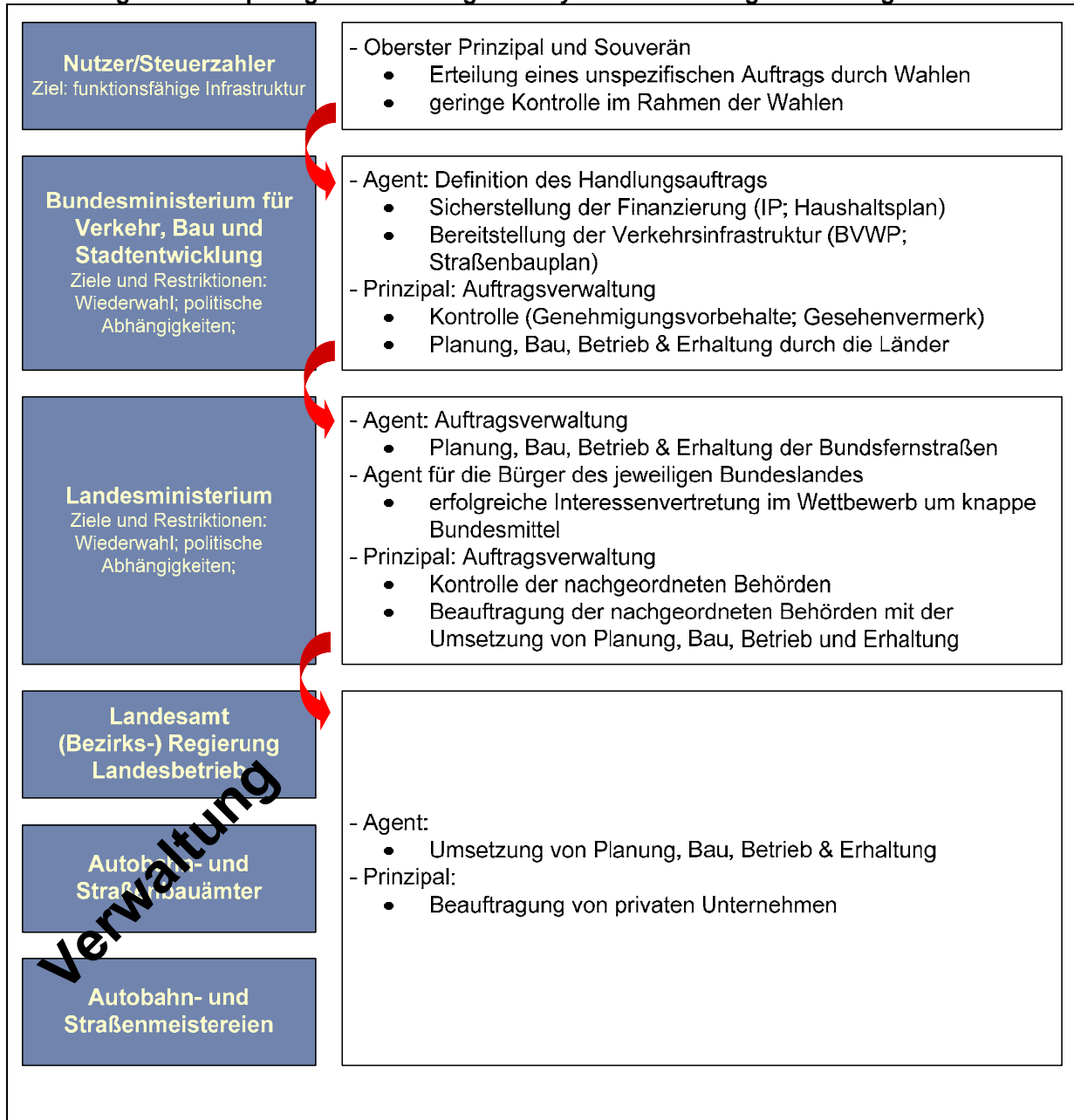
4. Die Auftragsverwaltung im Lichte der Prinzipal-Agent-Theorie

Fraglich ist nun, warum es im derzeitigen System der Auftragsverwaltung zu allokativen und produktiven Ineffizienzen kommen kann. Einen Rahmen zur Analyse der Ursachen liefert die Prinzipal-Agenten-Theorie als Teilgebiet der Neuen Institutionenökonomik. Die Prinzipal-Agenten-Theorie betrachtet arbeitsteilige Gesellschaften als ein Geflecht von Auftraggeber- (Prinzipal) und Auftragnehmerbeziehungen (Agenten).⁴⁴ Die Prinzipale vergeben dabei Aufgaben arbeitsteilig an spezialisierte Agenten, welche die Aufgaben im Sinne des Prinzipals erfüllen und umsetzen sollen. Allerdings hat jede Wahrnehmung von Spezialisierungsvorteilen auch ihren Preis. Denn der Auftraggeber ist häufig systematisch schlechter informiert als der Auftragnehmer. Er hat nur geringe Kenntnis über die Anstrengungen, die Kenntnisse und Absichten der Agenten. Dies bietet den Agenten Entscheidungs- und Handlungsspielräume, die sie teilweise gegen die Interessen des Prinzipals ausnutzen können.

Im System der Auftragsverwaltung für Fernstraßen existiert eine Vielzahl von Prinzipal-Agenten-Beziehungen. Diese sind in Abbildung 6 dargestellt.

⁴⁴ Vgl. z. B. Göbel (2002); Erlei / Leschke / Sauerland (1999).

Abbildung 6: Prinzipal-Agent Beziehungen im System der Auftragsverwaltung



Quelle: Eigene Darstellung.

Oberster Prinzipal aller staatlichen Entscheidungsträger in einer parlamentarischen Demokratie sind die Wähler, die der Bundesregierung und speziell dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) im Rahmen der allgemeinen Wahlen einen unspezifischen Auftrag erteilen, die Bereitstellung und Finanzierung von Bundesfernstraßen sicherzustellen.⁴⁵ Der Bund, respektive das BMVBS, ist dann der Agent der Bürger, der für die Bereitstellung und Finanzierung verantwortlich ist. Zur Erfüllung seines Auftrags bedient sich Bund wiederum der Bundesländer, die

⁴⁵ Der Handlungsauftrag der Wähler ist unspezifisch, da im Rahmen der Wahl nicht über Einzelmaßnahmen sondern über Maßnahmenbündel in Form von Parteiprogrammen entschieden wird.

in seinem Auftrag die Bundesfernstraßen verwalten. Er tritt somit seinerseits gegenüber den Ländern als Prinzipal auf. Die Bundesländer richten eine Verwaltung ein und nehmen als „Erfüllungsgehilfen“ die Planung sowie die Organisation des Baus, der Erhaltung und des Betriebsdienstes vor. Gleichzeitig werden sie jeweils auch von den Wählern ihres Landes beauftragt, regionale Interessen im Wettbewerb um die knappen Bundesmittel für die Finanzierung von Straßeninfrastruktur zu vertreten. Gegenüber den eigenen Verwaltungseinheiten sind die Bundesländer ihrerseits Prinzipale, welche die Umsetzung der Aufgabenbereiche an nachgeordnete Stellen und Einrichtungen abgeben. Zwischen den Verwaltungsebenen selbst liegen ebenfalls Prinzipal-Agenten-Beziehungen vor, zudem treten die Verwaltungsebenen als Prinzipale gegenüber Dritten (Baufirmen, Ingenieurbüros etc.) auf, wenn diese beispielsweise Planungsaufgaben wahrnehmen oder Bundesfernstraßen bauen.⁴⁶

Die Prinzipal-Agenten-Beziehungen zwischen den Bundesländern und ihren Verwaltungen sowie zwischen den einzelnen Verwaltungsebenen sind vergleichbar mit denen in privaten Unternehmen. Hier können und werden vergleichbare Maßnahmen wie in der Privatwirtschaft ergriffen, damit die Mitarbeiter bzw. Untergebenen ihr Handeln am Interesse des Prinzipals ausrichten (z. B. gewöhnliche Sanktionsmechanismen im Rahmen von Vorgesetzten-Untergebenen-Strukturen).

Dagegen ist die Beziehung zwischen dem Bund als Prinzipal und den Bundesländern als Agenten durch deutlich größere Freiheitsgrade geprägt. Diese können auch deshalb zum Problem werden, da die Bundesländer zwei Prinzipalen (Bund und Bürgern) mit zumindest teilweise gegensätzlichen Interessen dienen. Die Folge davon ist, dass Investitionsprojekte nicht nur an den Bedürfnissen des entsprechenden Geldgebers – des Bundes – ausgerichtet werden, sondern auch an den „Partialinteressen“ der jeweiligen Landesbewohner. Welche Auswirkungen auf die allokativen und produktiven Effizienz dies in der derzeitigen Praxis der Auftragsverwaltung hat, wurde oben ausführlich geschildert.⁴⁷

Ziel muss es deshalb sein, die aufgrund von Informationsvorteilen bestehenden diskretionären Handlungsspielräume derart einzuschränken, dass tatsächlich die Interessen des *zahlenden* Prinzipals – hier des Bundes - erfüllt werden. Dies lässt sich durch zwei Maßnahmen bewerkstelligen:

- *Kontrolle:* Möglich ist es, den Prinzipal mit umfangreichen Kontrollbefugnissen auszustatten und dem Agenten eine regelmäßige Berichtspflicht aufzuerlegen. Im System der Auftragsverwaltung sind grundsätzliche Dokumentationspflichten für die Bundesländer und Kontrollmöglichkeiten für den

⁴⁶ Vgl. hierzu ergänzend Beckers / Klatt / von Hirschhausen (o. J.), S. 33.

⁴⁷ Vgl. zu diesem Aspekt auch Engels (2004), S. 4, 22 f. und 33 ff.

Bund vorgesehen, die ausreichende Wahrnehmung dieser Möglichkeiten ist allerdings strittig.⁴⁸

- *Homogenisierung der Interessen:* Anreize für den Agenten – hier die Länder - können gesetzt werden, damit er aus eigenem Interesse die Ziele des Prinzipals (stärker) verfolgt.

5. Zwischenfazit und weiteres Vorgehen

Wie die Analyse des Status quo gezeigt hat, führt das derzeit gelebte System der Auftragsverwaltung von Bundesfernstraßen weder zu allokativ noch zu produktiv effizienten Ergebnissen. Damit ist zu konstatieren, dass der Leitgedanke für eine volkswirtschaftlich optimale Bereitstellung von Bundesfernstraßen – **Die richtige Menge an Fernstraßen ist in adäquater Qualität zum richtigen Zeitpunkt und zu möglichst geringen Kosten bereitzustellen** – verfehlt wird.

Als ein Grund für dieses nicht befriedigende Ergebnis wurde das Prinzipal-Agenten-Verhältnis zwischen Bund und Ländern identifiziert, das den Ländern im System der Auftragsverwaltung diskretionäre Handlungsspielräume gewährt, die sie zu Lasten des Bundes ausnutzen können. Um diese Problematik zu mildern, stehen zwei alternative Maßnahmen zur Verfügung: Zum einen könnten die Kontrollaktivitäten des Prinzipals ausgeweitet werden, so dass sich durch die verstärkte Überwachung der Handlungen des Agenten dessen Spielräume verringern. Auch im gegenwärtigen System der Auftragsverwaltung sind bereits Kontrollmechanismen installiert. Inwieweit diese verbessert und modifiziert werden können, um die Effizienz des Systems zu optimieren, wird im folgenden Kapitel IV untersucht.

Zum anderen kann den Prinzipal-Agenten-Problemen auch durch Interessenshomogenisierung begegnet werden, die jedoch eine Neuordnung der Zuständigkeiten für die Bundesfernstraßen zwischen Bund und Ländern erfordert. Welche alternativen Organisationsformen hier denkbar sind und wie sie im Hinblick auf den Leitgedanken zur Bereitstellung von Bundesfernstraßen zu bewerten sind, soll in Kapitel V untersucht werden.

⁴⁸ In den Gebietsreferaten des BMVBS sind durchschnittlich nur 5-6 Mitarbeiter mit der Überwachung von zwei oder mehreren Bundesländern bzw. Länderverwaltungen betraut, die allerdings in Spezialfragen von zusätzlichen Mitarbeitern unterstützt werden. Aufgrund dieser Strukturen werden die praktischen Kontrollmöglichkeiten des Bundes in der Literatur zumeist sehr kritisch gesehen. Das Gutachten des Beauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung spricht sogar davon, dass der Bund momentan über „kein geeignetes Informations- und Kontrollsystem zur Wahrung seiner Interessen besitzt [...]“. BWV (2004), S. 4. Vgl. darüber hinaus S. 24 f. und 34. - Die Bundesländer schätzen die Verhältnisse stark gegensätzlich ein: Aus ihrer Sicht nimmt der Bund zu viele Kontrollen vor, insbesondere Fachkontrollen, was erheblich zu den beklagten langen Planungszeiten und zu teuren Planungen beitragen würde. Zudem würde der Bund sehr häufig unwichtige Kleinigkeiten an den Planungen der Länder monieren. Diese Ansichten wurden auch in einem Expertenworkshop im Rahmen des Gutachtens geäußert.

IV. Verbesserungspotenziale im bestehenden System

1. Identifizierung von Maßnahmen zur Verbesserung des bestehenden Systems

Die nachfolgenden Ausführungen sollen zeigen, wie mit Hilfe verstärkter und zielgerichteter Kontrollen Effizienzverbesserungen innerhalb des bestehenden Systems der Auftragsverwaltung erzielt werden können. Das bedeutet, dass an dieser Stelle die *grundsätzliche* Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern bei der Bereitstellung von Bundesfernstraßen nicht in Frage gestellt wird. Stattdessen sollen Vorschläge für eine Reform der Art und Weise, wie dieses System gelebt wird, entwickelt werden. Dabei lassen sich fünf zentrale Maßnahmen identifizieren:

- **Strenge Orientierung an Nutzen-Kosten-Verhältnissen und Einführung von Ex-post-Kontrollen:** Bei der Auswahl der Projekte, die in den vordringlichen Bedarf des BVWP aufgenommen werden, ist eine strenge Orientierung an den Ergebnissen der Nutzen-Kosten-Analysen erforderlich, um alloкатive Effizienz zu gewährleisten. Insbesondere raumordnerische und umweltfachliche Aspekte müssen vollständig in die Nutzen-Kosten-Analysen integriert werden, damit sie Teil eines objektiven Bewertungsverfahrens werden. Die aktuelle Handhabe, diese beiden Komponenten neben die Nutzen-Kosten-Analyse zu stellen, erschwert die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen und eröffnet große Spielräume für politische Einflussnahme.⁴⁹ Zudem erscheint die Einführung von Ex-post-Kontrollen sinnvoll: Da die Nutzen-Kosten-Analysen zu einem großen Teil auf den Angaben der Länder basieren, könnte der Bund auf diese Weise prüfen, ob Kosten systematisch unterschätzt oder Nutzen überschätzt werden, um bestimmte Projekte zu protegieren. Sollte die dadurch erreichte Transparenz noch nicht zu mehr Effizienz führen, so kann sich der Bund weitere Sanktionsmaßnahmen vorbehalten.⁵⁰

⁴⁹ Vgl. hierzu Armbrecht (2005), S. 96 f., der erläutert, dass raumordnerische und umweltfachliche Aspekte teilweise schon berücksichtigt sind. BMVBW (2003), S. 12 ff. bestreitet dies vehement. Ein Neuansatz der Bewertungsverfahren und Methoden in den Nutzen-Kosten-Analysen, der insbesondere diese Fragen eindeutig klärt, wäre demnach wünschenswert und zu begrüßen. Dies gilt im Übrigen unabhängig davon, ob am bisherigen System der Auftragsverwaltung festgehalten wird oder nicht.

⁵⁰ Solche Ex-post-Bewertungen müssen jedoch auch berücksichtigen, dass Abweichungen vom prognostizierten Nutzen-Kosten-Verhältnis auch ein Resultat veränderter Umweltbedingungen sein können, anstatt auf fehlerhafter Planung zu beruhen.

- **Schnellere Planungsabläufe:** Für die neuen Bundesländer existiert bereits seit 1991 die Möglichkeit, die Planungsabläufe (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz) zu beschleunigen. Ab 1993 wurden Änderungen in der Verkehrswegeplanung durch das Planungsvereinfachungsgesetz für das gesamte Bundesgebiet eingeführt.⁵¹ Am 18.12.2006 trat schließlich das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz in Kraft. Es gilt bundesweit, löst die bisherigen Beschleunigungsgesetze ab und enthält ein weiter vereinfachtes Planungsrecht.⁵² Diese Ansätze sollten weiterhin konsequent verfolgt und weiterentwickelt werden.
- **Einführung von Kosten-Leistungs-Rechnungen und Schaffung von Transparenz:** Eine zentrale Maßnahme zur Verbesserung des bestehenden Systems der Auftragsverwaltung ist die Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung für den Betrieb. Im Bereich der Verwaltung ist analog ein Abrechnungssystem einzuführen, welches eine genaue Zuordnung von Verwaltungsleistungen zu den einzelnen Straßenprojekten ermöglicht. Dadurch würden Kostentransparenz und Kostenbewusstsein deutlich gestärkt. Zudem können die ermittelten Daten im Rahmen eines länderübergreifenden Benchmarkings genutzt werden, an dessen Ergebnisse monetäre Anreize und Sanktionen gekoppelt werden können.⁵³ Hier können schon eingeschlagene Wege weiter verfolgt werden: Mit dem „Leistungsheft für den Betriebsdienst auf Bundesfernstraßen“ und der Anregung, Kosten-Leistungs-Rechnungen auf Basis dieses Leistungsheftes einzurichten, hat der Bund klare Forderungen an die Bundesländer gestellt, damit für die vom Bund finanzierten Leistungen auf Bundesfernstraßen bundeseinheitliche Standards der Leistungserbringung und Dokumentation gelten.⁵⁴ Nordrhein-Westfalen und Hessen scheinen Vorreiter zu sein, was die Einführung und Nutzung einer Kosten-Leistungs-Rechnung betrifft, viele andere Bundesländer ziehen aber nach.⁵⁵

⁵¹ Vgl. Wink (2005), S. 114 f.

⁵² Vgl. BMVBS (2006), S. 20.

⁵³ Die Einführung von ‚Bonuszahlungen‘ muss allerdings intensiv geprüft werden, denn konsequent zu Ende gedacht würde ein solches System möglicherweise dazu führen, dass in einem gut wirtschaftenden Bundesland Projekte mit einem sehr kleinen Nutzen-Kosten-Verhältnis realisiert werden können, während sich in einem schlecht wirtschaftenden Bundesland volkswirtschaftlich sinnvolle Projekte mit einem hohen NKV verzögern, was gesamtwirtschaftlich betrachtet ineffizient wäre. Dem könnte wiederum durch eine Festlegung entgegengetreten werden, dass vordringlich nur solche Projekte durchgeführt werden, die ein bestimmtes Mindest-Nutzen-Kosten-Verhältnis erreichen. Die gut wirtschaftenden Länder könnten dann mit Zusagen belohnt werden, die ihnen eine bevorzugte Behandlung in fernerer Zukunft versprechen.

⁵⁴ Vgl. BMVBW (2004), S. 0.2 ff.

⁵⁵ Vgl. beispielsweise Straßen.NRW (2004), S. 2 ff. Diese Einschätzung ergab sich auch aus den geführten Expertenbefragungen.

- **Uneingeschränkte Übertragung von Mitteln in Folgejahre:** In den traditionellen kameralistischen Systemen können Mittel aus einem Haushaltsjahr in das Folgejahr nur schwer übertragen werden. Dies verhindert jedoch, dass die Bundesländer eingesparte Mittel für zusätzliche Projekte der nächsten Jahre in ihrem Bundesland verwenden können. Da die Ausgabeermächtigungen für die zugewiesenen Mittel im Folgejahr verfallen und nicht dem Bundesland zu Gute kommen, verbleiben realisierte Effizienzgewinne nicht bei demjenigen, der sie erzielt hat. Dies verringert die Anreize zu einem effizienten Mitteleinsatz.
- **Effiziente Personalpolitik:** Es muss garantiert werden, dass einer effizienten Personalpolitik keine beschäftigungspolitischen Überlegungen entgegenstehen. Der Personaleinsatz darf sich nur am aus Verkehrs- bzw. Verwaltungssicht tatsächlichen Bedarf und nicht an politisch vorgegebenen Zielen zur Beschäftigungssicherung im öffentlichen Dienst orientieren.

2. Bewertung der Maßnahmen zur Reform innerhalb des bestehenden Systems der Auftragsverwaltung

Transparenz und strenge Nutzen-Kosten-Orientierung sind essentiell für jede Verbesserung der Fernstraßenbereitstellung, unabhängig davon, ob an der Grundstruktur des derzeitigen Systems der Auftragsverwaltung festgehalten werden soll oder nicht.

Die Maßnahmen zur Verbesserung des bisherigen Systems setzen allerdings maßgeblich auf eine verstärkte Kontrolltätigkeit des Bundes, um die vorhandenen Prinzipal-Agenten-Probleme zu lösen. Ein Mehr an Kontrolle ist jedoch gleichbedeutend mit einem signifikant höheren Personalaufwand insbesondere auf Seiten des Bundes, um die erhobenen Daten zu überprüfen. Darüber hinaus resultieren aus den Kontrollen auch mehr Doppelarbeiten⁵⁶ und längere Planungs- bzw. Verfahrenszeiten sowie eine stärkere Bürokratisierung.⁵⁷ Nach Ansicht der Länder trägt der Bund durch seine Kontrollen ohnehin schon heute maßgeblich dazu bei, dass sich insbesondere die Planungszeiträume verlängern und für die Planungen höhere Kosten anfallen.

Selbst wenn die verschärften Kontrollen ein mögliches Fehlverhalten wie ineffiziente und ungenaue Planungen oder mangelhafte Kontrollen der von Privaten eingereich-

⁵⁶ Im bestehenden System kontrollieren die Länder die Planungen und Baufirmen bei Baumaßnahmen selbst. Der Bund führt ebenfalls Kontrollen durch, sofern es ihm möglich ist. Vgl. BWV (2004), S. 26.

⁵⁷ Ähnlich äußert sich der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Vgl. BWV (2004), S. 4, 37 f.

ten Rechnungen ans Licht bringen, werden sie die Verantwortlichen nur dann zu effizientem Wirtschaften anhalten, wenn mit den Kontrollergebnissen effektive Sanktionsmechanismen verknüpft werden können. Diese Sanktionen scheinen in der Praxis der Auftragsverwaltung aber lediglich in eingeschränktem Maße durchführbar zu sein: So sind personenscharfe Verantwortlichkeiten aufgrund unklarer und gemischter Zuständigkeiten sowie der Komplexität des langwierigen Bereitstellungsprozesses bei Infrastrukturgütern oftmals nicht zweifelsfrei ermittelbar. Mitunter lässt sich zwar ein Verantwortlicher identifizieren, der aber durch Ausscheiden aus dem Amt nicht mehr zur Rechenschaft zu ziehen ist. Damit zeigt sich, dass durch Verbesserungen im bestehenden System der Auftragsverwaltung zwar bis zu einem gewissen Grad Fortschritte hinsichtlich der allokativen sowie produktiven Effizienz erzielt werden können, diese Verbesserungen jedoch mit einem erheblichen Aufwand an Kontrolle *erkauf*t werden müssen. Es stellt sich daher die Frage, ob mit einer Neuordnung der Zuständigkeiten für die Bundesfernstraßen zwischen Bund und Ländern nicht zumindest ebenso gute Ergebnisse hinsichtlich allokativer und produktiver Effizienz erreicht werden können, gleichzeitig jedoch auf umfangreiche Kontrollaktivitäten verzichtet werden kann. Damit verbunden ist ein Paradigmenwechsel vom derzeitigen auf Kontrolle setzenden System der Auftragsverwaltung hin zu einer stärker auf Anreizen basierenden Organisationsstruktur.

V. Entwicklung alternativer Organisationsformen und ihre Bewertung

1. Grundlegende Strukturmerkmale alternativer Organisationsmodelle

Die im Folgenden diskutierten alternativen Organisationsformen unterscheiden sich vom bisherigen System der Auftragsverwaltung und möglichen Reformen im bestehenden System durch eine *konsequente Verringerung der Prinzipal-Agenten-Beziehungen*. Erreicht wird diese durch eine vollständige Übertragung der Verantwortung – inklusive einer Budgetverantwortung – für bestimmte Aufgabenbereiche an den Bund oder aber die Bundesländer. Der wesentliche Unterschied zum bisherigen System der Auftragsverwaltung besteht also darin, dass gemischte Zuständigkeiten von Bund und Ländern kategorisch ausgeschlossen werden und sowohl Erfolg als auch Misserfolg den Verantwortlichen zumindest einer abgrenzbaren Gruppe unmittelbar zugerechnet werden können.

Die *simultane Zuordnung der Entscheidungs- und Finanzierungsverantwortung* ergibt sich aus der hinlänglich bekannten Tatsache, dass mit eigenen Mitteln immer sparsamer als mit fremden Mitteln umgegangen wird. Allokative und produktive Effizienz werden daher in einem System, in dem die Akteure für eigene Mittel verantwortlich zeichnen, höher sein, als in einem System, in dem die Finanzierungslast getrennt von der Planungs- und Ausführungsverantwortung ist. Die wichtigste Grundregel für die Sicherstellung wirtschaftlichen Verhaltens lautet somit:

Der für einen Aufgabenbereich Verantwortliche hat immer auch die finanzielle Verantwortung bzw. Last zu tragen.

Dies bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass die Bundesländer bei der Übernahme von Verantwortlichkeiten im Fernstraßennetz eigene Einnahmequellen zur Finanzierung der Aufgaben erhalten müssen. Ein solcher Schritt wäre zwar aus der Sicht der ökonomischen Theorie konsequent, politisch aber womöglich nicht durchsetzbar, wenngleich die laufenden Beratungen der Föderalismuskommission II gerade dieses Themenfeld diskutieren sollen. In jedem Fall kann die erforderliche Mittelausstattung auch durch eine Übertragung von Mitteln des Bundes erreicht werden.⁵⁸ Wichtig ist dabei, dass den Ländern Spielräume zur Mittelverwendung gewährt werden, sie jedoch gleichzeitig einer Dokumentationspflicht unterliegen, die sicherstellt, dass die Finanzmittel für den Straßenverkehr verwendet werden.

Aus der Installation eindeutiger Zuständigkeiten folgt entsprechend auch, dass die Ebene, die für eine bestimmte Aufgabe verantwortlich ist, zugleich Personalverantwortung besitzt. Um wirtschaftlich kostenbewusst handeln zu können, muss jeder Verantwortliche selbst entscheiden können, ob er für die Aufgabenerfüllung auf eigene Ämter und Behörden mit eigenem Personal zurückgreift, Personal anderer Ämter und Behörden einkauft oder ob er private Unternehmen einschaltet.

Durch diese fundamentalen Strukturveränderungen im Vergleich zum bisherigen System der Auftragsverwaltung werden die dort identifizierten Verbesserungsmaßnahmen jedoch nicht obsolet. So wird die Forderung aufrecht erhalten, dass sich die Auswahl der Projekte streng an den Ergebnissen *der Nutzen-Kosten-Analysen* orientieren muss. Auch die Einführung einer *Kosten-Leistungs-Rechnung* sowie eines Systems *projektbezogener Zurechnung von Verwaltungskosten* sollte weiterhin verfolgt werden, um die Transparenz der Verfahren zu gewährleisten. Können diese Maßnahmen bereits im bestehenden Rahmen der Auftragsverwaltung positive Effekte hinsichtlich allokativer und produktiver Effizienz entfalten, so sind ihre Wirkungen

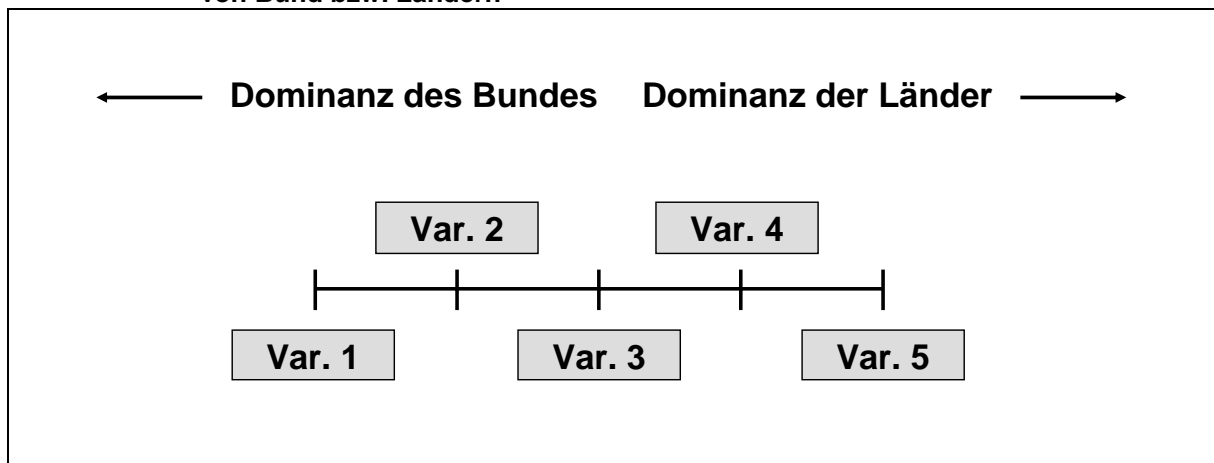
⁵⁸ Die verschiedenen Möglichkeiten, wie eine Übertragung von Finanzmitteln an die Länder durchgeführt werden kann, sollen an dieser Stelle nicht weiter diskutiert werden. Vgl. hierzu BWV (2004), S. 49 f.

in einem System, in dem die Verantwortlichen zusätzlich mit eigenen Mitteln wirtschaften, tendenziell höher einzuschätzen.

2. Alternative Verwaltungsstrukturvarianten

Alle Verwaltungsstrukturvarianten, die im Folgenden vorgestellt und diskutiert werden, orientieren sich an den aufgestellten Grundregeln. Das bedeutet vor allem, dass in allen Alternativen zum bisherigen System Finanzierungslast und Planungs- und Ausführungsverantwortung auf derselben Ebene angesiedelt sind. Die Verwaltungsstrukturvarianten unterscheiden sich allerdings im Ausmaß, in dem diese Verantwortlichkeiten für einzelne Aufgabenbereiche an den Bund oder die Länder vergeben werden. Die Verwaltungsstrukturvarianten werden in der Reihenfolge der abnehmenden Höhe des Bundeseinflusses vorgestellt.

Abbildung 7: Einordnung der verschiedenen Verwaltungsstrukturen gemäß der Dominanz von Bund bzw. Ländern



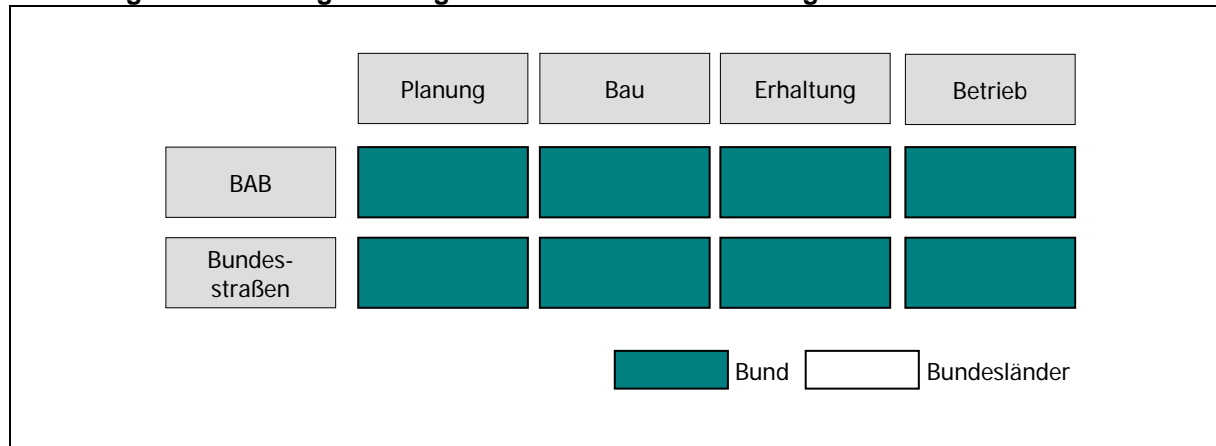
Quelle: Eigene Darstellung.

Verwaltungsstrukturvariante 1:

Variante 1, die Extremvariante Bund, ist durch eine Dominanz des Bundes gekennzeichnet: Der Bund übernimmt alle Aufgaben bei den Fernstraßen. Er ist für Planung, Bau und Ausbau der Bundesfernstraßen verantwortlich, er lässt Erhaltungsmaßnahmen durchführen und koordiniert den Betrieb. Um diesen Aufgaben gerecht werden zu können, müsste der Bund eine eigene Verwaltung aufbauen. Das bedeutet hier und auch bei den anderen Verwaltungsstrukturvarianten aber nicht, dass neue Personalkapazitäten aufgebaut werden müssen. Der Bund könnte z. B. auf die Mitarbeiter der heutigen Landesverwaltungen zurückgreifen. Es steht dem Bund aber auch frei, Dritte mit der Erledigung einzelner oder aller Aufgaben zu betrauen. Gemäß dem

Postulat einer Identität von Planungs- und Ausführungsverantwortung und Finanzierungslast ist der Bund in der finanziellen Verantwortung für alle Aufgabenbereiche.

Abbildung 8: Verteilung der Aufgabenbereiche bei Verwaltungsstrukturvariante 1

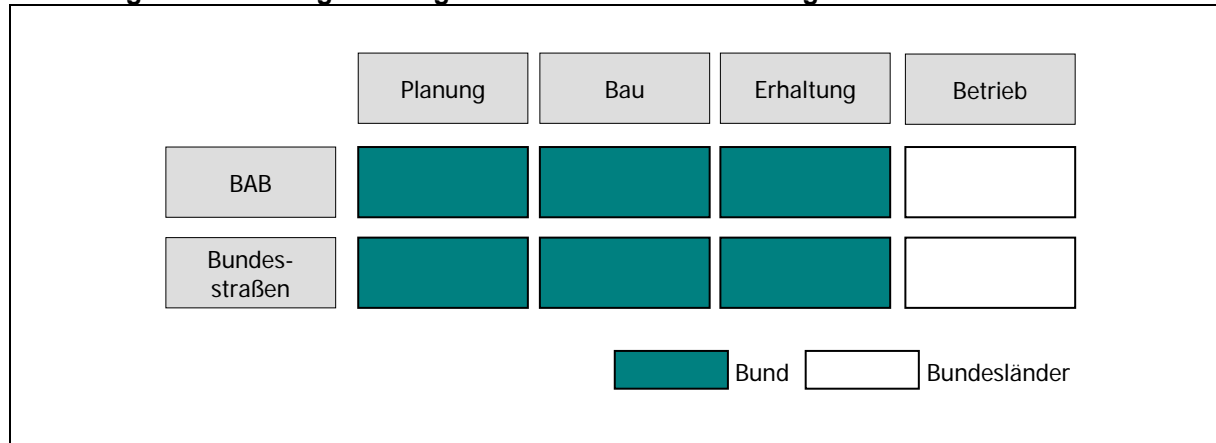


Quelle: Eigene Darstellung.

Verwaltungsstrukturvariante 2:

Bei Variante 2 ist der Bund wiederum verantwortlich für die Aufgabenbereiche ‚Planung‘, ‚Bau‘ und ‚Erhaltung‘ sowohl bei Bundesautobahnen als auch bei Bundesstraßen. Wie bei Variante 1 übernimmt der Bund die Finanzierung der genannten Aufgabenbereiche und trägt die Personalverantwortung, d.h. er entscheidet über den Aufbau einer eigenen Verwaltung zur Erledigung der Aufgaben und über einen Einsatz Dritter. Im Unterschied zu Variante 1 erstreckt sich die Verantwortung allerdings nicht auf den Aufgabenbereich ‚Betrieb‘. Dieser Bereich fällt den Ländern zu. Sie sind nicht nur für den Betrieb ihres eigenen, nachgeordneten Straßennetzes verantwortlich, sondern auch für die zum Betriebsdienst gehörenden Aufgaben auf Autobahnen und Bundesstraßen. Die Budgetverantwortung für diese Aufgaben müssen die Länder tragen.

Abbildung 9: Verteilung der Aufgabenbereiche bei Verwaltungsstrukturvariante 2

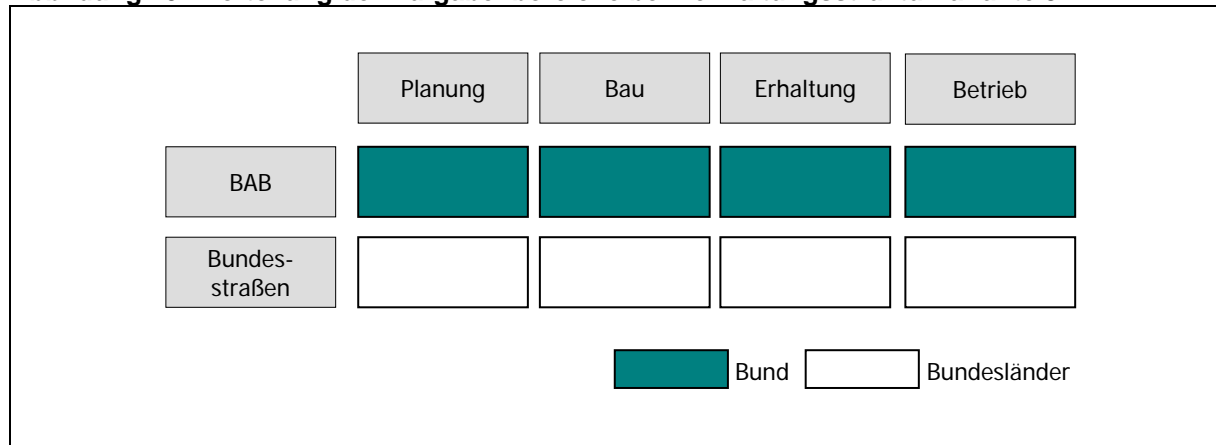


Quelle: Eigene Darstellung.

Verwaltungsstrukturvariante 3:

Variante 3 sieht den Bund in der Verantwortung für alle Aufgabenbereiche bei Autobahnen. Der Bund organisiert also Planung, Bau, Erhaltung und Betrieb und trägt die zugehörige Finanzierungslast. Die Bundesländer übernehmen diese Aufgaben bei den bisherigen Bundesstraßen.

Abbildung 10: Verteilung der Aufgabenbereiche bei Verwaltungsstrukturvariante 3



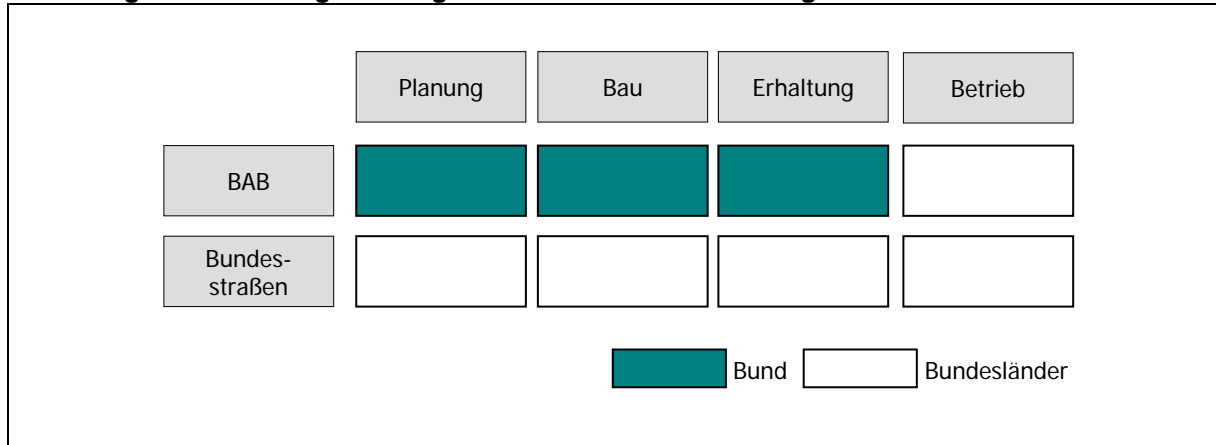
Quelle: Eigene Darstellung.

Verwaltungsstrukturvariante 4:

Variante 4 orientiert sich weitestgehend an der eben erläuterten Variante 3. Sie unterscheidet sich von Variante 3 durch eine Aufgabenverschiebung beim Betrieb der Autobahnen: Hier ist nun nicht mehr der Bund verantwortlich, sondern die Bundesländer. Die Verantwortlichkeiten des Bundes erstrecken sich nunmehr nur noch auf die Aufgabenbereiche ‚Planung‘, ‚Bau‘ und ‚Erhaltung‘ bei Bundesautobahnen. Für

Bund und Länder gilt, dass sie für die eigenen Aufgaben auch Budgetverantwortung tragen müssen.

Abbildung 11: Verteilung der Aufgabenbereiche bei Verwaltungsstrukturvariante 4

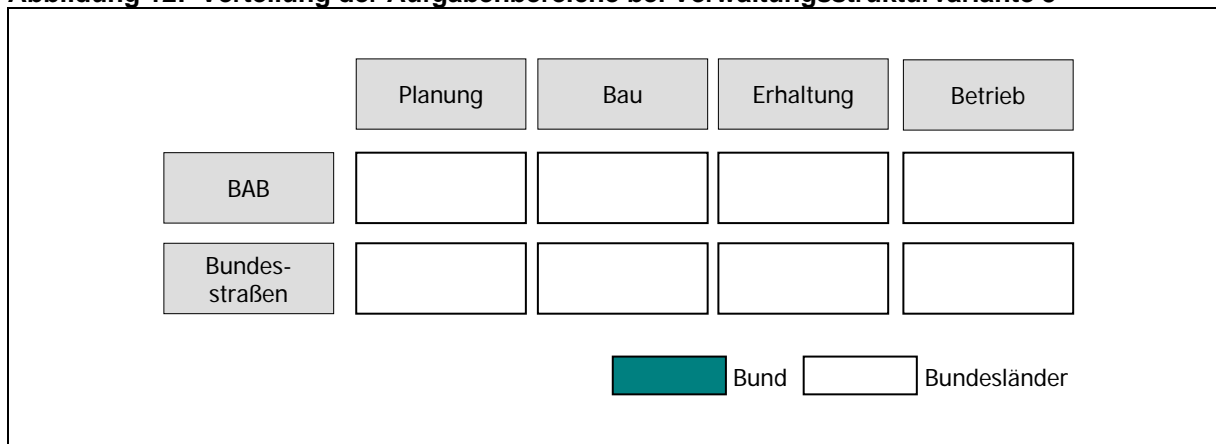


Quelle: Eigene Darstellung.

Verwaltungsstrukturvariante 5:

Variante 5 stellt den Gegenpart zu Variante 1 dar. Der Bund tritt die Verantwortung für die bisherigen Bundesfernstraßen vollständig an die Bundesländer ab. Diese sind nun innerhalb ihrer Grenzen für sämtliche Aufgabenbereiche zuständig, die die bisherigen Bundesautobahnen und Bundesstraßen betreffen. Die Bundesländer müssen diese finanzieren, entweder über eigene Finanzmittel oder pauschalisierte Bundeszuweisungen. Die Bundesländer entscheiden eigenverantwortlich, ob sie die Aufgaben selbst erledigen oder Dritte beauftragen.

Abbildung 12: Verteilung der Aufgabenbereiche bei Verwaltungsstrukturvariante 5



Quelle: Eigene Darstellung.

3. Prüfung der Vorteilhaftigkeit der Verwaltungsstrukturvarianten

3.1. Erläuterung der Bewertungskriterien

Durch die Zusammenführung von Finanzierungslast und Planungs- und Ausführungsverantwortung setzen alle fünf Varianten Anreize zu einer Erhöhung der allokativen und produktiven Effizienz. Inwieweit tatsächlich eine Effizienzverbesserung eintritt und wie stark diese ausfällt, hängt jedoch von mehreren Kriterien ab:

- **Realisierung von Synergien:**

Synergieeffekte treten grundsätzlich dann auf, wenn sich durch Kombination von einzelnen Tätigkeiten oder Tätigkeitsfeldern Kostenersparnisse realisieren lassen. Dies lässt sich durch einen effizienteren Einsatz von Personal, Geräten oder Fahrzeugen erreichen, durch Größenvorteile im Einkauf oder durch Lern- oder Erfahrungskurveneffekte bei der Tätigkeitsausübung.

Synergien könnten bei der Verwaltung und Bewirtschaftung von Straßen auf grundsätzlich zwei Wegen realisiert werden. Zum Ersten könnte es kostengünstiger sein, *zwei oder mehrere Aufgabenbereiche* (Planung, Ausführungsorganisation & Bau, Erhaltung, Betrieb) *für eine Straßenkategorie* (Bundesautobahnen, Bundesstraßen, Landesstraßen, Kreisstraßen) in den Zuständigkeitsbereich eines Verantwortlichen zu geben, damit dieser sie dann gemeinsam übernimmt. So könnte z.B. der Verantwortliche für Autobahnen aus der gemeinsamen Verrichtung der Aufgabenbereiche Planung und Ausführungsorganisation & Bau oder Planung und Betrieb Vorteile erzielen und zwar dergestalt, dass beispielsweise Verwaltungspersonal eingespart werden kann. Expertengespräche im Rahmen dieser Studie stützen allerdings die These, auf diesem Wege keine nennenswerten Synergieeffekte gewinnen zu können. Baumaßnahmen bei Neu-, Aus- und Umbau bzw. Erhaltung werden ohnehin an das private Unternehmen vergeben, das die gewünschte Leistung zu den niedrigsten Kosten produzieren kann. Zudem sind die Tätigkeiten im Bereich Planung so verschieden von den Tätigkeiten im Aufgabenbereich Betrieb, dass hier keine Vorteile durch gemeinsame Verrichtung auftreten.

Zum Zweiten könnte es vorteilhaft sein, wenn ein Aufgabenbereich, beispielsweise die Planung, von einem Verantwortlichen *für zwei oder mehr Straßenkategorien gemeinsam durchgeführt* wird. Dabei hat es keinen Sinn, sich bei den Straßenkategorien auf die Bundesfernstraßen zu beschränken. Auch die anderen Straßenkategorien (Landesstraßen und Kreisstraßen) müssen in die

Betrachtung mit einbezogen werden. Aus den geführten Expertengesprächen ging allerdings hervor, dass bei den Aufgabenbereichen ‚Planung‘, ‚Ausführungsorganisation & Bau‘ und ‚Erhaltung‘ über die verschiedenen Straßenkategorien hinweg keine Synergieeffekte gewonnen werden können, da die Tätigkeiten innerhalb eines Aufgabenbereichs bei jeder Straßenkategorie so umfangreich sind, dass kritische Losgrößen bei den Aufgabenbereichen für einzelne Straßenkategorien bereits erreicht sind. Beim Betrieb können hingegen Synergieeffekte realisiert werden, wenn der Betriebsdienst kombiniert auf Bundes-, Landes- und Kreisstraßen vorgenommen wird. Die Synergieeffekte resultieren aus dem Einsatz des gleichen Geräts, das somit besser ausgelastet werden kann, und einer effizienteren Routenplanung. Eine Ausdehnung auf die Autobahnen erscheint dagegen weniger sinnvoll, da für Autobahnen besonderes Gerät eingesetzt werden muss und zudem von Autobahnmeistereien ein 24-Stunden-Dienst verlangt wird.⁵⁹

▪ **Gewährleistung räumlicher Identität:**

Das Kriterium ‚Gewährleistung räumlicher Identität‘ ist der Finanzwissenschaft entnommen. So sollen die Verantwortlichkeiten so verteilt werden, dass die zuständigen Verwaltungseinheiten lokale und regionale Informationsvorteile nutzen können. Dies ist vor allem wichtig bei der Planung und könnte zu einer Verbesserung der allokativen und produktiven Effizienz der Bereitstellung führen. Gleichzeitig muss aber sichergestellt werden, dass die verantwortliche Ebene auch die verkehrliche Funktion der Straßen berücksichtigt. Würde z.B. eine Autobahn von kommunalen Verwaltungen geplant, so steht zu befürchten, dass Linienführung und Anschlussstellen nicht den Bedürfnissen des überregionalen Verkehrs folgen, sondern denjenigen des regionalen Verkehrs. Die Autobahnen könnten dann ihre Funktion als zentrale Adern des nationalen und europäischen Verkehrs nicht mehr voll erfüllen. Würden diese dagegen vom Bund geplant, so würden die überregionalen Verkehrsbedürfnisse stärker in den Vordergrund rücken. Eine Berücksichtigung der Verkehrsfunktion einer Straße bedeutet aber auch, dass sich eine eventuelle Neuzuschneidung der Kompetenzen für das überörtliche Straßennetz nicht an der bisherigen Einteilung in Autobahnen und Bundesstraßen orientieren darf, sondern eben an der tatsächlichen verkehrlichen Bedeutung.

⁵⁹ Die spezifischen Synergien beim Betrieb der Bundesautobahnen eines Landes können natürlich nicht zum Tragen kommen, wenn es sich um ein sehr weitmaschiges Netz mit wenigen Knotenpunkten handelt, wie es in einigen Flächenländern mit geringer Bevölkerungsdichte vorzufinden ist. Sollte in diesen Ländern die mindestoptimale Betriebsgröße einer Autobahnmeisterei noch nicht erreicht sein, so könnte eine Übernahme von Aufgaben für das nachgeordnete Straßennetz sehr wohl Synergien erzielen.

Das Kriterium der Gewährleistung räumlicher Identität verlangt damit zusammenfassend, dass die verantwortliche Stelle so tief wie möglich gewählt wird – so dass lokale und regionale Informationsvorteile genutzt werden können – aber gleichzeitig so hoch wie nötig, so dass die angestrebte Verkehrsfunktion der Straßenkategorie erfüllt werden kann. Im Kern handelt es sich damit bei diesem Kriterium also um das Subsidiaritätsprinzip. Werden Aufgaben an regionale oder lokale Einheiten vergeben, so könnte dies auch zu einer Stärkung des föderalen Wettbewerbs führen.

▪ **Herstellung von Organisationseffizienz:**

Von einem effizienten Verwaltungshandeln kann dann ausgegangen werden, wenn eine klare Zuordnung von Verantwortung und Kompetenzen existiert. Dies lässt sich am besten realisieren, wenn es nur einen Verantwortlichen für die komplette Wertschöpfungskette gibt. Durch die Orientierung am Postulat der Zusammenführung von Finanzierungslast und Planungs- und Ausführungsverantwortung ist sichergestellt, dass es innerhalb einer Aufgabe nur einen Verantwortlichen gibt. Das bedeutet aber nicht, dass die komplette Wertschöpfungskette in einer Hand liegt.⁶⁰ Wird die komplette Bereitstellung einer Straßenkategorie einem Beteiligten zugeteilt, so wird die Anzahl der Verfahrensbeteiligten klein gehalten, Schnittstellen und Abstimmungsbedarf zwischen den Akteuren entfallen, und für Dritte ist eindeutig, wer der richtige Ansprechpartner ist. Grundsätzlich verspricht dieser Weg ein Weniger an Bürokratie.⁶¹

Durch klare Strukturen und ein Vermeiden von Schnittstellen wird zudem verhindert, dass der Prinzipal durch den Agenten übervorteilt wird („Shirking“). Wird die Verantwortung für die Bereitstellung einzelner Straßenkategorien zwischen Bund und Ländern geteilt, so steht zu befürchten, dass die Akteure gegenseitig versuchen werden, auf Kosten des anderen Finanzmittel für die Straßeninfrastruktur einzusparen.⁶²

⁶⁰ Vgl. Variante 2 und Variante 4.

⁶¹ Vgl. hierzu auch BWV (2004), S. 45.

⁶² Vgl. hierzu ergänzend Beckers / Klatt / von Hirschhausen (o. J.), S. 42 f.

3.2. Bewertung der Verwaltungsstrukturvarianten

Verwaltungsstrukturvariante 1:

Durch die Zuständigkeit des Bundes für alle Aufgabenbereiche bei Autobahnen und Bundesstraßen ist eine Realisierung von Synergien zunächst nicht gewährleistet. Der Bund führt den Betriebsdienst auf Autobahnen und Bundesstraßen mit eigenem Personal durch und hat keinen Einfluss auf den Betriebsdienst auf Landesstraßen oder auch Kreisstraßen. Synergieeffekte könnten nur bei gleichzeitiger Bewirtschaftung von Bundes-, Landes- und Kreisstraßen erzielt werden. Da der Bund aber auf Dritte zur Erbringung des Betriebsdienstes zurückgreifen könnte, sind Synergieeffekte möglich, wenn diese Dritten den Betrieb auf den Bundesstraßen sinnvoll mit dem Betriebsdienst auf Landes- und / oder Kreisstraßen verbinden können.

Ebenso gering sind die Nutzungspotenziale regionaler oder lokaler Informationsvorteile durch den Bund, da gute und direkte Kontakte zu Verantwortlichen oder Behörden vor Ort nur in Ausnahmefällen existieren dürften. Auch steht zu bezweifeln, dass eine reine Bundeshoheit über die bisherigen Bundesstraßen, auf denen überwiegend regionaler Verkehr abgewickelt wird, zu einer ausreichenden Berücksichtigung dieses Verkehrsinteresses führen würde. Stattdessen steht zu befürchten, dass die Bundesstraßen nur unzureichend mit dem weiteren, nachgeordneten Straßennetz verbunden werden, bzw. nicht genügend Mittel zum Erhalt der Anbindungsgüte eingesetzt werden. Bei den Autobahnen, die größtenteils Fernverkehrsfunktion erfüllen, existiert dieses Problem dagegen nicht.

Pluspunkte sammelt Verwaltungsstrukturvariante 1 insbesondere beim Kriterium ‚Herstellung von Organisationseffizienz‘. Durch die einheitliche und umfassende Verantwortlichkeit des Bundes sollte gewährleistet sein, dass die Verwaltungsaufgaben effizient erledigt werden, da Schnittstellen und damit mögliche Abstimmungsprobleme zwischen dem Bund und den Bundesländern entfallen. ‚Shirking‘ findet nicht statt, da der Bund alleiniger Akteur ist. Das Kriterium der Organisationseffizienz kann somit als erfüllt betrachtet werden.

Föderaler Wettbewerb ist bei einer Alleinverantwortlichkeit ausgeschlossen.

Verwaltungsstrukturvariante 2:

Da bei Verwaltungsstrukturvariante 2 die Bundesländer für den Betrieb auf Autobahnen und Bundesstraßen verantwortlich sind, können sie Synergieeffekte realisieren, die sich durch die gleichzeitige Bewirtschaftung von Bundes-, Landes- und eventuell Kreisstraßen ergeben.

Die Bewertung hinsichtlich der Nutzbarkeit lokaler und regionaler Informationsvorteile unterscheidet sich nicht von der bei Verwaltungsstrukturvariante 1: Eine insbesondere auch für den Aufgabenbereich ‚Planung‘ zuständige Bundesverwaltung müsste nach Umsetzung dieser Verwaltungsstrukturvariante erst die nötigen Informationsbeziehungen zu lokalen und regionalen Institutionen herstellen, um deren Informationsvorteile nutzen zu können. Da sich die Planungshoheit zwischen Variante 1 und Variante 2 nicht unterscheidet, gelten die Ausführungen zu der Einbindung der Bundesstraßen in regionale Netze und der Sicherstellung der Verbindungsfunktion bei Autobahnen ebenfalls analog. Im Gegensatz zu den bei Variante 1 gemachten Ausführungen kann durch die Verantwortlichkeit der Bundesländer für den Aufgabenbereich ‚Betrieb‘ eine gewisse Stärkung des föderalen Wettbewerbs festgestellt werden; die Bundesländer können individuell über die Organisation des Betriebsdienstes bei allen Straßenkategorien entscheiden und unterschiedliche Vorgehensweisen wählen und umsetzen.

Das Kriterium ‚Herstellung von Organisationseffizienz‘ kann zu großen Teilen als erfüllt betrachtet werden, da der Bund für drei der vier Aufgabenbereiche verantwortlich ist und auf klare Zuordnungen von Verantwortung und Kompetenz achten kann. Allerdings treten zusätzliche Schnittstellen zwischen Bund und Ländern auf, da diese für den Betrieb zuständig sind. Dies hat zur Folge, dass hier die klare Zuordnung von Verantwortlichkeit verloren gehen kann. Daher ergeben sich Möglichkeiten zum Shirking. Die Bundesländer, die den Betriebsdienst organisieren, könnten bewusst Arbeiten unterlassen bzw. nur oberflächlich ausführen, damit der Bund schneller gezwungen ist, Erhaltungsmaßnahmen vorzunehmen.

Verwaltungsstrukturvariante 3:

Synergieeffekte können realisiert werden, wenn der Betriebsdienst auf Bundes-, Landes- und eventuell Kreisstraßen kombiniert durchgeführt werden kann. Dies ist bei Variante 3 gegeben, da die Bundesländer die Verantwortung für alle Aufgabenbereiche bei den Bundesstraßen übernehmen und auch die zugehörige Finanzierungslast tragen.⁶³ Synergien im Betrieb können somit realisiert werden.

Verwaltungsstrukturvariante 3 zeichnet sich auch dadurch aus, dass bei der Bereitstellung von Bundesstraßen regionale und lokale Informationsvorteile eher genutzt werden können als bei den ersten beiden Varianten, da die Bundesländer für die Bundesstraßen verantwortlich sind. Die Bundesländer dürften grundsätzlich engere Kontakte und Verbindungen zu den Kreisen und Kommunen vorweisen können als der Bund.

⁶³ Streng genommen wären diese ehemaligen Bundesstraßen dann als „neue Landesstraßen“ zu bezeichnen.

Darüber hinaus wird auch die Einbindung derjenigen bisherigen Bundesstraßen vereinfacht, die primär regionale Bedeutung haben und daher besonders stark mit den nachgeordneten regionalen Straßennetzen verbunden werden müssen. Da die Bundesländer weiterhin für die Landesstraßen verantwortlich sind, können sowohl bei Planung als auch bei der Erhaltung netzkonzeptionelle Überlegungen stärker berücksichtigt werden. Bei den Autobahnen ist wie bei den Varianten 1 und 2 der Bund für Planung und Bau zuständig. Demzufolge kann er die Bereitstellung der Autobahnen zentral koordinieren, was deren überregionaler Verbindungsfunktion stärker gerecht wird. Auch kann er frei über den Ort der Investitionen entscheiden, also die Wichtigkeit der Investition für den Fernverkehr berücksichtigen, und muss die Finanzmittel nicht nach Länderproporz verteilen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Verbindungsfunktion für bisherige Bundesstraßen mit einer starken Fernverkehrsbedeutung unter einer Bereitstellung durch die Länder leiden könnte. Bei einer Umsetzung der Variante 3 wären daher nur die Bundesstraßen mit überwiegend regionaler Bedeutung den Ländern zuzuordnen.⁶⁴

Da die Bundesländer die Verantwortung für die Aufgabenbereiche bei den Bundesstraßen zugeteilt bekommen, wird der föderale Wettbewerb gestärkt. Die Bundesländer können individuell die Verwaltungsaufgaben angehen: Gemäß den Grundregeln für alternative Organisationsformen steht es ihnen frei, durch eigene Verwaltungsstellen und eigenes Personal die Tätigkeiten auszuführen oder auf Dritte zurückzugreifen.

Für das Kriterium ‚Herstellung von Organisationseffizienz‘ gelten die Aussagen von Variante 1. Da die Verantwortlichkeiten für jede Straßenkategorie jeweils in einer Hand liegen, werden Schnittstellen und Verfahrensbeteiligte verringert und Verantwortung sowie Kompetenzen klar zugeordnet. Des Weiteren bestehen auch bei dieser Variante keine Anreize zum Shirking.

Verwaltungsstrukturvariante 4:

Das Kriterium ‚Realisierung von Synergien‘ kann als erfüllt betrachtet werden, weil die Bundesländer die Möglichkeit haben, den Betriebsdienst auf verschiedenen Straßenkategorien gemeinsam durchzuführen. Hierdurch ließen sich wie in Variante 2 erläutert Synergieeffekte generieren.

Bezüglich des Kriteriums ‚Gewährleistung räumlicher Identität‘ und der einzelnen Aspekte dieses Kriteriums sei grundsätzlich auf die Argumente und Ergebnisse bei Verwaltungsstrukturvariante 3 verwiesen. Auch bei Realisierung der Variante 4

⁶⁴ Damit wäre Abbildung 10 um die Aufteilung der bisherigen Bundesstraßen auf Bund und Länder zu ergänzen.

müssten daher die Bundesstraßen mit starker überregionaler Bedeutung dem Bund zugeordnet werden.⁶⁵

Ein Unterschied schält sich bei der ‚Stärkung des föderalen Wettbewerbs‘ heraus. Da im Vergleich zu Variante 3 ein weiterer Aufgabenbereich (Betrieb auf Autobahnen) in der Verantwortung der Länder liegt, wird dieser Aspekt von Variante 4 noch etwas besser erfüllt.

Das Kriterium ‚Herstellung von Organisationseffizienz‘ wird von Variante 4 größtenteils erfüllt: Der Bund ist bei den Autobahnen für drei der vier Aufgabenbereiche verantwortlich und kann daher auf klare Zuordnungen von Verantwortung und Kompetenz achten. Die Bundesländer sind für die bisherigen Bundesstraßen voll verantwortlich. Allerdings sind wie bei Variante 2 die Schnittstellen zwischen Bund und Ländern zu bemängeln, die entstehen, weil diese für den Betrieb auf Autobahnen zuständig sind. Aus dieser Konstellation der Zuständigkeiten ergeben sich auch bei dieser Verwaltungsstrukturvariante Möglichkeiten zum Shirking. Die Bundesländer, die den Betriebsdienst auf den Autobahnen organisieren, können bewusst Arbeiten unterlassen bzw. nur oberflächlich ausführen, damit der Bund schneller gezwungen ist, Erhaltungsmaßnahmen durchzuführen.

Verwaltungsstrukturvariante 5:

Bei Verwaltungsstrukturvariante 5 erhalten die Bundesländer die Verantwortung für alle Aufgabenbereiche auf Autobahnen und Bundesstraßen. Synergien im Betriebsdienst können daher mobilisiert werden.

Aufgrund der Zuständigkeit der Länder kann davon ausgegangen werden, dass lokale und regionale Informationsvorteile genutzt werden können, denn die Bundesländer verfügen über direkte Kontakte zu Behörden vor Ort.

Regionale Verkehrsbedürfnisse werden berücksichtigt. Dies hat zweierlei zur Folge. Erstens – und dies ist positiv zu bewerten – können die Bundesstraßen mit regionaler Verkehrsfunktion gut in das weitere nachgeordnete Straßennetz eingebunden werden. Zweitens ist jedoch zu bezweifeln, dass Straßen mit hoher überregionaler Bedeutung (Autobahnen und ein Teil des bisherigen Bundesstraßennetzes) bei einer Bereitstellung durch die Länder ihrer Fernverkehrsfunktion voll gerecht werden können. Es steht nämlich zu befürchten, dass die Bundesländer primär daran interessiert sein werden, möglichst viele Knotenpunkte zum nachgeordneten Straßennetz zu erstellen. Außerdem könnte es zu einer suboptimalen Verzahnung der einzelnen Ländernetze kommen, wenn keine übergeordnete Instanz klare Vorgaben zur Netz-

⁶⁵ Damit wäre Abbildung 11 um die Aufteilung der bisherigen Bundesstraßen auf Bund und Länder zu ergänzen.

verknüpfung gibt. Dagegen wird der föderale Wettbewerb definitiv gestärkt, denn die Bundesländer können bei allen Aufgabenbereichen individuell über ihre Vorgehensweisen entscheiden.

Für das Kriterium ‚Herstellung von Organisationseffizienz‘ gelten die Argumente von Variante 1 und 3. Da die Verantwortlichkeiten für die beiden Straßenkategorien ‚Autobahnen‘ und ‚Bundesstraßen‘ in der Hand der Bundesländer liegen, werden Schnittstellen und Verfahrensbeteiligte minimiert und Verantwortung und Kompetenzen klar zugeordnet. Des Weiteren ist auch bei dieser Variante kein Anreiz zum Shirking erkennbar.

3.3 Zusammenfassung der Ergebnisse des Alternativenvergleichs und Empfehlung

In der nachstehenden Übersicht sind abschließend die Verwaltungsstrukturvarianten und ihre Bewertungsergebnisse dargestellt. Die Bewertung ist ordinal skaliert und basiert auf fünf Stufen: Ein Doppelplus bildet die obere Grenze der Bewertungsskala und zeigt die weitgehende Erfüllung eines Kriteriums bzw. eines Aspektes an. Die untere Grenze der Skala bildet ein Doppelminus, demzufolge die Variante ein Kriterium oder einen Aspekt vollständig verfehlt. Plus, Null und Minus stellen Zwischenstufen dar.

Aus der Übersicht ist zunächst zu erkennen, dass die Verwaltungsstrukturvarianten 1 und 2 gegenüber den anderen drei Varianten deutlich abfallen. Positiv sticht insbesondere Variante 3 heraus. Die Varianten 4 und 5 können sich bei vielen Kriterien mit Variante 3 messen, letztlich ist aber auch ihnen Variante 3 überlegen, weil jeweils ein Kriterium bzw. Aspekt überhaupt nicht erfüllt werden kann. Bei Variante 4 bleibt die Shirking-Problematik ungelöst, bei Variante 5 ist nicht davon auszugehen, dass die Autobahnen so gebaut werden, dass sie bestmöglich überregionale Verkehrsbedürfnisse befriedigen können. Letztlich erscheint damit Variante 3 aufgrund seiner konsistenten Zuständigkeitsverteilung den anderen Varianten überlegen.

Abbildung 13: Bewertung der alternativen Verwaltungsstrukturvarianten

Variante	Realisierung von Synergieeffekten	Gewährleistung räumlicher Identität				Herstellung von Organisationseffizienz	
		Informationsvorteile	Einbindung in Regionalnetze	Verbindungsfunktion Fernstraßen	föderaler Wettbewerb	Klare Verantwortung	Verhinderung einer Übervorteilung des Prinzipals (Shirking)
1	0	--	--	++	--	++	++
2	++	--	--	++	-	0	--
3	++	++	++	++	+	++	++
4	++	++	++	++	+	0	--
5	++	++	++	--	++	++	++

Quelle: Eigene Darstellung.

Verwaltungsstrukturvariante 3 kann deshalb zur praktischen Umsetzung empfohlen werden. Sie bietet die Voraussetzungen für eine Verbesserung der allokativen und produktiven Effizienz. Sie entspricht im Übrigen auch dem föderalen Geist des Grundgesetzes.

Variante 3 ist zudem offen für Erweiterungen: So wäre es beispielsweise denkbar, dass die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG), eventuell ergänzt um die DEGES, in die Aufgaben der zu schaffenden Bundesverwaltung für die Bundesautobahnen eingebunden wird.⁶⁶ Substitutiv oder komplementär wäre es auch möglich, Private zur Erledigung von Aufgaben heranzuziehen. Das lässt auch die Möglichkeit zur Nutzung von Public-Private-Partnership offen.

VI. Politikfahrplan und Ausblick

Ein Paradigmenwechsel bei der Bereitstellung der Fernstraßen erfährt keine politische Unterstützung, wenn er in Form eines „Big Bangs“ konzipiert wird. Veränderungen müssen graduell und unter Berücksichtigung der Interessen der Betroffenen auf

⁶⁶ Bei den Expertengesprächen wurde angemerkt, dass der Bund selbst bei Nutzung von DEGES und VIFG nicht auf den Aufbau einer eigenen Bundesverwaltung verzichten könne, da beide Institutionen viel zu klein seien, um alle Aufgaben einer Bundesverwaltung beispielsweise für Bundesautobahnen übernehmen zu können.

den Weg gebracht werden. Daher erscheint es nicht ratsam, das derzeitige System der Auftragsverwaltung in einem Schritt aufzulösen, sondern den Übergang in einem mehrstufigen Verfahren zu vollziehen.

Ausgehend vom Status quo sollten zunächst Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz und Verbesserung der Kosten- und Leistungs-Rechnung innerhalb des bestehenden Systems der Auftragsverwaltung realisiert werden. Außerdem sollten nur für den Regionalverkehr wichtige Bundesstraßen zu Landesstraßen abgestuft werden.

Der Bund könnte zudem durch eine Öffnungsklausel im Grundgesetz das Recht erhalten, die alleinige Planungs- und Ausführungsverantwortung für Fernstraßenprojekte übernehmen zu können.

Artikel 90 GG

[Bundesstraßen und -autobahnen]

(1) Der Bund ist Eigentümer der bisherigen Reichsautobahnen und Reichsstraßen.

(2) Die Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften verwalten die Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs im Auftrage des Bundes.

(3) Auf Antrag eines Landes kann der Bund Bundesautobahnen und sonstige Bundesstraßen des Fernverkehrs, soweit sie im Gebiet dieses Landes liegen, in bundeseigene Verwaltung übernehmen.

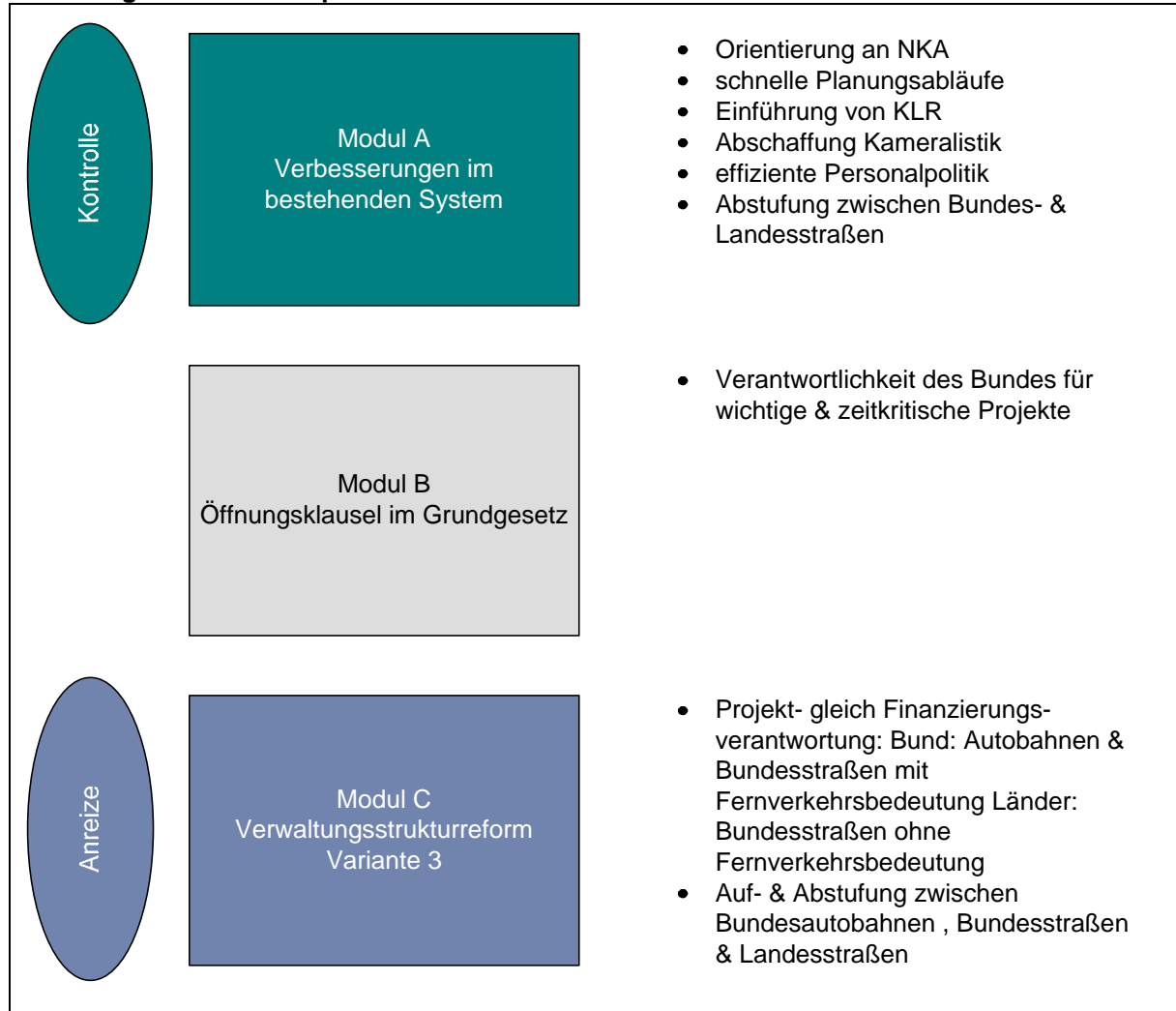
NEU: (4) *Öffnungsklausel (sinngemäß)*: Der Bund kann durch Bundesgesetz Bundesautobahnen, Bundesstraßen des Fernverkehrs oder Teile davon in bundeseigener Verwaltung übernehmen, wenn diesen Straßen eine hervorgehobene Bedeutung für den Fernverkehr zukommt.

So wäre es z. B. möglich, besonders wichtige und zeitkritische Projekte mit nationaler oder europäischer Bedeutung (z. B. Hafenhinterlandanbindungen) vollständig durch den Bund durchzuführen. Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass im Rahmen der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen diskutiert wird, eine solche Öffnungsklausel für die Fernstraßen zu ermöglichen.

Nach einer Erprobungsphase im Rahmen von Pilotprojekten könnte die Strukturvariante 3 vollständig umgesetzt werden. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass Bundesstraßen mit einer überwiegenden Fernverkehrsbedeutung weiterhin beim Bund verbleiben sollten. Im Rahmen der Einführung von Strukturvariante 3 ist daher eine

Neukategorisierung des bisherigen Fernstraßennetzes vorzusehen, wie sie ohnehin für die Herabstufung von mehreren Tausend Kilometern Bundes- zu Landesstraßen bereits in der Diskussion ist.

Abbildung 14: Politikfahrplan



Quelle: Eigene Darstellung.

Bei allen hier unterbreiteten Vorschlägen muss jedoch eines im Blick gehalten werden: Die Verbesserung des Systems der Fernstraßenbereitstellung darf nicht dazu führen, dass die mühsam erzielten Einsparererfolge durch Mittelkürzungen aufgezehrt werden. Straßeninfrastruktur ist eine unverzichtbare Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum. Effizienzgewinne müssen daher den Investitionsetat der Bundesfernstraßen „eins zu eins“ erhöhen – andernfalls haben die Beteiligten von vornherein keinen Anreiz, die Reserven zu heben.

Letztlich führt dies wieder zurück zum Kernproblem: Relativ zum Investitionsbedarf sind in den öffentlichen Haushalten zu wenig Mittel für die Finanzierung der Straßeninfrastruktur eingestellt. Effizienzgewinne durch organisatorische Verbesserungen

können lediglich die Symptome lindern, nicht aber das Grundübel beseitigen. Gerade weil aber die notwendige Aufstockung der Mittel im politischen Raum derzeit nicht absehbar ist, müssen jeder Strohalm ergriffen und neue Wege couragiert beschritten werden. Dazu erscheint eine grundlegende Modernisierung der Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen angezeigt. Naturgemäß ist ein solcher Schwenk zunächst mit Umstellungskosten verbunden. Es kann und darf aber keine Begründung sein, an ineffizienten Strukturen deshalb festzuhalten, weil sie vertraut sind.

Methodisch muss jeder Gutachter offen einräumen, die abgeleitete Vorteilhaftigkeit der Alternativen zur Auftragsverwaltung – hier der Variante 3 - nicht „beweisen“ zu können. Dies gilt denklogisch für alle Maßnahmen, die Neuland betreten und deren Vorzugswürdigkeit auf Mustervoraussagen basiert. Zu fragen ist allerdings, wer die Beweislast trägt, wenn der Status quo nach einhelliger Auffassung unbefriedigend ist und die Projektion allgemeingültiger Konstruktionsprinzipien für erfolgreiche Institutionen die Empfehlung nahelegt, die Infrastrukturverantwortung für Bundesfernstraßen neu zu ordnen. In diesem Sinne soll das Gutachten einen Denkanstoß an die Politik geben, Alternativen zur Auftragsverwaltung ernsthaft und ergebnisoffen zu prüfen. Die Länder sind zugleich aufgefordert, sich dem Wettbewerb der Ideen zu stellen und durch mehr Transparenz ihrer Daten die Vorzüge der heutigen Regelung zu bewerten.

Literaturverzeichnis

- Alfen, Hans-Wilhelm / Mayrzedt, Hans / Tegner, Henning (2004): PPP-Lösungen für Deutschlands Autobahnen, Empfehlungen für eine erfolgreiche Umsetzung, http://www.hochtief.de/img/content/investor/pdfsvideo/autobahnstudie_0304_lang.pdf, Zugriff: 19.10.2007.
- Alfen, Hans-Wilhelm / Tegner, Henning (2005): Wege zur Privatisierung des deutschen Autobahnnetzes – formell, funktional oder materiell – ?, Endbericht, Studie im Auftrag des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie e. V., Berlin.
- Armbrecht, Henrik (2005): Bewertung ohne Markt? – Entscheidungshilfen und Entscheidungsverfahren für die Infrastrukturpolitik, in: Karl-Hans Hartwig / Andreas Knorr (Hrsg.), Neuere Entwicklungen in der Infrastrukturpolitik, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 157, Göttingen, S. 79-105.
- Armbrecht, Henrik / Hartwig, Karl-Hans (2005): Volkswirtschaftliche Effekte unterlassener Infrastrukturinvestitionen, Studie im Auftrag des Bundesverbandes der Deutschen Zementindustrie, des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie und des Verbandes der Automobilindustrie, Berlin.
- Becker, Eva (2005): Die Bereitstellung von Bundesfernstraßen, Status quo und Änderungsvorschläge, in: Karl-Hans Hartwig (Hrsg.), Subsidiarität, Wettbewerb und Subventionen im Verkehr, Themenschwerpunkte der Studienkreistagung 2005, Göttingen, S. 7-46.
- Beckers, Thorsten / Klatt, Jan Peter / von Hirschhausen, Christian (o. J.): Der Betriebsdienst auf Bundesfernstraßen: Reformoptionen, empirische Evidenz und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen, Draft-Version, www.wip.tu-berlin.de/typo3/index.php?id=898, Zugriff: 19.10.2007.
- Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) (Hrsg.) (2004): Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zur Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2006): Straßenbaubericht 2006, http://www.bmvbs.de/Anlage/original_989714/Strassenbaubericht-2006.pdf, Zugriff: 19.10.2007.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) (Hrsg.) (2003): Grundlagen für die Zukunft der Mobilität in Deutschland, Bundesverkehrswegeplan 2003, <http://www.bmvbw.de>, Zugriff: 20.05.2005.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) (Hrsg.) (2004): Leistungsheft für den Straßenbetriebsdienst auf Bundesfernstraßen, Version 1.1, Bonn.
- Engels, Dieter (Hrsg.) (2004): Bundesfernstraßen – Planen, Bauen und Betreiben, Empfehlungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung für das wirtschaftliche Planen, Bauen und Betreiben von Bundesfernstraßen, Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Band 11, Stuttgart u. a.

- Engels, Dieter (2007): Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern, Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Bonn, <http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/drucksachen/kdrs055.pdf>, Zugriff: 19.10.2007.
- Erlei, Mathias / Leschke, Martin / Sauerland, Dirk (1999): Neue Institutionenökonomik, Stuttgart.
- Göbel, Elisabeth (2002): Neue Institutionenökonomik, Konzeption und betriebswirtschaftliche Anwendungen, Stuttgart.
- Hartwig, Karl-Hans (2005): Infrastrukturpolitik in der Diskussion, in: Karl-Hans Hartwig / Andreas Knorr (Hrsg.), Neuere Entwicklungen in der Infrastrukturpolitik, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 157, Göttingen, S. 7-30.
- Hartwig, Karl-Hans (2007): Der ordnungspolitische Rahmen für die Bereitstellung von Infrastruktur, in: ifmo (Hrsg.), Öffentliche versus private (Straßen-)Infrastrukturfinanzierung, Berlin, S. 7-15.
- Hartwig, Karl-Hans et al. (2007): Verkehrsinfrastruktur-Benchmarking Europa, Verkehrsinfrastrukturausstattung und verkehrspolitische Rahmenbedingungen in ausgewählten europäischen Staaten, Berlin.
- Hessische Straßen- und Verkehrsverwaltung (HSVV) (2007): Homepage, <http://www.hsvv.hessen.de>, Zugriff: 27.03.2007.
- Huber, Jürgen (2007): Stellungnahme zu den Fragen 138 – 163 des Fragenkataloges für die öffentliche Sachverständigenanhörung zu den Verwaltungsthemen der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund / Länder-Finanzbeziehungen am 08. November 2007, <http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/drucksachen/kdrs061.pdf>, Zugriff: 19.10.2007.
- Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2007): Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen, Zweiter Zwischenbericht zu Verwaltungsstrukturreform, Bürokratieabbau und Binnenmodernisierung, http://www.im.nrw.de/imshop/shopdocs/zweiter_zwischenbericht_2_web.pdf, Zugriff: 19.10.2007.
- Kochendörfer, Bernd, et al. (2005): Organisation des Straßenbetriebsdienstes auf Bundesautobahnen, Berlin.
- Knoll, Eberhard (Hrsg.) (2005): Der Elsner, Handbuch für Straßen- und Verkehrswesen 2006, Dieburg.
- Knoll, Eberhard (Hrsg.) (2006): Der Elsner, Handbuch für Straßen- und Verkehrswesen 2007, Dieburg.
- Krüger, Andreas (2007): Private Straßeninfrastrukturfinanzierung aus Sicht des Staates, in: ifmo (Hrsg.), Öffentliche versus private (Straßen-)Infrastrukturfinanzierung, Berlin, S. 54-61.
- Landesamt für Bauen und Verkehr Brandenburg (LBV Brandenburg) (2007): Homepage, <http://www.lbv.brandenburg.de>, Zugriff: 24.03.2007.

- Landesbetrieb Straßenwesen Brandenburg (LS Brandenburg) (2007): Homepage, <http://www.ls.brandenburg.de>, Zugriff: 24.03.2007.
- Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau (MWVLW) (2007): Homepage, <http://www.mwvlw.rlp.de/internet/nav/b5a/b5a60c0d-0cb8-b501-be59-26ffe52681ed&class=net.icteam.cms.utils.search.AttributeManager;uBasAttrDef=aaaaaa-aa-aaaa-aaaa-eeee-000000000008.htm>, Zugriff: 19.10.2007.
- Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (2007): Homepage, <http://www.stmi.bayern.de/bauen/strassenbau/>, Zugriff: 19.10.2007.
- Stadt Bremen (2007): Amt für Straßen und Verkehr, <http://www.asv.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen02.c.730.de>, Zugriff: 04.04.2007.
- Stadt Hamburg (2007): Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer, <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/stadtentwicklung-umwelt/wir-ueberuns/ansprechpartner/lsg.html>, Zugriff: 31.05.2007.
- Straßen.NRW (2004): Werkzeuge im Verwaltungsumbau, Preiskalkulation im Straßenbetrieb, <http://www.strassen.nrw.de>, Zugriff: 20.03.2007.
- Straßen.NRW (2006): Geschäftsbericht 2005, Straßenbaubericht 2005, http://www.strassen.nrw.de/_down/pub_geschaeftsbericht_2005.pdf, Zugriff: 19.10.2007.
- Straßen.NRW (2007): Homepage, <http://www.strassen.nrw.de>, Zugriff: 16.03.2007.
- Thüringer Landesamt für Straßenbau (TLSB) (2007a): Homepage, <http://www.thueringen.de/de/tlsb>, Zugriff: 26.04.2007.
- Thüringer Landesamt für Straßenbau (TLSB) (2007b): Statistiken, <http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tlsb/service/statistiken/zusammenfassung07.pdf>, Zugriff: 26.04.2007.
- Thüringer Straßenwartungs- und Instandhaltungsgesellschaft mbH (TSI) (2007): Homepage, <http://www.tsi-thueringen.de>, Zugriff: 19.10.2007.
- Wink, Rüdiger (1995): Verkehrsinfrastrukturpolitik in der Marktwirtschaft, Eine institutionenökonomische Analyse, Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Neue Folge Heft 59, Berlin.
- Wink, Rüdiger (2005): Planfeststellung aus ökonomischer Sicht, in: Karl-Hans Hartwig / Andreas Knorr (Hrsg.), Neuere Entwicklungen in der Infrastrukturpolitik, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 157, Göttingen, S. 107-124.
- Wirtschaftsrat der CDU (2007): Transparenz, Effizienz, Wettbewerb: Ein Zwei-Säulen-Konzept zur Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur, Berlin, http://wirtschaftsrat.de/externdata/broschueren/WR_Infobroschur.pdf, Zugriff: 19.10.2007.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2006): Neuorganisation der Zuständigkeiten im Bereich der Bundesfernstraßen, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 77. Jg., S. 81-104.

Gesetze und Verordnungen:

Bundesfernstraßengesetz (FStrG).

Gesetz über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs (BStrVermG).

Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben (Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz) (InfraStrPlanVBeschlG)

Gesetz zur Errichtung des Landesbetriebes Bau Sachsen-Anhalt.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG).

Planungsvereinfachungsgesetz (PIVereinfG)

Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB)

Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (VerkPBG)